

method

# 集体土地所有权确权登记成果更新路径研究

——以宁德市古田县为例

陈志强

(宁德市不动产登记中心,福建 宁德 352100)

**摘要:**集体土地所有权确权登记成果更新是确保土地权属清晰、助推农村改革发展、维护社会和谐稳定的关键环节。为推动乡村振兴、实现经济社会高质量发展提供重要保障。以福建省宁德市古田县更新工作为例,经过资料收集分析、基础数据库建设、制作工作底图、权属情况核实、更新数据库、质量检查、登记成果更新等工作环节,顺利完成本次古田县集体土地所有权确权登记成果更新。研究发现,古田县集体土地所有权确权登记成果更新存在争议地处置不完善、飞地问题处置暂缓和批供地数据不一致等问题,结合研究提出建议:古田县需加强县、镇、村三级联动,由县级牵头镇、村配合共同解决飞地、争议地问题,同时加强历史数据的整合治理工作,不断完善集体土地所有权确权登记成果更新,以提高不动产登记的登记率和数据的现势性。

**关键词:**集体土地所有权;确权登记;土地权属;宁德市;现势性

**中图分类号:**F321.1      **文献标志码:**A      **文章编号:**1672-2736(2025)10-0065-6

## 0 引言

1986年《土地管理法》实施以来,国家持续开展集体土地所有权确权登记工作,并于2013年基本完成,为保障农民权益和提升土地管理效能奠定了坚实基础<sup>[1,2]</sup>。然而,伴随经济社会快速发展,土地征收、整治、区划调整等活动导致权属状况频繁变动,原有登记成果未能及时更新,部分数据现势性不足<sup>[3]</sup>。为此,自然资源部2022年印发《关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知》,要求全面更新登记成果以提升其现势性和准确性,依法维护农民土地权益、支撑自然资源改革。为进一步发挥登记成果效能,自然资源部办公厅2024年又下发《关于持续深化集体土地所有权登记成果更新应用的通知》,强调深化成果应用并持续提升登记质量<sup>[4,5]</sup>。

通过研究发现各省份在集体土地所有权确权登记成果更新工作上结合地域特点探索创新模式<sup>[6,7]</sup>。例如湖北建立“双轨并行、三级联审”

机制(日常即时更新+年度全面核查),一周内完成57宗土地权属更新,并通过“三查三核”质检体系(技术单位审查、乡镇所复查、登记中心核查)确保合规率100%;广西采用“内业为主、外业为辅”方式,重点解决权属界线重叠与漏登问题,并将成果纳入国土空间“一张图”,支撑征地审核与集体土地入市;河北推行“年度+日常”双轨更新,结合用地审批实时维护数据现势性,通过县自查、市检查、省抽查的“三级质检”保障成果质量。与国外相比,国内实行土地公有制,集体土地所有权需登记生效,处分权受限(如禁止自由买卖),入市需经国家征收转为国有,体现“三权分置”特色。而美、韩等私有制国家土地可自由交易、抵押,登记多采对抗主义(未经登记不影响物权变动)<sup>[8]</sup>。

为进一步落实不动产统一登记的要求,依法维护农民土地权益,支撑集体经营性建设用地入市等自然资源改革工作<sup>[9,10]</sup>。根据2022年部、省、市等文件精神,各地基于已有工作,在2023年底前全面完成集体土地所有权确权登记成果

更新汇交工作<sup>[11]</sup>。福建省宁德市古田县作为工作的试点区域,地处山区,发挥着经验先行的作用,因此本文以古田县的更新汇交工作为例展开研究。

## 1 集体土地所有权确权登记更新的意义

### 1.1 提前长远谋划,维护农民土地权益

作为土地权属管理的基础性工程,集体土地确权登记既支撑着建设用地流转、征地审批、土地整治等常规业务的技术实施,更构建起自然资源统一确权、不动产登记改革、经营性用地入市等创新机制的制度底座。这项系统性工程既完善了土地管理体系的技术闭环,又为农民土地权益保障提供了法治化解决方案<sup>[12,13]</sup>。

### 1.2 盘活集体土地经济,健全成果应用机制

因土地征收、农民集体变化等引发的集体土地权属变化,未及时办理变更等登记手续<sup>[14,15]</sup>,易导致降低农村产业发展用地保障能力,减缓乡村振兴和经济社会的高质量发展,应进一步推进集体建设用地入市,盘活当地集体经济并推进土地使用流转,建立集体土地所有权日常登记制度,健全成果应用机制<sup>[16]</sup>。

### 1.3 规范登记步骤,健全档案管理办法

2012年古田县集体土地确权成果的档案存在部分遗漏、未整理及数字化扫描精度较低等问题,且未及时将集体土地成果并入不动产登记系统中整合,导致利用度不够。本次更新打破了原本纸质化归档办法,将附属文件并入权籍系统中统一缮证管理,把更新的集体土地所有权成果按照调查、公示及相关登记流程统一申请、审核、登记、制证,完善登记流程并提前谋划后续更新办法<sup>[17-19]</sup>。

## 2 当前集体土地所有权确权登记流程与方法

### 2.1 技术流程

集体土地所有权确权登记成果更新以满足不动产登记为出发点,主要分为准备工作、整合

建库、更新汇交三个阶段。充分利用已有的集体土地所有权确权登记成果、土地征收(农转用)审批材料、正射影像等成果资料,制作本次更新工作底图,采取“内—外—内”的作业方式,按照先易后难的原则,分类开展成果整理入库,同时针对集体土地所有权消灭、转移,权利主体名称或代码发生变化,因测绘精度等原因造成集体土地所有权重叠等情形分类开展调查核实,县、镇、村三级核实确认后对数据库进行更新,并开展集体土地所有权确权登记成果更新登记工作(图1)。

### 2.2 实施方法

#### 2.2.1 资料收集,归类整理

收集高分辨率遥感影像、行政区划数据、地籍区、年度变更、原始登记的矢量数据及档案材料、土地征收(农转用、土地供应)批准文件、土地利用数据及其他登记成果,并根据项目作业需要进行归类整理,为下一步分析处理做准备。

#### 2.2.2 数据治理,规范成果

对收集到的各类材料进行来源合规性、内容完整性核对,统一本次调查及登记的数字基础,规范本次成果的建库标准。进行纸质档案材料数字化处理,为本次集体土地所有权确权登记成果更新作业提供符合要求的参考数据,梳理2004年和2012年的登记成果,分类掌握每一宗土地的基本情况并形成档案清册。按照不动产登记数据库标准要求,对原集体土地所有权确权登记数据进行转换治理,形成符合汇交规范要求的数据,建立不动产登记基础数据库。

#### 2.2.3 调查底图制作与国有土地落图

利用影像、基础数据库等数据成果,制作外业调查工作底图、权属界线确认工作底图,已有登记的国有土地矢量数据或矢量化的数据整理入库,依据原登记簿册,补录相关属性信息,关联图属数据。核实收集的土地征收材料,核减集体土地所有权面积,形成以镇集体、村集体、村民小组为单位的汇总表格、面积统计情况与工作台账。

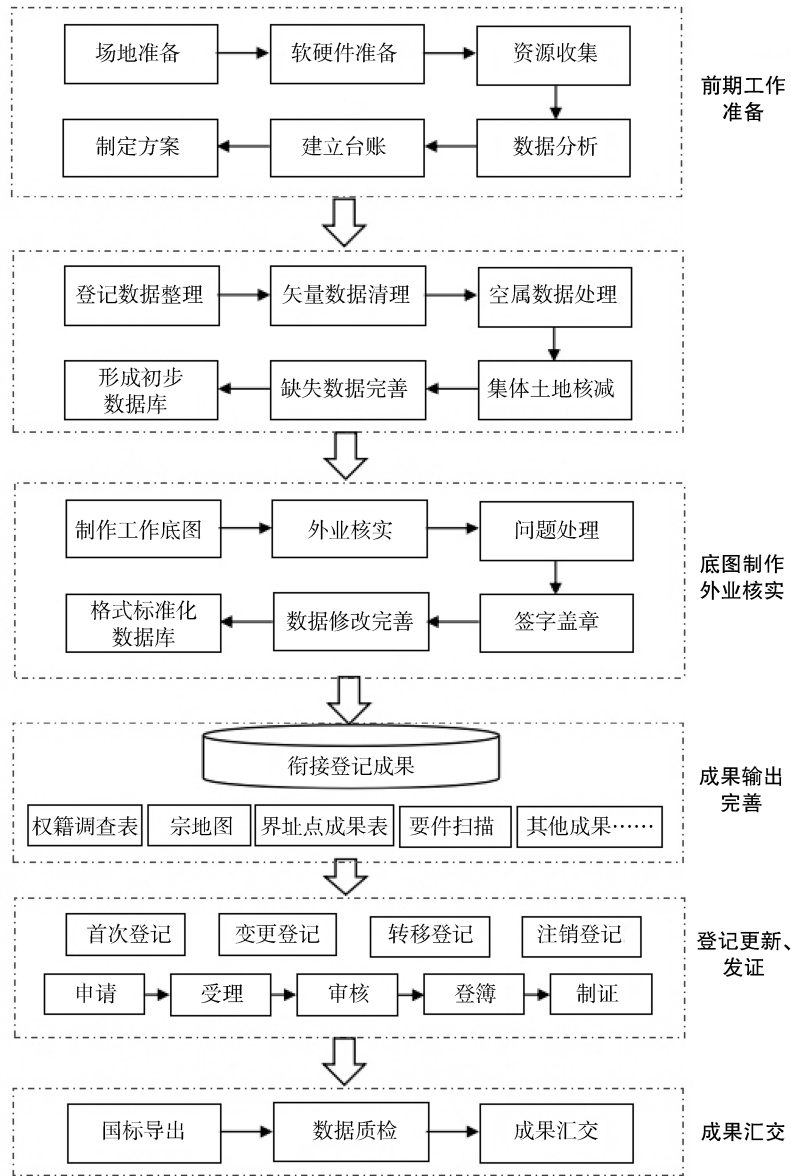


图 1 技术流程图

2.2.4 外业现场权属核实与资料收集

在各乡镇采用三级联动外业调查机制,县、镇、村三级共同指认及签章的形式,核实权属界线、面积等信息的准确性,补充收集有异议的权源材料、集体土地互换的协议或者权属界线调整等文件,补充收集权利人提供不动产登记证书、组织机构代码证及法人身份证明等材料。

2.2.5 调查成果输出及质量检查

根据权属核实情况,对阶段性成果进行编辑修正,形成完整的集体土地所有权确权登记成果更新数据,输出权籍调查表、宗地图、地籍图等。实行“两级检查”,作业过程中对成果按工序、逐

村进行过程检查,对检查中存在的问题进行全面整改完善并记录,形成典型问题及整改记录。

2.2.6 衔接登记,保障发证

按照《不动产登记操作规范》《不动产登记暂行条例》等指导文件,以县自然资源局申请、县人民政府统一发文以依嘱托变更形式开展本次更新汇交任务,“以依嘱托变更为主,依申请变更为辅”进行确权登记或变更、转移、更正、注销等登记,按照《不动产登记暂行条例》等材料公示,更新集体土地所有权确权登记成果,以“一宗一证,应发尽发”保障本次更新成果顺利发证到各农村集体手中。

### 3 存在的问题

#### 3.1 争议地处置不完善

古田县上一轮集体土地所有权确权登记成果数据库中包含争议地 57 宗,均为历史遗留问题,经过本次外业调查协调,暂未解决争议地问题,无法调处确定合法权属。未能解决权属问题主要表现为以下几个方面:(1)早期争议区未单独编码标注,历史争议一直长期搁置;(2)因行政区划调整、集体合并等导致原始权属凭证缺失;(3)因个别区域有争议,整宗地暂缓登记,超期未调处等。

#### 3.2 飞地问题处置暂缓

基于部、省、市工作要求,古田县于 2023 年 10 月已基本完成集体土地所有权登记工作,飞地问题涉及跨市、跨县等合计 18 宗,其中屏南县 6 宗,南平市延平区 8 宗,福州市闽清县 4 宗,短时间内暂时难以解决飞入地和飞出地问题,为保障数据成果完整并按时汇交数据,将外市、外县飞入地暂按争议地调查处理,飞出地暂不处理。

#### 3.3 批供地数据不一致

古田县自然资源局提供的部分批地、供地数据不一致,不一致数量为 263 个项目,需要逐个项目查询历史纸质档案,查明图形不一致的原因,核对准确的地块位置和面积,经核查问题主要表现为:(1)征地拆迁滞后,批地后因补偿未落实、安置未完成,导致土地无法达到“净地”出让条件;(2)项目落地失败,招商项目因市场变化或资金断裂撤资,批地长期闲置;(3)规划调整冲突,城乡规划变更导致原批地用途或范围失效。因此造成历史些许批地、供地数据不一致问题。

## 4 对策建议和优化路径

#### 4.1 争议地问题解决对策

争议地的调处是保障确权成果合法性和完整性的核心环节,应当强化争议地分类标注、压实政府调处责任、统一技术修正标准、建立“争

议—解决—更新”闭环流程,并通过省级监管平台动态跟踪进展。争议调处机制的优化路径考虑以下几点:(1)分级调处,个人间争议由乡级政府处理,复杂案件升级至县级,跨区域争议由上级政府牵头成立专项小组。(2)组织村民会议集体确认权属,公告 30 日无异议后作为补充证据,同时乡镇级设立专职调解员,组织定期培训。(3)将争议地标注与土地入市、征收审批挂钩,未解决争议的集体土地禁止交易等。建议后续古田县自然资源局和各级乡政府积极介入,加强村与村、镇与镇之间的争议调处,逐步完善集体土地所有权确权登记成果更新。

#### 4.2 飞地问题处置对策

飞入地与飞出地的管理矛盾是核心难题。建议的优化路径为:(1)分层确权登记规则,采用飞入地登记、结果互认原则,由飞入地机构办理登记,飞出地负责权属调查,飞入地汇总数据并落宗。(2)跨域协作制度化,成立两地政府分管领导牵头的工作组,设定硬性解决时限。如湖北石首市与湖南华容县签订《不动产联动确权协议》,建立“六到场、六签章”程序(权利人、两地政府等共同指界)。建议后续待各村权属调处清晰后,按照《不动产登记暂行条例》等文件要求补充权籍调查成果,完善登记数据成果。

#### 4.3 批供地数据不一致解决对策

建议的优化路径为:(1)建议县局后续可以建立“批而未供”地块空间数据库,关联批地文号、征收进度、规划条件等属性,叠加国土空间规划“一张图”。(2)供地前置条件,在土地供应环节,要求提供不动产权证书。(3)登记触发机制,土地征收批复下达 5 日内,由市县政府出具嘱托文件,启动集体土地所有权注销登记。

#### 4.4 采用依嘱托形式推进批量登记发证

在不动产登记发证环节,可以积极响应自然资源部文件(自然资发[2022]19号)要求,梳理因征收导致全部或部分集体土地所有权消灭的宗地清册,由县级自然资源主管部门报请同级人民政府出具嘱托批示,集中办理注销或变更登

记。该举措可大大节省登记发证的时间,提升登记效率。因此由古田县人民政府按清单出具嘱托批复,批量统一变更登记等方式更新本次集体土地所有权登记成果,为此次工作顺利开展打下了坚实的基础。古田县通过政府嘱托方式完成 2195 宗土地的变更和注销登记,较传统依申请模式相比,依嘱托登记在时效性和便捷性上都取得突破。

## 5 结论

古田县通过系统化工作流程(内业整合-外业核实-批量登记)、分类更新机制(区分征收、互换等情形)及难点突破策略(权属重叠采用“低精度服从高精度”原则、争议地暂缓登记),结合三级质检与动态校验,高效完成集体土地所有权确权成果更新。更新后数据库现势性和发证效率显著提升,成果直接应用于用地审批、征地补偿、土地供应前权属核验,并建立“日常+定期”更新机制保障数据现势性,为省级地籍库联动、集体土地入市提供坚实产权基础,助力土地集约利用、集体资产增值及农民权益保障,赋能土地资源管理现代化。

### 参考文献(References):

- [1] 李振红, 厉俊, 龙武, 等. 湖南省集体土地所有权确权登记成果更新和应用思考[J]. 国土资源导刊, 2025, 22(01): 114-119.
- [2] 游馨通. 农村集体土地所有权确权登记发证工作实践与探索[J]. 中国产经, 2024, 36(24): 56-58.
- [3] 覃婕. 对广西集体土地所有权确权登记更新汇交工作的思考与探索[J]. 南方自然资源, 2024, 41(09): 49-53.
- [4] 田鑫雨. 农村集体土地所有权确权登记成果更新路径的探索与实践[J]. 新农民, 2024, 35(23): 39-41.
- [5] 自然资源部. 关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知(自然资发[2022]19号)[R]. 北京: 自然资源部, 2022.
- [6] 自然资源部. 关于持续深化集体土地所有权登记成果更新应用的通知(自然资办发[2024]3号)

- [R]. 北京: 自然资源部, 2024.
- [7] 熊思毅. 贵州省集体土地所有权更新汇交的创新性开展方式浅析[J]. 华北自然资源, 2023, 22(05): 138-140.
- [8] 贾淑华. 基于 GIS 技术的农村不动产确权登记精准化管理研究[J]. 黑龙江国土资源, 2025, 23(01): 35-43.
- [9] 贾凤飞. 基于五寨县农村集体土地所有权更新工作的思考[J]. 华北自然资源, 2023, 22(05): 135-137.
- [10] 隋广岩, 颜煜. 集体土地所有权确权登记成果调查更新的实践与思考——以临海市为例[J]. 浙江国土资源, 2022, 38(10): 33-35.
- [11] 吴建成. 集体土地所有权更新汇交流程及技术方案的方案研究[J]. 海峡科学, 2024, 40(09): 103-106.
- [12] 栗箫一. 从化市农村集体土地所有权确权登记问题与对策研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2015.
- [13] 张可. 基于 3S 技术的农村集体土地所有权确权登记方法研究[D]. 长春: 吉林大学, 2016.
- [14] 付琬洁. 基于 ArcGIS Engine 的集体土地所有权数据质检工具设计与实现[J]. 信息与电脑(理论版), 2022, 34(16): 7-10.
- [15] 张颖. 集体土地所有权登记成果更新路径研究[J]. 华北自然资源, 2022, 21(03): 134-137.
- [16] 方黎明. 集体土地所有权确权登记成果管理新要求[J]. 资源与人居环境, 2022, 38(02): 8-9.
- [17] 卢长青. 集体土地所有权研究路径评析[J]. 中国土地科学, 2021, 35(11): 36-42.
- [18] 黄俊辉. 中国农村集体土地法律制度变迁与完善图景[J]. 江西社会科学, 2021, 41(09): 185-192.
- [19] 李世强. 山西省集体土地所有权确权登记成果更新汇交实务探析[J]. 经纬天地, 2024, 39(03): 52-54.

### 作者简介:

第一作者/通讯作者: 陈志强, 1989 年生, 男, 福建福安人, 宁德市不动产登记中心, 工程师, 主要研究方向为土地调查、土地登记、土地利用规划等。Email: 446344208@qq.com