

土地整理项目中的土地权属调整问题研究

任 伟

阳高县城乡规劃事务中心 山西 大同 038100

摘 要：本文深入探讨了土地整理项目中土地权属调整的重要性、现状、问题及对策。详细分析了权属调整的概念、驱动因素及理论基础，指出当前存在法律不完善、机构职责不明、公众参与不足等问题。通过分析，提出了加强法律法规建设、明确机构职责、保障公众参与等建议，以促进土地整理项目的顺利实施和土地资源的合理利用。

关键词：土地整理项目；土地权属调整；法律法规；公众参与

1 引言

土地整理项目作为优化土地利用结构、提高土地利用效率的重要手段，对于促进经济社会可持续发展具有不可替代的作用。然而，在土地整理过程中，土地权属调整问题往往成为制约项目顺利推进的关键因素。土地权属调整涉及多方利益，处理不当可能引发社会矛盾，影响土地整理项目的成效。因此，深入研究土地整理项目中的土地权属调整问题，对于保障土地整理项目的顺利实施、维护社会稳定、促进土地资源合理利用具有重要意义。

2 土地整理项目与土地权属调整概述

2.1 土地整理项目的概念与意义

土地整理项目是指对一定区域内的土地进行整理、复垦和开发，以改善土地利用条件，提高土地质量，增加有效耕地面积，促进土地资源合理利用的活动。其意义体现在多个方面：（1）优化土地利用结构：通过土地整理，可以打破原有不合理的土地利用格局，实现土地资源的优化配置，提高土地利用效率。例如，将分散的、小块的土地整合为连片的、大面积的土地，便于进行规模化经营和机械化作业。（2）提高土地质量：土地整理项目通常包括土地平整、土壤改良、灌溉与排水系统建设等措施，这些措施有助于提高土地质量，为农业生产创造更好的条件。例如，通过土壤改良可以增加土壤的肥力，提高农作物的产量和质量。（3）增加有效耕地面积：通过土地整理，可以将闲置、废弃或低效利用的土地转化为耕地，增加有效耕地面积，保障国家粮食安全。例如，对废弃的工矿用地、砖瓦窑等进行复垦，使其重新成为可耕种的土地。

2.2 土地权属调整的概念与必要性

土地权属调整是指在土地整理过程中，由于土地位置、面积、质量等发生变化，需要对土地所有权、使用权等他项权利进行重新调整的过程。这种调整涉及到土

地权利的主体、客体和内容的变更。土地权属调整是土地整理项目的重要组成部分，只有妥善处理好土地权属问题，才能确保项目的顺利进行。如果权属不清，可能会导致土地整理过程中的纠纷和冲突，影响项目的进度和质量。土地权属涉及多方利益，处理不当可能引发社会矛盾。通过合理的权属调整，可以平衡各方利益，维护社会稳定^[1]。例如，在土地整理过程中，如果农民的土地权益得不到保障，可能会引发农民的不满和抗议，影响社会的和谐稳定。明确的土地权属有助于规范土地利用行为，促进土地资源的合理利用和可持续发展。当土地权属清晰时，土地使用者会更加珍惜和合理利用土地，提高土地利用效率。

3 土地整理项目中土地权属调整的现状与问题

3.1 现状

目前，我国关于土地整理及其权属调整的相关立法呈分散规定状态，没有形成完整的法律制度体系。相关的法律法规散见于《土地管理法》《农村土地承包法》等法律以及一些地方性法规和规章中。这种分散立法的状况导致在实践中，土地权属调整缺乏明确的法律依据和统一的操作规范。在土地整理项目中，土地权属调整工作通常由地方政府或土地行政主管部门负责组织实施。然而，由于缺乏统一的法律规范和明确的操作程序，权属调整工作往往面临诸多困难和挑战。例如，在一些项目中，由于权属调整方案不合理，导致农民对调整结果不满意，影响了项目的推进。

3.2 问题

3.2.1 法律法规不完善

现有关于土地整理及其权属调整的法律法规较为分散，缺乏系统性和协调性，导致在实践中难以形成统一的法律适用标准。不同法律法规之间可能存在冲突和矛盾，给权属调整工作带来了困难。部分法律法规条款过于原则性，缺乏具体的操作规定和程序要求，使得权属

调整工作在实际操作中难以把握。例如,对于土地权属争议的处理程序和方式,法律法规的规定不够详细,导致在实际操作中容易出现混乱。

3.2.2 机构职责不明确

在土地整理项目中,涉及多个部门和机构的参与,如土地行政主管部门、项目可行性研究编制机构、项目权属调整的设计机构等。然而,这些部门和机构的职责分工往往不明确,导致权属调整工作难以协调推进。例如,在项目实施过程中,可能会出现不同部门之间相互推诿责任的情况。部分机构在权属调整工作中既承担指导职责又承担执行职责,导致职责不清、权责不明,影响了权属调整工作的效率和效果。例如,一些地方政府在权属调整工作中既是组织者又是实施者,缺乏有效的监督和制约机制。

3.2.3 公众参与不足

现行法律法规对公众参与制定土地整理权属调整方案的规定较为原则性,缺乏具体可操作的程序性规定。这导致公众在权属调整过程中的参与度和影响力有限。例如,在一些项目中,公众可能只是在方案制定后才被告知,无法充分表达自己的意见和诉求。在权属调整过程中,部分地方政府或土地行政主管部门未能及时、全面地向公众公开相关信息,导致公众对权属调整工作缺乏了解和信任。例如,一些项目的权属调整方案可能只是在内部讨论,没有向公众公开征求意见。

3.2.4 权属争议处理机制不健全

虽然《农村土地承包法》提出了“土地承包仲裁机构”的概念,但对其职责范围、机构设置、仲裁程序等涉及实际操作的重要内容都没有做出具体规定。这导致在实际操作中,土地权属争议处理机构不明确,处理效率低下。根据物权法精神,物权纠纷只能通过法律途径解决^[2]。然而,我国目前对于土地整理中土地权属争议的解决,仍然采取行政处理和行政复议的救济途径,实行行政复议前置的做法,土地权属争议的解决尚未完全司法化。这使得土地权利人在权益受到侵害时,难以通过有效的司法途径维护自己的合法权益。

3.2.5 权属调整方案实施困难:

在权属调整过程中,涉及多方利益的协调与平衡。由于各方利益诉求不同,往往难以达成一致意见,导致权属调整方案实施困难。例如,在土地整理项目中,农民可能更关注土地的补偿标准和安置方式,而政府可能更关注项目的整体规划和实施进度。在项目实施过程中,跟踪登记工作往往相对滞后,无法及时掌握项目区土地数量、质量、田块、道路、沟渠等变化情况,导致

权属调整方案与实际情况脱节。例如,在项目实施过程中,可能会出现土地面积变化、土地质量改善等情况,但由于跟踪登记不及时,权属调整方案无法及时调整。

4 土地整理项目中土地权属调整的驱动因素与理论基础

4.1 驱动因素

自然环境因素:土地整理前后项目区土地的自然属性和生态环境的变化对土地权属调整起到重要作用。例如,土地整理可能改变土地的地形地貌、土壤质量等自然条件,从而影响土地的利用方式和权属关系。如果土地整理后,土地的肥力提高,可能会吸引更多的投资者,从而导致土地权属的调整。

人文因素:包括社会经济、农户主体和制度等。社会经济因素如经济发展水平、产业结构变化等会影响土地的需求和利用方式。例如,随着经济的发展,城市化进程加快,对建设用地的需求增加,可能会导致农村土地的权属调整。农户主体因素如农户的意愿、利益诉求等会影响权属调整的接受程度。如果农户对权属调整方案不满意,可能会抵制调整工作。制度因素如土地制度、政策法规等会对权属调整产生规范和约束作用。

4.2 理论基础

土地产权理论:土地产权是以土地作为财产客体的各种权利的总合,包括土地的所有权、使用权、收益权、处置权等。土地产权理论为土地权属调整提供了理论支撑,明确了权属调整的对象和范围。在土地整理项目中,需要明确土地的产权归属,才能进行合理的权属调整。(2)土地资源配置与规模经营理论:土地整理项目旨在优化土地资源配置,提高土地利用效率。通过权属调整,可以实现土地的集中连片经营,降低生产成本,提高农业生产效益。例如,将分散的土地集中起来,采用现代化的农业技术和设备,可以提高农业生产效率。(3)土地资源价值理论:土地资源具有价值属性,其价值受多种因素影响,如土地位置、质量、用途等。在权属调整过程中,需要充分考虑土地资源的价值变化,确保权属调整的公平性和合理性。例如,对于价值较高的土地,在权属调整时应给予合理的补偿。(4)区位理论:区位理论强调地理位置对土地利用的影响^[3]。在土地整理项目中,不同位置的土地具有不同的利用价值和潜力。通过权属调整,可以将土地调整到更具利用价值的位置,提高土地利用效益。例如,将靠近交通要道的土地用于发展商业或工业,可以提高土地的经济价值。(5)农地分等定级估价理论:农地分等定级估价理论为土地权属调整提供了科学依据。通过对农地进行

分等定级估价,可以明确不同地块的价值差异,为权属调整提供合理的补偿标准。例如,在土地征收过程中,根据农地的分等定级估价结果,确定合理的补偿金额。

(6) 公共管理理论:公共管理理论强调政府在公共事务管理中的作用和责任。在土地整理项目中,政府作为公共管理者,需要制定相关政策法规、协调各方利益、监督项目实施等,以确保土地权属调整的顺利进行。

5 完善土地整理项目中土地权属调整的建议

5.1 加强法律法规建设

制定专门的土地整理法或相关法规,明确土地整理及其权属调整的法律地位、基本原则、操作程序等内容,为权属调整工作提供明确的法律依据。例如,在法规中明确规定权属调整的程序、补偿标准等。在法律法规中明确土地行政主管部门、项目可行性研究编制机构、项目权属调整的设计机构等部门和机构的职责分工,确保权属调整工作的协调推进。避免出现职责不清、相互推诿的现象。在法律法规中明确规定公众参与制定土地整理权属调整方案的权利和程序,保障公众的知情权和参与权。例如,规定在方案制定过程中,必须召开公众听证会,广泛征求公众意见。

5.2 明确机构职责与分工

在土地行政主管部门内部设立专门的权属调整机构,负责土地整理项目中的权属调整工作,确保权属调整工作的专业性和权威性。该机构应具备专业的技术人员和法律人员^[4]。建立土地行政主管部门、项目可行性研究编制机构、项目权属调整的设计机构等部门和机构的协作机制,加强信息共享和沟通协调,确保权属调整工作的顺利进行。例如,建立定期的工作协调会议制度。

5.3 保障公众参与与信息公开

建立土地整理中公众参与的组织机构,如土地整理规划公众随访中心、热线电话等,为公众提供便捷的参与渠道。同时,制定公众参与的相关制度规定,明确公众参与的程序和要求。在权属调整过程中,地方政府或土地行政主管部门应及时、全面地向公众公开相关信息,包括权属调整方案、补偿标准、安置方式等,确保公众的知情权和监督权。可以通过政府网站、公告栏等方式进行信息公开。

5.4 健全权属争议处理机制

在法律法规中明确土地权属争议处理机构的设置和

职责范围,确保权属争议能够得到及时、有效的处理。例如,设立专门的土地权属争议仲裁委员会。建立土地权属争议的司法救济途径,允许土地权利人通过法律途径解决权属争议,保障土地权利人的合法权益。例如,在土地管理法中明确规定土地权属争议的司法解决程序。

5.5 科学制定与实施权属调整方案

在权属调整方案制定前,应充分开展前期调查与评估工作,了解项目区土地权属现状、利益主体诉求等情况,为权属调整方案的制定提供科学依据。例如,通过实地走访、问卷调查等方式收集相关信息。根据土地整理项目的实际情况和利益主体诉求,合理确定权属调整的原则和标准,如依法原则、土地集中原则、距离远近原则、按面积分配原则、等价值分配原则等。确保权属调整方案公平合理。在项目实施过程中,应加强跟踪登记工作,及时掌握项目区土地数量、质量、田块、道路、沟渠等变化情况,对权属调整方案进行动态管理,确保权属调整方案与实际情况相符。例如,建立土地信息数据库,实时更新土地信息。

结语

土地整理项目中的土地权属调整问题是一个复杂而重要的问题,涉及多方利益和多种因素。通过深入分析土地权属调整的概念、现状、问题、驱动因素、理论基础和案例实践,本文提出了完善土地整理项目中土地权属调整的建议。这些建议包括加强法律法规建设、明确机构职责与分工、保障公众参与与信息公开、健全权属争议处理机制以及科学制定与实施权属调整方案等。这些建议的实施将有助于解决土地整理项目中土地权属调整存在的问题,促进土地整理项目的顺利实施和土地资源的合理利用。同时,也为未来土地整理项目中土地权属调整的研究和实践提供了有益的参考和借鉴。

参考文献

- [1]胡涛.土地整理规划设计中的土地权属问题研究[J].河南农业,2019,(26):47+49.
- [2]王生春.农村土地开发整理的权属管理问题建议[J].南方农业,2019,13(15):102-103.
- [3]高凯.土地整理规划设计中的土地权属问题[J].吉林农业,2019,(11):48.
- [4]张宗利,蒋世桢.农村土地权属优化配置路径与统分权利结构[J/OL].农业经济问题,1-13[2025-04-08].