

农房宅基地确权登记审查优化研究

洪冰倩

黄山市不动产登记中心

DOI: 10.32629/jpm.v7i3.8765

[摘要] 农房宅基地确权登记是深化农村产权制度改革、保障农民财产权益的重要基础性工作。登记审查作为确权登记的核心环节，其规范性与严谨性直接关系到登记结果的准确性与公信力。然而，由于审查标准不统一、司法裁判尺度不一、信息共享机制不健全、历史档案缺失等现实困境，当前登记审查工作面临诸多挑战。本文结合不动产登记实务，系统分析登记审查的现实困境与典型实践案例，从深化信息共享、加强队伍建设、落实公告程序、优化部门协作、引入第三方力量五个方面提出优化路径，以期提升农房宅基地确权登记审查质量与效率提供参考。

[关键词] 农房宅基地确权；不动产登记；登记审查；优化路径

Research on Optimizing Review Processes for Rural Homestead Ownership Registration

Hong Bingqian

Huangshan Real Estate Registration Center

[Abstract] Homestead ownership registration serves as a fundamental measure to advance rural property rights reform and safeguard farmers' property rights. As the core component of registration procedures, the review process directly impacts the accuracy and credibility of registration outcomes through its standardization and rigor. However, current challenges include inconsistent review criteria, divergent judicial interpretations, inadequate information sharing mechanisms, and missing historical archives. Drawing from real-world registration practices, this study systematically analyzes existing challenges and case studies, proposing five optimization strategies: enhancing information sharing, strengthening team capabilities, implementing public disclosure procedures, improving interdepartmental coordination, and engaging third-party expertise. These recommendations aim to enhance the quality and efficiency of rural homestead registration review processes.

[Key words] confirmation of rural housing and homestead rights; real estate registration; registration review; optimization path

引言

推行农房宅基地确权登记，是落实乡村振兴战略、深化农村产权制度改革的关键举措。通过将宅基地使用权与地上房屋所有权统一登记，能够有效明晰产权归属、保障农民合法权益、规范农村土地管理秩序。登记审查作为确权登记的核心环节，其审查标准、范围与尺度直接决定了登记结果的准确性、登记机构的履职风险以及不动产登记制度的公信力。

然而，农房宅基地确权登记具有其特殊性：宅基地使用权主体特定、使用受限、具有福利性与无期限性；农村房屋千门万户、情况各异；权源材料多元复杂，历史遗留问题突出。这些特点使得农村不动产登记审查相较于城市不动产登记范围更广、难度更高、风险更大。当前，各地登记审查实践中普遍存在审查标准不统一、信息壁垒严重、档案资料缺失、部门协

同不畅等问题，严重制约了登记工作的质量与效率。因此，系统分析登记审查的现实困境，总结实践中的有益经验，探索切实可行的优化路径，具有重要的理论价值与现实意义。

1. 不动产登记审查的制度沿革与理论辨析

(1) 制度沿革

我国不动产登记审查制度的演进，反映了立法对登记机构职责认识的不断深化。1986年

《土地管理法》、1994年《城市房地产管理法》等早期法律法规，初步确立了登记审查的基本框架，明确审查内容包括不动产权利状态、权利限制等。2007年《物权法》进一步规定登记机构应当履行查验申请人提供的材料、就有关登记事项询问申请人等职责，但对材料真实性是否属于查验范围、询问未及事项的责任承担等细节问题未作明确。

(2) 审查标准的理论争议

不动产登记审查应当采用形式审查还是实质审查，在理论与实践中长期存在争议。形式审查仅关注申请材料是否符合法定形式和程序要求，具有效率高、成本低、易操作的优势，但难以发现材料背后的权属争议或法律瑕疵。实质审查则要求对申请材料所反映的法律事实的真实性、合法性、关联性进行全面核实，更有利于确保登记准确、彰显登记公信力，但对登记机构的调查能力、专业素养、资源投入要求极高。

农房宅基地确权登记实践中，登记成本主要由公共财政承担，审查环节若缺乏合理界限，易造成行政与财政资源的过度消耗。国家层面尚未出台权威、可操作的审查标准细则，各地登记机构在审查尺度、操作方式上存在较大差异，一定程度上损害了不动产登记制度的统一性与公信力。

(3) “合理审慎”审查标准的司法阐释

2010年《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》首次提出登记机构负有“合理审慎职责”。当登记错误造成权利人或利害关系人损害时，司法机关通常以是否尽到“合理审慎”审查义务作为判定登记机构责任的依据。然而，“合理审慎”内涵较为抽象，不同法院、不同法官对其理解与把握不尽一致，导致裁判尺度存在差异，给登记机构带来了不确定的法律风险预期。

2. 农房宅基地确权登记审查的现实困境

(1) 审查标准不统一

由于缺乏统一的审查标准，各地登记机构在审查尺度的把握上宽严不一。有的地区偏重形式审查，仅核验材料是否齐全、格式是否规范；有的地区则倾向于实质审查，对材料真实性、权属状况进行深入核实。审查尺度的差异，不仅造成地区间登记质量的不平衡，也使登记机构面临履职风险——审查过宽易导致错误登记，审查过严则可能超出法定职责边界，引发行政诉讼。

(2) 司法裁判尺度不一

在涉及登记错误赔偿的案件中，司法机关普遍以登记机构是否尽到“合理审慎”审查义务作为裁判标准。但何为“合理审慎”，在不同案件中有不同解读。部分判决认为登记机构仅需对材料进行形式审查；部分判决则要求登记机构对关键事实进行必要核实。裁判尺度的差异，使登记机构难以形成稳定的履职预期，客观上增加了登记审查工作的法律风险。

(3) 信息壁垒导致甄别手段不足

当前，全国范围内尚未实现不动产登记信息平台的完全统一与互联互通，登记机构难以便捷查询申请人在其他地区的宅基地权利状况。同时，自然资源、公安、民政、司法、农业农村等部门之间存在信息壁垒，数据共享机制不健全。登记机构在受理申请时，缺少高效、权威的途径核验申请人提交的身份证明、婚姻状况、法律文书等材料的真实性与时效性，对故意提供虚假或失效材料的行为甄别能力不足。

(4) 历史档案资料缺失现象普遍

农村不动产，特别是宅基地使用权及地上房屋，权利来源历史悠久、情况复杂，相关审批证明文件形式多样。长期以来，部分管理部门对档案资料管理不规范，未进行系统数字化归档，纸质档案保管条件不佳，霉变、损毁甚至丢失现象并不鲜见。有的地区因自然灾害，整个村庄的原始审批资料全部毁坏。大面积档案缺失，使登记人员无法将当事人提交的权源材料与历史原始档案进行比对验证，审查工作失去重要参考依据，权属判断难度与风险显著增加。

3. 农房宅基地确权登记审查实践分析

(1) 审查流程概述

农房宅基地确权登记审查工作通常遵循受理、初审、核定（登簿）的基本流程。以宅基地使用权及房屋所有权首次登记为例，申请人需提交登记申请书、身份证明文件、合法的建房审批材料以及由村民小组、村委会、街道办事处出具的“三级确认”材料等。

受理阶段，工作人员主要执行以下程序：确认不动产坐落位置是否在合法集体建设用地范围内；核查不动产是否存在查封、冻结等限制权利处分情况；初步审查申请人主体资格；核验申请材料种类、形式是否齐全。受理环节设置现场询问程序，通过询问确认申请是否为当事人真实意愿，探查不动产是否存在潜在权属纠纷或共有情况，并向申请人明确告知提供虚假材料的法律后果。

初审阶段，审核重点转向权源材料是否充分、宗地界址是否清晰、面积数据是否准确、权属状况有无争议。工作人员需结合历史档案进行比对，核实户籍调查成果，对材料之间的逻辑关系进行排查。

核定（登簿）阶段，对初审内容进行复核，核定公告是否到期、申请人是否按要求补齐材料、登记流程是否无瑕疵，审核无误后将申请登记事项记载于不动产登记簿。

(2) 典型案例分析

在登记审查实践中，常遇到权源材料矛盾、历史档案缺失导致的复杂情况。以某典型案例为例：申请人提交建房审批材料，审批理由为拆除亲属旧房原址新建，审批家庭成员包含该亲属，但此次登记申请家庭成员中却未列该亲属；新建房屋实地四至与审批文件记载范围不一致。工作人员查阅历史审批档案后发现，该亲属曾签署拆房退地协议并声明原村镇房屋所有权证作废，但实际未拆除旧房，申请人系异地新建。此后，该亲属又用本应失效的原证作为权源，取得新的“三级确认”材料申请登记。

因历史档案缺失，登记机构初期未发现该证件已失效。经仔细比对、逻辑分析发现疑点后，登记机构及时与出具“三级确认”的部门沟通核实，最终纠正错误，将两处申请合并为一户确权，避免了“一户多宅”违规登记。

该案例表明，农村不动产登记审查不能仅停留在材料表面，还需结合已有信息进行逻辑比对和内在矛盾排查，在职责

和能力范围内对关键事实进行必要的实质性审查，形成内心确信。

(3) 特殊情形审查要点

实践中，两类特殊情形值得特别关注。其一，集体经济组织成员身份认定。若非因法律规定的特殊情况，将非本村组户籍人员确认为本集体成员，须经过法定民主程序。登记审查时对此类情形应保持警觉，必要时提示相关部门复核，确保主体适格。其二，生效法律文书的处理。当人民法院判决或调解书将农村房地判给非本集体经济组织成员（如离婚析产、继承案件）时，登记机构应主动与司法机关沟通，从土地管理法律法规及政策角度提出专业建议，在法律文书执行与农村土地制度之间寻求平衡。

4. 农房宅基地确权登记审查优化路径

(1) 深化信息共享，消除信息孤岛

消除信息壁垒是提升审查效能的前提。应着力构建和完善政府层面的数据共享交换平台，推进自然资源、公安、民政、司法、农业农村等部门之间信息的实时互通、高效共享，实现农村宅基地及房屋从规划许可、用地审批、开工建设、竣工验收到不动产登记全流程的信息无缝对接与闭环管理。通过跨部门数据比对，有效甄别重复申请、虚假材料或失效证件。

同时，应加强国家级不动产登记信息管理基础平台的整合与统一，逐步实现全国登记信息联网查询，从根本上遏制“一户多宅”等违规情形。在推进数据共享的同时，同步加强专网建设与安全防护，保障数据流转全过程的网络安全与个人信息安全。

(2) 加强队伍建设，提升专业素养

登记工作质量取决于登记人员的专业素质与职业操守。不动产登记涉及法律、测绘、经济、信息技术等多学科知识，且责任重大。建议建立不动产登记人员职业准入与持续培训制度，要求从业人员具备相应专业背景或通过全国统一资格考试。加大培训投入力度，定期开展法律法规、政策业务、职业道德、案例分析等培训，不断强化登记人员的审查判断能力与风险防控意识，打造专业化、稳定化的登记人才队伍，为审查质量提供人力保障。

严格执行公告程序，强化社会监督

公告程序是登记审查的延伸，是社会监督与纠错机制的重要环节。对于宅基地使用权及房屋所有权首次登记、依职权更正登记等牵涉重大财产权益或潜藏较高争议风险的登记事项，登记机构必须严格遵循法定公告程序。公告应在登簿前发布，期限不少于15个工作日，采取不动产所在地现场张贴与登记机构官网同步发布相结合的方式，确保公告的覆盖面与公示效力。

规范执行公告制度，既可广泛征询异议、减少登记错误，也可在未来可能发生的行政复议或行政诉讼中证明登记机构

已履行法定程序，有效防范履职风险。

(3) 优化部门协作，建立会商机制

农房宅基地确权登记涉及多个管理部门职责，加强协同至关重要。应优化并固化部门间合作协调机制，在处理历史遗留问题或复杂个案时，建立常态化的“一事一议”会商机制。一般疑难问题由乡镇政府或街道办事处组织自然资源、城建、农业、司法等部门及村集体负责人共同研究；未能达成一致的，上报县级主管部门组织更广泛会商，必要时邀请法律顾问参与；对于复杂、政策边界不清的重大问题，由县级整理材料上报市级乃至省级主管部门寻求指导，充分咨询专业法律意见。通过分层次、跨部门的协同处置，确保审查结论既符合政策法规，又能解决实际问题。

(4) 引入第三方力量，分散履职风险

引入第三方专业力量是改善审查服务、分散履职风险的有效途径。一方面，推行“不动产登记+公证服务”模式，由政府统一购买服务，将继承、遗赠等法律关系复杂、审查难度大的非公证事项交由公证机构进行专业审查公证，利用公证机构的调查优势与法律专业性提升材料真实性的审查可靠性，同时减轻群众负担、节约行政成本。另一方面，探索政府购买商业保险的方式，建立不动产登记错误赔偿风险保障机制。通过投保责任保险，将因审查疏忽或无法预见原因导致的赔偿风险予以社会化分担，为登记机构依法履职提供保障。

5. 结语

农房宅基地确权登记关乎农民财产权益保障与农村社会和谐稳定，登记审查作为确权登记的核心环节，其规范性与严谨性至关重要。当前，审查标准不统一、司法裁判尺度不一、信息共享不畅、历史档案缺失等现实困境，制约着登记审查工作的质量与效率。通过深化信息共享、加强队伍建设、严格执行公告程序、优化部门协作机制、引入第三方专业力量等多措并举，能够逐步构建高效、规范、安全的登记审查体系。在依法依规的前提下，登记机构应不断总结经验、提升业务水平，在信息互通共享的条件下把握好“合理、审慎、必要”的审查尺度，为农村产权制度改革与乡村振兴战略实施提供坚实保障。

[参考文献]

- [1]王亦白.不动产登记审查的模式选择和标准确立[J].中国土地科学, 2018, 32(11): 10-15.
- [2]徐亚菲.不动产登记审查标准及审查制度的优化[J].住宅与房地产, 2019, (22): 18.
- [3]王波.浅谈不动产登记审查思路[J].中国房地产, 2021(19): 47-51.
- [4]江瑶.农房宅基地确权登记问题及对策研究:以建宁县为例[J].住宅与房地产, 2025(24): 107-109.