

日照市农村宅基地确权登记发证工作难点探析

顾守军¹,李萍²,贺兆成¹,

(1.日照市国土资源局,山东日照 276800;2.日照房地产管理局,山东日照 276800)

摘要:农村宅基地使用权确权登记发证工作是农村产权制度改革的基础,关系着农民群众的切身利益。该文结合日照市农村宅基地确权登记发证工作中存在的难点,本着尊重历史、注重现实、促进社会和谐稳定的原则,结合农村实际和政策界限进行了探讨。

关键词:宅基地;确权登记;发证;日照市

中图分类号:F301 **文献标识码:**C

引文格式:顾守军,李萍,贺兆成.日照市农村宅基地确权登记发证工作难点探析[J].山东国土资源,2015,31(7):84-86.GU Shoujun, LI Ping, HE Zhaocheng.Study on Difficulties in Rural Land Ownership Registration and Certification Work in Rizhao City [J].Shandong Land and Resources,2015,31(7):84-86.

农村宅基地是指农村村民个人经依法批准,用于建造住宅(包括住房、附属用房和庭院等)使用的本村集体所有土地。近年来,随着经济社会的发展,农民住房的财产价值的凸显,宅基地使用权和房屋所有权确权发证越来越受到农民的重视^[1-5]。2013年,国土资源部部署开展了农村宅基地确权登记发证工作,随着确权工作的不断深入,很多复杂的问题不断涌现,合法不合理,合理不合法的现象如何判定、理顺成了工作难点,笔者以日照市为例,结合工作实际,浅述管见,以供商榷。

1 基本情况

(1)历史登记情况。20世纪末,在当时宅基地用地管理并不严格的历史背景下,宅基地私有化的观念在农村根深蒂固,相当一部分村民缺乏占用宅基地需要依法申请批准使用的意识,宅基地的批准使用基本由村集体决定,村民成家分户,只要村集体同意,便可使用宅基地建造房屋。其中,有的村组织同意盖章,并经当地乡镇政府批准;有的仅有村组织的收款凭据;还有的只是村干部的口头批准,没有任何的书面资料,宅基地使用权发证更是寥寥无几。虽然在1986年的《中共中央国务院关于加强土地管

理制止乱占耕地的通知》中明确要求“各地要对所有非农业用地进行登记和发证,建立健全地籍管理制度”,并在20世纪90年代开展了土地申报登记工作,但实际登记发证情况并不理想,各区县发证进展很不平衡,根据目前掌握的数据来看,总体上东港区和岚山区发证率基本在80%以上,五莲县和莒县发证率却仅在20%左右。

(2)当前农村宅基地确权登记发证情况。日照市自2012年开展宅基地确权登记发证工作以来,按照“试点先行、全面推开,照顾现实,稳妥推进”的工作思路,从4个区县选取了14个村开展了试点工作,结合试点工作和全面的摸底调查研究,制定出台了具体的工作实施方案和指导意见,并通过召开现场观摩会、业务研讨会等形式,对工作中遇到的问题及时进行研究解决。先后完成了2842个村的1:500地形图的测量、权属调查及建库工作,完成调查面积44783.02 hm²,发证面积35826.42 hm²,基本达到了预期目标。但是从具体发证情况来看,目前已发证的基本属于已有土地权属资料等情况比较简单、易于确定权属的类型,对于一些比较复杂的情况如何定性,以何种方式处理尚需进一步研究讨论^[6]。

收稿日期:2015-01-03;修订日期:2015-03-19;编辑:王敏

作者简介:顾守军(1975—),男,山东日照人,经济师,现从事国土资源管理工作;E-mail:ludongnanhe@126.com

2 存在问题

(1) 一户多宅的。这种情况比较普遍,按照时间分类,一是在 1999 年《中华人民共和国土地管理法》修订以前取得的;二是在 1999 年《中华人民共和国土地管理法》修订以后取得的。按照取得方式分类,一是合法继承取得的;二是私自买卖取得的;三是违建取得的。按照有无权属证书分类,一是合法取得且有房产证、土地证的;二是合法取得只有房产证或者土地证的;三是合法取得没有房产证和土地证的;四是违法取得没有房产证和土地证的。

(2) 无审批手续的。可以分为 2 类:一是合法使用的。此种情况在《中华人民共和国土地管理法》实施前较为普遍,在当时宅基地管理并不到位的情况下,很少有村民或者村委主动申请办理土地审批登记手续。二是违法占用的。即未经有批准权限的人民政府批准使用,没有合法的用地手续,其中按是否经村集体同意、是否符合城乡规划和土地利用总体规划还可以进一步分类。

(3) 继承的。根据继承的方式主要有以下 3 类:一是父母双亡,第一顺位继承人继承房产的;二是父母双亡,第一顺位继承人放弃继承权,第二顺位继承人继承房产的;三是父母其中一人去世,另一人放弃继承权,并将自己所有的房屋产权赠与子女的。

(4) 赠与的。根据受让人的身份主要有以下 3 类:一是受让人为直系亲属的;二是受让人为非直系亲属的。

(5) 批准面积、发证面积和实测面积不相符的。根据实际情况可以分为以下 2 类:一是批准面积与发证面积不相符;二是批准面积、发证面积与实测面积不相符的。

3 办理探讨

根据国家和省有关文件精神,该次宅基地确权登记发证根本目的是明确土地权利,维护农民合法权益,强化农村土地物权意识,为严格耕地保护、节约用地、提高土地管理水平和农村产权制度改革奠定基础。据此,笔者结合不同时期的不同政策,对存在难点问题如何处理试为探析。

(1) 一户多宅的。在 1999 年《中华人民共和国土地管理法》修订之前,并没有法律法规规定“一

户多宅”,按照“法不溯及既往”的原则,只要有合法资料证明属于《中华人民共和国土地管理法》修订之前一户多宅的,应该予以认可,并重新确权登记发证。在《中华人民共和国土地管理法》修订之后一户使用多处宅基地的,除合法继承外,其他的情况应严格按照一户一宅的原则对第一处合法使用的宅基地给予确权。

(2) 没有权属来源的。本着维护农民切身利益,而又不能让违法用地通过确权合法的原则,对于没有权属来源的要认真调查,分类处理,如符合土地利用总体规划和城乡规划,申请人符合宅基地使用条件的,可以在补办宅基地用地审批手续后确权。如不符合土地利用总体规划和城乡规划,无论申请人是否符合宅基地使用条件,都应该按照违法占地行为处理。

(3) 继承的。按照地随房走的原则,无论户口是否在本村,只要有合法有效的继承证明材料(包括房屋继承公证书),都应该办理确权登记。第二顺位继承人继承的,需要第一顺位继承人出具合法有效的放弃继承公证书。

(4) 赠与的。农村宅基地是国家给予农民的福利待遇,宅基地属于村集体所有,按照《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地管理法》和国务院办公厅《关于严格执行农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71 号)等法律政策的规定,只有本村村民才能申请使用宅基地,宅基地使用权只能在本村内部调整使用。建设部第 168 号令《房屋登记办法》第八十七条规定“申请农村村民住房所有权转移登记,受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的,除法律、法规另有规定外,房屋登记机构应当不予办理”。综上,农村房屋及宅基地使用权是无法通过赠与的形式转让给不属于本集体经济组织的非农业户口的城镇居民。因赠与房屋而调整宅基地使用权的,如受让人符合宅基地使用条件,经村集体出具调整宅基地使用权的证明后,可以办理宅基地使用权变更登记,如受让人不符合宅基地使用条件,则不予受理变更登记。

(5) 面积不符的。因该次确权登记为总登记模式,需重新测量宅基地实际使用面积,故原发证面积仅供参考,不可作为新发证面积的根本依据。如实测面积比批准面积大的,按照批准面积发证,比批准面积小的,按实测面积发证。超出规定面积的,属

1982 年《村镇建房用地管理条例》实施前占用的,按实际使用面积发证;属 1982 年《村镇建房用地管理条例》实施后到 1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施前,超出部分按规定处理后,也应按照实际面积发证;属 1987 年《中华人民共和国土地管理法》实施后,须按批准面积发证,在土地证书记事栏中注明超出批准的面积。

4 结语

按照国土资源部等部委的要求,宅基地确权登记发证工作要依法确认和保障农民的土地物权,形成产权明晰、权能明确、权益保障、分配合理的宅基地产权制度。该文本着这一目的,按照依法、合理、公平、公正的原则,结合农村实际,对确权登记工作中存在的一些疑难问题进行了分析探讨,以期更好

的保护宅基地使用权人的合法权益,维护农村社会的和谐与稳定。

参考文献:

- [1] 魏耀东.集体建设用地使用权流转的问题与建议[J].中国土地,2013,(2):32-33.
- [2] 张亮.青岛市崂山区农村集体土地所有权确权登记工作初探[J].山东国土资源,2014,30(2):88-90.
- [3] 黄健雄.农村宅基地法律政策解答[M].北京:法律出版社,2010.
- [4] 王千,李哲,李金鹿,等.我国农村宅基地管理政策梳理与思考[J].国土资源情报,2013,10(2):13-14.
- [5] 马智利,陈进兵.农村宅基地确权和流转机制设计研究[J].农村经济,2010,10(1):30-31.
- [6] 汪志宏,卢守润,张丽伟.莒县农村集体土地确权登记发证探析[J].山东国土资源,2014,30(9):108-110.

Study on Difficulties in Rural Land Ownership Registration and Certification Work in Rizhao City

GU Shoujun¹, LI Ping², HE Zhaocheng¹

(1. Rizhao Bureau of Land and Resources, Shandong Rizhao 276800, China; 2. Rizhao Real Estate Administration Bureau, Shandong Rizhao 276800, China)

Abstract: Rural residential land use rights and ownership registration and certification work is the basis of the reform of property right system in rural areas. It has close relation with the interests of the peasants. In this paper, combining with difficulties in rural land ownership registration certification work in Rizhao city, in accordance with the purpose of respecting history, paying attention to the reality and promoting social harmony and stability, combining with the reality in rural areas and the limits of policy, how to carry out this work has been discussed.

Key words: Homestead; registration; certification; Rizhao city