



# 浅析铁路土地确权的几个难题

刘福增<sup>1</sup>, 原显顺<sup>2</sup>

(1. 济南铁路土地管理局, 山东 济南 250001; 2. 招远市国土资源局, 山东 招远 265400)

**摘要:**如何尽快解决铁路土地确权中的疑难问题,是摆在铁路用地管理部门面前的一个重要课题。通过多年与铁路土地“打交道”积累的经验得出:铁路用地管理中地籍管理是基础,注重确权、完善权属资料是关键,二者良好的结合才能管好、用好铁路土地。故在铁路土地管理过程中,应想尽一切办法,妥善解决好铁路土地确权的遗留问题。

**关键词:**铁路土地; 确权难题; 地籍管理

**中图分类号:** F301.2

**文献标识码:** C

随着社会改革的发展和市场经济的完善,土地的重要地位在国民经济建设中越来越凸显出来,土地的使用问题也越来越受到人们重视,在这个过程中,土地权属自然也就成了企业和个人拥有土地使用权的重要依据。自1987年国家土地管理局要求进行国有土地使用权申报登记以来,铁路土地管理部门利用多年的时间,花费了大量的人力、财力,全面开展铁路国有土地使用权申报登记工作,并取得了良好效果;但因权属资料不全、历史遗留权属纠纷等原因,全国铁路土地的确权工作至今尚未完全完成,该文以多年铁路土地管理经验就其未能按时确权的种种情况进行概述。

## 1 未按时确权的原因

### 1.1 历史问题

铁路用地历史悠久,各个历史时期对铁路土地的认识、管理方式不一样。以青岛大港片区为例:从历史资料不难看出,建国前,大部分铁路空闲地就已经开始被有关单位或个人租用,相关手续不健全,有的甚至连租用合同都没有。建国后,土地公有制,原土地使用者已把这部分土地当成是自己的,加之地方政府为照顾各方面的关系,在土地的规划和使用上,也倾向于将土地划归为实际使用者<sup>[1]</sup>。尤其文

革期间,疏于对土地使用情况的系统管理,乱占滥建现象更为严重。对于这部分土地的归属,直至今在铁路主管部门也没有指导性文件,加之一些地方政府土地管理部门对铁路用地了解较少,致使这部分土地的权属问题至今没有解决。

### 1.2 留用地难归属

铁路建设时,考虑发展需要征用一定数量留用地,当铁路建成后,许多部门从自身需要出发,就在车站及货场附近的留用地修建库房,囤积周转货物,邮电部门也需在站区设立转运站等。虽然大部分单位与铁路有明确的租赁合同,但仍有部分占地单位以使用多年为借口,在铁路土地申报登记时拒绝配合相关工作。更有少数租地者由于所租地块不与铁路单位相邻,申报登记未加铁路部门指界盖章,私自到政府职能部门申报登记。铁路相关部门发现后,与地方管理部门对该问题多次商讨、论证,花费了大量时间、人力、物力、财力,收效甚微,给铁路土地确权问题带来诸多麻烦。

### 1.3 重复征地问题

在铁路地界内发生的重复征地问题:铁路征地在先,路外征地在后。根据土地确权有关规定,土地使用权理应确定给最后一次征地部门,这类问题铁路土地管路部门处理起来就相对困难。重复征地的

\* 收稿日期:2013-04-22;修订日期:2013-05-02;编辑:陶卫卫

作者简介:刘福增(1956—),男,山东潍坊人,工程师,主要从事铁路土地管理工作;E-mail:lytdblfz@163.com。

地点已属铁路建设纳入发展的范围,铁路部门原则上不会让出,难以做出让步,权属问题也就不能解决。

#### 1.4 少数单位不配合

新建铁路土地申报登记时,常会遇到相邻单位不配合指界盖章的现象。究其原因大致有以下几种:①拆迁补偿不到位,铁路工程项目在修建时已将款项拨给地方政府,但地方政府有关部门没有及时把拆迁费用拨付被拆迁单位或个人;②施工单位为尽快开工或施工顺利,随意给附近单位或个人许愿,待工程完工后拔腿走人,当铁路部门按要求对土地进行指界盖章时,对方会提出诸多无理要求;③施工单位的施工场地和临时设施,在工程完工撤走时以买卖或租借的形式转让他人,给申报登记和管理带来很大难题<sup>[2]</sup>。

综上所述,在铁路土地的申报登记问题上,铁路相关部门与地方土地管理部门在一些问题上存在分歧,特别是对历史遗留问题的处理,双方见解常常难以达成一致,使铁路土地申报登记工作受到较大影响。

## 2 解决问题的建议

### 2.1 熟练掌握法律法规

铁路土地管理部门的相关工作人员要熟练掌握国家历年来对铁路用地的法律、法规、政策,充分利用适用于铁路土地确权的(1995)国土(籍)字第 26 号文件,该文件二十六条规定:“土地使用权确定给直接使用土地的具有法人资格的单位或个人,但法律、法规、政策和本规定另有规定的除外。”如国务院法规局国法函字(1998)020 号文件第一条指出:“1950 年中央人民政府政务院发布的《铁路留用土地办法》和 1982 年国务院发布的《国务院关于保护铁路设施确保铁路运输安全畅通的通知》均系现行法规,各部门、各地区仍应认真贯彻执行。”国家土地管理局 1997 年印发的《土地确权》一书明确规定,对铁路土地适用《铁路留用土地办法》。严格按照国家土地局颁布《土地登记规则》和《地籍调查规程》的程序,积极与地方土地管理部门沟通,达成共识。严格依据铁路部门的权属来源证明材料,达成权属合法、界址清楚、面积准确的基本原则进行权属确认。对有纠纷的历史遗留问题,应按国家土地局发布的有

关法规,结合国务院历年来发布的有关法规以及近年来颁布的《中华人民共和国铁路法》国土资源部和铁道部颁发的《铁路用地管理办法》的有关内容,按不同时期租占情况制定相应的确权措施,本着尊重历史、面对现实的原则进行合理解决。

### 2.2 铁路留用地的权属原则应确认给铁路部门

该文所提遗留问题基本都出在铁路留用地上。铁路运输企业不同于其他企业,它自身具有相当完整独立的建筑群。为此,铁路部门最好根据不同的占用时间,结合相应的指定性文件,使铁路土地管理部门在申报登记时有一定依据<sup>[3-4]</sup>。例如:①在安全保护区以外,不影响铁路运输安全的,从建国前就已被地方单位或个人占用的土地;②1982 年以前被地方单位或个人占用且不影响铁路运输的土地;③由于历史原因,路外单位和个人占用的铁路土地,始终未经铁路部门同意,也没有合法的用地手续,私自强行占用铁路土地,严重制约着铁路的规划和发展,打乱铁路设施的正常布局,使得铁路一些计划内的项目被迫取消或后延,按有关规定都属违法占地,违章建筑。对于上述几种情况的土地,应无条件确权给铁路。权属确认后,铁路部门应根据当地政府意见,按照有关规定有计划的将违章建筑清理。凡是有租借协议,至今仍履行的,这是双方自愿的契约关系,并且是按国务院第六办批复的有关规定办理的,租约手续理应受到承认,同时也符合现今的土地有偿使用政策,土地权属也必须确认给铁路。

### 2.3 重复征地的情况

对于重复征地,首先要根据征地的前后,如果铁路征地在先,重复征地的地点已属铁路建设纳入发展的范围,铁路部门应以现行法规为依据,从铁路远期规划考虑,坚持原则,与地方土地管理部门力争达到意见统一。如果铁路后征,对方又拒不搬走,应积极做好土地使用前者的工作,将该土地的权属确定给铁路部门使用。

### 2.4 加强沟通与联系

新建铁路的土地申报登记,施工单位要积极与地方土地管理部门联系,发现没及时把拆迁费用拨给被拆迁单位或个人的,要督促相关单位,尽快予以解决;同时,加强监管,杜绝施工单位随意给附近单位或个人许愿,以免给后期工作带来不必要的麻烦。施工单位的施工场地和临时设施,在工程完工时,最

好及时交由铁路部门管理使用,这样会减少很多麻烦。

如果按照上述思路就能较好的统一认识,加快铁路土地确权的步伐。既可节约人力、物力、财力,也能给管理带来便利。为此,铁路土地管理部门要加大宣传力度,提高相关工作人员的业务水平,提升地方土地管理部门对铁路土地的认识,充分体会到铁路土地在铁路建设中的重要性,对争议问题达成共识,为铁路的建设和发展贡献力量。

### 参考文献:

- [1] 徐守胜. 当前铁路用地的地界问题与对策[J]. 山东国土资源, 2006, 22(11): 31-34.
- [2] 武淑梅. 浅谈铁路建设项目竣工建设用地验收交接[J]. 河南国土资源, 2010, (6): 16.
- [3] 谢永岐. 浅谈如何盘活铁路土地资产[J]. 黑龙江国土资源, 2006, (6): 47.
- [4] 外力. 推行内部土地使用证加强铁路用地管理[J]. 资源导刊, 2008, (4): 12-13.

## Few Problems Occurred in Confirmation of Railway Land Ownership

LIU Fuzeng<sup>1</sup>, YUAN Xianshun<sup>2</sup>

(1. Jinan Railway Bureau of Land Management, Shandong Jinan 250001, China; 2. Zhaoyuan Bureau of Land and Resources, Shandong Zhaoyuan 265400, China)

**Abstract:** How to solve the problems occurred in confirmation of the railway land ownership as soon as possible is very important for the railway land management departments. Through experiences gained in railway land management in many years, it is regarded that cadastral management is the basis of railway land management, emphasis on land right confirmation and improving the ownership information is the key. Good combination of the two aspects can make good use of railway land. Therefore, in Railway land management process, problems left over in the confirmation of railway land right should be properly solved.

**Key words:** Railway land; problems occurred in the confirmation of land right; cadastral management