



建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

农村土地权属

Nongcun Tudi Quanshu

Zhengyi Tiaochu Anlixuan

争议调处案例选

国土资源部地籍管理司◎编



中国农业出版社
农村读物出版社



建设社会主义新农村书系

民主管理与政策法律篇

农村土地权属争议 调处案例选

国土资源部地籍管理司 编

中国农业出版社
农村读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地权属争议调处案例选/国土资源部地籍管理
司编. —北京: 中国农业出版社, 2007. 12

(建设社会主义新农村书系)

ISBN 978-7-109-12147-8

I. 农… II. 国… III. 农村-土地所有权-经济纠纷-
调解-案例-中国 IV. D922.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 166583 号

中国农业出版社
农村读物出版社 出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 洪兆敏

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/32 印张: 8.375

字数: 180 千字

定价: 11.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《农村土地权属争议调处案例选》

主 编 樊志全

副主编 程 焯 赵 龙 魏淑英

孙建宏

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王 文 王亦白 卢立为

孙建宏 杨祝晖 李万东

李金鹿 佟绍伟 邱烈飞

胡碧霞 赵 龙 钟京涛

郜 莉 高 岚 高 瞩

黄 亮 扈传荣 程 焯

樊志全 魏淑英

目 录

第一部分 国有土地与集体土地权属争议

1. 国家和城镇集体单位长期、连续使用农民集体土地作为农业用途，土地所有权归国家所有 1
2. 土改时未进行分配，且“四固定”期间也没有确权给集体的土地所有权属于国家 4
3. 实施《农村人民公社工作条例修正草案》（即《六十条》）“未划入农民集体范围内的土地属于国家所有” ... 7
4. 国家未确定集体所有的林地、草地、山岭、荒山、涂滩以及其他土地为国家所有 9
5. 农村村民部分农转非后原宅基地土地所有权依然属于集体所有 14
6. 《六十条》公布时起至1982年5月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（一） 16
7. 《六十条》公布时起至1982年5月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（二） 19
8. 《六十条》公布时起至1982年5月《国家建设征用

土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（三）	21
9. 《六十条》公布时起至 1982 年 5 月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（四）	24
10. 《六十条》公布时起至 1982 年 5 月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（五）	25
11. 《六十条》公布时起至 1982 年 5 月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，在何种情况下转为国家所有——案例（六）	27
12. 农民缴纳公粮和农业税的凭证不能作为享有土地所有权的依据	31
13. 权属纠纷引发的土地补偿问题——《确定土地所有权和使用权的若干规定》第十六条中“按当时规定”的理解	33
14. 1986 年以后，租用集体土地未办理审批征用手续的，如果已建成永久性建筑物的，则补办征用手续，所有权归国家所有	34
15. 土地权属证明材料上实地面积与批准面积不一致的，按实地面积确定土地的所有权或使用权	38
16. “少征多用”在土地确权实践中的错误理解	40
17. 土地权属争议双方均无法提供有效证据时按照使用	

现状确定土地权利	42
18. 1982 年国家建设征用土地条例公布生效以后，占用土地仅有协议，而未办理手续的，经依法处理后，可以取得土地使用权	46
19. 集体土地入股分红的口头协议不能支持土地所有权归集体	50
20. 国有土地与集体土地进行过调整的，按调整后的使用现状确定权属	53
21. 双方都有证，权属应归谁	54
22. 甲村为何得不到这块土地	61
23. 校地权属应当归谁所有	64

第二部分 国有土地使用权权属争议

24. 原有的私人荷塘在城市土地国有化后不能取得国有土地使用权	69
25. “轻归属，重使用”原则在土地确权中的适用	71
26. 土地登记有误的，不能作为土地确权的依据	73
27. 登记有误的，应注销原土地登记，重新确权后再登记	75
28. 允许他人在自己享有土地使用权的土地上建筑房屋，应该视为将房屋占用部分的土地使用权转让给房屋所有人	76
29. 土改时国家征收的教会土地，已另行划拨使用的，应按照国家宗教用地政策退还相应的土地；不在退还政策范围内的，现使用人享有国有土地使用权	79
30. 土地公有制前的私有空闲宅基地，公有制后不再	

享有国有土地使用权.....	81
31. 如何确定城市私人原有土地使用权所及范围的 界线.....	84
32. 公私合营企业用地, 土地使用权归国家.....	86
33. 下属企业改变隶属关系, 成为独立法人的, 应该享有 土地使用权.....	88
34. 解放前城市内的私有墓葬坟地在土地公有制之后, 不再享有土地使用权.....	90
35. 经批准和按照规定在土地使用范围内, 建设的服 务于生产、生活的设施用地, 权属结合具体情况调 解处理.....	92
36. 共用宗地可确定共有使用权.....	94
37. 共有土地使用权可以在共有使用人之间分摊.....	96
38. 违法用地引发的国有土地使用权纠纷.....	98

第三部分 集体土地所有权权属争议

39. 不能依法确定给农民集体所有的土地应为国家所有	101
40. 依据1950年《中华人民共和国土地改革法》及 有关规定, 凡当时没有将土地所有权分配给农 民的土地属国家所有; 实施1962年《农村人民 公社工作条例修正草案》(六十条)未划入农民 集体范围内土地属于国家所有.....	103
41. 土地确权中“分阶段处理原则”在集体土地上的 适用.....	105
42. 集体经济组织之间转移土地所有权的生效条件	109

43. 农民集体所有的土地在三级所有者（乡一村一组）之间如何划分.....	111
44. 根据《六十条》确定的农民集体土地所有权，由于土地开发、国家征地、集体兴办企事业或者自然灾害等原因进行过土地调整的，按变更后的现状确定集体土地所有权	113
45. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（一）.....	116
46. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（二）.....	118
47. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（三）.....	120
48. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（四）.....	122
49. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（五）.....	125
50. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（六）.....	128
51. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（七）.....	130

52. 农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年的，应视为现使用者所有——案例（八）	133
53. 对“农民集体连续使用其他农民集体所有的土地已满20年”的片面理解	135
54. 行政区域界线的勘定，原则上要与自然资源权属相一致	137
55. 乡（镇）或村办企事业单位使用的集体土地，《六十条》公布以前使用的，分别属于该乡（镇）或村农民集体所有	140
56. 按实际使用界线确定集体土地所有权	143
57. 土地所有权与土地使用权不同归属的争议	146
58. 集体土地转为国有土地一案	151
59. 当事双方涉及林业土地纠纷，应以确权依据为准	155
60. 自愿交换土地，并且各按调换的土地长期使用的，应按使用现状确定土地权利	157
61. 口头协议能否作为划分相邻集体土地所有权界线的有效依据	162
62. 村在集体土地上修建并管理的道路、水利设施用地，属于村农民集体所有	164
63. 乡（镇）在集体土地上修建并管理的道路、水利设施用地，属于乡（镇）农民集体所有	166
64. 农民集体的土地由于自然灾害暂时无法利用，其土地所有权是否归于灭失	167
65. 因时而异，调地协议书能够作为土地确权的重要依据	170

66. 集体土地进行调整的, 按调整后的现状进行确权	173
67. 村农民集体所有的土地, 按目前该村农民集体实际使用的本集体土地所有权界线确定所有权	175
68. “四固定”没有书证应如何认定权属	179
69. 争议双方自己签订协议是否有效	184
70. 此块宅基地权属应归村委会联社所有	190

第四部分 集体土地使用权及他项权利权属争议

71. 所有权清晰的基础上, 确定土地使用权	194
72. 登记错误, 应按照事实重新确定土地使用权的归属	197
73. 空闲两年以上的宅基地, 土地由集体收回	198
74. 土地他项权利争议案	200
附件 1: 中华人民共和国土地管理法	202
附件 2: 中华人民共和国土地管理法实施条例	223
附件 3: 确定土地所有权和使用权的若干规定	236
附件 4: 土地权属争议调查处理办法	248
后记	255

第一部分 国有土地与集体 土地权属争议

1. 国家和城镇集体单位长期、连续使用农民集体土地作为农业用途，土地所有权归国家所有

一、争议当事人

申请人：甲村

被申请人：乙农场

二、争议的基本情况

争议土地自 1951 年土改后就属于甲村几十户村民，以其持有的当地县政府于 1951 年 11 月签发的土地房产所有证为凭。该幅土地历经 1956 年的高级合作社和 1958 年的人民公社，一直属于该村集体所有并耕种。1962 年 7 月 23 日，该生产大队因地多人少，把该幅土地赠予了丙大队进行长期自由耕作，合约中单列一条所有权归属问题：“甲方赠送土地所有权给丙方永远所有，甲方是无条件赠送”。而事实上作为受赠方丙大队并没有“长期自由耕作”。因不熟悉水稻生产，经不住蚂蟥叮咬的考验，不到一年便全部撤回老家。1963 年，县政府为解决“土劳”矛盾，把该幅土地从“拥军”的角度转交给了当时驻该村某部队，并经营 13 年之久。1976 年 2 月，部队撤离时，由当时的县革命委员会牵头，又把该幅土地移交给了市乙农场经营。1990 年 9 月 19 日，

经市农经委牵头，乙农场与甲村又签订协议，把该幅土地转包给了该村经营管理。2002年3月31日，甲村向市人民政府提出申请，要求确认对该幅土地享有使用权的事实。

三、处理意见及适用法律法规

市国土资源局经多方调查取证认为，根据当地县政府于1951年颁发的土地所有证，该幅土地所有权原来确实属于甲村，但是，由于该幅土地的所有权人和丙大队于1962年7月23日签订了赠送土地合约，致使该村丧失了对该幅土地原有的实体权利。丙大队在受赠不到一年时间因不适应耕作，又自动放弃了对该幅土地行使权利。1963年经县政府批准，将该幅土地转让给当地驻军作为农副业用地，部队连续使用该土地达13年，1976年因部队调防，经县革委会同意，将该幅土地移交给乙农场。1990年9月19日，经市农经委牵头，农场又将该幅土地的经营使用权转包给甲村，双方签订了承包协议，至此，进一步说明该村已承认该幅土地不为本村所有的事实。根据原国家土地管理局1995年发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》（[1995]国土[籍]字第26号）第十六条第二款的规定：“《六十条》公布时起至一九八二年五月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，有下列情形之一的，属于国家所有：

1. 签订过土地转移等有关协议的；
2. 经县级以上人民政府批准使用的；
3. 进行过一定补偿或安置劳动力的；
4. 接受农民集体馈赠的；
5. 已购买原集体所有的建筑物的；
6. 农民集体所有制企事业单位转为全民所有制或者城

市集体所有制单位的。”认定当地驻军 1963 年使用原农民集体所有土地的行为，属于经县级以上人民政府批准同意的情形。因为《六十条》第二十一条第二款规定：“生产队所有的土地，不经县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位和个人都不得占用。……”当时的审查和批准，不能以现在的审批手续为标准。只要有证据证明，当时县政府为解决“土劳”矛盾，出面协调，将土地交给部队，就应当认为部队使用该块土地是经过县政府同意的。乙农场享有对该幅土地的使用权应属无误，故应维持现状，驳回甲村的申请要求。

四、案例评析

本案属于国有土地与集体土地权属争议案，争议土地经历了“集体—集体—国有”的土地权属变更过程，属于比较典型的案例。本案处理的关键有三点：

(1) 甲村与丙大队的土地赠予行为是否有效。本案中甲村和乙大队 1962 年 7 月 23 日签订的赠予合约，双方主体合格，意思自愿，符合一般民事合同要件，并且当时法律（具体可详见 1950 年 6 月 28 日《土地改革法》，1954 年 9 月 20 日《中华人民共和国宪法》和 1962 年 9 月《农村人民公社工作条例修正草案》）也无禁止规定。故应认定该土地赠予行为有效。

(2) 丙大队是否放弃了对该幅土地的所有权。本案中，丙大队受赠土地后耕种不到一年即抛荒，以后从未主张过对该幅土地所有权，在本案中也不是争议当事人，故可以认定，该大队放弃对该幅土地所有权的事实。

(3) 驻军取得该宗土地使用权是否合法及其法律后果。1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》即《六十条》

中第二十一条第二款规定：“生产队所有的土地，不经县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位和个人都不得占用。……”本着尊重历史的原则，当时的审查和批准，不能以现在的审批手续为标准，只要有证据证明，当时县政府为解决“土劳”矛盾，出面协调，将土地交给部队，就应当认为驻军使用该块土地是经过县政府同意的，当时县政府的行爲就是一种批准行为。根据1995年3月11日发布的《确定土地所有权和使用权若干规定》第二十一条规定，判定国家享有争议土地的所有权是毋庸置疑的。

我国实行土地公有制，在土地各项权能中更重视土地使用权。本案中的争议土地，从1963年起经县级政府批准，由部队和国营农场等国家单位耕种连续长达27年，从“轻归属，重使用”原则考虑，建议在《确定土地所有权和使用权的若干规定》的修订过程中应明确“全民所有制单位、城镇集体所有制单位，连续使用农民集体所有土地已满二十年的，该土地视为国家所有，原使用者继续享有国有土地使用权”。

2. 土改时未进行分配，且“四固定”期间也没有确权给集体的土地所有权属于国家

一、争议当事人

申请人：甲镇某村、某林场

被申请人：乙镇某村组

二、争议的基本情况

争议土地位于甲镇东南，2002年2、3月份乙镇某村组将此处少量耕地及荒地承包给了本组村民张某，张某植树70余万棵。某林场及甲镇某村认为乙镇某村组侵占其土地

权利，由此发生土地权属争议。

甲镇某村诉称：发生争议 1 069 亩* 土地，在其村界范围内，应属于该村所有。主张权利的理由和依据有 1953 年土地证 18 份、土地利用现状图、地形图等，以及翟某等四人的证言。

某林场诉称：争议区内有 500 余亩地在林场管辖区内，土地权属应该归林场。主张权利的理由和依据有土地利用现状图、地形图、甲镇政府 1996 年春天植树造林方案和会议记录等。

乙镇某村组辩称：解放前该村就有 3 户村民在争议区种地，土改时颁发有土地证，1982 年左右该组把争议区里的荒山分到组里每一户村民，认为争议区属于乙镇某村组所有。乙镇某村组的理由和依据：1953 年颁发的土地证以及 1982 年荒山承包的有关资料。

经查，争议区面积 1 560 亩，2002 年前双方从未发生争议。1953 年乙镇村民乔某、张某在争议土地上耕种，并发有土地证，乙镇村民乔某证上土地面积 4 亩，其中荒地 0.5 亩。除此之外，土改时争议地周围大面积荒山荒坡并未分配给农民群众；“四固定”时争议区内有 14.6 亩土地固定给乙镇某村组。甲镇在 1996 年组织人员曾在现争议区植树，但未成活。

三、处理意见及适用法律法规

根据调查所得事实和《土地管理法》第四十条：“开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以

* 亩：亩为非法定计量单位，15 亩等于 1 公顷。

确定给开发单位或者个人长期使用”；《确定土地所有权和使用权的若干规定》第四条：“依据 1950 年《中华人民共和国土地改革法》及有关规定，凡当时没有将土地所有权分配给农民的土地属于国家所有；实施 1962 年《农村人民公社工作条例修正草案》（以下简称《六十条》）未划入农民集体范围内的土地属于国家所有”、第十九条：“土地改革时分给农民并颁发了土地所有证的土地，属于农民集体所有；实施《六十条》时确定为集体所有的土地，属农民集体所有。依照第二章规定属于国家所有的除外”的规定。确定争议区土地土改时发有土地证书的 4 亩土地以及“四固定”时的 14.6 亩土地所有权归乙镇某村组所有，其余土地归国家所有，“其余土地”的国有土地使用权根据实际情况可分别确定给林场和张某。

四、案例评析

此类土地权属争议发生的特点：因《土地管理法》实施前，土地管理粗放，许多国有荒山、荒地由农民集体组织管理使用，这类土地权属争议多由集体之间产生，但在调查过程中发现，绝大多数集体提供不了属于集体所有的合法证据，只能按照国有荒山、荒地进行处理。土地利用现状调查时，由于土地管理和确权实践中对国家所有认识的不足，造成将部分荒山、荒地划在集体所有的范围内，这是目前确定这类土地权属争议面临的重要问题。对这类问题，单方指界成果不能作为确认土地权属的依据。

解决此类争议，首先向争议双方讲清国家确认土地权属的法律规定，讲清其耕种的历史情况无法作为确权依据；再根据争议各方提供的符合法律要求的证据以及调查认定的事实确定土地权属。