



Laws & Regulations on Construction Land Approval and Transfer

建设用地审批、出让转让 法律全书

(实用版)



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



Laws & Regulations on Construction Land Approval and Transfer

建设用地审批、出让转让 法律全书



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

建设用地审批、出让转让法律全书:实用版 / 法律
出版社法规中心编. —北京:法律出版社,2012
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2948 - 1

I. ①建… II. ①法… III. ①非生产性建设用地—土
地法—法律解释—中国 IV. ①D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 265642 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张 戢

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法规出版分社
经销/新华书店
责任印制/吕亚莉

开本/787 毫米×960 毫米 1/16
版本/2012 年 1 月第 1 版

印张/30.5 字数/628 千
印次/2012 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
电子邮件/info@lawpress.com.cn
网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779
咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782
北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843
深圳公司/0755-83072995

上海公司/021-62071010/1636
重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2948 - 1

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

在我国加快推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程中,已经有越来越多的领域被法律所规范,越来越多的纠纷需要通过法律来解决。随着中国特色社会主义法律体系的基本构建,法律已经全面渗透到社会生活的各个领域,每个人都自觉不自觉地生活在法律的规范范围内。为满足社会各界人士对各类专题法规学习、了解、查询的需求,我们精心编辑出版了这套“热点领域法律全书(实用版)”。本书以法律法规、司法解释等各类法律文件为主线,突出“实用”的特色,穿插重点法律导读、重点条文解读、重要文件解读、实用文书、实用图表、地方政策文件等内容,以期与各领域相关读者提供最为全面、实用的法律信息。

(一) 全面收录各类法律文件,涵盖建设用地审批、出让转让领域的各个方面。

本书全面收录了建设用地审批、出让转让的核心法律、行政法规、司法解释、行政规章等各层级法律文件,内容细分为总类、土地利用规划、土地储备供给、土地审查报批、土地使用权出让、土地使用权划拨、土地使用权转让、土地使用权租赁、土地使用权抵押、土地使用权收回、闲置土地处理、土地监察与违法惩处、相关法规等五个部分 11 个小类,内容翔实丰富。

(二) 特别收录地方法规、政策,为各地读者查询本地文件提供便利。

本书特别收录了部分省市建设用地审批、出让转让方面的地方性法规、地方政府规章、地方政府及其工作部门规范性文件。这些文件对当地的实际情况更具指导性和可操作性。

(三) 突出“实用”特色,附加更多配套内容。

为帮助读者全面、深入理解建设用地审批、出让转让相关重点法条、重点文件,本书附加以下实用内容:(1)对重点法律法规附加导读,介绍该法律文件的大致内容;(2)对核心法律文件逐条解读,详细介绍法律适用的要点、法律规定的原由、重点词句的理解等;(3)对重点文件附加官方解读,选取重点政策发布时的领导讲话、答记者问等内容并加以编辑,向读者详细介绍重点文件的内涵;(4)根据实际需要穿插“实用文书”或“实用图表”,帮助读者解决实际问题。

(四) 附赠一期新法规资讯增补服务。

本书收录的文件截止到 2011 年 12 月底。对于所有寄回书末《读者意见反馈表》的读者,免费赠送一期新法规资讯增补服务(电子版),发送内容为权威法规资讯读物《司法业务文选》一期(详见书末简介)。同时读者还可以优惠价格选择常年的法规增补服务。

囿于编者水平所限,本书可能存在种种不足,还望读者在使用过程中不吝赐教,提出您的宝贵意见,以便本书继续修订完善。

法律出版社法规中心

2012 年 1 月

目 录

一、总 类

《中华人民共和国土地管理法》导读	(1)
★ * 中华人民共和国土地管理法(1986. 6. 25) ** (2004. 8. 28 修正)	(2)
中华人民共和国土地管理法实施条例(1998. 12. 27)(2011. 1. 8 修订)	(30)
国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意见(1999. 9. 17)	(36)
国务院关于加强国有土地资产管理的通知(2001. 4. 30)	(38)
国务院关于深化改革严格土地管理的决定(2004. 10. 21)	(40)
国务院关于加强土地调控有关问题的通知(2006. 8. 31)	(45)

二、土地规划与审批

1. 土地利用规划

《中华人民共和国城乡规划法》导读	(48)
中华人民共和国城乡规划法(2007. 10. 28)	(48)
省级土地利用总体规划会审办法(1998. 9. 29)	(57)
省级土地利用总体规划审查办法(1998. 12. 29)	(58)
土地利用年度计划管理办法(1999. 3. 2)(2006. 12. 19 修订)	(60)
土地利用总体规划编制审查办法(2009. 2. 4)	(62)
国土资源部关于加强土地利用总体规划工作的通知(1998. 9. 29)	(65)

2. 土地储备供给

土地储备管理办法(2007. 11. 19)	(68)
------------------------------	--------

* 加★的文件,表明为本书的核心法律依据,在正文中对相关重点条文作详细解读。

** 考虑到近年来中央、地方国家机关法规清理工作较为频繁,往往一次性地修改和废止大量文件,但修改的内容大部分又只涉及每个文件的个别条文,此时只标注最近一次修改的时间难免让部分读者产生疑惑。因此,本书在目录中对有修改的文件,将其第一次公布的时间和最近一次修改的时间一并列出,在正文中收录的是最新修改后的文本。特此说明。

国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知(2003. 7. 30)	(70)
国土资源部关于建立建设用地信息发布制度的通知(1998. 12. 7)(2010. 12. 3 修正)	(71)
国土资源部关于加强土地管理促进小城镇健康发展的通知(2000. 11. 30)	(75)
国土资源部关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通知(2003. 2. 18)	
(2010. 12. 3 修正)	(76)
国土资源部关于加强土地供应管理促进房地产市场持续健康发展的通知(2003. 9. 24)	
(2010. 12. 3 修正)	(77)
国土资源部、国家发展和改革委员会等关于切实做好扩大内需促进经济平稳较快发展的	
用地保障和管理的通知(2008. 12. 22)	(79)
国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知(2010. 3. 8)	(82)
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	
(2010. 9. 21)	(85)
国土资源部、国家发展和改革委员会关于发布实施《限制用地项目目录(2006 年本)》和	
《禁止用地项目目录(2006 年本)》的通知(2006. 12. 12)	(89)
国土资源部关于印发《限制用地项目目录(2006 年本增补本)》和《禁止用地项目目录	
(2006 年本增补本)》的通知(2009. 11. 10)	(95)
【地方法规、政策】	
北京市国有建设用地供应办法(试行)(2005. 4. 11)	(98)
山东省国有土地储备办法(2001. 9. 13)(2004. 7. 15 修订)	(101)
湖南省国有建设用地储备办法(2008. 5. 22)	(102)
3. 土地审查报批	
各类用地报批会审办法(1998. 9. 29)	(106)
建设项目用地预审管理办法(2001. 7. 25)(2008. 11. 29 修正)	(107)
建设用地审查报批管理办法(1999. 3. 2)(2010. 11. 30 修正)	(109)
国土资源部关于进一步规范建设用地审查报批工作有关问题的通知(2002. 8. 1)	
(2010. 12. 3 修正)	(112)
国土资源部关于加强城市建设用地审查报批工作有关问题的通知(2003. 9. 4)	(114)
报国务院批准的建设用地审查办法(1999. 10. 28)(2010. 12. 3 修正)	(115)
国土资源部关于报国务院批准的建设用地审查报批工作有关问题的通知(2000. 7. 17)	
(2010. 12. 3 修正)	(117)
国土资源部办公厅关于进一步简化报国务院批准的建设用地审批工作程序有关问题的通	
知(2001. 5. 30)(2010. 12. 3 修正)	(120)
国土资源部办公厅关于做好报国务院批准建设用地审查报批有关工作的通知(2006.	
9. 18)	(122)
国土资源部关于调整报国务院批准城市建设用地审批方式有关问题的通知(2006. 12. 31)	

.....	(123)
国土资源部耕地保护司负责人解读《关于调整报国务院批准城市建设用地审批方式有关问题的通知》	(127)
国土资源部关于改进报国务院批准单独选址建设项目用地审查报批工作的通知(2009. 1. 24)	(130)
国土资源部耕地保护司负责人解读《关于改进报国务院批准单独选址建设项目用地审查报批工作的通知》	(132)
国土资源部关于改进报国务院批准城市建设用地申报与实施工作的通知(2010. 1. 14)	(134)
【地方法规、政策】	
山西省建设项目用地预审管理实施办法(2011. 3. 24)	(137)

三、土地出让转让

1. 总类

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(1990. 5. 19)	(140)
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法(1992. 12. 4)(2011. 1. 26 修正)	(143)
城市国有土地使用权价格管理暂行办法(1995. 12. 1)	(145)
国土资源部关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知(2000. 1. 6)	(146)

【地方法规、政策】

天津市国有土地有偿使用办法(2003. 5. 31)	(148)
山西省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法(1993. 11. 9)(1997. 10. 10 修正)	(153)
浙江省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法(1992. 3. 12)	(156)
湖南省土地市场管理办法(2005. 1. 20)	(163)
广东省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法(1992. 12. 3)(1997. 12. 31 修正)	(166)
陕西省国有土地使用权出让和转让办法(1994. 6. 27)(1998. 10. 23 修正)	(171)

2. 土地使用权出让

★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(2005. 6. 18)	(176)
最高人民法院负责人解读《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》	(180)
招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定(2002. 5. 9)(2007. 9. 28 修订)	(183)
国土资源部政策法规司负责人解读《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》	(187)
协议出让国有土地使用权规定(2003. 6. 11)	(189)
国土资源部政策法规司负责人解读《协议出让国有土地使用权规定》	(190)
招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范(试行)(2006. 5. 31)	(193)

协议出让国有土地使用权规范(试行)(2006. 5. 31)	(231)
国土资源部有关负责人解读《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》	(240)
国土资源部、监察部关于严格实行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让的通知(2002. 8. 26)	(241)
国土资源部办公厅关于国有土地使用权招标、拍卖有关问题的复函(1999. 8. 10)	(243)
国土资源部办公厅关于土地使用权拍卖有关问题的函(1999. 8. 16)	(244)
国土资源部办公厅关于协议出让土地改变用途补交出让金问题的复函(2004. 6. 18)	(244)
国土资源部办公厅关于出让土地改变用途有关问题的复函(2010. 2. 2)	(245)
国土资源部办公厅关于农产品批发市场用地有关问题的复函(2010. 9. 16)	(245)
国土资源部关于发布实施《全国工业用地出让最低价标准》的通知(2006. 12. 23)	(246)
国土资源部关于调整部分地区土地等别的通知(2008. 12. 31)	(247)
国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知(2009. 5. 11)	(260)
国土资源部、监察部关于落实工业用地招标拍卖挂牌出让制度有关问题的通知(2007. 4. 4)	(261)
国土资源部、监察部关于进一步落实工业用地出让制度的通知(2009. 8. 10)	(263)
中华人民共和国合同法(节录总则部分)(1999. 3. 15)	(265)
中华人民共和国招标投标法(1999. 8. 30)	(275)
【地方法规、政策】	
北京市出让国有土地使用权招标拍卖挂牌办法(2005. 4. 30)	(282)
北京市国有土地使用权招标拍卖挂牌出让底价确定试行办法(2005. 8. 1)	(287)
上海市国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让前期征询操作规程(试行)(2011. 7. 26)	(287)
辽宁省国有土地使用权招标拍卖挂牌出让办法(2004. 4. 29)	(290)
山东省国有土地使用权招标拍卖办法(2001. 9. 13)(2004. 7. 15 修正)	(293)
湖北省招标拍卖挂牌出让国有土地使用权管理办法(2003. 9. 1)	(296)
重庆市国有建设用地使用权出让管理实施办法(2008. 11. 19)	(299)
【实用文书】	
国有建设用地使用权出让合同(示范文本)(GF-2008-2601)	(303)
3. 土地使用权划拨	
划拨土地使用权管理暂行办法(1992. 3. 8)	(313)
国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定(1998. 2. 17)	(316)
划拨用地目录(2001. 10. 22)	(319)
国家土地管理局关于执行《城市房地产管理法》和国务院 55 号令有关问题的批复(1996. 9. 4)	(322)
国土资源部关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见(1999. 11. 25)	

.....	(324)
国土资源部关于对涉及国有划拨土地使用权处置有关问题紧急请示的批复(2001. 9. 12)	
.....	(327)
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(2003. 4. 16)	(327)
4. 土地使用权转让	
国家土地管理局关于以其他形式非法转让土地的具体应用问题请示的答复(1990. 8. 25)	
.....	(329)
国家土地管理局对《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》第 47 条解释的请示的批复(1996. 10. 4)	(329)
国土资源部办公厅关于股权转让涉及土地使用权变更有关问题的批复(2004. 5. 31)	(329)
国土资源部办公厅关于企业产权转让涉及国有土地使用权转让有关问题的复函(2006. 4. 10)	(329)
最高人民法院行政审判庭关于非法取得土地使用权再转让行为的法律适用问题的答复(1998. 5. 15)	(330)
最高人民法院关于土地转让方未按规定完成土地的开发投资即签订土地使用权转让合同的效力问题的答复(2003. 6. 9)	(330)
【地方法规、政策】	
内蒙古自治区建设用地置换办法(2008. 1. 4)	(331)
广东省高级人民法院关于外商独资企业土地使用权转让合同效力问题的批复(2007. 7. 30)	
.....	(333)
5. 土地使用权租赁	
规范国有土地租赁若干意见(1999. 7. 27)	(334)
【地方法规、政策】	
辽宁省国有土地使用权租赁办法(2004. 3. 9)	(335)
河北省国有土地租赁办法(2002. 3. 15)	(337)
山东省国有土地租赁办法(2001. 9. 13)	(341)
四川省国有土地租赁办法(2003. 6. 4)	(343)
6. 土地使用权抵押	
国家土地管理局关于《对〈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〉第十七条有关内容请求解释》的复函(1993. 1. 20)	(346)
国家土地管理局关于土地使用权抵押登记有关问题的通知(1997. 1. 3)	(346)
国土资源部关于企业间土地使用权抵押有关问题的复函(2000. 11. 22)	(348)
国土资源部关于划拨国有土地使用权抵押登记有关问题的通知(2004. 1. 15)(2010. 12. 3修正)	(348)

最高人民法院关于能否将国有土地使用权折价抵偿给抵押权人问题的批复(1998. 9. 3)	(348)
7. 土地使用权收回	
国家土地管理局政策法规司关于对收回国有土地使用权批准权限问题的答复(1991. 9. 3)	(350)
国家土地管理局政策法规司关于认定收回土地使用权行政决定法律性质的意见(1997. 10. 30)	(350)
【地方法规、政策】	
北京市收回企业国有土地使用权补偿办法(2005. 8. 1)	(351)
8. 闲置土地处理	
闲置土地处理办法(1999. 4. 28)	(353)
国土资源部关于进一步做好闲置土地处置工作的意见(2008. 9. 3)	(354)
国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知(2007. 9. 8)	(357)
国土资源部关于严格建设用地管理促进批而未用土地利用的通知(2009. 8. 11)	(358)
国家土地管理局关于对执行《土地管理法》第十九条规定的请示的批复(1994. 11. 10)	(360)
国土资源部办公厅关于闲置土地处置有关问题的复函(2001. 2. 15)	(360)
国土资源部办公厅关于闲置土地处置有关问题的复函(2002. 4. 16)	(361)
【地方法规、政策】	
上海市闲置出让土地处置试行规定(2006. 12. 26)	(361)

四、土地监察与违法惩处

中华人民共和国行政监察法(1997. 5. 9)(2010. 6. 25 修正)	(365)
土地监察暂行规定(1995. 6. 12)	(369)
土地违法案件查处办法(1995. 12. 18)	(373)
国土资源执法监察错案责任追究制度(2000. 12. 29)	(377)
国土资源执法监察报告备案制度(2001. 11. 23)	(378)
国土资源执法监察督办制度(2001. 11. 23)	(379)
国土资源违法案件会审制度(2001. 11. 23)	(379)
查处土地违法行为立案标准(2005. 8. 31)	(380)
违反土地管理规定行为处分办法(2008. 5. 2)	(382)
国土资源领域违法违规案件公开通报和挂牌督办办法(2011. 1. 14)	(385)
国土资源部关于查处土地违法行为如何适用《土地管理法》有关问题的通知(1999. 4. 7)	(387)
中华人民共和国刑法(节录)(1997. 3. 14 修订)(2011. 2. 25 修正)	(387)

全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国刑法》第二百二十八条、第三百四十 二条、第四百一十条的解释(2001. 8. 31)(2009. 8. 27 修正)	(388)
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(2000. 6. 19)	(388)

五、土地审批、出让转让相关法规

中华人民共和国物权法(2007. 3. 16)	(391)
中华人民共和国城市房地产管理法(1994. 7. 5)(2009. 8. 27 修正)	(410)
城市房地产开发经营管理条例(1998. 7. 20)(2011. 1. 8 修订)	(416)
国土资源听证规定(2004. 1. 9)	(420)
国土资源信访规定(2002. 5. 9)(2006. 1. 4 修订)	(424)
国土资源行政复议规定(2001. 7. 27)(2009. 11. 14 修订)	(429)
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. 12. 17)	(433)
财政部、国土资源部关于落实规范土地收支管理文件等有关问题的通知(2007. 8. 22)	(437)
财政部、国土资源部等关于进一步加强土地出让收支管理的通知(2009. 11. 18)	(439)

附 录

Land Administration Law of the People's Republic of China (《中华人民共和国土地管理法》英文版)	(443)
Regulations for the Implementation of the Land Administration Law of the People's Republic of China (《中华人民共和国土地管理法实施条例》英文版)	(462)
房地产开发土地权属流转示意图	(475)

一、总 类

《中华人民共和国土地管理法》导读

人口多、耕地少,是我国的基本国情。但长期以来,由于对人口增长和耕地减少带来的后果认识不足,致使乱占滥用、浪费、破坏土地资源的现象相当普遍;买卖、租赁土地,侵害社会主义土地公有制的情况也时有发生。在这种背景下,我国于1986年颁布了《中华人民共和国土地管理法》,并于1987年1月1日正式实施。1986年《土地管理法》对我国的基本土地制度、土地的所有权和使用权、土地的利用和保护、耕地保护、监督检查、法律责任等内容作了规定。之后,我国根据实际情况的变化和土地政策的需要分别于1988年、1998年、2004年对《土地管理法》作了修改。

为与宪法修正案的有关规定相衔接,加强对耕地的保护,1988年《土地管理法》修改的主要内容是:(一)国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。国家依法实行国有土地有偿使用制度。(二)强化对耕地的保护。

1998年的修改突出切实保护耕地这一主题,修改的重点是:(一)关于土地用途管制制度。1998年《土地管理法》对土地用途管制制度的主要环节作了以下规定:(1)明确规定了土地利用总体规划的地位、作用及审批程序。土地利用总体规划是土地用途管制的依据。(2)明确规定了农用地转为建设用地的审批权限。土地利用总体规划将土地分为农用地、建设用地和未利用地。根据土地用途管制制度的要求,建设用地必须符合土地利用总体规划所确定的用途,并且严格控制农用地转为建设用地。(3)上收征地审批权。(4)乡村建设要尽量不占或者少占耕地、节约使用土地,并须按照经批准的乡镇土地利用总体规划、村庄和集镇规划的要求合理布局,适当集中,依法办理用地手续的要求。(二)关于耕地特殊保护。1998年《土地管理法》突出了保证耕地总量动态平衡,加重了各级人民政府保护耕地的责任。(三)关于征收土地补偿标准。适当提高了最低补偿标准。同时规定,国务院根据社会、经济发展水平,可以调整征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。(四)关于法律责任和执法监督。1998年《土地管理法》对1988年《土地管理法》规定的法律责任作了充实、修改,加大了对土地违法行为的处罚力度。

2004年8月立法机关根据宪法修正案的规定对《土地管理法》中有关土地“征用”的内容作了相应修改。这次修改,不涉及《土地管理法》其他内容的修改。

中华人民共和国土地管理法

1. 1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过
2. 根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第一次修正
3. 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订
4. 根据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《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。

第二条〔2〕 【所有制形式】 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群

* 条文主旨及注释为编者所加,下同。本书注释(解读)部分的序号按法条序号排列。

〔2〕 本条规定了以下五项土地制度:

1. 土地的社会主义公有制。我国《宪法》第六条规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”土地所有制是指土地这一重要的生产资料归谁占有、归谁支配的基本经济制度。根据《宪法》的规定,我国的土地所有制表现形式有两种,即全民所有和集体所有。我国城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有。

2. 国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。国家是一个抽象的概念,这样一个抽象的概念无法具体行使其法定的权利,因此,国家的权力或权利的行使必须由具体的机构和人员来完成。根据本条第二款的规定,国有土地所有权由国务院代表国家行使。也就是说,国家土地所有权只能由国务院代表国家行使,其他国家机关和地方各级人民政府不能代表国家行使上述权利,只有取得国务院的授权的条件下才能管理和处置国有土地。

3. 权利人的土地权利受法律保护。本条第三款规定,任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。侵占,既包括对他人享有的土地所有权和使用权的土地的非法占据,也包括未经批准而占据公共用地。这里的买卖,是指一方将土地所有权有偿移转给他人的行为。因为我国实行的是土地公有制,土地所有权的主体只能是国家及有关农民集体,除国家为了公共利益的需要可以依法征用农民集体所有的土地外,公有土地的所有权不能改变。不过“土地使用权可以依法转让”。土地使用权的转让,分为国有土地使用权转让和集体所有土地的转让。国有土地使用权的转让,包括出让和转让。国有土地使用权的出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为;国有土地使用权的转让是指通过出让方式取得国有土地使用权的单位和个人,再将取得的土地使用权让与他人的行为,形式上一般表现为转让、出租、抵押等。集体土地使用权的转让,目前法律中并无系统的规定。从原则上讲,农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。因此,集体土地使用权的转让,在目前一般是指不改变农用地性质的承包或转包。

4. 依法有偿征收或征用土地制度。我国《宪法》第十条第三款规定:“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。”这是本条立法的宪法依据。在我国,农村的土地为集体所有。当国家为了保证社会公共事业或者公益事业的发展,需要取得或使用集体所有的土地时,基于国家主权,有权对集体所有的土地行使国有化的权力。应当注意的是,国家只有在为了“公共利益”的前提下,才能行使征收或征用土地的权力。至于公共利益如何界定,目前尚无法律具体规定。一般认为,公共利益是指一定范围内不特定多数人的共同利益,包括基础设施、公共设施和社会服务等。

众集体所有制。

全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是,国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 【基本国策】十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施,全面规划,严格管理,保护、开发土地资源,制止非法占用土地的行为。

第四条〔4〕 【土地用途】国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 【主管部门】国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 【守法义务、检举控告权】任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务,并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第七条 【奖励】在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人,由人民政府给予奖励。

5. 国有土地有偿使用制度。国家依法实行国有土地有偿使用制度,对于合理利用土地,减少不必要浪费,依照各级土地利用总体规划的土地用途对土地进行管理大有裨益,同时,能够保证国家作为所有者的收益权的实现。

〔4〕 土地用途管制是指国家为了保证土地资源的合理利用,通过编制土地利用总体规划划分土地用途,分区确定土地使用的限制条件,土地所有者、使用者应严格按照规定的土地用途利用土地的制度。土地用途管制制度的内容包括:按用途对土地进行科学、合理的分类;通过土地登记明确土地使用权性质;编制土地利用总体规划,划分土地利用区和确定各区内土地使用的限制条件,对用途改变进行行政审批,并对违反土地用途管制的行为进行处罚。

为了实行土地用途管制制度,本条规定,国家编制土地利用总体规划,以作为土地用途管制的依据。在国家编制土地利用总体规划时,应当在土地利用总体规划中规定土地的用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地,以保证土地按照规定的用途使用。对于农用地转为建设用地的,必须严格限制,并对建设用地的总量进行控制,对耕地实行特殊保护。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条〔8〕 【所有权归属】城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有。

第九条〔9〕 【国有土地使用权】国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人,有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十条〔10〕 【集体所有土地经营、管理】农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集

〔8〕 本条用两款对土地的归属进行了规定。第一款规定的是国家所有的土地。城市市区的土地归国家所有。这里的城市,是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。这里的市区,一般理解为城市的建成区。城市市区的土地属于国家所有并不意味着国家所有的土地只有城市市区的土地。国家所有的土地还应当包括农村和城市郊区中依法没收、征用、征收、征购,收归国有的土地,以及农村和城市郊区中法律规定属于国家所有的土地。

本条第二款规定的是农民集体所有的土地。根据本条规定,除非法律规定某些土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地均属于农民集体所有。这里的法律,指的是由国家权力机关制定的规范性文件。例如《宪法》第九条第一款规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”所以,水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂所占土地属于法律规定属于国家所有的土地,即使位于农村或城市郊区,仍属于国家所有,除非法律规定属于农民集体。另外,宅基地和自留地、自留山属于集体所有。从实际情况来看,农民集体所有的宅基地,主要是指农民用于建造住房及其附属设施的一定范围内的土地;自留地是指我国农业合作化以后农民集体经济组织分配给本集体经济组织成员(村民)长期使用的土地;自留山是指农民集体经济组织分配给其成员长期使用的少量的柴山和荒坡。农民对宅基地、自留地、自留山虽然可以长期使用,但所有权仍属于集体。

〔9〕 根据土地所有权与土地使用权相分离的原则,本条规定了国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用,即单位或个人可以依法取得国有土地或集体土地的使用权。根据现行的法律规定进行分析,土地持有权有以下特征:(1)权利具有派生性。土地使用权是从土地所有权中派生出来的用益物权。建设用地使用权是从国有土地所有权中派生出来的用益物权;土地承包经营权和宅基地使用权是从农村集体土地所有权中派生出来的用益物权,是从国家土地所有权中分离出来的土地使用权。(2)客体具有限制性。土地使用权的客体仅限于地面,不及于地下资源、埋藏物。根据《宪法》和有关法律的规定,地下矿藏、文物、埋藏物等属于国家,土地使用权人不能因为对土地具有使用权,而认为对上述财物具有权利。(3)目的具有特定性。取得土地使用权的目的是获得土地的使用价值,从土地利用活动中获得经济利益和为其他活动提供空间场所。(4)权利具有期限性。土地使用权是有期限的,即法律通常规定土地使用权的一定有效期限。在我国,土地使用权的年限采取法定主义,建设用地使用权的最长期限是七十年,土地承包经营权的期限分别是耕地三十年、草地三十到五十年、林地三十到七十年。这有利于权利的稳定、交易的安全和房地产市场的发展。

土地使用权人负有保护、管理和合理利用土地的义务。保护、管理,是指对土地生产能力的保护和管理,也就是对土地生态及其环境的良好性能和质量的保护和管理。合理利用土地,是指科学使用土地,使得土地的利用与其自然的、社会的特性相适应,充分发挥土地要素在生产活动中的作用,保护土地生态环境、提高土地利用率、防止水土流失和盐渍化,以获得最佳的经济、社会、生态的综合效益。

〔10〕 关于农民集体所有的土地的经营、管理,本条规定分为三种情况:(1)农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。村集体经济组织即农村中有土地所有权的农业集体经济组织。村民委员会是指根据《村民委员会组织法》的规定组织成立的村民委员会。如果有以村为单位的农业集体经济组织,就由该村集体经济组织经营、管理;如果没有以村为单位的农业集体经济组织,则由村民委员会经营、管理。(2)已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、“已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的”土地,是指该土地在改革开

体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。村民小组是指行政村内由村民组成的自治组织。

第十一条^{〔11〕} 【土地登记】农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。

放以前就分别属于两个以上的生产队,现在其土地仍然分别属于相当于原生产队的各该农村集体经济组织或者村民小组的农民集体所有。如果村内有集体经济组织的,就由村内的集体经济组织经营、管理;如果没有村内的集体经济组织,则由村民小组经营、管理。(3)已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。在我国,农民集体所有的土地除属于村内农民集体所有、分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有这两种情况以外,还存在农民集体所有的土地属于乡(镇)农民集体所有的情况。对于已经属于乡(镇)农民集体所有的土地,应当由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理,而乡(镇)政府不应经营、管理这些土地。因为乡(镇)政府与村民委员会不同,它是一级政权组织,而不属群众性自治组织。农民集体所有的土地,属于农民的集体财产,而不属于国家财产,所以,乡(镇)政府不应经营、管理。

本条规定实际上是以法律的形式,继续维持了我国广大农村以往实行的“三级所有,队为基础”的农民集体所有土地的基本形式,使得党在农村的政策具有连续性和稳定性,进而保护和调动广大农民的积极性。

〔11〕 根据土地权属和性质的不同,本条对其登记进行了不同规定。

1. 农民集体所有的土地登记发证制度。本条第一款规定:“农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。”《土地管理法实施条例》第四条第一款规定:“农民集体所有的土地,由土地所有者向土地所在地的县级人民政府土地行政主管部门提出土地登记申请,由县级人民政府登记造册,核发集体土地所有权证书,确认所有权。”由此可见,农民集体所有土地的所有权登记发证工作由县级人民政府土地行政主管部门管辖。设区的市人民政府可以对市辖区内农民集体所有的土地实行统一登记。依法登记的农民集体所有土地所有权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。

2. 农民集体所有土地的建设用地使用权的登记发证制度。本法第六十三条规定,农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设,但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。也就是说,农民集体所有的土地的建设用地使用权,在一定范围内可以依法转让。为了有效地保护这种用地的使用者的合法权益,本条规定,对于依法用于非农业建设的农民集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认建设用地使用权。这一规定,使得使用者有法定的书面凭证,证明自己对农民集体所有的土地享有建设用地使用权。

3. 国有土地使用权的登记发证制度。由于国有土地可以依法确定给单位或者个人使用,为了清楚地掌握单位和个人依法使用国有土地的情况,本条规定单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上人民政府登记造册,核发证书,确认单位、个人对该国有土地的使用权。中央国家机关使用的国有土地的资产处置权属于中央人民政府,为便于解决中央和地方在土地资产处置上发生的纠纷,中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关,由国务院确定。

4. 林地、草原、水面、滩涂的登记发证制度。国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作,所以,土地的统一管理是《土地管理法》确定的原则。同时,我国现行《森林法》、《草原法》、《渔业法》对森林、草原和养殖水面、滩涂的确权发证作了规定。《森林法》第三条规定,国家所有的和集体所有的森林、林木和林地,个人所有的林木和使用的林地,由县级以上地方人民政府登记造册,发放证书,确认所有权或者使用权。国务院可以授权国务院林业主管部门对国务院确定的国家所有的重点林区的森林、林木和林地登记造册,发放证书,并通知有关地方人民政府。《草原法》第十一条规定,依法确定给全民所有制单位、集体经济组织等使用的国家所有的草原,由县级以上人民政府登记,核发使用权证,确认草原使用权。未确定使用权的国家所有的草原,由县级以上人民政府登记造册,并负责保护管理。集体所有的草原,由县级人民政府登记,核发所有权证,确认草原所有权。《渔业法》第十一条规定,单位和个人使用国家规划确定用于养殖业的全民所有的水域、滩涂的,使用者应当向县级以上地方人民政府渔业行政主管部门提出申请,由本级人民政府核发养殖证,许可其使用该水域、滩涂从事养殖生产。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上人民政府登记造册,核发证书,确认使用权;其中,中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关,由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权,确认水面、滩涂的养殖使用权,分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。

第十二条^[12] 【变更登记】依法改变土地权属和用途的,应当办理土地变更登记手续。

第十三条^[13] 【登记保护】依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。

第十四条^[14] 【承包经营(一)】农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营,从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。发包方和承包方应当订立承包合

[12] 本条仅规定了土地权属、用途的变更登记。变更土地登记的类型主要有:(1)土地使用权、所有权和土地他项权利的设定登记;(2)土地使用权、所有权和土地他项权利的变更登记;(3)更名、更址登记;(4)土地用途变更登记;(5)注销土地登记。凡申请土地使用权、所有权变更登记的,需提交相关权属证明文件。土地行政主管部门根据土地使用者、所有者申请变更土地登记的申请书经地籍调查、审核,符合变更土地登记规定的,报人民政府批准后,变更注册登记,更换或更改土地证书,地籍图、土地归户册作相应的更改。土地使用者一经取得土地使用权,就要按照合同约定的土地用途开发、经营土地,而不得擅自改变合同约定的土地用途。要改变合同约定的土地用途,必须符合有关条件和要求,并且应当办理土地用途变更登记。

[13] 本条从正反两方面对经依法登记的土地权利的保护进行了规定。“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护”是从正面规定的,包含两层含义:一是土地所有权和使用权必须经依法登记;二是当土地所有权人和使用权人的权利受到侵害时,可以请求相关机关给予保护。比如,他人占用所有权人或者使用权人的耕地建房、挖砂、采石、取土,破坏种植条件的,可报告土地行政主管部门责令改正或者治理等,也可以提起诉讼。“任何单位和个人不得侵犯”他人已经依法登记的土地的所有权和使用权,同“依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护”的规定是一个问题的两面。这一规定实际上是给所有权人和使用权人以外的政府及其部门、法人和其他组织及个人设定的一项义务,这些单位和个人必须履行这一义务,如违反这项义务须承担相应的法律责任。例如,本法规定,未经批准非法占用土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地,对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分。《刑法》规定,国家机关工作人员徇私舞弊,违反土地管理法规,滥用职权,非法批准征用、占用土地,或者非法低价出让国有土地使用权,情节严重的,处三年以下有期徒刑或者拘役;致使国家或者集体利益遭受特别重大损失的,处三年以上七年以下有期徒刑。

[14] 本条对农村土地承包经营权进行了概括性规定。

1. 农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营。从承包主体上说,承包方是本集体经济组织的成员。这里指的是以家庭承包方式的土地承包,如果是家庭承包以外的其他方式的土地承包,则承包方可以是本集体经济组织以外的人员。从承包对象上说,承包地是本集体经济组织享有所有权的土地。但国家所有的由集体经济组织使用的土地也可称为承包的对象。从承包目的上说,只能从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产,不得用于其他目的。

2. 承包期限为三十年。为了稳定承包关系,本条规定承包期限为三十年。但这里并没有区分不同性质的土地,即不管是耕地、林地还是草地,承包期均为三十年。实践证明,三十年的承包期限对于耕地来说比较合适,但对于草地和林地则显得较短。所以2002年的《农村土地承包法》和2007年的《物权法》区分不同性质的土地,对其承包期限分别进行了规定:耕地的承包期为三十年,草地的承包期为三十年至五十年,林地的承包期为三十年至七十年;特殊林木的林地承包期,经国务院林业行政主管部门批准可以延长。