

房地产法律实务系列教材

土地管理法律实务

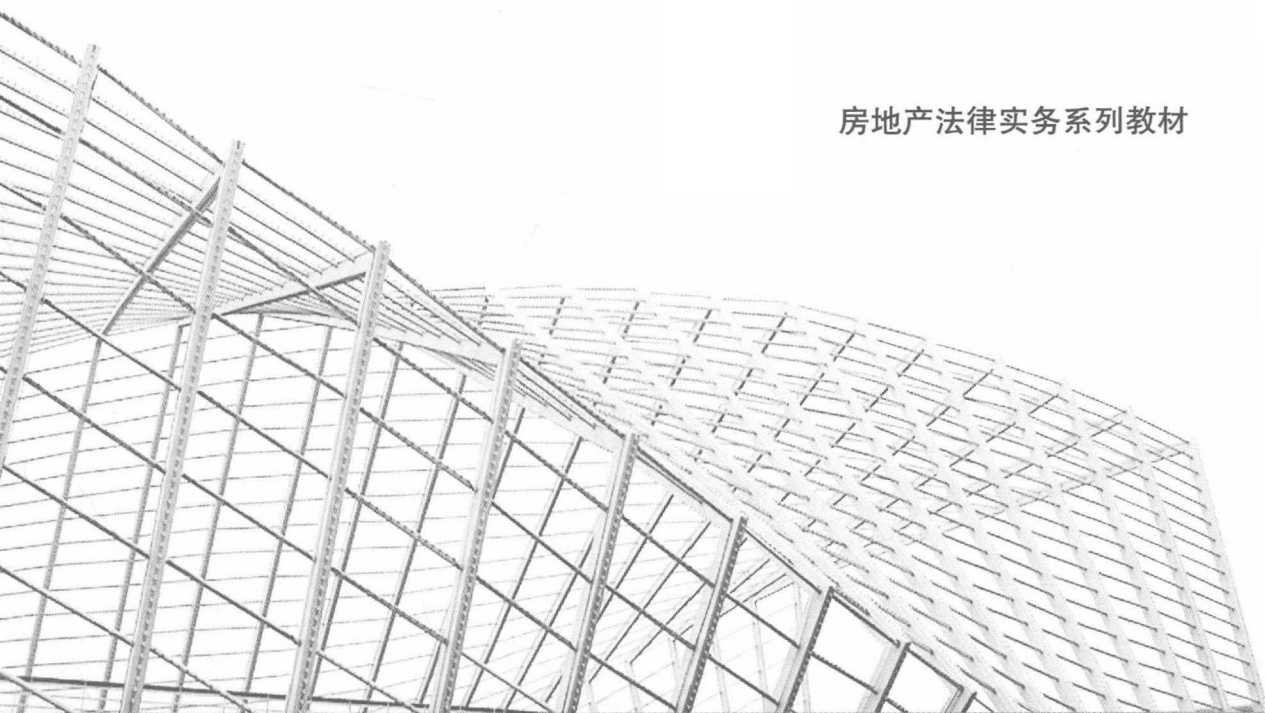
主编 张威



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

房地产法律实务系列教材



土地管理法律实务

主编 张威



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地管理法律实务/张威主编. —武汉:武汉大学出版社,2015.11
房地产法律实务系列教材
ISBN 978-7-307-16920-3

I. 土… II. 张… III. 土地管理法—中国—教材 IV. D922.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 227537 号

责任编辑:胡 荣 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北民政印刷厂

开本:787×1092 1/16 印张:8.75 字数:203千字 插页:1

版次:2015年11月第1版 2015年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-16920-3 定价:22.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

诺贝尔经济学奖获得者、世界银行前副行长斯蒂格利茨说：“中国的城市化与美国的高科技发展将是影响 21 世纪人类社会发展的两件事。中国的城市化将是区域经济增长的火车头，将会产生最重要的经济效益。同时，城市化也将是中国在新世纪里面临的第一大挑战。”城镇化是一个国家和一个地区现代化发展的必然趋势，党的十六大提出：“要逐步提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。”

中国是一个人口规模巨大、疆域辽阔且区域差异显著的发展中大国，目前城镇化正进入一个快速发展的时期。联合国《城市的繁荣 2012/2013》中预测，到 2030 年，最保守估计将有 2.5 亿人进城，中性估计会有 2.7 亿人进城，乐观估计会有 3 亿人进城。城镇化将带来一系列的变化，如城镇消费群体扩大、结构升级、潜力释放，在旧城改造、新城开发过程中城市基础设施、公共服务设施等领域会产生巨大的投资需求，在这个发展过程中房地产业始终具有举足轻重的作用。故如何建立一套完善的法律体系，以法律手段规制房地产业，保证其健康、稳定、持续地发展便具有重要的研究价值。

房地产业涉及的领域十分广阔，在开发建设过程中涉及土地征收、旧城改造、老房拆迁、工程招投标、工程施工、工程验收，在房产开发后还涉及房产转让、物业管理等多方面内容。在房地产业发展的过程中涉及多方利益主体的关系协调，既有政府与房地产业的投资者之间的利益协调，又有房地产建设单位与设计单位、施工单位、房地产业主之间的利益协调。目前我国对房地产行业的法律规制并不完善，房地产行业的市场并不成熟，还存在许多急待解决的问题，在房地产开发建设以及房产转让、物业管理等过程中容易发生纠纷，需要培养专业的房地产法律实务工作者。

人才的培养必须立足于课堂教学，而课堂教学质量的高低又在很大程度上取决于教材。目前，出版的大多数房地产方面的教学，是以知识点之间的逻辑体系来进行编排，难以使学识顺利转化为操作能力。而本系列教材是武汉工商学院按照“知识+技术+能力+素质”的要求，培养适应社会发展需要，系统掌握本专业基础知识和必备技能，具有创新与创业意识和能力的高素质应用型人才的定位，以房地产开发业务流程为依据编排的课程体系，使学生所学知识 with 房地产业每个流程环节建立起对应关系。

本丛书由四本书组成，分别是《土地开发管理法律实务》、《房地产交易法律实务》、《建设工程法律实务》、《物业管理法律实务》，涵盖了房地产行业从土地征收、房屋拆迁、房产建设、房产交易以及物业管理的全过程，内容全面充实，且该书在编写过程中，始终要求能反映目前最新的法律法规及政策的要求，强调其实务性与实用性，并具有可操作性。

本书的适用对象是法学专业的本科生，但同时由于该套书涉及房地产行业的相关法律实务，因此亦可作为房地产行业以及相关单位法务部门的参考读物。

鉴于时间仓促，编者能力所限，该套教材并非十分精致与完美，还存在很多需要完善的地方。但是我相信他们会做得更好，因为在研究房地产行业法律实务的过程中，探索与思考的脚步永远不会停止。

吴天明

2015年5月1日

前 言

如管子所言：“地者，万物之本原，诸生之根菀也。”在我国漫长的文明史中，农业文化占据了重要的篇章，农民对于土地的依恋之情根深蒂固。在相当长的一段时间内，农业人口仍将占我国总人口较大比例，农产品生产依旧是社会安定的头等大事，同时随着工商业的发展对建设用地的需要也在不断加大，因此如何通过法律规制手段协调好各方对土地资源需求的矛盾十分重要。基于此，培养能够处理房地产开发相关法律事务的法学人才，便成为高等院校的责任。

武汉工商学院文法学院法学系从2011年开始至今开设了房地产法律实务方向课程，该组方向课程是根据房地产开发的基本流程进行设计，至今已经设计出四门课程，分别是土地管理法律实务、建筑工程法律实务、房地产交易法律实务和物业管理法律实务。本书是该组课程系列教材之一。该教材吸收了多位理论界专家学者和实务界人士的研究成果，对房地产开发中涉及土地管理的主要法律、法规和行政规章进行了系统化的梳理。本教材的定位是为培养应用型法学人才提供授课资源，因此特别突出了实务操作技能，淡化了理论阐述。本教材共九章，分别是第一章我国土地制度的基本构架；第二章土地开发利用的保护性管理制度；第三章国有土地使用权的出让与划拨；第四章土地的征收与安置、补偿；第五章城市房屋征收与补偿、安置；第六章建设用地规划许可证的核发；第七章建设用地使用权证书的核发；第八章农村土地承包经营权问题；第九章土地纠纷的行政复议与诉讼问题。本教材虽为本科教学所作，但由于其实务性较强，也适用于司法人员、律师、法律工作者和其他对土地管理法律事项抱有感兴趣的读者。

囿于编写人员的时间和学识，无法将房地产开发中涉及土地管理的所有法律问题都一一囊括。仅以此教材抛砖引玉，望诸位读者批评指正，以便编者能进一步深入研究，以期不断完善。

目 录

第一章 我国土地制度的基本构架	1
第一节 我国土地制度的一般理论	1
一、土地在不同层面的概念	1
二、土地的功能	2
三、土地制度的概念及功能	2
四、我国土地产权状况的形成历史	3
第二节 我国土地所有权的二元结构关系	6
一、国有土地的范围	6
二、农村集体土地所有土地的范围	7
三、国有土地和集体土地的权利代表主体	7
第三节 我国对土地开发利用的基本原则	7
一、维护土地的社会主义公有制原则	7
二、合理开发利用土地的原则	8
三、切实保护耕地的原则	8
四、实行土地用途管制的原则	9
五、土地有偿使用的原则	9
六、土地统一管理的原则	9
七、正确处理中央与地方、土地所有者与土地使用者之间利益分配关系的 原则	10
第二章 土地开发利用的保护性管理制度	11
第一节 土地用途的主要分类	11
一、农业用地	11
二、建设用地	11
三、未利用地	12
第二节 农业用地的保护性管理制度	12
一、耕地面积总量保持管理制度	12
二、农用地转用建设用地相关审批制度	13
三、部分地方对耕地保护措施改革的有益创新——以重庆“地票”制度 为例	14
第三节 国有建设用地供给的控制措施	15

一、土地利用总体规划制度	15
二、总体规划的编制原则	15
三、土地利用总体规划的周期以及年度计划管理	16
第四节 土地储备管理制度	16
一、土地储备的概念	16
二、土地储备的主要作用	16
三、负责进行土地储备的机构及职责	17
四、纳入土地储备范围的对象	17
五、对纳入储备的土地的前期开发与利用规则	17
第五节 关于闲置土地的处置办法	17
一、闲置土地的确定依据	18
二、对闲置土地的处置措施	18
三、强制收回闲置土地使用权的规定	19
 第三章 国有土地使用权的出让与划拨	23
第一节 国有土地使用权出让概述	23
一、国有土地使用权出让的含义	23
二、国有土地使用权出让的特点	23
第二节 国有土地使用权的出让对象与主体	24
一、国有土地使用权出让的客体	24
二、国有土地使用权的出让人	24
三、国有土地使用权的受让主体	25
第三节 国有土地使用权的出让方式与程序	25
一、国有土地使用权出让的主要方式	25
二、各种取得方式的主要程序	30
第四节 国有建设用地使用权的划拨	32
一、国有建设用地使用权划拨的概念及特点	32
二、可采用划拨形式取得土地使用权的开发项目	33
三、划拨建设用地使用权的申请	33
 第四章 土地的征收与安置、补偿	43
第一节 土地征收概述	43
一、土地征收的概念和特征	43
二、土地征收与征用的区别	44
三、土地征收制度产生的原因	45
四、我国土地征收制度的发展历程	45
第二节 土地征收的事由	46
第三节 现行土地征收的基本程序和补偿标准	47

一、土地征收的基本程序	47
二、土地征收补偿的标准	49
第四节 土地征收后的法律效果	50
一、土地权属的变更	50
二、安置与补偿	50
第五节 国家大中型水利水电工程建设过程中的征地问题	50
一、大中型水利水电工程中征地采用的基本原则	51
二、移民安置规划	52
三、被征地移民补偿方式	55
第六节 当下土地征收中存在的主要问题	55
一、土地征收的性质未明确区分，范围泛化	56
二、地方政府规避国家法律，变相征收土地	56
三、被征地农民缺乏应有的异议权、决定权以及司法救济权	56
四、土地征收补偿不足以对失地农民提供基本的生活保障	56
五、土地征收的补偿安置费分配不规范，纠纷的司法解决乏力	57
第五章 城市房屋征收与补偿、安置	66
第一节 城市房屋征收概述	66
一、城市房屋征收的含义和特征	66
二、城市房屋征收产生的原因	67
三、城市房屋征收法律制度的历史沿革	67
第二节 城市房屋征收的条件	68
第三节 城市房屋征收的法律关系主体	68
一、房屋征收主体	69
二、被征收主体	69
第四节 房屋征收的决定程序	69
一、拟定征收补偿方案	69
二、公开征询意见	70
三、未登记建筑调查	70
四、进行社会稳定风险评估	70
五、征收补偿费用准备	70
六、作出征收决定并公告	70
第五节 房屋征收的实施和补偿程序	71
一、调查登记	71
二、停办相关手续	71
三、签订补偿协议	71
四、达不成协议或者所有人不明确的处理	72
第六节 房屋征收过程中的禁止性规定	72

一、禁止用地与建设主体参与房屋征收	72
二、禁止暴力强制征收	72
第七节 房屋征收过程中的争端解决	73
一、两个“复议和诉讼”的区别	73
二、强制执行的司法审判	73
第八节 “城中村改造”的相关法律问题	74
一、“城中村改造”的性质	74
二、“城中村改造”的模式	74
三、“城中村改造”的原因	74
四、“城中村改造”的基本程序——以广州市“城中村改造”程序为例	75
第六章 建设用地规划许可证的核发	82
第一节 建设用地规划许可证的核发	82
一、建设用地规划许可证的概念和作用	82
二、建设用地规划许可证的审批主管部门和适用情形	83
三、建设用地规划许可证的管理	83
第二节 核发或领取建设用地规划许可证的条件	85
一、以出让方式取得国有土地使用权的建设项目	85
二、以划拨方式取得建设用地使用权的建设项目	85
第三节 申请核发或领取建设用地规划许可证应提交的文件	85
一、以出让方式取得建设用地使用权的建设项目	85
二、以划拨方式取得建设用地使用权的建设项目	86
三、核发或领取建设用地规划许可证的程序——以重庆和南京核发程序为例	86
第四节 核发建设用地规划许可证的机关与办理时限	88
一、核发建设用地规划许可证的机关	88
二、建设用地规划许可证的时限	88
第七章 建设用地使用权证书的核发	92
第一节 建设用地使用权证书概述	92
第二节 建设用地使用权证书核发的主管部门及权限分工	93
一、建设用地使用权证书的主管部门	93
二、核发建设用地使用权证书管理权限分工	93
第三节 建设用地使用权证书核发的程序和应提交的材料	93
一、建设用地使用权证书核发的程序	93
二、申请核发建设用地使用权证书应提交的材料	94
第四节 建设用地使用权证书的变更和注销	95
一、建设用地使用权证书的变更	95
二、建设用地使用权证书的注销	95

第八章 农村土地承包经营权问题	98
第一节 农村土地承包经营权概述	98
一、农村土地承包经营权的产生及立法规定	98
二、土地承包经营权的法律特征	99
三、农村土地承包经营权的法律性质	100
四、农村土地承包经营权物权化的现实意义	102
第二节 土地承包经营权登记与权属认定	103
一、土地承包经营权的公式登记	103
二、土地承包经营权证与承包经营权的确认关系	104
第三节 农村集体家庭承包经营权纠纷的裁处规范	105
一、农村集体组织成员享有平等承包经营权	106
二、农村集体组织对集体土地享有优先承包权	106
三、发包方不得违法收回、调整承包土地	107
四、特殊群体的集体经济组织成员资格及其承包经营权认定	108
第四节 农村土地承包经营权的流转规范	108
一、农村土地承包经营权流转的发展历程	108
二、土地承包经营权流转的形式	109
三、土地承包经营权流转应遵循的法律原则	109
第九章 土地纠纷的行政复议与诉讼问题	115
第一节 土地行政复议	115
一、土地行政复议的概念和特征	115
二、土地行政复议制度范围和管辖	116
三、土地行政复议的程序	116
第二节 土地行政诉讼	117
一、土地行政诉讼的概念与特点	117
二、土地行政诉讼的基本原则	118
三、土地行政诉讼的范围	118
四、土地行政诉讼的管辖	118
五、土地行政诉讼程序	119
第三节 土地争议处理中的若干常用规范性文件	120
一、国土资源部《土地权属争议调查处理办法》	120
二、国土资源部《国土资源行政复议规定》	121
三、国土资源部《国土资源信访规定》	122
附录：主要土地政策与法律、法规、规章名称目录	126

第一章 我国土地制度的基本构架

【本章导读】

本章主要介绍了土地在法律意义上的界定、土地制度的基本功能、我国土地制度的发展历程以及现行的土地所有权二元结构。在此基础上简要介绍了我国对土地开发利用的原则、分类、管制措施等内容。本章的主要作用是为后面其他章节的学习奠定基础。

第一节 我国土地制度的一般理论

【问题引入】

2010年湖北省某县政府不按照土地利用总体规划征收辖区内某村集体土地，其中涉及总面积约为17公顷的湖泊和鱼塘，而耕地的补偿标准与鱼塘的补偿标准并不相同。鱼塘的承包人对此表示不满。

问题：

1. 湖泊与鱼塘是否属于法律意义上的土地？
2. 我国现行的土地所有权结构是怎样的？
3. 政府为什么必须先征收土地，然后才能进行房产建设开发？
4. 该事件中县政府征收耕地与鱼塘的做法是否存在不合法之处？

一、土地在不同层面的概念

（一）地质学意义上的土地

地球陆地表面具有一定范围的地段，包括垂直于它上下的生物圈的所有属性，是由近地表气候、地貌、表层地质、水文、土壤、动植物以及过去和现在人类活动的结果相互作用而形成的物质系统。

（二）法律意义上的土地

土地是指所有人的占有、使用、收益、处分权能所指向的标的物。法律意义上的土地是对自然科学意义上的土地，从客体对主体的价值满足角度进行界定。土地具有有用性、稀缺性和社会的有效需求等特点。土地资本是为使土地达到一定的使用标准而进行的开发投资，这种投资要转化为一定量的物化劳动和活劳动，其本身必然具有商品属性。法律意义上的土地财产一般具有以下特征：

- （1）属于一定的所有者或使用着；

- (2) 有明确的四至界定;
- (3) 可以依法转让;
- (4) 能给所有者和使用者带来一定的权益。

二、土地的功能

(一) 承载功能

土地以其物理特性,具有承载万物的功能,是人类生息繁衍、创造文明的场所和空间。

(二) 资源功能

土地由自然赋予的地标资源、植物资源、动物资源、水生资源以及矿产资源组成,是人类物质生产和精神生产、推进文明发展不可或缺的基础。

(三) 生产功能

土地在自然力的作用下,通过各种能量的相互作用产生新的变化,而不以人类的意志为转移。

(四) 财产功能

由于土地的自然文化属性及稀缺性、不可移动性、可控性、稳定性与增值性,土地成为资源性的资产。

三、土地制度的概念及功能

(一) 土地制度的含义

广义的土地制度是指与土地所有、使用、管理的经济制度相应的土地法权制度。狭义的土地制度是人们在一定社会制度里对土地利用所形成的土地关系的综合。

(二) 土地制度的功能

1. 保障功能

即土地制度可保障其调整土地关系的有关当事人对土地本身的决策权和经济利益得到实现。这主要是因为土地资源稀缺与国民对土地资源利用产生的收益的追求无止境的矛盾之下,生产效率的高低不仅取决于资源量的多寡,在更多的时候取决于制度安排的科学性。

2. 配置功能

即一国土地制度规定赋予一国政府以一定手段(包括行政管理、税收等)调控该国土地资源,进行有序配置和利用土地的活动。

3. 激励功能

即土地制度如何调动土地关系有关当事人的积极性,从而使土地权利人具有从事某种经济活动的内在推动力。这是土地制度功能的核心功能。良好的土地制度能够在土地产出率与土地投资收益率之间产生协调的关系,从而让土地关系当事人产生持久的投资、生产动力,而非基于外在的强制力仅产生短期的生产活动。

4. 约束功能

即土地制度安排对经济当事人的机会主义行为抑制的功能。经济当事人在归属、土地

占有、利用、收益与处分的若干场合，其机会主义行为总会以不同方式表达出来，这是由土地资源供给方式的规范性、土地经济当事人利益实现形式多样性和利益目标选择的冲突性所决定的。缺乏约束功能的土地制度会导致土地资源的极大浪费以及寻租现象的产生。

四、我国土地产权状况的形成历史

(一) 我国古代土地产权制度的历史概况

1. 奴隶制时代

在商代土地权利制度设置方面，出现了对商王土地最高所有形式的分赐赋税，受领土地的人没有所有权，只能耕种，承担上交赋税的义务，土地不能买卖。这是我国奴隶社会君主的土地最高所有权与受地者的租用经营权相分离的最初形式。

2. 封建制时代

从春秋战国时代开始，奴隶制“礼崩乐坏”并向封建制转变，随着铁器、牛耕等生产工具的推广，以及大型水利设施的出现，生产效率大大提高了。于是出现了较多拥有私田的奴隶主贵族。从汉唐至明清，形成了国家所有和私人所有同时并存的土地产权形态。

(二) 近代我国土地的权属状况（1921—1949年）

中国共产党在总结第一次国内革命战争惨败教训后，提出武装夺取政权，建立革命根据地，进行土地革命，开始了建立土地物权制度的初创工作。1928年12月的《井冈山土地法》、1929年4月的《兴国土地法》最先规定没收封建土地，平分给农民耕种，确立了政府的土地所有权和农民的占有、使用权。1931年11月的《中华苏维埃宪法大纲》第6条规定：“没收一切地主阶级土地，分配给雇农、贫农、中农。”解放战争时期，中央于1946年5月4日发布了《关于汉奸清算与土地问题的指示》，1947年9月制定了《中国土地法大纲》，进一步确定废除封建性及半封建性剥削的土地制度，规定“分配给人民的土地，由政府发给土地所有证，并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利”，确认了一般私人房屋的所有权，保护产权所有人的正当合法性经营。

(三) 新中国成立后土地制度的历史演进

1950年6月28日颁布了《中华人民共和国土地改革法》，其中第10条规定：“除本法规定收归国家所有者外，均由乡农民协会接收，统一地、公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫苦农民所有。”第30条规定：“土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”但以上法律仅适用于农村地区，甚至不包括大城市的近郊地区。对于城市则采取接管和没收帝国主义、官僚资本主义、国民党政府及反革命分子等占有的城市土地，无偿地把它变为国有土地的措施。对资本主义工商业、私营房地产公司和房地产业主拥有的城市地产，用赎买的办法将它们转变为国有财产。1982年通过法律程序，将城市其余尚未国有化的土地变为国家所有。

新中国刚成立的一段时间内，国家对城市土地曾实行有偿使用，无论是全民所有制用地单位，还是集体所有制用地单位，都必须向国家缴纳租金。但是，1954年以后，由于我国建立了高度集中统一的计划管理模式，国有企业在财政体制上实行了统收统支，所以，土地有偿使用制也相应地被取消。1954年2月24日，财政习字第15号文件明确规

定：“国营企业经市人民政府批准占用的土地，不论是拨给公产或出资购买，均应作为该企业的资产，不必再向政府缴纳租金或使用费；机关、部队、学校经政府批准占用的土地，亦不缴纳租金或使用费。”从此，全民所有制单位用地一律采取无偿划拨的方式。尽管集体用地单位和个人用地仍收取使用费，但因数额较低，基本上也是无偿的。直至改革开放以前，我国城市土地的使用基本上沿用这种单一的无偿划拨方式。

城市土地的无偿行政划拨是指由用地单位提出用地申请，经县级以上人民政府依法批准，在用地单位缴纳土地补偿费、劳动力安置费等费用之后，将该土地无偿交付其使用的行为。这一制度的特征如下：

(1) 划拨手段的行政性。土地的划拨首先必须经县级以上人民政府批准，再由同级土地管理部门负责实施。

(2) 使用的无限期性。以划拨方式取得的土地，除法律、法规另有规定外，没有使用期限。

(3) 土地使用的无偿性。使用划拨土地的单位既不用缴纳租金，也不承担税赋。

(4) 土地使用权的无流动性。土地经划拨使用后，土地的所有权与使用权发生分离，但土地使用权禁止买卖和流转，也就是说，禁止土地使用权的交易行为。

显而易见，直接造成城市土地划拨使用的一个观点就是，国有企事业单位的收支都是由国家统一管理的，是国家财政收支的一部分，在这种情况下，即使向其征收土地使用租金，也“并非真正增加国家收入”，反而会增加不必要的环节和手续。

从理论上讲，土地的无偿划拨使用，使得土地收益无法显化。土地收益尽管客观存在，但它被包含在企业的总收益中，并没有相对独立的表现形式。在计划经济条件下，国有企事业单位被看做是国家整个“大生产企业”中的一个部分或组成单位，没有独立的经济利益，其全部收支均由国家统一支配。土地的所有者是国家，企业对土地的开发利用投资也被列入国家的投资计划，属于国家投资计划的一部分，投资者也是国家，自然土地收益的享有者只能是国家。加上企业资产本身属于国有资产，企业的总收益属于国家，从产权方面看，并没有其他的产权主体，所以土地收益也就被包含在企业的总收益中，统归国家所有。

党的十一届三中全会以后，随着经济体制改革的不断深化，城市土地行政划拨使用制度的弊端日益暴露：

(1) 国家所有权虚化。由于城市土地的无限期使用，用地者成为真正的“土地所有者”，本该归国家所有的所有权收益，被用地者无偿占有。

(2) 土地资源分配效率低下。土地的无偿、无限期、无流动性使用，使得城市土地资源短缺和浪费现象并存，严重影响了土地资源的配置效率，城市土地利用呈粗放扩张形态。

(3) 高估企业经营效益。土地使用的无偿性，使得尽管土地的使用效益是客观存在的，但土地使用权并不被计入成本，大大降低了生产经营的账面成本，从而“夸大”了企业的经营效益，同时也造成企业间的不公平。

(4) 抑制了市场价值规律作用的发挥。用地的无偿性和无流动性，使得土地资源的稀缺性无法通过市场价值规律的作用表现出来，从而无法达到“地尽其力”的资源配置

目的,并造成市场体系和价格体系的不完整,严重制约了市场经济体制的建立与完善。

(5) 孳生土地交易黑市。尽管法律规定通过行政划拨取得的土地禁止任何形式的转让,但由于供需的严重失衡,事实上总存在一个被扭曲、非公开的土地交易市场。

(6) 严重影响城市建设投入产出的良性循环。政府在城市土地划拨和使用中无收益,造成城市建设投入资金回收困难,从而无法形成城市建设投入产出的良性循环。在财政拮据的情况下,这也是造成政府在很长时间内忽视或压缩城市基础设施建设的重要原因。

行政无偿划拨用地制度日渐明显的负面作用,使得人们逐渐意识到土地制度改革的必要性。而改革的方向,自然是针对划拨土地使用权的无偿、无限期和无流动性的特点,向着有偿、有限期、有流动性的使用权改革方向进行。

最早的有偿用地是随着引进外资而出现的。1979年国务院颁布了《中外合资经营企业法》,其中第5条规定:“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用权未作为中国合营者投资的一部分,合营企业应向中国政府缴纳使用费。”1980年,国务院又颁布了《关于中外合营企业建设用地暂行规定》,其中规定:“中外合营企业用地,不论新征用土地,还是利用原有企业的场地,应计收场地使用费。”场地使用费一般包括土地使用费和场地开发费两部分,前者一般按年计收,后者可一次性计收。它标志着我国城市土地有偿使用的开始。此后,为了将这一做法推广到其他类型的建设用地,1983年,国家决定在抚顺市首先进行土地使用费征收试点。随后,深圳、大连、重庆、西安、柳州等十几个城市都开征了城市土地使用费,并制定了具体的实施办法。

有偿出让土地使用权形式的正式出现是在1987年下半年,当时深圳市率先试行了这一办法,使土地供应改变了以往只能依靠行政划拨的做法,引入市场机制,从而正式拉开了城市国有土地使用制度改革的序幕。同年11月,国家又批准了上海、天津、广州和海南试行土地使用权的有偿出让和转让。不久,上海、深圳分别出台了《上海市土地使用权有偿转让办法》、《深圳经济特区土地管理条例》。这些地方法规的制定和实施,标志着我国土地使用制度改革在理论和实践上都取得了重大的进展,其影响意义是深远的。

城市国有土地使用制度的改革得到了全国人大常委会和国务院的重视与支持。1988年4月,全国人大常委会修改了《宪法》的有关条款,规定土地使用权可以依法转让。同年12月,《土地管理法》经过修改,明确规定国家将依法试行城市土地的有偿使用制度。1990年,国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》,为城市土地使用制度改革的进一步深入进行提供了法律依据。随后的几年里,城市土地有偿使用制度的推行逐渐扩展到全国各个城市,成为政府工作的重要内容。

城镇国有土地使用制度改革由沿海扩及内地,由增量土地延及原来的存量土地。1990—1991年,在杭州、重庆、抚顺、乐山等城市进行试点,探索对原来的存量土地即行政划拨用地制度的改革,重点放在如何使之根据市场需要合理流动方面。1992年,这项工作在全国全面展开。随之,中国出现了“土地热”和“开发区热”,土地开发过度,出现供过于求现象,地皮炒卖盛行。随着国民经济的宏观调控,这些过量供应的土地后来

又被闲置。1997年，党中央、国务院要求把土地清理工作作为土地管理的一项重要任务。城市土地的开发过度，不仅扰乱了地产市场的正常发育，而且占用了大量农田，危及我国农业生产。

1998年8月，在1986年的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)基础上修订的新《土地管理法》问世，并于1999年1月1日起施行。它从内容上突出了切实保护耕地这一主题，加强了对土地使用的宏观管理。2001年国务院下发的《关于加强国有土地资产管理的通知》明确指出，商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上意向用地者的，都必须由市、县人民政府土地主管部门依法以招标、拍卖方式提供。自此，经营性国有土地招标采购供地作为一种市场配置方式被正式确立。

目前我国的城市土地产权制度基本上就是由两个“权利束”构成的，即城市土地“所有权权利束”和城市土地“使用权权利束”。所有权的权利束主要由最终所有权、最终支配权、最终处分权、最终收益权等权能构成；使用权的权利束主要由有限期的使用权、部分（有限）支配权、部分（有限）处分权、部分（有限）收益权等权能构成。

第二节 我国土地所有权的二元结构关系

【问题引入】

某县政府办公大楼年久失修，为了改善办公条件，县政府决定在辖区内某村的集体所有土地上新建一栋办公楼。在施工已经开始后，上级政府的国土资源行政主管部门发现了这一情况并向同级政府作了汇报。上级政府勒令该县政府立即停止施工，要求县政府在办理完征地及土地转用审批手续后再施工。

问题：为什么该县政府的办公大楼不能建在村集体所有的土地上？

根据前面关于我国土地制度发展历史的介绍可知，由于多种原因形成了由政府代表全体人民所有的土地和以自然村为单位的农民集体所有土地的二元土地权属格局。由于所有权具有占有权、最终支配权、最终处分权、最终收益权等权能，是其他权能产生的基础性权利。因此，界定土地的所有权成为土地法律管理制度中最为重要的法律规范。基于此，在新中国成立以来制定的临时性宪法（即中国人民政治协商会议共同纲领）文件和四次修改宪法中都对土地的所有权问题有所涉及。

一、国有土地的范围

《中华人民共和国宪法》第10条第1款规定：“城市的土地属于国家所有。”《中华人民共和国土地管理法实施条例》第2条对此作了进一步的规定：“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、征购为国有土地；（三）国家依法征用的土地；（四）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；（五）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成