

论确股不确地的有效补充形式——以玉溪红塔区农村土地承包经营权确权登记颁证工作为例

黄红波^{*1}

(玉溪市红塔区农经站, 云南 玉溪 653100)

【摘要】:什么是农村土地承包经营权确权登记颁证?农村土地承包经营权确权登记是一种物权登记。按照我国法律,对不动产物权要通过登记明确权属加强保护。农村土地承包经营权确权登记是依据法律规定,由县级以上地方人民政府将农户承包土地的地块、面积、空间位置等信息及其变动情况记载于登记簿,颁发土地承包经营权证书,以进一步明确农民对承包土地的各项权益。这是强化对农村耕地等各类土地承包经营权的物权保护,是国家明确土地承包经营权归属、发挥土地承包经营权效用、保护土地承包经营权人权利的重要手段。

【关键词】:确股不确地;农村土地承包确权;登记颁证

【中图分类号】:B223.1

【文献标识码】:A

1 开展农村土地确权登记工作的重要意义

开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作有利于进一步稳定和完善农村土地承包关系,促进党在农村基本政策的落实;有利于维护农民合法权益,调动农民生产经营积极性;有利于落实党的强农惠农政策、发展现代农业;有利于创新农村社会管理、促进农村社会稳定。

2 红塔区农村土地、人口现状

2.1 红塔区农村土地承包责任制落实情况

红塔区于1982年在春和公社孙井大队进行了家庭联产承包(大包干)试点,1983年在全区范围内推开了以家庭联产承包经营为主的责任制(即“第一轮承包”)。1998年开展了延长土地承包期工作(即“第二轮承包”)并颁发了土地承包证。1998年红塔区实有耕地总面积17.72万亩,参加二轮承包耕地面积15.53万亩,占耕地总面积的88%;全区有65876户领到了二轮承包合同证书,占总户数的97%。依据“大稳定、小调整”原则,1998年收回农转非耕地1463亩,调整土地合作社数482个,调整土地农户数47394户,占承包农户的69.76%;调整土地7.45万亩,占耕地总面积的42.06%;预留机动田4564亩,未超过耕地面积5%的规定。

2.2 农村承包地流转情况

¹ 收稿日期:2017-02-10

作者简介:黄红波(1972-),女,云南本溪人,大学本科,农业经济师,研究方向:村集体经济发展壮大模式、新型农业经营主体规范发展、农业产业结构有效调整等。

红塔区按照“积极发展、因地制宜、探索尝试、逐步规范、不断完善”的思路，依照“依法、自愿、有偿”的工作原则，截至 2016 年底，全区土地流转面积达 6.4893 万亩，占全区家庭承包经营面积 12.03 万亩的 54%；土地流转涉及农户 4.2553 万户，占全区家庭承包经营农户的 65%。

2.3 农村承包地征占用情况

1998 年至 2014 年红塔区共征、占用农村承包地 52590.9 亩，村集体预留建房土地 6386.6 亩，期间出生新增加 57876 人，结婚新迁入 34266 人；死亡减少 35029 人，出嫁减少 21074 人，农转非减少 5558 人。承包地被征、占用后，村集体经济组织内部的承包地，大部分没有进行平衡调整，仅有少部分二轮延包时留有机动田的村组进行找补平衡，少部分村组打散重新分配。

3 出现的新情况、新问题

红塔区各乡街道所处的地域位置不同，农民群众对土地的依赖程度不同，在农村土地承包经营权确权登记、土地承包经营权流转过程中出现了以下问题：

3.1 承包耕地面积和用途底数不清

由于承包档案不健全，部分资料丢失，部分乡（街道）“一轮”、“二轮”承包、“一调”、“二调”耕地面积不一致，农户实际种植面积与承包合同签订面积不符现象较为普遍，山区尤为突出。

3.2 已经核减土地仍然“挂账”

农村承包地被城市建设和公益设施征占后，性质已发生改变，农户的承包合同未做变更，集体承包台账未作调整，减少面积仍然“挂账”。

3.3 农村土地承包合同内容变更不及时

部分村组土地征占后，为缓解人多地少，承包地不平衡的问题，村组频繁调整农户的承包地，但都没有变更承包合同，也没有收回农户的承包证。

3.4 因土地变动引发社会不安定的隐患。

一是农户之间承包地失衡。大部分村组土地多年没有调整，村民小组户数、人口增减变化很大，新增人口基本处于无土地状态，农户间人均占有耕地差异较大，新增人口要求分配土地的呼声日益强烈。二是村组无法调整土地。有的村组没有机动田，在城市建设、乡村建设征占农民承包地后村组无法调整承包地，不得不动用相当一部分集体资金，以青苗费补偿的形式兑付被征占承包地而没有得到土地调整的农户，部分经济薄弱的村组已不堪重负，造成社会不稳定。三是部分有承包地的外嫁女、离婚、再婚人员在土地被征占后没有得到征地补偿分配而引发上访。

4 土地确权工作采用的常规模式与做法

党的十八届三中全会提出，加快构建新型农业经营体系，首先要坚持家庭经营的基础地位不动摇。农村土地承包经营权确权登记颁证，是保持现有土地承包关系稳定并长久不变的基本手段，是强化承包农户的市场主体地位和家庭承包经营基础地位的重要保障。通过开展农村土地承包经营权确权登记颁证，给农民承包地“上户口”、“发身份证”，对承包地确实权、颁铁证，

把农民的土地权利“固化”到农户，保障农民土地财产权利，让外出务工农民土地流转得放心，为建立归属明晰、流转顺畅、保护严格的农村土地流转市场奠定基础，为加快发展现代农业创造良好的环境。

红塔区经过近 30 年的发展，出现了很多的新情况、新问题，常规的确权模式与方法已经不能满足经济、社会发展的需要，经过不断的探索与思考，走确股不确地与确权到户的两相结合、互为补充的道路，才是红塔区农村土地确权登记颁证工作的有效形式。

5 确股不确地应成为确权颁证工作的有效补充

走确股不确地与确权到户的互为补充的模式，对此次确权工作意义都颇为重大：一方面，红塔区可以借此理顺一些历史遗留问题；另一方面，推动红塔区农村股权从动态调整型向稳定规范型转变，建立稳定的产权关系，为后续开展的深化农村股份制改革打下坚实基础；三方面股权确权登记颁证是后续深化农村股份制改革的基础性步骤，为将来股权资本化、集体经济组织市场化打下基础。

对农地确权的同时实行“确股”，无疑对红塔区具有重大的现实意义。例：红塔区大营街居委会实行统一规划、统一标准、统一施工、统一管理的“五统一”政策，先后投资兴建了幼儿园、中心小学、老年人活动中心、敬老院等。这些成绩的取得，与大营街居委会未参加 1998 年“二轮”土地延包有很大的关系，土地由居委会集中统一管理、统一规划、统一使用，村集体经济由居委会统一管理、统一经营、统一核算、统一分配。但是，这种创始于基层的改革做法，虽然长期得到上级的“默认”和赞许，但由于步伐已经超前，与国家现行的法律法规政策体系显得不够“合拍”，存在各乡（街道）的股权管理模式、股东构成人员不一，股权争议纠纷多发等问题，这些纠纷问题没有国家法律的保驾护航，难以得到根本性解决。

所以，此次确权工作的意义非常重大：它在于通过确权打通股权与土地承包经营权的法治通道，巩固完善农村股权的法治基础，从制度上根本解决集体经济权益纠纷问题。以红塔区玉兴街道新兴社区为例，其确权模式为“确权到户、户内共享、社内流转、长久不变”。所谓“确股到户”，以户为单位进行股权登记和股份分红，随后家庭内部自主决定股份成员占股比例。在新的居民公约和集体经济股份合作制下，不再增加股数，居民自身的利益得到了保障。已经通过的居民公约，明确规定出每一户人家的股数是不变的，但通过继承、转让和赠与的方式，股份可以在家庭成员中继承、转让和赠与，也就做到了股份的“不贬值不缩水”。此后，即使出现人口自然增减、户籍迁移等客观状况，户内股权也不会流失。

在红塔区这片土地，上世纪便已开始推行农村股份合作制。随着经济、社会的发展，红塔区中心城区的玉兴、玉带、凤凰三个街道办事处老百姓，土地逐步减少，有的老百姓甚至成为了失地农民。三个街道办事处的老百姓把他们的土地资产化，承包地经营权转化成了“股权”，集体“家底”变得越来越厚实，集体资产构成多元化，“股权”的意义早已超越农耕时代的土地承包权，甚至还包括其他经营性用地、厂房、物业等集体资产的收益分配权利，在那时就已经归集到集体经济组织进行统一经营管理，并量化为股权，分到各家各户。

所以，在红塔区推行农村土地承包经营权确权登记颁证时，经过了深入的调查、研究，得出不能搞“一刀切”，也不能“齐步走”的工作方法，走确权到户与确股不确地的结合是比较理想的模式。当然，要推行不同的确权模式，就要求在确权过程中，必须确保过程极其严谨，既要符合党与国家的相关规定的合法性，也要符合当地实际，确保确权过程公开、平等、民主、合法，保证各方利益的最大均衡。

通过这一次确股确权工作，衔接此前集体土地股权改革的优点，通过新利益关系的确立，化解农村历史遗留问题与内部深层次矛盾，实现农村与社区、产业城市化、农业现代化，吸引更多的资源来推动红塔区经济、社会的全面发展。

参考文献：

-
- [1] 陈迎. 浅谈农村土地承包经营权确权登记颁证工作的流程与技术应用[J]. 城市建筑, 2016(23).
- [2] 迟秀君. 统筹安排扎实推进圆满完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作[J]. 农家科技旬刊, 2016(10).
- [3] 张文庆, 方刚. 农村土地承包经营权确权登记颁证工作中常遇见的问题及应把握的政策[J]. 农家致富顾问, 2016(16).