

建设用地确权登记权属资料审核标准化管控研究

陈妙群

朔州市不动产登记中心 山西 朔州 036000

摘要：建设用地确权登记是不动产统一登记体系的重要组成部分，权属资料审核作为建设用地确权登记风险防控关键环节，规范化水平直接决定确权数据的真实性、行政公信力与法律效力。立足基层不动产登记实操经验，本文理清权属资料审核的内涵、职能定位与核心核查内容，系统梳理当前建设用地确权登记权属资料审核工作存在标准依据分散、审核操作尺度不一、历史遗留建设用地权属处置困难、信息化支撑能力不足等现实问题，从制度、技术、管理层面剖析问题诱因。构建“标准引领—流程管控—智能赋能—人才支撑”一体化管控框架，提出针对性优化对策，推动权属资料审核由事后纠错转向事前防控，为市县建设用地确权登记审核业务规范化开展提供实务参考。

关键词：建设用地；确权登记；权属资料审核；标准化建设；质量管控

引言

建设用地确权登记能够清晰界定土地产权边界、明晰各方权利义务，是保障产权主体合法权益、规范土地利用管理的基础性工作。自《不动产登记暂行条例》实施以来，我国不动产统一登记制度全面落地，建设用地确权登记业务持续常态化开展，涵盖出让建设用地、划拨建设用地、乡镇集体建设用地等多种类型。权属资料审核承担核验建设用地确权登记申请材料真实性、合法性的职能，是防范登记错误、化解建设用地权属纠纷的核心关口。伴随城乡建设持续推进，土地权属关系日趋复杂，不同时期形成的历史建设用地权属材料交错并存，各类权属佐证资料形式多样，持续加大权属资料审核工作压力。

现阶段各地登记机构审核工作大多依靠从业人员经验，缺少统一细化的标准化操作细则，同类建设用地确权登记疑难业务处置尺度不一，容易引发群众异议。现有研究大多侧重登记法律理论、单一类型权属纠纷处置，立足基层登记窗口全流程视角，系统性梳理建设用地确权登记权属资料审核标准化建设路径的实务成果较少。笔者长期从事不动产登记审核、登记成果质检工作，日常承办建设用地确权登记相关业务，结合朔州市建设用地确权登记业务实践，针对本地历史权属档案留存不均衡、新旧权属资料衔接复杂的业务现状，系统梳理权属资料审核现存难点，探索具备落地性的标准化管控优化对策^[1]。

1 权属资料审核的内涵界定与功能定位

1.1 权属资料审核概念范畴与阶段定位

权属资料审核，是不动产登记机构在建设用地确权登记受理阶段，对申请人提交的权属佐证材料开展真实性、合法性、完整性核查的业务工作。从完整业务链条来看，权属资料审核承接业务受理环节，为后续登簿、核发不动产权证书提供依据，处于登记流程中段，尚未完成整体登记业务闭环，是防范权属登记错误、规避登记行政风险的核心环节。

相较于外业实地核查，权属资料审核依托书面档案、登记台账开展室内材料核验，具备实施便捷、可反复复核、运行成本较低的优势。但权属资料审核无法直观核实现场实际状况，存在天然局限性，对工作人员政策掌握水平、建设用地权属资料甄别能力、历史档案研判能力提出较高要求。工作人员需要熟练掌握土地管理、不动产登记相关法规政策，能够识别建设用地权属材料之间潜在逻辑冲突，规避登记疏漏。

1.2 权属资料审核工作执行依据

权属资料审核工作开展必须严格遵循现行法律法规与技术规范，主要依据包括《中华人民共和国民法典》《土地管理法》《不动产登记暂行条例》及其实施细则、地籍调查相关技术规范。各类法规规范分别从建设用地权属来源、登记要件、材料形式等方面作出约束。但现有规范偏向通用性条款，缺少面向基层登记窗口的细化实施细则。在历史建设用地权属材料采信、界址争议认定、多份权属资料冲突处置等细节上，不同登记人员容易形成判定分歧，缺少统一处置口径。新旧建设用地权属资料衔接场景，政策适用边界模糊，是基层权属资料审核高频争议点。

1.3 权属资料审核核心核查内容

结合基层业务实操经验,权属资料审核核心核查内容可归纳为四大板块。一是权属资料完整性核查,核对权属来源证明、权籍调查表、界址确认材料、身份证明等资料是否齐全、形式合规;二是权属资料合法性核查,审查权属材料取得途径、有效期限,甄别无效、伪造、过期佐证材料;三是权属信息一致性核查,核对权属人、宗地范围、用途、面积等建设用地信息在多份资料中相互匹配;四是权属瑕疵排查,识别权属抵押、查封、共有、权属争议等限制登记情形。四项核查内容相互关联,任一环节出现疏漏,都将直接引发登记风险。

2 权属资料审核的实践困境与标准化需求

2.1 审核依据分散与标准衔接不足

审核依据分散与标准衔接不足主要表现为:现有法规、规范性文件分散独立,尚未形成专门面向建设用地确权登记权属资料审核的统一操作规程。不少条款偏向原则性表述,缺少可直接落地的量化判定标准。不同层级政策规范衔接不足,历史遗留建设用地、多宗土地合并分割等场景缺少统一处置指引,基层工作人员只能依托经验自主研判,同类问题前后处置尺度难以保持一致。同时缺少全国统一的基层审核操作指引,各地自行制定内部规则,跨区域业务标准存在差异。

2.2 审核操作尺度不一,人为偏差突出

审核操作尺度不一,人为偏差突出属于基层普遍现象。现行规范缺少精细化、可落地的判定指标,审核结论高度依赖工作人员业务经验,同类建设用地权属材料出现差异化认定结果。典型场景包含历史建设用地权属文件效力判定、界址纠纷材料采信、老旧扫描档案有效性认定等。审核尺度不统一,既容易造成群众对建设用地确权登记结果的质疑,也会加大登记机构行政风险。

2.3 历史遗留权属争议处置困难

历史遗留权属争议处置困难是建设用地确权登记审核突出难点。我国不同时期土地管理政策存在变化,早期建设用地权属调查档案保存不完整,部分宗地缺失权属界线材料、用地审批手续;企业改制、乡镇撤并、征地变迁进一步造成建设用地权属流转链条断裂。部分宗地存在界址纠纷、多重权属主张,缺少协商调解书面材料。各地处置尺度松紧不一,极易出现违规确权或者过度审慎、长期搁置登记业务两种极端情况。朔州辖区大量乡镇老旧建设用地、早期集体建设用地普遍存在此类问题,持续增加审核压力。

2.4 信息化审核能力与数据共享存在短板

信息化审核能力与数据共享存在短板主要体现在:不动产登记信息平台已基本建成,但当前权属资料审核仍以人工查阅纸质、扫描档案为主,自动化逻辑校验工具运用有限。不动产登记数据库与自然资源、税务、住建等部门数据库互通程度有限,无法在线核验建设用地相关证明材料真伪。大量资料依靠人工比对,不仅效率偏低,也容易出现人为漏判。信息化支撑不足,制约权属资料审核标准化落地^[2]。

部分基层登记业务系统仅实现登记成果电子化归档,缺少内置的建设用地权属逻辑冲突自动预警模块,对于宗地面积前后不一致、权属主体变更材料缺失、土地用途信息矛盾等内容,完全依靠人工逐条比对。同时,大量老旧建设用地权属材料仅保存纸质原件,无法线上调取,审核人员需要线下往返档案室查询,拉长业务办理时限,进一步降低审核工作效率。跨部门信息共享大多依靠临时函询、线下资料交换,缺少常态化线上数据接口,难以实现权属资料即时核验。

3 权属资料审核标准化管控体系构建

3.1 审核依据的标准化整合

搭建统一、清晰、具备实操性的审核依据体系,是推进权属资料审核标准化工作的首要任务。系统梳理分散在各类法规中的审核要求,编制建设用地确权登记权属资料审核操作细则。明确不同类型建设用地权属材料效力层级、采信标准,针对历史用地、共有宗地、司法处置土地等场景配套案例指引,统一基层执行口径。相关细则采用清单化模式,便于一线审核人员参照执行。

3.2 审核流程的标准化设计

审核流程标准化推行“受理初审—专项复审—疑难会审”三级递进审核模式。第一层级受理人员开展初审,核查申请资料完整性、形式合规性;第二层级审核人员开展专项复审,重点甄别权属来源合法性、信息一致性;第三层级针对复杂疑难宗地组织会审,综合研判权属瑕疵、历史争议问题。三级流程逐级把关,配套审核台账,实现全流程痕迹化管理,将末端风险处置变为全过程标准化管控。

3.3 审核内容的标准化清单编制

采用正向清单+负面清单模式,梳理各类建设用地确权登记所需权属资料清单,明确必备材料、可选佐证材料、不予采信材料范围。针对出让土地、划拨土地、集体建设用地等不同用地类型分别制定审核要点,规范面积、界址、权属主体信息核对要求。建立清单动态更新机制,结合政策更新、业务实践持续优化。

清单内容应当结合基层登记实务持续细化,区分常规业务与历史遗留宗地,对疑难情形列明材料采信参考标准,便于审核人员快速对照执行,最大限度压缩人为自由裁量的空间。

3.4 审核文书与档案管理标准化

统一各类审核意见、补正告知文书模板,规范审核意见表述方式。审核工作严格落实“一宗一档”,建设用地确权登记登记成果纸质档案与电子扫描档案同步归档,明确档案命名、存储、检索规范。所有审核意见、补正材料、调查笔录完整留存,满足行政复议、诉讼举证要求。

4 标准化管控落地保障对策

4.1 完善法规配套与地方实施细则

结合地方建设用地确权登记业务特点,细化权属资料审核地方实施指引,打通上位法规在基层落地壁垒。持续收集高频疑难案例,形成本地典型案例库,统一历史权属材料、重叠宗地、界址争议处置口径^[3]。

4.2 加强审核人员常态化业务培训

建立权属资料审核常态化培训机制,覆盖法规政策、档案识别、典型案例研讨。重点培养工作人员跨场景综合研判能力,熟练区分不同时期土地政策差异,精准识别建设用地权属逻辑矛盾。定期组织业务交流、交叉互评,缩小人员审核尺度差距。建立绩效考核机制,将审核差错率、群众异议情况纳入考核,形成“培训—考核—优化”的业务成长闭环。

4.3 推进智能化审核工具建设

依托现有不动产登记信息平台,搭建智能审核辅助模块,实现材料完整性自动校验、权属信息自动比对、逻辑冲突自动预警。持续推进跨部门数据共享,实现在线核验各类外部证明材料。人机协同开展审核工作,软件承担标准化基础筛查,人工重点处置历史争议、复杂权属场景,兼顾审核效率与登记严谨性。

4.4 健全审核质量监督与责任机制

建立常态化抽查复核制度,定期抽取已办结建设用地确权登记登记成果开展质检,核查审核标准执行情况。畅通群众异议反馈渠道,对争议登记事项开展复核。落实审核岗位职责划分,明确初审、复审人员职责,形成权责清晰、相互制约的监督机制。结合登记中心岗位设置,建立审核岗与质检岗联动反馈机制。质

检岗针对已办结、完成缮证发证的登记成果开展事后抽检,将权属资料审核相关问题按月汇总形成问题通报,反向推送至前端审核岗位。定期组织审核人员针对抽检暴露的共性错误开展复盘研讨,及时调整审核关注重点,实现“前端审核、事后质检、问题反馈、持续优化”的闭环管理。通过前后岗位信息互通,把事后发现的质量缺陷转化为前端审核的防控要点,持续降低同类审核差错重复出现。

常态化登记成果抽检汇总各类差错数据,形成审核质量分析台账,直观展现不同建设用地业务类型、不同经办人员的差错发布情况。登记机构依托台账开展靶向化业务辅导,针对高频出错的业务场景组织专项交流学习,推动审核人员主动补齐业务短板。与此同时,应当畅通内部异议会商渠道,当审核人员、质检人员对建设用地权属材料认定标准存在分歧时,及时组织集体研讨,形成统一处置意见并纳入案例库,持续缩小岗位之间、人员之间的判定尺度差异,稳步提升整体权属资料审核规范化水平。

5 结语

权属资料审核是建设用地确权登记风险防控的核心抓手。本文结合基层登记业务实践,梳理权属资料四大类突出问题,从标准整合、流程搭建、清单管理、档案规范四个维度构建标准化管控体系,并从制度、人才、信息化、监督层面提出落地保障措施。随着不动产登记持续规范化发展,权属资料审核需要持续完善标准化体系,依靠制度约束、技术赋能缩小人为判定差异,妥善化解建设用地历史遗留权属难题,持续提升建设用地确权登记成果质量,保障土地产权合法权益。基层登记窗口直面群众诉求,建设用地确权登记权属资料审核标准化水平,既直接关系不动产登记行政风险防控成效,也影响群众办事体验。持续推进审核标准化建设,能够最大限度减少因审核尺度不一引发的矛盾纠纷,推动建设用地确权登记工作高质量开展。

参考文献

- [1] 程灿然,王玉琨,蕙瑞.自然资源统一确权登记成果审核内容与方法研究[J].黑龙江环境通报,2024,37(9):129-132.
- [2] 张双根,张长青,朱广新.土地确权登记中的历史遗留问题处理机制探讨[J].中国土地科学,2022,36(8):45-54.
- [3] 程啸,尹飞,常鹏翱.不动产登记确权中的权属审查标准与法律责任研究[J].法学研究,2023,45(3):89-106.