

## 滨州市土地权属争议调处调查与机制创新探讨

范宜江,王艳,刘志刚,俞满源

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256603)

**摘要:**为依法、公正、及时地做好土地权属争议的调查处理工作,以大量土地权属争议案例为基础,结合现行有关法律法规进行分析、总结,探索建立了以“重在调解、重心下移、部门联动、健全网络”为内容的土地权属争议调处新机制。达到了提高调处效率、降低社会成本的目的。

**关键词:**土地权属争议;机制创新;研究;滨州市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

为依法、公正、及时地做好土地权属争议的调查处理工作,保护当事人的合法权益,促进经济社会健康、和谐发展,滨州市开展了土地权属争议调处调查与机制创新研究。共收集土地权属争议调处案例127个,对资料比较完整的110个典型案例汇编成册。在此基础上,对案例进行了统计、分析,总结成熟经验,提出土地权属争议调处新思路和政策建议,探索建立了完善的土地权属争议调处新机制。

## 1 争议案例收集及分析

### 1.1 主要争议类型统计及分析

(1)集体土地所有权争议分析。主要发生在村与村之间,占调查案例的67%。引起该类争议的原因主要有两方面:一是争议土地位于两村交界处,距离村庄较远,以荒地为主,长期疏于管理,造成了边界不清。二是随着社会经济的快速发展,城市建设、交通设施、农业开发等对土地的需求,土地供求矛盾日益突出,地价上涨较快,土地价值凸显。当开发建设项目涉及到这类土地时,有关当事人在直接利益的驱动下,往往会挑起事端,引起土地权属争议。由于没有可靠的土地权属证明,当地政府一时也难以定案,造成双方争执不下,延缓了土地的征收和开发进度,影响了经济建设和社会的发展。

(2)集体土地使用权争议分析。主要是农村宅基地争议,占调查案例的16%。在农村,因村民建

房等引起的集体建设用地权属争议案件时有发生,而且形式多样,直接影响了村民正常的生产、生活及村民间的和睦。究其原因,一是缺乏规划引导。目前,在许多农村存在着村庄规划严重滞后或不落实的情况,农民在旧址翻建时,不按村庄规划建设,只考虑自己的利益,影响了相邻宅基地的权益,引起争议。二是安排新批准宅基地时,宅基地范围内有其他村民的闲置宅基地、树木等附着物或影响他人利益时,对方会以种种借口进行阻挡,从而造成争议。

(3)国有土地使用权与集体土地所有权争议分析。主要发生在征地单位与被征地单位之间,占调查案例的9%。由于我国土地制度的多次改革,权属争议的主体、内容和形式呈现出多样化、复杂化的特点。尤其是计划经济时期土地管理比较混乱,土地的征用、划拨、调整等手续不规范,甚至丢失,使得土地权属十分不清晰。当国有土地使用单位处置土地时,出于对利益的追逐,被征地单位会出来主张权利,从而产生争议。这类国有土地征地时间较早,资料很难收集,争议发生时,使得调查取证和处理都比较难。

### 1.2 争议调处方法分析

为说明调解和政府裁决在土地权属争议调处中发挥的作用,对滨州市土地权属争议案例调处情况进行了统计(表1)。

\* 收稿日期:2010-05-06;修订日期:2011-08-31;编辑:王秀元

作者简介:范宜江(1955—),男,山东滨州人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:greenliu2002@163.com。

表 1 滨州市土地权属争议案例调处情况统计

争议类型	总数	调解数	调解比例	裁决数	裁决比例
国有土地使用权之间	4	1	25.0%	3	75.0%
国有土地使用权与集体土地所有权之间	12	6	50.0%	6	50.0%
国有土地使用权与集体土地使用权之间	2	2	100.0%	0	0.0%
集体土地所有权之间	85	47	55.3%	38	44.7%
集体土地使用权之间	20	4	20.0%	16	80.0%
集体土地所有权与集体土地使用权之间	4	3	75.0%	1	25.0%
合计	127	63	49.6%	64	50.4%

从表 1 看出,用调解的方式成功结案的,占总数的 49.6%,主要涉及集体土地所有权争议。该类争议涉及到公共利益,一般由公共利益的代表——村委成员参与,素质相对较高,考虑问题比较全面、客观,处理问题比较冷静。所以,在调处人员大量宣传政策、沟通、说和等前期工作的铺垫下,双方容易坐下来达成协议,从而化解了纠纷。在调解过程中,要求调解人员具有一定的权威性和公信力,具备较强的工作能力和责任心。这种解决方式,程序简便,方法灵活,更加人性化,避免了双方在一些所谓的“证据”上过多地纠缠,能够在较短的时间内解决问题。是当前我国改革开放、建设和谐社会的过程中调处土地权属争议的方向。

用裁决的方式处理的,占总数的 50.4%,主要是农村村民之间的争议。该类案件往往涉及到个人的切身利益,影响了当事人的生产生活,反应比较强烈。由于双方思想完全对立,具有排斥性,容易走向极端,很难进行调解。这种处理方式,程序严格,时间较长,不利于化解当事人间的矛盾,一旦当事人不服,政府会成为被告。连续的诉讼,不但造成当事人讼累,增加了行政成本,而且最终效果并不理想。

### 1.3 现行调处机制及特点

(1)我国的土地权属争议调处制度经过 20 多年的建设,已经形成了一套比较完整的理论体系和法律体系。其中具有代表性的主要是原国家土地管理局颁布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》(1995 年 5 月 1 日)和国土资源部《土地权属争议调查处理办法》。这些规定涵盖范围广、可操作性强,在确定土地权属、调处争议、保护权利人的合法权益、维护社会主义公有制中发挥了非常重要的作用。

(2)现行土地权属争议调处方法主要有两种:一是调解,用调解的方式解决争议,是处理土地权属争议的一贯作法,效果非常明显。调解对于解决纠纷、有效化解矛盾发挥了重要作用;二是政府下达处理决定,这种方式解决争议,程序严格,时效性强,当事人往往会提起行政复议和行政诉讼,使政府成为被告。

(3)村、镇级调处作用发挥不够充分。从收集案例看,农村集体土地之间的争议占 85%,比重较大,热点突出,也是当前调处工作的重点和难点。争议发生后,村干部不是积极去化解矛盾,而是有了争议就往上级推,造成一些本来很小的纠纷因为村干部的推脱而激化。如果将调处重心下移,由所在村委及乡镇人民政府处理,一是方便农民群众反映问题,二是由于他们对当地情况比较了解,基层工作经验比较丰富,有利于就地解决问题。从而及时化解矛盾,避免矛盾激化,降低社会成本。

(4)县级国土资源管理部门没有独立的调处机构,调处人员被动应付,调处效率不高。按照国土资源部“三定”方案,地籍管理科负责土地权属争议的调处。在县、市级国土资源管理部门,地籍科不仅承担着土地权属争议调处工作,而且承担土地调查、统计、登记发证任务,头绪多、任务量大。当发生土地权属争议时,由于地籍管理工作人员精力有限,往往疲于应付,不能专心于案件的调处。这不但影响了其他工作,而且也影响了争议案件的快速处理和调处质量。土地权属争议的调处涉及土地政策、法律法规、行政裁决、行政复议、行政诉讼等多方面工作,有一套独立的处理程序,持续时间比较长,涉及到诉讼的,一般要 2 年左右。因此有必要设置专门的科室,并配备对争议调处法律规定、办案程序及司法、信访等相关部门比较熟悉的人员。

(5)土地政策的社会宣传不够,特别是部分农民头脑中仍然存在着土地私有的旧观念,导致对有些合理的土地行为不理解,产生抵触情绪引起纠纷。

## 2 法律法规收集及分析

研究过程中,对现行土地权属争议调处法律规定进行了收集、整理,共收集、整理了包括《中华人民共和国土地管理法》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》等在内的 37 个法律法规,其中包括法律 12 个、法规 6 个、部门规章 6 个、规范性文件 10 个

及最高人民法院司法解释 3 个。同时,与司法、信访等部门进行了座谈,掌握有关部门土地权属纠纷的受理、调处和相互衔接情况。

## 2.1 关于确定土地权利

(1)《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》规定了我国基本的土地制度和所有权性质,是我国公有制的基础。实践中,原国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》(1995 年 5 月 1 日起施行),对于确定不同阶段、不同类型的土地权属,均作了详细的规定,可操作性很强,非常实用。如:在确定国家土地所有权时第十六条,确定集体土地所有权时第二十条、第二十一条,就为确定土地权属、调处土地争议提供了很好的法律依据。

(2)根据全国农业区划委员会《土地利用现状调查技术规程》(1984 年),在 20 世纪 80 年代末、90 年代初进行土地利用现状调查时签订的《土地边界协议书》,也是确定边界的重要依据,实践中发挥了很大作用。

(3)确定土地权属是政府行为,其依据应该是国务院颁布的法规更为适当,而《确定土地所有权和使用权的若干规定》属于部门规章,应将该规定上升为行政法规。

(4)原国家土地管理局《城镇地籍调查规程》规定:“3.2.6.7 违约缺席指界的,根据不同情况按下述办法处理:a.如一方违约缺席,其宗地界线以另一方所指界线确定;b.如双方违约缺席,其宗地界线由调查员依现状界址及地方习惯确定;c.将确界结果以书面形式送达违约缺席者,如有异议,必须在 15 日内提出重新划界申请,并负担重新划界的全部费用,逾期不申请,a、b 两条确界自动生效。3.2.6.8 指界人在认界后,不在地籍调查表上签字盖章的,参照 3.2.6.7 条的规定处理<sup>[1]</sup>。”

以上规定的本意是约束双方权利人的故意行为,提高确权效率,但在实际的行政确权中很少贸然使用,主要是担心激化矛盾,造成行政诉讼。为使该规定得到切实落实、确权行为得到有效保障,应将此上升到法律的高度。

## 2.2 关于土地权属争议调处

(1)按照现行规定,处理土地权属争议一般先进

行调解,调解不成的,由人民政府作出处理决定;当事人对处理决定不服的,需要先向上一级人民政府申请行政复议;对行政复议不服的,可以向人民法院提起行政诉讼。从调查情况看,由政府作出处理决定的,有相当一部分案件要提起行政复议。复议维持政府决定的,当事人还要提起行政诉讼。从争议受理到诉讼结束一般要历时一年多的时间,涉及多个部门,也耗费了当事人大量的人力、物力和精力。不但增加了当事人负担,提高了行政成本,而且也不利于维护政府的权威。

(2)在审理土地确权的行政诉讼案件中,按照惯例,法院认为行政机关确权错误的不能直接改判,而须撤销其处理决定责令其重新作出行政行为。土地确权行政案件,涉及面广,与人民群众利益息息相关。往往一块土地因邻里之间、村与村甚至乡镇之间民众长期争斗,“寸土不让”,矛盾激化,危及当地社会稳定。在以往的土地权属案件审理中,对政府确认不当的行为只能判决撤销而不作出权属归属的裁判,导致案结事不了。不是行政机关搁置,长期不作重新处理,就是处理后群众不服再次提起诉讼,反反复复,久告不决。如果由人民法院在公开审理、查清事实的基础上,经过当事人的举证、质证、辩论、认证,对争议的土地权属作出确认,法院行使确认权有利于彻底解决行政争议,有利于减少群众讼累、提高诉讼效率,有利于社会安定团结<sup>[2]</sup>。

(3)《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十八条规定:“土地所有权有争议,不能依法证明争议土地属于农民集体所有的,属于国家所有<sup>[3]</sup>。”在发生的土地权属争议中,双方当事人不能依法证明争议土地属于农民集体所有的情况,在实际中非常普遍。主要是因为争议双方不同时期在争议土地上进行过耕种或其他利用,但又没有文字记载;或是虽有记载,但历经土地制度变革和“文革”中对土地文书的严重破坏而无法考究。如果直接收归国有很不现实,而且会引起其他不必要的矛盾,在实际操作中难度较大。本着尊重历史、注重现实、有利生产生活、维护社会稳定的原则,无棣县在调处此类土地争议过程中,采用政府托管的方式,既避免了矛盾的进一步激化,又使双方能够主动进行和解,收到了很好的效果。无棣县人民政府《关于做好农村土地纠纷调处工作的通知》明确提出:“对于没有依据证明,又难以调解的,采取政府托管的方式,属同一乡镇的争

议土地,由当地乡镇政府托管,跨乡镇的,由县政府委托县国土资源局托管。”

(4)为充分发挥村民自治和基层人民调解的作用,督促乡镇人民政府行使职责,将土地权属争议在村、镇级得到有效解决,建议将土地权属争议受理权限调整为:个人之间发生的争议由村(居)先行调处,调处不成的报乡级人民政府处理,个人与单位之间、单位与单位之间发生的争议由乡级人民政府调查处理,乡级人民政府处理不了的以及跨乡级的争议由县级国土资源行政主管部门调查处理。

(5)按照《土地权属争议调查处理办法》第二十七条的规定,《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二条第二款也应作相应的修改,土地权属争议的处理决定由人民政府下达。

### 2.3 土地权属争议申诉渠道

根据有关规定,土地权属争议当事人可以通过3种方式提出处理申请:一是国土资源管理部门。该部门是解决土地权属争议的主要渠道,已经具备了一套完整的法律体系和工作制度。二是司法部门。该部门职责涵盖的范围比较宽泛。特别是在乡镇一级,司法所与国土所联合调处,形成合力,把矛盾化解在萌芽状态,解决了当地很多问题,作用非常明显。三是信访部门,信访部门受理的案件通常会转到国土部门调处,或者与国土部门联合调处,是调处土地权属争议的必要补充,拓宽了当事人的申诉渠道。

## 3 调处机制创新

### 3.1 充分发挥调解作用

土地权属争议实质上是由于不同主体对同一土地权利或利益的追逐引起的,调处土地权属争议就是调整不同主体间的利益关系。土地权属争议大多发生在农村,主体间利益关系复杂多样,且有些不属于法律所调整。如果一味地采取政府裁决这种“硬性”的方式处理争议,往往会激化矛盾,引起行政复议和行政诉讼。因此,土地权属争议调处就需要本着合情合理、合理合法、因地制宜、灵活多变的原则进行。用调解这种“软性”的方法,是处理土地权属争议行之有效的办法,有利于化解当事人间的矛盾和今后长期和平共处,能够减轻当事人负担,降低行政成本,减少行政复议与行政诉讼,达到了建设社会

主义和谐社会的要求。国土资源管理部门受理土地权属争议案件,应当充分发挥调解的作用。组织有关单位和人员,深入了解争议背景和事实,抓住主要矛盾,采取灵活措施,耐心细致地做好当事人的工作,促使当事人以协商方式达成协议。

### 3.2 健全三级调解网络

为充分发挥调解在土地权属争议调处工作中的作用,县(分)局成立土地权属争议调解委员会,基层国土所(分局)成立调解小组,各村(居)委会聘任调解员,建立起县、乡、村三级调解网络。县(分)局、国土所要配备专门的调解人员,设置专门的调解工作室。村级调解员要挑选群众威信高、公道正派,有一定法律意识的村(居)民或村(居)委会委员担任,并赋予其调解土地权属争议的职责。为保障村级调解员的正常工作,应给予必要的补助。

为保证调解工作有序进行,各级调解组织要进行合理的分工,明确职责和工作范围。村(居)民之间发生的土地权属争议由村(居)委会调解员负责调解,单位之间发生的土地权属争议由基层国土所(分局)调解小组负责调解,跨乡镇的土地权属争议由县级土地权属争议调解委员会负责调处。争议案件在本级调解成功的,制作土地权属争议调解书;调解不成或调解无效的,报上一级调解。县(分)局调解委员会调解不成或调解无效的,按国土资源部《土地权属争议调查处理办法》执行。要充分发挥村民自治和基层人民调解的作用,力争将争议在村、镇级得到有效解决。

### 3.3 建立四个工作机制

(1)预防机制。重视对农村土地法律、法规的宣传。特别是大型建设项目、未利用土地开发等潜在土地争议较多的区域和村委换届后新上任的班子成员,要加大宣传力度。要让老百姓真正懂得,土地权属争议应该具备什么证据,适用什么法律、法规,通过什么程序来解决争议。

(2)部门衔接机制。整合调解资源,动员社会力量,共同参与土地权属争议的调处。一是与司法、信访部门建立联动机制。土地权属争议主要发生在农村,许多争议还夹杂着民间纠纷,乡镇基层国土所与司法所联合办案,发挥各自职能优势,采取灵活方式调处土地权属争议,是防止矛盾激化、解决争议的有效手段。一般争议可以在发生地现场调处,及时结

案,方便群众;复杂争议在查明事实的基础上在调解室调处。信访机关受理的信访案件或复查、复核案件,涉及土地权属争议的,国土部门协助信访机关进行调查,积极配合,依法依规提出意见。二是与法院建立调解确认机制。根据最高人民法院《关于审理涉及人民调解协议的民事案件的若干规定》,争议双方经调解达成协议后,如有反悔等不能及时履行协议的情况,可引导当事人申请法院对调解协议进行确认。经法院确认的调解书与民事判决书具有同等的法律效力,任何一方不自觉遵守协议,另一方当事人可申请法院强制执行,确保协议得到有效履行。

(3)回访机制。对已经达成协议,有“反弹”迹象的土地权属争议,乡级调解小组要定期组织村级调解员跟踪回访,了解协议履行情况。一旦出现“反弹”,马上跟踪调解,巩固调解成果。

(4)考核奖惩机制。为保证调解员能够充分发挥作用,各级政府要将土地权属争议的调处情况列入考核内容,建立奖励和激励机制。对调解成绩突出,处置重大案件措施得力的单位和个人,要给予奖励;对工作不力,处置不认真、不及时,严肃追究相关单位和人员的责任。

### 3.4 注重规范运作

一是规范调解工作制度。调解工作要按照规定的程序进行,每一起争议,从申请、受理、调查、调解到结案都必须规范操作。做到程序合法、记录全面、结果清晰,文书归档。二是规范调解文书制作。根

据国土资源部《土地权属争议调查处理办法》的规定,制作规范的文书,保证文书的法律效力。三是规范调解室设置。调解规则要公开、室内布局和标识要规范统一。四是规范调解方式。县(分)局的调解工作要在专门的调解室进行,可以单独谈话,也可以各方到场,确保在办案形式上做到公正、公平、公开。

## 4 结语

土地权属争议调处新机制的建立,强化了调解作用,整合了调处资源,发挥了基层作用,是新时期、新形势下土地权属争议调处制度上的转变。有利于依法、公正、及时地做好土地权属争议调处工作,保护当事人的合法权益,维护土地的社会主义公有制;有利于部门间协调配合,提高调处效率,降低行政成本;有利于解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,促进社会和谐,维护社会稳定,实现我国经济社会全面协调可持续发展。

## 参考文献:

- [1] 国家土地管理局. 中华人民共和国行业标准城镇地籍调查规程[S]. 1989.
- [2] 李国慧,刘学智,李国雁,等. 法官的逻辑与经验:行政诉讼十大问题研究[M]. 北京:人民法院出版社,2006.
- [3] 国家土地管理局. 确定土地所有权和使用权的若干规定[S]. 1995.

## Study on Land Ownership Disputes and Mechanisms Innovation in Binzhou City

FAN Yijiang, WAN Yan, LIU Zhigang, YU Manyuan

(Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256603, China)

**Abstract:** In order to conduct land ownership disputes in a legal, impartial and timely way, on the basis of studying many cases of land ownership disputes, combining with the existing laws and regulations for analysis and summary, the new mechanism of "mediation as the main way of working, tasks done at grass-roots level, joint enforcement of units, and improvement of the network" has been studied and finally established. Thus, the goal of improving efficiency and reducing social costs has been achieved.

**Key words:** Land ownership disputes; mechanism innovation; research; Binzhou city