

旌德县人民政府办公室文件

政办〔2021〕86号

旌德县人民政府办公室关于印发《旌德县清理 规范林权确权登记历史遗留问题试点 实施方案》的通知

各镇人民政府，县直各有关单位：

现将《旌德县清理规范林权确权登记历史遗留问题试点实施方案》印发给你们。请认真贯彻执行。

2021年10月20日

旌德县清理规范林权确权登记历史遗留问题 试点实施方案

根据《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于〈清理规范林权确权登记历史遗留问题试点方案〉的通知》（自然资办函〔2021〕1221号）《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于进一步规范林权类不动产登记做好林权登记与林业管理衔接的通知》（自然资办发〔2020〕31号）要求及自然资源部、国家林业和草原局清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作部署视频会议精神，宣城市被列入全国清理规范林权确权登记历史遗留问题16个试点市之一。我县林业资源丰富，为扎实做好试点工作，结合我县林业改革发展综合试点工作，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平生态文明思想，认真落实习近平总书记视察福建省沙县农村产权交易中心的重要指示精神，以及中央领导同志对敦煌阳关林场防护林被毁问题的重要指示，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，以为企业和群众“办好一件事”，保护林权权利人合法权益为出发点，对林权确权登记工作深入调查研究，对历史遗留问题进行清理规范，积极探索规范林权类不动产登记规范化制度建设，努力构建便捷高效、便民利民的林权类不动产登记工作体系，推动林权登记法治化、规范化、标准化、信息化。

（二）基本原则

坚持依法依规原则。牢固树立依法行政意识，将依法依规贯穿清理规范林权确权登记历史遗留问题全过程，既尊重历史，又于法有据。

坚持问题导向原则。对分散登记时期林权登记历史遗留问题全面梳理，深入分析问题原因，打通困扰林权登记正常办理的“痛点”“堵点”，推进林权登记历史遗留问题解决，林权不动产登记顺利规范办理。

坚持属地管理原则。县级政府是主体责任，负责统一领导清理规范试点工作。试点工作实行县级组织，各乡镇具体实施。

坚持便民利民原则。以群众利益为出发点和落脚点，突出便民、利民、惠民，结合林权改革试点，创新林权确权登记方式方法，实现并维护群众合法权益。

二、工作任务

根据国家试点方案要求，借鉴福建省三明市积极稳妥解决林权登记历史遗留问题，规范推进林权类不动产登记的经验做法，通过对全县林权登记发证情况深入摸底调查，对历史遗留问题清理规范等，做好与市级云平台对接工作，完善不动产统一登记制度体系，全面履行好林权登记职责，为林权类不动产登记探索一条可操作、可复制的经验之路。

（一）全面推进林权登记档案资料整理

搜集现有林权登记相关资料，包括地籍区、地籍子区、现势性遥感影像图、集体土地所有权宗地、建设用地使用权宗地、农村土地承包经营权宗地、林权宗地地形图、林权登记数据（包括

林权抵押、查封数据）、林权登记档案（包括林权抵押、查封档案）、旌德县第三次全国国土调查成果（以下简称“三调”）、历年林地征占用审批文件等资料。通过对收集的数据进行初步梳理与分析，摸清家底，掌握存量林权登记存在的所有问题。

（二）对接市县一体化信息管理平台。

根据林权类不动产统一登记和管理要求，统一林权数据整合标准、统一林权不动产登记数据库、权籍数据库标准和信息管理平台；统一地籍调查标准、登记流程和收件清单，规范开展林权登记，并做好与市级云平台对接工作。

（三）推进林权登记存量数据整合

旌德县集体林地面积 75.6 万亩，2007 年集体林权制度改革时，全县按照林改政策及林农的要求将林权逐块细分到每一户，林权发证面积合计 75.5 万亩，确权发到集体发证面积 13.86 万亩，自留山确权登记 13.52 万亩、家庭承包确权发证 46.9 万亩，联户承包确权发证 1.2 万亩。多为“一户多山、一山多户”。针对林权宗地数量大，宗地附图均为手工绘制地形图，到户附图多为示意图，林业技术力量薄弱等困难，要从自然资源部门、林业部门、农业农村部门、乡镇政府等抽调人员，组建数据清理整合专班，2022 年 2 月中旬前基本完成全县原林权登记数据清理和整合，做好数据交接和建库，并以数据整合为主线和抓手，重点围绕登记信息不全问题、权属重叠问题、地类冲突问题、确权程序问题、已登记未发证等问题开展历史遗留问题清理。

1. 图形数据标准化处理。对林权登记存量数据中已有矢量图形数据的，可以将原有坐标系转换为 2000 国家大地坐标系。对

没有矢量图仅有纸质地形图的，可直接通过 ArcGIS 软件将林权纸质地形图宗地界线进行转绘，形成矢量图；也可将宗地图转绘到整幅的纸质地形图上，经扫描配准后，进行图形矢量化。

对于资料缺失但能够直接在高清影像图上进行指界落宗，通过专业技术人员指界落宗，林权权利人和相邻权利人无异议的，无需实地调查。无纸质宗地图，确需重新调查或补充调查的，通过外业补测的方式获取宗地图形，实现无图宗地的补充上图。

2. 属性数据标准化处理。按照市级统一的林权数据整合标准，对原有林地、林木权属系统导出的林权登记数据进行信息转换和缺失信息补录；对手工填写的林权登记信息，抵押登记、查封登记信息的属性因子进行整理录入形成属性数据。再通过对每一条林权登记数据的权利类型转换，权利人信息梳理、证书信息整合、业务关系梳理、现状历史关系的整理、补充和完善，形成数据完备、信息齐全、全生命周期关系明晰的林权登记数据。

3. 档案数据标准化处理。对于林权登记档案为纸质形式存储，或部分林权登记档案为纸质形式存储，未形成统一标准的电子化档案形式集中存储管理的情况，需要对纸质形式的林权登记档案进行整理，并按照不漏不重的原则进行数字化扫描建库处理，通过质检合格后，形成标准规范、简洁清晰的林权登记档案数据库。

（四）探索创新林权地籍调查方法

按照林权登记的标准规范，充分利用信息化手段，结合“三调”、农村土地承包经营权确权登记、生态保护红线划定、“房地一体”农村宅基地和集体土地所有权确权登记、林地保护利用

规划等成果，形成工作底图。采取内业影像判读和外业实地勘验相结合的方法，坚持“内查为主、外查为辅”的调查原则，确认林权宗地和属性，完善地籍调查成果。从工作机制、调查方法、组织保障、经费渠道等多个层面，探索简便易行、可操作、可复制、可推广的林权地籍调查方法。

1. 探索联户共有方式登记。全县原林权登记基本为碎片化登记，若地籍调查中无法明确每户权属界线的，在权利人自愿的基础上可召开相关权利人会议、村民小组会议或村民代表大会讨论通过后，采取联户共有的方式（会议录存档），制作发放共有林权证，“注记”栏注明各权利人的姓名、权利份额、面积等内容，切实维护农民的集体林地承包权益，便于开展“分股不分山、分利不分林”的经营形式。

2. 充分利用已有林权登记附图和调查成果。各镇政府组织林业技术人员和权利人、利害关系人配合核实确认界址，不得要求申请人提交调查成果。林权转移、抵押、变更等涉及已登记的林权界址发生变化的，由申请人自行提供地籍调查成果。

3. 原林权登记档案图件基本完整，宗地四至清晰且能够在工作底图上直观判读界限及状况的，申请人和相邻宗地权利人直接在底图上指界签字确认；图件缺失、界址不清楚无法准确判读的，应根据权属来源资料，在工作底图上绘制边界，登记机构会同各地政府组织申请人和利害关系人依图辨别或现场勘查明确四至界线，签字确认后办理登记。

4. 探索“三权分置”登记。在不动产统一登记现行的“土地承包经营权”、“林地承包经营权/森林、林木所有权”基础上，

进一步扩展“三权分置”登记权利类型和登记事项，实现林地所有权、承包权、经营权“三权分置”登记。探索非规划林地、租赁地、自留山、国有林地等“三权分置”登记问题。

（五）积极稳妥解决历史遗留问题

在全面完成数据整合，排查梳理历史遗留问题的基础上，针对国有和集体林权登记不同类型，区分精度误差、登记错误、政策执行、程序瑕疵等不同情形，积极稳妥解决历史遗留问题。结合我县实际情况，加强工作统筹，建立工作台账，明确责任分工、解决路径和实施步骤。对工作中发现的政策、技术等难点问题，及时向上级主管部门反馈。

1. 边整合边规范。针对数据整合中发现的问题，逐一厘清思路，找准路径，分门别类提出解决措施，将原林权登记档案逐宗落图，力争做到图、属、档信息一致。各地能够在资料整合中同步清理规范的问题，要立行立改；需要开展补充调查，或者存在权属重叠、地类冲突等政策性问题，列出问题清单，逐一研究，积极探索处置政策、技术方法。

2. 分类推进处置。以“三调”为基础，将林权宗地图层与建设用地使用权宗地、耕地宗地、草地宗地、生态红线图、永久基本农田图、林业基本图等图层放到统一的空间参考系下，进行叠加、分析和比对，摸清历史存量数据的空间分布和权属情况，对存在权属重叠和地类冲突的地块进行标注序号，并按序号列明问题清单。

对发现权属交叉或者地类重叠的，可以区分不同情形处理：

（1）对因测量技术及精度要求不同等原因产生的不同地类

界线交叉重叠的，在数据整合入库时，以精度要求高的成果为准，对精度低的林权宗地在地籍数据库中予以标记，待该林权宗地在以后办理登记业务时予以调整。

（2）对已批准转为建设用地后，因原林权权利人未及时申请林权注销登记或变更登记的，供地单位应协助用地单位收集相关资料（包括县级以上人民政府关于土地征收的批准文件、征地红线图、省级林业主管部门关于项目使用林地审核批准书、林权证或不动产证等）提交给不动产登记机构，由不动产登记机构对林权宗地在地籍数据库中予以标记。

①对于整宗林地征转用的，不动产登记机构依据做出征收决定的人民政府的嘱托（征收决定书），办理该宗地林权注销登记；

②对于部分林权宗地征转用的，待该林权宗地在以后办理登记业务时，要求林权权利人先申请办理相应的变更登记后，再办理其他登记。

（3）分散登记时期，不同的管理部门在同一地块颁发了不同的权属证书，造成“一地多证”的，在数据整合时，要在数据库中对已经依法登记的不动产权属交叉重叠情况予以标注。待相关权利人办理业务时，登记机构告知申请人权属交叉重叠的情况，经相关权利人同意或者依生效法律文书及时办理更正登记，解决权属交叉重叠问题后，再办理登记。

（4）对于不动产统一登记前，已经林业部门登记但尚未发放的林权证，现在权利人申请发放林权类不动产登记证书的，由登记机构会同林业部门、各地政府对原登记信息进行核实，核实无误的，按照不动产登记簿的标准进行转换，并发放林权类不动

产权证。核实发现权属交叉重叠、登记错误等情况的，会同林业部门、各地政府依法解决后再登记发证。

（六）推进林权登记持续规范办理

加强林权登记与林权改革、林权流转、森林资源管理等各环节的工作衔接，围绕数据整合、地籍调查、登记审核、数据共享、业务交接等完善制度措施，着力解决林权登记不规范、不到位等问题，坚持不变不换和依申请办理。

优化林权不动产登记流程。加强对林权类不动产登记的登记要件、权力类型、数据整合、地籍调查、单元编码等问题研究，确保林权不动产登记减环节、减材料、减时间、减成本，推进林权登记标准化、信息化。将林权类不动产登记纳入“一窗受理、并行办理”，便民利民。

三、时间安排

试点工作从2021年7月开始到2022年7月底结束，分为三个阶段。

（一）前期准备阶段（2021年7月~9月）

1. 制定实施方案。根据试点工作任务，召开动员部署会议，统一思想认识，明确工作任务、时间节点和职责分工，推动试点工作规范有序开展。制定《旌德县清理规范林权确权登记历史遗留问题试点实施方案》，并于8月31日前报市试点工作领导小组。

2. 收集相关资料。收集“三调”、农村集体土地所有权确权登记、农村土地承包经营权确权登记等成果及林地征占用、农用地转用及国有林场审批文件等资料。

3. 确定作业单位。县自然资源部门根据工作任务和时间要求，选择具备从事林权登记存量数据整合条件和自然资源调查资质的作业单位。

（二）组织实施阶段（2021 年 10 月～2022 年 6 月）

通过自查梳理、重点排查等方式，摸清问题，找准症结。从数据整合入手，在全面推进原林权证数据清理整合的过程中，充分发现问题，特别是矛盾尖锐的突出问题和共性问题，探索清理规范历史遗留问题的解决途径，完善林权登记成果。

1. 制作工作底图。利用“三调”影像或现势性强、最新的高分辨率影像图，分别套叠“三调”、集体土地所有权数据、林权登记宗地范围线等，提取权属重叠、地类冲突地块。

2. 开展内外业核查。采取内业核实与外业调查相结合的方式，以行政村为单位，查清辖区单位内林权登记资料完整性和准确性。成立外业补充调查队伍对权属争议进行调处，经调处仍无法解决纠纷的，划分权属争议区域。

3. 对接一体化平台。做好与市级一体化不动产登记云平台（林权类）对接工作。

4. 数据清理整合。2022 年 2 月中旬前全县基本完成原林权登记数据清理和整合，做好数据交接和建库。

5. 整理成果。整理存量数据相关材料，挂接至不动产登记系统对应的宗地档案中。提取存在问题的矢量数据，建立林权登记历史遗留问题数据库，以行政村为单位，整理问题台账并制作图件。

（三）总结试点工作成果（2022 年 7 月）

各地在试点工作开展过程中集成新经验好做法，将其转化为科学有效的工作思路和路径办法，深入挖掘典型做法和优秀案例，充分发挥典型示范作用，形成可推广、可操作的经验。

四、工作要求

（一）加强组织领导。县政府成立以县政府分管领导任组长，县直相关单位为成员的清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作领导小组，建立“政府统一领导、自然资源部门牵头、相关部门配合协作”的工作机制。要组建工作专班，明确工作职责，加强督导调度，统筹协调解决工作推进中的重大问题，确保试点工作顺利。

（二）明确职责分工。**自然资源部门**负责牵头具体落实试点工作，统筹协调推进试点工作。**林业部门**配合自然资源部门梳理提交历史数据档案，协助做好林权确权登记历史遗留问题纠纷调处、地类认定，参与林权登记子系统信息平台建设。**农业农村部门**负责提供农村土地承包经营权确权登记成果，参与林权登记与耕地或永久基本农田重叠的地类认定。**公安、司法部门**协助做好山林纠纷权属调处工作。**财政部门**负责统筹资金，保障工作顺利开展。**水利部门**协助做好河道、水库范围内林地登记工作。**信访部门**负责指导解决关于林权纠纷方面的群众来信来访，及时化解矛盾，做好信访维稳工作。**数据资源管理部门**负责政务云资源提供和保障。

（三）落实资金保障。县自然资源部门、林业部门对建立一体化云平台所需经费进行测算，经费预算约 280 万元，其中 200 万为系统建设费用，80 万为政务云资源采购费用。县财政部门

要积极保障数据整合工作经费，确保清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作顺利开展。试点工作结束后，为保障全县林权类不动产登记规范化持续开展，日常开展林权登记地籍调查工作有关经费由县财政列入当年预算。

（四）强化统筹配合。县试点工作领导小组办公室及时了解掌握全县试点工作开展情况，定期召开工作调度会议，研究解决清理试点工作中存在的困难和问题，加强对各地督导。县直相关单位需密切配合，加强协作，抽调人员组成清理规范林权登记历史遗留问题工作专班，按照工作职责，分工负责，做好林权地籍调查、界线核实、权属争议调处等相关工作。试点实施过程中，发现的重大问题应及时向县领导小组汇报。

（五）做好宣传培训。通过报纸、电视、网络等途径，全面准确宣传清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作的重要意义和林权登记办理流程，营造良好舆论氛围。加大业务培训力度，提升登记人员业务水平，加强林权登记专业队伍建设。定期组织开展试点经验和问题总结，加强与其他试点地区的经验交流和学习，及时推广、总结试点中好的经验和做法。

旌德县理规范林权确权登记历史遗留 问题试点工作领导小组成员名单

组 长：	柴长宏	县政府副县长
副组长：	吴文峰	县政府办副主任
	胡青林	县自然资源和规划局局长
	叶军政	县林业局局长
成 员：	黄 莺	县自然资源和规划局副局长
	张学祥	县林业局副局长
	柯贤东	县农业农村局副局长
	王晓峰	县公安局副局长
	查日升	县司法局副局长
	蒋协军	县财政局党组成员
	陈 蕾	县信访局副局长
	徐业华	县数据资源管理局副局长

各乡、镇人民政府分管负责人为小组成员。县领导小组办公室设在县自然资源和规划局，胡青林同志兼任办公室主任，叶军政同志兼任办公室常务副主任，黄莺、张学祥同志兼任办公室副主任。办公室建立联络员制度，由各成员单位相关业务科室负责人担任联络员。各成员单位根据各自职责，共同推进清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作，领导小组成员如有变动，由其所在单位接任领导自然替补。

