

关于农村宅基地不动产确权登记中存在的问题及对策研究

蓝焕娟

广西来宾市忻城县不动产登记中心

摘要：农村宅基地不动产确权登记工作具有较高的重要性，不仅关乎我国国土资源管理质量，同时也与民众的个人权益息息相关。本研究基于土地登记、土地确权、农村宅基地和农村宅基地确权登记概念，阐述了农村宅基地不动产确权登记的价值与意义，随后分析目前农村宅基地不动产确权登记存在的问题以及问题的成因，最后阐述了解决问题的对策，旨在帮助我国推进城乡协调统筹发展、完善不动产权利体系、保障农村人民与国家利益。

关键词：农村宅基地；不动产；确权登记

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.05.047

引言：在2014年，我国住建部、林业局、国土资源部等多个国家部委共同发布了国土资发（2014）101号文件，完善了乡村宅基地的使用权登记；2016年的191号国土资发文件以及2018年的中央1号文件进一步明确了宅基地、集体建设用地以及乡地一体确权登记的方案以及要求。而在2018年开始，我国各省市也纷纷推进农村宅基地不动产的确权登记，并于2021年基本完成农村宅基地的初步确权登记工作，但从目前来看农村宅基地不动产的确权登记工作仍面临着较多问题，争议与纠纷不断，因此有必要围绕当前农村宅基地不动产的确权登记问题开展分析并提出可行的解决方案。此外，农村宅基地不动产的确权登记工作是解决纠纷、平衡农村与城市用地、解决城乡户口差异、保障乡村民众权益的重要途径，因此加强农村宅基地不动产确权登记工作也具有重要作用和意义，这也是本研究着重探讨的方向。

一、相关概念综述

（一）土地登记

所谓土地登记是政府主管机构基于相关政策、法律法规以及制度对土地以及土地所拥有权力登记在册，以保证土地所有者及国家等多个主体权利的行为过程^[1]。土地登记保障的权限包括土地抵押权，土地所有权使用权，国有土地使用权能多种权利根据，土地类型不同有所区别。其中城市土地完全属于国有，而农村土地及成交土地属于集体所有，在完成土地登记后，需向土地所有人公开土地权益变动情况，以保证合法性。

（二）土地确权

土地确权是对土地所有者所拥有的权利进行确认的过程，其目的是确认土地的权属关系。在土地确权过程当中会同时涉及土地使用权及土地所有权，而近年来应

用的土地确权方式及标准，主要集中于明确乡村土地的权属，以保障农民的土地权益、加强土地管理质量，为实现乡村振兴提供保障^[2]。

（三）农村宅基地

农村宅基地是指中国农村集体所有，赋予农户家庭使用权，用于建设住宅的土地。这类土地不能进行买卖，其使用权由农民家庭所拥有，土地所有权依然属于村集体。根据我国民法典第352条，建设用地所有权人在土地上搭建的建筑物或构筑物以及其他附属设施，同样归属于建设用地使用权人，不论是划拨还是出让方式获得的国有建设用地均适用农村宅基地原则。由于土地所有权和房屋所有权的主体合二为一，因此农村宅基地也被称为房地一体宅基地，登记过程俗称“两证合一”^[3]。在2018年之前，我国农村房产同时包括土地使用权及房产所有权两份证书。自2018年3月17日，我国中央1号文件提出农村宅基地农村宅基地任务以来，农村宅基地变成农村不动产统一登记管理的重点任务。

（四）农村宅基地确权登记

基于农村宅基地概念，农村宅基地确权登记可理解为为土地和房产所有人明确土地和房产所有权利，城乡去差异化的不动产确权及登记行为，为所有居民提供农村宅基地不动产证书，其中农村宅基地确权登记工作主要针对农村两证为合一地区开展，用于明确宅基地使用权以及宅基地上房屋的所有权。

二、农村宅基地不动产确权登记的价值与意义

由于我国城乡二元化的管理体系，农民所拥有的土地本质上属于集体分配而来的土地使用权，根据2007年物权法内容显示农民仅拥有土地产出物所有权，即土地收益处分权，农民不持有土地所有权利，仅拥有使用土地的权利，因此农民无法使用土地进行抵押，更无法买卖土地；而通过农村宅基地不动产确权登记，农民不仅能获得明确的土地使用权，也能获得与城市居民相同的土地权利，土地占用以及拆迁矛盾显著降低，乡村居民的财产权利可得到保障，挪用农村居民用地后提供的补偿有据可依，一方面可有效提高乡村房产及土地的市场价值，另一方面也可提高我国国土资源管理准确度及管理质量，解决农村土地权益混乱问题，间接推动乡村振兴战略^[4]。

三、目前农村宅基地不动产确权登记存在的问题

（一）权属关系难以厘清

权属关系的确认是不动产确权登记过程中的第1

步，而在这一步许多乡村地区在登记过程中，权属关系难以理清，确认难度较大，具体可分为以下几点。

其一，权属资料不完整。许多年份久远的宅基地归属，资料大多遗失或损坏，难以判断房屋全集，同时我国法律和政策在该领域的完善度不足无法为全局调查提供判断依据，加之之前相关部门档案管理工作规范性不足，导致部分资料无头无尾，甚至部分农户在盖房之时并不了解，需要前往相关部门办理审批手续的要求，违规建房，导致农民无法提供房屋信息。

其二，权属关系模糊。随着乡村振兴战略的全面铺开，部分村民开始由农村搬迁城市，但由于对搬迁办理的认识不足，法律意识淡薄，转让或出售房屋时仅以口头约定为主，缺少合同验证权属因此出现大量权属不明、无法归属的情况。

（二）宅基地面积常超标

在我国土地管理法第62条中，明确提到乡村村民一户只能拥有一处宅基地，且宅基地面积不得超过省自治区或直辖市规定的标准，但在实际工作中了解到大量农户的宅基地面积严重超标，一方面村民法律意识淡薄，为形成宅基地，过渡扩建与非法占地之间的关联，另一方面部分村民为了获取更多的赔偿款或拆迁房屋而刻意扩建房屋、加大占地面积，也对，农村宅基地不动产确权登记带来较大困扰。

（三）一户多宅现象普遍

除宅基地面积超标情况以外，一户多宅的现象也较为普遍，许多农村地区位置较为偏远，法律监督不够完善，加之此前世代相传，子辈私自修建房屋后通过继承方式获取父辈宅基地，从而成为一户多宅的情况屡见不鲜，同时也包括部分农民自行购买新宅基地，以及在原建筑附近单独修建新宅基地等情况。

四、农村宅基地不动产确权登记问题的成因

（一）相关政策与宣传不足

政策和宣传是提高不动产确权登记质量的重要途径，但我国土地管理法在1986年出台实施后才提出一户一宅的要求，也是第1次以国家法律作为约束乡村建房的方式，在此之前乡村居民的建房行为缺少明确法律法规监管；而自1986年以来，法律的模糊，政策的多变以及连续性的缺失，导致不动产管理难度仍然较大，面积超标情况屡见不鲜；多年以来农村宅基地的相关规范，始终未真正完善^[5]；大多数农民以及部分基层管理人员对于农村宅基地确权登记的概念以及具体内容知之甚少，甚至部分农民认为确权登记会严重影响自身利益，从而产生强烈的抵抗情绪，故意损毁资料或拖延签字，抵抗不动产确权登记工作；基层管理人员专业能力和知识储备不足，也严重影响了农村宅基地宣传登记相关内容的宣传效果，导致农民积极性较低，自觉性不足，在无法理解不动产确权登记目的与意义的情况下继续拖延工作，影响工作质量。

（二）不动产审批及管理规范性不佳

频繁的变动会影响部门及工作人员的沟通，协调质量乃至管理质量，而由于我国近年来多次调整农村宅基地，以及建房审批等相关政策导致政府部门职责多次转变审批部门的权限持续变化，沟通协调难度较大，审批权以及监管机构责任不明确，都会影响不动产审批和管理的规范性，形成村委会滥用审批权、村民为保障自身利益不断扩建以及政府相关工作人员监管力度不佳的局面。

（三）法律法规不够完善

不动产确权登记，实施难度大，与法律法规的完善程度有关，一方面立法的体系完善程度不足，另一方面，法律的条款过于分散，内容缺少可操作性，也不利于工作人员按照法律实施确权登记工作，而法律在工作中的地位不足，也会影响法律本身的权威性，难以起到统筹推进效果。

（四）确权登记人员专业素质亟待提升

确权登记人员的专业能力决定工作质量以及工作效率，然而部分地区的确权登记人员由乡镇自然资源所等基层组织工作人员担任，专业能力不足，文化水平较低，无法满足农村宅基地确权登记工作需求，即使部分地区认识到人员能力的问题，并选派了有良好专业能力及经验的工作人员前往基层带领团队开展工作，但受到岗位匹配度、人力资源管理水平、激励制度等问题影响，工作质量依然不尽人意，最终影响农村宅基地确权登记效果。

（五）确权登记基层单位数字化水平不足

虽然我国持续推进基层行政事业单位数字化、信息化建设，并取得了一定成果，但基层确权登记单位设备老旧、技术落后等问题依然存在，一方面缺乏有效的数字化工具和系统，导致信息处理缓慢、数据录入手工化，效率低下，从而延长了确权登记的周期，增加了农民和工作人员的负担；另一方面，信息的共享与集成效果有待提升，不同部门和单位之间的数据难以互通，使得确权登记工作重复性高，效率低下。

五、农村宅基地不动产确权登记问题的可行对策

要解决农村宅基地不动产确权登记问题，应当从导致问题的原因入手，提出完善的、系统性的解决方案，具体内容包含以下几点。

（一）强化政策落实与宣传力度

农村宅基地确权登记的顺利进行依赖乡村人民的正确认知以及积极配合，而宣传工作与政策落实是解决问题的有效途径，一方面，良好的宣传工作能够让乡村人民认识到确权登记的目的以及确权登记对自身利益的保障，另一方面，充分落实政策能够明确权属关系、避免纠纷，真正做到保障农民权益、实现平衡发展^[6]。

在宣传方面，各基层组织应当强化宣传力度，将宣传重心放在确权登记与村民利益的关系方面，让村民形成正确的认知，即可借助电视、广播等传统媒体渠道，又可借助短视频、公众号、微电影等新媒体渠道开展全

域宣传,用民众更喜爱更接受的方式传递农村宅基地不动产确权登记与自身权益之间的关系和重要意义。

而在权属关系方面,各地区村委会应带头确认各家村民的宅基地范围,具体面积以及使用权归属者,通过在村内公告的形式,向所有村民进行展示,展示时间不得低于一个月,若发生争执或村民提出异议,则应与村民进行沟通,在遵循法律规定的前提下达成共识,向上提交资料进行审核,完成审核后后方可进行确权登记,用更加完善的路径和更加民主的方式降低村民对确权登记工作的反感与抵抗心理。

(二) 建立规范化审批程序

更加规范的审批程序也有助于提高审批质量与效率,并能够解决历史遗留问题。

首先,完善宅基地的使用标准,明确一户一宅基本原则,并在此基础上应用以人登记方式解决权属界定问题,避免权利纠纷,同时各地区可建立宅基地协同体系在明确宅基地界址的基础上判断宅基地面积,确认宅基地是否有超占违建情况,并构建起以原宅基地使用权注销为前提的联动机制,用于规避一户多宅情况。

其次,调整现有审批模式,通过村集体内部审批、内部公示、上报结果、政府复验的方式避免传统政府单一审批降低村民自治权利,同时也可提高乡镇政府的权力地位,降低县级及以上政府过度干预的概率。

最后,完善审批程序。宅基地审批程序应先由村民提出明确申请,要求由村委会对村民的申请手续进行审核,确定符合条件后将宅基地申请的基本内容(包括但不限于建房面积、土地面积等信息)在村内公示,确定无异议后将信息报至乡镇政府,乡镇政府完成审查后再向上传递至县级或市级政府,通过一站式服务方式降低村民学习成本以及审批所需时间,同时也有利于培养村民法律意识。

(三) 完善现有确权登记法律法规

法律法规的完善水平决定了登记工作的顺利性以及实施效果,考虑到目前我国的乡村确权登记标准仍然较为模糊,操作性不足,因此有必要对法律法规作出修改,进一步明确登记操作事宜,以及各方在登记过程中所拥有的权利,使用法律为确权登记工作提供充分保障;同时各地区主管机构也应当基于国家法律法规以及当地农村宅基地不动产确权登记现状,推出具有指导意义的地方性文件和制度。

(四) 强化工作人员能力及部门协同工作能力

工作人员的能力以及各部门之间协同工作的能力,都是决定农村宅基地确权登记工作质量的重要一环。一方面,乡镇政府以及相关部门应当明确各自职责,互相协作,自然资源部门负责设计工作方案,公安部门负责调查户籍以及核实信息,住建部门负责指导住房建设事务,财政部门负责经费保障,实现多部门协同工作,提高流畅度。

另一方面,想要提高工作人员能力,地方政府应加强工作人员专业能力及业务培训,鼓励工作人员自我学习,提高业务水平及专业知识水平;优化现有激励制度,通过积分制,将工作人员的专业能力,知识水平,工作态度量化,为不同等级的工作人员提供不同的激励方案,例如评价为A级的工作人员可获得更高的绩效薪资,评价为C级的工作人员则留岗查看,根据下一次评价的结果,决定是否降级或辞退。

(五) 加强确权登记基层单位数字化建设

针对基层单位设施与技术落后的问题,需要着手加强确权登记基层单位数字化建设,一方面为确权登记单位配备智能手机、平板电脑、手持GPS设备等现代化的计算机硬件、移动数据采集设备,和打印机、扫描仪等必要的外围设备,提高数据采集的准确性和效率;另一方面,开发或引进符合确权登记要求的专业软件系统,用于土地测绘、数据录入、审查和管理,系统应该具备高度的用户友好性,易于工作人员学习和使用。此外,地方政府可与当地信息技术企业合作构建数据中心或云平台,实施数据管理和存储,确保数据安全性和便于信息共享,促进各相关单位间的数据交换和整合,支撑数据驱动的决策。

结语:总结而言,农村宅基地不动产确权登记具有重要价值与意义,而目前农村宅基地不动产确权登记存在权属关系难以厘清、宅基地面积常超标、一户多宅现象,普遍及法律法规不够充分等问题,导致以上问题的成因在于相关政策与宣传不足、不动产审批及管理规范性不佳、法律法规不够完善以及确权登记人员专业素质亟待提升。基于此,本研究提出解决策略:强化政策落实与宣传力度,建立规范化审批程序,完善现有确权登记法律法规,强化工作人员能力及部门协同工作能力。

参考文献

- [1]胡爱瑜.房地一体不动产确权登记中的问题和要点措施分析[J].电脑乐园,2023(1):0271-0273.
 - [2]汪彪,张燕,张红.农村房地一体化不动产确权登记问题与对策探析[J].中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术,2021(2):0434-0434,436.
 - [3]石晨谊.农村宅基地和房地一体不动产确权登记的现状,障碍和对策探析[J].发展研究,2023,40(2):63-70.
 - [4]王孟政.农村宅基地使用权确权登记中存在的问题及对策[J].区域治理,2020(27):88.
 - [5]刘伟.农村房地一体不动产确权登记问题与对策[J].地矿测绘,2021,4(3):60-61.
 - [6]夏淑艳.农村土地确权工作中的常见问题及对策[J].农家参谋,2020(008):26.
- 作者简介:蓝焕娟,1981年,女,广西忻城人,中级职称,本科,研究方向为地籍测绘及不动产登记。