

索引号:	11220000013544357T/2012-00445	分类:	国土资源、能源、土地;意见
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2012年08月03日
标题:	吉林省人民政府关于进一步明确农村集体土地确权登记发证若干问题的意见(吉政发〔2012〕29号)		
发文字号:	吉政发〔2012〕29号	发布日期:	2012年08月07日

## 吉林省人民政府关于 进一步明确农村集体土地确权 登记发证若干问题的意见

吉政发〔2012〕29号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为贯彻落实党的十七届三中全会精神，省政府办公厅于2009年印发了《关于加快推进和严格规范农村土地确权登记颁证工作的通知》（吉政办明电〔2009〕131号），各地陆续开展了农村集体土地确权登记发证工作，有效维护了土地权利人合法权益，促进了农村改革发展。但由于受到客观条件的限制，部分地方重视程度不够，组织不力、进展缓慢，颁证率低、质量不高，总体工作滞后；已发证的农村集体土地所有权一般只确权登记到村农民集体，与中央的要求和我省农村现状不相适应。2011年5月以来，国家下发了《国土资源部财政部农业部关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2011〕60号）等文件，要求各地进一步采取有效措施，加快推进农村集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权确权登记发证工作，到2012年年底把农村集体土地所有权证确认发放到每个具有所有权的农民集体经济组织；凡是到2012年年底未完成农村集体土地所有权确权登记发证的，农用地转用、土地征收审批暂停，农村土地整治项目不予立项。明晰集体土地产权，加快推进农村集体土地确权登记发证工作，形势严峻，任务繁重。为进一步明确有关问题，加快推进农村集体土地确权登记发证工作，现提出如下意见：

### 一、深刻领会加快推进农村集体土地确权登记发证工作的重大意义

（一）加快推进农村集体土地确权登记发证工作是维护农民权益、促进农村社会和谐稳定的现实需要。通过农村集体土地确权登记发证，可以有效解决农村集体土地权属纠纷，化解农村社会矛盾，依法确认农民土地权利，强化农民乃至全社会的土地物权意识，有助于在城镇化、工业化和农业现代化推进过程中切实维护农民权益。

（二）加快推进农村集体土地确权登记发证工作是夯实农业农村发展基础、促进城乡统筹发展的迫切需要。加快农村集体土地确权登记发证，依法确认和保障农民的土地物权，进而通过深化改革，还权赋能，最终形成产权明晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度，是建设城乡统一的土地市场的前提，是促进农村经济社会发展、实现城乡统筹的动力源泉。我省是农业大省，认真贯彻落实党的十七届三中全会精神，建立健全农村土地产权制度，明晰土地产权，意义重大。

（三）加快推进农村集体土地确权登记发证工作是落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度、提高土地管理和利用水平的客观需要。土地确权登记发证的过程，是进一步查清宗地的权属、面积、用途、空间位置，建立土地登记簿的过程；也是摸清土地利用现状的过程，从而改变农村土地管理基础薄弱的状况，夯实管理和改革的基础。确认农民集体、农民与土地长期稳定的产权关系，将农民与土地物权紧密联系起来，可以进一步激发农民保护耕地、节约集约用地的积极性。

## 二、进一步明确农村集体土地确权登记发证任务

（一）全面开展农村集体土地确权登记发证。对农村集体土地所有权、集体土地使用权（包括集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权，不含土地承包经营权），全面开展土地总登记。其中，农村集体土地所有权确权登记发证要覆盖到全部农村集体土地，并于2012年年底完成。从2013年开始，凡是征收农村集体所有土地的，在办理征地手续之前，必须完成农村集体土地确权登记发证；在征地拆迁时，要依据农村集体土地所有证和农村集体土地使用证进行补偿；凡是依法进入市场流转的经营性集体建设用地使用权，必须经过确权登记，做到产权明晰、四至清楚、没有纠纷。没有经过确权登记的集体建设用地使用权一律禁止流转。要与集体林权制度改革、农村土地承包经营权登记试点等工作统筹协调，应（已）发放农村土地承包经营权证、林权证、草原使用权证的农用地，不再发放其他集体土地使用权证，确保不重不漏。

（二）扎实开展地籍调查。地籍调查是农村集体土地确权登记发证的基础性工作。各地应以“权属合法、界址清楚、面积准确”为标准，在第二次土地调查的基础上，充分利用集体林权制度改革、农村土地承包经营权登记试点等成果，深入开展地籍调查，查清农村每一宗集体土地所有权、使用权的权属、界址、面积、用途和地类等基本情况，形成地籍档案资料，为农村集体土地确权登记发证提供依据。农村集体土地所有权应调查确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。地籍测量精度按照地籍图或者土地利用现状图成图比例尺，依据国家和省有关技术规定确定技术指标；宗地图比例尺可根据宗地面积大小，结合图面表达要素情况确定，并准确表达各类要素相对位置关系。凡是现状地类与土地用途不符的，应依据有关批准文件或者相关证明文件，确定土地用途；涉及相关部门职能的，应当由相关部门出具证明材料。

（三）强化土地权属争议调处。建立健全土地权属纠纷调处机制，本着尊重历史、面对现实，有利生产生活、维护社会稳定的原则，积极化解农村土地权属争议，明晰农村土地产权。

（四）加强农村集体土地确权登记发证信息化建设。把农村集体土地确权登记发证同“金土工程”建设结合起来，在应用现代信息技术加快确权登记发证的同时，以县（市、区）为单位，完善第二次土地调查数据库及其管理系统，建设农村集体土地确权登记发证数据库和动态监管查询系统，实现集体土地确权登记发证成果的信息化管理。

（五）建立农村集体土地确权登记发证成果动态更新机制。以农村集体土地确权登记发证为切入点，建立政府主导、国土资源部门为主、有关部门联动的工作机制，实时更新地籍调查成果资料，维护土地调查数据库成果的现势性，确保土地登记结果的准确性；逐步建立地籍档案统一管理机制，实现部门间资源共享，全面提高地籍管理的社会化服务程度。

### 三、严格规范农村集体土地确权登记发证

（一）依法确定农村集体土地所有权主体及其代表。尊重农民集体“三级所有、队为基础”的历史，按照“主体平等”和“村民自治”的原则，依法确定农民集体经济组织主体，将农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体。依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）集体经济组织集体行使所有权。村民小组组织机构不健全的，可以由村委会代为申请登记、保管土地权利证书。没有乡（镇）农民集体经济组织的，暂由乡（镇）政府代领集体土地所有权证。凡是土地家庭承包经营时，未打破村民小组（原生产小队）界线的，不论是以村的名义还是以组的名义与农民签订土地承包合同，集体土地所有权都应当确认给村民小组集体经济组织。对于已经打破了村民小组农民集体土地界线的，应本着“尊重历史、承认现实”的原则，经村民代表大会决议确定由村农民集体所有还是由几个村民小组农民集体共有，并由村民委员会、乡（镇）政府出具证明材料，说明演变过程和各自权益，作为集体土地所有权确权登记发证依据。集体土地的权属界线插花，包括城市市区、建制镇、村庄中的集体土地，一时无法划分权属的，可以按共用宗确权登记发证，并在土地登记簿中记载土地权利状况；集体土地与国有土地的权属界线插花，一时无法划分权属的，可以只登记造册，暂不确定所有权，逐步研究处理。“合村并组”后集体土地所有权主体保持不变的，所有权仍然确权给原农民集体，并在土地证书上备注；“合村并组”后集体土地所有权主体发生变化的，并得到绝大多数村民认可的，履行集体土地所有权变更的法定程序后，按照变化后的主体确定集体土地所有权，并在土地登记簿和土地证书上备注原农民集体的土地面积。

（二）严格规范确定宅基地使用权主体。宅基地使用权应该按照《吉林省土地管理条例》规定的面积标准，依法确认给本农民集体经济组织的成员。非本集体经济组织的农民，因地质灾害防治、新农村建设、工程移民等集中迁

建，在符合当地规划的前提下，经本农民集体大多数成员同意并经有权机关批准异地建房的，可按规定确权登记发证。已拥有一处宅基地的本农民集体成员、非本农民集体成员的农村或城镇居民，因继承或司法判决方式取得农村住宅的，经集体经济组织同意，可按《中华人民共和国物权法》规定确权登记发证，并在《集体土地使用证》记事栏注记。非农业户口居民（含华侨）原在农村合法取得的宅基地及房屋，房屋产权没有变化的，经该集体经济组织出具证明并公告无异议后，可依法确定其宅基地使用权，并在《集体土地使用证》记事栏中注记“该权利人为非本农民集体成员”。对没有权属来源证明的宅基地，应由宅基地使用权人书面说明来源情况和使用现状，经村民委员会出具证明并公告30天无异议，经乡（镇）政府审核，报县级政府审定，可依法确定其宅基地使用权。空闲或者房屋倒塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地，不确定其使用权。

（三）强化非住宅集体建设用地使用权确权登记发证。依集体土地使用权人申请，应将村委会办公室、医疗教育卫生、道路、水利设施等公益事业和公共设施用地、乡（镇）企业用地以及其他经依法批准用于非住宅建设的集体建设用地使用权，依法确认到每个集体土地使用权主体。乡（镇）、村的公共设施和公益事业等集体建设用地由其所在乡（镇）政府、村民委员会依法申请确权登记发证。1982年《村镇建房用地管理条例》实施前，乡（镇）企业、个体经营户、私营企业占用的集体建设用地，至今未扩大用地面积，符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划的，经集体经济组织同意，由村民委员会出具证明并公告30天无异议的，可按实际使用面积和用途确权登记发证。经依法批准，集体建设用地使用权发生转移和改变用途的，应当及时办理土地变更登记。

（四）依法妥善解决土地权属争议。在农村集体土地确权登记发证过程中，对本意见下发后新发生的土地权属争议，原则上国家与农民集体之间、农民集体相互之间发生土地所有权争议，不能依法证明土地归属的，按照土地使用现状确认所有权主体。乡（镇）农民集体与村农民集体发生土地所有权争议，不能依法证明争议土地属于乡（镇）农民集体所有的，确定为村农民集体所有；村农民集体与村民小组农民集体发生土地所有权争议，不能依法证明争议土地属于村农民集体所有的，确定为村民小组农民集体所有；不能依法证明属于乡（镇）农民集体所有或村农民集体所有的集体土地，应依法确认给村民小组农民集体所有。因移民安置、土地整治等，涉及依法调整土地权属的，按照调整协议确定集体土地所有权的归属。对农民集体与林业、草原、军队、铁路、公路等单位之间存在的土地权属争议，应当积极妥善处理；对已解决争议的区域，应当设置界标物，实测界址拐点坐标。对权属争议较大，一时难以解决的，暂按现状划定争议区，查清争议区的位置、面积、地类、缘由、利用状况以及各自主张，并登记造册、记录在案，逐步加以解决；对不存在土地权属争议的部分，可以先行分割出来予以确权登记发证，避免引发新的不稳定因素。

（五）对超面积的宅基地应按照不同的历史阶段进行确权登记发证。1982年《村镇建房用地管理条例》实施前，农村村民建房占用的宅基地，在《村镇建房用地管理条例》实施后至今未扩大用地面积的，可按现有实际使

用面积进行确权登记发证；1982年《村镇建房用地管理条例》实施起至1987年《土地管理法》实施时止，农村村民建房占用的宅基地，超过当时所在地县级以上人民政府规定的面积标准的，超过部分已按当时国家和省有关规定进行了处理，至今未扩大用地面积的，可以按实际使用面积进行确权登记发证；1987年《土地管理法》实施后，农村村民建房占用的宅基地，超过当时地方性法规规定的面积标准的，按照实际批准面积进行确权登记。宅基地面积超过规定标准的，宗地图一律按实际占地情况绘制，并标明实际超占位置；无法标明实际超占位置的，应当注明实际超占面积。同时，在土地登记簿和土地权利书记事栏内注明超过标准面积的数量，待以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建、政府依法实施规划重新建设时，按有关规定作出处理，并按现行地方性法规规定的面积标准重新进行确权登记。同一住宅既有宅基地又有旱田、水浇地、果园、设施农用地、仓储用地等其他用途土地的，也应确定为一宗地，但需按批准文件，或者所在地政府及集体经济组织的有关政策规定，分别在土地登记簿和土地权利书记事栏内注明其中宅基地和其他用途土地的面积等相关信息。农村村民建房占用宅基地的时间，采取村民申报—村民委员会核实—调查人员核查—公示征求意见—乡（镇）政府监督盖章的方式确认。

（六）分类妥善处理违法占用的宅基地和集体建设用地。严禁通过土地登记将违法宅基地和集体建设用地合法化，违法占用的宅基地和集体建设用地必须依法依规处理后方可登记。1982年《村镇建房用地管理条例》实施后，违法占用的宅基地、集体建设用地，符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划的，经集体经济组织同意，由村民委员会出具证明并公告30天无异议的，参照历次土地市场治理整顿有关政策，按照当时法律法规规定处理，补办用地审批手续后，可以申请确权登记发证；对不符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划的，以及农村村民一户骗取批准的第二宗宅基地，城镇居民在农村违法购买、建造的宅基地，以兴办“乡（镇）企业”、“乡（镇）村公共设施和公益事业建设”为名非法占用（租用）农民集体所有土地进行非农业项目建设，“以租代征”非法使用农民集体所有土地进行非农业项目建设的，只统计备案，不予登记，逐步分类处理。

#### 四、有计划有步骤地推进农村集体土地确权登记发证

（一）强化组织领导。省直有关部门要各司其职、各负其责，通力协作、密切配合，共同推动农村集体土地确权登记发证工作。市、县（市）政府是农村集体土地确权登记发证的法定主体，各市（州）、县（市）政府要成立“加快推进农村集体土地确权登记发证工作领导小组”，由政府主管领导任组长，主管秘书长、国土资源局局长为副组长，民政、财政、国土资源、住房城乡建设、农业、林业、水利、信访、畜牧、测绘等部门为成员单位。领导小组办公室设在国土资源部门，由成员单位联络员和有关方面专家及工作人员组成，具体负责日常工作。各级政府要统筹协调国土资源、农业、林业、水利、畜牧等部门，按职能分工，建立健全土地权属确定和争议处理机制，共同做好土地调查和权属、界址认定工作，签订界线认定书，切实维护土地权利人合法权益。同时，各地要认真总结农村集体土地确权登记发证工作经验，围绕权属调查、地籍测量、登记发证、权属确定、争议调处等问题，深入研究，创新办法，细化和完善加快农村集体土地确权登记发证的政策和技术。

（二）强化周密部署安排。各地要全面摸清本辖区农村集体土地确权登记发证现状，研究制定具体实施方案，明确组织领导和人员分工、工作计划和任务目标、实施步骤和组织方法、经费预算和下达计划等保障措施，加快推进农村集体土地确权登记发证。各级政府要按照《中共中央国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》（中发〔2012〕1号）要求，统筹安排，将农村集体土地确权登记发证有关工作经费足额纳入财政预算，及时予以拨付，保障工作开展。外业调查工作可以参照测绘行业标准给予适当补助。涉及使用有关部门资料的，有关部门要密切配合，及时无偿提供。2012年年底，基本完成农村集体土地所有权确权登记发证，建制镇地籍调查完成个数达到80%以上，村庄地籍调查完成自然屯个数达到20个以上；2013年年底，建制镇地籍调查全面完成，村庄地籍调查完成自然屯个数达到30%以上；到2015年，基本完成农村集体土地确权登记发证。

（三）强化试点培训和技术指导。按下管一级原则，层层开展试点培训和技术指导。省级负责培训市（州）技术负责人和骨干，及时研究制定有关政策和技术标准，指导全省工作。各地应当充分发挥乡（镇）国土资源所（站）和乡镇村干部作用，自行组织开展权属调查工作；地籍测量和数据库建设工作可以委托具有相应资质的机构辅助完成。同时，大力推行土地登记代理制度，规范土地登记代理行为，提高土地确权登记发证规范化水平。

（四）强化监督检查调度。各级国土资源部门要建立农村集体土地确权登记发证工作进度汇总统计分析和通报制度。各市（州）“加快推进农村集体土地确权登记发证工作领导小组办公室”在2012年9月底前将本地区农村集体土地确权登记发证工作进展情况报省国土资源厅。此后每季度定期上报工作进度情况，并逐步实现网上动态上报机制。同时，采取多种方式加强督促检查。

（五）强化档案管理。要健全制度，规范管理，严格依照有关法律、法规、政策及技术规定，以宗为单位，整理土地登记等有关地籍档案，并及时立卷、归档，切实做到“登记一宗、整理一宗、归档一宗”。各地要建设土地登记档案数据库和动态监管查询系统，实现土地确权登记发证成果的信息化管理。同时，各地要全面核查、整理、完善已有土地登记档案资料，及时做好变更、更正等登记工作，保障土地登记成果的现势性。对于存在土地权属性质认定错误的，应当及时按照相关法定程序办理更正登记。对存在测量精度不够的，应及时进行修测，依法予以更正登记。对土地权利证书丢失的，依照土地登记簿等档案资料重新补发土地权利证书。对因历史原因造成的，有土地权利证书，但没有土地登记簿等档案资料的，应当依照有关规定要求土地权利人提交相关资料，重新确权登记发证（能够证明因国土资源部门责任造成土地登记簿等档案资料丢失的除外）。

（六）强化宣传，动员群众。各地要通过报纸、电视、广播、网络等媒体，大力宣传农村集体土地确权登记发证的重要意义、工作目标和法律法规政策，创造良好的舆论环境和工作氛围，争取广大农民群众和社会各界的理解支持，调动广大农民群众参与的积极性。省国土资源厅要适时召开现场会，总结、推广、宣传典型经验，为全省提供示范典型。

吉林省人民政府

2012年8月3日