



TUDI QUANSHU ZHENGYI DIAOCHU SHIWU

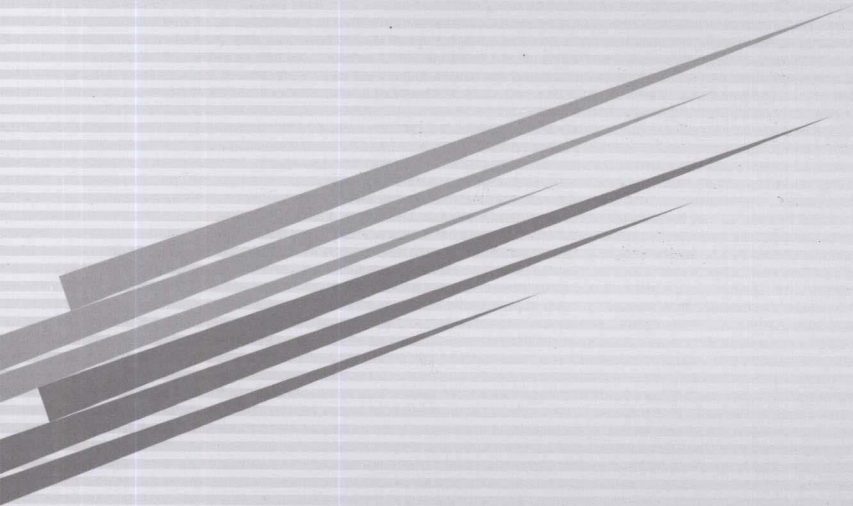
土地权属争议调处实务

主 编 马 奇

副主编 罗思荣 盛乐山 高 瞩



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社



TUDI QUANSHU ZHENGYI DIAOCHU SHIWU

土地权属争议调处实务

主 编 马 奇

副主编 罗思荣 盛乐山 高 瞩



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地权属争议调处实务 / 马奇主编. — 杭州: 浙江大学出版社, 2008.4

ISBN 978-7-308-05840-7

I. 土… II. 马… III. 土地所有权—经济纠纷—调解(诉讼法)—浙江省 IV. D927.552.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 034917 号

土地权属争议调处实务

主 编 马 奇

副主编 罗思荣 盛乐山 高 瞩

责任编辑 周卫群

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571—88925592, 88273066(传真)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州余杭人民印刷有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 24.5

字 数 433 千

版 印 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05840-7

定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522

《土地权属争议调处实务》编委会

主 编 马 奇

副 主 编 罗思荣 盛乐山 高 瞩

编写人员 马 奇 罗思荣 盛乐山 高 瞩

赵元成 张国华 袁杏桃 杨正华

前 言

土地是人类赖以生存的根本。合理进行土地权属管理、妥善处理土地权属争议,对保障土地权利人合法权益、促进土地资源合理开发利用、维护社会稳定以及创建和谐社会有着积极的影响。近年来,随着社会经济快速发展,土地价值日益显现,土地权属争议也日益突出。但由于土地确权体系不够健全,土地权属争议调处工作机制不够完善,一些土地权属争议久拖不决,给社会稳定带来了隐患。因此,在现行法律框架下,对土地权属争议调处制度进行积极探索,对提高土地权属争议案件的处理效率和质量,维护社会稳定,促进社会经济可持续发展具有重要的现实意义。

近年来,浙江省各级国土资源部门在土地权属争议调处机制方面进行了富有成效的探索,并积累了许多成功经验。针对土地权属争议案件日益增多、解决争议机制不够完善等问题,浙江省国土资源厅组织力量对土地权属争议调处具体做法进行了系统的总结,浙江省政府也出台了土地权属争议行政处理程序规定。为更好地总结实践经验,探索完善土地权属争议调处的机制,从而指导土地权属争议调处的实践,省国土资源厅会同杭州师范大学进行了“完善土地权属争议调处机制”课题研究。《土地权属争议调处实务》一书就是该课题研究的重要成果。本书在系统分析土地权属争议调处工作现状的基础上,提出了完善土地权属争议调处的机制,并通过对土地权属争议、土地登记行政诉讼等典型案例的剖析和点评,为调处土地权属争议提供了实例参考。同时,本书还系统地收集了有关土地权属管理的法律、法规、规章以及规范性文件,为调处土地权属争议提供了依据。我们希望本书

的出版,能够为各级政府、法院、土地行政主管部门等从事土地权属争议调处的工作人员提供借鉴和参考,并能够为从事土地权属管理、土地登记以及相关领域的研究人员了解有关土地权属争议调处机制、案例和政策法规提供详实的资料。

本书由浙江省国土资源厅组织具有扎实理论功底、丰富实践经验的专家和实务人员编写。在本书的编写过程中,浦江县和宁波市鄞州区国土资源局提供了试点工作素材,全省各级国土资源管理部门提供了案例资料,浙江省国土资源厅张志勋主任、鲁建平处长、金夏萍副处长、陈金龙调研员、徐志红博士等为课题研究和本书的出版提出了许多宝贵的意见,在此谨向他们致以衷心的感谢!

由于编者能力有限,书中疏漏和不足之处在所难免,祈盼读者不吝指正。

编 者
2007年12月

目 录

第一部分 土地权属争议调处工作机制研究	1
一、土地权属争议调处的界定	2
1. 土地权属争议调处的概念和特征	2
2. 土地权属争议与相关行为的区别	3
二、土地权属争议案件的范围	4
1. 土地权属争议案件的性质	5
2. 土地权属争议与其他涉地纠纷案件的界限	6
三、与土地登记相关的土地权属争议的处理	7
1. 土地登记前后的权属争议及处理	7
2. 土地登记效力对权属争议处理的影响	10
四、土地权属争议调处的程序制度	12
1. 土地权属争议调处的原则	12
2. 土地权属案件的主管	13
3. 土地权属争议案件的管辖	14
4. 解决土地权属争议的方式和步骤	15
5. 土地权属争议案件的调查处理程序	19
第二部分 土地权属争议案例与评析	35
一、土地权属争议调处案例	35
1. 无任何登记档案的土地上所发生的权属争议	35
2. 村民小组与所在村之间的土地权属争议	38
3. 山林所有权证在权属争议案件中的效力	40
4. 在土地权属争议处理中能否顺带解决相邻关系纠纷	42

5. 土地权属争议处理证据规则的法律渊源	44
6. 企业可否不通过政府自行向集体经济组织征地	45
7. 农民集体连续使用他人集体所有土地满二十年如何确权	47
8. 村民分家析产时宅基地使用权如何分割	48
9. 权属证书和涉地协议在土地权属争议处理中是否具有同等效力	50
10. 国有土地使用权可否归于农村集体经济组织	52
11. 权属争议处理申请权与土地登记申请权竞合如何处理	53
12. 土地权属争议处理机关可否直接变更土地登记	54
13. 空闲两年以上的宅基地可由村集体收回	56
14. 个人的土地所有权证不再具有法律效力	57
15. 双方当事人均非土地权利人的案件如何处理	58
16. 因政府收回土地使用权发生争议由谁处理	60
17. 用地需求可否作为申请土地权属争议处理的事由	61
18. 农民集体所有土地长期无偿用于教育事业是否产生所有权转移	63
19. 行政村合并引起的土地权属争议	64
20. 因企业注销而产生的土地权属争议	66
21. 登记程序和争议处理程序是否可以混用	68
22. 未登记土地的权属如何定性	70
23. 确权程序中未提出异议而申请土地权属争议处理是否有理	73
24. 甲村围垦未成的滩涂乙村可否围垦使用	74
25. 房屋拆除后闲置两年以上的土地如何处置	75
26. 连续使用 20 年以上的集体土地所有权归现有使用者所有	77
27. 解放前买来的镇区宅基地如何确权	78
28. 房屋倒塌两年以上未恢复使用的天井土地如何确权	79
29. 本案的集体土地所有权是否应归乡农民集体所有	80
30. 不能证明属于农民集体所有的争议土地确认为国家所有	82
31. 本案的集体土地所有权应如何确定	84
32. 私人所建的寺庙其土地使用权如何确权	86
33. 因对“溪滩边线”理解不一引发的纠纷	88
34. 村队合并、分割后集体土地所有权的确定	89
35. 行政区划调整后集体土地所有权的确定	91

36. 镇办企业使用村集体所有土地如何确权	93
37. 农民集体自行围垦的土地如何确权	94
38. 铁路留用土地所有权的确认	95
39. 非农业户口居民原在农村的宅基地如何确定权属	97
40. 全民所有制单位长期使用的原农民集体所有土地的权属	98
41. 土改时重复发证的土地所有权应如何确定	100
42. 在集体所有土地上可否设定集体土地使用权	102
43. 房屋拆除后土地使用权的确定	104
44. 原始依据不足如何确定土地权属	106
45. 征地申请主体与批准确认的主体不符时如何确权	108
46. 以土地使用权为条件与他人合资建房后土地使用权的确定 ..	110
47. 集体土地转为国有土地时使用权的确定	111
48. 通过继承房屋方式使用的国有土地如何确权	112
二、土地登记争议案例	113
49. 土地权属争议处理机关可否责令当事人办理更正登记	113
50. 通行权是否土地登记中的他项权利	114
51. 王甲不服某县人民政府颁发第三人王乙土地证案	115
52. 合法的房屋所有权与土地使用权相一致	117
53. 限制民事行为能力人如何办理土地登记	118
54. 集体土地被征用后又发现地上存在第三人房屋如何处理	120
55. 骗取登记的集体土地使用权证应该注销	122
56. 土改时期已颁发土地房屋所有证的存仁堂如何确权	123
57. 以伪造的法律文书骗取登记的法律后果	125
58. 土地总登记对土地权属的影响	127
59. 宅基地及房产未进行遗产分割不能单方登记转让	129
60. 《村镇建房用地管理条例》发布前的批少建多现象如何处理 ..	130
61. 本案使用的农民集体所有的土地如何确权	132
62. 对法院拍卖的集体土地使用权该如何确权	134
63. 在他人宅基地上建房并移位登记土地使用权的处理	137
64. 违背法院民事调解书的登记申请获准后如何处理	138
65. 土地使用证因其权源依据有瑕疵而被注销	140
66. 共有祖传房产如何确权	142
67. 房屋出租出卖后土地使用权的确认	143
68. 实建与批准红线不一致该如何处理	144

69. 解放前通过购房使用私有的土地如何确权	146
70. 申请人不能提供有效证明如何确认宅基地权属性质	147
71. 更改宗地相邻标注是否属于更正登记行为	148
72. 双方同时申请初始土地登记应如何处理	151
73. 农村住宅的转让是否一律无效	152
三、土地登记行政诉讼案例	155
74. 以无权处分为基础的土地征收有何法律后果	155
75. 未公告而予以核准的初始登记是否应当撤销	157
76. 典当房屋土地使用权确权争议	159
77. 以继承权受到侵害为由申请更正登记应具备什么条件	160
78. 登记程序不合法导致具体行政行为无效	162
79. 越权登记发证行为的效力	164
80. 土改时未作确权的土地其权利如何确定	166
81. 借名购房的房屋权属确定	168
四、涉地信访案件	170
82. 信访机构是否有权处理土地权属争议	170
83. 涉地信访如何转入土地权属争议处理程序	172
84. 关于通行权的信访如何处理	173
五、非权属争议涉地民事案件	175
85. 合同纠纷还是权属争议	175
86. 土改中遗留下来的农村宅基地权属纠纷	178
87. 天井是否需要单独进行土地登记	180
88. 因房屋转让而发生的土地使用权登记争议	181
89. 地下停车位权属争议的性质是什么	182
90. 征用款异议不能作为土地权属争议受理	184
91. 宅基地中的场地使用权纠纷如何处理	185
92. 土地权属争议处理中发现双方均无合法权利来源应如何处理	186
93. 房屋产权证和土地使用权证移交后反悔该如何处理	188
94. 王某是否构成一户多宅	189
95. 历史宗教用地该如何确权	190

第三部分 土地权属争议调处相关法律、法规 192**一、法律 192**

中华人民共和国宪法(节录)(2004年3月14日) 192

中华人民共和国民法通则(节录)(1986年4月12日) 194

中华人民共和国物权法(节录)(2007年3月16日) 196

中华人民共和国土地管理法(2004年8月28日) 212

中华人民共和国草原法(节录)2002年12月28日) 226

中华人民共和国森林法(节录)(1998年4月29日) 228

中华人民共和国渔业法(节录)(2004年8月28日) 230

中华人民共和国城乡规划法(节录)(2007年10月28日) 231

中华人民共和国城市房地产管理法(2007年8月30日) 234

中华人民共和国农业法(节录)(2002年12月28日) 243

中华人民共和国农村土地承包法(2002年8月29日) 244

中华人民共和国行政复议法(1999年4月29日) 252

中华人民共和国行政诉讼法(1989年4月4日) 260

二、行政法规 270

中华人民共和国土地管理法实施条例(1998年12月27日) 270

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) 279

中华人民共和国河道管理条例(节录)(1988年6月10日) 285

三、部门规章以及规范性文件 287

(一)综合类 287

高级农业生产合作社示范章程(节录)(1956年6月30日) 287

关于人民公社的十八个问题(节录)(1959年4月) 289

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) 290

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) 293

农村人民公社工作条例(修正草案)(节录)(1962年9月27日) 295

关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见(节录)(1984年8月30日) 296

铁路用地管理办法(1992年10月27日)	297
国家土地管理局印发《关于认定收回土地使用权行政决定法律性质的 意见》的通知(1997年10月30日)	302
国务院办公厅转发国土资源部、农业部关于依法保护国有农场土地合 法权益意见的通知(2001年2月2日)	304
(二)土地权属类	307
确定土地所有权和使用权的若干规定(1995年3月11日)	307
土地权属争议调查处理办法(2003年1月3日)	315
林木林地权属争议处理办法(1996年9月26日)	319
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)	323
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(1999年5月24日)	325
(三)土地登记类	328
土地登记办法(2007年11月28日)	328
国家土地管理局关于变更土地登记的若干规定(1993年2月23日)	339
四、浙江省地方性法规及规章	345
浙江省实施《中华人民共和国土地管理法》办法(2000年6月29日)	345
浙江省土地登记办法(2002年6月1日)	356
浙江省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法(1992年3月12日)	364
浙江省土地监察条例(2001年11月2日)	373
浙江省土地权属争议行政处理程序规定(2007年8月20日)	379

第一部分 土地权属争议调处工作机制研究

土地不仅是一种自然资源,也是一种资产。随着经济体制改革的发展,我国的土地资源配置开始由过去的按计划无偿分配体制转向经市场有偿使用体制,土地的资产价值日益凸显,土地权属争议也日益增多。长期以来,由于我国土地法律法规不健全,因地界不清、地权不明等问题引起的纠纷不断发生,有些土地纠纷久拖不决,使土地所有权人或者使用权人的合法利益受到损害。1987年《土地管理法》第16条授权人民政府处理土地所有权和使用权争议。处理土地权属争议是一项情况复杂而且政策性很强的工作,人民政府处理土地权属争议必须严格依照法定程序才不至于在工作中出现偏差和失误。但在1987年《土地管理法》颁布实施后很长时间内,一直缺乏一个统一规范的办案程序,造成实际工作中的困难。此外,由于程序上的不规范,法院在行政诉讼中判决行政机关败诉的案件也时有发生。因此制定统一规范的土地权属争议调处程序就显得格外重要。1995年原国家土地管理局发布了《土地权属争议处理暂行办法》,2003年国土资源部在此基础上出台了《土地权属争议调查处理办法》,对土地权属争议处理的程序和要求作了明确规定,为土地行政主管部门调处土地权属争议提供了程序上的依据。目前,全国范围已有部分省市出台了有关土地权属争议调处工作的地方性法规或者规章。这些规范性文件的出台,使土地权属争议调处工作有法可依,促进了土地权属争议调处工作的法制化和规范化。

建立健全土地权属争议调处制度,完善土地权属争议调处机制,对提高土地权属争议案件处理的效率和质量,加强国土资源管理,维护社会稳定,促进经济社会可持续发展具有重要的现实意义。根据现行规定,有关土地权属争议调处机制的主要内容表现为以下方面。

一、土地权属争议调处的界定

1. 土地权属争议调处的概念和特征

土地权属争议调处是指各级人民政府根据法律的授权,^①作为中立的第三方对民事主体之间发生的土地所有权和使用权争议进行调查处理的各项活动的总称。土地所有权和使用权争议在性质上属于民事争议,民事争议在传统上一概由司法机关管辖。但随着社会经济的发展以及政府职能的扩大,行政机关也处理传统上由法院处理的民事争议,以充分发挥行政机关管理相关领域的特长,在坚持公正、平等原则的同时,及时、迅速地处理有关争议,这是现代国家中行政机关重要职能的一个组成部分。

土地权属争议调处是行政机关行使行政职权的表现,但它具有鲜明的特征。主要表现在以下几个方面:

第一,调处范围的特定性。按照传统的行政权与司法权划分的原理,民事纠纷由司法机关处理,行政机关无权裁决民事纠纷。当法律授权行政机关处理民事纠纷时,行政机关便因此获得对民事纠纷的裁决权,但这种裁决权行使的范围必须由法律明文设定,因此是特定的。就土地权属争议调处而言,其范围仅限于土地的所有权和使用权争议,土地他项权利纠纷以及其他涉地纠纷案件不属于土地权属争议调处的范围。

第二,调处主体的专门性。根据《土地管理法》的授权,单位之间的争议,由县级以上人民政府处理;个人之间、个人与单位之间的争议,由乡级人民政府或者县级人民政府处理。由于调处工作的专业性和技术性,具体工作主要由县级以上国土资源行政主管部门负责。但国土部门作为人民政府的职能部门,主要负责争议案件的调查和调解工作,并不具有处理决定权。但从长远发展的眼光看,应当建立专门化的土地权属裁决机构。

第三,调处行为的行政性。土地权属争议的调处是行政机关行政权运行的体现。权属纠纷调处的结果是使土地权属关系得以确定,在这个意义

^① 具体是指《土地管理法》(2004年修正)第16条:“土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理。”

上可以被称为“行政确权”。此外,调处是行政机关以中间人的身份对平等主体之间的民事争议作出的裁决,在性质上属于行政裁决。因此,土地权属争议调处是一种具体行政行为,当事人对于调处决定不服的,应当通过行政途径获得救济,而不能径行提起民事诉讼。

第四,调处程序的准司法性。行政机关在调处过程中不是作为行政法律关系的一方当事人,而是作为中间人的身份出现的。为体现调处解决争议的公开、公平、公正性,行政机关必须采用类似于司法行为的行政司法程序,尽可能让争议双方当事人在平等的基础上充分表达意见,行政机关在听取双方意见的基础上作出客观、公正的裁决。

第五,调处决定的强制性。土地权属争议调处是行政机关行使行政裁决权的活动,民事纠纷当事人是否同意或者是否承认,都不会影响调处决定的成立及其所具有的法律效力。生效的处理决定可以作为土地登记的依据。当事人对处理决定不服的,只能依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

2. 土地权属争议与相关行为的区别

土地权属争议调处的对象与行政机关行使土地行政管理职权密切相关,因此调处行为与调处机关的其他职权行为容易纠结在一起。实践中有必要对与调处行为相关的其他行为进行区别。

第一,土地登记。土地权利集中体现了不动产物权的特征。土地的归属和利用对社会经济的发展影响重大。为了保障土地正常的财产归属和流转关系,一般采用登记的方式作为土地等不动产的法定公示方式,即土地权利的变动必须经国家机关办理登记才能生效。土地登记是国家依照法定程序将土地的权属关系、用途、面积、使用条件、等级、价值等情况记录于专门簿册,以确定土地权属的一项重要的法律制度。^①

土地登记与土地权属争议调处存在明显的区别:首先,土地登记属于针对一方当事人申请的行政确权行为,而土地权属争议调处虽然也具有确定土地权属的功能,但其本质上属于居中解决双方当事人争议的行为;其次,土地登记的效力及于所有人,而调处决定的效力仅及于争议双方当事人,调处结果未经登记不能对抗第三人。土地登记具有物权效力,当事人的土地所有权和使用权因登记行为而得以确认。土地权属争议调处的结果在登记

^① 《中华人民共和国物权法》第9条规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,经依法登记,发生法律效力;未经登记,不发生效力,但法律另有规定的除外。”第14条规定:“不动产物权的设立、变更、转让和消灭,依照法律规定应当登记的,自记载于不动产登记簿时发生法律效力。”第17条规定:“不动产权属证书是权利人享有该不动产物权的证明。不动产权属证书记载的事项,应当与不动产登记簿一致;记载不一致的,除有证据证明不动产登记簿确有错误外,以不动产登记簿为准。”

程序中可以作为证明土地权属来源的依据。

土地权属争议调处程序和登记程序常常被混淆,甚至被认为都是由行政机关进行确权的程序,根本原因在于法律概念的不统一。在民事诉讼中有确认之诉,《物权法》第33条也规定“因物权的归属、内容发生争议的,利害关系人可以请求确认权利”。但是,《土地管理法》第11条所规定的确认权利,并不是主管机关在对双方当事人争议进行居中裁判过程中进行权利确认,而是依行政相对人一方的申请加以审核并作出是否确认其权利的决定。可以说,两者之间的区别就是司法确认与行政确认之间的区别。土地权属争议处理本质上是一种由行政机关作出的司法行为,因此土地权属争议是土地权利的司法确认,而登记发证是土地权属的行政确认。

第二,行政调解。行政调解是行政机关的一项工作内容,在政府解决社会纠纷中发挥重要的作用。按照《土地权属争议调查处理办法》,调解不仅作为解决土地权属争议的方式之一,而且是处理决定的先行程序。^①但土地权属争议调解与土地权属争议处理是两个截然不同的概念,在实践中应注意将两者区分开来。两者的区别主要有:(1)性质不同。行政调解作为行政机关的一种工作方法,从本质上说是行政机关的非职权性活动。只要某种纠纷与其行政管理职权有一定程度的联系,不需要法律法规的特别授权,该行政机关就可以对此纠纷进行调解;行政裁决则是行政机关依法实施的具有行政司法性质的具体行政行为,非经法律法规特别授权,任何行政机关不享有行政裁决权。(2)法律效力不同。行政调解是非权力性质的调解,其效力依赖于双方当事人的自觉履行。即便当事人达成协议,也可以反悔。当事人反悔的,调解书不发生依靠国家公权力强制执行的法律效力,^②当事人不得对行政调解申请行政复议或者提起行政诉讼;行政裁决则是行政机关依行政权作出的具有法律约束力的决定,具有国家强制执行的效力,当事人如果对行政裁决不服,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

二、土地权属争议案件的范围

在土地权属争议调处中,一个比较突出的问题就是如何把握与土地权利有关的争议案件中哪些属于土地权属争议,哪些不应当作为土地权属争

^① 见《土地权属争议调查处理办法》第23条。

^② 当然,这并不意味着调解书不具有任何法律效力。根据《土地权属争议调查处理办法》第25条的规定,“生效的调解书具有法律效力,是土地登记的依据”。

议案件处理。其区分的关键因素就是要明确土地权属争议案件的性质,从而准确界定土地权属争议案件与其他涉地权利纠纷的外部界限,进而明确土地权属争议调处的受案范围。

当然,一个案件是否属于土地权属争议,必须依法确定,而基本的法律依据就是《物权法》。该法第33条均适用于土地物权。如果因物权的归属、内容发生争议的,利害关系人可以请求确认权利,这属于土地权属争议。《土地管理法》第16条第一款规定,土地所有权和使用权争议协商不成的,由人民政府处理,这是程序法上的特别规定。据此,土地权属争议不能直接通过诉讼或仲裁解决。

1. 土地权属争议案件的性质

一般认为,土地权属的内涵包括土地所有权、土地使用权以及土地他项权利。根据《土地管理法》第16条的规定,有关土地所有权以及土地使用权争议,是属于人民政府管辖的事项,即根据该授权规定,法院是无权受理此类权属争议民事案件的。但是土地所有权和使用权争议一般有以下几种类型:一是土地权属争议,即主要由于地界不清、土地权属紊乱以及因政策、体制的变更造成的历史遗留问题等原因引起的土地权属争议;二是土地使用权的债权或者担保物权纠纷,即土地使用权在出让、转让、抵押等过程中发生的纠纷,比如国有土地出让合同纠纷、国有土地使用权转让合同纠纷、土地使用权抵押合同纠纷等;三是土地侵权纠纷。土地权属争议调处对象只有土地所有权和土地使用权争议,土地使用权的债权或者担保物权纠纷以及土地侵权纠纷等不属于土地权属争议调处的范围。另外,土地他项权利争议是由于土地所有权和使用权之外的土地权利而发生的争议,在处理使用权争议时往往涉及这部分权利争议,但其本身不属于土地权属争议调处的范围。

土地权属争议当事人包括自然人、法人或者其他组织,主要发生在以下具有平等法律地位的民事主体之间:一是国有土地所有者与集体土地所有者之间;二是集体土地所有者之间,即村农民集体之间、村内两个以上经济组织之间,乡(镇)农民集体之间,以及相互之间发生的土地所有权争议;三是国有土地使用者之间;四是集体土地使用者之间;五是国有土地所有者与集体土地使用者之间。其中较为特殊的是,在国有土地使用者与集体土地使用者之间发生土地争议时一般由集体土地所有者出面解决。

根据上述分析,可以明确土地权属争议案件的性质,即它是特定范围内有关土地所有权或者使用权归属的民事纠纷。