

Study on Rural Land Contractual Management Right Brought into Real Estimate Unified Registration—A Case Study of Jintan District of Changzhou City

Wen Wang^{1,2}, Lixing Wang^{1,2}, Liangming Xiao^{1,2}

¹Changzhou Land and Resources Service Center, Changzhou Jiangsu

²Jintan Branch Bureau of Changzhou Land and Resources Administration, Changzhou Jiangsu

Email: wangziwei1024@vip.qq.com

Received: Oct. 27th, 2017; accepted: Nov. 18th, 2017; published: Nov. 22nd, 2017

Abstract

Real estimate unified registration interim regulation and implementation rules clearly confirm that land contractual management right is included in real estate rights. It should be brought into real estimate unified registration. After the transition period of real estimate unified registration, rural land contractual management right registration is on the guidance of the Ministry of Land and Resources. From the perspective of responsible organization in countries or districts and in the base of local conditions, this paper makes work thought studies on rural land contractual management right involved in real estimate unified registration on four aspects of jurisdiction situation, service integration, information system construction and difficulty analysis.

Keywords

Rural Land Contractual Management Right, Real Estimate, Organization Service Integration, Information System Construction

农村土地承包经营权纳入不动产统一登记探讨——以常州市金坛区为例

王 文^{1,2}, 王立兴^{1,2}, 肖亮明^{1,2}

¹常州市国土资源服务中心、江苏 常州

²常州市国土资源局金坛分局, 江苏 常州

Email: wangziwei1024@vip.qq.com

收稿日期: 2017年10月27日; 录用日期: 2017年11月18日; 发布日期: 2017年11月22日

摘要

不动产登记暂行条例及其实施细则明确土地承包经营权属于不动产权利，应当纳入不动产统一登记。不动产登记过渡期后，由国土资源部负责指导农村土地承包经营权登记工作。文章从县(区)职责机构的角度出发，结合地区实情，如何实现土地承包经营权确权登记向不动产统一登记过渡，从辖区现状、机构业务整合、信息系统建设、难点分析等四方面探讨农村土地承包经营权纳入不动产统一登记的工作思路。

关键词

农村土地承包经营权，不动产，机构业务整合，信息系统建设

Copyright © 2017 by authors 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

农村土地承包经营权确权登记颁证工作是对农村土地二轮承包的规范和完善，是提升农村土地承包管理服务水平的重要手段，目前主要由农业管理部门负责。自 2011 年全国试点启动以来，历年的中央 1 号文件都提到农村土地承包经营权确权登记颁证工作，其中，2012 年中央 1 号文件明确指出用五年的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面积不准、四至不清等问题，并确定了 105 个确权登记颁证试点区。至 2015 年该项工作全国全面开展，预计本年内将完成全国两千多个县的确权登记颁证工作。

不动产统一登记是物权法确立的重要物权制度，《不动产登记暂行条例》第五条明确规定，耕地、林地、草地等土地承包经营权属于不动产权利，应当纳入不动产统一登记。针对农村土地承包经营权登记，其实施细则明确了“不动产登记过渡期内，农业部会同国土资源部等部门负责指导农村土地承包经营权的统一登记工作，按照农业部有关规定办理耕地的土地承包经营权登记。不动产登记过渡期后，由国土资源部负责指导农村土地承包经营权登记工作。”的登记原则。

因此，本文针对不动产登记过渡期后，如何将县区级农村土地承包经营权纳入不动产统一登记进行了探讨。

2. 金坛区农村土地承包经营权登记现状

2014 年，江苏省人民政府在全省 13 个地级市选择了具有典型性的县(市)作为土地承包经营权确权登记颁证试点单位，意在通过县(市)的具体操作，探索适合不同地区基于二轮承包成果的确权方法，从而指导全省的工作。2014 年 5 月，金坛区被确定为全省“农村土地承包经营权确权登记颁证”试点单位后，以“整县推进”的方式开展该项工作。

截止今年 3 月，全区 85 个行政村(含 3 个涉农社区)的 1076 个村民小组全面开展了确权登记颁证工作。全区应确权农户 95,069 户，已签定土地承包合同 92,639 户，占承包农户的 97.4%；已集中打印土地承包经营权证书 89,466 本，占应打印证书的 96.5%，证书入户达 83,345 本，85 个村的经营权证入户率已达 93% 以上。85 个村档案资料整理已经符合信息化扫描要求，71 个村资料信息化扫描结束，5 镇 44 个村的区级验收已经完成。

经调查确权, 涉及耕地面积 43.48 万亩, 地块 14.9 万块。其中, 农户承包地面积 28.17 万亩, 实测面积 33.08 万亩; 同时, 金坛区创新确权工作, 同步完成实测集体资源性面积 9.05 万亩, 集体资源性资产发包收益利润分配到户面积 3.8 万亩。

通过上述工作, 金坛区已妥善解决农户承包地面积不准、四至不清等问题, 实现对二轮承包成果的延续, 建立了全区农村土地承包经营权数据库、管理系统及档案系统, 具备了纳入不动产统一登记的基础性条件。

3. 机构业务整合探讨

3.1. 机构整合探讨

金坛区于 2016 年 5 月组建成立了常州市不动产登记交易中心金坛分中心, 整合了住建(房管)部门和国土部门的房产土地登记职能及部分交易职能, 基本实现了国土、房产不动产登记业务的集中办理。同时依托各镇区国土资源中心所, 设立了不动产登记业务受理窗口, 归口不动产登记交易中心管理, 方便了相关业务在基层的受理, 极大的方便了业务办理流程。

而农村土地承包经营权登记职能仍相对分散, 县区级层面由农工办协调辖区内农村土地承包经营权确权登记颁证工作的业务指导及推进, 并负责登记颁证过程中的审核和印章管理; 镇(街道)级农经部门全面负责各项工作的协调, 并对申请材料进行初审、报送, 制作农村土地承包经营权登记簿, 以及土地承包经营权证的缮证、发放; 村委成立工作组, 负责做好农村土地承包经营权确权登记颁证过程中的具体工作, 包括入户调查的审核、农村土地承包经营权属材料的整理等。业务办理组成机构不具备垂直管理的条件, 不利于登记业务工作的协调及管理, 在业务办理过程中容易出现“中梗阻”。

按照统一登记机构的原则, 充分利用现有资源, 将不动产登记职责统一到一个部门, 建议剥离区农工办主导承担的农村土地承包经营权登记职能, 相应职能人员编制统一划转至常州市不动产登记交易中心金坛分中心, 承担业务职责的相关人员可按照人随事走与本人自愿相结合的原则进行划转[1]。同时适当增加部分编制, 用于充实镇区基层专项登记工作人员, 实行“一站式”服务, 减少办理环节, 保障农村土地承包经营权统一登记工作的有序开展。

3.2. 业务整合探讨

根据《国务院机构改革和职能转变方案》和国务院第 31 次常务会议精神, 不动产统一登记要着力解决登记机构、登记簿册、登记依据和登记平台不统一的问题。以金坛区为例, 本次确权登记颁证工作主要由区农办和区国土局作为共同主体实施, 在业务标准、数据标准等方面进行了较好的衔接, 为建立统一的不动产登记信息管理基础平台、实现信息共建共享奠定了基础; 但是由于登记机构、登记依据、登记业务及运行模式的差异, 与真正实现统一登记尚有一定差距。

3.2.1. 登记业务整合

现有不动产登记业务包括首次登记、变更登记、转移登记、抵押登记、注销登记、其他登记等, 而农村土地承包经营权登记还涉及到退出、互换、转包、出租、转让、入股等业务内容。因此, 将农村土地承包经营权纳入不动产统一登记, 需以不动产登记流程、业务为基础, 逐步梳理农村土地承包经营权各主要业务流程及其细化分类, 并逐个规范到不动产统一登记的标准化流程, 实现农村土地承包经营权登记业务向不动产统一登记的过渡[2]。

3.2.2. 登记平台整合及信息系统建设

依托金坛区原有的地籍管理信息数据及房产管理信息数据, 常州市不动产登记交易中心金坛分中心

通过技术支撑单位开发,已形成了由权籍管理信息系统、档案管理信息系统、不动产统一登记系统构成的不动产统一登记平台,经过近一年的运行及完善,基本具备了日常登记管理业务的各项需求,并为将来耕地、林地、草地等土地承包经营权纳入不动产统一登记做好了准备。

在江苏省全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作的进程中,金坛区按照上级部署,已采购农村土地承包经营权调查建库及业务管理系统软件。由于农业主管部门在信息化建设方面相对落后,系统软件平台在应用过程中存在诸多缺陷,其在数据组织管理、更新、共享等方面存在的问题,不利于“部-省-市-县”四级网络化管理维护。同时,现有业务管理系统的功能尚不能满足农村土地承包经营权退出、互换、转包、出租、转让、入股等多样化的业务流程。

在此建议常州市不动产登记交易中心金坛分中心在现有统一登记平台的基础上,尽早理清农村土地承包经营权相关业务、数据和流程,实现业务管理系统的衔接。在此基础上,开发完善不动产管理信息系统,从而详细、真实的记录农村土地承包各项业务信息,实现相关信息的汇总、查询和分析。避免农村土地承包经营权管理信息长期得不到正常维护而失真失实,确保不动产统一登记管理信息系统科学可靠、互通共享、利于监管。

3.2.3. 登记数据整合

不动产登记以宗地为单元,将相同宗地的所有不动产权利记录到同一个登记簿,以每个不动产权利为基本登记单元,用不动产单元号标识。农村土地承包经营权以承包地块为单元,同一权利人的登记簿上记载着其所有地块信息,用承包地块代码标识。将农村土地承包经营权登记簿纳入不动产统一登记,需以不动产登记簿为基准,将承包地块编码转换为不动产单元编码,并完善宗地基本信息、登记信息、宗地附图及承包地块分布图。

不动产单元采用7层28位层次码结构,由行政区划、地籍区、地籍子区、宗地特征码、顺序号、定着物特征码、定着物单元编号构成。承包地块代码由19位数字构成,前14位是发包方代码,后加5位系列顺序码。在本轮农村土地承包经营权确权登记颁证工作中,数据建库相关工作由区国土资源局组织实施,在基础数据方面进行了较好的衔接,发包方代码的前12位与不动产单元前3层代码完全一致,将农村土地承包经营权纳入不动产统一登记进行编码对应时,只需将不动产单元代码扩充吸纳发包方代码中的2位组级代码,并补充完善承包地块的宗地特征码和定着物代码,即可实现两者编码的统一。

对于建成的金坛区农村土地承包经营权确权登记颁证数据库,需进行数据完整性、准确性、一致性检查,依据不动产统一登记数据库标准,建立映射关系模型,提取、转换、补录不动产登记信息,梳理数据之间的逻辑关系,最后建立与图形的空间对应关系,形成符合不动产统一登记数据库标准要求的不动产统一登记信息数据库。

4. 难点分析

4.1. 登记依据的确立

相较于实施并完善了近30年的土地、房产登记法规规章,针对农村土地承包经营权登记制定的法律规章相对滞后、存在空白,与前者存在一定差距。农村土地承包经营权的权利设立、转移、变更等环节缺乏较完善的法律规章支撑,需要在顶层设计中加以完善[3]。建议省级以上行政主管部门通过选择基础数据条件较好,地方政府支持力度较大,农村土地承包经营权业务具有典型性的地区进行针对性的统一登记试点、总结,不断发现过渡期衔接过程中出现的问题和难题,采用制定法律法规、政府规章等多种途径探索解决措施,消除制度壁垒,完善登记依据,实现农村土地承包经营权向不动产统一登记过渡的顺利衔接。

4.2. 找准与“三权分置”的平衡点

按照稳定土地的承包权，放活土地经营权，通过农地流转实现土地资源的优化配置的中央精神，农村土地实现了所有权、承包权、经营权的三权分置。于金坛而言，借助该政策我区建设完成了薛埠镇上阮村、朱林镇黄金村等一批高效、生态农业园，极大的推动了现代农业的发展，也实现了农村经济组织与农民的增产增收。

同时，在现实条件下，“三权分置”与确权登记的落脚点也存在一定偏差[4]。一是确权登记要求尽可能的理清承包地块的位置、四至、面积等信息，而“三权分置”产生的结果的分散农地向规模化、集中化趋势发展，使得各承包户土地界线不清。二是随着流转的全面展开，金坛全区累计流转土地面积 31.91 万亩，涉及农户 9.23 万户，占耕地总面积的 74%。“确权不确地”、“不明确四至”将导致个体农户享有的承包经营权中承包权与经营权不能自然分离，意味着“确权不确地”的农地将不能由农户自由决定是否流转，其收益取决于集体流转的收益。三是承包经营权客体虚化不特定，易导致农用地的用途改变，耕地面积减少，仓库、厂房、设施用地，使得非农化风险加大进而危及生态安全和土地安全。高效农业一旦因不能产生收益而退出，承包户租金不到位、恢复耕种难度大等损害农民土地权益的风险就会加大。

在顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿的基础上，应完善农村土地“三权分置”办法，完善农村土地承包经营权统一登记，加强风险防控法律制度的制定[5]。

5. 结束语

本文基于金坛区不动产统一登记及农村土地承包经营权管理现状，对辖区内农村土地承包经营权纳入不动产统一登记进行了初步探讨，可作为我区实施不动产统一登记体系、实现不动产登记“四个统一”提供参考。

参考文献 (References)

- [1] 黄云, 束平, 郭斌. 农村土地承包经营权纳入不动产登记整合思路[J]. 中国国土资源经济, 2016, 29(4): 64-67.
- [2] 杨树凌. 土地承包经营权如何纳入统一登记[J]. 中国土地, 2014(5): 23-24.
- [3] 詹长根, 吴艺, 涂李蕾, 等. 我国不动产登记制度若干问题浅析[J]. 中国国土资源经济, 2015, 5(2): 31-34.
- [4] 申惠文. 法学视角中的农村土地三权分离改革[J]. 中国土地科学, 2015(3): 39-44.
- [5] 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.

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: 2324-7908, 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: ssem@hanspub.org