

# 环县农村集体土地使用权确权登记发证中存在的问题及建议

穆 健

(甘肃省环县国土资源局, 甘肃 环县 745700)

**摘要:** 经过深入环县农村集体土地使用权确权登记发证工作实践, 在认真分析环县农村集体土地利用状况及农村集体土地使用权确权登记发证的实际情况、存在的问题及其原因的基础上, 提出了相应的解决建议: 采用多种管理方法有效化解和杜绝“一户多宅”现象; 从政策入手, 科学对待超面积宅基地, 分离实际利用范围与确权登记范围, 有效解决超占面积发证难的问题; 逐步解决农村集体土地使用权确权登记发证权属来源资料不齐全的问题; 逐步补充完善农村集体建设用地确权登记实施办法, 使农村集体土地使用权确权登记发证有法可依。

**关键词:** 农村集体土地使用权; 土地确权登记; 存在问题; 建议; 环县

**中图分类号:** F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-1463(2016)01-0078-04

**doi:** 10.3969/j.issn.1001-1463.2016.01.026

农村集体土地使用权包括农村集体建设用地使用权和农村农民宅基地使用权<sup>[1-4]</sup>。农村集体土地确权登记发证是为了依法确认土地权属、界线、范围、用途和面积, 维护农民集体经济组织和农民的合法权益<sup>[5-6]</sup>。加快农村集体土地确权登记发证, 依法确认和保障农民的土地用益物权, 进而通过深化改革, 还权赋能, 最终形成产权明晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度, 是建设城乡统一的市场的前提, 是促进农村经济社会发展、实现城乡统筹的动力源泉, 是夯实农业农村发展基础、促进城乡统筹发展的迫切需要<sup>[7]</sup>。

环县农村集体土地确权登记发证始于1990年, 起步较早, 为农村集体土地确权登记发证积累了一定经验。但受当时地籍管理水平和土地登记相关政策的限制, 部分历史登记资料逐渐暴露出了一些突出而严重的问题, 导致近年来土地权属纠纷案件逐年增多, 土地违法案件逐年上升。为贯彻落实《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发[2010]1号), 推进全县农村土地产权制度改革, 依法维护集体土地权利人的合法权益, 按照《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》(国土资发[2011]60号)要求, 环县新一轮农

收稿日期: 2015-08-03; 修订日期: 2015-10-09

作者简介: 穆 健 (1982—), 男, 甘肃环县人, 主要从事地籍管理工作。联系电话: (0)13884182026。E-mail: 58081808@qq.com

- [5] 乔爱书. 新农村建设中安徽农民持续增收的创新选择[J]. 理论建设, 2007(5): 17-20.
- [6] 高铁生, 朱玉辰. 中国农产品期货市场功能发挥与产业发展[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005: 175-181.
- [7] 胡怀帮. 金融发展中的衍生市场研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 114-117.
- [8] 黄祖辉, 王祖锁. 从不完全合约看农业产业化经营的组织方式[J]. 农业经济问题, 2002(3): 28-31.
- [9] 傅 晨. 中国农村合作经济: 组织形式与制度变迁[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 215-225.
- [10] 侯守礼, 王 威, 顾海英. 不完备契约及其演进: 政府、信任和制度—以奶业契约为例[J]. 中国农村观察, 2004(6): 46-54.
- [11] 王晓强. 张掖市订单农业发展现状及建议[J]. 甘肃农业科技, 2007(10): 27-29.
- [12] 周晓蓉, 孙光远. 甘肃省订单农业发展模式研究[J]. 甘肃农业大学学报, 2008, 8(4): 140-142.
- [13] 武 生. 白银市平川区订单农业发展调查[J]. 甘肃金融, 2009(9): 56-59.
- [14] 刘 铁. 陕西省农村经济增长与金融发展问题研究[D]. 西安: 西北大学, 2010.
- [15] 熊晓辉. 农业产业化龙头企业资金支持模式研究—以江西省为例[D]. 南昌: 南昌大学, 2009.

(本文责编: 郑立龙)

村集体土地确权总登记发证工作于2013年全面开展。为进一步加快农村集体土地确权登记发证工作,笔者结合环县土地确权登记发证业务现状,对制约和阻碍确权登记发证工作的突出问题进行了认真分析研究,并提出相应解决建议,以期对全面完成环县农村集体土地确权登记发证工作提供参考。

## 1 调查区概况

### 1.1 自然条件

环县位于甘肃省东端,地理位置位于北纬 $36^{\circ} 01' \sim 37^{\circ} 09'$ 、东经 $106^{\circ} 21' \sim 107^{\circ} 44'$ <sup>[8-9]</sup>,东临甘肃省华池县及陕西省定边县,南接甘肃省庆城县、镇原县,西连宁夏回族自治区固原市原州区、同心县,北靠宁夏回族自治区盐池县。全县土地总面积 $9\,236\text{ km}^2$ ,地处毛乌素沙漠边缘的丘陵沟壑区,山大沟深,山、川、原兼有,梁、峁、谷相间,地形复杂,山区群众住宅多以土坯窑洞为主。境内海拔 $1\,200 \sim 2\,089\text{ m}$ ,年均降水量 $350\text{ mm}$ <sup>[10]</sup>。根据环县第二次土地调查,全县耕地面积为 $239\,443.41\text{ hm}^2$ <sup>[11]</sup>。由于特殊的地理环境,环县经济发展相对缓慢,属于国家扶贫重点县和干旱困难县。

### 1.2 社会经济条件

环县辖5个镇、15个乡、251个行政村、1487个村民小组。总人口35.18万人,其中农业人口32.59万人,乡村农户7.17万户。环县产业结构以农业为主,工业、林牧业为辅,地方年财政收入34588万元,农民人均年纯收入3636元,城镇居民人均年可支配收入18820元<sup>[12]</sup>。辖区内石油、天然气、石灰岩、煤炭、白云岩等多种矿藏。

## 2 基本情况

环县新一轮农村集体土地使用权确权登记发证应完成全县所有集体建设用地和农民宅基地的权属调查和地籍测量,并建立集体土地使用权确权登记发证数据库及管理系统。环县农村集体土地使用权确权登记发证项目由环县国土资源局和甘肃省科学院地质灾害防治研究所共同完成,先后经过调查准备—权属调查—地籍测量—数据库建设等工作。地籍测量采用全解析法,地籍图成图比例尺为 $1:1\,000$ 。平面坐标系采用“1980西安坐标系”,高程系统采用“1985国家高程基准”。集

体土地使用权确权登记发证数据库采用北京苍穹集体土地使用权管理系统V1.2建设。

经统计,环县集体建设用地使用权应发证数为1929本,已发证数为1635本,占应发证总数的84.76%;未发证数为294本,占应发证总数的15.24%,其中未发证宗地中,改变原批准用途的7宗,占未发证总数的2.38%;资料不全的287宗,占未发证总数的97.62%。农村宅基地应发证数为70542本,已发证数为59000本,占应发总数83.64%;未发证数为11542本,占应发总数16.36%,其中超面积的7325宗,占未发证总数的63.46%;违章建筑8宗,占未发证总数的0.07%;资料不齐全的4195宗,占未发证总数的36.35%;有权属争议的14宗,占未发证总数的0.12%。

## 3 存在的问题及原因分析

### 3.1 “一户多宅”现象较为普遍

《土地管理法》第62条规定,农村村民一户只能拥有一处宅基地。但因种种原因,形成了事实上的“一户多宅”,造成部分农民宅基地无法依法进行确权登记。

环县农村宅基地“一户多宅”产生的主要原因有以下几方面。一是原农宅废旧后,农户重新选址建造新宅,旧宅没有拆除,也没有交回集体,甚至继续占用使用,造成事实上的“一户多宅”。二是子女长大成家后分户建新房,与父母分开居住;父母死亡后子女继承,就会拥有几处宅基地,造成“一户多宅”。三是部分农户为发展养殖业,改变农用地用途,建房或圈地,形成“一户多宅”;四是部分农民因户口迁移等原因,在不同农民集体拥有多处宅基地。五是城镇郊区、公路沿线、油煤开发区等区域,农户建房出租、开发经营占用大量集体土地。六是易地扶贫搬迁、新农村建设、灾民集中安置点建设,会形成“一户多宅”。七是近年来国家积极推进棚户区改造、农村危房改造、灾民建房等惠民建设项目,忽视农村宅基地申报审批条件,形成大量“一户多宅”。

### 3.2 农村宅基地超面积普遍

环县农村宅基地分布零散,绝大多数独门独院。按照环县农村农民宅基地的用地特点,农村宅基地的占地范围包括农民建房居住用地、农宅附属(庭院、厨房、厕所等)用地、打谷场、牛羊圈舍等占地、窑洞护庄地、雨水集流场、柴草堆

放处等用地,因此,全县农村农宅超占面积普遍。究其原因主要有以下4个方面。首先,环县地广人稀,人均土地面积约2.67 hm<sup>2</sup>,户均土地面积约13.33 hm<sup>2</sup>,人均耕地约0.67 hm<sup>2</sup>,农村土地利用习惯性粗放经营,这是农民超面积建宅的先天条件。其次,受地形地貌条件限制,农民居住对窑洞偏好,山区农民建宅大多是削坡削山建窑居住,为保证窑洞建筑居住的安全性,占地面积普遍较大。第三,在平塬、沿川等条件较好地区,由于农民比较富裕,随着社会经济的不断发展,农村小康生活水平的不断提高,农民家用农机具、出行交通工具等的改变和增加,对其周边道路环境需求提高,农民新修宅基或旧宅翻修,超占面积有其必然性。第四,环县农村流行“比富比宅”的民风,因此农民一旦有钱,首先是新修或翻修宅院,这种相互攀比的心理,也是农宅超占面积的原因之一。

### 3.3 权属来源资料不齐全问题突出

现行农村宅基地确权登记发证应提交的权属来源资料主要包括:农户户主身份证明、地籍调查成果资料、农村宅基地批地文件、供地文件、交款凭据等。经过清理环县农村集体建设用地和农民宅基地使用权登记发证档案,只有土地登记申请审批表和土地登记卡,登记资料不齐全,权属来源资料几乎没有。原来未曾登记的部分集体建设用地和农民老宅,没有任何土地权属来源资料。另外,伴随着基层国土管理单位的多次机构变革,部分登记档案资料丢失,导致部分农民宅基地证的合法性无法查证。

### 3.4 窑洞确权登记发证依据不明确

窑洞是黄土高原上特有的民居建筑,窑洞一般有靠崖(山)式窑洞、下沉式窑洞、独立式窑洞等形式<sup>[13]</sup>,环县主要以靠崖(山)窑居多。根据《关于进一步加快推进集体建设用地及农房等地上建(构)筑物确权登记发证的工作方案》,应积极探索将农房确权登记发证和集体建设用地使用权确权登记发证相结合,为不动产统一登记颁发房地合一产权证书打好基础。按照环县现行土地登记确权方法,窑洞占地不纳入土地确权登记范围,这与房地统一登记管理要求不符。经查阅现有的相关规程规范,对窑洞用地如何确权登记发证尚没有明确规定。

## 4 建议

### 4.1 采用多种管理方法有效化解和杜绝“一户多宅”现象

一是严格落实“三到场”制度,强化农宅批后监管,禁止乱建。二是加强村镇规划管理,引导村民集中统一建房,尽量使用村内空闲地,强化土地节约集约利用。三是广泛深入宣传《中华人民共和国土地管理法》等相关法律法规,增强全民法律意识,在全社会形成依法用地的良好氛围。乡镇、村、组与国土、规划部门要协同配合,做到日常巡查与执法检查相结合,把各种违法用地消灭在萌芽状态。四是已拥有一处宅基地的农户或城镇居民,因继承房屋占用农村宅基地的,可按规定登记发证,在地籍调查表和《集体土地使用证》记事栏应注明“该权利人为本农民集体原成员住宅的合法继承人”。

### 4.2 从政策入手,科学对待超面积宅基地,分离实际利用范围与确权登记范围,有效解决超面积发证难的问题

目前,甘肃省依据《中华人民共和国土地管理法》办法(1999)第三十四条,对甘肃省农村宅基地面积标准作了明确规定,但面对环县这种特殊县情,不可一概而论,应根据乡、村、组具体情况,从长远发展的角度,确定更适合当地农村社会经济发展的宅基地面积标准。对超过面积标准部分的管理,应视情况分别对待,可设定一个面积范围,在范围之内的,国土部门可通过征收土地有偿占用费,进行限制管理;在范围之外的,应依法予以拆除。

### 4.3 逐步解决农村集体土地使用权确权登记发证权属来源资料不齐全的问题

首先,对已发证老宅,以原土地权利证书作为新一轮农村集体建设用地使用权确权登记发证权属来源资料进行规范登记。其次,对未发证老宅,应按照历史遗留问题,提取证明材料,补全资料后进行确权登记。第三,对新修农宅,要严格按照现行土地管理法规定程序进行申报、审批,然后再进行确权登记发证。

### 4.4 逐步补充完善农村集体建设用地确权登记实施办法,使农村集体土地使用权确权登记发证有法可依

一方面上级主管部门应积极开展调查研究,



# 沿祁连山冷凉区莴笋高效栽培技术

齐立本, 张玉鑫, 张俊峰, 蒯佳琳

(甘肃省农业科学院蔬菜研究所, 甘肃 兰州 730070)

**摘要:** 从品种选择、适时播种、幼苗管理、定植、田间管理、病虫害防治、采收等方面总结介绍了沿祁连山冷凉区莴笋优质高产栽培技术。

**关键词:** 莴笋; 高效; 栽培技术; 沿祁连山

**中图分类号:** S636.2

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1001-1463(2016)01-0081-03

[doi:10.3969/j.issn.1001-1463.2016.01.027](https://doi.org/10.3969/j.issn.1001-1463.2016.01.027)

莴笋喜冷凉气候, 短日照和低温有利于莴笋生长发育<sup>[1-2]</sup>。甘肃省永昌县地处河西走廊东部、祁连山北麓, 年平均气温低, 无霜期短, 光照充足, 昼夜温差大, 各种病原菌少, 虫口密度小, 是生产优质无污染蔬菜的理想产区<sup>[3-4]</sup>。近年来我们依托由甘肃省农业科学院蔬菜研究所承担的国家科技支撑项目“高原夏菜高效安全生产及保鲜加工关键技术研究及示范”, 在永昌县焦家庄乡、六坝乡、城关镇等地设立试验基地, 开

展了莴笋的品比、播期、节水灌溉、平衡施肥、病虫害防治等相关试验, 总结提出了一套沿祁连山冷凉区莴笋的优质高产栽培技术, 现简要介绍如下。

## 1 品种选择

应选择长势强, 嫩茎棍棒形、淡绿色, 肉质脆嫩, 品质佳, 抗病性强, 不易未熟抽薹, 不易裂口的品种, 如三青香、太原笋、抗热先锋等。

收稿日期: 2015-09-25

基金项目: 国家科技支撑计划项目(2007BAD52B01)和农业部西北地区蔬菜科学观测实验站项目(2015-A2621-620321-G1203-066)资助。

作者简介: 齐立本(1967—), 男, 河北保定人, 助理研究员, 主要从事蔬菜种子繁育与栽培技术研究工作。联系电话: (0931)7614954。E-mail: 595083551@qq.com

进一步制定与地方民居实情相符的规范、规程, 这样既能保证确权登记工作顺利开展, 又能保证确权登记发证有法可依; 另一方面, 要积极探索通过设定宗地他项权或设定地下权, 对窑洞等特殊民居进行确权登记发证。

## 参考文献:

- [1] 魏秀玲, 高怡. 我国农村集体土地使用权的确立及改革[J]. 中国房地产, 2014(1): 60-66.
- [2] 赵日凡. 农村集体土地使用权流转新机制的建立与维护[J]. 科技资讯, 2015(6): 100.
- [3] 高丽梅. 规范农村集体土地使用权流转管理研究[J]. 农业与技术, 2015, 35(2): 219.
- [4] 李莲姣, 蒙伟雁. 农村集体土地使用权流转[J]. 科技传播, 2014(16): 173; 179.
- [5] 侯树兵, 李伟. 农村集体土地使用权地籍调查探讨[J]. 测绘工程, 2014, 23(5): 46-50.
- [6] 王姝宇. 农村集体土地使用权登记工作中的问题及对策[J]. 吉林农业, 2014(18): 7.

- [7] 熊庆, 黄智. 关于农村土地制度改革的思考[J]. 甘肃农业科技, 2015(4): 65-66.
- [8] 王珍. 环县玉米全膜双垄沟播技术推广中存在的问题和对策[J]. 甘肃农业科技, 2015(4): 52-54.
- [9] 范荣, 刘生瑞, 刘丰渊. 环县大豆全膜垄作膜侧栽培技术[J]. 甘肃农业科技, 2015(5): 44-45.
- [10] 陈彦峰, 杨子凡, 董博, 等. 环县玉米全膜双垄沟播“3414”肥效试验[J]. 甘肃农业科技, 2014(11): 45-46.
- [11] 姬怀峰, 穆健, 刘学录. 环县第二次土地资源利用变化分析[J]. 现代农业科技, 2012(10): 262-264.
- [12] 环县统计局. 环县年鉴[M]. 兰州: 甘肃科技出版社, 2013.
- [13] 缙国敏, 冯永忠, 刘学录. 胡同式与靠崖式废弃窑洞宅基地复垦后土壤理化性质比较[J]. 甘肃农业科技, 2014(1): 12-13.

(本文责编: 郑立龙)