

任慧琳. 土地承包经营权确权登记的现状分析与法律建议[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(8): 434-436.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.08.141

# 土地承包经营权确权登记的现状分析与法律建议

任慧琳

(西安财经学院法学院, 陕西西安 710061)

**摘要:** 土地承包经营权确权登记工作的开展有利于保护农民土地权益、有效管理农村土地、促进农村经济发展、减少农村土地纠纷, 而现行相关法律法规的不完善、相关部门操作混乱、农民土地的种种矛盾影响和制约着农地确权登记工作的开展。通过对国外土地登记制度的比较分析可知, 土地登记法律的完善、公信力的确立、赔偿制度的建立、土地登记资料的公开为我国提供了有益的启示和借鉴。加快和完善我国农地确权登记工作要完善立法, 统一机制, 强化培训, 筹措资金, 解决纠纷。

**关键词:** 土地权益; 土地承包经营权; 确权登记; 现状; 法律建议

**中图分类号:** F321.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2015)08-0434-03

在十八届三中全会的改革方案中, 土地改革是其中的重要内容, 土地是万物之本, 是最重要、最基础的不动产。土地承包经营权确权登记是有效管理农村土地和开展适度规模经营的基础, 2013 年中央一号文件要求全面开展农村土地确权登记颁证工作, 健全农村土地承包经营权登记制度, 强化对农村耕地、林地等各类土地承包经营权的物权保护, 用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作, 妥善解决农户承包地块面积不准、甚至不清等问题。通过对土地承包经营权的确权, 有利于保障农民的经济来源, 明确农民土地权益; 有利于政府有效管理土地, 建设现代农业; 有利于减少农村土地纠纷, 推进新型城镇化的进程。

## 1 土地承包经营权确权登记的现状及其意义

### 1.1 土地承包经营权确权登记的现状

自开展土地确权登记工作以来, 多个省、县、乡镇的试点工作顺利进行, 上海、浙江、江苏、安徽、四川等地在二轮承包的基础上, 在个别区、县展开土地承包经营权确权工作。通过试点工作, 基本上做到了明确土地产权、保护农民土地权益、化解农村土地纠纷、维护社会稳定, 起到了良好的效果。但是, 实际农村土地承包经营状况复杂, 在土地承包经营确权登记的管理工作中还存在着一些证地不相符、档案数据不一致、土地管理不到位等问题, 这些问题是亟须解决的。同时, 土地承包经营权确权工作不应该只局限于试点地区, 应该在全国范围内推广, 并深化推进土地改革, 造福全国人民。

### 1.2 土地承包经营权确权登记的意义

1.2.1 有利于保护农民土地权益 农村土地承包经营权确权工作的开展有利于维护农民的土地权益。长期以来, 农民以土地为生, 土地的效益与农民的生存息息相关, 然而侵害农民土地权益的现象却屡屡发生。通过对土地承包经营权的确

权登记, 长期有效地保护农民土地权利, 加强农民土地权利的稳定性, 巩固农民对所有土地承包经营权利的法律效力, 利于农民对土地投资, 也方便土地流转等问题的解决。

1.2.2 有利于有效管理农村土地 开展土地承包经营权确权工作有利于加强政府等相关部门对土地的管理。相关部门通过对土地的确权, 掌握农民承包经营土地及农户的详细信息, 建立材料管理档案, 促进土地管理的信息化, 可以更加合理有效地管理土地, 从而有利于政府制定实施支农惠农的土地政策, 推动农村土地经济的发展, 并有利于更加有效地利用土地资源, 促进农村土地市场和谐稳定发展。

1.2.3 有利于促进农村经济发展 进行土地承包经营权确权工作, 有利于促进农村规模经济建设, 发展现代农业。确权工作的开展, 使得农民土地承包经营合理化、合法化、有序化, 减少和解决了土地纠纷, 使农民安心、放心地种植土地, 增加土地投资, 积极响应政府建设现代农业政策的号召。土地确权工作是土地流转的基础, 是建设土地市场、创新新农业经营体制的保障。促进农村经济的发展, 必须做好土地确权工作。

1.2.4 有利于减少农村土地纠纷 对土地承包经营权的确权有利于解决农村土地纠纷。农村土地纠纷长期存在, 可以通过对土地承包经营权的确权, 清晰明确地划分土地的范围, 使农民明确自己的土地界限, 了解自己的土地权利, 树立土地保护法律意识, 从而有利于政府妥善化解土地承包经营纠纷并减少农民之间产生的土地纠纷。

## 2 土地承包经营权确权登记的问题分析

### 2.1 相关法律法规的不完善增加了确权登记的难度

目前的《农村土地承包法》《物权法》对土地登记都做了明确的规定, 但就农村土地登记的实际情况来看, 我国在土地登记方面是存在法律缺陷的, 主要有以下 3 个问题。

2.1.1 法律法规之间的相互冲突 《农村土地承包法》规定, 承包方和发包方通过制定土地承包合同获得土地的承包经营权, 这是对承包方获得土地承包经营权的法律规定。而《物权法》将农村土地承包经营权规定为一种用益物权, 进行土地登记后, 由行政机关颁发土地确权登记证书, 产生公示、

收稿日期: 2014-08-05

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金(编号: 11YJC820103)。

作者简介: 任慧琳(1990—), 女, 江苏淮安人, 硕士研究生, 研究方向为农村经济法制。E-mail: renhuilin520@163.com。

公信的效应。但是在农民取得土地承包合同、获得土地承包权的过程中,并没有看到物权所要求的公示内容,所以该土地确权登记只是一种行政管理登记而非物权登记<sup>[1]</sup>。

2.1.2 现有土地权利没有法律保障 从目前土地确权登记工作试点区的情况来看,存在着这样一个问题:政策制定者的侧重点是在土地确权登记后方便土地流转,从而增加农民收入,发展现代化农业。而农民关心的则是如何通过土地确权保证现有土地制度赋予农民的土地权利在现实中得到落实<sup>[2]</sup>,恰恰在如何保障这些法律赋予的权利方面,现有法律存在缺陷。由于两者关心的侧重点不同,在理解上不能达成一致,确权登记工作难免受到影响。

2.1.3 土地承包权属问题成为最大问题 开展土地确权登记工作以来,工作人员遇到的最大、最头疼的问题就是土地权属问题,即因土地承包地块面积不准、四至不清等问题所引起的土地所有权或者使用权的归属问题。虽然目前已有《土地权属争议调查处理办法》来处理土地权属不清的问题,可是在实际工作中土地权属问题涉及多方法律关系,问题复杂难解,而法律规定却不能面面俱到。

## 2.2 相关部门操作混乱制约了确权工作的开展

我国农村人口众多,在全国开展农村土地确权工作是一项艰巨的任务;同时,地理环境的不统一又给确权工作增加了难度。部分地区土地情况复杂多变、工作量大,制约了土地登记工作的开展。在工作过程中承包政策操作不规范,特别是承包经营权证管理发放不规范、地籍管理不科学、政策落实到位、政出多门,导致工作结果不尽如人意,反而增加了农民负担,引起了更多的土地纠纷与农民不满,使得土地承包经营权确权工作没有普遍展开<sup>[3]</sup>。同时,土地确权工作是一项浩大工程,需要大量资金的支持,然而实践中资金的缺乏调动不起乡镇干部及工作人员的积极性,使得土地确权工作实施困难。

## 2.3 农民土地的种种矛盾阻碍了确权登记的进行

农民土地权益纠纷的存在,使得土地确权工作困难重重。农村土地权属问题复杂,许多情况下土地流动性大、界限模糊,土地矛盾层层叠加。如农民之间随意的土地流转、自行开垦土地、擅自调整土地界限等情况造成了较多土地纠纷。此外,随着国家农业政策的调整、农产品价格的提高、土地使用价值的提高,农民纷纷返乡争抢种植土地也引发了许多纠纷。以上这些纠纷产生的原因复杂,存在的时间较长,涉及的农户关系较多,具有明显的群体化,这些纠纷能否得当处理,直接影响土地承包关系的稳定以及后期农村土地市场的建立。

## 3 国外土地登记制度的比较与借鉴

### 3.1 国外土地登记制度的比较考察

3.1.1 德国 德国的土地权利登记采取土地强制登记模式,实行实质性审查,土地登记具有公信力,一切土地权利的取得、变更必须登记,只有经过土地登记机关登记后才发生法律效力。登记机关对登记的申请进行实质审查,即除对申请登记的程序、手续是否完备进行审查外,还要对发生权利的变更原因进行核查认定后才可登记,一经登记便享有权利<sup>[4]</sup>。土地登记具有公信力,具有法律效力,即使登记本身有瑕疵,但是对于善意取得土地权利的第3人仍具有法律效力,善意第3人不负返还义务。在土地登记的整个过程中,登记机关对土

地交易安全起着十分重要的作用。

3.1.2 法国 法国土地登记采取契约生效模式,实行形式审查,土地登记不具有公信力。法国实施的土地契约登记制度是指对于土地的权利,由当事人取得一致意见,双方订立契约即可生效。政府登记机关根据契约订立的内容,进行形式审查并不对契约内容等做实质审查,即可办理登记,经登记后,土地权利可对抗第3人<sup>[5]</sup>。对于土地利益相关者在主张其权利时,按照实体法律决定该土地权利的归属。登记的土地在法律上不具有公信力,只是一种公开登记,方便土地利益关系者查阅和了解。

3.1.3 澳大利亚 澳大利亚的土地登记采取非强迫模式,实行实质审查,土地登记具有公信力并颁发土地凭证。澳大利亚实施的是托伦斯登记制度,属于不动产登记制度。当事人自行决定土地的初始登记,政府不强制要求,但经政府登记机关登记后,该土地权利的变更必须经过登记机关的登记,即国家不要求一切土地强制性登记,但一经登记,土地权益的变动必须登记才可发生效力。登记机关依据相关法律对土地登记申请材料进行实质审查,确认登记后向土地申请人颁发土地权利凭证;同时登记具有绝对公信力,一经登记的土地将受法律的保护,登记机关对土地错记、漏记及虚假登记的,负有损害赔偿赔偿责任<sup>[6]</sup>。

### 3.2 国外土地登记制度的经验启示

通过对以上3个国家的土地登记制度的对比分析,为我国土地登记工作的完善提供了可借鉴之处。

3.2.1 土地法律法规的完善 国外在土地登记方面的法律法规相当完善。德国1897年的《土地登记条例》、1935年的《土地登记条例施行法》《土地登记设施法及施行法》、1936年的《土地登记官职责条例》等法律法规。澳大利亚各州都有一套健全的土地登记法律和规定,这些法律和规定是托伦斯土地登记系统的主要法律依据,如在新南威尔士州,土地登记主要依据《不动产法》《多层产权法》。

3.2.2 土地登记公信力的确立 土地登记具备公信力,才能保证土地确权登记工作在全国全面开展起来。土地经过登记后即受到法律的保护,所产生的公信力使权益人相信其土地权利存在着权威性。经过土地登记后,能够保护土地交易,增加社会公众信任度,是完善我国土地登记体系的重要一步。

3.2.3 土地登记赔偿制度的建立 国外主张土地登记赔偿制度,土地登记工作是政府的一种行政工作,因工作人员工作的失误等原因造成土地登记档案错误、缺失、失真并损害土地权益人利益的,应当进行损害赔偿,从而大大减少由土地登记带来的损失。

3.2.4 土地登记资料的公开 登记机关的土地登记信息在机构内部分支和机构外部进行数据共享。其他需要土地登记信息的机关与土地登记机关建立资料链接,以简化信息来源、方便工作、互相监督。使得土地登记信息公开、透明,从而推动土地登记管理信息化、社会化,方便土地利益相关人通过网络对土地登记资料进行查询。

## 4 土地承包经营权确权登记的法律建议

### 4.1 完善立法,加快确权登记进度

加强土地立法的完善,是开展土地确权登记工作的重要

前提。在目前的情况下,应由农业部颁布《土地承包经营权确权登记实施细则》的部门规章,填补现有法律法规的缺陷,保证土地确权登记工作的顺利开展,从而加快速度。新的法律文件应该包括以下几个方面。

4.1.1 采取统一登记生效方式 土地承包经营权的登记应与一般不动产登记制度一致,保证土地承包经营权的物权效力一致。土地是以什么样的方式承包以及在承包的过程中权利的变更、转让等都应采用统一的登记生效方式<sup>[7]</sup>。一经登记,农民的土地权益受到法律的保护,土地确权登记证书是土地承包、转让的唯一凭证。土地凭证不再是土地权利存在的一种证明,而是农民土地权益保障的依据,具有法律效力。

4.1.2 保障农民现有土地权利 现有的土地法律法规赋予农民的土地权利并没有得到实际的保障,许多弱势农民、穷困农民的权利在遭到侵犯,因此仅有土地凭证是不够的。一方面须要国家力量介入到基层农村中去,为农民土地承包权利的的实现提供持续性的保障;另一方面,制定权利保障法律条例,将实现基层农民权利列入法律程序,实现农民权利的获得和实现均在法律的保护之下。

4.1.3 推进权属处理方法法制化 目前农村权属问题的解决对土地确权登记工作至关重要。在与基层农村土地管理人员的交流沟通过程中,面对复杂的权属问题时,有这样的一个解决办法:在保持土地现状的情况下,尊重农民的双方意见,考虑土地效益的最大化,划分土地临时界限,实行临时工作界限,这是目前针对土地权属问题最行之有效的解决办法。

#### 4.2 统一机制,加强农村土地管理

统一的土地确权工作机制,是开展土地确权工作的基础,应对全国城乡土地、地籍实施统一的工作标准、规范的操作程序、科学的管理,设立专门负责土地确权工作的机关。目前,国土资源部已成立了不动产登记局,承担指导监督全国土地登记、房屋登记、林地登记、草原登记、海域登记等不动产登记工作。同时,在开展土地确权工作的过程中,须要国土、农业、法制等相关部门互相协作、各司其职、互相监督、井然有序地完成土地确权工作中相应的部分,确保土地确权工作有条不紊地开展。

#### 4.3 强化培训,规范执行人员工作

提高执行人员工作的专业化水平,是开展土地确权工作的保障。在开展土地确权工作之前,应对相关工作人员进行农村土地确权颁证相关法律、法规、政策、业务操作的专业培训。通过培训提高工作人员的技能,准确理解和把握政策界限,掌握具体的操作规范。在工作开展的过程中,定期对工作人员进行政策性指导、组织培训学习,紧密跟踪土地进展,以便解决工作过程中出现的新问题。同时倡导工作人员在面对土地纠纷时,以人民的意愿为主,保障农民的合法权益。土地确权工作的完成依赖农民群众,要加强与农民群众的合作,建立民主协商机制,不积压问题,确保确权颁证工作进行顺利<sup>[8]</sup>。

#### 4.4 筹措资金,支持确权工作开展

财政资金的支持,是开展土地确权工作的后盾。全国开

展土地确权工作是一个时间长久、工作量大、耗资较多的工程,全国各乡镇土地确权工作的进行,都离不开国家政府的资金支持,资金的充足与否,直接影响着土地确权工作的质量和进度。建议在农村土地确权初始登记时,可由政府给予一定的资金支持来实现免费登记,从而早日实现在全国全面开展土地确权工作。政府要落实这项经费的保障,避免增加农民负担,确保工作正常进行<sup>[9]</sup>。对于农村经济相对薄弱的乡镇,上级政府应给予更多的关心、更多的支持,或开展镇镇互助的形式进行合作,推动土地确权工作的进行,形成土地确权规模效应。

#### 4.5 尊重民意,健全纠纷解决机制

土地纠纷的顺利解决,是开展土地确权工作的必要前提。土地纠纷复杂多样,必须具体问题具体分析。因土地承包经营发生纠纷的,有协调、调解、仲裁、诉讼 4 种解决方法。由于农民双方都以自己的利益为主,各执己见,双方的意思表示很难达成一致,双方协商起到的作用甚微。应该加大农村土地纠纷的调解力度,发挥人民调解、行政调解、司法调解的合力作用,通过疏导、说服,促使当事人互谅互让,从而解决土地纠纷。在调解无望的情况下,纠纷双方当事人可以根据双方协议向有关仲裁机构提交仲裁协议,由仲裁机构进行裁决。也可以通过向法院提起诉讼来保护自己的权益<sup>[10]</sup>。同时,应该加大土地确权宣传的力度,使广大农民意识到土地确权工作是为了保障农民自己的利益。通过增强农民的土地确权意识,使土地确权工作得到广大农民的认同和支持,从而愿意参与土地确权,使得土地矛盾迎刃而解,从而保证土地确权顺利完成。

#### 参考文献:

- [1]何虹,许玲.农村土地承包经营权确权登记制度的法律完善——基于苏南农村视角[J].农村经济,2013(6):44-49.
- [2]夏柱智.从多地试点看农村土地确权[J].南风窗,2013(25):46-47,50-51.
- [3]伍振.“寸土必争”农村土地确权遇困[J].国土资源导刊,2013(2):34-36.
- [4]胡胜国.国外土地登记制度的比较与借鉴[J].资源与产业,2011(增刊1):101-105.
- [5]刘婧娟.土地登记制度比较研究[J].经济研究导刊,2011(7):170-172,194.
- [6]郭迪跃.土地统一登记的澳洲经验[J].国土资源导刊,2010,7(2):68-70.
- [7]袁达松,郑潮龙.我国农村土地承包经营权登记制度的完善[J].中州学刊,2013(2):56-59.
- [8]孙雷.开展农村承包经营权登记工作切实维护农民土地基本权益[J].上海农村经济,2013(6):4-7.
- [9]祝春秀.积极稳妥推进农村土地承包经营权确权登记[J].四川农业与农机,2013(3):1-3.
- [10]陈宝兰.土地确权过程中的土地纠纷事件分析[J].法制博览,2013(10):191.