

试论农村房地一体确权登记的现状与实践要点

李文

山东省菏泽市牡丹区自然资源局 山东菏泽 274000

摘要：农村房地一体确权登记是依照政策规定、法律规范，对农村宅基地、集体建设用地使用权以及房屋所有权进行统一权籍调查、统一确权登记、统一颁发证书的重要举措。农村房地一体确权登记有利于农村居民合法权益的保障，也有利于推进农村制度改革，为农村乡村振兴事业各项规划、建设和发展奠定良好的基础。本文着眼于当下农村房地一体确权登记的现状，分析并列出了农村房地一体确权登记的实践要求，以便推进农村房地一体确权登记长效工作机制的建立与健全。

关键词：农村房地一体；现状；权籍调查

On the current situation and practical points of the registration of rural housing estate

Li Wen

Natural Resources Bureau of Mudan District, Heze City, Shandong Province, Shandong Heze 274000

Abstract: The integrated right confirmation and registration of rural real estate is an important measure to investigate the unified right registration, unified right confirmation and unified certificate of rural homestead, collective construction land use right and housing ownership in accordance with policy regulations and legal norms. The integrated confirmation and registration of rural real estate is conducive to the protection of the legitimate rights and interests of rural residents, to promote the reform of the rural system, and to lay a good foundation for the planning, construction and development of rural revitalization. This paper focuses on the current situation of rural real estate confirmation and registration, analyzes and lists the practical requirements of rural real estate confirmation and registration, so as to promote the establishment and improvement of the long-term working mechanism of rural real estate confirmation and registration.

Keywords: Rural housing integration; status quo; rights survey

“农村房地一体确权登记制度是国家组织开展的一项重大惠民利民项目。”^[1]这一举措适用于农村地区，主要解决的是农村地区的权籍问题，以保障农民的合法权益，明确农村土地的使用权、房屋所有权为目标，进行统一的权籍调查、统一的确权登记、统一的证书颁布，着力做到“应调尽调”“应发尽发”，梳理清楚农村地区不动产权归属情况，解决农村宅基地等历史遗留问题，全面保障农民权益。

我国有着广阔的农村地区，不同区域的农村也千差万别，由此导致农村房地一体确权登记的工作量大且工作复杂，需要拿出科学的章程和办法来进行规范化的管理。以实践为导向，农村房地一体确权登记的开展必须依照政策规定和法律规范施行，其中包括《村镇建房用

地管理条例》《土地权属争议调查处理办法》《土地登记管理法》等，只有严格按照政策与法律办事，农村房地一体确权登记才能够科学、专业、规范、准确地展开，减少纠纷，提高质量，为建立长效性的农村房地一体确权登记工作机制不断积累经验。

一、农村房地一体确权登记现状

农村房地一体确权登记工作是一项目标长远的、惠民利民工作，其不仅能够有效梳理农村不动产权归属情况，让农民的宅基地、集体建设用地使用权和房屋所有权得到法律的确认，维护农民合法合理的不动产权权益，还能够“为农村产权调查、制度改革、村庄规划等提供基础数据支持”^[2]，便于乡村振兴事业中各项工作的科学规划和开展落实。从实践结果来看，农村房地

一体确权登记工作开展以来，广大农村地区的房屋权属调查、不动产权证颁发等取得了许多进步与发展，但是“受农村复杂环境的限制，不动产统一登记工作信息量大”^[1]，许多历史遗留问题、房屋权属纠纷、执法管理漏洞等严重阻碍了农村房地一体确权登记工作的高质量开展。具体来说，当前农村房地一体确权登记现状中的显著问题包括以下几点：

（一）历史遗留问题解决难

跟城市不动产登记相比较，农村不动产确权登记工作更趋于复杂，涉及大量历史遗留问题。首先，农村地区相对来说较为边远、闭塞、信息不发达，农民群众的法律意识也较为薄弱，在过去很长一段时间里，农村违法占地建房等现象并不鲜见，再加上农村宅基地审批较为复杂，等待时间长，农民群众不了解宅基地的审批或不愿意等宅基地的审批便自行建房的现象屡有发生。其次，农村存在大量房屋的建设面积超出了建房占地面积、老旧房屋权属资料不清、一户多宅等历史性遗留问题，很难完成确权登记。再加上基层管理长期受忽视，较为混乱，许多权属资料丢失、管理不清，现在想要很好地梳理，就需要大量的人力、物力和时间。最后，农村居民大量外迁、地质灾害搬迁、生态移民等也留下了许多农村土地规划方面的历史性遗留问题。历史性遗留问题通常历史久远、不好及时纠正、利益牵涉复杂，处理起来难度较高。面对这样的问题，农村房地一体确权登记工作的开展正着力理清各项土地房屋权属关系、权属资料，以农民权益保障为基础，以国家土地总规划和区域乡村规划为参考，确认农村房地一体的各项权益，合法调查、审批、登记、发证、公示。

（二）基层工作不重视，农户配合度不高

农村房地一体确权登记工作包括内业工作和外业工作，内业主要需要做好资料整理，外业主要需要做好实地调查。在实地调查中，工作人员需要进行入户调查，明确房屋的权利人、坐落位置、朝向、房屋性质、建筑物类型、建成年份、面积、共有情况等信息，也需要对房屋进行拍照留档等。这些工作较为繁琐复杂，不仅需要工作人员审慎进行，还需要农户全力配合。但现在的情况，一是基层工作不重视，许多工作计划得不到落实，“应调尽调”“应发尽发”等工作质量不高；二是农户配合度不高，一方面许多农户外出打工，在调查期无法配合确权登记工作的落实，另一方面农户怕房屋面积超出规定、一户多宅要补交罚款从而抵触、躲避，拒绝配合调查，确权登记的积极性也不高。对基层工作来说，复杂繁琐的内业、外业工作需要业务能力过硬、责任心强

的工作人员来完成，工作人员的专业素质与职业素养关系能够充分影响确权登记工作的有效展开。但现在基层工作缺乏专业的人才支撑，基层工作人员积极性不高、专业能力良莠不齐，工作进展缓慢且质量不高。对农户农民来说，农村房地一体确权登记工作的宣传情况、农民文化素养、农民对政策的认识等充分影响着农民的配合度。也就是说，农户配合度不高的问题，不仅反映了农民群众自身的认识问题、配合问题，而且反映了农村房地一体确权登记的政策宣传问题和法律宣传问题。

（三）确权登记工作难度高、成本高，后续缺乏监督管理

农村地区土地房屋问题自身的复杂性以及长期性的粗放管理导致农村房地一体确权登记工作量巨大且较为复杂，需要投入大量的人力、物力和时间进行推进。各项成本累加之后给相关部门和单位带来了沉重的负担。正因为难度过高、成本过高，许多地方的房地一体确权登记工作开展起来较为困难，工作人员积极性不高，且极易受到各种现实因素的阻碍，进一步增加了农村房地一体确权登记工作的难度。且在付出了较大的成本进行调查、登记和颁发证书之后，确权登记后续的监督管理工作却没有跟上，只是一次性地完成了相关的调查确权工作，而未能很好地发挥农村房地一体确权登记工作的长远性作用。显然，农村房地一体确权登记工作还需要加强各项数据、信息以及农村住房建设实况的监督与管理，并将其与农村建设规划总体布局和管理紧密衔接起来，充分发挥确权登记工作的作用和价值。

二、农村房地一体确权登记实践要点

农村房地一体确权登记工作现状不尽如人意，其背后有着深层的历史原因、现实原因，但其意义重大，需要不畏难、不怕难，严阵以待，啃硬骨头一样梳理清楚各项工作的要点、难点，健全各项工作机制，审慎做好各项环节，确保千头万绪的农村房地一体确权登记工作能够在政策与法律的指导下规范化地推进，着力改变农村房地分离的现实情况，简化农村土地房屋关系，维护农民权益，保障农村社会、经济的发展以及乡村振兴事业的高质量推进。具体来说，农村房地一体确权登记的实践要点主要包括以下几点：

（一）重视政策宣传和人才培养

“宣传先行”是农村房地一体确权登记工作的一大要点。宣传的内容包括农村房地一体确权工作的政策文件、法律文件以及其它阐释性文件，结合农村经济文化的实际情况，对政策与法律进行通俗化的改编，运用多样化的宣传手段，对农民群众关心的问题进行公开的解答，

加大房地一体确权工作的宣传力度，确保政策宣传到位。宣传的对象包括在本地或外出打工的农民群众，以及基层的相关工作人员。只有将相关的群体都纳入到宣传当中，农村房地一体确权工作才能够更好地广泛开展。同时，针对基层工作人员的宣传要与培训相结合，让基层工作人员能够全面了解农村房地一体确权登记工作的目标、作用、意义、工作流程、工作难点以及应对方法，提高基层人员的专业能力和综合素养，调动基层人员的工作主动性和积极性。

（二）健全完善确权登记的工作机制

农村房地一体确权登记工作是一项复杂的、系统性的工作，需要建立与之相对应的工作机制，严格规范各个工作环节的开展实施，包括调查、测绘、审批、确权、登记等。工作机制的建立、健全和完善需要以质量为标准，“建立作业员自检、作业队互查、单位专检的质量检查体系，保证成果质量。”^[4]也就是说，农村房地一体确权登记工作机制的健全完善要以提高工作质量为目标，对每一个环节的工作提出相应的工作质量要求，确保确权登记工作能够更严谨、更高质量地实施，减少确权登记中的含糊、错漏。需要注意的是，“在实际进行测量时有诸多情况，如农户都不在家或者其它情况，资料收集是非常困难的。”^[5]因此，确权登记工作的工作机制不应该是僵化的，而应该根据实际情况，灵活地进行分类归类，调整工作办法，比如农户不在家的情况，比如历史遗留的情况等。分类归类能够更好地明晰各项情况之间的共性和差异，积累工作经验，完善相应的工作机制和方法，妥善处理农村房地一体确权登记中的各种疑难问题。尤其是针对一些历史性遗留问题，工作人员更应当善于分类归类，总结共性，并在类似问题的处理经验中探索有效的解决路径和方案，尽量保证问题解决的一致性、长远性和有效性，减少纠纷。

（三）保障经费，并与农村土地和住房建设规划管理相衔接

农村房地一体确权登记工作难度高，成本高，需要较为稳定的经费保障，对此，各地政府及相关单位应该重视经费的监管工作，给予重组预算的同时，着力做到专款专用，有效监管，提高经费的利用效率，确保相应的成本能够做出有效的、高质量的工作成果。同时，农村房地一体确权登记工作应当与农村土地和住房建设规划工作衔接起来，统筹管理，有效监管，确保农村房地一体确权登记工作能够更深层次地影响到农村土地和住房的统筹规划中，为乡村制度改革、乡村振兴事业的建

设奠定良好的基础。也就是说，农村房地一体确权登记工作应当根据实际的情况，立足长远，重视农村的长远性发展，统筹规划，一体化建设，让农村土地和住房管理工作能够逐渐与城市相关工作衔接、协调起来，推进农村的现代化管理。

（四）深化信息化技术在确权登记工作中的应用

农村房地一体确权登记工作繁杂、烦琐，如果只运用传统的人工调查方法，那么工作效率就无法满足现实的需要。鉴于此，农村房地一体确权登记工作应当顺应信息化、互联网+的发展步伐，积极引进并运用信息化技术手段来革新确权登记工作的相关环节，比如信息化的测绘技术、信息化确权登记系统等，有效缩短工作办理时间，提高工作效率，降低成本，并增强对相关信息的采集、分析、整合、利用能力，让农村房地一体确权登记工作得以在数字农村建设中发挥其基础性、长远性的作用。目前，全面查清、记录农村每一宗土地范围内建筑物、构筑物信息，建立健全集图文资料、属性、档案于一体的确权登记数据库和信息管理系统，正成为农村房地一体确权登记工作的重点与发展方向。

综上所述，要想有效提高农村房地一体确权登记工作的效率和质量，则需要从事实出发，总结现状中的问题和不足，尊重历史与事实，结合确权登记工作的特殊性和复杂性，科学、专业地健全完善各项工作机制，做好宣传与培训、经费保障、管理衔接和技术创新应用，进而确保确权登记工作的高质量开展。同时，农村房地一体确权登记工作关系农民群众的切身利益，关系农村社会经济的稳定，关系乡村振兴事业的推进，还应当得到进一步的关注和重视。

参考文献：

- [1]徐荣均，鄢国权.农村房地一体确权登记与发证问题及对策分析[J].冶金与材料，2020，40（05）：162+164.
- [2]孙旭磊.农村房地一体权籍调查实施方案[J].工程与建设，2020，34（02）：356-357.
- [3]吴镛，惠忠泽.农村房地一体确权登记中存在的问题及对策研究[J].热带农业工程，2021，45（03）：56-59.
- [4]赵华丽，王斌，刘庆鹏.夯实数据基础 确保应登尽登[N].中国自然资源报，2022-02-28（006）.DOI:10.28291/n.cnki.ngtzy.2022.000646.
- [5]杨洋，钟世彬，曾怀恩.农村房地一体不动产确权登记关键技术研究[J].测绘与空间地理信息，2021，44（12）：43-45.