

土地登记人员培训教材之三

土地确权理论与制度

王世元等 编著

中国农业出版社

编著人员：

王世元 王广华 赵久田

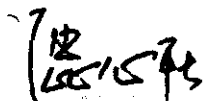
孙建宏 何 平 等

前 言

土地产权制度是国家的根本制度之一。土地作为重要的资源和资产，是人类赖以生存的基础，是国家财富的源泉，也是土地所有者和使用者最基本、最重要的财产。土地产权必须经依法确认后受法律保护，成为实际意义上的法人或公民的财产。因此，依法确认土地产权就成为各级人民政府的重要职责。确认土地产权是一项法律性、政策性非常强的工作，解决每一件土地纠纷，认定每一宗土地权属，都必须有充分的法律、政策依据。建国以来，我国制定了一系列涉及土地权属方面的规定，这些规定对社会稳定和社会主义经济秩序、维护土地的社会主义公有制、保护土地所有者和使用者合法权益发挥了重要作用。随着社会主义市场经济的发展和土地使用制度改革的深化，土地权利的价值日益显化，明晰土地权属的要求越来越迫切，对土地权属的确认提出了更高的要求。当前，大量历史遗留的土地权属纠纷案件急待处理；同时，新的土地权属纠纷案件不断发生，因此，处理土地权属争议将是人民政府及其土地管理部门一项长期的、经常性的工作。此前，还没有一本系统的确定土地权属理论、处理土地纠纷方面的专用政策法律手册。各级土地管理部门和土地权属纠纷当事人在土地纠纷处理过程中感到没有理论的依据，同时文件、资料查阅也很困难，有了这本手册，会为有关方面提供极大方便，特别是有些针对个别案件的处理决定和批件，对某一类问题具有普遍的指导意义，整理出版后对处理此类案件有较高的参考价值。

本书可作为人民政府及其土地管理部门确权工作人员以及社会上从事法律服务人员的土地确权工具书和培训教材，也可作为

广大土地所有者和使用者了解、掌握土地权属政策，维护自身权益的学习资料。本书的出版对土地确权工作将有重要的指导意义。

A handwritten signature in black ink, appearing to be '德心社' (De Xin She), written in a cursive style.

1996年9月

目 录

一、土地确权理论

第一章 确定土地权属概述.....	3
第一节 土地权属的概念.....	3
第二节 地权类型	15
第三节 确定土地权属的法律依据	25
第四节 确定土地权属一般原则	32
第二章 土地权属争议处理程序	41
第一节 制定《土地权属争议处理暂行办法》的目的和 意义	41
第二节 土地权属争议的概念	42
第三节 土地权属争议的管辖	43
第四节 土地权属争议的申请	45
第五节 土地权属争议的受理	46
第六节 土地权属争议的调查	47
第七节 土地权属争议的调解	47
第八节 土地权属争议的处理	48

二、土地确权政策法规

法 律

中华人民共和国宪法（摘录）（1982年12月4日

中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次 次会议通过)	53
中华人民共和国宪法修正案 (1988年4月12日 第七届全国人民代表大会第一次会议通过 1988年4月12日中华人民共和国全国人民代 表大会公告第八号公布施行)	54
中华人民共和国森林法 (摘录) (1984年9月20 日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次 会议通过 自1985年1月1日起施行)	54
中华人民共和国草原法 (摘录) (1985年6月18 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十一 次会议通过 自1985年10月1日起施行)	56
中华人民共和国渔业法 (摘录) (1986年1月20 日第六届全国人民代表大会常务委员会第十四 次会议通过自1986年7月1日起施行)	58
中华人民共和国民法通则 (节选) (1986年4月 12日第六届全国人民代表大会第四次会议通 过 自1987年1月1日起施行)	59
中华人民共和国土地管理法 (1986年6月25日 第六届全国人民代表大会常务委员会第十六 次会议通过 根据1988年12月29日第七届 全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关 于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》 修正)	61
中华人民共和国水法 (节选) (1988年1月21日 第六届全国人民代表大会常务委员会第二十四 次会议通过 自1988年7月1日起施行)	72
中华人民共和国行政诉讼法 (1989年4月4日第 七届全国人民代表大会第二次会议通过 自 1990年10月1日起施行)	74

中华人民共和国城市规划法（1989年12月26日 第七届全国人大常委会第十一次会议通 过）	86
中华人民共和国军事设施保护法（摘录）（1990 年2月23日第七届全国人大常委会第十二次 会议通过 自1990年8月1日起施行）	93
中华人民共和国铁路法（摘录）（1990年9月7 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十 五次会议通过 1990年9月7日中华人民共 和国主席令第三十二号公布 1991年5月1 日起施行）	97
中华人民共和国水土保持法（1991年6月29日 第七届全国人民代表大会常务委员会第二十 次会议通过 1991年6月29日中华人民共和 国主席令第49号公布施行）	99
中华人民共和国测绘法（1992年12月28日第七 届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会 议通过 1992年12月28日中华人民共和 国主席令第66号公布 自1993年7月1日起施 行）	106
中华人民共和国农业法（摘录）（1993年7月2 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二 次会议通过 1993年7月2日中华人民共和 国主席令第6号公布施行）	112
中华人民共和国城市房地产管理法（1994年7月 5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八 次会议通过）	114
中华人民共和国担保法（1995年6月30日第八 届全国人民代表大会常务委员会第十四次会 议通过）	125

行政法规

- 铁路留用土地办法(1950年6月24日中央人民政府政务院颁布) 140
- 国务院关于国家建设征用土地办法(1953年11月5日政务院第一百九十二次政务会议通过 1953年12月5日发布) 142
- 国家建设征用土地办法(1958年1月6日国务院发布) 147
- 关于中外合营企业建设用地的暂行规定(节录)(1980年7月26日) 152
- 村镇建房用地管理条例(1982年2月13日) 153
- 国家建设征用土地条例(1982年5月4日全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议原则批准 1982年5月14日国务院发布 1982年5月14日起施行) 157
- 华侨申请使用国有的荒山荒地条例(1955年8月6日全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过 1955年8月6日中华人民共和国主席公布) 165
- 国家计划委员会、农牧渔业部、城乡建设环境保护部关于印发“《国家建设征用土地条例》若干问题的说明”的通知(1983年6月9日) 167
- 中华人民共和国河道管理条例(摘录)(1988年6月3日国务院第七次常务会议通过 1988年6月10日国务院令第三号发布实行) 172
- 土地复垦规定(1988年11月8日) 175
- 中国人民解放军房地产管理条例(1990年4月20日中央军委发布) 179
- 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让

暂行条例 (1990年5月19日中华人民共和国国务院令第55号发布施行)	184
外商投资开发经营成片土地暂行管理办法 (1990年5月19日中华人民共和国国务院令第56号发布施行)	191
行政复议条例 (1990年12月24日国务院发布 1994年10月9日根据《国务院关于修改〈行政复议条例〉的决定》修正发布)	194
中华人民共和国土地管理法实施条例 (1991年1月4日中华人民共和国国务院令第73号发布 自1991年2月1日起施行)	204
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例 (1991年1月25日国务院第七十七次常务会议通过 1991年2月15日中华人民共和国国务院令第74号发布 自1991年5月1日起施行)	211
村庄和集镇规划建设管理条例 (1993年5月7日国务院第三次常务会议通过 1993年6月29日中华人民共和国国务院令第116号发布 自1993年11月1日起施行)	216
基本农田保护条例 (1994年7月4日国务院第二十二次常务会议通过 1994年8月18日中华人民共和国国务院令第162号发布 自1994年10月1日起施行)	224

政策性文件

中共中央关于公布中国土地法大纲的决议 (1947年10月10日)	231
中央政务院关于外国教会及外人在华房产问题的处理规定 (1950年12月3日)	234

中央人民政府政务院关于铁路房地产纠纷问题处理的规定 (1951年9月5日)	235
高级农业生产合作社示范章程 (节录) (1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过)	237
农业部长廖鲁言关于高级农业生产合作社示范章程(草案)的说明(节录)(1956年6月15日)	240
国务院对铁路、公路沿线地界和植树问题的指示 (1957年6月20日)	241
关于人民公社的十八个问题 (节录) (中共中央政治局 1959年4月上海会议纪要)	242
中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信 (节录) (1960年11月3日)	243
中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示 (节录) (1962年2月13日)	247
农村人民公社工作条例修正草案 (节录) (1962年9月27日中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过)	249
国务院对广西处理征用土地中有关问题的批复 (1962年10月13日)	252
中央关于对社员宅基地问题作一些补充规定的通知 (1963年3月20日)	253
国务院批转上海市革命委员会关于上海落实党的侨务政策的情况报告 (1973年1月29日)	255
国务院批转外交部“关于清理在华外国人坟墓的请示” (1974年11月21日)	256
国务院、中央军委批转总参谋部、总政治部、总后勤部《关于整顿部队生产的意见》(节录) (1975年12月12日)	259
中共中央军事委员会关于加强军队工厂、马场、	

农副业生产管理的决定(节录)(1977年12月28日)	262
国务院关于批发全国国营农场工作会议纪要的通知(1978年2月12日)	263
国务院、中央军委批转总后勤部关于军队退还占用地方房屋和处理产权纠纷问题的意见(1979年3月24日)	264
国务院、中央军委批转关于军队农副业生产和训练场用地等问题的调查报告的通知(1981年4月9日)	266
国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知(1981年4月17日)	270
国务院办公厅转发北京市人民政府关于清查租赁买卖或变相租赁买卖社队土地的情况和处理意见的报告的通知(1983年10月23日)	272
国务院关于制止买卖租赁土地的通知(1983年11月19日)	274
中共中央办公厅、国务院办公厅转发中央办公厅调查组《关于落实党的宗教政策及有关问题的调查报告》的通知(略)(1985年12月29日)	275
中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知(1986年3月21日)	278
国务院、中央军委关于妥善处理军队与地方部分房地产权属问题的通知(1988年7月18日)	281
全国人大常委会法制工作委员会关于市辖区土地审批权限问题的答复(1990年11月12日)	284
全国人大常委会法制工作委员会对关于村民委员会和村经济合作社的权利和关系划分的请示的答复(1992年1月31日)	285
全国人大常委会法制工作委员会关于对《土地管	

《民法》第四十八条有关法律问题的答复（1992年9月7日）	285
国务院办公厅关于调整城镇国有粮油零售网点房 产经营管理权的通知（1995年9月5日）	287
有关部门规范性文件、批复、答复、函	
内务部关于处理土地改革中遗留的土地典当问题的 指示（1950年9月29日）	289
内务部关于外侨房地产及少数民族之寺院处理问 题的意见（节录）（1951年1月30日）	290
内务部关于寺庙房产处理的意见（节录）（1951 年6月）	291
外交部、政务院文委宗教处《复四川成都外侨及 教会房地产问题函》（节录）（1953年9月）	292
内务部关于城市郊区农民变更使用国有土地问题 的批复（1954年5月31日）	292
内务部关于处理国家机关、企业等使用城市市区 私有土地的几个问题的答复（1954年7月6 日）	293
关于部队驻用房地产的几项暂行规定（草案） （1955年国务院秘书处发布）	295
内务部、财政部关于合作社使用国有土地问题的 公函（1955年2月5日）	299
最高人民法院对土地证与老红契效力问题的解答 （1955年11月21日）	299
最高人民法院《关于处理祠堂产权问题的批复》 （1957年4月29日）	300
铁道部执行国务院对铁路公路沿线地界和植树问 题的指示（1957年7月5日）	300
铁道部财务会计局复与路外单位交换路产问题	

(1957年8月17日)	303
中央人民政府铁道部复关于使用铁路两侧留用地的问题(1965年5月24日)	304
国务院宗教事务局《复长沙市关于宗教房产院墙内土地使用权问题》(节录)(1983年9月17日)	304
最高人民法院关于黎城县南堡村与平顺县王曲村因河滩地、树木一案的批复(1986年8月28日)	306
最高人民法院关于公民对宅基地只有使用权没有所有权的批复(1986年11月14日)	307
国务院法制局关于《铁路留用土地办法》适用范围的复函(1988年8月10日)	308
国务院办公厅、中央军委办公厅《关于处理赤峰市天主教爱国会和教务委员会在京房地产问题的通知》(节录)(1989年5月17日)	309
最高人民法院关于村委会与所属村民小组的土地纠纷案应如何适用政策法律问题的复函(1991年9月25日)	310
最高人民法院印发《关于审理房地产管理法施行前房地产开发经营案件若干问题的解答》的通知(1995年12月27日)	312
军队房地产开发管理暂行规定(1992年10月30日中国人民解放军总后勤部发布)	320

国家土地管理局有关规范性文件

国家土地管理局、中国民航局关于民用机场土地使用和管理有关问题的通知(1988年12月9日)	325
国家土地管理局关于印发《关于确定土地权属问题的若干意见》的通知(1989年7月5日)	326

国家土地管理局关于印发《土地登记规则》的通知（1989年11月18日）	333
国家土地管理局、中华人民共和国水利部关于水利工程用地确权有关问题的通知（1992年2月24日）	340
铁路用地管理办法（1992年10月27日国家土地管理局、铁道部发布）	342
国家土地管理局关于划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记程序的通知（1992年11月2日）	347
关于变更土地登记的若干规定（1993年2月23日国家土地管理局发布）	349
国家国有资产管理局、国家土地管理局关于国有资产产权登记中有关土地资产登记工作的通知（1993年3月29日）	356
财政部、国家土地管理局、中国人民解放军总后勤部关于军队有偿转让空余军用土地有关问题的通知（1993年7月7日）	357
股份有限公司土地使用权管理暂行规定（1994年12月3日国家土地管理局、国家经济体制改革委员会发布）	358
确定土地所有权和使用权的若干规定（1995年3月11日国家土地管理局发布）	361
国家土地管理局关于印发《农村集体土地使用权抵押登记的若干规定》的通知（1995年9月11日）	370
国家土地管理局关于城镇国有粮油零售网点土地使用权过户登记有关问题的通知（1995年1月16日）	373
土地权属争议处理暂行办法（1995年12月18日	

国家土地管理局令第4号发布)	374
国家土地管理局关于重新印发《土地登记规则》 的通知(1995年12月28日)	380
国家土地管理局关于印发处理土地权属争议案件 文书格式的通知(1996年2月9日)	393
国家土地管理局有关土地权属批复、答复、函	
(一) 局批复、答复、函	
国家土地管理局关于城市地籍调查中有关政策问 题的复函(1988年5月5日)	403
国家土地管理局关于对林地确权、登记、发证问 题的批复(1989年7月11日)	404
国家土地管理局关于对三明市有关土地管理问题 的复函(1989年7月31日)	405
国家土地管理局关于对砂金生产用地意见的函 (1989年11月17日)	406
国家土地管理局关于林地、滩涂及矿山企业用地 确权发证问题的批复(1989年12月6日)	406
国家土地管理局关于对滩涂管理问题的复函 (1989年11月12日)	408
国家土地管理局对贵州省关于公路两侧留用地发 证问题的批复(1990年2月19日)	409
国家土地管理局对天津市关于对外国人出让转让 土地使用权核发土地证书问题的批复(1990年 3月9日)	410
国家土地管理局关于城市宅基地所有权、使用权 等问题的复函(1990年4月23日)	411
国家土地管理局关于如何理解分割转让形式的答 复(1990年8月25日)	411
国家土地管理局关于对浙土复[1990]8号请示	

的答复 (1990年8月25日)	412
国家土地管理局关于对《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关问题的答复 (1990年12月20日)	412
国家土地管理局关于对贯彻《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》若干问题的答复 (1991年1月9日)	413
国家土地管理局关于对土地使用权设定抵押权登记机关的请示的复函 (1991年3月16日)	414
国家土地管理局关于对贯彻《中华人民共和国土地管理法实施条例》几个问题的答复 (1991年4月8日)	415
国家土地管理局关于对《中华人民共和国土地管理法实施条例》几个问题请示的答复 (1991年4月26日)	416
国家土地管理局对出让国有土地使用权有关问题请示的答复 (1991年5月13日)	417
国家土地管理局关于对《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第二十八条含义的请示的答复 (1991年9月23日)	418
国家土地管理局关于对土地权属争议处理问题的答复 (1991年12月12日)	418
国家土地管理局对福建省土地管理局关于国营林场在所经营的林地内建护林哨、开林业公路、盖办公楼是否向当地土地管理部门提出申请办理用地手续的请示的复函 (1992年2月25日)	419
国家土地管理局关于对山东省土地管理局有关土地权属问题请示的答复 (1992年2月22日)	420
国家土地管理局对重庆市国土局关于土地登记中几个问题的请示的批复 (1992年6月23日)	420

国家土地管理局关于对国务院第 55 号令中“动 产”含义的请示的答复 (1992 年 8 月 20 日)	422
国家土地管理局关于对房产开发公司建商品房出 售行为的定性及法律适用问题的请示的答复 (1992 年 10 月 16 日)	422
国家土地管理局对山西省关于执行《土地登记规 则》第二十八条的紧急请示的批复 (1992 年 11 月 16 日)	423
国家土地管理局对宁波市关于宁波汽车制造厂等 成建制划转北京内燃机总厂涉及土地使用权有 关问题的请示的批复 (1992 年 11 月 17 日)	424
国家土地管理局关于对土地权属有关问题请示的 答复 (1993 年 2 月 3 日)	425
国家土地管理局关于出让国有土地使用权有关问 题的答复 (1993 年 4 月 1 日)	425
国家土地管理局关于土地法律、法规和政策的有 关问题的答复 (1993 年 6 月 22 日)	426
国家土地管理局关于对霍林河发电厂用地问题请 示的答复函 (1993 年 4 月 10 日)	427
国家土地管理局关于对黑龙江省土地管理局有关 土地权属问题请示的答复 (1993 年 8 月 18 日)	428
国家土地管理局关于对铁路用地登记发证问题的 复函 (1994 年 1 月 19 日)	429
国家土地管理局对关于乌鲁木齐铁路局要求收回 退耕土地有关问题的请示的批复 (1994 年 9 月 8 日)	430
国家土地管理局对青海省土地管理局关于国有土 地管理工作中几个具体问题的请示的批复 (1994 年 9 月 15 日)	431
国家土地管理局对辽宁省土地管理局关于对执行	