



Laws & Regulations on Land Expropriation and Compensation

征地补偿 法律全书

——审批、补偿、安置、裁决

(实用版)

农用地转用与土地征收审批

征地费用管理

征地补偿安置与监管

争议解决

征地相关规定

覆盖绝大部分省市的地方政策文件

... ..



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

最新版



Laws & Regulations on Land Expropriation and Compensation

征地补偿 法律全书

——审批、补偿、安置、裁决

(实用版)



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

征地补偿法律全书:审批、补偿、安置、裁决:实用版 / 法律出版社法规中心编. —2 版. —北京:法律出版社, 2014. 9

(热点领域法律全书实用版系列)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6740 - 7

I. ①征… II. ①法… III. ①土地征用—补偿—土地
法—基本知识—中国 IV. ①D922.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 189822 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

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787 毫米×960 毫米 1/16

印张/20.25 字数/437 千

版本/2014 年 10 月第 2 版

印次/2014 年 10 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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6740 - 7

定价:42.00 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,以期为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,涵盖征地领域的各个方面。

本书全面收录了征地相关的核心法律、行政法规、司法解释、行政规章等各层级法律文件,内容细分为农用地转用与土地征收审批、征地费用管理、征地补偿安置与监管、争议解决、相关规定等五个部分,内容翔实丰富。

(二)全面覆盖31省市的地方政策文件,为各地读者查询本地文件提供便利。

本书特别收录了全国31省市中绝大部分在征地方面的地方性法规、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。同时其中的先进经验,也可以供其他地方政府、立法部门结合本地实际情况制定文件规范时参考。

(三)突出“实用”特色,附加更多配套内容。

为帮助读者全面、深入理解征地相关重点法条、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。

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

2014年8月

目 录

一、农用地转用与土地征收审批

★* 中华人民共和国土地管理法(节录)(1986.6.25)**(2004.8.28 修正)	(1)
中华人民共和国土地管理法实施条例(节录)(1998.12.27)(2011.1.8 修订)	(8)
国务院法制办公室、国土资源部关于对《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二条第 (五)项的解释意见(2005.3.4)	(10)
农用地转用和土地征收审批事项督察办法(2008.10.8)	(11)
各类用地报批会审办法(1998.9.29)	(12)
建设项目用地预审管理办法(2001.7.25)(2008.11.29 修正)	(14)
建设用地审查报批管理办法(1999.3.2)(2010.11.30 修正)	(15)
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)	(19)
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)	(20)
报国务院批准的建设用地审查办法(1999.10.28)(2010.12.3 修正)	(22)
国土资源部关于农业开发项目和土地整理能否征收土地的批复(2000.4.7)(2010.12.3 修正)	(24)
国土资源部关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见(2004.11.2)	(25)
国土资源部有关起草人士解读《关于完善农用地转用和土地征收审查报批工作的意见》	(26)
国土资源部办公厅对国有划拨农用地转为建设用地有关问题的复函(2007.3.30)	(28)
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)	(28)
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	

* 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有详细解读。

** 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。

知(2001.5.30)(2010.12.3 修正)	(31)
国土资源部关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知(2005.9.12)	(32)
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)	(34)
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)	(35)
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)	(39)
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)	(42)
【地方法规、政策】	
北京市国土资源局关于征地及农转用管理等有关问题的通知(2013.12.31)	(44)
天津市征收土地工作程序(2013.12.24 修订)	(46)
河北省土地转用征收报批办法(2010.12.15 修正)	(49)
湖南省征地程序暂行规定(2005.11.17)	(55)
【实用图表】	
办理征收集体土地手续流程图	(57)

二、征地费用管理

征地管理费暂行办法(1992.11.24)	(58)
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)	(59)
财政部、国家发展改革委关于征地补偿安置费性质的批复(2004.3.21)	(63)
财政部关于征地补偿安置费性质的批复(2005.4.4)	(63)
【地方法规、政策】	
北京市征地补偿费征缴监督管理暂行规定(2008.1.7)	(63)
上海市国家建设征收土地费包干使用办法(1987.9.1)(2010.12.20 修正)	(65)
安徽省征地补偿准备金管理办法(2010.5.4)	(66)

三、征地补偿安置与监管

★中华人民共和国物权法(节录)(2007.3.16)	(68)
★中华人民共和国土地管理法(节录)(1986.6.25)(2004.8.28 修正)	(70)
中华人民共和国土地管理法实施条例(节录)(1998.12.27)(2011.1.8 修订)	(73)
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例(2006.7.7)(2013.12.7 修订)	(73)
国务院有关部门负责人解读《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》	(80)

征收土地公告办法(2001. 10. 22)(2010. 11. 30 修正)	(84)
国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见(2004. 11. 3)	(86)
国土资源部有关负责人解读《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》	(87)
国土资源部关于加强征地管理工作的通知(1999. 12. 24)(2010. 12. 3 修正)	(89)
国土资源部关于切实做好征地补偿安置工作的通知(2001. 11. 16)(2010. 12. 3 修正)	(91)
国土资源部耕地保护司负责人解读《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》	(93)
国土资源部关于切实维护被征地农民合法权益的通知(2002. 7. 12)(2010. 12. 3 修正)	(95)
劳动和社会保障部、国土资源部关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知 (2007. 4. 28)	(97)
劳动和社会保障部、民政部、审计署关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障工 作有关问题的通知(节录)(2007. 8. 17)	(99)
国土资源部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(2005. 7. 23)(2010. 12. 3 修正)	(99)
附件 1: 征地统一年产值标准测算指导性意见(暂行)	(101)
附件 2: 征地区片综合地价测算指导性意见(暂行)	(103)
国土资源部耕地保护司负责人解读《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》	(106)
国土资源部关于切实做好征地统一年产值标准和区片综合地价公布实施工作的通知 (2008. 6. 22)	(107)
国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知(2010. 6. 26)	(108)
国土资源部耕地保护司负责人解读《关于进一步做好征地管理工作的通知》(一)	(111)
国土资源部耕地保护司负责人解读《关于进一步做好征地管理工作的通知》(二)	(112)
国土资源部办公厅关于严格管理防止违法违规征地的紧急通知(2013. 5. 13)	(114)
中共中央纪委办公厅、监察部办公厅关于加强监督检查进一步规范征地拆迁行为的通知 (2011. 3. 17)	(116)
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(节录)(2005. 7. 29)	(117)
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 (2005. 10. 12)	(118)
【地方法规、政策】	
北京市建设征地补偿安置办法(2004. 5. 21)	(118)
上海市人力资源社会保障局等关于被征地人员就业和社会保障办理工作若干问题处理意 见(试行)的通知(2012. 11. 18)	(123)
辽宁省被征地农民社会保障暂行办法(2005. 10. 28)	(125)
河南省人民政府办公厅关于规范农民集体所有土地征地补偿费分配和使用的意见(2006.	

6.22)	(127)
山西省征收征用农民集体所有土地征地补偿费分配使用办法(2005.10.18)	(129)
山东省土地征收管理办法(2010.8.17)	(131)
山东省人民政府办公厅关于进一步做好被征地农民社会养老保险工作的意见(2012.9.21)	(134)
江苏省征地补偿和被征地农民社会保障办法(2013.9.10)	(137)
浙江省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法(2009.8.17)	(141)
浙江省人民政府关于调整完善征地补偿安置政策的通知(2014.4.29)	(143)
江西省征收土地管理办法(1997.12.27)(2010.11.26修正)	(146)
安徽省国土资源厅关于进一步加强征地批后实施监管工作的通知(2013.12.19)	(150)
海南省土地征收补偿安置管理办法(2007.8.10)	(152)
海南省征地安置留用地管理办法(2012.6.28)	(155)
海南省被征地农民参加社会养老保险办法(2013.4.3)	(157)
广西壮族自治区被征地农民社会保障试行办法(2008.3.14)	(160)
贵州省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见(2011.7.31)	(162)
云南省国家建设征收集体耕地办理“农转非”的规定(1991.6.22)(2010.11.29修正)	(166)
重庆市征地补偿安置办法(1999.4.13)	(168)
重庆市国土房管局关于《重庆市征地补偿安置办法》应用中有关问题的通知(2010.12.21)	(172)
陕西省建设项目统一征地办法(2002.1.8)(2011.2.25修正)	(173)
宁夏回族自治区统一征地管理办法(1997.12.3)(2010.11.4修正)	(176)
青海省被征地农民社会养老保险暂行办法(2012.12.28)	(179)
青海省人民政府办公厅关于土地征收时缴纳被征地农民社会养老保险的通知(2013.1.30)	(181)
新疆维吾尔自治区被征地农民就业培训和社会保障实施办法(2008.7.31)	(182)

【实用图表】

土地补偿费计算公式	(186)
安置补助费计算公式	(186)
平均年产值主要测算依据额计算公式	(186)
诉讼费计算公式	(186)

四、争议解决

《中华人民共和国行政复议法》导读	(187)
中华人民共和国行政复议法(1999.4.29)(2009.8.27修正)	(189)

中华人民共和国行政复议法实施条例(2007.5.29)	(194)
国土资源行政复议规定(2009.11.14 修订)	(201)
国土资源部关于加快推进征地补偿安置争议协调裁决制度的通知(2006.6.21)	(205)
国务院法制办公室关于依法做好征地补偿安置争议行政复议工作的通知(2011.5.18)	(208)
《中华人民共和国行政诉讼法》导读	(208)
中华人民共和国行政诉讼法(1989.4.4)	(210)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释(2000.3.8)	(216)
《信访条例》导读	(228)
信访条例(2005.1.10)	(229)
国土资源信访规定(2006.1.4 修订)	(235)
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(2001.7.9)	(240)
最高人民法院研究室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(2001.12.31)	(240)
【地方法规、政策】	
天津市征地补偿安置标准争议协调裁决规定(2006.12.22)	(241)
上海市征地房屋补偿争议协调和处理试行办法(2013.11.9)	(244)
黑龙江省征地补偿安置争议处理办法(2008.1.27)	(246)
河南省征地补偿标准争议裁决办法(2007.3.13)	(250)
湖北省征地补偿安置争议协调裁决办法(2010.2.21)	(252)
江苏省征地补偿安置争议协调裁决办法(2007.11.22)	(255)
甘肃省征地补偿争议裁决办法(2006.4.15)	(258)
江苏省人民政府法制办公室关于进一步规范省本级征地类行政复议案件审理方式及答复 行为的通知(2012.5.25)	(260)
【实用文书】	
行政复议申请书	(261)
行政起诉状(公民适用)	(261)
行政起诉状(法人、单位适用)	(262)
行政上诉状(公民适用)	(262)
行政上诉状(法人、单位适用)	(263)
【实用图表】	
行政复议流程图	(264)
行政诉讼流程图(一审)	(265)
行政诉讼流程图(二审)	(266)

【典型案例】

陈清棕诉亭洋村一组、亭洋村村委会征地补偿款分配纠纷案	(267)
----------------------------------	-------

五、征地相关规定

中华人民共和国土地管理法(1986.6.25)(2004.8.28 修正)	(271)
中华人民共和国土地管理法实施条例(1998.12.27)(2011.1.8 修订)	(281)
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)	(287)
国务院关于深化改革严格土地管理的决定(2004.10.21)	(289)
国务院关于加强土地调控有关问题的通知(2006.8.31)	(294)
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(节录)(2006.12.17)	(296)
国务院办公厅关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知(2010.5.15)	(298)
中华人民共和国城乡规划法(2007.10.28)	(300)
国土资源听证规定(2004.1.9)	(309)

一、农用地转用与土地征收审批

中华人民共和国土地管理法(节录)

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

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

〔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,除非法律明确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,除非法律明确规定属于农民集体。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。

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。

第四十三条 【用地申请】任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第四十四条^[44] 【农用地转用审批】建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续。

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地,涉及农用地转为建设用地的,由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内,为实施该规划而将农用地转为建设用地的,按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内,具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地,涉及农用地转为建设用地的,由省、自治

[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、管理。村民小组是指行政村内由村民组成的自治组织。“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。

[44] 本条是关于农用地转用审批的规定。

所谓农用地转用,是指现状的农用地按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后转变为建设用地的行为,又称为农用地转为建设用地。

本条包括四个方面的内容:一是农用地转为建设用地的应当办理农用地转用审批手续;二是建设项目涉及农用地转为建设用地的国务院的批准权限;三是城市和村庄、集镇建设用地规模范围内农用地转用的批准权限;四是其他建设项目涉及农用地转用的批准权限。

区、直辖市人民政府批准。

第四十五条^[45] 【国务院特批】征收下列土地的,由国务院批准:

- (一)基本农田;
- (二)基本农田以外的耕地超过三十五公顷的;
- (三)其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

征收农用地的,应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中,经国务院批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批;经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批,超过征地批准权限的,应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

第五十条 【兴办企业】地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营,兴办企业。

第五十一条^[51] 【大型工程征地】大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法,由国务院另行规定。

第五十二条 【审查可行性报告】建设项目可行性研究论证时,土地行政主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准,对建设用地有关事项进行审查,并提出意见。

第五十三条^[53] 【建设用地申请批准】经批准的建设项目需要使用国有建设用地的,建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件,向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,经土地行政主管部门审查,报本级人民政府批准。

[45] 本条是关于征收土地的批准权限和征收土地与农用地转用审批之间的关系的规定。

我国实行的是土地的社会主义公有制,即国家所有和农民集体所有,并规定土地不能买卖,征收土地是将集体土地转为国有土地并为各项建设提供国有土地的唯一途径。

征收土地情况可分为两类:一类是城市建设需要占用农民集体所有的土地;另一类是城市外能源、交通、水利、矿山、军事设施等项目建设占用集体土地的,国家将要为其办理征收土地手续。

[51] 本条是关于大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿和移民安置的规定。

大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法由国务院另行规定,是因为大中型水利、水电工程建设征地、移民与其他建设工程相比,有其特殊性:一是大中型水利水电工程建设征地的范围大;二是征地相对集中,需要迁移的人口也相对比较集中;三是库区的位置较为偏僻,对安置的人口采用农转非和招工安置等途径不具备条件;四是库区的经济条件和自然条件较差,如果安置不好将会对农民的生活带来长期困难;五是对水利、水电工程的投资不足,对移民安置只能采用低标准,待水电、水利工程建成取得效益时,再给予扶持和补助。

国家对大中型水利、水电征地补偿及移民安置采取的主要办法有:一是由地方政府统一组织、制定移民安置规划并组织实施,根据工作的需要,一些地方政府还设立了专门的水利水电移民安置机构,负责水利水电工程的移民安置工作;二是采用开发性移民,就地后靠和外迁结合的办法,主要通过开发荒地、滩涂和调剂土地,解决移民的生活和生产;三是采取前期补偿和后期扶持相结合的办法。

[53] 本条是关于建设项目使用国有建设用地的申请和报批的规定。

建设项目需要使用国有建设用地的,必须向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,报本级人民政府批准。经批准的建设项目可以申请用地。

按规定采用市场方式进行招标、拍卖方式提供土地使用权,按有关规定办理,则不需提出建设用地申请。

第五十四条〔54〕 **【使用权取得方式】**建设单位使用国有土地,应当以出让等有偿使用方式取得;但是,下列建设用地,经县级以上人民政府依法批准,可以以划拨方式取得:

- (一)国家机关用地和军事用地;
- (二)城市基础设施用地和公益事业用地;
- (三)国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地;
- (四)法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条〔55〕 **【土地有偿使用费】**以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位,按照国务院规定的标准和办法,缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后,方可使用土地。

自本法施行之日起,新增建设用地的土地有偿使用费,百分之三十上缴中央财政,百分之七十留给有关地方人民政府,都专项用于耕地开发。

第五十六条〔56〕 **【建设用途】**建设单位使用国有土地的,应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地;确需改变该幅土地建设用途的,应当经有关人民政府土地行政主管部门同意,报原批准用地的人民政府批准。其中,在城市规划区内改变土地用途的,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

〔54〕 本条是关于建设使用国有土地的取得方式的规定。

所谓国有建设用地,包括:现有的属于国家所有的建设用地,包括城市市区内土地、城市规划区外现有铁路、公路、机场、水利设施、军事设施、工矿企业使用的国有土地、国营农场内的建设用地等;依法征收的原属于农民集体所有的建设用地和办理了农用地转用和征收的农民集体所有的农用地;依法办理农用地转用的国有农用地。

所谓国有土地有偿使用,是指国家将一定时期内的土地使用权提供给单位和个人使用,而土地使用者一次或分年度向国家缴纳土地有偿使用费的行为。土地有偿使用方式是供地的主要方式。

所谓划拨方式取得国有土地使用权,是指经县级以上人民政府依法批准后,在土地使用权者依法缴纳了土地补偿费、安置补偿费及其他费用后,国家将土地交付给土地使用者使用,或者国家将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

〔55〕 本条是关于国有土地有偿使用费收缴及分配办法的规定。

所谓新增建设用地,是指建设占用农用地,并依法办理农用地转用的建设用地,包括建设占用耕地、林地、草地、农田水利用地和养殖水面等土地。办理农用地转用的,应视为新增建设用地。

〔56〕 本条是关于土地用途的变更的规定。

建设单位应当按照土地有偿使用合同或土地使用权划拨批准文件的规定使用土地,不得擅自改变规定的土地用途。

确需改变土地建设用途的,应当经土地行政主管部门同意,报原批准用地的人民政府批准。建设用地经批准后,或签订土地有偿使用合同后,因某些情况的变化,确属必须对土地有偿使用合同或批准用地文件规定的用途作某些调整时,应向县、市人民政府土地行政主管部门提出申请,土地行政主管部门经审查后,如认为改变的土地用途仍符合规划并允许改变的,报经原批准用地的机关批准,由县、市人民政府土地行政主管部门与土地使用者重新签订土地使用合同或签订土地使用的补充合同。如果是划拨土地使用权要实行有偿使用的,应当按国有土地有偿使用的有关规定办理有偿使用手续,签订土地有偿使用合同,补缴土地有偿使用费。

在城市规划区改变土地用途的,报批前,应当先经城市规划行政主管部门同意。城市规划行政主管部门是城市规划实施的组织机关,负责城市规划的组织编制和管理,对违反城市规划的作出处罚。对土地使用是否符合城市规划,由城市规划的行政主管部门负责审查。符合城市规划的,城市规划行政主管部门应当出具意见,同意改变土地用途。土地行政主管部门再根据土地管理的要求,报人民政府批准。

第五十七条^{〔57〕} 【临时用地】建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中,在城市规划区内的临时用地,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属,与有关土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 【收回国有土地使用权】有下列情形之一的,由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准,可以收回国有土地使用权:

- (一)为公共利益需要使用土地的;
- (二)为实施城市规划进行旧城区改建,需要调整使用土地的;
- (三)土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满,土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的;
- (四)因单位撤销、迁移等原因,停止使用原划拨的国有土地的;
- (五)公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第(一)项、第(二)项的规定收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

第五十九条^{〔59〕} 【乡村建设用地规划及审批】乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依照本法第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 【乡镇企业用地审批】农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定

〔57〕 本条是关于临时用地的规定。

所谓临时用地,是指建设过程中或勘察勘测过程中一些暂设工程和临时设施所需临时使用的土地。它有以下几个特点:临时用地不改变土地用途的性质;临时用地不改变土地权属;临时用地经批准后,应当签订临时用地合同,并给土地的所有权人和原使用权人的损失予以补偿,使用结束后,使用者应当负责恢复原貌,并交还原土地使用者或土地所有者;临时用地是临时使用城市内的空闲、农用地和未利用地。

〔59〕 本条是关于乡镇企业、乡(镇)村公共设施和公益事业、农村村民建住宅使用农民集体所有土地的规定。

乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设用地的原则是:应当符合乡(镇)土地利用总体规划;符合土地利用年度计划;符合村庄和集镇规划;坚持合理布局,综合开发,配套建设;涉及农用地的依法办理农用地转用和用地审批。

可以使用农民集体所有建设用地的范围包括:兴办乡镇企业使用本集体经济组织农民集体所有的土地;农村村民建住宅使用本集体所有的土地;乡(镇)村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地。

办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地,必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模,分别规定用地标准。

第六十一条 【公共设施公益事业建设用地审批】乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

第六十二条 [62] **【宅基地】**农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

农村村民建住宅,应当符合乡(镇)土地利用总体规划,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。

农村村民住宅用地,经乡(镇)人民政府审核,由县级人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。

第六十三条 [63] **【使用权转移】**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。

第六十四条 【禁止重建、扩建】在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物,不得重建、扩建。

[62] 本条是关于农村村民住宅用地的规定。

按照本法的规定农村村民建住宅只能使用本集体经济组织所有的集体土地,因此,农村居民只能在户口所在村(村民组)内申请宅基地,不能到其他乡村(或村民组)内申请宅基地。一处宅基地不等于一宗地,宅基地是可以分开的,但面积应当累计计算。宅基地的面积标准由省、自治区、直辖市规定。

农村村民建设住宅只能使用乡(镇)土地利用总体规划确定的村庄、集镇建设用地区的土地,这是本法确定的原则。除实行迁村并点、土地整理和灾后重建外,原则上不得占用耕地建住宅。

农村村民建住宅,由县级人民政府审批。但涉及占用农用地的,应当办理农用地转用审批。农村村民宅基地审批要公开、公平和公正,要按农村村民自治的原则,发挥村民代表会议的作用,由村民会议讨论是否有申请宅基地的资格。审批前,应当听取农村村民的意见,批准后,应当予以公告,接受群众的监督。

农村村民出卖、出租住房后不得批准宅基地,这是为了防止农村村民以建住宅为名搞房地产而采取的措施。但是村(或村民组)内由于两户的宅基地都未达到标准,而进行宅基地调剂,由其中一户申请宅基地的,不属此列,经村民会议讨论同意可以依法申请宅基地。

[63] 本条是关于集体土地使用权的规定。

禁止农民集体所有土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建设,一是农民集体土地流入市场,影响国有土地使用制度改革;二是保护耕地的需要。

集体土地以出让、转让或者出租等方式用于农业用途是允许的。但必须保护原土地使用者或承包经营者的利益,必须按照国家有关规定和土地使用合同或承包经营合同的规定执行。

破产、兼并企业的土地使用权转移,实际上是土地使用权的转让行为。企业用地的土地使用权已可以作为企业的资产,破产、兼并时对企业的资产处置应当包括土地使用权。但有两点需要说明:一是应当符合土地利用总体规划,不符合土地利用总体规划的企业破产后只能拆除地上建筑物、构筑物,按土地利用总体规划确定的用途使用;二是必须是依法取得的建设用地使用权,并随厂房等一同转移的,如果是农用地或土地上没有房屋等设施的将不得转让。

第六十五条 【收回集体土地使用权】有下列情形之一的,农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准,可以收回土地使用权:

- (一)为乡(镇)村公共设施和公益事业建设,需要使用土地的;
- (二)不按照批准的用途使用土地的;
- (三)因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第(一)项规定收回农民集体所有的土地的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

第七十六条^[76] 【非法占用土地责任】未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,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,对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合土地利用总体规划的,没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,可以并处罚款;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;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地,多占的土地以非法占用土地论处。

第七十七条 【非法建住宅责任】农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,非法占用土地建住宅的,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,限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准,多占的土地以非法占用土地论处。

第七十八条^[78] 【非法批准责任】无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的,

[76] 本条是对未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,或者超过批准的数量非法占用土地的处罚规定。

本条规定的违法行为,主要表现为未经批准或者采取欺骗手段骗取批准而占用土地,概括起来主要包括以下情形:(1)建设单位或者个人未经用地审批或者采取欺骗手段骗取批准而占用土地的;(2)举办乡镇企业未经批准使用农民集体所有的土地的;(3)乡(镇)、村公共设施和公益事业建设未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,占用农民集体所有的土地进行建设的;(4)建设项目施工和地质勘查未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的;(5)城镇非农业户口的居民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准,占用土地建住宅的;(6)涉及农用地改为建设用地,未取得农用地转用审批或者采取欺骗手段骗取农用地转用审批的。

此外,根据本条第二款的规定,属于超过批准的数量占用土地的,多占的土地以非法占用土地论处,因而,建设单位或者个人的这种超占行为,也构成本条规定的违法行为。

[78] 本条是对非法批地的处罚以及赔偿责任的规定。

本条规定的非法批地行为,包括以下四种情况:

(1)无批准权而非法批准占用土地的行为。

(2)超越批准权限非法批地的行为。这是指下级地方人民政府越权批准应当依法由上一级人民政府或者国务院审批的占用、征收土地的行为。

(3)依照本法规定,享有有关土地批准权的各级人民政府不按照土地利用总体规划确定的土地用途批准用地的行为。

(4)违反法律规定的程序批准占用、征收土地的行为。

此外,根据本条的规定,非法批准、使用的土地应当收回,有关当事人拒不归还的,以非法占用土地论处,即依据本法第76、77条的有关规定处罚。

根据本条第二款的规定,对非法批地的,除依法给予行政处分和追究刑事责任以外,对当事人造成损失的,还应当由非法批地的机关依法赔偿。这里的赔偿,就是行政赔偿。《国家赔偿法》规定了行政追偿制度,即国家依法向当事人赔偿后,应当向有故意或者重大过失的工作人员追偿,即责令其承担部分或者全部赔偿费用。