

索引号:	11220000013544357T/2011-00385	分类:	国土资源、能源、土地、农业、林业、水利、农业、畜牧业、渔业;通知
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2011年07月20日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于转发省农委制定的吉林省农村土地承包经营权登记试点工作方案的通知(吉政办明电〔2011〕75号)		
发文字号:	吉政办明电〔2011〕75号	发布日期:	2011年07月20日

## 吉林省人民政府办公厅关于转发 省农委制定的吉林省农村土地承包经营权 登记试点工作方案的通知

吉政办明电〔2011〕75号

各市（州）人民政府，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

省农委制定的《吉林省农村土地承包经营权登记试点工作方案》已经省政府同意，现转发给你们，请遵照执行。

吉林省人民政府办公厅

2011年7月20日

### 吉林省农村土地承包经营权 登记试点工作方案

省农委

为深入贯彻落实农业部、财政部、国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、国务院法制办、国家档案局《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》（农经发〔2011〕2号）和全国农村土地承包经营权登记试点工作视频会议精神，积极探索健全农村土地承包经营权登记制度，稳步推动我省农村土地承包经营权登记试点工作，根据《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国物权法》等相关法律、法规和政策，结合我省实际，制定本方案。

#### 一、充分认识开展农村土地承包经营权登记试点工作的重要性

开展农村土地承包经营权登记试点是保持现有土地承包关系稳定并长久不变的重大举措。由于特殊历史条件以及管理手段落后等原因限制，我省部分地

方土地承包不同程度地存在地块不实、四至不清、面积不准等问题，原确认的土地承包状况与实际土地承包情况存在一定误差。上述问题既影响政府土地承包确权颁证的权威性，又给稳定现有农村土地承包关系并长久不变带来不利影响。通过开展农村土地承包经营权登记试点，一是要进一步明晰土地承包经营权归属，强化物权登记管理，为健全农村市场经济体制提供强有力的物权保障；二是要探索对土地承包经营权的设立、变更、转让和灭失等登记管理，建立健全土地承包经营权登记簿，强化承包农户的市场主体地位和家庭承包经营的基础地位，为巩固农村基本经营制度提供强有力的制度保障；三是要明确土地承包经营权归属，为解决农村土地承包经营纠纷、维护农民土地承包合法权益提供强有力的法定依据。开展土地承包经营权登记试点是维护农民土地承包权益的要求，更是解决农村土地承包现实问题的迫切需要，意义十分重大。各级政府要充分认识开展农村土地承包经营权登记试点工作的重要性，纳入政府工作重要日程，认真贯彻落实。

## 二、开展农村土地承包经营权登记试点工作的目的、主要任务和基本原则

（一）试点目的。妥善解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题，将承包地块、面积、合同、权属证书全面落实到户，为下一步整体推进确权登记工作、健全农村土地承包经营权登记制度积累经验。

（二）主要任务。

1. 查清家庭承包地、机动地、“四荒”地等土地资源的底数、实际面积，建立健全土地承包经营权登记簿，进一步完善耕地和“四荒地”等农村土地承包确权登记颁证工作，将基本农田在经营权证书上标注到户。

2. 查清家庭承包户数、新增户数和人口情况。

3. 梳理和解决延包过程中存在的遗留问题。

4. 完善土地承包档案，建立健全农村土地承包经营权登记电子信息档案。

5. 探索建立土地清查、档案管理、经营权登记等制度，逐步形成完整的农村土地承包经营权登记制度体系。

（三）基本原则。

1. 确保稳定。开展农村土地承包经营权登记试点是以二轮延包土地台账、三十年承包合同、经营权证书等土地承包相关原始资料为基础，通过清查、确权、登记、制作相邻关系平面图，进一步明确承包地空间位置、面积和归属。这项工作的开展是对延长农村土地承包工作的规范和完善，而不是重新调整原承包关系、重新组织发包农村土地。严禁借机违法调整和收回农户承包地。实测面积不与按延包面积确定的农业补贴基数挂钩，不与农民承担费用、劳务标准挂钩，严禁借机增加农民负担。

2. 依法依规。严格执行《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国农村土地承包法》等有关土地承包经营权登记的规定，参照《农村土地承包经营权证管理办法》（农业部第 33 号令）规定的登记内容、程序开展土地承包经营权登记。法律法规没有明确规定的，要依照相关法律法规基本精神，结合实际具体规定。

3. 尊重历史。对于当年为保证农户承包地块集中连片，将该集体经济组织全部耕地按照标准等级计量，等级高的土地以少顶多、等级低的土地以多顶少，造成实际耕种面积与账证面积不符的，要按照实际耕种面积登记账证、注明实际折算面积，并获得承包户的认可。对于农民侵占蚕食的林地、草原以及农村公益性土地，不能作为耕地进行登记，保证地类不改，权属不变。

4. 民主协商。农村土地承包经营权登记试点工作要充分尊重农民意愿，确认承包地块四至、面积和明确空间位置等工作，必须实行民主协商，充分听取农民群众的意见。实测结果要公示，接受群众监督，未经公示确认，不得作为确权登记颁证的依据。

5. 因地制宜。在实际工作中，要根据试点地方的土地承包实际，缺什么补什么，坚持因地制宜、因村施策。

6. 县级政府负责。开展农村土地承包经营权登记试点由县级政府负责组织实施，确保试点任务顺利完成。

### 三、开展农村土地承包经营权登记试点工作的主要内容

（一）开展土地承包档案清理。按照《农业部国家档案局关于加强农村土地承包档案管理工作的意见》（农经发〔2010〕12号），结合土地承包经营权登记试点工作，全面组织清理土地承包档案，着重解决土地承包方案、承包合同、承包台账种类不齐全、管理不规范等问题。未立卷的要尽快立卷，缺损、残破的要尽快修补，遗失、损毁的要尽快采取措施补救。严格执行土地承包档案管理规定，坚持分级管理、集中保管，建立健全整理立卷、分类归档、安全保管、公开查阅等制度。不具备保管条件的，要移交到具备条件的农村土地承包管理部门或者档案管理部门集中保管。

（二）查清承包地块面积和空间位置。准确把握土地承包经营权登记试点的关键环节，着重查清承包地块的面积和空间位置。在对土地承包情况进行摸底调查的基础上，以第二次全国土地调查成果和林业森林资源档案、林相图、二类调查成果为参考，以已签订的土地承包合同、发放的土地承包经营权证书和集体土地所有权确权登记成果为依据，采取科学简便的方式，因地制宜开展实测，进一步查清承包地块面积、四至和空间位置。查清承包地块面积和空间位置，首要的是群众认可，并尽可能准确。实测结果经村、组公示确认后，作为确认、变更、解除土地承包合同以及确认、变更、注销土地承包经营权的依据。

（三）建立健全土地承包经营权登记簿。县级政府农村土地承包管理部门要依据《农村土地承包经营权证管理办法》建立土地承包经营权登记簿。已建立登记簿的，要结合试点工作进一步健全，充实完善承包地块的面积、四至、地类和空间位置。未建立的，要在现有土地承包合同、证书的基础上，结合经依法确认的承包地块、面积和空间位置等登记信息，抓紧建立。按照不动产统一登记的原则，进一步探索完善土地承包经营权登记簿。农村土地承包管理部门可以根据国土资源部门提供的基本农田有关信息，将基本农田落实到户并标注到土地承包经营权证书上。逐步研究统一的农村土地承包经营权登记管理软件和数据库建设标准，将登记信息录入到计算机，实行信息化管理，逐步实现土地承包经营权登记信息共享。

（四）开展土地承包经营权变更、注销登记。在建立健全土地承包经营权登记簿的基础上，适时开展土地承包合同变更、解除和土地承包经营权变更、注销等工作，并对土地承包经营权证书进行完善，变更或者补换发土地承包经营权证书。承包期内，因下列情形导致土地承包经营权发生变动或者灭失，根据当事人申请，试点县（市、区）农村土地承包管理部门依法办理变更、注销登记，并记载于土地承包经营权登记簿：一是因集体土地所有权变化的；二是因承包地被征占用导致承包地块或者面积发生变化的；三是因承包农户分户等导致土地承包经营权分割的；四是因土地承包经营权采取转让、互换方式流转的；五是因结婚等原因导致土地承包经营权合并的；六是承包地块、面积与实际不符的；七是承包地灭失或者承包农户消亡的；八是承包地被发包方依法调整或者收回的；九是其他需要依法变更、注销的情形。试点期间，凡申请登记变更、注销土地承包经营权的，试点县（市、区）农村土地承包管理部门应当对涉及的每宗承包地块实测确认，并向申请方提供书面证明。

（五）对其他承包方式开展确权登记颁证。采取招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地的，当事人申请土地承包经营权登记，按照《农村土地承包经营权证管理办法》有关规定办理登记。经试点县（市、区）农村土地承包管理部门审核，符合登记有关规定的，报请同级政府依法颁发农村土地承包经营权证书予以确认。

（六）做好土地承包经营权登记资料归档。农村土地承包经营权登记资料主要包括：土地承包合同、土地承包经营权登记申请书、承包地块空间位置图件、土地承包经营权登记簿、核实土地承包地块和面积的公示手续等。要在档案管理部门的支持和指导下，做好土地承包经营权登记文件资料的归档工作。农村土地承包经营权登记档案由土地承包经营权登记机关负责集中保管，并依法按期移交同级档案管理部门。不具备保管条件的，可提前移交。

#### **四、开展农村土地承包经营权登记试点工作步骤**

（一）准备阶段（2011年7月20日—2011年7月31日）。

1. 成立机构。

各市（州）、试点县（市、区）要成立农村土地承包经营权登记试点工作领导小组，政府主要领导任组长、分管领导任副组长，

农业、国土资源、财政、档案、民政、司法、信访、林业、水利、法制办、畜牧等部门负责人为成员，

具体负责制订实施方案、分解任务，落实责任，明确进度，定期检查、总结、验收等工作。乡、村也要建立组织机构，成立清查实测、纠纷矛盾排查调处等工作组。同时，要以承包户为单位推选各户代表，代表承包户家庭全体成员参与开展农村土地承包经营权登记。

2. 宣传培训。县、乡、村分级组织相关人员开展法律政策、档案管理、清查方法、测量技术等方面的培训。以社为单位开展宣传动员，让农民了解开展农村土地承包经营权登记试点工作的目的、内容和相关政策。

## （二）清查实测阶段（2011年8月1日—2012年4月30日）。

1. 调查摸底。以国土资源管理部门第二次全国土地调查成果和林业森林资源档案、林相图、二类调查成果为参考，以二轮延包合同、台账等档案资料为依据，以集体经济组织为单位，对人口、土地承包档案资料、土地承包经营现状、合同证书签订到户、土地承包中存在的矛盾等方面情况进行调查摸底。

2. 梳理问题。要将调查获得的土地承包关系、地块数量、面积、空间位置等相关情况与承包户沟通，对排查出的问题进行梳理分类，建立土地承包问题清册，认真研究解决办法和措施，引导当事人通过协商、调解、信访、仲裁或诉讼等渠道化解土地承包纠纷，妥善处理可能影响登记工作顺利开展的突出问题。

3. 清查实测。因地制宜地综合运用全站仪数字化测量、GPSRTK测量、遥感影像（卫星遥感图片）、大比例尺航空摄影等技术手段，采取科学的实测方法，结合传统工具与现代工具，逐户逐地块开展实测，尽可能做到实测结果准确无误。

4. 确认公示。实测获得的地块、面积、空间位置等数据要由承包户在实测登记表上签字确认。实测结果要经村、组公示确认后，制作承包地块位置平面图。清查实测、确认公示过程中，要随时根据工作进度及时对实测数据整理，建立并完善实测档案。对存在近期难以化解的争议，暂按现状划定争议区，查清争议区的位置、面积、形成原因，并登记造册、记录在案，待争议化解后再进行确认、公示和登记。

## （三）登记建档（2012年5月1日—2012年7月31日）。

1. 开展经营权初始登记。根据清查实测档案，按照《吉林省农村土地承包经营权登记试点操作规程（试行）》（吉农经发〔2010〕10号）中统一设计的土地台账和农村土地承包经营权登记簿，重新建立土地台账，编制经营权登记

簿，开展经营权初始登记。对依法整理复垦开发新增加的农村集体土地要单独备案登记。对农户基本情况调查摸底、清查实测登记、农户签字确认等原始资料要及时立卷归档管理。对于实测前已经形成的土地台账、农村土地承包经营权登记簿、二轮延包合同等要单独立卷存档。

2. 建立农村土地承包经营权登记信息数据库。及时将土地承包原始档案以及清查登记后形成的各类档案资料录入计算机，建立信息数据库，并做好信息安全维护。

（四）总结验收阶段（2012年8月1日—2012年9月30日）。

各地要认真对农村土地承包经营权登记试点工作进行验收，总结试点经验、作法及解决问题的有效措施，并将工作总结于2012年9月30日前报省土地承包经营权登记试点工作领导小组办公室。

## 五、对开展农村土地承包经营权登记试点工作的有关要求

（一）加强组织领导。农村土地承包经营权登记试点工作是一项法律性、政策性、敏感性极强的工作，稍有不慎，极易引发社会矛盾。各级政府必须高度重视，加强领导，认真领会国家和省有关文件精神，充分认识农村土地承包经营权登记试点工作的重要性、紧迫性，采取切实措施，将工作落实到位。为确保农村土地承包经营权登记试点工作的顺利开展，由省农委会同省国土资源厅、省财政厅、省档案局、省民政厅、省司法厅、省信访局、省林业厅、省水利厅、省法制办、省畜牧局成立省农村土地承包经营权登记试点工作领导小组（以下简称领导小组），统筹安排全省农村土地承包经营权登记试点工作。领导小组办公室设在省农委。

（二）强化部门责任。各级农业、财政、国土资源、档案、司法、信访等领导小组成员单位，要积极配合，切实履行好职责。农业部门负责农村土地承包经营权登记试点工作领导小组的日常工作，加强政策指导，完善具体操作规程，强化农村土地承包经营权登记的管理，协调有关部门做好农村土地承包经营权登记试点工作。国土资源部门要及时免费提供第二次全国土地调查成果和基本农田有关数据资料，配合农业部门做好基本农田进证入户工作。档案部门要加强对农村土地承包经营权登记档案收集、管理、保存等工作的指导，提供业务咨询和技术服务，确保农村土地承包经营权登记档案的完整与安全。林业部门要及时免费提供森林资源档案、林相图、二类调查成果以及农民侵占蚕食林地情况，配合农业部门做好耕地清查实测工作。信访部门要全力做好上访群众的接待工作，实行专人负责，妥善处理上访案件。司法部门要充分发挥各级调解组织的作用，加大排查力度，及时化解土地承包经营纠纷，并为符合条件的当事人提供法律援助。其他相关部门要按照各自职责分工，积极参与，共同维护好农民的合法权益和农村社会稳定。

（三）科学选择试点范围。各市（州）根据当地实际，在领导重视、土地承包管理机构健全、工作扎实的县（市、区）选择具有代表性和典型性的1个村开展农村土地承包经营权登记试点，于2012年9月30日前完成。

（四）落实工作经费。农村土地承包经营权登记试点工作不得向农民收取费用。为保障土地承包经营权登记试点工作顺利进行，按照国家要求，工作经费以地方为主，纳入当地财政预算予以保障。对于财力薄弱的县（区、市）试点经费存在缺口的，可由地方政府通过上级财政安排的转移支付统筹解决。

（五）加强检查指导。各级农村土地承包经营权登记试点工作领导小组要对各个阶段的工作情况进行督促检查，及时做好情况调度，适时进行情况通报，及时发现和解决工作中出现的新情况、新问题。各地于2011年8月底前，将制定的农村土地承包经营权登记试点工作方案报省农村土地承包经营权登记试点工作领导小组办公室；试点工作启动后，每季度末书面向省农村土地承包经营权登记试点工作领导小组办公室报送一次情况，试点中遇到的重大问题随时报告。