

《关于在第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作中做好不动产登记与土地承包合同管理衔接的通知(征求意见稿)》的起草说明

实际工作中，部分农村土地承包项目因二轮延包历史遗留原因或流转、分户等现实变化，前期权属资料存在不完善或缺失的情况，导致完善不动产登记确权工作难度较大。为做好不动产登记与土地承包合同管理的有效衔接，依法保障农民土地承包权益，我处会同市农业农村局、市园林绿化局起草了《关于在第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作中做好不动产登记与土地承包合同管理衔接的通知（征求意见稿）》（以下简称《通知》），拟由市规划自然资源委与市农业农村局、市园林绿化局联合印发，现就起草有关情况说明如下。

一、起草背景及过程

统一登记后，自然资源部高度重视农村土地确权登记问题的化解，2022 年，印发了《土地承包经营权和土地经营权登记操作规范（试行）等文件的通知》（自然资发〔2022〕198 号），要求各地就加快化解历史遗留问题、规范办理土地承包经营权登记提出处理意见。全国各地加快推进相关工作。我市自启动第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作以来，考虑到农村土地确权情况复杂，前期工作主要采取专班式推动，积累了化解历史遗留登记问题的宝贵经验，可为开展规范化登记提供有效参考。

为便于各区规范开展土地承包经营权登记业务，统一登记类型、申请主体、收件材料和审核要点，我处会同市农业农村局、市园林绿化局，依据《中华人民共和国农村土地承包法》、《不动产登记暂行条例》等法律法规和《自然资源部关于印发土地承包经营权和土地经营权登记操作规范（试行）等文件的通知》（自然资发〔2022〕198号）、《自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知》（自然资发〔2022〕157号）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作的意见》、《关于做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作的实施意见》（京办发〔2026〕7号）、《TD/T 1095-2024 不动产登记规程》等规定，结合我市二轮延包工作实际，起草了本《通知》及附件《农村土地承包经营权调查测绘流程图》、《农村土地承包经营权登记发证流程图》和《土地承包经营权登记发证操作规范（试行）》。2026年6月至10月，我处书面征求了委内相关处室、各分局意见，依据反馈意见进行了认真修改完善，最终形成送审稿。

二、评估论证结论

制定文件的必要性。不动产登记是二轮延包工作的重要环节，土地承包经营权登记颁证事关农村长远发展和农民切身利益。由于延包工作登记量大、涉及面广，土地承包经营权登记在登记类型、申请主体、收件材料等方面与一般不动产登记存在差异，各区在实际操作中标准不尽统一，亟需出台统一的操作规范，明确各类登记业务的适用情形、申请主

体、申请材料及审核要点，为基层规范开展登记工作提供依据，确保延包登记发证工作依法、规范、高效开展。

制定文件的可行性。本《通知》主要条款以《自然资源部关于印发土地承包经营权和土地经营权登记操作规范（试行）等文件的通知》（自然资发〔2022〕198号）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作的意见》、TD/T 1095-2024《不动产登记规程》等文件为依据，同时结合我市二轮延包工作实际，确定了登记类型、申请主体和收件材料，具有较好的实践基础。本文件内容为技术性、操作性要求，不设定法律责任，法律依据明确，无冲突性条款，具有合法性、合理性、规范性和可操作性，故未进行风险评估及论证。

三、主要内容

《通知》包括五部分内容。第一部分是“准确划定延包土地界限”，明确以第二轮土地承包为基准划定延包土地范围，各区农业农村部门、规划自然资源部门、园林绿化部门建立数据共享机制，形成统一的产权底板，共同加强对延包土地范围划定的把关。第二部分是“合理确定土地调查测绘范围”，明确科学合理划定土地调查范围，形成“权属清楚、界址清晰、面积准确”的土地调查成果。第三部分是“明确土地调查测绘标准”，明确严格按照《农村土地承包经营权调查规程》（NY/T2537）、《地籍调查规程》（GB/T42547-2023）等有关规定，开展承包地调查测绘，实行“一次调查、一次测绘、一套成果”，并对发包方、承包方、承包地块代码进

行梳理完善。第四部分是“分类完善不动产登记证书”，明确不动产登记严格依据延包后新签订的承包合同办理，已依法颁发的农村土地承包权利证书在新的承包期继续有效且不变不换。同时优化跨部门工作流程，同步开展承包合同签订和不动产登记申请，切实为群众提供便利。第五部分是“建立健全分工协作机制”，明确各区规划自然资源部门、农业农村部门、园林绿化部门在区级工作专班领导下建立健全分工协作、定期会商的工作机制，并分别明确三部门职责分工。

同时，《通知》附有《农村土地承包经营权调查测绘流程图》、《农村土地承包经营权登记发证流程图》和《土地承包经营权操作规范（试行）》三个附件。

《农村土地承包经营权调查测绘流程图》、《农村土地承包经营权登记发证流程图》以流程图形式直观展示延包土地调查测绘和不动产登记发证的全过程工作流程，是对《通知》正文相关规定的细化，便于各区操作执行。

《土地承包经营权登记发证操作规范（试行）》包括六部分内容。

第一部分是首次登记。将首次登记在《不动产登记规程》和二轮延包中的适用情形及申请材料进行对照，明确二者的衔接关系。明确了首次登记的适用情形，包括从未有证书、承包方分立以及合并、承包地块转让互换、承包地调整、原承包经营权证书丢失、严重破损等情形；确定申请主体为承包方；规定了申请材料，包括不动产登记申请书、北京市农村土地家庭承包合同、申请人身份证明、地块示意图（承包

方)、农村集体经济组织登记证复印件、集体经济组织延包信息公示表(农户签字确认)、集体经济组织承包地块公示图(农户签字确认)等;涉及分户合户、转让互换的,提交分户、合户、转让、互换协议书。

第二部分是变更登记。将变更登记在《不动产登记规程》和二轮延包中的适用情形及申请材料进行对照,明确二者的衔接关系。明确了承包方代码变化、承包期限变化、承包方家庭成员变化、改变承包方式等适用情形;确定申请主体为承包方;规定了申请材料及审核要点。

第三部分是注销登记。将注销登记在《不动产登记规程》和二轮延包中的适用情形及申请材料进行对照,明确二者的衔接关系。明确了承包户消亡或土地征收等适用情形;确定申请主体为发包方;规定了申请材料及审核要点。

第四部分是补证登记。明确了原有证书丢失等补证登记适用情形;确定申请主体为承包方;规定了申请材料及审核要点。

第五部分是换证登记。明确了原有证书破损等换证登记适用情形;确定申请主体为承包方;规定了申请材料及审核要点。

第六部分是日常登记发证。规定二轮延包工作结束后,日常登记发证的适用情形、申请主体、申请材料、审核要点暂按本规范执行,以保障平稳过渡。

四、征求意见情况

按要求,我们于2026年6月至10月将本《通知》书面

征求了委内相关处室、各分局等意见，共计收到 45 条意见。我处对收到的意见进行了逐条分析，共计采纳 22 条意见，未采纳 23 条意见，并已与意见提出部门进行了沟通，达成了一致意见，在此基础上对原内容进行了合理调整。

五、与上位法、上级政策文件不一致的地方

（一）关于部门职责分工问题。《自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知》（自然资发〔2022〕157 号）规定，自然资源部门负责农村土地承包经营权登记颁证工作，农业农村部门负责农村土地承包经营及承包合同管理工作。结合我市二轮延包和各类造林工程土地流转工作实际，经与市农业农村局、市园林绿化局商议，《通知》在各区自然资源、农业农村两部门职责基础上增加各区园林绿化部门职责，负责延包与各类造林工程土地流转政策衔接，并共同参与形成统一的产权底板。

（二）关于土地调查测绘成果视同地籍调查成果问题。《TD/T 1095-2024 不动产登记规程》规定，土地承包经营权登记需提交地籍调查表、宗地图、宗地界址点坐标等地籍调查成果。依据《关于做好整省二轮延包试点地区不动产登记工作有关口径的函》（自然资登记函〔2025〕42 号）关于统筹土地承包经营权调查和地籍调查、开展一次调查测绘的要求，本《通知》明确实行“一次调查、一次测绘、一套成果”，充分运用农业农村部门组织开展的承包地调查测绘成果，将其视同为地籍调查成果，避免工作重复和资金浪费。（一）

关于首次登记申请主体问题。《TD/T 1095-2024 不动产登记规程》规定，以家庭承包方式取得的土地承包经营权的首次登记，应由发包方申请。结合我市二轮延包工作实际，为便于批量办理、简化流程，经与市农业农村局商议，本规范将首次登记的申请主体确定为承包方。

（三）关于登记类型划分问题。《TD/T 1095-2024 不动产登记规程》规定，同一权利人分割或者合并承包土地的应办理变更登记，集体经济组织内部互换、转让的应办理转移登记。结合我市二轮延包工作实际，原土地承包经营权证书的发证部门为市农业农村部门，在规划自然资源委未进行登簿发证，经与市农业农村局商议，本规范将承包方分立以及合并、承包地块转让互换、承包地调整等特殊情形统一纳入首次登记办理。

（四）关于变更、注销登记申请主体问题。《TD/T 1095-2024 不动产登记规程》规定，土地承包经营权变更登记应由不动产登记簿上记载的权利人申请，注销登记一般由权利人申请、特定情形可由发包方申请。本规范结合二轮延包工作实际，经与市农业农村局商议，将变更登记申请主体确定为承包方，将注销登记申请主体确定为发包方。