

传播法律·关注民生

16

# 征地安置补偿 实用法律手册



常见纠纷法律手册【第四版】

任乐乐◎编著

· 紧扣需要 ·

用丰富案例和疑难解答，帮助读者轻松掌握纠纷解决法律知识。

· 文本标准 ·

所收录的文件皆为国家颁布的法律、行政法规等正式文本。

· 内容实用 ·

由专业人士精心编辑，通过图表、应用脚注等方式为纠纷解决提供全方位信息。

· 快捷有效 ·

实用附录和图书内容完美搭配，力图避免读者在解决纠纷过程中“走弯路”。

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

传播法律·关注民生

16

# 征地安置补偿 实用法律手册

任乐乐◎编著



常见纠纷法律手册【第四版】

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

征地安置补偿实用法律手册 / 任乐乐编著. —4 版.  
—北京: 中国法制出版社, 2015. 4  
(金钥匙系列·常见纠纷法律手册; 16)  
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5897 - 9

I. ①征… II. ①任… III. ①土地征用 - 补偿 - 经济  
纠纷 - 处理 - 中国 - 手册 IV. ①D922. 39 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 287124 号

责任编辑 陈兴

封面设计 李宁

---

## 征地安置补偿实用法律手册

ZHENGDI ANZHI BUCHANG SHIYONG FALÜ SHOUCHE

编著/任乐乐

经销/新华书店

印刷/北京海纳百川印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2015 年 4 月第 4 版

印张/12.375 字数/481 千

2015 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5897 - 9

定价: 29.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010405

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

## 编辑说明

“纠纷无时不有、无处不在”。而法律作为一种理性的、有秩序的纠纷解决途径，是一个社会进步、文明的标志。随着我国特色社会主义法律体系的建成，社会法制观念日渐深入人心，人们愈发认识到生活纠纷的解决需要诉诸法律。然而，现实中法律文件浩如烟海、专业性又使其略显晦涩难懂，以至读者无所适从。为了帮助广大读者更精准查找法律依据，更准确理解法律规定、更充分运用法律维护权益，我们组织有关专业人士编辑出版了这套《常见纠纷法律手册》。

丛书专为常见纠纷之合法有效解决精心设计。除收录纠纷解决常用的有效法律依据外，丛书还精选了与纠纷解决相配套的典型案例、疑难问题与常用文书等实用信息。

丛书突出特点有：

**第一，文本标准。**丛书所收录的文件皆为国家颁布的法律、行政法规等正式文件。

**第二，编排科学。**各个分册按照纠纷可能遇到的情形编排目录分类，并在每类中按重要程度排列法律文件的先后顺序，读者朋友可以根据自己所处情形及需要，快速查找法律信息。

**第三，收录全面。**分册除了收录常用的法律法规司法解释部门规章外，还收录了部分对法律文件的解释性批复和复函，帮助读者更全面理解法律规定内在精神。

**第四，内容实用。**各个分册选取了与纠纷相配套的典型案例、疑难问题和常用文书、关联规定提示等内容，为读者提供更宽角度、更为实用的纠纷解决信息。

**第五，脚注查询。**分册根据纠纷所涉法律条款重要程度，把与条款紧密相关的条文适用解释、解释性批复及复函，以脚注的形式展现。方便读者通读法条时更好理解法律规定的字里行间。

总之，精心编辑后的本套丛书，希望您理解法律进而解决纠纷的得力助手。

2015年3月

## 目 录

征地安置补偿流程图 .....	1	土地利用年度计划管理办法 .....	64
		(2006年12月19日)	
一、综 合		确定土地所有权和使用权的若	
		干规定 .....	66
中华人民共和国宪法(节录) .....	2	(2010年12月13日)	
(2004年3月14日)		中共中央 国务院关于切实加强	
中华人民共和国土地管理法 .....	3	农业基础设施建设进一步促进农业	
(2004年8月28日)		发展农民增收的若干意见(节录) .....	72
中华人民共和国物权法(节录) .....	20	(2007年12月31日)	
(2007年3月16日)		土地登记办法 .....	72
中华人民共和国城乡规划法 .....	31	(2007年12月30日)	
(2007年10月28日)		国务院办公厅关于严格执行有	
中华人民共和国农村土地承包法 .....	40	关农村集体建设用地法律和	
(2009年8月27日)		政策的通知 .....	80
中华人民共和国民法通则(节录) .....	47	(2007年12月30日)	
(2009年8月27日)		国务院关于加强土地调控有关	
中华人民共和国土地管理法		问题的通知 .....	82
实施条例 .....	48	(2006年8月31日)	
(2014年7月29日)		国务院关于深化改革严格土地	
基本农田保护条例 .....	55	管理的决定 .....	85
(2011年1月8日)		(2004年10月21日)	
国务院办公厅关于进一步严		中共中央纪委办公厅、监察部	
格征地拆迁管理工作切实		办公厅关于加强监督检查进	
维护群众合法权益的紧急		一步规范征地拆迁行为的通知 .....	90
通知 .....	58	(2011年3月17日)	
(2010年5月15日)		国土资源部办公厅关于切实做	
划拨用地目录 .....	60	好征地拆迁管理工作的紧急	
(2001年10月22日)		通知 .....	92
		(2011年1月1日)	

国土资源部关于切实做好征地 补偿安置工作的通知 .....	93
(2010年12月3日)	
国土资源部关于加强征地管理 工作的通知 .....	96
(2010年12月3日)	
国土资源部关于切实维护被征 地农民合法权益的通知 .....	98
(2010年12月3日)	
国土资源部关于进一步做好征 地管理工作的通知 .....	99
(2010年6月26日)	

### ● 相关复函

1. 关于供销社合作社能否享有  
集体土地所有权问题的复  
函/P4
2. 关于处理农村集体土地权  
属问题的复函/P68
3. 国土资源部办公厅关于对  
农民集体土地确权有关问  
题的复函/P68

### ● 典型案例

1. 熊某因拒绝交出被征收土地诉  
宜昌市国土资源局行政纠纷案 ... 102
2. 梅港村镇山第三村民小组诉梅  
港村委会克扣征地补偿费案 ... 103
3. 宣懿成等诉浙江省衢州市国土  
资源局收回国有土地使用权案 .....

### ● 疑难问题

1. 如何确定农村集体经济组织  
成员的资格? .....
2. 征收土地的审批权如何划分? ... 106
3. 征地补偿费用归谁所有, 由谁  
管理? 补偿费用如何发放? .....
4. 土地征收与土地征用有什么

- 区别? .....
5. 国家只能是为了公共利益才  
能征收土地吗? .....

### ● 常用文书

1. 集体土地征用补偿安置协议  
(参考文本) .....

## 二 征地程序规定

国土资源部关于完善征地补偿 安置制度的指导意见(节录) ...	109
(2004年11月3日)	
土地利用总体规划编制审查办法 .....	110
(2009年2月4日)	
建设项目用地预审管理办法 .....	113
(2008年11月29日)	
建设用地审查报批管理办法 .....	115
(2010年11月30日)	
征收土地公告办法 .....	118
(2010年11月30日)	
国土资源听证规定 .....	120
(2004年1月9日)	
关于完善农用地转用和土地征 收审查报批工作的意见 .....	124
(2004年11月2日)	
报国务院批准的土地开发用地 审查办法 .....	126
(2001年12月14日)	
占用征收征用林地审核审批管 理办法 .....	127
(2011年1月25日)	
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 .....	129
(2010年12月3日)	
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 .....	132
(2006年12月31日)	

- 关于开展补充耕地数量质量实行  
按等级折算基础工作的通知…………… 136  
(2005年7月6日)
- 典型案例
1. 纪学银等32户村民因对征用  
土地的定性错误诉西安市人  
民政府征用土地批复案 …… 140
  2. 董永华等诉重庆市人民政府  
拆迁行政复议案 …… 142
- 疑难问题
1. 土地征收必须经过哪些程序? … 145
  2. 只能由国务院或者省级人民政  
府批准征收的土地有哪些? …… 146
  3. 在征地过程中应将什么内容  
进行公告? …… 146
  4. 基本农田征收应经过哪些程  
序? …… 146
  5. 未依法进行征用土地公告的,  
被征地方是否有权拒绝办理  
相关手续? …… 147
  6. 征收土地报批前应当经过哪  
些程序? …… 147
  7. 什么是土地补偿登记? …… 147
- ### 三 征地安置补偿标准
- 土地征收补偿费一览表…………… 148
- 国土资源部关于完善征地补偿  
安置制度的指导意见(节录) …… 149  
(2004年11月3日)
- 国务院办公厅转发劳动保障部  
关于做好被征地农民就业培  
训和社会保障工作指导意见  
的通知…………… 149  
(2006年4月10日)
- 关于切实做好被征地农民社会  
保障工作有关问题的通知…………… 152  
(2007年4月28日)
- 国务院关于完善大中型水库移  
民后期扶持政策的意见…………… 154  
(2006年5月17日)
- 关于开展制订征地统一年产值  
标准和征地区片综合地价工  
作的通知…………… 157  
(2010年12月3日)
- 相关复函
1. 财政部关于征地补偿安置  
费有关问题的批复/P13
  2. 财政部、国家发展改革委  
关于征地补偿安置费性质  
的批复/P13
- 典型案例
1. 崔某、周某因移民安置款的  
获取权诉秭归县郭家坝镇人  
民政府移民安置合同纠纷案 …… 164
  2. 易泽广诉湖南省株洲县人  
民政府送线路建设工程征地  
拆迁补偿安置决定案 …… 169
  3. 沈阳市甘露饺子馆诉辽宁省  
沈阳市铁西区人民政府、沈  
阳市铁西区房产局房屋拆迁  
行政赔偿案 …… 171
- 疑难问题
1. 被征收土地的农民可以得到  
哪些补偿? …… 174
  2. 地上附着物补偿费如何计算? … 174
  3. 什么是土地原用途? 什么是  
按土地原用途给予补偿? …… 175
  4. 什么是青苗补偿费? …… 175
  5. 什么是菜地开发建设基金? … 175

## 四 征地补偿款分配和使用

- 中华人民共和国村民委员会组织法..... 176  
(2010年10月28日)
- 中华人民共和国妇女权益保障法(节录)..... 182  
(2005年8月28日)
- 国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见(节录) ... 182  
(2004年11月3日)
- 国土资源部关于严格耕地占补平衡管理的紧急通知..... 183  
(2008年6月26日)
- 关于加强农村集体经济组织征地补偿费监督管理指导工作的意见..... 184  
(2005年1月24日)
- 最高人民法院关于村民因土地补偿费、安置补助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复..... 186  
(2001年12月31日)
- 最高人民法院研究室关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复..... 187  
(2001年7月9日)

### ● 典型案例

1. 来安县新安镇光荣村公记村民组因土地补偿款分配诉来安县人民政府行政裁决案 ..... 188
2. 常德市武陵区东风社区居委会二组与明良准承包地征收补偿费用分配纠纷上诉案 ..... 190

### ● 疑难问题

1. 征地补偿费用归谁所有, 由谁管理? 补偿费用如何发放? ..... 192
2. 农村集体经济组织的土地被征收, 征收单位将土地补偿费支付给谁? ..... 192
3. 安置补助费如何分配? ..... 192
4. 农民收养的子女是否可以参与征地补偿费的分配? ..... 193
5. 进城务工人员能否参与征地补偿费的分配? ..... 193
6. 在校大中专学生的户籍迁出农村后是否参与原户籍地征地补偿费的分配? ..... 193
7. 户口在原籍未迁出的出嫁女是否有权参与原所在村集体经济组织的土地补偿费分配? ..... 194
8. 义务兵是否享有征地补偿费分配权? ..... 194
9. 超生的子女是否享有征地补偿费分配权? ..... 194
10. 补偿费用不落实的, 被征地的农民如何救济? ..... 195

## 五 特殊征地安置补偿

- 大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例..... 196  
(2013年12月7日)
- 南水北调工程建设征地补偿和移民安置暂行办法..... 203  
(2005年1月27日)
- 南水北调工程建设征地补偿和移民安置资金管理办法(试行) ..... 206  
(2005年6月8日)



国土资源部关于落实开发区四至范围的函(节录) .....	210	● 典型案例	
(2005年8月24日)		刘某等因信息公开义务不履行	
中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见(节录) ...	210	诉某县国土资源局土地补偿费、	
(2008年6月8日)		安置补助费征地补偿案 .....	233
蓄滞洪区运用补偿暂行办法 .....	211	七 征地安置补偿纠纷处理	
(2000年5月27日)		土地权属争议解决流程图 .....	236
● 疑难问题		中华人民共和国民事诉讼法	
1. 国家对大中型水利、水电征		(节录) .....	237
地补偿及移民安置问题是如		(2012年8月31日)	
何解决的? .....	215	中华人民共和国行政复议法 .....	263
2. 征地补偿和移民安置资金包		(2009年8月27日)	
括哪些费用? 如何计算、批		中华人民共和国行政诉讼法 .....	270
准和执行? .....	215	(2014年11月1日)	
六 征地信息公开		中华人民共和国民法通则(节录) ...	282
中华人民共和国政府信息公开		(2009年8月27日)	
条例 .....	216	中华人民共和国国家赔偿法 .....	282
(2007年4月5日)		(2012年10月26日)	
国务院办公厅关于施行《中华		中华人民共和国行政复议法实施	
人民共和国政府信息公开条		条例 .....	288
例》若干问题的意见 .....	220	(2007年5月29日)	
(2008年4月29日)		国土资源信访规定 .....	295
土地登记资料公开查询办法 .....	223	(2006年1月4日)	
(2002年12月4日)		国土资源行政复议规定 .....	301
国土资源部关于进一步加快农村		(2009年11月14日)	
地籍调查推进集体土地确权登		土地监察暂行规定 .....	306
记发证工作的通知 .....	224	(1995年6月12日)	
(2013年9月3日)		查处土地违法行为立案标准 .....	310
国土资源部、财政部、住房和城		(2005年8月31日)	
乡建设部、农业部、国家林业		土地权属争议调查处理办法 .....	311
局关于进一步加快推进宅基地		(2010年11月30日)	
和集体建设用地使用权确权登		违反土地管理规定行为处分办法 .....	314
记发证工作的通知 .....	227	(2008年5月9日)	
(2014年8月1日)		关于加快推进征地补偿安置争议	
		协调裁决制度的通知 .....	318
		(2006年6月21日)	

国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知	321
(2007年9月8日)	
国土资源执法监察巡查工作规范(试行)	321
(2009年9月19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	325
(2011年8月7日)	
最高人民法院关于坚决防止土地征收、房屋拆迁强制执行引发恶性事件的紧急通知	327
(2011年5月6日)	
最高人民法院关于适用《中华人民共和国国家赔偿法》若干问题的解释(一)	328
(2011年2月28日)	
最高人民法院关于严格执行法律法规和司法解释依法妥善办理征收拆迁案件的通知	329
(2012年6月13日)	
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释	331
(2005年7月29日)	
最高人民法院行政审判庭关于农村集体土地征用后地上房屋拆迁补偿有关问题的答复	334
(2005年10月12日)	

### ● 相关复函

1. 关于土地登记发证后提出的争议能否按权属争议处理问题的复函/P6
2. 国土资源部办公厅对有关土地权属争议调查处理权限问题的复函/P6

### ● 典型案例

1. 王占群与邓州市人民政府征收土地行政行为纠纷上诉案 ... 337
2. 李向巨诉黑龙江省哈尔滨市道外区政府房屋拆迁行政赔偿案 ... 341

### ● 疑难问题

1. 村委会是否可以成为拆迁人? ... 342
2. 村民或者村集体经济组织对政府公布的征地补偿标准有争议该如何解决? ... 342
3. 征地补偿安置费是否属于行政事业性收费? ... 343
4. 行政机关征用农村集体土地之后,被征用土地的原农村居民对房屋享有何种权利? ... 343
5. 村委会拒付征地款给村民产生的纠纷是否属于法院受案范围? ... 343
6. 如何计算法院受理土地征收纠纷案件的时效? ... 344
7. 非法占用农村土地的行政救济方式有哪些? ... 344
8. 征地补偿纠纷维权过程中,信访会不会影响向法院起诉的诉讼时效? ... 345
9. 拆迁城镇居民在农村购买的宅基地房屋的,应如何补偿? ... 345

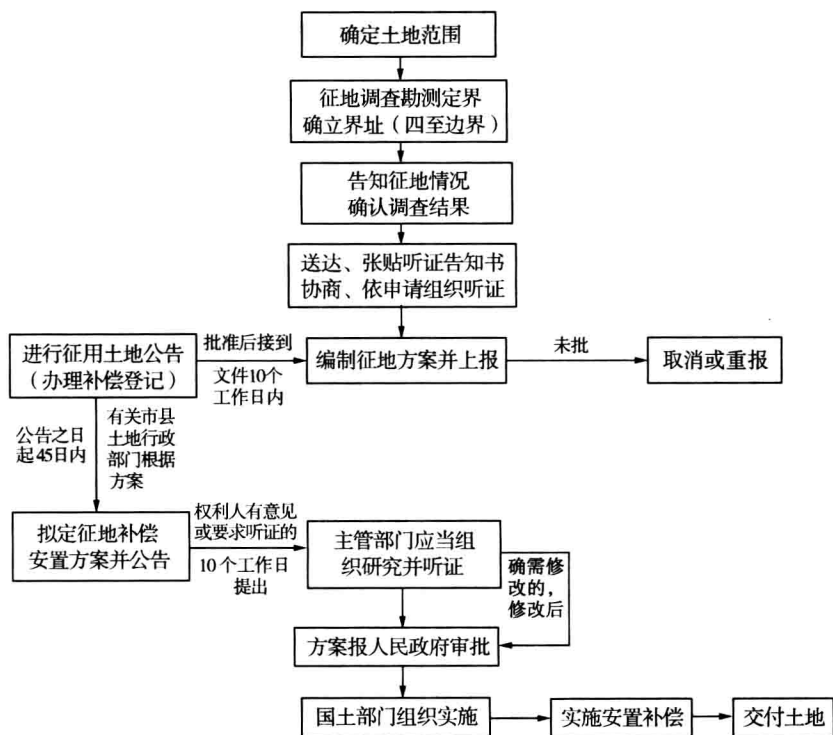
### ● 常用文书

1. 行政复议申请书 ... 346
2. 行政诉讼起诉书 ... 347
3. 行政上诉状 ... 348
4. 民事起诉状 ... 349
5. 民事上诉状 ... 350
6. 证据保全申请书 ... 351

## 八 地方性规定

- |  |   |
|--|---|
| 北京市建设征地补偿安置办法…………… 352<br>(2004年5月21日)                 | 新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市人<br>民政府办公厅关于印发国家自<br>治区及市重点建设项目涉及集<br>体土地征收补偿办法的通知…………… 368<br>(2011年6月28日) |
| 北京市集体土地房屋拆迁管理办法 …… 357<br>(2003年6月6日)                  | 甘肃省征收农民集体所有土地补<br>偿费用分配使用管理办法…………… 370<br>(2006年4月14日)                                    |
| 关于印发《北京市宅基地房屋拆<br>迁补偿规则》的通知 ……………… 360<br>(2003年7月10日) | 江苏省征地补偿和被征地农民基<br>本生活保障办法…………… 372<br>(2005年7月31日)  |
| 广东省征收农村集体土地留用地<br>管理办法…………… 361<br>(2009年6月19日)        | 四川省人民政府办公厅关于进一<br>步做好被征地农民社会保障工<br>作的通知…………… 375<br>(2008年4月11日)                          |
| 广东省征收农民集体所有土地各<br>项补偿费管理办法…………… 363<br>(2008年11月28日)   | <b>实用附录</b>   |
| 关于印发《广州市集体土地房屋<br>拆迁补偿标准规定》的通知 …… 365<br>(2007年12月19日) | 全国信访部门通讯方式…………… 379   |

征地安置补偿流程图①



① 本流程图使用提示：(1) 有关市、县人民政府土地行政主管部门将征地补偿、安置费用拨付给被征地农村集体经济组织后，有权要求该农村集体经济组织在一定期限内提供支付清单。市、县人民政府土地行政主管部门有权督促有关农村集体经济组织将征地补偿、安置费用收支状况向本集体经济组织成员予以公布，以便被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人查询和监督。

(2) 市、县人民政府土地行政主管部门应当受理对征用土地公告内容和征地补偿、安置方案公告内容的查询或者实施中问题的举报，接受社会监督。

(3) 未依法进行征用土地公告的，被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人有权依法要求公告，有权拒绝办理征地补偿登记手续。未依法进行征地补偿、安置方案公告的，被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人有权依法要求公告，有权拒绝办理征地补偿、安置手续。

(4) 因未按照依法批准的征用土地方案和征地补偿、安置方案进行补偿、安置引发争议的，由市、县人民政府协调；协调不成的，由上一级地方人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。

# 一 综 合

## 中华人民共和国宪法（节录）

- 1982年12月4日公布施行
- 1988年4月12日第一次修正
- 1993年3月29日第二次修正
- 1999年3月15日第三次修正
- 2004年3月14日第四次修正

**第八条 【集体经济】**农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。

城镇中的手工业、工业、建筑业、运输业、商业、服务业等行业的各种形式的合作经济，都是社会主义劳动群众集体所有制经济。

国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展。

**第九条 【自然资源】** 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。

国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

**第十条 【土地制度】** 城市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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

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者征用并给予补偿。<sup>①</sup>

任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。

一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。

……

**第十二条 【公共财产不可侵犯】** 社会主义的公共财产神圣不可侵犯。

国家保护社会主义的公共财产。禁止

<sup>①</sup> 需要提请读者注意的是，征收和征用既有共同之处，又有不同之处。共同之处在于，都是为了公共利益需要，都要经过法定程序，都要依法给予补偿。不同之处在于，征收主要是所有权的改变，征收后，土地由农民集体所有变为国家所有；而征用只是使用权的改变，征用后，土地所有权仍然属于农民集体，使用结束后需将土地交还给农民集体。简言之，涉及土地所有权改变的，是征收；不涉及所有权改变的，是征用。

任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。

**第十三条 【保护私有财产】**公民的合法的私有财产不受侵犯。

国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。

国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并予以补偿。

## 中华人民共和国土地管理法

- 1986年6月25日通过
- 1988年12月29日第一次修正
- 1998年8月29日修订
- 2004年8月28日第二次修正 主席令  
第28号公布
- 自公布之日起施行

### 第一章 总 则

**第一条 【立法宗旨】**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 【基本土地制度】**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予以补偿。

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。

[关联规定：物权法42、44（P22）；土地法条例2（P48）；划拨用地目录（P60）]

**第三条 【土地基本国策】**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 【土地用途管制制度】**国家实行土地用途管制制度。<sup>①</sup>

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 【土地管理机构设置】**国务院土地行政主管部门统一负责全国土地

<sup>①</sup> 土地用途管制制度，是指国家为保证土地资源合理利用和经济、社会协调发展，通过编制土地利用总体规划并以此为依据，划定土地利用区，限定土地使用条件，划分土地管理权限，并要求土地所有者和使用者严格按照国家确定的土地用途利用土地的制度。该制度的主要目的是控制农用地，特别是耕地的用途转变，保护耕地总量不被侵蚀。

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 【守法义务与检举、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。

[关联规定：国土信访规定（P295）]

**第七条 【奖励措施】**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。

## 第二章 土地的所有权和使用权

**第八条 【土地所有权归属】**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。<sup>①</sup>

[关联规定：物权法 47、58（P23）；土地法条例 2（P48）；确定土地权规定（P66）]

**第九条 【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<sup>②</sup> 【集体所有土地的经营和管理】**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。

[关联规定：物权法 60（P24）]

<sup>①</sup> 国家所有的土地的所有权主体只有一个即国家，其代表为国务院；而农民集体所有的土地则为本法第 10 条所规定的三级所有：第一级所有是村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有；第二级所有是村民集体所有；第三级是乡（镇）农民集体所有。

<sup>②</sup> 《关于供销合作社能否享有集体土地所有权问题的复函》（2002 年 1 月 24 日 国法秘函〔2002〕14 号）

内蒙古自治区人民政府法制办：

你办内政复规特字〔2001〕2 号文收悉。经研究，并商农业部、全国供销合作总社，答复如下：

根据土地管理法第十条关于“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”的规定，乡（镇）农民集体、村农民集体和村民小组可以享有集体土地所有权。

供销合作社是由部分农民集资或者以资金参股形式成立的合作经济组织，在性质上与乡（镇）农民集体、村农民集体和村民小组有着本质的区别，不享有集体土地所有权。

**第十一条 【土地登记<sup>①</sup>发证制度】**

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。

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。<sup>②</sup>

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。

[关联规定：土地法条例3~5（P49）；土地登记办法3（P72）]

**第十二条 【土地变更登记】<sup>③</sup>** 依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。

[关联规定：土地法条例6（P49）；土地登记办法38~48（P76~77）]

**第十三条 【土地登记的效力】** 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。

[关联规定：物权法16、17（P21）；土地法条例3（P49）]

**第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】** 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30年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的农民有保护和按照承包合

<sup>①</sup> 所谓土地登记，是指县级以上人民政府依法将土地的权属、用途、面积等情况登记在专门的簿册上，同时向土地所有者和使用者颁发土地证书以确认土地所有权和使用权的一种法律制度。根据本条规定，国有土地的使用者、农民集体土地的所有者、农民集体土地的建设用地使用者，需进行土地登记。依法登记的土地所有权、土地使用权，受国家法律保护，任何单位和个人不得侵犯。目前，土地登记以县级行政区（含县级市、县、自治县、市辖区）为单位组织进行。具体工作由县级以上人民政府土地行政主管部门负责。初始土地登记的程序分为：公告、申报、收据的出具与地籍调查、权属审核与公告、注册登记和颁布土地证书六个步骤。

<sup>②</sup> 《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年9月17日 国土资厅发〔1999〕97号）

#### 一、关于土地登记

《土地管理法》第十一条第三款规定：“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。”《土地管理法实施条例》第五条第一款规定：“中央国家机关使用的国有土地的登记发证，由国务院土地行政主管部门负责，具体登记发证办法由国务院土地行政主管部门负责，具体登记发证办法由国务院土地行政主管部门会同国务院机关事务管理局等有关部门制定”。这样规定，是为了明确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，便于解决中央和地方在土地资产处置上发生的纠纷。我部已与国务院机关事务管理局、北京市人民政府协商，在京中央国家机关使用的国有土地，拟委托北京市人民政府进行登记，发生争议时由我部进行裁决。各地在修订地方性土地管理法配套法规时，应当维护土地统一登记的原则，保证土地登记资料的完整性和统一性，涉及土地资产处置时，可将土地资产处置权与土地登记权分离，土地资产处置权按照资产隶属关系确定。

<sup>③</sup> 土地变更登记是指国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地建设用地使用权及土地用途发生变化（即初始登记的内容发生变化），由土地使用者、所有者到登记机关进行的登记。土地使用者、所有者在初始登记发生变化后，应进行变更登记。土地所有权、使用权的转移不经过变更登记的，不具有法律效力，即不仅不能以其权利变更对抗第三人，而且当事人之间也不发生权利变动的后果。



同约定的用途合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

[关联规定：土地承包法（P40）；物权法 59、126 ~ 134（P24、P27 ~ 28）]

### 第十五条 【国有土地承包经营权】

国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

**第十六条<sup>①</sup> 【土地权属争议的处理】**土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起 30 日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

[关联规定：国土复议规定（P301）；土地权属争议调查处理办法（P311）]

## 第三章 土地利用总体规划

**第十七条 【编制依据和规划期限】**各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

① • 《关于土地登记发证后提出的争议能否按权属争议处理问题的复函》（2007 年 2 月 8 日，国土资源部函〔2007〕60 号）指出，土地权属争议是指土地登记前，土地权利利害关系人因土地所有权和使用权的归属而发生的争议。土地登记发证后已经明确了土地的所有权和使用权，土地登记发证后提出的争议不属于土地权属争议。土地所有权、使用权依法登记后第三人对其结果提出异议的，利害关系人可根据《土地登记规则》的规定向原登记机关申请更正登记，也可向原登记机关的上级主管机关提出行政复议或直接向法院提起行政诉讼。《土地权属争议调查处理办法》（国土资源部令第 17 号）第二十条中的“人民政府颁发的确定土地权属的凭证”，是指初始土地登记完成前，争议土地原有的人民政府颁发的确定土地权属的凭证。

• 根据《国土资源部办公厅对有关土地权属争议调查处理权限问题的复函》（2004 年 5 月 20 日，国土资源部函〔2004〕209 号）的意见：（1）县级以上国土资源行政主管部门不包括设区市国土资源行政主管部门依法设立的派出机构；（2）派出机构应当以设立该派出机构的国土资源行政主管部门的名义调查和调解土地权属争议案件；调查和调解的法律后果由设立机关承担。对于需要做出处理决定的，由设立派出机构的国土资源行政主管部门报同级人民政府做出处理决定。