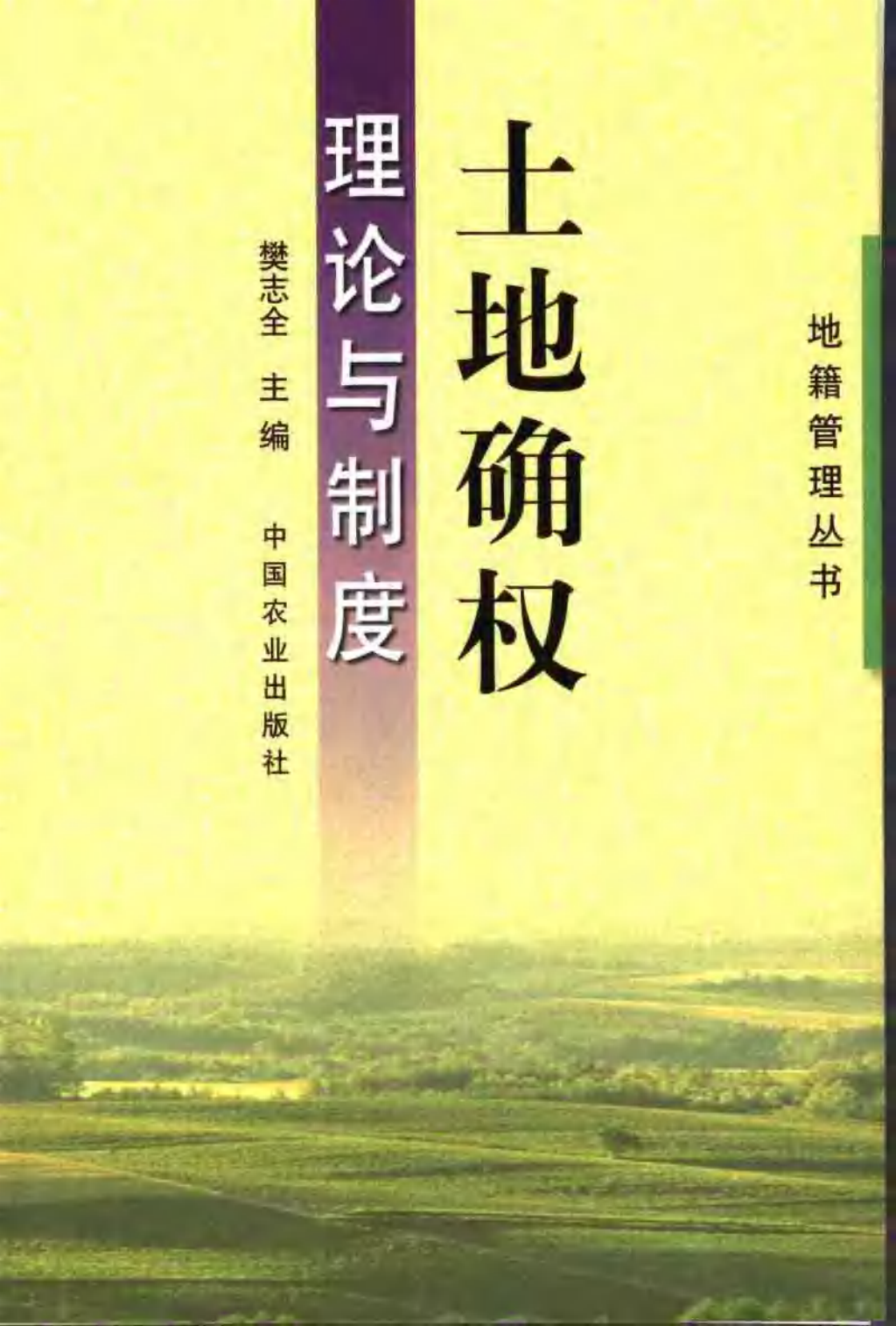


地籍管理丛书

土地确权

理论与制度

樊志全 主编
中国农业出版社



《地籍管理丛书》

土地确权 理论与制度

樊志全 主编

◆中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地确权理论与制度/樊志全主编. —北京: 中国农业出版社, 2002.10

(地籍管理丛书)

ISBN 7-109-07866-3

I. 土… II. 樊… III. ①土地所有权—基本知识—中国②土地使用权—基本知识—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087469 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 洪兆敏

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2003 年 1 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 5 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 20

字数: 498 千字

定价: 31.20 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《地籍管理丛书》
编委会人员组成

主 任 李 元

副主任 樊志全 程 烨

委 员 高延利 赵 龙

魏淑英 韩永顺

何 平 佟绍伟

温明炬 沙志刚

《土地确权理论与制度》

主 编 樊志全

副 主 编 赵 龙 孙建宏

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王广华 卢立为

孙建宏 邱烈飞

何 平 佟绍伟

陈现宾 金夏萍

赵久田 赵 龙

樊志全

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的最基本、最重要的财产。土地权利明晰是实施土地登记的必要前提。土地产权必须经依法确认并登记后才受法律保护，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的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，特别是我国加入世界贸易组织，我国的改革开放进入了一个新的阶段，土地作为重要的生产资料和生产要素，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亟待处理；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行政主管部门一项长期的、经常性的工作。本书比较系统地阐述了有关土地权属的理论，立足实践，介绍

了确定土地权属的一般理论和方法，以及土地权属争议的处理程序等。还系统地对当前土地确权所依据的法律政策文件分类整理出来，以方便应用。

本书可作为人民政府及其土地行政主管部门确权工作人员以及社会上从事法律服务和土地登记代理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。

2002年4月

目 录

第一部分 土地确权理论

第一章 土地权利概述	1
第一节 土地权利的概念及特征	1
第二节 土地权利设置的指导思想	8
第三节 我国土地权利制度的历史变迁	14
第四节 我国现行土地权利制度	20
第五节 我国现行土地权利体系存在的问题	34
第六节 国外及港台地区土地权利制度简介	35
第二章 确定土地权属概述	42
第一节 确定土地权属的概念和意义	42
第二节 我国土地确权的基本情况	44
第三节 确定土地权属的法律依据	45
第四节 确定土地权属一般原则	51
第五节 确定土地所有权	59
第六节 确定国有土地使用权	66
第七节 确定集体土地使用权	70
第三章 土地权属争议处理程序	73
第一节 制定《土地权属争议处理暂行办法》的目的和意义	73
第二节 土地权属争议的概念和处理原则	74

第三节 土地权属争议的管辖	77
第四节 土地权属争议的申请	79
第五节 土地权属争议的受理	79
第六节 土地权属争议的调查	80
第七节 土地权属争议的调解	81
第八节 土地权属争议的处理	82

第二部分 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会议通 过）	84
中华人民共和国宪法修正案（一）（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日全国人民代表大会公告公布施行）	85
中华人民共和国宪法修正案（二）（摘录）（1993 年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过 1993年3月29日全国人民代表大会公告公布施行）	85
中华人民共和国宪法修正案（三）（摘录）（1999 年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过 1999年3月15日全国人民代表大会公告公布施行）	86
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 根据1998年4月29日第九届全国人民代表大会 常务委员会第二次会议《关于修改〈中华人民共和国 森林法〉的决定》修正）	86
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）	89

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)	92
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)	93
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 1998 年 8 月 29 日第九届全 国人民代表大会常务委员会第四次会议修订)	95
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 24 次会议通过 1988 年 1 月 21 日中华人民共和国主席令第 61 号公布)	113
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)	115
中华人民共和国城市规划法 (1989 年 12 月 26 日第 七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)	127
中华人民共和国军事设施保护法 (摘录) (1990 年 2 月 23 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十二 次会议通过 自 1990 年 8 月 1 日起施行)	134
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)	138
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)	140
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)	147
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)	153
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)	155
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)	166
中华人民共和国行政监察法(1997年5月9日第八 届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通 过 1997年5月9日中华人民共和国主席令第85号 公布 自公布之日起施行)	180
中华人民共和国公路法(摘录)(1997年7月3日 第八届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议 通过 1997年7月3日中华人民共和国主席令第86号 公布 自1998年1月1日起施行)	188
中华人民共和国防洪法(摘录)(1997年8月29日 第八届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议 通过 1997年8月29日中华人民共和国主席令第88 号公布 自1998年1月1日起施行)	193
中华人民共和国行政复议法(1999年4月29日第九 届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过 1999年4月29日中华人民共和国主席令第16号发 布 自1999年10月1日起施行)	200
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)	210

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)	212
国家建设征用土地办法 (1958 年 1 月 6 日国务院发布)	217
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)	221
村镇建房用地管理条例 (1982 年 2 月 13 日)	223
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)	226
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)	234
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)	236
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施行)	241
土地复垦规定 (1988 年 11 月 8 日)	243
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)	247
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)	252
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)	259
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)	262
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)	272
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)	276
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)	284
城市房地产开发经营管理条例(1998年7月20日 国务院令第248号)	291
中华人民共和国土地管理法实施条例(1998年12 月24日国务院令第256号)	298

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)	310
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)	313
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)	314
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)	316
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)	319
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)	320
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)	321
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)	322
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)	326
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)	327
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)	331
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)	331
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)	333
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)	334
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)	337
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)	340
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)	341
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)	342
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)	344
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)	348
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)	350
国务院关于制止买卖租赁土地的通知(1983年11 月19日)	351
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)	352
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)	355
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)	358
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)	361
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)	362
全国人大常委会法制工作委员会关于对《土地管 理法》第四十八条有关法律问题的答复(1992 年9月7日)	362
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)	364
中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实 保护耕地的通知(1997年4月15日)	365
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)	372
关于依法保护国有农场土地合法权益的意见 (2001年1月17日)	372

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)	377
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)	378
内务部关于寺庙房产处理的意见 (节录) (1951 年 6 月)	379
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)	380
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)	380
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)	381
关于部队驻用房地产的几项暂行规定 (草案) (1955 年国务院秘书厅发布)	383
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)	386
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)	387
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)	387
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)	388
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)	390
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)	391
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)	392

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)	393
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)	394
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)	395
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)	396
最高人民法院关于行政机关对土地争议的处理决 定生效后一方不履行另一方不应以民事侵权向 法院起诉的批复 (1991 年 7 月 24 日)	397
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)	397
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)	399
军队房地产开发管理暂行规定 (1992 年 10 月 30 日)	407
关于房地产案件受理问题的通知 (1992 年 11 月 25 日)	412
最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若 干问题的规定 (试行) (1999 年 6 月 5 日)	413
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉 讼法》若干问题的解释 (1999 年 11 月 24 日)	419
国土资源部 (原国家土地管理局) 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)	440