



法律政策适用指引丛书

土地 法律政策适用指引

郑美珍 李 静 · 编著

- 最通俗易懂的法律解释
- 最迅速便捷的法规检索

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律政策适用指引丛书

土地

法律政策适用指引

郑美珍 李 静 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地法律政策适用指引/郑美珍, 李静编著. —北京: 中国法制出版社, 2009. 5

(法律政策适用指引丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1259 - 9

I. 土… II. ①郑…②李… III. 土地法 - 法律适用 - 中国 IV. D922. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 080418 号

土地法律政策适用指引

TUDI FALU ZHENGCE SHIYONG ZHIYIN

编著/郑美珍 李静

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 6 月第 1 版

印张/15.125 字数/349 千

2009 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1259 - 9

定价: 40.00 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: 66078158

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前 言

立法，从国家层面讲是为了依法治国，从社会个体而言是为了规范个人的行为，使人们清楚自己的行为规则，明确应该做什么、不应该做什么、违反了法律将会产生什么后果，比如刑法上“杀人偿命”、民法上“欠债还钱”。人们严格遵守这些法律规范，从而创造出安定和谐的生活环境和社会环境。

法不仅仅是法条或法典的简单累积，也是一个具有内在逻辑的体系。当代中国社会主义法的表现形式即法的渊源主要包括宪法、法律（基本法律以及基本法律以外的其他法律）、行政法规、行政规章、军事法规与规章、地方性法规、自治条例、特别行政区的法律法规、国际条约与协定；除此以外，还包括习惯、政策、司法解释等，比如《民法通则》第6条规定，民事活动必须遵守法律，法律没有规定的，应当遵守国家政策。

根据《物权法》，土地是人们赖以生存的根本，土地权利是诸多财产权利中最为重要的权利。由于我国法律渊源构成的复杂性，关于土地的法律规范包括法律（如《宪法》、《物权法》、《中华人民共和国土地管理法》）、行政法规（如《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《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》、《土地调查条例》等）、行政规章（如《建设项目用地预审管理办法》、《土地登记办法》、《违反土地管理规定行为处分办法》、《土地利用年度计划管理办法》、《闲置土地处置办法》等）、司法解释（如《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》、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名》等）以及有关的政策文件（如

《国务院关于促进节约集约用地的通知》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》《国土资源部关于建立健全土地执法监管长效机制的通知》、《国家税务总局 财政部 国土资源部关于加强土地税收管理的通知》、《国土资源部关于印发〈关于完善征地补偿安置制度的指导意见〉的通知》等)。

《土地管理法》等法律规定,现行土地权利体系主要包括土地所有权、土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权、土地抵押权等。由于我国土地所有制的特殊性,存在于国家所有和集体所有土地上的同种类型土地权利,其具体权利内容并非完全相同,如国有土地的建设用地使用权可以依法自由流转,而集体土地的建设用地使用权在流转上则受到诸多限制。对于土地的管理也涉及不少环节,如土地的征收、转让、登记、开发、利用、整理、复垦、税费以及相关的法律责任、救济途径等等。

由此可见,现有法律法规及政策文件对于土地权利的规定层层交错,土地管理所涉及的问题和环节繁多。但现有的土地法律清理或汇编,主要是按法的一般渊源分类进行收集,即以法的位阶为标准进行归类和整理,而分析不同位阶的法对同一土地问题如何进行规定的却不多。本书的目的就是在对土地问题进行分析、提炼的基础上,以关键概念和问题为线索对繁杂的法律法规进行梳理、分类、整合与归纳,帮助读者在了解我国有关土地常识、土地法律规定的同时,快速找到具体对应的法条,即方便读者“找法”。

受各方面条件所限,书中难免存在疏漏和不足,欢迎广大读者批评指正。

编 者

二〇〇九年五月十九日

目 录

法规索引	(1)
第一章 土地征收、征用	(1)
第一节 土地征收	(1)
一、土地征收	(1)
二、土地征收的程序	(4)
三、土地征收的补偿	(11)
四、土地征收时的物权变动	(23)
五、国有土地使用权的收回	(24)
第二节 土地征用	(26)
一、土地征用	(26)
二、土地征用的程序	(28)
三、土地征用的补偿	(28)
第三节 土地征收征用争议处理	(29)
一、违反法定条件征收征用土地争议	(29)
二、征收征用土地补偿标准争议	(31)
三、征收征用土地的各种补偿费分配使用争议	(33)
第二章 土地市场	(34)
第一节 土地出让	(34)
一、建设用地使用权的出让	(34)
二、建设用地使用权招标	(49)
三、建设用地使用权拍卖	(56)
四、建设用地使用权挂牌	(58)

五、建设用地使用权协议出让	(60)
六、建设用地使用权的划拨	(66)
第二节 土地转让	(70)
第三节 土地租赁	(77)
第四节 土地抵押	(78)
第五节 土地储备	(79)
一、土地储备	(79)
二、土地储备的计划	(80)
三、土地储备的范围与程序	(82)
四、土地储备的开发与利用	(84)
五、储备土地的供应	(85)
六、土地储备的资金管理	(85)
第六节 土地资产的其他处置	(88)
一、破产企业土地使用权的处置	(88)
二、划拨建设用地使用权的处置	(88)
三、国有企业使用的划拨土地使用权的处置	(90)
第三章 土地权利	(97)
第一节 土地所有权	(97)
一、土地所有权	(97)
二、国家土地所有权	(100)
三、集体土地所有权	(106)
第二节 土地承包经营权	(108)
一、土地承包经营权	(108)
二、土地承包经营权的期限	(112)
三、土地承包经营权的设立和确认	(114)
四、土地承包经营权的流转	(123)
五、土地承包经营权的调整	(136)
第三节 建设用地使用权	(141)

一、建设用地使用权·····	(141)
二、建设用地使用权的处分及限制·····	(148)
三、建设用地使用权的续期·····	(151)
四、集体所有土地上的建设用地使用权·····	(153)
第四节 宅基地使用权·····	(157)
一、宅基地使用权·····	(157)
二、宅基地使用权的变动·····	(160)
第五节 地役权·····	(163)
一、地役权·····	(163)
二、地役权的设立·····	(167)
三、地役权的限制·····	(169)
四、地役权的从属性和不可分性·····	(171)
五、地役权的消灭·····	(173)
第六节 其他土地权利·····	(174)
第七节 土地争议处理·····	(180)
一、土地权属争议·····	(180)
二、土地权属争议的调查处理·····	(188)
三、土地侵权争议·····	(194)
四、土地侵权争议的处理·····	(194)
五、土地承包争议·····	(196)
六、土地承包争议的处理·····	(196)
第四章 土地登记·····	(199)
第一节 概述·····	(199)
一、宗地·····	(199)
二、土地登记·····	(201)
三、土地登记的一般程序·····	(202)
四、我国现行土地登记的类型·····	(207)
五、我国现行土地证书的种类·····	(207)
六、土地登记效力·····	(208)
七、土地登记申请时限的规定·····	(211)

八、土地登记机构	(212)
九、土地登记簿	(213)
十、土地权利证书能否作为土地归属和土地权利 内容的根据	(214)
十一、土地登记卡	(215)
十二、土地登记自我举证	(216)
十三、土地登记人员持证上岗制度	(216)
十四、土地登记资料公开查询制度	(219)
十五、登记机关赔偿责任的规定	(222)
十六、土地登记代理人制度	(223)
第二节 土地总登记	(230)
一、土地总登记	(230)
二、土地总登记中为什么必须进行公告	(231)
第三节 土地初始登记	(233)
一、土地初始登记	(233)
二、已办理划拨国有土地使用权抵押登记的,是否 还需要进行审批	(237)
第四节 土地变更登记	(239)
一、土地变更登记	(239)
二、土地变更登记的情形	(239)
第五节 土地注销登记	(241)
第六节 其他土地登记	(244)
一、其他土地种类	(244)
二、更正登记及其适用	(244)
三、异议登记及其适用	(246)
四、预告登记及其适用	(248)
五、查封登记及其适用	(250)
第五章 土地开发利用、调查	(253)
第一节 土地利用计划、规划	(254)
一、土地利用	(254)

二、土地利用规划	(256)
三、村镇规划	(257)
四、土地利用总体规划的编制和报批	(259)
五、土地利用计划	(265)
六、土地利用年度计划	(265)
第二节 土地开发整理复垦	(270)
一、土地开发	(270)
二、土地整理	(271)
三、土地开发整理的实施	(273)
四、土地复垦	(274)
五、土地复垦的实施	(276)
第三节 土地调查	(282)
一、土地调查	(282)
二、土地利用现状调查	(284)
三、土地权属调查	(285)
四、土地条件调查	(287)
五、地籍及地籍调查	(287)
六、申请变更登记的不同类型如何进行变更	
地籍调查	(290)
七、宗地图与地籍图	(291)
八、我国的土地分类	(292)
第六章 耕地保护、建设用地审批	(303)
第一节 耕地保护	(304)
一、耕地的概念	(304)
二、耕地保护制度	(306)
三、如何确保耕地保护制度的执行	(310)
四、耕地保护目标责任制, 省级人民政府如何确保	
耕地总量动态平衡目标的实现	(312)
第二节 基本农田	(314)
一、基本农田	(314)

二、基本农田保护区及其划定	(315)
三、基本农田保护制度	(318)
四、基本农田保护目标责任制内容及其落实	(322)
第三节 农用地转用与建设用地审批	(324)
一、农用地的概念	(324)
二、建设用地的概念	(325)
三、住宅用地	(326)
四、建设用地及其审批	(328)
五、建设项目用地预审	(331)
六、农用地转用	(336)
七、单独选址项目	(344)
八、城市分批次建设用地审批	(348)
九、未利用地及其审批	(351)
十、闲置土地及其处理	(353)
第七章 土地收益、征费	(358)
第一节 土地资源收益	(358)
一、国有土地使用权出让收入及征收和使用	(358)
二、新增建设用地土地有偿使用费	(361)
三、外商投资企业场地使用费	(369)
第二节 土地征费	(372)
一、土地征收补偿费	(372)
二、征地管理费	(377)
三、土地登记收费	(381)
四、耕地开垦费	(382)
五、土地闲置费	(384)
六、土地复垦费	(386)
七、新菜地开发建设基金	(388)
第三节 土地税收	(389)
一、城镇土地使用税	(389)
二、耕地占用税	(394)

三、土地增值税	(398)
四、个人所得税	(402)
第八章 土地行政复议、行政诉讼、信访	(406)
第一节 土地行政复议	(406)
一、土地行政复议	(406)
二、土地行政复议的程序	(407)
第二节 土地行政诉讼	(424)
一、土地行政诉讼	(424)
二、土地行政诉讼的程序	(425)
第三节 国土资源信访	(440)
一、信访与信访工作	(440)
二、国土资源信访	(441)
三、国土资源信访工作的处理	(442)
第九章 土地监察执法、法律责任	(447)
第一节 土地监察执法	(447)
第二节 土地违法	(451)
一、土地犯罪	(451)
二、非法转让、倒卖土地使用权罪	(451)
三、非法占用耕地罪	(454)
四、非法批准征用、占用土地罪	(455)
五、非法低价出让国有土地使用权罪	(458)
六、其他违法行为	(461)

法规索引

一、法律：

1. 《中华人民共和国物权法》（简称《物权法》）

（2007年3月16日中华人民共和国主席令第62号公布 自2007年10月1日起施行）

2. 《中华人民共和国农村土地承包法》（简称《农村土地承包法》）

（2002年8月29日中华人民共和国主席令第73号公布 自2003年3月1日起施行）

3. 《中华人民共和国土地管理法》（简称《土地管理法》）

（2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议修正 自公布之日起施行）

4. 《中华人民共和国城市房地产管理法》（简称《城市房地产管理法》）

（2007年8月30日中华人民共和国主席令第72号公布 自公布之日起施行）

5. 《中华人民共和国中外合资经营企业法》（简称《中外合资经营企业法》）

（2001年3月15日中华人民共和国主席令第48号公布 自公布之日起施行）

6. 《中华人民共和国行政诉讼法》（简称《行政诉讼法》）

（1989年4月4日中华人民共和国主席令第16号公布 自1990年10月1日起施行）

7. 《中华人民共和国行政复议法》(简称《行政复议法》)

(1999年4月29日中华人民共和国主席令第16号公布 自1999年10月1日起施行)

8. 《中华人民共和国刑法》(简称《刑法》)

(根据2009年2月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修正)

二、行政法规:

1. 《中华人民共和国个人所得税法实施条例》(简称《个人所得税法实施条例》)

(2008年2月18日 国务院令第519号)

2. 《土地调查条例》

(2008年2月7日 国务院令第518号)

3. 《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》(简称《耕地占用税暂行条例》)

(2007年12月1日 国务院令第511号)

4. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》(简称《行政复议法实施条例》)

(2007年8月1日 国务院令第499号)

5. 《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》(简称《城镇土地使用税暂行条例》)

(2006年12月31日 国务院令第483号)

6. 《信访条例》

(2005年1月5日 国务院令第431号)

7. 《中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例》(简称《中外合资经营企业法实施条例》)

(2001年7月22日 国务院令第311号)

8. 《基本农田保护条例》
(1998 年 12 月 27 日 国务院令 第 257 号)
9. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(简称《土地管理法实施条例》)
(1998 年 12 月 27 日 国务院令 第 256 号)
10. 《城市房地产开发经营管理条例》
(1998 年 7 月 20 日 国务院令 第 248 号)
11. 《中华人民共和国土地增值税暂行条例》(简称《土地增值税暂行条例》)
(1993 年 12 月 13 日 国务院令 第 138 号)
12. 《村庄和集镇规划建设管理条例》
(1993 年 6 月 29 日 国务院令 第 116 号)
13. 《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》(简称《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》)
(1990 年 5 月 19 日 国务院令 第 55 号)
14. 《土地复垦规定》
(1988 年 11 月 8 日 国务院令 第 19 号)
15. 《国务院办公厅关于进一步加强督促检查切实抓好工作落实的意见》
(2008 年 10 月 27 日 国办发〔2008〕120 号)
16. 《国务院关于促进节约集约用地的通知》
(2008 年 1 月 3 日 国发〔2008〕3 号)
17. 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》
(2006 年 12 月 17 日 国办发〔2006〕100 号)
18. 《国务院关于开展第二次全国土地调查的通知》
(2006 年 12 月 7 日 国发〔2006〕38 号)

19. 《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》
(2006年8月31日 国发〔2006〕31号)
20. 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的
通知》
(2006年12月17日 国办发〔2006〕100号)
21. 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》
(2004年10月21日 国发〔2004〕28号)
22. 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》
(2001年4月30日 国发〔2001〕15号)
23. 《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》
(2001年2月2日 国办发〔2001〕8号)
24. 《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地
的通知》
(1997年4月15日 中发〔1997〕11号)
25. 《中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通
知》
(1986年3月21日 中发〔1986〕7号)

三、部门规章及文件:

1. 《土地利用总体规划编制审查办法》
(2009年2月4日 国土资源部令第43号)
2. 《建设项目用地预审管理办法》
(2008年11月29日 国土资源部令第42号)
3. 《土地登记办法》
(2007年12月30日 国土资源部令第40号)

4. 《土地储备管理办法》
(2007 年 11 月 19 日 国土资发〔2007〕277 号)
5. 《违反土地管理规定行为处分办法》
(2008 年 5 月 2 日 国土资源部令第 15 号)
6. 《土地利用年度计划管理办法》
(2006 年 12 月 19 日 国土资源部令第 37 号)
7. 《耕地占补平衡考核办法》
(2006 年 6 月 16 日 国土资源部令第 33 号)
8. 《国土资源信访规定》
(2006 年 1 月 4 日 国土资源部令第 32 号)
9. 《协议出让国有土地使用权规定》
(2003 年 6 月 11 日 国土资源部令第 21 号)
10. 《土地权属争议调查处理办法》
(2003 年 1 月 3 日 国土资源部令第 17 号)
11. 《土地登记资料公开查询办法》
(2002 年 12 月 4 日 国土资源部令第 14 号)
12. 《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》
(2007 年 9 月 28 日 国土资源部令第 39 号)
13. 《国土资源部关于依法加快集体土地所有权登记发证工作的通知》
(2001 年 11 月 9 日 国土资发〔2001〕359 号)
14. 《征用土地公告办法》
(2001 年 10 月 22 日 国土资源部令第 10 号)
15. 《建设用地审查报批管理办法》
(1999 年 3 月 2 日 国土资源部令第 3 号)
16. 《闲置土地处置办法》
(1999 年 4 月 28 日 国土资源部令第 5 号)