

# 林权类不动产统一登记问题与措施探讨

徐萌<sup>1</sup> 陈阳<sup>2</sup>

1 浙江臻善科技股份有限公司 2 杭州臻善信息技术有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v5i6.1454

**[摘要]** 随着国家有关法律、法规的不断健全,越来越多的人开始重视不动产统一登记,不动产统一登记系统包括土地、水利、农牧、国土、林业等多个部门,有效地避免了长期以来分散式的行政管理,使不动产统一登记工作更便捷,更好地解决了基本民生问题。目前,我国现行的林权类不动产统一登记制度不仅为我国林业事业的发展提供了极大便利,也对我国林业部门的相关管理工作产生了一定的挑战。基于此,本文对目前林权类不动产统一登记中存在的问题进行了分析、归纳,并提出了一些改进措施,以期对今后的林业管理工作有一定推动作用。

**[关键词]** 不动产登记; 林权类不动产; 统一登记

中图分类号: G352.3 文献标识码: A

## Discussion on the Problems and Measures of Unified Registration of Forest Rights Real Estate

Meng Xu<sup>1</sup> Yang Chen<sup>2</sup>

1 Zhejiang Zhenshan Science and Technology Co., Ltd

2 Hangzhou Zhenshan Information Technology Co., Ltd

**[Abstract]** With the continuous improvement of relevant national laws and regulations, more and more people have begun to pay attention to the unified registration of real estate, and the real estate unified registration system includes land, water conservancy, agriculture and animal husbandry, land, forestry and other departments, effectively avoiding long-term decentralized administrative management, making real estate property registration more convenient, and better solving basic livelihood problems. At present, China's current forest rights real estate unified registration system not only provides great convenience for the development of China's forestry industry, but also poses certain challenges to the relevant management work of China's forestry department. Based on this, this paper analyzes and summarizes the problems existing in the current unified registration of forest rights real estate, and puts forward some improvement measures, in order to promote the future forestry management work.

**[Key words]** real estate registration; forest rights real estate; unified registration

### 引言

不动产统一登记是当前我国改革的重点,它直接关系到国家治理能力的提高,同时也关系到权利人的合法权益,对于解决纠纷具有重要的指导意义。但是,随着市林业局将林权类不动产登记的权力划分到市自然资源局的产权登记中心,不同的地方在法律、法规、政策等方面的认识上存在分歧,难以顺利进行。同时,在推进我国林业产权登记工作的进程中,还存在着许多问题,如各种政策的冲突比较突出、基层登记机关对此缺乏足够的重视、各种数据不能有效整合,导致林权纠纷逐日增多。为此,应积极推进林业产权登记制度的改革,不断健全林权不动产统一登记制度,以促进我国林业经济的进步和发展。

### 1 林权类不动产统一登记存在的问题

#### 1.1 林权存量数据的整合不够及时

林权存量档案的数据内容、标准格式和坐标系都与不动产统一登记体系不同,存在着相对独立的职能架构、接口标准未达成一致、数据共享和导入等问题。比如,在不动产统一登记制度中,采用2000全国大地坐标系,而林权登记多采用西安80,这两种制度的数据不能很好地融合在一起。当前,我国林业产权数据还存在着大量手工绘制、数据缺乏定量表达、数据精度低、数据误差大、数据库不匹配等问题。由于不能及时将林权数据录入到资产数据库中,使得林权产权难以形成统一,从而造成审批周期过长、错误率高等问题。

### 1.2 林权确认职责不明确

《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国林业法》等相关法律法规对县级以上森林资产的产权,按国家批准的国有林区以外的土地、林木进行登记,取得所有权或使用权,并经核发证明。但《中华人民共和国物权法》《财产登记暂行条例》只是对《中华人民共和国物权法》第12条和第18条、《财产登记暂行条例》第19、21条的实质性审查作了《行政确认法》的补充,对森林、林木和林地保有和所有权的认定则归《行政批准和许可法》。在不动产统一登记的大背景下,导致林地产权的设立存在着产权归属不明确的问题,因此,必须从法律的角度对其进行调整。

#### 1.3 缺少技术支助的森林普查

不动产登记对土地所有权的调查要求很高,土地上的每一块土地都要经过详细的记录,需要有清晰的地理位置,同时还要与产权人、界址人、村组代表一起去实地勘察,权籍调查的过程复杂。根据不动产登记的规定,实地勘察也应当由具备测绘、林业勘察、规划、设计等资质的单位进行,但由于土地规模大,对第三方测绘项目的投资要求较高,会对集体农场主、林农造成一定的经济负担<sup>[1]</sup>。如果是由不动产登记机构自行办理,由于初期的房屋登记工作大多集中在房屋、建设用地等地区,很多职员缺乏专业的森林勘测技术,无法取得森林勘测、绘图的资质,无法确保所提供的坐标、制图数据的准确性,从而产生了大量的行政诉讼案件。

#### 1.4 纠纷调解机制不健全

在不动产统一确权登记制度实施后,林权纠纷的调处责任问题就成了双方争论的焦点。首先,按照《林木林地权属争议处理办法》第4条规定,对林权纠纷的处置,应当按照规定的程序进行。林业部、地方各级人民政府和人民政府设立的林权纠纷处理机构,根据各自的管辖范围,分别负责处理林权纠纷的工作,林权纠纷的协调工作由原来的林业主管部门承担,但在全国范围内,关于不动产登记纠纷的协调机制尚未建立而《财产登记暂行条例》的有关财产登记,则应只对登记的真实性、材料是否清楚、是否存在争议等问题进行审查,并不要求登记机构对有争议的不动产登记进行“调处”,而应对“可能”的产权纠纷进行“调查”,以确定是否存在争议,以及是否有可能在下一步登记。这份文件指出,产权的确认与登记是两种不同的性质,产权登记机关只负责对林木进行登记和评估。

#### 1.5 流转管理机制存在缺陷

在集体林权制度改革后,林权转让、林权抵押等改革措施得以有效落实,但实行集体林权的统一确认和登记制度后,仍然是林业主管部门的职责,并对农村承包管理进行了全面的管理<sup>[2]</sup>。林权转让是对林地所有权的一种形式变更,若存在分包商、租赁、抵押等部分权利,无须进行土地转移(变更)登记。如果所有的权利,例如林权转让和交换,都被流转,那么就必须进行所有权的转移(改变登记)。但林权流转和流转登记分别由林业主管部门和不动产登记机构分开管理,存在信息不对称、信息不

共享、交流不畅通的情况。

## 2 改善林权类不动产统一登记问题的有效措施

### 2.1 规范操作管理工作的衔接过程

林权不动产登记制度改革后,要协调好林权登记和不动产统一登记的办理手续,避免群众重复办理林地产权登记手续,必须将不动产登记机关和林权登记合并为一个窗口,不能以任何理由推诿。首先,保留原始林权证的效力不改变,同时,林权权属人申请变更登记证书时,也要依照有关规定办理。其次,对集体土地进行变更登记,按林主意志进行拆宗,签订相应的土地承包合同。最后,对已办理的林地管理许可证到期或者合同到期未续签的,可以提出注销的申请,确保不动产登记机关和林业主管部门之间的相关业务的衔接,并使管理管理程序更加规范化。

### 2.2 加强窗口的建设和服务

从目前不动产统一登记管理规定来看,各地已逐步落实了林权、房屋产权等多种登记工作,但是,由于原始森林权登记数据和文件并没有全部转移到不动产登记机关,所有权的确定仍然是由林业部负责,所以,产权登记机关要进行林权登记会遇到很多困难。要解决以上问题,必须采取有效的管理措施。第一,加强林权与不动产登记机构的有效协作,把为民服务作为首要任务,在政策改革的驱动下,积极落实各种行政服务要求,使网络与不动产登记充分融合,满足现行政策的各项要求,并以此不断优化产权登记手续,简化林权登记流程,使得林权登记审批时限得到有效控制,提高工作效率与服务水平。第二,要细化工作责任,合理划分工作任务,形成有效的联动机制。实行林权登记,首先要把群众的要求放在第一位,建立完善的责任追究制度,保证每一位工作人员都能主动地履行自己的职责,提高自己的服务水平。同时,各部门要加强信息交换,共享信息,及时处理群众的需求,不要推诿扯皮<sup>[3]</sup>。第三,化解登记风险,积极承担社会责任。林业登记工作要及时落实登记机构、登记依据、登记平台、登记名册的统一,所有需要工作人员的大力支持,每一名工作人员都要熟悉林业登记业务政策,严格履行自己的职责,注意到登记过程中出现的各种问题,尽可能地减少各种风险,并通过定期的审核,以提高各部门的协作能力,解决登记问题。因此,要保证数据的正规化。不动产登记处要统一指导填写《林权类不动产登记申请表》,填写时要确保填写的真实性和准确性,特别是林地面积、历史依据等,并确保树种类型、造林年度填写的准确性。

### 2.3 逐步完善有关林权类的法律条文

第一,在办理林权登记时,要加强与林业有关部门的沟通,尤其要注意与土地承包管理权的确认、登记的关系,避免重叠、遗漏、错误的登记。至于集体林地的产权转让,就需要按照流程来进行,在村民代表中,必须要有2/3以上的人同意,然后由专门的评估机构进行评估,再进行公开招标,然后进行交易公告。第二,由于种种原因没有办理林地产权登记手续的,可以按照以前的承包合同重新办理。若不能依林权登记,则由村、林业部配

合实地考察、走访调研,征询村民的意见进行林地产权登记,并将检查结果公布。

#### 2.4改进数据登记程序

在推进林业体制改革的过程中,由于档案材料的登记和管理工作还不完善,导致了统一确权存在许多不利因素,并将直接影响到林权的认定。所以有关主管部门要不断地改进数据登记的程序,使其在林权的管理中得到充分的贯彻,并明确所有权,并解决所有的问题。第一,各地方政府都在大力推行数字化技术,把传统纸质文件转化为电子文件,加强对纸质文件的管理,而现代的登记方式应该是以电子方式进行登记,通过信息技术进行各种资源的整合,同时也可以通过信息共享平台进行信息共享<sup>[4]</sup>。第二,建立林权数据库,确定系统的坐标体系,在数据库的构建中,采用北京54坐标系,在以后的工作中,以北京54为基准,使数据和数据之间的联系更加紧密,有利于森林数据的统计工作。同时,要高度重视数据整合工作。数据整合是防止林业产权登记差错发生的前提和现实需要,数据整合需要大量的工作,投入巨大,需要各级不动产机构给予足够的关注,并安排专门的资金,以最快的速度将这些数据进行整合。在整合过程中,要坚持新的“一体化”原则,对未规划的宗地进行增补,并对主要属性的数据进行补充和完善。第三,房地产登记机构缺少专业技术人才,需要加强与林业部门的协作,通过对相关数据进行整理,确保所有数据的准确性,实现不动产统一登记制度的实施。

#### 2.5开展林权地籍调查

林权地籍数据核查是一项重要的基础性工作,它可以有效地确定林业宗地的信息。在一般的不动产登记中,一宗土地可以与多个不动产单位相对应,而林权不动产则是一对一的,整个林地的变更、转移、抵押等,都要依据已有的向量图数据,确定土地的位置。如果原始林地登记数据和界址不完整的,要利用遥感图像重新画出界址,并与有关人员联络,划定界线;对初次登记或者需要进行补充调查的集体林权,必须进行现场勘查。同时,目前我国林业地图的坐标系大多是54和80,与不动产登记坐标尺存在一定的偏差,因此,要改变坐标尺,确保林权类不动产登记坐标尺满足有关要求,如需重新测量,必须由具有测绘资质的单位进行。

#### 2.6设立沟通协调的联席机制

各地林权类不动产统一确权登记工作进展缓慢,其根本原因在于缺乏有效的权属调查结论。这不只是登记问题,更是反映了林权遗留问题。房地产登记处在整个行为链的最后一环,通常会承受许多以前因法律上的缺陷或不规范而导致的结果,例如:没有规范语言、没有图斑信息等。所以,在登记的全过程中,只有产权登记机构可以负起全部的责任<sup>[5]</sup>。同时,要对每个林地的权属、四至界限、技术分类进行精确的界定,既要森林开发的进程有深刻的认识,又要掌握森林面积的技术,为此,应在登记审查、纠纷调解、调查测绘、流通管理等各方面建立统一的评估顾问体系。比如,农户通过承包管理林地,大部分都由承包管理,作为一种管理的重要途径,并不涉及集体林地的产权变更。对此类不动产,可以实行集体所有权调查,以林业县市为主体,经产权登记机构与林业部门联合审核,并出具合法的权属证明,减少登记费用,使二者之间形成有机的联系,从而使之能够有效地过渡。

### 3 结语

总之,不动产统一登记是全国范围内的一项重大改革,其中最核心的是林权类不动产统一登记。各地要正确认识林权登记的特殊性与复杂性,并直面目前所面临的困难与问题。基层要明确自然资源管理部门的责任,完善不动产登记制度,强化产权制度的实务,充分发挥创新思维,因地制宜,推动林业体制改革,探索创新模式。同时,要强化农村集体产权登记制度。坚持“分权、管理、服务”的原则,加快不动产登记、纠纷解决、调查测绘等方面的政策、制度,纠正部门职责,加强“互联网+财产登记”平台建设,为促进乡村振兴提供坚实的制度保障。

#### [参考文献]

- [1]谢宗音,王俊男,钟雪鸿.对解决广西林权类不动产登记历史遗留问题的思考[J].南方自然资源,2022,(10):53-56.
- [2]吴成科.林权宗地与永久基本农田重叠问题产生原因及解决对策[J].乡村科技,2022,13(03):133-135.
- [3]蒋敏.不动产统一登记制度的实施困境与对策研究[D].西南科技大学,2021.
- [4]陈亚军.林权类不动产统一登记之郎溪实践[J].安徽林业科技,2021,47(04):52-55.
- [5]董静.赤水市林权类不动产统一登记问题与对策建议[J].绿色科技,2021,23(11):121-122.