

关于天津市存量土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记若干问题探讨

王一兰

天津市自然资源调查与登记中心

DOI: 10.12238/jpm.v5i11.7370

[摘要] 本文从存量土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记入手,基于天津市的现状,梳理分析存在的问题及原因,并且针对每类问题提出解决对策,可为存量土地承包经营权成果数据纳入不动产统一统计提供参考。

[关键词] 土地承包经营权, 不动产登记, 问题

Discussion on some issues about the data of the stock land in Tianjin into the unified registration of real estate

Wang Yilan

Tianjin Natural Resources Survey and Registration Center

[Abstract] This paper starts with the data of the right registration of stock land into the unified registration of real estate, based on the current situation of Tianjin, analyzes the existing problems and causes, and puts forward countermeasures for each kind of problems, which can provide reference for the data of the contracted management right of stock land into the unified statistics of real estate.

[Key words] Land contract and management rights, real estate registration, problems

1. 引言

2015年《不动产登记暂行条例》颁布,指出土地承包经营权应纳入不动产登记。2019年9月,中央编办关于修订整合不动产登记职责文件的通知》要求自然资源部指导监督农村承包土地的登记工作,农业农村部负责指导农村土地承包经营及有关合同管理、流转规范等承包土地的管理工作,并组织各地农业农村部门向自然资源部门移交确权登记成果资料^[1]。随后,《农业农村部办公厅关于做好农村土地承包经营权登记成果资料移交工作的通知》(农办政改〔2019〕17号)和《自然资源部办公厅关于做好农村土地承包经营权登记成果资料接收工作的通知》(自然资办发文字〔2020〕20号)部署了农村土地承包经营权登记成果资料移交、接收工作。《自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知》(自然资发〔2022〕157号)要求通过与农业农村部门建立在线信息共享机制,实现土地承包经营权登记簿和承包合同信息数据共享,实现土地征收、承包地流转、永久基本农田调整补划等导致承包地自然状况和权属状况等变化情况的信息互通共享,保障不动产登记与土地承包合同管理工作有序衔接。在上述背景下,各省、市等相关部门陆续开展将土地承包经营权确

权登记成果数据分批次稳步纳入不动产统一登记,但目前仍缺乏足够的实践经验作为强力支撑。本文基于天津市现状,以不动产登记流程、业务为基础^[2],对存量土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记从多方面进行梳理,分析其相对应的问题及成因^[3],针对存量土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记提出了相关解决方法。

2. 基本现状

天津市存量土地承包经营权确权登记成果数据包括地理信息数据、确权登记权属数据和图件数据,主要涉及蓟州区、宝坻区、武清区、宁河区、静海区和滨海新区共计6个行政区,存量土地承包经营权证书数量约61万本,地块总数约173万个,证书(合同)面积总数约363万亩。

3. 存在的问题

3.1 登记信息问题

存量土地承包经营权确权登记成果数据主要存在图属面积不符、承包地块示意图缺失、无效属性信息等登记信息问题。

3.1.1 图属面积不符问题

农村存量土地承包经营权确权登记的合同面积与矢量图形面积不一致,即“图属不符”,主要原因有以下几点:

①存量土地承包经营权确权登记空间图形不是外业实测取得，而是属于图解法，即在卫星影像上基于权利人指界获得，图形面积普遍大于合同面积，作业误差在5%以内。

②属确权确股用地。存量土地承包经营权确权登记空间图形分为两种，一种是确权确地；一种是确权确股。其中，确权确地能明确承包方承包地具体空间位置，但确权确股不同，以整村为大地块，所有承包方承包地块对应的图形为整个大图形，承包方有各自的承包面积，但自身在大地块中的具体承包位置不明确。确权确股图形上所有承包方记载的合同面积总和往往与图形面积不符。

③因土地贫瘠程度不同，在分配土地的时候还存在“折亩”的情况，即实际分配土地的时候会对农户进行补偿，导致实际耕种的土地面积大于合同面积。例如某农户合同面积为1亩，因土地补偿，实际耕种1.5亩，其对应的矢量图形面积是1.5亩，但签订的承包合同面积仍然是1亩。“折亩”的信息会在纸版证书中体现，但农业农村部门没有相应的电子记录，因此无法确切掌握“折亩”对应的人员及数量。

④宣示自有权利。承包方对应承包地部分或全部被征用，在被征用的位置或附近绘制承包地块图形，此图形仅代表承包方在此处有承包地块，图形面积和承包面积不一致，实际的承包面积以承包合同为准。

3.1.2 承包地块示意图缺失问题

农业农村部门提供的存量土地承包经营权确权登记成果数据承包经营权登记簿 (CBJYQZDJ) 中承包地块示意图 (DKSYT) 字段记录了存储地址，但提交的图件数据中无对应的图片。图件缺失的主要原因在于权属数据承包地块示意图存储路径和图件数据分别制作，存储路径基于属性数据直接批量生成，图件数据基于矢量图形批量制作，两者制作完成后没有进行关联检查，导致属性数据中有存储地址但图件数据中存在缺失的问题。

表1 承包地块示意图存储地址示意表

DKSYT
图件\12011603321100\DKSYT120116033211000102J1.jpg
图件\12011615821100\DKSYT120116158211000221J1.jpg
图件\12011613520100\DKSYT120116135201000536J1.jpg
图件\12011615620200\DKSYT120116156202000199J1.jpg
图件\12011613520200\DKSYT120116135202000209J1.jpg
图件\12011603321000\DKSYT120116033210000307J1.jpg
图件\12011615620900\DKSYT120116156209000236J1.jpg
图件\12011615722000\DKSYT120116157220000144J1.jpg

3.1.3 无效属性信息问题

存量土地承包经营权确权登记成果权属数据承包经营权证 (CBJYQZ) 中存在少部分有属性但无承包地块对应的无效数据。无效数据产生的原因主要是承包方承包土地已被征收，但相关权利人仍想保留相关权利，要求农业农村部门在系统中留

存记录，但属性表中承包合同面积为0。

3.2 界址界线问题

存量土地承包经营权界址界线问题主要体现在以下几个方面：1. 存量土地承包经营权地块在同一行政区内有交叉；2. 存量土地承包经营权地块在不同行政区间有交叉；3. 存量土地承包经营权界址点和对应地块界址点不一致。产生问题的原因主要有以下几个方面：

1. 存量土地承包经营权确权登记地块采用图解法获取，绘制相邻地块时，作业人员没有开启捕捉节点捕捉功能，绘制的两块图形虽然看似没有重叠，但实际存在极小重叠，此外，同一作业区内所有土地承包经营权地块未进行拓扑分析检查；

2. 存量土地承包经营权确权登记地块在不同行政区间有交叉原因在于不同行政区分属不同的作业队伍，对于行政区交界区域，不同队伍绘制的图形存在交叉，此外，不同作业区间所有土地承包经营权地块未进行拓扑分析检查；

3. 存量土地承包经营权确权登记承包地块界址点、界址线数据由承包地块生成，非实际测绘取得，在数据面转线、面转点过程中因不可预测原因导致界址点存在丢失的情况，同一地块在界址点图层中数量和实际地块面界址点数量不一致。

3.3 权属冲突问题

土地承包经营权属于用益物权，其权利依附于所有权之上，在不动产登记中，先有所有权，然后才有使用权。农业农村部门提供的存量土地承包经营权确权登记数据纳入不动产登记数据库没有与现有的登记数据（国有建设用地使用权、集体土地所有权、集体建设用地使用权（含宅基地）等）和非登记数据叠加，导致部分土地承包经营权地块与其他数据存在交叉，具体分为四类：

①与国有土地交叉：农村土地承包经营权登记数据与已登记、已征收或其他国有土地交叉（国家所有依法交由农民集体承包使用的除外）；

②与已登记其他农民集体土地所有权交叉：农村土地承包经营权登记数据与已登记其他农民集体土地所有权交叉；

③与未办理集体土地所有权登记的交叉；

④与集体建设用地使用权（含宅基地）交叉：农村土地承包经营权登记数据与已登记、已批准或其他集体建设用地使用权（含宅基地）交叉。

存量土地承包经营权权属冲突问题主要原因如下：

1. 农业农村部门早期开展土地承包经营权确权登记时没有与参考登记部门提供的数据，在集体土地所有权或国有建设用地使用权未确权的情况下登记发证；

2. 农业农村部门提供的存量土地承包经营权成果数据确权登记时间比较早，现有的国有建设用地使用权、集体土地所有权、集体建设用地使用权（含宅基地）等部分登记数据权属界线变化较大；

3. 部分地块已征收为国有土地，但不影响种地，例如石油

管道在地下铺设，但其对应的地面部分土地已征收为国有，农业农村部门在确权发证时空间图形没有将已征收的部分剔除。

3.4 地类重叠问题

农业农村部门提交的存量土地承包经营权确权登记成果数据与最新的国土变更调查数据叠加，存在地类重叠问题。主要原因有：

1. 承包方或其他组织未经国土部门批准，私自改变土地农业用途，自行在承包土地上进行建房、建设其他建筑设施、坑塘养殖、种植林木等，导致现状为建设用地、道路、水域等其他地类；

2. 存量土地承包经营权确权登记空间数据采用图解法获取，使用的底图为0.5至1米卫星影像，因绘制精度原因导致图形边缘产生压盖。

3.5 登记资料问题

农业农村部门提交的存量土地承包经营权确权登记成果数据登记资料如土地承包经营权证、土地承包合同、承包方调查表、发包方调查表、申请审核材料、公示结果归户表、承包地块示意图等多个登记要件散落存放，部分资料如土地承包合同等保存在区政府，部分资料如公示结果归户表等保存在村集体，且登记资料为纸质资料未经过扫描，未按照户形成档案资料。主要原因在于土地承包经营权确权登记时间紧、任务重，且缺少经费支撑，相关技术单位完成基本的任务后，没有对登记资料按户形成档案。

4. 解决对策和建议

4.1 登记信息问题

对于存量土地承包经营权登记信息问题，对问题数据进行标注并返回农业农村部门，对于图属面积不符的，要求农业农村部门提供不一致的说明；对于承包地块示意图缺失问题，要求农业农村部门补充缺失图件；对于无效属性信息问题，要求农业农村部门删除无效信息。

4.2 界址界线问题

对于因测量精度等技术原因造成土地承包经营权登记宗地界限存在交叉或缝隙的，对问题数据进行标注。如果界址未发生变化，按照低精度服从高精度的原则，返还农业农村部门更新土地承包经营权宗地界线图件等成果。

对于非技术原因造成土地承包经营权登记宗地界限交叉重叠等界址问题，无法满足后续登记需要的，对相关数据进行标注。将问题数据返还相关农业农村部门重新开展土地承包经营权调查，并调整土地承包合同。

4.3 权属冲突问题

1. 与国有土地交叉

存量土地承包经营权确权登记数据与已登记、已征收或其他国有土地交叉的（国家所有依法交由农民集体承包使用的除外），对权属冲突情况进行标注，由农业农村部门适时调整土地承包经营权合同，确保权属不冲突。

2. 与已登记其他农民集体土地所有权交叉

存量土地承包经营权确权登记数据与已登记其他农民集体土地所有权交叉的，对权属冲突情况进行标注。属于所有权登记问题的，通过所有权人协商有关部门调解、有权人民政府处理或者司法诉讼等渠道解决；属于承包经营权问题的，返还农业农村部门重新组织签订土地承包经营权合同。

3. 未办理集体土地所有权登记的

存量土地承包经营权确权登记地块未办理集体土地所有权登记的，对所有权空白情况进行标注。由双方共同协调推动相关农民集体经济组织按照不动产登记有关规定申请集体土地所有权登记。

4. 与集体建设用地使用权（含宅基地）交叉

存量土地承包经营权确权登记数据与已登记、已批准或其他集体建设用地使用权（含宅基地）冲突的，对冲突情况进行标注，返还农业农村部门调整土地承包经营权合同，确保权属不冲突。

4.4 地类重叠问题

存量土地承包经营权登记范围内现状为建设用地、道路、水域等其他地类，未按耕地用途使用，对问题数据进行标注。对于精度原因导致的地类重叠，无需处理。对于非精度原因导致的地类重叠，由涉农区农业农村委同有关部门及相关权利人协商达成一致意见，涉及承包经营权合同调整的，市规划资源局涉农区分局办理相关登记。

4.5 登记资料问题

与农业农村部门密切沟通，建立健全工作机制，加强政策衔接和工作对接，密切协作配合，要求农业农村部门归拢相关登记资料，按户建档，共同做好土地承包经营权数据整理完善、资料审核确认和移交工作，统筹研究解决登记资料移交过程中遇到的困难和问题，并且建立相关台账，对移交的纸质资料开展抽样检查，做到资料完整、台账清晰。

5. 结语

农村存量土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记是大势所趋，本文结合实际现状总结了土地承包经营权确权登记成果数据纳入不动产统一登记存在的多类问题，针对每类问题分析成因，并且提供了对应的解决对策和建议，为农经权数据全面接收提供经验和参考。

[参考文献]

- [1]张振华,徐岷飞,朱焯,沈健.土地承包经营权纳入不动产统一登记关键问题务实探讨.中国集体经济[J].2021(27)
- [2]杨洪.不动产统一登记制度下的农村土地承包经营权登记关键问题探讨[J].现代农业研究.2023(01)
- [3]夏国刚,王秀涛.土地承包经营权纳入不动产登记的对策[J].农场经济管理.2017(08)

作者简介：王一兰（1992—），女，天津人，研究生，助理工程师，研究方向：自然资源调查、不动产登记相关技术研究。