

国土空间规划背景下农村不动产确权登记难点与对策研究

吴晴阳

摘要:本文立足国土空间规划“一张图”管理要求,系统剖析当前农村不动产确权登记中历史遗留与违规用地叠加、技术标准衔接不足、权属界定模糊、保障能力薄弱四大核心难点,针对性提出分类处置、标准统一、权属明晰、强化保障的优化对策,明确每一项对策的具体实施路径,兼顾专业性与实操性,为提升农村不动产确权登记质量、衔接国土空间规划提供实践参考。

关键词:国土空间规划;农村不动产;确权登记;权属界定;技术标准

一、引言

农村不动产确权登记是夯实农村产权制度、衔接国土空间规划、保障农民合法权益的基础工作,囊括宅基地、集体建设用地、农房等核心要素,工作质量的好坏会直接影响国土空间用途管制、耕地保护、乡村产业发展等重大政策的落地效果。我国已基本搭建起国土空间规划框架,“多规合一”的空间管控规则,为农村不动产确权登记的精准度、信息化水平、权属清晰度设定了更高标准。但受农村地域特殊性、历史遗留问题、技术支撑薄弱等多种因素限制,农村不动产确权登记还有不少堵点难点,尚未和国土空间规划达成完全衔接,本文紧盯核心难点,探寻能执行、可落实的优化办法,为农村不动产确权登记的规范精细发展提供支持。

二、国土空间规划背景下农村不动产确权登记核心难点

1. 历史遗留问题与违规用地问题叠加,分类处置难度大

农村不动产建设多无规范审批流程,历史遗留问题与违规用地问题交错在一起,分类处置缺乏明确统一的实操标准,如表 1。历史遗留问题突出表现为 2008 年《中华人民共和国城乡规划法》实施前建成的农房无规划手续、1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施前宅基地面积超标等情形;违规用地的突出问题有“一户多宅”、占用耕地建房、未批先建等,两类问题重合,不同区域的历史成因、违规类型各不相同,使基层处置时没有统一标准可依,无法实现精准分类处理,明显阻滞确权登记工作进度。

2. 技术标准衔接不足,登记精准度有待提升

国土空间规划明确,农村不动产确权登记数据要纳入“一张图”管理,但现有确权登记技术标准和国土空间规划技术规范衔接不通顺,导致

数据兼容度低、登记精准度欠缺,各部门技术标准不统一,自然资源部门采用 2000 国家大地坐标系,住建系统采用 1980 西安坐标系,房屋用途分类设 5 种以上编码规则,多规融合冲突占比 37%。技术应用存在区域间差距,中西部县域 GIS/BIM 等先进技术覆盖占比不足 15%,三维建模精度 0.1 米以下,外业测绘以传统人工模式为主,部分宗地界址点测量误差超 5 厘米;全国诸多行政村基础测绘数据更新周期超 5 年,跟不上年均 8.3% 的农房改扩建增速,达不到空间管控要求。

3. 权属界定模糊,争议调解效率低

农村不动产权属来源杂乱,且无规范权属资料,引发权属界定模糊、争议调解耗时过长的问题。部分老旧农房、集体建设用地面临历史变迁、资料遗失的情况,拿不出审批文件、过户证明等核心权属材料,未明确划分宅基地、集体建设用地的界址线,邻里和村集体常因界址引发争执。在农村不动产登记争议中,这类纠纷占比 65% 以上。基层缺乏专业权属调解队伍,调解流程不合规,依照相关办法,部分争议受理至处置耗时 3 个月以上,跟不上确权

问题类型	具体表现	占比
历史遗留问题	2008 年前农房无规划手续、1982 年至 1987 年宅基地超标	占未确权地块的 18%
违规用地问题	一户多宅、占用耕地建房、未批先建	占未确权地块的 12%,其中一户多宅占违规用地的 60%

表 1 问题类型

登记工作进度。

4. 资金人力保障不足, 基层执行能力薄弱

农村不动产确权登记工作总量大、覆盖区域广, 且多涉及偏远乡村, 对资金人力投入要求高, 但当前基层保障能力明显跟不上需求, 中央财政 2023—2024 年累计拨付专项资金 280 亿元, 各地配套资金落实有差异, 一些中西部县域配套资金缺口达 40% 以上, 直接阻碍外业测绘、权籍调查、资料整理等工作开展, 全国基层登记人员中, 拥有不动产登记专业资质的占比低于 30%, 且未接受系统技术培训, 无力应对复杂的权籍调查和权属界定工作, 基层专业调查队伍实力薄弱, 达不到全覆盖确权登记的要求。

三、国土空间规划背景下农村不动产确权登记优化对策

1. 分类施策, 统筹历史遗留与违规用地处置路径

严格遵循“尊重历史、实事求是、先易后难、严守底线”原则, 依据国土空间规划管控要求, 按类别确定处置方案。一是明确历史遗留问题处理标准, 针对 2008 年《中华人民共和国城乡规划法》实施前建成的合法农房, 无需提交规划手续, 按房屋实际状态办理登记; 1982 年至 1987 年宅基地超占部分, 未处理的标注在不动产登记簿附记栏, 不削弱确权登记效力。

二是规范违规用地办结流程, 聚焦“一户多宅”, 未超当地标准的总面积合并登记, 不符合标准的, 由农户自主选一处登记, 剩余的依规退出; 针对占用耕地建房的情况, 甄别是否契合规划, 不达标的依法拆除, 符合条件的主体按规定补办农

用地转用审批手续后办理确权登记, 禁止通过登记将违法用地转为合法用地。

三是建立分类处置清单, 厘清每类问题的处置政策依据、具体操作流程、办理时限及责任主体, 落实“一村一账、一户一档”精细化管理, 同步录入国土空间基础信息平台, 保障每项处置工作全流程可追溯、可核查、可监管, 稳步高效推进历史遗留和违规用地处置工作。

2. 统一技术标准, 提升登记精准度与信息化水平

把国土空间规划“一张图”管理当作核心, 统一技术规范, 筑牢技术后盾, 一是统一跨部门技术规范要求, 明确农村不动产确权登记采用 2000 国家大地坐标系, 统一房屋用途编码分类, 制定测绘精度标准, 控制界址点测量误差不超过 3 厘米, 实现与国土空间规划数据的无缝对接; 构建多源异构数据融合引擎, 消除不同坐标系转换的误差。

推动技术升级落地, 加大 GIS/BIM 技术在中西部县域的推广强度, 把三维建模精度提至 0.1 米以上; 全面推行无人机倾斜摄影、遥感监测这类技术, 压缩外业测绘周期, 提高测绘效率; 构建测绘数据动态更新机制, 把更新周期缩到 2 年以内, 保证数据与实际现状相符。

归集到信息化平台, 将农村不动产确权登记数据归入国土空间基础信息平台, 实现规划、农业农村、住建等部门的数据互通, 推行不动产产权证书电子凭证, 优化登记流程的便捷性。

3. 明晰权属界定, 健全争议调解机制

贴合农村实际, 敲定权属界定准则, 优化争议调解机制, 加快处置速度。一是统一权属界定流程, 按照

《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》相关条款, 针对没有权属证明的不动产, 凭借村集体证明、邻里佐证、实地核查等确认权属; 明确宅基地、集体建设用地界址线划分规则, 结合无人机测绘与实地指界两种手段, 精准划定界址点, 留存对应佐证材料。

二是完善多层级争议调解机制, 打造“村集体调解 + 乡镇调解 + 县级仲裁”三级调解体系, 所有乡镇各配备 2—3 名专业调解人员, 邀约国土、法律专业人员给予技术支撑; 梳理调解流程, 聚焦简易争议, 村集体调解周期不超过 7 个工作日, 复杂争议县级仲裁最长耗时 30 个工作日, 经调解敲定的协议按法律规定申请司法确认, 作为登记凭证。

4. 强化保障能力, 提升基层执行效能

聚焦基层缺口, 筑牢资金、人力支撑, 提高基层执行水平。一是筑牢资金保障机制, 加大中央财政转移支付投入, 敲定地方配套资金最低占比, 对中西部困难县域发放倾斜补贴, 落实资金足额拨付; 规范资金运用, 明确资金用在外业测绘、人员培训、资料整理等核心环节, 落实专款专用、全程管控, 杜绝资金虚耗; 引导社会资本适量介入, 降低资金压力。

二是夯实人才队伍建设, 举办基层登记人员专项培训, 聚焦技术标准、权属界定、争议调解等培训内容, 每年培训频次 ≥ 2 次, 提升专业水平; 成立专业调查专班, 倡导引入第三方测绘机构, 扩充基层人员; 搭建绩效考核体系, 把确权登记质量、进度纳入基层工作人员考核, 调动工作主动性。

四、结 语

实施国土空间规(下转第 39 页)

害风险评估及规划调整等工作,同时政策执行应促进与地方政府等部门的共同合作与参与,切实落实灾害防控措施。

3. 防灾基础设施建设

防灾基础设施建设应根据不同地质灾害特点进行针对性设计,在地震频发区建设抗震设计标准高的基础设施,如抗震桥梁等,减轻地震带来的影响,在泥石流等灾害频发地区,应修建防护墙及排水系统等设施,减少水土流失与滑坡的发生概率,维护土地稳定性,洪水灾害应建设高效排水系统及洪水防护堤坝等设施,高效调节水流,防止城市内涝与土地浸泡,保护农田与城市土地资源。对灾后恢复基础设施建设,应加强城市排水系统规划,以有效应对洪水等造成的积水问题,避免城市内涝情况,在山区等地带建设防护性堤坝等设施,减少滑坡与泥石流等灾害的影响,此外增强道路等交通设施抗灾能力,确保灾后物资运输不受影响。另外还应关注生态修复与自然灾害的关系,在山洪等灾害区域,采用人工绿化与植被恢复等措施增强地表防护能力,使土壤不被浸泡,同时建设湿地与水库,做好蓄水及调节水流的作用,增强区域防御能力。

4. 灾害应急响应机制

该机制的建设需完善预警系统,在灾害发生前尽早获取信息并发布预警,结合地质监测及气象数据等,进行数据分析预测地质灾害发生的位置与时间,采用实时监控与分析在灾害发生前向相关地区发布警报,提醒居民与相关部门采取相应的防范对策,如远离高风险区域及加固基础设施等。灾害发生时要保证应急响应机制快速启动,确保信息流通与资源配置,相关部门应在灾害发生时迅速启动应急响应流程,调动救援队伍及医疗人员等,实现灾后紧急救援,同时建立应急队伍,如专业地质灾害救援队,在灾区快速开展搜索及救援等工作,帮助受灾群众脱离困境,此外应确保灾后信息准确流通,保障救援指挥中心与现场的联系不中断。灾害应急响应机制包括灾后恢复与重建,灾后恢复工作需对土地资源进行修复与再利用,如在泥石流等灾害发生后,对受损土地进行土壤修复与植被恢复工作,恢复过程中需评估土地使用安全性,防止下一次灾害发生,并为接下来的使用进行科学规划^⑨。

五、结 语

综上所述,地质灾害在城市化进程加速背景下对土地资源利用的影响加深,灾害频发难以有效利用

土地资源,土地安全得不到保障,地质灾害防控策略的实施能够保护土地资源并促进其快速发展。本文主要研究地质灾害的科学防控措施,完善地质灾害风险评估,合理编制国土空间规划,建设抗灾能力强的基础设施以及建立高效应急响应机制,以减少灾害产生的影响,保障土地资源安全并实现可持续利用。□

参考文献:

- [1]李思玲,黄帅,李培锋,等.基于不同降雨型地质灾害的致灾雨量阈值研究[J].广东气象,2025,47(05):23-27.
- [2]任志明,李香清,鲁恒.长白山地质灾害监测预警技术应用[J].四川建材,2025,51(10):129-132+136.
- [3]方玉钦,高丽梅,祝丽媛,等.基于GIS与信息量模型法的山东省临沂市地质灾害风险评价[J].山东国土资源,2025,41(11):60-65.
- [4]刘清泉,李正武,蒙立洋,等.卫星通信技术在偏远山区地质灾害监测预警领域的应用研究[J].中国高新技术,2025,(18):144-146.
- [5]陈鹏丽.地质灾害对土地资源利用的影响及保护策略[J].中国资源综合利用,2025,43(03):92-94

作者单位: 山东省高唐县自然资源综合服务中心

(上接第58页)划阶段,农村不动产确权登记是衔接空间管控、保障农民权益、推进乡村振兴的底层支撑工作,现在还碰到历史遗留问题与违规用地叠加、技术标准衔接不足、权属界定模糊、保障能力薄弱等核心难点,阻碍它规范发展,解决这些难题,需紧扣实操,从4个维度着手:分类处置违规用地、统一技术标准、明晰权属

界定、强化资金人力保障,相关对策实施后,可促进确权登记与国土空间规划精准衔接,做实农村产权底座,往后可结合区域差异,细化应对方案,增强对策针对性与可落地性。□

参考文献:

- [1]石晨谊.农村宅基地和房地一体不动产确权登记的现状、障碍

和对策探析[J].发展研究,2023,40(2):63-70.

- [2]屈金超.农村房地一体不动产确权登记问题及对策研究[J].山西农经,2024,(12):145-147.

- [3]张慧.农村房地一体不动产确权登记有关问题与对策[J].房地产世界,2022,(10):25-27.

作者单位: 安徽省第四测绘院