

农垦情况

第 19 期

(农垦改革发展专递第 33 号)

农业部农垦局

2017 年 6 月 14 日

编者按:全国农垦国有土地使用权确权登记发证现场推进会暨培训班 5 月 19 至 20 日在江西省鹰潭市召开。参会代表围绕学习贯彻国土资源部、财政部、农业部三部委联合下发的《关于加快推进农垦国有土地使用权确权登记发证工作的通知》《加快推进农垦国有土地使用权确权登记发证工作方案》和国土资源部王广华副部长、农业部屈冬玉副部长讲话精神,进行了分组讨论。与会代表一致表示,这次会议非常及时、很有必要,领导讲话很有针对性和指导性,通过学习,进一步提高了对农垦国有土地确权登记发证工作的认识,明确了工作任务。大家纷纷表示要深刻领会会议精神,迅速部署,抓紧贯彻。现将各位代表讨论发言分两期摘要刊发,供各地学习参考。

全国农垦国有土地使用权确权登记发证 现场推进会暨培训班分组讨论发言摘要

(一)

武静如(北京市规划和国土资源管理委员会地籍处副处长):

目前,北京农垦国有土地确权登记发证率为81%,未确权登记发证面积1.84万亩,占土地总面积的19%。主要面临四个方面问题:一是权属来源资料问题。由于历史原因,部分土地权属来源证明资料缺失,制约了土地确权登记工作。国土部等三部委下发的工作方案中已经明确,这一问题在下一步工作中应该可以得到有效解决。二是供地政策不完善。国有农用地在不动产登记中并没有完全明确权利类型,虽然现在农垦土地作为一种类型已经纳入不动产登记范围,但供地政策没有明确,在登记过程中使用权类型不好确认。三是权属争议问题。除了和农民集体土地的一些权属争议,还存在与国有单位的争议,有些涉及河道开垦土地的权属问题,希望能够给予具体指导。四是设施农用地问题。对规模化养殖建立的永久性建筑物,统一登记时面临一定的问题。这一类土地上世纪80年代按照工矿用地进行管理,2001年之后按照新的规定纳入设施农用地进行管理。建议按照2001年这个时间点进行

划分,2001年以前已经进行过建设用地审批或者地上房屋已经取得房产证的,建议按照建设用地来登记;2001年以后取得的,按照农用地来登记。希望国土部能够给出具体的意见。

郑建(北京首都农业集团有限公司房地管理部部长):首农集团土地确权发证工作已经开展多年,在市国土等相关部门的支持下,成绩比较突出,但也存在一些问题。一是以前借出去的耕地存在历史资料不全的情况,需要与村民沟通。二是农业设施用地是按照建设用地还是农用地来登记,尚没有参考依据。三是希望财政资金给予更多支持。

钱影(浙江省国土资源厅不动产登记局副局长):浙江省国土资源厅正准备发文,配合农垦工作。在调研过程中反映出如下问题:一是有些农场由于经济困难,自身无法承担测绘办证等费用,意愿不是很强烈。二是部分农场土地已纳入城市发展规划范围,少数地方政府出于地方利益考虑,登记意愿不是很强烈。三是农场与周边临界的部分土地存在权属争议。四是农场有一部分耕地上面有建筑物,处置较慢。下一步配合农垦管理部门,加强联系,建立督导机制。

方丽槐(浙江省农业厅农场管理局局长):农垦土地是国有土地,作为农垦主管部门,有责任把这块国有资产保护好,从中央到地方一起来推动。浙江农垦土地确权从2001年开始启动,目前还有26块地迟迟发不了证,主要原因有三个方面。一是地方政府不愿确权,农场态度也不积极。浙江农场比较小,农场又多在钱塘江

两边,在开发区、经济圈里,一些农场在城市化进程中改制或撤销,发证直接办到国资等其他部门。二是土地纠纷。农场建场之初,土地不值钱又荒凉,现在土地值钱了,有的土地农民不肯让,没有办证的就很难再发证。三是经费问题。有的农场经济基础比较薄弱,拿不出钱确权登记发证。这次会议后,我们和国土厅要进行再动员、再部署,争取2018年年底基本完成任务。

李金良(山东省国土资源厅地籍与不动产登记管理处处长):这次会议召开得很及时,很有效。会议时间虽然很短,但内容丰富,收获很大。山东省农垦土地确权登记发证做了一些工作,但登记发证率还不高。主要问题:一是权属争议多,调处难度大。部分农场建场历史较长,与周边村镇临界情况复杂,指界工作难以达成一致。在建设用地方方面,大多数农垦企业国有建设用地历史较长,当时未办理建设用地审批手续,没有相关权属证明文件,无法办理确权登记。二是农场管理体制几经变化,有的农场归市县管理,有的又在开发区,土地受规划调整影响较大,开展工作人工力量也不够。三是土地面积大,确权成本高,部分贫困农场无力承担相关费用。下一步,将加强部门协调,尽快研究出台工作方案,明确工作任务,抓好中央文件精神的落实。同时加快土地利用方式和管理方式的转变,推进土地信息化管理。

张进(宁夏回族自治区国土资源厅地籍管理处(不动产登记局)处长(局长)):宁夏党委政府非常重视农垦改革工作,国土资源厅也将农垦土地确权登记发证作为重要工作来抓。去年3月,

自治区政府针对农垦部分争议土地确权工作出台专门文件,进行了部署,目前确权比例已经达到90%,剩下未确权的土地面积约为20万亩,绝对量不小,难度也比较大。今年3月,土地的勘察工作已经完成,但还有6个县区存在比较大的畏难情绪。下一步,一是向自治区党委政府主要领导进行汇报。二是尽快确定宁夏的实施方案,明确时间进度和要求。三是召开一次通气会,促进6个县区的确权工作,争取按照既定目标完成确权工作。

成进(宁夏农垦集团有限公司副总经理):宁夏农垦有14个国有农场,土地面积239.8万亩。目前,有6个农场还未完成确权发证工作。对于已确权未发证的,主要是当地政府从维持社会稳定的角度还未发证;对于20万亩还未确权的土地,一方面争取自治区财政的支持,一方面全力自筹资金,积极推进权属调查,争取年内有实质性的突破。

吕建平(四川省国土资源厅不动产登记局局长):四川省是一个地貌特征突出的省份,农垦国有农场集中的巴中、达州都是革命老区,经济也不发达。在少数民族聚居的牧场,由于土地边界复杂和权属来源资料缺失,土地权属争议与纠纷难以解决。另外,少数民族及欠发达地区国土局人员很少,从事登记人员更少。希望财政向少数民族地区倾斜,借助财政支撑实现确权。

何强(四川省农业厅农场管理局局长):汇报三个问题。一是四川农垦土地确权的基本情况。四川农垦是非集团化垦区,农场绝大部分实行属地化管理,在国土等相关部门的大力支持下,发证

率达到 60% 左右。二是受地形地貌和气候影响,四川农场的土地确权进展极不平衡。很大一部分农场在边远山区,其中将近 800 万亩土地属于牧场且全部在藏区。尤其是凉山州藏区的十几个牧场在海拔 3000 米以上,牧场自身经济条件很差,当地财政也极其困难,再加上以前没有搞过土改,是最难攻克的一块。希望中央财政尽快落实资金用途和标准,同时对贫困农场适当给予倾斜。三是四川省贯彻落实中央农垦改革发展文件的实施意见马上将会出台,后期将结合相应会议,把此次会议精神贯彻好,把任务逐级下达,压力传递到基层。

厉坤(湖南省国土资源厅巡视员):湖南农垦土地面积近 300 万亩,确权发证率还比较低。目前对权属清晰、无争议的土地做了调查,制定了工作方案,回去后要进一步完善,筹措资金,明确职责,重点推进权属无争议土地的确权发证工作。

杨治平(湖南省农业委员会农垦处调研员):湖南农垦国有农场都属于属地管理,很多农场建立了管理区,相当于一级政府。建立管理区的农场,如何支出经费推进土地确权工作还在摸索。下一步,将加强协调,研究管理区确权办法,积极配合调处权属争议,争取更好地推进土地确权工作。

韩宇光(吉林省国土资源厅副厅长):吉林农垦是小农垦,农场数量和土地总量都不大。地方政府和农场的认知程度直接关系农垦的土地确权登记发证工作。作为省主管部门,要采取有效的方式把中央的要求和吉林省政府的要求传达到基层党委政府,把

压力和责任落实到地方党委政府。如果地方党委政府没有积极性,事情就很难推动。下一步,将全力配合,把工作推进好、完成好。

张庆联(吉林省国土资源厅不动产登记局局长):吉林农垦土地总面积 420 万亩,已发证土地面积 60 万亩,发证率只有 15%。目前存在的困难还是在权属问题,因为时间比较久远,历史情况比较复杂,下一步计划按照一宗一议、一企一策的思路来处理。

艾尔肯·吾守尔(新疆维吾尔自治区国土资源厅副厅长):这次会议开的比较及时,使大家充分认识到了农垦土地确权工作的重要性,也明确了工作任务和技术路线。我们有信心在自治区党委、政府领导下,把这项工作做好,并利用这一契机尽量理顺与林权证、草原证的关系。在推进土地确权工作中,各农牧场也要切实履行责任,开展权籍调查和登记申请。新疆各农牧场未确权发证的土地面积有 2 亿多亩,很大部分是草原,建议与第三次土地调查结合起来进行,同时充分利用畜牧等部门的资料。另外,建议中央财政资金要积极跟进。

李晓峰(新疆维吾尔自治区国土资源厅不动产登记局(地籍管理处)副局长(副处长)):这次会议召开得很及时,收获很大,进一步认识到农垦土地确权登记发证工作是党中央国务院部署的一项重要工作。去年我们联合自治区农业厅对新疆全疆所有的农牧场进行了摸底调查,新疆地方农牧场需要确权登记发证的面积占农垦需确权发证面积的 50%,责任很大。尽管新疆农垦土地历史

问题比较多、情况比较复杂、工作周期比较短、争议调处难度比较大,但在自治区党委的领导下,我们坚决落实工作任务,目前已经建立了政府牵头的工作机制,完成了初期的实施方案,主管部门也落实了工作经费,下一步将按照先易后难的原则积极推进。

卡哈尔曼·胡吉(新疆地方国有农场管理局局长):感谢国土资源部、财政部和农业部对新疆农牧场改革和各项工作的支持。新疆国土资源厅牵头,畜牧和农业积极配合,去年已经把基础情况摸清楚。下一步,国土、农业、畜牧三家联合向自治区党委政府和领导汇报会议精神,进一步把农牧场的土地确权落实到位。

高一雷(河北省省委省政府农村工作办公室副主任):这次现场会暨培训班内容丰富、主题鲜明,帮助我们进一步理清了思路,把握了政策,学习了经验,对河北农垦很有借鉴意义。一是河北垦区土地确权登记发证工作任务艰巨,尤其是听了兄弟省份国土部门和垦区的典型发言,感到压力更大。回去之后将按照会议精神,积极向党委政府汇报,争取党委政府的重视,加大力度解决土地纠纷。二是农垦土地确权登记发证需要相关部门的积极配合和通力协作。在国土部门的牵头下,各级农垦管理部门必须要敢于担当、主动作为、全力以赴。三是在经费问题上,河北垦区的一些贫困农场土地确权登记发证资金缺口很大,在中央财政补助资金的撬动引领下,我们会拿出可行性方案,再部署、再动员,确保2018年年底基本完成农垦国有土地确权登记发证任务。提一点建议,同农村集体土地所有权、承包权、经营权三权分置一样,农垦国有土地

应进一步界定权属权能,出台相关政策完善承包租赁等生产关系,明确授权经营的实施细则。

江晓波(辽宁省国土资源厅副厅长):两位部长的讲话,全面、深刻,操作性很强,回去后会传达汇报好、贯彻落实好。总体看,辽宁农垦土地确权任务比较重,与全国农垦土地确权率较高的垦区相比,差距很大。一是农垦国有土地使用权确权登记发证,应该由土地使用者准备好有关资料,或委托第三方机构开展权属调查,国土部门提供已有地籍调查、基础测绘和相关影像资料等成果。二是中央财政资金要有明确的使用办法。三是使用权证要根据“满足改革需要”的原则提出申请,确系需要登记发证时才提出申请。

钱伯彬(江苏省农垦集团有限公司资产经营部部长):江苏省委省政府高度重视农垦国有土地使用权确权登记发证工作,目前确权率已达到90%以上。今天的推进会意义重大,有利于加快推进江苏农垦尚未确权的10万余亩土地的登记发证。目前,我们已联合国土部门对未确权登记发证土地进行了摸底调查,下一步计划通过发大证的形式推进确权工作,同时,结合不动产登记需求,开展房地一体化调查。建议完善中央财政补助资金管理制度,考虑农垦管理部门的体制,直接将资金下拨到承担具体确权业务的部门,做到专款专用,提高资金使用效益。

蔡辉(河南省国土资源厅不动产登记局局长):我觉得这次会议非常重要,有三个方面原因。一是中央的决策非常重要,二是两

位部长的讲话非常重要,三是做好农垦土地确权登记发证工作非常重要。农垦土地确权是大事,难事,也是急事。是大事,因为牵扯到老百姓的利益;是难事,因为长期积累了一些利益不清、权属纠纷问题;是急事,因为中央农垦改革任务有时间要求。河南农垦一共有70余万亩土地,在省农垦管理部门的大力推动下,确权登记发证工作基础打的好,已确权发证30余万亩,还有25余万亩权籍也比较清楚,剩下的10余万亩土地集中在黄泛区农场,主要是省属管辖,推进起来相对容易。在省委省政府的大力支持和国土、农业两个部门的强力配合下,河南农垦土地确权登记发证任务一定能圆满完成。

张亚娴(广西壮族自治区国土资源厅地籍管理处(不动产登记局)副处长(副局长)):广西农垦有251万亩土地,涉及到48个农场,覆盖12个市、40个县。按照国土部等三部委的部署,今年广西自治区农垦确权登记发证任务是权籍调查率达到70%,发证率达到60%,我们感觉这个任务是能够完成的。广西农垦是集团化垦区,虽然土地分散在各市县,但农垦集团可以享受到盘活土地资产的收益分成,农垦集团有意愿拿出资金推动确权工作,而且省财政也非常支持农垦土地确权工作。但资金缺口仍比较大,主要是因为广西地处老少边穷地区,扶贫任务较重,希望中央财政安排资金时能够给予适当倾斜。谈三点感受:一是广西国土部门已将农垦国有土地确权登记发证工作列入重点工作计划,这次会议也进一步明确了目标、方向和任务,实施方案很清晰明了。二是在《物

权法》和《不动产登记暂行条例》里,都没有明确将国有农用地作为一个单独的物权定义,但在国土资源部关于自然资源统一登记的相关规定里,将其列入法规范畴,这是一种创新。另外,王广华副部长在讲话中也提到,农村集体土地承包经营权确权登记颁证,从2014年到2019年设置5年过渡期,过渡期后将其纳入不动产统一登记,而《不动产登记暂行条例实施细则》明确将“以承包经营以外的合法方式使用国有农用地的国有农场,申请国有农用地使用权登记的”,直接纳入不动产统一登记,没有设置5年的过渡期。三是参加这次会议,我对农垦的体制机制有了更多的了解,对下一步支持广西农垦体制机制改革具有借鉴意义。农垦国有土地确权登记发证,要因地制宜,一省一策。对于广西来讲,省级层面有广西农垦集团公司,要统一推进、统一部署;在调动资源上,要突出调动地方的积极性和主动性;在行政管理上,要分清角色、理清思路、明确目标、增强信心,坚决把农垦改革任务落实到位。

张志坚(海南省农垦投资控股集团有限公司副总经理):谈几点感受,一是这次会议非常重要,在顶层设计上,对推动农垦国有土地使用权确权登记发证将起到非常积极地推动和促进作用。二是在政策理解上,大家相互交流,相互学习,互相借鉴。三是在工作机制上,这次会议搭建了一个好的平台,即三部委联动,共同推进。海南省委省政府高度重视农垦改革发展,海南农垦也把农垦土地确权登记发证工作作为一项重要工作来抓,取得了一定成效,土地收益得到提升,但也存在农垦土地被农民侵占、与周边土地存

在纠纷等问题。在这次现场观摩中,余江的一个重要经验就是党委主导、部门联动、群众参与,这种做法对全国农垦加快推进土地确权登记发证具有借鉴意义。

张坤(甘肃省国土资源厅地籍管理处处长):我觉得这次会议时间选择的好,地点选择的好,会议组织安排的好。会议信息量大,内容丰富,我们很受启发,余江等其他地方的经验也非常值得借鉴。回去之后要积极申请经费,制定省级实施方案并上报,同时组织有关人员到有确权成功经验的垦区或者试点单位去观摩学习。在此基础上,召开甘肃省农垦土地确权登记发证现场推进会,争取按照任务安排,完成60%未确权土地的权籍调查。提几条建议,一是希望尽快下拨经费或者明确甘肃垦区的中央财政经费额度,以便申请地方财政配套补助资金。二是在资金分配上,给西部经济较落后地区一定的倾斜。三是在中央财政补助资金管理办法中,明确资金具体使用方向,并尽量涵盖确权登记发证过程的各环节。

张晓华(甘肃省农垦集团有限责任公司副总经理):这次会议开得非常有意义,甘肃农垦高度重视农垦土地确权登记发证。在省国土厅的重视和领导下,我们已经摸清了情况,开展了两次大规模培训,也搞了很多调研,正在紧锣密鼓地推动这项工作。对甘肃农垦来讲,我们面临的问题也比较多,这就需要层层制定方案,层层抓紧落实,推动尽快明晰土地的权属。甘肃地理环境比较恶劣,很多农场都处于高寒阴湿地区,自然灾害比较多,农业收益少且不

稳定。去年,甘肃农垦下属的 40 多家企业中,有一半以上亏损,企业承担确权登记发证经费的难度非常大,建议中央财政加大对甘肃农垦的支持力度。

李佼玉(新疆生产建设兵团国土资源局副局长):关于兵团的土地确权工作,我讲几点。一是兵团的体制特殊,自行管理内部的行政和司法事务,具有党政军企四种职能。二是兵团需要确权的土地面积大,范围广。全国农垦未确权土地面积 3.76 亿亩,兵团占近四分之一。三是兵团的土地确权难度大。与其他省市不同,兵团虽然在自治区党委的统一领导下,但兵团和各地州的党委政府是没有隶属关系的,各师市团长和当地的地州县市是完全平行的两个系统,既要保证稳定,又要强调改革,这就增加了协调的难度。提三点建议,一是希望国土资源部和农业部进一步贯彻落实国办发〔2001〕8 号文件,因地制宜地开展新疆生产建设兵团土地确权,处理好新疆发展和稳定的关系。二是希望国土部、农业部、财政部加强对兵团农垦土地确权的督察督导和调研。三是建议财政部门考虑兵团的特殊性,安排更多的补助资金,推动兵团更好地解决土地纠纷,明晰土地产权。

送：部领导，部内司局及有关直属单位，有关部委。
发：各省、自治区、直辖市及计划单列市农垦主管部门，新疆生产建设兵团有关部门。
