

Case Study on the
Disputes of Land and
Resources in China

(第一辑)

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
国土资源部土地争议调处事务中心

编

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

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

(第一辑)

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

图书在版编目 (CIP) 数据

土地矿产争议典型案例与处理依据 (第一辑) / 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, 2006. 3

ISBN 7-80226-137-6

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. ① D922.305 ② D922.625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 023428 号

土地矿产争议典型案例与处理依据 (第一辑)

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

印张/25.75 字数/348 千

版次/2006 年 6 月第 1 版

2006 年 6 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80226-137-6

定价: 42.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66022958

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

《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
郑 颖 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 琼 李焕武
梁贵明 方为民 郭尚志 张志勳 苗玉林 高 岚 张志升
房 杰 张国俊 马 波 赵永农 陈兴海 王 文 陈文强
陈文虎

《土地矿产争议典型案例与处理依据》 (第一辑)

主 编：张婉丽

副主编：佟绍伟

编写人员（按姓氏笔画排序）：

于 飞 刘承魁 刘燕萍 朱广新 李炳辉 宋 美
郑美珍 赵佳佳 钟京涛 高子清 梁 宇 蔡卫华

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，不仅需要有完善的物权制度，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。这就需要在立法之前，首先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。

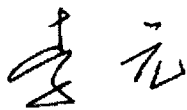
目前，我国土地矿产争议调处制度主要由行政调处、司法裁判和民间调解等组成。上世纪80年代以来，随着《土地管理法》、《矿产资源法》、《行政诉讼法》、《行政复议法》等相关法律的颁布，以及《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《土地权属争议调查处理办法》等部门规章和司法解释的出台，解决

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，受土地权利立法滞后，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）履行“服务政府、服务社会、服务市场”宗旨的重要成果之一。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，法律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，组织力量精心编写了这本《土地矿产争议典型案例与处理依据》（第一辑），并将从明年开始增加矿产争议等内容。我们希望通过案例分析与法理研究，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、有效地调处争议提供参考，并进一步激发社会各界研究土地矿产法律问题的热情，从而推进我国土地矿产权利制度建设的步伐，满足社会日益强烈的权益要求。

本书也可作为从事法律服务和土地登记代理服务的人员、研究机构、高校及致力于研究土地矿产权利问题的人士的工具书和教材，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。高瞩、马云峰、白睿、胡建华、谭宁棠、张东芹、吴永高等许多同志为本书提供了许多有价值的案例，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 人员致以诚挚的谢意！

受各方面条件的限制，书中难免存在疏漏和不足之处，欢迎读者批评指正。

编 者

二〇〇六年五月

目 录

序	(1)
编写说明	(3)

上篇：案例选编

案例 1. 对土地争议处理决定不服的法律救济渠道	(3)
案例 2. 诉讼时效在审理土地争议案件中的运用	(8)
案例 3. 通行权的确立与保护	(12)
案例 4. 相邻土地权属界线的确认与权利保护	(17)
案例 5. 现实中有关地役权的争议	(23)
案例 6. 共用土地使用权的确权与登记	(28)
案例 7. 地下建筑物土地使用权的确定	(32)
案例 8. 当事人对争议土地主张权利的举证责任	(38)
案例 9. 土地登记与实际情况不符时的权利保护	(42)
案例 10. 国有土地使用权转让生效的要件	(47)
案例 11. 被查封的不动产不得办理抵押登记	(53)
案例 12. 预告登记对债权人利益的保障	(57)
案例 13. 房地产权重复抵押致登记部门赔偿巨款	(62)
案例 14. 划拨国有土地使用权办理抵押登记后是否还需 要抵押审批	(67)
案例 15. 土地抵押权实现时债权清偿次序的确定	(72)
案例 16. 初始登记公告程序不可省	(77)
案例 17. 土地权属变更登记须双方当事人共同申请	(80)
案例 18. 土地登记机关是否有审查印章真伪的义务	(85)
案例 19. 未足额缴纳土地出让金的国有土地使用权转让 效力	(89)

2 土地矿产争议典型案例与处理依据(第一辑)

案例 20. 同一宗国有土地使用权重复出让的处理	(93)
案例 21. 按国有土地使用权现状确定权利归属原则的应用	(99)
案例 22. 坍塌房屋的土地使用权的确定	(106)
案例 23. 村民小组依法可成为农民集体土地所有权的主体	(110)
案例 24. 对分家获得的宅基地使用权的确定	(116)
案例 25. 土改时期的“公荒地”土地权利的确权	(121)
案例 26. 荒山、荒地等自然资源所有权的确定	(127)
案例 27. 历史上未办理征地手续的土地其权利归属的确认	(133)
案例 28. 革委会的土地调拨文件在土地确权中的使用	(138)
案例 29. “四固定”中未确定给集体的土地其权利的确定	(143)
案例 30. 土地权属争议中行政区域界线与土地权属界线的区分	(150)

下篇：处理依据

一、法 律

中华人民共和国宪法(节录)	(159)
(2004 年 3 月 14 日)	
中华人民共和国民法通则(节录)	(160)
(1986 年 4 月 12 日)	
中华人民共和国草原法(节录)	(162)
(2002 年 12 月 28 日)	
中华人民共和国森林法(节录)	(163)
(1998 年 4 月 29 日)	
中华人民共和国土地管理法	(165)
(2004 年 8 月 28 日)	
中华人民共和国城市房地产管理法	(180)
(1994 年 7 月 5 日)	
中华人民共和国行政诉讼法	(189)
(1989 年 4 月 4 日)	

二、行政法规及国务院文件

中华人民共和国土地管理法实施条例	(199)
(1998 年 12 月 27 日)	

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	(208)
(1990 年 5 月 19 日)	
中华人民共和国河道管理条例 (节录)	(214)
(1988 年 6 月 10 日)	
三、部门规章、规范性文件	
高级农业生产合作社示范章程 (节录)	(217)
(1956 年 6 月 30 日)	
关于人民公社的十八个问题 (节录)	(219)
(1959 年 4 月)	
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)	(220)
(1960 年 11 月 3 日)	
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)	(223)
(1962 年 2 月 13 日)	
农村人民公社工作条例修正草案	(224)
(1962 年 9 月 27 日)	
关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见 (节录)	(242)
(1984 年 8 月 30 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	(243)
(1988 年 7 月 18 日)	
铁路用地管理办法	(245)
(1992 年 10 月 27 日)	
确定土地所有权和使用权的若干规定	(250)
(1995 年 3 月 11 日)	
土地登记规则	(257)
(1995 年 12 月 28 日)	
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	(268)
(2001 年 2 月 2 日)	
土地权属争议调查处理办法	(271)
(2003 年 1 月 3 日)	

4 土地矿产争议典型案例与处理依据(第一辑)

林木林地权属争议处理办法	(275)
(1996年9月26日)	
国家土地管理局关于变更土地登记的若干规定	(278)
(1993年2月23日)	
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	(284)
(1997年)	
关于印发对大庆油田土地权属问题的协调处理意见的通知	(285)
(1999年3月8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	(289)
(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	(289)
(1999年3月15日)	
关于依法加快集体土地所有权登记发证工作的通知	(292)
土地登记资料公开查询办法	(295)
(2002年12月4日)	
关于进一步规范土地登记工作的通知	(297)
(2003年11月14日)	
关于划拨国有土地使用权抵押登记有关问题的通知	(299)
(2004年1月15日)	
最高人民法院关于转发国土资源部《关于国有划拨土地使 用权抵押登记有关问题的通知》的通知	(299)
(2004年3月23日)	
国土资源部印发《关于加强农村宅基地管理的意见》的通知	(300)
(2004年11月2日)	
关于加强农村宅基地管理的意见	(300)
(2004年11月2日)	

四、最高人民法院的司法解释

最高人民法院、财政部、司法部关于同意西南财政部规定

的房地产典期满后超过十年未经回赎得申请产权登记的 意见的联合通令	(304)
(1952 年 7 月 31 日)	
最高人民法院关于处理农村合作化后所发生的土地、继承 纠纷的复函(节录)	(305)
(1958 年 3 月 26 日)	
最高人民法院关于同一土地登记在两个土地证上应如何确 认权属的复函	(306)
(1992 年 7 月 9 日)	
最高人民法院关于土地被征用所得的补偿费和安置补助费 应归被征地单位所有的复函	(309)
(1995 年 1 月 16 日)	
最高人民法院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	(310)
(1995 年 12 月 27 日)	
最高人民法院关于能否将国有土地使用权折价抵偿给抵押 权人问题的批复	(316)
(1998 年 9 月 3 日)	
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法 律若干问题的解释	(316)
(2000 年 6 月 16 日)	
最高人民法院关于适用《行政复议法》第三十条第一款有 关问题的批复	(318)
(2003 年 2 月 25 日)	
农业部办公厅、国土资源部办公厅关于印发国有农场土地 确权登记工作座谈会纪要的通知	(319)
(2003 年 6 月 16 日)	
最高人民法院关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入 破产财产等问题的批复	(325)
(2003 年 4 月 16 日)	
最高人民法院关于房地产管理机关能否撤销错误的注销抵 押登记行为问题的批复	(326)
(2003 年 11 月 17 日)	

6 土地矿产争议典型案例与处理依据(第一辑)

- 最高人民法院关于审理国有土地使用权转让合同及相关纠纷案件适用法律若干问题的解释(征求意见稿) (327)
- 最高人民法院关于审理破坏林地资源刑事案件具体适用法律若干问题的解释 (330)
- (2005年12月26日)

五、法律法规适用解释及函复

- 关于开垦荒地的产权问题给江西省人民政府的复函 (332)
- (1953年11月5日)
- 国家土地管理局地籍管理司对大连市土地局“关于以国有土地联建,其土地使用权归属问题的请示”的答复 (332)
- (1989年11月13日)
- 国家土地管理局关于对砂金生产用地意见的函 (333)
- (1989年11月17日)
- 国家土地管理局关于对滩涂管理问题的复函 (333)
- (1989年11月12日)
- 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 (334)
- (1989年12月16日)
- 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 (335)
- (1990年2月19日)
- 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 (336)
- (1992年2月24日)
- 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 (337)
- (1992年2月22日)
- 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 (338)
- (1992年2月25日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于对农场用地确权有关问题

的函	(338)
(1992 年 6 月 2 日)	
国家土地管理局地籍管理司关于对天津市土地管理局有关 土地权属纠纷处理意见请示的批复	(339)
(1992 年 6 月 15 日)	
国家土地管理局对重庆市国土局土地登记中几个问题的请 示的批复	(340)
(1992 年 6 月 23 日)	
国家土地管理局地籍管理司对福建省土地管理局有关土地 权属问题请示的批复	(341)
(1992 年 7 月 13 日)	
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	(341)
(1992 年 11 月 17 日)	
国家土地管理局地籍管理司关于对土地确权有关问题请示 的答复	(342)
(1993 年 2 月 2 日)	
国家土地管理局关于对土地权属有关问题请示的答复	(342)
(1993 年 2 月 3 日)	
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	(343)
(1993 年 8 月 18 日)	
国家土地管理局关于对铁路用地登记发证问题的复函	(343)
(1994 年 1 月 19 日)	
国家土地管理局地籍管理司关于单位分立引起土地使用权 纠纷问题请示的答复	(344)
(1994 年 9 月 5 日)	
国家土地管理局地籍管理司关于土地使用权纠纷有关问题 的答复	(344)
(1994 年 9 月 6 日)	
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	(345)

- (1994年9月8日)
- 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批复 (346)
- (1994年9月15日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于对富阳市有关土地权属争议问题的回复 (346)
- (1994年9月15日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于请研究处理衡阳市有关土地权属问题的函 (347)
- (1994年9月27日)
- 国家土地管理局对辽宁省土地管理局关于对执行《土地管理法》第十九条规定的请示的批复 (348)
- (1994年11月10日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于对宗教部门自用土地涵义的答复 (349)
- (1994年10月11日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于对北京市土地管理局《关于土地权属问题的请示》的答复 (349)
- (1994年12月3日)
- 国家土地管理局地籍管理司关于对农民集体土地确权有关问题的答复 (350)
- (1994年12月9日)
- 关于对虾岭头西南面争议土地确权如何适用法律问题的复函 (350)
- (1995年2月24日)
- 国家土地管理局关于对天津市海口路公园土地权属问题的批复 (351)
- (1995年3月13日)
- 国家土地管理局对山西省土地管理局关于《确定土地所有权和使用权的若干规定》中第五十六条适用范围的请示的复函 (352)
- (1995年7月31日)
- 国家土地管理局对鲁土籍函字[95]第17号文的复函 (352)
- (1995年8月1日)

国家土地管理局对辽宁省土地管理局关于确认土地权属政策有关条款的请示的批复	(353)
(1995 年 8 月 11 日)	
国家土地管理局地籍管理司关于对有关土地权属争议处理决定行文问题请示的批复	(353)
(1995 年 9 月 19 日)	
国家土地管理局对浙江省土地管理局有关确权问题请示的批复	(354)
(1995 年 10 月 25 日)	
国家土地管理局对陕西省土地管理局关于河滩地确权问题的请示的批复	(354)
(1995 年 10 月 31 日)	
国家土地管理局对浙江省土地管理局关于土地确权登记中有关问题的请示的批复	(355)
(1995 年 11 月 9 日)	
对错发土地使用证如何更正问题的答复	(356)
(1996 年 1 月 15 日)	
国家土地管理局关于土地权属问题的批复	(356)
(1996 年 3 月 6 日)	
国家土地管理局对广东省国土厅关于确权有关规定是否适用确认林地所有权和使用权问题请示的批复	(357)
(1996 年 3 月 7 日)	
国家土地管理局关于确认通辽车站铁路用地图纸法律效力的函	(357)
(1996 年 4 月 17 日)	
国家土地管理局对中条山有色金属公司蓖子沟矿采矿崩落区土地权属问题意见的函	(358)
(1996 年 5 月 23 日)	
对天津市土地管理局关于坟地及公用房屋用地登记问题的请示的批复	(358)
(1996 年 9 月 17 日)	
国家土地管理局对河南省土地管理局关于洛阳市土地权属问题的请示的批复	(359)

10 土地矿产争议典型案例与处理依据(第一辑)

- (1996年9月23日)
- 对陕西省土地管理局关于西安市香米园穆斯林坟地权属问题的请示的批复 (359)
- (1996年10月9日)
- 国家土地管理局对辽宁省土地管理局关于土地权属问题的请示的批复 (360)
- (1996年11月14日)
- 国家土地管理局对安徽省土地管理局有关土地权属问题的批复 (360)
- (1996年11月28日)
- 国家土地管理局对浙江省关于注销土地登记进行公告的请示的批复 (361)
- (1996年12月26日)
- 国家土地管理局对广西壮族自治区土地管理局有关土地权属问题的批复 (361)
- (1997年3月4日)
- 国家土地管理局对山东省土地管理局有关黄河滩地权属问题的复函 (362)
- (1997年5月21日)
- 国家土地管理局对河南省土地管理局有关库区消落地行使管理权问题的批复 (362)
- (1997年7月3日)
- 国家土地管理局对浙江省土地管理局关于土地登记中有关问题的请示的批复 (363)
- (1997年8月11日)
- 国家土地管理局对最高人民法院法经(1997)18号函的复函 (363)
- (1997年8月18日)
- 国土资源部办公厅对九届全国人大一次会议第177-1号议案的答复 (364)
- (1998年5月27日)
- 国土资源部关于对收回被司法机关查封国有土地使用权问题的批复 (365)