

跨区域高速公路用地不动产登记协作机制与制度创新

郑南岸 王彤

广西壮族自治区国土测绘院, 广西 南宁 530000

[摘要]跨区域高速公路用地不动产登记对于保障高速公路建设、运营以及管理工作的规范开展而言,属于极为重要的一环。其涉及到土地权属的确认、空间权利的定界、信息的共享以及登记协作等诸多方面。文中通过对当下我国跨区域高速公路用地不动产登记的实际状况与所存在问题展开分析,着重就权属来源难以确定这一情况,还有服务区以及交叉空间登记较为复杂的这些关键问题展开探讨,同时提出了诸如法律制度方面的完善举措、技术与信息化的应用方式、协作机制的优化办法以及制度的动态评价等几方面的制度创新路径。目的在于为完善跨区域高速公路用地不动产登记体系给予一定的理论参考以及实践方面的指引,推动高速公路建设管理朝着规范化与信息化的方向不断发展。

[关键词]跨区域;高速公路;不动产登记;协作机制;制度创新

DOI: 10.33142/aem.v7i8.17765

中图分类号: P271

文献标识码: A

Collaborative Mechanism and Institutional Innovation for Real Estate Registration of Cross Regional Expressway Land Use

ZHENG Nan'an, WNAG Tong

Guangxi Land Surveying and Mapping Institute, Nanning, Guangxi, 530000, China

Abstract: Real estate registration of cross regional expressway land is an extremely important part of ensuring the standardized development of expressway construction, operation, and management. It involves many aspects such as confirmation of land ownership, delineation of spatial rights, sharing of information, and registration cooperation. The article analyzes the actual situation and existing problems of real estate registration for cross regional highways in China, focusing on the difficulty in determining ownership sources, as well as the complex registration of service areas and intersection spaces. At the same time, several institutional innovation paths are proposed, such as measures to improve the legal system, application methods of technology and information technology, optimization methods of cooperation mechanisms, and dynamic evaluation of the system. The purpose is to provide theoretical reference and practical guidance for improving the real estate registration system for cross regional highways, and to promote the continuous development of highway construction management towards standardization and informatization.

Keywords: cross regional; expressway; real estate registration; collaboration mechanism; institutional innovation

引言

随着我国高速公路网络不断发展,跨区域高速公路用地的不动产登记问题开始逐渐显露出来。高速公路建设会跨越多个行政区划,其用地涉及到不同部门、不同标准以及不同数据平台,这就使得权属界定变得复杂起来,登记协作的难度也随之增大。准确且规范的用地不动产登记,一方面关系到土地资源的有效管理,另一方面还直接影响着高速公路的建设效率。所以,深入分析跨区域高速公路用地不动产登记的现状、存在的问题以及协作机制,同时去探索制度创新的路径,有着十分重要的理论价值以及实践意义。本文在对国内外不动产登记协作经验加以梳理的基础之上,结合我国高速公路建设的特点,针对现行制度展开系统分析,目的是提出具有较强可操作性的优化方案以及制度创新思路。

1 跨区域高速公路用地不动产登记现状与问题分析

1.1 高速公路用地不动产的特征与分类

高速公路用地不动产呈现出空间跨越性、用途专用性

以及权属集中性等较为突出的特征。其空间跨越性的特点在于,一条高速公路常常会横跨多个不同的行政区域,而且其用地涉及到地表、地下还有附属设施用地等方面,进而形成了在纵向与横向都颇为复杂的空间格局。用途专用性方面的情况是,高速公路用地主要是用来作为公路主线、服务区、交通设施以及附属建筑等用途的,有着清晰明确的功能属性,并且还存在着限制性使用的相关要求。权属集中性所指的是,在大多数的情况下,高速公路用地都是归国家或者集体所有的,其权属结构相对来说是比较集中的,不过会涉及到不一样的土地来源以及不同的历史划拨方式,所以在登记管理的时候,就会面临着比较复杂的权属认定以及界定方面的诸多问题。就分类而言,高速公路用地能够划分成路基用地、附属设施用地、服务区用地以及交叉空间用地等类别,每一类土地在权属确认的方式、登记的具体方法以及管理的要求等方面都有着各自的差异,这也促使跨区域登记在制度方面的衔接、技术层面的表述以及信息处理等方面都提出了较高的要求。

1.2 跨区域登记现状

当前,我国跨区域高速公路用地不动产登记在实际操作中已经初步构建起基本的制度框架,不过依然存在着运行效率不高以及协作程度不够等问题。在开展登记工作的过程当中,各个行政区对于用地权属、登记标准以及审批流程都存在一定的差异情况,而不同区域所设立的数据平台也缺少统一的标准与接口,这就使得登记信息没办法做到及时地共享以及同步地更新。跨区域登记通常需要多个部门以及多个流程来相互协调,涉及到土地、规划、交通等诸多管理部门,其登记环节较为繁琐,并且所需周期也比较长。虽然有一些重点项目借助试点的方式建立起了跨区域的信息共享机制,然而整体而言,其覆盖范围是有限的,至今尚未形成一个全国性的统一登记协作体系。除此之外,像服务区、交叉空间以及地下设施这类特殊的用地类型登记,到目前为止仍然缺乏明确的规范,登记标准以及技术手段在局部方面也存在滞后的状况,这对不动产登记工作的规范性以及高效性都产生了影响。

1.3 主要问题

1.3.1 权属来源与证明难

跨区域高速公路用地于历史划拨、出让还有征用进程里所形成的权属来源颇为复杂,牵涉到集体土地、国有土地以及各式各样的划拨与转用手续。在实际开展登记工作的过程当中,有一部分土地权属来源方面的材料并不完备,存在着历史资料有所缺失或者相关信息并不一致等状况,这就导致权属证明很难被统一地予以认定。与此不同区域在权属文件的规范要求、档案管理的方式方法以及审批流程等方面都存在着差异,这些差异又进一步增加了跨区域登记工作当中的诸多不确定性因素。因为缺少统一且明确的权属认定标准,登记部门在对权属进行核验以及开展审批相关事宜的时候,往往会面临比较沉重的行政负担,如此一来便容易致使登记周期被拉长,进而对项目的建设推进速度以及用地管理的规范程度都会产生不利的影响。

1.3.2 空间权利界定难

划拨土地的地下空间分层确权未受到法规的明确规范。目前分层确权主要在三类空间之间的分层确权以及出让土地内的分层出让和确权,但对于划拨空间内的分层划拨则无明确法规可依,致使无法推进划拨地下空间的分层确权登记工作。这不仅增加了登记工作的不确定性,也影响了土地资源的合理利用和权属管理的规范化。

1.3.3 服务区及交叉空间登记难

高速公路服务区及交叉空间用地的登记有着明显的技术与管理难题。服务区用地往往涉及地表、地下设施以及附属建筑等诸多层次的空间,其权属界定与登记表达颇为复杂。交叉空间是不同道路、设施或者公共用地在空间上出现交叉重叠的情况,传统的二维登记方式很难精准地反映出权利关系和空间范围。在实际的操作进程中,登记部门得依靠精细化测绘以及三维建模技术,然而现有的法规和技术标准并未

能充分涵盖这些特殊的用地类型,致使登记操作的难度增大,规范性有所欠缺,进而对登记的完整性与准确性产生了影响。

2 跨区域登记协作机制分析

2.1 协作机制的内涵与类型

跨区域高速公路用地不动产登记协作机制,是说在不同的行政区域以及不同的部门之间,借助规范化的流程、信息的共享以及权责的明确界定,达成用地登记信息能够彼此连通且相互传递,并且让权属确认的效率得以提升的一种制度安排。它的内涵不仅仅包含了行政协作、技术协作还有信息协作这些方面,而且还包含了利益协调以及责任分配等一系列综合管理方面的内容。依据其运行的方式来看,可以把协作机制划分成政策驱动型、信息平台型以及流程协作型这三种类别。政策驱动型机制是以法律法规以及行政规范作为基础的,它是通过制定跨区域审批以及登记的标准来推动协作开展的;信息平台型机制是通过去建立统一的数据接口以及共享平台,以此来实现登记数据能够实时地进行交换并且加以验证;流程协作型机制那么就是着重于跨区域部门之间工作方面的衔接、审批流程的协调以及责任链条的明确界定。这三种类型的协作机制在实际的操作过程当中往往是交叉着去应用的,它们彼此之间相互辅助,相互补充,一道支撑起跨区域登记工作能够顺利地向前推进。

2.2 信息共享与数据标准化

信息共享以及数据标准化在跨区域登记协作里属于极为关键的环节。因为高速公路所占用地是跨越了多个不同行政区的,在此情况之下,各地的登记系统、宗地编码还有数据结构都存在着一定的差异,这就使得登记信息没办法实现高效的传递。若建立起统一的数据标准与信息交换协议,那么便能够切实有效地去解决数据接口出现不兼容的情况、信息存在重复录入的状况以及更新滞后的诸多问题。与此还应当达成地籍测绘成果、权属资料、审批文件以及登记证书的电子化存储,并且要实现标准化存储,以此来保证各个部门以及各个区域均能够在同一信息平台之上获取到权威且实时的数据,进而提升登记工作的效率,减少重复审批的现象以及避免产生不必要的行政成本。信息共享不仅仅涉及到技术层面方面,而且还需要清晰明确管理职责、数据权限以及保密措施等方面,从而确保信息的安全性以及权利确认的可靠性程度。

2.3 权属确认与审批协作

在跨区域登记这个过程当中,权属确认以及审批流程无疑是最为关键的环节所在。因为不同区域在土地来源方面、历史资料方面以及权属认定标准方面都存在着一定的差异,所以登记部门就需要在协作机制之下积极开展联合权属核查以及审批协作相关工作,借助标准化的核查流程还有数据接口来达成权属认定的一致性目标。协作机制务必要明确各区域的责任主体、审批权限以及操作流程等内容,从而让登记部门可以在共享信息的基础之上迅速完成权属确认事宜。与此还应当建立起统一的登记标准以及操作规程,以此确保各地登记结果在法律层面具备一致性与可追溯性,进而为跨

区域高速公路用地权属管理给予可靠的依据。

2.4 利益协调与责任分配

跨区域登记涉及到技术以及制度层面的问题,同时也面临着利益协调以及责任分配方面的管理难题,在开展登记工作期间,土地权属、管理权、开发权还有使用权常常会牵涉到多个不同的部门以及诸多利益主体,有可能会出现责任归属不清晰或者利益产生冲突的状况,协作机制需要依靠制度化的协调手段来明确具体的责任主体以及各自的分工情况,构建起权利义务相对等、利益能够共享的管理模式,以此来保证各方在登记、审批以及管理各个环节当中都能够各尽其责。与此应当制定出争议处理的相关机制,当在跨区域登记的过程中出现权属方面的争议或者是信息方面的冲突时,可以通过统一的协调平台又或者是仲裁程序来实现快速有效地解决,进而保障登记工作的连贯性以及规范性。

3 制度创新与优化路径

3.1 法律制度创新

完善法律制度对于提升跨区域高速公路用地不动产登记协作的效率而言,其基础性作用不容忽视。在制度创新方面,需着重于清晰明确权属的界定情况、登记所遵循的标准以及审批流程的安排,进而构建起能够涵盖不同土地来源以及各类空间类型在内的统一法规体系。在开展法律制度的设计工作时,要全面兼顾地表用地、地下空间、交叉空间以及附属设施用地等不同方面的登记需求,将各类权利主体所拥有的权利以及应当履行的义务都予以明确清晰的界定,以此来保证跨区域登记得出的结果具备相应的法律效力^[1]。制度创新还应当对跨区域信息共享机制加以规范,同时也要规范审批协作流程以及责任追溯的相关措施,让登记各个环节都能够依据法律框架来操作,做到有章可循且管理井然有序,最终为高速公路的建设管理工作给予强有力的制度方面的保障。

3.2 技术与信息化创新

技术手段以及信息化应用在提升登记效率与精确性方面起着十分关键的作用。借助建立全国统一的不动产登记信息平台这一举措,能够达成跨区域数据的互通以及权属信息的共享,如此一来,重复登记以及信息冲突出现的概率就会大幅度降低^[2]。三维地籍测绘、GIS 技术以及区块链等新技术加以应用之后,可以精准地去表达地表、地下还有交叉空间的权利界限,进而实现复杂空间结构的可视化管理以及可追溯管理。与此需要进一步完善数据标准与接口规范,以此来保证各个区域系统之间信息能够实现无缝对接,提高登记系统的智能化程度,促使登记工作从传统的依靠人工管理向着数字化、智能化管理顺利转型。

3.3 协作机制优化

制度优化并非仅仅在法律以及技术层面有所体现,对

于协作机制的科学设计同样需要给予重视。跨区域登记这一事项涉及到多个不同的部门、多个行政区以及多种类型的用地,所以应当构建起责任分工清晰明确、流程衔接顺畅以及信息共享有效的机制^[3]。协作机制要搭建起统一的管理平台,借助规范化的流程、标准化的操作规程以及能够动态追溯责任的体系,让各个参与主体可以在权责框架较为明晰的情形下达成高效的协作。与此还需通过定期开展的培训以及经验方面的交流来提升部门协作的能力,并且在实际的操作过程中持续地去完善并优化协作流程,进而使得跨区域登记的操作能够实现标准化,协作也能够达成高效化。

3.4 制度评价与动态调整

制度创新并非一成不变的静态状态,跨区域登记体系应当构建起持续评价以及动态调整的相关机制。借助定期针对登记效率、数据准确性、协作效果还有风险控制等方面的情况展开评估这一举措,能够察觉到制度在运行过程中所存在的那些较为薄弱的环节,并且对其予以相应的优化处理。与此要依据技术方面的发展状况、政策层面出现的变化情况以及实际积累的实践经验,对登记流程、信息标准以及协作机制等做出动态的调整操作,从而保证制度能够始终契合高速公路建设管理的实际需求,达成登记制度的可持续发展态势。

4 结语

跨区域高速公路用地不动产登记牵涉到土地权属、空间界定、信息共享以及协作管理等诸多复杂环节,这关乎高速公路建设的规范化程度以及管理效率的高低。经分析现状与存在的问题,本文指出了诸如权属来源情况复杂、服务区以及交叉空间登记存在困难、信息共享不够充分等问题,还提出了完善协作机制、提高技术与信息化水平、优化法律制度并建立动态评价体系等制度创新方面的路径。这些举措对于构建高效、规范且可持续的跨区域不动产登记体系是有帮助的,可为高速公路建设和管理给予制度方面的保障以及技术层面的支持,同时也能给类似跨区域基础设施用地管理提供一定的参考经验。

[参考文献]

- [1] 彭子龙,王清,黄麒瑞.高速公路确权登记存在的问题与建议[J].国土与自然资源研究,2021(6):46-48.
- [2] 柳敬景,陈洲,高鸿波.宁波市轨道交通不动产登记难点与政策创新研究[J].浙江国土资源,2021(11):30-32.
- [3] 肖鹏飞,吴永胜.关于四川省高速公路用地情况的思考[J].四川农业科技,2020(12):81-82.

作者简介: 郑南岸(1991.8—),毕业院校:广西水利电力职业技术学院,所学专业:工程测量,当前就职单位:广西壮族自治区国土测绘院,职务:无,职称级别:工程师。