

上海市高校法学一流学科环境资源法丛书

土地交易和登记 法律政策适用指南

王文革 连晓燕 编著

土地使用权出让、转让管理

土地使用权划拨

土地使用权租赁、抵押管理

土地确权与权属争议处理

土地登记管理

农村土地管理

TUDI JIAOYI HE DENGJI
FALÜ ZHENGCE SHIYONG ZHINAN



法律出版社 | LAW PRESS

上海市高校法学高原学科环境资源法建设项目

中央财政支持地方高校发展专项资金环境资源法重点学科建设项目

土地交易和登记 法律政策适用指南

王文革 连晓燕 编著



法律出版社 | LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

土地交易和登记法律政策适用指南 / 王文革, 连晓燕编著. —北京: 法律出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0898 - 6

I. ①土… II. ①王…②连… III. ①土地管理法—法律适用—中国—指南 IV. ①D922.305 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 117305 号

土地交易和登记法律政策适用指南
TUDI JIAOYI HE DENGJI FALÜ ZHENGCE
SHIYONG ZHINAN

王文革 连晓燕 编著

策划编辑 冯雨春
责任编辑 李沂蔚
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
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第二分社
开本 A5
印张 20.5
字数 660 千
版本 2017 年 9 月第 1 版
印次 2017 年 9 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)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85330678 重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636 深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0898 - 6

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)

出版说明

我国土地交易法律规范门类广、层级多、数量大,给大家学习和准确合理适用土地交易法律规范带来了一定的困难,也导致实践中土地交易纠纷层出不穷。为了帮助大家正确学习和合理使用土地交易和登记法律规范,本书打破传统工具书按照法律规范效力等级简单罗列法律规范文件的汇编模式,按土地交易方式不同,分类归纳编写相关的法律规范和指导案例。

本书适用于广大土地房地产法律工作者和法律学习者,也适用于任何有土地交易和登记需求的企业和个人。

本书难免存在疏漏和不足,欢迎广大读者批评指正。

编 者

2017年8月23日

一、综合	001
导读	001
中华人民共和国物权法 (2007年3月16日)	004
中华人民共和国土地管理法 (2004年8月28日修正)	026
中华人民共和国土地管理法实施条例 (2014年7月29日修订)	038
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年5月19日)	046
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年9月17日)	050
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年3月4日)	053
国务院关于深化改革严格土地管理的决定 (2004年10月21日)	053
国务院关于加强国有土地资产管理的通知 (2001年4月30日)	059
国务院关于加强土地调控有关问题的通知 (2006年8月31日)	062
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法 (2011年1月26日修正)	065
城市国有土地使用权价格管理暂行办法 (1995年12月1日)	067

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年1月6日)	069
国土资源部关于改革土地估价结果确认和土地资产处置审批办法的通知 (2001年2月13日)	072
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年6月18日)	075
中共中央、国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见 (2016年11月4日)	078
二、土地使用权出让管理	083
导读	083
(一) 相关法律法规政策文件	096
中华人民共和国合同法(节录) (1999年3月15日)	096
中华人民共和国城市房地产管理法(节录) (2009年8月27日修正)	108
城市房地产开发经营管理条例 (2011年1月8日修订)	110
招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定 (2007年9月28日修订)	115
招标投标挂牌出让国有土地使用权规范(试行) (2006年5月31日)	120
协议出让国有土地使用权规定 (2003年6月11日)	158
协议出让国有土地使用权规范(试行) (2006年5月31日)	160
国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知 (2004年3月22日)	169
最高人民法院行政审判庭关于对人民防空部门出租人防设施,以洞养洞,是否收取土地出让金的答复 (1998年12月6日)	170

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)	170
国家税务总局关于明确国有土地使用权出让契税计税依据的批复 (2009 年 10 月 27 日)	174
财政部、国土资源部关于新疆维吾尔自治区土地出让收入和新增 建设用土地有偿使用费政策问题的通知 (2011 年 7 月 8 日)	175
财政部、国土资源部关于进一步强化土地出让收支管理的通知 (2015 年 9 月 17 日)	175
(二) 典型案例	178
当涂县国土资源局与安徽中明置业发展有限公司建设用土地使用权 出让合同纠纷案 (2015)民申字第 133 号	178
凤凰县国土资源局与湖南德夯电力有限责任公司建设用土地使用权 出让合同纠纷案 (2014)民一终字第 277 号	180
佟玲嫒与黑山县国土资源局、黑山县人民政府建设用土地使用权出 让合同纠纷案 (2014)民一终字第 7 号	190
仙游县焰豪投资有限公司与仙游县国土资源局建设用土地使用权出 让合同纠纷案 (2013)民一终字第 71 号	198
长春市国土资源局与吉林省良品柏宏房地产开发有限公司建设用 地使用权出让合同纠纷案 (2013)民一终字第 92 号	208
大连羽田钢管有限公司与大连保税区弘丰钢铁工贸有限公司、株 式会社羽田钢管制造所、大连高新技术产业园区龙王塘街道办 事处物权确认纠纷案 (2011)民提字第 29 号	215
三、土地使用权转让管理	237
导读	237
(一) 相关法律法规政策文件	243
中华人民共和国城市房地产管理法(节录)	

(2009 年 8 月 27 日修正)	243
国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知	
(1999 年 5 月 6 日)	244
国土资源部办公厅关于更名处理土地使用权问题的函	
(2001 年 10 月 22 日)	247
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 年 5 月 31 日)	248
国土资源部办公厅关于军用土地转让有关问题的复函	
(2005 年 9 月 20 日)	248
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 年 4 月 10 日)	249
国土资源部、财政部、解放军总后勤部关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知	
(2007 年 1 月 31 日)	249
国土资源部办公厅关于土地使用权转让有关问题的复函	
(2008 年 5 月 16 日)	251
国土资源部办公厅关于中新生态城土地转让有关问题的复函	
(2009 年 7 月 7 日)	251
(二) 典型案例	252
北京秦龙投资有限公司与珠海市嘉德利投资有限公司建设用地使用权转让合同纠纷案	
(2015)民申字第 196 号	252
中山彤泰投资发展有限公司与中山火炬开发区建设发展有限公司建设用地使用权转让合同纠纷案	
(2014)民一终字第 286 号	256
青岛顺联码头发展有限公司与国家海洋局北海分局国有土地使用权转让合同纠纷案	
(2013)民一终字第 112 号	298
东莞市利成电子实业有限公司、河源市源城区宝源房地产发展有限公司与东莞市晶隆实业发展有限公司、东莞市大岭山镇房地产开发公司、东莞市大岭山镇颜屋村村民委员会及麦赞新、蔡月红项目转让合同纠纷案	
(2012)民提字第 122 号	308

深圳富山宝实业有限公司与深圳市福星股份合作公司、深圳市宝安区福永物业发展总公司、深圳市金安城投资发展有限公司等合作开发房地产合同纠纷案	
(2010)民一终字第45号	327
山西嘉和泰房地产开发有限公司与太原重型机械(集团)有限公司土地使用权转让合同纠纷案	
(2007)民一终字第62号	360
四、土地使用权划拨	376
导读	376
划拨土地使用权管理暂行办法	
(1992年3月8日)	380
国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定	
(1998年2月17日)	383
划拨用地目录	
(2001年10月22日)	387
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年9月12日)	391
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年4月16日)	392
五、土地使用权租赁、抵押管理	394
导读	394
(一) 相关法律法规政策文件	401
中华人民共和国城市房地产管理法(节录)	
(2009年8月27日修正)	401
中华人民共和国担保法(节录)	
(1995年6月30日)	402
规范国有土地租赁若干意见	
(1999年7月27日)	405
建设部关于重申房地产抵押登记必须由房地产行政主管部门办理的紧急通知	

(1996年7月18日)	407
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年1月3日)	409
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年9月3日)	411
城市房地产抵押管理办法	
(2001年8月15日修正)	411
建设部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于规范与银行信贷业务相关的房地产抵押估价管理有关问题的通知	
(2006年1月13日)	417
中国银行业监督管理委员会办公厅关于规范信托投资公司办理业务中与房地产抵押估价管理有关问题的通知	
(2006年3月28日)	418
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	
(2010年12月3日修正)	419
国土资源部办公厅关于为公司债券持有人办理国有土地使用权抵押登记有关问题的复函	
(2010年8月4日)	419
最高人民法院关于《城市房地产抵押管理办法》在建工程抵押规定与上位法是否冲突问题的答复	
(2012年11月28日)	420
(二) 典型案例	425
中国信达资产管理公司西安办事处与陕西省粮油食品进出口公司西安中转冷库、陕西省粮油食品进出口公司借款担保合同纠纷案	
(2007)民二终字第222号	425
福州商贸大厦筹备处与福建佳盛投资发展有限公司借款纠纷二审案	
(2005)民二终字第147号	433
张明升、陈先柱与广州市番禺区大石华美木业有限公司、广州市番禺区大石街植村村股份合作经济社土地租赁合同纠纷案	
(2015)穗中法民五终字第4080号	440
山东由尼机械电力设备有限公司与德州圣洁路桥工程材料有限公司侵权责任纠纷案	
(2014)民申字第1170号	442

六、土地确权与权属争议处理	447
导读	447
确定土地所有权和使用权的若干规定	
(2010年12月3日修正)	449
土地权属争议调查处理办法	
(2010年11月30日修正)	455
国土资源部办公厅关于确定土地所有权和使用权有关问题的复函	
(2010年12月3日修正)	459
国土资源部办公厅关于土地确权有关问题的复函	
(2000年3月14日)	459
国土资源部办公厅关于城市国有土地权属问题的复函	
(2000年11月24日)	460
国土资源部办公厅对有关土地权属确认问题的复函	
(2001年2月9日)	460
国土资源部关于对原铁路用地土地使用权问题的批复	
(2001年10月10日)	460
国土资源部办公厅关于跨越或穿越铁路用地土地权属问题的复函	
(2002年4月5日)	461
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	
(2005年1月17日)	461
国土资源部办公厅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)	462
七、土地登记管理	463
导读	463
(一) 相关法律法规政策文件	470
中华人民共和国城市房地产管理法(节录)	
(2009年8月27日修正)	470
不动产登记暂行条例	
(2014年11月24日)	471
不动产登记暂行条例实施细则	
(2016年1月1日)	475
土地登记办法	

(2007 年 12 月 30 日)	494
国土资源部关于贯彻实施《土地登记办法》进一步加强土地登记工作的通知	
(2008 年 4 月 8 日)	503
国土资源部在京中央国家机关用地土地登记办法	
(2000 年 10 月 23 日)	506
国土资源部等关于农村集体土地确权登记发证的若干意见	
(2011 年 11 月 10 日)	508
国土资源部关于规范土地登记的意见	
(2012 年 9 月 6 日)	513
国土资源部、住房和城乡建设部关于做好不动产统一登记与房屋交易管理衔接的指导意见	
(2015 年 7 月 10 日)	515
国土资源部、解放军总后勤部关于进一步做好军用土地确权登记发证工作的通知	
(2010 年 12 月 13 日)	517
国土资源部、财政部、农业部关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知	
(2011 年 5 月 6 日)	519
国土资源部关于进一步加快农村地籍调查推进集体土地确权登记发证工作的通知	
(2013 年 9 月 3 日)	522
国土资源部等关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知	
(2014 年 8 月 1 日)	525
国土资源部办公厅关于出让国有土地使用权有关面积问题的复函	
(2004 年 1 月 13 日)	533
国土资源部办公厅关于军用土地登记有关问题的复函	
(2010 年 8 月 30 日)	534
(二) 典型案例	535
宁陵银泰置业有限公司与宁陵县人民政府土地行政登记案	
(2015)豫法行终字第 00001 号	535
孙玉琪与方城县粮食局粮油食品厂土地行政登记案	
(2015)南召行初字第 00006 号	538

八、农村土地管理	546
导读	546
(一) 相关法律法规政策文件	557
I. 宅基地及农村建设用地	557
国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知	
(1999年5月6日)	557
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	
(2007年12月30日)	560
国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见	
(2010年12月3日修正)	563
国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知	
(2010年3月2日)	565
国土资源部、农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知	
(2014年9月29日)	569
II. 农村土地承包	573
中华人民共和国农村土地承包法	
(2009年8月27日修正)	573
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法	
(2009年6月27日)	580
中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法	
(2003年11月14日)	586
农村土地承包经营权流转管理办法	
(2005年1月19日)	590
农村土地承包经营纠纷仲裁规则	
(2009年12月29日)	594
农村土地承包经营权登记试点工作规程(试行)	
(2012年6月27日)	602
中共中央办公厅、国务院办公厅关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见	
(2014年11月20日)	604
国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见	

(2015 年 8 月 10 日)	611
农业部等关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见	
(2015 年 4 月 14 日)	614
国土资源部关于严禁工商企业租赁农地后擅自改变用途进行非农	
业建设的紧急通知	
(2011 年 11 月 29 日)	617
国土资源部办公厅关于农业科研用地有关问题的复函	
(2009 年 5 月 12 日)	619
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	
(2005 年 7 月 29 日)	619
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包经营纠纷调解仲裁案件	
适用法律若干问题的解释	
(2014 年 1 月 9 日)	623
关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见	
(2016 年 10 月 30 日)	625
(二) 典型案例	629
三亚楠园农业开发有限公司与吴宗展土地承包经营权出租合同纠	
纷案	
(2015)琼民三终字第 22 号	629

一、综 合

导 读

一、土地交易的概念和特点

土地交易在法律上是指土地权利的交易。土地权利的交易又分为土地所有权的交易和土地使用权的交易。但在我国,土地所有权属于国家和集体,土地权利的交易,更多地表现为土地使用权的交易。由于土地与一般的物品不一样,其交易要受到国家的干预。同时,不同种类土地权利交易的特点、要求及其法律制度设计和规范也不一样,从而表现出土地交易的差异性和种类性特征。

二、土地交易的种类

根据交易对象不同、交易层次以及交易强制性的不同,可有不同的分类。

1. 所有权交易和使用权交易

所有权交易是指土地所有权在不同权利主体之间的交易。在我国土地所有权属于国家和集体所有,土地所有权交易表现为集体所有土地交易为国家所有土地,其运行方式主要有:

(1) 征用。即国家依据有关法规赋予的农用土地征用权,对公共事业性用地向集体征用,实现农用土地所有权与使用权同时转移,并向集体支付一定的征地补偿费。

(2) 买卖。即集体经济组织在坚持土地公有制的基础上,将农用土地所有权转移给国家或其他集体经济组织的行为,它是顺应市场主体平等要求,以土地市场价格方式参与交易,分为国家购买与集体购买两种,对于国家经营性土地,不宜征用,应由国家向集体购买,集体土地进入非农用地市场,主要体现在国家购买上。

土地使用权交易是指土地使用权在不同权利主体之间的交易,根据现有法律规定,包括建设用地使用权交易、土地承包经营权交易、宅基地使用权交易等。

2. 一级交易和二级交易

根据参加权利交易双方主体不同,可将其分为一级交易和二级交易。

一级交易是发生在国家和其他主体之间,国家以所有者的身份将土地使用权与其他主体进行交易,此种交易是对各种开发利用权利进行初始的设定,是其从无到有的过程。土地使用权的出让即是其最典型的表现。

二级交易是指在土地使用者之间进行的交易,这种交易是各种开发利用权利在不同主体之间传递的过程,也是当前市场上最活跃的一种交易类型。

3. 市场交易和强制性交易

市场交易是以牟利为目的,遵循自愿、平等、有偿的市场原则而进行的土地权利交易。这类交易是市场上最活跃的交易类型。对此类交易的法律规范应主要着眼于防止投机市场的形成以及在私利驱动之下有损公益的交易行为。因此,首先应对各交易主体进行严格的资格审查,建立相应的市场准入制度;其次应强化国家的有效调控,如建立登记备案制度;最后应对交易的规模和种类划分不同的标准,建立相应的监管与保护机制等。

强制性交易则往往是基于社会公益和国家利益发生。主要是处于非常时期或基于国家和社会的特殊需要,按照法律的规定,由政府采取强制性措施,使土地的相关权利从私人向公共发生的变动,其中最常见的是政府各种类型的征用或征收。为避免对合法权利的非法侵害,有效克服政府的主观任意性,需要法律对此种交易发生的条件、程序、补偿标准等做出明确规定。

三、土地交易的基本原则

1. 有偿交易为一般,无偿交易为例外原则

在我国传统的计划体制中,在土地资源的配置方面主要是以无偿的行政划拨为主要表现方式,缺乏平等自由、等价有偿的市场理念。在我国目前市场化的条件,土地交易是以市场机制为基础的土地权属的市场化流动,目的在于形成我国的土地要素市场,使市场机制成为在土地资源配置过程中基本和主要的方式,形成以市场机制为主并有效发挥政府辅助和配合作用的土地资源配置模式。

要实现有偿交易。首先,合理确定土地资源的价值,确认土地资源的商品属性。这是有效实现市场化交易的基本前提,因为只有土地资源是有价值的商品,才能为价格、供求、竞争等市场机制的基本手段作用的发挥提供基本的对象和前提。其次,明确土地资源所有权及各种用益性权利的内容和边界,为土地资源的市场化交易的实现创造条件。

2. 依法交易和国家干预交易原则

改革开放以来,我国的土地资源利益分配格局发生了重大变化,利益主体日趋多元化,分配形式和调节手段日渐多样化,利益分配的矛盾也越来越尖锐。土地资源利益分配问题已引起全社会的普遍关注,已成为我国利益分配的

核心问题。随着经济体制改革的不断深入,我国土地市场在政府有意识的引导下,开始发育,但受制于主客观因素,我国的土地市场发育还很不完全,未从根本上实现以市场机制配置土地,为土地供求双方进行博弈提供了制度条件。此外,土地供求双方均是理性的经济人,具有自身效用函数的独立实体,其一切行动的目标是自身效用的最大化。在存在外部收益和潜在收益的情况下,土地供求双方对外部收益和潜在收益的分割进行博弈。当前,我国土地配置中利益分配存在较大问题,各利益主体间利益关系失调,代际间矛盾突出,土地的产业间配置失控,并造成了严重的资源浪费和环境破坏。具体博弈表现为:中央与地方的土地利益博弈、土地所有者与使用者的利益博弈、土地使用者之间的利益博弈、土地管理者与使用者的利益博弈、国家与集体之间的土地利益博弈、城市房屋拆迁的利益博弈、不同效益用地的利益博弈。为此,必须在法律上或行政管理上对土地交易进行必要的限制,以保证交易过程中各种不同利益主张的兼顾和平衡,以保证土地资源开发利用公共性、社会性及安全的实现。这从根本上是由土地资源自身的特点所决定的,也是世界各国通行的做法。