

TUDI ZHENGZHI QUANSHU GUANLI YANJIU

TUDI ZHENGZHI XIANGMU QUANSHU TIAOZHENG DIAOCHA JI DIANXING ANLI FENXI

# 土地整治权属管理研究

## ——土地整治项目权属调整调查及典型案例分析

» 国土资源部地籍管理司 国土资源部土地整理中心 编著



地质出版社

# 土地整治权属管理研究

——土地整治项目权属调整调查及典型案例分析

国土资源部地籍管理司 编著  
国土资源部土地整理中心

地质出版社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地整治权属管理研究：土地整治项目权属调整调查及典型案例分析 / 国土资源部地籍管理司，国土资源部土地整理中心编著. —北京：地质出版社，2010.7

ISBN 978-7-116-06730-1

I. ①土… II. ①国…②国… III. ①土地整理—研究—中国 IV. ①F323.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 132431 号

---

责任编辑：蔡莹 何蔓

责任校对：杜悦

出版发行：地质出版社

社址邮编：北京海淀区学院路 31 号，100083

咨询电话：(010) 82324519 (办公室)；(010) 82324580 (编辑室)

网 址：<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱：[zbs@gph.com.cn](mailto:zbs@gph.com.cn)

传 真：(010) 82310759

印 刷：北京天成印务有限责任公司

开 本：889mm × 1194mm 1/16

印 张：17.25

字 数：500 千字

版 次：2010 年 7 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价：68.00 元

书 号：ISBN 978-7-116-06730-1

---

(如对本书有建议或意见，敬请致电本社；如本书有印装问题，本社负责调换)

# 编辑委员会

编委会主任 高延利 吴海洋  
编委会副主任 郟文聚 徐雪林 孙建宏 孟宪素  
执行主编 高世昌 叶艳妹  
课题组人员 孟宪素 吴次芳 叶艳妹 王亦白 王长江  
高世昌 刘昊博 张 燕 刘 飞 李少帅  
周 同 翟 斌 徐 露

## 参加调查主要人员

北 京 市	王 瑾	王 兵	孙立钢	刘海鹏	李永川
	刘志伟	高联合	于昌龙	于洪宇	于 涛
河 北 省	牛魁斌	高福信	李金鹿	王 伟	蔡作陆
	刘国珍	杜长友	张志谭	赵维全	
山 西 省	刘晓虹	陈建设	丁学智	崔志标	崔 健
	刘 琪	张祥民	宁金维	李 宽	
内 蒙 古 自 治 区	赵利利	孔志浩	于晓玲	李立强	杜文雯
	呼 和	杜 梅	秦朝阳	冀文金	金 波
辽 宁 省	才东华	李虹晔	赵 亮	刘 刊	李彦辉
	姜国勇	马红敏	张 昕	文怀伟	韩学君
吉 林 省	李大林	王建平	孙 英	王常宇	王 丽
	孙 丽	李冬梅	王清海	谷 伟	王文刚
黑 龙 江 省	张宇光	韩 伟	唐文正	张春女	任大光
	朱 博	袁 媛	付 砚	同之杰	李亚春
江 苏 省	施振斌	王顺祥	宋玉树	张明学	沈雪梅
	陆忠义	张庆洪	宗国军	谢剑英	张科明
浙 江 省	罗进荣	黎增锋	沈志勤	章岳峰	张艳彬
	何佑勇	徐祖煌	朱锦尉	陈新民	汤明伟
安 徽 省	胡雪松	徐亚明	刘 瑞	王 森	
福 建 省	郑忠光	黄景恩	林常永	陈 春	蓝汉泉
	陈仁弟				
江 西 省	钟致平	赵建宁	曾 珩	刘德耀	黄文芳
	曾 涛	郑楚亮	夏 昆	李先震	陈振华
山 东 省	董晓亮	刘晓丽	赵鲁全	王晓芳	石业迎
	许 鹏	张如春	巩晓丽	李 威	赵 静

河	南	省	陈新中	杨新民	李鸣慧	黄 燕	岳晓云
			何同舟	王 芳	郭 宇	余 新	陈志伟
湖	北	省	王世新	詹发友	周 岚	原国华	杨 莹
			阚西浔	张曙岷	袁誉刚	沈大俊	饶婧璟
湖	南	省	刘 斌	杨利民	罗 虹	曹湘潭	王志成
			陈 刚	张惠萍	谢 晖	唐 晖	肖 桢
广	东	省	朱石济	李 宽	周东森	毛兴民	崔 军
			林少波	吴伟琦	丘 强	朱建新	黄先泳
广	西	壮	曹国生	耿桂芬	赵东军	叶宗达	冯菊明
自	治	区	徐航建	旭 原	单海涛	江海斌	林忠祿
海	南	省	吴金临	孙善芳	尧德明	蔡清香	王文秀
			王春常	王培寿	胡祖云		
四	川	省	唐 明	解晓宏	金小翠	罗旭刚	赵 涛
			周佳松	唐 静	朱 婧	赵 茵	王 晓
重	庆	市	王 鉴	李 萍	甘 露	陈治全	孔 飞
			张 黎				
贵	州	省	龙涛涛	司泽宽	汪雪莎	路晓霞	彭 毅
			周洪波				
云	南	省	刘语旺	尚 彦	李玉香	杨家祥	李霖照
			杨顺平	李海林	董向阳	夏柏林	
陕	西	省	孟建新	张希来	鲁 凡	李 荣	冯小龙
			刘永鹏				
甘	肃	省	尚可明	李玉宽	郭茂生	丁建宽	邱晓峰
			姬续存	张昌平			
青	海	省	王万库	史 德	檀 萍	刘长义	蔡 珍
			王占全	谢吉才	喇 成	祁进贵	张得林
宁	夏	回	李兆龙	孙丽娟	赵 炎		
自	治	区					
新	疆	维	冯军江				
吾	尔	自					
治	区						

# 前 言

我国开展农村土地整治已经上升为国家层面的战略部署，正式写入了中共中央文件和政府工作报告中。2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：“大规模实施土地整治，搞好规划、统筹安排、连片推进，加快中低产田改造。”《中共中央、国务院关于2009年促农业稳定发展农民持续增收若干意见》也提出：“大力推进土地整治，搞好规划，统筹安排土地整理复垦开发、农业综合开发等各类建设资金，集中连片推进农村土地整治，实行田、水、路、林综合治理，大规模开展中低产田改造，提高高标准农田比重。”2009年国土资源部《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》对开展“土地整治示范工程”建设作出了具体部署。土地整治已成为坚守18亿亩“耕地红线”、保障国家粮食安全、促进社会主义新农村建设和土地资源节约集约利用的重要平台与手段。

权属调整是土地整治工作不可逾越的重要环节，是一项政策性强、涉及面广、利益敏感的社会行为。在土地整治过程中，按照规划设计方案，对低效和不合理利用的土地进行权属关系调整，提高土地利用效率，为土地规模化、产业化经营创造条件，促进土地资源节约集约利用。它是土地整治区别于其他农田水利设施工程建设的重要标志，也是土地整治的核心竞争力所在。土地平整、地块归并和土地重新分配，必然涉及到参与土地整治各方的切身利益。经过10年的发展，我国土地整治已从单纯的农用地和分散土地整理，逐步转向农用地、农村建设用地、国有土地综合整治，以及实施国家或省级重大土地整治工程建设阶段，逐步走向统筹规划、集中连片或整村推进，着力优化农村用地利用结构上来。一个项目区内的土地权属主体、权属关系、权益类型必然越来越复杂，这就使得权属调整工作与农村社会稳定和土地整治事业的健康发展息息相关。

西方发达国家或地区制定了较为完善的土地整治法律法规，并随实践的发展进行多次修改。德国、荷兰颁布了《土地整理法》和《土地开发法》，日本颁布了《耕地整理法》，我国台湾地区也制定了《农地重划条例》等。在土地整治法律法规中，对权属调整工作涉及的土地权属调查、测量、质量评价、土地分配和登记等各个工作环节，制定了明确的程序、方法和技术标准，保证了权属调整工作依法进行，有效地维护被调整人的合法权益。如德国一个土地整治项目前后约需花费12~15年时间，但权属调整时间大约占7~8年，并贯穿于土地整治全过程。权属调整工作具有程序复杂、工作量大、协调或争议处理费时等特点。我国土地整治虽然具有较为悠久的历史，可以追溯到西周时期，但现行法律意义上的土地整理，是20世纪末才开始的，土地整治法律法规还处于建设之中。

国土资源部高度重视土地整治权属管理工作。1999年以来，国土资源部土地整理中心对土地整治权属管理有关问题进行了不间断的研究。2002年，完成了《我国土地开发整理权属管理研究》、《国外及我国台湾地区农地整理中的权属管理》和《农村土地开发整理权属管理暂行规定》3个专项研究。在此基础上，2003年，制定了《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》（国土资发〔2003〕287号）。这是我国第一个专门针对农村土地整治权属管理工作的规范性文件，对土地整治权属管理工作起到了很好的规范作用。2004年，为了规范和完善农村土地整治权属管理工作行为，编制了《农村土地开发整理权属管理操作手册》（以下简称《手册》），对土地利用和权属现状调查、权属调整方案制定和土地变更登记等环节做了较为明确的规定，

进一步细化了《关于做好土地开发整理权属管理工作的意见》，并将土地权属调整方案、维护农民权益等要求纳入2004年国土资源部出台的《土地开发整理若干意见》中。2005年，国土资源部围绕土地整治权属管理相关问题，组织了广泛的调查研究，进一步完善了《手册》。2006年，在全国有12个省份开展了《手册》应用试点，取得了丰硕的成果。2007年，安排了《土地开发整理权属争议情况调查和土地产权体系建设》研究工作。这些专项研究成果，为完善土地整治权属管理政策提供了科学的依据，在土地整治权属管理实际工作中发挥了重要的指导作用。

在多年土地整治权属管理研究成果的基础上，国土资源部在2008年大调查项目中，专项安排开展“土地开发整理和置换中的权属调查”任务。在国土资源部地籍管理司的指导下，国土资源部土地整理中心具体组织，浙江大学东南土地管理学院协作，全国有28个省（区、市）国土资源厅和土地整理机构参与了调查工作，参与人员达1000多人。本次调查全面摸清了近10年来我国新增建设用地土地有偿使用费为主安排的土地整治项目权属调整情况，了解了各地权属调整的做法与典型经验，深入分析了土地整治权属调整与权益维护方面存在的主要问题，提出了加强土地整治权属管理相关政策和法律法规建设的措施。调查成果包括两个部分：第一部分为土地整治权属调整调查总报告，第二部分为各省权属调整调查分报告（排版顺序以各省提交时间为准），第三部分为部分省份权属调整典型案例。为了便于大家学习和参考，在调查成果后面，附上了《农村土地开发整理权属管理操作手册》和有关文件。

土地整治权属管理研究工作得到了各级领导的大力支持。多年来，在樊志全、高向军、郑凌志、范树印、赵龙、佟绍伟、彭群、姜栋、苏强、扈传荣、黄亮等同志的指导或直接参与下，完成了多个专项研究。此次调查工作得到了地方各级国土资源行政管理部门和土地整理机构的大力支持，在时间紧、任务重的情况下，抽派业务骨干开展调查工作，完成了大量的调查与统计任务。在此，对长期以来关心和支持土地整治权属管理研究工作的领导、专家、学者，以及参加本次调查工作并付出辛勤劳动的工作人员表示衷心的感谢！

调查成果可供土地整治权属管理政策制定、开展权属调整工作和学术研究作参考。该成果的取得，课题组人员虽然尽了很大的努力，但还是初步的，有待于进一步深化和完善，不足之处，恳请广大读者批评指正。

编委会

2009年12月25日

# 目 录

## 第一部分 土地整治权属调整调查总报告

一、调查目的与意义 .....	(3)
(一) 全面掌握情况, 促进权属调整经验转化为制度性成果 .....	(3)
(二) 充分发挥权属调整作用, 努力提升土地整治工作成效 .....	(3)
(三) 着力规范权属调整行为, 切实维护农民合法权益 .....	(4)
(四) 找准存在的问题, 为加强权属调整工作提供科学依据 .....	(4)
二、全国项目权属调整概况 .....	(5)
(一) 项目概况 .....	(5)
(二) 权属调整概况 .....	(6)
三、权属调整做法与经验 .....	(7)
(一) 权属调整对象与主体 .....	(7)
(二) 权属和利用现状确定 .....	(9)
(三) 土地权属调整的原则 .....	(11)
(四) 土地权属调整的程序 .....	(13)
(五) 权属调整类型和做法 .....	(15)
(六) 土地权属调整的模式 .....	(17)
(七) 公众参与情况 .....	(18)
(八) 权属调整的异议处理 .....	(19)
(九) 权属调整的基本经验 .....	(20)
四、权属调整存在的主要问题 .....	(21)
(一) 权属调整政策法规缺失 .....	(21)
(二) 权属调整程序不够规范 .....	(22)
(三) 权属调整技术支撑缺乏 .....	(22)
(四) 权属调整工作经费不足 .....	(22)
(五) 地籍资料现势性不强 .....	(22)
(六) 权属调整宣传力度不够 .....	(22)
(七) 其他相关问题 .....	(23)
五、加强权属调整工作的措施 .....	(23)
(一) 加强权属调整法制建设 .....	(23)
(二) 完善权属调整相关政策 .....	(23)
(三) 确立土地权属调整模式 .....	(24)
(四) 推进权属调整技术研究 .....	(24)
(五) 切实加大公众参与力度 .....	(24)



(六) 落实工作经费与人员 .....	(24)
(七) 开展权益维护研究 .....	(25)

## 第二部分 土地整治权属调整调查分报告

云南省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(29)
山东省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(37)
广西壮族自治区土地开发整理权属调整调查报告 .....	(45)
北京市土地开发整理权属调整调查报告 .....	(52)
湖北省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(55)
吉林省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(64)
辽宁省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(71)
新疆维吾尔自治区土地开发整理权属调整调查报告 .....	(76)
江苏省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(82)
浙江省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(87)
陕西省土地开发整理项目权属调整调查报告 .....	(90)
福建省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(95)
安徽省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(99)
甘肃省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(103)
广东省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(109)
河北省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(113)
湖南省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(119)
四川省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(122)
重庆市土地开发整理权属调整调查报告 .....	(127)
江西省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(132)
河南省土地开发整理权属调整调查情况报告 .....	(140)
海南省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(144)
青海省土地开发整理权属调整调查情况报告 .....	(149)
内蒙古自治区土地开发整理权属调整调查报告 .....	(152)
黑龙江省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(156)
贵州省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(159)
宁夏回族自治区土地开发整理权属调整调查报告 .....	(163)
山西省土地开发整理权属调整调查报告 .....	(165)

## 第三部分 土地整治权属调整典型案例

云南省玉溪市华宁县青龙镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(169)
山东省潍坊市寒亭区泊子乡荒碱地开发项目权属调整典型案例 .....	(173)
广西壮族自治区武鸣县双桥镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(176)
北京市房山区张坊镇国家投资土地整理项目权属调整典型案例 .....	(179)
湖北省烟店镇辛榨乡（烟店片）土地整理项目权属调整典型案例 .....	(180)
吉林省敦化市黄泥河镇土地开发项目权属调整典型案例 .....	(182)

辽宁省锦州市黑山县镇安乡土地整理项目权属调整典型案例 .....	(187)
新疆维吾尔自治区尉犁县古勒巴格乡阿克其坎村等 5 个村基本农田 整理项目权属调整典型案例 .....	(189)
江苏省海安县雅周镇高沙土地整理项目权属调整典型案例 .....	(192)
江苏省赣榆县城头镇大沟头村等村土地整理项目权属调整典型案例 .....	(194)
浙江省临安市土地开发整理项目权属调整典型案例 .....	(196)
陕西省安康市汉阴县土地开发整理项目权属调整典型案例 .....	(201)
福建省永安市安砂镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(204)
安徽省淮北市濉溪县百善镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(208)
甘肃省义岗明星河滩土地整理项目权属调整典型案例 .....	(209)
甘肃省陇西县首阳镇水月坪村土地整理项目权属调整典型案例 .....	(210)
广东省河源市连平县田源、隆街镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(212)
湖南省宁乡县双江口镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(215)
四川省遂宁市射洪县太乙镇土地整理项目权属调整典型案例 .....	(217)
重庆市武隆县龙坝乡土地整理项目权属调整典型案例 .....	(220)
江西省共青开发区国家投资土地整理项目权属调整典型案例 .....	(222)
河南省邓州市龙堰等两个乡（镇）土地整理项目权属调整典型案例 .....	(224)
青海省互助县塘拉滩基本农田整理项目权属调整典型案例 .....	(227)
贵州省六盘水市六枝特区落别乡土地整理项目权属调整典型案例 .....	(230)
山西省香乐乡南官地村基本农田整理项目权属调整典型案例 .....	(232)

## 附 录

关于做好土地开发整理权属管理工作的意见 .....	(237)
农村土地开发整理权属管理操作手册 .....	(239)



# 第一部分

## 土地整治权属调整调查 总 报 告

---



土地整治的核心是土地利用关系的调整。它涉及土地所有权、使用权等多种权属关系的调整,涉及被调整人权益维护与农村社会稳定,关系到被整理土地利用结构优化、土地利用效率提高和现代农业规模化和产业化经营等问题,关系到土地整治的最终成效。为全面掌握10年来我国土地开发整理权属调整情况,制定土地整治权属管理相关政策和法律法规,协调权属调整与《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国物权法》和《中华人民共和国土地管理法》之间的关系,规范土地整治权属调整行为,依法开展权属调整工作,促进土地整治事业健康发展,2008年,国土资源部在《国土资源大调查》中安排了土地开发整理权属调整专项调查工作(以下简称专项调查)。

2008年7月3日,由国土资源部地籍管理司(以下简称“地籍司”)和国土资源部土地整理中心(以下简称“部整理中心”)共同组织,召开了开展专项调查工作专家座谈会,讨论确定:调查时段自1998年7月1日至2008年6月30日,调查对象以新增建设用地土地有偿使用费(以下简称“新增费”)安排的国家和省级土地开发整理项目(以下简称“项目”)为主,并确定了调查指标。2008年11月12~14日,地籍司和部整理中心在北京共同举办了28个省(区、市)国土资源厅(局)地籍、耕保、整理机构业务骨干参加的专项调查培训班。培训班就开展权属调整专项调查的意义、内容、方法、质量控制、调查报告编写等进行了详细讲解,确保各地对专项调查工作认识一致、标准一致,力求做到全国同口径开展调查。在各地开展专项调查工作过程中,部整理中心先后两次发函,派出2个工作组对7个省份的专项调查工作进行指导。历时半年完成了调查任务,并经过认真梳理和分析,形成土地整治权属调整调查总报告。

这里需要说明的是本报告中涉及土地开发整理、土地整理复垦开发、土地整治3个概念,主要原因是我国土地整治事业处于快速发展阶段,其内涵也在不断拓展和丰富中,为了尊重历史和地方的习惯称谓,特别是分报告中典型案例名称,本报告沿用了上述3个概念,但所调查项目的实质属同一范畴。

## 一、调查目的与意义

### (一) 全面掌握情况,促进权属调整经验转化为制度性成果

权属调整是土地整治工作不可逾越的重要环节。10年来,我国土地整治行业行政主管部门和项目承担单位,以及县、乡(镇)人民政府、村集体组织等,在土地整治权属调整方面进行了积极的探索,做了大量的工作,取得了较为显著的成效。在土地整治权属调整的原则、程序、土地质量评价方法、权属调整方案编制、权属调整纠纷处理、群众工作经验等方面都形成了较为完善的成果,并在实践中发挥了积极的作用。

通过此次全面调查与深入研究,可以将各方面创造的成果、鲜活经验、典型案例收集起来,为我国土地整治权属调整工作提供实践支撑。特别是我国土地整治事业目前处于快速发展阶段,土地整治成为推进农村发展和社会主义新农村建设的平台和抓手,土地整治项目安排已经从零星、分散、小规模选点建设转向集中连片、整村推进发展,部分地方实施“全域规划、全域设计、全面整治”的模式,项目区土地权属调整工作越来越复杂、越来越困难,土地权属调整问题不断凸现出来,有的问题日趋尖锐,权属调整实际工作亟须相关理论、经验、法律法规和政策支撑。同时,也为学术界深入研究土地整治权属调整工作提供数据与案例。这些年来,学术界对我国土地整治权属调整工作研究十分有限,2009年5月15日,通过“中国期刊全文数据库”检索,我国土地整治权属管理方面的论文不足30篇,土地整治权属管理主流理论尚未形成,有待深入研究。所以,本次调查成果将影响深远,意义重大。

### (二) 充分发挥权属调整作用,努力提升土地整治工作成效

10年来,我国土地整治工作成效显著。1999~2008年,全国通过土地整治新增耕地面积

4163.2 万亩<sup>①</sup>，大于同期建设占用耕地面积，为坚守 18 亿亩耕地红线发挥了极为重要的作用；经过整理的农田，产能提高 10% ~ 20%。仅 2007 年底前的国家投资项目，实施范围就惠及 1200 多万农民，新增耕地可以解决 390 多万人的长远生计。同时，通过治理沟渠，修筑田间道、生产路，农田生态功能进一步发挥，农业生产条件明显改善，农村面貌得到了改善，促进了农村发展和社会主义新农村建设。

但应该清醒地看到，我国土地整治项目投资绩效仍不够显著，部分项目未达到项目规划设计预期目标。一方面，存在受农村土地家庭联产承包责任制的影响，经过平整后的土地又重新出现了细碎化现象，降低了土地整治的成效。另一方面，多数土地整治项目由于缺乏相应的政策法规支撑，缺乏权属调整工作目标硬约束，加之土地整治权属调整工作的复杂性，使得一些项目权属调整不能纳入项目实施监管范畴，一些项目主管部门或项目承担单位因开展权属调整工作，处于进退两难境地，有的还引发了一系列纠纷等，导致土地整治项目权属调整工作开展严重不足，多数项目仅对修建农田水利设施占用的土地进行权属调整，项目区土地整治前后景观改善程度有限。

权属调整是破解土地破碎的金钥匙，是一种生产力。长期以来，我国农用地较为破碎，不利于现代农业的发展。如四川省金堂县的 1 个土地整治项目，1 农户家庭 3 口人，承包经营的土地共 3.67 亩，却有 37 块耕地，平均每块不足 0.1 亩；广西来宾市的 1 个土地整治项目，总面积 12923 亩，地块有 17159 宗，平均每宗地为 0.753 亩。像这样破碎的土地很难得到有效利用，也不利于现代农业的发展。只有切实加强土地整治权属调整工作，才能为规划设计提供有力支撑，为工程实施创造地块归并的条件，达到降低耕地破碎程度的目标，才能进一步优化农用地利用结构，提高土地资源节约集约利用；进一步改善土地整治项目区景观，提升土地整治成效。同时，权属调整工作与农用地流转政策结合，可以采取多种权属调整模式，对地块使用权进行合理调整，充分发挥土地资产的使用价值，为现代农业发展创造条件。权属调整是土地整治真正成为“惠民工程”和“德政工程”的重要砝码。通过此次调查研究，将全面展示各地权属调整的成效，激发各地开展土地整治权属调整工作的积极性，充分发挥土地整治权属调整作用，推动土地整治项目实施取得更大的成效。

### （三）着力规范权属调整行为，切实维护农民合法权益

自开展土地整治工作以来，国土资源部高度重视土地整治权属管理工作，且不间断地支持开展土地整治权属管理专项工作研究，也取得了一些研究成果，但是转化为政策的十分有限。这些年来，国家仅出台了《关于加强土地开发整理权属管理工作的通知》（国土资发〔2003〕287 号），对权属调整工作仅做原则性的规定，在实际工作中缺乏可操作性。由于缺乏对权属调整工作行为的具体规定，有的地方权属管理工作方法粗放，有的地方常常以行政管理权来进行权属调整，有的甚至采取强制性的手段进行权属调整，个别地方甚至出现强行调整地块权属现象，既影响土地整治工作的形象，又影响土地开发整理事业健康发展。

权属调整牵涉到参与土地整治各方面的利益，十分敏感，事关农村社会稳定和农村经济的持续发展，事关农村社会和谐建设。土地整治权属调整必须依法依规开展，切实尊重和维护农民权益。所以通过本次调查研究，尽快建立适合我国土地整治权属调整的一系列管理制度、方法与相关规定，切实解决权属调整中涉及的农民知情权、参与权、村民自治、土地历史遗留问题等，尊重基层组织、村民的意愿和自主性，确保土地整治工作得到民众的拥护和支持。

### （四）找准存在的问题，为加强权属调整工作提供科学依据

通过专项调查，找准加强土地整治权属管理工作的方向。在调查提纲设计中，着力对土地

<sup>①</sup> 1 亩 = 0.0667 公顷。



整治权属调整关键环节和主要影响因素进行了分析,并邀请有关专家进行论证,归纳出有关调查内容与进一步研究的方向。一是全面了解土地整治权属管理现行政策与实践工作存在的矛盾和地方对开展土地整治权属调整政策的需求,为完善土地权属管理政策和法规建设提供第一手资料;二是收集地方在开展土地整治权属调整工作时,需要遵循什么样的原则、程序、方法、规范和标准等,为制定科学的权属调整规程提供依据;三是分析土地整治权属调整工作与项目规划设计的关系,找到有效处理二者的方法,充分尊重村民意愿,实现项目规划设计最优化;四是寻找提升土地整治成效的途径,着力将土地整治权属调整与降低土地破碎程度联系起来,为制定权属调整工作考核办法提供依据;五是了解土地整治权属调整工作主体、权属调整类型等内容,为规范全国土地整治工作行为提供依据,同时,了解宣传工作与开展权属调整工作的关系,掌握各地开展权属调整群众工作方法,为培养权属调整工作人才提供经验。

## 二、全国项目权属调整概况

### (一) 项目概况

从1998年7月1日至2008年6月30日,全国28个省(区、市)新增费安排的项目12744个,总投资约727亿元,建设总规模6500.66万亩,新增耕地1098.15万亩。涉及国有农场802个,国有土地使用权2.92万户,国有土地承包经营权30.97万户,共91.43万人。涉及集体土地所有权人:村4.31万个,村民小组18.11万个。涉及集体土地承包经营权907.8万户,农村集体土地使用权146.25万户。28个省(区、市)项目惠及农户938.83万户,4555.57万人。每个项目平均建设规模5618.69亩、投资637.6万元、亩均投资1135元、新增耕地率16.84%。

现已竣工项目共9166个,建设规模为3281.15万亩,投资金额为376.92亿元,实现新增耕地面积751.46万亩。涉及国有农场538个,国有土地使用权2.20万户,国有土地承包经营权15.49万户,共30.89万人。涉及集体土地所有权人:村3.11万个,村民小组12.78万个。涉及集体土地承包经营权514.35万户,农村集体土地使用权87.82万户。28个省(区、市)项目惠及农户618.09万户,1969.23万人。每个项目平均建设规模4099.15亩、投资金额489.33万元、亩均投资1193.74元、新增耕地率22.80%(表1)。

表1 全国土地整治项目基本情况<sup>①</sup>

类 型	项 目	已竣工项目
项目数量/个	12744	9166
建设规模/万亩	6500.66	3281.15
投资金额/万元	7269906	3769200
新增耕地面积/万亩	1098.15	751.46
项目平均投资金额/万元	637.60	489.33
项目平均建设规模/亩	5618.69	4099.15
新增耕地比率/%	16.84	22.80
亩均投资额/元	1135.00	1193.74
国有土地	农场/个	802
	使用权/户	29210
	承包经营权/户	309738
	人数/人	914341

<sup>①</sup> 土地所有权调整、土地使用权调整、土地承包经营权调整和他项权利调整的内涵详见“权属调整类型与做法”。

续表

类 型	项 目	已竣工项目
集体土地	村/个	43133
	村民小组/个	181119
	使用权/户	1462538
	承包经营权/户	9078606
	人数/人	4555.57
		19692337

## （二）权属调整概况

在 28 个省（区、市）新增建设用地土地有偿使用费安排的土地开发整理项目中，有 25 个省份涉及土地权属调整，涉及权属调整的项目有 6486 个，占项目总数的 50.89%；其中已竣工项目涉及权属调整的 5239 个，占项目总数的 41.11%。涉及土地权属调整的项目建设规模为 3382.54 万亩，占项目总建设规模的 52.03%；其中涉及权属调整已竣工项目建设规模为 2039.11 万亩，占项目总建设规模的 31.37%（表 2）。

表 2 涉及权属调整项目情况

	项目数量 个	占项目总数比例/%	建设规模 万亩	占项目总规模比例/%
项目总数	12744		6500.66	
已竣工项目	9166	71.92	3281.15	50.47
涉及调整项目	6486	50.89	3382.54	52.03
涉及调整已竣工项目	5239	41.11	2039.11	31.37

土地所有权调整情况。16 个省份开展了土地所有权调整，12 个省份未开展土地所有权调整。涉及所有权调整的土地面积为 355.56 万亩，其中国有土地面积 13.90 万亩，集体土地面积 341.66 万亩；涉及所有权调整的土地面积占项目建设总规模的 5.47%，占涉及土地权属调整项目总面积的 10.51%。权属调整比例最高的是陕西省，达 36.06%；权属调整超过 25% 的省（市）为甘肃、湖北、四川和重庆。

土地使用权调整情况。12 个省份开展了土地使用权调整，调整面积为 184.05 万亩，占项目总规模的 2.83%，涉及 36.55 万户、126.56 万人。

土地承包经营权调整情况。开展土地承包经营权调整的有 21 个省份，调整面积为 970.07 万亩，占项目建设总规模的 14.92%，涉及 294.86 万户、1109.09 万人，平均每户调整面积 3.28 亩。扣除未进行土地承包经营权调整省份的建设规模，则土地承包经营权调整面积占开展土地承包经营权调整的项目总面积比例为 30.30%。承包经营权调整比例最高的是辽宁省，达 70.43%（表 3）。

从上述调查结果看，在土地整治过程中，开展土地权属调整的面积占调查项目总面积的比例较低。其原因主要有 4 个方面：一是部分土地整治项目本身权属清晰、田块规整，不需要开展权属调整。早期的土地整治项目安排空间较大，项目基础条件较好，特别是基本农田整理项目，土地整治主要是解决灌溉、排涝等问题，如河南、河北、内蒙古、宁夏等省（区）就不涉及农村土地承包经营权调整。二是土地整治权属调整工作阻力较大。农民群众对土地整治认识有限，对土地整治权属调整带来农业生产便利、降低生产成本、提高农业整体效益和促进现代农业发展等认识不够，往往只从个人利益考虑，缺乏大局和整体观念。常常认为自己承包经营的土地，经过多年的培肥，土地质量好；在权属调整后，土地质量会更差，影响自身利益。同时经过多年的耕种，熟悉和了解自己的土地情况，农民群众不愿意进行土地置换。三是开展土地整治权属调整缺乏法律法规支撑。目前开展土地整治权属调整工作与《农村土地承包经营法》和《物权法》等法律法规有关条款相抵触，



承担权属调整的单位担心违法风险。特别是权属调整涉及多个行政管理部门，土地所有权归属国土部门管理，林权归属林业部门管理，土地承包经营权归属农业部门管理等。1个项目区权属调整可能涉及多种权属、多个管理部门，存在部门之间协调很难、工作开展难等问题。多数地方仅对修建道路、沟渠、林网等占用的土地，用新增加耕地进行补偿；少数地方用货币方式对占用的耕地进行补充，使得土地权属调整面积十分有限，呈现出土地权属调整涉及的项目比例较高，占41.11%，但土地所有权、使用权、承包经营权调整面积比例较低，分别为5.47%、2.83%和14.92%。四是土地整治权属调整缺乏考核与评价机制。国家层面虽然重视土地整治权属管理工作，开展了大量的研究，但是未建立起推进土地整治权属调整工作的制度体系，更没有出台土地整治权属调整量化考核与评价措施，项目承担单位往往不重视或回避权属调整工作；地方各级土地整治行政管理部门对推进权属调整工作，也缺乏制约措施，使得权属调整工作的重要性停留于认识层面，难于实现优化土地利用结构、促进土地资源节约集约利用和搭建现代农业发展平台的目的，土地整治的核心竞争力难以有效发挥。

表3 涉及权属调整项目情况

类 型	单 位	涉及土地权属调整项目	涉及土地权属调整已竣工项目
项目数量	个	6486	5239
建设规模	万亩	3382.54	2039.11
新增耕地面积	万亩	626.61	472.72
所有权调整	国有土地	万亩	13.90
	集体土地	万亩	341.66
	涉及所有权调整的面积 占总项目面积的比例	%	5.47
使用权调整	面积	万亩	184.05
	农户	户	365457
	农民	人	1265621
	涉及使用权调整面积 占总项目面积的比例	%	2.83
承包经营 权调整	面积	万亩	970.07
	农户	户	2948607
	农民	人	11090850
	涉及承包经营权调整的 面积占总项目面积比例	%	14.92
他项权利调整	人数	人	54929
	面积	万亩	19.60

从以上数据看，10年来我国土地开发整理项目开展权属调整面积比例较低、调整范围有限，多数项目主要是进行农田水利设施建设和田间道路建设，土地平整和田块归并较少，土地开发整理效果未能得到充分显现。

### 三、权属调整做法与经验

#### （一）权属调整对象与主体

##### 1. 权属调整对象

大部分省份将涉及土地所有权权界发生改变的土地所有权人作为土地开发整理所有权权属