

土地纠纷 处理依据与解读

Legal Criteria and Interpretations on Solving
Land Disputes

【实务指引】

《土地管理法》解读、《国有土地使用权合同司法解释》解读、
《农村土地承包法》解读、《农村土地承包司法解释》解读、
文书范本参考、实用图表资料、典型案例精选……
内容丰富实用，为实际适用提供详尽指引



土地纠纷 处理依据与解读



图书在版编目(CIP)数据

土地纠纷处理依据与解读 / 法律出版社法规中心编.
—北京:法律出版社,2011.3
(常见纠纷法律依据系列)
ISBN 978-7-5118-1827-0

I. ①土… II. ①法… III. ①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 021548 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/世纪千禧印刷(北京)有限公司	责任印制/吕亚莉
开本/A5	印张/15.5 字数/555 千
版本/2011 年 3 月第 1 版	印次/2011 年 3 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
	重庆公司/023-65382816/2908
	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978-7-5118-1827-0	定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑说明

随着我国依法治国方略的实施,法律的价值日益凸显,法律已经全面渗透到社会生活的各个领域。随着人们法治观念的增强,社会生活中的各种纠纷也越来越多地被通过法律途径解决。在纠纷的依法解决过程中,需要依托于大量的法律文件作为依据,为此,我们精心编辑出版了这套“常见纠纷处理依据与解读”丛书,希望为各界人士预防和解决纠纷、依法维权提供帮助。本书的主要特色包括:

一、收录各类依据,内容全面,编排合理,查询方便

本书收录了各类纠纷解决中常用的各种处理依据,包括法律、行政法规、行政规章、规范性文件、司法解释、司法文件、审判政策等。其中法律、行政法规、司法解释作为法律依据,是各类纠纷解决中最为常用的关键文件;而行政规章、规范性文件、司法文件等主要是作为参考依据,可以在纠纷解决中参照适用;地方审判政策是各地高院在解决实际问题中对具有代表性的问题提炼出的具有指导意义的处理方法,虽然只在本行政区域范围内适用,但对于类似情形可以起到一定的参考作用。每一类别又根据实际可能产生的各种纠纷细分诸多实用小类,方便读者对应查阅。

二、核心文件解读、实用图表资料、典型案例精选,内容丰富实用

(1)除收录纠纷解决依据外,本书还对核心法律和司法解释的重要条文进行了详细的解读。其中司法解释部分的解读内容主要引用自本社出版的“最高人民法院司法解释解读系列”(最高

人民法院研究室编)。

(2) 根据需要选编常用的法律文书范本、实用图表等内容;考虑到个别法律文件修改后,原条文依然具有一定的资料价值,故予收录。

(3) 特别收录了最高人民法院公报公布的典型案例,这些案例在实践中起到指引法官“同案同判”的作用,具有很高的指导性和参照性。

三、特色服务,动态增补

目前,中国特色社会主义法律体系已经基本形成,但社会形势仍在不断变化,相关法律文件的修改、新出台也一直没有停止过,具体操作性的政策文件变化更快。为保持本书与新法的同步更新,特结合法律出版社法规中心的资源优势提供动态增补服务。只要填写书末的“读者意见反馈表”并寄回出版社,即可获得一次免费的法规增补服务(电子版),同时读者还可以优惠价选择常年的法规增补服务。免费增补的内容为本书出版后一年内新公布、修改的相关法律文件的电子文本,通过读者提供的电子邮箱地址发送;有偿增补的内容为权威法规资讯读物《司法业务文选》(纸质期刊),涵盖全年出台的所有重要法律文件(详见书末读者意见反馈表)。

由于编者水平有限,书中不足之处在所难免。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

2011年2月

目 录

一、综 合

★中华人民共和国土地管理法(2004.8.28 修正)	(1)
中华人民共和国土地管理法实施条例(2011.1.8 修订)	(42)
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)	(50)
中华人民共和国物权法(2007.3.16)	(53)
国土资源听证规定(2004.1.9)	(79)
国土资源信访规定(2006.1.4 修订)	(84)
国土资源行政复议规定(2009.11.14 修订)	(91)
土地储备管理办法(2007.11.19)	(97)
国务院关于加强国有土地资产管理的通知(2001.4.30)	(100)
国务院关于深化改革严格土地管理的决定(2004.10.21)	(103)
国务院关于加强土地调控有关问题的通知(2006.8.31)	(109)
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)	(112)
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)	(117)
最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知(2004.2.10)	(122)

二、建设用地审查报批纠纷

建设项目用地预审管理办法(2008.11.29 修正)	(126)
建设用地审查报批管理办法(1999.3.2)	(128)
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)	(132)

★ 加★的文件,表明为本类纠纷解决时最常用的法律依据,在正文中对相关重点条文作详细解读。

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) (134)

报国务院批准的建设用地审查办法(1999.10.22) (137)

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) (139)

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) (143)

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) (145)

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) (147)

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) (152)

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)
..... (155)

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) (164)

三、土地使用权出让转让纠纷

1. 综 合

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) (168)

城市国有土地使用权出让转让规划管理办法(1992.12.4) (173)

城市国有土地使用权价格管理暂行办法(1995.12.1) (175)

中华人民共和国城市房地产管理法(2009.8.27修正) (177)

国家土地管理局关于贯彻《城市房地产管理法》若干问题的批复
(1995.3.11) (186)

最高人民法院关于审理房地产管理法施行前房地产开发经营案件若
干问题的解答(1995.12.27) (188)

【实用图表】

房地产开发土地权属流转示意图 (194)

2. 土地使用权出让纠纷

★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)	(196)
招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定(2007.9.28)	(202)
协议出让国有土地使用权规定(2003.6.11)	(206)
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)	(209)
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)	(209)
国土资源部办公厅对国有土地使用权挂牌出让有关问题的复函 (2005.11.1)	(210)
中华人民共和国合同法(节录)(1999.3.15)	(211)
中华人民共和国招标投标法(1999.8.30)	(224)
中华人民共和国拍卖法(2004.8.28 修正)	(233)
【典型案例】	
青岛市国土资源和房屋管理局崂山国土资源分局与青岛乾坤木业有 限公司土地使用权出让合同纠纷上诉案	(240)
泰丰大酒店有限公司诉大同市土地管理局土地使用权出让纠纷案	(247)
【文书范本】	
国有土地使用权出让合同(示范文本)(GF-2000-2601)	(250)

3. 土地使用权划拨纠纷

划拨土地使用权管理暂行办法(1992.3.8)	(256)
国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定(1998.2.17)	(260)
划拨用地目录(2001.10.22)	(263)
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)	(269)
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)	(271)

4. 土地使用权转让纠纷

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)	(273)
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)	(273)
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)	(274)
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)	(274)
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)	(275)
军用土地使用权转让管理暂行规定(1995.5.16)	(275)
财政部、国家土地管理局、总后勤部关于军队有偿转让空余军用土地 有关问题的通知(1993.7.7)	(283)
国家土地管理局对军队有偿转让空余军用土地有关问题的批复 (1995.7.3)	(284)
国土资源部关于军用土地转让有关问题的复函(2005.9.20)	(285)
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(2007.1.31)	(286)
【地方审判政策】	
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)	(288)

5. 土地使用权租赁纠纷

规范国有土地租赁若干意见(1999.7.27)	(289)
国土资源部办公厅对国有土地租赁、国有土地使用权作价出资或者入 股是否为行政许可问题的复函(2004.6.30)	(291)

6. 土地使用权抵押纠纷

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)	(292)
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)	(292)
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)	(295)
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)	(295)
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)	(296)

7. 土地使用权收回纠纷

国家土地管理局关于对收回国有土地使用权批准权限问题的答复 (1991.9.3)	(297)
--	-------

国家土地管理局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)	(297)
国土资源部关于对收回被司法机关查封国有土地使用权问题的批复 (1998.12.11)	(299)
闲置土地处理办法(1999.4.28)	(299)
国土资源部关于加大闲置土地处置力度的通知(2007.9.8)	(302)
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)	(303)
【典型案例】	
宣懿成等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议案	(305)
兰州常德物资开发部不服兰州市人民政府收回土地使用权批复案	(309)

四、农村土地承包纠纷

★中华人民共和国农村土地承包法(2009.8.27 修正)	(315)
★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(2005.7.29)	(346)
中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法(2003.11.14)	(352)
农村土地承包经营权流转管理办法(2005.1.19)	(356)
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法(2009.6.27)	(360)
农村土地承包经营纠纷仲裁规则(2009.12.29)	(367)
【地方审判政策】	
北京市高级人民法院关于审理农村土地承包纠纷案件若干问题的指 导意见(2005.3.28)	(375)
广东省高级人民法院关于审理农村土地承包合同纠纷案件若干问题 的指导意见(2007.12.19)	(378)
【文书范本】	
土地联产经营承包合同	(381)
农村土地承包经营权转让合同	(383)
农村土地承包经营权转包(出租)合同	(385)
【实用图表】	
农村土地承包操作流程图	(388)
农村土地承包经营权流转流程图	(389)
农村土地承包纠纷仲裁流程图	(390)

五、征地补偿安置纠纷

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) (391)

征地管理费暂行办法(1992.11.24) (400)

征用土地公告办法(2001.10.22) (402)

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) (404)

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) (404)

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) (407)

国土资源部关于加强征地管理工作的通知(1999.12.24) (409)

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) (411)

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) (414)

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) (415)

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) (419)

国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知(2010.6.26) (421)

财政部关于征地补偿安置费性质的批复(2005.4.4) (424)

最高人民法院关于土地被征用所得的补偿费和安置补偿费应归被征地单位所有的复函(1995.1.16) (425)

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) (426)

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) (426)

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) (427)

【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 (427)

【实用图表】

土地征收流程图 (432)

土地补偿费计算公式 (433)

安置补助费计算公式 (433)

平均年产值主要测算依据额计算公式 (433)

六、土地登记与权属纠纷

土地登记办法(2007. 12. 30)	(434)
在京中央国家机关用地土地登记办法(2000. 10. 23)	(443)
土地登记资料公开查询办法(2002. 12. 4)	(446)
关于变更土地登记的若干规定(1993. 2. 23)	(448)
确定土地所有权和使用权的若干规定(1995. 3. 11)	(453)
土地权属争议调查处理办法(2003. 1. 3)	(460)
国务院法制办公室关于供销合作社能否享有集体土地所有权问题的 复函(2002. 1. 24)	(464)
国家土地管理局关于对土地权属有关问题请示的答复(1993. 2. 3)	(464)
国家土地管理局对辽宁省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)	(465)
国家土地管理局对山西省土地管理局关于《确定土地所有权和使用权 的若干规定》中第五十六条适用范围的请示的复函(1995. 7. 31)	(466)
国家土地管理局对错发土地使用证如何更正问题的答复(1996. 1. 15)	(466)
国家土地管理局关于人民法院裁定转移土地使用权问题的复函 (1997. 8. 18)	(467)
国土资源部关于土地确权有关问题的复函(1999. 6. 4)	(467)
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 (1999. 6. 7)	(468)
国土资源部办公厅关于地下建筑物土地确权登记发证有关问题的复 函(2000. 8. 15)	(468)
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. 4. 5)	(469)
国土资源部办公厅关于处理农村集体土地权属问题的复函(2002. 6. 21)	(469)
国土资源部办公厅关于供销合作社使用土地权属问题的复函(2002. 10. 18)	(470)
国土资源部办公厅关于带地入社土地确权问题的复函(2002. 12. 31)	(470)
国家环境保护总局办公厅关于自然保护区土地确权问题的复函 (2003. 6. 30)	(471)
国土资源部办公厅关于对有关土地权属争议调查处理权限问题的复 函(2004. 5. 20)	(472)

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(2005.1.17) (472)

国土资源部办公厅关于注销土地他项权利登记有关问题的复函(2007.3.29) (473)

最高人民法院关于行政机关对土地争议的处理决定生效后一方不履行另一方不应以民事侵权向法院起诉的批复(1991.7.24) (473)

最高人民法院行政审判庭关于对农民长期使用但未取得合法权属证明的土地应如何确定权属问题的答复(1998.8.17) (474)

【地方审判政策】

浙江省高级人民法院、浙江省土地管理局关于人民法院在执行案件中涉及土地权属等有关问题的处理意见(1999.3.15) (474)

【典型案例】

眉山气雾剂厂诉眉山市人民政府、眉山市国土局土地行政登记案 (477)

一、综合

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

* 条文主旨为编者所加,下同。

〔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

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。

有制度,土地所有权的主体只能是国家 and 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用。”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。

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。

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。

〔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

〔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明确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