附件 1

云浮市妥善处理农村不动产登记历史遗留问题若干意见

（征求意见稿）

为深入贯彻（自然资发〔2025〕217 号）及《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅关于印发妥善处理农村不动产登记历史遗留问题的若干意见》(粤自然资规字〔2025〕5 号）文件精神，结合云浮市实际，特制定本意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入落实《中华人民共和国民法典》《不动产登记暂行条例》等法律法规及自然资源部、农业农村部相关工作要求，坚持以人民为中心的发展思想，立足云浮市农村地区实际，以切实保障农村住宅财产权和宅基地使用权为目标，以权属无争议为前提，遵循“尊重历史、实事求是、分类施策、便民高效、严守底线”原则，分类施策妥善处理农村不动产登记历史遗留问题，为云浮市乡村全面振兴、城乡融合发展提供坚实产权保障。

二、适用范围

（一）宅基地使用权及其地上房屋所有权:

申请登记范围：未被列入农村乱占耕地建房专项整治范围，2020 年 3 月 23 日《广东省农业农村厅 广东省自然资源厅关于规范农村宅基地审批管理的通知》（粤农农规〔2020〕3 号）实施前已竣工建成的农村宅基地上，未办理首次登记、已办理首次登记但面积界址范围发生变化需办理变更登记的房屋。

申请登记主体：原则上为本农村集体经济组织成员或本村村民。具备下列情形之一的，也可作为申请登记主体:

1.本村原村民合法取得宅基地使用权或房屋所有权后，将户口迁出或“村转居”转为城镇居民;

2.非本村村民因扶贫搬迁、地质灾害防治、新农村建设、移民安置等按照云浮市及所在县（市、区）政府统一规划和批准使用宅基地建房;

3.已拥有一处宅基地的本农村集体经济组织成员或本村村民、非本农村集体经济组织成员或非本村村民的农村或城镇居民，因继承房屋占用农村宅基地;

4.非农业户口居民（含华侨）在 1999 年 1 月 1 日前合法取得宅基地或因合法取得房屋而占用宅基地，且权属未发生变化;

5.华侨原在农村的房屋拆除或坍塌，经县级以上人民政府批准，在原宅基地或村内其他宅基地建房;

6.其他经批准取得宅基地建房的。

（二）集体建设用地使用权及其地上建筑物（构筑物）所有权:

申请登记范围: 2022 年 8 月 1 日《广东省土地管理条例》实施前已竣工建成的集体建设用地上，未办理首次登记、已办理首次登记但面积界址范围发生变化需办理变更登记的建筑物（构筑物）。

申请登记主体: 具备下列情形之一，享有集体建设用地使用权及其地上建筑物（构筑物）所有权的单位或个人:

1.经批准使用集体土地兴办公益事业和公共设施;

2.经批准使用集体土地兴办乡镇企业、村办企业;

3.相关国家或省试点改革政策批准使用集体建设用地建设;

4.其他经批准取得集体建设用地建设的。

上述已竣工建成房屋、建筑物（构筑物）的判定，以第三次全国国土调查认定现状地类为建设用地为主要依据。

第三次全国国土调查认定现状地类非建设用地，但历史影像资料可证明在第三次全国国土调查开始前已建成且未拆除、未占用永久基本农田，经县级以上自然资源主管部门核实土地地类现状确为建设用地的，按已竣工建成认定，并在年度变更调查中予以地类变更。

三、分类处理操作细则

（一）在守住安全底线前提下，符合“一户一宅”的宅基地上房屋，按以下原则办理登记:

1.1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前已建成的宅基地上房屋，其范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认后，无论是否超过其后当地规定面积标准，均按宅基地实际面积和房屋实际建筑面积办理登记。

2.1982 年《村镇建房用地管理条例》实施后建成的宅基地上房屋，处理原则如下:

（1）占用的宅基地面积和房屋建筑面积（含面积和层数标准，下同）均未超过云浮市及所在县（市、区）规定标准的，由村级集体经济组织（村委会、社区）公告 30 天无异议（公告须列明下列内容: 拟登记的权利人、不动产面积、坐落等，下同），并经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认后，按宅基地实际面积和房屋实际建筑面积办理登记;

（2）占用的宅基地面积未超过当地规定标准，房屋建筑面积超过当地规定标准，经村级集体经济组织（村委会、社区）公告 30 天无异议，并经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民

政府（街道办事处）三级审核确认后，按宅基地实际面积和当地宅基地房屋建筑标准面积办理登记。房屋建筑面积超过标准面积的部分，在不动产登记簿和权属证书附记栏中注明;

（3）占用的宅基地面积和房屋建筑面积均超过当地规定面积标准的，经村级集体经济组织（村委会、社区）公告30天无异议，并经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认后，按当地宅基地标准面积和房屋建筑标准面积办理登记，宅基地面积和房屋建设面积超过标准面积的部分，在不动产登记簿和权属证书附记栏中注明。

（二）农村集体经济组织成员或农村村民经批准建房的，按依法批准的占地面积办理登记，建房实际占地面积少于批准占地面积的，批准用地界线明确的，可按批准占地面积办理登记，用地界线不明确的，可按建房实际占地面积予以登记，并在登记簿和权属证书附记栏中注明批准用地面积情况。

（三）宅基地使用权及其地上房屋所有权登记原则上应按照“一户一宅”要求确权登记到户。

1.每名年满18周岁的成年子女，原则上可单独视为宅基地确权登记条件中的一户;

2. 严格遵循“一户一宅”确权登记到户原则，云浮市每

户宅基地面积标准按现行规定执行（山区每户不超过150平方米）；

（四）因继承、交换、分家析产等造成宅基地使用权与其他上房屋所有权不一致的，可提供村级集体经济组织（村委会、社区）盖章确认的协商证明材料，并经村级集体经济组织（村委会、社区）公告30天无异议，经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认后，明确房地统一登记的权利主体。

（五）宅基地使用权及其地上房屋所有权登记申请人是否符合登记申请主体要求和“一户一宅”、是否分户认定等内容由组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认。

（六）集体建设用地及其地上建筑物（构筑物）按以下原则办理登记:

1.1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施前，使用的集体土地兴办乡（镇）村公益事业和公共设施的，经所在乡镇人民政府（街道办事处）审核后，依法对集体建设用地使用权办理登记。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今继续使用的，经所在村级集体经济组织（村委会、社区）同意，报乡镇人民政府（街道

办事处）审核后，依法对使用单位的集体建设用地使用权办理登记。

2.1987 年 1 月 1 日《中华人民共和国土地管理法》实施后，乡（镇）村公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地及其依法批准用于非住宅建设的集体土地用地，应当依据县级以上人民政府批准文件，对使用单位的集体建设用地使用权办理登记。

3.对于无权属来源材料的集体建设用地，需查明土地历史使用情况和现状，认定属于合法使用的，经所在村级集体经济组织（村委会、社区）同意，并公告 30 天无异议，经乡镇人民政府（街道办事处）审核，报县级以上人民政府批准后办理登记。

4.集体建设用地上建筑物（构筑物）没有建设工程规划验收合格证明文件或规划条件核实意见等符合规划的材料，按照规定能够补办的，应当依法依规处理并补办规划验收合格证明文件或规划条件核实意见等手续后办理登记。对确因建成时间较早等原因不具备补办条件的，在符合国土空间规划的前提下，报经县级以上人民政府同意后，县级以上自然资源主管部门按现状出具认定或审查意见。相关认定或审查意见可作为符合规划的相关材料。

5.集体建设用地上建筑物（构筑物）没有建设工程已竣工的材料，能够补办竣工验收备案手续的，应当依法依规处

理并补办相关手续后办理登记。对于建设工程质量和消防验收合格但未取得竣工验收备案结果的，参建单位有效验收材料、工程质量监督报告等可作为建设工程已竣工的材料。对因其他各种原因确无法取得竣工验收备案结果的，建设单位或其他办理主体可委托依法设立的房屋安全鉴定机构进行鉴定，出具鉴定合格意见书；并委托依法设立的技术服务机构，按不低于原建筑物建成时的消防安全标准对项目进行竣工验收消防查验和安全评估。鉴定等结果同时报县级以上住房城乡建设主管部门备案。以上鉴定和查验、评估合格的鉴定合格意见书、竣工验收消防查验报告和安全评估报告可作为建设工程已竣工的材料，办理登记。

（七）其他历史遗留问题操作处理

1.关于“一户多宅”的问题。

（1）合法取得的宅基地均予以确权登记，其他原因形成的“一户多宅”按照相关法律政策规定妥善处理后确权登记。

（2）同一农户拥有多处宅基地，面积之和未超过当地宅基地面积标准的，可作为一处宅基地管理，予以确权登记；

（3）面积之和超过当地宅基地面积标准的，农户可在宅基地面积标准范围内选择一处或多处宅基地（不得对整宗宅基地进行分割），作为一处管理，按规定予以确权登记；

（4）符合“一户一宅”分户条件未分户的，可按照当

地相关规定分户后，予以确权登记。要注意分户的合理性，做好与户籍管理的衔接，不得设立互为前置的申请条件。

（5）经批准易地搬迁安置等建造住宅，因“建新不还旧”形成“一户多宅”的，退出原有宅基地后，依法予以确权登记；原有宅基地已登记的，登记机构可依据当地人民政府出具的收回宅基地使用权决定及嘱托文件，直接办理注销登记。

（6）因依法继承农房占用宅基地的，按规定办理登记，依法依规加强管理，防止变相买卖宅基地和农房。

2.关于农房用地未经审批的问题。

（1）符合“一户一宅”等宅基地申请条件的农户，其合理的农房用地没有审批手续等权属来源材料且实地现状为建设用地的，经组级集体经济组织（村、居民小组）、村级集体经济组织（村委会、社区）、乡镇人民政府（街道办事处）三级审核确认后，在本集体范围内公告无异议或异议不成立，予以确权登记。

（2）涉及占用农用地的，按规定办理农用地转用审批手续，但参考遥感影像、国土调查成果等材料，能够证明2020年7月3日前已发生建设用地行为的，可以乡镇为单位统一报县级自然资源部门确认后，直接按建设用地办理登记，并做好与国土空间规划衔接，纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”。对选址位于第二次全国土地调查和第三次全国

国土调查认定的村庄用地范围内，且符合县镇级国土空间总体规划以及低效用地再开发有关政策规定的情形，县级人民政府可按建设用地依法办理相关手续。

3.关于农房未经规划审批的问题。

（1）合法宅基地上房屋没有规划手续，位于原城市、镇规划区外，在2008年《城乡规划法》实施前建成的，无需提交符合规划的材料，按房屋现状办理登记；在2008年《城乡规划法》实施后建成的，依据《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）公告并审核后，按审核结果办理登记。

（2）位于原城市、镇规划区内，1993年《村庄和集镇规划建设管理条例》实施前建成的，无需提交符合规划的材料，按房屋现状确权登记。

1993年《村庄和集镇规划建设管理条例》实施后至《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》（自然资发〔2023〕237号）印发前建成的，依据当地规定的房屋面积标准，公告并审核后，按照审核结果对标准内面积予以登记，对一定额度范围内的超建面积在不动产登记簿和证书附记栏中注明。

自然资发〔2023〕237号文印发后建设的，按要求补办符合规划的手续或出具符合建房规定的意见后办理登记。

涉及宅基地和农房规划均未审批的，应当做好衔接，可

以合并程序、一并办理相关手续。宅基地具备登记条件的，可先行办理宅基地使用权登记，房屋具备条件后，再办理房地一体登记。

4.关于宅基地面积超标的问题。农村村民经过依法批准占用宅基地的，按照批准面积予以确权登记，超过面积标准的，区分不同历史阶段分类处理。

（1）1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村村民建住宅占用的宅基地，其范围在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大的，可按实际使用面积予以确权登记。

（2）1982 年《村镇建房用地管理条例》实施起至 1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施时止，对宅基地审核批准面积予以确权登记；超占部分已按国家和地方有关规定处理的，按处理结果予以确权登记；未进行处理的，超占面积在不动产登记簿和证书附记栏中注明。

（3）1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施后，对宅基地审核批准面积予以确权登记，超占面积在不动产登记簿和证书附记栏中注明。

（4）自 2025 年 12 月 12 日（自然资发〔2025〕217 号）印发后新审批的宅基地，严格按照审批面积确权登记，超占面积不再注记。

四、登记办理流程

鼓励以村、组为单位统一组织、集中办理，推行“送证上

门”服务，提高登记效率。

（一）申请

申请人向所在村级集体经济组织（村委会、社区）提交书面申请，同时提供以下材料:

1.不动产登记申请表（可在乡镇政务服务中心或村级服务点领取）;

2.申请人身份证明，如身份证、户口簿等;

3.宅基地或集体建设用地权属来源相关材料，如批准文件、继承证明、调解协议等;

4.房屋及土地现状材料：如地籍调查表、宗地图、房屋平面图以及宗地界址点坐标等地籍调查成果等（按申请登记类型提交资料）;

5.建筑物区分所有权的，确认建筑区划内属于业主共有的道路、绿地、其他公共场所、公用设施和物业服务用房等材料（按申请登记类型提交资料）;

6.其他必要材料(公告无异议证明、三级审核确认表等)。

（二）审核与公告

组级集体经济组织（村、居民小组）对申请材料的真实性、申请人资格、权属边界等进行初审，出具初审意见;

村级集体经济组织（村委会、社区）复核后，按规定进行公告（宅基地相关公告不少于30天，集体建设用地相关公告不少于30天），公告期间收集异议并依法处理;

乡镇人民政府（街道办事处）组织农业农村、自然资源等部门进行联合审核，出具审核确认意见，填写《云浮市农村不动产登记三级审核确认表》（统一制式）。

（三）登记与发证

经审核符合登记条件的，由所在地自然资源主管部门依法办理不动产登记手续，核发不动产权证书（纸质证书+电子证照）。

五、负面清单与工作底线

（一）严禁登记情形

对下列情形，一律不得办理不动产登记:

1.城镇居民（含回乡退休干部）违法占用农村土地建房、违法购买宅基地和农房的;

2.各类社会投资主体下乡利用宅基地建设别墅大院、私人会馆的;

3.借流转之名违法违规圈占或买卖宅基地的;

4.违法违规搞合作建房、“小产权房”的;

5.违反永久基本农田和生态保护红线管控要求建设房屋的;

6.超过可附记额度范围的超建农房，或违法占地违规建设且不具备居住功能的农房;

7.纳入农村乱占耕地建房专项整治范围农村宅基地上的房屋、集体建设用地上的建筑物（构筑物）按国家和省、市

的有关规定处理;

8.权属有争议且未解决的（争议解决后可按规定申请）。

（二）底线要求

严禁通过登记将违法用地或违法建设合法化，坚守耕地红线不突破、农民利益不受损的底线;

严格执行宅基地“一户一宅”政策，不得违规突破面积标准，不得为不符合条件的申请人办理登记。

六、工作保障

（一）加强组织领导

成立由云浮市人民政府牵头，自然资源、农业农村、住房城乡建设、公安、民政等部门参与的农村不动产登记历史遗留问题处理工作领导小组，统筹协调解决工作中的重大问题。各县（市、区）、乡镇（街道）相应成立工作专班，落实属地责任，构建“政府主导、部门联动、乡村主责、群众参与”的工作机制。

（二）部门协作联动

自然资源部门负责牵头组织实施，做好地籍调查、登记审核、证书核发和规划许可等工作;

农业农村部门负责宅基地审批、“一户一宅”认定、村级集体经济组织指导等工作;

住房和城乡建设部门负责施工许可、房屋安全鉴定、消防查验等相关指导工作;

公安部门负责户籍信息核实工作;

其他相关部门按职责做好配合工作，实现信息互通共享，推动宅基地审批、规划许可、不动产登记联审联办。

各县（市、区）政府：落实属地责任，建立健全相关工作机制，制定符合本地具体工作操作细则，组织开展各项具体工作。

（三）规范操作管理

农业农村部门会同自然资源部门统一制定《云浮市农村不动产登记三级审核确认表》《公告模板》等制式文书，确保工作标准化;

建立农村不动产登记档案管理制度，将申请材料、审核意见、公告记录、登记簿等资料分类归档，妥善保管;

加强业务培训，定期组织县、乡、村三级工作人员学习政策法规和操作流程，提高业务能力。

（四）宣传引导与监督

通过村公告栏、微信公众号、宣传手册、上门讲解等多种方式，宣传农村不动产登记政策和历史遗留问题处理规则，提高群众知晓率和参与度;

设立举报电话、意见箱等监督渠道，接受群众监督，对弄虚作假、违规登记等行为严肃查处。

七、其他事项

本意见适用于云浮市辖区农村不动产登记历史遗留问

题的处理，新建农房用地和规划管理不适用本意见相关历史遗留问题处理政策;

经批准使用集体土地建成的中小学校、幼儿园、养老服务设施、宗教活动场所、医疗设施、文化设施等公共（用）设施涉及的不动产登记历史遗留问题，参照本意见执行。

本意见自印发之日起施行，有效期 5 年。