



陕西知行地方治理研究中心
“集体土地确权实务指南”书系

王周户 总主编

集体土地确权规则 与实务指引

安子明 崔利平 王 静 / 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



陕西知行地方治理研究中心
“集体土地确权实务指南”书系

王周户 总主编

集体土地确权规则 与实务指引

安子明 崔利平 王 静 / 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

集体土地确权规则与实务指引 / 安子明, 崔利平, 王静编. —北京: 知识产权出版社, 2016. 1
ISBN 978-7-5130-4020-4
I. ①集… II. ①安… ②崔… ③王… III. ①集体所有制—土地使用权—研究—中国
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 005887 号

责任编辑: 雷春丽

责任出版: 卢运霞

封面设计: SUN 工作室 韩建文

集体土地确权实务指南

集体土地确权规则与实务指引

王周户 总主编

安子明 崔利平 王静 编

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088) 天猫旗舰店: <http://zscqbs.tmall.com>

责编电话: 010-82000860 转 8004

责编邮箱: leichunli@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 18.75

版 次: 2016 年 1 月第 1 版

印 次: 2016 年 1 月第 1 次印刷

字 数: 278 千字

定 价: 48.00 元

ISBN 978-7-5130-4020-4

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前言

“集体土地确权实务指南”书系是陕西知行地方治理研究中心针对我国正在进行的第三轮集体土地确权工作的实际需要，组织编写的系列书籍。本套丛书由四部分构成，即《集体土地确权政策逻辑与工作规程》《集体土地确权规则与实务指引》《集体土地确权法律、法规与技术规范汇编》与《集体土地确权工作研究：以榆林市为例的个案分析》。本套丛书是在总结各地的具体做法和经验的基础上，由陕西知行地方治理研究中心具体组织，在西北政法大学地方政府法治建设研究中心、法治陕西建设协同创新中心、陕西省榆林市人民政府法制办公室与榆林市中级人民法院行政庭等相关单位与人员的大力支持下完成；在编写过程中，张向阳硕士、刘小龙硕士、殷博文法官、周敏博士等做了大量的基础性工作，雷春丽编辑在出版、审校等方面作出重要贡献，在此深表感谢。

自2011年国家全面部署“集体土地确权”工作以推动新一轮土地制度改革以来，各地做法五花八门，工作进展程度差别较大，这与实务上缺乏系统、明确的工作依据有关。本系列书籍从“集体土地确权”和本轮土地制度改革的国情背景出发，紧扣国家政策法律依据，秉持“单独一个方案总有缺陷，合并全部方案则可寻找到当前最完美方案”的原则，总结各地工作实践与经验，提炼形成本套实务性书籍，目的是为土地实务部门和相关公民、组织提供直接、全面、合理、有据的参考。

本轮土地制度改革的核心是土地流转问题，集体土地确权是土地流转的基础和前提，它的工作质量直接决定着土地流转的社会成本甚至改革的成败，影响深远。这是我们编撰该套书籍的认识前提和基础。



为更好地服务本轮土地制度改革，在本套书籍成书之后，我们将再投入于土地流转实务规范方面的研究与总结，形成“土地流转实务规范”系列丛书，以便与“集体土地确权实务指南”书系一起为土地实务工作提供较为全面的参考。

陕西知行地方治理研究中心是经陕西省民政厅登记注册，从事非营利性社会服务活动的科研机构。研究中心的宗旨是通过对地方治理的研究，面向社会、面向实践、面向地方，以专业针砭疑难，以行动服务社会，以理论透视未来，努力为社会主义建设服务。为实现该宗旨与目标，研究中心努力建设成为一个融科学研究、社会服务、学术交流、人才培养等为一体的高端专业实体和新型智库。

研究中心以地方治理的基本理论研究作为发展基础，主要从事下列研究活动：地方治理的基本理论和实践问题，出版或发表相关研究成果；积极参与相关地方立法的调研、决策、咨询、评估、起草、论证及修改等工作；积极参与政府地方治理方面重大决策的论证、理论研究和实际调研等工作；协助人大、政府、法院或其他社会组织解决、论证与地方治理有关的疑难问题；接受人大、政府、法院或其他社会组织的委托，就地方治理专项问题进行研究，或者合作研究；承担与地方治理相关的业务培训工作；积极从事治理文化传播工作；其他相关的理论与实践工作。

陕西知行地方治理研究中心

■ 第一部分 集体土地所有权确权规则

1. 我国土地所有制的基本内容 / 3
2. 集体土地和国有土地所有权的划分界限 / 5
3. 村民小组、村和乡（镇）农民集体所有的形成 / 8
4. 村民小组、村和乡（镇）农民集体之间的土地所有权关系 / 11
5. 集体土地所有权代表对土地行使处分权受到的限制 / 12
6. 土地登记的基本单元 / 15
7. 土地登记内容 / 16
8. 农村集体土地所有权确权登记范围，覆盖林地、草地有关
用地权证 / 17
9. 农村集体土地所有权确权登记发证的基本原则 / 19
10. 负责组织开展农村集体土地确权登记发证工作的机构 / 20
11. 农村集体土地确权登记发证工作县、乡两级的责任分工 / 21
12. 农村集体土地确权登记发证的工作程序 / 22
13. 本次土地登记的收费标准 / 22
14. 实行土地登记人员持证上岗制度的原因、应当持证上岗的人员 / 23
15. 申请集体土地登记 / 25
16. 不同所有权的土地应分别申请登记的人员 / 26
17. 申请土地权利登记中确定土地权属的依据应提交的资料 / 28



18. 可否委托他人申请办理土地登记 / 31
19. 推进农村集体土地登记信息化 / 31
20. 开展土地权属调查的目的 / 33
21. 集体土地所有权权属调查的组织开展程序 / 34
22. 指界人在土地调查中承担的责任和义务 / 37
23. 指界人的确定规则 / 40
24. 委托指界的办理 / 42
25. 可以单方指界的土地 / 43
26. 可不需重新指界认定的土地 / 43
27. 指界有哪些要求 / 43
28. 集体土地所有权权属界线与行政界线不一致时的处理规则 / 48
29. 集体土地所有权权属界线与林权证权属界线不相吻合的处理规则 / 49
30. 确权原则和依据 / 51
31. 新中国成立后颁发的私有土地契证的法律效力 / 53
32. 城市范围内的城中村土地的确权规则 / 54
33. 村委会拍卖集体土地的权利 / 55
34. 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》公布前, 全民所有制单位、城市集体所有制单位已经使用的农村集体土地, 迄今仍由其使用的, 土地所有权的确认规则 / 55
35. 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》公布到 1982 年《国家建设征用土地条例》实施前这一期间, 全民所有制单位、城市集体所有制单位使用原农民集体所有的土地, 确认为国有土地的情形 / 56
36. 1982 年《国家建设征用土地条例》实施起至 1987 年《土地管理法》实施前, 全民所有制单位、城市集体所有制单位违反规定使用农民集体所有的土地, 土地所有权确认规则 / 56
37. 国营农林垦殖场和农业科研所等事业单位的土地所有权、使用权确权规则 / 57

38. 农村移民搬迁引起的土地所有权变更后的确权规则 / 59
39. 国家已经征收但又退给农民集体实际耕种的土地所有权的
确认规则 / 62
40. 铁路用地土地所有权的确权规则 / 63
41. 公路用地土地所有权的确权规则 / 63
42. 农村地区的水利工程用地土地所有权的确权规则 / 63
43. 农村地区的河道用地土地所有权的确权规则 / 64
44. 行业管理保护范围界线不改变土地权属界线 / 64
45. 农村地区军队、武警占用的集体土地可以确认为国有的情况 / 65
46. 农村地区的供销合作社乡镇社、食品站所占土地所有权确认
为国家所有的情况 / 65
47. 土地改革时期以及“四固定”时期已经划给农民使用的土地
属于集体土地 / 65
48. 可以变更集体土地所有权的情形 / 66
49. 乡（镇）、村兴建的公共设施、公益事业占用的集体土地
所有权的确权规则 / 66
50. 相邻农民集体之间因生产生活便利相互调整土地，按调
整后的土地现状确认土地所有权规则 / 66
51. 已支付征地补偿费但尚未征收报批的农村集体土地
所有权的确权规则 / 67
52. 乡（镇）或村办企事业单位占用的集体土地，可以确认
乡（镇）或村农民集体土地所有权的情况 / 68
53. 农村的中小学、幼儿园所占土地，确定土地所有权和
使用权的规则 / 68
54. 在确认土地所有权和使用权时审核建设单位占用土地的
具体时间 / 70
55. 对农村地区特别是城市周边地区“小产权房”问题、
“村改居”等问题的处置规则 / 71
56. 权属调查中出现土地权属争议的处理规则 / 73



- 57. 土地权属争议调处基本程序 / 75
- 58. 申请解决土地权属争议 / 75
- 59. 不作为土地争议受理的案件 / 77
- 60. 土地权属争议和土地侵权的区别 / 77
- 61. 当事人对处理决定不服的救济方式 / 79
- 62. 土地登记的定义与内容 / 80
- 63. 土地登记的作用 / 81
- 64. 土地登记机关 / 81
- 65. 宗地统一代码的作用 / 83
- 66. 土地登记申请按规定不予登记发证的情况 / 84
- 67. 土地登记出现错登、漏登的处理规则 / 85
- 68. 查询人查询土地登记资料应提交的材料 / 86
- 69. 土地权利证书丢失情况下的处理规则 / 87
- 70. 检查验收的组织 / 87
- 71. 县级自查的内容 / 88
- 72. 地市级验收的内容 / 89
- 73. 省级检查的内容 / 90
- 74. 国家级抽查的内容 / 90
- 75. 检查验收资料准备 / 91
- 76. 检查验收的方法与内容 / 92

第二部分 集体土地承包经营权确权登记规则

- 1. 农民在承包经营权确权中的主体地位 / 95
- 2. 确权确地确股规则 / 96
- 3. 审核调查信息公示规则 / 99
- 4. 承包地块的面积和空间位置查清规则 / 100
- 5. 指界确认规则 / 101
- 6. 采取招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地的确权规则 / 104

7. 境外企业、组织和个人租赁集体土地的处理规则 / 105
8. 当年等级折算问题的处理规则 / 106
9. 土地承包合同各类情况的处理方式 / 107
10. 土地承包经营权变更、注销登记规则 / 109
11. 承包经营纠纷处理规则 / 111
12. 以承包农户为基本单位, 按照一户一簿原则确定、
制作登记簿 / 113
13. 土地承包经营权证书颁发规则 / 115
14. 信息应用平台建设规则 / 117
15. 档案管理制度 / 118
16. 部门协调机制 / 120
17. 调解仲裁机制 / 122
18. 土地承包方案不全或缺失问题的处理规则 / 125
19. 农户家庭成员将户籍关系全部迁入设区的市、家庭成员
全部死亡及全家迁入国外等问题的处理规则 / 126
20. 自留地、自留园、自留山等问题的处理规则 / 127
21. 农户自行开垦土地问题的处理规则 / 128
22. 责任田和口粮田问题的处理规则 / 128
23. 国家所有依法由村集体使用土地问题的处理规则 / 130
24. 所有权有争议土地的承包经营权登记的处理规则 / 131
25. 村组范围内公益设施建设、农田水利设施建设、农户修建
住房占用部分承包地问题的处理规则 / 132
26. 农村土地承包经营权确权登记概念 / 135
27. 农村土地承包经营权确权、登记、颁证的法律效力 / 136
28. 农村土地承包经营权确权登记的土地用途和土地利用
类型划分 / 137
29. 第二次土地调查成果内容 / 144
30. 农村土地承包经营权确权登记的承包地范围 / 146
31. 农村土地承包经营权确权登记的基础 / 147



32. 农村土地承包经营权确权登记规定 / 150
33. 农村土地承包经营权确权登记的内容 / 151
34. 农村土地承包经营权确权登记操作流程 / 156
35. 家庭承包和其他承包方式的区别 / 159
36. 农村土地承包经营权的转包和转让的区分 / 161
37. 土地承包经营权证书记载的土地承包起止时间的确定 / 164
38. 承包地的调查结果的签字主体 / 165
39. 第二轮农村土地承包合同订立后对承包地进行过调整的村社，
确定承包地面积的规则 / 167
40. 因自然灾害毁损的土地的确权登记规则 / 169
41. 已经消亡的家庭承包户的土地确权登记规则 / 170
42. 农户私自占用的田间路、沟渠等耕种的土地确定为承包面积 / 172
43. 农村土地承包合同约定之外的地块确权登记的规则 / 172
44. 农户流转的家庭承包地确权登记规则 / 173
45. 以家庭承包方式承包的土地被依法征用的确权登记规则 / 178
46. 农户因人口数量变化要求增减承包地 / 180
47. 外出务工人员的承包地的确权登记规则 / 180
48. 承包户全家迁入小城镇居住，但户口仍在农村的，承包地的
确权登记规则 / 183
49. 在城镇落户的承包户如何进行确权登记 / 183
50. 承包方全家迁入设区的市转为非农户口的承包地如何处理 / 184
51. 集体供养的“五保户”承包地如何进行确权登记 / 184
52. 原来颁发的农村土地承包经营权证书的处理规则 / 185
53. 农村集体经济组织违反民主议事程序，也未采取招标、拍卖或
公开协商方式发包的土地的确权登记规则 / 185
54. 农户在未依法取得农村土地承包经营权的前提下，私自流转给
他人经营的土地的确权登记规则 / 187
55. 流转合同约定期限超过原承包合同的剩余期限的确权登记
规则 / 188

56. 当事人订立的流转合同约定的标的、期限、四至、位置不明的土地的确权登记规则 / 189
57. 农户之间买房带地, 但合同中对所流转的土地没有做出明确约定的, 进行确权登记的规则 / 190
58. 非法倒卖、流转的承包地给予确权登记的规则 / 190
59. 集体经济组织发包土地超过法律规定最高期限的, 进行确权登记的规则 / 192
60. 夫妻离婚后原承包地进行确权登记的规则 / 193
61. 已经改变农业用途的承包地登记规则 / 195
62. 1996 年第二轮农村土地承包时对独生子女奖励的承包地进行确权登记的规则 / 197
63. 1996 年第二轮农村土地承包时非农户口以家庭承包方式承包的农村土地和承包期内全家迁到设区的市转为非农户口的确权登记规则 / 198
64. 2003 年 3 月 1 日前全户户籍迁出和全户农转非已经收回的承包地处理规则 / 198
65. 农村集体经济组织成员在不同的农村集体经济组织内以家庭承包方式承包多份土地的, 进行确权登记的规则 / 199
66. 未参加第二轮农村土地承包的农户主张第一轮承包期所承包的土地经营权的确权规则 / 200
67. 未报集体经济组织备案的承包地互换合同是否有效 / 201
68. 农村土地承包合同与土地承包经营权证书不一致的处理规则 / 201
69. 退耕还林土地的登记 / 202
70. 农户开垦荒地和复耕土地的登记 / 203
71. 规划整理的土地登记 / 204
72. 合并村民小组的承包土地登记 / 206
73. 出嫁女和入赘男的承包地登记 / 206
74. 移民搬迁农民的承包地登记 / 208
75. 迁回原籍农户的承包地登记 / 209



76. 按当地习惯计算面积的土地登记 / 210
77. “空挂户”问题的处理 / 210
78. 机动地问题的处理 / 211
79. 附属地及实测土地差异的处理 / 212
80. 在确权登记时, 承包方土地承包经营权共有人的确定规则 / 212
81. 家庭承包户部分成员已是国家财政供养人员能否确定为承包经营权共有人 / 213
82. 农户自愿放弃土地承包经营权的土地确权规则 / 214
83. 至今没有开展二轮承包的地方确权登记颁证的规则 / 214
84. 对于在确权中个别农户有调地要求的处理规则 / 216
85. 承包人的家庭消亡认定规则 / 217
86. 集体投资或国家投资新开垦的耕地如何确权 / 218
87. 违法违规多分的土地确权登记规则 / 219
88. 农村土地承包经营权证登记的主要内容 / 219
89. 在土地确权登记颁证中, 承包户要求分户与合户的处理规则 / 220
90. 对符合条件的大中专毕业生的土地承包经营权确权登记规则 / 222
91. 现役军人、在校大中专学生、服刑人员的确权登记规则 / 224
92. 家庭承包方的代表确定规则 / 225
93. 其他承包方式的承包方代表确定规则 / 226
94. 土地利用规划调整地区的土地承包经营权登记 / 227
95. 登记的时效期间 / 228

第三部分 宅基地确权规则

1. 宅基地使用权主体 / 231
2. 超面积的宅基地确权登记发证的历史处理规则 / 232
3. 违法宅基地和违法集体建设用地必须依法依规处理后方可登记 / 235
4. 已发证面积与调查核实面积不一致问题的处理规则 / 236
5. 农村一户多宅问题的处理规则 / 237

6. 农村集体住宅小区按整体住宅小区宗地依据审批文件确定宗地界线调查确权规则 / 239
7. 界址调查要求 / 240
8. 指界人缺席或不签字的处理规则 / 243
9. 不予登记或暂缓登记的情形 / 244
10. 存量宅基地自愿退出和探索宅基地有偿使用制度 / 249
11. 历史遗留问题的处理规则 / 251
12. 扩建住宅、接受转让、购买房屋取得的宅基地的确权规则 / 256
13. 空闲或房屋坍塌、拆除两年以上未恢复使用的宅基地的处理规则 / 257
14. 离异夫妻的原有宅基地使用权申请登记的, 应以人民法院的判决书、离婚财产分割协议书为土地权属来源进行登记 / 257
15. 原户主死亡而由其继承人申请宅基地使用权登记的, 应凭当地派出所出具的最新户口簿以及公证书确认土地使用权 / 258
16. 农村宅基地登记发证程序 / 258
17. 当事人申请宅基地登记, 应当根据不同登记的类型提供的申请材料范围 / 264
18. 权属来源证明 / 265
19. 对已处理但不符合补办用地审批手续违法超占宅基地的确权规则 / 268
20. 拆旧建新的确权规则 / 270
21. 独立于主宅外的附属用房确权规则 / 271
22. 因继承或分家析产的确权规则 / 272
23. 农村村民农转非或迁居前在原籍经批准取得的宅基地, 或因离退休等回原籍落户定居无住房经批准取得的宅基地确权规则 / 273
24. 符合申请建房条件的农村村民, 在本农民集体成员之间, 通过购买、兑换、接受赠与地上建筑物、构筑物及其附属设施等方式取得的宅基地确权规则 / 274



25. 因历史原因，农村村民一户建房占用的宅基地超过当时规定面积标准，处罚后办理了用地手续的确权规则 / 276
26. “小产权房”处理规则 / 277
27. 生产性附属用地确权规则 / 278
28. 同音不同字情况的处理 / 279
29. 房产证与土地证上权利人不一致情况的的确权规则 / 280
30. 非本村集体经济组织成员可予以登记发证的三种情形 / 281
31. 对经批准的集体土地上的多层、高层住宅确权规则 / 282
32. 村民拆除房屋腾出的宅基地确权规则 / 284



第一部分 集体土地所有权确权规则

01

