

明来龙去脉 定权利归属

——对北京市石景山区集体土地权属争议的调研

□ 北京市石景山区国土资源分局 魏明来

2005年5月,北京市开始了集体土地调查登记发证工作。按照北京市国土资源局的统一部署,石景山区在完成集体土地地籍调查试点村的基础上,于2005年9月底全面铺开了此项工作。经过一段时间的工作实践,我们感到农村集体土地最难解决的问题是土地权属争议。因此,我们在近半年的时间里对权属争议问题进行了认真的调研,目的在于通过分析探寻解决问题的办法。

土地权属争议形成的原因

通过案例分析,我们认为,土地权属争议的形成主要有以下四个原因:

1.由于年代久远等原因,争议双方难以提供确凿的土地权属证据。有些农村集体、国有用地单位几经变动,很难找到当时的审批文件及经办人,难以说清土地权属的真实情况。例如:一些集体占用国有单位闲置的土地,口头说法是在1962年纳入“四固定”范围耕种、且缴纳了有关税费而使用至今。但由于当时的土地权属缺乏文字记载和图件档案,究竟是哪块地缴了有关税费,当年生产队的土地划定的范围到底有多大,现在已无证可查。

2.一些行政指令与政策、法律法规之间不相吻合。由于一些地方重建设、轻手续,导致某些“重点工程”用地未批先占,而用地单位又不认真履行用地手续,形成违法用地。对未履行批地手续的用地,尽管国家制定了补办用地手续的政策,但没有相应的具体措施和办理程序,导致用地单位无法补办。

3.农村土地管理工作长期薄弱,土地所有权确定后,没有及时进行土地初始登记。1962年《农村人民公社工作条例修正草案》把农村土地所有权下放到生产队,1982年《宪法》确认了农村土地集体所有制。因此,“土改”时颁发的土地证,随着土地性质和使用情况的变化而需重新确认土地权属,但实际上并没有执行到位;同时,一些村、队的合并与分离,行政界线和村与村之间土地权属界线调整后,既没办理手续,也没相关档案等等,这些都给日后的土地权属管

理埋下了隐患。

4.土地资源的资产价值日渐显化,全民法律意识不断增强。随着我国市场经济的不断发展,土地因其固定性、有限性和不可再生性的特点,价值日益显化。集体经济组织逐步意识到“寸土寸金”,依法维权意识也逐渐增强,纷纷要求用地单位对历史上无偿占用的土地进行经济补偿。

土地权属争议的类型及现状

多年以来累积的各种土地权属争议,虽然情况不尽相同,但国有、集体土地所有权及土地使用权的界线不容混淆,这是依法解决土地权属争议的关键。根据历史上的征、占用土地的情况分析,其土地权属争议大致有如下类型:

1.征而不用、征多用少,闲置后被农村集体占用。例如:某用地单位为建大型轧钢厂,于1960年征用土地1100余亩,并使用了部分土地进行建设。后由于项目下马,闲置的部分土地被农村集体占用。1990年,在没有弄清土地权属的情况下,用地单位又与村集体签订了租地协议,且每年支付给村集体租地费。现在集体经济组织认为:既然双方签订了协议,所占用的土地既已形成事实,其土地所有权理应属村集体。

又如:某铁路单位在1960年征用了某生产大队576亩土地,并办理了建设用地手续。1962年,根据国务院《关于检查国家建设征用土地使用情况的指示》,将暂时不用的约278亩土地交由生产大队代管耕种,双方签订了协议。后来,在未征得铁路单位同意的情况下,该生产大队将该片代管土地纳入“四固定”范围耕种,且缴纳了有关税费使用至今。1985年铁路单位因建设需要在支付了征地安置费及地上物补偿费后,收回了其中的9亩土地,并办理了建设用地手续。现在双方对其余的土地权属产生了争议,但集体经济组织认为,按照历史上的处理办法,这块土地应该属于村集体,因为用地单位已变相承认了原交给村集体代管的土地所有权归村集体所有。

2.用地单位未履行批地手续,但占用农村集体土地使用

至今。例如：某单位在上个世纪 60 年代的历次征地过程中，形成了没有征地手续的空隙土地约 270 亩。这部分土地既未办理征用土地手续，也未与农村集体签订任何用地协议。现在集体经济组织认为：按照《确定土地所有权和使用权的若干规定》第九条规定，“未办理征用手续的土地仍归农村集体所有”，该地块应归村集体所有。又如：解放初期，根据国防需要，某通讯部队仅凭首长的批示，占用某村土地盖营房、栽天线杆和拉线杆，占用土地约 700 亩，而未对土地支付任何补偿费。如今，因为人口增多、劳动力安置等问题，集体经济组织多次呼吁政府部门尽快解决土地问题，切实保护集体权益。

3. 未取得合法批准用地手续，但通过签订协议占（征）用农村集体土地而使用至今。例如：1993 年，某国企在没有办理合法手续的情况下，分别与两个村集体签订约 500 亩的用地协议，并支付“征地费”一千多万元。2005 年，因建设工程项目另行选址，用地单位无法办理征地手续，但一直使用土地至今。现在集体经济组织要用地单位归还土地，理由是未按照国家征地程序取得批准手续的土地，仍归村集体经济组织所有。

本次调查中，我们从“尊重历史、面对现实、兼顾双方利益、有利于生产生活和维护社会安定”的原则出发，依法对土地权属进行确认。对于因重复征用、重复划拨引起的争议，一般以后次征用、划拨为准确认权属；对于因实际界线、面积与原批准用地面积不符引起的争议，按界线确定土地面积。在这些原则的指导下，我们成功调解了数起土地权属争议案件，避免了双方矛盾的激化，减少了社会不稳定因素。

例如：上世纪 50 年代末，某水库建设需征用农村集体土地。由于规划用地面积大，征地分步实施。60 年代初，该建设项目停工，施工建设单位在不清楚实际征地范围的情况下，将没有支付征地费的土地上所建工棚卖给了某部队。此后，该部队一直驻扎至今。后来，生产队在部队院外种植农作物。1999 年，部队要在院外打井，双方发生纠纷。

我们采取下列办法，成功解决了这起土地权属争议。一是向双方当事人宣传讲解有关土地政策和法律法规，使争议双方清楚处理原则、土地争议的危害以及不妥善处理的后果。二是调查取证，核实当事人提交的证明材料，查清事实，提出初步的协调方案。三是召开调解会，详细听取双方陈述及要求，征求双方当事人对初步方案的意见，并对方案进行调整。四是确认土地权属，双方认可方案。最后由部队以每亩土地一万元作为土地补偿费支付现村集体经济组织，并以会议纪要的形式确定下来，作为确定土地权属的依据。

解决土地权属争议的建议

1. 对征而未用、征多用少，闲置后被村集体占用（耕种）至

今的，现集体经济组织无法证明征地单位已将土地退还村集体的，按照《确定土地所有权和使用权的若干规定》确定为国有土地，土地使用权暂确认给集体经济组织。今后，征地单位按照依法批准的项目使用该宗土地时，应按照届时规定的标准对集体经济组织的地上物进行补偿后，再收回国有土地使用权。

2. 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》公布前，用地单位占用农村集体土地，虽没有批地手续，但在地上已建有永久性建筑物且使用至今的，确定为国有土地。用地单位应依据土地登记规则和程序，到土地管理部门申请办理国有土地使用权证。

3. 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》公布后，至 1982 年《宪法》颁布止，农村集体将铁路部门原已征用但后来闲置的土地纳入村集体“四固定”范围内，并向国家交纳了相关税费而使用、耕种至今的，在对铁路无直接妨碍的情况下，确定为集体所有土地。或者确定为国有土地，今后原用地单位按照依法批准的项目使用该宗土地时，采取适当支付安置费的办法，并按照届时规定的标准对集体经济组织的地上物进行补偿后，再收回国有土地使用权。

4. 对用地单位占用农村集体土地至今、属于历次征地遗留而没有征用补偿（凭证）手续的空隙地，按照现行征地补偿标准，由用地单位与集体经济组织签订协议并支付补偿款后，确定为国有土地；同时，依据土地登记规则和程序，用地单位到土地管理部门申请办理国有土地使用权证。

5. 《土地管理法》实施后，用地单位未取得合法批准用地手续，但根据省（市）级以上人民政府文件、会议纪要等，并有协议占（征）用农村集体土地使用至今的，原则上按照双方协议的内容确定土地权属。对其中明确按照当时规定标准支（预）付征地补偿费的土地，确定为国有土地，并依据土地登记规则和程序，由用地单位到土地管理部门申请办理国有土地使用权证；对建设项目已取消、用地单位使用该土地不符合规划，集体经济组织要求收回土地且同意退还征地补偿费的，可以确定为集体所有土地。◆

