



土地行政管理学

第六章 地权行政管理



第六章 地权行政管理



● 第一节 地权行政管理及其意义

● 第二节 国有地权行政管理

● 第三节 集体所有地权行政管理

● 第四节 土地征收



第一节 地权行政管理及其意义

一、地权的含义

所谓**地权**，即指土地所有权而言，亦即以土地为所有权之客体，包括使用、收益及处分等权利在内。

按**产权经济学**理论，地权即土地产权，它是财产权的一种类型。

按西方权威性法学辞书《牛津法律大辞典》的释义，地权(土地产权)实质上是以土地作为客体的各种权利的总和，它包括土地的**所有、使用、收益、处分**等各种土地权利。

第一节 地权行政管理及其意义

案例1: 产权

一个美国人平均每年消费牛肉73磅，猪肉59磅，鸡肉63磅。

相对而言没有多少美国人吃鲸肉；只有在日本等一些国家，鲸肉被视为佳肴。

1986年，由于担心鲸可能灭绝，一项暂停商业猎鲸的国际法规出台。

70年代非洲所有大象总数却因偷猎下降了一半。

第一节 地权行政管理及其意义

案例1：产权

你担心过鸡会绝种吗？

为什么鲸和大象会成为濒危动物？

为什么象牙的商业价值威胁到大象，而鸡肉的商业价值却是鸡的护身符呢？（为什么同样一个市场系统可以保证产出足够的牛、猪和鸡，却偏偏威胁到某些种类如大象、鲸的生存呢？）

第一节 地权行政管理及其意义

案例1：产权

原因在于大象是共有资源，而鸡是私人物品。

当产权没有清晰界定时，市场动力就消失了。因此公共物品及外部性问题，与其说是市场失败，不如说是市场发挥作用的基础——产权清晰及排他性——不存在。

第一节 地权行政管理及其意义

案例1：产权

经济学家从财产权着手进行分析：

农民拥有它所养殖的食用牲畜，将这些动物视为自己的财产，因此觉得有必要好好照看他们，增加存栏量。与此相反，鲸不属于任何国家或个人，换言之，它是世界共有的财产。于是，一方面大家都知道捕鲸可以赚大钱，不少人蜂拥而上；另一方面，保护和繁殖鲸类则由于缺乏直接经济利益而乏人问津。

这个模式被称为“公有财产的悲剧”。

因此，产权是重要的

第一节 地权行政管理及其意义

案例2: 非洲大象的产权制度

非洲的津巴布韦于1975年开始实施《公园和野生动物法案》（Parks and Wildlife Act），80年代又实施了《遗产行动》（Operation Windfall）和《公共地区本土资源管理计划》（Communal Areas Management Program for Indigenous Resources）。

即津巴布韦从上世纪70年代中期就开始实施一种新的产权制度——让村子对所在的一定地区拥有所有权，即村民拥有权力对来到其地界观看大象的游客进行收费，并且还可以向捕杀大象的猎人收费——即创建集体产权制度。

第一节 地权行政管理及其意义

案例2:非洲大象的产权制度

20世纪70年代，津巴布韦的大象数量约为三万到四万头，80年代末为五万头，到了90年代末是六万到七万之间。而同期非洲大象（公共产权制度下或私有产权制度下）从1980年的120万头减少到十年后的60万头。

目前津巴布韦政府允许每年捕猎六万到七万头大象中的二百头。2005年8月电视台报道津巴布韦的大象出现“人满为患”而同期肯尼亚被认为在80年代就损失了百分之八十的大象，单单1989年每天被非法偷猎者捕杀的大象就有17头——非洲所有大象的数量由于偷猎而减少了一半。

第一节 地权行政管理及其意义

案例2:非洲大象的产权制度

津巴布韦挣扎在贫困线上的村庄已经能够用他们赚来的钱修建学校和医疗站。

而同一时期非洲的整体生活水平、教育医疗状况却一直停滞，甚至有局部地区陷入饥荒、战乱的困境而不能自拔。

在这个案例当中，我们必须明确大象这种产权客体的交易技术结构及其相应的不同产权制度下所可能发生的交易成本。

第一节 地权行政管理及其意义

案例2:非洲大象的产权制度

大象首先是一种较倾向于野生的动物资源，这决定了其需要较大的生存地带以进行必要的生活繁殖——活动空间较大意味着人们**保护、监督成本很大**（非个人所能独自承担或需大量雇佣劳力进行），必要的繁殖意味着人们在捕杀与饲养的行为决策间存在取舍比较（**视乎预期的成本收益比较——涉及与其他经济组织或个体的行为博弈分析**）

第一节 地权行政管理及其意义

案例2:非洲大象的产权制度

其次，大象的象牙具有非常高的经济价值——相对大象在旅游观光方面产生的短期经济效益而言。因此，大象这种产权客体存在资产可分性较强、但资产属性的度量保护监管难、捕杀的短期经济收益很高等特性，所以这些特性所决定的交易技术结构必然是私有产权和公共产权下的交易成本较高——监督成本过高和保护方面的有效激励不足，而集体产权下的交易成本较低——激励机制较完善、经济绩效较理想。

类型	制度结构	行为特征	经济绩效
政府所有	<ul style="list-style-type: none"> *属全民所有产权，公共财产问题严重 *村民不能直接拥有和掌握相对应的剩余控制权和剩余索取权 	<ul style="list-style-type: none"> *村民缺乏激励去保护大象和打击偷猎者 *部分村民具有机会主义倾向先下手为强(自行偷猎而不会互相监督以约束“邻居”的偷猎行为) 	<ul style="list-style-type: none"> *具有保护大象的规模效应但缺乏对村民的有效激励且战线过长，导致保护乏力 *由于偷猎行为得不到有效抑制，整体的大象数量下降
村民共有	<ul style="list-style-type: none"> *属集体产权，存在一定的公共财产问题 *村民间形成利益共同体关系 *村民集体拥有相对应的剩余控制权和剩余索取权 	<ul style="list-style-type: none"> *村民拥有充分的激励去保护所在土地的大象和打击偷猎者 *村民会投入资源去有效饲养大象 *村民之间会互相监督和约束，防止“内盗”现象 	<ul style="list-style-type: none"> *大象数量上升 *具有保护大象的适度规模效应 *偷猎大象的行为得到有效打击和防范，同时村民的短视行为（内盗）的动机得到抑制
私人所有	<ul style="list-style-type: none"> *属私人产权，不存在公共财产问题 	<ul style="list-style-type: none"> *村民只能靠自己的力量和资源去保护自己的大象 *其他村民缺乏激励去协助保护他人私有的大象 	<ul style="list-style-type: none"> *大象数量下降 *缺乏保护大象的规模效应 *偷猎大象的行动成本较小从而得不到有效抑制

第一节 地权行政管理及其意义

二、地权行政管理及其主要内容

地权行政管理 (亦叫土地权属行政) 是指有关土地财产权 (所有权、使用权、收益权、处分权等) 方面的行政管理活动, 也就是国家用以确定、调整和处理有关土地产权及其权属变更的一系列行政管理活动。

地权行政管理的主要任务: 土地行政管理机关代表政府意志, 确定和维护与社会生产力相适应的土地关系和土地所有制, 从而保障土地权利人的合法权益。

现阶段**我国**地权行政管理的**任务**主要是巩固并不断完善土地公有制, 保护并监督土地资源的合理利用, 提高土地使用者开发、利用土地和改善土地条件的积极性, 预防和调解土地纠纷, 完善社会主义土地利用方式。

第一节 地权行政管理及其意义

二、地权行政管理及其主要内容

1. 地权审查与确认

地权的审查与确认是要通过对一定形式的地权进行审查而确认产权关系，明确产权归属。这是地权行政管理的起点和核心，其实质性内容是审查确认产权关系是否真实、合法。

这种审查与确认是依据一系列的具有法律效力的批文、证书、协议、合同等。

如在建设用地中，地权审查的确认需要提交建设用地的批准文件；以出让、转让取得国有土地使用权的，应提交出让、转让合同及按法律规定需要的出让金支付凭证、投资情况证明材料等

继承的地权，应有继承公证书；受赠的地权，应具有赠与书，若属私人赠与单位，还须具有主管机关准予受赠的批件等。

第一节 地权行政管理及其意义

二、地权行政管理及其主要内容

2. 地权的登记与土地产权证的核发

地权登记(土地权属登记)是指国家依照法律对国有、集体所有土地的所有权、使用权和他项权利进行注册登记的一种制度。

土地登记是地权行政管理中的重要内容，它是国家用以确立或认可土地所有者或土地使用者拥有土地所有权或使用权的法律措施。

申请登记后，经审查确认，由产权登记机关发给产权证。

第一节 地权行政管理及其意义

二、地权行政管理及其主要内容

3. 地权流转（权属变更）的管理

作为财产权的一种，土地产权可以在市场上流转，土地流转过程中的权属变更，以及非法流转的制止等自然成为地权行政管理的主要内容。

4. 土地权利争议调处的管理

土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府调处解决。单位之间的争议，由县级以上人民政府调处解决；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人民政府调处解决。

第二节 国有地权行政管理

国有土地是指国家拥有土地所有权的土地，有关国家所有的土地的产权的行政管理活动，称为国有地权行政管理。

一、国有地权的确立及管理

在我国，国有土地包括国有城镇土地和国有农村土地，这两种国有土地地权的确立都有着不同的经历。

1. 国有农村土地地权确立

1949年以前，一切国家的经济命脉，包括全国的大荒地、大森林、大草原以及河流、湖泊等等，统统归国家政权所有。

中华人民共和国成立后，在全国范围内实行了彻底的土地改革，通过立法手段，把这些遍布农村的大荒地、大森林、大草原和部分土地，收归人民民主专政的国家所有，构成了国有土地。

1982年12月4日通过宪法再一次重申这些规定：据1982年统计：全国农村土地中的5.6%归国家所有

依据以上的法律规定和有关法规条例，中国农村国有土地包括：

第二节 国有地权行政管理

(1) 除由法律规定由集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂之外的全部矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等土地资源。

(2) 名胜古迹、自然保护区等特殊土地(不包括区内集体所有土地)。

(3) 国有的农、林、牧、渔场(站)等农业企业和事业单位使用的土地。

(4) 国家拨给国家机关、部队、学校和非农业企业、工业单位使用的土地。

(5) 拨给农村集体和个人使用的国有土地。

(6) 法律规定属于农村集体以外的农村土地。

第二节 国有地权行政管理

2. 国有城镇地权的确立

我国1949年之后，针对不同性质的所有权形式，分阶段分别采取接管和没收、赎买、征用及宣布全部城市土地属于国家所有等方式一步一步地实现土地国有化。

第一步是接管和没收帝国主义、官僚主义、国民党政府和反革命分子等占有的城市土地，无偿地把它们变为国有土地。

第二步是改造资本主义工商业、私营房地产公司和私有房地产业主拥有的城市地产，用赎买的办法招它们转变为国有财产。

第三步是通过立法宣布全部城市土地属于国家所有，将其余还没有国有化的城市土地变为国有土地。1982年颁布的新宪法第十条规定：“城市土地属于国家所有。”

第二节 国有地权行政管理

3. 国有地权管理的内容

(1) 国有地权的客体，是国有土地。 国有土地范围，依据《宪法》和《土地管理法》的有关规定，包括下列土地：

①城市市区土地。 由于城市的概念在我国较为模糊，在许多情况下，城市也包括建制镇，故又叫城镇土地，而建制镇的土地大多是集体所有，所以，城镇土地大多是国有。

②部分农村和城市郊区的土地。

③国家依法确定由机关、团体、企业、事业单位和个人使用的土地。

④依照法律规定属于国家所有的荒地、山岭、滩涂、林地、牧草地、水域和未利用的土地等。

⑤县级以上人民政府依照法律认定的不属于农村集体经济组织所有的一切土地。

第二节 国有地权行政管理

(2) 国有地权的主体。

国有土地归国家全体人民共同所有。

但这种所有只是一种名义上的所有，因为这种全民所有权无法共同行使。因此，国有地权由国家的代表——政府来行使。从法律上来谈，可以将政府作为国有土地所有权主体。

我国现行《土地管理法》规定，国家所有的土地的所有权由国务院代表国家行使。

(3) 国有地权的行使与管理。国务院是我国国有地权的主体。

根据法律，中央政府授权中央政府的土地管理部门作为国有土地所有人代表，代为行使所有权。

国有土地的管理，包括土地产权关系的清理，土地使用、收益及处分等。国有土地由政府指定的土地管理部门实行统一管理。

土地收益应上缴国家财政，其管理费用则按实际需要通过编制行政预算加以解决。

第二节 国有地权行政管理

二、国有地权的划拨

国有地权的划拨，是国有土地使用权流转的一种特殊方式，也是国有地权管理的重要内容。

(一) 国有土地划拨的概念及性质

土地划拨是国家将国有土地使用权无偿地让与土地使用者，使用者只要按照一定的程序提出申请，经法定机关批准后即可取得土地使用权，而不必向国家(政府)交付任何费用和租金。

《城市房地产管理法》第二十二条规定，土地使用权划拨是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后，将该幅土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

第二节 国有地权行政管理

二、国有地权的划拨

国有土地划拨有以下几个特征：

①地权的划拨采用的是行政划拨手段，需经县级以上人民政府批准，再由同级土地管理部门实施划拨行为；

②划拨土地使用权除法律、行政法规对划拨土地使用权的期限有特别规定（如外商投资企业用地）的以外，其他划拨土地没有使用期限的限制；

③划拨土地使用权只需以较小代价或无偿即可取得；

④划拨土地使用权也是土地所有权与土地使用权相分离的产物，但都是一种不完全的物权。

第二节 国有地权行政管理

二、国有地权的划拨

(二) 国有土地使用权划拨的适用范围

根据《土地管理法》第五十四条和《城市房地产管理法》第二十三条的规定，下列用地的土地使用权，**确需必要的，可以采取划拨方式提供土地使用权：**

(1) 国家机关用地和军事用地。

(2) 城市基础设施用地和公益事业用地。

(3) 国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地。

(4) 法律、行政法规规定的其他用地。

以上四种类型的用地，在确需必要时，才能采取划拨的方式提供。什么是“确需必要”，尽管法律未作具体规定，但这里所规定的建设用地，一般指确属国家投资或者虽非国家投资，但用于非经营性目的，可以采取划拨方式提供土地使用权。

第二节 国有地权行政管理

二、国有地权的划拨

(三) 国有土地使用权划拨的程序

(1) 提出申请 → (2) 审查 → (3) 批准 → (4) 划拨 → (5) 登记

完成以上程序后，土地使用者即可取得国有土地使用证及使用权。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

随着商品经济的发展，尤其随着对外开放的深入，土地作为生产要素之一进入市场的迫切性日趋明显。

1987年，国家在**深圳**率先实行国有土地使用制度改革试点，将土地使用权有偿出让给使用者。1987年9月19日，深圳市政府以协议方式将一块面积5321.8m²期限为50年的土地使用权，以106.4万元的价格出让，从而拉开了国有土地使用权出让的序幕。

1988年4月12日，《中华人民共和国宪法修正案》，在宪法中删去了禁止土地买卖、转让、出租的条款，增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的内容，这就为我国实行土地使用权有偿出让和转让提供了宪法依据。

1990年国务院发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，1998年初颁布的《土地管理法》规定，建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得。土地使用权出让从而成为重要的地权行政管理内容。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(一) 国有地权出让的含义、特征及范围

我国国有地权的出让也是指国有**土地使用权**的出让。

国有土地使用权出让，简称土地使用权出让，是指国家以土地所有者身份将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

受让的土地使用者取得的是一种具有**独立意义**的土地使用权，包括了所有权中**占有、使用、收益**和**一定程度的处分**职能。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

出让土地使用权一般包括了下列内容：

- ①占有和使用土地的权利 即将土地直接应用于生产或者生活目的；
- ②出租权 土地使用权是一种物权，具有独立性，出让的土地使用权的出租应受法律保护；
- ③转让权和设定担保权 土地使用权人可以将其权利让与他人，也可设抵押；
- ④物权请求权 即排除妨碍、恢复权利人实际有效支配状态的请求权；
- ⑤相邻权 即正确处理相邻关系，给相邻方造成妨碍或有损失的，应当停止侵害，赔偿损失。

当土地使用权因出让而转移时，上述这些权利也随之转移。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让——特征

1. 土地使用权出让是有偿的

2. 土地使用权的出让是有年限的

除此之外，土地使用权出让还有两个重要特征：

① 土地使用权出让以土地所有权与土地使用权相分离为基础，国家出让土地使用权后，国家作为土地所有者的地位不变，使用者只享有土地使用权。该土地使用权是一种与土地所有权相分离的物权。

② 土地使用权出让的双方当事人身份具有法定性。出让方只能是人民政府的土地管理部门，土地出让由其垄断经营；受让方为境内外公司、其他组织和个人。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让——范围

土地使用权出让是国有地权制度改革的重要环节，是土地使用权作为商品经营和进入流通的第一步，因此，土地使用权的出让市场亦称为地产市场中的一级市场，它集中反映了国家土地所有者与土地使用者之间的商品经济关系，也体现了社会主义市场经济体系建设的要求。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让——范围

1. 关于土地使用权出让的地域范围

《城市房地产管理法》第二条规定，土地使用权出让的空间地域范围是城市规划区，即城市人民政府编制并经依法批准的城市总体规划所划定的范围、一般包括城市市区、近郊区以及城市行政区域内因城市建设和发展需要进行规划控制的区域。

需要指出的是，城市规划区以外的国有土地使用权也可以出让。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让——范围

2. 关于土地使用权出让的属性范围

按《国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定，“城镇国有土地是指市、县城、建制镇、工矿区范围内属于全民所有的土地”。同时规定，“地下资源、埋藏物和市政公用设施除外。”

一般情况下，纳入城市规划区的土地往往包含有集体所有的土地，而集体所有土地在未经依法征用转为国有土地之前，不得出让。如果城市规划或政府的发展计划确定某一建设项目需占用集体所有土地，政府必须先依法将集体所有土地征用转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可出让。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让——范围

3. 关于土地使用权出让的用途范围

目前，我国对建设用地采取出让和划拨两种方式进行供应，因此一般讲，除法定可以采取划拨方式提供用地的建设项目以外，其他建设项目用地都应采取出让方式。

商业用地，旅游用地，娱乐用地，居住用地，工业用地，教育、科技、文化、卫生、体育用地应采取出让方式提供。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

土地使用权出让的方式，是指国家通过什么形式和方式将国有土地使用权出让给一定的使用者。根据《国有土地使用权的出让和转让暂行条例》规定，国有土地使用权的出让方式有四种，即协议、招标、拍卖、挂牌。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

1. 协议出让方式 协议也称私下协议，这一出让方式是指土地使用权的有意受让人直接向国有土地代表提出有偿使用土地的愿望，由国有土地代表与有意受让方进行一对一的谈判和切磋，协商出让土地使用权的有关事宜的一种出让方式。

协议出让方式一般适用于市政工程、公益事业用地，以及需要减免地价的机关部队用地。经济发展重点扶植优先发展的产业用地，也适于采用这种方式。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

协议出让的主要特点是受让方在出让过程中对合同主要条款有比较大的发言权，特别是对出让金有直接的讨价还价的余地。同时，该方式没有引入竞争机制，不具有公平性，人为因素较多。因而，对协议出让方式的应用必须加以严格的限制。主要措施：

(1) 对协议出让应用的范围做出明确规定——“商业、旅游、娱乐和集体住宅用地，有条件的必须采取拍卖、招标方式” 一般认为，协议出让方式主要适用于工业仓储、公益事业项目、非赢利项目及政府为调整经济结构、实施产业政策而需要给予优惠、扶持的项目。

(2) 应对协议出让的最终出让金进行限价。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

2. 招标出让方式

招标出让是指在指定的期限内，由符合条件的单位和个人以书面投标形式，把某地段土地的使用权，由招标人根据一定的要求择优确定土地使用者的出让方式。

招标出让土地使用权，引进了市场机制，体现了商品交换原则。但获得土地使用权者，并不一定是出价最高者。评标时，应综合考虑各个方面的因素，既考虑到投标价，也考虑到投际规划方案和资信情况。

这种方式既有利于公平竞争，也有利于土地规划利用的优化；既保证了政府取得较高土地收益，又给政府留有一定的选择余地。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

3. 拍卖出让方式 拍卖又称竞投，是指由土地所有者在指定的时间、地点，组织符合条件的土地使用权有意受让人到场，就所出让使用权的土地公开叫价竞投，按“价高者得”的原则确定土地使用权受让人的一种出让方式。

拍卖与投标都是竞争性签约的方式，但两者之间有重大区别。在**投标**方式中，各投标人相互不能知道其竞争对手所提的条件，投标中一人只有一次投标机会。而**拍卖**则是各应买人之间进行公开竞争，每个应买人都可以随时根据他人提出的报价，提出更高的报价，最后由拍卖人与出价最高的应价人签约，**以最高报价者取得土地使用权**。这种方式不仅引进市场竞争机制，排除出让方的任何主观因素，政府也能获得**最高收益**。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(二) 土地使用权出让的主要方式

4. 挂牌出让方式 挂牌出让是指出让人发布挂牌公告，按公告规定的期限将拟出让宗地的交易条件在指定的土地交易场所挂牌公布，接受竞买人的报价申请并更新挂牌价格，根据挂牌期限截止时的出价结果确定土地使用者的行为。

土地使用权公开挂牌交易的，应公告最低交易价和其他交易条件，公告期限不少于30日。

挂牌出让是招标、拍卖方式出让国有土地使用权的重要补充，挂牌出让综合体现了招标、拍卖和协议方式的优点，同样是具有公开、公平、公正特点的国有土地使用权出让的重要方式，**尤其适用于当前我国土地市场现状。**

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(三) 土地使用权出让的年限

土地使用权出让的年限，是指法律和法规规定的土地使用者可以使用国有土地的最高年限。

《国有土地使用权出让和转让暂行条例》中对出让的最高年限按用途作了具体的规定：①居住用地70年；⑦工业用地50年；③教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；④商业旅游、娱乐用地40年；⑤综合或其他用地50年。

但现实中，地方法规对不同用途出让期限与这一条例相比有些出入。比如广州，科技、教育、文化、卫生用地为60年，其他用地30年。

有的人认为，目前确定的土地使用权的最高年限偏短，对房地产权人的权益保障不够。这一问题有待今后在实践中加以修订和完善。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(四) 土地使用权出让合同的主要内容

土地使用权出让合同的主要内容实质是指合同当事人用以确定土地使用权出让中双方权利义务的各项条款。完整意义上的出让合同，一般包括下列主要内容：

1. 出让合同的双方当事人，即合同主体 甲方(出让方)，乙方(受让方)。
2. 所出让土地的位置、面积、界线等土地自然状况及现状、附图。
3. 出让金的数额、支付方式和支付期限。
4. 出让期限。
5. 建设规划条件，称土地使用条件。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(四) 土地使用权出让合同的主要内容

6. 订金及违约责任。

违约责任是指出让合同的当事人任何一方不履行合同，或者不适当履行合同规定的义务而应承担的法律责任。有关的立法对此都有明确规定。这种违约一般表现为两方面：一方面是出让方违约；另一方面是受让方违约，又有两种情况，一是不按时交纳出让金，二是不按合同约定的期限和条件开发、利用土地或非法转让土地使用权。

7. 土地使用权转让、出租、抵押的条件。

8. 合同生效和终止的条件

9. 合同争议的解决

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(五) 出让土地使用权的终止

土地使用权的终止是指因某种法定事由发生，出让合同的双方因订立出让合同所形成的法律关系终结。依据有关法律规定，出让土地使用权可因以下**四种原因而终止**：

1. 因土地灭失而导致使用人实际不再享有土地使用权。

(不可抗因素)

2. 由于出让土地使用权人严重违法法律或出让合同规定而被国家强制收回土地使用权，对所收回的土地使用权本身不进行补偿。但在收回出让土地使用权时，对受让人获取土地使用权后投资兴建的地上建筑物是否进行补偿，法律并未作出规定。

第二节 国有地权行政管理

三、国有地权的出让

(五) 出让土地使用权的终止

3. 出让土地使用权期满前，国家因社会公共利益的需要而提前收回土地使用权 国家根据土地使用的年限和开发、利用土地的实际情况以及地上建筑物和其他附着物的现存价值等情况，给土地使用权人以合理补偿。

4. 国有土地使用权出让合同约定的使用期限届满。因期满而终止，是出让土地使用权终止的最主要情形。土地使用权期满，土地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权由国家无偿取得。

《城市房地产管理法》规定，土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者需要继续使用土地的可申请续期。续期申请应当最迟于届满前一年提出，并由出让方及法定审批部门对续期申请进行审批。经批准予以续期的，应当重新签订土地使用权出让合同，依照规定支付土地使用权出让金。

第二节 国有地权行政管理

四、国有土地使用权的收回

国有土地使用权收回是指政府依法收回用地单位和个人国有土地使用权的行为。

建立国有土地使用权收回制度，对于防止土地闲置和国有资产流失，提高土地利用率，具有重大意义。根据《土地管理法》第五十八条规定，对于下列五种情况之一的，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。

- ①国家为公共利益的需要使用土地的；（给予补偿）
- ②为实施城市规划进行旧城区建设需要调整使用土地的；（给予补偿）
- ③土地出让等有偿使用合同约定的土地，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；
- ④因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的；
- ⑤公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

第三节 集体所有地权行政管理

一、我国集体所有地权行政管理体系的形成

土地的集体所有权是我国地权结构的一个重要特征，是除土地国有外的另一土地所有制形式。这一地权形成主要经历了土地改革“耕者有其田”、农业初级社、农业高级社及农村人民公社化等四个发展阶段。

1949年以前，中国农村土地实行私有制度。当时，占农村人口不到10%的封建地主和富农占农村70%~80%的土地。而占农村人口90%以上的贫农和中农只占有20%~30%的土地。

1949年中华人民共和国成立后，在全国范围内实行彻底的土地改革，实现了“耕者有其田”，变封建土地私有制为农民土地私有制。

实行农村土地农民所有之后，在1952——1956年期间，又通过农业合作化运动，把土地的私有制转变为劳动群众的集体所有制。其间，土地所有制的改革经历了三个发展阶段。

第三节 集体所有地权行政管理

一、我国集体所有地权行政管理体制的形成

首先，建立农业互助组，即在包括土地在内的生产资料私有制基础上实行劳动互助。

其次，建立初级农业合作社，即在土地和其他生产资料私有的条件下，实行土地入股、统一经营、集中劳动、统一分配。土地和其他生产资料合作社给予一定的报酬。在此阶段，土地仍为农民个人所有，但其使用权却归合作社集体了。土地使用权与所有权发生了分离。

第三步，建立高级农业生产合作社，即实行土地等生产资料的公有制，实行统一经营，按劳分配，取消了土地报酬，农民个人的土地无偿地转归农业生产合作社集体所有。

第三节 集体所有地权行政管理

一、我国集体所有地权行政管理体制的形成

从1979年开始农村集体土地使用权制度发生了较大变化，但就土地所有权属并未有实质性改变。1982年12月4日颁布的《中华人民共和国宪法》重申了这一制度安排，并规定：“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，也属于农民集体所有。”在这之后颁布的宪法及1998年颁布的《土地管理法》中也作了基本相同的规定。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(一) 集体土地所有权属管理——所有权的客体、主体及行使

1. 集体土地所有权客体 就是集体土地。

关于集体土地的**范围**，我国现行《土地管理法》第八条规定：“农村和城市郊区的土地，除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，属于农民集体所有。”

宅基地是指农村中现有建筑物占用的土地和可供建设建筑物的空地。

自留地、自留山是指农业集体化时期开始至公社化时期，农村集体经济组织从集体所有的土地或山地中划配给社员个人长期使用的少量农用地和山地。

依上述规定，我国农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有之外，全部属于农民集体所有，而且都成为集体土地所有权的客体。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(一) 集体土地所有权属管理——所有权的客体、主体及行使

2. 集体土地所有权的主体

从理论上讲，应是归某一农村集体经济组织的农民集体所有。但在实际中，由于农民集体无法行使所有权，因此客观上必须由某一集体经济组织代表农民集体行使所有权。

由于我国农村中客观存在着多种形式的集体组织，因此，集体土地所有权主体有几种类型。

(1)村农民集体。村农村集体经济组织或村民委员会经营、管理。这是现阶段农村集体土地所有权主体的主要类型。

(2)乡(镇)农民集体。土地已经属于乡(镇)农民集体所有的，由乡(镇)农民集体经济组织经营、管理。

(3)村内多个农民集体（如村民小组）。由该组织经营、管理。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(一) 集体土地所有权属管理——所有权的客体、主体及行使

3. 集体土地所有权的确认与行使

按照《土地管理法》第十一条规定，农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，以确认所有权。

集体土地所有权的内容是集体经济组织对其所有的土地行使占有、使用、收益和处分的权力。上述权力可由某一集体经济组织统一行使，也可以通过某种方式将某些权力分离出去，由其他集体组织代农民个人行使。

集体经济组织在行使土地所有权时，必须接受国家的监督管理。国家则通过颁布法规、文件，制定和实施土地利用总体规划等法律、行政与经济手段，对集体土地所有权的行使进行决策、控制、指导、调节和监督，以实现土地利用的社会经济目标。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(二) 集体土地使用权管理

我国农村土地使用权管理方式在1978年前后，发生了根本性的变化。

1978年前，集体土地使用权制度以农民集体共同使用为主要模式，除了少部分的自留地(山)和大部分宅基地。

1978年后，实现了集体土地使用权与所有权的分离，使用权归农民个人所有。

1. 农用集体土地使用权的现行管理方式

自1979年以来，我国对农村土地使用制度进行全面改革，其主要内容是实行**土地的联产承包责任制**——将土地按照一定的条件交给农民家庭去经营，明确农户的生产指标、上交任务和集体提留，双方签订合同。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(二) 集体土地使用权管理

土地的家庭联产承包责任制这一使用权管理方式，大大调动了农户的**生产积极性**，土地利用率和生产率大幅度提高，农业产量和农业经济增长创造了历史性的业绩，土地使用权制度改革的成功也为推行我国经济体制的全面改革奠定了基础。

然而，这一制度创新也存在着一定的**缺陷**。

首先，土地使用权无偿承包以及集体组织的模糊不清，使集体土地的产权主体无法充分得到体现，土地公有一定程度上受到削弱。

其次，由于在土地承包分配过程中，没有建立一套科学的土地评价体系，致使土地平均分配，形成了土地经营的小规模、分散化局面。

第三，未能在土地流转制度上进行创新，致使土地使用权不能在农户之间进行流动。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(二) 集体土地使用权管理

2. 非农用集体土地使用权现行管理方式

集体土地的非农利用**主要包括**农村宅基地用地、乡镇企业用地以及联营、合资、合作企业和乡(镇)村公共设施、公益事业使用集体土地等。

《土地管理法》对非农用集体土地使用权管理进行了较为系统地**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，**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**。涉及占用农用地的，应当按照《土地管理法》第四十四条办理农用地转用手续。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(二) 集体土地使用权管理

目前，集体土地非农利用的主要形式是农村村民宅基地。

现行农村宅基地使用权管理主要在《土地管理法》中加以规定，具体是：①农村村民住宅建设，应当按乡(镇)土地利用规划进行，并尽量使用原有的宅基地和村内的空闲地；使用耕地的，经乡级人民政府审核后，报县级人民政府批准；使用原有的宅基地、村内空闲地和其他土地的，由乡级人民政府批准。②农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。③农村居民出卖、出租住房后再申请宅基地的，不予批准。④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。其中涉及占用农地的，应办理农用地转用审批手续，从而通过一定的审批程序，接受国家或政府的管理。

第三节 集体所有地权行政管理

二、集体所有土地的地权行政管理

(二) 集体土地使用权管理

随着我国农村工业化的发展，乡镇集体经济组织兴办企业用地规模不断扩大。按照《土地管理法》规定，**乡镇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的企业用地必须符合下列法律规范：**①必须使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地；②必须持有关批准文件，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，要办理农用地转用手续；③按规定举办的乡镇企业建设用地，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。

第四节 土地征收

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。

第四节 土地征收

一、土地征收的特征

①强制性。国家对集体土地征收权是宪法赋予国家的一项权利。宪法第十条规定：“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收或者征用并给予补偿”。由于强调公共利益至上原则，土地征用不必征得集体土地所有者的同意，被征地单位必须服从国家对土地的征收。

②补偿性。国家征收土地是有偿的，不是无偿的，但补偿的责任在多数情况下并不直接由国家负担，而由用地单位承担。但这种补偿不是等价的，也不是土地的市场价格，只是国家或用地单位对原土地所有者由于丧失土地所有权而造成的直接损失。

③土地权属的变更性。土地被征收后，土地权属的性质就由原来的集体所有变为国家所有。

第四节 土地征收

二、征收土地的审批程序及审批权限

(一) 征收土地的审批程序

征收农用地的，应当依照《土地管理法》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。

第四节 土地征收

二、征收土地的审批程序及审批权限

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。

第四节 土地征收

二、征收土地的审批程序及审批权限

(二) 征收土地的审批权限

建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条 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35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。**

第四节 土地征收

二、征收土地的审批程序及审批权限

（三）征地公告制

《土地管理法》对征地实行公告制，规定国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第四节 土地征收

三、征收土地的补偿

《土地管理法》规定，国家建设征收土地，按照被征收土地的原用途给予补偿。

国家建设征收耕地的补偿费用包括：

征地补偿费

安置补助费

地上附着物

青苗的补偿费。

第四节 土地征收

三、征收土地的补偿

1. 征收耕地补偿费

国家征收了农民的耕地以后，取得了土地所有权和使用权，而农民则丧失了土地的所有权和使用权，因此**必须给农民的补偿**。

依照法律规定，征用耕地补偿费，为该耕地被征收**前3年**平均年产值的**6--10倍**，**年产值**的计算是按被征收前3年的**平均年产量**和**国家规定的价格计算**。各类耕地的具体补偿标准，由各省、自治区、直辖市人民政府在此范围内制定。

征收其他土地的补偿费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的补偿费标准规定。

第四节 土地征收

三、征收土地的补偿

2. 土地上的附着物和青苗补偿费

农民在经营土地时，在土地上建设了建筑物或其他设施，这些附着物都花费了一定数量的资金和农民的劳动，因此，在征收土地时，必须给农民以补偿。而征收土地上的青苗是农民当年(劳动和物化劳动)的投入，也必须进行补偿。

该补偿标准，也由省、自治区、直辖市自行规定。

征收城市郊区的菜区，建设单位还应当按照国家有关规定缴纳菜地开发建设基金。

按照法律规定，大型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准，由国务院另行规定。

第四节 土地征收

三、征收土地的补偿

3. 征收耕地安置补助费

按法律规定征收耕地的安置补助费应按照国家安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口，按照被征收的耕地数量除以征地前被征地单位平均每人占有耕地的数量计算。

每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前3年平均0.067hm²土地年产值的4—6倍。但是，0.067hm²被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前3年平均年产值的15倍。

征收其他土地的安置补助费标准，按照法律规定，由省、自治区、直辖市参照征用耕地补偿费与安置补助费标准规定。

第四节 土地征收

三、征收土地的补偿

按法律规定，支付土地补偿费和安置补助费，尚**不能**使需要安置的农民保持**原有生活水平**的，经省、自治区、直辖市人民政府**批准**，可以**增加安置补助费**。

同时，考虑到因为经济的发展和生活水平的提高，征地补偿可能需要**适时**有所**调整**，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。这样能切实保护农民的切身利益。

《土地管理法》还规定各地方人民政府应当支持被征地的农民集体经济组织和农民从事开发经营、兴办企业，以提高被征地农民的生活水平。

第六章 地权行政管理

- 1、地权行政管理的概念和主要内容是什么？
- 2、国有地权划拨的概念、特征及范围是什么？
- 3、国有土地出让的概念、出让方式及其特点？
- 4、征地补偿的内容。

吉祥如意

本章结束

