

# 郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2016〕9号

---

## 郑州市人民政府办公厅 关于全面开展农村土地承包经营权确权 登记颁证工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府有关部门：

按照《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）要求，2016年我市将在全市范围内开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作，现提出如下实施意见。

### 一、重要意义

开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作，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、依法促进农村土地流转、有效利用农村土地资源的重要手段，是保护农民土地承包合法权益、解决农村土地承包现实问题、化解矛盾纠纷的重要途径。各级、各有关部门要充分认识这项工作的重要意义，把思想和行动统一到中央和省委、省政府的决策部署上来，扎实做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作。

## 二、目标任务

各县（市、区）、乡（镇、办事处）全面开展确权登记颁证工作，2016年底全市基本完成，2017年完成扫尾工作。

## 三、基本原则

### （一）坚持以保持稳定为前提

在保持现有农村土地承包关系稳定的前提下，以现有的土地承包合同、证书、台帐为依据确认承包地归属权，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、二轮土地承包合同起止年限不变，严禁借机违法调整和收回农户承包地。对个别村（组）部分群众要求调整地块的，要按照现有法律和政策规定妥善处理。对确因自然灾害毁损等原因需要调整的地块，按照法定条件和程序调整后再予确权。

### （二）坚持以依法依规为准绳

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》等有关法律法规，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。要严格执行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。

### (三) 坚持以农民群众意愿为根本

确权登记颁证工作中的重大事项应经本集体经济组织成员民主讨论决定, 做到内容、程序、方法和结果四公开, 切实保障农民对农村土地承包经营权确权登记颁证的知情权、参与权、监督权。集体经济组织的确权登记颁证方案要经本集体成员充分讨论并达成一致。承包地块面积、四至等相关材料要经农户签字确认, 要实行民主协商、村民议决。对外出务工的农户, 要及时通知到户到人。鼓励各地在农民自愿的前提下, 组织农户互换并地, 解决承包地块细碎化问题。

### (四) 坚持以确权确地为主要方式

确权登记颁证工作以确权确地为主, 对农村土地已经承包到户的, 都要确权到户到地。各地要从严掌握确权确股不确地的范围, 坚持农地农用。在经济发达地方、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做出决定, 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。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。

### （五）、坚持以县乡为责任主体

确权登记颁证工作由郑州市政府统筹安排，县（市、区）、乡（镇、办事处）政府具体负责，市政府主要承担组织协调责任，县、乡两级政府主要承担组织实施责任。各级要明确专人、专职、专责，做到上下联动，形成整体合力，确保确权登记颁证工作顺利完成。

### （六）坚持因地制宜鼓励创新

各地要总结 2014 年、2015 年试点经验，因地制宜的制订切实可行的确权工作方案。要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，以已签订的农村土地承包合同、发放的农村土地承包经营权证书为依据，探索符合适合本地实际又科学简便的方式方法，妥善解决遗留问题。在经济基础和群众思想基础好的村（组），可直接进行股份制改造，发展土地股份合作社。

### （七）坚持平等落实妇女的土地承包经营权

各地在开展土地承包经营权确权登记颁证过程中，要切实保障妇女的土地权益。妇女与男性享有平等的土地承包权，任何组织和个人不得非法限制或剥夺。确权过程中不得有任何歧视妇女行为，不得采取划定年龄或者其他方式预测婚嫁，剥夺农村妇女的土地承包经营权分配权利。对出嫁、离婚、丧偶妇女不得以任何理由剥夺其土地承包权，要有效防止婚前居住地和婚后居住地

“两头”同时将婚嫁妇女承包地落空的现象。在土地承包经营权确权登记颁证的各环节中，切实将妇女的名字体现在登记簿和土地承包经营权证上，确保妇女“证上有名，名下有权”。

#### 四、工作重点

##### （一）清理核实土地承包管理档案

以《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）为依据，以二轮土地承包以来建立的农村土地承包档案为基础，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，全面组织清理土地承包档案，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。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。把档案清查、整理与土地承包管理信息化相结合，推进土地承包原始档案管理数字化。不具备保管条件的，要移交当地乡（镇）农村土地承包管理部门或者档案管理部门集中保管。

##### （二）调查土地承包经营权

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开展外测工作。在做好发包方、承包方和承包地块调查工作的基础上，如实准确填写发包方调查表、承包方调查表、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。对未签订承包合同的，要进行补签；对承包合同因丢失、残破等原因需要重新补签的，要补签；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。土地承包合同承包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

县级人民政府农村土地承包管理部门要依据农业部令第33号文件和完成后的土地承包合同，以承包农户为基本单位，按照

一户一薄原则，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。已建立登记簿的，要结合确权登记颁证工作进一步完善、健全。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）颁发农村土地承包经营权证书

在完成土地承包合同和建立健全农村土地承包经营权登记簿的前提下，按规定程序和修订后的农村土地承包经营权证书样本，在确保信息准确无误、责任权利明确的基础上，向承包方颁发农村土地承包经营权证书。原有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统一销毁。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）建立土地承包经营权信息应用平台

充分利用现有资源，建立郑州市土地承包经营权信息应用平台，并做好与国家、省互联互通工作。各县（市、区）按照《农村土地承包经营权确权登记数据库规范（NY/T2539—2014）》

要求，以县为单位，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信息化。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，建立市、县二级土地承包经营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）完善档案管理制度

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），认真做好土地承包经营权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。

## 五、工作程序

### （一）准备阶段

1. 成立机构。已成立确权登记颁证工作领导小组的地方要按照郑州市确权登记颁证工作领导小组的成员单位进行调整。未成立的区、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、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）也要成立由村党组织、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. 集中办公。各县（市、区）要从确权登记颁证工作领导小组各成员单位抽调精兵强将，开展集中办公，集中开展确权登记颁证工作，以确保工作任务的完成。

3. 制定方案。各县（市、区）要根据本实施意见要求，制定本地具体实施方案，并报郑州市确权登记颁证工作领导小组办公室审核备案。

4. 开展动员。通过召开动员会和印发宣传标语等办法，在充分利用广播、电视、网络等途径的基础上，广泛宣传《农村土地承包法》等法律法规和现行农村政策，讲清开展农村土地承包经营权登记的意义、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。同时印制发放确权知识问答和致农民朋友的一封信等宣传材料。

5. 培训骨干。郑州市将组织县、乡、村有关人员开展农村土地承包经营权确权登记的相关政策法规和业务培训。各县（市、区）也要培训具体参与确权登记颁证工作的群众。各级要抽调熟悉农村工作、了解农村政策的县乡干部成立工作组和督导组到乡、村帮助工作，提高工作人员的政策和业务素质，确保工作质量。

## （二）调查摸底

1. 摸清底数。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第二轮延包以来建立的现有农村土地承包关系为基础，结合农村土地承包合同、承包台帐、土地承包经营权证等档案资料，清查土地承包关系、地块、面积、空间位置、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. 查清状况。对承包人、地块、面积、空间位置、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。注意发现、梳理已存在和可能发生的土地承包纠纷等问题，充分发挥市、县仲裁机构和乡村调解的作用，结合前期试点工作中的经验，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，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. 完善手续。根据乡镇上报资料，县级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，做到权属清楚、合同规范、权证齐全、账簿完善、责任明确。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。郑州经济开发区、郑州高新区、郑东新区、郑州航空港经济综合实验区由市政府核发农村土地承包经营权证书。

2. 建立系统。按照《农村土地承包经营权确权登记数据库规范（NY/T2539—2014）》要求，将确权登记颁证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确权登记数据库，建立农村土地承包经营权确权登记管理信息系统。郑州市汇总各县（市、区）数据后，统一建立全市确权登记数据库和土地承包经营权信息应用平台。

3. 归类存档。按照农经发〔2014〕12号文件，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，市、县级确权登记颁证工作领导小组要依据《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），全面检查验收确权登记颁证工作。

## 六、保障措施

## （一）加强组织领导

各级农村土地承包经营权确权登记颁证工作领导小组要建立相应的领导协调机制，通过制定切实可行的工作方案，统筹协调和研究解决工作中的重大问题。

## （二）明确部门职责

各有关部门要认真落实党中央、国务院、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。农委负责政策研究、工作督查、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；宣传部门负责指导确权登记颁证工作的宣传报道工作；民族事务部门负责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区域界线资料，调处涉及行政区域界线的边界纠纷；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服务工作；水利、林业部门负责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）对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）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。

### （四）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。国土资源部门要免费提供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颁证成果。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。

### （五）健全工作制度

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半月报制度，定期通报各地工作进展情况。加强检查监督，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，依据农办经〔2015〕5号文件，由县级组织  
自查、市级组织核查。

2016年3月1日

---

主办：市农委

督办：市政府办公厅三处

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2016年3月1日印发

