

乡村振兴背景下农村不动产确权登记发证现存难点与完善路径研究

杨慧娟

禄劝彝族苗族自治县自然资源局 云南 昆明 650000

【摘要】：农村不动产确权登记发证属于自然资源管理领域的基础性制度建设，直接关系广大农民群众的财产权益保障，也是乡村振兴战略实施的重要支撑条件。农村土地制度改革深化、农村集体经济发展以及乡村治理体系完善，均与该项工作推进程度存在直接关联。制度设计、技术操作、组织实施等多个层面的现实挑战，对当前农村不动产确权登记发证工作的整体进度与成果质量形成制约。从制度演进与实践运行双重视角切入，系统梳理现存难点并剖析深层成因，结合乡村振兴战略总体要求提出针对性完善路径，对于推动农村不动产统一登记制度落地见效、激活农村资源资产要素、助力乡村全面振兴兼具理论价值与实践意义。

【关键词】：乡村振兴；农村不动产；确权登记；权属界定；制度完善

DOI:10.12417/2705-0998.26.11.042

引言

乡村振兴战略的全面推进，对农村土地制度改革与农村治理体系建设提出更高要求。农村不动产确权登记发证作为农村产权制度改革的基础环节，是明晰农村土地产权关系、保障农民财产权益、促进农村资源要素市场化配置的重要前提。结合乡村振兴战略总体部署与农村不动产确权登记发证工作实际，深入分析现存难点及其成因，探索符合农村实际、适应乡村振兴需求的完善路径，对于推动农村不动产登记工作高质量发展、服务乡村全面振兴具有重要现实意义。

1 农村不动产确权登记发证的制度基础与价值意蕴

1.1 农村不动产确权登记的制度内涵与演进脉络

不动产统一登记制度体系中，农村不动产确权登记占据重要位置，涵盖农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权、土地承包经营权以及房屋所有权等多项不动产权的登记发证。从早期土地登记与房屋登记分散管理，到不动产统一登记制度确立，再到农村不动产确权登记发证工作全面铺开，该项制度经历逐步演进的发展过程，制度体系不断健全，登记范围持续扩大，登记程序日益规范。依法确认不动产权的归属与内容，是农村不动产确权登记的核心所在，通过法定程序将物权变动情况记载于不动产登记簿，赋予物权公示公信的法律效力。物权法定构成这一制度安排的基本原则，农村土地制度的特殊性也得到充分考量，在坚持农村土地集体所有的前提下，农户合法财产权益的保障受到重视。伴随制度持续演进，相关法律法规不断完善，技术标准逐步统一，工作机制日益健全，为农村不动产确权登记发证工作的规范开展提供制度

保障。

1.2 乡村振兴与农村不动产确权登记的内在关联

乡村振兴战略总要求涵盖产业、人才、文化、生态、组织等多个维度，农村不动产确权登记发证工作与其中各个维度均存在紧密的内在联系。产业兴旺维度上，明晰的不动产权构成农村资源资产市场化配置的基础，确权登记发证对盘活农村闲置土地与房屋资源具有促进作用，能够为乡村产业发展提供空间载体与要素支撑，推动农村集体经济发展与农民增收致富。生态宜居维度上，确权登记发证有助于规范农村建设用地秩序，对违法占地与乱搭乱建现象形成遏制，为乡村规划实施与人居环境整治提供产权依据，推动乡村生态环境改善与美丽乡村建设。乡风文明维度上，产权明晰能够减少因权属不清引发的邻里纠纷与社会矛盾，促进农村社会和谐稳定。治理有效维度上，不动产登记成果构成乡村治理的重要基础数据，可为村级组织建设、集体经济管理、公共服务供给提供决策参考，提升乡村治理的精细化与科学化水平。生活富裕维度上，确权登记发证赋予农民更加充分的财产权利，为农民财产性收入增长创造条件。

1.3 农村不动产确权登记发证的功能定位

农村不动产确权登记发证承载多重功能价值，在自然资源管理、农村改革发展、农民权益保障等多个领域发挥重要作用。资源管理视角下，确权登记发证构成摸清农村不动产底数、掌握土地利用现状的重要手段，可为国土空间规划编制、耕地保护、用途管制等工作提供基础数据支撑，提升自然资源管理的精准性与有效性。

制度改革视角下，确权登记发证构成农村土地制度改革的前置性工作，是推进宅基地制度改革、集体经营性建设用地入市、土地承包经营权流转等改革任务的基础条件，产权明晰构成改革顺利推进与改革成果巩固的前提。权益保障视角下，确权登记发证通过法定形式确认农民的不动产权利，为农民财产权益提供法律保障，对增强农民财产安全感、维护农村社会和谐稳定具有积极作用。经济发展视角下，确权登记发证有助于激活农村沉睡的资源资产，推动农村产权流转与市场化配置，为农村集体经济发展注入新动能，拓宽农民增收渠道^[1]。

2 乡村振兴背景下农村不动产确权登记发证现存难点

2.1 权属界定层面的复杂性问题

确权登记发证工作的核心环节在于权属界定，同时这也是难度最大的环节之一。受历史因素影响，农村地区不少不动产的权属来源资料不够齐全，部分土地与房屋的取得缺乏完整的审批手续与权属证明，权属认定面临较大困难。农村土地制度经历多次调整，不同时期的政策规定存在差异，导致部分不动产的权属关系错综复杂，宅基地取得、集体建设用地使用、土地承包经营权流转等方面的历史遗留问题处理难度尤为突出。农村家庭成员结构变化频繁，婚嫁、继承、分户等因素引发的产权变动较为普遍，相关变动往往未及时履行法定程序，实际权利状况与登记记载之间形成偏差，权属界定的复杂性由此增加。部分地区存在的一户多宅、超面积占用、违法违规建房等现象，涉及政策把握与利益平衡的双重考量，处理标准难以统一，处理不当容易引发新的矛盾纠纷。权属争议同样构成影响确权登记进度的重要因素，邻里之间、村组之间因土地边界、房屋归属等问题产生的争议不在少数，争议调处需要耗费大量时间与精力。

2.2 技术操作层面的现实障碍

农村不动产确权登记发证具有较强的技术性，地籍调查、房产测量、数据建库等多个技术环节构成工作主体，技术操作层面同样面临不少现实障碍。农村地区地形地貌复杂多样，部分山区、丘陵地区交通不便，测绘作业难度较大，工作效率与成果精度均受到影响。农村房屋建设缺乏统一规划与标准，房屋形态各异，结构类型多样，部分房屋建设年代久远，墙体破损、界线不清，房产测量面临较大困难。农村不动产数量庞大、分布分散，全覆盖的权籍调查与测量工作需要投入大量人力物力，工作任务繁重，时间周期较长。数据整合与建库方面，不同时期、不同部门形成的不动产数据标准不统一、格式不一致，数据整合难度较大，部分历史数据质量不高，存在缺失、错误等问题，数据库建设的质量与进度受到影响。信息化建设方面，部分基层地区的信息化基础设施相对薄弱，专业技术人员不足，软硬件条件难以满足不动产登记信息化建设的需要^[2]。

2.3 组织实施层面的协同困境

农村不动产确权登记发证工作涉及自然资源、农业农村、住建、财政、司法等多个部门，乡镇、村组等基层组织也参与其中，组织实施过程中面临多部门协同的现实困境。部门之间的职责划分与工作衔接机制不够健全，职责交叉或管理真空的现象时有发生，工作的整体推进效率受到影响。不同部门掌握的数据资源共享不够充分，信息壁垒尚未完全打破，重复调查、重复采集等问题由此产生，工作成本增加的同时，数据的一致性与准确性也受到影响。基层工作力量相对薄弱，乡镇一级的不动产登记机构与人员配置不足，村组干部的专业能力有限，繁重的确权登记工作任务难以得到有效承担。工作经费保障方面，农村不动产确权登记发证工作需要大量经费投入，部分地区财政压力较大，经费保障不够到位，工作的顺利开展与质量控制受到影响。群众参与度方面，部分农民群众对确权登记发证工作的认识不够充分，参与积极性不高，配合度有待提升，外出务工人员较多的地区尤为明显。

3 乡村振兴背景下农村不动产确权登记发证完善路径

3.1 健全权属争议调处与历史遗留问题解决机制

权属界定复杂问题的破解，有赖于权属争议调处机制的健全与历史遗留问题解决办法的完善。坚持依法依规与尊重历史相结合的原则，针对不同类型的历史遗留问题分类制定处理政策，明确处理标准与操作流程，为基层工作提供政策依据。多部门联合的权属争议调处机制有待建立，自然资源、司法、信访等部门的协作配合需要加强，争议调处的工作合力由此形成，争议解决的效率与公正性得到提升。基层组织的作用需要充分发挥，依托乡镇、村组的力量深入开展权属调查与纠纷排查，将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。调解方式在权属争议解决中的运用需要得到重视，引导当事人通过平等协商、互谅互让的方式解决纠纷，行政裁决与诉讼的数量相应减少，争议解决成本得以降低。权属来源资料的收集与认定需要加强，通过查阅历史档案、走访知情人员、收集旁证材料等多种方式，尽可能还原权属取得的真实情况，为权属认定提供事实依据。对于手续不全但符合相关规定的不动产，本着尊重历史、实事求是的原则，完善相关手续后予以确权登记^[3]。

3.2 优化技术标准与提升信息化建设水平

技术操作层面障碍的破除，需要权籍调查技术标准的优化与不动产登记信息化建设水平的提升。结合农村地区的实际情况，完善农村不动产权籍调查的技术规范与标准体系，明确不同地形条件、不同房屋类型的调查方法与精度要求，技术标准的适用性与可操作性得到提高。新技术在权籍调查中的应用需要加强，充分利用航空摄影测量、无人机航测、卫星遥感等技术手段，调查工作的效率与成果精度得到提高，外业作业强度

相应降低。不动产登记数据库建设需要推进,统一数据标准与格式,加强数据质量控制,登记数据的准确性、完整性与一致性得到保障。不动产登记信息平台建设需要加快,完善平台功能,提升平台的稳定性与易用性,为登记业务办理、数据查询分析、信息共享交换提供技术支撑。不动产登记信息与相关部门信息系统的互联互通需要加强,信息壁垒得以打破,数据共享与业务协同得以实现,重复调查与重复采集得以避免。基层技术人员的培训力度需要加强,基层工作人员的专业技术能力与业务水平得到提升^[4]。

3.3 完善多部门协同与基层工作保障体系

组织实施层面协同困境的破解,需要多部门协同工作机制的完善与基层工作保障体系建设的加强。政府主导、部门协同、上下联动的工作机制有待建立健全,各部门的职责分工得到明确,部门之间的沟通协调与工作衔接得到加强,工作合力由此形成。自然资源、农业农村、住建、财政、司法等部门的协作配合需要加强,常态化的联席会议制度与信息共享机制有待建立,确权登记发证各项工作得到统筹推进。基层工作力量建设需要加强,乡镇不动产登记机构的人员配置得到充实,村组干部的业务培训得到加强,基层工作人员的政策水平与业务能力得到提升。经费保障力度需要加大,农村不动产确权登记发证工作经费纳入财政预算,工作开展所需的人员、设备、技术等

各项经费得到落实。宣传引导工作需要加强,通过多种渠道与形式广泛宣传农村不动产确权登记发证的政策意义、办理流程与权益保障,农民群众的知晓度与参与度得到提高。登记服务模式需要优化,便民利民的服务举措得到推行,上门服务、预约服务、延时服务等服务形式的开展,为农民群众办理登记业务提供便利^[5]。

4 结语

综上所述,农村不动产确权登记发证是乡村振兴背景下一项重要的基础性制度建设,事关广大农民群众的切身利益,也关系到农村改革发展的全局。当前农村不动产确权登记发证工作在权属界定、技术操作、组织实施等方面仍面临不少难点与挑战,这些问题的产生既有历史原因,也有现实因素,需要从制度、技术、机制等多个层面系统谋划、统筹推进。健全权属争议调处机制能够为确权登记工作扫清产权障碍,优化技术标准与信息化建设能够提升工作的质量与效率,完善多部门协同与基层保障能够强化工作的组织支撑。乡村振兴战略的全面推进为农村不动产确权登记发证工作提出更高要求,也带来新的发展机遇。随着农村土地制度改革的不深化与不动产统一登记制度的持续完善,农村不动产确权登记发证工作必将朝着更加规范、更加高效、更加便民的方向发展,为乡村全面振兴提供坚实的制度保障与产权支撑。

参考文献:

- [1] 席静玮.河南 X 县农村房地一体确权登记工作存在问题与优化对策研究[D].郑州大学,2024.
- [2] 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+111.
- [3] 刘全海,蒋益舟,曹峰,等.房地一体农村不动产登记发证辅助生产软件开发与实践[J].城市勘测,2022,(5):1-5.
- [4] 柴红杰,张士强,石志红,等.关于农村房地一体不动产登记发证工作的思考——以濮阳市为例[J].资源导刊,2022,(10):20-21.
- [5] 朱鼎杰.吴中区农村宅基地不动产登记发证政策执行问题研究:以 T 村为例[D].苏州大学,2022.