

**长春市人民政府办公厅关于印发
长春市加快推进农村土地确权登记发证工
作实施方案的通知**

长府办发〔2012〕24号

各县（市）、区人民政府，市政府各委办局、各直属机构：

《长春市加快推进农村土地确权登记发证工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请遵照执行。

长春市人民政府办公厅

二〇一二年六月二十五日

长春市加快推进农村土地确权登记发证工作实施方案

按照省国土资源厅、省民政厅、省财政厅、省住房和城乡建设厅、省水利厅、省农业委员会、省林业厅、省信访局、省畜牧业管理局、省测绘局《关于印发吉林省加快推进农村土地确权登记发证工作实施方案的通知》（吉国土资发

〔2012〕36号)要求,为加快推进长春市农村土地确权登记发证工作,制定本方案。

一、目的意义

加快推进农村地籍调查,2012年基本完成覆盖农村集体各类土地的所有权确权登记发证,推进包括农户宅基地在内的农村集体建设用地使用权确权登记颁证工作,是中发〔2012〕1号文件的明确要求。农村土地确权登记发证关系到工业化、城镇化、农业现代化的顺利推进,关系到社会主义市场经济体制的建立和完善,关系到农村社会基础的稳定,关系到广大农民群众的切身利益,具有十分重要的政治、经济和社会意义。

二、任务目标

(一) 主要任务

1. 全面铺开农村土地确权登记发证。对农村国有土地使用权(包括国有建设用地使用权和国有农用地使用权,不含土地承包经营权)、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。要与集体林权制度改革、农村土地承包经营权登记试点、草原使用权确权登记发证等工作统筹协调，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，不再发放集体土地使用权证，确保不重不漏。以符合发证条件的总宗地数为基数计算应发证率。

2. 扎实开展地籍调查。地籍调查是农村土地确权登记发证的基础性工作。各县（市）区、开发区应以“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、使用权和国有土地使用权的权属、界址、面积和用途、地类等基本情况，形成地籍档案资料，为农村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。

3. 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、生态建设、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。

4. 加强农村土地确权登记发证信息化建设。把农村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、开发区为单位，完善第二次土地调查数据库及其管理系统，建设农村土地确权登记发证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。

5. 建立农村土地确权登记发证成果动态更新机制。以农村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。

（二）主要目标

以县（市）区、开发区为单位，2012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年底，建制镇地籍调查全面完成，村庄地籍调查自然屯覆盖率达到30%以上；到2015年，基本完成农村土地确权登

记发证。

三、工作原则

（一）坚持政府主导，实行部门联动。一切从大局出发，真正把农村土地确权登记发证工作上升为政府行为，构建政府主导、国土资源部门为主、有关部门联动的工作格局。

（二）坚持维护权益，规范土地确权。严格按照法律、法规、政策，有序开展权属调查，切实维护土地权利人的合法权益。对土地确权涉及的历史遗留问题，充分考虑土地权利取得的历史背景和政策变化情况，尊重历史、面对现实，尽量维持现有的土地权利现状，并规范到法律法规层面上来；对1986年《土地管理法》实施以来产生的土地权利，可以适用当时的法律法规政策，妥善处理、严格规范、积极确权，妥善稳步扩大土地登记覆盖面。

（三）坚持公开公正，确保社会稳定。开展农村土地确权登记发证工作不得损害农村集体经济组织和个人利益，防止因工作失误引发新的矛盾。按照“集体经济组织成员自治”的原则，充分发挥集体经济组织成员大会、成员代表大会或集体经济组织成员议事会的作用，妥善处理矛盾纠纷。对可

能影响社会稳定的苗头性问题，要制定解决预案，确保稳定。对权属来源不清或者争议较大，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、缘由以及各自主张，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。权属来源不清或者争议较大的，不计算在应发证率的基数内。土地证书发放前，应当在所在地主流媒体或者乡镇、村公共场所予以公告，广泛告知，接受社会监督。

（四）坚持先易后难，确保工作顺利开展。开展农村集体土地所有权确权发证要坚持先远后近、先易后难、先耕地后建设用地和未利用地的原则。对远离城市易于工作的村镇和耕地先开展工作，权属合法、界址清楚、面积准确、资料齐全的，要做到应发尽发。在工作中不断总结经验，再逐步向难度大的地方推进，确保工作的顺利开展。

四、职责分工

各县（市）区政府、开发区管委会负责组织领导，研究解决重大事项，落实各项保障措施；组织有关部门制定农村集体经济组织主体资格认定等有关政策文件。

国土资源部门会同民政、财政、住建、水利、农业、林业、信访、畜牧等部门具体组织实施，对发证结果的准确性、真实性负责，严禁弄虚作假。

国土资源部门负责日常工作，牵头制定实施方案，明确任务分工，加强监督检查和技术指导，推进工作落实。

财政部门负责将工作经费纳入预算，确保资金落实到位。

畜牧部门负责审核有关国有草原与集体土地所有权权属界线，并确认是否将草原划为集体土地并利用。

其他有关部门要密切配合、通力协作，根据各自职能配合做好土地权属调查和争议处理，无偿提供相关资料。

乡镇人民政府（街道办事处）、村民委员会负责组织集体经济组织、使用权人提出土地登记申请，协助进行集体土地所有权、集体建设用地使用权和宅基地使用权权属界线划定和权属审核，配合开展地籍测量。

五、技术路线

（一）总体要求

1. 按照《土地登记办法》（国土资源部令第40号）要求，采取土地总登记模式，集中人员、集中时间、集中地点开展工作。

2. 严格按照发布通告、登记申请、资料初审、权属调查、地籍测量、注册审核、注册审批、登记公告、核发证书的程序开展工作。严禁为当事人提供便利减少必经程序，严禁强制颁发土地权利证书，严禁未经权属调查先进行地籍测量，严禁未经依法登记公告直接颁发证书。已发放土地权利证书，发生土地权利转移和地类、用途、权属界线等变化的，应当及时办理土地变更登记。

3. 宗地代码编制严格遵照国土资源部《宗地代码编制规则（试行）》执行。凡是新颁发证书的一律按《宗地代码编制规则（试行）》编制新的宗地代码。已颁发证书的，按照“双码运行，逐步并轨”的原则，逐步实现旧编码废弃、新代码统一，并形成新旧代码对照表。

（二）基本标准

1. 严格宗地划分标准。按照《土地登记办法》第五条规定，宗地是指土地权属界线封闭的地块或者空间。集体土地被国有铁路、公路、河流、沟渠等线状地物或其他集体土地分割开的，要分别划分宗地。凡是村民小组（原生产小队）土地权属界线存在的，集体土地所有权应确认给村民小组集体经济组织。

2. 严格宗地代码编制标准。结合实际，认真执行国家《宗地代码编制规则（试行）》。长春市城区按市国土局统一制定的代码规则执行，各县（市）、双阳区按国家《宗地代码编制规则（试行）》要求自行编制。

3. 严格权属调查标准。土地权属是土地登记的核心，要放在首位，确保准确、合法、有效。权属不清或者权属问题没有解决的，一律不得登记发证。权属调查应到达“权属合法、界址清楚、四至准确、签字完整”。土地权属调查由县级国土资源部门会同有关部门、乡镇政府组织乡镇国土资源所、村委会共同实施。畜牧部门要严格审核是否将国有草原划为集体土地。土地权属调查可以第二次土地调查土地利用现状图或其他图件资料为调查底图，也可以实地绘制调查底图。权属调查时应详细记载土地权利来源情况和确定土地权

利所适用的法律、法规、政策，并由调查员会同双方指界人、利害关系人共同到现场指界，确认界址线实地位置和界址拐点相对位置，现场绘制权属调查草图，描述界址线走向，双方指界人签字盖章。对不易判读、容易产生错误的界址拐点应进行点位注记，或者采用全解析法测定界址拐点坐标。对争议较大的界址点，一经解决应立即埋设界桩，并采用全解析法测定界址拐点坐标。如一方指界人未在规定时间内出席指界，其宗地界线以另一方所指界线确定，事后将确界结果以书面形式送达违约缺席者签字确认；如违约缺席者拒绝签字，在15日内未提出异议或者提出重新划界申请，则视同对确定的界线无异议。由村委会出具证明推荐熟知土地权属界线情况的人员出席指界，或者由集体经济组织组织村民代表推荐并签字确认农民集体所有土地的指界人，具体形式由所在地县级人民政府确定。国有土地使用权的指界人为该国有土地使用者，可以是法人代表、自然人或委托代理人。土地详查、第二次土地调查和林权证、土地承包经营权证发放以及征地、供地审批时，已经签订土地权属界线协议书的，达到“权属合法、界址清楚、四至准确、签字完整”标准，经公告无异议的，可以作为土地权属调查成果，确认土地权利。同时，要切实做好飞地、插花地的权属调查，飞地及插花地，能够确定权属的，应予确权登记发证；暂时无法划定权属的地块，可维持现状，但应单独调查统计造册。

4. 严格地籍测量标准。按照国家《集体土地所有权调查技术规定》（国土资发〔2001〕359号）、《第二次全国土地调查技术规程》（TD/T 1014—2007）、《城镇地籍调查规定》（TD1001—1993）、《城镇地籍测量技术规定（暂行）》（吉土调查办发〔2009〕10号）等有关技术标准，开展地籍测量，确保界址点相对精度和宗地面积准确。面积计算统一使用第二次土地调查数据库建设软件。宅基地和集体建设用地使用权成图比例尺不小于1:2000，所有权成图比例尺不小于1:10000。宗地面积较小的，要适当放大比例尺。宗地图要表达权利人名称、权属界线、宗地代码、界址拐点位置和编号、界址点坐标、界址点间距，以及宗地内各图斑编号、地类代码、宗地总面积和相邻宗地的权利人名称、宗地代码等。鼓励采取小型无人机航测技术，综合开展集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权地籍测量，降低成本、提高效率。

5. 严格数据库建设标准。完成权属调查和地籍测量后，应当及时使用第二次土地调查数据库建设软件建设或者更新数据库，达到《城镇地籍数据库标准》（TD/T 1015—2007）、《土地利用数据库标准》（TD/T 1016—2007）。同时，积极推进农村土地登记数据库建设，

进一步完善地籍信息系统。在此基础上，稳步推进土地登记信息动态监管查询系统建设，逐步实现土地登记资料网上实时更新、动态管理和部门间资料共享。

6. 严格土地登记程序。各县（市）、双阳区要以政府名义，按照土地总登记要求发布通告，长春市城区由市政府统一通告。通告要在主流媒体宣传，在各乡（镇）、村、自然屯等地点张贴。以自愿为原则，由村委会组织集体经济组织和个人填写土地登记申请书，长春市城区、开发区向土地所在地的长春市国土资源局城区、开发区国土资源分局提出申请，各县（市）、双阳区向当地国土部门申请；由所在地国土资源部门组织初审，并安排进行权属调查和地籍测量。在完成权属调查、地籍测量的基础上，土地登记人员要在 20 日内按规定完成注册审核，填写土地登记审批表，翔实记录审核意见，报所在地市、县人民政府进行注册审批。经审批同意后，按土地总登记的要求将拟核发证书的宗地的基本情况在所在地主流媒体或者乡镇、村公共场所予以公告。公告期限 30 天。公告期满，当事人对土地总登记审核结果无异议或者异议不成立的，由国土资源部门报经人民政府批准后办理登记，核发土地权利证书。

7. 严格土地登记收费标准。农村集体土地所有权、宅基

地使用权确权登记，除土地证书工本费外，不得收取其他费用，相关工作经费纳入财政预算。集体建设用地使用权确权登记，按照《关于土地登记收费及其管理办法》（〔1990〕国土〔籍〕字第93号）、《关于公布土地系统管理收费项目及标准的通知》（吉省价房涉字〔1997〕3号）执行。

六、工作步骤

（一）准备阶段（2012年6月底前）

1. 搞好宣传动员。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、工作目标和法律政策，创造良好的舆论环境和工作氛围。

2. 成立农村土地确权登记发证领导小组及其办公室，制定实施方案，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，做到组织领导、工作部署、组织实施、政策细化、质量控制、监督检查、成果管理“八到位”。市政府成立以孙亚明副市长为组长，国土资源局、财政局、民政局、建委、农委、畜牧局、水利局、林业局、信访局、规划局分管领导为成员的长春市农村集体土地确权登记发证领导小组，负责全市农村

土地确权登记发证的领导和协调工作。领导小组下设办公室，办公室设在市国土资源局。

3. 各县（市）、双阳区政府要按照土地总登记要求，在当地主流媒体以及乡（镇）人民政府、村委会、村民小组所在地发布通告。城区、开发区范围内由市政府发布公告。

4. 落实工作经费。各县（市）区、开发区要将农村土地确权登记发证有关工作经费，足额纳入同级财政预算。市级的工作经费由市财政纳入市级财政预算。

5. 收集有关资料。主要包括第二次土地调查、集体林权制度改革、农村土地承包经营权登记试点以及近期遥感卫片、航片、各等级控制点等资料。

6. 准备有关仪器设备。包括计算机、全站仪、GPS接收机、绘图仪、打印机、钢尺以及交通工具等。

7. 制作调查底图和印制各类表格。土地登记表格统一使用《国土资源部关于印发〈土地登记表格〉（试行）的通知》（国土资发〔2008〕153号）规定的表格。

8. 开展业务培训。在各地试点的基础上，按照国家有关要求，对参加土地登记工作的工作人员、技术人员以及承担地籍测量任务作业单位的技术人员进行技术培训。

（二）实施阶段（2012年7月—2015年12月）

1. 全面铺开农村土地确权登记发证工作，2012年底前基本完成农村集体土地所有权确权登记发证，2015年12月基本完成农村土地确权登记发证。

2. 2013年6月底前，完成农村集体土地所有权确权登记发证成果资料整理、汇总工作。

3. 2013年7月—2015年10月底，基本完成土地登记数据库建设。

4. 市、县农村土地确权登记发证领导小组办公室派人跟踪监督检查。同时，认真总结农村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土地确权登记发证的政策和技术。

（三）汇总阶段（2015年10月—2016年6月）

1. 2016年4月底前，完成成果整理、立卷、归档和数据汇总。

2. 2016年6月底前，对农村土地确权登记发证组织实施情况进行总结表彰。

七、保障措施

（一）组织保障。各县（市）区政府、开发区管委会要成立加快推进农村土地确权登记发证领导小组及其办公室，统筹协调国土、水利、农业、林业、畜牧等部门职能分工，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，切实维护土地权利人合法权益。

（二）技术保障。各县（市）区、开发区应当充分发挥乡（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。

（三）经费保障。各级财政部门要按照中发〔2012〕1号文件要求，统筹安排，抓好落实，将农村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。工作经费主要用于组织实施、宣传培训、权属调查、地籍测量、数据库建设、权属纠纷处理等。建立激励机制，对参加农村土地确权登记发证工作的单位和个人给予表彰奖励和适当补助。

八、成果资料整理及要求

（一）文字资料

工作方案、工作总结，以及有关文件、会议资料等。

（二）图件成果

1. 地籍图接合图，内容包括：图名、图幅号、各级行政界线（含行政村界）示意走向、行政区域名称，其中行政界线用红色表示，其余用黑色标注。

2. 地籍区划分示意图。

3. 地籍子区划分示意图。

4. 与土地利用现状图相同比例尺的农村土地权属界线图及相应的数据库。主要表示以下内容：

(1) 各级行政区域界，包括省、市、县、乡行政区域界线。

(2) 权属界线，包括村、村民小组或集体经济组织界线。

(3) 主要铁路、公路、河流等地物及其名称。

(4) 各集体土地所有权、使用权和国有土地使用权、国有未利用土地的界址线和宗地代码。

(5) 各集体土地所有者、国有土地使用者名称及宗地面积。

(6) 二级地类的图斑界线及图斑号。

(7) 图廓线、图名、比例尺等。

以上各项内容，按《第二次全国土地调查技术规程》附录 J 规定的图式、图例表示，可以不上色标。

5. 宗地图。

（三）调查统计表册

1. 以农村地籍图为统计单位的宗地面积汇总表（争议土地和国有土地单列）。

2. 以行政村为统计单位的土地分类面积统计表（统计到村民小组或集体经济组织主体，争议土地及国有土地单列），统计到二级类。

3. 以集体经济组织主体为统计单位的宗地面积统计表（包括乡镇集体、村集体、村民小组集体，争议土地和国有土地单列）。

4. 以县（市、区）为单位统计集体建设用地使用权和宅基地使用权发放宗地数、面积，覆盖面、发证率。

5. 以地籍子区为单位的新旧宗地代码对照表。

(四) 土地登记资料成果

1. 土地登记申请表。
2. 土地登记审批表。
3. 土地权属来源文件（含征地批文、红线图、集体土地权属调查表等）。
4. 土地权利人（申请人）身份证明。
5. 土地登记申请审核情况公告（存根和照片）。
6. 土地登记卡、归户卡、土地证书签收簿等。
7. 宗地图（界线相邻各方签字盖章）、坐标册。
8. 其他资料。

http://www.changchun.gov.cn/zw_33994/zfwj/sfbwj-108294/201612/t20161210_2026629.html