

## 工作研究

## \* 巨野县是如何开展集体土地产权调查工作的

谢云金

(巨野县国土资源局, 山东 巨野 274900)

自 2004 年 7 月份开始,巨野县国土资源局在全县范围内开展了土地利用更新调查、数据库建设和集体土地产权登记发证工作,于 2006 年 10 月底完成建库工作,2006 年年底集体土地所有权证书将陆续发放到村。与此同时,对巨野县开发区 31 个行政村的 92 个村民小组的 385 宗集体土地产权进行了试点调查工作。并于 2005 年 11 月 2 日顺利通过中国土地勘测规划院、山东省国土资源厅专家验收组的验收。巨野县作为国土资源部首批在山东省安排的集体土地产权调查试点县,做了一些尝试和改革,取得了一定成绩。

## 1 主要做法

(1) 加强领导,组建队伍。为切实加强集体土地产权调查工作的领导,县政府成立了巨野县土地利用更新调查及数据库建设工作领导小组,负责该项工作的组织和协调。领导小组下设办公室,县国土资源局局长任办公室主任,具体负责该项工作的日常工作。并制定《山东省巨野县土地利用更新调查与数据库建设工作实施方案》和《巨野县集体土地产权调查试点技术方案》,为该项工作提供了技术保障。同时从县局地籍科、测绘公司及开发区国土所抽调了 7 名业务骨干,建立了专项技术工作队伍,在省国土资源厅信息中心技术承担单位的积极协助下,进驻开发区专项开展产权调查试点,使该项工作做到了领导有力,组织有序,为顺利完成各个环节的工作任务提供了组织保证。

(2) 外业调绘,内业清绘。自 2004 年 12 月 13 日开始外业调绘工作,利用一个多月的时间,逐村逐队(组)进行地类现状调查和权属调查,共调绘 1 1

万正射影像图 3 幅,签订边界协议书 1600 余份,对于有争议或权属不清的宗地,首先进行了调解处理纠纷,待问题解决后再到现场认边指界,签订边界协议书。现场调解不成的,报权属争议调解委员会进行处理,如确实处理不了的,签订土地权属争议原由书,划分工作界。在整个外业调查过程中,现场共处理土地纠纷 25 起,报权属争议调解委员会调处 13 起,划工作界 5 处。外业调绘工作完成后,与外镇区、外县进行了接边工作,在市国土局地籍科的指导下开展了自检工作,并将土地调查成果交专业公司进行内业清绘。

(3) 输入微机,建档发证。2005 年 8 月 23 日开始把清绘好的航片图扫描入微机,利用 MapGIS 平台进行矢量化,于 2005 年 9 月 25 日完成了此项工作,输出了一套检测图进行复检。为了及时完成产权调查试点工作,加班加点对检测图进行了实地复核,并首先对开发区进行平差,建立一个镇区虚拟库,对有些数据进行解算,共输出宗地图 385 幅,在进行地籍调查、填写申请书、地籍调查表和审批表的基础上,完成了对 92 个村民小组的 385 宗土地的所有权登记发证工作。

## 2 主要体会

通过对开发区 31 个行政村 92 个村民小组集体土地产权的调查和确权发证工作,总结以下几点体会:

(1) 村民小组土地所有权的确权发证,有利于农村经济的发展和社会的稳定。以土地登记发证对此进行确认,从法律意义上更有利于维护土地产权人的切身利益。

(2)有利于农村生产责任制的稳定。由于农村土地延包不论土地质量还是数量上都是以村民生产小组为单位进行的,能使广大村民消除对土地调整频繁的后顾之忧。

(3)村民小组土地所有权的确权发证,有利于集体建设用地的流转。随着招商引资和农村工业企业的发展,村民小组取得土地所有权证书,对集体建设用地使用的流程更合法、更有效,有利于现有企业的发展和稳定,更好地促进农村经济的发展。

(4)有利于保护失地农民的合法权益。按照“凭证管理”的原则,土地农转用后的土地补偿,一次性直接补偿到村民小组,减少了中间环节,增加了补偿工作的透明度。

(5)更有利于土地的管理和保护,有利于土地纠纷的解决。

### 3 存在的问题

集体土地产权调查工作是一项新事物,由于多年来土地的调整、管理都是以村民委员会为单位进行的,在实际操作中困难重重。农村行政管理体制问题。由于目前的行政管理体制是县、镇、村三级管理模式,村民小组在实际工作中名存实亡,给试点工作带来了很大难度。农村社会稳定问题。虽然土地延包是以村民小组为单位发放的承包责任书,但村内“四荒”的管理,路、沟、渠等还是村委会所有,村内空闲地、宅基地都由村委会统一安排,居民点内老宅基、宗族宅、父子宅,虽不属于同一村民小组,但错综复杂、很难分清。农村村庄规划问题。许多村庄由于多年来一直采用“宅田合一”的模式管理土地,以村民小组为单位确权发证后,打破了原来的格局,对耕地无法进行个别的调整,对村庄无法实施统一规划,不利于解决空心村问题。农村宅基地管理问题。由于各村民小组在村内的空闲地和宅基地不平均,以村民小组为单位确权发证后,村委

会不再有统一调配权,个别村内无宅基的小组势必会占用耕地建房,这样会造成新的违法案件的发生。

农村产业结构调整问题。由于地块面积小并且零散,不利于农村的规模化经营,不利于种植业结构调整和农田基本建设。

### 4 几点启示

集体土地产权调查是一项涉及面广、工作难度大、技术性强的工作。广大群众和工作人员切实体会到了集体土地产权调查工作对农村经济发展和社会的稳定所带来的好处。

(1)领导重视,科学指导,是搞好土地产权调查试点工作的前提。在试点过程中的市局领导及时召开会议进行调研,针对出现的不可预测的问题,实行集体研究或现场办公加以解决。

(2)及时调度,真抓实干,是搞好土地产权调查试点工作的关键。工作中始终坚持每半个月 1 次例会,对在具体外业调查中出现的生产小组没有组长、比例尺小无法上图以及村头荒、沟、渠、路的归属问题等都是现场调研解决问题,对于难处理的棘手问题,县局领导亲自到现场指导并拿出解决问题的办法。

(3)加大宣传,统一思想,是搞好土地产权调查试点工作的重要环节。在调查过程中,由于长期以行政村为基本单位的管理模式,在群众思想中形成了有没有村民小组无关紧要的认识,调查人员在开发区党工委的积极配合下,召开行政村干部会,村民小组长会以及村民代表大会,对产权调查的利弊向群众讲清楚。同时组织他们认真学习《村民自治法》和《土地管理法》,宣传法律、法规,一边做思想工作、一边做调查研究,最终使村民认识到这次产权调查试点工作的必要性和现实性,从而得到有力配合。

## 垦利县建制镇地籍调查测量工作完成

日前,垦利县建制镇地籍调查测量工作已经完成。自 2006 年 4 月起,垦利县的建制镇地籍调查工作从胜坨镇、永安镇率先展开,在结合当地实际,先中心后外围原则的基础上,制做了建制镇地籍调查测量工作底图,从查阅资料到实地调查,经过精心组织,对测区内的国有土地使用权、集体土地使用权,土地现状等分别进行统计排查,共埋设界标物 1005 个,实测界址点 1002 个,实测宗地 500 余宗。此项工作的开展,为垦利县提供多层次、多要素、多时态的空间信息数据,保证地籍资料的现势性、实用性、可扩展性,进一步完善土地信息系统,服务于经济建设,建立数字垦利作好基础性工作。

(陈金国 周伟 孙永忠)