农村土地承包经营权确权登记颁证

标准解读

Nongcun Tudi Chengbao Jingyingquan Quequan Dengji Banzheng Biaozhun Jiedu

李伟方 主编

中国农业出版社

D922.324
21

农村土地承包经营权确权登记颁证
标准解读

李伟方　主编

中国农业出版社

编写人员名单

主　编：李伟方

副主编：裴志远

编　者（按姓名笔画排序）：

刘　涛　孙冠楠　李伟方　易湘生　金文成

赵　虎　胡华浪　郭　琳　裴志远

前言

开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作，事关亿万农民的切身利益。2013年中央1号文件要求，用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。为把这项工作做细、做实，真正做到确实权、颁铁证、定民心，农业部组织力量，在充分总结试点经验的基础上，组织编制了《农村土地承包经营权调查规程》（NY/T 2537—2014）、《农村土地承包经营权要素编码规则》（NY/T 2538—2014）和《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》（NY/T 2539—2014）3个行业标准，并于2014年2月以农业部公告2062号公布实施。此后，又陆续出台了检查验收、数据库建设、数据汇交、档案管理等规范性文件。这为规范开展承包地确权登记颁证工作、提高工作质量提供了基本思路和方法。

为了加强行业标准的宣传贯彻，帮助参与承包地确权登记颁证的基层干部、作业队伍等工作人员更好地学习、理解和执行这3个行业标准，我们编写了《农村土地承包经营权确权登记颁证标准解读》（以下简称《标准解读》）。《标准解读》包括4章：第一章简要介绍了标准编制的背景和过程，并对核心技术内容确定的思路和依据进行了说明；第二章至第四章，对照标准原文，分别对3个标准的每个条款，逐条进行了详细解读，涵盖了农村土地承包经营权调查的内容、程序和指标，确权登记数据库的内容、数据组织和交换，以及农村土地承包经营权要素编码等主要内容。

本书适用于参加农村土地承包经营权确权登记颁证工作的农经人员和技术人员使用，也可供从事农村土地承包经营管理的其他相关人员参考。除《标准解读》以外，根据实际工作的需要，我们还编制了《农村土地承包经营权确权登记颁证技术教程》，比较系统地介绍了确

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

权登记颁证工作流程和涉及的技术基础知识，可以与本《标准解读》结合使用。

农村土地承包经营权确权登记颁证是一项全新的工作，政策性强、技术要求高、区域差异大，再加上作者水平、经验和时间有限，书中难免有疏漏和不当之处。本《标准解读》内容若有与现有法律法规、政策文件、技术标准以及地区实际不符之处，应以法律法规、政策文件和技术标准等规范性文本为准。

本书的出版得到了农业部农村经济体制与经营管理司、农村合作经济经营管理总站的大力支持，在此表示衷心的感谢！

编　者

2015年6月

目 录

前言

第一章 标准编制说明 …… 1

1 编制背景 …… 1
2 编制过程 …… 2
2.1 预研与立项 …… 2
2.2 起草与征求意见 …… 3
2.3 审查与发布 …… 4
3 标准主要内容的确定 …… 5
3.1 关于承包地块测量方法与精度指标 …… 5
3.2 关于农村土地承包经营权要素编码 …… 6
3.3 关于确权登记数据库内容的界定 …… 8

第二章 《农村土地承包经营权调查规程》解读 …… 10

1 标准名称 …… 10
2 范围 …… 11
3 术语和定义 …… 12
4 总则 …… 13
4.1 调查任务 …… 13
4.2 数学基础 …… 14
4.3 调查步骤 …… 21
4.4 区域界线 …… 23
5 准备工作 …… 24
5.1 方案准备 …… 24
5.2 宣传培训 …… 25

5.3 资料准备 …… 26
5.4 表册与工具准备 …… 28
6 权属调查 …… 29
6.1 发包方调查 …… 29
6.2 承包方调查 …… 31
6.3 承包地块调查 …… 34
6.4 调查表格填写 …… 58
7 审核公示 …… 59
7.1 调查信息公示表 …… 59
7.2 审核公示 …… 60
7.3 勘误修正 …… 61
7.4 结果确认 …… 62
8 数据库和信息系统建设 …… 63
8.1 数据库建设 …… 63
8.2 信息系统建设 …… 65
9 成果整理 …… 67
10 检查验收 …… 69
附录A 发包方调查表 …… 71
附录B 承包方调查表 …… 74
附录C 承包地块调查表 …… 77
附录D 调查信息公示表 …… 81
附录E 公示结果归户表 …… 83

第三章 《农村土地承包经营权要素编码规则》解读 …… 88

1 范围 …… 88
2 规范性引用文件 …… 89
3 术语和定义 …… 90
4 发包方编码规则 …… 91
4.1 代码结构 …… 91
4.2 编码方法 …… 92
4.3 赋码规则 …… 93
5 承包方编码规则 …… 97
5.1 代码结构 …… 97

5.2　编码方法 …… 98
5.3　赋码规则 …… 98
6　承包地块编码规则 …… 101
6.1　代码结构 …… 101
6.2　编码方法 …… 102
6.3　赋码规则 …… 102
7　承包合同和农村土地承包经营权证（登记簿）编码规则 …… 103
7.1　代码结构 …… 103
7.2　编码方法 …… 105
7.3　赋码规则 …… 105

第四章　《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》解读 …… 108

1　标准名称 …… 108
2　标准结构 …… 109
3　范围 …… 110
4　数据库内容 …… 112
5　地理信息数据组织与管理 …… 115
5.1　分类与编码 …… 116
5.2　要素代码与描述 …… 117
5.3　数据组织管理 …… 119
6　权属数据组织与管理 …… 123
7　数据交换内容与格式 …… 124
7.1　数据交换内容 …… 125
7.2　地理信息数据 …… 125
7.3　权属数据 …… 127
7.4　元数据 …… 127
8　元数据 …… 128
附录 A　地理信息数据属性结构 …… 128
附录 B　权属数据表结构 …… 138

附　　录 …… 149

1　法律法规 …… 149

中华人民共和国物权法（节选）…… 149
中华人民共和国农村土地承包法…… 153
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2003年第33号）…… 162
中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法（农业部令2005年第47号）…… 167
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法…… 172
2 政策文件…… 180
《中共中央 国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》（中发［2008］1号）（节选）…… 180
《中共中央 国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》（中发［2009］1号）（节选）…… 182
《中共中央 国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》（中发［2010］1号）（节选）…… 183
《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）（节选）…… 184
《中共中央 国务院关于加快发展现代农业 进一步增强农村发展活力的若干意见》（中发［2013］1号）（节选）…… 185
《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》（中发［2014］1号）（节选）…… 186
《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见〉的通知》（中办发［2014］61号）（节选）…… 187

主要参考文献…… 188

第一章　标准编制说明

1　编制背景

开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作（以下简称确权登记颁证）是中央着眼于保护农民土地承包权益，进一步调动农民积极性，激发农业农村发展活力，推进农业现代化和城乡发展一体化做出的重大决策。2013年中央1号文件明确要求，用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。确权登记颁证工作涉及面广、工作量大、操作环节多、政策性强、技术要求高，必须采用先进的技术手段，并制定全国统一的标准规范。

根据全国承包地确权登记颁证工作的需要和总体部署，农业部农村经济体制与经营管理司、农村合作经济经营管理总站委托农业部规划设计研究院组织制定了《农村土地承包经营权调查规程》、《农村土地承包经营权要素编码规则》和《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》3项标准，分别对农村土地承包经营权调查的内容、程序和指标；农村土地承包经营权要素编码；以及确权登记数据库的内容、数据组织和交换进行了统一规范。目的是规范各地开展确权登记颁证工作，保证工作质量；推动农村土地承包管理信息化，提高管理水平；促进确权登记颁证成果的共享和应用，充分发挥确权登记颁证成果的效益。

标准的制定主要遵循3个原则：

一是依法规范。根据《物权法》规定，我国农村土地承包经营权实行合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的登记制度，承包农户是权利主体，承包地确权登记颁证涉及的标准就是把法律规定具体化、程序化和规范化，充分体现我国农村土地承包经营权确权登记颁证的特点。

二是技术先进性与适用性相结合。通过采用先进的技术手段解决

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明等关键问题，并满足农村土地承包管理信息化的需要。但在技术方法的选择和指标的确定上，应同时考虑区域差异性和技术经济可行性。

三是充分考虑与相关技术标准规范的衔接，如相关的测绘规范、调查规范、编码规范、数据库规范等，以保证标准制定的合理性、可操作性以及成果的推广应用。

2 编制过程

2.1 预研与立项

2012 年 6 月 27 日，农业部办公厅发布了《农村土地承包经营权登记试点工作规程（试行）》（农办经〔2012〕第 19 号），附件包括《农村承包土地调查技术规范》、《农村土地承包经营权证书（承包合同）和承包地块编码规则》、农村土地承包经营权登记簿（样本）等，用于指导全国试点工作。在此基础上，结合试点工作的开展，启动了农村土地承包经营权确权登记颁证相关标准制定的准备工作。

2012 年 6 月 28 日，农业部规划设计研究院在前期资料收集整理、分析研究和实地调研的基础上，组织相关的管理、政策、科研、技术及业务等方面的专家召开研讨会，围绕标准制定的必要性和可行性，重点研究农村土地承包经营权确权登记颁证技术标准体系框架。经过研讨，建议抓紧制定《调查技术规程》、《数据库规范》和《编码规则》3 项标准。

2012 年 9 月，农业部规划设计研究院相关技术人员先后赴成都、合肥、青岛、威海等地，围绕标准制定，重点就业务现状、技术应用、技术基础等方面开展调研。通过调研，明确了应充分利用现代空间信息技术开展确权登记颁证工作，以解决面积不准、四至不清和空间位置不明等关键问题。同时，开展农村土地承包管理信息化、健全农村土地承包经营权登记制度，需要加快承包地确权登记颁证信息化平台建设。

2013 年 2 月至 8 月，农业部规划设计研究院在南方和北方各选择 1 个有代表性的试验区（四川省江油市含增镇，辽宁省彰武县大冷乡）进行主要内容和关键指标的试验，包括调查程序、不同技术方法在不同区域的精度、编码方案、数据库建设等。在试验过程中，多次

组织召开技术研讨会，论证技术方案，分析试验数据。

在此基础上，正式申报了《农村土地承包经营权调查规程》、《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》和《农村土地承包经营权要素编码规则》3个行业标准的立项申请。2013年6月28日，农业部下发文件（农财发〔2013〕91号），对申报标准予以立项。

2.2　起草与征求意见

农村土地承包经营权确权登记颁证的标准涉及法律法规、政策和技术等多个方面。标准立项后，由农业部农村经济体制与经营管理司、农村合作经济经营管理总站、农业部规划设计研究院和其他相关单位的政策与技术专家组成了标准起草组；制订了工作计划，研究了标准名称、适用范围和主要内容等。

标准起草组系统收集、分析了《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》、《中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法》、《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》、《中华人民共和国物权法》等法律、法规和历年国家关于农村土地承包的政策文件，以及农业、土地、测绘、地理信息、行政区划等领域的国家标准和行业标准，结合典型地区的试验结果，形成了3个标准的工作组讨论稿。

2013年6月5日，起草组在北京组织召开农村土地承包经营权确权登记颁证政策问题研讨会，以进一步明确标准起草中涉及的具体政策问题。主要包括：农村土地承包经营权调查涉及的范围、调查的时点、调查程序的法律效力、承包地块的合同面积与实测面积、特殊群体承包经营权问题以及流转仲裁等。2013年7月18日，在辽宁召开技术问题研讨会，就3个标准涉及的技术问题广泛征求了科研院校、试点企业、农经部门、测绘部门等方面的意见，共征集到22方面155条意见、建议。综合以上研讨和专家意见，起草组对讨论稿进行了进一步修改，形成了3个标准的征求意见稿。

2013年9月11日，起草组向全国各级农经管理部门、大专院校、科研院所、技术推广部门、公司企业、标准化机构等50家单位、52位专家发出标准征求意见函（农规科函〔2013〕27号），专家的专业背景涵盖农经、土地管理、测绘、信息化、法律和标准化等。意见征集时间为1个月，截至2013年10月10日。起草组对

征集到的意见逐条进行了梳理、分析和消化吸收，并形成了处理意见。调查规程共征集到 27 家单位的 236 条意见和建议。其中，采纳或部分采纳 190 条，未采纳 46 条。编码规则共征集到 34 家单位 44 条意见和建议，其中采纳或部分采纳 37 条，未采纳 7 条。数据库规范共收到回函 32 份，意见 196 条。其中，采纳和部分采纳意见 127 条，未采纳 69 条。

2013 年 10 月 31 日，起草组向标准的归口管理部门农业部农村经济体制与经营管理司、农村合作经济经营管理总站作了关于标准起草的专题汇报，并提交了 3 个标准的送审稿。

2.3 审查与发布

2013 年 12 月 20 日，根据《农业部关于下达 2013 年农业行业标准制定和修订（农产品质量安全监管）项目资金的通知》要求，3 个农业行业标准在完成送审稿后，经农业部农产品质量安全监管局同意，于 2013 年 12 月 20 日在北京召开了标准审定会。专家组由来自农村经营管理、国土测绘、地理信息、建设勘查、科研、标准审定等领域的 15 名专家、学者组成。

专家组认真听取了标准编制组的介绍，对 3 个行业标准送审稿的内容逐条进行了认真细致地讨论，提出了合理化的意见和建议。经专家组审定，认为标准编制单位提供的标准送审稿、编制说明和标准征求意见汇总表等材料齐全，数据可靠，一致达成以下意见：

（1）标准的编制原则符合国家的有关规定，符合 GB/T 1.1—2009 和农业部下达任务书的要求。

（2）3 个标准内容完整，指标合理，结构规范，符合农村土地承包经营权确权登记颁证工作的实际，能够有效规范农村土地承包经营权调查、信息标识、数据库建设等工作，为确保调查成果质量、实现农村土地承包信息化管理奠定基础，具有较强的科学性、适用性和可操作性。

专家组一致通过对 3 个标准送审稿的审查，并建议标准编制单位根据专家组的审定意见，对送审稿修改，尽快形成报批稿并上报农业部。

根据审定会专家意见，标准起草组对送审稿作了进一步的修改与完善，形成了 3 项行业标准报批稿，正式报送农业部农产品质量安全

监管局。

2014 年 2 月 19 日，农业部公告第 2062 号正式发布了《农村土地承包经营权调查规程》（NY/T 2537—2014）（以下简称《调查规程》）、《农村土地承包经营权要素编码规则》（NY/T 2538—2014）（以下简称《编码规则》）、《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》（NY/T 2539—2014）（以下简称《数据库规范》），自 2014 年 3 月 1 日起实施。

3　标准主要内容的确定

3.1　关于承包地块测量方法与精度指标

农村土地承包经营权确权登记颁证的关键之一是解决面积不准、四至不清、空间位置不明等问题。因此，如何确定承包地块测量的方法、界址点精度、面积精度等是调查规程的重要内容。技术思路主要包括以下 3 个方面：一是参考现有的标准规范和相关规定，如地形图航空摄影测量内、外业规范、全球定位系统（GPS）测量规范、第二次全国土地调查技术规程、国土和测绘行业地籍调查规程、房产测量规范等。二是在相关标准规范的基础上，分析农村土地承包经营权调查的特点，为位置和面积精度指标及适用技术方法的确定提供了基本框架。如权属调查的精度要求应高于资源调查；权属调查中，使用权调查精度应高于所有权调查；农村承包地调查的精度可适当低于城镇地籍调查等。三是通过对全国试点地区的总结和在典型地区进行试验，进一步进行验证。2013 年 3 月 28 日至 4 月 20 日，起草组在四川省江油市选择 3 个村开展关键指标的试验验证工作，试验区内山区、丘陵和平原地区的比例分别为 44%、25%和 31%。试验指标包括：航飞数据 DOM 精度、图解界址点精度、承包地块面积精度、高分数据（QuickBird）DOM 精度、图解界址点精度、地块面积精度等。此外，还试验论证了采用 2000 国家大地坐标系和 1980 西安坐标系对地块面积计算的影响问题。

在以上研究分析的基础上，结合我国农业农村社会经济发展的现状及确权登记颁证工作全国铺开的技术可行性，明确了实测法、航测法和图解法为 3 种主要的技术方法，提出了承包地块空间位置与面积精度指标。

关于承包地块的面积及其精度，农村土地承包经营权调查中涉及地表面积和水平投影面积2种承包地块面积计算方法。地表面积与农业生产相关，在坡度比较大的区域，地表面积大于水平投影面积。水平投影面积与土地权属相关，无论地表形态如何变化，其水平投影面积均不会发生变化。从试点地区情况来看，两种面积计算方法都有。农村土地承包经营权确权登记的要点是“物权登记”，所采用的面积必须清楚无误且保持稳定。同时，考虑到实际操作的技术与经济可行性，因此采用“水平投影面积”作为农村土地承包经营权的调查面积。面积测量误差与界址点数量、界址点精度、地块形状等因素密切相关，不是单独存在的误差。鉴于本次确权登记颁证的主要任务之一是解决“承包地块面积不准”等问题，专家建议：一是在《调查规程》中明确面积误差的约束；二是结合实际测算确定具体数值。

承包地块测量中涉及的另一个问题是坐标系的采用。当前广泛使用的坐标系统主要有2000国家大地坐标系和1980西安大地坐标系2种。国家测绘局2008年第2号公告要求：我国自2008年7月1日起，启用2000国家大地坐标系。2000国家大地坐标系与现行国家大地坐标系转换、衔接的过渡期为8～10年，当前正在转换过渡期内。专家建议坐标系统为2000国家大地坐标系，如采用其他坐标系统进行调查，应与2000国家大地坐标系联测或建立转换关系。

3.2 关于农村土地承包经营权要素编码

农村土地承包经营权要素编码思路主要包括以下3个方面：一是要涵盖农村土地承包经营权的主要构成要素，满足确权登记颁证和管理的需要；二是要反映农村土地承包经营权的特点及各构成要素之间的内在联系；三是尽可能与现有的相关编码方案衔接，便于信息共享。

3.2.1 关于编码要素的确定

2012年6月27日，农业部办公厅发布了《农村土地承包经营权登记试点工作规程（试行）》（农办经〔2012〕第19号）。其中，包括农村土地承包经营权证书（承包合同）和承包地块的编码规则。在此基础上，起草组从权利构成的主体、客体和内容进行了深入分析。与

其他民事权利一样，土地承包经营权也是由主体、客体和内容三要素构成。其中，主体为权利义务之所属，它是在土地承包经营权法律关系中享受权利和承担义务的人，包括农村承包土地所有人（发包方）和农村承包土地所有人的相对人（承包方）。客体为权利义务之所附，它是主体依法实施一类或一系列行为所指向的对象。依《中华人民共和国农村土地承包法》，土地承包经营权的客体为农村土地，具体为承包地块。内容则为具体的权利义务以及与义务密切相连的民事责任。依据物权法定原则，编码应当对形成土地承包经营权的发包方、承包方、承包地块、承包合同、权证、登记簿等要素予以全面的反映。因此，从土地承包经营权的要素构成出发，标准起草组设计了由发包方、承包方、承包地块、承包合同、经营权证和登记簿构成的农村土地承包经营权要素编码体系。

在此基础上，起草组调研了山东、天津、山西、安徽、四川等省（直辖市）部分试点地区的编码情况。虽然各试点地区对编码需求不尽一致，但普遍认为将发包方、承包方、承包地块、承包合同、权证和登记簿作为编码内容能够满足确权登记颁证工作的需要。2013 年 7 月 18 日，在起草组召开的研讨会上，专家进行了深入研讨，将发包方、承包方、承包地块、承包合同、权证和登记簿作为编码内容的思路得到了参会专家的广泛认可。

3.2.2　关于承包地块编码

承包地块编码涉及以下 3 方面主要问题：

一是在标准编制过程中，有专家建议承包地块编码采用相关的宗地编码。经过深入分析，在地籍管理中，是以物（宗地）为基础进行登记，采用的是按照物（宗地）的编成；而农村土地承包经营权管理则不同，它是以人（农户）为基础进行登记，采用的是按照人（农户）的编成。因此，农村土地承包经营权管理与地籍管理是 2 种不同的土地管理方式。从便于管理的角度出发，承包地块编码不宜采用地籍管理的宗地编码方式。另外，目前可参考的《宗地代码编制规则（试行）》对地籍区和地籍子区的划分并没有给出统一和具体的划分标准，且地籍区界线仅作为土地登记的工作界线，不作为划分行政区以及权属界线的依据，不便于农村土地承包经营权管理。因此，农村承包地块编码不宜简单采用目前相关的宗地编码。

二是关于编码的稳定性问题。通常以人为主的编成存在一定的不

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com