引文格式：陈瀚祥. 福清市农房确权登记发证工作实践与思考[J]. 地理空间信息, 2023, 21(6): 93-95. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2023.06.024

# 福清市农房确权登记发证工作实践与思考

陈瀚祥[1]
（1. 福州市勘测院有限公司，福建 福州 350003）

**摘　要：**农房确权登记发证关系到广大农民的切身利益，是一项以政策为引导，测绘技术相结合的长期性工作。该工作可以有效地加强农村房地产权管理、盘活闲置房屋、助力乡村振兴。因此，以福清市农房确权登记发证工作为例，简述了确权登记发证的工作流程和内容、不同时期农房确权登记发证方案及相应的确权材料整备。分析了福清市农房确权登记发证存在的主要问题，并提出了相应的解决思路及对策，为其他地区的农房确权登记发证工作提供了一定的经验参考。

**关键词：**农房确权；登记发证；落宗定位；解决思路；福清市
**中图分类号：**P274　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2023）06-0093-03

# Practice and Thinking on Confirmation, Registration and Certification of Rural Houses in Fuqing City

CHEN Hanxiang[1]
(1. Fuzhou Investigation and Surveying Institute Co., Ltd., Fuzhou 350003, China)

**Abstract:** The confirmation, registration and certification of rural house ownership are related to the vital interests of farmers. It is a long-term work guided by policies and combined with surveying and mapping technologies. This work can effectively strengthen the management of rural real estate rights, revitalize idle houses, and help rural revitalization. Taking the rural house registration and certification work in Fuqing City for example, we briefly described the workflow and content of confirmation, registration and certification of rural house, and the schemes for confirmation, registration and certification of rural house in different periods and the preparation of corresponding rights confirmation materials. We analyzed the main problems existing in the confirmation, registration and certification of rural house in Fuqing City, and put forward corresponding solutions and countermeasures, which could provide certain experience reference for the work of confirmation, registration and certification of rural house in other regions.

**Key words:** rural house confirmation, registration and certification, locate positioning, solution, Fuqing City

《不动产登记暂行条例》规定，推进农房屋确权登记发证工作，是一项深化土地财产改革、保障农民群众合法财产的重要举措[1]。2019年，自然资源部发布了《关于进一步做好农村不动产确权登记工作的通知》（自然资登记函〔2019〕6号），同年福州市自然资源和规划局发布了《关于加快推进农房确权登记试点工作的通知》（榕自然综〔2019〕1611号）。福清市人民政府积极响应上级文件精神，结合农村地籍和房屋调查成果数据，于2020年开展了农房确权登记发证工作。

农房确权登记发证工作可以有效解决历史发证遗留问题，巩固农房产权管理。通过盘活闲置农房，释放农村沉睡资产，壮大集体经济组织经济，为振兴乡村新产业新业态发展注入新的活力[2-3]。

## 1　区域概况

福清市坐落于福建省东南沿海，是全国百强县级市之一，蕴含强大的华侨能量。福清市农房确权登记发证涉及到全市24个镇（街），共计419个行政村，发证总量约6万宗，位居福州市区（县）第一。区域道路四通八达，房屋结构以混合为主，砖石、土木结构为辅，因乡镇房屋建设缺乏总体规划，呈现出错落、不规则的特点。

## 2　确权登记发证流程和内容

### 2.1　确权登记发证流程

农房确权登记发证主要是针对地上永久性存续

收稿日期：2022-03-17；修回日期：2022-04-22。
项目来源：江苏高校优势学科建设工程资助项目（SZBF2011-6-B35）。
作者简介：陈瀚祥（1989—），工程师，注册测绘师，主要从事测绘与地理信息方面研究工作，E-mail：497543795@qq.com。

的、结构完整的农村主要房屋进行权属认定并颁发不动产证书，不包含简易房、棚房、农具房、圈舍、厕所等临时性构（建）筑物[4-5]。福清市人民政府秉承“一户一宅、法定面积、尊重事实”的原则，在有章可循、客观公正的前提下，做到妥善处理历史遗留问题、遏制违法行为、切实维护农民的合法权益，达到长效管理的目的。

确权登记发证流程主要包含确权材料整理，申请确权登记，初审，联审，公告，确权登记，发放证书7个步骤。

1）确权材料整理。确权材料全面依托于地籍房屋调查的权属数据，按照发证的要求，整理出宗地图、地籍调查表、房屋调查表、房产分层图、界址点成果表等资料，其中涉及到共墙、借墙的宗地，需要邻宗权利人签字确认，防止后续权属纠纷。

2）申请确权登记。申请人按照要求向村委会提交户口簿、身份证、土地证（房产证）、建筑规划许可证等相关材料。

3）初审。村委会、乡镇（街）国土所对申请人提交的材料进行初审，确认符合要求后签署意见。此外，根据不同宗地的申请类型，出具对应的《不动产申请书》、《农村宅基地及房屋用地、规划补办审批表》、《权属认定审核表》、《具结书》、“一户一宅”证明等材料。

4）联审。乡镇（街）国土所、村建站等相关部门现场踏勘、拍照核对，全方位对提交的确权材料进行联审，涉及到“两违”处置、审批不完整的宗地，提交对应的完善“两违”处置、完善审批的证明材料。联审合格后，各部门签署意见盖章并在系统中对电子项目进行备注说明。

5）公告。审核无误的材料按照确权登记程序发布确权公告，并在申请发证宗地所在的村委会公告栏张贴，时间必须满15个工作日。

6）确权登记。镇（街）人民政府对公告期满无异议的材料签署确权意见，不动产登记机构在收到相关申请材料后办理登记手续。创建首登发证流程，在系统中落宗定位，填写测绘属性数据，输入权利人的相关信息，生成不动产单位号最终打印不动产登记受理回执单。

7）发放证书。不动产登记机构打印出不动产权证书，申请人凭借不动产登记受理回执单领取证书。

### 2.2 确权登记发证方案及材料整备

#### 2.2.1 确权登记发证方案

在国务院、自然资源部及地方政府的文件精神指导下，福清市根据不同时期农村宅基地政策进行了分类确权登记。参照依据分别是1987年1月1日实施的《中华人民共和国土地管理法》、1993年11月1日执行的《村庄和集镇规划建设管理条例》、2016年6月17日下发的《福清市关于加强“两违”查处工作及责任追究的实施意见（试行）》。

此外1993年11月1日前的房屋，大部分可以确权不用处罚，但由于历史原因，存在一些房屋结构层数、建房时间存疑、证件不齐等客观情况，导致确权登记发证工作没有明确的政策指引。福清市各职能办通过积极沟通探讨，形成了处理意见，为后续农村老宅确权登记发证工作铺平了道路。

#### 2.2.2 确权登记发证材料整备

1）1987年1月1日前房屋。提供不动产登记申请书、身份证及户口簿复印件、权属认定审核表、不动产权属来源具结书、确权登记公告、首次登记公告、测绘报告、房屋四面照片、门牌照片等材料，需申请人、村委会、乡镇（街道）国土所、村建站、镇政府签字确认。

2）1987年1月1日（含）至1993年11月1日房屋。在1987年1月1日前房屋整备材料的基础上，增加“一户一宅”证明。

3）1993年11月1日（含）至2016年6月17日房屋。宅基地满足面积不超过200 $m^2$、建筑面积不超过1 000 $m^2$、建筑6层以下、符合土地利用总体规划和村宅规划、“一户一宅”的条件。提供不动产登记申请书、身份证及户口簿复印件、《农村宅基地及房屋用地、规划补办审批表》、首次登记公告、测绘报告、房屋四面照片、门牌照片等材料，签字确认同上述要求。

4）2016年6月17日（含）之后房屋。房屋严格按照审批文件进行确权。宅基地满足面积不超过180 $m^2$、建筑面积不超过700 $m^2$、建筑4层以下、符合土地利用总体规划和村宅规划、“一户一宅”的条件。提供不动产登记申请书、身份证及户口簿复印件、福清市城市规划区外农村村民住宅建设和用地申请表、建设用地批准书、乡村建设许可证、福清市乡村个人住宅规划条件核实意见书、首次登记公告、不动产实地查看记录表等材料，经签字确认后提交审核。

## 3 农房确权登记发证存在的问题

### 3.1 “一户多宅”现象明显

由于国家法律规范不健全，地方审批不够严谨，

农村存在宅基地私下买卖流转、实际建房超出审核范围、利用空地私下建设房屋等问题，导致出现了“一户多宅”的现象[6]。这与现行的农房确权登记发证相关政策相违背，给意向申请发证的农户带来了困扰。

### 3.2　原有权属材料与实地房屋不相符

申请发证的农户已经发了土地证（房产证），但土地证（房产证）的结构、层数、面积与实际房屋存在较大的差距，甚至出现了界线不清楚，权属存在争议等问题，这无疑给发证工作带来了挑战。

### 3.3　非农村集体经济组织成员占用宅基地

现行的政策文件明确规定申请人必须是本村集体经济组织成员，但福清市又是著名侨乡，有众多华侨和海外务工人员常年旅居国外，因升学、婚姻、服兵役、移民安置等情况户籍转到外地的情况较多，这类人群原在本村的房屋，无法享受确权登记发证的政策红利。

### 3.4　共有宗权属纠纷

共有宗由于部分拆除翻建，剩余未变化的房屋申请确权登记发证，其中的分摊面积难以认定；四至界线模糊有争议；共墙部分签字难以实现。

### 3.5　落宗定位难度大

福清市大部分的历史发证宗地存在发证权利人登记有纰漏、图形较为简单甚至还出现尺寸错误、没有实际坐标等情况，这就导致实际落宗难以把握位置，容易造成审批红线重复压盖的问题。

## 4　解决思路及对策

### 4.1　制定政策

福清市在尊重历史发证的基础上，根据实际情况，印发了《福清市农村宅基地使用权及房屋所有权确权登记实施细则（试行）》，巧妙地解决了“一户多宅”和分户确权的问题，在历史房屋确权登记发证问题上打开了突破口。具体处理方案如下：在1999年1月1日之前在名下有2处以上合法登记的宅基地、在合法取得1处农房的情况下，通过继承、司法判决的合法方式取得宅基地使用权这2种情况不属于“一户多宅”情况。与此同时，个别农户实际宅基地面积超过用地面积标准或拥有多处宅基地，具备分户条件未分户的，政策允许按照分户后的面积标准确权登记。该政策的执行切实解决了历史发证的遗留问题，极大提高了农户发证热情。

### 4.2　影像核实

根据核查申请材料，在发证系统中比对已确权的土地证形状和尺寸，通过正射影像结合实地踏勘的方式核实房屋结构、层数等信息，确保材料的真实客观性。

1）已发土地证（房产证）的结构有误。通过晒蓝图的方式修改土地证（房产证）上结构，并在《不动产登记申请书》备注栏说明。

2）已发土地证的尺寸有误。根据实测的尺寸重新出具宗地图，变更土地证的面积，并在《不动产登记申请书》备注栏说明。

3）已发房产证的层数、面积与实地不符。此类型主要集中在房屋纵向扩建，确权登记发证只认定房产证上的面积，扩建的房产面积按照相关政策文件进行处罚，并在《农村宅基地及房屋用地、规划补办申请表》中房屋权属来源备注说明

### 4.3　追寻来源

福清市通过探讨相关非农村集体经济组织成员占用宅基地的问题，结合地方政策和实际情况，出具一系列的惠农措施。

1）原为农村集体经济组织成员，因升学、兵役、婚姻、就业等正常人口迁移成为非原农村集体经济组织成员的，其在原农村集体经济组织内批准建造的宅基地及房屋，提供相关的户籍证明后予以确权登记。

2）非本村集体经济组织成员因扶贫搬迁、新农村建设、移民安置等按照政府统一规划和批准使用宅基地的，在退出原宅基地并注销登记后，由所在地镇(街)人民政府（办事处）核实情况证明，在规划审批范围内的宅基地实际使用面积予以确权。

3）1999年1月1日《中华人民共和国土地管理法》修订实施前，城市居民、华侨等非本村集体经济组织成员，合法取得的宅基地或因合法取得房屋而占用宅基地，至今未扩建，按照审批面积内的宅基地实际使用面积予以确权登记。

### 4.4　现场指界

针对共有宗地部分拆除，剩余农户申请办证的情况。乡镇国土所人员应实地勘查，让农户现场指界签字，同时，让申请发证农户放弃该共有宗地的分摊部分，出具对应的放弃声明并公示。待公示期满无异议时，提交材料申请首登办证，这项措施有效撇清了申请人和其余权利人的权属纠纷，切实保障了农户的私

（下转第111页）