

Mediation of Individual Land Ownership Disputes in Urban and Rural Areas

Guanbin Tan

Land and Resources Planning and Construction of Environmental Protection and Safety Monitoring Station in Jinzhu County of Cenxi City, Jinzhu Town Guangxi
Email: 18176388108@163.com

Received: May 19th, 2018; accepted: Jun. 6th, 2018; published: Jun. 13th, 2018

Abstract

The disputes over the ownership of rural collective land are the most numerous disputes, the most frequent disputes and the most difficult disputes in the three major disputes in rural China [1]. In view of the increasing number of land ownership disputes in urban and rural areas, it has become a hot issue in the development of urbanization. On the basis of field investigation and data inquiry, this paper summarizes five main types of land ownership disputes in urban and rural areas, and analyzes the causes of land ownership disputes. The countermeasures for dealing with disputes over land rights are provided for the Current Rural Revitalization Strategy.

Keywords

Urban-Rural Fringe, Land Ownership, Disputes, Causes, Countermeasures

城乡结合区域个人土地权属纠纷的调处对策

谭冠宾

广西岑溪市筋竹镇国土规建环保安监站, 广西 筋竹镇
Email: 18176388108@163.com

收稿日期: 2018年5月19日; 录用日期: 2018年6月6日; 发布日期: 2018年6月13日

摘要

农村集体土地权属纠纷是我国农村三大纠纷中数量最多、爆发最频、调处最难的纠纷[1]。当前城乡结合区域土地权属纠纷问题日益增多, 已经成为城镇化发展的热点问题, 本文在实地调查和资料查询研究的基础上, 总结出城乡结合地区个人土地权属纠纷存在五种主要类型, 分析了土地权属纠纷的成因, 提出

了处理土地权属纠纷的适用对策，为当前乡村振兴战略提供了解决城郊结合部土地纠纷的参考建议。

关键词

城乡结合部，土地权属，纠纷，成因，对策

Copyright © 2018 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国社会与国民经济的高速发展，尤其是当今政府对土地财政依赖程度非常高的情况下，土地成了最重要的生产要素资源和企业、市民的重资产(不动产)，农业农村部韩长赋部长在2017年推进农垦改革发展工作精神中强调，要加强垦区土地确权发证和土地资源资产化、资本化[2]。随着我国城镇化进程的日益发展，城郊结合部农村经济不断发展，土地增值效应更加是比广大农村土地日益明显，因此，城郊结合部的土地权属纠纷问题也随着土地增值而日益突出，市民的诉求多，政府的管理难，执法部门裁决难，这种局面不但严重影响了城郊结合部都市农业和服务业的生产安全，以及人口组成成分复杂的城郊结合部社会稳定，阻碍了我国城镇化发展的步伐和发展质量。处理好个体之间土地权属纠纷，是国土资源部门、执法维稳泥垢在维护具有中国特色社会主义发展进程中的社会安定，保障经济发展，强化土地权属管理，保护土地纠纷各方合法权益的重要系统工作。

目前，农村土地权属纠纷的研究论文较多，解决农村土地权属纠纷基本集中在面对征地困难时适当提高补贴、集中流转利用、加强宣传协商解决、有关利益均衡发展、司法直接介入等几种方法和措施[3]。但是在新的经济社会形势下城乡结合区域的土地权属纠纷情况复杂，涉及面广，解决纠纷难度极大[4]，这与当今全力推进城镇化建设、发展乡村振兴战略的需要，是极不相符的。

根据国务院国发〔2017〕48号文件精神，我国将开展第三次全国土地调查，结合我国正如火如荼开展的乡村振兴计划，更需要厘清农村各种土地纠纷的类型和解决的途径[5]。笔者就农村个人时间的土地权属纠纷现状的分类、成因以及调处对策进行初步探讨如下。

2. 城乡结合部土地个人权属纠纷的类型

2.1. 耕作土地界址移动引发的界线纠纷

村民在长期的耕作过程中，常常因各种原因比如斗气、私心贪小便宜等，而人为地将原有界桩逐步移动位置，尤其是城郊结合部前期租赁给外来劳动力用于充实蔬菜种植、养殖和小手工作坊的土地，乱搭乱建的情形更加容易导致界址变动，日积月累导致农民个人之间的农用土地纠纷，就形成主要以界限不清为主要特征的耕作用地权属纠纷类型。

2.2. 私下买卖房屋导致土地使用权纠纷

按照我国相关法律规定，集体土地是不可以买卖和转让的，但是在改革开放早期，一些农民面对巨大的市场需求，为了眼前经济利益，私下转让自己的土地和房屋，尤其是房价日益上涨的近十几年，许多外来人口大量低价买入城郊结合部的私人房屋。由于近年土地快速升值，房屋成交的价格也逐年攀升

[5], 面对新的土地市场行情, 当初出卖房屋的村民开始反悔, 并萌生要回自己土地的念头, 从而与买主之间发生纠纷, 形成了房地分离的土地权属纠纷类型[6]。

2.3. 房屋扩建引发的周边土地界线纠纷

由于社会经济和人口发展加较快, 居民原有房屋居住面积不够, 许多居民很多以拆旧建新的方式来扩大住宅面积, 既升级改造了家庭住房条件, 多出来的面积还能够出租获利, 成为现阶段城郊结合部农村的普遍形象。由于没有统一的规划设计, 施工也不规范, 村民在建设新房子的时候, 地基线槽和建设飘窗等, 往往受农民的小农意影响, 能多则多, 不但新建房子存在安全隐患, 同时侵害了周边住户的宅基地或者基地相对应的空间, 导致形成了因房屋扩建引发的四邻建设用土地界线权属纠纷。

2.4. 新垦土地权属纠纷

在过去, 由于经济和社会技术滞后和开垦工具的因素, 在城郊结合部的村边、河边、山边, 有许多尚未开垦的荒地、坡地、滩涂, 随着城市社会经济技术和人口的发展, 人们就在那些尚未开垦的荒地、坡地、滩涂, 进行开垦, 发展为种养用地, 导致了許多权属不清的新垦土地的权属纠纷。

2.5. 集体经济组织使用的村民土地的权属纠纷

在上个世纪 80 年代后期, 我国大力发展乡村集体经济, 比如兴建村属经济林场、园林苗圃、鱼塘等, 各种企业需要大量使用集体土地, 村集体就必须从农民手中收回部分承包土地, 那么农民就不再承担该地所分摊的税费任务, 这样一来, 当时在一定程度上也减轻了农民负担。但在国家惠农政策实施以后, 国家免除了农业税, 原有的土地不再需要向国家缴纳税费, 当初的农民开始想要回自己被村集体收回的土地, 当村集体无法将已经承包出去的土地归还给农民, 农民与村集体之间的土地纠纷就在所难免。

3. 城乡结合部集体土地个人权属纠纷成因分析

3.1. 没有法律基础的历史原因

我国农村集体土地权属纠纷, 追根溯源, 就是基于社会经济落后时期的简单“合作化”, 没有法律依据和有效条文约束的“三包四固定” [7], 村级领导对农村“无主地”的随意分配, 或者对无主地谁先占、谁先开发利用就归谁所有的“习惯法”无法律意识所造成的恶果。而根据法律条文, 当时的所谓“无主地”不存在真的无主, 甚至当时所有的集体用地, 都基本没有土地权属文件, 应当列入统一的村集体用地。

随着人口的增长和社会经济的持续发展, 城郊结合部大部分用于项目建设或资源开发使用, 这些规模开发的土地价格飙升, 也带动了周边小面积地块价值的提升, 于是人多地少的矛盾日益突出, 许多以前的未利用地或“无主地”便成为村集体、企业和村民争夺的焦点[8]。

3.2. 经济技术和开发手段、工具落后的原因

前文提及的村边、河边和山边的荒地、坡地、滩涂, 就是由于社会经济尚未得到发展, 同时农业用地尚未需要, 而且小型的开垦的工具也无法对这些荒地、坡地、滩涂进行开垦, 后来随着社会经济发展和人口发展的需求, 加上开垦需要用的大型机械的发展, 才可能对这些荒地、坡地、滩涂进行开垦利用, 从而导致了新垦土地的权属纠纷。

3.3. 土地权属界址模糊

农村集体土地的耕作在一定范围内是没有明确的界址的, 一般以原有的田埂为界址进行承包分配,

而且以前的测绘手段和测绘技术落后，村集体记载的面积和界线都不是十分准确的，故而引发许多户与户之间因一条水沟、一条田埂、一条木界桩等不太明确因素产生权属界址纠纷[9]。

我国于1989年开始大范围统一办理集体土地使用证，发证率达百分之九十以上。由于办证人员的素质参差不齐，涉及范围广，办错证、漏办证等情况普遍存在，特别是已办理的土地使用证中宗地红线图里面的四周界址更加模糊不清晰，为后续土地权属纠纷埋下隐患[10]。

3.4. 集体经济发展的遗留问题

正如上面第5种纠纷，是由于在农村税费改革前农村发展集体经济临时收回的土地，在国家实行农村税费改革后免除了土地税费，农民想要回原先临时收回的土地，产生了权属纠纷，悬而未决的案件较多[11]。

以上几种城乡结合部的农村土地权属纠纷成因，给土地权属确权带来许多矛盾、冲突和混乱，最典型的表现就是当地政府与法院在农村土地权属确权问题上认识的不一致。

4. 城乡结合部个人之间集体土地权属纠纷调处对策

正确确定农村土地权属，是完善农村土地产权制度，遏制农村集体土地权属纠纷、促进农村社会和谐发展，推进乡村振兴战略实施的重大举措。

4.1. 实施更大范围的集体所有制土地确权工作

对于城乡权属不清的集体所有制土地，国家实行土地确权颁证工作后，将会非常有利于确定土地权属，保障社会稳定和经济发展。但是，现阶段实行的农村土地确权颁证工作只是先行进行水田和住宅部分的确权，旱地和前文阐述的“无主地”部分，则没有进行确权颁证工作，而事实上许多过去的旱地和“无主地”，现在早已经用于高效水果种植、作为集体企业服务和建设用地，所以要尽快全面铺开和完善所有集体土地确权登记工作。

4.2. 建立自行协商机制，化解小规模纠纷

对于规模不大的小范围纠纷，比如几十公分的界线争议，创新实施自行协商机制，各地可以根据当地的实际情况，设立自行协商解决纠纷的框架范围，由纠纷双方当事人自行协商解决，管理部门不介入处理，由双方当事人在平等和自愿的基础上，直接进行磋商，就争议的问题达成一致，自行解决纠纷，再进行登记确权。协商方式不仅便于直接、及时沟通，快速解决问题，而且有利于节约政府的行政管理成本、司法审判成本和社会资源。

4.3. 新旧方法结合，建立长效调处工作机制

在问题较多的大城市周边，以街道办为实施主体，建立专门的土地权属纠纷临时调处机构，或者利用原有的一些相关临时机构，一方面坚持传统的专人专项负责，建立调处工作激励机制、专人负责制度、定期会商制度、限时办结制度和责任追究制度，定期或不定期举办土地权属纠纷调处业务知识培训班，对调处人员进行法律法规及政策的学习，研读案例，交流经验，提高整个调处队伍的综合水平。另一方面，探索建立土地权属争议临时调处项目团队制度，对一些价值总量较大、区域范围和影响较大的争议和纠纷，由有关部门牵头组成类似于科技项目成果鉴定的方法，抽调有关方面的人员，包括领导、社会学家、律师、工程师、会计等，组成一事一议的临时调处工作小组，仅对一起争议和纠纷实行调处，提高土地权属争议调处规范化水平，加大争议和纠纷调处的目标针对性，及时规范地开展疑难和大范围的土地纠纷调处工作行为，形成新旧方式结合的长效纠纷调处工作格局和工作机制。

4.4. 实施有效的事前和事中司法干预

处理土地权属争议和纠纷是一项政策性、法律性极强的工作，涉及面广、难度大，影响的区域范围也广，影响的时间段也长。合情合理合法地处理得当，可以切实解决很多相关的社会矛盾，对稳定社会秩序起到积极的作用，但如果任何一个环节处理得不好，有可能双方都对处理结果不满意，反而人为地增加了矛盾的复杂性。在处理土地权属争议和纠纷时，在加强土地权属纠纷方面的法律、法规以及政策宣传的同时，在有可能的情况下采取事前介入，先由当事人主动提出处理申请，而且提供出有关有效的依据材料，这会给调处部门在调查取证等减小范围，从而快速作出该宗土地权属纠纷的确权。在无法有效解决纠纷的情况下，及时进入司法裁决的阶段，尽快解决城乡结合部土地权属争议和纠纷。

5. 结论和讨论

5.1. 结论和建议

作者针对城乡结合部个体集体土地纠纷存在的问题和成因，结合当今城乡结合部作为城镇化发展和乡村振兴发展战略实施的排头兵的农村工作特点，得出了处理城乡结合部个体集体土地纠纷的几种意见和建议：实施更大范围的集体所有制土地确权工作，建立自行协商机制，化解小规模纠纷，新旧方法结合，建立长效调处工作机制，实施有效的事前和事中司法干预等四种，可以为调节和处理有关问题提供理论参考意见。

5.2. 问题和讨论

尽管作者就城乡结合部个体集体土地纠纷存在的问题和成因，提出了一些解决和调处的方法和建议，但是随着城乡结合部作为城镇化发展和乡村振兴发展战略的前沿阵地，城乡结合部位作为承接城乡区域发展的重要区域，新问题也会不断增多，比如城乡结合部的开发区、区中区、街道办等部门，根据政策的变动，许多部门的成立、撤并频繁带来的人员更迭频繁，对这种土地纠纷的调节工作会带来很大的困难和变数，需要我们进一步的思考，提出有效的工作管理措施。

另外，城郊结合部位还有许多废弃厂房、废弃林地、废弃鱼塘等交叉边角土地，一直没见有文献资料提到过，这些遗留土地权属的处理，也需要进一步的研究和探讨。

参考文献

- [1] 蒙壮强, 雷敏. 处理农村“三大纠纷”的六项举措[N]. 广西法治日报, 2014-02-27.
- [2] 韩长赋. 中国农资[M]. 北京: 中华全国供销合作总社, 2017.
- [3] 赵东辉, 伍春娇. 当前农村土地权属纠纷的成因及解决对策[J]. 决策与信息旬刊, 2016(3): 258-258.
- [4] 项学江, 王学博. 浅议城乡结合部土地管理问题[J]. 山东国土资源, 2015(5): 20-21.
- [5] 谢一鸣. 农村土地权属纠纷的现实困境及对策分析[J]. 广东土地科学, 2015, 14(5): 44-48.
- [6] 中国国家国务院. 国务院关于开展第三次全国土地调查的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-10/16/content_5232104.htm, 2017-10-8.
- [7] 中国国家国务院. 农村人民公社工作条例修正草案及四固定[Z]. 北京: 中国国家国务院, 1961-6-15.
- [8] 冯文玲. 对何发展壮大农村集体经济的思考[J]. 农村经济与科技, 2015, 26(6): 204-206.
- [9] 陈德凡, 张孝成. 浅谈权属界址点测量方法与精度分析[J]. 科协论坛, 2007(4): 212-213.
- [10] 刘燕. 由房地产权登记谈不动产统一登记制度[J]. 中国土地, 2006(1): 18-20.
- [11] 王伟兵, 贺俊程. 农村集体经济留用地开发问题研究[J]. 当代经济, 2015(10): 66-68.

知网检索的两种方式：

1. 打开知网页面 <http://kns.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbPrefix=WWJD>
下拉列表框选择：[ISSN]，输入期刊 ISSN：2332-7901，即可查询
2. 打开知网首页 <http://cnki.net/>
左侧“国际文献总库”进入，输入文章标题，即可查询

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：ulu@hanspub.org