

土地利用保护与不动产确权登记的综合策略分析

邓昱

宿迁市不动产登记中心

DOI:10.12238/pe.v3i1.11407

[摘要] 土地是经济社会发展的基础性资源,事关国计民生。为优化土地资源配置,促进土地节约集约利用,本文选取土地利用保护与不动产确权登记为研究对象,深入剖析二者内在关联及面临的现实问题,梳理典型地区的实践经验,提出完善土地利用总体规划编制管控、建立自然资源统一确权登记制度、创新不动产登记服务供给方式、健全节地激励约束机制、加强闲置低效用地清理、强化信息平台整合共享等综合对策建议,以期为健全自然资源管理制度、推进土地节约集约利用提供有益参考。

[关键词] 土地利用保护; 不动产确权登记; 土地资源配置; 土地节约集约利用; 综合策略

中图分类号: P285.2+3 文献标识码: A

Comprehensive Strategy Analysis of Land Use Protection and Real Estate Ownership Registration

Yu Deng

Suqian Real Estate Registration Center

[Abstract] Land is a fundamental resource for economic and social development, which is related to the national economy and people's livelihood. In order to optimize the allocation of land resources and promote the efficient and intensive use of land, this article selects land use protection and real estate registration as research objects, deeply analyzes the inherent relationship and practical problems faced by the two, sorts out the practical experience of typical areas, proposes comprehensive countermeasures and suggestions such as improving the overall planning and control of land use, establishing a unified natural resource registration system, innovating the supply mode of real estate registration services, improving the incentive and restraint mechanism for land conservation, strengthening the clearance of idle and inefficient land use, and enhancing the integration and sharing of information platforms, in order to provide useful references for improving the natural resource management system and promoting the efficient and intensive use of land.

[Key words] land use protection; Real estate ownership registration; Land resource allocation; Land conservation and intensive utilization; Comprehensive strategy

引言

随着经济社会的快速发展,人地矛盾日益突出,合理保护和高效利用土地资源已成为关系国家长治久安和可持续发展的重大课题。近年来,各地积极探索以不动产确权登记为抓手,推进土地利用方式转型,取得了积极成效,但仍面临诸多挑战。在自然资源管理体制改革的不断深化背景下,亟需厘清土地利用保护与不动产确权登记的关系,总结实践经验,完善政策举措,以提升土地利用效率,助推自然资源节约集约利用,为经济高质量发展提供坚实保障。

1 土地利用保护与不动产确权登记的内在关联

1.1 土地利用保护的核心诉求

土地利用保护的核心诉求在于通过系统优化土地资源配置,

实现土地利用方式从粗放向集约的根本转变。这一诉求集中体现为节约优先、保护优先,严格用途管制,最大限度维护耕地尤其是永久基本农田,推动城乡建设用地总量平衡,探索建立土地发展权益调节机制,引导工矿废弃地复垦利用,不断提高建设用地节约集约利用水平。科学保护土地资源事关国家粮食安全、生态文明建设和经济社会可持续发展,已成为各级政府部门和社会各界的普遍共识。

1.2 不动产确权登记的基本功能

不动产确权登记是对土地等不动产的权属状况、区位界址、面积、用途等进行查清登记,明晰产权归属,确认权利内容,颁发统一证书,构建权籍调查、不动产测绘、权属登记、证书发放、信息管理的一体化运作模式,从而为土地资源的保护与集约利

用奠定产权基础^[1]。不动产确权登记可有效厘清权属关系、化解交易风险,促进要素优化组合,为土地市场健康发展提供坚实保障;同时可为国土空间规划编制、自然资源资产产权制度创新以及各类社会事业管理提供权属依据。

1.3二者在优化土地资源中的作用机理

土地利用保护与不动产确权登记在优化土地资源中发挥着互促共进的作用。一方面,不动产确权登记通过权属调查、权籍管理、数据整合等,为加强各类土地特别是农用地保护、规范建设用地审批、严格用途管制、控制新增建设占用耕地、处置闲置低效用地提供了重要基础;另一方面,加强土地用途管制、节约集约利用,有助于明晰产权归属,减少权属纠纷,规范土地要素市场交易行为,促进不动产统一登记制度有序实施。二者良性互动、有机融合将持续释放土地资源优化配置效应。

2 我国土地利用保护和不动产确权登记面临的现实挑战

2.1土地利用规划实施与监管的突出问题

我国土地利用规划在指导土地资源合理利用和有效保护方面发挥了重要作用,但在实施与监管层面仍面临诸多突出问题。①规划编制的科学性、严谨性有待加强,部分地区存在规划审批把关不严、多规冲突、指标分解不合理等问题;②规划实施缺乏刚性约束,个别地方违规审批、非法占地、超标建设等屡禁不止;③规划监管手段相对滞后,信息化监管平台建设推进缓慢,卫星遥感等技术应用不足,动态巡查和执法力度偏弱。④规划修编调整的随意性、多规衔接的协调性、公众参与的有效性等也有待提升。

2.2不动产确权登记的制度短板与历史遗留问题

统一的不动产确权登记制度是健全产权保护制度的重要基础,但在建立过程中面临诸多短板和历史遗留问题。①不动产登记的法律法规体系尚不健全,部门规章、地方法规与上位法的衔接还不够紧密;②各类不动产的权属来源复杂,存在登记发证不规范、底数不清、数据不完整等历史遗留问题,甄别和厘清难度较大;③部门间的沟通协调机制有待理顺,在登记标准、流程、系统对接等方面存在差异,影响登记效率;④部分地区群众对确权政策理解不到位,担心确权后增加税费负担,参与登记的主动性不高。完善不动产确权登记制度,既要立足当前,加快补齐短板,也要着眼长远,稳妥有序地解决历史遗留问题。

2.3部门职能交叉与协同联动机制缺失导致的管理困境

土地利用保护和不动产确权登记涉及发改、自然资源、住建、农业农村、税务、金融等多个部门,但目前部门间职能交叉、条块分割现象仍较为突出,协同联动的工作机制尚未有效建立,进而导致“九龙治水”和管理效能不高的困境^[2]。一些地区存在职责划分不清晰、管理标准不统一、信息壁垒难突破、联合执法难落实等问题,甚至出现同一宗地多头管理、重复征税等乱象。治理部门行为,需要加快推进自然资源管理体制改革,理顺管理职责和权限边界,创新多部门协同配合的联动机制。

3 典型地区土地利用保护与不动产确权登记的实践探索

3.1浙江“多规合一”改革对土地利用优化的积极效应

浙江省在全国率先开展“多规合一”改革,通过构建省市县三级统一的国土空间规划体系,强化土地用途管制,盘活存量建设用地,探索亩均论英雄改革等举措,有力推动了土地利用结构优化和布局调整。“多规合一”从宏观层面统筹生态、农业、城镇等功能空间,精准划定“三区三线”,增强了土地利用的科学性、协调性;从微观层面优化项目准入条件,提高产业项目用地控制标准,倒逼园区加快“腾笼换鸟”,提升土地产出效益,为高质量发展提供了资源保障。浙江经验表明,推进“多规合一”是实现土地科学配置和集约节约利用的关键举措。

3.2宿迁统一确权登记促进存量土地节约集约利用的实践经验

江苏省宿迁市自2016年起在全省率先实施不动产统一登记制度,是全省唯一的不动产智能登记试点,通过整合确权登记职责、创新体制机制,取得了显著成效。一是应用“互联网+不动产登记”智能辅助审核系统,办理抵押权登记业务审批效率显著提高。二是优化业务流程,实现“一窗受理、并行办理”工作模式,大幅压缩登记办结时限,持续提升服务效能。三是着力攻坚历史遗留问题,累计解决3.6万余户历史小区业主和268宗工业项目登记难题。宿迁实践表明,加快推进不动产统一登记,盘活存量土地,是助推土地节约集约利用的有力抓手。

3.3重庆两江新区自然资源统一确权登记助推产业用地保障

重庆两江新区建立自然资源确权登记局,整合分散在多个部门的土地、林地、水域等自然资源数据,实现测绘、调查、登记、发证“一张图”“一个平台”“一站式”运作,有效提高了登记效率和行政效能。在确权登记基础上,全面落实差别化供地政策,对战略性新兴产业、高新技术产业实行“应保尽保”,提高产业用地供应比例;建立全生命周期管理机制,动态监测重点项目开发利用情况,对闲置土地依法依规予以收回,确保产业项目落地。实践表明,加快推进自然资源统一确权登记,有利于摸清资源“家底”,为优化资源配置、强化用地保障提供基础支撑。

4 构建土地利用保护与不动产确权登记协同推进的综合策略

4.1完善土地利用总体规划编制与管控机制

建立健全国土空间规划体系,以土地利用总体规划为基础,统筹各类专项规划,推进“多规合一”。创新规划编制理念和方法,加强资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价,科学有序统筹生态、农业、城镇等功能空间,合理确定城乡建设用地规模、布局 and 时序。健全规划实施监督问责机制,强化规划刚性管控,将土地利用总体规划作为各类土地利用活动的基本依据,从源头上严控建设占用耕地^[3]。建立健全规划督察和土地违法违规行为公开曝光制度,强化卫星遥感、无人机巡查等技术手段运用,动态监测土地利用变化情况,切实维护规划的严肃性和权威性。

4.2 建立自然资源统一确权登记制度

整合分散在多个部门的不动产登记职责, 加快建立统一的自然资源确权登记制度。理顺中央与地方事权划分, 完善自然资源产权制度, 健全分类统一、权责明晰、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权体系。制定统一的确权登记办法和技术标准规范, 加强地籍调查和测绘, 全面查清各类自然资源的所有权、使用权, 逐步实现自然资源“一张图”管理。积极推进自然资源统一确权登记信息管理基础平台建设, 加强数据整合共享, 实现信息“一张网”。构建部门协同配合机制, 建立统一的工作平台、制度规范和技术标准, 提高登记效率, 方便企业和群众办事。

4.3 创新不动产登记服务供给方式

坚持问题导向和需求导向, 针对企业和群众反映强烈的不动产登记难点痛点堵点问题, 创新登记服务供给方式。优化办事流程, 减少申请登记材料, 压缩办理时限, 推行“一窗受理、并行办理”“一套资料、一次申报”“一单告知、限时办结”等改革举措。积极推行“互联网+不动产登记”, 建设线上登记申请和查询系统, 推进自助终端、移动登记进社区, 方便群众就近办理, 提高登记效率^[4]。建立部门信息共享和业务协同机制, 实现“一次采集、一库管理、多方使用”, 让数据多跑路, 群众少跑腿。加强政策宣传解读, 做好舆论引导, 提高社会公众对确权登记工作的认知度和参与度。

4.4 健全土地节约集约利用的激励约束机制

坚持和完善最严格的耕地保护制度, 落实耕地占补平衡和占优补优制度, 强化占用耕地补偿, 建立耕地保护补偿机制, 加大违法占地处罚力度。建立城乡建设用地增减挂钩机制, 盘活农村存量建设用地, 优先满足乡村振兴、农村人居环境整治等用地需求。健全土地利用标准体系, 强化节地技术创新推广应用, 提高建设用地开发强度和投资强度。深化工业用地“亩产效益”评价, 实行差别化用地供应政策, 对闲置低效用地依法予以收回或调整用途。完善土地市场动态监测预警和应对机制, 强化土地出让履约监管, 严禁土地囤标、囤地炒地等投机行为, 维护土地要素市场平稳健康发展。

4.5 强化土地用途管制与闲置低效用地清理

严格建设用地审查报批, 从严控制农用地转用、土地征收和土地用途变更。加强规划用地红线管理, 严格城镇开发边界, 严禁随意突破控制线搞违法占地。强化不动产登记信息与用地审批信息的实时联动共享, 严格土地用途管制, 防止通过不动产登记改变土地用途。定期开展全国国土调查, 全面掌握土地利用现状^[5]。建立健全闲置低效用地认定标准和程序, 分类制定处置措施, 采取差别化供地、提高收费标准、补缴土地出让金等方式,

督促土地权利人加快开发利用。对长期闲置土地, 经评估确认为闲置的, 依法无偿收回土地使用权, 重新安排利用。对非农建设占用耕地和基本农田的, 责令限期归还, 逾期不归还的依法收回。

4.6 加强自然资源管理信息平台整合共享

加快推进国家级和省级自然资源“一张图”建设, 强化测绘地理信息在自然资源调查监测、确权登记、规划编制等方面的基础支撑作用。整合完善各类自然资源调查、监测和统计数据, 促进自然资源、生态环境、国土空间规划等数据的共建共享和业务协同。加强不动产登记、交易、缴税、抵押贷款等信息联通共享, 实现“一次申请、信息共享、结果互认”。探索开展登记数据价值深度开发利用, 服务经济社会治理。建立逐级负责、多部门协同的自然资源管理信息化工作机制, 加强软硬件建设、数据整合和人才培养, 切实提升自然资源管理信息化水平, 努力实现山水林田湖草沙系统治理和精准治理。

5 结束语

土地利用保护和不动产确权登记是促进土地资源优化配置、维护权利人合法权益的重要途径。新时代加强和创新自然资源管理, 必须坚持节约优先、保护优先, 统筹山水林田湖草系统治理, 完善国土空间规划体系, 创新自然资源产权制度, 加快建立统一的确权登记制度, 严格土地用途管制, 盘活存量土地资源, 从而推动形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式, 为建设美丽中国、实现中华民族永续发展奠定坚实基础。

[参考文献]

- [1]张兰.城市化进程中耕地保护与土地利用效率提升研究[J].农业开发与装备, 2024, (11): 112-114.
- [2]李洪明, 李峰.基于可持续发展理念的土地利用与保护策略研究[J].黑龙江环境通报, 2024, 37(11): 13-15.
- [3]杨洪燕.新农村建设背景下农村集体土地的保护与利用[J].农村实用技术, 2024, (11): 26-28.
- [4]孟祥明, 袁志伟, 袁静.不动产确权登记制度的优化建议[J].住宅与房地产, 2024, (30): 126-128.
- [5]胡昌华, 李泽阳, 陈文彬.基于GIS的“房地一体”农村不动产确权登记预审分析系统设计与实现[J].测绘与空间地理信息, 2024, 47(10): 97-99+103.

作者简介:

邓昱(1991--), 女, 汉族, 江苏宿迁人, 本科, 不动产登记代理人。