

论土地整治中新增耕地使用权的制度完善

汪莉 彭婷婷 尤佳

(安徽大学 法学院 安徽 合肥 230601)

[摘要] 土地整治带来了大量新增耕地,在各地分配新增耕地使用权的不同做法中,存在着违反现行立法规定、侵害土地原权利人权利等诸多问题,需要从立法上予以完善。本文分析了问题产生的原因,提出要树立正视农村社会变化、满足土地整治资金需求、尊重农民财产自由的思想,在立法中确立新增耕地使用权主体不变原则、赋予农民集体对于新增耕地的处分权能、确立农民对于集体新增耕地资产的股权制度。

[关键词] 土地整治; 新增耕地; 使用权分配

[中图分类号] F321 [文献标识码] A [文章编号] 1003-4145 [2017] 05-0140-06

土地整治是指对利用效率低、使用不合理、未利用及对生产建设活动或因自然灾害等原因损毁的土地进行重新规划整治,以提高土地使用效率的活动。新增耕地是土地整治的重要目标。^①土地整治所产生的新增耕地,有效地缓解了我国城镇化进程中的农地减少的压力。随着我国农地制度的改革、农地升值潜力的显现及国家的种粮补贴政策的实施,新增耕地的使用权主体成为人们关注的焦点,新增耕地因此被称为“一块新的蛋糕”。土地整治后,谁享有新增耕地的使用权?各地的做法存在诸多差异。当前,在新增耕地使用权的分配上,存在着不少亟待解决的问题,对它们的正确处理,关系着农民、农户、农民集体的切身利益,也是土地整治顺利、正确展开的前提。

一、土地整治中新增耕地的来源及使用权的分配

(一) 土地整治中新增耕地的来源

土地整治主要包括土地整理、土地复垦和土地开发三项内容。^②为此,各地采取了不同模式的项目、制度,作为该三项工作的实施载体。例如,安徽地区主要采取了整体推进农村土地示范建设、高标准基本农田建设、城乡建设用地增减挂钩等项目。在这些项目的推动下,土地整治实现了新增耕地的目标。综合而言,新增耕地主要有以下来源:

1. 新增耕地来源于宅基地的退出。随着城镇化与工业化的不断发展,农民从农村迁往城市的趋势越来越明显,从而引发“空心村”现象。国家因此陷入了城市发展建设用地严重不足与农村宅基地大量闲置的两难境地。因此,为有效利用土地,各地科学引导农民腾退闲置的宅基地,实施“整村推进”、“城乡建设用地增减挂钩”等土地整治项目。通过复垦腾退出的宅基地,有效增加了耕地面积。

收稿日期: 2017-02-17

作者简介: 汪莉(1966—),女,法学博士,安徽大学法学院教授、博士生导师,主要研究方向为经济法基础理论、土地法。

彭婷婷(1988—),女,安徽大学法学院博士生,主要研究方向为经济法基础理论、土地法。

尤佳(1978—),女,法学博士,安徽大学法学院副教授、硕士生导师,主要研究方向为民商法、土地法。

基金项目: 本文系2014年安徽省社会科学规划基金项目“安徽省土地整治中农民土地权益的变动及保护研究”(项目编号: AHSKQ2014D04)的阶段性成果。

^①第一轮《全国土地开发整理规划(2001—2010年)》实施的十年间,通过土地整治新增耕地4200多万亩;第二轮《全国土地整治规划(2011—2015年)》再次提出,“十二五”期间,中国将新增2400万亩耕地。

^②具体见国土资源部2003《全国土地开发整理规划(2001—2010)》、《全国土地整治规划(2011—2015年)》(国函〔2012〕第23号)等文件。

2. 新增耕地来源于未利用空地的整治。在土地整治中,整治未利用空地不失为一种获取新增耕地的方式。主要原因包括两点:第一,基于我国的规划发展起步较晚的现状,过去的村庄规划在合理性上存在一定的瑕疵,集体土地中存在着大量的未利用地,而这些未利用地具备转为耕地的可能性;第二,由于我国长期实行小农自耕模式,耕地碎片化的情况十分普遍,通过土地整治,分散的耕地得到合并、集中,则分散地块之间的田埂与沟渠得以转化为耕地。

3. 新增耕地来源于工矿废弃地的复垦。复垦的工矿废弃地包括的类型主要有两种,历史遗留的工矿废弃地与交通、水利等基础设施废弃地。有数据显示,截至2009年底,我国还有超过1亿亩的历史遗留工矿废弃地未复垦。^①这些废弃地对环境造成了巨大的破坏,为土地环境、生态环境、地质环境埋下隐患。土地整治中,各地将工矿废弃地复垦与新增建设用地相挂钩,实现矿山环境治理、建设用地盘活、耕地面积增加三重目标的协同推进,一举多得。

4. 新增耕地来源于低效农用地的整理。采取提高土地利用效率的方式,利用科学的手段将使用效率不高的林地、园林和地产农用地改造成为优质耕地。

在实践中,土地整治的进行通常采取项目依托制度,因此导致新增耕地的来源多种多样,例如在整村推进项目中,宅基地、未利用空地、林地、园地和低产农用地等都可能是新增耕地的有效来源。

(二) 新增耕地使用权分配的实践作法

1. 交由原使用权人使用。宅基地、园地、林地及产量低下的农用地通过复垦整理成耕地后,其新增耕地的承包经营权通常归原权利人享有。

2. 另行分配给本集体的成员承包经营。实践中有一种作法是,将新增土地平均分配给本集体成员使用。例如,2011年安徽肥东县白龙镇长王村通过土地整治新增耕地面积268亩,该村共有20个村民组共计3255人,村委会按照人头数以二轮承包得田人口为依据对新增耕地进行了分配,实行同升同降办法分配到户、到田块,结果人均净增0.45亩。

3. 交由社会投资主体使用。为确保土地整治资金充足,提高土地整治效率,有些土地整治项目允许社会主体投资,并将新增耕地的使用权赋予给社会投资主体。例如,安徽马鞍山市塘南镇即采取了该作法。在对该镇基层干部的访谈中,我们了解到,该地区原先的耕种条件较差,为提高土地的利用率、引进种植大户对土地整治进行投资,采取由投资者使用新增耕地的作法。

4. 由集体统一流转给种植大户、农业公司使用。这是当前土地整治后对于新增耕地经营管理的一种主要方式。为了便于流转,对于新增的耕地,采取了确权不确地的作法,即农民虽然享有承包经营权,但不确定到特定的地块,而是由集体统一将土地流转出去,土地流转收益是根据农民的土地承包经营面积比例计算。在我们的调研中,绝大部分经济较为发达的地区都采取了这种方式。

二、新增耕地使用权分配中存在的法律问题及原因

(一) 新增耕地使用权分配实践中存在的法律问题

1. 与新增耕地承包经营权主体的土地管理法律规定相悖。我国立法明确规定了新增耕地由本集体农民承包使用的原则。法律规定,通过合法方式开垦的土地,其新增土地应该给新增人口或调整承包地。该条规定的立法目的在于发挥土地对农民的生存保障功能。然而,如上所述,当前土地整治实践中各地并未一律将新增耕地都确权给作为集体成员的农户使用,而是交由社会投资机构、农业经营公司乃至政府使用。

2. 与承包经营权的用益物权属性的《物权法》规定相矛盾。《物权法》第十一章规定,承包经营权的性质为用益物权。用益物权的重要特征之一是权利客体的特定化,这是用益物权人直接支配力的客观基础。^②就承包经营权而言,农户承包经营的地块应当特定化,承包经营权人才能直接支配承包地块,并以此对抗来自集体以及第三人的干涉。而农地整理的目标是“化零为整”,原有的土地界线不复存在。对于整治出来的新增耕地,农户虽然获得了所谓的承包经营权,但这种承包经营权却没有确权到特定地块,农民只根据村委

^①王新明、李惊亚《亿亩工矿废弃地未复垦》,《人民日报》2013年7月22日第6版。

^②王利明《物权法研究》(下卷),中国人民大学出版社2013年版,第817页。

会的记录享有特定面积的承包经营权。村委会将整块耕地进行流转,农户则依据承包经营的面积,按比例分享耕地流转的收益。

这种将承包经营权客体模糊化的作法,虽然是根据现实情况所采取的一种便捷作法,但却与承包经营权的物权性质相矛盾;同时,由于削弱了承包经营权的物权性,也间接剥夺了农民遭受土地流转风险时的自我救济权利。在土地流转合同中,如果土地经营方出现了拖欠土地使用费、对土地掠夺式经营等违约行为时,农民本来可以基于承包经营权收回特定地块的使用权,但在上述将承包经营权客体模糊化的作法中,农民个人就无法行使这种支配性的物权效力。

3. 违反了对土地原使用人物权的保护性规定。《物权法》规定,承包经营权和宅基地使用权均为农民在特定地块上享有的用益物权。对于新增耕地而言,原使用人可能在地块被整治前享有这两类权利。新增耕地的来源不同,地块上原来的权利性质也有所不同:对于宅基地复垦为耕地的,地块上原有的土地权利为宅基地使用权;对于林地、园地、低产农用地整治为耕地的,地块上原有的土地权利为承包经营权;对于工矿废弃地复垦为耕地的,地块上可能原先没有使用权,但也有可能已经存在承包经营权;对于未利用空地开发成耕地的,地块上自然没有使用权的存在。总的来说,新增耕地在整治以前,虽为集体所有,但农民可能在上面享有承包经营权、宅基地使用权。这表明,承包经营权是用益物权,其与宅基地使用权都是一种财产权,农民享有财产利益。如果随着地块的被整治就被无条件消灭的话,农民的用益物权毫无疑问就受到了侵害。

在新增耕地的使用权分配上,存在着随意剥夺土地上原使用人物权的现象。例如,在实践中,有些地方的村委会决定把新增耕地作为“机动田”,由其掌控甚至由村干部个人掌控,导致“机动田”的流转收益成为部分人的福利。^①再例如,一些地方法规在规规定工矿废弃地复垦所得耕地的使用权时,忽略了集体土地上原有权利人的利益。^②土地整治,目的在于提高土地利用效率、保证粮食安全,但如果强调对土地上原有权利的维护的话,土地整治就可能走上掠夺农民土地权益的歧途。

(二) 新增耕地使用权分配中法律问题的现实诱因

1. 农村土地利用方式转变的现实需求。自十一届三中全会以来,我国农村土地的利用方式主要为农户个体承包经营。但近十年来,农村社会发生了重大变化,随着农业劳动力的大量转移和农业科技的发展,农户个体经营的土地利用方式已经逐渐不再适应农村社会的现实。由于单户农民的生产要素投入不足,土地经营很难获得最佳效益,许多地方开始走上土地规模流转、集中经营的道路。就土地整治而言,其目标之一就是土地“化零为整”后,进行规模化流转。对于土地整治所产生的新增耕地,一些地方没有再将其承包给农民个体使用,而是进行了集中、规模化流转,农民仅按照份额比例享有流转收益。尽管这种作法的目的在于解决实际问题,但其与现行立法是相悖的。一方面,该作法违反了农民对新增耕地承包经营的优先权;另一方面,“确权不确地”的承包方式也与承包经营权的法律性质相矛盾。

2. 土地整治资金短缺的现状所致。随着土地整治规模的扩大,资金短缺问题也日渐凸显。当前,土地整治资金主要来源于地方政府,但地方政府缺乏激励,资金来源有限且资金具有极强的波动性^③。例如,第一轮土地整治规划中,海南省应投入规划资金为26亿元,而实际总投资额却为10亿元,仅占规划测算的38.5%。这种现象在土地整治中极为普遍。此外,新增耕地每年的维护费用,最低需要100亿元,但无论是中央财政还是地方财政,均未安排相应的维护资金。^④为此,有些地方为了解决土地整治资金问题,通过将整治所得新增耕地交由投资主体使用的方法开展土地整治。这既可能带来对土地上原使用人权利的侵害,也可能侵害集体成员的土地权利。

综上,在新增耕地使用权分配的实践中,一些作法与现行立法是相悖的,但有的目的在于解决实际问题,其中合理性的成分应当为将来立法所吸纳。

^①陈相花等《关于新增耕地确权与流转收益分配的讨论》,《中国国土资源报》2012年6月25日第6版。

^②例如河北省规定复垦土地的原权利人仅有优先使用权,对其享有的承包经营权等物权的效力视而不见。2013年7月22日《河北省工矿废弃地复垦利用试点管理暂行办法》第二十条规定,复垦后的土地原土地使用权人可优先使用,也可以通过承包等方式就近承包给农村集体经济组织、农户或其他承包人使用,可以通过竞标方式确定经营者,鼓励规模化经营的种植大户参与竞标。

^③土地整治有四种资金来源。其中,耕地开垦费和土地复垦费规模较小且专款专用。全国范围内真正可用于高基农田建设的土地整治资金,主要是新增建设用地有偿使用费和土地出让金收益。近年来,这两笔资金均受整体宏观经济形势的影响因而持续减少。

^④焦健《土地整治资金困局》,《财经》2012年第4期。

三、关于新增耕地使用权制度立法完善的思考

(一) 立法应当确立的指导思想

1. 正视农村社会变化对土地利用的影响。农村土地利用日益走向规模化、集中化经营的道路。依靠农户个体经营投入的家庭承包经营效益低下,许多地区农地撂荒面积曾经持续增长,近些年来,各地农村逐渐走向农地规模化流转的道路。农地规模化流转使得农业公司、种植大户有机会利用先进的农业科技实现符合市场需求的集中经营,这将大大提高农业经营的效率,克服小农自耕经营模式的弊端,促进农业产业现代化进程的推进。

土地的集中经营需要其他主体接手农村土地,但是我国现行的承包经营权制度则将着眼点放在保障农民生存权利之上,这也在无形中造成了对新型经营主体进入的天然排斥。主要表现为:一是承包经营权制度架空了集体土地所有者的权利。集体作为土地所有者,除了将土地分配给成员承包经营使用外,基本不享有任何对于农地进行处分的权利。这就造成了土地大规模流转中的法律障碍,即流转权利人只能是农户个体而非集体,这显然不符合现实的需要。二是承包权和经营权分离后,经营权的法律性质不明确。土地流转的主要形式仍然是转包,转包使得承包权与经营权分别归属于不同的主体。然而,与承包经营权的用益物权属性相比,经营权的性质在立法上没有明确界定,这就导致了实践中流转土地的受让方的权益缺少稳定保障。三是承包经营权作为用益物权,他物权要求具备特定的权利客体,而在土地的规模流转中,农民权益大小由其享有的土地面积比例决定,通过承包经营权来代表农民的土地权利已非上策。

2. 尊重农民对于土地的财产利用自由。农村的变迁及农业的发展使土地对于农民的意义从生存保障转向财产利用。近十年来农业劳动力大量流向城市,务农收入已非多数家庭主要生活来源。例如,据2009年对安徽天长新街镇兴业社区通行组的统计,该村组共有90个劳动力,常年外出劳务就有45人,2008年即便受金融危机民工返乡潮的影响,也只有6人未外出打工,且该年度全镇农民外出劳务纯收入仍然占农民人均收入的40%。^①

当前的立法强调土地对于农民的保障作用,限制农民对于农地的处分权利。尽管立法允许农民以各种方式流转土地,但前提是农民必须以成员身份取得承包经营权,同时流转的只能是承包经营权中的部分权能。承包经营权的身份性制约了农民对土地的利用空间,也抑制了土地的财产价值。随着城乡一体化和城镇化政策的实施,尽管需要漫长的过程,却可以预见到农民终将会被纳入到逐渐完善的社会保障体系中。立法不应再僵化强调农民与土地的不可分离,而是应当赋予农民更多的对于土地的财产自由,使农民真正成为集体土地的主人,使集体土地成为农民真正的财产。

3. 重视新增耕地使用权分配对解决土地整治资金短缺的意义。保障社会投资主体通过合法途径对新增耕地享有使用权,是解决土地整治资金短缺的重要手段。当前的立法中已经体现出吸引社会资金的思想。国土部《土地整治规划(2011—2015)》第九章第四节中提出,要积极调动社会资金参与土地整治,形成以政府资金为主导,吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系,探索土地整治市场化机制。^②

纵观以上立法,规定过于原则,缺乏具体内容。在土地整治过程中各方的权利义务不明确,实践中极易产生权利分配不公平的矛盾。一方面,当社会投资主体投资土地整治项目后,如果其对土地整治新增耕地不能享有明确的权益,将会阻碍社会主体投资的积极性;另一方面也有可能产生对农民利益的侵害。如有的地方政府按照“谁投资,谁受益”的原则,将新增耕地自行进行调剂,造成了纠纷隐患。^③

(二) 立法应设计的具体制度

^①潘志安《农村劳动力转移现状调查报告——以安徽省天长市新街镇为例》,《中国农经信息网》<http://www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNews&NewsID=43847> 2014年5月9日访问。

^②《土地复垦条例》第23条规定,对历史遗留损毁土地和自然灾害损毁土地,县级以上人民政府应当投入资金进行复垦,或者按照“谁投资,谁受益”的原则,吸引社会投资进行复垦。

^③例如,有的地方政府在对本属于集体所有的工矿废弃地投资复垦后,将新增耕地违法转为国有土地;有的地方在增减挂钩项目中,在集体成员全部转为城镇居民后、集体已经不复存在的情况下,将集体土地复垦所得的新增耕地仍由原来的村委会管理,由政府享有土地的流转收益。

1. 确立新增耕地使用权主体不变的原则。在土地整治的大规模实施中,为取得城镇化与粮食安全的平衡,各地在撤村并居、整村推进等项目实施过程中,对大批村庄进行了整体性复垦。^①许多有数十年甚至数百年历史的村庄消失在农村版图上,同时消失的还有农民世代相传的土地。建国几十年来,农村哺育了城市,几代农民为此生活窘困,在城镇化的大潮下,尤其要保护农民的利益,决不能让他们最为重要的土地财产化为乌有、让土地整治沦为“圈地运动”。^②因此,在对新增耕地使用权的分配上,首先要考虑对地块原权利人权利的维护。

首先要确立的原则是,地块上本来存在承包经营权、宅基地使用权等用益物权的,应当由原权利人享有对新增耕地的承包经营权。具体而言,对林地、园地和低产农用地整理成为耕地的,其土地承包经营权应当由原承包经营者享有;对整理前属于宅基地,迁建腾地复垦增加耕地的,除了部分以等量置换、差额补偿办法调整给迁建所占用土地的原土地使用权人外,其他部分应由原宅基地使用权人承包经营;对工矿废弃地复垦为耕地的,如果复垦前为集体土地且其上存在使用权的,应当由原使用权人承包经营。

同时,应肯定新增耕地上承包经营权的财产价值。承包经营权作为物权,具有财产属性。对于整治后的新增耕地,权利人有权对其所享有的承包经营权进行处分,以实现其财产价值。例如,权利人可以依照《农村土地承包法》的规定,以转让、转包等方式流转其承包经营权;也可与集体签订协议,自愿放弃承包经营权,并因此获得补偿。明确权利人对于新增耕地承包经营权的处分权,在当前农业规模化经营的背景下有着现实意义。在权利人放弃承包经营权后,土地上的权利负担将不复存在,从而为作为所有人的集体对土地的经营、流转留下了空间。

2. 赋予农民集体对于新增耕地的处分权能。当前,我国农民集体土地所有权存在权能缺失的问题,农民集体对于土地的处分权能受到限制。根据《农村土地承包法》的规定,除了四荒地外,农村集体土地只能以承包经营权的方式发包给本集体农民使用。虽然各地纷纷推进土地的规模流转,但由于立法所限,流转只能采取由农户集中委托村委会、流转承包经营权中的使用权能的方式。换言之,对于农村土地,虽然农民集体是其所有权人,但其基本上没有处分土地的权利。在家庭联产承包责任制的农业经济中,限制集体对于土地的处分权能,目的在于保障农民个人对于土地的占有权。但在集体经营模式成为农业经济所需时,完全不允许农民集体对于集体土地的处分,显然是不合时宜的。就土地整治的资金短缺问题而言,吸引社会资金的一个主要渠道就是让社会投资主体能对整治后的耕地享有使用权。而在现行的法制框架下,作为土地所有者的集体无法对整治后的土地进行处分,也无法给予社会投资者对于新增耕地以明确的权利。

我们认为,赋予农民集体对于新增耕地享有一定的处分权能,在当下具有积极意义。在土地整治资金缺乏时,农民集体可与有投资意向的社会主体通过协商机制,以合同的方式对将来新增耕地的使用权进行分配。在合同中,双方可约定由社会投资主体以投资充当预付租金,享有对整治后新增耕地的租赁权;也可约定由社会投资主体以投资充当预付使用费,享有对整治新增耕地的承包经营权。此外,构建新增耕地折抵建设用地指标有偿转让机制,确保国家、社会投资主体及农村集体组织对转让指标收益可以进行合理分配,真正体现“谁投资,谁收益”的原则,也是一条可选路径。

3. 确立农民对于集体新增耕地资产的股权。自改革开放以来,我国将家庭承包经营作为主要的农业经营模式,家庭承包经营在历史上曾发挥重要的作用,但因其分散性逐渐不能适应农业产业化、现代化的大规模耕种需求。因此,人们通过不断探索,展开了家庭农场、农业合作社、专业合作社、农业公司等新型产业化经营模式的实践活动。十八届三中全会的《决定》提出,要加快构建新型农业经营体系,对集体统一经营模式加以肯定。2014年中央1号文件提出,要赋予农民集体成员对集体资产享有股份权。^③同时,针对承包经营权的确权工作指出,可以确权确地,也可以确权确股不确地。^④其中“确权确股不确地”,就是“通过股份合作化将承包地变为集体成员的股份,不再确定具体的土地,土地由股份合作社经营”^⑤。这就意味着,针对家庭承包经营和集体统一经营两种农业经营体制,中央对集体土地所有权的实现设计了两种方式:对于未实

^①黄学贤、齐建东《农民“被上楼”是喜还是忧——以农村城镇化进程中的依法规划为视角》,《东方法学》2011年第3期。

^②参见熊伟《“圈地运动”大跃进必须得到遏制》<http://news.sina.com.cn/pl/2010-11-03/115621406886.shtml> 2014年11月14日访问。

^③详见2014年中共中央、国务院《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》第33条。

^④详见2014年中共中央、国务院《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》第17条。

^⑤韩松《论农民集体成员对集体土地资产的股份权》,《法商研究》2014年第2期。

行集体经营而采取承包经营的,集体成员对集体所有的农地享有承包经营权,承包经营权作为物权要确权到地,承包经营权人以占有、使用、收益的方式行使权利;采取集体统一经营的,集体农业用地则成为集体资产,集体成员对集体土地资产享有股权,土地由集体占有、经营,股东以享有收益的方式行使股权。

我们认为,确立农民对于集体新增耕地资产的股权,是符合实践需要的。一方面,有利于提高土地利用效率,实现土地整治的意义。长期以来,家庭承包经营体制的实施以及农地规划的欠缺导致了耕地碎片化现象。耕地碎片化增加了田埂和沟渠面积、降低了耕地利用率,也阻碍了农业机械的采用、增加了劳动力成本。土地整理的目标之一即是重新规划分散的小地块,合并成面积较大的新地块以方便灌溉和耕作。在土地整治后,如果再将土地化整为零承包给农户各自经营的话,土地整治的成果就很容易付之东流。另一方面,有利于将土地集中统一进行经营或流转,符合农业经营规模化的趋势。在家庭承包经营体制下,农户享有物权性质的承包经营权,其在承包经营期内具有排他效力,农户直接占有、支配承包地,并有权排除他人的干涉。因此,集体无权涉足农地的经营管理。当出现土地规模流转需求时,集体无权对其所有的土地加以流转,而只能采取由农户委托的方式,对农户享有的承包经营权中的部分权能加以流转。这种流转方式导致了流转相对人的土地权利不稳定、难以取得众多农户的一致同意等问题,由此产生了流转合同关系不稳定、强制性土地流转、土地难以规模流转等现象。在农民对新增耕地资产享有股权而非承包经营权后,农民作为集体成员实现集体土地所有权的方式就发生了改变。农民享有土地的承包权,其经营权由集体经济组织统一经营管理。集体经济组织有权根据土地市场需求,在符合农地用途管制的前提下对农地加以流转。

四、结语

新增耕地主要来源于土地整治。土地整治在我国已长达十几载,但指导新增耕地确权工作的规范效力等级却不高,现阶段还是以国土资源部发布的规范性文件为主。我国在不断推进城乡一体化发展,并为深化农村土地制度改革不断做出努力,新增耕地使用权分配问题不仅是土地整治顺利开展的前提,更与农民利益的保护和农村社会的稳定息息相关。目前,在对新增耕地使用权确权中还存在一些问题,仅依据法律效力不高的国土资源部门颁布的规范性文件很难解决,需要在法律效力高的法律或行政法规中确立相关的制度。包括规定明确新增耕地的使用权不变原则、增加农民对新增耕地权利类型、完善农民集体对新增耕地的所有权权能等等。土地整治是一个牵一发而动全身的系统工程,许多国家地区都设有专门立法,例如台湾的《农地重划条例》、日本的《耕地整理法》。我国也应当选择合适的时机制定土地整治法律或行政法规,将包括新增耕地使用权确权在内的土地整治各环节纳入法律规制的范围之内。

(责任编辑:张婧)