

# 山东省农村土地综合整治中权属管理问题研究

李金良,张春霞,李淑振,王文忠

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

**摘要:**在农村土地整治工作中,土地权属管理是保护权利人合法权益、保证农村土地整治顺利进行的基础。因此,理顺土地权属关系、加强农村土地整治权属管理至为重要。该文对山东省66个土地综合整治项目和2006—2011年城乡建设用地增减挂钩项目涉及的土地权属管理工作进行了调研,全面分析了土地权属管理现状,结合工作中存在的问题,提出了相应的对策建议,以期今后土地整治权属管理方面的深入研究起到抛砖引玉的作用。

**关键词:**农村土地整治;土地权属管理;现状;对策;山东省

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

当前,农村土地整治工作已日益成为坚守耕地红线、保障粮食安全的重要举措,成为推动新农村建设和城乡统筹发展的重要平台。随着农村土地整治工作的深入开展,涉及集体土地所有权和使用权的土地权属调整日益增多,土地权属管理作为保护权利人合法权益,保证农村土地整治顺利进行的基础作用越发凸显。理顺土地权属关系,加强农村土地整治权属管理,显得尤为必要和迫切<sup>[1-3]</sup>。该文结合工作实际,就如何加强农村土地整治工作中土地权属管理问题,进行了初步探索。

## 1 权属管理工作现状

2012年6月,国土资源部下发了《关于加强农村土地整治权属管理的通知》,对农村土地整治工作中的权属调整进行规范。山东省也明确提出“县级人民政府是责任主体,乡镇级人民政府是组织实施者,各级国土资源管理部门是政策落实和协调承办单位”,要求各地规范土地整治权属管理工作。通过对全省66个土地综合整治项目区和2006—2011年城乡建设用地增减挂钩项目区的项目范围、涉及村庄、安置区的安置方式、土地权属调整的程序、土地权属调整的方法、涉及村庄的土地确权登记发证情况等问题进行的调研,初步摸清了目前山东省土地综合整治中土地权属管理的状况。

全省66个土地综合整治项目区共涉及村庄2445个,项目总规模22.60万 $\text{hm}^2$ ,新增耕地1.51万 $\text{hm}^2$ 。调研表明,各地在项目申报阶段十分重视土地利用状况调查,基本能查清项目实施前土地利用情况和权属状况。66个土地综合整治项目,因农用地整治存在土地权属调整的有4个项目区,涉及村庄41个,调整土地面积0.022万 $\text{hm}^2$ ,主要是因为整治插花地和飞地引起的土地权属调整。涉及调整的项目区都编制了《土地权属调整方案》,并报县级人民政府审批,履行了公告程序,乡镇政府(街道办)组织相关土地权利人签订了《土地权属调整协议书》。4个调整项目区中有1个项目区对调整后的村庄进行了重新确权登记发证,其他3个项目区尚未完成土地确权登记发证。

2006—2011年,山东省共实施了1064个城乡用地增减挂钩项目区,项目区总规模3.586万 $\text{hm}^2$ ,涉及村庄4275个。在项目实施前都查清了拆旧区土地利用和权属状况。各项目区的安置方式,采用异地安置的有257个,采用村内安置的有501个,采用货币安置的有58个,进行合村并点的155个,93个项目区采用多种安置方式相结合的方法。对增减挂钩涉及土地权属调整的项目区,进行调地交换的占70.42%,进行经济补偿的占21.47%,征收为国有的占5.49%,收归镇集体管理的占2.62%。土地权属调整工作中,项目区都编制了《权属调整方案》,并报县级以上人民

收稿日期:2014-03-25;修订日期:2014-03-26;编辑:程光锁

作者简介:李金良(1961—),男,山东临朐人,主要从事国土资源规划、政策法规、地籍管理工作;E-mail:zhcx2004@sina.com。

政府审批,相关土地权利人签订了《权属调整协议书》。新建社区中有262个安置区经民政部门批复,未批复359个。合并安置的安置区内土地所有权权属状况复杂,村集体经济组织之间土地所有权能够划分清楚的占73.82%,集体土地所有权登记发证中采用分割宗地方式分别划宗;村集体经济组织之间土地所有权不能够划分清楚的占26.18%,集体土地所有权登记发证时按土地所有权共有进行确权登记。安置区宅基地使用权大部分未登记发证,基础设施用地也大多未单独划宗。

## 2 权属管理的主要做法

### 2.1 加强组织领导

各地都加强了对土地整治中涉及权属管理工作的领导,能够按要求做好相关工作。例如潍坊市在土地整治项目所在地成立县级人民政府牵头、有关部门参加的项目建设领导小组,负责对土地权属纠纷的调处、权属调整方案的审批、权属调整成果的验收、权属调整后的重新确权等工作。通过加强组织领导,全面推动土地整治权属管理工作,为新形势下全面推进农村土地整治打下坚实的基础。

### 2.2 查清土地利用现状和权属状况

查清土地利用现状和土地权属情况是土地整治中权属管理的前提。一般情况下,各地主要是利用年度土地变更调查成果进行现场核实,确认项目实施前的各种土地类型,为项目规划和补偿提供基础;所有权土地的调查主要是依据第二次土地调查成果和部分已经开展集体土地确权登记成果,查看集体土地所有权边界位置,为农用地整治的权属调整奠定基础;拆旧区土地权属调查主要是利用村庄地籍调查成果或已发宅基地土地使用证等资料,对尚未确权的,进行调查、记录,作为拆迁、安置的依据。通过调查核实,做到权属清楚无争议,图件、数据、实地一致。例如威海市在项目立项时,安排专人负责,包村包片,国土资源局相关科室、镇政府和村委负责人、相关人员到实地进行调查指界,并委托有资质的测绘单位现场测量,通过对照土地利用现状图和现场测量、调绘,确认核实村界,逐图斑进行核查,对土地使用者进行确认,对田块进行勘察定界,在土地清查过程中,做到了权属清晰明了,面积准确无误。对存在土地权属争议的由乡(镇)或县级人民政府及

时调处,一时无法解决的,争议土地不划入整治区。

### 2.3 分析土地权属调整意向

在项目可行性研究阶段,村委会干部结合乡(镇)和县级国土资源管理部门的工作人员,根据收集到的权利人意见、权属现状调查成果和项目规划方案,调查了解权属调整的初步意向。在项目规划设计阶段,对涉及权属调整的,初拟权属调整方案,并将方案在项目涉及的乡(镇)、村予以公告,然后组织权利人签订土地权属调整协议。个别地方将土地权属调整协议签订前置,在项目实施过程中,土地权属调整方案需要适当修改的,再签订补充协议。例如济南市商河县玉皇庙镇南沙河头村等6村项目,在实际工作中,先召集涉及权属调整的村民召开村民大会,投票表决权属调整方案,表决通过后,将《土地权属调整方案》报县级政府审批。

### 2.4 确定土地权属调整方法

农村土地整治中涉及的权属调整主体多元化,主要涉及土地所有权、土地使用权和土地他项权利的调整。一是在农用地整治项目中,当相邻单位之间有飞地、插花地,或权属界线不规则时,为方便当地群众生活、便于农业机械作业,减少灌溉用水和农机通行引发纠纷,而进行土地所有权调整;二是在土地增减挂钩项目中,因安置区合村并点、异地安置等引起的土地所有权调整,如有的地方以拆旧区复垦后的土地进行交换,有的在就近的集体土地边界上进行交换;三是由于土地所有权的调整,引起所有权内部土地用益物权调整,包括新增耕地使用权、土地承包经营权、宅基地使用权调整;四是由于对上述权利的调整,引起其他相关权利的变更。

各地在土地权属管理工作中,结合不同类型对象,探索了多种类型有利生产生活的权属调整方式,调地双方本着“尊重农户意愿,便于农户耕种”的原则进行协商,达成共识,实际工作中,土地调整的类型主要有以下几种:

(1)等面积等质量调整。项目区内涉及土地权属调整的,主要由双方协商,以明显地物为标志进行划界区分,使交换地块面积大致相当、界线分明,双方签订换地协议,土地整治工作完成后,便于按协议确认土地所有权和使用权。例如,对农用地整治中,有规划道路、泵房、农田水利等工程建设需要占用的耕地,济南市采取的是从土地整治项目新增耕地中直接

等量核减,或由项目区政府协调村委会在征得权利人同意后,从村内机动地中进行等面积等质量补偿,重新确认土地使用权或承包经营权。新泰市制定了《村与村之间集体所有土地调换手续办理程序》,明确了土地调换的条件、办理程序、提交材料等内容。

(2)按质量折算面积调整。占用村和被占用村因地形、灌溉条件、土壤质地等原因,土地质量并不完全一样。不同质量的土地实施等数量交换方式,往往不被老百姓接受,给土地权属调整带来困难;选择较远地同等质量地块交换,又给群众生产生活带来不便。因此,有的县(市、区)改革调地方法,即先测算占地面积,根据土地质量差异,经所有权和使用权各方协商,以折算后的土地面积进行交换土地,被群众广泛接受。例如茌平县的温陈街道北陈庄村与温庄村,温庄村将本村 $6\text{ hm}^2$ (90亩)土地调换给北陈庄村,用于北陈庄村迁建居民住宅及配套建设公共设施和基础设施,所有权归北陈庄村;北陈庄村将本村的 $6.8\text{ hm}^2$ (102亩)土地调换给温庄村,用于温庄村农业生产发展,所有权归温庄村。

(3)经济补偿或经济补偿+调地模式。主要是经调地双方权利人共同双方协商,参照山东省统一征地区片价的标准,一次性支付土地补偿款,报县级人民政府批准后,将土地所有权给予需用地单位;或先期按亩产值给被占地农户补偿,待折旧区复垦后,再将土地补给被占地村,进行调地交换。

(4)安置区收归镇集体或征收国有。安置区所有权收归镇集体统一管理,或征收为国有土地,部分县(区)采用地这种模式。

## 2.5 土地确权

土地整治项目竣工后,各地根据土地权属调整方案进行土地的分配,核实整治前后的土地利用和权属状况,进行确权登记。

(1)农用地整治中的新增耕地,一般由所属村村委会进行发包,并与承包人签订承包合同,确认土地使用权或承包经营权;建设用地整治折旧区复垦后涉及调地交换的,经县级以上人民政府批准后,进行土地所有权的调整;归原行政村村集体所有的,由村集体确权后重新发包使用。

(2)增减挂钩项目中拆旧区,原颁发过的宅基地证进行集中统一收回注销,对于确实无法收回的,在土地登记簿上注明,并经公告后作废。

(3)对于合村并点、异地安置新建社区的,土地

所有权、集体建设用地使用权和宅基地使用权的确权方式大体有以下几种:一是原所有权性质和原登记主体不变,安置区按各村所占面积分别划宗。由于新建社区管理机构是乡镇政府,或各村委共同组成,现阶段尚不能代表村集体经济组织行使社区内集体土地所有权,社区内集体土地所有权仍属原村集体经济组织所有。农村土地所有权登记发证遵循“是谁的就发给谁”的原则,各村各自行使属于本村集体土地所有权。因此能够划分所有权界线的,在土地确权时根据各自的所有权界线,分别划分宗地。对难以划分土地所有权界线的,采用集体土地所有权共有方式,确权登记时载明各村分摊的集体土地所有权面积,主要是按每个村庄的建筑面积占整个社区总面积的比例进行分摊。这种方式是全省增减挂钩安置社区内最普通的权属管理模式。二是安置区土地归新建社区农民集体所有。新建社区管理机构性质为农民集体,能代表村经济组织行使社区内集体土地所有权。直接确权给社区农民集体。三是安置区征收为国有的。社区建新区土地办理国有土地使用手续,其他土地仍然归原农民集体的,一般对非国有部分确定村集体土地所有权,原有宅基地使用权注销。对合并后小区,大部分没有进行土地确权。进行土地确权的,安置部分,建设二层或三层院落的宅基地,能够单独成宗的,按实际占压面积确认,经审查后,报县级以上人民政府审批后进行确权登记发证;新建楼房安置的,参照城镇国有土地的分摊办法分摊到户,进行确定登记;社区内公共设施用地等其他建设用地属社区管理机构使用,一般为社区共有,但大多未确权登记。

## 3 工作中存在的主要问题

(1)土地权属争议处理难度大。农村土地权属争议相当复杂,“问题多,争议大,处理难”。土地权属争议的主体及成因非常复杂,且年代久远,双方往往矛盾尖锐,致使证据难以收集,相关事实无法查清,争议双方各不相让。

(2)土地权属调整不易操作。项目区内部分飞地、插花地、或界限不规则的土地,权属调整在理论上可行,但实际不易操作。涉及农村土地承包经营权、地块质量不平衡、农村农民种植习惯、作业半径等多种原因,农户主观调整的积极性不高。

(3)土地整治项目区权利复杂。目前,新建社

区的机构大部分是社区管理委员会,现阶段尚不能代表村集体经济组织行使社区内集体土地所有权,因所有权界线无法划定,引发其他土地权利难以确认。此外,还存在宅基地属违法用地、“一户多宅”、小区内公共设施如何确权等问题。

## 4 整治权属管理问题的对策

### 4.1 加快土地整治立法

《土地管理法》及国土资源部制订《土地开发整理标准》和《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》,只规范了鼓励土地整治、土地整治项目的工程建设,随着土地整治工作的深入开展,工作中的产权确认、土地分配、土地置换和重划、基础设施的管护等亟需出台土地整治法规来加以规范,以调整和保护好各权利人的合法权益。

### 4.2 加大土地权属纠纷的调处力度

工作中应切实加强对土地权属调处工作的组织领导,首先是成立土地整治权属争议调处领导小组,抓好土地权属争议的应急机制建设,预防土地整治过程中的突发事件。其次是完善土地权属争议调处机制,贯穿整个土地整治项目始终,实现“定纷止争”。再次是注意调处方式,农村土地权属争议的成因复杂、年代久远,要注意减少土地权属争议升级,减少行政复议与行政诉讼,及时有效化解矛盾。

### 4.3 合理引导土地权属调整的范围

调研发现,跨村界的道路、沟渠土地整治过程中,如不进行权属调整,会形成大量零星地块、造成权属界线切割地块的复杂情况,不利于生产生活及权属管理,有的地方鉴于权属调整复杂性,存在主观回避权属调整的现象,加上群众对土地权属的政策法律了解不深,给农村土地权属管理工作造成很大阻力。因此,必须做好整治前地块的分析工作,依据规划设计方案和权属界线走向,提出切实可行的调整意见,对群众做耐心细致的工作,在保障农民权益的基础上,引导农民自觉进行权属调整。

### 4.4 规范土地权属管理模式

实践中,因为农村土地综合整治导致的土地权属调整经常发生,需要遵循以下原则:一是要坚持依法原则,严格依照土地管理有关法律法规和政策性规定,通过法定程序明确调整前后的土地产权主体,

准确界定土地界线、用途、面积,在规定的期限内办理土地变更登记手续;二是要坚持自愿原则,充分征得土地权利人同意,避免代替包办等不规范行为;三是要坚持协商原则,编制的土地产权调整方案,要充分征求各方意见,在各方达成一致的基础上,依法签订有关土地产权调整协议,并按照协议重新分配调整后的土地。

(1)土地整治区域跨乡镇、村、组所有权界线的,农民不愿意进行调地的,整治后的土地按原有土地位置基本不变,并综合土地面积增加或者减少情况确定所有权;不属于相邻区域、插花地和不规则区域,难以按原土地位置确权的,以整治实施前原土地所有权面积和质量为基础确定所有权。

(2)土地整治中涉及土地承包经营权调整的,要确保权利人的合法权益不受损害,保证土地承包经营权得以延续,不改变原承包经营关系。土地承包经营权已调整的,按照剩余年限签定土地承包经营合同。调整承包经营权,应当依照《土地管理法》的规定,须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意,并依法办理报批手续。

(3)整治区域内土地产权人不明确的,必须由乡镇人民政府出具实际占有人的权属文件证明,经当地国土资源管理部门审核后,暂作为行使土地权利的证明,整治后报县级以上人民政府依法确定。

(4)土地整治中形成的田间道路、灌排水等公共公益设施的权属和管理,由整治各方协商确定。协商不成的,可确定为各方共同所有,由使用受益人负责管理。土地整治前原土地权利人和他人之间达成的土地抵押权、土地出租权协议,整治后不变。

### 4.5 探索安置区新的管理模式

(1)土地整治中一个农民集体向另一个农民集体集中搬迁建房形成中心村的,原土地所有权不变。双方达成的使用土地协议,经国土资源管理部门批准后,可确定搬迁农户的集体土地使用权。即建设用地整治引起土地权利设定,作为特殊情况,允许一个村集体土地所有权内部,有另一个村建设宅基地。宅基地使用权与集体土地所有权彻底分离。

(2)实行安置区土地征收模式。各地在增减挂钩工作中,对安置区用地管理进行了有力探索,但从现有做法看,安置区土地确权还存在一些问题。基于确保安置区农民长远生计考虑,进一步突出农民主体地位、壮大农村集体资产,应探索对安置区土地

收归国有统一管理,实现农民土地财产权的体现,打破城乡二元结构,推进城乡统一市场交易管理,促进城乡统筹发展。

(3)对实行安置区土地由乡(镇)集体统一管理模式。多村合并容易造成产权争议,特别是随着农村人口增加需要大量安置土地时,往往产生插花用地情况,容易造成分配不均确权难度大的情况。探索将土地权属统一调整到新社区为单位的乡(镇)农村集体,便于统一管理,并尝试进行乡(镇)农民

集体内的房屋交易,加快小城镇发展步伐。

### 参考文献:

- [1] 高向军,彭爱华,彭志宏,等.农村土地综合整治存在的问题及对策[J].中国土地科学,2011,25(3):4-8.
- [2] 胡显东,吴次芳.我国农村土地整理中土地权属调整问题研究[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2009,(1):6-9.
- [3] 刘彦随.科学推进中国农村土地整治战略[J].中国土地科学,2011,(4):6-8.

## Research on Ownership Management in Comprehensive Consolidation of Rural Land in Shandong Province

LI Jinliang, ZHANG Chunxia, LI Shuzhen, WANG Wenzhong

(Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** In rural land consolidation, land ownership management is the basis of protecting legitimate rights of obligees and ensuring the smooth progress of rural land consolidation. Therefore, it is very necessary to straighten and strengthen rural land ownership management. In this paper, 66 land consolidation projects and some projects relating with the increase of urban construction land and the decrease of rural residential area from 2006 to 2011 have been investigated and studied. Present condition of land ownership management has been analyzed. Combining with practical problems in works, relative countermeasures and suggestions have been put forward in order to set a good example in further researches on land consolidation and ownership administration.

**Key words:** Rural land consolidation; land ownership management; present condition; countermeasures and suggestions