

土地矿产典型案例评析 与法律实务操作指南

(第六辑)

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

013066269

D922.305

13

V6

土地矿产典型案例评析 与法律实务操作指南

(第六辑)



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

编著



北航

C1673765

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D922.305
13
V6

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. 第6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
编著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4565 - 8

I. ①土… II. ①中…②国… III. ①土地法 - 案例 - 中国
②矿产资源法 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 305②D922. 625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 102874 号

策划编辑 戴 蕊

责任编辑 戴 蕊

封面设计 周黎明

土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南 (第六辑)

TUDI KUANGCHAN DIANXING ANLI PINGXI YU FALU SHIWU CAOZUO ZHINAN (DILIUJI)

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/2013 年 6 月第 1 版

印张/17.25 字数/262 千

2013 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4565 - 8

定价: 45.00 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: 66033296

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 吴智慧

委 员：陈成彦 石 珩 李鸿雁 蔡卫华 刘燕萍

张东芹 邹谢华 钟京涛 卢 静 张 晶

尚晓萍 郑美珍

执行主编：蔡卫华

执行副主编：尚晓萍 郑美珍

编写人员(按姓氏笔画排序)：

于丽娜 王玉娜 王亚光 白 玉 刘志强

刘燕萍 宋炳华 张 颖 李志华 李 莉

杨慧娟 肖 攀 陈 敦 周 玥 尚晓萍

郑美珍 姜武汉 胡卉明 胡梦龄 钟京涛

徐 晶 秦险峰 郭 威 焦明星 程世超

程 宁 蓝天宇 蔡卫华 翟国徽

统 稿：蔡卫华 尚晓萍

目 录

案例评析篇

一、土地管理

- 案例1 认定闲置土地应当依照新法还是旧法 (3)
- 案例2 土地闲置费和合同违约金能否同时收取 (8)
- 案例3 已经法院裁定拍卖的土地使用权能否被收回 (10)
- 案例4 因规划建设条件变更影响开工日期的能否认定为闲置土地 (12)
- 案例5 政府未按时交地造成的土地闲置如何处理 (16)
- 案例6 国有农用地使用权能否进行抵押 (18)
- 案例7 储备土地抵押贷款能否作为保障房回购资金 (21)
- 案例8 规划调整致单位地价升高的由谁买单 (23)
- 案例9 行政处罚利害关系人如何保护自己的合法权益 (25)
- 案例10 资产整体出售涉及划拨土地的能否协议出让 (27)
- 案例11 出让取得的工业用地变更为商业用途时如何办理相关手续 (31)
- 案例12 由政府投资进行土地整治的农村未利用土地如何确权 (34)
- 案例13 户主去世原登记其名下的宅基地如何办理变更登记 (35)
- 案例14 租赁非法建设的“农家别墅”的合同是否有效 (38)
- 案例15 在校大学生能否分得土地补偿费 (40)
- 案例16 出嫁女能否继承取得父母的宅基地 (43)
- 案例17 国土部门未能有效制止农村违法建房是否属行政不作为 (44)

二、矿产资源管理

- 案例18 矿业权转让合同效力如何判断 (48)
- 案例19 矿业权转让合同中行政权与司法权冲突的如何处理 (56)
- 案例20 能否给已注销的公司颁发采矿许可证 (61)

2 土地矿产典型案例评析与法律实务操作指南

- 案例21 非法转让矿产资源勘查、开发权应当承担什么责任 (65)
- 案例22 地下热水由谁管理 (70)
- 案例23 采矿权与土地承包经营权冲突时如何处理 (73)

实务操作篇

一、新政解读

(一) 闲置土地处置办法 (国土资源部令第53号)

- 问题1 如何认定闲置土地 (79)
- 问题2 闲置土地的认定处置有哪些程序 (81)
- 问题3 闲置土地的处置方式有哪些 (82)
- 问题4 如何促进闲置土地的有效利用 (84)
- 问题5 如何有效预防和监管土地闲置 (85)

(二) 土地复垦条例实施办法 (国土资源部令第56号)

- 问题6 土地复垦的责任主体有哪些 (87)
- 问题7 土地复垦方案如何编报 (89)
- 问题8 土地复垦方案如何审查 (91)
- 问题9 土地复垦计划如何编制和实施 (93)
- 问题10 土地复垦费用如何预存和使用 (95)
- 问题11 历史遗留损毁土地如何界定和复垦 (97)
- 问题12 土地复垦验收有何具体要求 (99)
- 问题13 土地复垦中涉及哪些法律责任 (101)
- 问题14 土地复垦激励措施有哪些 (103)
- 问题15 土地复垦监管职责如何划分 (105)

(三) 古生物化石保护条例实施办法 (国土资源部令第57号)

- 问题16 古生物化石保护规划应当如何编制实施 (106)
- 问题17 为科学研究发掘古生物化石是否需要审批 (108)
- 问题18 如何申请发掘古生物化石 (110)
- 问题19 违法发掘古生物化石需要承担什么责任 (111)
- 问题20 博物馆收藏古生物化石应当具备什么样的收藏条件 (113)
- 问题21 收藏单位可以通过哪些途径收藏重点保护古生物化石 (115)
- 问题22 古生物化石能否买卖 (116)

问题23 个人合法收藏的古生物化石应当如何处置	(118)
问题24 古生物化石出境合作展览如何审批	(119)
问题25 走私古生物化石要承担什么刑事责任	(121)
问题26 违法出境的古生物化石如何追回	(122)
问题27 古生物化石保护工作中专家作用如何发挥	(124)

二、土地登记

(一) 集体土地所有权登记

问题28 集体土地所有权主体如何确定	(126)
问题29 集体土地所有权主体代表如何确定	(127)
问题30 集体土地所有权的范围及界线如何确定	(129)
问题31 集体土地所有权能否只登记造册不发证	(131)
问题32 对于上世纪90年代已形成的不规范登记成果如何完善	(132)
问题33 集体土地所有权确权登记发证到村还是到组	(133)
问题34 合村并组和乡镇合并中的集体土地所有权主体如何确定	(134)
问题35 曾被拒登或漏登的集体土地权利现在如何登记	(135)

(二) 宅基地使用权登记

问题36 农村村民宅基地超面积的如何登记发证	(137)
问题37 宅基地超面积的如何登记界址	(139)
问题38 登记过程中如何处理“一户多宅”的问题	(141)
问题39 通过继承房屋占用的宅基地,能否登记发证	(143)
问题40 进城打工落户城镇的农民原在农村取得的宅基地能否登记发证	(146)
问题41 退休返乡人员能否取得宅基地	(147)
问题42 农村空房宅基地如何确权登记	(149)
问题43 宅基地能否登记给其他集体经济组织农民	(150)
问题44 宅基地能否登记给非农业户口的城镇居民	(152)
问题45 宅基地变更登记是否须经政府批准	(154)
问题46 受理第二宗宅基地登记申请的有哪些情形	(155)
问题47 如何判断宅基地的取得时间	(157)

(三) 其他土地登记

问题48 仲裁裁定应当如何执行	(158)
问题49 如何确定土地的登记用途	(160)

- 问题50 不服国土部门行政行为的能否直接向法院提起行政诉讼 (162)
- 问题51 个人以土地出资入股应如何登记 (164)
- 问题52 储备土地使用权如何办理登记 (167)
- 问题53 办理储备土地抵押登记应当注意哪些事项 (170)

三、土地利用

- 问题54 集体闲置土地被侵占的村民能否代村委会起诉 (173)
- 问题55 长期被他人使用的土地如何确权 (174)
- 问题56 划拨地上房屋转让由谁来缴纳土地出让金 (175)
- 问题57 未立项即公告征地是否合法 (176)
- 问题58 国有划拨土地非法出租所得如何计算 (178)
- 问题59 倒闭集体企业的土地如何确权 (180)
- 问题60 无主废弃采矿用地该由谁复垦 (181)
- 问题61 缴纳土地出让金之后是否还应当缴纳耕地占用税 (182)
- 问题62 取得建设用地批准书是否就是取得了土地的使用权 (185)
- 问题63 征地过程中的“一书四方案”是否可以公开 (187)

附 录

一、部门规章

- 闲置土地处置办法 (189)
- (国土资源部令第53号)
- 土地复垦条例实施办法 (194)
- (国土资源部令第56号)
- 古生物化石保护条例实施办法 (202)
- (国土资源部令第57号)

二、有关土地管理的部门规范性文件

- 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 (213)
- (国土资发〔2011〕60号)

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	(216)
(国土资发〔2011〕178号)	
国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知	(220)
(国土资发〔2012〕2号)	
国土资源部关于大力推进节约集约用地制度建设的意见	(225)
(国土资发〔2012〕47号)	
关于进一步加强和改进建设项目用地预审工作的通知	(230)
(国土资发〔2012〕74号)	
国土资源部关于进一步改进建设用地审查报批工作提高审批效率 有关问题的通知	(232)
(国土资发〔2012〕77号)	
国土资源部 住房城乡建设部关于进一步严格房地产用地管理巩固 房地产市场调控成果的紧急通知	(235)
(国土资发〔2012〕87号)	
国土资源部关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知 ...	(237)
(国土资发〔2012〕108号)	
国土资源部关于严格执行土地使用标准大力促进节约集约用地的通知 ...	(241)
(国土资发〔2012〕132号)	
国土资源部关于规范土地登记的意见	(244)
(国土资发〔2012〕134号)	
国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会 关于加强土地储备与融资管理的通知	(247)
(国土资发〔2012〕162号)	

三、有关矿产资源管理的部门规范性文件

国土资源部关于进一步完善矿业权管理促进整装勘查的通知	(251)
(国土资发〔2011〕55号)	
国土资源部关于严格控制和规范矿业权协议出让管理有关问题的通知 ...	(255)
(国土资发〔2012〕80号)	
国土资源部关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知 ...	(257)
(国土资发〔2012〕159号)	

四、最高人民法院司法解释及文件

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 (261)

(法释〔2011〕20号)

最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收

补偿决定案件若干问题的规定 (263)

(法释〔2012〕4号)

最高人民法院关于国有土地开荒后用于农耕的土地使用权转让合同

纠纷案件如何适用法律问题的批复 (264)

(法释〔2012〕14号)

后 记 (265)

案例评析篇



福利平國家

（一）福利平國家

一、土地管理

案例1

认定闲置土地应当依照新法还是旧法

【案情介绍】

某市A公司于2010年6月以出让方式取得一块国有建设用地，面积为600亩，签订《国有建设用地使用权出让合同》时约定：A公司应当于2010年9月前开工建设，并于2012年9月前完成项目施工建设。A公司在取得土地使用权后，于2010年8月开工建设，首期200亩土地开发商品房，于2011年4月完成施工。后因资金链断裂，剩余400亩在完成部分基础桩处理后停工，未进行下一步建设。2012年10月，该市国土资源局依照新修订的《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令），向A公司下达《收回国有建设用地使用权决定书》，决定收回该幅土地的使用权。A公司不服，认为：1. 2010年取得国有建设用地使用权，不应当依据2012年修订后的《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令）认定处置；2. 该幅土地已进行了部分开发及基础桩作业，按照之前的《闲置土地处置办法》（国土资源部第5号令），不应当认定为闲置土地；3. 闲置土地认定与收回的程序不当。

【评析】

本案主要涉及四个方面的问题：一是《闲置土地处置办法》修订前后的适用问题；二是闲置土地的认定标准；三是闲置土地的认定程序；四是闲置土地的处置方式。

一、关于修订前后《闲置土地处置办法》的适用

《闲置土地处置办法》（国土资源部第5号令，以下简称5号令）1999年4月

28 日颁布实施,修订后的《闲置土地处置办法》(国土资源部第 53 号令,以下简称 53 号令)2012 年 6 月 1 日颁布,并于 2012 年 7 月 1 日起实施。在现代社会,“法不溯及既往”是基本的法治原则。按照这一原则和“从旧兼从轻”的法律精神,对于在《闲置土地处置办法》修订实施前,即在 2012 年 7 月 1 日前已经进入处置程序或已经认定的闲置土地,原则上可以继续按照原来 5 号令的规定处置,如果按照原来 5 号令规定的某些处罚比 53 号令规定严格,则可以按照 53 号令的规定处置。对于在 2012 年 7 月 1 日 53 号令实施后认定的闲置土地,则应当依照 53 号令的规定进行处置。需要说明的是,修订后的《闲置土地处置办法》不具有溯及力,但不意味着要以 2012 年 7 月 1 日作为起算闲置土地的时间点,闲置土地的起算时间,应当以国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期为标准来计算。

本案中,虽然 A 公司于 2010 年签订出让合同,但国土部门对其土地是否闲置的认定是在 2012 年 10 月,即已修订的《闲置土地处置办法》实施以后。因此,本案应当适用修订后的《闲置土地处置办法》。

二、关于闲置土地的认定标准

5 号令将闲置土地定义为:“土地使用者依法取得土地使用权后,未经原批准用地的人民政府同意,超过规定的期限未动工开发建设的建设用地。具有下列情形之一的,也可以认定为闲置土地:(一)国有土地有偿使用合同或者建设用地批准书未规定动工开发建设日期,自国有土地有偿使用合同生效或者土地行政主管部门建设用地批准书颁发之日起满 1 年未动工开发建设的;(二)已动工开发建设但开发建设的面积占应动工开发建设总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足 25% 且未经批准中止开发建设连续满 1 年的;(三)法律、行政法规规定的其他情形。”在 5 号令的执行过程中,有很多地方提出,闲置土地的认定标准不够明确,主要集中在三点:一是起算日期不明确。5 号令规定闲置期间始点有三种情况,其一是从人民政府规定的应动工建设期限届满之日起计算闲置期间;其二是从国有土地有偿使用合同生效或者建设用地批准书颁发之日起计算闲置期间;其三是从中途停工之日起计算闲置期间。上述起算日期均以如期供地为前提,在实际工作中往往出现一些供地问题,闲置土地认定的起算日期难以得到明确界定。二是没有动工状态的具体认定标准。在实际操作中,容易产生对“未动工”的认识的不统一,用地者常常以“围墙”、“堆土”、“挖坑”等方式,作为开工的标志,而后再进行开发,以此躲避处罚。三是开发建设面积占应动工开发建设总面积三分之一或已投

资额占总投资额不足25%的计算标准不明确。如何核算“开发建设面积”和“已投资额”并无确定标准,致使闲置土地的认定难度较大。

鉴于上述问题,53号令对闲置土地进行了重新定义:“本办法所称闲置土地,是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满1年未动工开发的国有建设用地。已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足25%,中止开发建设满1年的国有建设用地,也可以认定为闲置土地。”单就定义本身而言,53号令和5号令的规定实质差别不大,但53号令的定义实际上把闲置土地区分为两大类:一类是未按规定时间动工开发建设满1年以上的,即通常意义上的闲置土地;另一类是已经动工开发建设,但未达到开发建设总面积三分之一或已投资额占总投资额不足25%,中止开发建设满1年的,也可认定为闲置土地。53号令在两类闲置土地处置上有不同的规定。同时,53号令专门在附则中对“动工开发”和“已投资额、总投资额”作出了进一步的解释:“动工开发”为依法取得施工许可证后,需挖深基坑的项目,基坑开挖完毕;使用桩基的项目,打入所有基础桩;其他项目,地基施工完成三分之一;“已投资额、总投资额”均不含国有建设用地使用权出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费。这就明确了动工开发的认定标准和投资比例的计算方式。

综上,可以将闲置土地认定标准归纳为以下几点:一是国有建设用地使用权人签订国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书,并取得开工许可证,在国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定或者规定的动工开发日期满1年,没有进行挖基作业,或者挖基作业并未达到规定标准的;二是已动工开发进行挖基作业和建设,但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一,中止开发建设满1年的;三是除去国有建设用地使用权出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费,其他投资额占总投资额不足25%,中止开发建设满1年的。

本案中该幅土地尽管因资金链断裂,至2012年10月中止开发建设时间超过1年,但A公司在取得土地使用权后,于2010年8月开工建设,至2011年4月已完成了200亩土地上的商品房建设,剩余400亩也完成部分基础桩,A公司在出让合同约定的时间内动工建设,开发建设面积占应动工开发建设用地总面积达到了三分之一,按照53号令第2条的规定,该宗土地不属于闲置土地。因此,该市国土资源局对该宗土地属于闲置土地的认定是错误的。

三、关于闲置土地的认定程序

53 号令规定的闲置土地认定程序大体可以归纳为：第一步，调查核查。市、县国土资源主管部门发现有涉嫌闲置土地的，应当在 30 日内开展调查核实，向国有建设用地使用权人发出《闲置土地调查通知书》。第二步，说明情况。国有建设用地使用权人应当在接到《闲置土地调查通知书》之日起 30 日内，按照要求提供土地开发利用情况、闲置原因以及相关说明等材料。第三步，下达认定书。经调查核实，构成闲置土地的，市、县国土资源主管部门应当向国有建设用地使用权人下达《闲置土地认定书》。第四步，公开信息。市、县国土资源主管部门应当通过门户网站等形式向社会公开闲置土地的位置、国有建设用地使用权人名称、闲置时间等信息；属于政府或者政府有关部门的行为导致土地闲置的，应当同时公开闲置原因，并书面告知有关政府或者政府部门。第五步，处置利用。因政府原因导致闲置的，或属于 53 号令第 2 条第 2 款规定情形的闲置土地，由市、县国土资源主管部门与国有建设用地使用权人进行协商；其他非因政府原因导致闲置的，应缴纳闲置费或收回土地。市、县国土资源主管部门报经本级人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》或者《收回国有建设用地使用权决定书》。第六步，变更登记。闲置土地依法处置后土地权属和土地用途发生变化的，应当依据实地现状在当年土地变更调查中进行变更，并依照有关规定办理土地变更登记。

显然，该市国土资源局在闲置土地处置认定的程序方面存在很大问题，没有下达《闲置土地调查通知书》，也没有下达《闲置土地认定书》，而直接作出了收回土地使用权的决定，在处置程序上也不符合 53 号令的规定。

四、关于闲置土地的处置方式

53 号令第 2 条把闲置土地划分为两种情形：一是国有建设用地使用权人超过有偿使用合同或者划拨决定书约定的动工期限满 1 年未动工开发的国有建设用地；二是已动工开发但投资额不足总投资额的 25% 或者已动工面积不足应动工面积三分之一，中止建设满 1 年的，也可以认定为闲置土地。同时 53 号令在对这两种闲置土地在处置方式上的规定也有明显的不同。

对于第一种情形的闲置土地处置，53 号令第 14 条规定，除本办法第 8 条规定情形外，闲置土地按照下列方式处理：（一）未动工开发满 1 年的，由市、县国土资源主管部门报经本级人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》，按照土地出让或者划拨价款的 20% 征缴土地闲置费。土地闲置

费不得列入生产成本；（二）未动工开发满2年的，由市、县国土资源主管部门按照《中华人民共和国土地管理法》第37条和《中华人民共和国城市房地产管理法》第26条的规定，报经有批准权的人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》，无偿收回国有建设用地使用权。闲置土地设有抵押权的，同时抄送相关土地抵押权人。简单说就是除了因不可抗力或者政府及政府有关部门的原因导致的以外，满1年的要缴土地闲置费，满2年的要无偿收回。

对于第二种情形的闲置土地，53号令第12条规定：因本办法第8条规定情形造成土地闲置的，市、县国土资源主管部门应当与国有建设用地使用权人协商，选择下列方式处置：（一）延长动工开发期限。签订补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任。从补充协议约定的动工开发日期起，延长动工开发期限最长不得超过1年；（二）调整土地用途、规划条件。按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续，并按照新用途或者新规划条件核算、收缴或者退还土地价款。改变用途后的土地利用必须符合土地利用总体规划和城乡规划；（三）由政府安排临时使用。待原项目具备开发建设条件，国有建设用地使用权人重新开发建设。从安排临时使用之日起，临时使用期限最长不得超过2年；（四）协议有偿收回国有建设用地使用权；（五）置换土地。对已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成闲置的，可以为国有建设用地使用权人置换其他价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。涉及出让土地的，应当重新签订土地出让合同，并在合同中注明为置换土地；（六）市、县国土资源主管部门还可以根据实际情况规定其他处置方式。除前款第四项规定外，动工开发时间按照新约定、规定的时间重新起算。符合本办法第2条第2款规定情形的闲置土地，依照本条规定的方式处置。简单说，对于此类闲置土地主要是与土地使用权人协商，依照《闲置土地处置办法》第12条的规定，采取延长动工开发期限、调整土地用途规划条件、由政府安排临时使用、协议有偿收回、置换土地等方式处置，促进国有建设用地有效利用。

本案中，该市国土资源局对于该宗土地闲置的认定显然失当，认定程序也不符合规定，即使该宗地属于闲置，由于属于动工开发建设后中止建设类闲置，按照53号令第12条规定，也只能通过协商采取延长动工开发期限、调整土地用途规划条件、由政府安排临时使用、协议有偿收回、置换土地等方式处置。因此，其采取收回土地使用权的处置方式是错误的。