

集体土地所有权确权登记成果管理新要求分析

万凌峰 刘宇凡

浙江臻善科技股份有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v6i4.1566

[摘要] 按照党中央、国务院的决策部署,自然资源部的工作部署,全国各地陆续实现了农村集体土地所有权确权的登记。有些地方将土地集体确权登记结果用于土地征用、土地开发利用、监督执法等业务,在改善土地管理、促进农业农村发展、维护农民土地权益等方面起到了关键的作用。然而,仍然有很多地方由于地域、农民集体变更等相关原因,未办理相应的土地集体所有权注销、变更、转移等登记手续,也未及时更新登记结果。为此,本文就集体土地所有权确权登记成果管理新要求进行分析,并针对当前问题提出了相应的对策,进而为提升集体土地所有权确权登记成果管理的效果提供参考借鉴。

[关键词] 集体土地所有权; 登记成果; 管理要求

中图分类号: F301.11 文献标识码: A

Analysis of New Requirements for the Management of Collective Land Ownership Confirmation Registration Results

Lingfeng Wan Yufan Liu

Zhejiang Zhenshan Science and Technology Co., Ltd

[Abstract] According to the decision-making and deployment of the Party Central Committee and the State Council, and the work deployment of the Ministry of Natural Resources, the registration of rural collective land ownership rights has been successively realized throughout the country. In some localities, the results of the registration of collective land rights are used for land acquisition, land development and utilization, supervision and law enforcement, and other operations, which have played a key role in improving land management, promoting agricultural and rural development, and safeguarding farmers' land rights and interests. However, there are still many places that have not gone through the corresponding registration procedures such as cancellation, change and transfer of collective ownership of land due to changes in regions and farmers' collectives, and have not updated the registration results in a timely manner. Therefore, this paper analyzes the new requirements for the management of collective land ownership confirmation registration results, and puts forward corresponding countermeasures for the current problems, so as to provide reference for improving the effect of collective land ownership confirmation registration results.

[Key words] collective land ownership; registration results; manage requirements

前言

十八届三中全会指出,要积极探索建立“确认、测量、记录和报告”的自然资源资产负债表,并对其进行核算处理。自然资源资产是财务报表中不可缺少的一部分,其是会计核算的重要内容。自然资源资产与普通的资产有很大的区别,其核算确认由两个方面组成,即所有权的确认与自然资源资产的分类。我国是一个以农业为主的国家,耕地对保障我国的粮食安全和国计民生有着极其重要的意义。对农村集体土地进行确权,是推进农村集体产权制度改革,保护集体成员在自然资源资产中权益的关键举措,对于促进农村经济发展具有十分重要的意义。

1 集体土地所有权确权登记的内涵及原则

1.1 集体土地所有权确权登记的内涵

集体土地确权即对集体土地所有权、使用权等各项权益的确认与界定,简称集体土地所有权确权。每块宗地的产权都要经过土地登记、地籍调查、受理、初审、复审、核定然后颁发集体土地所有权不动产权证书等流程来确定。理论上的土地确权便是在不动产登记程序中对土地权属进行确认。以我国土地确权、土地使用权等权利的相关规定为依据,按照目前土地行政工作的需要,对土地进行确权也是各级人民政府的一项重要工作。其中,要充分考虑到历史背景,以及土地所有权单向流转,制订

并完善有关承认土地所有权、解决土地所有权纠纷、登记发证等方面的法律和政策^[1]。

1.2 集体土地所有权确权登记的原则

(1) 政府领导原则: 由县(区)人民政府和国土资源部负责, 各部门紧密协作, 齐抓共管。(2) 循序渐进原则, 即: 先行一步、总结经验、稳步全面加快推进。(3) 尊重历史与现实原则, 在决定农村土地所有权归属时, 既要依据当时的历史与政治环境, 又要综合考虑目前的形势。(4) 有利于生产、生活和社会安定原则: 以维持社会安定为前提, 以土地的永续使用为前提, 妥善解决争议, 对于争议较大的土地应暂不办理登记和发证。

2 集体土地所有权确权登记成果管理的意义

明确农村集体土地所有权确权登记有利于各有关部门树立正确的工作理念, 促进农村集体土地产权登记工作的顺利开展。具体来说, 此项工作的开展具有如下几个重要意义:

首先, 通过对这一工作的持续改进, 能够增强农民的自豪感, 提升他们对农业生产的信心, 从而进一步提高农业生产水平, 为新农村的稳步发展提供强有力的支持, 也为推进“乡村振兴”事业的顺利进行提供重要保证。

其次, 在此基础上, 对我国农村土地管理体制进行进一步的改革, 促进农村土地管理体制的进一步健全和发展。另外, 也可以通过对农村集体土地流转的管理, 使农户在流转和经营中得到最大的收益。在当前市场经济条件下, 土地的价值也得到了最大程度的体现。

最后, 通过对土地使用权流转工作的改进, 能够有效地解决土地使用权流转中存在的土地使用权争议, 降低农村土地使用权流转的长期性矛盾, 从而推动农村和谐发展^[2]。

3 集体土地所有权确权登记成果管理新要求中的几个问题

从有关实践中可以看出, 有些地方对于农村土地调查和确权的集体工作, 并未做好有针对性的准备, 而造成部门间的配合与沟通不畅, 以至于造成调查和确权工作的消极局面, 如: 技术人员的技能不熟练、有关资料收集不完备、严重时还会出现返工等问题。由于未充分的宣传和准备, 以至于有关群体对集体土地所有权确权工作的重视程度并不高, 这就造成群体协作不够好、登记意识不强、签名盖章不够清晰、不能精确界定土地边界等问题。

4 集体土地所有权确权登记成果管理新要求分析

4.1 完善农村集体产权制度相关法律体系

要对集体产权制度改革方案进行优化, 推动集体产权制度变革的良性发展, 就必须对各个部门工作进行科学的划分, 明确具体改革目标, 对农村集体产权制度的有关法律制度进行持续改进, 让集体产权制度改革工作具有合法效益。在具体立法过程中, 要突出三大基本任务: 一是要对立法工作的重要意义进行正确的理解, 保证有关的法律规定可以对多个部门进行合法的约束, 并对其进行有效的管理, 保证集体产权的价值得以实现。二是要加强对集体财产制的立法, 为集体财产制的确立和变革提

供法制保证, 使法律条例真正体现出对农民集体所有权益的维护。三是设立听证会, 以保证在集体决定形成之后, 能够依照相关契约条款进行, 防止“先征后议”的情况发生^[3]。

4.2 多方联动, 健全纠纷解决机制

要想有效地解决在农村集体土地登记地籍调查过程中出现的问题, 首先, 要对农户进行广泛的动员。在开展这项工作过程中, 要对农户进行必要的宣传, 使农户认识到这项工作涉及到自身的切身利益, 并鼓励农户积极参加相关的登记工作。在这一制度建立上, 相关的政府部门要积极地参与进来, 对那些在外打工、在外安家落户的人员要采取多种方式进行交流, 确保每一名村民都能够了解该项工作, 同时, 有关部门也要对农村居民的疑问做好解释工作。其次, 在进行地籍调查时, 应充分发挥地籍信息的作用。注册机关应通过长期努力, 建立一个综合性的土地调查资料库, 使以上资料能完全应用于农村集体登记调查。最后, 可以实施跟班作业制。在具体操作中, 由各单位管理人员组织好各项工作, 在对带头人进行监督的同时, 要加强与农户的交流, 降低矛盾的发生率。

4.3 促进改革经验的区域协作与交流

深化农村集体财产权, 尤其是“十大农地”不应只限于某一区域, 应鼓励不同区域之间相互交流, 相互学习, 相互借鉴, 共同推进。有些地方在进行较长时间的农地确权工作后, 逐渐摸索出一套符合当地国情的农地确权制度模式。在档案管理、预设管理、绩效管理等方面进行了三项改革; 在“三变”、“三权”等方面, 贵州三地取得了明显的成绩。相关部门要继续推进农地产权制度改革, 把农村集体土地确权及产权制度做好, 要在有经验的地方率先创建“农地改革试点”, 探索出一条适合当地国情的产权制度改革道路, 以早日形成全国范围内的土地所有制和因地制宜的有效工作模式^[4]。

4.4 全面调查土地权属状况, 依法妥善更新集体土地所有权

以“第三次全国国土调查”为依据, 对农村集体土地所有权确权登记成果进行全面的调查更新。乡镇集体土地的所有权, 应依法征得乡镇农民集体经济组织的同意。乡镇农民集体经济组织力量薄弱的, 可由乡镇政府组织代为执行; 农村集体土地由多个村民集体经济组织共同拥有的, 应当由村民集体经济组织依法确认。农村集体经济组织不完善时, 应当由居委会代为行使职权; 集体建设用地、农用地的使用权应依法确定给所有土地使用者; 对于已经实施农村土地整体整治、城乡建设用地增减挂钩、合村并居的地区, 一定要依法依规对各类利益和财产关系进行妥善的处理, 并做好权利登记, 进而避免一些不必要的矛盾纠纷。

4.5 充分利用已有成果资料, 强化地籍调查

在以往工作中形成的研究登记资料, 可作为农村集体土地确权登记发证的依据, 通过对其合法性、规范性和完整性的认定, 确定每一土地性质、地址、面积、用途和现状。第三次全国国土调查及每年一度的土地变更调查, 所编制的《土地权属界线协议书》及其他图件, 可以用来做集体所有土地划界点的实地标定

及测量。如:原有《土地权属界线协议书》及调查成果未能达到发放集体土地所有权登记的条件,需增设其他边界时,可由双方法定代表当场提出,并按原有《土地权属界线协议书》规定的范围及指向,以弥补原有《集体土地使用权协议书》的不足。对已经进行土地登记发证的国有农场以及其他国有土地,可以根据登记确定范围,直接确定相邻的农民集体经济组织的土地所有权范围。

4.6 协调联动,开展试点,以点带面稳妥推进

一是在乡镇(街道)中,选取经济基础较好、组织较强的乡镇(街道)1-3个村(社区)为农村集体土地所有权登记发放证书的试点村。可以在此基础上对相关的土地权属登记政策进行总结。遵循“以点带面、不断推进”的原则,针对集体土地确权登记工作中出现的新情况、新问题,以及推进工作中存在的诸多高难度问题,应逐个确定集体土地权属主体。二是全面摸底,登记造册,以点带面,逐项确认。以此为依据,做好国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权等的调查,并进行分类登记、建立档案。三是坚持先行先试,逐步向前发展,尽早组建专门的队伍,运用非传统的方式,快速、高质量地完成调查工作。四是对集体土地所有权进行适时的更新^[5]。

4.7 严格标准,保证质量

一是对登记成果的质量进行严密的监督。地籍调查作为土地登记工作的依据,其成果的优劣直接影响着登记成果的可信性、权威性和精确性,挑选优秀的工作小组,并保证填写资料的准确性、完整性和正确性。二是对土地审批情况进行严格的审核与验证。要严格依照《不动产登记暂行条例》、《土地登记办法》,认真核实所需资料的真实性,准确、完整地填写所需资料,保证所需资料的合法性、正确性。

4.8 注重发挥土地登记成果的作用

以集体土地所有权登记为依据,在征收、拆迁等活动中,以集体产权证书、集体使用证书为依据,农用地流转要与集体产权登记紧密结合;当新农村建设和农村土地整理需要进行产权调整时,应以不动产登记系统为前提,将农村集体土地登记发证与集体土地建设、农村土地整理、农用地出让、征用权等基础性工作联系起来。

4.9 加强前期资料收集与政策宣传工作

(1)在开展农村集体土地所有权地籍调查前,首先要根据收集得到的最新县、乡、村界线、国有土地界线、正射影像、地

籍区界线,以村为单元绘制出大于1:2000的工作底图,为后续地籍调查提供基础。(2)农村集体土地所有权的登记与发证,对于保障农民的土地权利与合法权益、维持农村社会的安定、建立完善的农村集体土地登记制度、明晰农村产权、打牢农业与农村发展的根基、推动城乡协调发展、推动社会主义新农村的建设,都具有十分重要的意义。(3)在进行集体土地产权调查前,必须做好政策宣传工作。要保证省、市、镇、村组各级干部和群众对这项工作的高度重视,并在时间、人员和后勤等方面与技术部门的工作人员进行积极的合作。相关部门力求在尊重历史,着眼现实,有利于农民生产生活、社会稳定的前提下,做到合理、及时地完成工作。

5 结论

综上所述,对我国农村集体土地的确权登记成果更新其中的问题进行研究具有十分重要的现实意义。通过分析,相关部门应提出一条切实可行的工作路线,即做好广告宣传、健全争议解决机制、加强部门之间的沟通。为了保障农民的合法权益,促进农村社会的和谐与稳定,必须尽快完成集体土地所有权确权登记成果更新工作;在我国,实行最严格的农地保护与节约制度,加强对农地的管理与利用,已成为我国农地发展的必然要求。只有对农村集体土地进行确权登记发证,并将农民的土地确权合法化,才能让整个社会都对土地的产权意识得到提升,从而能够有效地解决农村集体土地的纠纷,以至于真正地保护农民的权益。作为土地行政机关的基层行政机关,既要正确认识并大力宣传这一工作的重要性,又要增强广大群众对这一工作的了解。做好集体土地所有权确权的登记和证书发放解决历史遗留问题,防止新情况、新问题发生是非常重要的环节。

[参考文献]

- [1]庞军,房文艳,李宏力,等.农村土地承包经营权确权登记问题的实际解决[J].测绘与空间地理信息,2019,42(12):208-210.
- [2]刘殿华,李秀波.土地确权对当前农村社会的影响探究[J].南方农业,2019,13(21):106-107.
- [3]欧洁英.农村土地确权工作的重要作用及现有问题[J].农家参谋,2019,(20):6.7
- [4]张作莲.农村土地确权登记颁证工作存在的困难及解决途径[J].江西农业,2018,(02):118.119
- [5]吕毅轩,薛龙义.农村土地确权实践中存在的问题及优化路径[J].现代农业,2018,(01):88-90.