



莱芜市农村土地确权登记问题与分析

李媛,王胜军,郭文强

(莱芜市国土资源局,山东 莱芜 271100)

摘要:莱芜市在全省率先启动了农村宅基地总登记,探索集体建设用地使用权抵押登记,在当前农村宅基地登记发证中存在着违法用地、产权不清晰、一户多宅、跨区域购房等问题,与宅基地使用权有效行使不相适应。因此,需加强宅基地的管理和登记的政策研究,制定可行的政策与措施,其中尤其要加强对“一户多宅”问题的处理。

关键词:农村;集体土地;确权登记;对策;山东莱芜

中图分类号:D922.3

文献标识码:C

2009 年以来,莱芜市结合实际,探索集体建设用地使用权抵押登记,在集体土地确权登记方面取得了一定成效。截至目前,莱芜市宅基地确权登记发证工作已经基本完成。

1 采取的主要措施

通过开展农村土地使用权登记,可以有效规范农村住宅建设,防止乱占滥用耕地,推进社会主义新农村建设,维护社会的和谐与稳定^[1]。2007 年莱芜市出台了《莱芜市农村宅基地管理办法》(莱政发[2007]66 号),使莱芜市在加强农村宅基地管理,规范宅基地管理秩序方面有了指导性文件。随后莱芜市人民政府办公室下发了《关于开展农村宅基地规范化管理试点工作的通知》(莱政办发[2008]5 号),决定在莱芜市开展农村宅基地规范化管理试点工作。

1.1 先行试点由易到难扎实推进

(1)深入开展宅基地规范化管理。在每个镇(街道)选取 1~3 个经济基础较好、班子较强的村作为试点,对宅基地逐宗调查摸底,分类登记,建立档案。对一户多宅或超面积的,通过村民退回闲置宅基地或实行有偿使用、宅田挂钩等方式进行清理整顿,为持证用地、依法管地奠定了基础。第一批试点共清退宅基地 589 宗、12.6 hm²,拆除复耕 476 宗、22.27 hm²,有偿使用 27.07 hm²,宅田挂钩 221 户、4 hm²。

(2)开展宅基地登记发证。莱芜市共有 986 个村,因村庄改造、集中居住区建设等原因有部分村申请暂缓登记,符合发证条件的村做到了全部发证。建立了城乡一体化土地登记制度,平均登记发证周期在 10 天左右,时限缩短 2/3。目前,莱芜市宅基地确权登记发证工作已基本完成。

(3)及时进行集体土地所有权变更换发证书工作。莱芜市于 1995 年完成集体土地所有权初始登记发证,目前土地产权现状发生很大变化,部分村的所有权证书遗失,已不能满足工作需要。为此,于 2009 年 10 月全面开展集体土地所有权变更调查工作,全部利用 GPS 卫星定位技术实测村界,村界测量精度高达 5 cm。目前,集体土地所有权权属调查和测量工作已全部完成,证书换发已完成 60%,2012 年年底将基本完成。

1.2 尊重历史妥善处理

属 1982 年《国务院关于发布〈村镇建设用地管理条例〉的通知》实施前占地建房的,按实际使用面积确权;1982 年—1999 年新土地管理法实施前的,无论哪级审批,只要四至清楚,无纠纷、无争议,直接登记发证;违法占用的,报政府批复后登记发证;对一户多宅的,多出的不予登记并依法收回;对应当收回、超面积使用及占用村内空闲地暂时不能收回又不影响村庄规划的,实行有偿使用或扣减相应面积的承包田。

* 收稿日期:2012-02-27;修订日期:2012-09-04;编辑:王秀元

作者简介:李媛(1972—),女,山东莱芜人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:liyuan626@126.com。

1.3 多措并举奖惩分明

市政府根据人口按每村6 000~12 000元进行补助,各村收取的宅基地有偿使用费优先用于规范化管理工作。对通过规范化管理腾出的用地指标,优先安排给所在乡镇、村使用;登记发证进展快的优先安排用地指标。对规范化管理和登记发证中依法处理宅基地涉及的费用免收或减半收取。对应收回的宅基地拒不交回的,按违法用地处理;对工作进展缓慢的,暂停用地报批^[2]。

2 取得的成绩

“两股两建”是莱芜市集体土地股份化方面的探索,是农村产权制度改革的核心,即农村集体资产股份化、农村土地承包经营权股权化和建立农村新型合作经济组织、建立城乡建设用地流转制度。

2.1 土地承包经营权股权化

土地承包经营权股权化主要是在坚持土地集体所有、土地用途和承包关系不变的前提下,在农业产业化基础较好、农业能实行企业化管理或有外来企业投资开发的村,将土地所有权和承包经营权分离,把农民的土地承包经营权量化为股,农民可以用股权参与农村新型合作经济组织,按股获得收益,实现土地承包经营权的价值化和有偿化,既克服一家一户分散经营带来的局限性,又使农民可以从土地上解放出来从事二三产业,有效拓宽农民增收渠道、增加农民收入。目前,在土地承包经营权股权化方面,完成入股土地5 733.33 hm²,每公顷增收9 000多元,涌现出了雪野镇黑山村、鹏泉街道办郭家沟村、辛庄镇城岭村、牛泉镇毕毛埠村等典型。

2.2 集体资产股份化

2003年开始,莱芜市开始探索农村集体资产股份化改革,对集体净资产50万元以上的村居先行改造,涌现了高新区程故事社区、莱城区口镇西街等比较成型的改革样板,实现了村民变股民。这些地区一般集体经济较发达、农村企业化发展方向趋向明显。根据集体经济组织成员的资格和农龄等因素,将集体所有的各类厂房、经营性用房、资金、对外投资等经营性净资产按一定比例折算成若干股份,股份量化到人,收益分配到人,股随人走,从体制上解决集体资产产权不明晰、管理体制不健全、收益分配不民主等问题,促进农村集体经济发展和农民持续

增收。

2.3 建立新型农村合作经济组织

建立新型农村合作经济组织对于促进农村经营方式转变,提高农民组织化程度和现代农业产业化水平具有重要意义。这些农村新型合作经济组织,有的在村内建立,也有跨村、跨镇、跨区建立,既可村与村联合,也可以村与企业、与社会组织联合建立。但一般都必须健全内部治理机构,建立合理的利益分配机制和完善的风险防范机制,做到民主管理、规范运作、妥善经营。截至2011年3月,全市共成立各种新型农村合作经济组织500多家,新型农村合作经济组织已覆盖全市60%的村庄。

明利特色蔬菜专业合作社,村民采取以地入社、以资金入社的形式,发展社员217人,建设自属基地20余公顷。创立了“明利”牌有机芹菜,进入了济南、北京等高端市场,每千克价格160元,大大提高了经营效益。以土地入股的社员每年每公顷土地可获得1.95万元的保底收益,在基地打工者可得1 500元的月薪,年底还可按入社土地面积分红,户均年收入5万元,是原来收入的3倍多。合作社还与周边2 600多农户村民签订协议,发展基地333.33余公顷,由合作社指导农户按有机标准种植,保护价收购产品,并按交易量分红,农户每公顷平均收入21万元,是原来的1.8倍,形成了具有产品特色、竞争力强的产业集群和专业化生产基地^[3]。

2.4 建立城乡建设用地流转制度

莱芜市每年分配的用地指标仅133.33~200 hm²,而用地需求量每年都在533.33 hm²左右,土地供需矛盾突出。据测算,全市农村人均占有宅基地170 m²,按照山东省规定的人均100 m²标准进行改造,可以节约土地近6 666.67 hm²(10万亩),按照每公顷150万元的标准进行补助,可以增加农村建设发展资金100亿元。既破解了城市建设用地指标紧的难题,又增加了农村耕地和发展资金,实现了城乡互惠、一举多赢。为此,莱芜市把建立城乡建设用地流转制度作为一项重要内容列入农村产权制度改革内容^[4]。

(1)新农村建设旧村改造。在旧村改造中农村建设用地复垦为耕地的,市政府采取以奖代补的方式每公顷奖励150万元。由市财政从房地产项目招拍挂收益中,按每公顷150万元的标准提取新农村

建设基金,不足部分从耕地开垦费及其他可用于土地复垦的资金中解决。复垦土地归所在村使用,腾出的建设用地指标由市政府进行统筹安排,市、区按一定比例使用。为保证土地复垦质量,建立严格的土地复垦程序,规范申请、立项、实施、验收等各个环节,保证土地复垦工作有序进行。同时,按照谁投资谁受益的原则,鼓励社会力量参与村庄拆迁复垦,加快村庄拆迁复垦步伐。莱城区的郭家沟村是莱芜高新区鹏泉街道办事处的一个山村,总面积7.4 km²。2009年,抓住列入城乡建设用地增减挂钩试点村的机遇,拆除旧村21.13 hm²,规划建设了占地10 hm²的新村,采取市场运作一块、挂钩政策解决一块(每公顷建设用地指标150万元)、村民自筹一块、施工单位垫支一块的办法,筹集资金7500万元,建设小康楼380多套。村民只交5万元就可以住上218 m²的小康楼,只交1.8万元就可以住上100多平方米的多层居民楼。同时,通过改善外部交通条件,农民可以乘坐公交车上班。

(2)城中村改造。大力实施新城镇、新社区“两新”工程,加快城中村改造,促进人口集中居住。市财政按照对农民集中居住区腾空地每公顷补助150万元,市级示范区每户补助1万元,从2010年起,计划用3年左右的时间,基本完成改造任务,全市拆迁总面积约800万m²。

3 存在问题及探索

3.1 农村集体土地产权问题

莱芜市的集体土地产权相对比较单一,宅基地使用权的主体主要为村民集体经济组织内的成员,部分存在集体经济组织外成员使用的情况。集体土地所有权的主体大部分是农村村民集体,由村民委员会代表行使权能,个别存在由村民小组自治的农村集体组织^[3]。

3.2 土地确权登记问题

一是宅基地土地确权登记发证工作难度大,尤其是权属调查工作推进缓慢,找群众签字提供资料难度大;登记发证门槛仍偏高,如继承、分户、调剂使用等需要提供相关合同以及公正等资料,很多群众提供不出来。二是集中居住区如何处理的问题。合村并点建设集中居住区往往导致集体土地所有权界线发生变化,如何进行所有权的调整以及办理土地

登记手续是目前存在的较大问题。三是《确定土地所有权和使用权若干规定》“第五十二条规定:空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地,不确定土地使用权。已经确定使用权的,由集体报经县级人民政府批准,注销其土地登记,土地由集体收回”。在实际操作中有一定的困难。

4 对策建议

(1)文件下发规格宜从高,动员发动工作要做充分。工作开展前,由市委和市政府下发文件,成立高规格的领导小组,组织召开全市动员大会,书记、市(县)长定期召开会议调度,层层成立工作班子具体负责落实,形成了政府牵头,各相关部门齐抓共管的工作格局。

(2)妥善解决工作经费,尽量减轻农民负担。集体土地确权登记工作的经费不仅包括权属调查、测量、印制表册、交通补助、购置设备等,还包括农村集体经济组织统一组织申报、复印相关证明材料等费用,每户办证的平均费用在100元以上。为促进工作的顺利开展,政府至少应承担起登记工作中的调查、测量、印制表册、交通补助、购置设备的费用,并给予村民申报适当形式的补助,以提高村民申报的积极性,要明确工作经费来源,各地方政府要拨付专项资金并专款专用,尽量不给农民增加负担。

(3)出台操作细则,降低登记门槛。出台集体土地确权登记操作细则,明确权属调查、测量、注册登记的要求和标准。考虑到宅基地土地确权登记工作面量大,建议适当降低申报材料的要求,参照城镇居民住房土地登记工作,设计专门的土地登记申请书、地籍调查表和审批表样式,简化内容,采用汇总表样式,以村为单位进行集中申报、地籍调查和审批,简化地籍调查需要提供的四邻身份证明材料,可将全村的宅基地登记档案资料统一保存,互为印证。

(4)明确确权登记范围,避免范围扩大。应明确确权登记范围,特别是宅基地登记的范围,按照宅基地的相关管理要求,宅基地在进行确权登记时应遵循一户一宅的原则,登记主体应是集体经济组织范围内的成员。要保证权属认定和宅基地管理做好衔接^[5]。

(5)明确所有权地类要求,加快所有权调查进度。目前在集体土地所有权确权的过程中采用的地类是二次调查中十二大类的二级分类,而集体土地

所有权证书和土地登记审批表中的地类则是采用的过渡期中三大类的三级分类,两个分类标准不一致,在实际操作中有一定的困难,建议集体土地所有权证书和土地登记审批表中不再对地类进行细化。

参考文献:

[1] 张骞之,王胜军. 简析农村宅基地的规范化管理[J]. 山东国土资源,2010,26(4):36-37.

[2] 蔡立东. 宅基地使用权取得的法律结构[J]. 吉林大学社会科学学报,2007,(5):141-148.

[3] 郭明瑞. 关于宅基地使用权的立法建议[J]. 法学论坛,2007,(1):19-21.

[4] 王长勇. 农村宅基地使用权登记发证中的疑难问题初论[J]. 昆明理工大学学报,2008,(3),35-39.

[5] 叶宗达. 对加快农村宅基地登记发证工作的思考[J]. 南方国土资源,2008,(12),27-28.

Analysis on Rural Land Ownership Registration in Laiwu City

LI Yuan, WANG Shengjun, GUO Wenqiang

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

Abstract: Laiwu city is the first city in starting rural homestead registration in Shandong province. Collective construction land use rights has been mortgaged and registered. There are some problems existed in rural homestead registration and issuing, such as illegal use of land, unclear property rights, more than one house in each family, cross-regional buyers, and homestead can not fit the effective exercise of the right. Therefore, management and registration of the homestead policy should be strengthened, viable policies and measures should be made, especially the problem of more than one home in each family should be solved.

Key words: Rural areas; collective land; confirmation of real right and registration; countermeasures; Laiwu city in Shandong province