

Case Study on the
Disputes of Land and
Resources in China

(第二辑)

土地矿产争议 典型案例与处理依据

中国土地矿产法律事务中心 编
国土资源部土地争议调处事务中心

来自国家权威部门的土地矿产争议实务指南 ►

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

土地矿产争议

典型案例与处理依据

Case Study on the
Disputes of Land and
Mineral in China

【第二辑】

中国土地矿产法律事务中心 编
国土资源部国土争议调解仲裁中心

本书精选国土资源部门土地矿产争议典型案例，供

中国地质出版社

土地矿产争议典型 案例与处理依据

Case Study on the Disputes of
Land and Resources in China

(第二辑)

中国土地矿产法律事务中心 编
国土资源部土地争议调处事务中心

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地矿产争议典型案例与处理依据. 第2辑/中国土地矿产法律事务中心, 国土资源部土地争议调处事务中心编. —北京: 中国法制出版社, 2007. 2

ISBN 978 - 7 - 80226 - 754 - 1

I. 土… II. ①中…②国… III. ①土地法 - 案例 - 分析 - 中国②矿产资源法 - 案例 - 分析 - 中国 IV. D922. 305 D922. 625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 013639 号

土地矿产争议典型案例与处理依据 (第二辑)

Case Study on the Disputes of Land and Resources in China

编者/中国土地矿产法律事务中心, 国土资源部土地争议调处事务中心

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 960 毫米 16

版次/2007 年 3 月第 1 版

印张/28.25 字数/466 千

2007 年 3 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 80226 - 754 - 1

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66022958

邮购部电话: 66033288

序

党的十六届三中全会明确提出要“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”，国务院在《关于2005年深化经济体制改革的意见》中进一步指出，要“加快建立健全土地权利体系，推动土地确权立法，完善土地调查和登记制度，规范土地交易行为，建立土地权属争议调处机制。”完善的土地权利制度和争议调处制度，不仅是市场经济发展的需要，也是建立社会主义法治社会和构建和谐社会的重要内容之一。近年来，随着经济的快速发展和土地矿产财产价值的日益显化，土地矿产争议出现了上升的趋势，一些争议甚至演变为群体性事件，如不及时、妥善地加以解决，必然会对社会稳定造成极大的威胁，不利于经济社会的可持续发展。

土地矿产争议的本质是权利和利益之争。对各类土地和矿产权利的界定，不仅需要完善的物权制度，而且需要有完善的土地权利立法，并建立与之相配套的土地矿产争议解决机制，这是从根本上解决和减少各类土地争议的制度基础。但是，制度建设不是一朝一夕的事，围绕着土地权利的立法还有很长的路要走。我们需要在立法之前，进行扎扎实实的理论研究和实践总结，认真摸清现实中土地矿产争议的类型，归纳出权利的种类，找出争议的成因，探索化解的途径。这种研究和探索工作，可以充分发挥国土资源管理部门在调查和处理土地矿产争议工作中的业务优势，有助于推进土地权利立法。其次，在立法不足的情况下，对全国各地发生且已经处理的争议案件进行总结和探索，不仅可以对各地正确处理类似的争议起到示范和指导作用，而且可以促使参与者不断形成勤于思考、勇于探索的良好习惯，形成爱学习、会学习的浓厚氛围，不断发现人才，培养既掌握理论，又具有实践经验的专家队伍，不断提高处理各类复杂情况的能力，提高争议处理的效率。最后，通过调查、收集和分析各类土地矿产争议案例，还能促使各方面专家学者更多地参与到土地问题研究工作中来，共同推动我国土地权利制度建设。

目前，我国土地矿产争议调处制度主要由行政调处、司法裁判和民间调解等组成。上世纪80年代以来，随着《土地管理法》、《矿产资源法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》等相关法律法规的颁布，以及《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《土地权属争议调查处理办法》等部门规章和司法解释的出台，解决

了一大批历史上遗留的土地争议，仅国土资源管理部门处理的土地争议就达三十余万起，有效地保护了土地权利人的合法权益，促进了社会稳定，保障了经济发展。但是，受立法滞后，以及缺乏公正、高效的争议解决机制等因素的制约，一些历史上遗留的土地权属争议、以及新时期出现的许多新的争议，还需要有关部门、学者和实际工作者在实践中不断总结和积累经验，以弥补立法的不足，同时为各级人民政府、法院、国土资源管理等部门解决土地矿产争议提供参考。

呈现在读者面前的这本《土地矿产争议典型案例与处理依据》，就是出于上述思考所做的尝试和努力。

本书由中国土地矿产法律事务中心（国土资源部土地争议调处事务中心）组织经验丰富、理论功底扎实的实务人员和专家学者编写，全书既包括了实践中存在的典型争议案例，也收纳了大量的法律法规、部门规章、规范性文件和函复。书中所选的案例均取自实践，反映了近年来土地矿产争议中存在的突出问题，从城市建设用地到农村宅基地，从土地使用权到地役权，从权利的取得到权利的灭失，从实体到程序，篇篇皆为典型。对案例的评析也能抓住关键，鞭辟入里，既能紧扣案例，又能有所拓展，较好地体现了理论与实务的结合。

作为一次有益的探索和尝试，本书的出版，远不是结局，更多的应该是一个开始。它不但是编写者劳动心血的浓缩，更为我们创设了一个观点碰撞、思想交流的平台，为我们参与立法、影响立法提供了一个阵地。新的问题会不断出现，新的经验需要总结，新的看法需要探讨，新的声音也需要表达，土地矿产争议案例研究也就不应停止，我真诚的希望将来能看到本书作为系列连续出版，这是祝福也是期盼。



二〇〇六年五月

编写说明

《土地矿产争议典型案例与处理依据》是中国土地矿产法律事务中心（国土资源部土地争议调处事务中心）落实党的“十六届六中全会”提出的构建社会主义和谐社会的重要举措，也是履行“服务政府、服务社会和服务市场”宗旨的重要成果。针对近年来全国各地土地矿产争议案件日益增多、而解决争议面临法律依据不足等诸多问题，2006年法律事务中心结合各地土地矿产争议调处的工作实践和理论研究，收集、整理了大量的土地矿产争议案例和有关的法律、法规、规章及政策，组织力量精心编写、出版了《土地矿产争议典型案例与处理依据》（第一辑），受到社会各界、特别是国土资源行政主管部门和从事土地问题研究人士的欢迎和好评。许多读者来电来信反映，本书通过典型案例评析与法理研究，对实践中存在的大量争议进行了归纳和总结，运用法理并结合现行的法律法规进行了深入的分析，书中还收录了大量普通读者难以查找的政策性文件和函复，为研究和实践工作提供了有益的参考和极大的便利。

《土地矿产争议典型案例与处理依据》（第二辑）是我们在第一辑编写工作的基础上，精心组织编写的又一项成果。与第一辑相比，第二辑收录的案例类型和涉及的内容更多，从征地、土地出让转让、土地确权登记、土地他项权利到矿产争议等，无不纳入其中，评析和法理研究与实践结合的更为紧密；处理依据部分应读者要求增补了历年来国家和有关部门发布的土地、矿产法律法规及政策性文件。

本书不仅可以为各级政府、法院、国土资源行政主管部门、争议调处机构等依法、及时、有效地调处土地矿产争议提供参考和帮助，也可作为研究机构、高校、法律服务机构和土地登记代理机构、以及致力于研究土地矿产问题的人士的工具书和教学参考资料，还可作为土地矿产权利人了解和掌握有关制度和政策，维护自身合法权益的学习资料。

本书在案例收集和编写过程中得到了全国各地国土资源行政主管部门、争议调处机构、专家及学者的支持和肯定，从案例收集、整理到案例评析与法理研究，无不倾注着所有参与者的汗水和心血。还有许多同志，如湖北省国土资源厅的陈大才副处长、湖南省国土资源厅的张予蓉同志、山东省烟台市国土资源局的孙红岩科长、东营市国土资源局的李振东局长和李治宝同志、利津县国

土资源局的岳明良副局长和赵奎庆同志、定陶县国土资源局李金为、陕西省西安市永嘉信律师事务所白新亚同志等，在本书案例收集的过程中提供了许多无私的帮助，此处无法一一列举。在此，谨向为本书提供支持和帮助的单位 and 同志致以诚挚的谢意！

受各方面条件的限制，书中难免存在疏漏和不足，欢迎读者批评指正。

二〇〇七年二月一日

《土地矿产争议典型案例与处理依据》编委会

主 任：张婉丽

副主任：叶明权 佟绍伟 魏铁军 程 烨

委 员：刘燕萍 石 珩 李 炜 孔维东 陈成彦 李凤章 郑美珍
冯立平 任百会 阿冷别克 赵大勇 高子清 冷志雄 宋 美
江晓波 孙治淮 刘 健 李传殿 韩 琮 李焕武 梁贵明
方为民 郭尚志 张志勋 苗玉林 高 岚 张志升 房 杰
张国俊 马 波 赵永农 李明彬 王 文 陈文强 陈文虎

《土地矿产争议典型案例与处理依据》 (第二辑)

主 编：张婉丽

副主编：佟绍伟

编写人员（按姓氏笔画排序）：

王爱丽	王 峰	巴 金	纪成旺	李凤章	江晓波	李传殿
刘丛梅	李炳辉	李 芳	李志华	宋 美	冷志雄	孟宪林
何志华	吴 珊	张瑞雪	张艳芳	余 俊	张新峰	郑美珍
胡卉明	赵佳佳	高子清	盛 蔚	秦从友	席志国	黄平穩
梁 宇	葛少华	蔡卫华	谭宁棠			

目 录

上篇：案例评析

一、征地争议

- 案 例 1. 征地程序违法土地所有权性质是否改变 (3)
- 案 例 2. 土地承包期间遇国家征地承包人是否一定能获得补偿 (9)

二、土地出让转让争议

- 案 例 3. 银行办事处签订的土地使用权转让合同是否有效 (16)
- 案 例 4. 未交付全部土地出让金能否预售商品房 (24)
- 案 例 5. 法院拍卖划拨土地使用权，未向土地部门补交出让金
的受让人能否取得出让土地使用权 (29)
- 案 例 6. 国土局违反土地出让合同是否属于民事诉讼的受案范围 (38)
- 案 例 7. 集体土地使用权是否可以转让用于非农业建设 (45)

三、土地权属争议

- 案 例 8. 宗教场所被拆除择址另建后，原址土地使用权如何确定 (55)
- 案 例 9. 使用城市“空闲地”能否当然取得相应的土地使用权 (62)
- 案 例 10. 土改时分配给村民耕作且未经依法征收的河滩土地归谁
所有 (70)
- 案 例 11. 农民使用“四固定”时期未分配给农民集体的土地权属
如何确认 (76)
- 案 例 12. 农村居民转为城镇居民后能否继续享有宅基地所有权 (82)
- 案 例 13. 土地详查成果能否作为确定土地权属的依据 (89)
- 案 例 14. 庙院何以为“军产” (95)
- 案 例 15. 村组合并、分立引发的集体土地权属争议应如何认定 (100)

四、土地登记争议

- 案例16. 未办理变更登记的土地使用权转让合同是否生效…………… (104)
- 案例17. 村民个人是否具有申请集体土地所有权登记的资格…………… (110)
- 案例18. 《土地登记资料公开查询办法》是否违反现行法律法规…………… (116)
- 案例19. 未经许可用他人土地证书办理的抵押登记效力如何…………… (124)
- 案例20. 应否注销错发的土地使用证…………… (131)

五、他项权利争议

- 案例21. 土地使用权被政府无偿收回, 其上设定的抵押权是否当然灭失…………… (138)
- 案例22. 住宅楼公用平台如何合理使用…………… (144)

六、矿产争议

- 案例23. 申请采矿权是否要先取得土地使用权…………… (151)
- 案例24. 已出租的采矿权能否抵押…………… (157)
- 案例25. 省级地质矿产主管部门未直接受理信访案件是否构成行政不作为…………… (161)
- 案例26. 矿区范围如何划定…………… (169)
- 案例27. 承包采矿任务是否属变相转让采矿权…………… (181)
- 案例28. 能否以转让股权形式转让采矿权…………… (190)
- 案例29. 探矿权转让未被批准其转让合同是否有效…………… (199)
- 案例30. 对抽象行政行为是否可以合法性审查…………… (205)
- 案例31. 《责令停止矿产违法行为通知书》是否属于责令停产停业的行政处罚…………… (212)

下篇：处理依据

一、土地矿产综合类

- 中华人民共和国物权法…………… (219)
- (2007年3月16日)
- 中华人民共和国行政复议法(节录)…………… (237)
- (1999年4月29日)

中华人民共和国担保法 (节录)	(238)
(1995 年 6 月 30 日)	

二、土地部分

(一) 行政法规及政策性文件

中华人民共和国土地改革法	(240)
(1950 年 6 月 28 日)	
城市郊区土地改革条例	(244)
(1950 年 11 月 21 日)	
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	(245)
(1979 年 3 月 24 日)	
国务院批转宗教事务局、国家基本建设委员会等单位关于落实 宗教团体房产政策等问题的报告	(247)
(1980 年 7 月 16 日)	
关于落实宗教团体房产政策等问题的报告	(247)
(1980 年 7 月 3 日)	
国家建设征用土地条例	(249)
(1982 年 5 月 14 日)	
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	(253)
(1988 年 7 月 18 日)	
国务院关于深化改革严格土地管理的决定	(255)
(2004 年 10 月 21 日)	
信访条例	(260)
(2005 年 1 月 10 日)	
国务院关于开展第二次全国土地调查的通知	(266)
(2006 年 12 月 7 日)	
国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知	(268)
(2006 年 12 月 17 日)	
国务院关于修改《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》 的决定	(271)
(2006 年 12 月 31 日)	

4 土地矿产争议典型案例与处理依据(第二辑)

(二) 部门规章及规范性文件

国家建设征用土地办法	(272)
(1958年1月6日)	
国家土地管理局关于进一步加强土地登记工作的通知	(275)
(1993年)	
国土资源部关于做好当前土地登记和城镇地籍调查工作的通知	(276)
(2000年3月30日)	
国土资源部关于进一步加快城镇住房用地登记发证工作的通知	(279)
(2002年2月1日)	
土地登记资料公开查询办法	(281)
(2003年3月1日)	
国土资源听证规定	(282)
(2004年1月9日)	
最高人民法院 国土资源部 建设部关于依法规范人民法院执 行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知	(286)
(2004年2月10日)	
关于加强和改进土地开发整理工作的通知	(289)
(2005年2月24日)	
国土资源部关于印发《查处土地违法行为立案标准》的通知	(292)
(2005年8月31日)	
关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见	(294)
(2005年9月28日)	
国土资源信访规定	(297)
(2006年1月4日)	
关于当前进一步从严土地管理的紧急通知	(303)
(2006年5月30日)	
国土资源部关于严明法纪坚决制止土地违法的紧急通知	(305)
(2006年6月14日)	
国土资源部关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义 新农村建设的通知	(307)
(2006年3月27日)	
关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知	(310)
(2006年6月21日)	

关于加强生产建设项目土地复垦管理工作的通知	(312)
(2006 年 9 月 30 日)	
财政部 国土资源部 中国人民银行关于调整新增建设用地上 地有偿使用费政策等问题的通知	(315)
(2006 年 11 月 7 日)	
关于发布实施《限制用地项目目录(2006 年本)》和《禁止 用地项目目录(2006 年本)》的通知	(318)
(2006 年 12 月 12 日)	
(三) 最高人民法院的司法解释	
最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产 的规定	(325)
(2004 年 11 月 4 日)	
最高人民法院行政审判庭关于行政机关颁发自然资源所有权或 者使用权证的行为是否属于确认行政行为问题的答复	(329)
(2005 年 2 月 24 日)	
最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用 法律问题的解释	(329)
(2005 年 6 月 18 日)	
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问 题的解释	(332)
(2005 年 7 月 29 日)	
最高人民法院关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置 争议提起民事诉讼人民法院应否受理问题的批复	(335)
(2005 年 8 月 1 日)	
最高人民法院关于人民法院执行设定抵押的房屋的规定	(335)
(2005 年 12 月 14 日)	
(四) 法律法规适用解释及函复	
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	(336)
(1988 年 5 月 5 日)	
国家土地管理局关于对三明市有关土地管理问题的复函	(337)
(1989 年 7 月 31 日)	
国家土地管理局地籍司对江苏省淮阴市土地管理局有关土地权 属问题的请示的批复	(337)

(1989 年 10 月 31 日)	
国家土地管理局办公室关于林地发证问题的复函	(338)
(1990 年 1 月 20 日)	
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	(338)
(1990 年 4 月 23 日)	
国家土地管理局政策法规司关于征用土地有关问题的答复	(339)
(1991 年 2 月 13 日)	
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	(339)
(1991 年 4 月 8 日)	
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	(340)
(1991 年 4 月 26 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对国务院第 55 号令有关问题 的答复	(340)
(1991 年 7 月 23 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对《〈城镇国有土地使用权出 让和转让暂行条例〉有关条款的请示》的答复	(341)
(1991 年 8 月 21 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对“无偿取得土地使用权”含 义的答复	(341)
(1991 年 8 月 30 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对收回国有土地使用权批准权 限问题的答复	(341)
(1991 年 9 月 3 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对临时用地审批权限问题的答 复	(342)
(1991 年 10 月 29 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对查处非法转让土地案件中有 关问题请示的答复	(342)
(1992 年 1 月 14 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对《土地管理法》有关问题请 示的答复	(342)

(1992 年 6 月 3 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对《土地管理法》有关问题请示的答复	(343)
(1992 年 6 月 13 日)	
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	(344)
(1992 年 8 月 20 日)	
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	(344)
(1992 年 10 月 16 日)	
国家土地管理局对关于非法占用林地进行非农业建设问题的处理意见的请示的答复	(345)
(1992 年 10 月 17 日)	
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	(345)
(1993 年 4 月 10 日)	
国家土地管理局关于土地法律、法规 and 政策的有关问题的答复	(345)
(1993 年 6 月 22 日)	
建设部对《关于确定直管国有房屋土地使用权问题的请示》的答复	(346)
(1993 年 9 月 30 日)	
铁路用地权属等问题的批复	(347)
(1994 年 9 月 14 日)	
国家土地管理局关于土地开发公司不能代表政府垄断一级土地市场问题的批复	(347)
(1994 年 2 月 8 日)	
国家土地管理局政策法规司关于对城乡居民超过批准的用地数量占用土地如何处理的请示的答复	(348)
(1995 年 10 月 17 日)	
国家土地管理局对浙江省土地管理局关于玉环县汤寿康等人与玉环县塑料厂土地使用权归属问题的请示的批复	(348)
(1995 年 11 月 10 日)	
国家土地管理局对错发土地使用证如何更正问题的答复	(348)
(1996 年 1 月 15 日)	

国家土地管理局对陕西省土地管理局有关问题的请示的批复	(348)
(1996年8月1日)	
国家土地管理局对山东省土地管理局有关土地权属问题的函的答复	(349)
(1996年9月11日)	
广西区土地管理局关于土地详查图能否作为争议土地确权依据请示的答复	(349)
(1997年3月4日)	
国家土地管理局对江苏省国土管理局有关土地权属问题的批复	(349)
(1997年4月3日)	
国家土地管理局对浙江省土地管理局有关土地权属问题的批复	(350)
(1997年7月18日)	
国家土地管理局地籍管理司关于对上海市房屋土地管理局《关于确定土地权属问题的若干意见》有关条款解释请示的答复	(350)
(1997年10月21日)	
国家土地管理局关于城市房地产管理部门管理的公房占地土地使用权问题的批复	(350)
(1997年11月28日)	
国土资源部办公厅关于转发浙江省高级人民法院浙江省土地管理局《人民法院在执行案件中涉及土地权属等有关问题的处理意见》的通知	(351)
(1999年5月24日)	
浙江省高级人民法院浙江省土地管理局关于印发《人民法院在执行案件中涉及土地权属等有关问题的处理意见》的通知	(351)
(1999年3月15日)	
国土资源部关于土地确权问题的复函	(353)
(1999年12月28日)	
商务部、国土资源部、建设部关于扩大福州经济技术开发区规划范围的复函	(354)
(2005年1月10日)	
国土资源部办公厅关于在京中央国家机关住宅用地土地登记有关问题的复函	(354)