

土地权属调查方法研究*

李国华

(山东省国土测绘院, 山东 济南 250013)

1984年开展第一次全国土地调查(以下简称一调)以来,社会经济、人文地理、地貌景观、土地用途、类别都发生了相当大的变化。虽然每年都进行土地变更调查,但由于以往技术手段相对落后,基础资料保存方法原始,特别是一些图件资料多为纸质或薄膜成图,很难保证图件资料的现实性、完整性和实用性,不利于变更后作为成果资料的存储和使用,也给成果信息化带来不便。近几年,随着3S技术的不断成熟,特别是GIS技术的集成应用,以往的成果资料已经不能满足高速发展的社会信息化的需要。因此,开展第二次土地调查(以下简称二调)是非常必要也是非常及时的。

第二次土地调查的目的是全面查清全国基本农田、后备资源、城乡土地利用和土地权属状况,掌握真实的土地基础数据,并对调查成果实行信息化、网络化管理,建立和完善土地调查、统计和登记制度,满足经济社会发展和土地宏观调控的需要,实现土地信息的社会化服务。对落实科学发展观,构建社会主义和谐社会,促进经济社会可持续发展,加强国土资源管理具有十分重要的意义。土地权属调查是土地调查的核心与基础部分,也是土地调查中最复杂的部分。

1 产生土地权属纠纷的原因

1.1 历史遗留问题

历史遗留问题在土地权属调查中占很大部分,包括历史上隶属关系等行政建制变化遗留的土地权属未定、权属不清,它是土地权属调查中比较难解决的问题。过去的土地开发、征地退耕、兴办或停办企事业单位、有组织移民形成的土地权属不清等,以及

过去开展土地权属调查历史较早,历史资料灭失严重都是造成土地权属争议的重要原因。

1.2 界线不明确

界线不明确是造成土地权属纠纷的核心原因。包括过去无偿划拨荒山、荒地时未计算面积和划定地界,历史上无地界标志或地界标志不明,新划地界不清或不合理,兴修水利、平整土地、开荒、更改河道等造成的地界变化等情形。这些争议的普遍特点就是土地占有现状缺乏土地权属依据或者权属依据不具有法律效力。随着近几年经济的发展,土地增值速度的加快,土地所有者或使用者感到土地资源的经济效益可观,对土地权属的重视也进一步加强,纠纷矛盾就更加突出。

2 土地权属调查应遵循的原则

(1)依法确权,维护法律法规的严肃性。要严格按照当地政府颁布的宅基地管理办法等相关的法律法规,彻底调查清楚少批多占,未批先建等侵占、乱占、多占土地等情况。

(2)尊重历史,面对现实。既要依据土地权属材料和政府有关文件规定,又要依据实际情况灵活掌握,确界时一定要使政策性与灵活性完美的结合,同时尊重当地历史习惯,比如有的地方居民就有滴水、山水,房屋朝阴、朝阳等问题。

(3)严格依照地籍调查规程中的技术要求和细则。要统一标准和要求并严格执行,确保土地权属调查工作的质量,最大限度地减少人为误差;为更好地完成土地权属调查工作,应在结合当地的实际情况并借鉴以往经验的基础上,制定技术设计书作为土地权属调查工作的作业依据。

* 收稿日期:2008-07-08;修订日期:2008-10-14;编辑:曹丽丽

作者简介:李国华(1980-),男,山东鄄城人,助理工程师,主要从事土地调查和数据库建设工作。

3 土地权属调查中的确权

3.1 权源资料的收集

土地权属调查的核心部分就是确权,而确权的重要依据就是权源资料,所以收集和整理权源资料是权属调查的关键。权源资料主要有以下几种:

(1)国有土地使用证。国有土地使用证是国土资源管理部门依照相关法律和程序颁发给土地使用者,被现行法律所认可的权源文件,是确定土地使用权或土地所有权归属的重要证件,也是一种比较规范的土地权属确认方式。大部分企事业单位采用这种方式进行调查确权。

(2)集体土地使用证。这种证件多见于涉及到集体经济单位和个人。

(3)宅基地使用证。宅基地使用证也是集体土地使用证的一种,多见于农村确认宅基地使用面积的一种有效证件。

(4)法院判决书或公证机关出具的公证书。土地使用者在确权时存在争议而达不成协议的情况下,双方都能出示法院判决书或公证机关出具的公证书等文件。在核定确权时可以参考这些文件。

(5)征拨用地批文及红线图。它是审核宗地权属最具权威的文件,是申请建设用地审批的重要依据。审批过程包括:立项、上级机关批准、用地所在市县审批、城市规划部门审批选址、地籍管理部门和建设部门审定和办理征(拨)地手续,再由城市勘测部门划定红线。红线图一般标绘在1:2 000的地形图上,其上除有红线外,还标有用地单位的名称,用地批文的文件名、批文时间、用地面积、征地时间、经办人和经办单位盖章等。红线图一般存放在城市规划部门档案室,用地单位应有副本。在进行地籍权属调查时,根据该红线图来判断宗地权属,也可以到实地根据红线图与地物的相对位置,对照长度勘测定界。

(6)土地出让合同协议书。只要持有建设单位征地批准书和合同书,在进行土地权属调查时应予确认,并补办土地使用证。

常见的权源文件还有居民建房用地审批表、居民建房用地批准通知单、建设工程用地许可证、建设工程规划许可证、土地使用权转让出租抵押的文件合同协议、土地使用权来源说明书等。

3.2 权源材料的审核

对收集的权源材料证件要认真进行审查,确保齐全有效,重点审阅核实以下内容:核实权源材料是否为原件,如为复印件要与原件核对并加盖公章;审阅权源材料中的图件、数字、文字等有无划改现象;检查权源材料与申报的名称、宗地坐落、面积、属性、用途等是否一致;审查权源材料是否有效,印章是否齐全正确,中间手续是否完备;审阅权源材料是否有备注说明和权属争议;在审阅了权源证件并确认为合法有效之后,向申报人开出收件清单,收取申报资料。

地籍调查的质量是权属调查的核心,其取决于权源材料的收集是否齐全合法。一般情况下,单位宗地和个人宗地一律不允许用土地使用权来源说明书代替权源材料。另外,在不同的地区还可能存在房屋所有权证或当地公证处开具的房屋所有权法律公证书,像这种情况,收集的权源材料都不得作为确权材料使用,而只能作为参考资料,因为这些证件所登载的土地使用面积大都与现实使用面积不符。一般居民与农户,过去都普遍重视房屋所有权证,对用地手续与土地使用证都不太重视,因此,房屋所有权证都比较齐全,但用地手续普遍不全,这为地籍调查工作带来很大困难。因为凡是领过房屋所有权证的用户都把用地手续交房产交易所,极少部分户主把用地手续复印保存。遇到没有复印的户主,调查员就必须与房产交易中心联系好,逐个统计好户主所在的居委会、发证时间以及房产证号码。

4 确权步骤

根据土地申请书中所填写的内容和收集到的合法权源材料,本宗地和相邻宗地使用者及土地权属调查人员必须亲自到现场共同指界,确定界址点、线,做到权属合法无争议,界址清楚。权属调查人员应现场调查核实土地使用权,共同认定界址,设置界址标志,丈量宗地界址边长和绘制宗地草图,填写调查表,签字盖章。

4.1 现场确界

(1)现场核实权源。首先必须现场互验合法身份证件,继而按照权源材料核实土地使用者的名称、性质、主管部门、宗地座落、土地用途、宗地形状、土地性质以及其他相关内容。

(2)认定界址点、线。界址认定的一般方法首先是依据权源材料,沿着房墙、围墙、栅栏、河流、道路等来共同确定界址点、线;对于宗地间非通道明显夹巷、隙地,一般不确权;住宅楼按其外围墙体确认边界,凹进部分包含于其内;住宅楼的车库,凡与楼房相连或相近且无公共通道的一般应划入宗地。但掘港镇一部分住宅楼已发过证的,要按老证定界。公厕、附属变电房不申报,只调查,并按自然房角标界;对应拆房一律不调查和确权;用地单位在具有批文和用地红线图时,原则上以红线图为准确定界线(代征的用地部分扣除);对国有土地和农村集体土地宅基地,在尊重历史、不影响交通、市容的基础上按权源材料和有关规定确权;楼房二层以上伸出的挑梁不作为定界的依据,一律按实墙定界;对出让国有土地严格按权源材料确权;对特殊形状的建设,界址点落在空地上时(如弧形等),用坐标放样的方法确权。

4.2 界址标志的设置

界址标志是界址点最直观的表现,也是确定土地权属界线的前提与基础,同时也为日后地籍管理和解决权属纠纷提供了保障。界址标志的设置不仅要求要符合相关技术规程和无权属争议,同时还要整体美观大方。凡是临街面界标设置高度一律为1 m左右,喷涂标志均用模版并进行红漆喷涂。界址标志主要有4种类型:①水泥桩:用于标定单位宗地

在土质地面上的界址点。埋设时,一般界桩露出地面5 cm左右,但在人行走路与车道边处应与地面齐平。②界址钢钉:界址点落在水泥面或沥青面上的,要设置界址钢钉。如果路面过硬,可用电钻钻孔再钉界址钢钉并用水泥浆灌注加固。③红漆喷涂符号:宗地界址点落在围墙角或房屋角的,一般用喷涂界标表示,喷涂高度临界面为0.5 m左右,其上限为离地面1.2 m左右。④石灰桩:用于在墙体上不可到达的或落在空地上的可设置石灰桩界址点。并在附近的墙壁或围墙上用长度为0.2 m的直线箭头符号予以标注,并在箭头下注记数字,表示从箭头处竖线起,顺箭头方向到界址点的精确距离。

界标设置要清晰、准确、稳固、鲜明、美观。在遇有弧形建筑物确定界址点时,允许适当删减(由于点与点之间距离太近,每个点都做标志影响美观),但界址点处要用记号笔做好记号,方便测量人员准确测定界址点。

土地权属调查是涉及土地使用者切身利益的工作,这就决定了权属调查的复杂性。在开展权属调查时,除了精心组织设计技术规程和实施细则外,还要加强与国土局和国土所工作人员的密切配合与协调,加强与相关部门的沟通。加大宣传力度,使土地使用者对调查工作有所认识和了解,取得他们的支持与配合。在进行农村地籍调查时,特别要争取村委会和基层国土所的支持与配合。