

建设法治国土普法丛书

国土资源管理

以案说法

GUOTU ZIYUAN GUANLI YI AN SHUO FA

中国国土资源报社 编

中国大地出版社

建设法治国土普法丛书

国土资源管理以案说法

中国国土资源报社 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源管理以案说法 / 中国国土资源报社编. —
北京: 中国大地出版社, 2015. 9
ISBN 978 - 7 - 80246 - 775 - 0

I. ①国… II. ①中… III. ①国土资源 - 资源管理 -
案例 - 中国 IV. ①F129. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 225937 号

策划编辑: 李 颖

责任编辑: 孙 灿

责任校对: 关风云

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 66554528 (邮购部) 010 - 66554610 (编辑部)

网 址: www.chinalandpress.com

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 8.375

字 数: 220 千字

版 次: 2015 年 9 月北京第 1 版

印 次: 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 775 - 0

定 价: 23.00 元

版权所有 · 侵权必究

前 言

为促进国土资源“法治国土”建设，普及国土资源基本法律知识，帮助基层国土资源管理人员提高“办事依法、遇事找法、解决问题用法”的能力和水平，依法维护权益和化解纠纷，我们将《中国国土资源报》2012年至2015年7月刊登的案情评析结集，编辑出版了《国土资源管理以案说法》一书。

本书收录的案情评析，囊括国有土地管理、集体土地管理、不动产登记、土地确权、征地、矿产资源管理、政务信息公开、行政法8个方面95个案情及解析。这些案情都是基层国土资源管理工作中经常碰到的问题，对其进行归纳总结并开展解析具有实用性和可操作性，贴近基层、贴近实际、贴近群众，既是基层国土资源管理人员工作的参考工具书，也是村镇干部和相关用地、用矿单位及群众的普法读物。

编 者

2015年9月

目 录

前 言

国有土地管理案情评析

“鱼”和“熊掌”可否兼得	(3)
约定缺失开口子	(6)
卖不掉,就抛售	(8)
违法合同岂可强制履行	(10)
收回闲置土地无须复议前置	(14)
法院可否拍卖这宗国有出让土地的使用权	(16)
不拘小节坏大事	
——案析收回闲置土地使用权行政案件的审查要点 ...	(18)
罚前须权衡,以免产生后遗症	(22)
此案中的“一地二卖”不违法	(24)
工业用地水面养鱼,属改变用途吗	(26)
外企转让土地需要批准吗	(28)
规划变更影响开工该不该收取闲置费	(30)
闲置费加违约金“两手抓”行不行	(34)
划拨地上厂房转让合同易签身份难办	(36)
网络闹脾气交易咋淡定	(37)
闲置地处置:不止“收回”一条道	(40)
个人建房企业用,非法占地责谁担	(45)
建成未建成补偿大不同	(48)
追缴土地违约金能否超出合同总价款	(53)

集体土地管理案情评析

这笔被侵占款项该如何处置	(57)
法杖责寡也责众	(59)
“稳赢”的官司翻盘了	(61)
女户主嫁出门宅基地闹纠纷	(63)
没有申请人的神秘申请	(65)
基本农田挖鱼塘, 过了两年能否罚	(68)
出资复垦灾毁土地, 事后权益如何确定	(71)
泥石流吞没宅基地, 重建时莫忘先申请	(74)
挖堰不当引滑坡, 危害乡邻须担责	(75)
村委会乱当“二传手”, 口粮田流转当苗圃	(78)

不动产登记案情评析

巧用证据链条破解撤证风波	(83)
继承不动产后必须登记吗	(86)
莫把林权证混同宅基地证	(89)
追求效率不能违反程序	(90)
授权他人代办, 事成反悔无效	(92)
离婚分房之后	(94)
抵押不登记合同没效力	(95)
公司注销后土地咋变更	(97)
颁证有瑕疵, 缘何不撤销	(99)
共有房产一人卖差点耽误买房人	(102)
收件遇“李鬼”细审免受骗	(105)
一地两证起冲突, 法定登记终胜出	(109)
民行纠缠陷困境, 纠错程序谁先行	(113)

地籍调查结果该由谁签字确认	(117)
新旧土地证之争	(119)
申请不动产登记以共同申请为原则, 单方申请为例外	(120)
申请登记事项记载于不动产登记簿前, 申请人可以撤回 登记申请	(122)
权利人、利害关系人可以依法查询不动产登记资料	(124)
不动产登记机构应查验登记申请是否违反法律、行政法规 规定	(127)
登记机构可以对申请登记的不动产进行实地查看	(129)
存在尚未解决的权属争议的登记申请应当不予登记	(131)
不动产登记错误责任人需依法赔偿	(133)

土地确权案情评析

这宗历史用地须补办征转手续吗	(137)
四合一, 地咋分	(139)
当事人被遗忘, 确权书被撤销	(141)
土地“寻亲”记	(143)
权属未厘清颁证生波折	(146)

征地案情评析

土地补偿款是否属于夫妻共同财产	(151)
审批两年未征地, 再批如何报手续	(152)
征地批文过期, 能否办理延期	(154)
城市规划区内农民房屋拆迁如何补偿	(156)
“先上马”落下后遗症	(158)
这笔土地补偿费能否作为遗产来继承	(160)

矿产资源管理案情评析

矿采完了地咋交还	(165)
“注销”与“吊销”，一字之差差多少	(168)
高价竞得的只是一个“传说”	(172)
盗采出售气体矿，狡辩在挖沼气池	(174)
古生物化石不可擅自发掘	(176)
从“哥俩好”到“龙虎斗”	(178)
破坏价值莫估算，做完鉴定再移送	(182)
承包井巷是幌子，转让矿权是实质	(184)
报送采矿工程图件是法定义务	(186)
矿补费计征有新规，回采率系数须计入	(188)
急于办理延续登记，矿权灭失后果自担	(190)
采石场设成禁采区矿业权注销有补偿	(192)
拍卖河砂采矿权，谁来举槌	(194)
勘查莫出界，出界即违法	(196)
矿证过期算“无证”，继续开采领处罚	(198)
如何认定被破坏矿产资源价值	(200)

政务信息案情评析

对“信息不存在”情形如何举证	(205)
对“不应当公开”内容的区分处理	(209)
“申请内容不明确”的认定与补正	(212)
如何认定信息公开不作为	(215)
注重征地工作的信息公开	(217)
好心办错案说冤也不冤	(219)

“不予公开”必须先给理由

- 从一宗案例看政府内部信息豁免公开的认定 (221)
- 申请查阅案卷被拒之后 (225)
- 未按申请的形式公开信息属违法 (227)
- 这宗政府信息公开为何“半遮面” (232)
- 怎样把握过程性信息的公开尺度 (234)

行政法案情评析

- 一桩画蛇添足的复议案 (241)
- 佯装不知处罚，复议期限照算 (244)
- 违法建房被拆，企图索赔落空 (246)
- 强拆权，法院不能任意“交棒” (248)
- 会议纪要能否纳入行政复议受案范围 (250)
- 登记机关能主动执行回转吗 (253)

国有土地管理案情评析

“鱼”和“熊掌”可否兼得

案 情

2005年11月,甲公司4000平方米的厂房面临拆迁,该市房屋拆迁安置所与甲公司签订补偿协议,约定对甲公司进行货币补偿。协议签订后,甲公司领取了货币补偿款。当月,市政府办公室组织国土资源管理和规划建设专题会议,将甲公司新建地址确定在市工业开发区。

2006年4月,甲公司向市国土资源局提出用地申请,要求按市政府确定的拆迁安置地价获得新建厂房用地,即等面积的4862平方米按每亩^①12万元计算,超面积的2488平方米按每亩14万元计算。但市国土资源局认为,新选址土地应属出让地块,遂在2007年6月对甲公司所需土地进行评估,并于2008年8月发出一份出让地块缴款通知,要求甲公司缴款256万元。甲公司虽已提交用地申请资料,但由于在土地价格上未能达成一致,一直未能办理供地手续。

2010年3月,双方就土地价格再次进行协商,仍未达成一致。同年4月,市国土资源局对甲公司的用地申请作退件处理。因此,甲公司以其国土资源局行政不作为为由,向市法院提起诉讼,请求法院判决市国土资源局履行准予用地申请许可。而市国土资源局认为,甲公司与市房屋拆迁安置所签订的是货币补偿协议,甲公司重建所用土地应自行申请办理,考虑到甲公司的拆迁原因,对安置用地采取协议出让方式,土地用途为其他商服用地,经评估后,确定出让土地底价。但甲公司坚持要按安置价确定其重建土地价格,双方无法达成一致意见,甲公司的要求使其无法办理有关手续,故作退回处理。

^① 1亩≈666.67平方米。

法院认为，甲公司因故不能与市国土资源局就土地出让价格达成协议，市国土资源局已经对用地申请履行了职责，因此判决驳回甲公司的诉讼请求。

评 析

该案件的争议焦点主要有两个方面：市国土资源局是否存在行政不作为；甲公司新选的厂房用地是否属安置用地，应如何供地。

针对第一个争议焦点，根据《中华人民共和国行政诉讼法》（以下简称《行政诉讼法》）等法律法规的规定，行政不作为指行政主体及其工作人员有积极实施行政行为的职责和义务，应当履行而未履行或拖延履行其法定职责的状态。具体包含五层含义：第一，必须负有某种特定义务；第二，必须负有具体的法定作为义务；第三，必须具有履行义务的能力；第四，存在不作为的情形；第五，表现为程序方面的不作为。行政“不作为”的表现形式大致有拒绝履行、不予答复、拖延履行。该案中，市国土资源局多次与甲公司协商出让土地的价格，在未能达成一致意见的情况下，通知了甲公司，并作退件处理。因此，市国土资源管理局已经对甲公司的用地申请履行了职责，其行为和处理程序，均不符合行政不作为的特征和表现形式，故一审判决中，法院驳回甲公司的诉讼请求是符合法律规定的。

针对第二个争议焦点，在2011年1月21日《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）颁布实施前，对城镇国有土地上单位和个人房屋的征收与拆迁主要适用于国务院2001年制定的《城市房屋拆迁管理条例》（国务院令第305号）和各地根据该条例颁布实施的具体实施细则。对拆迁的补偿，根据《城市房屋拆迁管理条例》第二十条的规定，允许实行产权调换、作价补偿，或者产权调换与作价补偿相结合的方式；而根据该市《城市房屋拆迁补偿安置实施细则》的规定，在其城市规划区范围内，因公共设施建设或实施规划需要对相应国有土地上的房屋

进行拆迁，并对被拆迁人实行补偿、安置的，实行货币补偿、产权调换两种方式，被拆迁人可以依法自行选择。该案的发生和目前的处理均在新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》颁布实施之前，法律上应适用《城市房屋拆迁管理条例》。2011年1月21日《国有土地上房屋征收与补偿条例》颁布实施后，根据其规定，在对国有土地上房屋征收补偿时，补偿的方式同样允许货币补偿或产权调换，例如，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十一条规定，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。被征收人选择房屋产权调换的，市、县级人民政府应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价。因旧城区改建征收个人住宅，被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的，做出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋。

该案中，对甲公司原工业厂房的拆迁补偿经双方签订的合同约定是货币补偿方式，不属于产权调换的方式，因此，甲公司新选的厂房地应不属于安置用地，而是由拆迁引起的新的供给土地，市国土资源局将其按新供应的土地确定出让方式和定价是符合规定的。并且，针对甲公司新厂房的供地，市国土资源局已给予一定支持，允许其以协议方式取得。

通过前述分析，该案实质上涉及的是国有土地的收回及土地的重新出让等深层次的问题。国务院颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》主要针对国有土地上房屋被征收，应履行什么法律程序，应如何进行补偿等问题，但对在房屋征收时，如何处理土地、土地收回的程序与其上房屋征收的程序如何衔接等问题，该条例没有涉及，目前国家也还没有具体的实施性规定。为规范城市国有土地上房屋的拆迁、补偿，更重要的是房屋所依附土地的收回和重新出让等问题，建议国家尽快研究出台针对国有建设用地使用权收回方面的相关规定，明确国有土地使用权收回与其上房屋征收的衔接程序。

约定缺失开口子

案情

2000年5月,某国有公司进行企业改制,将该公司院内的一栋仓库连同划拨土地一并转让给该公司副经理周某。同年6月,周某在当地国土资源管理部门办理了土地出让手续,签订了土地使用权出让合同,并按40元/平方米的标准补缴了出让金,约定该宗地为住宅用地。但合同既没有明确总投资额和建筑设计面积,也没有约定动工开发日期。此后,周某仅对仓库进行简易改造便作为住宅使用至今。

2003年以来,该公司个别职工向有关部门反映,周某利用职权低价受让国有资产,且受让后一直未投资建设,致使土地一直处于闲置状态,要求有关部门依法处理。县纪检监察部门受理后进行调查,认为反映情况属实,责成国土资源管理部门按“闲置土地”将该地收回。2012年初,县国土资源局在调查的基础上下达《闲置土地认定通知书》,并告知当事人享有陈述、申辩和要求听证的权利。当事人在规定的时间内提交了听证申请书。

评析

该案涉及闲置土地处置问题。国土资源部《闲置土地处置办法》(国土资源部令第53号)第二条规定了闲置土地的几种情形:一是土地使用者依法取得土地使用权后,未经原批准用地的人民政府同意,超过规定的期限未动工开发建设的建设用地;二是国有土地有偿使用合同或者建设用地批准书未规定动工开发建设日期,自国有土地有偿使用合同生效或者土地行政主管部门建设用地批准书颁发之日起满1年未动工开发建设的;三是已动工开发建设但开发建设的面积占应动工开发建设总面积不足1/3或者已投资额占总投资额不足25%且未经批准中止开发建设连续满

一年的。

笔者认为，该案中，双方签订的土地使用权出让合同仅约定为住宅，而对住宅认定的标准并不统一。周某受让土地的本意是要拆除原有仓库，重新建设住宅。但是，由于合同没有明确总投资额和建筑设计面积，不能计算出投资比例和动工开发建设面积比例；同时，合同没有明确动工开发日期，不能认定周某违约。虽然周某实际上除了投入房屋改造资金外，并未投资进行实质性建设，但是周某对原仓库改造后，同样具有住宅功能，不宜认定该土地为闲置。因此，周某受让的土地不符合闲置土地情形，不应按闲置土地收回。处理该案，可在与当事人协商一致的情况下，根据县政府会议纪要，签订补充协议，补缴房地价款。

卖不掉，就抛售

案情

某市粮食局下属一养猪场持国有划拨土地使用权证，土地登记面积为 71 亩。养猪场破产后，土地闲置。2012 年 5 月，粮食局征得市国有资产管理局同意，拟公开处置养猪场闲置土地。发布拍卖公告后因无人报名竞买，粮食局便以招商引资为名，将该宗地以 500 万元的价格协议转让给李某办工业。

协议签订后，粮食局和李某一同到国土资源管理部门办理手续。国土资源管理部门随即委托中介部门对土地价格进行评估，评估的市场价格为 1475 万元。因协议转让价格与之差异悬殊，经办人员拒绝为他们办理转让出让手续。

粮食局辩称，500 万元协议转让价格不含土地出让金，若再计算土地出让金，总体价格与国家政策规定区别不大。

评析

有观点认为，粮食局处置养猪场闲置地产，经国资部门同意并按要求公开拍卖出让，因无人竞买，转为协议出让，符合国土资源部《协议出让国有土地使用权规范（试行）》（国土资发〔2006〕114 号）的要求。500 万元协议转让价格并无不妥。按土地评估机构给出的 1475 万元市场价格，若按不低于市场价格的 40% 计征土地出让金，则征收土地出让金 590 万元，加上协议转让价格 500 万元，宗地最终出让价格为 1090 万元。作为工业用地，可以为其办理转让出让手续。

但笔者认为，国有划拨土地使用权转让，应在土地有形市场公开拍卖。拍卖机构仅发布首次拍卖公告无人报名竞买，就办理协议转让手续，程序上严重缺失，500 万元协议转让价格又缺少依据，有变相低价处置国有资产之嫌。根据国土资源部《全国工