

# 东乡族自治县人民政府办公室文件

东县府办发〔2024〕2号

## 东乡族自治县人民政府办公室 关于印发《东乡县清理规范林权确权登记 历史遗留问题实施方案》的通知

各乡镇人民政府，县直相关单位：

《东乡县清理规范林权确权登记历史遗留问题实施方案》已经县政府研究同意，现印发给你们，请结合各自实际，认真贯彻执行。

东乡族自治县人民政府办公室

2024年1月25日

办公室

# 东乡县清理规范林权确权登记历史遗留问题 实施方案

为贯彻落实《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于强化业务协同加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知》(自然资办发〔2023〕2号)、《甘肃省自然资源厅 甘肃省林业和草原局关于印发〈甘肃省清理规范林权确权登记历史遗留问题实施方案〉的通知》(甘资字〔2023〕47号)、《临夏州自然资源局 临夏州林业和草原局关于印发〈临夏州清理规范林权确权登记历史遗留问题实施方案〉的通知》(临州自然资源发〔2023〕194号)精神,结合我县实际,在全县范围内组织开展清理规范林权确权登记历史遗留问题,推动林权历史遗留问题有效化解、林权登记资料移交到位、数据整合汇交如期完成和信息共享全面实现,特制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导,全面贯彻落实中央领导同志关于自然资源管理的指示要求,坚持以人民为中心,落实生态保护理念和产权保护制度,清理林权历史遗留问题并进行有效化解,加强林业管理和林权登记工作有效衔接,推动林权登记法治化、规范化、标准化、信息化,努力构建信息共享、便捷高效、便民利民的林权登记工作体系。

## 二、基本原则

**（一）实事求是、连续稳定。**坚持原依法、规范颁发林权证继续有效、不变不换。既要充分利用原林权登记资料、保持连续稳定，又要充分利用现有成果资料，实事求是查摆问题和依法依规解决问题，正确处理“不变不换”和“清理规范”的关系，保持原有林权登记资料规范整合入库和新增林权登记业务的规范办理。

**（二）依法依规、规范有序。**充分考虑林权登记历史遗留问题时间跨度大、矛盾积累多、成因复杂等特点，树立法治思维和底线意识，准确把握不同时期法律法规和政策要求，尊重群众意愿，依法依规化解历史遗留问题，保护林权权利人的合法权益。

**（三）分步实施、分类施策。**以林权存量数据整合为主线，以历史遗留问题化解为抓手，正确处理存量数据整合与历史遗留问题化解的关系。通过清理排查分清资料是否齐全和各类历史遗留问题，按照分门别类、先易后难、逐步化解的思路推进历史遗留问题化解，规范林权登记成果。数据整合期间，确实难以化解的可以对相关历史遗留问题进行备注，后续办理登记时再化解。

**（四）运用成果、注重衔接。**林权确权登记历史遗留问题清理化解要与“三调”数据和“一张图”对接融合工作紧密衔接，做到登记成果、“三调”数据、对接融合成果相协调和高度一致。

### 三、基本情况

#### （一）区域概况

全县共纳入林改面积 55.2 万亩，已全部完成勘界确权和家

庭承包到户,签订承包到户合同 42286 份、发放林权证 42286 本。第三次全国国土调查核定我县林地面积为 10043.79 公顷(15.07 万亩),其中乔木林地 2700.26 公顷(4.05 万亩)、灌木林地 103.08 公顷(0.15 万亩)、其他林地 7240.45 公顷(10.86 万亩)。

## (二) 林权确权登记工作中存在的问题

1. **地类冲突。**原林改时将宜林地和部分草地等划归为林地,与“三调”数据库认定林地标准不一致(原宜林地在国土三调数据库中为其他草地并已享受草原奖补政策),在林改时已办理林权登记、颁发林权证,范围与现状不符。

2. **登记信息不完整。**原有林权档案资料不齐、内容缺失;林权登记权利类型、四至界限不够清晰、准确;登记权利人信息错误;数据信息不对应,存在图数不符、有数无图、证地不符;原有林权证宗地图无拐点解析坐标,图件资料没有矢量化等问题。

3. **权属重叠。**同一宗地范围内,向不同权利主体颁发多个林权证,或既颁发了林权证,又颁发耕地承包经营权证、草原证等“一地多证”等问题;存在集体林地与国有林地等部分范围重叠的问题。

4. **林权证与实际不一致。**林改后林权证范围内对应的林地没有种植树木,存在有林权证但实地没有成林现象或现有林地面积与林权证记载面积不一致,权利人及林地使用权类型发生变化等。

5. **确权程序不规范。**未按照林权登记程序要求开展现场指界发布公告等工作,登记程序存在瑕疵;原林业部门已经登簿,尚

未向权利人发放林权证等问题。

#### **四、工作要求**

##### **(一) 工作目标**

以林权数据整合汇交为主线，林权历史遗留问题化解为抓手，优化林权类不动产权籍调查勘验和址籍调查为保障，强化工作安排部署和工作落实，切实解决地类冲突、登记信息不完整、权属重叠、林权证与实际不一致、确权程序不规范等问题。运用现代信息技术，创新开展地籍调查，因地制宜制定地籍调查补测方策。对原数据内容缺失、格式不符的，结合现有档案资料及时采集和补录，完善登记信息，实现林权数据基本整合。

##### **(二) 工作依据**

###### **1. 法律法规及部门规章**

- (1) 中华人民共和国民法典；
- (2) 中华人民共和国土地管理法；
- (3) 中华人民共和国森林法；
- (4) 中华人民共和国农村土地承包法；
- (5) 中华人民共和国测绘法；
- (6) 不动产登记暂行条例；
- (7) 不动产登记暂行条例实施细则；
- (8) 土地权属争议调查处理办法；
- (9) 林木和林地权属争议处理办法等。

###### **2. 政策文件**

(1) 自然资源部办公厅《关于转发中央编办修订整合不动产登记职责文件的通知》(自然资办函〔2019〕1720号);

(2) 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);

(3) 自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室《关于印发〈清理规范林权确权登记历史遗留问题试点工作方案〉的通知》(自然资办函〔2021〕1221号);

(4) 国土资源部《关于做好不动产权籍调查工作的通知》(国土资发〔2015〕41号);

(5) 自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室《关于强化业务协同加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知》(自然资办函〔2023〕2号);

(6) 甘肃省人民政府办公厅《关于加强林权纠纷处理促进集体林权制度改革的指导意见》(甘政发〔2010〕118号);

(7) 甘肃省自然资源厅 甘肃省林业和草原局《关于推进林权类不动产登记工作的通知》(甘资登发〔2020〕14号);

(8) 甘肃省自然资源厅 甘肃省林业和草原局《关于进一步加快推进林权类不动产登记工作的通知》(甘资登发〔2021〕33号);

(9) 甘肃省自然资源厅 甘肃省林业和草原局关于印发《甘肃省规范清理林权确权登记历史遗留问题实施方案的通知》(甘

资字〔2023〕47号)；

(10)临夏州自然资源局 临夏州林业和草原局关于印发《临夏州清理规范林权确权登记历史遗留问题实施方案》的通知(临州自然资源发〔2023〕194号)。

### 3. 标准规范及技术分类和问答

(1)《不动产登记数据库标准》(TD/T1066-2021)；

(2)《不动产登记数据整合建库技术规范》(TD/T1067-2021)；

(3)《不动产登记存量数据成果汇交规范(2021年修订版)》；

(4)《不动产登记信息管理基础平台接入技术规范(2021年修订版)》；

(5)《地籍调查规程》(GB/T42547-2023)；

(6)《不动产单元设定与代码编制规则》(GB/T37346-2019)；

(7)《不动产登记操作规范(试行)》；

(8)自然资源部自然资源确权登记局《关于修改〈不动产登记数据库标准〉等相关标准内容的函》(自然资登记函〔2021〕41号)；

(9)林权类不动产登记操作规范；

(10)《森林资源规范设计调查技术规程》(GB/T26424-2010)；

(11)《农村土地承包经营权调查规程》(NY-T2537-2014)；

(12)《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》；

(13)《林地分类》(LY/T1812-2021)等；

(14)自然资源部下发的《林权类不动产登记问答手册》。

## 五、工作任务

### **(一) 全面推进林权存量登记资料、数据清理移交，建立资料移交清单**

**一是逐宗清理清查。**县林草中心要以村、社或林场为单位，对原林权登记资料进行逐宗清查，对历史发证资料缺失的，要通过系统上下级资料数据交换对比补充、与乡镇和村民委员会积极沟通，通过发布公告、发动村民及林权相关权利人提供林权证和查阅档案等方式全面收集和分类整理，纸质和电子数据关联挂接，做到整理一批、移交一批。数据清理过程中，对于资料缺失、登记错误、一地多证、已登记未发证、已登记但权利已灭失、纸质资料和电子数据不一致等问题的，县林草中心要分类梳理问题清单台账，能够化解的一并化解，并在资料移交时提交自然资源部门，以便后期进行数据整合。

**二是全面移交资料。**数据清理完成后，林草部门要将原林权登记纸质和电子资料全部移交自然资源部门，建立资料数据移交清单。自然资源部门要做好数据接收，不得以数据资料基础薄弱、情况复杂、问题多等原因拒不接收。林权登记资料应由不动产登记机构保管，原林权登记资料存放在档案部门的，由林草部门会同自然资源部门协调档案部门将电子扫描件移交至自然资源部门，并建立档案原件调阅共享机制，满足日常登记工作需要。

### **(二) 资料数据收集，开展数据整合分析**

自然资源部门在林权数据资料移交的基础上，收集集体土地



所有权确权登记、国土变更调查、承包经营权以及土地征收批准文件、不动产权属证书、退耕还林、林草确权、林木采伐审批、林地征占用审批、最新行政区划、高分辨率正射遥感影像图、批供用地等数据。开展对比分析前，**首先进行纸质档案扫描**，要对所有移交和收集到尚未进行电子扫描的纸质档案进行电子扫描，并与已有的电子档案进行比对分析。纸质档案数字化要真实反映原登记成果，不得随意修改，要建立登记档案原始库，原样保留林权原始登记信息，做到成果可追溯。**其次进行数据标准化转换**，自然资源部门按照不动产登记数据整合建库技术规范、数据库标准和不动产单元编码规则，对原林权登记数据进行标准化转换，编制不动产单元代码。开展数据整合对比分析时要结合林草部门移交的分类问题清单建立工作台账。对林权未发生变化，且登记成果满足不动产登记要求的，完成信息录入、原林权登记矢量数据转换导入、纸质图件转绘录入，编制不动产单元代码，数据整合入库。

### **（三）认真开展林权档案排查和林权落地清查，建立问题台账**

通过数据分析，林权登记成果不能满足不动产登记要求的，林草部门要配合自然资源部门认真开展林权档案排查和林权落地清查，在前期工作台账的基础上按照登记信息问题不完整或登记资料缺失、权属重叠、地类冲突、登记程序不规范或已登记未发证、有证无地无林等问题类型建立林权历史遗留问题清单。

### **（四）逐宗开展内外业地籍调查，补充完善登记资料，完善**

## 问题台账

针对已建立的林权历史遗留问题清单，自然资源部门会同林草部门对原林权登记属性数据内容缺失的，根据档案资料及时采集补录，逐宗开展地籍调查工作、成果互认，一并查清历史遗留问题产生原因，完善问题清单。地籍调查要坚持内业调查为主、外业补充调查为辅的原则，坚持分类调查的办法。

一是对原登记成果界址界线未发生变化的，存在共有人和共有份额比例发生变化、因坐标系转换或界址点转绘时产生的偏差或面积误差、原登记成果信息不完整，要采用信息收集查核、数据共享补录等内业调查的方式，开展地籍调查。

二是对界址发生变化，原登记信息存在错误，权源材料四至表述错误、宗地图缺失的等情形，将宗地图转绘 1:10000 或更大比例尺（如 1:500）的地形图，形成矢量化宗地图或以 1:10000 及更大比例尺的地形图（或影像图）为底图，直接将纸质宗地图转绘到底图上或在自然资源、林草部门、乡镇和发包方（村委会、村民小组）等相关部门的参与下，权利相关方通过在转绘的地形图或影像图等底图上直接指界等内业调查的方式，开展地籍调查。

三是对林权类不动产权利的首次登记、林地分宗或林权部分流转、无法通过转绘或直接在底图上指界来完成内业调查的要通过外业补充调绘方式，开展地籍调查。

### （五）充分发挥部门协同作用，妥善化解林权遗留问题

积极构建政府主导、登记部门和林草部门双牵头，相关部门

积极参与的林权历史遗留问题工作机制，充分调动县级农村土地承包仲裁机构作用，组织自然资源、林草、农业农村等部门和乡镇、村社、权利人积极开展工作。针对国有林场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、程序瑕疵等不同问题，建立工作协同，坚持问题导向，按照先易后难、先大后小的顺序，妥善化解林权历史遗留问题。

#### **（六）数据整合入库和汇交**

采用边移交、边整合、边化解、边入库的方式进行数据整合入库和汇交。林草部门要在完成整村、整乡镇、整县清理的基础上，及时分批次进行移交。自然资源部门要做好接收和建库，编制不动产代码，按照整合一宗、入库一宗，化解一宗、入库一宗的方式，及时推进存量林权数据的整合入库工作，整县整合入库工作完成、数据整合结果经数据质检通过后，及时向上级部门进行入库数据汇交；新办林权按照新办一宗、汇交一宗的在线方式汇交。并及时将入库信息反馈林草部门。

#### **（七）稳步推进新增林权登记业务办理**

自然资源和林草部门在推进林权存量数据整合入库和历史遗留问题化解的同时，及时梳理汇总林权调查确权和登记发证法律政策，持续改进和优化林权登记工作流程，认真制定办事指南，配备业务熟练人员，积极开展各类林权登记工作。

#### **（八）强化林权登记与林业管理业务协同**

一是建立内部协调工作机制。自然资源部门负责历史集体林

权证地籍补充调查、国有林场负责本场林权证地籍补充调查，明确界址、面积等信息，确保地籍调查成果满足林业管理和林权登记需要，实现共享共用，加强林权登记与林权流转、森林资源管理等各环节的工作衔接，统筹协调解决工作推进中的重大问题，进一步夯实林权登记工作基础，保障林权正常流转，推动林权登记提质增效，切实维护林农、林企合法权益。农业农村部门负责对全县涉及林权的土地承包经营权登记档案、数据进行比对清理，排查梳理、协调解决与集体林权确权登记发证范围交叉重叠的问题；配合完成相关土地承包经营权登记档案和数据移交工作。

**二是优化业务流程。**林权合同签订前，林草主管部门负责开展林地的地籍调查，明确界址、面积等信息，确保地籍调查成果满足林业管理和林权登记需要，实现共享共用。申请整宗林地变更、转移、抵押等登记，林权界址界线未发生变化的，应当沿用原地籍调查成果，避免重复调查；涉及已登记的林权界址发生变化的，以及非本集体经济组织及其成员申请林权首次登记的，由申请人自行提供地籍调查成果。本集体经济组织及其成员的林权首次登记，尚未完成地籍调查或成果不符合要求的，提请政府通过购买服务或者组织专业调查队伍，采取“办理一宗、调查一宗”的方式开展地籍调查。

### **（九）健全林权登记与林业管理信息共享机制**

**一是**自然资源和林草部门，通过人工交换、离线拷贝等多种方式、多种渠道实现林业管理和林权登记信息共享，能够通过信

息共享获取的材料，不得要求群众重复提交。**二是**林草部门应将所掌握的林地承包合同、林权流转合同中记载的林班、小班、小地名、森林类别、树种、起源、造林年度等森林资源信息，以及发包方（出让方）、承包方（受让方）、林地面积、合同期限等信息共享给自然资源部门。自然资源部门登记后，应向林草部门共享林权权利人、不动产单元号、坐落、权利类型等登记信息。同时，两部门要逐步探索扩大信息共享范用和内容，如退耕还林等导致林地自然状况、权属状况等变化情况的信息。**三是**建立安全的信息共享物理环境、网络环境、数据加密与传输机制，制定信息共享安全制度，共享信息仅用于林业管理和林权登记工作，防止数据外泄，保障共享数据安全。

#### **（十）加强林权登记档案和信息的规范管理**

充分运用互联网+不动产登记服务信息平台移交资料和数据。自然资源部门将资料数据、补录信息、内外业地籍调查数据、历史遗留问题化解资料、整合后的林权登记信息、空间数据和不动产登记图、数、档信息等录入不动产登记数据库进行规范化管理。并将上述纸质资料，按照档案管理相关要求进行归档管理。数据库等电子数据要按照数据信息安全管理要求，做好数据的冗余和异地备份工作，确保电子数据安全。

### **六、工作安排**

清理规范林权确权登记历史遗留问题工作从2024年1月开始，2024年12月底结束，分为四个阶段。

### **（一）编制实施方案（2024年1月）**

相关单位要在深入调查研究的基础上，编制切实可行的清理规范林权确权登记历史遗留问题实施方案。

### **（二）摸底调查和收集资料（2024年2月—2024年6月）**

通过自查梳理、重点排查等方式，结合林权历史档案，摸清林改登记发证或未发证底数，建立《清理历史遗留问题任务清单》。收集涉及原有林权发生变更、灭失或与“一地多证”有关的草地、林权数据材料，完成林权档案电子化工作。

### **（三）集中化解（2024年7月—2024年9月）**

按照《实施方案》工作任务，集中力量分步化解地类冲突、权属重叠、地类认定不标准等林权历史遗留问题，制定《化解林权历史遗留问题工作台账》。

### **（四）入库汇交和验收（2024年10月—2024年12月）**

清理规范林权确权登记历史遗留问题化解率达到80%以上，且林权移交整合入库率达到80%以上，工作基本完成后申请州级验收。数据质检通过后，将整合入库数据汇交至省部级平台数据库。

## **七、保障措施**

**（一）加强组织领导。**成立由县政府分管领导任组长的东乡县清理规范林权确权登记历史遗留问题工作领导小组，督促指导工作有序开展。各相关单位和乡镇要切实提高思想认识，强化组织领导，紧盯时间节点，将任务分解落实到位，确保清理规范林

权确权登记和历史遗留问题工作落实落细。

**(二) 落实资金保障。**县财政部门要将清理规范林权确权登记历史遗留问题工作经费纳入财政预算，保障工作顺利开展，并在经费使用过程中加强经费管理，严格执行财经纪律和管理程序。

**(三) 加大宣传监督。**要充分利用报纸、广播、电视、网络、微信等媒体和手段，全面、及时、准确开展宣传教育和舆论引导，努力营造社会参与、权利人配合支持的良好氛围。畅通公众监督渠道，及时回应社会关切，公告登记结果，积极接受社会监督。

附件：东乡县清理规范林权确权登记历史遗留问题工作领导小组

# 东乡县清理规范林权确权登记历史遗留问题 工作领导小组

**组 长:** 杨志君 县政府副县长  
**副组长:** 马俊先 县自然资源局局长  
          马文通 县林草事业发展中心负责人  
**成 员:** 马玉虎 县农业农村局局长  
          马子云 县财政局副局长  
          祁永娇 县自然资源局党组成员  
          马维良 县林草事业发展中心副主任  
          马小花 县林草事业发展中心副主任  
          张永雁 县不动产登记事务中心主任  
          各乡镇乡镇长

领导小组在县自然资源局下设办公室，马俊先同志兼任办公室主任、马文通同志兼任办公室副主任，协调开展日常工作。领导小组成员如有变动，由成员单位接任工作同志自行替补，不再另行发文。

---

抄送：县委、人大、政协办，县长、各副县长，办公室各主任。

---

东乡族自治县人民政府办公室

2024年1月25日印发

---