

鄂托克旗人民政府文件

鄂政发〔2026〕107号

鄂托克旗人民政府关于印发《鄂托克旗“一地多证”问题整改试点方案》的通知

旗直各有关部门、各苏木镇人民政府：

《鄂托克旗“一地多证”问题整改试点方案》经旗人民政府2026年第7次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。

附件：鄂托克旗“一地多证”问题整改试点方案

鄂托克旗人民政府
2026年7月17日

附件

鄂托克旗“一地多证”问题整改试点方案

为认真做好中央巡视指出的“一地多证”问题整改工作，切实理顺土地承包经营和管理秩序，严格落实自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅《关于印发〈“一地多证”问题整改试点方案〉的通知》要求，切实理顺土地承包经营和管理秩序，保障农牧民合法土地权益，根据有关法律法规，结合我旗实际，特制定本整改方案。

一、总体要求

开展“一地多证”问题整改工作，要坚持依法依规、稳妥有序，坚持生态优先、统筹兼顾，坚持因地制宜、分类施策，在已摸清“一地多证”重叠面积底数的基础上，结合第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点推进问题解决，边整改、边总结、边完善，力争到 2029 年年底前全面完成“一地多证”问题整改任务。

二、整改范围

针对我旗摸底排查中发现的“一地多证”问题，全面整改存在的耕草、耕林、耕林草三类权证重叠情形 39545 宗、153103.009930218 亩，整改过程中新发现的耕草、耕林、耕林草“一地多证”问题及其他权属交叉情形一并整改。耕地权证指耕地承包经营权证，草权证指草原（土地）承包经营权证，林权

证包括国有林权证和集体林权证。

三、整改原则

（一）坚持依法依规、稳妥推进。以国家和自治区相关法律法规政策为依据，稳慎推进整改。

（二）坚持尊重历史、照顾现实。全面考量问题产生的时代背景与政策情况，立足当前土地利用现状、权利人合法权益等，客观认定和施策，避免“一刀切”。

（三）坚持因地制宜、分类施策。根据问题重叠类型、产生原因、土地性质、权利人等因素，从实际出发，采取针对性措施。

（四）坚持先易后难、分步整改。排出问题化解优先序，优先整改问题简单、矛盾小、具备化解条件的问题，分步化解。

（五）坚持以人为本、维护稳定。以维护农牧民合法权益为出发点，提前排查可能引发的矛盾纠纷，防范潜在风险。

四、整改措施

（一）退耕还林还草权证未变更导致的重叠问题整改

因已依法实施退耕还林还草工程，耕地承包经营权证未及时变更，导致耕林、耕草权证重叠的，结合二轮土地延包试点工作同步整改。

由苏木镇人民政府组织、指导嘎查村民委员会与承包户重新签订承包合同，办理备案，同时按程序统一办理不动产权利登记手续，实现“一地一证”。

（二）同一权利主体“一地多证”问题整改

综合考量土地权属来源、法规政策要求和持证主体真实意愿等因素，以第二轮土地承包到期后再延长 30 年为契机，对同一主体持有同一地块多类权证的问题开展整改。

由苏木镇人民政府与持证主体充分沟通，仅签订一份符合土地实际性质的承包经营合同，仅保留一个合法权证，引导持证主体申请办理权证变更或注销登记，并持续做好政策宣传引导工作。如持证主体不同意只保留一证，则暂停发放所涉地块所有补贴，确定保留的权证类型并按程序完成权证注销或变更后，恢复发放对应地块的合法补贴。

（三）不同权利主体“一地多证”问题整改

针对不同主体持有同一地块多类权证的情形，坚持“权属定分、协商优先、依法化解”的原则，分步骤推进整改。

1. 依法确定权属归属

综合审查不同主体签订承包合同的时间、权证权属来源、发证程序合法性、发证时间，以及重叠地块实际经营利用情况等因素，按以下原则确定权属：

（1）有合法、完整权属来源材料的权证，优先于无权属来源材料的权证；

（2）依法履行登记程序的权证，优先于登记有误、登记程序存在瑕疵的权证；

（3）若各方权证均履行法定程序，长期实际占有并经营管理的一方优先于另一方；

（4）若各方系共同经营管理，登记在先的一方优先于另一方。

权属归属认定结果需进行公示，公示期不少于 10 个工作日，公示无异议后出具《权属认定意见书》。

2. 多元化解权属争议

对不同主体间存在权属争议的，按以下路径化解：

（1）协商调解：由苏木镇人民政府牵头，嘎查村民委员会配合，组织争议各方按照依法依规、公平公正、协商自愿的原则开展协商、调解，解决争议；

（2）仲裁、诉讼：协商、调解不成的，由苏木镇人民政府出具《争议化解指引书》，引导相关主体通过农村土地承包仲裁、司法诉讼等法定途径解决争议；

（3）权属落地：争议解决后，按照“一个主体、一个地块只签订一份合同，只保留一个权证”的要求，由相关部门及时跟进做好权证变更或注销登记工作。

3. 分类处置不同争议

（1）实际经营清晰、矛盾不明显的：由苏木镇人民政府对地块进行问题标注，纳入整改台账，结合后续二轮土地延包、日常权属管理逐步化解，防止激化矛盾；

（2）经营冲突突出、化解诉求强烈的：纳入旗级整改攻坚清单，由整改专项工作机制统筹，由自然资源局、农牧局、林草局等部门集中攻坚、优先化解；

（3）情况复杂、一时难以解决的：暂时搁置争议，纳入“一事一议”清单，建立动态管理机制，待二轮土地延包试点结束后持续推动解决。在化解过程中尊重各方主体意愿，不设强制时限，不搞强制推进，不停发合法补贴，坚决防止引发群体上访和舆情事件。

（四）与二轮土地延包工作同步推进整改

将“一地多证”问题整改与全旗二轮土地承包到期后再延长30年工作同部署、同推进、同落实，严格依据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国农村土地承包法》以及《鄂托克旗人民政府关于印发鄂托克旗农村牧区土地草牧场承包经营领域矛盾纠纷集中化解整治工作实施方案的通知》（鄂政发〔2024〕196号）、《鄂托克旗人民政府办公室关于鄂托克旗农村牧区土地草牧场承包经营领域矛盾纠纷集中化解整治工作实施方案补充说明的通知》（鄂政办发〔2024〕74号）、《鄂托克旗人民政府关于印发鄂托克旗第二轮土地承包到期后再延长30年先行准备工作政策措施实施指引的通知》（鄂政发〔2024〕249号）、中共鄂托克旗委农村牧区工作领导小组《鄂托克旗农村牧区土地草牧场承包经营领域矛盾纠纷集中整治工作实施方案》（鄂党农牧组发〔2024〕9号）等政策文件，分类化解三类核心争议问题，具体要求如下：

1. 承包地“一地多书多证”争议化解

（1）精准测绘定界：按照国土三调数据确定的耕地、林地、

草原地类属性和土地所有权权属范围，对承包经营合同标的范围进行拆宗测量，消除标的范围内圈入非本集体所有土地、非农村土地的情形。测绘工作使用 RTK、全站仪等专业测绘设备，确保数据精准。

（2）分户核清面积：逐户核算承包经营合同标的范围内，本集体所有耕地、林地、草原的单独面积，形成分户面积核定表，由户主签字确认。

（3）依法注销旧证：综合考量权属来源，以及法规政策等，鼓励持证主体选择保留一种权证，如不同意只保留一证，则暂停发放所涉地块所有补贴，并做好对持证主体的宣传引导工作，直至保留的权证类型确定后再发放相应补贴。引导权利人依据国土三调数据，通过申请更正登记、换发证等方式，逐步实现地类与权证的一致。协议解除承包经营户原《农村牧区土地（耕地）承包合同》《林地家庭承包合同书》《集体所有草原承包合同书》，并同步注销其对应的《土地（耕地）承包经营权证》《林权证》《草原承包经营权证》。

（4）重新签证发证：发包方按照拆宗后测绘的耕地、林地、草原范围，与承包经营户重新分别签订对应地类的承包合同书，并按程序登记颁发相应承包经营权（林权）不动产权证书。所有不同地类承包合同终止期限及相应不动产权证书效力终止日期统一至 2028 年 12 月 31 日。

（5）建立信息化管理体系：由旗人民政府聘请第三方测绘

机构，统一以大地 2000 坐标系开展外业测量、内业整合，建立符合国家标准土地承包经营数据库，实行“一张图”管理，实现“多地类一张图”“一书一地类无重叠”“一证多权无重叠”。

特殊情形：形成草牧场承包经营权转让合同关系的，按照本方案草牧场承包经营权以转让方式流转后形成的争议纠纷化解路径办理。

牵头部门：旗自然资源局、农牧局、林草局

责任部门：各苏木镇人民政府

配合部门：旗财政局、信访局、社会治安综合治理中心

2. 草牧场承包经营权以转让方式流转后形成的争议纠纷化解

依据《鄂托克旗人民政府关于印发草牧场承包经营权确权工作实施方案的通知》（鄂政发〔2013〕55号）等文件精神，按照国土三调数据，结合消除“非本集体所有土地、本集体所有非农村土地被划入本嘎查村土地承包合同范围”“一地多书多证”等情形，对原始二轮草牧场家庭承包合同期内以转让方式流转草牧场承包经营权形成的争议纠纷，按以下流程化解：

（1）全面登记备案

①由苏木镇人民政府、嘎查村民委员会（发包方）以《鄂托克旗草牧场承包经营权流转情况摸底排查户表》（鄂政办发〔2021〕75号）为基础，对辖区内二轮家庭承包土地承包经营权转让情况进行全面实名登记，重点登记首次流转的客观真实情

况，首次流转后的再流转情形仅收集资料、存档备查，不纳入权属登记核心内容；

②发包方就承包经营权转让关系出具有效书面证明，由苏木镇人民政府分管负责人签字并加盖政府公章，附原始转让合同、生效裁判文书等全部佐证材料；

③登记材料由林草局在 15 个工作日内完成审核备案，同时向农牧局、自然资源局备案，备案材料同步形成电子数据档案，实现部门共享查询。

（2）分类化解争议并办理登记

①发包方书面告知转让双方，拟对转让的承包经营权开展承包权、经营权分置登记，并同步消除“非本集体所有土地划入承包范围”“一地多书多证”等情形，就登记事宜与双方充分沟通释明；

②双方同意分置登记。若转让双方在告知书上签署同意意见并签名摁手印，将原承包经营权转让合同变更为转包（出租）合同（可在原合同上释明事由或标注“此合同按转包合同执行”，双方签字摁手印确认），直接办理承包权、经营权分置登记。发包方按国土三调数据与承包方（转让方）签订集体所有草原承包合同，合同期限不超过 2028 年 12 月 31 日；自然资源局向承包方（转让方）颁发承包权不动产权利证书，标注“流转二轮土地承包经营权，经分置登记承包权、经营权领取承包权不动产权利证书”，证书效力至 2028 年 12 月 31 日；向接受流转方颁发经

营权不动产权利证书，标注“接受流转二轮土地承包经营权，因接受流转承包经营权分置登记承包权、经营权领取经营权不动产权利证书”，证书效力与转让方原始二轮草牧场家庭承包合同剩余期限一致。

③一方不同意分置登记的，经反复沟通析理，一方仍拒绝分置登记的，按承包经营权单一登记办理：发包方按国土三调数据与受让方变更或重新签订承包合同，合同期限不超过转让方原始二轮草牧场家庭承包合同剩余期限，合同上加盖“受让二轮土地承包经营权而签订”字样骑缝专用章。自然资源局向受让方颁发承包经营权不动产权利证书，标注“受让二轮土地承包经营权，经登记领取承包经营权不动产权利证书”，证书效力与转让方原始合同剩余期限一致。

④资料归档，发包方负责收集整理转让登记备案表、原始转让合同、转让关系证明、告知释明书、新签/变更合同等全部佐证资料，按顺序立卷归档，电子档案同步上传至旗级土地承包经营数据库。

（3）明确受让方主体资格

承包方（转让方）经发包方同意签订承包经营权转让合同的，受让方主体资格按以下时间界定：

①2019年1月1日前，受让方为从事农牧业生产经营活动的农牧户（不限于本集体经济组织）。

②2019年1月1日后，受让方仅限本集体经济组织的其他

农牧户，不符合主体资格的转让合同，按本方案争议化解原则重新协商处置。

（4）长期流转经营权登记

2019 年 1 月 1 日后，以出租（转包）、入股等方式流转土地经营权期限为五年以上的，接受流转方可依据规定申请经营权登记，经承包权、经营权分置登记后取得经营权不动产权利证书，承包权不动产权利证书仍颁发给原承包方（流转方）。

牵头部门：各苏木镇人民政府

责任部门：自然资源局、农牧局、林草局

配合部门：司法局、信访局、社会治安综合治理中心

3. 第二轮土地承包到期后再延长 30 年先行准备事宜所涉矛盾纠纷化解

（1）严格界定化解范围。农村土地承包经营纠纷及其关联争议的化解，严格按照旗农村土地承包经营纠纷化解工作领导小组的职能职责和本方案规定执行，不得随意扩大或缩小化解范围。

（2）明确核心依据。全旗第二轮土地家庭承包统一以草地类型（草牧场）发包并签订《集体所有草牧场承包合同》，后续因草牧场承包经营权流转，另行签订《林地家庭承包合同书》、换签《草原承包权确权承包合同书》、补签农村土地（耕地）承包合同引发的矛盾纠纷，一律以原始《集体所有草牧场承包合同》为基础依据开展化解。

（3）夯实摸底排查基础。以苏木镇人民政府反复摸底排查掌握的具体情况为依据，甄别矛盾纠纷焦点，首先完成二轮家庭承包土地承包经营权流转（转让）的登记备案工作，做到底数清、情况明。

（4）规范法规政策适用。分析甄别争议成因，须将矛盾置于国家农村土地承包经营制度体系下系统性研判，严格遵守“不溯及既往”原则；不得选择性、断章取义式适用法律法规和政策，不得以行业内部程序性规定替代法定规范效力，不得以超出民事行为能力的个人行为作为权属认定依据。

（5）把握村民自治与法治边界。尊重和维护不违反法律、行政法规强制性规定及各级政策的村民自治决议效力，不得以村民自治决议代替或抵触国家法律法规和政策规定。

（6）坚持客观证据导向。矛盾纠纷分析、争议焦点甄别，必须以合法、稳定、有效的客观证据为基础，杜绝主观臆断。

（7）靶向破解核心问题。以问题为导向，精准锁定争议核心焦点，以点带面推进化解工作，不得回避核心问题、外围打转，防范化解程序空转、目标落空。

（8）制定精准化解对策。针对争议焦点制定直面问题、切实可行的化解对策，杜绝空泛化、形式化措施，确保对策“对症下药”。

（9）优先选择非对抗化解方式。将沟通释明、协商联调作为化解工作的首选方式，不直接建议当事人进入仲裁、诉讼程序，

最大限度降低当事人维权成本。

(10) 明确合同效力与返还主张。化解工作不涉及流转合同效力的直接认定，确需认定的，按法定程序办理；原则上不支持流转方在流转合同期限届满前，无正当理由要求受让方返还土地的主张。

(11) 界定化解工作边界。化解工作仅以流转合同期限届满为界点，对合同期限届满后可能出现的对价异议、建设投入争议等问题，不纳入本次化解范围，由争议各方按法定途径解决。

(12) 秉持合理认定原则：分析认定矛盾纠纷，不得以苛求争议当事人精通法律法规和政策为前提，以适用明文规定、正式文件、上位规定为基本原则。

(13) 保障当事人合法权益：化解过程中，不得要求当事人作出超出法律法规、政策规定和民事行为能力的行为；不得以任何方式威逼、强迫当事人接受不法后果，不得限制、阻碍当事人合法权益的依法实现。

(14) 建立分级化解机制：化解工作首先由嘎查村民委员会牵头开展；苏木镇人民政府做好支持、帮助、督促把关工作；对嘎查村、苏木镇穷尽方法仍未化解的特殊疑难纠纷，苏木镇人民政府须在 15 个工作日内上报旗化解工作领导小组，领导小组逐一分析甄别、锁定焦点、制定对策后，按程序启动专项化解工作。

责任单位：各苏木镇人民政府、自然资源局、林草局、农牧局

五、整改时间

“一地多证”问题整改结合第二轮土地承包到期后再延长30年工作同步推动，在延包工作完成当年的12月底前完成问题整改。

六、保障措施

（一）加强组织领导。成立由旗政府分管领导任组长，自然资源局、财政局、农牧局、林草局及各苏木镇人民政府为成员的整改专项工作机制，统筹推进整改工作。

（二）坚持整改原则。严格落实“一地多证”问题整改工作的各项政策要求，坚持依法依规、稳妥有序，坚持因地制宜、分类施策，坚持边整改、边总结、边完善，确保整改取得实效。

（三）强化协同联动。建立部门联动和信息共享机制，在相关合同签订前做好“一地多证”信息比对，在登记颁证前做好权证重叠核查，切实做到同一地块只签订一份合同、发放一个产权证书。

（四）建立“过渡性权益保障”机制。明确整改过渡期权益效力，在旧证注销、新证未颁发期间，以核查确认的权属台账为依据，保障权利人对地块的经营、流转、征收补偿等合法权益。

（五）建立长效管理机制。自然资源、农牧、林草等部门要加强工作统筹、管理协同、数据共享，推动实现旗县级耕、林、草合同签订和权证登记数据共享。今后，在相关土地合同签订前要做好“一地多证”信息比对，登记颁证前要进行权证重叠核查，

确保同一地块只签订一份合同、发放一个产权证书。

本方案自印发之日起施行，各部门要高度重视，认真组织实施，确保“一地多证”问题整改工作取得实效，为全面推进乡村振兴提供坚强保障。

鄂托克旗人民政府办公室

2026 年 7 月 17 日印发
