

全宗号 18	年度 2015	室编件号 98
机构(问题)	保管期限 永久	室编件号

商丘市人民政府办公室文件

商政办〔2015〕35号

商丘市人民政府办公室 关于印发商丘市开展农村土地承包经营权确权 登记颁证工作实施方案的通知

各县（区）人民政府，市城乡一体化示范区管委会，市人民政府
有关部门：

《商丘市开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



商丘市开展农村土地承包经营权 确权登记颁证工作实施方案

2015年我市被省确定为农村土地承包经营权确权登记颁证（以下简称确权登记颁证）整市推进试点市。为做好全市确权登记颁证工作，根据《河南省人民政府办公厅关于开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作的实施意见》（豫政办〔2015〕39号）精神，结合我市实际，现制定本实施方案。

一、重要意义

开展确权登记颁证工作，是健全农村土地承包经营权登记制度的基础环节，是强化承包农户市场主体地位和家庭承包经营基础地位的必然要求，是坚持和完善农村基本经营制度、保持农村土地承包关系稳定并长久不变的有效手段，是激发农村生产要素内在活力、促进土地经营权流转、发展农业适度规模经营的重要前提，是保护农民土地承包合法权益、推进农村产权制度改革、增加农民财产性收入的现实需要，是解决农村土地承包现实问题、化解矛盾纠纷的重要途径。全市各级、各有关部门要自觉把思想和行动统一到中央和省的决策部署上来，把确权登记颁证工作作为全面深化农村改革的重点任务扎实做好。

二、基本原则

（一）坚持依法依规的原则。严格执行《中华人民共和国土

地管理法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国农村土地承包法》等有关法律，参照《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》（农业部令第33号）和《农村土地承包经营权调查规程（NY/T2537—2014）》开展确权登记颁证工作，完善承包合同，建立登记簿，颁发权属证书，确保登记成果完整、真实、准确。要在不违背法律政策精神的前提下，通过民主协商妥善处理疑难问题。权属争议未解决的不进行确权登记颁证。

（二）坚持保持稳定的原则。必须在保持现有农村土地承包关系稳定的前提下，开展确权登记颁证工作。以现有承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属，坚持“三不变、一严禁”，即原土地承包关系不变，承包户承包地块和面积相对不变，二轮土地承包合同的起止年限不变，严禁借机违法调整、打乱重分或收回农户承包地。切实维护妇女的土地承包权益。对个别村（组）部分群众要求调地的，要按照法律和政策规定，慎重把握、妥善处理。对确因自然灾害毁损等原因，需要个别调整的，应当按照法定条件和程序调整后再予确权。

（三）坚持以确权确地为主的原则。土地承包经营权确权，要坚持以确权确地为主，总体上要确地到户，从严掌握确权确股不确地的范围，坚持农地农用。对农村土地已经承包到户的，都要确权到户到地。在城市近郊区，因实行土地股份合作、纳入城市发展规划、土地很少且地界早已打乱等原因，不能确权确地到户的，要严格按照省有关部门制定的确权确股不确地的条件和程

序，在农民群众自愿的基础上作出决定，切实保障农民土地承包权益。不得违背农民意愿，行政推动确权确股不确地，也不得简单地以少数服从多数的名义，强迫不愿确股的农民确股。

（四）坚持民主协商的原则。确权登记颁证工作中的重大事项均应经本集体经济组织成员民主讨论决定，切实保障农民对确权登记颁证工作的知情权、参与权、监督权。承包地块面积、四至等表格材料要经过农户签字认可。对外出农户，要及时通知到户到人。对确权登记颁证过程中遇到的问题要公开公平公正处理，坚持阳光操作，做到“三签”和“四榜公示”，即群众参加会议要签到、表决票要签名、通过方案要签字；摸底调查表上榜公示、确权登记方案上榜公示、勘界确权绘图上榜公示、农村土地承包经营权发证上榜公示。各县（区）要以确权登记颁证工作为契机，在农民自愿前提下，继续加大“小块并大块”的工作力度，切实解决承包地块细碎化问题，为加快推进我市农村土地流转、发展适度规模经营奠定坚实基础。

（五）坚持分级负责的原则。认真落实中央和省关于“地方各级尤其是县乡两级对本行政区域内的土地承包经营权确权登记颁证工作全面负责”的要求，强化属地管理，层层落实责任。省里主要承担组织领导责任，市里主要承担组织协调责任，县乡两级主要承担组织实施责任；全市各级都要明确专人，实行专职，履行专责，做到上下联动，形成整体合力。各县（区）、乡镇要坚持进度服从质量，先易后难，分期分批推进，既不能急于求成，

也不要等待观望，科学把握进度，积极稳妥推进。要实行全程质量控制，把握关键环节，守好质量关口。

（六）坚持因地制宜鼓励创新的原则。充分利用第二次全国土地调查成果和农村集体土地所有权确权登记成果，因地制宜，灵活多样，探索符合实际、科学简便、节俭实用的方式方法，妥善解决遗留问题。对内容准确无误、手续完备、无任何遗留问题、农民自愿的村（组），可直接开展农村土地承包经营权确权登记。在经济基础和群众思想基础好的村（组），也可直接进行股份制改造，发展土地股份合作社。鼓励以政府购买服务方式，将入户调查、公示、实际测量、登记簿建立、打印证书等工作交由社会承担。

三、工作重点

确权登记颁证工作核心是确权，重点在登记，关键在权属调查。各地要从实际出发，环环相扣地做好工作。

（一）开展土地承包档案资料清查。对农村土地承包相关权属档案资料进行清查、整理、组卷，按要求进行补建、修复和保全，摸清承包地现状，查清承包地块的名称、坐落、面积、四至、用途、流转情况等原始记载，重点解决土地承包方案、承包合同、承包台账种类不齐全、管理不规范等问题；摸清农户家庭承包状况，收集、整理、核对承包方代表、家庭成员及其变动等信息。支持把档案清查、整理与土地承包管理信息化结合起来，推进土地承包原始档案管理数字化。

（二）调查土地承包经营权。开展土地承包经营权调查，查清承包地权利归属。重点做好发包方、承包方和承包地块调查工作，如实准确填写发包方、承包方、承包地块调查表，制作调查结果公示表和权属归户表。以农村集体土地所有权确权登记成果为基础，以第二次全国土地调查成果为依据，充分利用现有图件、影像等数据，绘制工作底图、调查草图，按照《农村土地承包经营权调查规程（NY/T2537—2014）》要求，采用符合标准规范、农民群众认可的技术方法，查清农户承包地块的面积、四至、空间位置，制作承包地块分布图。调查结果经村（组）公示、乡（镇）确认后，作为确认、变更、解除、注销土地承包合同和土地承包经营权的依据。对公示内容有异议的，进行补测核实。

（三）完善土地承包合同。根据公示确认的调查成果，完善土地承包合同，作为承包户取得土地承包经营权的法定依据。没有签订土地承包合同的农户，要重新签订土地承包合同；承包合同丢失、残缺的农户，要补签、完善土地承包合同。实际承包面积与原土地承包合同、权属证书记载面积不一致的，要根据本集体通过的确权登记颁证方案确权。属于原承包地块四至范围内的地块，原则上应确权给原承包农户。未经本集体成员协商同意，不得将承包方多出的承包面积转为其他方式承包并收取承包费。土地承包合同记载期限应以当地统一组织二轮延包的时点起算，承包期为30年，本轮土地承包期限届满，按届时的法律和保持现有土地承包关系稳定并长久不变的政策规定执行。

（四）建立健全土地承包经营权登记簿。县级农村土地承包管理部门要根据完善后的土地承包合同，以承包农户为基本单位，按照一户一簿原则，建立健全统一规范的土地承包经营权登记簿，明确每块承包地的范围、面积及权利归属，作为今后不动产统一登记的基础依据。已经建立登记簿的承包农户，要补充完善相关登记信息。承包农户自愿提出变更或注销登记的，经核实确认后予以变更或注销，并在登记簿中注明。

（五）颁发土地承包经营权证书。根据完善后的土地承包合同和建立健全后的农村土地承包经营权登记簿，在确保信息准确无误、责任权利明确的基础上，按规定程序和修订后的农村土地承包经营权证书样本，向承包方颁发农村土地承包经营权证书。农村土地承包经营权证书由市里按照统一式样印制。已发的农村土地承包经营权权属证书，由县级农村土地承包管理部门收回销毁。农村土地承包经营权证书载明的户主或共有人，要体现男女平等的原则，在尊重家庭意愿的基础上，夫妻双方可共同作为承包方代表和共有人进行登记。实行确权确股不确地的，要向承包方颁发农村土地承包经营权证书，并注明确权方式为确权确股；承包方有意愿要求的，发包方可以向承包方颁发农村集体土地股权证。在完善合同、颁发经营权证书过程中，本着自愿原则，农户要求公证的，由县级司法行政部门公证机构集中统一办理公证。为与不动产统一登记工作衔接，今后承包农户可以自愿申请、免费换取与不动产统一登记相衔接的证书。

（六）建设土地承包经营权信息应用平台。充分利用现有资源，建立国家、省、市、县级互联互通的土地承包经营权信息应用平台。按照《农村土地承包经营权确权登记数据库规范（NY/T2539—2014）》，以县（区）为单位，在统一确权登记颁证软件的基础上，建立集影像、图形、权属为一体的确权登记颁证数据库和土地承包经营权登记业务系统，实现土地承包合同管理、权属登记、经营权流转和纠纷调处等业务工作的信息化。要以县级土地承包经营权确权登记结果和现有资源为基础，逐级汇总，建立国家、省、市、县四级土地承包经营权确权登记颁证数据汇总和动态管理制度，实现与不动产登记信息平台信息共享。

（七）建立健全档案管理制度。确权登记颁证过程中形成的文字、图表、声像、数据等文件材料，是对国家、社会有保存价值的重要凭证和历史记录。各地要按照《农业部国家档案局关于印发农村土地承包经营权确权登记颁证档案管理办法的通知》（农经发〔2014〕12号），认真做好确权登记颁证档案的收集、整理、鉴定、保管、编研和利用等工作。档案管理工作要与确权登记颁证工作同步部署、实施、检查和验收，做到组织有序、种类齐全、保管安全，各类归档材料要符合长期保管的要求。

四、工作程序

（一）宣传发动。

1. 成立机构。各县（区）、乡（镇）要成立由政府主要负责

人任组长，农业、财政、国土资源、法制、档案、宣传、民族、民政、司法、水利、林业等部门和农办、妇联等单位负责人为成员的确权登记颁证工作领导小组和日常办事机构。村（组）成立由村党组织、村委会、村务监督委员会、村集体经济组织主要负责人以及集体经济组织成员代表等人员组成的确权登记颁证工作实施小组，具体负责村（组）确权登记颁证工作。

2. 制定方案。各县（区）、乡镇要根据本实施意见要求，结合自身实际，制定本地具体实施方案，并报上级确权登记颁证工作领导小组办公室审核备案。

3. 宣传动员。采取召开动员会、印发宣传标语等办法和利用报纸、广播、电视、网络等媒体，广泛宣传《中华人民共和国农村土地承包法》等法律、法规和现行农村土地承包政策，讲清开展确权登记颁证工作的意义、内容、方法和步骤，为确权登记颁证工作营造良好的社会氛围。对确权登记颁证工作过程中遇到的普遍性问题，要认真研究，集中宣传解答。

4. 开展培训。市、县（区）要组织开展确权登记颁证的相关政策、规程和业务培训，主要培训乡镇有关人员、村（组）干部和具体参与的群众代表。要抽调熟悉农村工作、了解农村政策的县乡干部，组成工作组和督导组到乡镇、村（组）开展指导服务工作。

（二）调查摸底。

1. 查清承包底数。以第二次全国土地调查成果、农村集体土

地所有权确权成果和二轮延包以来建立的现有农村土地承包关系为基础，结合农村土地承包台账、承包合同、经营权证等档案资料，查清承包地块、面积、四至、权属性质、土地种类和经营方式，形成基础数据和矢量图表，作为确权登记颁证的原始资料，并将调查结果落实到户。

2.查清农户状况。对承包人、承包经营权共有人，承包地块、面积、四至、土地变动等各方面情况和信息进行收集、归纳、整理、核对。

3.梳理矛盾纠纷。在调查摸底的过程中，要充分发挥乡村调解和县（区）仲裁机构的作用，注意发现、梳理已经存在和可能发生的土地承包纠纷等问题，及时提出解决办法。

（三）测绘公示。

1.勘测定界。以《农村土地承包经营权调查规程（NY/T2537—2014）》为基本的地籍调查勘测标准，在市里统一航拍完成数字正摄影像图（DOM）制作等相关成果资料的基础上，聘用具有相应资质的专业测绘人员，采用与农村集体土地确权登记发证成果相一致的坐标系统，测量清查农户承包地块、面积、四至和空间位置，测绘编制农户承包地空间位置图。

2.公示确认。将地籍草图对应户籍信息进行公示确认，在此基础上完善承包合同。对权属存在争议的地块，先依法解决，再予以确权登记。经农户认可并确认无误后由乡镇政府汇总后报县级政府。

（四）登记颁证。

1. 建立健全农村土地承包经营权登记簿。根据乡镇上报资料，县级农村土地承包管理部门编制并建立“一户一簿、一簿一号”的农村土地承包经营权登记簿，真正做到权属清楚、合同规范、权证齐全、账簿完善、责任明确。

2. 颁发农村土地承包经营权证书。按照申请、审核、登记、发证的程序，以农村土地承包经营权登记簿为依据，由县级政府核发农村土地承包经营权证书。

3. 建立确权登记颁证管理信息系统。按照《农村土地承包经营权登记数据库规范（NY/T2539—2014）》要求，将登记过程中形成的各种资料和农户承包土地的准确信息录入农村土地承包经营权登记数据库，建立农村土地承包经营权登记管理信息系统。

4. 归类存档。按照《农业部国家档案局关于印发农村土地承包经营权确权登记颁证档案管理办法的通知》（农经发〔2014〕12号）要求，将在确权登记颁证过程中直接形成的具有价值、各种载体形式的历史记录进行分类整理和归档，并妥善保存。

（五）总结验收。确权登记颁证工作结束后，各县（区）确权登记颁证工作领导小组要组织有关人员按照《农业部办公厅关于印发农村土地承包经营权确权登记颁证成果检查验收办法（试行）的通知》（农办经〔2015〕5号）对本辖区的确权登记颁证工作进行自查验收，对存在地块不实、四至不清、变更登记不及

时、土地承包档案管理不规范等问题，要一项一项查看并解决。凡档案验收不合格的，确权工作不得组织验收。市确权登记颁证工作领导小组对各县（区）的确权登记颁证工作进行核查验收。在市级核查的基础上，省级组织验收。

五、时间节点

按照省政府部署，2015年年底各县（区）要全部完成确权登记颁证任务。结合我市实际，分4个阶段进行。

（一）准备阶段（2015年4月1日～5月15日）。4月20前市、县调整成立确权登记颁证工作领导小组，并从领导小组各成员单位抽调精干人员，明确职责分工，落实专人、专职、专责，实行集中办公。4月底前各县（区）、乡镇要层层召开确权登记颁证工作动员会，制定本地确权登记颁证工作实施方案并报上级确权登记颁证工作领导小组办公室审核备案。5月15前市级完成乡镇有关人员的培训，各县（区）完成村（组）干部和具体参与确权登记颁证工作群众代表的培训。

（二）试点阶段（2015年5月16日～8月15日）。各县（区）、乡镇可以试点先行和全面推进压茬进行，做到边试点、边总结、边推进。

（三）全面实施阶段（2015年8月16日～11月30日）。在边试点边总结的基础上，8月中旬确权登记颁证工作全面铺开，11月底之前完成确权登记颁证工作任务。

（四）检查验收阶段（2015年12月1日～2015年12月31日）。

确权登记颁证工作基本完成后，各县（区）要组成考核验收组对行政区域内确权登记颁证工作进行自查，并形成工作报告于2014年12月10日前报市确权登记颁证工作领导小组，市确权登记颁证工作领导小组在各县（区）检查验收的基础上对各地确权登记颁证工作进行检查验收，并向市政府提交工作报告，做好迎接省检查验收的准备工作。

六、保障措施

（一）加强组织领导。市政府成立由分管副市长任组长，市农业局等部门主要负责同志为成员的市确权登记颁证工作领导小组，负责综合协调和研究解决工作中的重大问题；领导小组下设办公室，办公室设在市农业局。办公室采取集中办公的方式，从市农业局等成员单位抽调人员，组成综合协调组、技术指导组、政策咨询组、信息宣传组、系统档案组、检查督导组，负责编制工作实施意见和方案、制定相关政策制度、组织开展业务培训、督查工作落实、总结验收等日常工作。

（二）强化部门配合。全市各级各有关部门要认真落实中共中央、国务院和省委、省政府关于开展确权登记颁证工作的要求，明确分工，落实责任。农办负责政策研究和工作督查；农业部门负责宣传培训、业务指导，做好实施意见的组织实施和考核工作；财政部门负责根据实际需要统筹安排确权登记颁证工作经费，加强资金监管；国土资源部门负责免费提供最新的全国土地调查成果和农村集体土地所有权确权登记成果，指导处理有关权属矛盾

纠纷；法制部门负责提供有关法律服务，促进确权登记颁证工作依法推进；档案部门负责指导做好确权登记颁证工作相关资料的归档和管理工作；宣传部门负责确权登记颁证工作的宣传报道工作；民族事务部门负责做好确权登记颁证工作中民族矛盾的调处工作；民政部门负责提供确权登记颁证工作中有关行政界线资料，调处涉及行政区划界线的权属纠纷；司法行政部门负责确权登记颁证过程中的法律宣传和法律援助工作；水利、林业部门负责做好确权登记颁证工作中的协调配合工作；妇联负责确权登记颁证过程中的妇女儿童权益保护工作。要加强村（组）确权登记颁证工作的组织领导，切实发挥农村基层党组织、村委会和农村集体经济组织的职能作用，动员和组织广大农民群众积极参与确权登记颁证工作。

（三）落实保障经费。确权登记颁证工作不得向农民收取任何费用。为保障确权登记颁证工作顺利进行，中央和省财政分别按照每亩10元和5元的标准给予补助，包干使用。市里将采取“三统一”措施，即统一航拍、统一印制农村土地承包经营权证书、统一建立土地承包经营权确权登记颁证数据库和土地承包经营权登记业务系统，并安排一定工作经费。各地要根据实际将确权登记颁证工作经费纳入本级财政预算，切实加强确权登记颁证工作经费管理。

（四）把握政策界限。严格执行农村土地承包有关法律、政策，在现有农村土地承包合同、农村土地承包经营权证书和农村

集体土地所有权确权登记成果的基础上,开展确权登记颁证工作。实测面积经公示后据实登记,作为确权变更依据。实测面积暂不与按承包面积确定的农业补贴基数挂钩,也不与其他需要农民承担的费用和劳务标准挂钩,待中央和省明确政策后严格按照要求执行。对延包不完善、权利不落实和管理工作不规范的,依法予以纠正。对存在争议和纠纷的,先依法解决,再予以确权登记。工作中既尊重历史,又正视现实状况,充分尊重农户意愿,解决农民实际承包经营的土地面积与原合同记载不一致等问题。

(五)强化督查指导。建立健全确权登记颁证工作情况报告、监督检查和成果验收制度。认真执行确权登记颁证工作进展情况定期上报规定,定期通报各地工作进展情况。加强检查监督和情况调度,坚持定期调研和巡查,及时掌握工作进展情况,对发现的问题及时提出处理意见。确权登记颁证任务完成后,由县级组织自查、市级组织核查、省级组织验收。

主办：市农业局

督办：市政府办公室四科

抄送：市委各部门，市人大办公室，市政协办公室，军分区，市中级人民法院，市检察院。

商丘市人民政府办公室

2015年4月28日印发

