

不动产统一登记体系中土地确权登记的难点与优化策略

王苏欧

菏泽市不动产登记交易中心，山东菏泽，274000；

摘要：在不动产统一登记体系的整体架构中，土地确权登记占据核心枢纽地位，其工作质量与成效，直接决定土地产权归属的清晰程度。当前，在土地确权登记实践推进过程中，仍面临多重现实难点，核心集中在土地产权界定模糊、登记流程衔接不畅、多元权益协调复杂三个关键领域。这些难点相互交织、相互影响，会导致登记结果的精准度受损，制约体系整体效能的提升。本文围绕不动产统一登记体系中的土地确权登记工作展开系统分析，依次梳理土地确权登记实践中存在的核心难点、深入剖析各类难点产生的主要成因、提出破解难点的针对性优化策略。通过全面梳理难点的具体表现形式，精准挖掘难点背后的深层原因，最终构建可落地、可执行的具体解决路径，助力进一步完善不动产统一登记体系的运行机制，保障土地权益主体的权益稳定，推动土地资源实现规范化、高效化管理。

关键词：不动产统一登记；土地确权登记；产权界定；流程衔接；权益协调；历史遗留问题；协同机制；数字化支撑；优化策略

DOI：10.64216/3080-1486.26.02.067

引言

土地作为不动产资源体系中的核心组成部分，兼具经济属性与社会属性，其合理利用与规范管理，对保障民生稳定、推动经济发展具有不可替代的作用。而土地产权归属的清晰性，是实现土地资源合理利用与规范管理的前提条件，保障社会经济秩序稳定。传统模式下的土地确权登记工作问题频发，不仅延长了登记周期，还易引发产权纠纷，无法满足当前土地资源管理与权益保障的需求。随着不动产统一登记工作的不断深化，如何破解土地确权登记工作中的现存难点，提升登记结果的精准度与工作效率，已成为完善不动产统一登记体系、推动土地管理工作规范化发展的重要方向，对维护土地产权秩序、保障土地资源合理开发与可持续利用具有重要的现实意义。

1 不动产统一登记体系中土地确权登记的核心难点

1.1 土地产权界定模糊

第一个层面，部分土地因使用历史久远，缺乏完整、有效的产权证明材料，产权溯源存在障碍。在早期的土地管理实践中，土地流转、分配等行为，多依赖口头约定或简易的手写手续，未形成规范、完整的书面协议，这些约定与手续随着时间推移逐渐遗失或失效。第二个层面，部分土地存在用途与权属交叉重叠的情况，进一

步加剧产权界定难度。一方面，部分土地的实际使用用途与过往登记的用途不一致，如原本登记为农业用地的土地，实际被用于建设用途，且未办理正规的用途变更登记，导致产权界定需同时兼顾用途合规性与权属归属，增加界定复杂度；另一方面，存在多个权益主体对同一宗土地主张产权的情况，部分主体持有部分历史依据，却无法形成完整的产权链条，导致产权归属争议不断，阻碍土地确权登记工作推进。

1.2 登记流程衔接不畅

一方面，部门间的信息共享机制不健全，数据传递与核对效率低下。自然资源部门负责土地权属核查，住建部门掌握土地上建筑物登记信息，档案管理部门保存原始产权档案，各部门的登记数据与档案信息分散存储，未实现实时互通。另一方面，不同环节的审核标准不统一，导致登记流程反复阻滞。当前，土地确权登记的审核标准尚未形成全国统一、全环节一致的规范，同一类土地在申请受理阶段、材料审核阶段可能面临不同的审核要求，导致整个登记周期大幅延长，降低工作效率。

1.3 多元权益协调复杂

一方面，不同权益主体的诉求存在差异，权益共识难以达成。个人主体更关注自身的产权份额与权益保障，集体主体注重集体利益的完整性，企业主体则聚焦土地权益对生产经营的影响，不同主体的诉求出发点不同，

在权益分配、登记信息标注等问题上易产生分歧。另一方面，部分历史遗留的土地权益纠纷，缺乏明确的协调解决依据，纠纷化解难度大。早期因土地政策调整、行政区划变动等原因，形成了一批土地权益纠纷，这些纠纷时间跨度长、涉及主体多、历史背景复杂，且当时未制定针对性的纠纷解决规则，土地确权登记工作也随之陷入僵局。

2 不动产统一登记体系中土地确权登记难点的主要成因

2.1 历史遗留问题积累

一方面，早期土地管理缺乏统一、规范的制度约束，产权档案建设不完善。在特定的历史时期，土地管理工作尚未形成系统化的制度体系，土地流转、分配、调整等行为的开展，缺乏明确的流程规范与材料要求，多以“因地制宜”的方式推进，未形成统一、完整的产权档案；部分档案仅为简单的纸质记录，未进行数字化备份。另一方面，过往土地登记标准不统一，不同时期的登记信息存在冲突。在不动产统一登记体系建立之前，不同地区、不同时期的土地登记工作，执行不同的登记标准与技术规范，部分地区采用的权属划分方式、登记信息标注格式与其他地区存在明显差异；即使是同一地区，不同年代的登记标准也会随政策调整发生变化，导致同宗土地在不同时期的登记信息不一致，甚至存在冲突，进一步加剧当前产权界定的难度，形成历史遗留问题。

2.2 协同与标准机制不完善

一方面，部门间缺乏常态化的协同工作机制，联动效率不足。土地确权登记涉及的自然资源、住建、档案管理等部门，均有各自的工作职责与工作流程，部门间未建立固定的协同工作流程与沟通渠道，日常工作中缺乏主动联动的意识；当需要跨部门调取数据、协同核查时，需通过层层审批协调，不仅耗时较长，还易因部门间的职责边界模糊，出现推诿扯皮的情况，导致核查与审核工作进展缓慢，影响登记流程衔接。另一方面，土地确权登记的统一标准体系尚未完全建立，执行规范不明确。当前，虽然不动产统一登记体系已初步建立，但针对土地确权登记的专项标准仍存在短板：一是审核标准不统一，不同地区根据自身实际情况制定本地标准，导致同一类土地在不同地区的审核要求不同；二是材料要求不统一，部分地区要求提交的证明材料，在其他地区无需提交，且材料的格式、份数要求也存在差异；三是时限标准不统一，各环节的办理时限未形成全国统一

规范，部分地区办理时限过长，进一步加剧登记流程阻滞，增加登记主体的成本。

2.3 技术与服务支撑不足

一方面，土地确权登记的核心环节仍依赖传统人工方式，数字化技术应用不足，精准度与效率受限。在土地权属核查环节，仍以工作人员实地走访、人工查阅纸质档案为主，无法通过数字化技术快速调取历史登记信息、比对土地现状，不仅核查效率低下，还易因人工操作失误导致核查结果出现偏差；在产权档案管理环节，部分地区仍以纸质档案存储为主，未完成数字化转化，档案调取与查阅耗时较长，无法为产权界定与流程推进提供快速支撑。另一方面，登记服务的覆盖范围与便捷性不足，权益反馈渠道不畅。部分偏远农村地区、山区的登记服务站点覆盖不全，当地登记主体需前往较远的城镇提交申请、补充材料，往返成本高、耗时久，降低参与登记的积极性；同时，针对权益异议的反馈渠道不完善，部分地区仅能通过线下提交异议申请，且申请提交后，缺乏明确的进度查询与结果反馈机制，登记主体无法及时了解异议处理进展，进一步加剧权益协调难度，也导致登记流程出现阻滞。

3 不动产统一登记体系中土地确权登记的优化策略

3.1 厘清产权归属，破解历史遗留问题

首先，联合多部门开展土地使用历史档案的全面梳理与整合，建立土地产权溯源数据库。联动自然资源、档案管理、乡镇（街道）等部门，系统调取不同时期的土地登记档案、流转记录、分配协议等原始材料，对纸质档案进行数字化扫描与录入，对残缺档案进行补充核实；将整合后的档案信息按土地位置、使用年限等分类存储，构建统一的土地产权溯源数据库，实现产权信息的快速查询与比对，为产权界定提供系统化的数据支撑。其次，针对权属证明缺失的土地，制定专项产权认定规则，规范认定流程。结合土地的历史使用情况与当前实际，明确权属证明缺失土地的认定标准，如以长期实际使用、邻里佐证、集体决议等为辅助依据；建立“走访核实—信息公示—异议处理—最终认定”的专项流程，工作人员实地走访了解土地使用历史，公示拟认定的产权归属信息，公示期内受理并核实异议，无异议后出具正式的产权认定文件，明确产权归属。最后，规范处理用途与权属交叉的土地，兼顾合规性与权属清晰性。先组织专业人员实地核查土地的实际使用情况，调取历史

登记档案，明确用途变更的时间、原因与是否符合政策要求；对符合用途变更条件的，指导登记主体办理正规的用途变更登记，再开展产权界定；对不符合用途变更条件的，先规范调整土地实际用途，使其符合登记用途，再依据历史依据与实际使用情况，精准界定产权归属，确保用途合规与权属清晰同步实现。

3.2 优化登记流程，完善协同与标准机制

首先，建立多部门常态化协同工作机制，搭建统一的信息共享平台。明确自然资源、住建、档案管理等部门在土地确权登记中的协同职责，制定定期沟通与应急联动流程；搭建覆盖多部门的土地确权登记信息共享平台，将各部门的登记数据、档案信息、审核结果同步接入平台，实现数据实时互通、在线核对，无需跨部门反复传递纸质材料，大幅减少数据核对时间，提升部门联动效率。其次，制定全国统一的土地确权登记标准体系，明确全环节规范。一是统一审核标准，明确不同类型土地（集体土地、国有土地等）的权属审核、用途审核要求，确保同一类土地在不同地区、不同环节的审核标准一致；二是统一材料清单，明确各类土地确权登记需提交的证明材料、格式要求与份数，避免登记主体反复补充材料；三是统一时限标准，明确申请受理、实地核查、材料审核等各环节的最长办理时限，确保登记工作高效推进。最后，简化登记流程中的冗余环节，推动核心环节线上化。梳理现有登记流程，剔除重复的材料核查、审批环节，合并功能相近的流程步骤，缩短流程链条；推动申请受理、材料提交、进度查询等核心环节线上化，开发土地确权登记线上服务平台，登记主体可通过平台提交申请、上传材料、查询办理进度，无需线下反复跑腿，进一步提升登记流程效率。

3.3 强化权益协调，提升技术与服务支撑

首先，建立健全多元权益协调机制，畅通异议处理渠道。在各级不动产登记机构设立专门的土地权益协调窗口与异议处理岗位，明确窗口与岗位的工作职责；制定“异议受理—分类核查—多方协调—结果反馈”的标准化流程，明确每个环节的办理时限，确保异议受理后能快速推进；对复杂的权益纠纷，组织自然资源、法律、乡镇（街道）等专业人员成立协调小组，结合政策依据与实际情况，推动权益主体达成共识，化解纠纷。其次，引入先进的数字化技术，提升产权界定与登记的精准度。

在土地实地核查环节，应用卫星遥感、无人机航拍、高精度实地测绘等技术，精准采集土地的位置、面积、边界等现状信息，与产权溯源数据库中的历史信息比对，提升产权界定的精准度；在档案管理环节，加快纸质档案的数字化转化，引入智能检索技术，实现档案信息的快速查询与精准匹配，为登记流程推进提供技术支撑。最后，拓展登记服务覆盖范围，提升服务便捷性。在偏远农村地区、山区等服务薄弱区域，设立临时登记服务站点或流动服务车，安排工作人员现场提供申请指导、材料接收、信息录入等服务，降低登记主体的往返成本；开通线上异议反馈与咨询渠道，通过服务平台、电话等方式，为登记主体提供异议提交、进度咨询等服务，确保登记主体能便捷参与确权登记工作，保障权益得到充分维护。

4 结语

在不动产统一登记体系中，土地确权登记工作的质量，直接关系土地产权秩序的稳定与权益主体的合法权益。通过厘清土地产权归属、破解历史遗留问题，可从源头解决产权界定难题。通过优化策略的落地，可显著提升土地确权登记的精准度与效率，减少产权纠纷，增强登记结果的权威性与公信力，进一步完善不动产统一登记体系的运行效能，为土地资源的规范化管理、市场化配置提供坚实支撑，同时切实保障各类权益主体的合法权益，助力实现土地资源可持续利用与社会经济秩序稳定发展。

参考文献

- [1]潘贻健.城市微更新之既有建筑加装电梯相关不动产登记的探究与思考[J].上海房地,2024,(09):21-25.
- [2]王坤.不动产登记历史遗留问题研究[J].房地产世界,2024,(15):20-22.
- [3]史峰,史书桓,史芬.麻城市林权类不动产登记存在的问题及应对措施[J].湖北林业科技,2024,53(03):92-95.
- [4]杨向荣,单智春,李月红,等.聚焦民生实事化解办证难题——杭州市拱墅区解决不动产登记涉及历史遗留问题纪实[J].浙江国土资源,2024,(02):55-56.
- [5]黎家伟.长沙地区不动产登记档案管理现状与对策研究[D].中南大学,2023.