

2008

# 国土资源 >>>

## 新政解读与实务问答

2008 GUOTU ZIYUAN  
XINZHENG JIEDU YU SHIWU WENDA



李 炜 主编

地质出版社

PDG

2008 国土资源新政解读与实务问答

<<<

2008 GUOTU ZIYUAN XINZHENG JIEDU YU SHIWU WENDA

ISBN 978-7-116-05681-7



9 787116 056817 >

定 价：39.80 元

数字资源  
PDG

# 2008 国土资源新政解读 与实务问答

李 炜 主编

地质出版社

· 北 京 ·

PDG

## 内 容 提 要

本书由“新政解读”、“实务问答”和“政策文件”三部分构成。其中，“新政解读”部分是对2007年以来我国出台的国土资源管理重要政策文件进行分析解读，内容涵盖“《物权法》与国土资源管理工作”、“促进节约集约用地”、“土地调查”等；“实务问答”部分主要是对近年来国土资源管理实践中出现的热点和难点问题，以案说法，同时结合理论分析提出对策建议；“政策文件”部分收录了2007年以来国务院和国土资源部发布的最新国土资源管理政策文件。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

2008 国土资源新政解读与实务问答/李炜主编. —北京:  
地质出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-116-05681-7

I. 2… II. 李… III. 国土资源—资源管理—经济政策—  
基本知识—中国 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 060614 号

---

责任编辑: 何 蓓

责任校对: 王素荣

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: [zbs@gph.com.cn](mailto:zbs@gph.com.cn)

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京地大彩印厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 19.25

字 数: 500 千字

印 数: 1—8100 册

版 次: 2008 年 5 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价: 39.80 元

书 号: ISBN 978-7-116-05681-7

---

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

PDG

# 《2008 国土资源新政解读与实务问答》

## 编 委 会

主 编：李 炜

撰写人员：（按姓氏笔画为序）

李 炜 张东芹 吴永高

闵 佳 吴峰晔 李鸿雁

杨慧娟 孟学庆 尚晓萍

郑 颖 姜 雅 蓝天宇



# 前 言

我国经济社会的迅速发展，决定了当前和今后很长一个阶段，我国将处于资源供需矛盾凸显、资源利益冲突和诉求的高发期，经济社会发展和资源供求的矛盾、节约资源与粗放利用资源的矛盾、资源开发与保护的矛盾将长期存在。能否管住管好国土资源，完成国土资源保障经济社会可持续发展的任务，将直接关系到科学发展观的落实和社会主义和谐社会的建设。近年来，党中央、国务院连续下发一系列严格国土资源管理、加强宏观调控的政策文件，有力地推进了各地区、各部门贯彻落实科学发展观，构建和谐社会的进程。

2007年，我们针对近年来出台的国土资源管理新政策和国土资源管理工作中的热点难点问题编写了《国土资源新政解读与实务问答》。该书出版以来，受到广大读者和国土资源管理工作者的好评。应广大读者要求，为使地方和社会各界正确理解、准确把握2007年以来的国土资源新法规、新政策，我们精心编撰了《2008国土资源新政解读与实务问答》一书，对2007年以来有关国土资源管理的政策文件进行了全面系统的梳理和解读，并结合实际对国土资源管理工作中的热点和难点问题进行分析。

本书由“新政解读”、“实务问答”和“政策文件”三部分构成。其中，“新政解读”部分主要是对2007年以来我国出台的国土资源管理重要政策文件进行分析解读，内容涵盖“《物权法》与国土资源管理工作”、“促进节约集约用地”、“土地调查”等；“实务问答”部分主要是对近年来国土资源管理实践中出现的热点和难点问题，以案说法，同时结合理论分析提出对策建议；“政策文件”部分收录了2007年以来国务院和国土资源部发布的最新国土资源管理政策文件。

本书在编写过程中参考了部分长期从事国土资源管理工作同仁的研究成果，在此表示感谢。

由于编写时间仓促，水平有限，书中难免存在疏漏之处，敬请广大读者批评指正。我们更希望以此书出版为契机，与广大国土资源工作者一道，为推动国土资源管理改革与发展而不懈努力。

编者

二〇〇八年五月



# 目次

## 上篇 新政解读

|                                       |      |
|---------------------------------------|------|
| 物权法与国土资源管理之一：物权法对国土资源管理工作产生重大影响 ..... | (3)  |
| 物权法与国土资源管理之二：招标投标挂牌出让更加严格规范 .....     | (8)  |
| 物权法与国土资源管理之三：规范土地登记 严格产权管理 .....      | (13) |
| 促进节约集约用地之一：严格限定划拨范围 .....             | (19) |
| 促进节约集约用地之二：有效盘活闲置土地 .....             | (23) |
| 促进节约集约用地之三：逐步完善土地储备 .....             | (29) |
| 全面开展土地调查之一：二次调查摸清家底 .....             | (34) |
| 全面开展土地调查之二：土地调查制度的完善和创新 .....         | (40) |
| 全面开展土地调查之三：《土地调查条例》的主要制度 .....        | (45) |
| 加强农村集体土地管理之一：规范集体建设用地流转 .....         | (48) |
| 加强农村集体土地管理之二：正确认识“小产权房” .....         | (54) |
| 发挥国土资源管理在宏观调控中的作用 编好主体功能区规划 .....     | (57) |
| 土地政策为我国住房制度改革提供有力保障 .....             | (61) |
| 以百日行动为契机 建立土地执法长效机制 .....             | (66) |
| 贯彻《行政复议法实施条例》 加强国土资源行政复议工作 .....      | (69) |
| 加强权属争议调处 有效化解土地纠纷 .....               | (74) |
| 加强耕地占用税征收管理 严格耕地保护 .....              | (79) |
| 合理安排养殖用地 促进规模化畜禽养殖业发展 .....           | (84) |
| 理清矿产资源税费 加强探矿权采矿权价款的管理 .....          | (87) |
| 发挥督察员作用 加强矿产资源管理 .....                | (91) |
| 加强煤炭与煤层气综合勘查开采 促进矿产资源合理利用 .....       | (95) |

## 中篇 实务问答

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 如何处置填海造地的土地使用权 ..... | (101) |
| 该宗土地使用权应当如何确定 .....  | (103) |



|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 该宗土地所有权属于国家·····         | (105) |
| 城市房屋拆迁对土地如何补偿·····       | (107) |
| 作价出资土地使用权也是企业资产·····     | (109) |
| 划拨土地不能进行商品房建设·····       | (111) |
| 划拨土地使用权不能私自出租抵押·····     | (113) |
| 闲置土地满两年政府可以依法收回·····     | (115) |
| 农转非后集体土地不能直接转为国有·····    | (117) |
| 该土地使用权出让合同有效吗·····       | (119) |
| 缴清全部出让金才能取得土地使用证·····    | (121) |
| 竞买土地使用权成功后不得再转让竞买权·····  | (123) |
| 土地出让金可以向购房户收取·····       | (125) |
| 如何确定挂牌竞得人·····           | (127) |
| 招标出让不一定价高者得·····         | (129) |
| 正确理解挂牌出让时间·····          | (131) |
| 出让取得的教育设施用地不得设定抵押权·····  | (133) |
| 军队空余土地依法可以进行房地产开发·····   | (135) |
| 企业改制后土地应该怎样登记·····       | (138) |
| 宅基地超标部分能否登记·····         | (141) |
| 土地违法转让不予登记·····          | (143) |
| 违法行为处理前不能办理土地登记·····     | (145) |
| 土地调查应当采用土地分类国家标准·····    | (147) |
| 非宗教团体不能申请宗教用地·····       | (150) |
| 农业结构调整不得占用基本农田·····      | (152) |
| “以租代征”行为应依法处理·····       | (154) |
| 不能以资产整体转让为名转让采矿权·····    | (156) |
| 应当吊销违法采矿权人的采矿许可证·····    | (158) |
| 采矿用地不一定要招拍挂·····         | (160) |
| 是转让行为还是变更登记·····         | (162) |
| 如何认定探矿权申请是否符合矿产资源规划····· | (164) |
| 采矿权的吊销与撤销·····           | (167) |
| 越界采矿如何处罚·····            | (169) |

下篇 政策文件

|  |       |
|--|-------|
| 土地调查条例（国务院令 第 518 号）   | （173） |
| 中华人民共和国耕地占用税暂行条例（国务院令 第 511 号）                                     | （178） |
| 国务院关于修改《中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例》的<br>决定（国务院令 第 506 号）                | （180） |
| 中华人民共和国行政复议法实施条例（国务院令 第 499 号）                                     | （185） |
| 国务院关于促进节约集约用地的通知（国发〔2008〕3 号）                                      | （195） |
| 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见<br>（国发〔2007〕24 号）                          | （200） |
| 国务院关于编制全国主体功能区规划的意见（国发〔2007〕21 号）                                  | （206） |
| 国务院关于开展第二次全国土地调查的通知（国发〔2006〕38 号）                                  | （212） |
| 国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知<br>（国办发〔2007〕71 号）                  | （215） |
| 国务院办公厅关于加强和规范新开项目管理的通知<br>（国办发〔2007〕64 号）                          | （219） |
| 国务院办公厅关于加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的若干意见<br>（国办发〔2006〕47 号）                    | （223） |
| 土地登记办法（国土资源部令 第 40 号）  | （225） |
| 招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定（国土资源部令 第 39 号）<br>.....                        | （236） |
| 中华人民共和国耕地占用税暂行条例实施细则（财政部、国家税务总局<br>令 第 49 号）                       | （241） |
| 关于进一步加强和改进建设用地备案工作的通知<br>（国土资发〔2007〕326 号）                         | （245） |
| 国土资源部、财政部、中国人民银行关于印发《土地储备管理办法》的<br>通知（国土资发〔2007〕277 号）             | （248） |
| 关于认真贯彻《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》<br>进一步加强土地供应调控的通知（国土资发〔2007〕236 号） | （253） |
| 关于促进规模化畜禽养殖有关用地政策的通知<br>（国土资发〔2007〕220 号）                          | （256） |
| 关于印发《全国土地执法百日行动方案》的通知<br>（国土资发〔2007〕210 号）                         | （259） |

|  |       |
|--|-------|
| 关于印发《实际耕地与新增建设用地面积确定办法》的通知<br>(国土资发〔2007〕207号) .....       | (263) |
| 关于加强海砂开采管理的通知(国土资发〔2007〕190号) .....                        | (265) |
| 关于进一步规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知<br>(国土资发〔2007〕169号) .....         | (267) |
| 关于进一步做好地质资料保护登记管理工作的通知<br>(国土资发〔2007〕153号) .....           | (270) |
| 关于进一步加强矿产督察员管理工作的通知<br>(国土资发〔2007〕144号) .....              | (271) |
| 国土资源部关于贯彻实施《中华人民共和国物权法》的通知<br>(国土资发〔2007〕112号) .....       | (274) |
| 关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知<br>(国土资发〔2007〕96号) .....           | (279) |
| 关于进一步规范采矿许可证有效期的通知(国土资发〔2007〕95号) .....                    | (283) |
| 国土资源部关于加强土地权属争议调处工作的通知<br>(国土资发〔2007〕94号) .....            | (284) |
| 关于调整钨和稀土矿勘查许可证采矿许可证登记权限有关问题的通知<br>(国土资发〔2007〕92号) .....    | (287) |
| 国土资源部监察部关于落实工业用地招标投标挂牌出让制度有关问题的<br>通知(国土资发〔2007〕78号) ..... | (288) |
| 关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知<br>(国土资发〔2007〕29号) .....             | (293) |
| 关于暂停受理煤炭探矿权申请的通知(国土资发〔2007〕20号) .....                      | (296) |
| 关于加大闲置土地处置力度的通知(国土资电发〔2007〕36号) .....                      | (297) |
| 关于矿产资源开发整合中采矿登记有关问题的通知<br>(国土资厅发〔2007〕65号) .....           | (298) |

# ■ 上 篇

## 新政解读

---





## 物权法与国土资源管理之一：物权法对 国土资源管理工作产生重大影响

关于物权，在我国的《民法通则》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《农村土地承包法》、《担保法》中均作了规定，为了适应全面贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的要求，进一步明确物的归属，定分止争，发挥物的效用，保护权利人的物权，完善中国特色社会主义物权制度，规范社会主义市场经济秩序，2007年3月16日，十届人大五次会议通过了《物权法》，并于2007年10月1日起施行。

### 一、《物权法》产生的背景和对国土资源管理工作的影响

《物权法》是规范财产关系的民事基本法律，是民法的重要组成部分，是在中国特色社会主义法律体系中起支架作用、不可或缺的重要法律。《物权法》调整因物的归属和利用而产生的民事关系，包括明确国家、集体、个人和其他权利人的物权以及对物权的保护。《物权法》的起草是新中国历史上进行的第四次民法典起草过程中的重要步骤。

第一次民法典的起草是在1954~1956年，当时立法机关曾经试图进行新中国历史上第一次民法典的起草工作，参考1922年的苏俄民法典完成了一个民法典的建议草案。但由于整风运动和反右斗争等大规模政治运动的展开，丧失了这部法律出台的政治环境和社会环境，最终没有能够得以完成。第二次民法典的起草是在1962~1964年，当时毛泽东同志指出：“民法要、刑法要，无法无天不行。”所以当时有关国家机关根据毛泽东同志的要求进行了新中国历史上的第二次民法典的起草工作。但当时的政治环境不允许学习西方甚至苏联经验，只能独立自主地进行，效果并不好。1964年以后，四清运动开始了，文化大革命紧接着也开始了，所以这次民法典的起草同样由于政治环境而没能完成。第三次民法典的起草是在1979~1982年，在彭真同志的主持下进行的。当时是在改革开放的初期，大家担心出台的法典会不会成为一个束缚改革开放的法典，担心出现今天出台、明天又弃之不用的情况。于是彭真同志将一步到位的想法转变为成熟一个制定一个。所以以此为契机，在1981年出台了《企业合同法》，1986年出台了《中华人民共和国民法通则》。第四次民法典的起草是在1993年，全国人大常

委会对制定《物权法》高度重视。2002年12月，九届全国人大常委会对民法草案的物权法编进行了初次审议。本届全国人大常委会把制定《物权法》列入重要议程，为了把这部法律制定好，全国人大常委会坚持民主立法、科学立法。2005年7月将《物权法》草案向社会全文公布，共收到人民群众提出的意见1万多件；并先后召开100多次座谈会和几次论证会，还到一些地方进行专题调研，充分听取部分全国人大代表、基层群众、专家学者、中央有关部门等各方面的意见。全国人大常委会高度重视各方面的意见，对草案进行了六次审议，审议次数之多在我国立法史上是空前的。

国土资源是最重要和最有价值的“物”，规定地权、矿权行使和管理的基本原则，是《物权法》的重要内容之一。《物权法》与国土资源管理密切相关，《物权法》的颁布实施对国土资源管理工作有着重要意义，主要体现在：①《物权法》是保护资源的新武器。《物权法》中保护资源的规定与《宪法》、《土地管理法》、《矿产资源法》的规定是完全一致的。《物权法》遵循权利法定的原则和“物权的取得和行使，应当遵守法律，尊重社会公德，不得损害公共利益和他人合法权益”的原则，并规定：国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量；明确探矿权采矿权的用益物权性质，规定“用益物权人行使权利，应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的规定”，这些都为继续实行世界上最严格的土地管理制度，严把土地“闸门”，严格控制建设用地规模，严格保护耕地特别是基本农田，切实保护好土地、矿产资源提供了有力的武器。②《物权法》是保障发展的新动力。《物权法》本着发挥物的效用的宗旨，创新性地规定了土地的空间权，并且规定了公开竞价方式配置工业用地和经营性用地的原则，为更好地发挥资源性资产的作用，更好地促进经济社会发展提供了保障。《物权法》的颁布实施将继续推进节约集约用地新机制的建立，正确处理保护资源和保障发展的关系，为发展开辟新的空间，使保障发展更加持续有力。③《物权法》是维护权益的新手段。《物权法》以平等保护国家、集体和私人的财产权为首要原则，在维护权益方面作出了多项规定。《物权法》规定：征收集体所有的土地，应当保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。侵害物权，造成权利人损害的，权利人可以请求损害赔偿，也可以请求承担其他民事责任。④《物权法》是服务社会的新契机。《物权法》规定：国家对不动产实行统一登记制度，并要求在申请登记时由当事人自我举证；明确要求取消年检制度，土地登记收费要实行按件收取。《物权法》的出台，要求国土资源管理部门进一步转变观念，增强服务意识，进一步规范国土资源管理工作。

## 二、《物权法》中关于国土资源管理的主要内容

《物权法》中关于土地权利和矿权的规定，既有对现行法律制度和政策措施的肯定和继承，更有许多创新和突破。

### （一）《物权法》肯定了国土资源管理已经取得的经验

（1）进一步明确土地征收法定补偿范围，肯定了《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）和《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）文件中关于土地征收的内容。土地征收补偿制度，关系人民群众的切身利益，关系社会稳定，关系和谐社会建设。《物权法》依据《宪法》，按照党和国家关于征地补偿安置必须保证被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障的原则，对征地补偿制度予以完善。①明确了土地征收必须以保护耕地为前提。《物权法》第四十三条明确规定：“国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”②明确了土地征收必须具备法定条件。《物权法》第四十二条规定，土地征收的法定条件：必须是为了公共利益的需要，必须依照法定的权限和程序，必须依法给予征收补偿。只有同时具备这三个条件，土地征收才具有法律效力。③明确了土地征收的法定补偿范围。根据《物权法》第四十二条第二款的规定，征收集体所有的土地，应当支付的法定补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费和社会保障费用。这一规定对维护被征地农民的合法权益、保障被征地农民的生活具有重要意义。

（2）进一步明确集体土地的产权代表。《物权法》规定，属于村农民集体所有的土地，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权；分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

（3）进一步明确建设用地使用权的设立方式，肯定了国务院31号文件中关于建设用地使用权设立方式的内容。《物权法》规定，建设用地使用权，可以通过出让或者划拨的方式设立。采取划拨方式设立建设用地使用权的，应当遵守法律、行政法规关于土地用途的规定。同时，《物权法》还明确，工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一块地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖等公开竞价的方式出让。《物权法》的这一规定，改变了《城市房地产管理法》的相关规定，对于促进土地资源的市场化配置，遏制工业用地低成本盲目扩张具有重要意义。



## （二）《物权法》关于国土资源管理的创新规定

（1）确立了不动产统一登记制度。不动产登记既是不动产物权设定的条件，又是不动产物权有序转移的基础。在《物权法》颁布以前，我国关于不动产登记的规定，主要散见在《土地管理法》、《城市房地产管理法》等行政管理法中，且这些规定主要是关于登记机关和登记证书的规定，有关登记规则、登记效力的规定则严重缺乏，致使不动产登记实践中出现了许多问题，难以依法有效解决。《物权法》在建立和完善不动产登记制度方面取得了重大突破。《物权法》第十条规定：国家对不动产实行统一登记制度，同时确立了更正登记、异议登记和预告登记制度，明确了不动产登记的基本规则。这些重要的制度创新既体现了我国在完善社会主义法律体系过程中，对国外先进法律文化和法律制度的移植，又对改变当前不动产登记多头管理，登记依据和登记效力等存在的地域、等级差异以及由此引发的混乱局面有直接的作用，对规范社会主义市场经济体制下的财产归属关系，促进物的流通和充分利用，保障交易安全具有重要意义。

（2）明确了建设用地使用权的空间范围。《物权法》第一百三十六条规定：建设用地使用权可以在土地的地表、地面或者地下分别设立。《物权法》的这一规定弥补了法律空白，为规范土地的空间利用奠定了坚实的法律基础，有利于促进土地资源的集约和高效利用。

（3）明确了建设用地使用权期满续期和地上建筑物的归属问题。《物权法》第一百四十九条规定：住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。非住宅建设用地使用权届满后的续期，依照法律规定办理。还规定：建设用地使用权期间届满后，对土地上的房屋及其他不动产的归属，有约定的，按照约定；没有约定或者约定不明确的，依照法律或者行政法规的规定办理。

（4）明确了探矿权、采矿权的用益物权性质。《物权法》规定：依法取得的探矿权、采矿权受法律保护。这是重大的法律制度创新，它表明《物权法》认可探矿权、采矿权的物权性质，对于保护探矿权人、采矿权人的合法权益具有重要意义。

## 三、贯彻落实《物权法》应当注意的几个问题

### （一）关于分层出让

《物权法》创新地规定建设用地使用权可以在土地的地表、地面或者地下分别设立，从而拉开了建设用地使用权分层出让的序幕。这一规定为国土资源管理部门带来新的挑战，如何分层出让成为当前国土资源管理部门面临的一项新课题。为落实《物权法》的这一规定，国土资源部在新修改的《国有建设用地使用权出让合同》和《国有建设用地划拨决定书》中规定了出让土地和划拨土地