

农村房地一体不动产确权登记问题及对策

文 / 韩 慧 颖上县不动产登记中心

摘要：伴随我国经济水平的不断攀升，新农村建设规模进一步扩大，农村房地一体不动产确权登记工作得到了更好的贯彻实施，通过确权登记工作可以切实保障农民的利益，但因为该项工作目前是初始阶段，所以在落实过程中存在一系列问题。本文在此背景之下首先探讨了农村房地测量的相关技术，然后阐述了具体登记过程中的相关问题，如管理不规范、准备不够完善、工作量大、专业素质较差、规划能力不足、监管不足等等。针对上述问题提出相应的改进对策，包括强化基层管理能力、加强宣传、提升人员素质、采用科学技术、健全管理机制等等，希望通过本文的论述进一步推动农村房地一体不动产确权登记工作水平的提升。

关键词：农村房地一体不动产；确权登记农村房地测量

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.007

引言

随着我国政府对农村房地一体确权登记的逐步推进，目前登记工作处于关键阶段，但由于目前仍处于起始阶段，而且我国农村人口基数众多，长期以来没有切实开展确权登记工作，与城市相比较而言仍处于较落后的局面，农村房地一体不动产确权登记工作推动极为缓慢，很多工作细节不够完善，城市与农村之间的差异日渐加大。积极推动农村不动产确权登记的进程能够稳定农村的社会秩序，推动农村经济发展，进一步推动城乡一体化目标的实现，切实保障农民住房所有权的有效落实，使农村居民的安全感增强。由于现阶段农村房地一体确权登记工作仍然有较多的问题需要解决，所以为了有效提升农村房地一体确权工作水平，促进登记工作的全方位发展，应当积极结合问题采取必要的对策。本文重点探讨了目前农村房地一体确权工作的具体问题，并阐述了相应的改进措施。

一、农村房地一体不动产确权登记关键内容与技术

（一）技术路线

依据我国及省相关标准要求，参照规程内容，基于充分满足确权登记发证背景下，收集农村地籍调查数据，全面调查不动产登记数据，采用权属调查及不动产测绘技术，进一步完善不动产权属调查资料，健全宅基地不动产权属调查资料，补充不动产测绘图件等内容。采用总登记方法对权籍进行统一并且造册，具体包括宅基地、集体建设用地、地上相关构筑物及建筑物等，针对与条件要求相符的进行造册，对权籍进行统一并且发证，如图1所示为具体流程。

（二）档案数据整理

在档案数据整理过程中，因为历史宅基地档案资料针对图形文件不够明确，而且四至关系也不够清楚，由于年代比较久远，并且当时的图形与四至图均是手绘的，其中的很多内容在发生改变时未能及时进行更正，如房屋地址、四至图的权利人、相关路名等等，难以对对应得上现阶段的情况，造成了无法精确使宗地位置与证件相互对应的问题。所以为了实现档案数据空间落宗，要基于相关的调研数据，科学匹配档案数据、证载信息数据、

农调数据等内容。具体匹配方式包括三个类型，即精确匹配方式、不匹配、进一步核实方式，具体要结合实践进行确定，然后创建房地一体数据库，根据后期确权登记以及具体调查进行库档挂接。如图1所示。

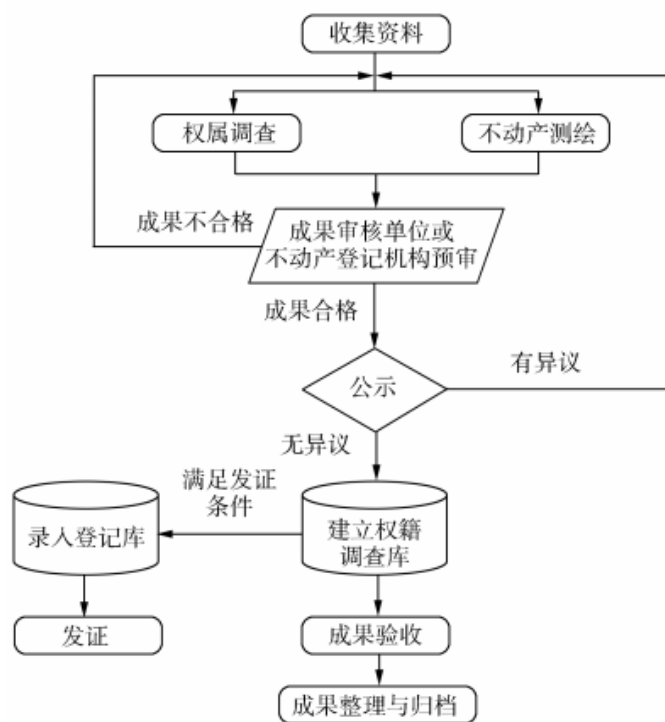


图1 总体流程图

通过对农调与宅基地档案数据的交互比较创建统一管理数据库，产生房地一体初始库，具体可采取落宗分析及档案挂接、分类分层等方法进行创建，为后期的相关调查工作打下良好的基础。

（三）工作底图制作

为切实提升工作底图制作效率，可以基于初始数据库，充分利用先进的互联网技术与云数据技术，重点分析空间数据，可采取空间叠加方法实现，对相关要素图层因素进行提取，包括房屋与宗地等因素，套合基础性资料，包括地籍子区与区、行政区划、最新的正射

影像图等内容,对各个宗地代码进行预编处理,完成后全部整合到电脑中,以便于在现场进行调查时,可以精准地对工作底图数据进行调阅。

(四) 权属调查

由于该项目属于总登记内容,面临着任务重且工期紧张的现状,为切实提升收件工作效率,应当激发村委干部的积极性,在登记前期与村委干部做好协调和沟通工作,可以将社为具体单位,对房地一体收件清单进行发放,对权属资料进行必要的收集,具体包括合法的产权证明、户口本、权利人的身份证明等等内容。可以基于农村地籍调研结果数据进行重点核实,如房屋面积、结构、层数、性质、权利及来源证明等等内容。但是由于众多因素的影响,如权利人不配合或者外出等,造成了权利人无法到达调查现场进行指界,或者在调查完成后无法签字盖章,严重拖延了调查进度,导致具体调查工作既耗时又费力。为切实推进项目工作进度,要利用好农村地籍调查的界址点数据,对指界整体流程进行必要的简化。如果界址比较清楚,并且通过村社进行公示后,村民对农调内容无任何异议时无须重新指界。如果界址点出现改变,或者村民有不同的意见时,应当进行现场指界。如果本宗地与邻边宗地有贴墙、借墙、共墙的现象,需要通过双方联合指界。针对其他状况还可以采取单边指界方式。完成后公示指界的结果,积极复核改进出现异议的调查结果,切实提升工作效率。

(五) 不动产测绘

以往传统的野外测量方法存在较大缺陷,如测量效率低、测量周期长、人力物力投入大等,在众多因素的影响下难以保障房地一体项目实施进度。可以利用无人机设备,在设备上配置多个相机镜头,多角度进行数据的采集,包括倾斜及垂直角度等,进行无人机倾斜摄影测量的拍摄流程。即多角度原始航拍影像→像控布设与采集→空三加密解析→自动匹配建模→裸眼三维采集,实现基于倾斜影像的大比例尺矢量采集。测量图成果精度能够充分满足需求,达到 cm 级,与传统野外测量方法相比较而言,新型倾斜影像测量方法可以有效提高测图精度和测量效率,同等数量测量人员测量时间由原来的 20 天减少到 4 天,内业成图由原来的 12 天减少到 6 天,效率提高了两倍。

(六) 成果公示

审核单位对成果进行调查,检查无异议后,进行公示、拍照、存档。权籍调查成果公示时间要求三十天,包含公示表和图。如果在公示后权利人有异议可填写异议申请表向上提交,作业人员重新回到现场给予核实,发现问题的话进行及时更正并且再次公示。如果权利人无异议,可重新拟制不动产调查登记表由权利人签章并确认。

二、农村房地一体确权登记过程中存在的问题

(一) 管理不规范

经过现场对确权登记工作的调查,发现存在一系列问题,主要包括一户多宅、农村宅基地面积超标、历史遗留问题突出、相关政策法规不完善、建房审批管理不

规范等。目前农村很多农民在没有拆除原有住宅的情况下就新建了房屋,由于需要继承上一辈的房产,而自身又新建了房屋,因此导致了一户多宅问题。再者,有些农村居民房屋购买年代较久远,销售合同没有留存,或者在变更时未签定变更协议,造成了所有权难以明确,严重拖延了后期的工作,使后续宅基地确权困难、注册与认证周期长,需要多个审批部门在不同阶段进行审批,另外还有些所有权信息有缺失。而随着农村居民生活水平不断提升,收入也在持续增加,农民对居住房屋的需求量加大,但与其相关的法律和法规等仍不够完善和健全,所以造成了大量农村房屋重建占用了公共区域,以及占用了耕地,或者使居住房屋面积超出标准要求,或者超出高度要求。

(二) 前期工作准备不足

进行登记认证的前期,村委会的宣传力度不足,由于农民受教育程度不高,不够了解登记认证工作的重要性,因此没有引起充分重视,对确权调查工作有抵触情绪。另外,由于传统确权登记相关资料主要以纸质材料为主,有些村民没有妥当保管好相关材料,导致一部分的确权认证信息丢失。第三,由于农村干部综合能力较低,没有充分掌握调查登记相关内容,因此造成很多问题的发生,如未及时提交信息、在调查和登记过程中没有积极配合的态度,或者由于担心罚款、面积超标等问题对调查工作有抵触情绪。第四,部分村民由于外出务工造成调查期间无法到现场进行相关资料的确认,造成了权利人未及时盖章签字,使整体确权工作未能如期完成。

(三) 工作人员专业素质不高

由于农村房屋比较分散,而确权登记过程需要足够的信息量,所以实施过程中不但需要充足的资金,还需要很多人力操作,而且登记和认证工作时间长,调查工作量大,行业内部数据的收集和存储烦琐,需要大量熟悉业务的人员来实施,同时对人员的专业要求高。但基层政府部门和村委会的工作人员不专业,需要依靠专业人员指导,导致工作进展缓慢。此外,相关部门缺乏有效的激励制度,员工积极性不高,农村法律限制相对宽松,登记人员的业务素质不均衡,登记容易发生错误。

三、改进农村房地一体确权工作的措施

(一) 合法合理分类处理既定事实

在调查和登记过程中,权利确认和登记服务必须严格按照现有的政策和法规行事,不明确的问题必须根据实际情况进行核实和登记。首先,调查和登记必须严格按照现行的指示和条例进行,并在必要时进行检查和登记。管理层需要准确地分析和处理现有的数据,结合现行的法律法规,确定相关权利人的所有权,按照登记规程记录产权人登记的相关信息,消除重叠的部分。其次,实际建筑面积达到批准标准并超过原批准面积的,必须以充足的剩余土地的形式妥善、合法地解决上述问题,以保护农民的合法权益。再者,应该对不同的情况采取不同的措施。例如,应该为因城市化而移民的农村居民制定特别指导方针,以确保他们的财产得到登记。空置的房屋如严重受损和废弃

的,以及没有主人的房屋,应根据实际情况进行详细调查和登记或处理。在土地使用权不能登记的情况下,应进行彻底调查,查明问题,并按照法律法规加以处理。总之,对发生事实进行合法合理的分类和处理,可以指导基本管理的标准化,确保农村财产和土地综合确认的顺利进行,保护农民的合法权益。

(二) 落实工作统筹责任

在农村房地一体确权登记发证工作的前期,应当充分落实工作的相关职责。由政府出面进行全面总动员,将主体责任有效落实,积极推动和开展相关的宣传工作。具体责任应当落实到村,由村委组织相关人员进行宣传,可以利用先进的广播技术和媒体等宣传手段,如电视、抖音、快手、广播等媒体。村委干部要对自己职责下的村民进行有效沟通和协调,针对无法到达现场的村民,如外出务工的、暂时不能回到村里需要提供资料的人员,可以利用微信和电话录音方法进行调查或者通过村干部以及家人代理,要在规定时间范围内及时有效的收集好全部资料,针对有些村民不理解、不配合的行为,要有耐心,认真详细地进行讲解。使村民能够认识到推动农村房地一体确权登记工作的重要意义,激发大家主动参与的积极性,让村民们愿意主动来到负责部门进行确权登记,积极配合村委干部高效率地完成登记工作。

(三) 运用互联网+技术提高工作效率

由于农村房地一体确权登记工作具有较强的专业性,必须由专业能力较强的登记人员实施。因此,对确权登记的工作人员专业能力要求较高,要求他们应当具备较强的业务水平以及专业知识,要积极引进先进的科学技术,如互联网+技术等。引导高素质专业人员到确权登记工作一线来,要做好切实有效的培训工作,帮助专业人才掌握登记的先进方法,吸取先进的经验,并且引用实践案例与本地的实际状况相结合,以确保科学推进农村房地一体确权登记工作质量。再者,要积极创建奖惩机制,进一步强化对确权登记工作人员的绩效考核。针对在工作当中业绩比较突出的登记人员要采取精神或物质奖励等方法,而对于未按规定严格操作的人员要进行必要的惩罚。采取科学手段使登记人员的积极性得到提高,强化工作人员工作规范化,打造出高水平、高能力的确权登记人员团队。由于以往调查登记方法已经不具备优势,不但浪费大量的资源,也需要投入较多数量的登记人员,而采用互联网+技术能够有效整合相关资源,对确权登记的流程进行优化处理,能够进一步提升整体管理水平和效率。使村民们在家就能够办理业务,也能够使在外务工的村民做到不在现场也能够登记,大大降低了出行成本。由村民通过互联网平台向村委会提出申请并填写申请表,对相关的房屋信息进行完善。然后村委会进行初级审核,无误后向监管部门提交。通过互联网平台由监管部门进行二次受理,针对具有争议的确权登记工作,可以安排专业人员到现场进行实地调查和核实,最终审核合格之后进行公示,并且将最终的登记结果利用互联网向农户发送。另外,通过互联网平台

也可以实现缴费,经过公示无异议的确权登记内容可以直接在互联网平台上申请领取电子版不动产权证。

(四) 完善管理机制

很多历史久远的农村住房由于在建设前期未形成统一的规划,因此导致整体建房的混乱现象。所以未来工作重点应该切实强化贯彻管理机制,以保证整体规划布局的科学性。另外,要使规划过程具有合理性和长远性,与此同时颁布一系列政策文件进行贯彻和宣传,为美丽乡村建设打下良好的基础。再者,要依据相关规定创建专业监管部门,针对规划具体状况实施。另外,政府应当提供必要的资金支持,以确保整体监管团队的专业能力及知识水平。与此同时,要充分发挥村民的集体监督作用,可以通过监督热线以及留言信箱等方式使村民们能够对有异议的确权登记工作进行上报。在充分拓宽监管途径的同时,也使监管水平和质量得到有效的提升,使美丽乡村建设得到了稳定持续的发展。

(五) 权籍调查库建立

要创建权籍调查数据库,利用数据库中确权登记数据以及权籍调查的相关数据实现确权登记工作的贯彻与实施。可对数据库的数据进行抽取、转换、整合等等有效融合与整理,使权籍调查数据库的相关内容既具科学性也具有合理性。能够为房地一体确权登记工作提供稳定的数据基础。另外,要使权籍调查库与国家及省市的不动产登记信息平台实现有效的衔接。

结语

综上所述,伴随我国农村房地一体不动产确权登记工作的顺利推进,一系列问题也在不断地展现,如规划不科学,监管不严格,登记人员素质不高等等。正是上述问题的出现,限制了农村房地一体确权登记工作的顺利推进,所以应当切实完善管理制度,强化登记人员的专业能力,加强对不动产确权登记工作的监管力度,切实有效地促进房地一体不动产确权登记工作的顺利实施。

参考文献

- [1] 张照杰,李娜.倾斜摄影在农村房地一体不动产确权登记项目中的应用[J].北京测绘,2021,35(1):66-69.
 - [2] 管军昌,江世鹏,王吉.农村房地一体不动产调查成果若干质量问题探讨[J].矿山测量,2020,48(6):140-144.
 - [3] 付伟,苏海民,方刚,等.农村房地一体确权登记背景下不动产测绘实验课程的优化探索[J].安徽农业通报,2021,27(19):179-181.
 - [4] 周俊杰.不动产统一登记背景下农村不动产登记问题研究[J].乡村科技,2018(16):33-35.
 - [5] 陈珍珠.不动产统一登记制度下农村不动产登记存在的问题及策略研究[J].现代农村科技,2019(11),146-149.
 - [6] 米子冬.农村不动产登记现状及思考[J].江西农业,2018(12):127.
 - [7] 张小龙.浅析我国不动产确权登记现状与制度研究[J].科技经济导刊,2019(23):200-201.
- 作者简介:韩慧(1972-12),女,汉族,安徽颍上人,工程师,大专学历,研究方向:不动产登记确权专业。