

第五节 农村土地整理权属管理

一、农村土地整理权属管理的涵义

农村土地整理权属管理是指在农村土地整理过程中，政府及其职能部门对土地整理所涉及的土地所有权、土地使用权和他项权利的确权、调整以及变更登记的行为。

农村土地整理权属管理中，核心问题是权属调整，包括土地所有权、土地使用权调整及在其上设定的他项权利调整。农村土地整理过程中，不仅要完成各项工程措施，还应在尊重自然规律，尊重农民意愿和原有产权的基础上，进行地籍调查、现状确认、权属变更、土地登记等地政工作，稳定农民家庭承包经营，这是农村土地整理工作区别于一般农田基本建设和小流域治理等工作的主要标志，直接关系到农村土地整理事业的成败。所以，权属管理对农村土地整理具有重大意义。

由于历史原因，农村土地的权属关系非常复杂，这使得农村土地整理中权属调整具有产权主体及投资主体多元性和权属调整程序复杂性的特点。当前，农村土地整理权属调整主要包括土地所有权调整、土地使用权调整及他项权利调整等三方面内容。其中土地所有权调整包括农村集体土地之间、国有土地与农村集体土地之间的权属调整；土地使用权调整包括农村集体土地使用权、国有土地使用权的调整；土地他项权利调整包括土地整理过程中因所有权和使用权调整而产生的他项权利的调整。

农村土地整理中权属管理所依据的有关法律、法规和政策主要有《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》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国农业法》、《土地复垦规定》、《村庄和集镇规划建设管理条例》、《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》、《中共中央办公厅国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《土地权属争议处理暂行办法》、《关于重新

印发《土地登记规则》的通知》等。

二、农村土地整理权属调整的类型和方式

(一) 国有土地与集体土地之间的所有权调整

(1) 在田块合并、农田水利、道路建设等土地整理过程中,国有农场与农村集体土地之间边界不规则处,为使田块连片规则,利于机械化耕作,可按照等当量或等价并使调整范围尽可能小的原则,主要以双方协商的方式进行土地所有权调整。

(2) 对国有宜农荒滩地、国有矿山废弃地、灾害损毁地进行土地整理时,为使田块连片规则,便于农田水利建设、道路建设而与周边集体土地所进行的土地交换,其土地使用权归属可按照等当量或等价交换的原则进行调整。

(3) 土地整理过程中,将主干道、主干渠道所经过的集体土地,可通过土地征用的方式调整为国有土地。

(二) 集体土地与集体土地之间所有权调整

(1) 在成片土地整理过程中,当土地整理项目跨越村界时,可按照等当量或等价原则进行调整,若土地质量相同,也可按等数量原则调整村与村之间的土地所有权。

(2) 对整理区内相邻村之间的插花地和坟地等飞地,可按等当量原则进行调整;不相邻村之间的插花地调整,可按等当量原则通过各自相邻的村依次调整。

(三) 土地使用权调整

(1) 农民承包土地之间边界不规则处,为便于农田基本设施构建和机械化耕作所进行的农民承包经营使用权之间的调整。其调整方式主要包括以下三个方面:

① 按等质等量模式调整土地使用权。在经济基础较差、土地流转集中较难实现的项目区,土地整理只能在稳定经营承包权的基础上,按土地整理前后土地数量质量相当模式将整理后的土地重新分配、认定,并签署土地权属认定书,确认土地经营承包权。

② 按股份制模式调整土地使用权。在农民已部分转入二、三产业并有相对稳定收入或距离城市较近的地区,土地整理后可按土地整理前评估地价或

土地质量评估结果折股，自愿组建股份制土地经营组织，统一经营土地，持股人按股份获取收益。

③ 按租赁模式调整土地使用权。在经济基础较好，大部分农村劳动力已稳定转入二、三产业或城市郊区，并获得可靠经济收入的地区，可按自愿的原则，将农民分户承包的土地适度集中，由农村集体经济组织进行土地整理，并将整理后的土地通过协议或招标的方式租赁给种植大户，土地租赁费用用于养老保险或分配给农地承包权的出让者。

(2) 土地整理的国有土地，没有确定使用权的必须确定使用权；已确定使用权的，为便于土地的有效利用而必须调整使用权组合结构。国家投资土地整理属于公益性投资的，应将新增耕地使用权归项目区原所有权或使用权人（一般归当地项目区村集体），由他们统一经营使用。

(四) 土地他项权利调整

在土地整理过程中，土地所有权、土地使用权权属的调整必然会引起相关的权利变更，对有些已设定土地他项权利的建设物进行迁并，则随着建设物所有权的消失和原土地使用权的调整，土地他项权利应进行相应调整。

三、农村土地整理权属管理的程序

(一) 确定权属调整范围

按照土地所有权尽量不变、土地使用权位置面积可适当调整的原则，确定土地权属调整范围。由政府管理部门参照听证的规定组织征询意见会，介绍土地整理项目实施可能涉及的权属调整类型、利害关系等，征求代表的意见，并将此阶段收集到的意见作为权属调整方案编制的参考。为确保整理区群众满意，代表中村民代表应占总人数的一半以上。如果相关权利人不同意进行权属调整，不能满足土地整理工作的要求，则需要另选他址。

(二) 进行土地清查核实

实地调查了解土地权属现状、土地权利人状况、土地利用现状等基本情况，实地测量权属界址点的坐标，量算分权属单位的地类面积，编写土地权属和利用现状报告，绘制大比例尺现状图。存在土地权属争议的，应及时调处，一时无法解决的，暂不纳入土地整理范围。清查核实后应编制土地权属和利用现状报告，必须做到权属清楚无争议，图件和数据与实地相一致。

(三) 编制权属调整方案

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，初步确定权属调整方案，并予以公告。在项目规划方案征求公众意见时，将权属调整方案一并以会议形式征求相关部门的意见。若社会公众对方案提出的意见分歧较大，则对权属调整方案修改后再次公告征求意见，以提高方案的可操作性。

(四) 权属调整方案报批

权属调整方案最终确定后，将土地所有权和使用权调整方案逐级报准，土地承包经营权调整方案报乡（镇）人民政府和县级农业等行政主管部门批准。批准后的权属调整方案作为可行性研究报告的内容。

(五) 拟占用土地的清查登记

施工前，单项工程根据规划设计在实地放样后，由村委会指派村民代表对拟占用土地的权属、地类、面积进行丈量登记，经相关权利人确认后作为调整方案实施的依据。

(六) 权属调整的实施

项目竣工后，管理部门应按照经批准的土地权属调整方案，公平、合理地分配土地权益，并确定土地所有权、使用权和承包经营权，及时进行土地变更调查和土地变更登记。土地承包经营权调整完成后，由发包方与承包方重新签订承包合同；土地所有权和使用权调整还要通知四邻到现场指界，相邻各方无异议后签订权属调整协议，绘制现状图；其他权利调整完成后，由当事人根据协商结果重新签订合同或协议。

(七) 权属调整的验收

项目验收时，对权属调整程序的合法性，对公告、协议、合同、图件的规范性进行审查，并听取参与调整的权利人的意见。

参考文献

[1] Mitsch, W J, Jorgensen S E. Ecological engineering: an introduction to ecotechnology [M]. New York: bWiley, 1989, 59.

[2] Mitsch, W.J. Ecological engineering—the seven-year itch [J]. Ecological Engineering, 1998, 10 (2): 119–138.

- [3] 曹顺爱,余万军,吴次芳,等.农地整理对土地景观格局影响的定量分析 [J].中国土地科学,2006,20(5):32-37.
- [4] 蔡海生,赵小敏,朱德海.鄱阳湖区土地整理潜力分析 [J].中国农业大学学报,2007,12(2):92-96.
- [5] 陈水英.浅析我国农村土地整理 [J].科学之友,2006(7):81-82.
- [6] 陈志军.农村土地开发整理研究 [D].北京:中国农业大学资源与环境学院,2005.
- [7] 程媿.农村土地整理效益评价研究 [D].武汉:华中师范大学经济管理学院,2011.
- [8] 崔向科.保定市土地整理潜力与实践研究 [D].保定:河北农业大学,2004.
- [9] 国土资源部土地整理中心.土地整理工程设计 [M].北京:中国人事出版社,2005.
- [10] 国土资源部土地整理中心.土地开发整理项目可行性研究与评估 [M].北京:中国人事出版社,2005.
- [11] 韩荣青.农村土地整理决策信息系统构建及在平阴县的应用研究 [D].济南:山东师范大学,2002.
- [12] 何英彬,陈佑启,姚艳敏,等.农村居民点土地整理潜力研究方法述评 [J].地理与地理信息科学,2008,24(4):80-83.
- [13] 胡巍巍.农村土地整理探讨 [J].安庆师范学院学报(自然科学版),2005,11(1):63-65.
- [14] 胡丕勇,崔卫华,郑涛.农村土地整治中权属调整机制初探 [J].国土资源情报,2011(10):46-49.
- [15] 纪广韦,王瑗玲,朱忠显,等.农村居民点土地整治潜力分析——以烟台市牟平区为例 [J].山东农业大学学报(自然科学版),2011,42(4):597-602.
- [16] 李桂梅.关于我国农村土地权属制度的若干思考 [J].西华大学学报(哲学社会科学版),2004(4):42-44.
- [17] 李军.农村土地权属管理中存在的问题及解决对策 [J].管理研究,2009(4):87-89.

- [18] 李田.酒泉市农村土地整理存在的问题及对策研究 [D].兰州:兰州大学, 2011.
- [19] 李卫祥.我国土地整理实践综述 [J].生产力研究, 2004 (7): 190-191.
- [20] 梁竞.都安县岩溶区土地整理潜力评价研究 [D].桂林:广西师范大学, 2010.
- [21] 刘勇, 吴次芳, 岳文泽, 等.土地整理项目区的景观格局及其生态效应 [J].生态学报, 2008, 28 (5): 2261-2269.
- [22] 刘宗连.新农村建设背景下的农村土地整理 [J].理论探讨, 2006 (9): 18-19.
- [23] 罗明, 龙花楼.“土地整理理论”初探 [J].地理与地理信息科学, 2003, 19 (6): 60-64.
- [24] 罗明, 张惠远.土地整理及其生态环境影响综述 [J].资源科学, 2002, 24 (2): 60-63.
- [25] 孟宪素, 高世昌.土地开发整理权属管理研究现状及展望 [J].中国土地科学, 2008, 22 (9): 55-59.
- [26] 苗东利.农村土地整理对土地资源可持续利用的影响评价——以安陆市孛畈镇为例 [D].武汉:华中师范大学, 2007.
- [27] 彭群.试论我国农村土地开发整理中的权属管理 [J].资源·产业, 2005, 7 (2): 34-37.
- [28] 石宇.省级土地整治规划环境影响评价研究 [D].南昌:江西农业大学, 2011.
- [29] 王长江.农村土地整治权属调整与管理模式研究 [D].北京, 中国矿业大学, 2011.
- [30] 汪峰, 吴次芳.农村土地整理与土地利用伦理研究 [J].中国农村经济, 2000 (10): 56-65.
- [31] 王炜, 杨晓东, 曾辉, 等.土地整理综合效益评价指标与方法 [J].农业工程学报, 2005, 21 (10): 70-73.
- [32] 王玉波, 唐莹, 王静.农村居民点土地整理潜力分析 [J].国土资源科技管理, 2007 (24): 108-111.

[33] 吴次芳, 费罗成, 叶艳妹. 土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径 [J]. 经济地理, 2011, 31 (10): 1718-1722.

[34] 吴怀静. 基于可持续发展的农村土地整理研究——以丹阳市为例 [D]. 南京: 南京师范大学地理科学学院, 2005.

[35] 薛继斌, 吴次芳, 叶艳妹, 等. 基于可拓工程方法的土地整理规划设计探讨 [J]. 浙江大学学报 (农业与生命科学版), 2005, 31 (6): 816-819.

[36] 闫东浩. 农村土地整理潜力测算方法与实践 [D]. 北京: 中国农业大学, 2004.

[37] 闫艳伟. 新农村建设土地整理潜力评价与模式研究 [D]. 郑州: 河南师范大学, 2009.

[38] 严金明, 钟金发, 池国仁. 土地整理 [M]. 北京: 经济管理出版社, 1998: 123-156.

[39] 叶艳妹, 吴次芳, 俞婧. 农地整理中灌排沟渠生态化设计 [J]. 农业工程学报, 2011, 27 (10): 148-153.

[40] 叶艳妹, 吴次芳, 俞婧. 农地整理中路沟渠生态化设计研究进展 [J]. 应用生态学报, 2011, 22 (7): 1931-1938.

[41] 叶艳妹, 吴次芳, 刘可清, 等. 可持续农地整理项目规划方法研究 [J]. 农业工程学报, 2002, 18 (6): 186-188.

[42] 余振国, 吴次芳. 我国土地整理权属调整的机制建设研究 [J]. 南京农业大学学报, 2003, 26 (2): 115-120.

[43] 张斐. 广西扶绥县农村居民点综合整治潜力研究 [D]. 桂林: 广西师范大学, 2011.

[44] 张慧. 农村土地整治产能潜力测算研究——以河北省肃宁县为例 [D]. 保定: 河北农业大学, 2011.

[45] 张正锋, 赵伟. 北京市大兴区耕地整理潜力模糊评价研究 [J]. 农业工程学报, 2006, 22 (2): 83-88.

[46] 张正峰, 陈百明. 土地整理潜力分析 [J]. 自然资源学报, 2002, 17 (6): 664-669.

[47] 张正峰, 陈百明, 董锦. 土地整理潜力内涵与评价方法研究初探

[J].资源科学, 2002, 24 (4): 43-48.

[48] 赵键.农村土地开发整理权属管理初探 [J].中国土地, 2006 (3): 21-22.

[49] 赵翔.农村居民点土地整理潜力分析及对策探讨——以陕西省凤翔县为例 [D].西安: 西北大学, 2009.

[50] 朱晓华, 陈秧分, 刘彦随, 等.空心村土地整治潜力调查与评价技术方法——以山东省禹城市为例 [J].地理学报, 2010, 65 (6): 736-744.

[51] 朱玉碧, 凌成树.土地整理潜力评价指标体系初探——以重庆市为例 [J].中国农学通报, 2006, 22 (6): 410-413.