

中共海南省委办公厅文件

琼办发〔2015〕23号



中共海南省委办公厅 海南省人民政府办公厅 关于印发《海南省全面推进农村土地承包 经营权确权登记颁证工作方案》的通知

各市、县、自治县党委和人民政府，省委各部门，省级国家机关各部门，各人民团体：

《海南省全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作方案》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。



海南省全面推进农村土地承包经营权 确权登记颁证工作方案

为进一步稳定和完善农村土地承包关系，建立健全农村土地承包经营权登记制度，依法保障农民合法权益，全面推进我省农村土地承包经营权确权登记颁证（以下简称农村土地确权登记）工作，按照中央部署和省委、省政府工作要求，依据有关法律法规政策，结合我省实际，制定本工作方案。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持和完善农村基本经营制度，保持现有农村土地承包关系长期稳定不变，建立健全农村土地确权登记制度，依法赋予农民更多财产权利，为促进现代农业发展、农民增收和农村稳定提供体制保障。

（二）基本原则。

一是保持稳定。以第二轮农村土地承包为基础，坚持“二严禁、三不变”，即严禁重新搞土地发包，严禁借机违法调整和收回农户承包地；原土地承包关系不变，承包户承包地块、面积相对不变，二轮土地承包合同的起止时间和年限不变。要以现有承

包台账、合同、证书为依据确认承包地归属。

二是以确权确地为主。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。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。

三是依法规范。严格执行《物权法》、《农村土地承包法》、《农村土地承包经营权证管理办法》和《海南省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》等法律法规，按照农业部相关规范和标准，开展土地承包经营权调查，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。对确权登记工作中的争议，有法律政策规定的，依法依政策进行调处。权属争议未解决的，不进行土地承包经营权确权登记颁证。加强农村土地确权登记成果的保密管理，保护土地承包权利人的隐私。

四是民主协商。充分动员农民群众积极参与，切实保障农民对农村土地确权登记工作的知情权、参与权、监督权。工作中的一些疑难问题，在不违背法律政策精神的前提下，可通过民主协商，经村集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意后妥善处理，不得强行推动。

五是分级负责。农村土地确权登记工作实行省统筹安排，市县、乡镇负责组织实施。有关部门要分工协作，形成合力，确保工作稳步推进、任务圆满完成。

二、总体要求和工作目标

(一)总体要求。通过开展农村土地确权登记工作，进一步稳定和完善农村土地承包关系，建立健全土地承包经营权确权登记颁证制度，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“四不清”问题，实现土地承包面积、承包合同、经营权登记簿、经营权证书“四相符”，承包地分配、承包地四至边界测绘登记、承包合同签订、承包经营权证书发放“四到户”。建立农村土地承包信息管理系统，实现农村土地承包管理信息化，构建合同管理、登记管理、流转管理和纠纷调解仲裁“四位一体”配套完善的农村土地承包管理体系。

(二)工作目标。在2013年、2014年试点工作的基础上，2015年全面推进农村土地确权登记工作。到2015年底，各市县（含洋浦，不含三沙市，下同）至少要完成农村土地确权登记的土地测量和核查公示工作；2016年底全省基本完成农村土地确权登记工作，确保农村耕地95%以上发包到户，农村土地承包经营权证书到户率达95%以上，完善农村土地承包经营权流转服务网络、农村土地承包信息管理系统和农村土地承包经营纠纷仲裁体系建设。

三、主要工作步骤

农村土地确权登记工作，核心是确权，重点在登记，关键在权属调查，要严格按照以下步骤进行。

(一)摸底调查。对照第二次土地调查成果，清查整理二轮

土地承包台账、承包合同、经营权证等土地承包相关原始档案资料，摸清土地承包、流转和集体留用地情况，查清土地承包人、承包经营权共有人和承包地块、面积、四至、土地变动等信息。乡镇政府要组织村组干部逐村收集、整理、核对土地承包信息，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，并将有关信息在本集体经济组织范围内进行公示，时间不少于7日。

（二）测绘制图。各市县要按照农业部《农村土地承包经营权调查规程》和《海南省农村土地承包经营权调查规程》要求，委托专业测绘单位（测绘资质乙级以上，含乙级）采取实测法、航测法或组合法进行土地承包经营权权属调查勘测，绘制承包地块空间位置图，做到位置明确详细、群众认可，并进行矢量化管理。测绘单位承揽农村土地确权登记的测量任务后，应编制专业技术设计书，经评审后方可开展工作。对土地承包状况有较大误差群众有异议的，乡镇政府要组织村组干部、群众代表和农户参加，专业人员实地测量，确认农户实际承包地块面积、四至空间位置等。各市县要探索科学合理的测绘方式，降低测绘成本。

（三）核查公示。在测量承包地块、标明空间位置的基础上，由乡镇政府按照规定审核程序核查每一承包地块的地块位置及四至边界等信息，并将核查结果在本集体经济组织范围内公示，时间不少于7日。涉及集体经济组织之间、农（林）场与村组等交界信息的，还应在相邻的其他集体经济组织、农（林）场等范

围内公示。公示无异议的，由承包方签字确认；有异议的，乡镇政府要组织有关人员进行复核，并将复核情况再次进行公示。核查公示后，乡镇政府要编制农村土地承包经营权公示结果归户表。

（四）完善土地承包合同。根据农村土地承包经营权公示结果归户表，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。对没有签订土地承包合同的，要重新签订承包合同；对承包合同丢失、残缺或面积发生变化的，进行补签、完善。测量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农村土地确权登记方案进行确权。属于原承包地块四至范围内的，原则上应确权给原承包农户。未经本集体经济组织成员会议协商同意，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二轮延包的时点起算，承包期为30年。

（五）建立健全登记簿。根据这次确权登记完善后的承包合同，以承包农户为基本单位，按照一户一簿原则，明确每块承包地的范围、面积及权利归属，由市县农业或农经部门建立健全统一规范的土地承包经营权登记簿。登记簿应当记载发包方、承包方的姓名、地址，承包共有人，承包方式，承包地块的面积、坐落、界址、编码、用途、权属、地类及是否基本农田，承包合同编号、成立时间、期限，权利的内容及变化等。对承包地因被依法征用、占用、退耕还林等导致面积发生变化的，因家庭人口变动导致经营权分割、合并的，经营权转让、互换的，以及承包地

灭失或全户消亡等情形，应实事求是地变更或注销登记，并在登记簿中注明。

（六）颁发权证。根据完善后的土地承包合同和建立健全的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，向承包方颁发土地承包经营权证书，原已发放的土地承包经营权权属证书收回加盖“作废”章存入农户档案。在颁证前，市县农业或农经部门应将权证记载的有关情况在本集体经济组织和其他相邻的集体经济组织、农（林）场等范围内公示，时间不少于7日。承包经营权证载明的户主或共有人，要体现男女平等的原则，把户主的配偶和子女明确作为共有人写进权证登记簿，切实保护妇女儿童土地承包权益。实行确权确股不确地的，也要向承包方颁发土地承包经营权证书，并注明确权方式为确权确股。为与不动产统一登记工作衔接，今后可按照“不变不换”的原则，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，避免工作重复和资金浪费。采取招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地的，承包方应主动向土地承包所在乡镇农经部门提出颁发土地承包经营权证申请。对境外企业、组织和个人租赁农村集体土地的，暂不予确权登记。

（七）档案资料归档。依据《农村土地承包经营权证管理办法》、《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》和《省档案局、省农业厅关于印发海南省农村土地承包经营权确权登记档案整理实施细则的通知》要求，将确权登记工

作底稿、承包合同、登记簿、影像资料等进行分类整理和归档。档案资料应采用纸质文档和电子文档两种方式进行整理，在检查验收前按相关标准完成归档。农村土地确权登记档案由市县农业或农经部门、乡镇负责集中保管，并依法按期向县级国家档案馆移交；不具备保管条件的，可提前移交。

（八）建立农村土地承包管理信息系统。建立省、市县、乡镇三级农村土地承包电子信息系统，将各承包地块的承包人、面积、四至、空间位置等信息录入电子信息系统，实现农村土地承包管理电子化。

四、工作要求

（一）搞好宣传培训。农民群众主动参与、积极配合是做好农村土地确权登记的关键。要做深入细致的宣传、动员和解释工作，让农民群众充分了解确权登记颁证工作的目的、意义、作用和程序要求，充分发挥农民群众的主体作用，变“要我确权”为“我要确权”。要进一步加大培训力度，逐级开展相关业务人员的专题系统培训，让基层干部吃透精神、掌握政策；让技术人员明确标准、规范操作。

（二）把握政策界限。严格执行农村土地承包法律和政策规定，对测量面积，经公示确认后据实登记。对第二轮土地承包不完善、权利不落实和管理工作不规范的，依法予以纠正；对土地所有权或经营权存在争议和纠纷的，包括与国营农场有权属争议的以及已确权为国营农场土地却被侵占的，要先依法解决，再予

以确权登记。对工作中遇到的实际问题，法律法规政策有明确规定的，要严格依法依政策执行；没有明确规定的，要依照法律精神，采取民主协商、村民议决的办法解决。要编印有关法律政策问题解答供各市县指导工作；各市县也可根据实际情况，制定有关政策指南指导乡镇开展确权登记工作。

（三）坚持进度服从质量。确权登记颁证的成果，是现有土地承包关系的记录和证明，是管长远的，要坚持质量优先，坚决避免搞成“夹生饭”。各市县要根据实际，统筹安排资源，科学把握进度，积极稳妥推进。测量地块要采用符合标准规范、农民群众认可的技术方法，查全、量准、记清。要实行全程质量控制，真正把每个阶段、每个节点的工作做细做实。要建立健全信息应用平台，管好用好成果。各市县要对试点乡镇进行“回头看”，落实检查验收的整改意见，进一步完善试点工作，夯实全面推进农村土地确权登记工作的基础。

（四）妥善解决有关历史遗留问题。当前农村集体留用的宜农坡地、“四荒地”等土地，由于各种历史原因未分包给农户。一些村组干部未经大多数群众同意，将这些土地对外发包或流转给个人或组织从事农业开发，存在着“三过”（即期限过长、面积过大、租金过低）等问题，已成为影响农村社会稳定的重要因素。各市县要在摸清农村集体留用地（指农业用地，但不包括林地）、“三过”问题底数的基础上，妥善解决有关历史遗留问题，确保95%以上的村集体留用地确权到户，“三过”等农村土地流

转违法违规问题整改率达 95%以上。

（五）健全农村土地流转服务网络。市县、乡镇要建立农村土地经营权流转市场，健全村有信息员、乡镇有服务站、市县有服务中心的土地流转服务和管理网络，建立土地流转监测制度，为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务。省农业厅要加快土地流转信息平台建设，加强土地流转的指导和监管。鼓励农村土地经营权以招标、拍卖、公开协商等方式流转，增加农民土地收益，促进农村基层党风廉政建设。

（六）完善农村土地承包经营权纠纷调解仲裁体系。各市县要按照“一庭三室”（即仲裁庭、合议调解室、案件受理室、档案会商室）的建设要求完善仲裁体系建设，选聘仲裁员，适时开展仲裁服务，化解农村土地承包经营权纠纷，维护农村社会和谐。

五、保障措施

（一）加强组织领导。开展农村土地确权登记，是中央作出的重大决策，是坚持和完善农村基本经营制度，保持农村土地承包关系长期稳定不变的有效手段，事关农村改革发展稳定大局和广大农民群众的切身利益，是当前农村工作的重中之重。各级党委、政府和有关部门务必以高度的政治责任感和使命感，切实加强组织领导，精心安排部署，健全工作机制，强化推进措施，积极稳妥有序推进工作开展。

（二）明确工作责任。各市县政府主要领导是各市县农村土地确权登记工作的第一责任人，分管领导是直接责任人。各有关

部门要各司其职，密切配合，形成合力，共同推进确权登记工作。农业或农经部门负责政策指导，制订实施方案，完善操作规程，抓好业务培训，统筹协调推进；国土资源部门免费提供最新的全国土地调查、农村集体土地所有权确权登记和土地利用总体规划等成果，指导处理有关所有权权属的矛盾纠纷问题，并配合做好土地承包经营权确权登记颁证与不动产登记工作的有效衔接；林业部门免费提供林地总体规划、集体林权制度改革成果用于农村土地确权登记；财政部门负责经费保障工作，并会同农业或农经部门做好资金监管；法制部门负责有关法律法规服务；省妇联配合做好妇女权益保护工作；档案部门配合做好资料归档工作。

（三）落实工作经费。中央明确规定农村土地确权登记工作不得向农民收取任何费用。确权登记工作所需经费由中央、省和市县财政共同负担，以市县财政为主。中央和省级财政实行经费定额补助，包干使用。各市县要切实加强确权登记工作经费的管理，严格执行有关经费管理规定，确保经费使用安全、高效。

（四）加强督导检查。建立确权登记工作定期报告、督导检查、成果验收制度。各市县每月要向省农业厅报告工作进度，并随时报告工作中遇到的重大问题。省农业厅要牵头组织督导组分赴各市县进行督导检查，扎实推进确权登记工作。各市县要对确权登记成果及时进行自查。省农业厅将牵头组织有关单位于2015年12月对各市县的测量制图、核查公示等成果进行检查验收；于2016年12月进行全面检查验收，并将检查验收结果向省委、

省政府报告。

（五）强化责任追究。省委、省政府将农村土地确权登记工作列为专项考核，并建立问责制度，对作风不实、措施不力、进度缓慢、质量较差的市县及有关责任人员启动问责；对工作中发现的违法违纪行为，将严格依法依规给予处理。