

启政办规〔2025〕1号

市政府办公室关于印发启东市农村不动产确权 登记历史遗留问题处理意见的通知

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

《启东市农村不动产确权登记历史遗留问题处理意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

启东市人民政府办公室

2025年9月30日

（此件公开发布）

启东市农村不动产确权登记历史遗留问题 处理意见

为加快推进我市农村不动产确权登记发证工作，妥善处理解决农村不动产确权登记过程中的历史遗留问题，根据《中华人民共和国土地管理法》、《不动产登记暂行条例》、《江苏省不动产登记条例》、《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）等有关法律法规、政策、文件的规定，结合我市实际情况，制定本意见。

一、适用范围

本处理意见适用于解决2019年5月1日《江苏省不动产登记条例》施行之前已建成的农村房屋审批材料不全或无审批材料但符合建房申请条件以及宅基地之外的集体建设用地确权登记过程中的历史遗留问题。

依据《江苏省不动产登记条例》第四十七条“本条例施行前房屋已经建成，但缺少权属来源证明材料的，其宅基地和房屋面积、房屋建设年代以及分户等情况，经村民小组、村（居）委会、乡镇人民政府（街道办事处）逐级确认，依法申请登记”的规定，在符合本处理意见规定的确权登记条件下，对权属来源证明材料不全或缺少权属来源证明材料的宅基地和房屋采用“三级确认”的方法进行确权登记。2019年5月1日之后新建设的农房不得以“三级确认”等方法代替正常审批手续。

宅基地之外的农村集体建设用地不动产登记分阶段进行处理：1987年《土地管理法》实施前，使用集体土地兴办的镇（园区）村公益事业和公共设施，经所在镇（园区）人民政府（管委会）审核后，可依法确定其集体建设用地使用权；镇（园区）企业和其他单位经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今仍继续使用的，经所在村农民集体同意，报所在镇（园区）人民政府（管委会）审核后，依法确定其集体建设用地使用权。1987年《土地管理法》实施后，镇（园区）村公益事业和公共设施用地、镇（园区）企业和其他单位经依法批准用于非住宅建设的集体土地，应当依据县级以上人民政府批准文件，确定其集体建设用地使用权。

二、基本原则

我市农村不动产确权登记历史遗留问题处理坚持“尊重历史、注重现实、有利于生产生活”的原则，遵循“一户一宅、产权清晰、依法登记、便民利民”的要求，综合考虑历史遗留问题发生时的实际情况，分阶段妥善解决农村不动产确权登记过程中的各类难题，依法、公平、合理维护农民权益。严禁借历史遗留问题处理的契机，对违法违规建设的宅基地和集体建设用地、城镇居民在农村非法购置宅基地、农民住宅或“小产权房”等进行不动产登记，将违法行为进行合法化。对纳入农村乱占耕地建房住宅类房屋专项整治问题台账的房屋及用地，做好问题处置与登记工作衔接，根据处置结果依法办理登记。

三、确权登记的必备条件

符合下列情形的，方可申请确权登记：

- （一）一户一宅，因依法继承房屋形成的“一户多宅”除外；
- （二）建房、购房时为本集体经济组织成员且符合宅基地申请条件，或非本集体经济组织成员，因政策性原因回原籍定居以及因移民搬迁、易地扶贫搬迁、地灾避险搬迁等政策性原因按照政府同意规划和批准使用宅基地的，可依法确定新建房屋占用的宅基地使用权。

四、不予确权登记的情形

- （一）城镇居民在集体土地上新建或通过依法继承以外的转移方式取得房屋的；
- （二）农村集体经济组织成员家庭将房屋出售、出租后再建造房屋的；
- （三）政府已征收土地范围或实施规划须拆迁范围内的；
- （四）违法乱占耕地建房的；
- （五）违反国土空间规划管控要求建房的；
- （六）临时建筑或房屋已灭失的；
- （七）存在权属纠纷或争议未解决的；
- （八）法律、法规、规章和政策规定不予确权登记的其他情形。

五、核发面积认定

- （一）我市早期发放的农村宅基地证和房产证面积勘丈精度较低，如原勘丈面积与实测面积不一致，经核实，房屋至今未翻建、

改建、扩建的，房屋结构及现状未发生变化的，在不超过宅基地批准面积的情况下以实测面积进行登记发证。

（二）1989年我市宅基地统一勘查登记时漏登记的，其房屋至今未翻建、改建、扩建的，经“三级确认”后，可按规定使用面积进行确权登记。

（三）1989年我市宅基地统一勘查登记后，农村村民建房占用的宅基地，无审批手续或审批手续不全的，其宅基地使用权和房屋所有权面积按以下标准认定：

1. 宅基地面积执行标准：宅基地面积以自然户为单位计算，宅基地面积每户最多不超过135平方米。

2. 房屋面积执行标准：住房和附属用房的建筑占地面积不得超过118平方米，建筑面积标准按照批准建筑占地面积结合房屋层数计算。

（四）宅基地使用权和房屋所有权登记以户为单位申请，由户主或者家庭成员确定不动产权利人进行申请登记。

（五）宅基地或者房屋实际面积超过规定面积标准或者批准面积，但家庭常驻直系人口和政策性照顾人口经“三级确认”可以分户，且符合宅基地申请条件的，给予分户登记或者按共用宗地登记，且宅基地使用权和房屋所有权申请登记的面积不得大于可分户的面积标准之和。

宅基地或者房屋实际面积超过规定面积标准或者批准面积，符合宅基地使用权申请条件但不符合分户条件的，在不动产登记簿和不动产权证书附记栏中注明超过标准或批准的用地面积和

房屋面积。

（六）非本集体经济组织成员或者已拥有一处宅基地的本集体经济组织成员，因继承宅基地上的房屋申请登记的，在不动产登记簿和权利证书附记中注明“该权利人为本农村集体经济组织原成员住房的合法继承人”。

（七）因继承、婚姻变化等分家析产的，可分别提出申请，以原有的合法宅基地和房屋面积进行分割登记，且分割后的房屋必须具有独立使用功能；无法分割的房屋，按共用宗申请登记。

六、“三级确认”适用情形

- （一）宅基地和房屋无权源或权源与现状不符的；
- （二）1989年勘丈登记前建房，至今未翻改扩建的；
- （三）涉及权利人发生变化的；
- （四）其他需采用“三级确认”情形的。

七、“三级确认”的程序及内容

按照“权利人申报→村民小组认可→村委会初审→镇（园区）政府（管委会）确认”的程序进行“三级确认”：

（一）权利人申报

权利人在申请登记时，填写《启东市农村宅基地使用权和房屋所有权确认申请审核表》（以下简称“《确认申请审核表》”，详见附件），权利人承诺对申请的内容真实性负责。申请登记时以公安部门户籍登记信息确定申请人及其家庭成员、户籍所在地等基本信息。如根据户籍登记信息无法认定的，可参考农村集体土地家庭承包中承包集体土地的农户情况，结合村民自治方式予

以认定。

（二）村民小组认可

在权利人完成申报的基础上，由村民小组长组织召开村民小组会议，对权利人申请内容的真实性进行讨论和核实，由村民小组长代表村民小组在《确认申请审核表》上签字确认。

（三）村委会初审

在村民小组认可的基础上，由所在村村委会进行初审，并在《确认申请审核表》上签署意见，意见必须明确建房时是否为本集体经济组织成员，是否符合“一户一宅”。

（四）镇（园区）人民政府（管委会）确认

由镇（园区）人民政府（管委会）根据职责组织相关职能部门按规定确认权利人身份信息及拟登记的宅基地使用权面积和房屋所有权面积。

《确认申请审核表》经村民小组、村委会、镇（园区）人民政府（管委会）相关部门签字盖章确认，汇总后由镇（园区）人民政府（管委会）公示 30 天，拍照留存。公示无异议或异议不成立的，镇（园区）人民政府（管委会）在《确认申请审核表》签字盖章确认。

经“三级确认”出具的《确认申请审核表》可作为宅基地使用权和房屋所有权的权源证明材料。登记部门进行登记时只对《确认申请审核表》进行形式审查，依据《确认申请审核表》上的权利人、共有人、宅基地面积、房屋建筑面积、房屋建设年代、分户情况等信息进行登记发证，不再对《确认申请审核表》内容

进行实质性核实，“三级确认”主体对各自审核内容的真实性和准确性负责。

八、符合规划的问题

房屋在《城乡规划法》（2008年1月1日）实施前建设的，在办理时可不提交符合规划或建设的相关材料；在《城乡规划法》实施后建设的，由村委会公告15天无异议后，经镇（园区）人民政府（管委会）审核后，按照审核结果办理登记。

九、原国有农场等国有土地上的农村不动产登记

原国有农场等国有土地上经建房审批手续建造的居民住宅，可按原建房审批手续取得相应国有土地上的宅基地和农房不动产登记，使用权类型为划拨，用途为国有划拨宅基地。

十、原有证书无法收回的处理

原来已办理过集体土地使用权或房屋所有权证书的，在申请办理房地一体不动产登记时，应将原有证书交登记部门进行注销，原权利证书未上交或因遗失、损毁等原因不能交回的，由申请人进行签字确认，不动产权证书发放后，原权利证书自动作废。

十一、农村不动产登记收费问题

根据《财政部国家发展改革委关于不动产登记收费有关政策问题的通知》（财税〔2016〕79号）规定，单独申请宅基地使用权登记、申请宅基地使用权及地上房屋所有权登记，只收取不动产权证书工本费，每本10元。申请集体建设用地使用权及建（构）筑物所有权登记的，应当按照相关规定缴纳不动产登记费80元（包含第一本证书工本费）。农村五保户、低保户、重残

户依据所在村提供的证明材料可免收工本费。

十二、群众矛盾的调解处理

农村不动产确权登记过程中权利人之间、权利人与利害关系人之间因权利人确认、分户、“三级确认”等过程中存在矛盾纠纷的，引入人民调解机制，通过基层人民调解组织，化解农村不动产确权登记过程中的各类矛盾纠纷。

由村委会组织召集相关权利人或利害关系人，邀请镇（园区）人民调解委员会共同参与矛盾纠纷调解，在相关权利人或利害关系人意见达成一致的前提下，由镇（园区）人民调解委员会按程序出具《调解意见（协议）书》，相关矛盾纠纷化解后，在权利人或利害关系人无异议的情况下，再进行权利人确认、分户、“三级确认”等。

十三、责任主体及保障措施

各镇（园区）人民政府（管委会）为农村不动产确权登记发证工作责任主体，负责组织推动本辖区内农村不动产确权登记发证工作，明确工作机构，设立专门的矛盾纠纷调处办公室，落实一名分管领导具体负责此项工作，充分发挥基层力量，加快推进农村不动产确权登记工作进度，组织相关部门做好“三级确认”、登记发证、矛盾纠纷调处等相关工作，切实解决好农村不动产确权登记发证过程中的历史遗留问题。

本意见自 2025 年 10 月 1 日起施行，有效期至 2030 年 9 月 30 日。意见施行后，如与国家、省、南通市出台有关规定不一致的，从其规定。

附件

启东市农村宅基地使用权和房屋所有权确认申请审核表

申请人(权利人)		联系电话		
身份证号				
房屋/土地坐落	镇(园区) 村 组 号			
户籍所在地		地籍号		
家庭人口	人	建房时间	年 月	
家庭 其他 成员	姓 名	身份证号	与户主关系	是否集体经 济组织成员
房屋结构		翻改扩建时间	年 月	
房屋来源		楼层		
原土地审批 (或登记)面积	平方米	原建房审批 (或登记)面积	平方米	
实测宗地面积	平方米	符合分户条件 的共有人		
实测房屋建筑面积	平方米			
土地房屋来源与申请 原因	本权利人家庭人口___人，房屋建于_____年__月，__(有或无)宅基地批准手续，__(有或无)建房批准手续，__(有或无)翻改建，房屋来源为_____，只有这一处宅基地，四至界线无争议，自建的房屋符合规划建设条件，能够长期使用。现申请对本人宅基地使用权和房屋所有权进行确认登记。本人承诺以上所述内容真实，若有造假和隐瞒，愿承担法律责任，造成的一切损失由我自行承担。 申请人：_____ 日期：_____			
村民小组意见	情况属实			

	村民小组长签字: _____ 日期: _____
村委会意见	该权利人__（是或非）本集体经济组织成员，经初步核实，符合宅基地申请使用条件和“一户一宅”，同意上报确权登记。 负责人: _____ (公章) 日期: _____
镇（园区）部门审核意见	经调查核实，符合建房申请条件的权利人为__人，建议宅基地使用权按____平方米确定，房屋所有权按 ____平方米确定。 负责人: _____ (公章) 日期: _____
镇（园区）批准意见	经公示，无异议，同意确认。 负责人: _____ (公章) 日期: _____
备注	

填表说明：

1. 申请人（权利人）必须是土地和房屋同一权利人；
2. 房屋来源指房屋是自建、继承、受赠、买卖等情况；
3. 实测宗地面积和实测房屋建筑面积根据权籍调查宗地图和房产分户图提供的面积填写；
4. 符合分户条件的共有人指允许分户的另外权利人姓名。

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，市监委，市法院、检察院，
市人武部，市各人民团体。

启东市人民政府办公室

2025 年 9 月 30 日印发
