

刘媛,朱方林. 江苏省农村土地确权问题的实证分析[J]. 江苏农业科学,2017,45(9):328-330.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.09.085

# 江苏省农村土地确权问题的实证分析

刘媛,朱方林

(江苏省农业科学院农业经济与信息研究所,南京 210014)

**摘要:**归纳整理了我国农村土地制度的演变,讨论了在江苏省农村进行土地确权的积极意义。在总结目前江苏确权工作进展和存在问题的基础上,结合实地调研和文献资料收集,对江苏省宿迁市、苏州市太仓东林村和盐城市射阳村组 3 个不同情况的确权案例进行分析。提出今后的土地确权工作要加大宣传引导和业务指导,严格执行土地确权登记颁证工作规范,坚持确权确地为主,确权确股为辅的政策要求,民主协商解决工作中的问题,同时注重土地确权中新技术、新方法的运用。

**关键词:**土地确权;实地调研;实证分析

**中图分类号:** F321.1      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1002-1302(2017)09-0328-03

## 1 研究背景

### 1.1 农村土地制度的演变

解放之初在中国共产党的领导下广大农民“打土豪,分田地”,无地、少地的农民都分得了大致平均数量的土地,实现了“耕者有其田”。在新中国成立初期,农民拥有土地和土地房屋所有权证书,可以自己经营土地,也可以自由进行交易。在解放前后的土地私有制度下,农民均拥有完整的土地产权<sup>[1]</sup>。人民公社时期,农业生产以生产队为基本单位,计划经济占主导地位,土地由集体统一组织经营和管理,农民既没有土地所有权也没有土地生产经营权。由于生产者与生产经营权利及生产收益没有关系,农民依靠出工计工分取得劳动分配所得,极大地影响了生产效率的提升。十一届三中全会召开后,我国农村经济进入新的历史发展时期,实行了家庭联产承包责任制,农民拥有了土地承包经营权和产品收益权。家庭联产承包责任制调动了广大农民生产的积极性,解放了农村生产力,农业生产效率大幅提升。农村土地承包经营权流转制度正式确立,土地承包权和经营权分离,土地的价值范畴得以拓展,农民的生产积极性和对土地的投入热情高涨,土地利用率和生产效益提高。为落实“土地承包经营制度和土地承包经营权长久不变”,做到产权明晰,使农民土地权利更加充分而有保障,政府下发系列文件,明确了相关工作的重大政策问题,为土地确权登记颁证,为维护农民合法权益、促进农村和谐稳定提供政策支撑<sup>[1]</sup>。

### 1.2 土地确权的积极意义

土地是农民最重要的财产,但现有的农村集体土地所有权的制度下,国家控制了农村集体土地的最终处分权,土地不能买卖、出租、抵押或者以其他形式转让,征地后农民获得的补偿金难以维持以后生产和生活。因此,要让农民通过土地获得市场经济下的合理收益,必须对现有的农村土地制度进行改革。首先,要明晰农户土地权利,进行土地确权登记颁证,按照归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格的要求,建立土地承包经营权登记制度,为农村土地制度改革奠定坚实基础,维护农民权益。

土地确权都要经过专业测绘公司进行实地测量、审核、确认才能登记颁证,所以通过土地确权工作可以明确农村土地的产权归属、空间位置、实际面积、四至边界等,有效减少土地纠纷。由于国家政策变迁和历史遗留问题等原因,一些土地的范围和权属一直存在着纠纷,在此次确权过程可以集中解决,在尊重历史和面对现实的原则下,明确各方土地权利关系,化解土地纠纷。

适度规模经营可以降低生产成本、增加生产收益、提高种粮收入,是推进农业现代化、保障粮食安全的必然选择<sup>[2]</sup>。然而目前农村土地流转难度大,小农户的土地收益得不到保障,大农户受土地所限难以实现规模经营,导致农村土地的生产效率很低。实行土地确权明确了农民的权利,提高了土地权参加市场交易的安全性,流转土地可以获得合理的生产收益和资产升值。对实现规模经营的专业大户、家庭农场来说,土地确权后土地经营权可以成为贷款的有效抵押物,可以用土地承包经营权抵押融资,促进和扩大农业生产<sup>[3]</sup>。

农业科技推广是农业科技成果转化成为现实生产力的桥梁和纽带,也是发展现代农业和农村经济、增加农民收入的重要手段和方法<sup>[4]</sup>。但现行的土地制度下,农户面积小而分散,资本流入难,主要农产品收益低,农民生产积极性不高,对农业技术需求不强,新品种、新技术等在农村推广受阻。通过土地确权颁证的实施,可以促进土地有序流转,加快土地适度集中,提高土地生产效率,同时为新品种、新技术的示范推广应用创造了条件,促进了农业科技推广应用。

收稿日期:2016-11-22

基金项目:江苏省农业科学院农业经济与科技发展项目(编号:JK1404)。

作者简介:刘媛(1981—),女,江苏徐州人,硕士,助理研究员,研究方向为农业经济。Tel:(025)84390189;E-mail:yumeng202c@163.com。

通信作者:朱方林,硕士,研究员,主要从事农业经济和农业科技管理研究。Tel:(025)84390054;E-mail:zfl4391@163.com。

## 2 现状与问题

### 2.1 土地承包经营权确权实践的进展情况

农业部从 2009 年开始开展土地承包经营权确权登记颁证试点工作,至 2010 年以村组为单位,以 8 个村为试点,探索整村推进。2011 年至 2013 年以乡镇为单位,在数百个县开展试点。2014 年以县为单位,首次在 3 个省份开展整省试点;2015 年新增江苏等 9 个省(区)纳入到“整省推进”的试点中<sup>[5]</sup>。2016 年在河北省、山西省等 10 个省份开展整省试点,试点达 22 个,超过全国的 2/3<sup>[6]</sup>。

全国计划 2017 年完成全国确权登记,江苏省于 2016 年总体完成。江苏省是土地确权的试点省份之一,颁证工作总体上分三步走:2014 年在 16 个县(市、区)和其他每个县(市、区)1 个乡镇开展整体推进试点;2015 年在全省全面推开;2016 年总体完成<sup>[7]</sup>。目前,全省土地确权已完成大部分,50% 以上的行政村通过验收<sup>[8]</sup>。

### 2.2 土地承包经营权确权实施中存在的问题

由于很多农户之间土地流转不规范,签订的承包协议内容不具体,只登记了面积较大的土地,导致实际承包面积不准,四至不清。多年来土地承包经营状况已经发生很大变动,土地经过多次流转,没有清晰的凭证和协议,有的土块甚至改变了用途,早已找不到原有的土块边界,导致出现了确权实测面积与登记面积大量不吻合的情况,给确权工作带来很大难度。

由于之前的承包政策操作不规范、落实不到位,导致“有地无证、有证没地、一地多证、一证多地、无地无证”等现象非常普遍<sup>[9]</sup>,同时还存在着一些没有承包出去的机动耕地或者农户退出的承包地和复垦出来的土地在本次确权中存在一些争议。土地权属关系混乱,权责不明,导致扯皮现象丛生,极大地影响了工作效率。

土地确权过程繁杂,涉及内容多且复杂,需要进行界定和确认。但长久以来,农村的土地资源就没有得到普遍的、明确的、法定的产权界定,加上村人口、劳动力、行政区划、政策与体制都有诸多变化<sup>[10]</sup>,产生了大量历史遗留问题,导致确权工作难度很大。此外,确权颁证以后若进行征地,农民有了合法有效的证书进行谈判、协商,对地方政府来说,征地难度将会加大,因此一些地方政府对确权工作积极性不高。

很多农民没有认识到土地确权的积极意义,觉得土地确权之后土地依然是归集体所有,只是对承包经营权确权颁证,对自己的生产经营影响不大。加上土地确权过程繁杂,先是宣传和动员,接着对土地进行调查并勘察丈量,然后明确土地权属和边界,最后再登记颁证,这个过程对于农民耗时耗力,所以对土地确权并不积极。还有部分农民对土地确权持观望态度,担心在确权后会丧失拥有土地权利,如历史遗留的土地问题不能合理解决且变成永久不变的,或者农民实际承包的面积大于合同登记面积,担心在确权后实际承包面积变小,因而这些农民对土地确权工作很不配合。

## 3 实证研究

江苏省土地确权工作进展顺利,但是各区域进展并不平衡。本研究以宿迁市各县(区)、苏州市太仓市东林村、盐城市射阳县的土地确权工作分别作为普遍案例、成功案例、特殊

案例进行分析讨论,以便深入研究总结本次江苏省土地确权的经验与启示。

### 3.1 宿迁市

2014 年宿迁市 11 个乡镇进行土地承包经营权确权试点工作,2015 年全市开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作,共涉及 119 个乡镇,36.37 万  $\text{hm}^2$  土地。至 2015 年底,入户调查基本完成,信息录入和地块实测达到时序进度,进展顺利。在确权工作的过程中也出现了一些问题:如工作进展不平衡、业务操作上的不规范、弃地农民要地确权、地方以租代征和集体公益事业占用等历史遗留问题。但工作人员在遵守法律政策的前提下,充分发动群众和相信群众,梳理排查各类问题,基本做到稳妥处理。

按照全省土地确权工作的要求,要在 2016 年底总体完成,宿迁市在 2015 年底已基本完成。宿迁市土地确权工作的顺利开展实施有几点经验:首先是以土地二轮承包为基础,在保持现有土地承包关系稳定的前提下,按照相关法律法规开展工作;其次是按照前期准备、入户调查、测量绘图、公示审核、等级颁证、建档入库 6 个流程,积极稳妥地推进;三是充分利用现代空间信息技术,明确承包土地的面积、空间位置和权属等,将农户承包地成图、登记、造册,完善农村土地承包管理信息系统;四是加大政策宣传和协调支持力度,增加人财物的投入,进行重点督查,遇到问题民主讨论决定,先易后难,有序有效地解决问题。

### 3.2 苏州市太仓东林村

东林村共有农户 768 户,村民 3 200 多人,耕地面积 293.33  $\text{hm}^2$ 。1998 年土地二轮承包时东林村进行了土地确权颁证,在此基础上,2010 年完成集体土地承包经营权置换社会保障。农民土地都流转给集体,村集体组织发起组建了东林合作农场,采用了“大承包、小包干”的方式经营,给入股村民支付土地租金和红利。所有东林村的失地农民,只要愿意,都可参加劳务合作社,做到了失地不失收。同时全村 700 多户农户基本都入住了东林佳苑安置小区,小区基本设施齐全,配套和完善了社会管理和公共服务。2014 年成立太仓市东林社区股份合作社,按照“人口股 + 土地股”的方式给村民计算股权,壮大集体经济,提高农民收入。

东林村土地确权、流转的顺利开展经验主要在于四点:一是在于政策实施公开透明。政策措施向老百姓公开,向老百姓承诺事情都积极完成并兑现,老百姓对政府十分信任,农民的意愿和配合度很高。二是解决农民保障问题。通过土地流转,发展合作农场,提高了土地利用效率,增加了集体收入,农民的保障收入和福利都大幅增加。三是解决失地农民的就业问题。东林村发展劳务合作社,一些年龄较大或是其他原因不能外出务工的农民可以按照自己的意愿加入劳务合作社,农民的劳务收入都远高于种地收入。四是解决了农民的住房等保障问题。通过建设东林佳苑安置小区,改善了农民的居住环境,提供了便民的各项服务。

### 3.3 盐城市射阳县

射阳县多数青壮年劳动力都已外出务工,留村务农的老人由于体力困难,很多土地已经流转给家庭农场、合作社及合作联社,根据农民的共同意愿,分散的土地已合成大田进行联耕联种,不同农户的承包地之间只简单打桩作界。农户不需

要知道自己拥有具体哪一块地的承包权,只要知道政府和本集体经济组织都承认的个人份额即可,且成员都承认的就可以。因此在确权中无法将每家土地丈量四至,只确定了农户的份额,即采用“确权确股不确地”的模式。这样不仅减少可能在精确丈量中引发的邻里矛盾,也减轻确权登记颁证的工作量,还可以把确权登记颁证过程变成土地流转的过程,当地农民十分欢迎。

射阳县采用的“确权确股不确地”模式,具体指农民不再拥有数量确切、四至清楚的土地,而是获得由集体资产、资源等量化计算出的股份,通过拥有的股份获得相应收益。射阳县很多农户的具体地块位置已找不到原来边界,在农户意愿的基础上采用了这种形式确权。然而,在大多数地区,很多农民对于土地制度改革能够接受的底线是“土地不能失,利益不能损”,“确权确股不确地”的模式有可能阻断农民在城乡之间进退的自由,使进城农民失去返乡的保障,因此这种模式在政策上是审慎的,不适合广泛推行。

## 4 对策建议

### 4.1 加大宣传引导和业务指导

土地确权颁证关系到农民的切身利益,必须依靠农民进行民主协商、民主决策,因此要采取多种手段,加强宣传,调动农民参与的积极性和主动性。对于农民群众不理解的地方要耐心解释,使广大农村干部和农民群众充分认识到这项工作的重要性,认真、积极地给予配合<sup>[11]</sup>。同时开展业务指导,提高工作人员的政策和业务水平,准确理解和把握政策界限,保证土地确权的规范实施。加强督查,及时合理地解决工作中出现的各类问题。

### 4.2 严格执行土地确权登记颁证工作规范

农村土地确权工作人员要明确岗位职责,规范行为准则,细化配套政策,每项措施都有政策法规作为依据,防止工作中违规现象发生,同时在土地确权工作的重要环节把好关。如测量制图环节,实测与图解相结合,做到农户地块图与实际地块完全相符。厘清土地的产权边界和权属关系后,土地不会因人口变动、迁移和土地征用等原因进行调整,从而永久性保障农户的承包经营权<sup>[12]</sup>。在公示审核环节,要及时公开每个农户的承包地块面积、位置和四至,由农民自己审核,发现错误及时修改完善,确保所有信息准确无误。

### 4.3 坚持确权确地为主,确权确股为辅的政策要求

要充分认识到股权和物权是 2 个完全不同的概念,确地是赋予农民完全产权,是完整的权属关系,农民拥有占有、使用、收益和抵押担保权利,确股是将农民的土地折股量化,用股权形式固化保障农民的承包经营权,其本质为“按份共有”的用益物权,是不完整产权,不能抵押担保、转让或者退出。农业部对“确权确股不确地”的模式是审慎的,2015 年中央 1 号文件明确:“总体上要确地到户,从严掌握确权确股不确地的范围”。因此,不主张大范围确权确股,不是作为普遍经验广泛推广、只要农民要求确权确地的,就应当充分尊重农民的意愿和权利。

### 4.4 通过民主协商解决工作中的问题

农村土地承包经营权登记颁证要坚持以稳定土地承包关系为底线,结合土地承包经营权现状调查成果依法进行,进一

步确定农户家庭承包土地的地块、面积、空间、位置等信息。在确权中出现的问题要在把握政策,尊重历史,尊重农民意愿的前提下及时公正地处理。充分发动群众、相信群众,强化主动意识、责任意识和风险防范意识,全面深入做好矛盾分类排查、风险评估工作,科学制定处理方案和风险防范预案。

### 4.5 注重土地确权中新技术、新方法的运用

土地确权过程中地籍调查、核实、审核的工作量非常大,要耗费较大的人力物力,且工作效率较低。采用高新技术和先进仪器不仅可以提高测绘精度,还可以大大提高工作效率。如多源遥感技术通过对卫星影像进行拼接、处理、融合来获取影像信息,最终成果的精度和质量高;无人机遥感技术灵活性大、成本低,影像质量更高,适合在土地确权中推广应用;GPS 技术基于卫星探测技术通过设置固定点进行布网施测,具有选点灵活、精度和自动化程度高的优点,可以大大降低劳动强度,提高影像精确度; CORS 技术依托多个 GNSS 基准站,建立起覆盖一定区域的无缝测绘平台,具有测量成果精度相对统一、粗差度相对较低的优点<sup>[13]</sup>。这些新技术可以克服传统调查方法在地籍信息获取和表达、宗地位置和面积测量、土地权属信息记录和更新等方面存在精确性和时效性的不足<sup>[14]</sup>,使土地确权工作更经济、更高效。

## 参考文献:

- [1] 于建嵘,石凤友. 当前我国农村土地确权问题研究[EB/OL]. (2016-02-26)[2016-03-06]. [http://www.chinareform.org.cn/economy/Agriculture/Report/201403/t20140306\\_190398.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/Agriculture/Report/201403/t20140306_190398.htm).
- [2] 朱方林,王清举,朱大威. 农户粮食生产适度规模经营的经济学研究——以江苏省宿迁市为例[J]. 江苏农业科学,2014,42(8): 468-470.
- [3] 侯方明,田国华. 新型城镇化首要在确权[N]. 光明日报,2013-07-14.
- [4] 任彬彬. 农村土地流转对农业科技推广影响的研究——以桃江县为例[D]. 长沙:湖南农业大学,2013.
- [5] 冯 华. 为农民确“实权”颁“铁证”[N]. 人民日报,2015-03-02.
- [6] 杜 畅. 我国今年将新增 10 个省份开展承包地确权整省试点[EB/OL]. (2016-02-26)[2016-03-06]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/26/content\\_5046722.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/26/content_5046722.htm).
- [7] 邹建丰. 抓紧抓实土地承包确权登记颁证[N]. 新华日报,2014-05-01.
- [8] 陈 兵. 江苏引进第三方验收土地确权成果[N]. 农民日报,2016-07-09.
- [9] 林 远. 农村土地确权登记缘何遇阻[EB/OL]. (2015-01-23)[2016-03-06]. [http://www.jjckb.cn/2015-01/23/content\\_535672.htm](http://www.jjckb.cn/2015-01/23/content_535672.htm).
- [10] 于建嵘,石凤友. 关于当前我国农村土地确权的几个重要问题[J]. 东南学术,2012(4): 4-11.
- [11] 丁皓希. 浅谈农村集体土地确权登记发证[J]. 山西农经,2012(6): 42-45.
- [12] 程令国,张 晔,刘志彪. 农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J]. 管理世界,2016(1): 88-98.
- [13] 李茂阁. CORS-RTK 技术在农村土地确权测绘中的应用探究[J]. 山东工业技术,2016(6): 103-103.
- [14] 社会石,孙艳楠,陈智文,等. “3S”技术在农村土地确权登记发证中的应用[J]. 江苏农业科学,2014,42(12): 350-352.