

海南省土地权属确定与争议处理条例

(2008年7月31日海南省第四届人民代表大会常务委员会
第四次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为依法确定土地权属，处理土地权属争议，维护土地权利人的合法权益，根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国物权法》和《中华人民共和国土地管理法》及有关法律、法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本条例所称土地权属是指土地所有权和土地使用权归属。土地权属争议是指土地所有权或者使用权归属争议。

第三条 土地所有权和使用权由县级以上人民政府确定，土地行政主管部门具体承办。

土地权属争议由各级人民政府及其部门按照职责分工处理。

第四条 确定土地权属和调查处理土地权属争议工作，应当坚持公平、公正和公开原则，以法律、法规和规章为依据，尊重历史和现实，实事求是，有利于社会稳定和经济发展。

第二章 土地权属

第五条 下列土地属于全民所有即国家所有：

(一) 城市市区的土地；

(二) 农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；

(三) 依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；

(四) 江河、湖泊和海洋冲刷、淤积形成的土地和填海项目竣工后形成的土地；

(五) 因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地；

(六) 经县级以上人民政府批准，农村集体经济组织人员和土地都已经实际并入国有农、林、牧、茶、渔、盐场（以下统称国有农场）后，原属该农村集体经济组织农民集体所有的土地；

(七) 政府和军队接收的敌伪地产；

(八) 经人民政府批准征用、划拨的军事用地；

(九) 1962年9月27日《农村人民公社工作条例修正案》(以下简称《六十条》)公布前，国家机关、国有企事业单位、社会团体、部队、城市集体所有制单位和集体所有制的华侨农场使用的原农民集体所有的土地(含合作化之前的个人土地)，迄今没有退给农民集体的；

(十) 《六十条》公布时起至1982年5月14日《国家建设征

用土地条例》(以下简称《征用土地条例》)实施以前,国家机关、国有企事业单位、社会团体、部队和城市集体所有制单位使用的有下列情形之一的原农民集体所有的土地:

1. 签订过土地转移等有关协议的土地;
2. 经县级以上人民政府批准使用的土地;
3. 进行过补偿或劳动力安置的土地;
4. 接受农民集体馈赠的土地;

(十一) 法律、法规规定的其他属于国家所有的土地。

第六条 土地改革时分给农民并颁发了土地所有证的土地,《六十条》实施时确定为集体所有的土地,以及《六十条》实施前农村集体经济组织一直使用至申请确权时或者土地权属争议发生时的土地,属于农村集体经济组织的农民集体所有。但依照法律、法规属于国家所有的除外。

根据《六十条》确定的农民集体土地所有权,由于下列原因发生变更的,按变更后的现状确定集体土地所有权:

(一) 因村、队、社合并或分割等管理体制的变化引起土地所有权变更的;

(二) 因土地开发、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;

(三) 因农田基本建设和行政区划变动等原因重新划定土地所有权界线的。

村农民集体所有的土地,除有证据证明属于国家或者其他农

民集体所有的以外，按目前该村农民集体实际使用的土地确定所有权。

第七条 一个农村集体经济组织连续使用其他农村集体经济组织的集体土地至确权时或者争议发生时已满 20 年的，应当确定土地所有权归现使用者所有；连续使用不满 20 年或者虽满 20 年但在此期间原所有者以书面形式向现使用者或者有关部门提出归还要求的，土地所有权仍属原所有者。

一个农村集体经济组织连续使用其他农村集体经济组织曾使用的土地至确权时或者争议发生时不满 20 年的，土地权属争议各方均不能提交充分证据证明其土地归属的，由县级以上人民政府按以下情形确定所有权归属：

（一）申请土地确权前没有争议的，土地所有权确定给正在使用的农村集体经济组织的农民集体所有；

（二）申请土地确权前已经发生争议的，根据争议各方使用争议地的使用现状、使用时间长短、生产活动习惯、人口数量、人均拥有的土地数量、距离远近等具体情况，确定各方土地所有权。

第八条 原由乡（镇）农场使用的土地，至今仍由其使用或者现由乡镇人民政府代管的，属乡（镇）农民集体所有。

对乡（镇）农场闲置、撂荒的土地，原属村集体经济组织农民集体所有，且原村集体经济组织耕种至申请土地确权时无争议的，确定该村农民集体所有。

第九条 《六十条》公布后至1982年5月14日《征用土地条例》发布以前，国有农场和周边农村集体经济组织相互越界使用至今的土地，现由国有农场使用的，土地使用权确定给国有农场；现由周边农村集体经济组织使用的，土地所有权确定给农村集体经济组织农民集体所有。

对国有农场已经依法确权发证的土地，现使用者没有合法使用依据的，应当退还给国有农场，也可以经双方协商，采取承包、租赁或股份合作的方式，明确使用期限，继续使用土地。

第十条 原农村集体经济组织中部分成员和土地并入国有农场，未并入场的原农村集体经济组织的土地，属于未并入场农民目前所在的农村集体经济组织的农民集体所有。

第十一条 经省人民政府批准，农村集体经济组织并入国有农场后又退出的，土地所有权或者使用权的确定，由市县人民政府根据有关法律、法规和本条例规定商有关单位提出方案，报省人民政府批准。

第十二条 并入国有农场的原农村集体经济组织的成员在并场前已经在并入国有农场的原农民集体所有的土地范围内修建房屋占用的土地，依法确定国有划拨土地使用权。

第十三条 1982年2月13日《村镇建房用地管理条例》（以下简称《村镇条例》）实施以前，个人在村镇范围内用于建房连续使用至申请土地确权时的国有土地，对该使用者确定国有划拨土地使用权。

第十四条 《征用土地条例》实施以前，单位和个人连续使用至申请土地确权或者土地权属发生争议时的国有土地，对该使用者确定国有划拨土地使用权。

第十五条 《征用土地条例》实施以后至1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）实施前，单位和个人使用国有土地，用于农、林、牧、渔业生产，且连续使用至申请确权时的土地，依法确定该使用者国有土地使用权，由使用者与有关部门依法签订书面合同。

第十六条 县级以上人民政府重复划拨的土地，已经使用的，按照目前的使用情况确定土地使用权；还未使用的，按照最后一次决定确定土地使用权。

县级以上人民政府对土地权属归属作出过多次处理的土地，由同级人民政府作出的，按照最后一次的决定确定土地使用权；由不同级人民政府作出的，按照上一级人民政府最后一次决定确定土地使用权。

第十七条 农民集体兴办的农、林、牧、茶、渔、盐场等企事业单位使用本集体经济组织的土地从事农业生产的，依法确定该单位的集体土地使用权。

本集体经济组织之外的单位或者个人以出让方式取得集体土地进行农业开发的，按照其与农村集体经济组织的农民集体土地使用权出让合同和人民政府依法批准的用地文件，确定其集体土地使用权。

第十八条 《村镇条例》实施之前，乡镇、村企事业单位连续使用农民集体所有的土地用于非农业建设至申请土地确权时或者土地权属争议发生时的，集体土地建设用地使用权确定给乡镇、村企事业单位。

《村镇条例》实施之后，乡镇、村企事业单位擅自使用的集体土地，经依法处理后，乡镇、村企事业单位继续使用的，确定集体土地使用权。

第十九条 《村镇条例》实施之前农村集体经济组织成员建房占用的宅基地，超过当地政府规定的面积，在《村镇条例》实施之后未经拆迁、改建、翻建的，可以按现有实际使用面积确定集体土地建设用地使用权。

《村镇条例》实施之后农村集体经济组织成员依法批准使用的农村宅基地，可以按照批准文件确定其集体土地建设用地使用权。

第二十条 《村镇条例》实施之后至1999年9月24日《海南经济特区土地管理条例》修订实施之前，农村集体经济组织成员没有批准文件，或者虽有批准文件但超面积连续使用农村宅基地至土地确权时的，按照确权时本省规定的面积限额确定其宅基地使用权；超过本省规定面积部分不予以登记发证，但应当在土地登记卡和土地证书内注明；分户建房或者重新建设时，按照当地政府规定的面积标准重新确定使用权，其超过部分退还农村集体经济组织。

对前款规定超面积使用宅基地的农村集体经济组织成员，其未将超面积使用的土地退还农村集体经济组织之前，农村集体经济组织可以参照所在市、县、自治县确权时该区域的征地补偿标准向土地使用者收取超面积部分的集体土地使用费。

第二十一条 1999年9月24日《海南经济特区土地管理条例》修订实施之后，农村集体经济组织成员未经依法批准使用的宅基地，应当按照国家和本省有关规定进行处理。符合使用宅基地条件的，可以由其继续使用，确定其集体建设用地使用权；不符合使用条件的，由农村集体经济组织参照所在市、县、自治县确权时该区域的征地补偿标准收取集体土地使用费。

第二十二条 符合分户建房规定而尚未分户的农村集体经济组织成员，确定土地权属时，其现有的宅基地没有超过分户后建房用地合计面积标准的，可以按照现有宅基地面积确定集体建设用地使用权。

第二十三条 非农业户口居民原有或者合法继承的农村房屋，房屋产权没有变化的，可以依法确定其房屋宅基地的集体建设用地使用权。房屋拆除后不再批准重建的，土地使用权由农村集体经济组织收回。

第二十四条 农村集体经济组织成员接受转让、购买房屋取得的宅基地，与原有宅基地合计面积超过当地政府规定标准，按照有关规定处理后允许继续使用的，可以确定其集体建设用地使用权。继承房屋取得的宅基地，可以确定集体建设用地使

用权。

第二十五条 归侨、华侨要求在土地改革时县级以上人民政府确定给其使用的农村祖屋宅基地或者庭院地建房的，由县级以上人民政府根据城乡建设总体规划和农村建房用地标准确定其集体建设用地使用权。建设用地已被占用，无法退回，归侨、华侨申请另外安排用地的，农村集体经济组织应当优先予以安排。

第三章 土地权属的确定

第二十六条 下列证据材料经查证属实后，可以作为确定土地权属的依据：

- (一) 人民政府依法颁发的确定土地权属的凭证；
- (二) 人民政府或者主管部门依法批准征收、征用、划拨、出让土地或者以其他方式批准使用土地的文件；
- (三) 县级以上人民政府及有关部门关于组建、合并、分立国有农场的批准文件；
- (四) 国有农场与周边农村集体经济组织签订的用地协议书；
- (五) 土地权属争议双方当事人依法达成的书面协议；
- (六) 人民政府和有关部门、司法机关、仲裁机构处理权属争议的调解书、处理决定书、判决书、裁决书等文书或者附图；
- (七) 地形图、航片、影像资料及其他有关证明文件；
- (八) 法律、法规规定的其他证据。

对土地权属争议一方或者双方均无法提供前款规定的书面证据的，应当以查明的争议土地的历史使用情况和现状，根据有关法律、法规和本条例规定，作为确定土地权属的依据。

第二十七条 任何单位和个人不得以“祖宗地”为由要求确认土地权属。

第二十八条 土地所有权或者使用权证明文件上的四至界线与实地一致，但实际面积与批准面积不一致的，按照实地四至范围计算土地面积，确定土地所有权或者使用权界线；四至界线不清楚，但面积准确的，以面积数量和实际情况，确定土地权属界线。

第二十九条 因土地协议书与批准附图不符而发生的争议，协议书上四至界线清楚的，以协议书为依据确定土地权属界线；协议书上四至界线不清楚，但附图已标明的，以附图为主，参考协议书确定土地权属界线；协议书和附图均不清楚的，可以根据实际情况，通过协商确定土地权属界线；协商不成的，由县级以上人民政府根据实际情况确定土地权属界线。

第三十条 土地行政主管部门在确定土地权属时应当查验有关权属证明和其他有关材料。

对未颁发过权属证书的土地进行确权时，土地行政主管部门应当实地核定土地权属界线。

土地行政主管部门进行实地核定土地权属界线时，应当在 7 个工作日内，将核定界线通知书送达申请人和相邻人。核定界线

通知书应当载明主持核定的机构和人员，拟核定的土地、位置、时间、地点和参加的人员等有关事项。

申请人和相邻人应当按照要求到场参与指界；因故不能到场的，可以委托代理人到场参与指界，并出具授权委托书；委托书应当载明委托的事项、权限和时间等内容；申请人无正当理由不到场指界的，中止指界。

部分相邻人无正当理由不到场指界的，可以按照到场的相邻人和申请人指定的界线核定土地权属界线；全部相邻人无正当理由不到场指界的，由调查人员按照申请人指定的界线和土地使用现状、用地习惯等核定土地权属界线。

主持核定的人员应当有 2 人以上。核定事项完成后，参与核定的人员应当在现场对核定结果签名和签署日期。对不签名的参与人，主持核定人员应当在核定结果上注明。

第三十一条 在调查土地权属界线时，申请人、相邻人或其委托代理人可以带 1 至 2 名熟悉土地权属界线的人员协助指界。

第三十二条 核定事项完成后，土地行政主管部门应当在 5 个工作日内将其核定土地权属界线的核定书，送达申请人和相邻人或者其委托代理人，申请人和相邻人无异议的，应当在 3 个工作日内在核定书上签字盖章送回；有异议的，可以自收到核定书送达书面通知之日起 15 个工作日内，向土地行政主管部门申请重新核定土地权属界线。申请重新核定的申请书，应当载明申请重新核定的事项、事实、理由和证据等。

土地行政主管部门应当自收到申请人和相邻人提出的重新核定土地权属界线的申请之日起5个工作日内，作出是否重新组织实地核定土地权属界线的决定，送达申请人和相邻人；对决定不予重新核定的，应当说明理由。

申请人和相邻人对土地行政主管部门最终的土地权属界线核定书仍提出异议的，终止土地权属登记程序。申请人和相邻人可以依法向有关部门申请调查处理土地权属争议。

申请人和相邻人或者其委托代理人无正当理由不签字盖章又未提出书面异议的，视为无异议。

第三十三条 土地权属界线核定后，符合登记要求的，土地行政主管部门应当在登记申请人所在地和土地所在地的乡镇人民政府办公场所张贴公告，并告知乡镇人民政府予以确认，公告时间不得少于十五天。公告地登记部门应当将公告同时在市、县、自治县人民政府指定的媒体或者政府门户网站上刊登。

公告应当包括下列内容：

- （一）登记申请人的名称、地址；
- （二）拟准予登记的土地权属性质、面积、核定的权属界线、四至；
- （三）他人提出异议的期限、方式、事实、理由和证据；
- （四）受理异议的机关；
- （五）其他事项。

第三十四条 申请人、相邻人或者利害关系人对公告内容有异

议的，应当在公告期间届满前，书面向土地行政主管部门提出土地权属争议处理异议申请，提供具体的处理请求和有关证据材料；没有书面提出土地权属争议处理申请的，视为无异议。

土地行政主管部门自收到异议申请书之日起5个工作日内，作出是否受理异议申请的决定，并书面通知异议人；对决定不予受理的，应当说明理由。

对符合本条例规定，但是不属于本机关受理的土地权属争议申请，应当告知申请人向有权机关提出。

有权机关受理异议申请后，应当依法予以处理。

公告期满，申请人、相邻人或者利害关系人对公告内容没有提出异议或者异议不成立的，土地行政主管部门应当依法办理登记。

第四章 土地权属争议调查处理

第三十五条 省人民政府负责调查处理下列土地权属争议案件：

- （一）跨市、县、自治县的土地权属争议案件；
- （二）争议一方为中央国家机关或者其直属单位，且涉及土地面积较大的争议案件；
- （三）争议一方为军队，且涉及土地面积较大的争议案件；
- （四）省内有较大影响的土地权属争议案件。

市、县、自治县人民政府负责调查处理本辖区内的下列土地权属争议案件：

- (一) 跨乡镇的土地权属争议案件；
- (二) 单位之间的土地权属争议案件；
- (三) 农垦企事业单位与个人之间的土地权属争议案件。

乡镇人民政府负责受理和调查处理本辖区内的下列土地权属争议案件：

- (一) 个人之间的土地权属争议案件；
- (二) 个人与单位（不含农垦企事业单位）之间土地权属争议案件。

乡镇人民政府可以受理本行政区域内的农村集体经济组织之间的土地权属争议案件，进行调查、调解，提出处理意见，报上一级人民政府做出处理决定。

省人民政府应当加强对市县人民政府调处土地权属争议案件工作的指导和协调，市县人民政府应当加强对乡镇人民政府调处土地权属争议案件工作的指导和协调。

第三十六条 县级以上人民政府应当指定其所属的一个部门（以下简称土地权属争议调处机构）具体承办土地权属争议调查处理工作。

第三十七条 当事人申请调查处理土地权属争议，应当向有管辖权的乡镇人民政府和土地权属争议调处机构提交书面申请书和争议案件的有关权属来源证明文件等材料，并按照被申请人数量提

交副本。

申请书应当载明以下事项：

(一) 申请人和被申请人的姓名或者名称、地址、邮政编码、法定代表人姓名和职务；

(二) 请求的事项、事实、理由和相关证据；

(三) 争议土地的位置、面积和四至范围。

第三十八条 申请调查处理土地权属争议符合下列条件的，乡镇人民政府和土地权属争议调处机构应当受理：

(一) 申请人与争议的土地有直接利害关系；

(二) 有明确的对方当事人；

(三) 有明确的请求处理对象、具体的处理请求和事实根据。

第三十九条 申请调查处理土地权属争议具有下列情形之一的，乡镇人民政府和土地权属争议调处机构不予受理：

(一) 当事人经协商一致，签订的土地权属调解协议生效后一方又反悔的；

(二) 土地权属争议经人民政府调解并作出生效调解书，一方反悔的；

(三) 人民政府对土地权属争议作出处理决定后，申请人不在规定期限内申请行政复议或者提起行政诉讼，且无新证据的；

(四) 国家法律、法规、规章规定不予受理的其他情形。

第四十条 下列案件不作为土地权属争议案件受理：

(一) 一方已取得土地权属证书，另一方侵占其土地的案件；

- (二) 行政区域边界争议案件;
- (三) 土地违法案件;
- (四) 农村土地承包经营权争议案件;
- (五) 法律、法规、规章规定的其他不作为土地权属争议的案件。

第四十一条 乡镇人民政府和土地权属争议调处机构应当自收到土地权属争议调查处理申请书之日起 7 个工作日内进行审查; 决定受理的, 将申请书副本送达被申请人; 决定不予受理的, 应当说明理由并送达申请人。

被申请人应当自接到申请书副本之日起 30 日内提交答辩书和有关证据材料。逾期不提交答辩书和有关证据材料的, 不影响案件的处理。

乡镇人民政府和土地权属争议调处机构对不属于其受理范围或者不符合受理条件的土地权属争议申请, 应当书面告知申请人。

承办人与争议案件有利害关系的, 应当申请回避; 当事人认为承办人与争议案件有利害关系的, 有权请求该承办人回避。承办人是否回避, 由受理案件的乡镇人民政府或土地权属争议调处机构决定。

第四十二条 乡镇人民政府和土地权属争议调处机构对受理的土地权属争议案件, 应当在规定的时间内要求争议各方提交相关的证据, 必要时, 可以依照职权收集和调取相关的证据。对证据应当组织当事人进行公开听证, 听取各方的陈述、辩解和意见。

对土地权属争议，乡镇人民政府和土地权属争议调处机构应当先行调解，当事人也可以自行协商。调解或者自行协商达成调解协议的，应当制作调解书。

调解书应当载明以下内容：

- （一）当事人的姓名或者名称、法定代表人姓名、职务；
- （二）争议的主要事实；
- （三）协议内容及其他有关事项。

调解书经双方当事人签名或者盖章，由承办人署名并加盖乡镇人民政府或者土地权属争议调处机构的印章后生效。

第四十三条 土地权属争议经调解达不成协议的，乡镇人民政府应当自受理土地权属争议之日起6个月内提出调查处理意见或者作出处理决定；土地权属争议调处机构应当自受理土地权属争议之日起6个月内提出调查处理意见，报同级人民政府作出争议处理决定书。

在规定时间内不能提出调查处理意见或者作出处理决定的，经乡镇人民政府或者土地权属争议调处机构的主要负责人批准，可以适当延长，但延长时间最长不得超过6个月。

第四十四条 土地权属争议处理生效的调解书和各级人民政府依法作出的决定书是土地登记的依据。

第四十五条 县级以上人民政府按照土地权属争议处理决定或者生效判决书、裁决书和调解书向有关权益人办理登记发证的，登记部门可以不按照本条例第三十三条之规定公告。但应当将发

证的土地的所有权和使用权人及土地四至等内容在当地政府指定的媒体或者政府门户网站上公布。

按照前款规定公布的土地登记发证情况法定期满后视为送达相邻人和利害关系人。

第四十六条 在土地确权和登记发证、土地权属争议调查处理过程中，当事人及其委托代理人不得毁灭、伪造或者隐匿证据，不得以暴力、胁迫、贿赂等方法阻挠证人作证或者指使他人作伪证。证人不得作伪证。

第四十七条 在土地所有权和使用权争议未解决之前，争议的任何一方除继续进行正常的生产、生活活动外，不得有改变土地利用现状的下列行为：

- （一）砍伐、损毁争议土地上的作物、建筑物或者构筑物的；
- （二）在争议土地上套种、抢种、圈占或者采取其他方式损毁作物侵占土地的；
- （三）越界耕作、扩大耕作面积和范围、改变耕作方式或者将短期作物改种长期作物的；
- （四）将农用地改为建设用地的；
- （五）在争议土地上更新种植长期作物或者重新种植新的长期作物的；
- （六）新建、改建、扩建建筑物或者构筑物的；
- （七）法律、法规、规章禁止的其他改变土地利用现状的行为。

第四十八条 土地权属争议调查处理时，勘测土地界线需要依法缴纳费用的，由申请人承担。

第五章 法律责任

第四十九条 违反本条例第四十六条规定的，由公安机关依据《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十条 违反本条例第四十七条规定的，由乡镇或者县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，对拒不改正的，可以强制清除其新种的林木、农作物或新建的附着物。对违反《中华人民共和国治安管理处罚法》规定的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。一方改变土地使用现状，给另一方造成经济损失的，应当依法承担赔偿责任。

第五十一条 土地权属争议处理决定生效后，依法不享有争议土地所有权和使用权的一方当事人应当按期退出土地；逾期不退出的，由县级以上土地行政主管部门责令改正或者向人民法院申请强制执行。

第五十二条 国家工作人员在土地确权、登记发证或者调处土地权属争议过程中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿、敲诈勒索的，视情节轻重，由其所在单位或者监察机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附则

第五十三条 林地使用权、所有权的确定和权属争议调查处理，依照有关法律、法规的规定执行；法律、法规没有规定，本条例有规定的，可以参照本条例的规定执行。

第五十四条 本条例具体应用中的问题由省人民政府负责解释。

第五十五条 本条例自 2008 年 11 月 1 日起施行。