

农 垦 情 况

第 20 期

(农垦改革发展专递第 34 号)

农业部农垦局

2017 年 6 月 14 日

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

(二)

袁庆(天津食品集团有限公司土地房产部部长):天津农垦是小垦区,土地保有量 11.78 万亩,目前还有将近 3.2 万亩土地未确权发证,另外还有一些已确权未发证的土地。没有发证的土地主要集中在宝坻区的 2 个农场和滨海新区的 1 个农场。下一步,一是加强与市国土房管局的沟通,结合天津垦区的情况,加快制定实施方案,部署具体工作。二是按照今年下达的确权任务表,加快推

动落实。提一点建议,建议中央财政尽快下拨补助资金或明确天津市补助额度,以便于与市财政局沟通,争取支持。

马文超(黑龙江省国土资源厅土地划界处处长):黑龙江垦区土地确权发证工作从1997年开始,2007年基本完成了无争议的土地确权发证任务,但对近150万亩存在权属争议的土地和场间的建设用地未发证。按照国土资源部等三部委文件要求和两位部长讲话精神,下一步,一是加大争议调处力度,尽量解决一批土地权属争议。二是由于垦区这些年推进撤队建区改革,建设用地变化很大,利用这次机会把建设用地和农用地的界限分清。三是把农用地和未利用地的界限测绘出来。总体上说,解决争议的难度大一些。

王从基(黑龙江农垦总局副局长):有两方面体会。一是时间比较紧,等回去组织培训,再一级一级传达下去,估计到八月份,十月份开始下雪,测绘工作将受影响。尽管垦区土地发证率比较高,但剩下的都是争议比较大的土地。另外,还有大概18万亩的飞地需要确权,还有农用地和建设用地、农用地和未利用地界限问题需要解决,工作量比较大。二是有些土地是与地方及林业部门之间存在权属争议,涉及的主体多,处理难度较大,这是确权登记发证的关键和重点。

曾凡财(贵州省国土资源厅地籍管理处(不动产登记局)调研员):贵州农垦现有农垦企业35个,土地面积24万亩,平均每个企

业不到一万亩土地。说明几个问题。一是经费问题。贵州农垦企业经济状况不是很好,难以承担确权登记费用。而且由于贵州农垦农场规模小,亩均测绘费用很高,成本要高于农村集体土地承包经营权确权颁证。目前贵州省开展了试点,由县级政府先出钱确权,然后再根据中央和省经费补助标准给予补助。二是农场有些土地权属来源资料不是很清楚,特别是农场职工用地,由于职工经济困难,以前没有搞房改,没有建公房,有些是职工自建,既没有经过审批,又没有权属证明材料,这个问题需要县级人民政府下大力气,出台相关文件,分类进行登记。回去后,尽快制定垦区土地确权登记发证工作方案,明确时间要求和任务要求。

杨兴友(贵州省农业委员会副主任):一是农垦土地确权工作地方党委政府是主体,部门是主责,单单依靠部门来推动地方党委政府还不行,希望把分管的政府责任人邀请来了解一下情况。二是划归地方管理的农场,对土地没有使用主动权,确权没有积极性,再加上经济又很困难,希望部里在安排经费上有所考虑。

徐振坤(湖北省国土资源厅副厅长):回去后要从四个方面贯彻会议精神。一是组织相关单位和人员,集中学习两位部长的讲话、文件和典型经验。二是把会议精神形成专题报告,向省政府汇报,争取把工作上升到省政府层面,三是召开一次全省的会议,提高地方政府和相关部门的重视程度。四是加强政策调研和部门协作,建立定期研究、定期协商、定期讨论的机制,落实好经费,共同

把确权登记发证工作做好。

黄德斌(湖北省农垦事业管理局党组成员、副局长):湖北省国土、财政、农垦三部门已经联合转发了 156 号文件,并结合湖北实际,起草了实施方案,下一步根据三部委出台的工作方案精神,做进一步修改后争取尽快印发。湖北省推进农垦国有土地确权登记发证工作还存在一些困难。一是湖北省国有农场分布比较分散,情况比较复杂,尽管前期工作有基础,但是确权的比例不是很高。湖北农垦有 520 万亩土地,已确权发证的土地面积 200 万亩,发证率只有 38.6%。二是湖北省国有农场实行属地管理,地方政府承担主体责任,如何确权还需要进一步统一认识。回去后,尽快向省政府起草请示报告,建议在财政预算中专门单列土地确权经费,中央明确基数后,在省级层面尽快明确省、市、县财政承担比例。按照工作进度,争取尽快把实施方案发下去,把工作班子建起来,把工作有序往前推进。

谢鸿怀(江西省农垦事业管理办公室农业处处长):提两点建议。一是王广华部长在会上讲到将减免登记费用,建议国土、财政、农业部门能够出台一个文件,明确具体减免哪些费用。二是建议中央资金下达的时候,明确省、市、县财政分担比例,否则就可能都压到农场身上。

王岩(福建省国土资源厅地籍处处长):福建农垦有 109 个农场,土地总面积 139 万亩,已确权登记发证面积近 35 万亩,未发证

土地面积 104 万亩,进展不是很理想。参加这次会议,让我对农垦土地的由来有了深刻的印象,对这项工作的重要性有了更深的认识。回去后把会议情况尽快向厅领导报告,进一步推进工作。

李岱一(福建省农业厅副厅长):这次会议主题突出、形式很好,两位部长的讲话言简意赅、意义深刻,余江县的经验做法也给了我们很大的启发。回去以后要尽快研究提出加快推进确权登记发证的措施和办法。提两点建议:一是对前几年已经确权登记发证的农场给予补助。二是建议今后在确权登记发证的通报中,以国土资源部或者国土资源部、农业部两家的名义发,不要以农业部的名义发,否则到不了各地国土部门。

黄河(上海市规划和国土资源管理局地籍管理处处长):上海农垦共有 78 万亩土地,三分之二在上海市范围内,另外三分之一在上海市以外,已确权发证土地 61 万亩。在未发证的土地中,主要是一些滩涂围垦出来的土地,权属上基本没有纠纷。下一步将按照部里的要求完成土地发证工作。对于上海农垦在安徽和江苏的飞地,由于土地使用权证都是属地发放,建议明确相关数据是由上海市报还是相关省市报。

吴小忠(青海省国土资源厅不动产登记局副调研员):青海省推进农垦确权登记发证的文件和实施方案都已经印发。2001 年以来,根据国办发〔2001〕8 号文件要求,青海省绝大多数农场都开展了土地确权工作,有的农场已经全部确权登记完成,没有完成的大

多是存在权属争议的土地。青海省财政比较困难,省财政提出在中央财政补助经费不明确的情况下,地方财政无法明确比例。农垦企业的生存环境和经济条件都不太好,即便确权对企业是好事,也很难承担这笔费用。同时,青海的施工期短也给工作造成了一定的困难。这次土地确权登记是按照不动产统一登记的有关要求来推进,国土实际是最后一个环节,就是登记确权发证。我们尽量会同相关部门和存在权属争议的地方政府协调,由政府牵头,力争今年年底前完成权属调查,明年在权属争议调查摸排的基础上,争取上半年把能解决的权属争议调处解决,不能解决的先搁置下来,等以后条件成熟了再说。这两个方面都做好了,2018年底前完成土地确权登记发证,应该是可以的。

王龙(青海省农牧区经营管理总站站长):2015年,在部署全省农村土地承包经营权确权登记工作时,已经对除了司法劳改农场以外的国有农场耕地的权属调查、测绘测量做了相应部署,有了一定准备,但林地等其他农用地、建设用地、未利用地还需要开展相应的测绘工作。农垦土地确权工作的关键是经费问题和纠纷调处问题。提几点建议:一是在确权经费安排上对青海省给予适当倾斜。二是把最后形成的档案做成规范文件,因为这些档案资料是国家档案,给农场交一份,给县档案局交一份,不动产申请登记的时候交一份。三是关于数据库和管理信息平台,如果是中央统一下发给各省使用,标准和格式上就不存在问题;如果是各省自己

去建,可能以后的数据汇校等会有麻烦,应该予以明确。

冯智(山西省国土资源厅地籍处(不动产登记局)处长(局长)):听了王部长和屈部长的讲话,对农垦国有土地确权工作的重要性有了更深的认识。农垦是保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的国家队,习近平总书记提出农垦要努力形成农业领域的航空母舰,我觉得从讲政治的高度来看,必须坚决完成土地确权发证的工作任务。从工作层面来看,农业部门正在抓农村土地承包经营权确权登记颁证,国土部门在抓集体宅基地和集体建设用地确权发证,农垦国有土地确权登记发证也必须赶紧落地,否则就是一个漏项。山西农垦共有 25 个农场,分布在 9 个地市,土地总面积 36.14 万亩,已登记发证土地面积 16.30 万亩,未发证土地面积 19.84 万亩。为加快推进农垦国有土地确权登记发证工作,省国土厅会同农业厅、财政厅制定了省农垦国有土地确权登记发证工作方案,提出到明年 6 月基本完成确权发证任务。由于有二调成果作为支撑、再加上土地所有权确权工作和农村土地承包经营权确权颁证已基本完成,开展农垦土地确权登记发证已经具备了比较好的条件。山西省各市县财政状况不是特别好,农垦国有农场经营状况也不是很好,我们打算回去之后和领导建议,争取省财政多分担一些,减少市县财政的配套。资金到位后,省里组织招标一两个有资质的测绘队伍,对 20 多个农场统一开展权籍调查,调查成果经国土部门确认后,尽快登记发证。我们有信心按照中央

要求,明年年底前基本完成工作任务。

李德重(内蒙古自治区国土资源厅不动产登记局副局长):内蒙古自治区共有 104 个农牧场,分布在 10 个盟市。2001 年开展农垦国有土地确权发证工作以来,已有 47 个农牧场完成确权任务,发证土地面积 1709 万亩。目前,仍有 4000 多万亩土地未确权发证,主要原因是存在权属争议或与林权证和草原证相重叠。下一步的工作思路是将农垦国有土地确权登记发证纳入不动产统一登记条例的有关规定,已经发证的不换证;有权属变化、地界变化的,进行补充调查换证,由于过去大多采取的是解析法测量,所以换证也比较容易;未发证的以宗地为单位开展调查,尽快确权发证。鉴于内蒙古农垦未确权登记发证土地面积较大,我们在兴安盟的两个农场开展了试点,目前已经完成外业测量,进入数据审核、录入等登记发证环节。在试点过程中,坚持按照用地现状发证,并采取有效措施解决了编码和与数据库里地类不一致等问题,积累了一定的经验,下一步我们计划召开现场会进行部署。确权工作需要政府主导、财政也要全力支持,按照分工,农垦部门负责前期调查,国土部门负责审核登记发证。在调查过程中要充分利用现有成果,耕地尽量采用解析法,其他用地可以采取解析法和图解法相结合、在主要的拐点打一些界桩的方式。如果资金能够尽快到位,权籍调查力争在今年八九月份完成,明年年末就能基本完成任务,但若今年做不完权籍调查,进度就不好把握。另外,国土部门纠纷调

处工作量非常大,要协助政府做好争议调处。提两点建议:一是针对林地、草地、土地三权重叠,历史纠纷如何处理等问题作顶层设计。二是尽快拨付中央财政农垦国有土地确权登记发证补助。

王国林(内蒙古自治区农牧业厅副厅长):刚才自治区国土部门已经把工作说得很清楚。我再补充几点,一是内蒙古国有耕地分为两类,一类是地方使用的国有土地,其中不少由集体承包经营,面积约有 2000 万亩。另一类是国有农场使用的耕地。目前,农垦国有土地要推进确权,由集体承包经营的国有土地漏下了,计划以自治区的名义向国务院报告,争取相应的支持。二是草地、林地、耕地重叠的情况,比如有的旗县在耕地上植树,按耕地确还是按林地的确很难把握。下一步,我们将积极向自治区党委政府汇报,加大宣传力度,没有权属争议的尽快确权,有权属争议且一时难以解决的,先放一放,确保工作平稳有序推进。三是关于经费的问题,之前在开展农村集体土地承包经营权确权时,自治区已将国有土地确权费用列入了预算。四是关于进度的问题,内蒙古 10 月份就开始下雪,将会影响地籍测量,要在明年年底前完成工作任务难度比较大。

刘振民(安徽省国土资源厅地籍测绘处副处长):王广华副部长和屈冬玉副部长的讲话很明确,很受启发。我们将按照党中央和国务院的要求大力推进土地确权工作。安徽农垦尚需确权发证的土地面积约为 14 万亩,下一步开展确权的政策和技术都不存在

障碍,地方政府也比较配合开展纠纷调处,任务不是很重。提两点想法。一是农垦企业要增强责任意识,按照不动产登记的相关要求开展权籍调查,否则会出现“翻烧饼”的问题。另外,也要增强资产意识。土地确权是农垦企业改革的需要,也是提升农垦企业内生动力的需要。安徽农垦土地资产化后,发展得很快,所以农垦企业在确权工作上要更积极主动一些。二是农垦企业从事的主要是农业生产,建议中央财政进一步明确支持原则,结合不动产登记要求,加大支持力度。2016年,安徽省财政已经拿出一笔资金,国土部门也将无偿提供影像图,降低确权发证成本。

张明武(安徽省国土资源厅农垦土地管理分局副局长):安徽农垦共有土地95.91万亩,其中已确权登记发证土地面积81.85万亩。一直以来,省国土厅非常重视农垦土地确权登记发证工作,2016年,省国土厅下发通知,根据不动产登记条例的要求,明确由土地所在市(县)进行发证。今年4月,国土厅召开会议对安徽农垦2017年国有土地使用权确权登记发证实施方案进行了评审。在技术上,国土部门也提供了可靠的技术指导,按照不动产登记的要求,创新工作方法,充分利用已确权签字盖章的权属界限资料,降低了确权成本。省财政厅在资金上也给予了极大的支持,今年省财政拨付了160万元。在尽快对未确权发证土地申请发证的同时,我们计划2018年,对原来取得但不能满足土地资产化需要的土地使用权证书进行换证,涉及的测量费用积极向省财政申请资

金支持。2019年,力争建设垦区土地管理的数据库。目前,土地确权工作主要存在三个问题:一是权属争议影响确权登记发证的程度,有些是与部队有争议,有些是在长江岸线,调处比较困难。二是农场来负责经费兜底难度比较大。三是组织实施难度比较大。因为确权登记发证是政府行为,虽然农垦申报,但协调部分部门和政府机构难度比较大。下一步,一是进一步强化组织实施,有确权发证任务的农场加大协调力度,化解纠纷。二是创新工作方法,充分利用现有资料。三是加强督察指导,和国土部门一起督察市(县)相关部门及农场。四是农垦国有土地确权登记发证是政治任务,积极争取各级政府的支持,加大力度解决争议。五是争取经费支持和减免相关费用。再补充一点儿,安徽农垦土地确权目标是实现资源资产化、资产资本化、资本股本化,不是为确权而确权,根本目的是促进集团向现代农业航母发展。所以我们积极争取在安徽省有关部门转发国土资源部等部委联合出台的扩大土地有偿使用范围的文件时,增加了一条,就是国有农用地作价出资比照建设用地出资程序办理,提高可操作性。

陈义清(重庆市国土资源和房屋管理局房地产权籍处(不动产登记局)处长):这次参加会议主要是来学习的,因为重庆农垦土地确权登记发证工作在2002年已经基本完成。2002年左右,重庆农垦改制时,市政府及国土等部门在土地利用方面给予了一系列支持政策,一是按照房地一体的原则,发了土地使用权证和房产

证。二是对包括国有农用地在内的国有土地采取出让方式进行了处置,而且对建设用地和农用地都是按照工业用地计算的出让金。下一步,我们将按照国土部、财政部、农业部三部委的通知要求,结合重庆农垦集团的需求,进一步查漏补缺。

张晓锋(广东省国土资源厅不动产登记局(地籍管理处)副局长(副处长)):听了两位部领导的讲话和兄弟省市的经验介绍,很有感触、很有收获。广东省委省政府非常重视农垦土地确权工作,国土、财政、农垦部门也已形成了良好合作的态势。目前,广东农垦土地登记发证率在 95% 左右。下一步,我们将按照会议的部署和要求,集中精力,加大争议调处力度,争取能够再往前走一步,把工作做得更扎实。

吴乔峰(云南省国土资源厅不动产登记局(地籍处)局长(处长)):关于一个系统的土地确权工作,召开如此高规格的会议、三个部门联合推动,可以说是第一次,这也说明了党中央、国务院对此项工作非常重视。目前,云南农垦土地面积 305 万亩,其中已确权登记发证 250 万亩,未确权发证 50 多万亩。有两个问题需要关注。一是组织实施的问题。按照土地登记程序,土地使用权证书都是企业、自然人等申请,国土部门依申请登记。农垦国有土地确权登记也还是依申请登记,所以农场的工作积极性直接关系到土地确权工作的进展。我们前段时间跑了一些农场,发现有些农场认为这项工作由国土部门牵头,他们直接来领证就行了。我们要加

强与农垦等部门的组织协调,通过开会部署等方式调动农场的积极性。二是经费问题。农垦国有土地确权登记发证比城市确权发证简单,基本不存在技术和规范规定方面的问题,但经费是制约工作的突出问题。而且采用不同方法进行测绘,经费的差别也很大。如果采取1:500的解析法,亩均成本最少要50-60元,如果采取精度较低的方法,亩均成本在10-20元,很多农场很难承担这部分费用。

许有明(云南省农垦局副局长):2016年,云南省委、省政府出台了贯彻落实中央农垦改革发展文件的实施意见,把土地确权作为一项重要工作进行了部署,明确由国土厅牵头,要求2017年完成确权发证工作。2016年,国土厅牵头开展了一次全面调查,发证率为82%,还有50多万土地需要发证。另外,由于农场之前的土地使用权证大多是1994年左右取得的,都是大证,地类界限不明确,特别是有的土地已在多年前被政府收回,但土地使用权证未进行变更,下一步还面临着证书如何分割的问题。我们已经会同国土部门下发了实施方案,作为行业管理部门,我们将积极与属地政府沟通,加大推进力度,要求农场加强工作队伍建设,分阶段推进,把工作落到实处。

王文(陕西省国土资源厅不动产登记局局长):会议开得很及时,收获很大。一是明确了工作任务。陕西农垦土地总面积32.6万亩,其中已发证土地11.6万亩,但发的是大证。这次会议让我

们明确了要到 2018 年底基本完成土地确权登记发证工作,必须抓紧落实。二是提高了认识。陕西省农垦国有土地确权发证工作从 2001 年开始推进,到现在已经把底子摸清了,但推进的力度和成效都还未达到中央的要求。这次会议学习了江西等几个先进省份的经验,对下一步工作有很大的指导作用。三是明确了工作目标、梳理了工作思路和工作方法。技术路线直接决定确定成本的高低。如果采取 1 : 500 的解析法,所需的经费难以负担;如果采用 1 : 1000 的影像图并划界定桩的方式,经费就会少很多。如果利用二调的成果,成本就会更低。建议国家在这方面出一个指导意见,以便于我们开展工作。四是坚定了决心。听了两位部长的讲话,感触比较深,下一步将按照要求,做好纠纷争议的调处,依法依规发铁证。同时,农垦作为土地的使用者,应该切实履行申请和承担经费、权属纠纷举证等责任。另外,陕西农垦土地有一个特殊情况,就是有 7 万多亩土地与军队交叉使用,之前国土部有一个意见,是给农场发他项土地证书,给部队发土地使用权证书,如果按照这个方式去发的话,这部分土地很快就能发证,但农场下一步的经营等各项工作就很难开展。建议考虑实际情况,不将这部分土地计入任务考核范围。

刘小玲(西藏自治区国土资源厅厅不动产登记局(地籍管理处)局长(处长)):参加这次会议特别大的收获是提高了对农垦土地确权发证工作的认识。以前认为这项工作是农垦部门主导,负

责前期调查,提供相关资料和申请,国土部门确权发证,所以我们没有过问太多。听了两位部长的讲话,有了很大启发,也有了一些思路,一是及时向主要领导汇报,争取领导的重视和支持。二是计划召开一次全区相关单位参加的安排部署会,传达两位部长的讲话,把责任明确下来,层层传导压力。三是和农垦部门做好衔接,农垦农场要主动申请财政经费补助,尽管拉萨市国有农场土地已经完成确权发证,但下一步要进行换证,也会涉及重新调查、测绘、经费的问题,需要统筹考虑。难点是林芝市很多农垦土地一直由当地群众使用,很难找到权源资料,纠纷调处难度比较大。

布琼次仁(西藏自治区农牧厅副厅长):参加这次会议收获很大。西藏农垦土地确权问题不是很大,难点是林芝地区的纠纷争议地。现在采取的办法是,先确定农村集体土地承包经营权,剩下没有纠纷的作为国有土地进行确权,还有争议的采取先易后难的方法逐步解决。在确权工作经费承担比例上,考虑参照农村承包经营权确权的标准进行分担,计划是先确权,经费再逐步解决。

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。
