

土地矿产典型案例评析 与法律实务操作指南

Typical Cases of Land and Resources
Practical Instructions on Legal Affairs

中国土地矿产法律事务中心 编著
国土资源部土地争议调处事务中心

来自国土资源部门权威的土地矿产争议实务指南

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

土地矿产典型案例评析 与法律实务操作指南

中国土地矿产法律事务中心 编著
国土资源部土地争议调处事务中心

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南/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, 2012. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3432 - 4

I. ①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. ①D922. 305②D922. 625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 281619 号

土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南

TUDI KUANGCHAN DIANXING ANLI PINGXI YU FALU SHIWU CAOZUO ZHINAN

编著/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/710 × 1000 毫米 16

版次/2012 年 1 月第 1 版

印张/16.75 字数/265 千

2012 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3432 - 4

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: 66065921

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

《土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南》

编委会

主 任：孙英辉

副主任：叶明权 佟绍伟 魏铁军

委 员：陈成彦 李鸿雁 蔡卫华 张东芹 刘燕萍
 石 珩 卢 静 熊志强 钟京涛 邹谢华
 吴永高 郑美珍 宋炳华

执行主编：蔡卫华

执行副主编：吴永高 郑美珍

编写人员(按姓氏笔画排序)：

于丽娜	王 宁	王 倩	田 原	纪成旺
任庆恩	刘志强	朱俐刚	朱 繁	朱征铮
刘艳明	刘曦子	吴永高	李志华	张 晶
张尚斌	宋炳华	陈 敦	杨慧娟	肖 攀
何耀佳	欧阳辉艳	周 玥	郑美珍	姜武汉
胡卉明	胡梦龄	段毅峰	贾永智	高 杨
贾明星	董 彪	韩 菲	蓝天宇	蔡卫华
翟国徽				

统 稿：蔡卫华 郑美珍 刘志强

序

自从党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略以来，法治理念逐渐获得我国社会的普遍认同。2011年3月28日，中共中央总书记胡锦涛在主持中共中央政治局第二十七次集体学习时强调，要全面推进依法行政、弘扬社会主义法治精神，加快建设社会主义法治国家。2010年8月，温家宝总理在全国依法行政工作会议上对全面推进依法行政、加快建设法治政府做了全面部署，会后印发的《国务院关于加强法治政府建设的意见》对法治政府建设提出了明确的要求：以体制机制创新为突破口，以增强领导干部依法行政意识和能力、提高制度建设的质量、规范行政权力运行，保证法律法规严格执行为着力点，全面推进依法行政，不断提高政府的公信力和执行力。

国土资源部门是我国管理自然资源的重要政府职能部门，对土地、矿产和海洋等自然资源承担着规划、管理、保护和合理利用的职责。随着我国工业化、城镇化进程的加速，经济社会发展对资源的需求不断提升，资源瓶颈已经成为影响和制约经济社会发展的关键。国土资源部门面临的形势也更加复杂、压力愈加沉重。如何贯彻落实国务院关于建设法治政府的意见，开展国土资源管理系统法治建设，实现法治国土，成为摆在我们面前现实而紧迫的重要任务。

一般认为，法治的要素包括法治观念、法治原则、法治制度和法治实践。这些要素贯穿于立法、执法、守法以及法律监督等环节。加强国土资源系统的法治建设，不仅包括整体法治建设，即从塑造法治理念、确立法治原则出发，构建符合法治要求的制度体系，建设规范权力运行的组织体系；还包括具体法治建设，即从法律实施过程的个案出发，将法治的理念和要求贯彻落实到国土资源管理的工作实际中，使法治具体化表现出来。

近年来，随着中国特色社会主义法律体系的形成，作为该体系重要组成部分的国土资源法律体系也已基本建立，国土资源各项管理工作基本实现了有法可依、有章可循。同时，全系统依法行政意识不断提高，对国土资源法制工作本质性、规律性的认识愈加深化，制度建设不断推陈出新，法治理念和程序正逐步深入到管理工作的每一个环节，整体法治建设初显成效。

徒法不足以自行，法律的生命在于实施。国土资源法治建设除包括整体法治建设

外，还包括以法律的实施为主的具体法治建设。具体法治建设主要体现为法律法规的执行和适用，表现形式是国土资源管理过程中发生的形形色色的个案。这些鲜活的、具体的个案是国土资源法律规范从静态的、抽象的条文转化为动态的、现实的事例的载体，其中既有关于权利配置的实体内容，又有关于约束权力、实现权利的程序保障；既有关于案件事实本身的处理，又有对案件所适用的法律的理解和解释；既蕴含了抽象的法治原则和理念，又显现了法治的实现过程。可以说，个案是缩微的法治，法治是集合的个案，也可以说，个案是具体的法治，法治是整体的个案。只有通过个案，应然的法治原则才能表现为实然的存在，抽象的公平正义才能获得具体的实现。

尽管案例并不是我国正式的法律渊源，但在国土资源管理工作中，典型性案例却具有独特的功能和价值。这些案例不仅蕴含了国土资源法律法规的执行情况，表现了国土资源管理机关依法行政的意识和能力，更展示了国土资源管理机关的形象；触及现行法律规范盲点的典型案例，构成对有关法律法规漏洞的有效补充，为类似案件的同样处理指明了方向；获得公正、妥善处理的案例，则成为国土资源法制宣传教育的良好素材，具有典型的社会示范作用。因此，研究国土资源管理实际中发生的典型案例，对于总结实践管理经验、完善现行规范体系、提升依法行政能力，无疑具有十分现实和重要的意义。

国土资源部法律中心的同志为推动法治国土建设的进程，戮力同心，坚持不懈，进行了有益的探索和尝试。他们搜集、整理了国土资源管理领域具有典型性、富有影响力的案例以及实务中面临的疑难问题，条分缕析，加以剪裁，形成《土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南》一书。全书囊括了土地利用、土地权属、土地登记、矿业用地以及矿业权等国土资源管理工作的热点、难点以及盲点问题，不仅评析了典型案例，解答了实务操作中面临的困惑，而且针对现行国土资源法律体系提出了具有可操作性的完善建议，可以说是深入浅出，庶易晓畅，富有操作性、兼具理论性，体现了编写同志深厚的理论素养和丰富的实践经验，为国土资源管理工作提供了有益的参考和借鉴。

百尺高台，起于垒土。法治国土的实现不仅需要宏大的叙事，也需要微观的见著。希望法律中心的同志们发扬“为山者基于一簣之土，以成千丈之峭；凿井者起于三寸之坎，以就万仞之深”的精神，不避繁琐，不畏冗杂，将国土资源典型案例分析作为一项长期的工作，持之以恒地抓下去，为国土资源管理决策提供支撑，为基层国土资源管理实践提供指引，为全面推进法治国土建设奉献才智。

甘藏春

二〇一一年十二月

目 录

案例评析篇

一、土地利用

案例1	军用土地转让如何办理手续	(3)
案例2	划拨地改变用途的应如何办理手续	(6)
案例3	划拨土地使用权租赁或转让合同的效力如何认定	(8)
案例4	拍得土地后拒签成交确认书的是否应承担法律责任	(12)
案例5	住宅建设用地使用权期满后如何续期	(14)
案例6	国有建设用地能否空地出租	(17)
案例7	企业在划拨取得的工业用地上建“公共租赁房”应如何 办理手续	(19)
案例8	增加容积率的是否应补交土地出让金	(21)
案例9	城市居民受让取得原乡镇企业厂房用地的如何补办手续	(24)

二、土地权属

案例10	承包经营权引起的纠纷是否为土地权属争议	(27)
案例11	土地侵权纠纷是否属土地权属争议	(29)
案例12	农民集体能否以取得时效为由主张土地所有权	(32)
案例13	村农民集体能否要求返还原镇办企业所使用的土地	(36)
案例14	政府能否以实施城市规划为由提前收回国有土地使用权	(38)
案例15	已迁入新居的农户原宅基地使用权如何办理注销登记	(41)
案例16	围海造地形成的土地权属如何确定	(43)

三、矿业用地

案例17	依法取得矿权后无法取得土地使用权的应如何处理	(46)
案例18	铁路用地与采矿用地冲突的如何处理	(48)

2 土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南

- 案例19 因采矿引发土地塌陷的如何补偿 (50)
- 案例20 复垦的采矿用地如何提前交还地方政府 (52)

四、矿业权争议

- 案例21 采矿权人能否以采矿权为担保他人债务设定抵押 (54)
- 案例22 管理部门能否直接注销发生严重生产事故企业的采矿
许可证 (56)
- 案例23 采矿权人越界采矿行为的性质及责任如何认定 (59)
- 案例24 受托机关可否以自己的名义注销采矿许可证 (64)
- 案例25 能否以签订探矿权入股协议的形式转让矿业权 (67)
- 案例26 矿业权出让行为属于民事行为还是行政行为 (71)
- 案例27 矿业权拍卖中竞拍人的权利如何保护 (75)
- 案例28 矿业权转让是否需经矿管部门审批才生效 (78)
- 案例29 矿业公司股权转让的效力如何认定 (81)

五、其他案例

- 案例30 土地抵押权与建设工程价款谁有优先受偿权 (85)
- 案例31 因征地引起的停业损失是否可计入征地补偿 (88)
- 案例32 因征地补偿引起的诉讼是民事诉讼还是行政诉讼 (91)
- 案例33 拆迁用地属安置用地还是新的供地 (94)
- 案例34 规划修编变更土地类型是否影响违法用地的认定 (96)
- 案例35 城镇居民在农村建房所签合同是否有效 (99)
- 案例36 人口减少导致宅基地面积超标准的应如何处理 (102)
- 案例37 国土资源管理部门统一组织测量是否属乱收费 (107)
- 案例38 被征地村民小组的征地补偿款是否可以支付给村委会 (110)

实务操作篇

六、土地初始登记

- 案例39 电网塔杆用地如何办理土地登记 (117)
- 案例40 夫妻共有土地如何办理土地登记 (118)
- 案例41 储备土地如何办理土地登记 (120)
- 案例42 石油管道用地如何办理土地登记 (124)

案例43 土地权利分层设立应如何登记	(128)
案例44 宅基地超面积的如何登记	(133)

七、土地变更登记

案例45 股权转让导致公司法人或名称变更的如何办理土地登记	(136)
案例46 母子公司间变更建设用地使用权的如何办理登记	(140)
案例47 房屋多次转让的土地使用权如何过户	(142)
案例48 个体工商户执照注销后其名下土地如何变更给出资人	(143)
案例49 授权经营国有土地使用权发生转让或者抵押的如何办理 登记	(146)

八、土地抵押登记

案例50 土地抵押登记是否应审查抵押金额	(148)
案例51 能否办理土地的分割抵押登记	(150)
案例52 抵押期限变更或者届满的土地登记机构如何处理	(151)
案例53 委托贷款能否办理土地抵押登记	(155)
案例54 如何办理储备用地的抵押登记	(157)
案例55 如何办理划拨国有建设用地使用权的抵押登记	(159)
案例56 多宗土地同时抵押能否一并办理抵押登记	(164)

九、土地查封登记

案例57 登记机构因协助人民法院执行登记错误的是否应承担赔 偿责任	(166)
案例58 轮候查封中登记机构如何协助法院执行土地权利	(169)
案例59 轮候查封期限应何时起算	(171)
案例60 公司合并前被查封的土地能否过户登记给合并后的公司	(173)
案例61 登记机构如何协助公安、检察机关查封土地权利	(175)
案例62 登记机构如何协助公安、检察机关办理土地权利的过户 登记	(177)

十、其他土地登记实务问题

案例63 宅基地登记错误的如何处理	(179)
案例64 已办理林权证的是否还应办理土地权利证书	(180)

4 土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南

- 案例65 土地权利证书有误但当事人未申请更正的如何处理 (184)
- 案例66 土地登记代理机构能否开展权属调查代理业务 (186)
- 案例67 利害关系人对土地权利证书遗失声明提出异议应如何
处理 (191)
- 案例68 集体土地上建“公租房”能否登记发证 (192)

附 录

一、行政法规及国务院文件

- 国有土地上房屋征收与补偿条例 (195)
(2011年1月21日)
- 土地复垦条例 (199)
(2011年3月5日)
- 国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法
权益的紧急通知 (205)
(2010年5月15日)
- 国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地
整治工作的通知 (207)
(2010年12月27日)

二、有关土地管理的部门规范性文件

- 国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知 (211)
(2010年6月26日)
- 国土资源部、财政部、农业部关于加快推进农村集体土地确权登记
发证工作的通知 (214)
(2011年5月6日)
- 国土资源部办公厅关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知 (217)
(2011年5月17日)
- 国土资源部关于严禁工商企业租赁农地后擅自改变用途进行非农业
建设的紧急通知 (218)
(2011年11月29日)

国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于 农村集体土地确权登记发证的若干意见	(219)
(2011 年 11 月 10 日)	

三、有关矿产资源管理的部门规范性文件

国土资源部关于建立健全矿业权有形市场的通知	(224)
(2010 年 9 月 14 日)	
国土资源部办公厅关于矿产资源开发整合中勘查登记有关问题的复函	(226)
(2010 年 12 月 27 日)	
国土资源部关于进一步完善采矿权登记管理有关问题的通知	(227)
(2011 年 1 月 20 日)	

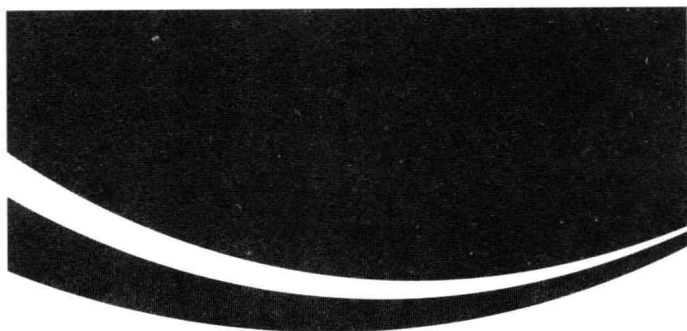
四、最高人民法院司法解释及文件

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	(233)
(2000 年 6 月 19 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	(235)
(2003 年 4 月 16 日)	
最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定	(235)
(2004 年 11 月 4 日)	
最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和 国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知	(240)
(2004 年 2 月 10 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	(243)
(2004 年 3 月 23 日)	
最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律 问题的解释	(243)
(2005 年 8 月 1 日)	
最高人民法院关于村民小组诉讼权利如何行使的复函	(246)
(2006 年 7 月 14 日)	

6 土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南

最高人民法院办公厅关于房地产管理部门协助人民法院执行造成转移登记错误，人民法院对当事人提起的行政诉讼的受理及赔偿责任问题的复函	(247)
(2006 年 12 月 15 日)	
最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释	(247)
(2009 年 5 月 4 日)	
最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定	(250)
(2010 年 11 月 5 日)	
最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定	(252)
(2011 年 8 月 7 日)	

后 记	(254)
-----------	-------



案例评析篇

一、土地利用

案例 1

军用土地转让如何办理手续

【案情介绍】

2002 年，某市人民政府将一宗 330 亩的国有土地划拨给驻该市的解放军某部队使用。之后几年，该部队因编制缩减，员额减少，导致该土地一直闲置。2010 年 7 月，该部队准备将这一地块对外转让给某房地产公司，进行房地产开发建设。该部队就宗地转让事宜向当地国土资源局申请办理土地使用权转让时，国土资源局要求因该宗土地为划拨用地，改变用途需补办出让手续方可进行房地产开发建设，但是该部队坚持办理转让手续即可。

【评析】

本案主要涉及军用土地的性质、军用土地的转让程序以及军用土地转让方式等三个方面的主要内容。

一、军用土地的概念及性质

根据《中国人民解放军房地产管理条例》的规定，军用土地主要指军队拥有使用权的国有土地，主要包括以下情形的用地：1. 部队、机关、院校、科研院所、医院、疗养院、后方仓库、干休所等单位的营区用地；2. 陆军设防、海防、空防、二炮阵地、通信、军队人防工程以及保留的旧机场、旧港口、旧洞库等国防工程用地；3. 试验场（基）地、训练场、靶场等科学试验和军事训练用地；4. 军用铁路专用线、公路支线和输水、输油、输气、输电管线等专用设施用地；5. 军队的农副业生产用地；6. 军队工厂用地；7. 依法由军队管理、使用的其他土地。按照《土地管理法》第 54 条的规定，军队一般通过县级以上人民政府批准以划拨的方式取得军用土地的使用权。因此，军用土地使用权在性质上属于划拨土地使用权。

二、军用土地使用权转让的性质

根据我国现行法律法规,划拨土地使用权转让实质是补办土地出让手续,如《划拨土地使用权管理暂行办法》第6条规定:“符合下列条件的,经市、县人民政府土地管理部门批准,其土地使用权可以转让、出租、抵押:(一)土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人;(二)领有国有土地使用证;(三)具有合法的地上建筑物、其他附着物产权证明;(四)依照《条例》和本办法规定签订土地使用权出让合同,向当地市、县人民政府交付土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金。”第12、14条规定,土地使用者需要转让、出租、抵押土地使用权的,必须持国有土地使用证以及地上建筑物、其他附着物产权证明等合法证件,向所在地市、县人民政府土地管理部门提出书面申请。市、县人民政府土地管理部门与申请人经过协商后,签订土地使用权出让合同。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)规定:经依法批准转让原划拨土地使用权的,应当在土地有形市场公开交易,按照市场价补缴土地出让金;低于市场价交易的,政府应当行使优先购买权。

改革开放以来,随着部队压缩编制、分流人员,军事管理区内陆续出现空余军用土地。为盘活存量土地、提高土地利用效率,军事单位通常将空余军用土地对外转让,转为民用。为规范空余军用土地的转让,中央军委、财政部、国土资源部(包括原国家土地管理局)、总后勤部先后制定或印发了多个规范性文件,如《中国人民解放军房地产管理条例》、《军用土地使用权转让管理暂行规定》、《关于军队有偿转让空余军用土地有关问题的通知》(财综字〔1993〕59号)、《关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知》(国土资发〔2007〕29号)、《关于军用土地转让有关问题的复函》(国土资厅函〔2005〕543号)等。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》公布之前,军用土地转让主要依据《军用土地使用权转让管理暂行规定》办理。根据该规定,军事单位转让军用土地使用权的,由军队转让单位与受让方签订转让合同,转让合同须经军队主管机关审批后生效。由于军用土地使用权转让实行许可证制度,因此转让军用土地应当首先取得解放军土地管理局根据军委、总部的批复文件核发的《军用土地补办出让手续许可证》,凭许可证到当地县级以上土地管理部门补办土地使用权出让手续,办理土地变更登记。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》公布之后,为妥善处理军队空余土地转让问题,国土资源部、财政部、解放军总后勤部联合下发了《关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知》。该通知明确了对军队空余土地转让的审批及办理,其规定,军队空余土地在申请转让时,应当征求当地国土资源管理部门和

城市规划管理部门的意见,符合土地利用总体规划和城市规划的,应当明确宗地转让后的土地用途、容积率等土地开发利用和规划设计条件。军队空余土地转让计划经总后勤部批准后,抄送有关省(自治区、直辖市)国土资源管理部门和土地所在地的市、县人民政府。市、县人民政府在编制年度土地供应计划时,应优先安排纳入军队空余土地转让计划的土地。未纳入军队空余土地转让计划和当地土地年度供应计划的土地,不得转让。经依法批准,可以依法转让的军队空余土地,其土地面积、用途、开发利用和规划设计条件、转让方式、交易结果等信息,在当地土地有形市场和中国土地市场网等相关媒体上公布。凡属于商业、旅游、娱乐、商品住宅和工业用途的,必须在当地统一的土地市场公开转让,按价高者得的原则,确定土地使用权人。转让军用土地使用权可以采取以下模式:一是由当地政府收购储备,再由政府统一出让;二是直接在当地的土地有形市场公开转让,由军队与土地所在地的市、县人民政府国土资源管理部门协商一致后共同实施,招标投标挂牌的具体事务性工作可由当地国土资源管理部门承办;三是由军队单位按照总后勤部的有关规定组织公开转让,确定受让人,市、县国土资源管理部门按规定与受让人签订《国有土地使用权出让合同》,按市场价格核定土地出让收益。具体采用哪种模式,由军队单位与土地所在地的市、县国土资源管理部门协商后,在申报军队空余土地转让计划时一并上报总后勤部审批。

《关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知》的上述规定进一步明确了军用土地使用权的转让从性质上而言并非单纯二级市场的转让行为,而是土地使用权的一级市场出让,因此应当受到规范土地出让行为的政策、法律的限制。

三、军用土地转让应遵守出让面积限制的相关规定

本案除涉及军用土地转让性质和程序的问题外,还涉及一次性出让土地面积限制问题。为避免大宗土地出让造成的土地闲置问题,《限制用地项目目录(2006年增补本)》明确对商品住宅项目宗地出让面积进行了限制,其规定,大城市商品住宅项目宗地出让面积不得超过20公顷(合300亩)。根据国土资源部、住房和城乡建设部《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》(国土资发〔2010〕151号)的规定,土地出让必须以宗地为单位提供规划条件、建设条件和土地使用标准,严格执行商品住房用地单宗出让面积规定,不得将两宗以上地块捆绑出让。因此,本案中军用土地转让还应受到《限制用地项目目录(2006年增补本)》规定的面积限制。

(宋炳华)