委託研究報告

台商大陸土地取得與歷史遺留問題研究

研究主持人：林永法

財團法人海峽交流基金會委託研究
中華民國 **102** 年 **11** 月

委託研究報告

台商大陸土地取得與歷史遺留問題研究

主 持 人：林永法
研 究 員：張義權
研究助理：陳祥順
研究助理：林韋翰

※本報告純爲學術研究，不代表委託單位立場

財團法人海峽交流基金會委託研究
中華民國 **102** 年 **11** 月

目錄

計畫報告摘要 1
第一章　緒論（緣起、研究主題、研究範圍） 6
　第一節　計畫緣起 6
　第二節　研究主題（主要內容） 6
　第三節　計畫執行的工作項目、內容、方法 7
第二章　大陸土地所有權和使用權相關規定 11
　第一節　大陸土地公有制 11
　第二節　大陸土地所有制和土地所有權 13
　第三節　大陸土地使用權相關規定 19
　第四節　國有土地使用權 21
　第五節　集體土地使用權 27
　第六節　本章小結 28
第三章　大陸土地取得方式及權利範圍分析 30
　第一節　大陸土地取得主要法規依據 30
　第二節　土地使用權取得類型 31
　第三節　國有土地使用權劃撥 40
　第四節　集體土地使用權承包 46
　第五節　其他承包方式 52
　第六節　本章小結 53
第四章　大陸土地取得與我國制度之差異比較分析 55
　第一節　土地權利範圍差異 55
　第二節　招標 56
　第三節　拍賣 59
　第四節　掛牌 60
　第五節　土地徵收與補償 61
　第六節　本章小結 69
第五章　台商在大陸土地取得與歷史遺留問題分析 71
　第一節　出讓取得問題 71
　第二節　劃撥取得問題 73
　第三節　集體土地承包問題 74
　第四節　轉讓取得問題 75
　第五節　其他方式取得問題 77
　第六節　台商土地取得與歷史遺留問題實地訪談 78
　第七節　本章小結 88
第六章　台商土地使用及歷史遺留問題分析 90
　第一節　土地閒置問題 90
　第二節　劃撥轉出讓問題 91

第三節　土地用途變更問題 93
第四節　農地流轉問題 95
第五節　土地徵收與補償問題 97
第六節　台商土地使用與歷史遺留問題 102
第七節　本章小節 107
第七章　大陸採取措施與台商土地問題之解決 108
第一節　招、拍、掛程序瑕疵之歷史遺留問題處置 108
第二節　深圳對土地取得歷史遺留問題之處置措施 110
第三節　東莞對土地取得歷史遺留問題之處置措施 112
第四節　大陸措施對解決台商土地取得問題之分析 117
第五節　大陸措施對解決台商土地徵收與補償問題之分析 119
第六節　本章小結 120
第八章　結論與建議 122
第一節　結論 122
第二節　建議 127
參考文獻 130
書籍與期刊 130
附件 131
附件 1、大陸華南與華東地區實地訪談人數統計表 131
附件 2、深圳台商實地訪談記錄 132
附件 3、東莞台商實地訪談記錄 135
附件 4、上海台商實地訪談記錄 138
附件 5、蘇州台商實地訪談記錄 141
附件 6、專家座談會會議記錄 143
附錄 147
附錄 1、第一次工作會議記錄 147
附錄 2、專家座談會邀請通知 149
附錄 3、中華人民共和國土地管理法 152
附錄 4、中華人民共和國物權法 163
附錄 5、城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例 185
附錄 6、中華人民共和國農村土地承包法 189
附錄 7、招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定 196
附錄 8、協議出讓國有土地使用權規定 200
附錄 9、中華人民共和國土地登記辦法 203
附錄 10、東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法 213

附錄 11、東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則 220
附錄 12、深圳市人民政府關於印發深圳市處理房地產登記歷史遺留問題若干規定的通知 240
附錄 13、城市房屋拆遷估價指導意見 242
附錄 14、閒置土地處置辦法 246

計畫報告摘要

台商在早期因爲土地管理法規的不完善，地方政府招商引資政策下的便宜行事，導致取得土地的法律依據以及取得程序不盡符合現代法令的規定。例如把支付的劃撥土地補償當作出讓金，以爲是以出讓方式取得國有土地的使用權，結果在面臨被徵用收回時，或想申請土地用途變更時，才發現其僅取得以劃撥方式的國有土地使用權，並無法得到土地出讓取得的權利保護，也無法再轉讓。土地使用權劃撥是指國家通過有償出讓方式以外的行政批文方式，將國有土地使用權劃撥給用地者。其主要特點是：劃撥土地使用權屬於無償、無期限、無流動使用。雖然用地者爲獲得土地使用權付出了一定的代價，例如支付徵地費、拆遷費、農作補償等，但對國家土地所有者並沒有支付任何費用，國家沒有取得地租收益。凡用行政劃撥方式取得的土地，都不得轉讓、出租和抵押。如果土地使用者需要把劃撥土地使用權轉讓、出租、抵押的，必須向所在地市、縣人民政府土地管理部門申請，並經批准，補簽土地使用權出讓合同， 繳交土地使用權出讓金，辦理土地出讓登記手續，才能取得合法的轉讓、出租以及抵押的權利。

大陸土地所有權與使用權制度與我國土地私有制不同，分爲國有土地所有權與集體土地所有權， 亦即實施全部土地公有制。無論其取得、使用與收益等法律規範，與我國的土地私有制極爲不同

（一）中國大陸自城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例於 1990 年 5 月 19 日公布實施後，導入國有土地使用權可以買賣出讓的使用權私有制，然而因爲中國大陸早期的土地出讓或轉讓等法律規定不完備，以及各地政府對於土地出讓與轉讓或劃撥等法律觀念，以及作業程序不熟悉，因此導致有些台商在經過若干年後，才發現其土地取得的權利發生問題，因而產生土地權利的法律糾紛案例層出不窮。

（二）中國大陸由於經濟改革開放過程，各地政府使出各種招商引資政策，及便利性便宜性措施，導致台商在投資過程中， 因爲信賴各地政府或政府的委託人，使得若干土地取得手續不完備，或權利不完整，影響台商日後使用土地以及處分土地的權利甚巨。

（三）台商陸續發生大陸土地取得糾紛案件，除了因爲大陸的土地政策與法令不完備，以及各地政府因爲招商引資急功近利因素，導致台商土地取得權利發生瑕疵外，也有部分是因爲台商不熟悉或誤解大陸相關法令，以及基於台商自己的疏忽，不徵詢專家專業的意見，因此發生土地權利取得發生瑕疵，影響土地取得權利。

由於大陸土地問題甚爲繁雜，有些台商是以投資辦廠目的與大陸政府簽訂土地出讓合同，也些則是以個人或公司理財目地投資房地產，以享受房地產增值利

益，另有一部分台商是以經營房地產爲目的，亦即以經營房地產爲目的。本研究認爲關係台商土地最嚴重也最有價值的部分，應該是投資辦廠的台商所涉及的土地問題以及歷史遺留問題。因此，爲聚焦起見，本研究範圍限縮以辦廠的台商土地糾紛爲研究範圍，不含土地開發商及理財投資房產行爲。

「歷史遺留問題」爲早期台商對於大陸土地性質不了解，隨意向大陸集體組織或當地村委會購買土地使用權，結果面臨到沒有「國土證」的問題。很多台商初次來經濟部台商聯合服務中心陳情時，根本不清楚當初是以「出讓」或是「劃撥」方式取得土地。但是從另一方面而言，大陸在 2000 年之前規範土地的法令不完備以及各地政府執行產生偏差，也是造成台商土地問題高居不下以及產生歷史遺留問題的原因。

依據本研究分析，台商土地問題之核心，計有三大方面，一爲無法取得國土證，二爲城市規劃變更導致權益受損，三爲徵收補償不合理。因此，大陸政府所推出之土地歷史遺留問題處置措施，是否台商的土地問題因此獲得解決，成爲觀察指標。

一、台商無法取得國土證問題

（一）無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約。其中如簽訂承租合約，當然無法取得國土證；如果市簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。對於此類問題之處理，大陸政府並未制定有利於台商處理此類問題之措施。

（二）台商與無權限單位取得之批准文件，或取得集體所有土地支出讓批准文件，均屬無權批准範圍，其批准文件無效，因此無法取得國土證。至於如何處理此類問題，大陸政府亦未提出有效處理解決對策。

（三）多數台商因爲村鎮書記或村委會批准簽訂之土地合約，屬於無權批准性質，也屬於超越權限性質，其批准文件無效。依此，台商將可能無法取得國土證，因此所造成台商土地權益之損失，則依法可以請求賠償責任。如依此法律規定，台商將可向村鎮政府請求損害賠償。但是究應處理或如何賠償或補償，大陸政府並未訂出合理解決對策。

（四）台商取得之用地，違反土地利用總體規劃確定之用途，亦即台商於取得土地批准文件當時，違反已經確定之城市總體規劃用途者，其批准文件無效。因此也可能造成無法取得國土證。然而對於台商並未違反土地利用總體規劃確定的用途之土地，卻因爲大陸政府之城市規劃變更，導致影響台商權利，大陸政府除了導致徵收補償機制以外，也未提出合理解決之道。

二、城市規劃變更導致台商權益受損問題

台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果。類此問題，大陸政府不僅未採取有效措施防範，亦未出台任何改善措施以增強台商持有土地之權益。如大陸政府能夠採取城市規劃公示性與台商知情權的告知，應該有助於減少台商之困擾。

三、徵收補償不合理問題

大陸政府對台商土地被徵收時之補償標準，是採合理補償爲主。但是合理補償之標準，是以地方政府自行訂定之公訂市價，並非真正之市場價值，因此常常發生合理補償金額與真正市場行情價差距甚遠情況，因此導致台商認爲土地權益受損之情形。此類情形，均不在大陸政府已經推出針對房地產歷史遺留問題之處置範圍。

總歸而言，台商大陸土地取得問題，非一日之寒，其主要問題與建議如下：

一、台商產生大陸土地問題源於兩岸土地制度與觀念有差異，對台商來說，如果不清楚土地產權與使用權的性質差異，而以台灣私人所有土地之觀念購地投資設廠，將會引發國土證無法取得問題。

二、台商產生土地問題部分因爲一些地方政府是違法主角，以爲土地出讓金的違規，以及土地出讓程式的不合法是爲“公”之舉，故違法違規也理直氣壯。因此，台商在大陸投資設廠發生土地取得與歷史遺留問題。

三、台商大陸土地取得之歷史遺留問題主要關鍵在於村，台商與村合作建廠，或向村承租土地經營加工貿易企業，因此產生村土地產權仍歸村，台商無法取得國有土地使用權，導致權益無保障。也有因爲大陸地方政府城市規劃有意無意的變更，導致台商取得之土地使用權無從使用，甚至發生台商因爲被強制徵收時之補償不合理問題等等，均爲台商所關切且影響台商權益甚大。

四、台商因爲城市規劃變更而權利受影響，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果。

五、台商土地被徵收補償不合理，台商往往對於大陸政府徵收補償不滿意。

六、持有國土證的台商仍可能因爲大陸地方政策變化而繼續受影響，台商縱然已經合法取得國土證，依然在宏觀調控政策延燒、城市規劃變更、以及物權法實施的交叉影響下，工廠被迫搬遷、郊區土地交換熱門地段、如不從即斷電斷水，讓多起台商生產線中斷。

本研究建議事項如下：

一、對大陸政府之建議

（一）建議大陸政府比照東莞處理三來一補轉爲獨資企業土地取得之模式，解決早期台商土地取得問題。由於東莞仍有約 150 家台商尚未依照此項措施轉型爲台商獨資企業，因此其以三來一補形式所使用之土地，無法轉按出讓方式取得土地使用權。此外，惠州、深圳以及其他各城市，仍有台商發生同樣問題。如果能建議大陸政府比照東莞曾經成功協助台商解決三來一補土地問題之模式，擴大推廣至廣東省甚至其他各台商聚集城市，將有助於台商合法取得土地使用權，受到合法權利保障，並有助於台商在大陸的穩定長期經營發展。

（二）建議大陸政府對台商土地因公共利益徵收過程增加透明化及明確化。大陸政府對台商土地因公共利益徵收過程增加透明化及明確化，當有助於減少台商因對土地徵收政策及作業，疑慮權益受損。

（三）建議大陸政府因城市規劃變更之徵收補償標準採樣制定更加客觀化與透明化，並增加與台商之溝通。

二、對我國政府之建議

（一）建議成立觀測單位，針對大陸政府徵收台商土地是否有濫於徵收或變相徵收之追蹤。由於台商遇到無法取得國土證問題，尤其因爲村所造成無法取得國土證問題，以及取得國土證後因爲城市規劃之變更，因而無法有效使用土地甚至被要求徵收問題，有些是歷史遺留問題，也有些是仍在持續發生之問題，因此有必要成立專責單位，針對台商土地被大陸徵收與補償問題，能夠持續觀測，並可適時提供改善之意見，以免大陸台商因爲土地被不當徵收而求助無門。

（二）建議針對台商製作有關大陸土地問題處理手冊加強廣宣。依據本計畫訪談台商結果，若干台商反應因爲對大陸土地法令不了解產生土地取得與歷史遺留問題。「歷史遺留問題」爲早期台商對於大陸土地性質不了解，隨意向大陸集體組織或當地村委會購買土地使用權，結果面臨到沒有「國土證」的問題。又由於我國政府關懷台商土地權益，已經透過專家學者提供台商土地權益相關知識文章，分別刊登海基會兩岸經貿網等刊物，然而台商反應，因爲大陸台商因爲無法進入海基會網站，表示台商取得我國政府之服務資訊，仍存在一定之落差。

三、對台商之建議

（一）建議台商多利用我國政府爲台商建置之服務網站，吸收有關台商權益之知識與資訊。我國政府也爲台商建置不少服務網站，適時正確提供台商所需各項權益保護知識與資訊。台商由於疏於利用我國政府的各項服務設施，因此導致權益受損，當非我國政府所樂見。因此，建議政府多利用廣宣機會，宣導台商多運用我國政府之服務管道，既可保護台商權益，有可增強台商對我國政府所爲台商之努力產生正面影響。

（二）建議早期進入大陸與村委會合作經營之台商（非三來一補），勿輕易接受

村委會之建議改變爲獨資經營企業，因而改變成爲承租關係，影響土地權益。以上海爲例，早期台商是以合作經營模式，由村出土地，台商出資金建廠經營。由於合作經營關係，台商對於土地可以按照其股權比例分享土地增值利益。一旦台商接受村委會建議，改變爲台商獨資企業，則村提供之土地，改由台資企業承租方式，因此不受保障。本研究在上海訪談台商時發現，此項問題仍在持續發生，因此特提出此建議。

第一章　緒論（緣起、研究主題、研究範圍）

第一節 計畫緣起

依據大陸《土地管理法》第 43 條 任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用國有土地；第 55 條規定， 以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權的建設單位，按照國務院規定的標準和辦法，繳納土地使用權出讓金等土地有償使用費和其他費用後，方可使用土地。城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例係於 1990 年 5 月 19 日公佈實施，依據該條例第八條及第十條規定，土地使用權出讓是指國家以土地所有者的身份將土地使用權在一定年限內讓與土地使用者，並由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行爲。土地使用權出讓應當簽訂出讓合同。土地使用權出讓的地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃和建設管理部門、房產管理部門共同擬定方案，按照國務院規定的批准許可權批准後，由土地管理部門實施。又依據第十二條規定，土地使用權出讓最高年限按下列用途確定：（一）居住用地七十年；（二）工業用地五十年；（三）教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；（四）商業、旅遊、娛樂用地四十年；（五）綜合或者其他用地五十年。第十六條規定，土地使用者在支付全部土地使用權出讓金後，應當依照規定辦理登記，領取土地使用證，取得土地使用權。

台商在早期因爲土地管理法規的不完善，地方政府招商引資政策下的便宜行事， 導致取得土地的法律依據以及取得程序不盡符合現代法令的規定。例如把支付的劃撥土地補償當作出讓金，以爲是以出讓方式取得國有土地的使用權，結果在面臨被徵用收回時，或想申請土地用途變更時，才發現其僅取得以劃撥方式的國有土地使用權，並無法得到土地出讓取得的權利保護，也無法再轉讓。土地使用權劃撥是指國家通過有償出讓方式以外的行政批文方式，將國有土地使用權劃撥給用地者。其主要特點是：劃撥土地使用權屬於無償、無期限、無流動使用。雖然用地者爲獲得土地使用權付出了一定的代價，例如支付徵地費、拆遷費、農作補償等，但對國家土地所有者並沒有支付任何費用，國家沒有取得地租收益。凡用行政劃撥方式取得的土地，都不得轉讓、出租和抵押。如果土地使用者需要把劃撥土地使用權轉讓、出租、抵押的，必須向所在地市、縣人民政府土地管理部門申請，並經批准，補簽土地使用權出讓合同， 繳交土地使用權出讓金，辦理土地出讓登記手續，才能取得合法的轉讓、出租以及抵押的權利。

第二節 研究主題（主要內容）

本研究計畫在上述的研究緣起背景下，提出「大陸土地取得與歷史遺留問題」作爲研究主題。並從下列五個面向點切入：

（一） 大陸土地所有權與使用權制度與我國土地私有制不同，分爲國有土地所有權與集體土地所有權， 亦即實施全部土地公有制。無論其取得、使用與收益等法律規範，與我國的土地私有制極爲不同，有必要釐清兩者的不同，作爲本研究的立論研究基礎。

（二） 中國大陸自城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例於 1990 年 5 月 19 日公布實施後，導入國有土地使用權可以買賣出讓的使用權私有制，然而因爲中國大陸早期的土地出讓或轉讓等法律規定不完備，以及各地政府對於土地出讓與轉讓或劃撥等法律觀念，以及作業程序不熟悉，因此導致有些台商在經過若干年後，才發現其土地取得的權利發生問題，因而產生土地權利的法律糾紛案例層出不窮。

（三） 中國大陸由於經濟改革開放過程，各地政府使出各種招商引資政策，及便利性便宜性措施，導致台商在投資過程中， 因爲信賴各地政府或政府的委託人，使得若干土地取得手續不完備，或權利不完整，影響台商日後使用土地以及處分土地的權利甚巨。

（四） 台商陸續發生大陸土地取得糾紛案件，除了因爲大陸的土地政策與法令不完備，以及各地政府因爲招商引資急功近利因素，導致台商土地取得權利發生瑕疵外，也有部分是因爲台商不熟悉或誤解大陸相關法令，以及基於台商自己的疏忽，不徵詢專家專業的意見，因此發生土地權利取得發生瑕疵，影響土地取得權利。

（五） 由於以上土地取得權利發生糾紛，以及歷史遺留問題，已經凸顯出台商對於大陸土地取得問題的無奈與關注。尤其兩岸於民國 101 年簽訂投資保障與促進協議後，陸委會、海基會以及經濟部台商聯合服務中心，陸續接獲台商反應土地權利取得糾紛案件，並對政府的處理效率寄予厚望。然而主管機關面臨此類糾紛案件，也因爲時空背景變遷因素，以及因爲對於大陸土地取得問題以及歷史遺留問題，缺乏一個完整分析研究資料可供判斷。 因此導致有時無能爲力，甚至不能準確掌握處理要領。這凸顯了台商對於大陸土地取得，以及歷史遺留相關問題處理的急迫性與期待性。因此有必要予以有系統性的研究分析釐清，作爲各主管機關的處理參考。

第三節 計畫執行的工作項目、內容、方法

本計畫的研究方法，希望透過文獻或次級等靜態資料的收集、實地訪談、專家座談、提出報告與建議等方法，進行關於大陸土地取得與歷史遺留問題之研究

分析，進而嘗試提出可能處理方案之建議。

一、文獻、次級等靜態資料收集分析

本計畫針對所涵蓋的研究主題，將以收集整理國內與大陸的相關文獻，以強化對研究主題背景的瞭解，尤其是大陸土地制度、權利取得以及台商發生之土地權利取得瑕疵問題等等兩岸文獻、次級等靜態資料收集分析。

二、實地訪查與深度訪談（大陸）

爲了彌補靜態資料收集分析之不足，本計畫安排一梯次共四個場次的實地查訪與深度訪談，選擇發生土地權利取得糾紛的主要城市台商，透過面對面的方式，深度瞭解台商在大陸土地取得問題以及歷史遺留問題，以及台商對於類此問題的意見與看法，整理比對分析，以資交叉修正靜態資料收集分析可能產生的誤差，或作爲研究分析的立論佐證。

訪談行程表如下：

（地區）別、城市： 華南地區（10 月 28 日深圳、10 月 29 日東莞） 華東地區（10 月 31 日上海、11 月 1 日蘇州）
訪談機構及人員： 前述台商協會會長、幹部及會員、其他台商等
工作項目： （一）收集資料 （二）深度座談 （三）個別訪談
起迄時間（含行程天數分配）： 10 月 27 日至 11 月 2 日共七天

三、專家座談會（台灣）

爲了補強靜態資料分析的可靠性，也爲了印證在大陸的實地查訪與深度訪談的各方看法，本計畫安排了一個場次的專家座談會，透過集體討論的方式，凝聚各方專家的意見，以與文獻等靜態資料分析及實地訪查與深度訪談之結果進行印證，或發現更具價值的論點。

專家座談會舉辦情形如下：

（一）、座談時間：102 年 10 月 2 日（星期三）下午 2：30 ～ 5：00

（二）、地點：中華知識經濟協會，台北市文山區萬芳路 60-1 號 1 樓。

（三）、會議主持人：林永法

（四）、出席專家六位：

王添義（欣泰管理顧問公司總經理）

李孟洲社長（投資中國信息網社長）

林金生估價師（誠正不動產估價事務所）

姜志俊律師（翰笙法律事務所）

林權一（連展科技股份有限公司）

彭惠筠律師（環宇法律事務所）

（五）、列　席：

本案研究員張義權

助理研究員陳祥順

助理研究員林韋翰

中華知協承辦人劉爲廷。

四、研究期間、進度與研究範圍

研究期間：自 101 年 9 月 1 日起至 101 年 11 月 15 日止，合計二個半月。

出國或赴大陸地區人員姓名：林永法、張義權

研究進度及完成之工作項目：

工作項目	九月	十月	十一月	十二月	備　註
文獻資料蒐集與整理	→				
實地訪查及深度訪談	→	→			
完成專案研究報告		→	→		

研究範圍：由於大陸土地問題甚爲繁雜，有些台商是以投資辦廠目的與大陸政府簽訂土地出讓合同，也些則是以個人或公司理財目地投資房地產，以享受房地產

增值利益，另有一部分台商是以經營房地產爲目的，亦即以經營房地產爲目的。本研究認爲關係台商土地最嚴重也最有價值的部分，應該是投資辦廠的台商所涉及的土地問題以及歷史遺留問題。因此，爲聚焦起見，本研究範圍限縮以辦廠的台商土地取得與使用問題爲研究範圍，不含土地開發商及理財投資房產行爲。亦即以從事實際經營產業投資的台商產生土地取得糾紛案例爲主要研究對象。至於台商因爲興辦工廠取得工業用國有土地使用權後，因爲都市發展結果，由於都市規劃變更因而徵收台商已經合法取得之土地以及拆遷台商已經興建使用之房屋等徵收補償問題，亦爲本研究關注之對象。至於台商因爲申請改變土地用途爲建設用地問題，已經超出當時取得經營性土地之目的，以及取得土地後因爲閒置而產生收回或稅費問題，均非屬土地取得問題，本研究僅以敘述闡述爲主。

第二章　大陸土地所有權和使用權相關規定

第一節　大陸土地公有制

一、土地公有制

（一）城鎮國有土地

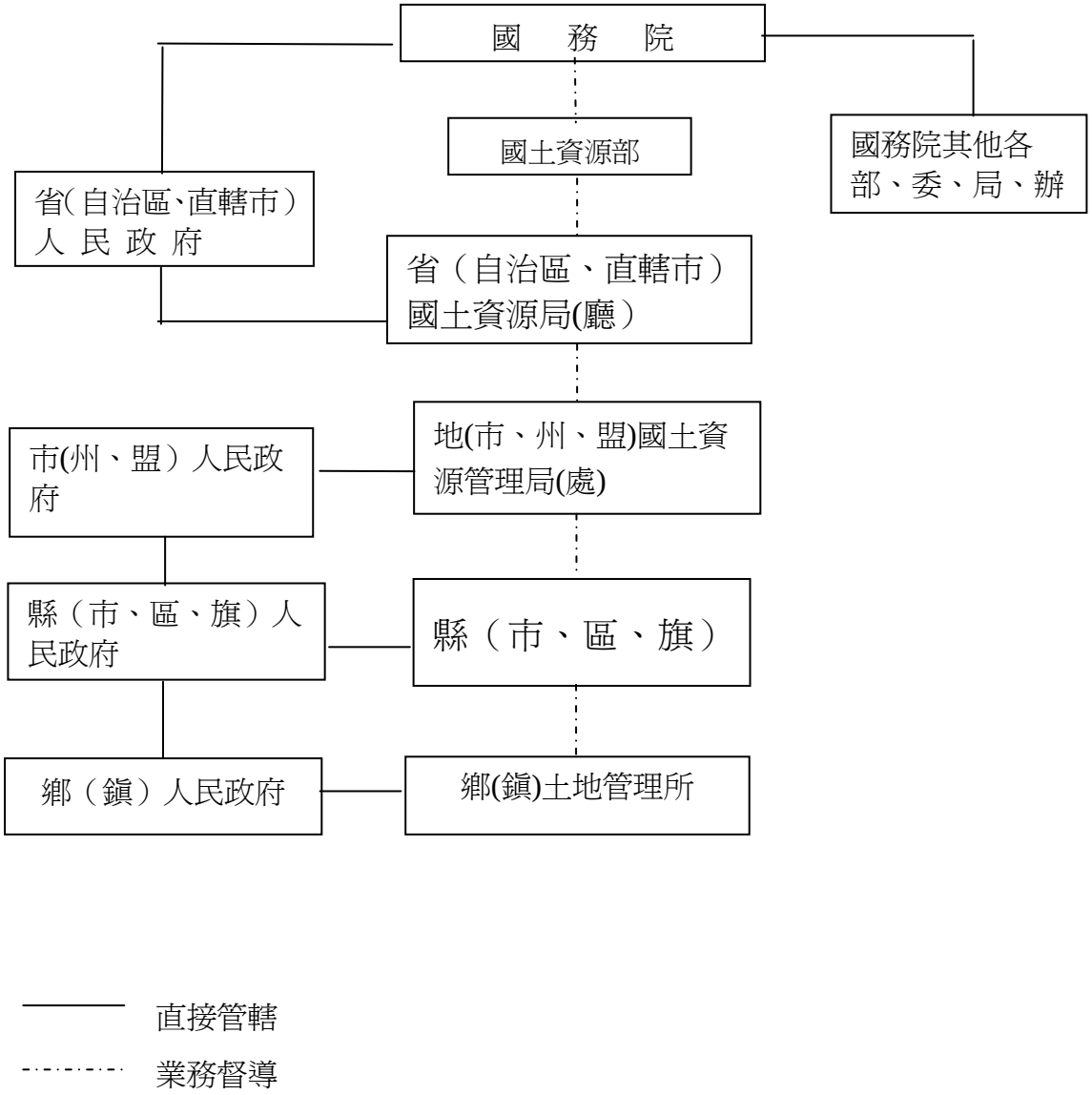
除了農村地區的土地外，大陸將城鎮所有土地一律登記爲國家所有，以往大陸的單位或企業可以以劃撥方式向主管土地的「縣級土地管理局」，申請無償、無限期、無用途限制的取得土地使用權。

（二）鄉村集體所有土地

將農村地區的土地登記爲各村集體所有，並發給「土地所有權證」，除了承包做農場使用外，台商或外商不可以向鄉鎮人民政府、鄉鎮企業、村辦公室、個人等承租或承購鄉村集體所有土地。

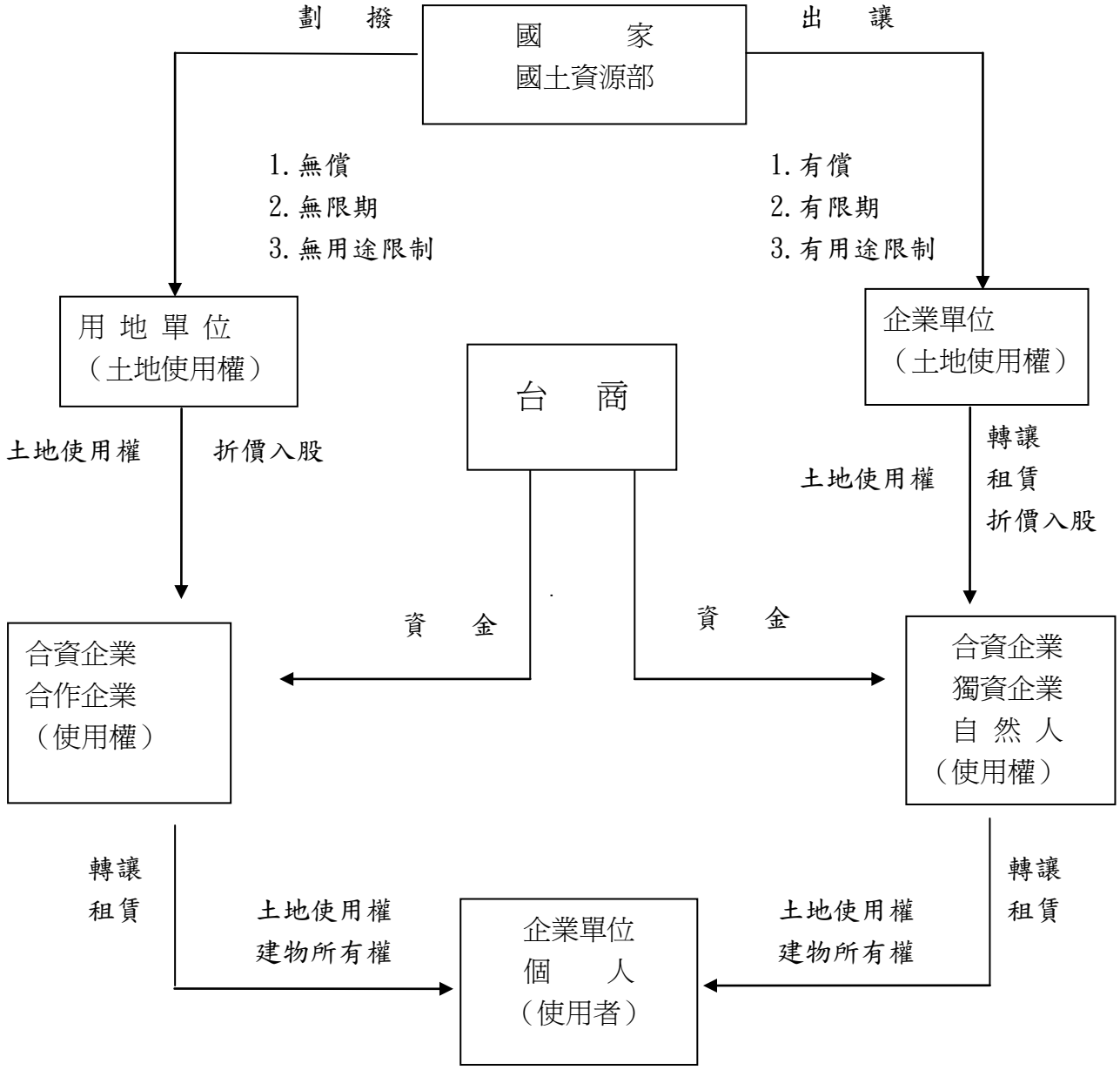
二、土地管理機構

大陸各級土地管理機構系統表



三、土地使用權釋放途徑[1]

大陸土地使用權釋放途徑示意圖



第二節 大陸土地所有制和土地所有權

一、 土地所有制

土地所有制是以國家意志對土地所有權的內涵、性質和地位做界定，是人們

[1] 本研究製作

行使土地權利時必須遵守的行爲規範。土地所有權所包含的內容雖然十分廣泛，但其核心是土地所有權歸屬問題。

根據目前世界各國土地所有制現狀，世界各國土地所有制大致可以區分爲公有和私有兩大類。但是，由於世界各國在社會制度、政治、經濟、歷史、宗教及文化傳統等諸多方面存在很大差異，各國土地所有制形式也複雜多樣。具體地說，目前世界上大致有以下有幾種土地所有制形式[2]：

1.國家(全民)所有：在這種土地所有制下，土地屬於全國人民所有，國家則代表全國人民行使對土地的所有權，這種形式主要存在於社會主義國家。

2.國家(國王)所有：在這種土地所有制下，土地屬於國家所有，但是國王作爲國家的象徵，在法律上土地是歸屬於國王。

3.國家(中央政府或各級地方政府)所有：在這種土地所有制下，土地屬於國家所有，但代表國家行使所有權的不僅有中央政府，還包括各級地方政府。

4.各級政府分別所有：在這種土地所有制下，各級地方政府之間都是獨立的，這種形式普遍存在於聯邦制國家內，如美國土地有聯邦政府所有、州政府所有、市政府所有、縣政府所有等。各級政府之間沒有統屬關係，中央和各級政府沒有任意平調土地的權利。

5.合作組織集體所有：在這種土地所有制下，土地屬於某個合作組織內的全體成員共同擁有。這種形式在大陸表現爲農民集體所有制，是大陸土地公有制的表現形式之一。在一些發展中國家也存在著土地集體所有制形式(如敘利亞、坦桑尼亞等國家)。

6.公共事業部門或團體所有：這種形式是帶有某種公共服務、社會救濟、福利服務、宗教慈善性質的學校、教會、福利院、慈善機構等擁有的土地所有權。此類公共事業部門或團體自身所擁有的土地，具有完全的產權，即具有獨立支配權。

7.部落、氏族、村社、宗族等所有：這種形式帶有濃厚的原始或封建色彩，土地所有權屬於部落、氏族、村社或宗族集體所有，分配給本部落、氏族的成員家庭占用或耕種，在中非和拉美一些國家存在，另外美國的印第安人保留地，香港新界的族地、祀地、廟地等也具有這種土地所有制形式。

8.私人所有：這種土地所有制包括：土地所有權屬於某個個別人單獨所有、數人合有和數人按份共有等表現形式。

二、 土地所有權的內涵與特徵

1.土地所有權內涵：土地所有權是一種民事權利，是土地所有權人對土地的擁

[2] 符啓林，房地產法，第 70-79 頁，法律出版社。

有、占有、使用、收益和處分的權利。

2.土地所有權特徵：如上所述，土地所有權是一種民事權利，而民事權利可分爲財產權和人身權，財產權又可分爲債權和物權，物權包括財產所有權、用益物權和擔保物權。因此，土地所有權屬於物權範疇，也具有物權的一切特徵。

大陸在法律上也承認物權，包括財產所有權、地上權、地役權、典權、抵押權等。但是在 1957 年社會主義改造基本完成後，因多種所有制形式互相滲透而形式的用益物權已不可能存在。而產品經濟體制下的產品流通按計劃進行，也不必有擔保物權的存在。所以除財產所有權以外的物權在很長一段時間內基本上已不復存。一直到改革開放以後，多種所有制並存和社會主義市場(商品)經濟的確立，離不開物權法的調整，因此大陸《民法通則》明確規定了財產所有權和與財產所有權有關的財產權，如抵押權、相鄰權等屬於物權範疇的權利。

根據物權理論，所有權包含的各項權利可以獨立所有權而存在。土地所有權同樣可以分解成擁有、占有、使用、收益、處分五項權能。在市場經濟條件下，所有權權能的分離，往往能給所有權人帶來更大的經濟效益。所有權人享有的五項權能，不一定是通過對五項權能的直接支配來發揮該財產的經濟效益。在大陸，國家作爲國有土地的所有者，可以通過在一定時期內將其中一些權能讓渡(轉移)給土地使用者的方式，例如國有土地使用權出讓或租賃，以直接獲取經濟利益。

三、 土地所有權的形式

大陸實行的土地所有制爲公有制，根據大陸《憲法》和有關法律的規定，大陸現有的土地所有權只有兩種形式，即國家(全民)土地所有權和集體土地所有權。

（一） 國家土地所有權

大陸《憲法》第 9 條規定：「礦藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有；由法律規定屬於集體所有的森林和山岭、草原、荒地、灘塗除外。」第 10 條規定：「城市的土地屬於國家所有」，「國家爲了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵用」，徵用的(集體)土地屬於國家所有。此外，《土地管理法》第 8 條規定：「城市市區的土地屬於國家所有」，國家所有土地簡稱國有土地。

從上述法律規定可知，國有土地所涉及的範圍包括：

1.城市市區的土地：城市市區的土地全部屬於國家所有。但是，在大陸城市的概念是相對模糊的。而且，隨著城市的發展，新建制的城市不斷出現，城市的面積不斷擴大，必然造成這部分國有土地劃分的困難。

2.被徵用的農民集體土地均歸國家所有，而農民集體和成員因此而得到相應的補償。

3.法律規定屬於國家所有的部分農村(如國有農場和林場及廠礦區)的土地，和城市郊區(城市規劃的開發區-通過徵用取得)的土地，屬於國家所有。

4.依照法律規定屬於國家所有的荒地、山岭、灘塗、林地、牧草地、水域和未利用的土地等。

5.其他依法沒收、徵收爲國家所有的土地[3]。

大陸是由國家成爲土地所有權的唯一主體，其他任何組織和個人都不能成爲國家土地所有權的主體。國家土地所有權的行使是統一的，它只能由政府代表國家統一行使，其他任何組織和個人非經國家授權都無權行使。這種主體的唯一性和行使的統一性，正是大陸國有土地所有權的基本特性。

（二） 集體土地所有權

所有權屬於農民集體的農村土地，稱爲農民集體所有的土地，簡稱(農民)集體土地。大陸《憲法》第十條和《土地管理法》第 8 條規定：農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地、自留山，也屬於集體所有。

因此，農民集體土地的範圍包括：

1.農村和城市郊區的土地：大陸的集體土地是在高級農業生產合作社時期，由入社農民將土地改革時分得的屬於農民私人所有的土地轉爲合作社集體所有而形成的。隨著農業集體的發展和變化，集體所有的主體組織形式有所變化，但本質不變，統稱爲農民集體。

2.宅基地：宅基地是指農村中有建築物或沒有建築物(計劃用於建農宅)的非耕種所用的空閒地屬於集體所有，歸各戶長期使用，一律不准出租和買賣。

3.自留地：自留地是指農業集體化以後集體經濟組織從集體所有土地中劃配給社員個人長期使用的少量土地。分配給社員的少量土地主要用於種植蔬菜或一些經濟作物和小雜糧，以保證社員的日常生活，分配數量按每戶社員人員的多少決定。自留地屬於耕地，不能隨意改變用途。

4.自留山：自留山和自留地相同，也是農業集體化後，集體經濟從集體所有的山地中劃配給社員個人長期使用的少量山地。

集體土地所有權的主體是村農民集體或集體經濟組織，所有權由農民集體經濟組織或者村民委員會行使。已經屬於鄉(鎮)農民集體經濟組織所有的，可屬於

[3] 《土地管理法》第８條規定

鄉(鎮)農民集體所有，村農民集體所有的土地，已經分別屬於村內兩個以上農業集體經濟組織所有的，可以分屬於各集體經濟組織所有。

四、 土地的他項權利

土地的他項權利是指土地所有權(包括土地使用權)以外的其他權利。土地他項權利是設定在他人所有(或使用)土地的權利，包括：地上權、地役權、相鄰權等。他項權利實質上是在他人土地上對他人所有權和使用權的限制。

土地他項權利中的地上權在大多數國家是一種比較普遍的用益物權。羅馬法中的地上權，是指以支付租金爲代價，使用他人的土地進行房屋建設的權利。例如國家把土地出租給公民，承租人可以依法長期或永久使用、收益和處分，並可以繼承。

地上權和租賃權有較大區別，除法律規定和合同約定外，地上權可以自由轉讓、繼承並設定其他權利。但是，租賃是有期限的，而且承租人想轉租自己所承租的土地，必須徵得出租人的同意，否則將承擔違約責任。由於地上權是一種物權，因此在大陸必須經政府主管部門備案登記，否則不具有法律效力。

土地他項權利中的地役權，在羅馬法中分爲田野地役權和城市地役權，這種分類方法不是以土地所處的地理位置爲依據的，而是以土地的使用目的(或實際用途)爲依據的。即供耕作的便利－稱田野地役權，而供房屋建築的便利－則爲城市地役權。田野地役權包括通行權、引(用)水權和收益權三類權利，這些權利都是積極田野地役權，即需役地人可在供役地進行某種積極行爲(如爲耕作而通行或引水)，供役地人必須承受。城市地役權分爲積極和消極地役兩種。積極地役包括建築材料穿入鄰壁或伸至相鄰地上空權等；消極地役是指限制建築役和禁止妨礙採光和視線的役權。即供役地人應爲某種不行爲或禁止做某種行爲，以供需役地人的便利。

大陸 1987 年 1 月 1 日開始施行的《民法通則》第 83 條規定：「不動產的相鄰各方，應當按照有利生產、方便生活、團結互助、公平合理的精神，正確處理截水、排水、通風、採光等方面的相鄰關係。給相鄰方造成妨礙或損失的，應當停止侵害，排除妨礙，賠償損失。」由此可見，大陸民法將地役權納入到相鄰關係。相鄰關係是指相鄰接的不動產所有人之間在行使占有、使用、收益。

五、土地登記相關規定

土地登記作爲土地產權管理的核心，在國土資源管理工作發揮著不可替代的基礎保障作用。通過土地登記，形成全面、翔實、現勢、可靠的資料，真實反映城鄉每宗土地的權屬、面積、界線、用途及分布情況，及時準確地反映土地利用

變化情況，不僅可以爲實現國土資源科學管理提供有力保障，而且可以爲大陸政府進行宏觀決策提供可靠依據，使國土資源管理各項決策的制定更具有科學性和針對性，有力地促進土地使用制度改革、土地用途管制、耕地保護等各項國土資源管理工作的深入開展。

土地登記作爲土地物權的公示方式，在保護土地權利人的合法權益、保證交易安全、維護社會的穩定和諧等方面發揮了重要作用。通過土地登記發證，依法確認土地所有權和土地使用權的產權關係，界定國家、集體和個人在土地上的權益範圍，從而爲維護土地的社會主義公有制、保護土地權利人的合法權益提供重要的法律依據和保障；通過土地登記發證，對權利變動結果予以確認，保護土地產權交易安全，維護正常的土地市場交易秩序；通過土地登記發證，解決土地權屬糾紛，定紛止爭，極大地促進社會的和諧穩定。除此之外，通過土地登記發證，可以適時掌握土地動態變化情況，爲國家收各項土地稅費和制定相關政策提供依據。

大陸公佈了一系列有關土地登記的法律法規和政策文件，例如全國人大常委會陸續公佈了《土地管理法》、《城市房地產管理法》、《擔保法》等法律，對土地所有權、土地使用權、土地抵押權等作了明確規定，確定了土地登記制度。爲貫徹實施土地登記法律規定，大陸國土資源部先後制定了《確定土地所有權和使用權的若干規定》、《土地登記規則》、《土地權屬爭議調查處理辦法》、《土地登記資料公開查詢辦法》、《土地登記代理人職業資格制度暫行規定》等一系列部門規章、規範性文件，使土地登記工作有了具體的、可操作性的依據。2007 年 3 月 16 日《物權法》公佈後，國土資源部爲進一步規範土地登記行爲，保護權利人的合法權益，根據《物權法》中有關不動產登記的規定，在對《土地登記規則》進行補充、修改和完善的基礎上，公佈了《土地登記辦法》

隨著經濟社會快速的發展，土地價值的不斷顯現，土地利用方式的多元化，以及土地使用者權利意識和法制觀念的增強，地方在土地登記過程中遇到越來越多的新情況，碰到越來越多的新問題，而目前已有的法律法規和政策文件對這些新情況新問題尚未加以規定，政策法律依據明顯不足。這些問題如不解決，單憑登記工作人員去摸索，將直接影響土地登記結果的權威性和準確性，影響土地登記的公信力，增加登記工作人員的責任風險；另外一方面，這些問題不解決也將影響土地登記發證工作的順利開展，影響土地登記發證的進度和效率，影響土地登記全覆蓋的實現。

第三節　大陸土地使用權相關規定

土地是房地產的根基，一切房地產開發和房屋建設首先都必須解決土地的使用問題，從法律的角度而言，就是土地使用權取得問題，而房地產的交易活動通常都會涉及到土地使用權的變更或轉移。因此，土地使用權法律制度在房地產管理法中處於重要地位。

一、土地使用權之概念

土地使用權是土地使用者依法取得的、在法律規定的範圍內，對土地享有的占有、使用、收益和在特定條件下依法處分的權利。它是大陸土地使用制度在法律上的表現，是大陸地權制度的重要組成部分，在大陸土地用制度中，具有特殊重要的意義。大陸的土地實行社會主義公有制，土地所有權包括國家土地所有權和集體土地所有權。但土地的使用卻具有很強的社會性，各種生產、生活及一切社會活動，均需要一定的土地作爲生產條件、活動場所和生活空間，使用土地是一種大量而普遍的行爲。這種土地占有的壟斷性與土地使用的普遍性、社會性之間的矛盾，使得土地用權與土地所有權的分離成爲一種必然的、普遍的社會現象。大陸早期通過實施《土地改革法》和《城市郊區土地改革條例》，將沒收、徵收來的土地收歸國有後，分配給農民及其他土地使用者使用，並確認其土地使用權。這是大陸土地使用權與土地所有權分離的主要形式。而土地使用權作爲一種獨立的權利類型，形成大陸土地法律制度的重要組成部分，成爲大陸地權制度的重要內容，是在 1986 年頒布的《民法通則》第 80 條明確規定：「國家所有的土地，可以依法由全民所有制單位使用，也可以依法確定由集體所有制單位使用，國家保護它的作用、收益的權利；使用單位有管理、保護和合理利用的義務。」另外，《土地管理法》第 9 條規定：「國有土地和農民集體所有的土地，可以依法確定給單位或者個人使用。」「使用土地的單位和個人，有保護、管理和合理利用土地的義務。」依照大陸《民法通則》的規定，土地使用權屬於「與財產所有權有關的財產權」。按照《土地管理法》的規定，土地使用權是與土地所有權相並列的權利。

由此可見，大陸的土地使用權是作爲一種獨立的權利類型存在和發展，並且已經得到了法律的確認。

（一）土地使用權的特徵

大陸土地使用權具有下列特徵[4]：

1.派生性：土地使用權的派生性，首先表現爲它是從土地所有權中分離出來的一

[4] 林永法、姜志俊合著，大陸台商土第權益保護手冊，行政院大陸委員會，第 11-13 頁，民國 100 年 12 月出版。

種權利。所謂「分離」是指土地所有權人在不喪失土地所有權的情況下，將部分權能暫時或長久地讓給他人享有的約定。從土地所有權人那裏取得的土地使用權，或多或少地要受到所有權人意志的制約。土地使用權的行使，必須符合法律的規定和合同的約定。

2.物權性：土地使用權是基於土地所有權而產生的，但並不從屬於土地所有權，具有很強的獨立性。土地使用權人對土地享有獨立的支配權、占有權、使用權和收益權，除法律規定或合同約定的限制外，土地使用權的行使不受他人干預，包括土地所有人在內。依法取得並經過登記的土地使用權可以對抗第三人，當土地使用權受到他人侵犯時，權利人可以獨立行使訴權，並請求以物權保護的方法得到法律保護，土地使用權具有物權性質。

3.期限性：土地使用權從所有權中分離出來之後，雖具有很強的獨立性，但最終要回歸到所有權中，使土地所有權恢復圓滿狀態。因此，土地使用權通常具有明確的期限，例如以出讓方式取得的土地使用權，通過承包方式取得的土地承包經營權，以及外商外資企業通過合資、合作方式和獨資方式取得的土地用權，均有明確的期限。在大陸，土地使用權期限的長短，通常也是依法在合同中明確約定的；當合同約定的土地使用期滿時，土地使用權即行終止。

（二）土地使用權的類型

土地使用權是大陸地權制度的重要內容，但在目前地權制度不完善的情況下，土地使用權是一個高度概括、十分寬泛的概念，它包括了多種權利類型。按不同的標準來劃分，可將其分爲不同的類型。

1.根據土地使用權的來源來同，可將土地使用權分爲國有土地使用權和集體土地使用權。

2.根據土地使用權的取得方式不同，可將國有土地使用權分爲出讓土地使用權和劃撥土地使用權。

3.根據土地使用權的用途不同，可將土地使用權分爲建設用地使用權和農業用地使用權。建設用地使用權又分爲國有土地建設用地使用權和集體土地建設用地使用權。國有土地建設用地使用權是土地使用者經人民政府批准，依照法律規定或合同約定使用國有土地時，對土地享有的占有、使用和收益的權利。集體土地建設用地使用權，一般是指農民集體或個人進行非農業建設，依法取得的使用集體土地的權利，其客體主要包括鄉(鎮)村企事業單位用地、公共設施用地、公益事業用地和農村村民住宅用地。集體土地建設用地使用權的主體，在法律上受到比較嚴格的限制，一般來講，只有集體經濟組織及其所屬的成員進行非農業建設，才可以申請使用該集體的土地。

農業用地使用權實質上是指土地的承包經營權。土地承包經營權的客體，可以是集體的土地，也可以是國有的土地，例如國營農場的土地和農民集體使用的國有土地。土地承包經營權的主體一般限定在農業集體經濟組織的內部成員。在現階段，大陸鼓勵人們承包荒山、荒漠和荒地，發展農業生產，農業集體經濟組織以外的單位和個人在一定條件下也可以依法取得土地承包經營權。

第四節　國有土地使用權

國有土地使用權具有重大意義。國家作爲國有土地所有者並不直接使用土地，而是由具體單位和個人來使用。國有土地的收益權能一部分由土地使用者實現，一部分由國家通過收取土地使用稅（費）和土地使用權有償出讓的形式來實現。因此，國有土地使用權是指民事主體依法對國家所有的土地享有使用和收益的權利。

一、國有土地使用權之內容

依據大陸法律禁止土地買賣，國家土地所有權一般不能流轉，因而大陸對國有土地的處分權主要是對土地使用權而言，劃撥、出讓或收回土地使用權的權利，都可以理解爲對土地的一種處分。有償取得的國有土地使用權，可以依法轉讓。因此，國家土地所有權中的處分權有一部分也可以有限制的由土地使用者來行使。在農村，農民使用國有土地和使用本集體所有的土地，除了在法律概念上不同外，其他方面已沒有本質的區別。大陸在收回農民長期使用的國有土地時也要給以適當補償。依法有償受讓取得的國有土地使用權，成爲一種完整意義上的財產權，可以依法轉讓、出租、贈與、繼承、抵押，與一般通過劃撥取得的國有土地使用權不同的是“有償”、“有期”，這是大陸憑藉土地所有權對使用權進行的一種限制，是實現土地所有權的一種措施。

（一）國有土地使用權之特點

1.國有土地使用權是從國家土地所有權中分離出來的一項民事權利

2.國有土地使用權是相對獨立的物權，屬於用益物權

3.國有土地使用權受法律保護

大陸《憲法》第 9 條規定：「礦藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有；由法律規定屬於集體所有的森林和山岭、草原、荒地、灘塗除外。」第 10 條規定：「城市的土地屬於國家所有」，「國家爲了公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵用」，徵用的(集體)土地屬於國家所有。此外，《土地管理法》第 8 條規定：「城市市區的土地屬於國家所有」，國家所有土地簡稱國有土地。

從上述法律規定可知，國有土地所涉及的範圍包括[5]：

1.城市市區的土地：城市市區的土地全部屬於國家所有。但是，在大陸城市的概念是相對模糊的。而且，隨著城市的發展，新建制的城市不斷出現，城市的面積不斷擴大，必然造成這部分國有土地劃分的困難。

2.被徵用的農民集體土地均歸國家所有，而農民集體和成員因此而得到相應的補償。

3.法律規定屬於國家所有的部分農村(如國有農場和林場及廠礦區)的土地，和城市郊區(城市規劃的開發區-通過徵用取得)的土地，屬於國家所有。

4.依照法律規定屬於國家所有的荒地、山岭、灘塗、林地、牧草地、水域和未利用的土地等。

5.其他依法沒收、徵收爲國家所有的土地。

（二）國有土地使用權之使用年限

國有土地使用權年限，按照土地用途不同使用期限也不相同，最高年限按下列用途確定[6]：

1.居住用地七十年；

2.工業用地五十年；

3.教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；

4.商業、旅遊、娛樂用地四十年；

5.綜合或者其他用地五十年。

土地使用期限爲土地使用權證上的土地使用期限減去該土地已經使用的年限，剩下的年限就是可以使用的年限，到期後可以申請續期。取得土地使用權的土地使用者，其使用權在使用年限內可以轉讓、出租、抵押或者用於其他經濟活動，合法權益受國家法律保護。

（三）國有土地使用權的市場化

大陸土地分爲一級市場、二級市場及三級市場，任何單位或個人想要取得土地使用證，必須在一級市場向縣級以上人民政府土地管理部門以招、拍、掛方式繳交土地出讓金，並簽訂土地使用權出讓合同後取得土地使用權，這一部分主體以開發商爲主。開發商取得土地使用權之後，可以依照出讓合同的約定興建各類建築物出售予需要的單位或個人，雙方必須簽訂土地使用權轉讓合同，並至土地管理部門辦理使用權轉讓登記，這時土地管理部門會重新核發新的土地使用證給取得土地使用權的單位或個人，這一部分被稱爲二級市場。若個人或單位將所擁

[5]大陸台商土第權益保護手冊，行政院大陸委員會，第 5 頁，民國 100 年 12 月出版。
[6]城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例第 12 條。

有的建築物及土地使用權再轉讓給其他單位或個人，則同樣必須由出讓方與受讓方簽訂土地使用權轉讓合同，雙方並至土地管理部門辦理使用權轉讓登記，土地管理部門再發給受讓方新的土地使用證，這一部分被稱爲三級市場[7]。

二、國有土地登記相關規定

土地登記作爲土地產權管理的核心，在國土資源管理工作發揮著不可替代的基礎保障作用。通過土地登記，形成全面、翔實、現勢、可靠的資料，真實反映城鄉每宗土地的權屬、面積、界線、用途及分布情況，及時準確地反映土地利用變化情況，不僅可以爲實現國土資源科學管理提供有力保障，而且可以爲中國共產黨和大陸政府進行宏觀決策提供可靠依據，使國土資源管理各項決策的制定更具有科學性和針對性，有力地促進土地使用制度改革、土地用途管制、耕地保護等各項國土資源管理工作的深入開展。

土地登記作爲土地物權的公示方式，在保護土地權利人的合法權益、保證交易安全、維護社會的穩定和諧等方面發揮了重要作用。通過土地登記發證，依法確認土地所有權和土地使用權的產權關係，界定國家、集體和個人在土地上的權益範圍，從而爲維護土地的社會主義公有制、保護土地權利人的合法權益提供重要的法律依據和保障；通過土地登記發證，對權利變動結果予以確認，保護土地產權交易安全，維護正常的土地市場交易秩序；通過土地登記發證，解決土地權屬糾紛，定紛止爭，極大地促進社會的和諧穩定。除此之外，通過土地登記發證，可以適時掌握土地動態變化情況，爲國家收各項土地稅費和制定相關政策提供依據。

大陸公佈了一系列有關土地登記的法律法規和政策文件，例如全國人大常委會陸續公佈了《土地管理法》、《城市房地產管理法》、《擔保法》等法律，對土地所有權、土地使用權、土地抵押權等作了明確規定，確定了土地登記制度。爲貫徹實施土地登記法律規定，原國家土地管理局及國土資源部先後制定了《確定土地所有權和使用權的若干規定》、《土地登記規則》、《土地權屬爭議調查處理辦法》、《土地登記資料公開查詢辦法》、《土地登記代理人職業資格制度暫行規定》等一系列部門規章、規範性文件，使土地登記工作有了具體的、可操作性的依據。

2007 年 3 月 16 日《物權法》公佈後，大陸國土資源部爲進一步規範土地登記行爲，保護權利人的合法權益，根據《物權法》中有關不動產登記的規定，，於 2007 年 12 月 30 日公佈了《土地登記辦法》，自 2008 年 2 月 1 日起施行。其中主要設籍台商之權益規定如下：

（一）申請登記應提交文件：

[7] 本研究整理。

申請人申請土地登記，應當根據不同的登記事項提交下列材料[8]：

１.土地登記申請書；

2.申請人身份證明材料；

3.土地權屬來源證明；

4.地籍調查表、宗地圖及宗地界址坐標；

5.地上附著物權屬證明；

6.法律法規規定的完稅或者減免稅憑證；

7.本辦法規定的其他證明材料。

（二）不予登記情況：

有下列情形之一的，不予登記[9]：

1.土地權屬有爭議的；

2.土地違法違規行爲尚未處理或者正在處理的；

3.未依法足額繳納土地有償使用費和其他稅費的；

4.申請登記的土地權利超過規定期限的；

5.其他依法不予登記的。

（三）劃撥國有建設用地使用權初始登記

依法以劃撥方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持縣級以上人民政府的批準用地文件和國有土地劃撥決定書等相關證明材料，申請劃撥國有建設用地使用權初始登記。新開工的大中型建設項目使用劃撥國有土地的，還應當提供建設項目竣工驗收報告[10]。

（四）出讓國有建設用地使用權初始登記

依法以出讓方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當在付清全部國有土地出讓價款後，持國有建設用地使用權出讓合同和土地出讓價款繳納憑證等相關證明材料，申請出讓國有建設用地使用權初始登記。劃撥國有建設用地使用權已依法轉爲出讓國有建設用地使用權的，當事人應當持原國有土地使用證、出讓合同及土地出讓價款繳納憑證等相關證明材料，申請出讓國有建設用地使用權初始登記[11]。

（五）以土地使用權入股出資初始登記

依法以國有土地使用權作價出資或者入股方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持原國有土地使用證、土地使用權出資或者入股批准文件和其他相關證明材料，申請作價出資或者入股國有建設用地使用權初始登記。集體土地所有權人

[8]大陸《土地登記辦法》第 9 條。
[9]大陸《土地登記辦法》第 18 條。
[10]大陸《土地登記辦法》第 26 條。
[11]大陸《土地登記辦法》第 27-28 條。

依法以集體建設用地使用權入股、聯營等形式興辦企業的，當事人應當持有批准權的人民政府的批准文件和相關合同，申請集體建設用地使用權初始登記[12]。

三、國有土地使用證

《國有土地使用證》是證明土地使用者(單位或個人)使用國有土地的法律憑證，受法律保護。城鎮住房用地登記發證的範圍包括城鎮房改房、經濟適用住房、商品房和其他住房用地，它是房屋所有權和國有土地使用權發生轉移後的變更土地登記，發證對象爲擁有房屋所有權的住房產權人。

（一）《國有土地使用證》辦理對象

用地登記發證的範圍包括城鎮房改房、經濟適用住房、商品房和其他住房用地，它是房屋所有權和國有土地使用權發生轉移後的變更土地登記，發證對象爲擁有房屋所有權的住房產權人。房屋和土地是不可分割的整體，只有進行發證登記並且兩者權利主體一致，房屋產權人的合法權益才能得到有效保護。

（二）《國有土地使用證》辦理

房改房和經濟適用房用地土地使用證的辦理：由住房戶和原使用土地單位到轄區國土資源管理部門共同申請，國土資源管理部門將依法辦理；如原用地單位已不存在，住房戶可和該單位的上級主管部門，或現在實際使用原單位土地的單位，到國土資源管理部門共同申請；如果住房由居委會管理，住戶可和居委會到國土資源管理部門共同申請。

商品房住房土地土地使用證的辦理：由住房戶和開發商共同到所在轄區的國土資源管理部門辦理。住房戶需要提交的資料包括：房主身份證影本、售房合同或單位售房證明或房產證。

如果城鎮居民的工作單位或房屋開發商沒有給房屋產權人辦理住房土地使用證，房屋產權人可向工作單位或開發商提出要求。仍不辦理的，可向所在轄區的國土資源管理部門舉報。

（三）《國有土地使用證》申辦程序

土地登記申請人（使用者）應持有關土地權屬來源證明相關材料，向國土資源局提出申請。

1.土地登記申請

（1）有關宗地來源的政府批復及批准檔，建設用地許可證。提交國有土地使用權通過招標、拍賣、協定等形式進行操作程式中有效性的相關土地權屬材料。

（2）因買賣、繼承、贈與等形式取得土地使用權的、提交買賣、繼承、贈與土地使用權轉讓協議書和公證書，原土地使用的國有土地使用證書。

（3）提交土地登記申請人的身份證、戶口薄。企事業單位的土地使用者應提交

[12]大陸《土地登記辦法》第 30、32 條。

土地登記法人證明書和組織機構代碼證、法人身份證。

2.地籍調查

對土地登記申請人的土地採取實地調查、核實、測量、繪製宗地草圖及紅線圖。查清土地的位置、權屬性質、界線、面積、用途及土地使用者的有關情況。並要求宗地四至鄰居界線清楚，無爭議，確認後簽字蓋章。

3.土地權屬審核

土地登記機關對土地使用者提交的土地登記申請書、權屬來源材料和地籍調查結果進行審核，決定對申請土地登記的使用者土地權屬是否准予登記的法律程式。

4.頒發國有土地使用權證書。

（四）《國有土地使用證》登記

1.開展城鎮住房土地登記發證是土地行政主管部門加強城鎮土地管理，依法管地的重要手段。土地登記是確定土地權屬，加強政府對土地的有效管理，保護土地權利人對土地的合法權益的一項重要的法律制度。土地使用證書是土地使用者合法用地唯一的法律憑證。《城市房地產管理法》第 59 條規定：“國家實行土地使用權和房屋所有權登記發證制度。”《土地管理法實施條例》第 3 條規定：“國家依法實行土地登記發證制度。依法登記的土地所有權和使用權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。”作爲政府部門，只有做好城鎮住房土地登記發證工作，才能保證法律的全面貫徹實施，達到持證管地，憑證用地的目的。

2.開展城鎮住房土地登記發證工作是保護房地產權利人合法權益的實際行動。隨著住房制度改革的深入，住房私有化進程的加快，購房已成爲城鎮居民一項重要的投資。土地價值作爲住房價值的一部分在不同地段的房價中顯露無遺。房地產開發商在取得土地開發權之後都要領取土地使用證，以保證自己在開發期間的合法權益。土地登記部門對最終土地使用者的房地產權利人頒發土地使用證，是保護房地產權利人合法權益的行爲。

3.開展城鎮住房土地登記發證爲徵收土地有償使用稅提供了依據。大陸地區依法實行國有土地有償使用制度。1988 年 11 月 1 日開徵的城鎮土地使用稅和 1994 年 1 月 1 日開徵的土地增值稅，都是以土地面積、等級、價值爲基礎計算出來的。土地作爲不動產，其不可移動性決定了土地登記的內容除權利人外，還包括土地面積、用途、等級、價值等因素，這些因素也是土地有償使用稅的計稅依據。因此，開展城鎮住房土地登記發證，不僅可以規範房地產交易秩序，也是防止國有土地資產流失的有效措施。

第五節　集體土地使用權

一、基本概念

集體土地使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設，但是符合土地利用總體規劃並依法取得建設用地的企業，因破產、兼併等情形致使土地使用權依法發生轉移的除外。

二、使用主體

集體土地使用權的主體爲特殊民事主體，主要爲集體經濟組織及其成員，集體經濟組織設立的企業和公益性組織，只有法律、行政法規規定允許的個別情況下，才可包括集體經濟組織以外的單位和個人。

三、主要來源

目前，大陸地區的集體土地使用權的來源有：

（一）鄉鎮村企事業

1.依法使用集體土地（參照國家建設徵用土地的標準進行過用地補償和安置）；

2.1982 年以前通過與被用地單位簽訂協議使用的集體土地；

3.1962 年以前調用集體土地沒有退還的土地；

4.1982 年以前農民集體自行使用本集體的土地；

5.過去經有關領導批准或同意，並進行一定的土地調整或補償的土地；

6.沿用已撤銷企、事業單位閒置的土地。

（二）宅基地

1.集體撥用；

2.私有宅基地轉來；

3.通過繼承、購買房產使用集體土地。

（三）農業用地

1.與集體簽訂承包合同；

2.與原承包人（使用人）在集體參與下簽訂轉包合同；

3.承包開發利用集體四荒地（荒山、荒溝、荒丘、荒灘）；

4.以拍賣、協議、招標等方式有償取得集體荒地的開發、使用權。

四、集體土地主要形式

集體土地使用權有以下三種形式：

（一）宅基地使用權

公民對其在農村依法所有的房屋的宅基地，享有使用權。使用權客體的範圍一般以房檐滴水線爲准，房屋所有權人只對房檐滴水線內的土地享有使用權。對於房屋周圍的空地，如果這些空地面積和宅基地面積之和不超過該房主人依法可使用的宅基地面積的最高限額，可以作爲宅基地進行使用權登記，但必須在一定期限內（一般爲兩年）作爲宅基地使用，超過面積多占部分，應退還集體耕種。

新修房屋，一般應利用原有的宅基地、空地和荒地，儘量不佔用良田。申請取得宅基地使用權，除經土地所有權人同意外，還須經土地管理部門批准，並按批准的面積和地理位置建房，不得少批多占、批東占西。易地建房的，原宅基地的土地使用權由集體收回。

（二）自留地、自留山

自留地、自留山是農業合作化以後集體分配給社員長期使用的土地。自留地主要是菜地，自留山主要爲解決社員的生活用材。這種使用權形式自確立後一直保持了下來，1982 年大陸《憲法》也明確肯定了農民對自留地、自留山的使用權。自留地只能用來種植農作物，自留山只能用來種植林木，未經批准，不得改作他用。

（三）鄉村企業和公用事業

農民舉辦鄉村企業，或鄉、村興建公用設施需要佔用集體所有的土地的，除經集體土地所有權人同意或決定外，還必須經土地管理部門批准，土地使用者才能取得土地使用權。利用集體所有的土地興辦鄉村企業，土地使用權必須作價作爲企業的出資，由土地所有權人依法享有出資的收益。鄉村企業終止時，土地使用權由集體收回。

第六節　本章小結

大陸地區大陸的土地在建政初期，仍然延用國民政府的土地制度，但是從 1950 年代推動三面紅旗，三反、五反的時候就已經逐漸朝向共產制度邁進，尤其是到了文革時代更是全面將大陸地區大陸的土地全部收歸國有，只是在農村的土地上面，爲了配合人民公社的建制，將農民耕種的土地及宅基地劃歸爲各公社所有，等文化大革命結束後則改爲村所有，但不論是城鎮國有土地或是鄉村集體所有土地，在改革開放以前是不辦理登記的，所以在當年既沒有土地法也沒有土地管理部門，而是直接交由各「單位」自行管理土地採取無期限、無償及無用途限制的「三無」制度。

到了改革開放之後，爲了引進港澳臺及外資，被迫必需將土地提供外人使用，所以必需變更爲有期限、有償、有用途限制的「三有」制度，同時也制定了《土地管理法》成立了國家土地管理局及各省、市、縣級的土地管理局（其後又改爲國土資源部及各級國土資源局）。在訂立土地管理法的同時，也開始建立土地登記制度，將全國的土地均納入登記範圍，其中鄉鎮集體所有土地則發給所有權證，至於城鎮國有土地則在登記爲國有的前提下，建立了國有土地使用權出讓的制度。

與台商關係最密切的是大陸的土地管理法令當中規定，外人要取得土地使

用權必需循國有土地使用權出讓的途徑，採行「招、拍、掛」的方式，由縣級以上土地管理部門來辦理。台商在早期進入大陸地區時，或因對法令不熟，或因便宜行事，常常向土地所在地的鄉鎮人民政府，甚至村委會簽約取得土地，而未循大陸法令規定，向縣級以上土地管理部門取得國有土地使用權證，而這也造成日後台商想處分土地時，產生土地權利糾紛之因素。

第三章　大陸土地取得方式及權利範圍分析

第一節 大陸土地取得主要法規依據

一、土地管理法

大陸《土地管理法》是於 1998 年 8 月 29 日修訂通過公佈，自 1999 年 1 月 1 日起施行。其主要規定如下：實行土地的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。全民所有，即國家所有土地的所有權由國務院代表國家行使。任何單位和個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依法轉讓。國家爲了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償。因此是土地權利來源之基本依據。

二、物權法

大陸《物權法》係於 2007 年 3 月 16 日公布，自 2007 年 10 月 1 日起施行。主要規範權利人直接支配特定的物的權利，包括所有權、用益物權和擔保物權。不動產物權的設立、變更、轉讓和消滅，應當登記；未經登記，不發生物權效力。當事人申請登記，應當提供權屬證書、合同書、法院判決或者徵收決定以及標明不動產位置、面積等的其他必要材料。爲了公共利益的需要，縣級以上人民政府依照法律規定的許可權和程序，可以徵收、徵用單位、個人的不動產或者動產，但應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償[13]。

國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被徵收人得到妥善安置。違法拆遷、徵收，造成私人財產損失的，應當依法承擔民事責任和行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任[14]。建設用地使用權的期間屆滿，建設用地使用權消滅。建設用地使用權的期間屆滿，建設用地使用權人需要繼續使用土地的，應當在期間屆滿前一年申請續期，除因公共利益需要收回該土地的外，出讓人應當同意。建設用地使用權續期後，建設用地使用權人應當按照約定支付出讓金；沒有約定或者約定不明確的，按照國家規定確定[15]。

三、城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例

大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》係於 1990 年 5 月 19 日公布施行，主要規範國有土地之範圍以及集體土地劃撥轉爲國有土地程序，國有土地使用權之出讓，出讓合同之簽訂以及出讓年限之規定等。因此，大陸在本條例公布實施前，實際上對於土地取得之方式並沒有標準規範，本條例乃爲判斷是否合法

---

[13] 物權法第 49 條。
[14] 物權法第 68 條。
[15] 物權法第 154 條。

取得國有土地使用權之根本依據。

四、農地承包法

大陸《農地承包法》係於 2002 年 8 月 29 日公佈，自 2003 年 3 月 1 日起施行。本承包法係規範農地承包流轉之法律，在本條例施行之前，由於農地係屬於集體所有，大陸的農地是禁止轉讓與承包，以保護耕地。然而因爲農民人口眾多，普遍貧窮，爲扶持三農政策，因此對於農地改採允許承包流轉方式，但是仍維持農地農用，以及農地集體所有制之特色。本法爲外商取得大陸農地使用收益之主要法律依據。

五、土地登記辦法

大陸《土地登記辦法》係規範國有土地使用權、集體土地所有權、集體土地使用權和土地抵押權、地役權以及依照法律法規規定需要登記的其他土地權利記載於土地登記簿公示的法律。因此，台商是否合法取得國有土地使用權，應以辦理土地登記爲依據。

六、東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法

本辦法係東莞市政府於 2009 年 3 月 10 日發布實施，其主要規範在東莞興辦企業，採三來一補之加工貿易形式經營之企業，鼓勵轉型升級，轉爲外商獨資企業不間斷生產，其使用之廠房及土地得以就地以出讓方式取得土地使用權之規定。因此，本辦法對於東莞之台商所發生因爲三來一補之土地取得歷史遺留問題，得到合理解決之主要法規依據。

七、東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則

本細則係由東莞市政府於 2009 年 4 月 15 日制定公布，主要規範東莞市 2008 年 5 月 28 日之前已建成房屋或廠房，在備案台帳範圍內，並符合以下條件之房屋，得申請補辦土地權利證書：

（一）不違反土地利用總體規劃；

（二）不違反城鎮總體規劃，不違反生態控制線規劃要求（特殊情況經專項評估且經市鎮兩級會審會辦批准的除外），與道路網路規劃不衝突、與重大公共和公建基礎設施規劃不矛盾的；

（三）不在水利工程管理範圍內（尚未確權爲國家所有的除外）；

（四）經房屋安全鑒定機構鑒定其房屋在安全狀態。

第二節 土地使用權取得類型

大陸因爲土地所有權不同，因此土地使用權的取得方式也不同，可以分爲下列三種類型：

一、國有土地建設用地使用權

國有土地建設用地使用權的取得，主要有出讓和劃撥兩種方式。劃撥也稱行政劃撥，是新中國成立以來，國有土地使用權取得的主要方式，一直沿用至今。在計劃經濟體制下，行政劃撥是國有土地資源分配的主要方式，但這種土地使用權取得方式不利於土地資源的合理利用和土地的節約使用，也不利於使用土地的企業在同一起跑線上開展競爭，弊病很多，已不能適應市場經濟條件下土地資源分配的要求。中國共產黨十一屆三中全會以後，爲適應改革開放的需要，大陸對土地使用制度進行了改革，實行了以有償使用爲宗旨的國有土地使用權出讓、轉讓制度。1990 年 5 月，國務院公布《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》，正式確立了這種新的土地使用權取得方式，並爲其提供了法律依據。關於劃撥和出讓這兩種取得方式適用的範圍，有關法律、法規已作了明確的規定。

二、集體土地建設用地使用權

集體土地建設用地使用權取得的主要方式是申請審批。需要使用集體土地進行非農業建設的單位和個人，只要符合法定條件，就可以向人民政府申請，經依法批准，即取得土地使用權。例如，鄉(鎮)村企事業單位用地和農民的宅基地，都是通過這種方式取得土地使用權的。此外，根據《土地管理法》的規定，鄉村集體經濟組織可以用土地使用權作爲出資，與全民所有制單位、城塡集體所有制單位舉辦聯營企業或與外國企業或個人合資、合作經營，經人民政府依法批准後，聯營企業或合資、合作企業可以取得聯營或合營期間的土地使用權。

三、土地承包經營權

土地承包經營權的取得方式，主要是作爲土地使用者的承包方與代表土地所有者的發包方簽訂土地承包合同。依法簽訂的土地承包合同生效後，土地承包人便依據承包合同取得了土地承包經營權。

第二節　國有土地使用權出讓

因土地使用權種類的不同，土地使用權的範圍與限制亦隨之而異，茲就國有土地使用權的出讓、劃撥和集體土地使用權承包及其他方式，分別說明於後。

一、土地使用權出讓的概念和特徵

土地使用權出讓，是指國家將國有土地使用權在一定年限內出讓給土地使用者，由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行爲。出讓土地使用權是 20 世紀 80 年代末 90 年代初，隨著大陸改革開放政策的實施和土地使用制度改革的深入，而出現的一種權利類型，它的出現標誌著大陸國土地有償使用制度的

確立和土地供給制度的根本轉變。出讓土地使用權的法律特徵主要表現爲以下幾個方面：

（一） 土地使用權出讓法律關係中的出讓是特定的，它只能是國有土地的所有者－國家。在實踐中，土地出讓權由國家授權地方人民政府土地管理部門來代其行使。除國家或其法定代表外，任何單位和個人都不能作爲出讓方出讓國有土地使用權；受讓方主體是不特定的，中華人民共和國境內外的公司、企業、其他經濟組織和個人，除法律另有規定者外，均可作爲受讓方通過有償出讓的方式取得土地用權，進行土地開發、利用和經營。

（二） 土地使用權出讓由人民政府負責，有計劃有步驟地進行。出讓土地的位置、用途、年限和其他條件，由人民政府土地管理部門會同城市規劃部門、房產管理部門，共同擬定方案，經有批准權的人民政府批准後，由土地管理部門實施。

（三） 土地使用權出讓不包括地下資源、埋藏物和市政公共設施。

（四） 土地使用權出讓屬於要式法律行爲，土地使用權出讓方和受讓方要依法簽訂土地使用權合同，並在受讓方支付合土地使用權出讓金後，按規定進行登記，領取國有土地使用證。

與劃撥土地使用權相比，出讓土地使用權的特點如下：

1.有償取得：通過出讓方式取得的土地使用權，土地使用者要依法與代表國家的土地管理部門簽訂土地使用權出讓合同，並按合同的純定向國家支付土地使用權出讓金，這是出讓土地使用權取得與劃撥土地使用權取得的主要區別。

2.有明確的期限：與劃撥土地使用權不同，出讓土地使用權具有明確的期限，住宅用地最長 70 年，工業用地最長 50 年，商業旅游娛樂用地最長 40 年，教科文衛體及綜合用地最長 50 年。權利人享有土地使用權的起止時間在出讓合同中有明確的約定。土地使用權人必須按出讓合同的約定期限行使權利。

3.出讓土地使用權包括占有、使用、收益和處分四項權能：權利人對其享有的土地使用權，享有處分權，在合同約定的期限內，地使用權人可以將其享有的土地使用權轉讓、出租或抵押。

二、國有土地使用權出讓的原則

依據《城市房地產管理法》和《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》的規定，大陸國有土地使用權出讓的基本原則主要有以下幾項：

（一）國家主權原則：根據《外商投資開發經營成片土地暫行管理辦法》的規定，

境外的公司、企業、其他經濟組織和個人，除法律另有規定者外，也可以依照有關規定取得土地使用權，進行土地開發、利用和經營。但對於境外的受讓者，在出讓土地使用權時，明確規定：

1.開發區域的行政管理、司法管理、口岸管理、海關管理等，分別由國家有關主管部門組織實施。

2.作爲受讓方的土地使用者受中國法律的管轄，其一切活動均應遵守大陸的法律、法規，並不得損害社會公共利益。

3.外商投資成片開發土地的，開發企業依法自主經營管理，但在其開發區內沒有行政管理權。

4.土地使用的出讓年限、區位、用途、數量以及出讓金的標準均由出讓方來確定，並嚴格按合同執行。

（二）**政府壟斷原則：**土地使用權出讓既是國家依法行使土地所有權的行爲，又是國家行使土地管理權，對土地資源的使用進行分配的一種方式。出讓土地使用權的最終目的是實現土地資源的最佳配置，創造最好的社會效益、經濟效益和生態效益。因此，國有土地使用權出讓必須由政府壟斷。只有堅持政府壟斷原則，才能保證最終目標的實現，才能有效地控制土地供應量，進而有效地調整二級市場，防止國有土地收益的流失。土地使用制度改革以來的實踐證明，在土地使用讓出讓中，堅持政府壟斷一級市場的原則是完全正確的，也是十分必要的。

（三）**合理利用土地原則：**國有土地使用權出讓是國家分配土地資源的一種重要方式，也是保證土地資源合理利用的一個重要的方面。因此，土地使用權的出讓必須堅持合理利用土地資源的原則。《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第九條和第十條明確規定：”土地使用權的出讓，由市、縣人民政府負責，有計劃、有步驟地進行。”又”土地使用權出讓的地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃和建議管理部門、房產管理部門實施。”另外，對於土地使用權出讓後，未按合同規定的期限和條件開發、利用土地的，市、縣土地管理部門可以根據情節輕重給予警告、罰款，直至無償收回土地使用權。這些法律規定是合理利用土地原則的具體體現。

（四）**自願、公平、等價有償和誠實信用原則：**在具體的土地使用權出讓法律關係中，國家作爲土地所有權人，與受讓方土地使用者之間的關係是一種平等主體之間的民事關係，必須遵循民事法律的一般原則，即自願、公平、等價有償、誠實信用。只有這樣才能真正維護出讓、受讓雙方的合法權益，

保證出讓合同約定的各項權利和義務得到全面履行。

三、國有土地使用權出讓的方式和期限

土地使用權的出讓方式是指國有土地的代表（地方人民政府）將國有土地使用權出讓給土地使用者時所採取的方式或程式，它表明以什麼形式取得土地使用權。關於土地使用權的出讓方式，《城市房地產管理法》第 12 條規定：“土地使用權出讓，可以採取拍賣、招標或者雙方協議的方式。”“商業、旅遊、娛樂和豪華住宅用地，有條件的，必須採取拍賣、招標方式；沒有條件，不能採取拍賣、招標方式的，可以採取雙方協議的方式。”“採取雙方協議方式出讓土地使用權的出讓金不得低於按國家規定所確定的最低價。”因此，大陸地區土地使用權的出讓方式有四種：拍賣、招標、掛牌及協議。

（一）拍賣出讓

拍賣出讓，是指在指定的時間、地點利用公開場合，由政府的代表者主持拍賣土地使用權，土地公開叫價競報，按“價高者得”的原則確定土地使用權受讓人的一種方式。拍賣出讓方式引進了競爭機制，排除了人爲干擾，政府也可獲得最高收益，較大幅度的增加財政收入。這種方式主要適用於投資環境好、盈利大、競爭性強的商業、金融業、旅遊業和娛樂業用地，特別是大中城市的黃金地段。

（二）招標出讓

招標出讓，是指在規定的期限內由符合受讓條件的單位或者個人（受讓方）根據出讓方提出的條件，以密封書面投標形式競報某地塊的使用權，由招標小組經過開標、評標，最後擇優確定中標者。投標內容由招標小組確定，可僅規定出標價，也可既規定出標價，又提出一個規劃設計方案，開標、評標、決標須經公證機關公證。招標出讓的方式主要適用於一些大型或關鍵性的發展計劃與投資項目。

（三）掛牌出讓

掛牌出讓國有土地使用權，是指出讓人發佈掛牌公告，按公告規定的期限將擬出讓宗地的交易條件在指定的土地交易場所掛牌公佈，接受競買人的報價申請並更新掛牌價格，根據掛牌期限截止時的出價結果確定土地使用者的行爲。依據大陸國土資源部於 2002 年 4 月 3 日國土資源部第 4 次部務會議通過第 11 號令，自 2002 年 7 月 1 日起施行之《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地，必須以招標、拍賣或者掛牌方式出讓，不得採協議出讓方式。

（四）協議出讓

協議出讓，是指土地使用權的有意受讓人直接向國有土地的代表提出有償使用土地的願望，由國有土地的代表與有意受讓人進行談判和切磋，協商出讓土地使用的有關事宜的一種出讓方式。它主要適用於工業項目、市政公益事業項目、非盈利項目及政府爲調整經濟結構、實施產業政策而需要給予扶持、優惠的項目，採取此方式出讓土地使用權的出讓金不得低於國家規定所確定的最低價。以協議方式出讓土地使用權，沒有引入競爭機制，不具有公開性，人爲因素較多，因此對這種方式要加以必要限制，以免造成不公平競爭、以權謀私及國有資產流失。

協議、招標、拍賣、掛牌是法定的四種使用權的出讓方式。在具體實施土地使用權出讓時，由國有土地代表根據法律規定，並根據實際情況決定採用哪種方式，一般對地理位置優越、投資環境好、預計投資回報率高的地塊，應當採用招標或拍賣方式；反之，可適當採用協議方式。

（五）招拍掛之進行規定

1.依據大陸國土資源部 2002 年 4 月 3 日第 11 號令規定，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地，必須以招標、拍賣或者掛牌方式出讓，自 2002 年 7 月 1 日施行。又依據大陸國土資源部《國務院關於加強土地調控有關問題的通知》（國發〔2006〕31 號，下稱國務院 31 號令），爲落實工業用地招標拍賣掛牌出讓制度，明確要求：工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓。

2.國有土地使用權招標、拍賣或者掛牌出讓活動，應當有計劃地進行。市、縣人民政府土地行政主管部門根據社會經濟發展計畫、產業政策、土地利用總體規劃、土地利用年度計畫、城市規劃和土地市場狀況，編制國有土地使用權出讓計畫，報經同級人民政府批准後，及時向社會公開發佈。

3.市、縣人民政府土地行政主管部門應當按照出讓計畫，會同城市規劃等有關部門共同擬訂擬招標拍賣掛牌出讓地塊的用途、年限、出讓方式、時間和其他條件等方案，報經市、縣人民政府批准後，由市、縣人民政府土地行政主管部門組織實施。

4.出讓人應當根據招標拍賣掛牌出讓地塊的情況，編制招標拍賣掛牌出讓檔。招標拍賣掛牌出讓檔應當包括招標拍賣掛牌出讓公告、投標或者競買須知、宗地圖、土地使用條件、標書或者競買申請書、報價單、成交確認書、國有土地使用權出讓合同文本。出讓人應當至少在投標、拍賣或者掛牌開始日前 20 日發佈招標、拍賣或者掛牌公告，公佈招標拍賣掛牌出讓宗地的基本情況和招標拍賣掛牌的時間、地點。

5.招標拍賣掛牌公告應當包括下列內容：

（1）出讓人的名稱和地址；

（2）出讓宗地的位置、現狀、面積、使用年期、用途、規劃設計要求；

（3）投標人、競買人的資格要求及申請取得投標、競買資格的辦法；

（4）索取招標拍賣掛牌出讓檔的時間、地點及方式；

（5）招標拍賣掛牌時間、地點、投標掛牌期限、投標和競價方式等；

（6）確定中標人、競得人的標準和方法；

（7）投標、競買保證金；

（8）其他需要公告的事項。

6.市、縣人民政府土地行政主管部門應當根據土地估價結果和政府產業政策綜合確定標底或者底價。確定招標標底，拍賣和掛牌的起叫價、起始價、底價，投標、競買保證金，應當實行集體決策。招標標底和拍賣掛牌的底價，在招標拍賣掛牌出讓活動結束之前應當保密。

7.出讓人應當對投標申請人、競買申請人進行資格審查。對符合招標拍賣掛牌公告規定條件的，應當通知其參加招標拍賣掛牌活動。

8.投標、開標依照下列程式進行：

（1）投標人在投標截止時間前將標書投入標箱。招標公告允許郵寄標書的，投標人可以郵寄，但出讓人在投標截止時間前收到的方爲有效；標書投入標箱後，不可撤回。投標人應對標書和有關書面承諾承擔責任。

（2）出讓人按照招標公告規定的時間、地點開標，邀請所有投標人參加。由投標人或其推選的代表檢查標箱的密封情況，當眾開啓標箱，宣佈投標人名稱、投標價格和投標檔的主要內容。投標人少於三人的，出讓人應當依照本規定重新招標。

（3）評標小組進行評標。評標小組由出讓人代表、有關專家組成，成員人數爲五人以上的單數。評標小組可以要求投標人對投標檔作出必要的澄清或者說明，但是澄清或說明不得超出投標檔的範圍或者改變投標檔的實質性內容。評標小組應當按照招標確定的評標標準和方法，對投標進行評審。

（4）招標人根據評標結果，確定中標人。

9.拍賣會依照下列程式進行：

（1）主持人點算競買人；

（2）主持人介紹拍賣宗地的位置、面積、用途、使用年期、規劃要求和其他有關事項；

（3）主持人宣佈起叫價和增價規則及增價幅度。沒有底價的，應當明確提示；

（4）主持人報出起叫價；

（5）競買人舉牌應價或者報價；

（6）主持人確認該應價後繼續競價；

（7）主持人連續三次宣佈同一應價而沒有再應價的，主持人落槌表示拍賣成交；

（8）主持人宣佈最高應價者爲競得人。

（9）競買人不足三人，或者競買人的最高應價未達到底價時，主持人應當終止拍賣。拍賣主持人在拍賣中可根據競買人競價情況調整拍賣增價幅度。

10.掛牌依照以下程式進行：

（1）在掛牌公告規定的掛牌起始日，出讓人將掛牌宗地的位置、面積、用途、使用年期、規劃要求、起始價、增價規則及增價幅度等，在掛牌公告規定的土地交易場所掛牌公佈；

（2）符合條件的競買人填寫報價單報價；

（3）出讓人確認該報價後，更新顯示掛牌價格；

（4）出讓人繼續接受新的報價；

（5）出讓人在掛牌公告規定的掛牌截止時間確定競得人。

（6）掛牌時間不得少於 10 個工作日。掛牌期間可根據競買人競價情況調整增價幅度。

11.掛牌期限屆滿，按照下列規定確定是否成交：

（1）在掛牌期限內只有一個競買人報價，且報價高於底價，並符合其他條件的，掛牌成交；

（2）在掛牌期限內有兩個或者兩個以上的競買人報價的，出價最高者爲競得人；報價相同的，先提交報價單者爲競得人，但報價低於底價者除外；

（3）在掛牌期限內無應價者或者競買人的報價均低於底價或均不符合其他條件的，掛牌不成交。

（4）在掛牌期限截止時仍有兩個或者兩個以上的競買人要求報價的，出讓人應當對掛牌宗地進行現場競價，出價最高者爲競得人。

12.以招標、拍賣或者掛牌方式確定中標人、競得人後，出讓人應當與中標人、競得人簽訂成交確認書。成交確認書應當包括出讓人和中標人、競得人的名稱、地址，出讓標的，成交時間、地點、價款，以及簽訂《國有土地使用權出讓合同》的時間、地點等內容。成交確認書對出讓人和中標人、競得人具有合同效力。簽訂成交確認書後，出讓人改變競得結果，或者中標人、競得人放棄中標宗地、競得宗地的，應當依法承擔責任。

13.中標人、競得人應當按照成交確認書約定的時間，與出讓人簽訂《國有土地

使用權出讓合同》。中標人、競得人支付的投標、競買保證金，抵作國有土地使用權出讓金，其他投標人、競買人支付的投標、競買保證金，出讓人必須在招標拍賣掛牌活動結束後 5 個工作日內予以退還，不計利息。

14.招標拍賣掛牌活動結束後，出讓人應在 10 個工作日內將招標拍賣掛牌出讓結果在土地有形市場或者指定的場所、媒介公佈。出讓人公佈出讓結果，不得向受讓人收取費用。受讓人依照《國有土地使用權出讓合同》的約定付清全部國有土地使用權出讓金後，應當依法申請辦理土地登記，領取國有土地使用權證書。

（六）出讓期限

國有土地使用權出讓的期限應在法律規定的年限內確定。大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第十二條規定的土地使用權出讓期限是：居住用地 70 年；工業用地 50 年；商業、旅遊、娛樂用地 40 年；綜合或者其他用途地 50 年。這是土地使用權出讓的最高年限。具體的土地使用權出讓中，人民政府應根據具體情況和國家有關政策，在法定最高年限之下，確定土地使用權出讓的期限。

四、土地使用權出讓合同當事人的權利與義務

土地使用權出讓合同的當事人是土地管理部門和土地使用者。雙方當事人簽訂土地使用權出讓合同後，彼此間就形成一定的權利和義務關係。

出讓方的權利一般包括：（一）要求受讓方按法律規定或合同約定交付出讓金，否則出讓方有權解除合同，並要求對方承擔違約責任；（二）監督土地使用權受讓人行使權利的行爲和對土地進行開發、利用及經營的活動；（三）在土地使用權出讓期限屆滿時，收回土地使用權及其地上建築物。

出讓方的義務一般包括：（一）按合同規定向受讓方提供土地使用權；（二）在遇到不可抗力導致出讓合同不能履行或不能完全履行時，應及時通知受讓人；（三）保證土地使用權受讓人對土地的正常使用。

受讓方的權利一般包括：（一）要求出讓方按合同的約定，按時提供土地使用權。出讓方不能按合同約定時間提供土地使用權的，可以要求其承擔違約責任；（二）受讓人對土地的開發利用達到法定要求後，有權對土地使用權及地上建築物進行轉讓、出租和抵押；（三）在土地使用權出讓合同期限屆滿之前，遇特殊情況，國家提前收回土地使用權時，受讓方有權要求給予適當的損失補償；（四）在土地使用權出讓合同期限屆滿時，受讓方需要繼承使用土地使，可以申請續期。

受讓方的義務一般包括：（一）按照合同約定的時間和方式交付土地使用權出讓；（二）按出讓合同確定的用途和要求使用土地，確需改變土地用途的，必

須報經出讓方和市、縣人民政府城市規劃行政主管部門同意，經原批准機關批准，簽訂出讓合且變更協議或重新簽訂出讓合同，並依法調整出讓金；（三）在土地使用權出讓合同期限屆滿時，應無償地將土地使用權連同地上建築物，交還土地使用權出讓方。

第三節　國有土地使用權劃撥

一、土地使用權劃撥之概念

土地使用權劃撥是指通過行政劃撥的方式取得土地使用權，是縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後將該幅土地交付其使用，或者將土地使用權無償交付給土地使用者使用的行爲。土地使用者通過劃撥方式取得的土地使用權，即劃撥使用權，它具有以下幾個主要物質特徵：

（一）無須支付土地使用權出讓金：通過劃撥方式取得的土地使用權，雖然土地使用者要繳納補償、安置等費用，但不必向國家支付地租性質的費用。

（二）沒有明確的使用期限：通過劃撥方式取得的土地使用權，除法律、行政法規另有規定外，沒有使用期限的限制。

（三）對於房地產開發公司，以行政劃撥方式獲取土地使用權，通常涉及的是私人參與的城市基礎設施用地、公益事業項目和國家重點扶持的能源、交通、水利等項目的用地。經濟適用房和廉租房項目用地，目前也通過行政劃撥方式供地。

（四）不能轉讓、出租和抵押：通過劃撥方式取得的土地使用權，除符合法律規定的條件外，不得轉讓、出租和抵押。所謂法律規定的條件，主要是指《城市房地產管理法》規定的條件，即：首先要經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准；其次要與土地管理部門簽訂土地使用權出讓合同，向當地市、縣人民政府補交土地使用權出讓金，或者以轉讓、出租、抵押所獲收益抵交土地使用權出讓金。不具備這兩個基本條件的，土地使用權不得轉讓、出租和抵押。

二、土地使用權劃撥形式

（一）有償劃撥

大陸《城市房地產管理法》第 22 條對上述概念加以了具體規定，根據這一規定，土地使用權劃撥，包括以下兩種形式：第一種形式的土地使用權劃撥，是指縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後，將該幅土地交付其使用的行爲。這種形式的劃撥，具有兩個最基本的特徵：第一，須經縣級以上人民政府批准；第二，土地使用者須繳納補償、安置等費用。從大陸地區實際情況來看，符合上述基本特徵的，主要有以下四種情況：

1.縣級以上人民政府依據 1953 年 11 月 5 日國務院頒佈的《國家建設徵用土地辦法》和 1958 年 1 月 6 日國務院公佈施行的《國家建設徵用土地辦法》批准徵用

土地，在土地使用者繳納補償、安置等費用後，國家將其徵用的土地劃撥給土地使用者使用。

2.縣級以上人民政府依據 1982 年 5 月 4 日國務院公佈施行的《國家建設徵用土地條例》批准徵用集體所有土地，在土地使用者繳納土地補償、安置補助等費用後，國家將其徵用的土地劃撥給土地使用者使用。

3.縣級以上人民政府依據 1986 年 6 月 25 日第六屆全國人民代表大會常務委員會第十六次會議審議通過的《中華人民共和國土地管理法》批准徵用集體所有土地，在土地使用者繳納土地補償、安置補助等費用後國家將其徵用的土地劃撥給土地使用者使用。

4.縣級以上人民政府依據《城市房地產地管理法》，對國家建設使用其他單位使用的國有土地，按照國家建設徵用集體所有土地的程式和審批許可權批准，在土地使用者繳納補償、安置或搬遷等費用後，國家將其國有土地劃撥給土地使用者使用。

（二）無償的劃撥

第二種形式的土地使用權劃撥，是指縣級以上人民政府依法批准，將國有土地使用權無償交付給土地使用者使用的行爲。它也具有二個最基本的特徵：第一，須經縣級以上人民政府依法批准；第二，土地使用者取得土地使用權是無償的。也就是說，土地使用者取得土地使用權無須繳納任何費用，支付其它任何經濟上的代價。從大陸地區實際情況來看，這種形式的劃撥主要有以下三種情況：

1.縣級以上人民政府依據《中華人民共和國土地管理法》第 40 條規定，對國家建設使用國有荒山、荒地，按照國家建設徵用土地的程式和審批許可權批准後，將其國有荒山、荒地無償劃撥給土地使用者使用。

2.縣級以上人民政府依據 1958 年 1 月 6 日國務院公佈施行的《國家建設徵用土地辦法》第 10 條第 1 款“市區內沒有收益的空地，可以無償徵用”的規定，國家徵用後無償劃撥給土地使用者使用。

3.縣級以上人民政府依據 1982 年 5 月 4 日國務院公佈施行的《國家建設徵用土地條例》第 31 條規定，對國家建設使用國有荒山、荒地、灘塗及其他單位使用的國有土地，按規定的程式和審批許可權批准後，國家將其國有土地無償劃撥給土地使用者使用。

三、土地使用權劃撥的法律特點

土地使用權劃撥具有以下四個特點

（一）土地使用權劃撥須經縣級以上人民政府批准。國家在劃撥土地使用權時行使的是行政權力而不是土地所有權，因此，土地使用權的劃撥是一種行政行爲。

（二）**劃撥土地使用者無須繳納土地使用權出讓金。**按照《中華人民共和國城市房地產管理法》第 22 條第 1 款的規定，土地使用者通過兩種方式獲得土地使用權：一種是土地使用者繳納補償、安置等費用後獲得土地使用權；另一種是直接無償地獲得土地使用權。不論是何種方式，土地使用者均無須繳納土地使用權出讓金。土地使用者以第一種方式獲得土地使用權時繳納的補償、安置等費用，只是對原先土地使用者的損失和重新安置應付的補償，而不是土地使用權的對價。

（三）**以劃撥方式取得土地使用權的，一般沒有使用期限的限制。**依照《中華人民共和國城市房地產管理法》第 22 條第 2 款的規定，以劃撥方式取得土地使用權的，除法律、行政法規另有規定外，沒有使用期限的限制。

四、劃撥適用審批程序

劃撥土地使用權，不採用出讓土地使用權的拍賣，招標和雙方協議的方式，而是適用國家建設用地的審批程式。按照《中華人民共和國土地管理法》及其實施條例的規定，國家建設用地的審批程式如下：

（一）**申請選址：**徵用土地單位必須持經有權機關批准的建設項目計劃任務書或其他建設文件，向擬徵地所在地的縣、市人民政府土地管理部門提出申請。經縣、市人民政府同意後，由土地管理部門會同有關部門根據建設項目的性質、規模、資金並結合當地規劃要求進行選址，初步確定用地數量、類別，在地形圖上用紅筆畫出建設用地的界線位置，簽訂用地定點協議，作爲編製初步設計的依據。

（二）**擬定徵地方案：**初步設計完成後，依據初步設計總平面佈置圖確定的面積、範圍和土地類別，由土地管理部門向被徵地單位說明徵地理由，徵地範圍以及有關政策，擬定徵地、補償、安置等具體方案。

（三）**核定用地面積：**建設項目的初步設計批准後，用地單位持項目設計任務書及批准檔和初步設計說明書、總平面佈置圖以及原來所畫“紅線圖”等，向縣、市土地管理部門正式提出用地申請，由土地管理部門對建設項目的用地界線、用地類別、用地數量進行核實，簽署審批意見。按照法律規定的審批許可權，提交縣、市人民政府審批或轉報上一級人民政府審批。徵地申請批准後，在土地管理部門主持下，用地單位和被徵地單位依據批准的各項內容，正式簽訂徵用土地協議，土地管理部門根據建設項目的計劃進度一次或分期劃撥土地。

（四）**申報驗證，頒發《國有土地使用證》：**工程項目建成後，用地單位應立即向縣、市土地管理部門申報驗證，在其建設用地性質、佔有面積符合初步設計批准檔的前提下，同時經環保部門簽署環境保護意見後，

由土地管理部門發給《國有土地使用證》。

五、土地使用權劃撥之範圍

土地使用權劃撥的範圍，是指國家對何種建設用地可以採取土地使用權劃撥的方式提供建設用地的土地使用權。《中華人民共和國城市房地產管理法》第 23 條規定“下列建設用地的土地使用權，確屬必須的，可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥：一是國家機關用地；二是城市基礎設施用地和公益事業用地；三是國家重點扶持的能源、交通、水利等項目用地；四是法律、行政法規規定的其他用地。”其具體內容如下：

（一）國家機關用地，是指行使國家職能的各種機關用地的總稱。這些機關包括：(1)國家權力機關用地，指全國人民代表大會及其常務委員會，地方各級人民代表大會及其常委會；(2)國家行政機關用地，指各級人民政府及其所屬工作或者職能部門，如國務院及其所屬國家土地管理局；(3)國家審判機關用地，指各級人民法院；(4)國家檢察機關用地，指各級人民檢察院；(5)國家軍事機關用地，指國家軍隊的機關，如大陸地區人民武裝員警部隊司令部。

（二）軍事用地，是指軍事設施用地。根據《中華人民共和國軍事設施保護法》第 2 條規定，包括下列建築、場地和設施用地：(1)指揮機關、地面和地下的指揮工程；(2)軍用機場、港口、碼頭；(3)營區、訓練場、試驗場；(4)軍用油庫、倉庫；(5)軍用通信、偵察、導航、觀測台站和測量、導航標誌；(6)軍用公路、鐵路專用線、軍用通信、輸電線路、軍用輸油、輔水管道；(7)國務院和中央軍事委員會規定的其他軍事設施。

（三）城市基礎設施用地，是指城市給水、排水、污水處理，供電、通信、煤氣、熱力、道路、橋涵、市內公共交通、園林綠化、環境衛生以及消防、路標、路燈等設施用地。

（四）城市公益事業用地，是指城市內的各種學校、醫院、體育場館、圖書館、文化館、幼兒園、托兒所、體育院、敬老院、防疫站、戲劇院等文體、衛生、教育，福利事業用地。

（五）國家重點扶持的能源、交通、水利等項目用地。是指中央投資、中央與地方共同投資和中央、地方共同引進外資以及其他投資者投資，國家採取各種優惠政策重點扶持的煤炭、石油、天然氣、電力等能源項目用地；鐵路、港口碼頭等交通項目用地；水庫、防洪和防潮工程，農田灌溉工程，排水、防潰、治鹼工程，水力發電工程，江河治理工程以及城市、工業輸水工程等水利項目用地。

應當指出的是：《中華人民共和國城市房地產管理法》第 23 條規定：“下列建設用地的土地使用權，確屬必需的，可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥”，在這裡使用了“確屬必需的，可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥”的

表述，這在法律上表明：對該條所列各項建設用地的使用權，只有在“確屬必需”時，才可以採取土地使用權劃撥方式提供建設用地的土地使用權，換句話說．如果不是“確屬必需”時，也可以採取其他方式提供建設用地的土地使用權，即可以採取土地使用權出讓方式提供建設用地的土地使用權。該條作出這一規定，主要基於三個方面的原因：一是大陸地區的實際情況。從大陸地區實際情況出發，完全排除劃撥方式而採取出讓方式提供建設用地的土地使用權，是不符合客觀實際的，在實踐中也難操作，必須對某些建設用地採取劃撥方式提供建設用地的土地使用權。二是改革的需要，從發展大陸地區社會主義市場經濟，大力推進土地使用制度改革，培育和發展房地產市場出發，應當逐步縮小土地使用權劃撥的範圍，擴大土地使用權出讓的範圍，對能夠採取市場機制配置土地資源的，就應當儘可能地採取市場機制配置土地資源，這樣有利於發揮市場機制配置土地資源這一生產要素中的作用，保證國家在土地資產方面的收益。三是與《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》相銜接。根據該《條例》規定，工業，教育、科技、文化，衛生、體育等用地，可以採取出讓方式提供建設用地的土地使用權，而這些建設用地並非單一的採取劃撥方式提供建設用地的土地使用權。

至於確屬必需的條件或者尺度應當如何把握，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》第 23 條規定，應當由縣級以上人民政府根據具體情況加以運用，留有充分的自由裁量權。但一般來講，對該條所規定的各項建設用地，確屬國家投資或者其他投資者投資建設，用於非經營或非營利性目的的，縣級以上人民致府應當依照該條規定依法批准劃撥建設用地的土地使用權；對於不屬於國家投資建設而又用於經營或者營利性目的的，縣級以上人民政府可以依法採取土地使用權出讓方式提供建設用地的土地使用權。

六、土地使用權劃撥之批准許可權

土地使用權劃撥的批准許可權，是指法律規定的機關批准土地使用權劃撥的許可權。該許可權統一由縣級以上人民政府行使。對於行使土地使用權劃撥批准許可權的機關，《中華人民共和國城市房地產管理法》、《中華人民共和國土地管理法》及《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》均未對此加以具體規定，學界大多以《中華人民共和國土地管理法》中關於國家徵用土地的批准許可權作爲劃撥用地的批准許可權來看待。但國家徵用與國有土地使用權劃撥是不同性質的行爲，二者不能等同。劃撥土地使用權與出讓土地使用權同爲國家讓渡土地使用權的方式，且出讓土地使用權的批准許可權已在國務院發佈的(1989)49 號文《關於出讓國有土地使用權批准許可權的通知》中有明文規定，因此，劃撥國有土地使用權出讓的批准許可權，應當等同於土地使用權出讓的批准

許可權，具體體現在：

（一）劃撥耕地一千畝以上，其他土地二千畝以上的，由國務院批准；

（二）劃撥耕地一千畝以下，其他土地二千畝以下的，由省、自治區、直轄市人民政府批准；

（三）劃撥耕地三畝以下，其他土地十畝以下的，由縣級人民政府批准；

（四）省轄市、自治區人民政府的批准許可權，由省、自治區人民代表大會常務委員會決定。

七、劃撥土地使用權之行使

土地使用者依法取得劃撥土地使用權後，便在法律規的範圍內對劃撥的土地享有占有、使用和收益的權利，其權利的行使受國家法律的保護，但土地使用者在行使權利時，必須遵守國家法律、法規的有關規定。

（一）土地使用權人不得擅自改變土地用途，人民政府在批准土地劃撥時，都確定了明確的用途，這種確定的用途很可能就是得以批准劃撥的條件。因此，土地使用權人在使用土地過程中不得隨意改變土地用途，因特殊情況確需改變土地用途的，應得到人民政府批准，並要依法辦理土地用途變更登記手續。

（二）如社會公共利益需要，應服從人民政府收回土地用權的決定，《土地管理法》第五十八條明確規定，有下列情形之一的，由有關人民政府土地行政主管部門報經原批准用地的人民政府或有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：

1.爲公共利益需要使用土地的；

2.爲實施城市規劃進行舊城改建，需要調整使用土地的；

3.公司、鐵路、機場、礦場等經核准報廢的。

在上述情況下，土地使用權人有義務服從人民政府收回土地使用權的決定。

（三）劃撥土地使用權的轉移必須遵守有關法律、法規的規定，就土地使用權劃撥的性質來講，權利人對其享有的土地使用權沒有處分權。但在人多地少，土地供求矛盾日益尖銳的今天，客觀上要求劃撥土地使用權能夠流轉，房地產市場發展本身也要求劃撥土地使用權流轉，爲了充分合理利用寶貴的土地資源，國家法律允許劃撥土地使用者以土地使用權作爲出資與他人聯營、聯建房屋，允許土地使用權隨房產交易轉移，但同時也規定了嚴格的條件。

1990 年 5 月國務院公布《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 45 條規定，劃撥土地使用權轉讓、出租和抵押要經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，其條件如下：

1.土地使用者必須是公司、企業、其他經濟組織和個人；

2.領有國有土地使用證；

3.具有地上建築物、其他附著物合法的產權證明；

4.依照有關法規的規定簽訂土地使用權出讓合同，向當地市、縣人民政府補交土地使用權出讓金，或者以轉讓、出租、抵押所獲收益抵交土地使用權出讓金。

1994 年頒布的《城市房地產管理法》，對劃撥土地使用權轉讓的方式和條件又作了進一步的規定，即「以劃撥方式取得土地使用權的，轉讓房地產時，應當按照國務院規定，報有批准權的人民政府審批。有批准權的人民政府准予轉讓的，應當由受讓方辦理土地使用權出讓手續，並依照國家有關規定繳納土地使用權出讓金。」又「轉讓房地產報批時，有批准權的人民政府按照國務院規定決定可以不辦理土地使用權出讓手續的，轉讓方應按照國務院規定將轉讓房地產所獲收益中的土地收益上繳國家或者作其他處理。」土地使用者無論以何種方式轉讓劃撥土地使用權，都應遵守上述規定。

總之，劃撥土地使用權在大陸目前條件下，還是一種重要的權利類型，並具有明顯的特點。儘管大陸的經濟管理體制已由計劃經濟過渡爲市場經濟，大陸的土地資源也由無償無期限使用變爲有償有期限使用。但在現階段「劃撥」方式的存在有其客觀必要性，「劃撥」作爲土地資源分配方式也會長期存在。但劃撥土地使用權確實有其局限性，從長遠考慮應盡可能地縮小劃撥土地適用的範圍。除確屬必要者外，應一律採用出讓方式供地，並儘快將存量土地中的經營性用地納入有償使用的軌道，早日實現土地使用制度的轉軌，實現大陸土地使用制度改革的目標。

第四節　集體土地使用權承包

大陸係將土地制度劃分爲城鎮國有土地與鄉村集體所有土地兩大系統，其中只有城鎮國有土地才可以釋出土地使用權，因此，到大陸的台商都知道要取得大陸的土地使用權，只能夠找城鎮的國有土地，若是碰到鄉村集體所有的土地，根本就無合法的取得土地使用權。不過，自從大陸在 2002 年 8 月 29 日公佈了《農村土地承包法》之後，原本不對境外人士開放的鄉村集體所有土地，也開始容許境外人士可以採用承包方式取得大陸農村土地的使用權，但只限於農地農用，如要變更爲工業或商業使用，必須經過集體土地由地方政府行政徵收改置國有土地的環節程序，否則即爲不合法，也無法取得國土證。

一、集體土地承包經營性質

（一）承包經營權是存在於集體所有或國家所有的土地或森林、山嶺、草原、荒

地、灘塗、水面的權利。這就是說，承包經營權的標的，是集體所有或國家所有的土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面，而不是其他財產。有的集體組織，按承包人承包土地的數量，作價或不作價地分給承包人部分耕畜、農具或其他生產資料，這是附屬於承包經營權的權利。

農民集體所有的土地由本集體經濟組織的成員承包經營的，由發包人與承包人訂立承包合同，約定雙方的權利和義務。而農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或個人承包經營的，根據土地管理法第 15 條第 2 款的規定，必須經村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意，並報鄉(鎮)人民政府批准。

（二）承包經營權是承包使用、收益集體所有或國家所有的土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面的權利。承包人對於承包土地等生產資料有權獨立進行佔有、使用、收益，進行生產經營活動，並排除包括集體組織在內的任何組織或個人的非法干涉。這裡應當指出的是。承包人並不取得承包土地或其他生產資料的全部收益的所有權，而是要依約定數額(承包合同)將一部分收益交付與發包人，其餘的收益歸承包人所有。所謂”承包”，其意義主要在此。由於土地這一生產資料的特殊法律地位，承包人對之並無處分權。

（三）承包經營權是爲種植業、林業、畜牧業、漁業生產或其他生產經營項目而承包使用收益集體所有或國家所有的土地等生產資料的權利。這裡的種植，不僅是指種植糧食、棉花油料等作物，也包括樹木、茶葉、蔬菜等。另外，在承包的土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗水面經營林業、牧業、漁業等，都屬承包經營權的範圍。

（四）承包經營權是有一定期限的權利。根據土地管理法第 14 條、第 15 條的規定，農民集體經濟組織的成員承包本集體經濟組織的土地，從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產的，其期限爲 30 年。在土地承包經營期限內，對個別承包經營者之間承包的土地進行適當調整的，必須經村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意，並報鄉(鎮)人民政府和縣級人民政府農業行政主管部門批准。

單位、個人承包經營國有土地，或者集體經濟組織以外的單位、個人承包經營集體所有的土地，從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產，土地承包經營的期限由承包合同約定。該期限雖然由當事人在承包合同中加以約定，但應當根據從事承包經營事業的具體情況，確定承包經營的期限。例如開發性的承包經營(如開荒造林)，由於生產週期較長，需要多年的投資，期限可以長些。這既有利於土地的開發利用，也可以避免承包期限過長不利於對土地所有權的保護。

從以上承包經營權具備的這些特徵可以看出，承包經營權雖然產生于承包合同，但不限於承包人與集體組織間的財產關係，而是一種與債權具有不同性質的物權，並且也是傳統民法的物權種類所不能包括的新型物權。

二、農村土地承包方式

依據大陸《農村土地承包法》第 2 條規定：「本法所稱農村土地，是指農民集體所有和國家所有，依法由農民集體使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用於農業的土地。」農村土地承包法所規定的承包方式，根據《農村土地承包法》第 3 條規定：「國家實行農村土地承包經營制度。農村土地承包以農民家庭承包爲主，也可以實行其他形式的承包」。

根據上開《農村土地承包法》的規定，農村土地承包的方式可分爲下述兩種：

（一）家庭承包經營

家庭承包經營方式，是大陸在總結歷史經驗教訓基礎上，所建立的新的農村經營體制。農村土地的家庭承包，是以集體經濟組織內的農戶家庭作爲一個單位，採人人有份的土地承包。在家庭承包的經營體制下，農戶家庭作爲承包方的一方當事人，以作爲發包方另一方的當事人的集體經濟組織，簽訂土地承包合同，從而擁有了土地承包經營權，成爲市場的主體，其權力是法律所明確規定，而且受到法律所明確保護。透過農村土地家庭承包的方式，使得大陸的農村不但能適應以人力勞動爲主的傳統農業，也能夠適合採用先進科技爲生產手段的現代農業，具有廣泛的適應性和旺盛的生命力。

（二）通過招標、拍賣、公開協商等形式承包

大陸農村土地主要是以家庭承包模式爲主，但是對於「荒山、荒溝、荒丘、荒灘」等「四荒」土地的承包，由於土地本身的特性和承包經營的特點，《農村土地承包法》特別規定，「四荒」土地不適於實行家庭承包模式，而應該利用市場機制，通過招標、拍賣和公開協商等形式進行承包。由於招標、拍賣和公開協商等形式包含著相互競爭的性質，使得這種承包模式可以符合效率化、多元化的要求。

三、承包期限及效力規定

土地承包經營權是有期限的物權：耕地的承包期限爲 30 年。草地的承包期限爲 30 年至 50 年。林地的承包期限爲 30 年至 70 年；特殊林木的承包期，經國務院林業行政主管部門年批准可以延長（《物權法》第 126 條第 1 款）。承包的效力如下：

（一）土地承包經營權的創設取得

主要是指承包人與發包人通過訂立承包經營合同而取得承包經營權，分爲家庭承包與以招標、拍賣、公開協商等方式進行的承包。通過這兩種方式承包的，都應當簽訂承包合同，承包合同自成立之日起生效，承包方於合同生效時取得土地承包經營權。縣級以上地方人民政府應當向土地承包經營權人發放土地承包經營權證、林權證、草原使用權證，並登記造冊，確認土地承包經營權。

（二）土地承包經營權的移轉取得

是指在土地承包經營權的流轉過程中，受讓人通過轉包、互換、轉讓等方式，依法從承包人手中取得土地承包經營權。大陸地區物權法規定，土地承包經營權人依照農村土地承包法的規定，有權將土地承包經營權採取轉包、互換、轉讓等方式流轉。流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限。未經依法批准，不得將承包地用於非農建設。土地承包經營權人將土地承包經營權互換、轉讓，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請土地承包經營權變更登記；未經登記，不得對抗善意第三人。

通過招標、拍賣、公開協商等方式承包荒地等農村土地，依照農村土地承包法等法律和國務院的有關規定，其土地承包經營權可以轉讓、入股、抵押或者以其他方式流轉。

四、承包之權利義務

（一）承包人之權利

在農村土地承包經營法律關係中，承包人享有以下權利：

1.佔有承包的土地以及森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面的，承包人有權從集體組織取得一定數量、品質、位置的土地以及森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面，這是承包人進行生產經營活動的前提。

2.使用承包的土地或其他生產資料，獨立進行生產經營活動。

3.收取承包土地或其他生產資料的收益，並取得依約定數額向發包人支付收益後所餘收益的所有權。公民個人的承包收益，可以繼承。

4.轉讓承包經營權，這是承包人對其承包權的處分，一般是承包人無勞動力或轉營他業而將承包的土地轉包。轉讓承包經營權的收益應歸承包人所有。

5.承包人承包土地以後，仍有權按集體組織規定的制度使用集體組織所有的農林設施，如灌溉設施、農機具等。

6.承包地被徵收的，土地承包經營權人有權依法獲得相應補償。

（二）承包人之義務

1.妥善使用承包的土地以及森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面。這不僅要求承包人不得在承包土地上蓋房、建窯、建墳，不准進行掠奪性經營；而且還要求承包人根據土地的條件，合理使用，保存、改良土地，提高地力。

2.承包人應依承包合同規定的數額向集體組織交付承包土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面的收益。

3.承包人應獨立承擔風險。承包人承包土地以後，獨立進行生產經營活動，除了發生不可抗力承包人承擔的交付約定數額的承包收益的義務可以減免外，對於在生產經營中的其他各種風險概由承包人自己承擔。

4.承包人應當接受集體組織對於其生產經營活動的合法監督、干涉。如承包人連續兩年棄耕拋荒的，發包人有權終止承包合同，收回發包的耕地。

（三）發包人權利義務

發包人的權利，主要是向承包人收取依承包合同規定數額的承包收益，對承包人的生產經營活動進行監督。發包人的義務，在於交付土地以及森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面給承包人，提供集體組織的農林設施給承包人使用，不得隨意干涉承包人的生產經營活動。發包人在承包期內不得調整承包地。因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形，需要適當調整承包的耕地和草地的，應當依照農村土地承包法等法律規定辦理。

發包人在承包期內不得收回承包地。農村土地承包法等法律另有規定的，依照其規定。

五、承包資格之取消

土地承包經營權作爲一種用益物權，既有物權消滅的一般事由，如承包地被徵用、使用價值喪失等，也有土地承包經營權的特定消滅事由，如承包方的提前交回、發包方的提前收回、承包期限屆滿等。

土地承包經營權的提前收回，是指在土地承包經營合同約定的承包期屆滿之前，發包人在發生特定事由時將承包地提前收回，使土地承包經營權歸於消滅的行爲。土地承包經營權的提前交回，是指在土地承包經營合同約定的承包期屆滿之前，承包方將承包土地交回發包方，其土地承包經營權歸於消滅的行爲。《農村土地承包法》和物權法草案都有類似規定，如物權法草案第 135 條規定：“對承包期內的承包地，發包人不得收回。承包期內的土地承包經營權人全家遷入小城鎮落戶的，應當按照土地承包經營權人的意願，保留其土地承包經營權或者允許其依法進行土地承包經營權流轉。承包期內的土地承包經營權人全家遷入設區的市，享有城市居民社會保障待遇的，應當將承包的耕地和草地交回發包人。土地承包經營權人不交回的，發包人可以收回承包的耕地和草地。承包期內的土地承包經營權人交回承包地或者發包人依法收回承包地，土地承包經營權人對其在承包地上投入而提高土地生產能力的，有權獲得合理補償”。可見，本條規定確認了土地承包經營權的收回和交回的消滅方式。

（一）承包地期限屆滿

土地承包經營權是一中有期物權，在期限屆滿時歸於消滅。依《農村土地承包法》規定，土地承包經營權的期限由承包經營合同明確約定，耕地的承包期爲 30 年，草地的承包期爲 30 年到 50 年，林地的承包期爲 30 年到 70 年，特殊林木的林地承包期，經國務院行政主管部門批准可以延長。以其他方式承包的土地，承包期由合同約定。可見，土地承包經營權的期限屆滿，土地承包經營權就歸於消滅，承包方應將承包地交回發包方。

（二）承包地被徵收

國家基於社會公共利益的需要而徵收集體所有的農村土地時，在該土地上設立的土地承包經營權當然消滅。但國家在徵收土地承包經營的土地時，應當給予承包方充分的、合理的補償。物權法草案第 137 條規定：“徵收承包期內的土地的，應當對土地承包經營權人給予合理補償。征地的補償標準、安置辦法應當告知土地承包經營權人。土地補償費等費用的使用、分配辦法，應當依法經村民會議討論決定。任何單位和個人不得貪污、挪用、截留土地補償費等費用”。

（三）承包地價值喪失

土地承包經營權是一種用益物權，其目的是利用承包地的使用價值，當承包經營之土地的使用價值喪失時，自然無從實現土地承包經營之目的，該項權利也就歸於消滅。這裡的“使用價值喪失”包括土地本身的滅失，也包括承包用途的喪失。

（四）合同解除

雙方協商一致，解除承包經營合同，且承包經營權的提前終止不損害國家、集體或他人利益。如承包方由於從事他業或其他原因無力經營原承包土地，經與發包方協商，可以解除承包關係。

（五）不可抗力

由於不能歸之于當事人任何一方的原因，承包的目的無法實現。例如，承包經營權因不可抗力的原因而不能行使、承包經營的土地被國家徵用、確定承包經營合同所依據的國家定購任務、價格、稅收等發生重大變化，承包人戶口轉爲非農業戶等。

六、土地承包經營權流轉制度

大陸《土地管理法》第 12 條規定了土地使用權可依法轉讓。第 14 條規定：“農民集體所有的土地由集體經濟組織的成員承包經營，從事種植林、林業、畜牧業、漁業生產”。第 15 條規定，農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或個人承包經營的，必須經村民會議三分之三以上成員或三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府批准。可見土地承包經營權原則須受讓人具有社區成員的身份，非社區成員的個人或組織受讓集體土地使用權作爲

例外受到嚴格限制。農業部 1994 年 12 月《關於穩定和完善土地承包關係意見的通知》中指出："在堅持上地集體所有和不設土地農業用途的前提下，經收包方同意，允許承包方面承包期間。對承包標的物依法轉包、轉讓、互換、入股、其合法權益受法律保護"。《農業法》第 13 條規定："在承包期內經收包方同意，承包方可以轉讓所承包的土地嶺、草原、荒地、灘塗、水面，也可以將農來承包合同的權利和義務轉讓給第三者。"1986 年最高法院在《關於審理農村承包合同糾紛案件若干問題的意見》中規定，承包人未經發包人同意私自轉讓包承包合同的，承包合同無效。《擔保法》第 37 條規定："下列財產不得抵押……（二）耕地、宅基地、自留地、自留山等集體所有的土地使用權"以上這些規定構成了土地承包經營權流轉的主要的法律淵源，此外還有一些根據這些規定而制定的行政法規，地方性法規規章。從以上這些規定可以看出：土地承包經營權可以在集體組織成員內，經發包方同意，以轉包、轉讓、互換、入股的方式流轉，集體經濟組織以外的成員受讓土地承包經營權則受限制。土地承包經營權不可以抵押。 採取債權的流轉方式，使得大陸地區土地承包經營權流轉並不順暢。大陸地區的土地承包經營權流轉程式不規範，操作無章可循，自發流轉現象多，沒有統一規範的程式，有很多"口頭協調"，糾紛隱患多。

第五節 其他承包方式

土地承包經營權人依法享有對其承包經營的耕地、林地、草地等佔有、使用和收益的權利，有權自主從事種植業、林業、畜牧業等農業生產[16]。土地承包經營權自土地承包經營權合同生效時取得。縣級以上地方人民政府應當向土地承包經營權人發放土地承包經營權證、林權證或者草原使用權證，並登記造冊，確認土地承包經營權。土地承包經營權人有權依法自主決定土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉[17]。

土地承包經營權人將土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，當事人應當採取書面形式訂立相應的合同，但流轉的期限不得超過原土地承包經營權合同剩餘的期限。將土地承包經營權轉讓的，應當經發包人同意；將土地承包經營權轉包、出租、互換或者以其他方式流轉的，應當報發包人備案[18]。土地承包經營權人將土地承包經營權互換、轉讓，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請土地承包經營權變更登記；未經登記，不得對抗善意第三人。

---

[16] 物權法第 129 條。
[17] 物權法第 132 條。
[18] 物權法第 133 條。

以其他方式承包農村土地的，應當簽訂承包合同。當事人的權利和義務、承包期限等，由雙方協商確定。以招標、拍賣方式承包的，承包費通過公開競標、競價確定；以公開協商等方式承包的，承包費由雙方議定。荒山、荒溝、荒丘、荒灘等可以直接通過招標、拍賣、公開協商等方式實行承包經營，也可以將土地承包經營權折股份給本集體經濟組織成員後，再實行承包經營或者股份合作經營。以其他方式承包農村土地，在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先承包權。發包方將農村土地發包給本集體經濟組織以外的單位或者個人承包，應當事先經本集體經濟組織成員的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府批准[19]。由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包的，應當對承包方的資信情況和經營能力進行審查後，再簽訂承包合同。通過招標、拍賣、公開協商等方式承包農村土地，經依法登記取得土地承包經營權證或者林權證等證書的，其土地承包經營權可以依法採取轉讓、出租、入股、抵押或者其他方式流轉[20]。

第六節 本章小結

大陸因爲土地所有權不同，因此土地使用權的取得方式也不同，可以分爲下列三種類型：國有土地使用權出讓、土地使用權劃撥以及集體土地使用權承包。其權利取得方式以及權利內容不盡相同，常會讓台商產生混淆誤解。

一、大陸土地取得主要是指國有土地使用權出讓

依據大陸法律禁止土地買賣，國家土地所有權一般不能流轉，因而大陸對國有土地的處分權主要是對土地使用權而言。土地使用權出讓限於國有土地，如果是城市規劃區內的集體所有的土地，經依法徵用轉爲國有土地後，該國有土地的使用權方可有償出讓。集體土地使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設。國有土地建設用地使用權的取得，主要有出讓和劃撥兩種方式。國有土地使用權出讓取得的注意事項如下：

（一）出讓條件：土地使用權出讓，必須符合土地利用總體規劃、城市規劃和年度建設用地計畫（俗稱土地指標）。

（二）國有土地使用權出讓的方式：限於招標、拍賣、掛牌等三種方式。

（二）國有土地使用權出讓年限：按照土地用途不同使用期限也不相同，最高年限按下列用途確定：

1.居住用地七十年；

2.工業用地五十年；

[19] 農村土地承包法第 48 條。

[20]農村土地承包法第 49 條。

3.教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；
4.商業、旅遊、娛樂用地四十年；
5.綜合或者其他用地五十年。

土地使用期限爲土地使用權證上的土地使用期限減去該土地已經使用的年限，剩下的年限就是可以使用的年限，到期後可以申請續期。取得土地使用權的土地使用者，其使用權在使用年限內可以轉讓、出租、抵押或者用於其他經濟活動，合法權益受國家法律保護。

二、土地使用權劃撥

土地使用權劃撥是指通過行政劃撥的方式取得土地使用權，是縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後將該幅土地交付其使用，或者將土地使用權無償交付給土地使用者使用的行爲。其特性是無須支付土地使用權出讓金、沒有明確的使用期限、不能轉讓、出租和抵押。因此，與國有土地使用權出讓已經物權化，可以轉讓、出租和抵押有所不同。

三、集體所有土地使用權承包

大陸在 2002 年 8 月 29 日公佈了《農村土地承包法》之後，原本不對境外人士開放的鄉村集體所有土地，也開始容許境外人士可以採用承包方式取得大陸農村土地的使用權，但只限於農地農用，如要變更爲工業或商業使用，必須經過集體土地由地方政府行政徵收改置國有土地的環節程序，否則即爲不合法，也無法取得國土證。

第四章 大陸土地取得與我國制度之差異比較分析

第一節 土地權利範圍差異

一、所有權與使用權內容不同

在不動產領域，兩岸雖同屬大陸法系，但是法制及法規上有顯著差異，若未能正確認知及解讀，很容易造成嚴重錯誤的結果。根據大陸《憲法》及《土地管理法》規定，大陸的土地所有權實行絕對的公有制，具體分爲國家土地所有權和集體土地所有權兩種。城鎮土地及農村和城市郊區中已被國家徵用的土地屬於國家所有。農村和城市郊區中未被徵用的土地及宅基地、自留地、自留山屬於農民集體所有。其中只有國家所有土地之使用權可以利用出讓或劃撥方式，由私人所用。但只有以出讓方式取得之國有城鎮土地，才能由受讓人自由買賣或處分。劃撥取得或以農地承包經營之集體所有土地使用權，則僅有使用權，不能自由買賣。因此，私人取得大陸土地權利是屬於不完整之土地權，僅有使用權而缺所有權，因爲公有制而與我國大有不同。我國則土地可以私有，依我國土地法第 10 條規定，中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，爲私有土地。私有土地所有權消滅者，爲國有土地。又依據同法第 14 條規定，下列土地不得爲私有：一、海岸一定限度內之土地。二、天然形成之湖澤而爲公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。五、公共交通道路。六、礦泉地。七、瀑布地。八、公共需用之水源地。九、名勝古蹟。十、其他法律禁止私有之土地。因此，我國土地屬於公有私有並存制，非公有土地部分，均可由私人所有制，其中只有農地有農用限制，限於具備農民身分條件者買賣所有，但是私人所有土地均可自由使用、收益和處分。因此屬於完整之土地權。大陸與我國雖然土地權利範圍不同，但是均採土地登記制度以保障權利[21]，則是一樣。

二、土地權利存續期間不同

大陸土地由私人使用年限，按照土地用途不同使用期限也不相同，最高年限按下列用途確定：

（一）居住用地七十年；

（二）工業用地五十年；

（三）教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；

（四）商業、旅遊、娛樂用地四十年；

[21] 我國土地登記規則第 4 條，大陸《土地登記辦法》第 3 條。

（五）綜合或者其他用地五十年。

因此，大陸國有土地使用權之年限及屆期後重新取得使用，將因土地使用類別不同而有所差異。我國土地無論是公有或私人所有者，其權利存續期間可以無限期，因此屬於永久產權性質，兩者權利差異甚大。

三、大陸施行房隨地轉制度我國則房屋土地產權獨立

由於大陸的房地產法律制度和台灣的永久權利不同，建築物依附在土地上面，私人對土地沒有所有權，只有使用權，或 20 年、30 年、50 年、70 年不等，依 1990 年 5 月 19 日國務院令 55 號《城鎮國有土地使用權出讓轉讓暫行條例》第 40 條規定「土地使用權期滿，土地使用權及地上建築物、其他附著物所有權由國家無償取得。土地使用者應當交還土地使用證，並依照規定辦理註銷登記」，第 41 條規定「土地使用權期滿，土地使用者可以申請續期。需要續期的，應當依照本條例第二章的規定，重新簽訂合同，支付土地出讓金，並辦理登記」。如果依 40 條，將被無償收回，變成一無所有，反之，如可以依 41 條規定申請續期，重訂新合同，支付出讓金，則可以繼續保有資產!問題是:現在地價和 30 年後差很大，大陸政府對是否續期擁有決定權，在未決定前，部分台商例如廣東或上海地區部分台商，漸漸面臨因土地期限屆滿而建築物被無償收回的問題。對此相當憂心。

第二節 招標

一、大陸

招標出讓，是指在規定的期限內由符合受讓條件的單位或者個人（受讓方）根據出讓方提出的條件，以密封書面投標形式競報某地塊的使用權，由招標小組經過開標、評標，最後擇優確定中標者。投標內容由招標小組確定，可僅規定出標價，也可既規定出標價，又提出一個規劃設計方案，開標、評標、決標須經公證機關公證。招標出讓的方式主要適用於一些大型或關鍵性的發展計劃與投資項目。

二、我國

我國國有土地之標售，相當於大陸採行之招標，有關國有土地之標售作業程序如下[22]：

（一）標售採用郵遞投標方式爲之。

（二）標售機關應於標售不動產前辦妥下列各項作業：

[22]我國國有非公用不動產標售作業程序，國有財產局九十三年十月二十一日臺財產局管字第 0930031071 號函

1.登記：完成國有登記及管理機關登記或變更登記。

2.勘查及核對土地使用分區：依國有非公用不動產清查作業程序有關規定辦理。如標售標的爲林地之地上林木者，並應委託林務機關先辦每木勘查估價；如標售標的已被占用或有國有非公用不動產被占用處理要點第七點各款所規定之使用情形，勘查人員應在勘查紀錄表內註明占用情形。

3.查對及準備資料：查對產籍資料，並備齊土地或建物登記簿謄本、地籍圖謄本及位置略圖等以供閱覽。

4.分割：因租用、占用及其他原因有分割必要者，先辦理分割，以確定可供標售之實際面積。

5.計價：依估價標準及估價程序估定標售底價，其達於稽察限額者應先送請審計部同意。

6.公告：於開標十四日至十六日前公告標售。但有預先廣告傳播必要者得於開標前一至二個月公告。

7.現場標示：標售之土地，得於現場豎立標示牌，或公告定期派員引導參觀。

（三）標售公告（視爲要約之引誘，但對出價最高之投標人，除別有保留外，應視爲要約），以實貼於標售機關公告（佈）欄者爲準，其內容應載明下列事項：

1.法令依據。

2.不動產標示及面積。

3.都市計畫使用分區或非都市土地使用編定情形。

4.標售底價及保證金金額。

5.開標日期及地點。

6.價款繳納期限及繳付方法：除別有規定外，得標人應於開標之次日起三十天內一次繳清全部價款。

7.點交期間及方式：

（1）標售機關於得標人繳清全部價款後，應於十五日內辦理點交。但得標人要求鑑界者，不在此限。

（2）除得標人要求現場點交外，以書面點交爲原則，並於點交紀錄「其他事項」欄記載「書面點交完竣」。按現狀標售或視爲空地標售者，應於標售公告備註欄敘明現狀，並註明「按現狀點交，地上物概由得標人自理。」

（3）標售所得價款應歸解原管理機關之不動產，由原管理機關辦理點交事宜。

8.領取投標須知、投標單之時間地點。

9.備註欄註明其他有關事項，如：

（1）標售建物，如基地不屬國有者，應載明基地權屬；標售基地時，如建

物不屬國有者，應載明建物權屬。

（2）有關優先購買權之規定。

（3）其他事項。

前項公告應在標售機關所在地通行報紙摘要刊載三天。

（四）投標人參加投標，應依下列規定：

1.填具投標單：載明投標人、標的物、投標金額及承諾事項（自然人應註明姓名、國民身分證統一號碼、住址及電話號碼。法人應註明法人名稱、地址、電話號碼及法人登記證或公司執照號碼暨法定代理人姓名。投標金額應用中文大寫）。

2.繳納保證金：其金額按標售底價百分之十計算（計至千位），限以經政府依法核准於國內經營金融業務之銀行、信託投資公司、信用合作社、郵局、農會或漁會之劃線支票（指以上列金融機構爲發票人及付款人之劃線支票）或保付支票，或郵局之匯票繳納，並連同投標單妥爲密封，用掛號函件於開啓信箱前寄達標售機關指定之郵政信箱。逾期寄達者不予受理，原件退還。

3.參觀開標：投標人可於開標當時到場參觀。

（五）標售機關開標時，應依下列規定：

1.派員會同監標人員（監標人員由標售機關或其上級機關之會計人員任之）於開標時間前一小時向郵局取回投標單函件，當眾點明拆封，及逐標公布所有投標人及其投標金額，並就各標號最高標價及次高標價者進行審查，經審查有投標無效者，則按標價高低依序遞補審查。

2.審查時應注意下列事項：

（1）投標單及保證金是否齊備。

（2）投標單及保證金是否符合規定。

3.有下列情形之一者，投標無效：

（1）投標單及保證金票據，二者缺其一者。

（2）保證金金額不足或其票據不符第八點第（二）款規定者。

4.投標單所填投標金額經塗改未認章、或雖經認章而無法辨識、或低於標售底價、或未以中文大寫者。

（1）投標單所填標的物、姓名，經主持人及監標人共同認定無法辨識者。

（2）投標單之格式與標售機關規定之格式不符者。

（3）投標保證金票據之受款人非標售機關名義而未經所載受款人背書者。

5.決標：以有效投標單之投標金額之最高標價者爲得標人，次高標價者爲次得標人。最高標價有二標以上相同時，應當場由主持人抽籤決定得標人及次得標人。次高標價者有二標以上相同時，比照辦理。

6.得標人放棄得標者，其投標保證金予以沒收。

（六）未得標者之保證金，應由未得標者持憑交寄投標單函件之郵局掛號執據及與投標單內所蓋相同之印章無息領回。二人以上共同投標時，得由共同投標人出具委託書（所蓋印章與投標單相同）委託其中一人代表領回。

（七）決標後，除別有規定外，標售機關應通知得標人依標售公告所定期限，一次繳清全部價款（所繳保證金應抵繳價款），如有下列情形之一者，視爲放棄得標，除沒收保證金外，應通知次得標人於三十日內按最高標價一次繳清價款承購：

1.逾期未繳清價款者。

2.依投標單所填投標人或代理收件人住址寄送之通知書無法送達或被拒收者。

第三節 拍賣

一、大陸

拍賣出讓，是指在指定的時間、地點利用公開場合，由政府的代表者主持拍賣土地使用權，土地公開叫價競報，按“價高者得”的原則確定土地使用權受讓人的一種方式。拍賣出讓方式引進了競爭機制，排除了人爲干擾，政府也可獲得最高收益，較大幅度的增加財政收入。這種方式主要適用於投資環境好、盈利大、競爭性強的商業、金融業、旅遊業和娛樂業用地，特別是大中城市的黃金地段。

二、我國

我國不動產之拍賣，限於依據法律取得執行名義之債權人，可以申請法院拍賣債務人之財產。因此，我國不動產之拍賣程序限於法院進行，以作爲債務求償之手段。此與大陸採行之由地方政府直接進行土地拍賣者不同。

我國之拍買，需要經過法院公告之程序，其公告事項如下：

行政執行處拍賣-不動產拍賣公告：一、不動產所在地、種類、他項權利、權利範圍、應買最低價額。二、閱覽查封筆錄日期及處所：自本公告張貼本處公告處之日起，3 個月內(每日辦公時間內)，在本處辦公室。三、應買表示之日時及場所：自本公告之日起，3 個月內(每日辦公時間內)，向本處爲之。四、前述不動產經本處 2 次減價拍賣，仍未拍定，凡願買受該不動產者，得於本公告之日起 3 個月內，依原定拍賣條件，向本處具狀爲應買之表示，並附上應繳納之保證金票據，本處得於詢問債權人及義務人意見後，許其買受。如有 2 人以上表示願意買受者，以應買之申請書最先到達本處者爲優先，如同時到達者，以抽籤決定。債權人亦得爲承受之表示。五、債權人得於本公告期間內，無人應買前，申請另行估價或減價拍賣，如仍未拍定或由移送機關承受，或債權人未於本公告期間內聲請另行估價或減價拍賣者，視爲撤回該不動產之執

行。債權人申請另行估價或減價拍賣後，即不得再依本公告爲應買之表示。六、應買人應於應買時同時繳納保證金新臺幣*萬元，否則應買無效。七、交付價金之期限及規定：除有優先承買權人須待優先承買權確定後，另行通知外，應買人應於許其應買後 7 日內繳足全部價金。應買人逾期未繳，如債權人於前述 3 個月內聲請另估價或減價拍賣時，如拍賣之價金低於原拍賣價金及因再拍賣所生之費用者，原應買人應負擔其差額。八、其他公告事項：(一)有優先承買權人(如共有人、基地所有權人或承租人、地上權人、典權人、耕地承租人等)，如欲以同一價格優先承購，應於通知指定之期限內以書面聲明。(二)應買人及代理人均應攜帶國民身分證及印章，如委任他人代爲應買，委任人及代理人應於投標書委任狀欄內簽名蓋章。(三)應買人如係外國人，應同時附具不動產所在地縣、市政府核准得購買該不動產之證明文件。

第四節 掛牌

一、大陸

掛牌出讓國有土地使用權，是指出讓人發佈掛牌公告，按公告規定的期限將擬出讓宗地的交易條件在指定的土地交易場所掛牌公佈，接受競買人的報價申請並更新掛牌價格，根據掛牌期限截止時的出價結果確定土地使用者的行爲。

二、我國

我國對於土地出售，並無類似大陸之網上掛牌交易制度，但是爲了確保交易資訊透明化，採取了不動產實價登錄制度，其內容如下：通過不動產經紀業管理條例、地政士法及平均地權條例立法要求不動產買賣雙方、地政士或不動產經紀相關業者應於不動產買賣案件，向主管機關申報登錄土地及建物成交案件資訊和成交價格。因而也合稱爲實價登錄地政三法。由於過去不動產買賣雙方、地政士或不動產經紀相關業者都不必向政府申報登錄成交案件資訊，造成交易資訊不透明、不對稱進一步導致市場不當哄抬房價。有了實價登錄後，未來不論成交案件下建物面積、土地面積、車位元面積相關資訊及價格都可一一登錄清楚。

實價登錄地政三法規定通過買賣案件係有價金支付之對價關係才需申報登錄，若非屬買賣案件，如贈與雖有移轉，但並未有價金支付所以並不需要申報。因此只要有價金支付關係的不動產買賣都可以查詢的到，另外租賃案件僅限於不動產仲介業受託案件才要申報，且是由仲介業負責，並不一定所有的房屋或土地出租都要申報。所以只有受託租賃案件才查詢的到。

登錄的資料包含三大類：交易標的、標的資訊、價格資訊。

（一）交易標的：土地和建物的區段門牌、不動產標示、交易筆棟數。

（二）標的資訊：土地轉移面積、建物轉移面積、車位轉移面積、使用分區、建物現況格局（用途、形態、建材、樓層、建築完成年月，隔間）、車位類別、社區管理。

（三）價格資訊：房地交易總價、土地交易總價、建物交易總價、車位元交易總價、每坪單價、交易年月

主管機關受理權利人或地政士或不動產經紀業申報登錄不動產成交資訊後，民眾即可查詢上一季的資訊。至於當季的資訊，因需就申報資料內容進行篩選，確認申報資料之真實性及合理性，剔除過高或過低之交易行情，故仍需約一段時間方可查詢。民眾如以網路查詢者，不收查詢費用。

第五節 土地徵收與補償

一、土地徵收原因

（一）大陸

大陸對於土地徵收，分爲徵收與徵用兩個概念，徵收和徵用既有共同之處，又有不同之處。共同之處在於，都是爲了公共利益需要，都要經過法定程序，都要依法給予補償。不同之處在於，徵收主要是所有權的改變，徵用只是使用權的改變。土地管理法，沒有區分上述兩種不同情形，統稱‘徵用’。從實際內容看，土地管理法既規定了農村集體所有的土地轉爲國有土地的情形，實質上是徵收；又規定了臨時用地的情形，實質上是徵用。由此可見，大陸之法律是以強制取得的是所有權還是使用權來劃分徵收和徵用。顯然，強制取得集體土地所有權就是徵收，強制取得國有土地使用權或臨時佔用集體土地就是徵用[23]。

大陸現行《憲法》第 10 條規定：國家基於公共利益的需要，可以依照法律規定對土地實行徵收或者徵用，並給予補償。《物權法》第 41 條也規定：爲了公共利益的需要，依照法律規定的權限和程序可以徵收集體所有的土地和單位、個人的房屋及其他不動產。土地徵收徵用是基於國家主權作用，爲了公益而剝奪私人土地的行爲，是個人利益對公共利益的妥協和讓步。事實上在多數案件中，人並不質疑“公共利益”，被徵收者最關心的問題是補償價格。因此，如何保障公平補償是土地徵收、徵用程序設計中最爲關鍵的問題。從大陸目前的土地徵收、徵用程序來看，補償標準大多由行政機關制定，就是有一些所謂的評估程序，也難以確保評估結果

[23] 沈開舉、王紅、建鄭磊，中國大陸土地徵收徵用法治的問題與變革，中國土地法律研究中心。

的公正。

大陸《土地管理法》第 58 條規定，有下列情形之一的，由有關人民政府土地主管部門報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：

1.爲公共利益需要使用土地的；

2.爲實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地的；

3.土地出讓等有償使用合同約定的使用期限屆滿，土地使用者未申請續期或者申請續期未獲批準的；

4.因單位撤銷、遷移等原因，停止使用原劃撥的國有土地的；

5.公路、鐵路、機場、礦場等經核準報廢的。

依照前 1、2 規定收回國有土地使用權的，對土地使用權人應當給予適當補償。

（二）我國

1.國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者爲限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。

2.有下列各款情形之一者，得爲區段徵收：

一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區爲公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更爲建築用地或工業區變更爲住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者。五、農村社區爲加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得爲區段徵收者。徵收土地時，其土地改良物應一併徵收[24]。

二、土地徵收程序

（一）大陸

在土地徵收領域存在四大程序控制機制：（1）土地徵收的公共利益審查認定程序；（2）土地徵收的行政決定作出程序；（3）土地徵收的補償費用確定程序；（4）土地徵收的決定執行程序。具體而言，根據憲法的規定，土地徵收必須基於公共利益的目的，政府應當對徵地行爲的合目的性進行審查和控制。土地徵收補償應體現公共利益和私人利益的平權性，即公共

[24] 我國土地徵收條例第 5 條。

利益需要時，可強制私人讓渡其財產，但對私人補償應與其受到的損害是對等的。因此，公平合理的補償是土地徵收的核心和關鍵[25]。最後，土地徵收程序完成後，因爲被徵收的土地是爲了公共利益需要而徵收的，因此，政府應當爲從事公共利益活動的土地需用人確權頒證，而不是把徵收的土地進行挂牌出讓。

大陸土地徵收程序大致如下：

1.擬訂方案。收回國有土地，由市國土資源局擬訂收回國有土地使用權方案。收回方案應包括以下內容：

（1）建設項目規劃設計條件；

（2）土地利用現狀調查表及調查報告；

（3）詳細的土地補償標準和金額。

2.方案審核。收回方案擬定後，市國土資源局應當舉行聽證會，並根據聽證會意見對收回方案予以審核。

3.報經批准。審核同意的收回國有土地使用權方案，由市國土資源局報市人民政府批准。

4.土地使用權收回。市國土資源局應當根據市人民政府批准的收回國有土地使用權方案，作出收回國有土地使用權決定，並向土地使用權人送達收回土地使用權決定或在媒體上公告送達決定。

5.補償費用支付。以有償方式收回土地使用權的，市國土資源局應當自收回土地使用權決定送達後 30 日內，將補償費用全額支付給原土地使用權人或者與原土地使用權人簽訂土地使用權補償協議，並約定支付補償費時間。

6.註銷登記。以無償方式收回土地使用權的，市國土資源局應當在送達收回土地使用權決定的同時，辦理土地使用權註銷登記手續，注銷土地使用證書；以有償方式收回土地使用權的，市國土資源局應當將補償費用全額支付給原土地使用權人或者與原土地使用權人簽訂土地使用權補償協議後，辦理土地使用權註銷登記手續，註銷土地使用證書[26]。

（二）我國

依據我國土地徵收條例規定，需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉

[25] 沈開舉、王紅、建鄭磊，中國大陸土地徵收徵用法治的問題與變革，中國土地法律研究中心。

[26]松政發[2007]13 號松原市人民政府關於規範收回國有土地使用權有關問題的通知

辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。特定農業區經行政院核定爲重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會[27]。需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收[28]。

申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。中央主管機關爲前項之審核，應審查下列事項[29]： 一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。

三、徵收廢止規定

（一）大陸：缺乏規定。

（二）我國

1.一般徵收申請程序：撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。已公告徵收之土地有前條第一項或第二項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。該管直轄市或縣（市）主管機關收受前項請求後，應會同需用土地人及其他有關機關審查。其合於規定者，由需用土地人依第一項規定申請之；不合規定者，該管直轄 市或縣（市）主管機關應將處理結果函復原土地所有權人。

原土地所有權人不服前項處理結果，應於直轄市或縣（市）主管機關函復送達之日起三十日內向中央主管機關請求撤銷或廢止徵收。其合於規定者，由中央主管機關逕予撤銷或廢止；不合規定者，由中央主管機關將處理結果函復原土地所有權人。原土地所有權人不服處理結果者，依法提起行政救濟[30]。被徵收之土地，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百

[27]我國土地徵收條例第 10 條。
[28]我國土地徵收條例第 11 條。
[29]我國土地徵收條例第 13 條。
[30]我國土地徵收條例第 50 條。

十九條之規定：一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視爲放棄收回權[31]。

2.區段徵收之廢止：已公告區段徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：

一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。

二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦 事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。

三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要[32]。

四、土地徵收估價

（一）大陸

依據大陸建設部公佈《城市房屋拆遷估價指導意見》規定，房屋拆遷評估價格爲被拆遷房屋的房地產市場價格，不包含搬遷補助費、臨時安置補助費和拆遷非住宅房屋造成停產、停業的補償費，以及被拆遷房屋室內自行裝修裝飾的補償金額。搬遷補助費、臨時安置補助費和拆遷非住宅房屋造成停產、停業的補償費，按照省、自治區、直轄市人民政府規定的標准執行。被拆遷房屋室內自行裝修裝飾的補償金額，由拆遷人和被拆遷人協商確定；協商不成的，可以通過委托評估確定。市、縣人民政府或者其授權的部門應當根據當地房地產市場交易價格，至少每年定期公布一次不同區域、不同用途、不同建筑結構的各類房屋的房地產市場價格。拆遷估價應當參照類似房地產的市場交易價格和市、縣人民政府或者其授權部門定期公布的房地產市場價格，結合被拆遷房屋的房地產狀況進行[33]。又

依據大陸國務院 2011 年 1 月 21 日第 590 號令公佈《國有土地上房屋徵收與補償條例》第 17 條規定，作出房屋徵收決定的市、縣級人民政府對被徵收人給予的補償包括：（一）被徵收房屋價值的補償；（二）因徵收房屋造成的搬遷、臨時安置的補償；（三）因徵收房屋造成的停產停業損失的補償[34]。

（二）我國

1.一般徵收土地之估價：依據我國土地徵收法規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設

[31]我國土地徵收條例第 9 條。

[32]我國土地徵收條例第 49 條。

[33]大陸建設部公佈《城市房屋拆遷估價指導意見》第 3、13、14 條。[34]大陸《國有土地上房屋徵收與補償條例》第 17 條規定。

[34]大陸《國有土地上房屋徵收與補償條例》第 17 條規定。

施保留地之平均市價補償其地價。前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之[35]。建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償[36]。徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費[37]：一、依第五條第一項第一款或第二款規定遷移者。二、徵收公告六個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受六個月期限之限制。三、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。四、因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。五、水產養殖物或畜產必須遷移者。

2.公共設施保留地之估價：依據我國都市計畫法第 49 條規定，依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值爲準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十爲限；其地上建築改良物之補償以重建價格爲準。前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。

3.一般國有土地：辦理一般國有土地估價時，估價人員應赴現場調查，以了解土地之座落位置、坵形狀況、土地使用管制與現況、土地改良利用、地理環境、公共設施開闢等情形，及影響土地價格之各項因素後辦理查估。估價方法以所選擇之可比較買賣實例價格爲基礎，推算勘估標的之合理價格爲原則，並得由估價人員視勘估標的之特性，參採其他方法。運用二種估價方法分析互核者，採用較高者[38]。

五、土地徵收救濟程序

（一）大陸

大陸對於政府經過聽證或其他程式作出的土地徵用補償安置方案，當事人表示不服的，可能產生以下三類糾紛：土地補償標準糾紛、土地補償費的歸屬糾紛、農村集體經濟組織與其成員間分配上地補償金的糾紛。一是關於補償標準爭議，目前，大陸爲解決征地補償安置爭議設有四條途徑：來信來訪反映問題，申請行政覆議，提起行政訴訟和申請裁決。根據《土地管理法實施條例》第 25 條的規定，對補償標準有爭議的，由縣級以上地方人民政府協調，協調不成的，由批准徵用土地的人民政府裁決。但申請裁決這條途徑進展較爲滯後。國土資源部有關負責人曾明確表示，近年來，涉及征地補償安置問題的信訪數量居高不下，重要

[35]我國土地徵收法第 30 條。
[36]我國土地徵收法第 33 條。
[37]我國土地徵收法第 34 條。
[38]我國國有財產估價作業程序，2013-06-11

原因就是征地補償安置爭議裁決制度在全國絕大多數地區沒有建立起來。此項制度缺陷，對被徵收者的救濟措施規定不足。根據《土地管理法》及其《實施條例》的規定，被徵收者在征地範圍、補償標準等方面存在爭議的，由縣級以上地方政府協調;協調不成的，由批准征地的政府裁決，該裁決爲終局裁決，並沒有規定被徵收者向司法機關獲得救濟的權利，導致征地糾紛被拒於司法審查的大門之外。這種制度安排，給徵收者以過大的權力，而被徵收者連起碼的司法救濟權都沒有。雙方的攻防武器嚴重失衡，無法通過司法權來制約政府征地行爲，也不能有效地維護被徵收者的利益。對於土地徵收出現爭議時的行政和司法救濟措施，現行立法缺乏明確全面的規定[39]。

綜觀世界各國，有關土地徵用補償糾紛的解決，當事人的意思自治精神體現在其中，允許當事人在法定的賠償標準、計算幅度內進行協商，而當當事人不能達成一致意見的時，是直接向法院起訴由法院裁決，還是由中立機構裁決，或由徵用主體裁決，各國做法不盡相同，在土地徵用法律關係中，一方是徵用人，另一方是被徵用人，不包括土地徵用的直接受益人(開發商等用地單位)，在補償具有民事性質的行政法律關係中，如果由徵用主體單方強制性裁決，則有悖「自己不做自己案件的法官」這一自然公正原則，大陸現有的土地徵收補償法律法規沒有規定對裁決不服的救濟途徑，而且該裁決爲終局裁定，相對人不能向人民法院起訴。這種制度安排，給徵收方以過大的權力，而被徵收方連起碼的司法救濟權都沒有。雙方的攻防武器嚴重失衡，極易造成對被徵收人利益的損害。即使爲了追求效率，也不能犧牲公正，否則保障被徵用的人的合法權益無從談起[40]。因此，大陸國務院 2011 年 1 月 21 日第 590 號令公佈《國有土地上房屋徵收與補償條例》第 14 條規定，被徵收人對市、縣級人民政府作出的房屋徵收決定不服的，可以依法申請行政覆議，也可以依法提起行政訴訟。改善了被徵收人之行政救濟權利。

（二）我國

我國直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。前項公告之期間爲三十日。權利關係人對於徵收之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即

[39] 華律網，http://www.66law.cn/laws/10913.aspx，2013.11.14。
[40] 法律常識網，
http://china.findlaw.cn/falvchangshi/fangchanjiufen/tudizhengyong/tdzycx/15534.html，2013.11.15。

查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟[41]。因此，我國制度對於土地徵收補償補償之爭議，除了可向行政機關提起附議外，尚可經過私法程序提起行政救濟，對於保障被徵地人的權利保護較為完整客觀，此在大陸以往在 2011 年以前只能向行政機關提出異議者，容易造成對被徵地人權益損害者不同。但是大陸已經在 2011 年 1 月 21 日第 590 號令公佈《國有土地上房屋徵收與補償條例》第 14 條規定，允許被徵收人提起行政訴訟。因此現階段兩岸的徵收救濟制度已經差異無幾。

六、大陸土地取得與我國制度差異分析

由於大陸土地取得與我國制度存在若干差異，因此整理分析如下附表：

附表：大陸土地取得與我國比較表

項目分類	大陸	我國	差異分析	備註
土地所有權	土地公有 使用權可以私有	公有私有並存	我國允許私人或企業取得土地所有權	
土地權利期間	使用權 40 年至 70 年	所有權無限期	大陸允許有期限取得土地使用權	
房屋土地產權是否獨立	房隨地轉	房屋土地產權獨立	大陸土地使用權到期房屋無償被收回	
土地招標出售	國有土地使用權招標出讓	國有土地所有權標售，私有土地自由買賣	大陸土地公有，僅國有土地可招標出讓，集體土地僅能承包。	
土地拍賣	國有土地使用權拍賣出讓	僅限於債權人取得執行名義申請法院拍賣	大陸土地使用權拍賣係處分行為，而我國拍賣係債務清償行為。	
土地掛牌	國有土地使用權掛牌出讓	我國無此制度，僅有交易資訊透明化，採取了不動產實價登錄制度		

[41] 我國土地徵收法第 22 條。

土地徵收原因	因公共利益目的需要，但是公共利益需要有擴張解釋之嫌	因公益或重劃需要，定義明確。	兩岸大陸雷同，但是執行程度有差異。	可爭取改善
土地徵收程序規定	有，但較不透明。	有，但較爲透明	兩岸大致雷同，但是執行透明度有差異。	可爭取改善
土地徵收廢止規定	無	有	我國對於違法或不當徵收可由被徵收人請求回復，大陸則否，因此大陸容易造成徵收不當問題而無救濟機會。	可爭取改善
土地徵收補償估價	有，但估價過程不透明。	有，估價過程透明化。	兩岸均以市價爲基礎估定公平市價，但是估價透明化程度不同。	可爭取估價透明化
土地徵收補償不服之行政救濟	有	有	2011 年以前大陸被徵收人無行政救濟權，自 2011 年起兩岸規定大致相同。但是台商多不願採取司法手段解決問題。	

第六節 本章小結

大陸土地取得與我國制度存在若干差異，

一、所有權與使用權內容不同

大陸土地爲公有制，我國土地屬於公有私有並存制，非公有土地部分，均可由私人所有制，其中只有農地有農用限制，限於具備農民身分條件者買賣所有，

但是私人所有土地均可自由使用、收益和處分。因此屬於完整之土地權。大陸與我國雖然土地權利範圍不同，但是均採土地登記制度以保障權利[42]，則是一樣。

二、土地權利存續期間不同

大陸土地由私人使用年限，按照土地用途不同使用期限也不相同，最高年限按下列用途確定：

（一）居住用地七十年；

（二）工業用地五十年；

（三）教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；

（四）商業、旅遊、娛樂用地四十年；

（五）綜合或者其他用地五十年。

因此，大陸國有土地使用權之年限及屆期後重新取得使用，將因土地使用類別不同而有所差異。我國土地無論是公有或私人所有者，其權利存續期間可以無限期，因此屬於永久產權性質，兩者權利差異甚大。

三、大陸施行房隨地轉制度我國則房屋土地產權獨立

由於大陸的房地產法律制度和台灣的永久權利不同，建築物依附在土地上面，私人對土地沒有所有權，只有使用權，或 20 年、30 年、50 年、70 年不等。

四、徵收廢止規定

大陸缺乏規定。我國一般徵收申請程序：撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。已公告徵收之土地有前條第一項或第二項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。

五、土地徵收補償估價

兩岸均以市價爲基礎估定公平市價，但是估價透明化程度不同。

六、土地徵收補償不服之行政救濟

2011 年以前大陸被徵收人無行政救濟權，自 2011 年起兩岸規定大致相同。但是台商多不願採取司法手段解決問題。

[42] 我國土地登記規則第 4 條，大陸《土地登記辦法》第 3 條。

第五章 台商在大陸土地取得與歷史遺留問題分析

依據經濟部台商聯合服務中心統計資料顯示，台商赴大陸投資已超過 20 年，「勞動法令變更及工資上漲」、「遷廠與土地問題」及、「外銷轉內需市場」爲目前台商在大陸主要面臨之三大問題。現今大陸台商所涉的各種經營糾紛之中，土地問題的案例數量占 50%以上的比重。目前大陸爲因應十二五計畫，全面調整內部的產業結構，加上近年來房地產的炒作，導致早期台商向當地政府承租之土地，遭受被低價徵收或者被迫搬遷之情形。搬遷補償金額不符合台商期待或遠低於市價，造成台商權益上的損失[43]。「台商大陸土地取得歷史遺留問題」爲早期台商對於大陸土地性質不了解，隨意向大陸集體組織或當地村委會購買土地使用權，結果面臨到沒有「國土證」的問題。很多台商初次來經濟部台商聯合服務中心陳情時，根本不清楚當初是以「出讓」或是「劃撥」方式取得土地。但是從另一方面而言，大陸在 2000 年之前規範土地的法令不完備以及各地政府執行產生偏差，也是造成台商土地問題高居不下以及產生歷史遺留問題的原因[44]。

第一節 出讓取得問題

一、出讓取得之有效要件

土地使用權的出讓方式是指國有土地的代表（地方人民政府）將國有土地使用權出讓給土地使用者時所採取的方式或程序。關於土地使用權的出讓方式，依大陸《城市房地產管理法》第 12 條規定：“土地使用權出讓，可以採取拍賣、招標或者雙方協議的方式。”“商業、旅遊、娛樂和豪華住宅用地，有條件的，必須採取拍賣、招標方式；沒有條件，不能採取拍賣、招標方式的，可以採取雙方協議的方式。”“採取雙方協議方式出讓土地使用權的出讓金不得低於按國家規定所確定的最低價。”

又依據大陸國土資源部 2002 年 4 月 3 日第 11 號令規定，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地，必須以招標、拍賣或者掛牌方式出讓，自 2002 年 7 月 1 日施行。又依據大陸國土資源部《國務院關於加強土地調控有關問題的通知》（國發〔2006〕31 號，下稱國務院 31 號令），爲落實工業用地招標拍賣掛牌出讓制度，明確要求：工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓。因此，大陸地區土地使用權的出讓方式有四種：拍賣、招標、掛牌及協議。

依據大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 12 條規定，土地

[43] 經濟部台商聯合服務中心截至民國 102 年 9 月 30 日統計資料。
[44]經濟部台商聯合服務中心截至民國 102 年 9 月 30 日統計資料分析。

使用權出讓期限是：居住用地 70 年；工業用地 50 年；商業、旅遊、娛樂用地 40 年；綜合或者其他用途地 50 年。因此，台商土地取得方式及要件，如與上述要件不符，則其所使用之土地，即無法取得土地登記，因此造成其土地權利不完整。

二、土地使用權出讓取得應注意事項

土地使用權出讓限於國有土地，如果是城市規劃區內的集體所有的土地，經依法徵用轉爲國有土地後，該幅國有土地的使用權方可有償出讓。土地使用權出讓取得的注意事項如下：

1.出讓條件：土地使用權出讓，必須符合土地利用總體規劃、城市規劃和年度建設用地計畫。

2.出讓報批：縣級以上人民政府出讓土地使用權用，須根據省級以上人民政府下達的控制指標擬訂年度出讓土地使用權總面積方案，按照國務院規定，報國務院或者省級人民政府批准，亦即先要有批地出讓指標，如果沒有土地指標，則其報批出讓的土地無法取得國有土地證，這也是部分台商在簽訂國有土地出讓合同並繳納土地出讓金後，遲遲拿不到國有土地證的原因。

3.出讓步驟：土地使用權出讓，由市、縣人民政府有計劃、有步驟地進行。出讓的每幅地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃、建設、房產管理部門共同擬定方案，按照國務院規定，報經有批准權的人民政府批准後，由市、縣人民政府土地管理部門實施。直轄市的縣人民政府及其有關部門行使前款規定的許可權，由直轄市人民政府規定。由於由市、縣人民政府必須先經過城市規劃後，才騰出土地依照用途簽訂土地出讓合同，繳納出讓金和辦理國有土地證。因此在理論上不應該發生台商在簽訂土地出讓合同後或取得國有土地證後，短期內再度城市規劃變更因而損害台商，讓台商無法取得土地使用證或無法使用有證的土地的情事發生。

4.出讓合同簽訂：土地使用權出讓，應當簽訂書面出讓合同。土地使用權出讓合同由市、縣人民政府土地管理部門與土地使用者簽訂。

5.出讓金支付：土地使用者必須按照出讓合同約定，支付土地使用權出讓金；未按照出讓合同約定支付土地使用權出讓金的，土地管理部門有權解除合同，並可以請求違約賠償。

6.出讓土地的提供：土地使用者按照出讓合同約定支付土地使用權出讓金的，市、縣人民政府土地管理部門必須按照出讓合同約定，提供出讓的土地；未按照出讓合同約定提供出讓的土地的，土地使用者有權解除合同，由土地管理部門返還土地使用權出讓金，土地使用者並可以請求違約賠償。

三、台商以出讓取得土地使用權問題

台商如在大陸興辦企業，取得土地使用權之方式，如果不是以招標、拍賣、公開掛牌或協議方式出讓，而是以其他方式取得，例如由當地政府無償劃撥土地供台商建廠使用，抑或由台商支付當地政府劃撥農地所需補償農民損失，雖然台商已經支付金錢，但是均非屬於出讓方式取得土地使用權，而是取得劃撥土地之使用權。由於早期台商對於大陸土地取得的複雜觀念並不熟悉，因此，可能對於劃撥取得之土地誤認爲是出讓取得，由於此種方式取得之土地使用權，並非出讓取得，因此其土地使用權屬於有限度之使用權，僅有使用收益之權，但無處分權，因此無法辦理土地使用權登記，在面對當地政府因爲公共利益需要徵收土地時，無法得到土地補償，也無法享受土地增值之利益，因而產生歷史遺留問題。

第二節 劃撥取得問題

一、土地使用權劃撥取得發生問題原因

（一）有償劃撥

大陸土地使用權劃撥，包括以下兩種形式：第一種形式的土地使用權劃撥，是指縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後，將該幅土地交付其使用。這種形式的劃撥，具有兩個最基本的特徵：第一，須經縣級以上人民政府批准；第二，土地使用者須繳納補償、安置等費用。

縣級以上人民政府依法批准徵用集體所有土地，在土地使用者繳納土地補償、安置補助等費用後，國家將其徵用的土地劃撥給土地使用者使用。

（二）無償的劃撥

第二種形式的土地使用權劃撥，是指縣級以上人民政府依法批准，將國有土地使用權無償交付給土地使用者使用的行爲。它也具有二個最基本的特徵：第一，須經縣級以上人民政府依法批准；第二，土地使用者取得土地使用權是無償的。也就是說，土地使用者取得土地使用權無須繳納任何費用，支付其它任何經濟上的代價。

土地使用權劃撥的範圍，是指國家對何種建設用地可以採取土地使用權劃撥的方式提供建設用地的土地使用權。依據大陸《城市房地產管理法》第 23 條規定，下列建設用地的土地使用權，確屬必須的，可以由縣級以上人民政府依法批准劃撥：一是國家機關用地；二是城市基礎設施用地和公益事業用地；三是國家重點扶持的能源、交通、水利等項目用地；四是法律、行政法規規定的其他用地。土地使用者依法取得劃撥土地使用權後，便在法律規的範圍內對劃撥的土地享有占有、使用和收益的權利，其權利的行使受國家法律的保護，但有下列限制規定：

1.土地使用權人不得擅自改變土地用途，人民政府在批准土地劃撥時，都確定了明確的用途，這種確定的用途很可能就是得以批准劃撥的條件。因此，土地使用權人在使用土地過程中不得隨意改變土地用途，因特殊情況確需改變土地用途的，應得到人民政府批准，並要依法辦理土地用途變更登記手續。

2.如社會公共利益需要，應服從人民政府收回土地用權的決定，《土地管理法》第 58 條明確規定，有下列情形之一的，由有關人民政府土地行政主管部門報經原批准用地的人民政府或有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：

土地使用權劃撥是指通過行政劃撥的方式取得土地使用權，是縣級以上人民政府依法批准，在土地使用者繳納補償、安置等費用後將該幅土地交付其使用，或者將土地使用權無償交付給土地使用者使用的行爲。其特性是無須支付土地使用權出讓金、沒有明確的使用期限、不能轉讓、出租和抵押。因此，與國有土地使用權出讓已經物權化，可以轉讓、出租和抵押有所不同。

二、台商以劃撥取得土地使用權問題

早期在大陸投資之台商，由於對大陸土地制度之不瞭解，以及基於少出資金之考慮，也有些台商誤以爲出了錢就是出讓，而對於土地買賣合同之文字內容不加深究，地方政府如利用此種劃撥使用之形式，提供台商所需辦廠土地，由於台商無需出資太大資金即可使用土地，因此看來好像占了便宜，但是經過二十年來的經濟發展，台商使用土地大幅增值後，便宜的土地使用已經不存在，地方政府的城市規畫不斷更迭，台商早期取得土地面臨規劃變更而被要求遷廠以及土地徵收問題層出不窮，如果台商以劃撥方式取得土地，則面臨土地徵收遷廠時，無法取得土地被徵收之補償會或賠償，對台商甚爲不利。

第三節 集體土地承包問題

一、集體土地承包要件

集體土地承包經營權是存在於集體所有或國家所有的土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面的權利。因此，承包經營權的標的，是集體所有或國家所有的土地或森林、山嶺、草原、荒地、灘塗、水面，而不是其他財產。有的集體組織，按承包人承包土地的數量，作價或不作價地分給承包人部分耕畜、農具或其他生產資料，這是附屬於承包經營權的權利。

農民集體所有的土地由本集體經濟組織的成員承包經營的，由發包人與承包人訂立承包合同，約定雙方的權利和義務。而農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或個人承包經營的，根據大陸《土地管理法》第 15 條第 2 款規定，必須經村民會議 2/3 以上成員或者 2/3 以上村民代表的同意，並報鄉(鎮)人民政府批准。另依據大陸《農村土地承包法》第 2 條規定：「本法所稱農村土地，

是指農民集體所有和國家所有，依法由農民集體使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用於農業的土地。」農村土地承包法所規定的承包方式，根據《農村土地承包法》第 3 條規定：「國家實行農村土地承包經營制度。農村土地承包以農民家庭承包爲主，也可以實行其他形式的承包」。土地承包經營權的期限由承包經營合同明確約定，耕地的承包期爲 30 年，草地的承包期爲 30 年到 50 年，林地的承包期爲 30 年到 70 年，特殊林木的林地承包期，經國務院行政主管部門批准可以延長。以其他方式承包的土地，承包期由合同約定[45]。可見，土地承包經營權的期限屆滿，土地承包經營權就歸於消滅，承包方應將承包地交回發包方。

二、承包地被徵收

國家基於社會公共利益的需要而徵收集體所有的農村土地時，在該土地上設立的土地承包經營權當然消滅。但國家在徵收土地承包經營的土地時，應當給予承包方充分的、合理的補償。物權法第 137 條規定：“徵收承包期內的土地的，應當對土地承包經營權人給予合理補償。徵地的補償標準、安置辦法應當告知土地承包經營權人。

三、集體土地承包問題

大陸在 2002 年 8 月 29 日公佈了《農村土地承包法》之後，原本不對境外人士開放的鄉村集體所有土地，也開始容許境外人士可以採用承包方式取得大陸農村土地的使用權，但只限於農地農用，如要變更爲工業或商業使用，必須經過集體土地由地方政府行政徵收改置國有土地的環節程序，否則即爲不合法，也無法取得國土證。台商由於經營工業生產已經遇到轉型期，因此有部分台商依據《農村土地承包法》規定，開始轉進第一產業即農業經營。由於農業所用土地屬於農民集體所有，以往僅能由農民耕作，該法實施後，農村土地可以依法由企業或非農民承包經營，更允許外商承包經營。因此，集體土地承包經營，也是台商取得土地使用權之方式。如果台商或個人取得農村土地承包經營權，是以經營農業開發或相關休閒產業經營，則符合農村土地承包用途，自不發生問題。如果台商或個人係以經營房地產投資之概念，欲將農村土地變相成爲建設用地投資開發出售，或準備等待大陸對農村土地政策開放，以便取得農村集體土地之過戶權利，則將造成台商土地取得問題。由於此項農村土地開放承包之政策實施較晚，台商對於其權利義務內容較爲慎重，因此造成台商土地取得問題之困擾也較少。

第四節 轉讓取得問題

一、土地使用權轉讓要件

土地使用權轉讓是指土地使用者將土地使用權再轉讓的行爲，包括出售、交

[45]農村土地承包法第 20 條。

換和贈與。土地使用權出讓和轉讓的差別在於，土地使用權的出讓，是直接向縣級以上政府簽訂土地使用權出讓合同，支付土地出讓金給縣級以上政府作爲財政收入，屬於土地使用人的初級市場取得土地使用權。由於以出讓方式取得的國有土地使用權，權利人可以使用、收益和處分。因此可以採取出售、交換和贈與等方式再次轉讓土地使用權予他人。如果是通過縣級以上政府以行政劃撥方式獲得的土地使用權，原則上土地使用人無權再次轉讓給他人，唯有再經過補辦獲准出讓手續，補繳土地出讓金後，才有權再次轉讓給他人。因此，土地使用權的轉讓，是屬於次級市場。

二、土地使用權轉讓之使用年限

土地使用權的轉讓有兩種情況，其一、以出讓方式取得的國有土地使用權，於經過一定的投資開發、利用後轉讓其土地使用權，受讓人以其土地出讓的剩餘年限作爲權利存續年限；其二、以行政劃撥方式取得的土地使用權，可以於獲得補辦土地使用權出讓手續後再轉讓給其他人。土地使用權的轉讓，有關基本規定如下：

依據《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 19-22 條規定，未按土地使用權出讓合同規定的期限和條件投資開發、利用土地的，土地使用權不得轉讓。土地使用權轉讓應當簽訂轉讓合同。 土地使用權轉讓時，土地使用權出讓合同和登記文件中所載明的權利、義務隨之轉移。土地使用者通過轉讓方式取得的土地使用權，其使用年限爲土地使用權出讓合同規定的使用年限減去原土地使用者已使用年限後的剩餘年限。 以上規定分析如下：

1. 土地使用權的轉讓，應簽訂書面轉讓合同，作爲雙方的憑據。
2. 土地使用權的轉讓方式，可由當事人自行決定，政府不加干涉。
3. 土地使用權轉讓時，依據房隨地走的原則，地上建築物以及其他附屬建築物的所有權也隨之轉讓，不能單獨轉讓土地使用權而自劉建築物所有權。
4. 土地使用者以轉讓方式取得的土地使用權，其使用年限的計算爲，土地使用權出讓合同約定的使用年限減去原土地使用者已經使用年限後的剩餘年限，作爲轉讓取得的剩餘年限。
5. 土地使用權轉讓後，土地使用權出讓合同原規定的全部權利和義務，也隨之移轉給新的受讓人，此受讓人如要改變或變更原出讓合同的事項，應向當地縣級以上政府申請批准。
6. 土地使用權和地上物所有權的轉讓，應依規定辦理產權登記手續，因爲不動產物權以登記爲要件。
7. 以行政劃撥取得的土地使用權如欲轉讓，必須先向當地縣級以上政府申請補辦出讓手續繳交土地出讓金後，才能取得轉讓的權利。

三、轉讓原則

買賣土地使用權是最主要的土地使用權轉讓的方式。所謂土地使用權的出售，就是將一方將土地使用權移轉給他方，而他方爲此支付購買土地使用權的價金的行爲。由於物權法將以出讓取得的土地使用權歸類爲物權範圍，而不動產以登記爲要件，因此，土地使用權的轉讓，要經過合法登記手續才受到保障。

依據大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 23-25 條規定，土地使用權轉讓時，其地上建築物、其他附著物所有權隨之轉讓。 地上建築物、其他附著物的所有人或者共有人，享有該建築物、附著物使用範圍內的土地使用權。土地使用者轉讓地上建築物、其他附著物所有權時，其使用範圍內的土地使用權隨之轉讓，但地上建築物、其他附著物作爲動產轉讓的除外。土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權轉讓，應當按照規定辦理過戶登記。土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權分割轉讓的，應當經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，並依照規定辦理過戶登記。另依國有土地使用權出讓合同範本第 20-23 條約定如下：受讓人按照本合同約定已經支付全部土地使用權出讓金，領取《國有土地使用證》，取得出讓土地使用權後，有權將本合同項下的全部或部分土地使用權轉讓、出租、抵押，但首次轉讓（包括出售、交換和贈與）剩餘年期土地使用權時，必須符合以下規定之條件：（一）按照本合同約定進行投資開發，完成開發投資總額的百分之二十五以上；（二）按照本合同約定進行投資開發，形成工業用地或其他建設用地條件。土地使用權轉讓，本合同和登記文件中載明的權利、義務隨之轉移，轉讓後，其土地使用權的使用年限爲本合同約定的使用年限減去已經使用年限後的剩餘年限。

四、以轉讓方式取得土地使用權問題

由於以買賣方式轉讓取得土地使用權，可能源於出讓取得之土地使用權，也可能源於劃撥方式取得之土地使用權。因此，以轉讓方式取得土地使用權，其權利義務，以及權利保障，仍應依據其原使權利爲準。因此，以買賣轉讓方式取得土地使用權，如疏忽其原使權利之範圍，事後極易產生因爲土地權利不完整之糾紛困擾。此外，縱然其原使權利是來自出讓土地使用權之權利，然而因爲轉讓取得土地之權利存續期間以及權利範圍，仍應受其原始權利之限制。例如出讓取得之期限已經過了十年，則轉讓取得之權利期間即應減除十年，以其剩餘年限爲其轉讓取得之權利期間。此外，如果出讓取得之土地有應相對履行之義務，如原出讓取得之權利人未履行，則轉讓取得之權利人需要代其履行，否則即會影響其轉讓取得之權利。台商由於興辦企業，其土地權利之取得鮮少以轉讓取得方式辦理，因此，此問題對台商影響較少。

第五節 其他方式取得問題

一、交換取得

土地使用權的交換或互易，是指當事人雙方約定一方移轉土地使用權，另一方支付對價不以金錢支付，而是以金錢以外的標的物，所簽訂的土地交換互易合同。依此，土地使用權的互易，可以說是以物易物的關係，是土地使用權換取土地使用權，也可以是土地使用權換取其他之物或是金錢以外的財產權，但不是土地使用權換取金錢。因此，以交換方式取得土地使用權，也是一種有償取得土地之行爲。由於大陸地方政府出讓土地之目的，在於換取地方財政收入，因此，在土地取得之初級市場，地方政府鮮少會以交換互易方式出讓土地使用權。而在次級市場，以出讓取得之權利人，只要是爲換取金錢變現獲利了結，因此也鮮少以交換互易方式，與受讓人產生交易行爲。因此，此種方式，應該只限於特殊情況之考慮才會發生。台商在大陸取得土地使用權，也鮮少以交換互易方式取得。

二、贈與

土地使用權的取得雖然是有償的行爲，但是取得土地使用權人則可以是無償的方式轉讓。所謂土地使用權的贈與，就是一種無償行爲，是指贈與人自願把自己取得的土地使用權無償轉讓給受贈人，受贈人表示同意受贈而達成的一種合同行爲。因此，以贈與方式轉讓土地使用權者，其轉讓土地使用權並未收取代價。而以受贈方式取得土地使用權者，也未支付對價，均屬於無償行爲。此種取得土地使用權之方式，在台商間應該鮮少發生。

第六節 台商土地取得與歷史遺留問題實地訪談

實地訪談地區與人數：

日期	地點	時間	參加人數	主持人	研究員
10/28	深圳台商協會	9:30-12:00	5 位	林永法	張義權
10/29	東莞台商協會	9:30 -12:00	6 位		
10/31	上海台商協會	10:30 -13:00	7 位		
11/1	蘇州台商協會	14:00 -16:30	8 位		
小計			26 位		

一、深圳台商反應土地問題

（一）向村委會買地土地取得糾紛問題：

楊凌颯：本公司來深圳時，係向村租用土地，租期 50 年，並自費在地上建屋，一直沒有拿到房產證。現擬進行土地開發，要如何取得國土證並辦理開發？

葉炳霖：現在部分會員因原向村租地的租期已近，村委會根本拒跟台商協商權益問題。

王聖華：本公司當年與村委簽約，合約中約定租期屆滿，土地及定著物均由地

主收回，因此權利無保障。

深圳嵐鴻公司：本公司當初向村委會承租土地 70 年，在 2002 年有機會辦國土證，但因未來不明，沒有付錢辦理，以致未取得國土證，甚至有人在我們的土地上蓋房子，希望能付出合理的費用後取得國土證。

（二）因城市規劃變更影響土地權利取得問題：

卡統鐘錶藝品（深圳）有限公司：

因深圳市龍崗區國土及規劃部門的道路調整關係，前後不一，廠因爲門口規劃道路，不准辦國土證，要做高壓走廊，拆遷通知下來要開路。等台商遷廠後，改變計畫不開路了，重新辦國土證，又因環評標準變更不准辦國土證，政策變來變去，台商無所適從。且城市規劃變更從未通知台資企業，嚴重影響企業原來的辦證情況。

金運電器有限公司：

本公司於 2003 年向大朗鎮石厦村批地，取得紅線圖及建設用地規劃許可證，並至 2007 年 6 月取得土地使用證，但取得土地證後在申報建屋過程中，該地已被劃爲生態用地，無法辦理報建手續。當地政府以公共開發名義徵收土地，以市價徵收指的是政府標定的市價徵收，並非市場市價，因爲市場價格太高。

（三）因城鎮都市區域調整導致土地資料遺失影響辦證問題：

梁瑞彬：本公司原向寶安縣國土局批地，但寶安併入深圳市後國土局批地資料遺失，無法辦理國土證，應如何補辦？

（四）對於歷史遺留問題的解決看法與建議

1.深圳市在 2009 年曾出台處理土地歷史遺留問題辦法，受理申報備案期間只有二年，現在期限已過期。在處理歷史遺留問題，如錯過處理期間，可在談到開發案時，才會啓動處理三來一補土地問題的轉證或合作方式，因此，台商仍可以承租權的債權關係保有權利優勢。

2.開發商要開發還是會和承租人處理好權利關係，台商就可以依法爭取權利。但是時間如果剩下沒幾年，就會不理你，如剩下五或六年，就不談了。例如平山地區，有台商簽二十五年承租，只剩一年的都被趕走，沒有補償，如不搬走會被斷水斷電。如果沒有開發案，村不理也不重視，證也辦不下來。

3.在歷史遺留問題處理期間，應該找大陸官方人士共同處理分利，才可變通解決問題，如果只是台商獲利，問題處理不了。

4.建議兩岸重啓台商土地遺留問題解決通案之會商，例如：兩岸投保協議已有規定可委請「中華仲裁協會」在大陸地區對兩岸爭議實施仲裁。

二、東莞台商反應土地問題

（一）來料加工廠與村土地補證問題

潘三奇、吳明松：

東莞台商許多以來料加工方式經營，廠長爲大陸人，屬於村辦企業與台商加工合作性質，由台商租廠加工，土地屬於集體土地，如果台商由三來一補如改爲外商獨資，土地可以申請補正，改按批租出讓方式轉正，如未申請改按出讓取得則仍屬集體土地，可以繼續使用，房產證則可以從三來一補企業名義補辦爲獨資企業，但是要補稅，如不願補稅就不能辦房產證補正。 但是來料加工廠轉爲外商獨資企業，海關和稅務帳務也要清理接軌，政府也鼓勵無縫接軌，有利轉正。

（二）城市規劃變更影響土地取得問題

陳昆鴻：

1.本公司與村委會簽訂土地買賣，後因土地被劃爲綠帶，以致無法辦理國有土地使用證。本公司土地在城鄉交界處很難處理，在本地的港商、大陸的本地商家也有相同的問題。本公司當年購地付款的收據都有村委會蓋章，所以後來村要收管理費我們就不再付。

2.南城區化爲綠色生態保護園區，無法辦證，如在之前則可以補辦。只能等待政府徵收取得補償，但可以使用到到期爲止。租期到的，政府不再續租，不要再作工業區。

葉志鵬、張銘塔：

1.本公司有 72 畝土地，在 2006 年拿到土地証，但報建時才發現被規劃在生態線內，不能報建，陸方建議可以陸方徵收或換另外一塊方地給我們。

2.台商早期向大陸當局補辦取得土地手續很難成功，即使委託規劃局或國土局內的人也辦不成。

高碧蓮：

1.土地被劃爲綠色生態保護區後就無法辦理過戶，只能等政府徵收時給予補償。但補償費通常都是撥給村裡，台商只能分一點。

2.建議陳先生走法律途徑告村委會，因爲所有以往的歷史文件在村委換屆時，陳先生公司都有要求村委確認在案。

張銘塔：

1.台商土地取得因爲不瞭解因此產生問題，如果發生徵收補償問題也不知道如何保障權益。廣宣屬於政府，台商協會負責廣宣，台商所有大小事都在海基會網站搜詢。建議海基會整理一套大陸買地的重要步驟及注意事項的小冊子，告知台商在大陸購地時要注意哪些問題？出售土地時要注意哪些問題？售地後的所得要如何匯出？並在網上揭露查詢。

2.海基會經貿網站大陸台商上不了，大陸台商資訊斷層，資訊如何給台商普遍告知，台商知情權如何普遍化，現在海基會網站被封鎖只能進首頁，如何服務台商，

兩岸簽了那麼多協議有多少台商知道。建議海基會積極與大陸交涉開放，讓大陸台商可以進海基會網站瀏覽資訊知識。

（三）對於歷史遺留問題的解決看法與建議

1.東莞還有 150 家台商作來料加工未轉正爲外商獨資企業，因爲轉爲外商獨資企業註冊資本額不能低於一千萬人民幣，台商不願也無能力出現金出資，又要增加營業項目內銷，又要增資，因此台商不願轉正，資金負擔問題導致轉正障礙，因此土地權利無法完整保護。現在政策已經降低轉正門檻，有些台商已經申請了內資企業，也有台商用另外大陸配偶申請內資企業繼續經營。

2.建議遇到同類問題的台商應集合起來，一起向當地政府交涉，甚至打行政訴訟。

3.現在大陸的集體土地要流轉爲國有土地使用時，需要全體村民蓋章，實在不合理，因爲以前批地時村委就代表全體村民同意在案。

4.大陸批地手續應再簡化，既然已經繳了出讓金，以後就不應再繳其他費用。廣宣屬於政府，台商協會負責廣宣，希望台商所有大小事都在海基會網站可以搜詢得到如何解決。

5.台商土地如果因爲當地政府規劃變更，無法履行承諾，台商無法取得土地證，建議可以要求按市價收回。

6.有些案例是因爲台商對大陸土地法令的不瞭解，建議對台商加強土地法制化觀念，多給台商教育與溝通。

7.當地政府在規劃時，通常不會徵詢地主意見，事後也不會通知當事人。建議透過海基會與大陸方面交涉，爭取陸方在規劃時應徵詢並通知台商地主。

8.建議海基會整理一套大陸買地的重要步驟及注意事項的小冊子，告知台商在大陸購地時要注意哪些問題？出售土地時要注意哪些問題？售地後的所得要如何匯出？並在網上揭露查詢。

9.海基會經貿網站大陸台商上不了，大陸台商資訊斷層，資訊如何給台商普遍告知，台商知情權如何普遍化，現在海基會網站被封鎖只能進首頁，如何服務台商，兩岸簽了那麼多協議有多少台商知道。建議海基會積極與大陸交涉開放，讓大陸台商可以進入海基會網站瀏覽資訊知識。

三、上海台商反應土地問題

（一）與村合作建廠改獨資土地權利糾紛問題

龍紡陳水性：

本公司 2000 年上海中春路設廠，由村出土地合作，採保證利潤提成給村的方式，利用原來村的破舊房屋改建廠房，以村的名義報建。因此廠房是公司出資興建，取的房產證爲紅證，但土地一直沒有拿到使用証。2006 年因爲想回台上市，將合作經營改爲外商獨資，改爲租約向村承租土地經營，租期 30 年，村協

助辦理獨資企業手續。該土地後來被規劃爲商業區，已經開始動遷住戶，準備讓開發商開始進行開發申請程序，尚未提出動遷補償作法。本公司設廠用地屬於村的土地，已經經營十幾年，租集體土地的租約不受法律保障，如開發成商業區，本公司就要被迫遷廠，對企業不利，也發生是否可以取得補償問題以及如何保護權益問題。

本公司在七寶賣場房屋，直接用違建的方式加蓋建屋，不像龍紡是用村名義報建不屬於違建。本公司是由村以廠房土地出租給公司，讓公司投入作商業用地規劃使用，所有證照消防都過， 但是房產證不過，因爲廠房土地面積與現有商業使用房產對照不起來，無相對應的政府資料可以證明房屋與土地的對應關係，因此目前屬於可使用狀態，但是沒有取得房產證的保障，也沒有土地證的保障，如何主張合法權利。

王耀昌：

本公司從事食品加工，1992 年想與村土地合資，村要求改爲合作，2003 年要村同意開發此土地，同意改增建廠辦大樓，準備開發動工時 鎮政府說要等等，可能規劃有問題，其實是萬科想介入，開始談動拆遷問題，同意給公司補償並給一塊交換地，由鎮出面處理要公司接受動遷。

2007 年食品行業要辦新證照報批審批手續，公司準備在交換地興建新廠，此部分土地已經繳納定金，但是要繳出讓金時區裡不收，程序只有完成一半。後來該地又變更爲文體用地。國土局認爲因爲區域規劃有調整，供地有調整，因此辦證不順利。政府從區到鎮市集體詐騙集團，只要其中有人不想賣了，就互相推諉。2005 年以前可以協議出讓，以後要招拍掛，政策變更導致產證無法取得。

蔡世明：

村要結束中外合作，要台商改爲獨資企業，台商可以要求賠償是合理可行的，因爲有行情賠償。但是如果村用柔性勸導，讓台商改辦獨資企業，變成村與台商屬於房東與房客的承租關係，如果台商有欠繳租金就屬違約，村會用訴訟手段以台商違約爲由，要求台商拆屋還地，台商權利會喪失，不要中了圈套。

（二）台商向農民租屋被動遷補償問題

李崇章：有台商向農民租房子來養鴿子，但現在被動遷，補償費全部被房東拿走，台商要怎麼辦？

胡興中：買農民房，合同可約定以後所有賠償，在價金一百倍以內的賠償或補償金額歸我， 超過部分以上才歸農民。

（三）與村合蓋酒店糾紛問題

王勝利：

我公司在吳中路的房屋屬於與村合作蓋的工業廠房，準備改建蓋酒店，世

博會前村書記承諾酒店蓋好證就給你，土地由村委出名，台商出資蓋房，台商與村委合作蓋酒店餐廳，蓋好後村書記主張土地爲工業用地不給執照。

（四）對於歷史遺留問題的解決看法與建議

1.台商歷史遺留土地問題主要發生在過去法規不完善的時期，台商與村或鎮合作使用土地（集體土地），這在法律上是有瑕疵的。

2.台商平時使用土地較不易發生糾紛，但如果一旦發生動遷，因沒有土地權利，台商拿到的補償費會很少。

3.有些台商以村鎮企業採合作方式，成立中外合作企業，所以台商利用集體土地在法律上有瑕疵，而且一旦將中外合作轉爲獨資企業，使用土地的關係就成爲承租，權利得不到保障。

4.每個台商歷史遺留土地問題情況都不完全一樣，只能個案解決。

四、蘇州台商反應土地問題

（一）蘇州台商土地問題主要是徵收與補償問題

蘇州台商由於多從深圳發展經驗後，轉進蘇州投資，因此對於土地法規較爲熟悉，也因爲華東地區的法令較爲完備，因此較少台商發生權利瑕疵問題，因此沒有發生有地不能用或能用不能取得土地證問題。

王憶倫：

本公司球場第四期土地因在 2004 年土方被政府拿去蓋高速公路無法開發，等到 2011 年高速公路完工後，政府補土方返還，但是該地已經被城市規劃爲綠地，無法開發使用，只有出讓取得的國土證,希望政府同意按市場價收回，得到補償。球場的使用權爲 50 年，合同加註可延 20 年，當年出讓價每畝 8.8 萬，現在被徵收，希望能按市價每畝 28 萬補償。

楊肇鋒：

1.蘇州大部分台商土地問題，是因爲規劃變更拆遷補償合理不合理問題。案例：台商土地於 2007 年以蓋學校需要爲由辦理徵收，徵收後不蓋學校，讓台商氣結。

2.大部分台商都是廠房被徵收，補償費無法達成協議，因爲沒有房產證的大陸政府是不賠的。

李茂順：

1.我公司土地在吳中區有 20 幾畝，現在大陸政府想徵收我的廠房改建爲商品房，且補償費很低，每畝只有 200 萬，但商品房可賣到每畝 1000 萬，我應該怎麼辦？

2.土地徵收補償，一般採個別議價，園區補償也有好的也有不好的，沒有完整的法規，累積經驗後才會越來越公平。本案屬於協議徵收，不屬於公共徵收範圍，要協議補償。要區分是商業行爲徵地，還是因爲公共工程徵地，兩者補償方法不

同。例如西山農場要開環島公路，屬於公共工程，補償低，如因商業徵收則補償較高。正在生產的、生產效益差的、生產效益好的，補償均不同。

黃玉里：房地被徵收領到補償費要如何節稅？

彭萩玉：政府公共用途徵收房地產時，需與持有者協商，否則可拒絕。

（二）市政府都市規劃變更影響權益問題

周鳳：

1.蘇州政府市政規劃，地鐵要從我公司廠房地下下方穿越，我可否請求補償？

2.所領到的徵收補償費如果超過原投資額，盈餘要繳稅 25%太貴了。

（三）對於歷史遺留問題的解決看法與建議

1.蘇州台商因爲多有廣東投資設廠經驗，而且蘇州位於華東地區，政府對於政策與法令的訂定與執行，較爲規範，因此台商對於土地取得程序較爲合法。而且蘇州台商鮮少經營加工貿易企業，而是直接興辦三資企業，因此沒有類似廣東因爲村所發生之土地取得問題。

2.蘇洲最引起台商重視的是合法取得土地後，因爲城市發展結果，都市規劃變更，地方政府以公共利益爲由，強制徵收土地拆遷廠房所生之補償或賠償問題。台商對於補償的標準及金額，存在爭議。因此台商建議針對徵收補償問題，請我政府利用兩岸簽訂投資保障協議機制，出面協商大陸當局，對於都市規劃的變更影響台商權益者，當地政府應出面溝通取得台商的了解，並且對於徵收後之補償問題，給與合理市價之補償，而非依據當地政府規定之補償標準補償，以免存在太大落差，損害台商權益。

五、台商土地取得與歷史遺留問題分析

（一）實地訪談結果與經濟部統計數字比較分析

依據經濟部台商聯合服務中心截至 102 年 9 月底提供統計資料，送陸方 76 件協處案中，有關土地糾紛案件數爲 30 件，占整體案件數 39%，其中「土地使用權爭議」23%最多，其次爲「徵收補償」16%。其中廣東省爲土地糾紛案發生最多之地區(占全體 16%)。

依據本計畫抽樣四城市實地訪談 26 位台商結果分析如下：

問題分佈 城市別	國土證取得問題	佔比	土地使用規劃變更問題	佔比	徵收補償問題	佔比
深圳台商協會 5 位	5	100%	2	40%	2	40%
東莞台商協會 6 位	3	50%	4	66%	2	33%
上海台商協會 7 位	4	57%	1	14%	4	57%

蘇州台商協會 8 位	0	0	4	50%	5	62%
合計　　26 位	12	46%	11	42%	13	50%

依據上述資料顯示：

1.以區域別分析

國土證無法取得問題，在深圳最爲嚴重，佔比 100%，其次爲上海 57%，東莞 50%。蘇州則沒有國土證取得問題。

因土地規劃變更影響台商權益問題，東莞最爲嚴重，佔比 66%，其次爲蘇州 50%，深圳 40%。

土地廠房徵收補償問題，蘇洲最爲嚴重，佔比 62%，其次爲上海 57%%，深圳 40%。

2.總體分析

受訪 26 位台商中，徵收補償問題 13 位，佔比 50%，居於首位。其次爲國土證無法取得問題 12 位，佔比 46%，其次爲土地使用規劃變更問題 11 位，佔比 42%。

（二）台商無法取得國土證原因分析

1.非與縣級以上人民政府國土資源局簽訂國有土地出讓合同

依大陸《土地管理法》第 53 條規定，經批准的建設項目需要使用國有建設用地的，建設單位應當持法律行政法規規定之有關文件，向有批准權的縣級以上人民政府土地行政主管部門，提出建設用地申請，經土地行政主管部門審查，報本級人民政府批准。因此如果台商未依據上開規定，向有批准權的縣級以上人民政府土地行政主管部門，提出建設用地申請，經土地行政主管部門審查，報本級人民政府批准，並進而與縣級以上人民政府土地行政主管部門簽訂國有土地出讓合同，則因爲取得取得土地過程有瑕疵，因而無法取得國土證。

北京市國土資源局副總規劃師王兵即明白指出，目前台商投資大陸涉及土地問題，主要是在土地情況不明的情形下，與鄉村合作盲目投資，導致無法取得國土證[46]。依據本計畫訪談台商發現，無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約，與王兵的見解不謀而合。其中如簽訂承租合約，當然無法取得國土證；如果是簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。

因此，依據本計畫訪談台商的結果顯示，村是造成台商取得土地不合法的關鍵因素。

2.無權批准徵用、使用土地的單位或個人非法批准佔用土地

依《土地管理法》第 78 條規定，無權批准徵用、使用土地的單位或個人非法批准佔用土地的，超越批准權限非法批准佔用土地的，違反土地利用總體規劃確定的用途批准用地的，或違反法律規定的程序批准佔用、徵用土地的，其批准

[46]王兵，台商陸土地問題：盲目合作投資，中央社，2013 年 9 月 10 日。

文件無效，對非法批准徵用、使用土地的直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。非法批准徵用、使用土地，對當事人造成損失的，依法應當承擔賠償責任[47]。如依此規定，台商與無權限單位簽訂取得之批准文件，或取得集體所有土地之出讓批准文件，均屬無權批准範圍，其批准文件無效，因此無法取得國土證。

3.超越批准權限非法批准佔用土地

依上開規定，如批准台商土地文件之單位屬於超越權限之行爲，例如國有土地出讓合同依法限於市、縣級以上人民政府才有批准權限，如果市村鎮人民政府批准，即屬於超越批准權限非法批准佔用土地，其批准文件無效，無法取得國土證。本研究發現多數台商因爲村鎮書記或村委會批准簽訂之土地合約，屬於無權批准性質，也屬於超越權限性質，其批准文件無效。依此，台商將確定無法取得國土證，因此所造成台商土地權益之損失，則依法可以請求賠償責任。如依此法律規定，台商將可向村鎮政府請求損害賠償。

4.違反土地利用總體規劃確定的用途批准用地

台商取得之用地，違反土地利用總體規劃確定之用途，亦即台商於取得土地批准文件當時，違反已經確定之城市總體規劃用途者，其批准文件無效。因此也可能造成無法取得國土證。

5.違反法律規定之程序批准佔用、徵用土地

大陸法律規定以出讓取得國有土地使用權之合法程序，因爲時間點不同，程序規定亦有變化如下：

（1）由於大陸是於 1990 年 5 月 19 日第 55 號令才公布城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例，作爲土地取得程序之法律依據。該法律規定台商可以取得國土證之合法方式有協議、招標和拍賣三種程序[48]。

（2）其後自 2002 年 7 月 1 日起國土資源部令（第 11 號）又規定經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理。2002 年 7 月 1 日《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》實施後，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用地供應必須嚴格按規定採用招標拍賣掛牌方式，其他土地的供地計畫公佈後，同一宗地有兩個或兩個以上意向用地者的，也應當採用招標拍賣掛牌方式供應。

（3）國務院 2006 年 8 月 31 日關於加強土地調控有關問題的通知（國發[2006]31 號）規定，工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓，其出讓價格不得低於公佈的最低價標準。國家根據土地等級、區域土地利用政策等，統一制訂並公佈各地

---

[47] 符啓林，房地產法，第 148 頁，法律出版社，2004 年 8 月第 3 版。

[48] 城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例第 13 條。

工業用地出讓最低價標準。工業用地出讓最低價標準不得低於土地取得成本、土地前期開發成本和按規定收取的相關費用之和。低於最低價標準出讓土地，或以各種形式給予補貼或返還的，屬非法低價出讓國有土地使用權的行爲，要依法追究有關人員的法律責任。

因此,台商可能違反法律規定之程序批准佔用、徵用土地之情形，可分別作如下分析：

（1）台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例規定之前取得之土地批文，並無適用法律可循，應該歸類爲地方政府自行判斷權限之行政措施，依據信賴保護之原則，不應因爲土地取得程序問題而影響土地取得權益。

（2）台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例規定之後取得土地批文,則會發生是否以合法出讓程序取得批准文件問題，如有違反則其批准文件無效。亦即只要台商是依據招標、拍賣、協議出讓方式取得，期取得批准文件即爲合法有效。

（3）台商如於 2002 年 7 月 1 日起國土資源部令（第 11 號）規定，經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理後，仍按協議出讓程序取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效。

（4）台商如於國務院 2006 年 8 月 31 日關於加強土地調控有關問題的通知（國發[2006]31 號）規定，工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓規定之後，仍以協議方式取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效。

六、台商土地取得問題主要案例

（一）北京 A 公司協議出讓土地無法取得國土證案

台商赴北京投資設立 A 公司，於 2004 年 7 月 26 日，與某開發區管委會簽訂土地出讓協議意向，但未與北京是國土局簽訂國有土地出讓合同。A 公司應當地政府要求，開始動工建設廠房。至 2007 年 11 月要辦理國土證手續時，因大陸土地政策變動，工業土地也需要招拍掛程序，因此無法按照協議方式出讓土地，致台商遲遲無法取得國土證。當地政府認爲：《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》已經於 2002 年 7 月 1 日開始實施：商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地必須以招拍掛方式出讓。當時工業建設用地還可以協議出讓。自 2006 年 8 月 31 日國務院《關於加強土地調控有關問題的通知》國發〔2006〕31 號發佈規定：工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓。國務院〔2006〕31 號文件明確要求："工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓"。實行工業用地招標拍賣

掛牌出讓制度。因此，國務院 31 號檔下發前，市、縣人民政府已經簽訂工業專案投資協議，確定了供地範圍和價格，所涉及的土地已辦理完農用地轉用和土地徵收審批手續的，可以繼續採取協定方式出讓或租賃，但必須按照《協議出讓國有土地使用權規範》的有關規定，將意向出讓、租賃地塊的位置、用途、土地使用條件、意向用地者和土地價格等資訊向社會公示後，抓緊簽訂土地出讓或租賃合同，並在 2007 年 6 月 30 日前簽訂完畢。不符合上述條件或者超過上述期限的，應按規定採用招標拍賣掛牌方式出讓或租賃。台商 A 公司並未在 2007 年 6 月 30 日前與北京市國土資源局簽訂土地使用權出讓合同，按北京市實施出讓和轉讓暫行條例及國土資源部國土資發〔2007〕78 號通知規定，不得再以協議方式出讓[49]。

（二）深圳卡統鐘錶藝品（深圳）有限公司土地取得問題案

因深圳市龍崗區國土及規劃部門的道路調整關係，前後不一，廠因爲門口規劃道路，不准辦證，要做高壓走廊，拆遷通知下來要開路。等台商遷廠後，改變計畫不開路了，重新辦證，又因環評標準變更不准辦證，政策變來變去，台商無所適從。且城市規劃變更從未通知台資企業，嚴重影響企業原來的辦理國土證情況。

（三）東莞鴻綺機械有限公司：本公司與村委會簽訂土地買賣，後因土地被劃爲綠帶，以致無法辦理國有土地使用證。本公司土地在城鄉交界處很難處理，在本地的港商、大陸的本地商家也有相同的問題。

第七節 本章小結

一、台商大陸土地取得與歷史遺留主要問題

依據經濟部台商聯合服務中心以及本次訪談結果顯示，台商大陸土地取得與歷史遺留問題，主要爲國土證取得問題、城市規劃變更影響台商土地權益問題以及土地徵收補償問題等三大問題。其中國土證無法取得問題，在深圳最爲嚴重，依據深圳台商反應，其土地問題主要爲向村委會買地土地取得問題。東莞台商反應土地問題主要爲來料加工廠與村土地補證問題。

上海台商反應土地問題主要爲與村合作建廠改獨資土地權利糾紛問題。蘇州則沒有國土證取得問題。因城市土地規劃變更影響台商土地權益問題，東莞最爲嚴重，其次爲蘇州 50%。至於土地廠房被徵收與補償問題，蘇州台商最爲嚴重。

二、台商無法取得國土證原因分析

（一）依據本計畫訪談台商發現，無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約。其中如簽訂承租合

[49] 環宇法律事務所 102 年 10 月 2 日專家座談會提供處理案例。

約，當然無法取得國土證；如果是簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。

因此，依據本計畫訪談台商的結果顯示，村是造成台商取得土地不合法的關鍵因素。

（二）台商由於與無權限單位取得土地批准文件，或取得集體所有土地之出讓批准文件，均屬無權批准範圍，其批准文件無效，因此無法取得國土證。

（三）多數台商因爲村鎮書記或村委會批准簽訂之土地合約，屬於無權批准性質，也屬於超越權限性質，其批准文件無效。依此，台商將確定無法取得國土證，因此所造成台商土地權益之損失，則依法可以請求賠償責任。如依此法律規定，台商將可向村鎮政府請求損害賠償。

（四）台商取得之用地，違反土地利用總體規劃確定之用途，亦即台商於取得土地批准文件當時，違反已經確定之城市總體規劃用途者，其批准文件無效。因此也可能造成無法取得國土證。

（五）台商如於 2002 年 7 月 1 日起國土資源部令（第 11 號）規定，經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按台商如於國務院 2006 年 8 月 31 日關於加強土地調控有關問題的通知（國發[2006]31 號）規定，工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓規定之後，仍以協議方式取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效，因此無法取得國土證。

第六章 台商土地使用及歷史遺留問題分析

第一節 土地閒置問題

一、閒置土地之構成要件

依據大陸《閒置土地處置辦法》第 2 條規定，所稱閒置土地，是指土地使用者依法取得土地使用權後，未經原 批准用地的人民政府同意，超過規定的期限未動工開發建設的建設用地。 具有下列情形之一的，也可以認定爲閒置土地：

（一）、國有土地有償使用合同或者建設用地批准書未規定動工開發建設日期，自 國有土地有償使用合同生效或者土地行政主管部門建設用地批准書頒發之日起滿１年 未動工開發建設的；

（二）、已動工開發建設但開發建設的面積佔應動工開發建設總面積不足三分之一 或者已投資額佔總投資額不足２５％且未經批准中止開發建設連續滿１年，中止開發建設滿一年的國有建設用地；

又依國有土地出讓合同第 33 條約定，受讓人應當按照合同約定進行開發建設，超過合同約定的動工開發日期滿一年未動工開發的，出讓人可以向受讓人徵收相當於土地使用權出讓金 20%以下的土地閒置費；滿 2 年未動工開發的，出讓人可以無償收回土地使用權；但因不可抗力或者政府、政府有關部門的行爲或者動工開發必需的前期工作造成動工開發遲延的除外。

二、閒置土地之處置

依據大陸《閒置土地處置辦法》第 14 條規定，閒置土地按照下列方式處理：

（一）未動工開發滿一年的，由市、縣國土資源主管部門報經本級人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《徵繳土地閒置費決定書》，按照土地出讓或者劃撥價款的百分之二十徵繳土地閒置費。土地閒置費不得列入生產成本；

（二）未動工開發滿兩年的，由市、縣國土資源主管部門按照《土地管理法》第 37 條和《城市房地產管理法》第 26 條的規定，報經有批准權的人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《收回國有建設用地使用權決定書》，無償收回國有建設用地使用權[50]。

三、台商工業土地閒置問題

由此規定以及簽訂的土地出讓合同約定可知，台商以出讓方式取得土地使用權後，如果不照規定或約定期限開發，變成閒置土地，除了要支付土地閒置費的罰款外，當地政府也有可能因爲土地地閒置，而依照出讓合同的約定無償收回土地使用權。因此，如果台商以囤積土地使用權地方是在大陸投資設廠或者從事房

[50]閒置土地處置辦法第 14 條。

地產開發事業，應特別注意有關閒置土地的政策風險，尤其大陸近年來因爲房地產炒作導致引發土地清理，對於土地閒置問題將特別受到關注，也最容易造成台商的損失，允宜特別注意。

台商在大陸投資設廠時，早期因爲各地政府的招商引資政策，規範操作標準不一，因此台商可以不需按照投資強度規範批租土地，因而所取得地土地使用權土地，經常遠超過設廠廠房的用地需求，此類多餘的用地，台商希望用於員工生活配套，甚至作開發興建住房出租或出售使用。由於此類土地如果用於興建住房出售已經違反土地出讓合同的約定，因此，台商多出來的土地，既不能用於興建住房用途，除非申請用途變更經過核准，因而會造成多餘土地閒置的現象，變成爲當地政府關切的對象。此外，從事房地產投資開發的台商企業，如果以出讓方式取得的土地，有些需待時開發，或者超過一定時間才要開發，以當地政府認知也是屬於閒置土地性質。

此外，台商取得工業用地的使用權後，超過設廠用地以及相關生活配套需求以外的土地，有些台商爲了避免變成閒置土地，因此興建廠房以外地土地，是否可以拿來興建住房出租或者出售以獲取利潤，以及如果用於興建住房可否出售問題，常常造成台商的誤解。依照國土資源部《工業項目建設用地控制指標》規定，工業用地行政辦公和生活服務設施的用地面積，不得超過總用地面積的 7%，同時嚴禁在工業專案用地範圍內建造成套住宅、專家樓、賓館、招待所和培訓中心等非生產性配套設施。爲了規避這些規定，有些台商在工業用地上以興建員工宿舍或者展示中心爲名，藉以對外出售或者出租收取租金，應注意以上的規定，以免得不償失。

由於台商工業土地閒置問題，大多屬於個案性質，因此，非屬本計畫之研究範圍。

第二節 劃撥轉出讓問題

根據了解，早期台商進行大陸投資設廠時，因爲土地使用相關法規的不完備以及各地政府對於土地相關法規得了解，以及對於相關規定的執行標準各有不同，因此執行上也有差異。其中台商比較容易出現的土地問題，就是找到鄉鎮政府的集體土地，由縣級以上政府以劃撥方式提供台商建廠生產。由於此類土地取得是以劃撥方式，台商雖然支付了土地費用，但是其收費名目不一定是土地使用權的相對代價，而是支付農民或農業用地的損失補償性質，因此造成台商以爲支付了土地使用權出讓金，但是各地政府卻認爲是劃撥土地的性質，因而產生爭議。

一、劃撥方式與出讓方式的主要區別

（一）取得土地使用權和支付費用不同

劃撥方式取得的土地使用權是無償的，國家未取得地租收入；出讓方式是有償取得土地使用權，其支付的出讓金就是國家獲得的地租收入作爲財政收入。

（二）土地允許使用的期限不同

劃撥土地使用權一般是無期限的，而出讓取得的土地使用權是有一定期限的。

（三）取得土地使用權的內容不同

劃撥的土地使用權只有使用、收益權，沒有處分權，不能轉讓、出租和抵押，因爲不是一項獨立的財產權。出讓取得的土地使用權是有償的， 有一定期限，在出讓的期限內可以自由進行轉讓、出租和抵押。

二、土地萬一被認定爲劃撥土地，如何補辦出讓手續

1. 申請補辦劃撥土地使用權出讓手續的必備條件

（1）土地使用者爲公司企業或個人

（2）領有國有土地使用證，或縣級以上人民政府土地管理部門開具的土地使用權屬證明。

（3）具有合法的地上建築物的產權證明

2. 申辦材料

（1）土地使用者的申請書

（2）國有土地使用證或土地權屬證明

（3）地上建築物合法產權證明

（4）對於已經發生劃撥土地使用權轉讓、出租行爲，而補辦出讓手續的， 還必須提交所在地縣級人民政府土地管理部門的處理意見，和轉讓、 出租合同書。

（5）補辦出讓手續後，需要改變土地用途的，須附城市規劃部門的審查意見。

三、補辦出讓手續的工作程序

1. 申請：由土地使用者持有關合法證件，向所在地市、縣人民政府土地管理部門提出當面申請。申請書的主要內容爲：申請人的有關情況、出讓地塊的利用和權屬狀況、擬出讓期限、及出讓後土地使用權經營轉移方式，審核及批准意見欄等。

2. 市縣人民政府進行審核，並將審核意見在十五日內答覆。

3. 簽訂土地出讓合同。

4. 繳付土地使用權出讓金，在出讓合同簽定後六十日，或在出讓合同約定付款期限內，土地使用者要繳付土地使用權出讓金。土地使用權出讓金應按標定地價的一定比例收取，最低不得低於百分之四十。 標定地價由所在地市、縣人民政府土地管理部門根據基準地價，按土地用途、出讓期限和地塊條件核定。

5. 辦理土地使用權出讓登記手續：應繳交國有土地使用證、土地使用權出讓合

同、支付土地使用權出讓金的憑證。對已經發生轉讓、出租行爲的，還要提交土地使用權轉讓、出租合同書。

四、土地管理部門對補辦出讓手續的審查要點

1. 土地使用者是否具備補辦出讓手續的申請條件
2. 土地使用權及地上建築物產權是否合法
3. 申請出讓地塊實際使用狀況與檔資料所載是否一致，是否對四鄰及自身正常生活工作秩序造成不良影響。
4. 已發生土地使用權轉讓、出租行爲的，轉讓、出租合同書內容是否符合有關規定。因爲本宗土地已經被轉讓，因此要看轉讓的合同內容是否符合可以轉讓的規定。

五、劃撥土地使用權補辦出讓的使用期限

由土地管理部門與土地使用者經過協商後，在土地使用合同中訂明補辦後的處讓土地使用年限， 但不得超過規定的最高年限。

因此，台商應該正確了解劃撥土地使用權與出讓土地使用權的差異，並確定自己取得的土地使用權是透過行政劃撥，還是出讓方式取得。如果取得的是行政劃撥的土地使用權，則會比較麻煩，唯有透過出讓手續取得的國有土地使用權，才能做好權利保護。

第三節 土地用途變更問題

台商投資取得設廠的土地，因爲二十餘年來大陸的經貿發展，許多城市原來的鄉村偏遠土地，因爲都市發展的結果，逐漸變成爲都市商業區或精華區的土地，已經不再是偏遠郊區土地。因此台商可能面臨的選擇有：一、辦理土地用途變更，由工業用地申請變更爲城鎮建設用地。二、由政府以都市重新規劃用途爲理由，徵地補償。

一、土地用途變更申請

依據大陸《城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》第 18 條規定，土地使用者需要改變土地使用權出讓合同規定的土地用途的，應當徵得出讓方同意並經土地管理部門和城市規劃部門批准，依照有關規定重新簽訂土地使用權出讓合同，調整土地使用權出讓金，並辦理登記。因此台商設廠的土地如果已經變成商業區或住宅區，可以申請變更土地用途，但應當徵得出讓方同意並經土地管理部門和城市規劃部門批准，依照有關規定重新簽訂土地使用權出讓合同，調整土地使用權出讓金，並辦理登記。如果當地縣級以上政府不同意變更土地用途時，則仍僅能維持工廠用途。其具體作法一般在台商與當地縣級以上政府簽訂的國有土地使用權合同中會有約定，其約定條款主要內容爲：在出讓期限內，受讓人必須

按照本合同規定的土地用途和土地使用條件利用土地，需要改變本合同規定的土地用途和土地使用條件的，必須依法辦理有關批准手續，並向出讓人申請，取得出讓人同意，簽訂土地使用權出讓合同變更協定或者重新簽訂土地使用權出讓合同，相應調整土地使用權出讓金，辦理土地變更登記。

二、台商土地用途變更後的權益問題

台商以出讓取得的工廠用地使用權，如果申請經當地縣級以上政府核准同意變更爲住宅用地或者商業用地，此地塊的用途變更後，台商通常會面臨三個問題，一爲當地政府是否會以公共利益爲由，因爲台商設廠已經不需要此地塊的土地使用權，因而收回土地使用權，或者另一招拍掛方式對外重新辦理競價出讓，因而台商並不一定當然取得用途變更後的土地使用權。二爲台商是否當然可以順利與當地縣級以上政府重訂土地使用權出讓合同，以利於土地使用權的繼續擁有。三爲台商雖然獲得當地縣級以上政府同意可以繼續擁有重新簽訂出讓合同後的土地使用權，但是要依照重新簽訂出讓合同當時政府規定的市價，支付巨額的土地使用權出讓金，此項出讓金的支付對台商是否有利，以及台商是否有雄厚的資金以應付巨額地出讓金。由於台商在大陸投資設廠的土地，經過二十餘年的發展，有些部分土地已經面臨以上三個問題，究應如何處理，台商應該有所認知。首先，台商設廠用地的用途變更，並非事實問題，不是因爲都市化的結果，台商取得的工廠用地就當然能變更爲住宅或商業用途，當地政府也未必然認爲需要爲台商辦理土地用途變更手續，而是要由台商主動根據都市化發展狀況，向當地縣級以上政府提出申請變更土地用途，如果台商不作此申請，當地縣級以上政府也不會主動辦理變更土地用途。其次，台商向當地縣級以上政府提出申請土地用途變更時，當地政府也未必然會同意由台商申請變更土地用途，而會認爲台商是爲了設廠用途才需要批租工業用地，如果申請變更爲都市開發用地，是否與台商當初批租土地的原意違背，因而不樂於配合台商申請土地用途的變更，此要看各地政府對於台商申請土地用途變更的態度，並未必然台商取得的工廠用地，因爲都市化的結果，當地政府就當然會允許土地用途的變更。縱然允許土地用途的變更，是否當然變更爲住宅用地或者商業用途，也並非肯定，更有案例顯示，台商申請土地用途變更爲商業用途後，當地政府不但沒有批准，而且反而將台商原來做工廠用地的土地，以都市計畫方式將之劃入都市公園預定地。當然也有案例顯示，當地政府樂於配合台商的申請土地用途變更，重訂土地用途變更爲住宅用地後的土地使用權出讓合同，但是台商卻須準備籌集一筆巨額的土地出讓金，因此也造成台商的困擾。由此可見，台商的工廠用地要申請土地用途變更前，應該先評量個案的發展，有可能當地政府不批准用途變更，也有可能因爲台商土地用途變更而收回土地改按招拍掛出售以取得更高的財政收入，亦有可能當地政府同意

台商土地用途變更，但是重訂土地使用權出讓合同的出讓金估價，是以當時當地的市場價格，因而造成鉅額的土地使用權出讓金待付，造成台商無力負擔，甚至台商重新出讓取得的變更用途後的土地使用權，因爲成本過高而變成無利可圖。凡此種種，台商究應如何因應才能保障權益，仍有待個案確認，也是台商應該好好評估的重點。因此，依據法律規定，台商取得工業用途的土地，如果因爲都市化的結果變成都市中心土地，如果需要改變本合同規定的土地用途和土地使用條件的，必須依法向所在地縣級以上政府辦理申請有關批准手續，取得其同意，簽訂土地使用權出讓合同變更協定或者重新簽訂土地使用權出讓合同，相應調整土地使用權出讓金，才能變更土地使用用途。如果台商沒有經過此類程序申請核准土地用途變更，而擅自變更土地用途或建屋出售，則將面臨違規土地被收回問題。

第四節 農地流轉問題

大陸爲保護三農政策，對於農業土地的流轉設有特別規定。農地流轉正確名稱應爲農村土地承包經營權的流轉。依據《農村土地承包法》第 48 條規定，發包方將農村土地發包給本集體經濟組織以外的單位或者個人承包，應當事先經本集體經濟組織成員的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府批准。依照該法第 32-39 條規定，主要涵蓋範圍如下：

一、土地承包經營權流轉原則

通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。土地承包經營權流轉應當遵循以下原則：

1. 平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；
2. 不得改變土地所有權的性質和土地的農業用途；
3. 流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限；
4. 受讓方須有農業經營能力；
5. 在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。

二、農地流轉合同約定

土地承包經營權採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，當事人雙方應當簽訂書面合同。採取轉讓方式流轉的，應當經發包方同意；採取轉包、出租、互換或者其他方式流轉的，應當報發包方備案。

土地承包經營權流轉合同一般包括以下條款：

1. 雙方當事人的姓名、住所；
2. 流轉土地的名稱、坐落、面積、品質等級；

3. 流轉的期限和起止日期；
4. 流轉土地的用途；
5. 雙方當事人的權利和義務；
6. 流轉價款及支付方式；
7. 違約責任。

三、流轉的權利義務

承包期內，發包方不得單方面解除承包合同，不得假借少數服從多數強迫承包方放棄或者變更土地承包經營權，不得以劃分“口糧田”和“責任田”等爲由收回承包地搞招標承包，不得將承包地收回抵頂欠款。土地承包經營權流轉的轉包費、租金、轉讓費等，應當由當事人雙方協商確定。流轉的收益歸承包方所有，任何組織和個人不得擅自截留、扣繳。土地承包經營權採取互換、轉讓方式流轉，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請登記。未經登記，不得對抗善意第三人。承包方可以在一定期限內將部分或者全部土地承包經營權轉包或者出租給第三方，承包方與發包方的承包關係不變。通過招標、拍賣、公開協商等方式承包農村土地，經依法登記取得土地承包經營權證或者林權證等證書的，其土地承包經營權可以依法採取轉讓、出租、入股、抵押或者其他方式流轉。此外，依據《物權法》第 129-137 條規定，土地承包經營權人依法享有對其承包經營的耕地、林地、草地等佔有、使用和收益的權利，有權自主從事種植業、林業、畜牧業等農業生產。土地承包經營權自土地承包經營權合同生效時取得。縣級以上地方人民政府應當向土地承包經營權人發放土地承包經營權證、林權證或者草原使用權證，並登記造冊，確認土地承包經營權。土地承包經營權人有權依法自主決定土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。土地承包經營權人將土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，當事人應當採取書面形式訂立相應的合同，但流轉的期限不得超過原土地承包經營權合同剩餘的期限。將土地承包經營權轉讓的，應當經發包人同意；將土地承包經營權轉包、出租、互換或者以其他方式流轉的，應當報發包人備案。對承包期內的承包地，發包人不得收回。徵收承包期內的土地的，應當對土地承包經營權人給予合理補償。徵地的補償標準、安置辦法應當告知土地承包經營權人。

四、流轉注意問題

從以上種種規定可知，農地是採農用原則，以保護十八億畝的農地紅線。農地承包經營權的取得，轉讓予徵收補償，均有特別規定，台商千萬不要以一般建設用地對待，以免得不償失，更不要認爲取得農地承包經營權就可以變更爲建設用地興建住房出售獲利。

第五節 土地徵收與補償問題

一、土地徵收與補償相關規定

（一）、物權法之保障

台商以出讓或劃撥方式取得土地使用權後，如果已經在此土地上興建廠房從事生產工作，並取得該廠房的房屋產權證，則該房屋應該受到物權法的保護。依據物權法第 68 條規定，國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被徵收人得到妥善安置。違法拆遷、徵收，造成私人財產損失的，應當依法承擔民事責任和行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。因此，在大陸物權法於 2007 年 10 月 1 日實施後，台商興建廠房取得產權，如果被拆遷，可以適用物權法的規定得到保障。此處所稱房屋拆遷補償的對象，包括被拆除的房屋廠房以及其附屬物的所有權人，房屋的使用人不再拆遷補償之列。拆遷補償的範圍包括被拆除的房屋及其附屬物，所稱附屬物是指與房屋主體建築有關的附屬建築物，例如室外廁所、門樓、煙囪等。此類附屬物對房屋產權人來說，仍然具有經濟價值，如被拆除也會造成一定的損失，因此列入保障範圍。

（二）、城市房屋拆遷管理條例之保障

此外，依據大陸《城市房屋拆遷管理條例》第 22-27 條規定，拆遷人應當依照本條例規定，對被拆遷人給予補償。拆除違章建築和超過批准期限的臨時建築，不予補償。此處所稱違章建築，是指在城市規畫區內，未取得建設工程規畫許可證或違反建設工程規畫許可證的規定，嚴重影響城市規畫的建築而言，其中包括以下建築：

1. 未申請或申請未獲得批准，未取得建設用地規劃許可證和建設工程規畫許可證而建成的建築物。
2. 擅自改變建設工程規畫許可證的規定建成的建築物。
3. 擅自改變使用性質建成的建築物。

擅自將臨時的建築建設成爲永久性的建築物。臨時建築是只必須限期拆除、結構簡易、臨時性的建築物和其他設施。臨時建築必須在批准的使用期限內拆除，對於超過批准使用期限的臨時建築，如遇當地政府拆遷，依法不予補償。至於拆除未超過批准期限的臨時建築，應當給予適當補償。拆遷補償的方式可以實行貨幣補償，也可以實行房屋產權調換。被拆遷人可以選擇拆遷補償方式。貨幣補償的金額，根據被拆遷房屋的區位、用途、建築面積等因素，以房地產市場評估價格確定。具體辦法由省、自治區、直轄市人民政府制定。實行房屋產權調換的，拆

遷人與被拆遷人應當依照本條例第二十四條的規定，計算被拆遷房屋的補償金額和所調換房屋的價格，結清產權調換的差價。拆遷非公益事業房屋的附屬物，不作產權調換，由拆遷人給予貨幣補償。拆遷租賃房屋，被拆遷人與房屋承租人解除租賃關係的，或者被拆遷人對房屋承租人進行安置的，拆遷人對被拆遷人給予補償。被拆遷人與房屋承租人對解除租賃關係達不成協議的，拆遷人應當對被拆遷人實行房屋產權調換。產權調換的房屋由原房屋承租人承租，被拆遷人應當與原房屋承租人重新訂立房屋租賃合同。拆遷人應當對被拆遷人或者房屋承租人支付搬遷補助費。

（三）、國有土地上房屋徵收與補償條例之保障

大陸最新於 2011 年 1 月 21 日公布施行的《國有土地上房屋徵收與補償條例》，第 8-16 條規定，爲了保障國家安全、促進國民經濟和社會發展等公共利益的需要，有下列情形之一，確需徵收房屋的，由市、縣級人民政府作出房屋徵收決定：1.國防和外交的需要；2.由政府組織實施的能源、交通、水利等基礎設施建設的需要；3.由政府組織實施的科技、教育、文化、衛生、體育、環境和資源保護、防災減災、文物保護、社會福利、市政公用等公共事業的需要；4.由政府組織實施的保障性安居工程建設的需要；5.由政府依照城鄉規劃法有關規定組織實施的對危房集中、基礎設施落後等地段進行舊城區改建的需要；6.法律、行政法規規定的其他公共利益的需要。依據以上規定，確需徵收房屋的各項建設活動，應當符合國民經濟和社會發展規劃、土地利用總體規劃、城鄉規劃和專項規劃。保障性安居工程建設、舊城區改建，應當納入市、縣級國民經濟和社會發展年度計劃，並由房屋徵收部門擬定徵收補償方案，報市、縣級人民政府。市、縣級人民政府應當組織有關部門對徵收補償方案進行論證並予以公佈，徵求公眾意見。徵求意見期限不得少於 30 日。因舊城區改建需要徵收房屋，多數被徵收人認爲徵收補償方案不符合本條例規定的，市、縣級人民政府應當組織由被徵收人和公眾代表參加的聽證會，並根據聽證會情況修改方案。市、縣級人民政府作出房屋徵收決定後應當及時公告。公告應當載明徵收補償方案和行政復議、行政訴訟權利等事項。房屋被依法徵收的，國有土地使用權同時收回。被徵收人對市、縣級人民政府作出的房屋徵收決定不服的，可以依法申請行政復議，也可以依法提起行政訴訟。房屋徵收部門應當對房屋徵收範圍內房屋的權屬、區位、用途、建築面積等情況組織調查登記，被徵收人應當予以配合。調查結果應當在房屋徵收範圍內向被徵收人公佈。房屋徵收範圍確定後，不得在房屋徵收範圍內實施新建、擴建、改建房屋和改變房屋用途等不當增加補償費用的行爲；違反規定實施的，不予補償。由以上新規定可知，大陸對於房屋拆遷補償問題，以往係依據《城市房屋拆遷管理條例》的規定辦理，其用詞爲房屋拆遷與補償。惟自《國有土地

上房屋徵收與補償條例》於 2011 年 1 月 21 日公布施行後，上開《城市房屋拆遷管理條例》同時廢止。因此，今後國有土地上房屋的徵收與補償，應依照上開新規定辦理。

（四）兩岸投資保障協議之保障

2012 年 8 月 9 日海峽兩岸簽訂「海峽兩岸投資保護和促進協議」，其中第 7 條有關徵收規定如下：一、除符合下列所有條件外，一方不得對另一方投資者在該一方的投資或收益採取徵收（包括直接徵收和間接徵收）:（一）基於公共利益；（二）依照一方規定及正當程式；（三）非歧視性且非任意的；（四）依據本條第四款給予補償。又在第四款規定補償方式如下：本條第一款所稱的補償應以徵收時或徵收爲公眾所知時（以較早者爲准）被徵收投資或收益的**公平市場價值**爲基準，並應加計徵收之日起至補償支付之日止，按合理商業利率計算的利息。補償的支付不應遲延，並應可有效實現、兌換及自由轉移。由此項協議內容可知，台商在大陸土地如被徵收，必須有正當性即基於公共利益目的，補償原則爲以公平市場價值爲準。此項協議對於台商也是一種財產保障之依據。惟因此項協議對台商土地徵收之補償標準，是以公平市場價值爲基準，並應加計徵收之日起至補償支付之日止，按合理商業利率計算的利息。補償的支付不應遲延，並應可有效實現、兌換及自由轉移。由於此項標準並非真正之市場商業市價，而是由當地政府以專家或組織作業形成之政府公訂市價，因此並非完全反映商業市價，此亦爲台商對於徵收補償不完全滿意之處。

二、台商在大陸發生土地徵收補償問題

主要分爲以下三問題：

（一）台商因爲城市土地規劃變更權益受損

大陸台商一般認爲，大陸地方政府常會藉著配合宏觀調控與土地開發總量管制政策，如保稅區、開發區、工業區、商業區、住宅區、文教區…，如奧運會、世博會、全運會、和諧社會等用途之各名目土地，各級政府必藉物權法「公共利益」之大帽，來個翻天覆地的「城市規畫大變動」，因此台商縱然持有土地，縱有國土證、產權證等文件，難免因此權益受影響，甚至面臨被強制徵收的命運。

依大陸城市規劃作業，城市規劃之實施，是根據《城市規畫法》，城市規畫經批准後，城市人民政府應公布，加強宣傳教育，提高社會各界執行城市總體規劃的自覺性[51]。因此，城市規劃在未被批准前，不會對外公佈，台商也因此不得而知其擁有土地的被規劃情況。因此導致台商持有之土地被規劃變更用途後，才能事後的接受，而無法在規畫過程中提出申辯或申訴，導致權利受損害。

又依據城市房地產管理法第 11 條第一款規定土地使用權出讓，由市縣人民政府

[51] 李岫、朱珊合著，房地產法規，第 29 頁，人民交通出版社，2007 年 7 月第 1 版。

有計畫有步驟地進行，出讓的每幅地塊、用途、年限和其他條件，由市縣人民政府土地管理部門會同城市規劃、建設、房產管理部門共同擬訂方案，按照國務院規定，報精有批准權的人民政府批准後，由市縣人民政府土地管理部門實施。因此，城鎮國有土地的出讓，必須符合城鎮規劃的要求，而且實行用地總量控制[52]。由此可見，縣市政府所出讓的國有城鎮土地，是先經過城市總體規劃後，確定土地用途，再辦理出讓手續，既然已經有城市規劃在先，不應該發生在台商取得出讓土地後，又因爲城市規劃變更導致土地不能使用，面臨土地被縣市政府限制使用或被強制徵收之情事。因此，依據本計畫發現，台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果，則實屬不應該。

（二）補償與拆遷問題：中國大陸常以都市開發等公共利益爲由，徵收土地或廠房，然台商對於補償金額與置換之土地區位、面積常有意見，在未有共識前，拆遷公司即行拆除，致生爭議。

由於大陸『城鄉規劃、舊城改造』、『地方政府與開發商合作房地產開發』及『閒置土地未開發』…等諸多原因，在沿海一帶發展較早的區域(包括但不限於)，政府方常以一紙徵地、拆遷令要求台商動遷，這對台商而言往往憂喜參半。有些台商在動遷的過程中獲得了豐富的土地增值收益，有些台商卻因動遷補償與實際損失落差過大而身受重傷。

土地理賠糾紛是台商大陸經商遭遇的問題中，投訴比例最高，也是最令台商頭痛的。土地糾紛可分爲兩方面：一是土地出現房產動遷或市政動遷，也就是原本的工業土地轉爲商業或其他用途，不允許台商參與土地開發。若是台商不妥協，部分地方政府可能動用工商檢查、質量檢查甚至是提高稅金等方式，引發台商不滿，甚至出現反彈。其次是土地動遷理賠金額不合理。第2種情況尤其常出現在合資公司中，不少中方投資者最初是以土地入股，成立合資公司，因此在公司資產中，土地並未列入台商投資範圍，所有權仍在中方手中，台商只能算是「二房客」。當土地動遷，政府提撥賠償金時，往往先撥給「一房客」，這時若是中方未能合理分配賠償金，造成的糾紛相當多53。依法而言，大陸徵收農地或徵用城鎮國有土地使用權及地上物的補償基本法律依據爲：

1.土地管理法第四47條 徵收土地的，按照被徵收土地的原用途給予補償。徵收

---

[52] 符啓林，房地產法，第 106-107 頁，法律出版社，2004 年 8 月第 3 版。

[53]台企聯建言台商土地理賠應保障，2011 年 4 月 12 日/工商時報/記者黃欣報導

耕地的補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。此項徵收補償指的是農地徵收而言，對台商不適用。

2.土地管理法第58條規定，有下列情形之一的，由有關人民政府土地行政主管部門報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：

（1）爲公共利益需要使用土地的；

（2）爲實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地的；

（3）土地出讓等有償使用合同約定的使用期限屆滿，土地使用者未申請續期或者申請續期未獲批准的；

（4）因單位撤銷、遷移等原因，停止使用原劃撥國有土地的；

（5）公路、鐵路、機場、礦場等經核准報廢的。 依照前款第（一）項、第（二）項的規定收回國有土地使用權的，對土地使用權人應當給予適當補償。

以上規定指的是城鎮國有土地使用權的徵用收回，適用於台商。

3.物權法第六十八條規定，國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被徵收人得到妥善安置。

由以上規定觀之，《土地管理法》僅僅規定了徵用的條件，並無徵用與補償程序的規定。具體的國有土地徵用程序都是地方政府根據法律制定的，大多國有土地徵用程序中是不提補償的。換句話說，實務上收回國有土地往往是一紙公文，而補償是在城市房屋拆遷程序中進行的。此原因爲在大陸，徵用國有土地的問題並不爲大多數人所關注，而認爲城市房屋拆遷才是大問題。因此，學界也主要是在圍繞城市房屋拆遷進行研究，而忽略了國有土地徵用問題。當然，在城市房屋拆遷中，評估房屋時會考慮的房屋的區位來評估房屋的價值，這對土地的價值是有考慮的。但對於土地面積遠遠超過房屋面積的被拆遷者來說，其土地價值是未被充分考慮的。

在補償標準方面，徵用國有土地，涉及到對土地和附著物的補償。從土地管理法的規定看，僅規定了給予適當補償。對於城市房屋拆遷來說，這些年的確是在不斷地進步，國土部也陸續出臺了關於城市房屋拆遷的聽證辦法、裁決規程等，對於實現補償的公正性有一定的促進，但從整體來看，公平補償的標準有待於進一步完善。這也是造成台商往往對於大陸政府徵收補償不滿意的原因所在。

（三）補償金受領問題：雙方已簽訂補償協議，惟大陸主管機關因故未依協議內容交付土地及發放補償金，致使台商權益受損[54]。

[54] 經濟部台商聯合服務中心 102 年 9 月 30 日止統計資料。

第六節 台商土地使用與歷史遺留問題

一、台商實地訪談反映土地使用問題

（一）深圳台商反應土地徵收問題

卡統鐘錶藝品（深圳）有限公司：

因深圳市龍崗區國土及規劃部門的道路調整關係，前後不一，廠因爲門口規劃道路，不准辦國土證，要做高壓走廊，拆遷通知下來要開路。等台商遷廠後，改變計畫不開路了，重新辦國土證，又因環評標準變更不准辦國土證，政策變來變去，台商無所適從。且城市規劃變更從未通知台資企業，嚴重影響企業原來的辦證情況。

金運電器有限公司：

本公司於 2003 年向大朗鎮石厦村批地，取得紅線圖及建設用地規劃許可證，並至 2007 年 6 月取得土地使用證，但取得土地證後在申報建屋過程中，該地已被劃爲生態用地，無法辦理報建手續。當地政府以公共開發名義徵收土地，以市價徵收指的是政府標定的市價徵收，並非市場市價，因爲市場價格太高。

（二）東莞台商反應土地規劃變更與徵收問題

陳昆鴻：

1.本公司與村委會簽訂土地買賣，後因土地被劃爲綠帶，以致無法辦理國有土地使用證。本公司土地在城鄉交界處很難處理，在本地的港商、大陸的本地商家也有相同的問題。本公司當年購地付款的收據都有村委會蓋章，所以後來村要收管理費我們就不再付。

2.南城區化爲綠色生態保護園區，無法辦證，如在之前則可以補辦。只能等待政府徵收取得補償，但可以使用到到期爲止。租期到的，政府不再續租，不要再作工業區。

葉志鵬、張銘塔：

1.本公司有 72 畝土地，在 2006 年拿到土地証，但報建時才發現被規劃在生態線內，不能報建，陸方建議可以陸方徵收或換另外一塊方地給我們。

2.台商早期向大陸當局補辦取得土地手續很難成功，即使委託規劃局或國土局內的人也辦不成。

高碧蓮：

1.土地被劃爲綠色生態保護區後就無法辦理過戶，只能等政府徵收時給予補償。但補償費通常都是撥給村裡，台商只能分一點。

2.建議陳先生走法律途徑告村委會，因爲所有以往的歷史文件在村委換屆時，陳先生公司都有要求村委確認在案。

張銘塔：

1.台商土地取得因爲不瞭解因此產生問題，如果發生徵收補償問題也不知道如何保障權益。廣宣屬於政府，台商協會負責廣宣，台商所有大小事都在海基會網站搜詢。建議海基會整理一套大陸買地的重要步驟及注意事項的小冊子，告知台商在大陸購地時要注意哪些問題？出售土地時要注意哪些問題？售地後的所得要如何匯出？並在網上揭露查詢。

（三）上海台商反應土地補償問題

龍紡陳水性：

本公司 2000 年上海中春路設廠，由村出土地合作，採保證利潤提成給村的方式，利用原來村的破舊房屋改建廠房，以村的名義報建。因此廠房是公司出資興建，取的房產證爲紅證，但土地一直沒有拿到使用証。2006 年因爲想回台上市，將合作經營改爲外商獨資，改爲租約向村承租土地經營，租期 30 年，村協助辦理獨資企業手續。該土地後來被規劃爲商業區，已經開始動遷住戶，準備讓開發商開始進行開發申請程序，尚未提出動遷補償作法。本公司設廠用地屬於村的土地，已經經營十幾年，租集體土地的租約不受法律保障，如開發成商業區，本公司就要被迫遷廠，對企業不利，也發生是否可以取得補償問題以及如何保護權益問題。

蔡世明：

村要結束中外合作，要台商改爲獨資企業，台商可以要求賠償是合理可行的，因爲有行情賠償。但是如果村用柔性勸導，讓台商改辦獨資企業，變成村與台商屬於房東與房客的承租關係，如果台商有欠繳租金就屬違約，村會用訴訟手段以台商違約爲由，要求台商拆屋還地，台商權利會喪失，不要中了圈套。

李崇章：有台商向農民租房子來養鴿子，但現在被動遷，補償費全部被房東拿走，台商要怎麼辦？

（四）蘇州台商土地問題主要是徵收與補償問題

蘇州台商由於多從深圳發展經驗後，轉進蘇州投資，因此對於土地法規較爲熟悉，也因爲華東地區的法令較爲完備，因此較少台商發生權利瑕疵問題，因此沒有發生有地不能用或能用不能取得土地證問題。

王憶倫：

本公司球場第四期土地因在 2004 年土方被政府拿去蓋高速公路無法開發，等到 2011 年高速公路完工後，政府補土方返還，但是該地已經被城市規劃爲綠地，無法開發使用，只有出讓取得的國土證,希望政府同意按市場價收回，得到補償。球場的使用權爲 50 年，合同加註可延 20 年，當年出讓價每畝 8.8 萬，現在被徵收，希望能按市價每畝 28 萬補償。

楊肇鋒：

1.蘇州大部分台商土地問題，是因爲規劃變更拆遷補償合理不合理問題。案例：台商土地於 2007 年以蓋學校需要爲由辦理徵收，徵收後不蓋學校，讓台商氣結。

2.大部分台商都是廠房被徵收，補償費無法達成協議，因爲沒有房產證的大陸政府是不賠的。

李茂順：

1.我公司土地在吳中區有 20 幾畝，現在大陸政府想徵收我的廠房改建爲商品房，且補償費很低，每畝只有 200 萬，但商品房可賣到每畝 1000 萬，我應該怎麼辦？

2.土地徵收補償，一般採個別議價，園區補償也有好的也有不好的，沒有完整的法規，累積經驗後才會越來越公平。本案屬於協議徵收，不屬於公共徵收範圍，要協議補償。要區分是商業行爲徵地，還是因爲公共工程徵地，兩者補償方法不同。例如西山農場要開環島公路，屬於公共工程，補償低，如因商業徵收則補償較高。正在生產的、生產效益差的、生產效益好的，補償均不同。

黃玉里：房地被徵收領到補償費要如何節稅？

彭萩玉：政府公共用途徵收房地產時，需與持有者協商，否則可拒絕。

二、台商對於土地使用歷史遺留問題的建議

（一）蘇州台商因爲多有廣東投資設廠經驗，而且蘇州位於華東地區，政府對於政策與法令的訂定與執行，較爲規範，因此台商對於土地取得程序較爲合法。而且蘇州台商鮮少經營加工貿易企業，而是直接興辦三資企業，因此沒有類似廣東因爲村所發生之土地取得問題。

（二）蘇洲最引起台商重視的是合法取得土地後，因爲城市發展結果，都市規劃變更，地方政府以公共利益爲由，強制徵收土地拆遷廠房所生之補償或賠償問題。台商對於補償的標準及金額，存在爭議。因此台商建議針對徵收補償問題，請我政府利用兩岸簽訂投資保障協議機制，出面協商大陸當局，對於都市規劃的變更影響台商權益者，當地政府應出面溝通取得台商的了解，並且對於徵收後之補償問題，給與合理市價之補償，而非依據當地政府規定之補償標準補償，以免存在太大落差，損害台商權益。

三、台商土地徵收與補償問題主要案例

（一）河北宇利公司土地被規劃爲綠地案

1990 年台商湯清松先生以台港澳自然人身份及資金前往大陸河北省石家莊市以註冊成立【河北宇利有限公司】，註冊資本爲 128 萬美元，登記經營範圍爲生產衛生潔具配件及金屬絲製品、銷售自產產品，並領有由石家莊市工商行政管理局核發【企業法人營業執照】（執照註冊號碼：130100400003680）在案。宇利公司成立之後，即開始積極實施投資，於 1994 年購得位石家莊市長安區豐收路

東段 78 號 24,000 平方公尺土地使用權，作爲廠房使用，爲此領有石家莊市人民政府核發權證號碼【國有土地使用證】（長安國用 94 字第 013 號），依使用權登記載，宇利公司土地用途爲：“工業用地”、批准使用年限爲 50 年（附件 1）。嗣後，宇利公司即於上開土地內興建廠房及辦公用房，建物（房屋）總面積共達 5,220.71 平方公尺，並於 1999 年取得廠房建物所有權證書二級（證書字型大小：石房權證長字第 160000001 號及石房權證長字第 160000002）（附件 2）。宇利公司購地建廠之後，即開始雇傭大陸員工，從事生產、銷售業務，直迄 2012 年年底，十八年餘以來從未間斷，提供石家莊市就業機會，也爲該市創造稅收。

約於 2012 年時，石家莊市城鄉規劃部門，未經事先知會宇利公司，亦未徵得宇利公司同意，即進行將宇利公司使用中廠房用地（豐收路東段 78 土地），變更規劃用途爲【綠地】，宇利公司驚悉之後，認爲石家莊市政府無視宇利公司繼續在該土地上經營事業之事實，而將廠房土地變更規劃用途爲【綠地】，此項作爲，違反大陸政府依據投資合同，批准宇利公司的使用該土地作爲經營投資合同約定事業爲期五十年之約定，使得宇利公司無法繼續經營事業，亦爲宇利公司就使用中土地合法權益，造成價值減損的重大損害。

由於宇利公司土地被變更爲綠地之後，已經無法依據原有投資目的繼續作爲工業廠房使用，該土地之不動產抵押價值瞬間低落，使得宇利公司於 1998 年至 2004 年之間，以土地作擔保，向大陸農業銀行華興支行、河北省工商銀行石家莊市石正支行、河北國信投資控股集團公司等金融機構的營運資金融通貸款（約共 1,047.8 萬人民幣），面臨被迫追加擔保品的財務壓力，爲避免宇利公司投資無著，乃經於上述貸款銀行商議之後，決定委由貸款銀行申請石家莊市中級人民法院辦理鑒價拍賣，籍此提前清償全部貸款資金。案經法院拍賣結果，宇利公司已經被變更爲綠地的工業土地，果然以極低的人民幣二千萬元價格拍出，經扣除貸款本、息與程式費用之後，宇利公司僅只回收剩餘款人民幣 156.7 萬元而已，宇利公司蒙受的經濟價值損失，確實巨大

（二）上海台資企業維宏真空製品公司廠房被強拆案

上海台資企業維宏真空製品公司廠房，2013 年 5 月 7 日凌晨遭大陸開發商惠格公司無預警強拆，4000 餘坪廠房、辦公室及宿舍被夷爲平地。該公司廠房土地位於嘉定區，2006 年工業區土地被變更爲住宅區，但因拆遷補償費問題，與開發商未達成共識，拆遷案還在當地法院調解中[55]。拆遷案還在法院調解中，開發商就在半夜強拆廠房，是想造成既定事實，「手段像土匪」。如今該公司重要文件和電腦資料全部被埋在瓦礫堆中，工廠無法繼續生產，擔心領不到薪水的員工和

[55] 上海台商廠房遭強拆　4 千坪夷爲平地，台灣英文新聞，http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=2217256

無法如期拿貨的客戶都在抗議，公司焦頭爛額。上海市政府台灣事務辦公室表示，政府非常重視此事件，拆遷停止後，事態已獲控制。拆遷人惠格公司與被拆遷人維宏公司在上海市嘉定區相關單位協調下，糾紛雙方同意繼續協調。出席協調會的維宏公司台籍幹部，難掩氣憤地表示，維宏在大陸投資已經十多年，一直以為強拆是偏遠地區才有的事，從來沒想到在上海這種大都市也會遇到。

（三）上海某台商紡織廠廠房徵收補償案

上海一家從事毛紡業的台資企業，1995 年開業時，向當時所在村租用土地建廠。建設工程分為二期，一期廠房已辦妥產權證。二期廠房因公司高層工作交接的疏漏未及時辦理相關手續。恰巧這一區域因為市政建設規劃停止辦理產權證，造成該公司 6800 平方米的建築雖有立項批文和建設規劃許可證，但沒有產權證的情況。在市政建設需要動遷時，動遷部門認定該公司的無證廠房為違章建築，給予的補償金標準較低，引起台商投訴。上海市台辦接案後，經過深入調查研究，認為其雖未及時辦理產權證明，但其工程建設是合法的。公司的毛紡設備比較精密，拆遷後重新安裝的費用較高。經上海市台辦與動遷部門多次協商，最後為該企業追加了 1300 多萬元補償金，使這起動遷糾紛得到了圓滿解決[56]

（四）深圳金運電器有限公司案

該公司於 2003 年向大朗鎮石厦村批地，取得紅線圖及建設用地規劃許可證，並至 2007 年 6 月取得土地使用證，但取得土地證後在申報建屋過程中，該地已被劃為生態用地，無法辦理報建手續。當地政府以公共開發名義徵收土地，以市價徵收指的是政府標定的市價徵收，並非市場市價，因為市場價格太高。

（五）東莞臺灣大朗電器公司案

該公司有 72 畝土地，在 2006 年拿到土地証，但報建時才發現被規劃在生態線內，不能報建，陸方建議可以陸方徵收或換另外一塊方地給我們。

（六）蘇州某台商公司案

該公司球場第四期土地，因在 2004 年土方被政府拿去蓋高速公路無法開發，等到 2011 年高速公路完工後，政府補土方返還，但是該地已經被城市規劃為綠地，無法開發使用，只有出讓取得的國土證,希望政府同意按市場價收回，得到補償。球場的使用權為 50 年，合同加註可延 20 年，當年出讓價每畝 8.8 萬，現在被徵收，希望能按市價每畝 28 萬補償。另外，蘇州柏克半導體科技有限公司：蘇州政府市政規劃，地鐵要從我公司廠房地下下方穿越，請求補償問題。由以上案例可知，台商因城市土地規劃變更影響台商土地權益問題，東莞最為嚴重，其次為蘇州 50%。至於土地廠房被徵收與補償問題，蘇州台商最為嚴重[57]。

---

[56] 上海台辦重視台商投訴 糾紛逐漸顯露錯綜複雜，中國新聞社，2008 年 2 月 13 日。

[57] 本研究報告第五章小結。

第七節 本章小結

大陸地方政府常會藉著配合宏觀調控與土地開發總量管制政策，如保稅區、開發區、工業區、商業區、住宅區、文教區…，如奧運會、世博會、全運會、和諧社會等用途之各名目土地，各級政府必藉物權法「公共利益」之大帽，來個翻天覆地的「城市規畫大變動」，因此台商縱然持有土地，縱有國土證、產權證等文件，難免因此權益受影響，甚至面臨被強制徵收的命運。依據本計畫發現，台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果，則實屬不應該

由於大陸『城鄉規劃、舊城改造』、『地方政府與開發商合作房地產開發』及『閒置土地未開發』…等諸多原因，在沿海一帶發展較早的區域(包括但不限於)，政府方常以一紙徵地、拆遷令要求台商動遷，這對台商而言往往憂喜參半。有些台商在動遷的過程中獲得了豐富的土地增值收益，有些台商卻因動遷補償與實際損失落差過大而身受重傷。在補償標準方面，徵用國有土地，涉及到對土地和附著物的補償。從土地管理法的規定看，僅規定了給予適當補償。對於城市房屋拆遷來說，國土部也陸續出臺了關於城市房屋拆遷的聽證辦法、裁決規程等，對於實現補償的公正性有一定的促進，但從整體來看，公平補償的標準有待於進一步完善。這也是造成台商往往對於大陸政府徵收補償不滿意的原因所在。

第七章 大陸採取措施與台商土地問題之解決

第一節 招、拍、掛程序瑕疵之歷史遺留問題處置

一、開發商所需經營性土地改採招拍掛規定

2002 年 7 月 1 日大陸國土資源部令（第 11 號）《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理。2002 年 7 月 1 日實施後，除原劃撥土地使用權人不改變原土地用途申請補辦出讓手續和按國家有關政策規定屬於歷史遺留問題之外，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用地供應必須嚴格按規定採用招標拍賣掛牌方式，其他土地的供地計畫公佈後，同一宗地有兩個或兩個以上意向用地者的，也應當採用招標拍賣掛牌方式供應。各地要嚴格按國家有關政策規定界定《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》實施前的歷史遺留問題，不得擅自擴大範圍，也不得弄虛作假，變相搭車。要加快工作進度，在 2004 年 8 月 31 日前將歷史遺留問題界定並處理完畢。8 月 31 日後，不得再以歷史遺留問題爲由採用協議方式出讓經營性土地使用權[58]。依據該規定，凡是於 **2002 年 7 月 1 日**該規定前已經以協議方式簽訂或批准之土地出讓文件，雖然尚未完成國土證登記手續，可以繼續辦理，不因該規定影響權益，作爲處理歷史遺留問題之依據。

大陸國土資源部上開《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，是以 2004 年 8 月 31 日爲處理經營性土地招拍掛問題的大限，亦即以經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理。因此對於房地產開發商之土地取得影響甚大，其中以開發程度較高、房價較高之城市，例如北京、上海、廣州，影響最大，也造成許多開發商產生土地取得歷史遺留問題，有許多土地是在實行公開招拍掛的形式之前，已經達成了協定，但是土地取得程式尚未完成，因此造成土地歷史遺留問題，有待各市政府清理處理。因此，無論北京、上海、或廣州，其對土地取得歷史遺留問題之處理措施，均偏向於處理開發商以協議出讓或改採招拍掛出讓之糾紛處理，以及對房產開發與購屋產權糾紛之處理，例如對因土地、規劃、房屋竣工驗收等建房手續不齊全,原建房單位撤銷、合併、拆分、破產等原因尚未辦理房屋登記的情形進行了細化分類，分別提出具體處理辦法；對個人建房和集資合作建房、商品房特殊情況、相關歸

---

[58]國土資源部、監察部關於繼續開展經營性土地使用權招標拍賣掛牌出讓情況執法監察工作的通知（國土資發[2004]71 號　2004 年 3 月 31 日）

檔資料遺失房屋的權屬登記提出了具體的處理意見[59]。同時對具有未經批准非法佔用土地、未取得建設工程規劃許可證、占壓道路紅線等不予辦理房屋登記的情形進行了明確規定處理方向，較少著墨於生產型企業土地取得產生的歷史遺留問題之處理。因此，2002 年 7 月 1 日大陸國土資源部令（第 11 號）《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》，對於台商因生產需要土地取得問題與歷史遺留問題之處理，較少關聯，也非本研究之主要範圍。

二、生產型企業所需生產用地取得改採招拍掛之規定

大陸國務院於 2006 年 8 月 31 日發布《關於加強土地調控有關問題的通知》（國發[2006]31 號），規定工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓，其出讓價格不得低於公佈的最低價標準。其後大陸國土資源部、監察部又聯合發布《關於落實工業用地招標拍賣掛牌出讓制度有關問題的通知》(國土資發〔2007〕78 號)，明確範圍，堅定不移地推進工業用地招標拍賣掛牌出讓規定如下：

（一）政府供應工業用地，必須採取招標拍賣掛牌方式公開出讓或租賃，必須嚴格執行《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》和《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規範》規定的程序和方法。

（二）國務院 31 號文件下發前，市、縣人民政府已經簽訂工業專案投資協議，確定了供地範圍和價格，所涉及的土地已辦理完農用地轉用和土地徵收審批手續的，可以繼續採取協議方式出讓或租賃，但必須按照《協議出讓國有土地使用權規範》的有關規定，將意向出讓、租賃地塊的位置、用途、土地使用條件、意向用地者和土地價格等資訊向社會公示後，抓緊簽訂土地出讓或租賃合同，並在 2007 年 6 月 30 日前簽訂完畢。不符合上述條件或者超過上述期限的，應按規定採用招標拍賣掛牌方式出讓或租賃。

因此，上開國務院對工業用地應採招拍掛方式出讓之規定，是爲處理工業用地從協議出讓過渡制改採招拍掛出讓問題，當時上海曾出現一段期間之土地協議出讓潮[60]，趕辦協議出讓之土地取得登記。

三、對台商土地取得問題之解決

從本研究實際訪談台商發現，上海台商出現之工業用地取得之歷史遺留問題，主要出現在村委會，而且比較偏向台商與村委會間之土地合作或合同糾紛關係，與上海市政府或上海國土資源局之間較無關係，而且上海政府也認爲其不能干預村委會之行爲，因此，上海市政府並未制定任何有關台商與村委會之間取得工業土地之歷史遺留處理措施，也可能認爲無此需要。至於廣東之台商，尤其深

---

[59] http://www.xyw.gov.cn/news/bumendongtai/0G4644102011.html，2013.11.10

[60] 2008 年 1 月 3 日上海证券报

圳及東莞、惠州台商，其主要工業用地取得之歷史遺留問題，是因爲早期採取三來一補的加工貿易方式，因爲採取租地租廠經營，因此，無法取得國有土地使用權。因此，並非趕辦協議出讓或土地招拍掛問題，而是需要另外對三來一補轉型外商獨資企業之特殊政策來解決土地取得之歷史遺留問題。

第二節 深圳對土地取得歷史遺留問題之處置措施

一、處置措施適用範圍

依據深圳市人民政府關於印發深圳市處理房地產登記歷史遺留問題若干規定的通知（2004 年 11 月 12 日　深府[2004]193 號）規定，對於房地產歷史遺留問題所做處置措施，是以《深圳經濟特區房地產登記條例》實施前建成或竣工的房地產，申請人申請房地產權初始登記時，不能提供《深圳經濟特區房地產登記條例》第 30 條第（一）、（二）、（三）、（四）、（五）項規定登記文件的，可以提交下列文件補辦登記。其中第 30 條規定，申請建築物、附著物所有權初始登記，應提交下列文件：（一）土地使用權屬證明；（二）建築許可證；（三）施工許可證；（四）建築物竣工驗收證；（五）經市政府指定的機構審定的竣工結算書。亦即深圳的處置措施，是針對未能提供上述五項規定登記文件者，所做之登記補救措施，其具體作法是容許當事人補辦提交下列文件作爲權利登記文件：

（一）補辦土地使用權出讓文件

凡 1982 年 7 月前建成或竣工的房地產，用地單位至今佔有使用，但土地權屬證明資料不全或沒有土地權屬證明的，由用地單位向國土部門申請，經調查、測繪後，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。申請補辦土地使用權出讓手續的，申請人應按規定補交市場地價。

特區內在 1982 年 8 月至 1988 年 1 月 3 日《深圳經濟特區土地管理條例》實施之前，寶安、龍崗兩區在 1993 年 7 月 14 日《深圳市寶安、龍崗區規劃、國土管理暫行辦法》實施前建成或竣工的房地產，用地單位有報建資料但無土地權屬證明的，經用地單位申請，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。

補辦土地使用權出讓手續時，年期不得超過國家規定的最長使用年限。年期從土地開始使用時起算。原行政劃撥土地使用年期，從開始使用時計算。1982 年 7 月以前已建成竣工的，從 1982 年 7 月起計算。

（二）補辦規劃確認文件

特區內在《深圳經濟特區房地產登記條例》實施前建成或竣工的房地產，寶安、龍崗兩區在《深圳市寶安、龍崗區規劃、國土管理暫行辦法》實施前建成

或竣工的房地產，用地單位有土地權屬證明但無報建資料或報建資料不齊的，經用地單位申請，規劃部門核實建築物現狀功能、面積，除嚴重違反規劃外，應補辦規劃確認文件。

（三）工程品質合格證明之補證

申請辦理竣工驗收的房地產工程由建設單位自行委託有資質的工程品質檢測機構對房產進行檢測、鑒定，並由工程品質檢測機構出具建築品質合格證明。工程檔案管理部門根據收集的工程檔案現狀出具歸檔證明文件。

（四）消防安全證明之補證

對未進行消防報建的建、構築物，經檢查、整改，符合消防技術規範要求的，由公安消防機構出具具備消防安全條件的法律文書；對已報建的建、構築物（包括已報公安、消防部門審批並經消防驗收但未合格的），只要滿足原審核意見，經驗收基本合格，由公安消防機構出具具備消防安全條件的法律文書。申請補辦土地使用權出讓手續的，申請人應按規定補交市場地價。

（五）房地產換證與補證

1.已核發房屋所有權證的房地產，經登記部門核實其房屋所有權與其土地使用權權屬相符的，可辦理換發房地產權證手續。

2.購房者因房地產開發企業被吊銷或註銷營業執照無法登記但具備其他法定條件的，購房者可向登記機關申請房地產登記。

3.已批准預售並已竣工驗收的房地產，房地產開發企業與買受人已簽訂房地產買賣合同，因房地產開發企業欠繳地價但具備其他法定條件而不能辦理初始登記的，可爲合法房地產買受人辦理房地產登記。

二、深圳處置措施是否解決台商土地取得歷史遺留問題之分析

（一）補辦土地使用權出讓文件部分

凡 1982 年 7 月前建成或竣工的房地產，用地單位至今佔有使用，但土地權屬證明資料不全或沒有土地權屬證明的，由用地單位向國土部門申請，經調查、測繪後，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。申請補辦土地使用權出讓手續的，申請人應按規定補交市場地價。

特區內在 1982 年 8 月至 1988 年 1 月 3 日《深圳經濟特區土地管理條例》實施之前，寶安、龍崗兩區在 1993 年 7 月 14 日《深圳市寶安、龍崗區規劃、國土管理暫行辦法》實施前建成或竣工的房地產，用地單位有報建資料但無土地權屬證明的，經用地單位申請，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。

補辦土地使用權出讓手續時，年期不得超過國家規定的最長使用年限。年期

從土地開始使用時起算。原行政劃撥土地使用年期，從開始使用時計算。1982年7月以前已建成竣工的，從1982年7月起計算。

依上述規定，僅限於1993年以前建成或竣工之房地產，用地單位有報建資料但無土地權屬證明的，經用地單位申請，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。因此，台商如果在1993年7月14日以前建廠完成或竣工者，如無土地權屬證明，可依據本處置措施規定，補辦土地使用權出讓手續。至於如果在1993年7月15日以後建廠完成者，則無法補辦土地使用權出讓手續。由於在1993年7月15日以後仍有許多台商在深圳投資設廠，因此，此項補救措施並沒有完全解決台商土地權利取得問題。

（二）房地產換證與補證部分

主要解決以下歷史遺留問題：1.購房者因房地產開發企業被吊銷或註銷營業執照無法登記但具備其他法定條件的，購房者可向登記機關申請房地產登記。2.已批准預售並已竣工驗收的房地產，房地產開發企業與買受人已簽訂房地產買賣合同，因房地產開發企業欠繳地價但具備其他法定條件而不能辦理初始登記的，可爲合法房地產買受人辦理房地產登記。因此，與台商投資設廠所產生土地取得的歷史遺留問題無關。

第三節 東莞對土地取得歷史遺留問題之處置措施

一、東莞市實施三舊改造規定

東莞對房地產歷史遺留問題之處置措施，主要依據東莞市人大常委會於2009年3月10日 发布《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》及東莞市政府2009年4月15日公布《東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則》的通知規定兩法規依據。東莞爲推動全市產業結構調整和轉型升級，加快實施 “三舊”（舊城鎮、舊村莊、舊廠房）改造，於2009年3月10日 发布《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》，其中與台商土地取得問題相關之主要規定如下：

（一）三舊”改造的形式包括：

1.轉型企業明晰土地權屬；

2. 建設用地改變用途；

3. 超占土地完善手續；

4. 單宗建築拆建改造；

5. 成片拆遷改造。其中第1.項至第4.項涉及有建築物的，建築物應當是在**2008年5月28日**（《東莞市在建違法建築處理辦法》實施之日）前已實際建成，且

經建設部門檢查符合建築安全品質要求[61]。

（二）有下列情形之一的，不納入“三舊”改造範疇：

1. 不符合土地利用總體規劃、城鎮總體規劃、控制性詳細規劃，市域生態控制線規劃的；

2. 不符合產業發展政策和行業發展規劃的；

3. 土地權屬有爭議的；

4.被司法機關和行政機關依法裁定、決定查封或以其他形式限制土地權利的；

（三）符合產業發展政策的轉型企業，不改變土地原批准用途的，可按本辦法規定取得原已實際使用的已批建設用地使用權。轉型企業包括：

1. “三來一補”企業轉爲在東莞登記註冊的外商投資企業；

2. 個體工商戶、個人獨資企業和個人合夥企業等轉爲具備法人資格的經營實體；

3. 整合原有土地資產，組建企業集團或進行股份制改造的企業（含擬上市公司）；

4. 利用工業廠房、倉儲用房、傳統商業街等存量房產、土地資源興辦資訊服務、研發設計、創意產業等現代服務業的企業；

5. 符合產業發展政策的其他情形的企業[62]。

（四）企業轉型前已實際使用已批集體建設用地，但建設用地使用權人仍登記爲集體經濟組織的，按以下規定取得建設用地使用權：

1. 申請國有建設用地使用權的，應將原已批集體建設用地徵爲國有，再辦理供地手續。

（1）不改變原工業用途，於 **2006 年 8 月 31 日之前（不含本數）實際建成的，經公示後可以協議出讓方式供地**；2006 年 8 月 31 日之後建成的，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易。

（2）不改變原經營性用途，於 2002 年 7 月 1 日之前（不含本數）實際建成的，經公示後可以協定出讓方式供地；2002 年 7 月 1 日之後建成的，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易。

2. 申請集體建設用地使用權用於工業用途的，按照《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》辦理，以協議出讓方式供地。國有劃撥建設用地，依法准予轉讓的，由受讓方辦理出讓手續，繳納土地出讓金[63]。

（五）由以上《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》之規定可知，東莞台商所使用之廠房或建築物只要是在 **2008 年 5 月 28 日**（《東莞市在建違法建築處理辦法》實施之日）前已實際建成，且經建設部門檢查符合

---

[61] 《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》第3條。

[62] 《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》第6、7條。

[63] 《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》第8、9條。

建築安全品質要求，而且符合土地利用總體規劃、城鎮總體規劃、控制性詳細規劃，市域生態控制線規劃的；符合產業發展政策和行業發展規劃的；土地權屬沒有爭議的；在此具備條件下，即可納入“三舊”改造範疇，如不改變土地原批准用途，即可將三來一補企業轉爲在東莞登記註冊的外商投資企業，按本辦法規定取得原已實際使用的已批建設用地使用權：不改變原工業用途，於 **2006 年 8 月 31 日之前（不含本數）實際建成的，經公示後可以協議出讓方式供地；2006 年 8 月 31 日之後建成的，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易。**東莞上開措施，確實解決了不少台商因爲三來一補企業無法取得土地權利問題。然而由於三來一補企業要轉型爲外商獨資企業，其註冊資本額要求約在五百萬至一千萬人民幣，仍有一些台商因爲這冊資本額及資金問題，又衡量經貿發展局勢問題，因此並未轉型爲外商獨資企業，有些甚至改採人頭登記內貿公司經營，因此，對此類尚未轉型爲外商獨資企業之台商，則無法享受取得其廠房基地之使用權。

二、東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則規定

東莞市爲處理土地歷史遺留問題，凡屬於 2008 年 5 月 28 日之前已建成，在東莞市行政區域和市城市管理綜合執法局備案台帳範圍內，同時符合以下基本條件要求的已建房屋（不包括私人住宅和商品房），在補辦土地權利證書過程中，適用本細則。主要規定如下：

（一）已建房屋申請補辦土地權利證書基本條件：

1.不違反土地利用總體規劃；

2.不違反城鎮總體規劃，不違反生態控制線規劃要求（特殊情況經專項評估且經市鎮兩級會審會辦批准的除外），與道路網路規劃不衝突、與重大公共和公建基礎設施規劃不矛盾的；

3.不在水利工程管理範圍內（尚未確權爲國家所有的除外）；

4.經房屋安全鑒定機構鑒定其房屋安全狀態不屬於C、D 類（其中C 類是指部分承重結構承載力不能滿足正常使用要求，局部出現險情，構成局部危房；D 類是指承重結構承載力已不能滿足正常使用要求，房屋整體出現險情，構成整棟危房）的（此條款僅限需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易時適用）；

5.經勘察不存在（包括整改後）消防安全隱患的（此條款僅限需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易，且經規劃部門審核消防間距不符合要求時適用）；

6.沒有被司法機關和行政機關依法裁定、決定查封或者以其他形式限制權利的；

7.土地及地上建築物權屬沒有爭議的；

8.按有關規定，已建房屋業主願意在補辦相關手續過程中，繳交相關規費和罰款的。

（二）《國有土地使用證》之補辦

1、辦理對象：申請使用國家所有土地的單位。

2、證件特點：該用地的所有權爲國家所有，但用地的使用權屬於該用地單位。

3、徵地手續：根據《總體方案》精神，屬於1999年1月1日之前建成的，可按1988年實施的《土地管理法》執行，100 畝以內的徵地手續由市政府審批，無需辦理農地轉用手續，但佔用耕地的，需由鎮街落實耕地占補平衡工作；1999年1月1日之後建成的，按1998 年修訂的《土地管理法》規定，必須以批次報批方式報省政府審批農地轉用和徵地手續。

4、根據供地方式具體可以劃分爲以下兩種類型：

（1）符合《劃撥用地目錄》的，即以行政劃撥方式取得國有土地使用權。包括：國家機關用地和軍事用地、城市基礎設施用地和公益事業用地、國家重點扶持的能源、交通、水利等基礎設施用地，以及法律、行政法規規定的其他用地等。劃撥土地使用權具有以下特點：一是劃撥土地使用權沒有期限的規定；二是劃撥土地使用權不得轉讓、出租、抵押，即不得流轉；三是土地使用者不需要使用時，由政府無償收回土地使用權；四是對劃撥土地使用權用途不得改變，要改變用途要經批准，並重新簽訂合同等。以劃撥方式取得土地使用權的單位，利用工業廠房、倉儲用房、傳統商業街等存量房產、土地資源興辦資訊服務、研發設計、創意產業等現代服務業的，其土地用途和使用權人可暫不變更。

（2）以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權，可分爲招、拍、掛出讓和協議出讓兩種形式。出讓是指國家將一定年限內的土地使用權出讓給土地使用者，由土地使用者一次性向國家支付土地使用權出讓金和其他費用的行爲。土地使用權出讓的年限，由國家和土地使用權受讓方通過國有土地使用權出讓合同來約定，國家規定出讓最高年限爲：工業用地50 年（註：目前東莞市工業用地最低出讓價爲384元/平方米）；教育、科技、文化、衛生、體育用地50 年；商業、旅遊、娛樂用地40 年；綜合或其他用地50年。根據《總體方案》精神，於2006年8月31日之前建成的工業專案，以及於2002年7月1日之前建成的經營性專案（包括商業、旅遊、娛樂、寫字樓、賓館等經營性用地），公示後可以協議方式出讓；於2006年8月31日之後建成的工業專案，以及於2002年7月1日之後建成的經營性專案，要求將建築物作價與建設用地使用權捆綁入市，以招、拍、掛出讓方式公開交易；其他建設專案，可以直接以協議方式出讓。

（三）《集體土地使用證》之補辦

1、辦理對象：申請使用農村集體所有制土地進行非農業建設的單位。

2、證件特點：一是用地所有權屬農村集體經濟組織；二是用地既可以是所屬的農村集體經濟組織使用，也可以流轉出讓給其他用地單位使用。

3、轉用手續：圖斑爲農用地或未利用地的，由鎮街先以批次報批方式報市政府審批農地轉用手續後，再辦理供地手續。圖斑爲建設用地的，可直接辦理供地手續。

4、具體分類：按照用地使用權可以劃分爲兩種類型。

（1）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，即該用地的所有權和使用權均屬於農村集體所有。具體包括以下幾種用地情形：一是興辦鄉鎮企業使用本集體經濟組織所有的土地；二是鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設使用農村集體所有的土地。三是根據《總體方案》精神，按照集體自用方式用於經營性用途的。

（2）以集體建設用地使用權流轉方式取得建設用地使用權，即該用地的所有權屬於農村集體所有，但經過流轉出讓後，其使用權屬於所有權以外的其他單位。根據規定，集體建設用地使用權出讓、出租用於商業、旅遊、娛樂等經營性專案的（不得開發商品住宅），應當參照國有土地使用權公開交易的程序和辦法，通過土地交易市場招標、拍賣、掛牌等方式進行。集體建設用地使用權流轉出讓的，需由已建房屋業主與土地所有權單位雙方協商並簽訂《集體建設用地使用權流轉出讓合同》確認，但不得高於國家規定的出讓最高年限，具體爲：工業用地50 年；教育、科技、文化、衛生、體育用地50 年；商業、旅遊、娛樂用地40 年；綜合或其他用地50 年。

（四）補辦土地權利證書之分類

第一類：1987年1月1日前（不含本數）已建成的房屋，申請補辦《集體土地使用證》或《國有土地使用證》。

第二類：1987年1月1日至1999年1月1日（不含本數）期間，已建房屋補辦土地權利證書

（一）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（二）非經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（三）經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（四）以行政劃撥方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》

（五）以協議出讓方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》

第三類：1999 年1 月1 日至2008 年5 月28 日（不含本數）期間，已建房屋補辦土地權利證書

（一）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（二）非經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（三）經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

（四）以行政劃撥方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》

（五）於2006 年8 月31 日至2008 年5 月28 日期間建成的工業項目，必須以招拍掛出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》

（六）於2002 年7 月1 日至2008 年5 月28 日建成的經營性專案，必須以招拍掛出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》

（七）於2006 年8 月31 日之前建成的工業項目，於2002 年7 月1 日之前建成的經營性項目，以及其他建設項目，可以協議出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》

三、東莞政府措施對台商土地問題之解決

由此可見，《東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則》規定主要是解決土地權利取得之程序問題，東莞台商有一部分是因爲辦理手續程序或文件的瑕疵或遺失，因此無法取得廠房土地權利，本規定因而解決了部分台商土地取得之歷史遺留問題。然而因爲東莞台商土地取得之歷史遺留問題，另有一部分是因爲三來一補企業無法辦理土地權利取得，而非因爲土地權利取得程序之補正即可解決問題。因此，《東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則》之規定，並未完全解決東莞台商土地取得之歷史遺留問題，而是要配合《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》之規定，才能解決台商土地取得之歷史遺留問題。

第四節 大陸措施對解決台商土地取得問題之分析

依據本研究計畫分析，台商土地問題之核心，計有三大方面，一爲無法取得國土證，二爲城市規劃變更導致權益受損，三爲徵收補償不合理。因此，大陸政府所推出之土地歷史遺留問題處置措施，是否台商的土地問題因此獲得解決，成爲觀察指標。茲分別分析如下：

一、台商無法取得國土證問題

（一）非與縣級以上人民政府國土資源局簽訂國有土地出讓合同問題

依據本計畫訪談台商發現，無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約。其中如簽訂承租合約，當然無法取得國土證；如果市簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。以屬性區分，上海台商是以向村鎮買地或租地之觀念，自設外商獨資企業興建廠房從事生產活動，由於都市擴圍，土地廠房面臨政府徵收或拆遷，因此導致土地權益究屬村鎮還是台商之糾紛

爲主，如果是屬於台商權益，則可獲巨額補償。對於此類問題之處理，大陸政府並未制定有利於台商處理此類問題之措施。至於廣東深圳、東莞之台商，則是因爲早期爲了節約資金及減少風險，採取三來一補之加工貿易型式，與當地村鎮或企業合作方式從事生產，因此並未依據土地出讓方式取得國有土地使用權，因此其土地取得與歷史遺留問題，與上海並非相同。由於廣東政府積極推動三來一補轉型爲外商獨資企業之政策，並推出許多鼓勵政策，因此，當地台商因爲三來一補無法取得國有土地使用權問題，已經獲得某種程度之梳理，留待

（二）地方政府無權批准徵用、使用土地的單位或個人非法批准佔用土地問題

台商與無權限單位取得之批准文件，或取得集體所有土地支出讓批准文件，均屬無權批准範圍，其批准文件無效，因此無法取得國土證。至於如何處理此類問題，大陸政府亦未提出有效處理解決對策。

（三）地方政府超越批准權限非法批准佔用土地問題

如批准台商土地文件之單位屬於超越權限之行爲，例如國有土地出讓合同依法限於市、縣級以上人民政府才有批准權限，如果市村鎮人民政府批准，即屬於超越批准權限非法批准佔用土地，其批准文件無效，無法取得國土證。本研究發現多數台商因爲村鎮書記或村委會批准簽訂之土地合約，屬於無權批准性質，也屬於超越權限性質，其批准文件無效。依此，台商將確定無法取得國土證，因此所造成台商土地權益之損失，則依法可以請求賠償責任。如依此法律規定，台商將可向村鎮政府請求損害賠償。但是究應如何賠償或補償，大陸政府並未訂出合理解決對策。

（四）違反土地利用總體規劃確定的用途批准用地問題

台商取得之用地，違反土地利用總體規劃確定之用途，亦即台商於取得土地批准文件當時，違反已經確定之城市總體規劃用途者，其批准文件無效。因此也可能造成無法取得國土證。然而對於台商並未違反土地利用總體規劃確定的用途之土地，卻因爲大陸政府之城市規劃變更，導致影響台商權利，大陸政府除了導致徵收補償機制以外，也未提出合理解決之道。

（五）違反法律規定之程序批准佔用、徵用土地問題

1.台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例規定之前取得之土地批文，並無適用法律可循，應該歸類爲地方政府自行判斷權限之行政措施，依據信賴保護之原則，不應因爲土地取得程序問題而影響土地取得權益。此類案件，大陸並未出台處理措施，在法理解釋上，行爲時既無法可循，基於政府一體之原則，任何地方政府之作爲，應該解釋爲均屬政府行爲，台商不應因爲政府行爲之失當與否而影響其土地權益。

2.台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓

和轉讓暫行條例規定之後取得土地批文，則會發生是否以合法出讓程序取得批准文件問題，如有違反則其批准文件無效。亦即只要台商是依據招標、拍賣、協議出讓方式取得，其取得批准文件即爲合法有效。因此，如有任何傷害台商土地權益之行爲，台商應該有權主張權利，或要求爭取一定之賠償或補償。

3.台商如於 2002 年 7 月 1 日起國土資源部令（第 11 號）規定，經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理後，仍按協議出讓程序取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效。此部分政策改變僅影響土地開發投資之台商爲主，因此較屬次要問題，也非本研究論述範圍。

4.國務院 2006 年 8 月 31 日關於加強土地調控有關問題的通知（國發[2006]31 號）規定後，台商取得工業用地必須採用招標、拍賣、掛牌方式，如果台商仍以協議方式取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效。此類情形，如果台商已經簽訂國有土地出讓合同，並繳納土地出讓金，究應如何處理，大陸政府並未訂出處理措施。

（六）三來一補轉型爲外商獨資企業之土地取得問題

雖然東莞市政府陸續採取處理房地產歷史遺留問題之處置措施，並對關係台商比較密切之三來一補轉型爲台商獨資企業之土地取得問題，只要建築物是在 **2008 年 5 月 28 日**（《東莞市在建違法建築處理辦法》實施之日）前已實際建成，且經建設部門檢查符合建築安全品質要求，均可依據東莞市人大常委會於 2009 年 3 月 10 日 发布《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》及東莞市政府 2009 年 4 月 15 日公布《東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則》的通知規定等兩項法規，補辦土地權利手續。然而台商因爲三來一補轉爲外商獨資企業之門檻過高，以及因爲大陸經營環境及國際市場之變遷，以致於有些台商望之卻步，因而並未在大陸推出政策之初，採取相應作法，其一因爲三來一補企業轉爲外商獨資企業，資本額門檻約在 500 萬至 1000 萬人民幣之間，而且要增加內貿業務，因此確實有些台商因此轉型爲外商獨資企業，並因此補辦土地出讓手續，而解決土地取得問題。但是仍有些台商因爲考慮轉型以後之稅務問題及資本額問題，而未及時轉型爲外商獨資企業，因此亦無法及時補辦土地取得手續。

第五節 大陸措施對解決台商土地徵收與補償問題之分析

一、城市規劃變更導致台商權益受損問題

大陸市、縣政府所出讓的國有城鎮土地，是先經過城市總體規劃後，確定土地用途，再辦理出讓手續，既然已經有城市規劃在先，不應該發生在台商取

得出讓土地後，又因爲城市規劃變更導致土地不能使用，面臨土地被縣市政府限制使用或被強制徵收之情事。因此，依據本計畫發現，台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果。類此問題，大陸政府不僅未採取有效措施防範，亦未出台任何改善措施以增強台商持有土地之權益。如大陸政府能夠採取城市規劃公示性與台商知情權的告知，應該有助於減少台商之困擾。

二、台商土地徵收補償問題

依據大陸《物權法》第 68 條規定，國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被徵收人得到妥善安置。此項規定對台商土地被徵收時之補償標準，是採合理補償爲主。但是合理補償之標準，是以地方政府自行訂定之公訂市價，並非真正之市場價值，因此常常發生合理補償金額與真正市場行情價差距甚遠，因此導致台商認爲土地權益受損之情形。此類情形，均不在大陸政府已經推出針對房地產歷史遺留問題之處置範圍。

第六節 本章小結

依據本研究計畫分析，台商土地問題之核心，計有三大方面，一爲無法取得國土證，二爲城市規劃變更導致權益受損，三爲徵收補償不合理。因此，大陸政府所推出之土地歷史遺留問題處置措施，是否台商的土地問題因此獲得解決，成爲觀察指標。

大陸深圳與東莞市政府推出之解決土地歷史遺留問題方案，主要解決個人房產因歷史原因以及開發商原因，導致無法辦理房地產登記問題。大陸國土資源部 2002 年 7 月 1 日（第 11 號令）《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》主要在處理招、拍、掛可能產生之歷史遺留問題，亦即]經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理。2002 年 7 月 1 日實施後，除原劃撥土地使用權人不改變原土地用途申請補辦出讓手續和按國家有關政策規定屬於歷史遺留問題之外，商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用地供應必須嚴格按規定採用招標拍賣掛牌方式，其他土地的供地計畫公佈後，同一宗地有兩個或兩個以上意向用地者的，也應當採用招標拍賣掛牌方式供應。各地要嚴格按國家有關政策規定界定《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定》實施前的歷史遺留問題，不得擅自擴大範圍，在 2004 年 8 月 31 日前將歷

史遺留問題界定並處理完畢。經本研究發現，大陸各地政府所推出之處理土地歷史遺留問題方案，並未解決台商所發生之國土證無法取得問題，因城市規劃變更產生之權益影響問題以及土地被徵收之合理市價補償問題。

第八章 結論與建議

第一節 結論

台商無論出讓取得土地使用權或轉讓土地使用權，以及將土地使用權或房屋出租，或由大陸投資方以土地使用權投資入股，此類涉及土地使用權的交易事項，如果在簽訂相關合同時，沒有深入了解與探討可能發生糾紛的因素，以致於可能在事後發生合同違約與權利義務無法獲得保護的情況。例如台商在接受中方投資者以土地使用權投資入股時，沒有深入了解中方投資者對於土地使用權是否有權處分，以及如何將中方投資者提供的土地使用權及早辦理過戶登記給合資公司，以免將來發生無法辦理土地登記過戶的情形，因而損及台商投資者的權益。此類糾紛案件發生的原因，一般分析認爲台商對於大陸土地使用權制度的不瞭解，以及過度依賴政商關係，因而疏於對於合同有關約定條款的審慎研究。有些台商無法取得國土證的原因，主要爲早期大陸鄉鎮長法律意識差，無土地出讓權，尤其出讓集體用地多明顯違法，很多台商受困於此糾紛，變成歷史遺留問題。因此，土地使用權有關的糾紛，雖然造成台商一定傷害，但是台商如果能夠在簽訂有關土地使用權的合同時，能夠多加仔細了解，甚至善用專業人士的意見，以尋求事前合同簽訂的嚴謹性，應該有助於預防事後發生糾紛。甚至萬一事後仍不能避免發生糾紛，可是對台商的權益仍能獲得保護，才不致出現啞巴吃黃蓮有苦說不出的窘境。

一、台商產生大陸土地問題源於兩岸土地制度與觀念有差異

依據大陸《憲法》及《土地管理法》，大陸的土地所有權實行絕對的公有制，具體分爲國家土地所有權和集體土地所有權兩種。城市市區的土地及農村和城市郊區中已被國家徵用的土地屬於國家所有。農村和城市郊區中未被徵用的土地及宅基地、自留地、自留山屬於農民集體所有。對台商來說，如果不清楚土地產權與使用權的性質差異，而以台灣私人所有土地之觀念購地投資設廠，將會引發國土證無法取得問題。如果因爲城市規劃之變更，或實際用地性質與規劃許可不一致，均會導致台商建設好的物業被迫搬遷，以及面臨土地被徵收之補償問題，從而帶來進一步的人力、物力損失，對其經營有不利影響。台商對其投資的土地的權屬性質應作充分的調查，在沒有明確的保障其土地權益的方案前，不要作任何盲目的簽約和付款，切實防範投資風險。

二、台商產生土地問題部分因爲一些地方政府是違法主角

依據大陸審計署於 2008 年公佈《國有土地使用權出讓金審計調查結果》[64]。被抽查的 11 個城市在 2004 年至 2006 年間，均在不同程度上存有問題。圍繞著

[64]土地問題迭出尋出緣由對症下藥，第一财经日报 2008/6/5，http://www.hjhouse.net

國有土地使用權的出讓，一是出讓金的徵收、管理和使用中存在問題，二是土地出讓管理中存在問題，還引發了一些腐敗現象。國土資源部門官員曾經針對以往的土地違法違規現象作過總結，反映出的問題較爲明顯：其一，一些地方政府往往成爲違法主角；其二，土地違法與地方發展相關連，因此也就出現過理直氣壯的因“公”違法事件；其三，大量土地違法違規現象，使得農民成爲利益受侵害的主體。令人擔憂的是，一些地方政府對於土地問題上出現違法違規事件，並未引起重視，甚至還不以爲然。更多人更以爲土地出讓金的違規，以及土地出讓程式的不合法是爲“公”之舉，故違法違規也理直氣壯。因此，台商在大陸投資設廠發生土地取得與歷史遺留問題，就不足爲奇了。

三、台商大陸土地取得之歷史遺留問題主要關鍵在於村

本研究除針對大陸土地制度，闡述兩岸土地所有權與使用權之差異外，亦針對大陸國有土地出讓取得與劃撥取得之不同，以及國有土地與集體土地之不同等作說明，以期引發出台商對於大陸土地制度之盲點以及產生土地取得與歷史遺留問題之原因。經歸納台商之土地問題主要分爲三部分，一爲國土證取得問題，其中問題比較嚴重的是，台商與村合作建廠，或向村承租土地經營加工貿易企業，因此產生村土地產權仍歸村，台商無法取得國有土地使用權，導致權益無保障；二爲大陸地方政府城市規劃有意無意的變更，導致台商取得之土地使用權無從使用；三爲台商因爲土地被強制徵收時之補償不合理問題，均爲台商所關切且影響台商權益甚大。

依據經濟部台商聯合服務中心以及本次訪談結果顯示，台商大陸土地取得與歷史遺留問題，主要爲國土證取得問題、城市規劃變更影響台商土地權益問題以及土地徵收補償問題等三大問題。其中國土證無法取得問題，在深圳最爲嚴重，依據深圳台商反應，其土地問題主要爲向村委會買地土地取得問題。東莞台商反應土地問題主要爲來料加工廠與村土地補證問題。上海台商反應土地問題主要爲與村合作建廠改獨資土地權利糾紛問題。蘇州則沒有國土證取得問題。因城市土地規劃變更影響台商土地權益問題，東莞最爲嚴重，其次爲蘇州 50%。至於土地廠房被徵收與補償問題，蘇州台商最爲嚴重。

四、台商因爲村鎮越權問題無法取得國土證

（一）非與縣級以上人民政府國土資源局簽訂國有土地出讓合同

依據本計畫訪談台商發現，無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約，與王兵的見解不謀而合。其中如簽訂承租合約，當然無法取得國土證；如果是簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。

因此，依據本計畫訪談台商的結果顯示，村是造成台商取得土地不合法的關

鍵因素。

（二）無權批准徵用、使用土地的單位或個人非法批准佔用土地

台商由於與無權限單位取得土地批准文件，或取得集體所有土地之出讓批准文件，均屬無權批准範圍，其批准文件無效，因此無法取得國土證。

（三）超越批准權限非法批准佔用土地

本研究發現多數台商因爲村鎮書記或村委會批准簽訂之土地合約，屬於無權批准性質，也屬於超越權限性質，其批准文件無效。依此，台商將確定無法取得國土證，因此所造成台商土地權益之損失，則依法可以請求賠償責任。如依此法律規定，台商將可向村鎮政府請求損害賠償。

（四）違反土地利用總體規劃確定的用途批准用地

台商取得之用地，違反土地利用總體規劃確定之用途，亦即台商於取得土地批准文件當時，違反已經確定之城市總體規劃用途者，其批准文件無效。因此也可能造成無法取得國土證。

（五）違反法律規定之程序批准佔用、徵用土地

大陸法律規定以出讓取得國有土地使用權之合法程序，依時間階段不同規定亦有差異：

1.台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例規定之前取得之土地批文，並無適用法律可循，應該歸類爲地方政府自行判斷權限之行政措施，依據信賴保護之原則，不應因爲土地取得程序問題而影響土地取得權益。

2.台商如於國務院 1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布之城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例規定之後取得土地批准文件，則會發生是否以合法出讓程序取得批准文件問題，如有違反則其批准文件無效。亦即只要台商是依據招標、拍賣、協議出讓方式取得，其取得批准文件即爲合法有效，因此不發生國土證取得問題。

3.台商如於 2002 年 7 月 1 日起國土資源部令（第 11 號）規定，經營性質之商業住宅開發土地，不再適用協議出讓方式，一律改按招標、拍賣、掛牌三種程序辦理後，仍按協議出讓程序取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效，因此無法取得國土證。

4.台商如於國務院 2006 年 8 月 31 日關於加強土地調控有關問題的通知（國發[2006]31 號）規定，工業用地必須採用招標拍賣掛牌方式出讓規定之後，仍以協議方式取得土地批准文件，則可能構成違反法律規定之程序，因而土地批准文件無效，因此無法取得國土證。

五、台商因爲城市土地規劃變更權益受損

大陸地方政府常會藉著配合宏觀調控與土地開發總量管制政策，如保稅區、開發區、工業區、商業區、住宅區、文教區…，如奧運會、世博會、全運會、和諧社會等用途之各名目土地，各級政府必藉物權法「公共利益」之大帽，來個翻天覆地的「城市規畫大變動」，因此台商縱然持有土地，縱有國土證、產權證等文件，難免因此權益受影響，甚至面臨被強制徵收的命運。依據本計畫發現，台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果，則實屬不應該。

六、台商土地被徵收補償不合理

由於大陸『城鄉規劃、舊城改造』、『地方政府與開發商合作房地產開發』及『閒置土地未開發』…等諸多原因，在沿海一帶發展較早的區域(包括但不限於)，政府方常以一紙徵地、拆遷令要求台商動遷，這對台商而言往往憂喜參半。有些台商在動遷的過程中獲得了豐富的土地增值收益，有些台商卻因動遷補償與實際損失落差過大而身受重傷。在補償標準方面，徵用國有土地，涉及到對土地和附著物的補償。從土地管理法的規定看，僅規定了給予適當補償。對於城市房屋拆遷來說，這些年的確是在不斷地進步，國土部也陸續公布了關於城市房屋拆遷的聽證辦法、裁決規程等，對於實現補償的公正性有一定的促進，但從整體來看，公平補償的標準有待於進一步完善。這也是造成台商往往對於大陸政府徵收補償不滿意的原因所在。

七、持有國土證的台商仍可能因爲大陸地方政策變化而繼續受影響

台商縱然已經合法取得國土證，依然在宏觀調控政策延燒、城市規劃變更、以及物權法實施的交叉影響下，工廠被迫搬遷、郊區土地交換熱門地段、如不從即斷電斷水，讓多起台商生產線中斷。如要幫助沒有「國土證」的台商解套，必須發覺其無法取得國土證之原因，並採取相應對策，甚至啓動兩岸溝通協調機制，以利於台商解套。

八、大陸採取解決土地問題之措施仍未完全解決台商土地取得問題

依據本計畫訪談台商發現，無論是深圳、上海或東莞台商，發生無法取得國土證者，大多是因爲與村委會簽訂集體土地有關之合約。其中如簽訂承租合約，當然無法取得國土證；如果市簽訂集體土地使用權出讓合約，也會發生合約無效問題，因爲集體土地使用權並不能作爲出讓的標的。以屬性區分，上海台商是以向村鎮買地或租地之觀念，自設外商獨資企業興建廠房從事生產活動，由於都市擴圍，土地廠房面臨政府徵收或拆遷，因此導致土地權益究屬村鎮還是台商之糾紛爲主，如果是屬於台商權益，則可獲巨額補償。對於此類問題之處理，大

陸政府並未制定有利於台商處理此類問題之措施。至於廣東深圳、東莞之台商，則是因爲早期爲了節約資金及減少風險，採取三來一補之加工貿易型式，與當地村鎮或企業合作方式從事生產，因此並未依據土地出讓方式取得國有土地使用權，因此其土地取得與歷史遺留問題，與上海並非相同。由於廣東政府積極推動三來一補轉型爲外商獨資企業之政策，並推出許多鼓勵政策，因此，當地台商因爲三來一補無法取得國有土地使用權問題，已經獲得某種程度之梳理。雖然東莞市政府陸續採取處理房地產歷史遺留問題之處置措施，並對關係台商比較密切之三來一補轉型爲台商獨資企業之土地取得問題，只要建築物是在 2008 年 5 月 28 日（《東莞市在建違法建築處理辦法》實施之日）前已實際建成，且經建設部門檢查符合建築安全品質要求，均可依據《東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法》及《東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則》的通知規定等兩項法規，補辦土地權利手續。然而台商因爲三來一補轉爲外商獨資企業之門檻過高，以及因爲大陸經營環境及國際市場之變遷，以致於有些台商望之卻步，因而並未在大陸推出政策之初，採取相應作法，其一因爲三來一補企業轉爲外商獨資企業，資本額門檻約在 500 萬至 1000 萬人民幣之間，而且要增加內貿業務，因此確實有些台商因此轉型爲外商獨資企業，並因此補辦土地出讓手續，而解決土地取得問題。但是仍有些台商因爲考慮轉型以後之稅務問題及資本額問題，而未及時轉型爲外商獨資企業，因此亦無法及時補辦土地取得手續。

九、大陸採取土地措施仍未完全解決台商土地徵收與補償問題

（一）城市規劃變更導致台商權益受損問題

大陸市、縣政府所出讓的國有城鎮土地，是先經過城市總體規劃後，確定土地用途，再辦理出讓手續，既然已經有城市規劃在先，不應該發生在台商取得出讓土地後，又因爲城市規劃變更導致土地不能使用，面臨土地被縣市政府限制使用或被強制徵收之情事。因此，依據本計畫發現，台商因爲城市規劃變更而權利受影響，其主要責任在地方政府的城市規劃採黑箱作業，並且有時夾雜著地方利益的糾葛所致。因此，大陸政府不應把城市規劃變更的責任轉嫁給台商負擔。甚至有些城市如果以城市規劃變更爲手段，以達到實質逼退台商的效果。類此問題，大陸政府不僅未採取有效措施防範，亦未出台任何改善措施以增強台商持有土地之權益。如大陸政府能夠採取城市規劃公示性與台商知情權的告知，應該有助於減少台商之困擾。

（二）台商土地徵收補償問題

依據大陸《物權法》第 68 條規定，國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被

徵收人得到妥善安置。此項規定對台商土地被徵收時之補償標準，是採合理補償爲主。但是合理補償之標準，是以地方政府自行訂定之公訂市價，並非真正之市場價值，因此常常發生合理補償金額與真正市場行情價差距甚遠，因此導致台商認爲土地權益受損之情形。此類情形，均不在大陸政府已經推出針對房地產歷史遺留問題之處置範圍。

十、海峽兩岸投資保護和促進協議對於台商土地徵收補償標準仍以公平市場價值爲基準

2012 年 8 月 9 日海峽兩岸簽訂「海峽兩岸投資保護和促進協議」，其中第 7 條有關徵收規定如下：「除符合下列所有條件外，一方不得對另一方投資者在該一方的投資或收益採取徵收（包括直接徵收和間接徵收）：（一）基於公共目的；（二）依照一方規定及正當程序；（三）非歧視性且非任意的；（四）依據本條第四款給予補償」。又在第四款規定補償方式如下：「本條第一款所稱的補償應以徵收時或徵收爲公眾所知時（以較早者爲准）被徵收投資或收益的**公平市場價值**爲基準，並應加計徵收之日起至補償支付之日止，按合理商業利率計算的利息。補償的支付不應遲延，並應可有效實現、兌換及自由轉移」。由此項協議內容可知，台商在大陸土地如被徵收，必須有正當性即基於公共利益目的，補償原則爲以公平市場價值爲準。此項協議對於台商也是一種財產保障之依據。由於此項標準並非真正之市場商業市價，而是由當地政府以專家或組織作業形成之政府公訂市價，因此並非完全反映商業市價，此亦爲台商對於徵收補償不完全滿意之處。然而，持平而論，依據本研究第四章關於大陸土地取得與我國制度之差異比較分析發現，我國對於土地徵收採取之徵收補償標準，也是以商場市價爲參考估訂之公平市價。因此，台商對於此部分補償標準要求以商業市價爲準之認知，似乎難以說服大陸政府採行，在實務上也很難有依客觀標準認定。進一步言之，由於我國對於徵收土地估價之作業方式比較嚴謹而透明，因此，如果大陸政府能夠將公平市價之作業方式更加透明化，將有助於化解對於徵收補償不合理之誤解。

第二節 建議

一、對大陸政府之建議

（一）建議大陸政府比照東莞處理三來一補轉爲獨資企業土地取得之模式，解決早期台商土地取得問題

由於東莞該項措施已經解決不少台商因爲三來一補所發生土地取得問題，堪稱可作爲三來一補台商解決土地取得問題之典範。由於東莞該措施，據說僅在 2009 年至 2011 年實施，依據本研究在東莞訪談台商發現，東莞仍有約 150 家台商尚未依照此項措施轉型爲台商獨資企業，因此其以三來一補形式所使用之土

地，無法轉按出讓方式取得土地使用權。此外，惠州、深圳以及其他各城市，仍有台商發生同樣問題。例如深圳市在 2009 年曾公布處理土地歷史遺留問題辦法，受理申報備案期間只有二年，現在期限已過期。在處理歷史遺留問題，如錯過處理期間，可在談到開發案時，才會啓動處理三來一補土地問題的轉正或合作方式，因此，台商只能改用承租權的債權關係保有權利優勢。如果能建議大陸政府比照東莞曾經成功協助台商解決三來一補土地問題之模式，擴大推廣至廣東省甚至其他各台商聚集城市，將有助於台商合法取得土地使用權，受到合法權利保障，並有助於台商在大陸的穩定長期經營發展。

（二）建議大陸政府對台商土地因公共利益徵收過程應增加透明化及明確化

土地徵收徵用問題是當前大陸各界關注的焦點之一。由於法律規範的缺失和土地財政的驅動，客觀上存在著徵地範圍過寬、程序不夠規範、補償標準偏低等問題，引發了大量社會矛盾。從根本上看，無論是集體土地徵收，還是國有土地徵用（城市房屋拆遷），何爲公共利益自然得由公眾來認定。這就有必要實行公共利益聽證或公眾參與的機制，來確定哪些東西真正符合公共利益，哪些有違公共的利益。只有制定相應的機制，讓公眾來認定什麼是公共利益，以此來限制官員對公共利益的自由裁量權，才能使「公共利益」得到有效的保護。也只有這樣，那些以「公共利益的需要」爲藉口來侵犯公民的權利的現象，才能從根本上得到制止。因此，大陸政府對台商土地因公共利益徵收過程增加透明化及明確化，當有助於減少台商因對土地徵收政策及作業，疑慮權益受損。

（三）建議大陸政府因城市規劃變更之徵收補償標準採樣制定應更加客觀化與透明化，並增加與台商之溝通。

台商土地如果因爲當地政府規劃變更，無法履行土地出讓時之承諾，台商無法取得土地證，或取得國土證後無法使用，尤其蘇州最引起台商重視的是合法取得土地後，因爲城市發展結果，都市規劃變更，地方政府以公共利益爲由，強制徵收土地拆遷廠房所生之補償或賠償問題。台商對於補償的標準及金額，存在爭議。因此建議針對徵收補償問題，如因都市規劃的變更影響台商權益者，當地政府應出面溝通取得台商的了解，並且對於徵收補償問題，參照鄰近類似土地最近交易價格，給與合理市價之補償，而非依據當地政府規定之補償標準補償，以免存在太大落差，損害台商土地權益。

二、對我國政府之建議

（一）建議成立觀測單位，針對大陸政府徵收台商土地是否有濫於徵收或變相徵收之追蹤

由於台商遇到無法取得國土證問題，尤其因爲村所造成無法取得國土證問題，以及取得國土證後因爲城市規劃之變更，因而無法有效使用土地甚至被要求徵收問題，有些是歷史遺留問題，也有些是仍在持續發生之問題，因此有必要成

立專責單位，針對台商土地被大陸徵收與補償問題，能夠持續觀測，並可適時提供改善之意見，以免大陸台商因爲土地被不當徵收而求助無門。尤其台商陸續面臨企業轉型升級困境，經營年限到期，或安全退場等考慮，因此，對於選擇即將退場之台商而言，其最後最珍貴之退場安全籌碼，就是保有大陸國有土地之合法使用權，作爲資產處份價值免得流於資不抵債之窘境。如果是在大陸有持續經營能力和價值之台商而言，則如何確保其合法取得之國有土地使用權，免於因爲當地政府利用公共利益理由，有意或無意作都市規劃變更，因而將台商土地劃入公共設施綠地或其他公共用地，因而行變相徵收台商土地之實，關係台商持續經營之續航力，應加以重視。

（二）建議針對台商製作有關大陸土地問題處理手冊加強廣宣

依據本計畫訪談台商結果，若干台商反應因爲對大陸土地法令不了解產生土地取得與歷史遺留問題。「歷史遺留問題」爲早期台商對於大陸土地性質不了解，隨意向大陸集體組織或當地村委會購買土地使用權，結果面臨到沒有「國土證」的問題。很多台商初次到經濟部台商聯合服務中心陳情時，根本不清楚當初是以「出讓」或是「劃撥」方式取得土地。因此，針對台商製作有關大陸土地問題處理手冊加強廣宣，以免台商重蹈覆轍，並增強台商土地維權意識，應有其意義。又由於我國政府關懷台商土地權益，已經透過專家學者提供台商土地權益相關知識文章，分別刊登海基會兩岸經貿網等刊物，然而部分台商反應，不知如何進入海基會網站取得相關資訊，因此有必要加強宣導台商使用海基會網站資訊。

三、對台商之建議

（一）建議台商多利用我國政府爲台商建置之服務網站，吸收有關台商權益之知識與資訊

由於大陸土地制度與我國不同，因此，早期台商因爲存在誤解而影響土地取得權益。大陸政經環境，經過二十餘年之變遷，政府各項法令與政策已經越來越透明與明確化，我國政府也爲台商建置不少服務網站，適時正確提供台商所需各項權益保護知識與資訊。台商由於疏於利用我國政府的各項服務設施，因此導致權益受損，當非我國政府所樂見。因此，建議政府多利用廣宣機會，宣導台商多運用我國政府之服務管道，既可保護台商權益，有可增強台商對我國政府所爲台商之努力產生正面影響。

（二）建議早期進入大陸與村委會合作經營之台商（非三來一補），勿輕易接受村委會之建議改變爲獨資經營企業，因而改變成爲承租關係，影響持有之土地權益

以上海爲例，早期台商是以合作經營模式，由村出土地，台商出資金建廠經營。由於合作經營關係，台商對於土地可以按照其股權比例分享土地增值利益。一旦台商接受村委會建議，改變爲台商獨資企業，則村提供之土地，改由台資企業承租方式，因此不受保障。本研究在上海訪談台商時發現，此項問題仍在持續發生，因此特提出此建議。

參考文獻

書籍與期刊

1. 王兵，台商陸土地問題：盲目合作投資，中央社，2013 年 9 月 10 日

2. 符啓林，房地產法，第 148 頁，法律出版社，2004 年 8 月第 3 版

3. 李岫、朱珊合著，房地產法規，第 29 頁，人民交通出版社，2007 年 7 月版。

4.符啓林，房地產法，第 106-107 頁，法律出版社，2004 年 8 月第 3 版。

5. 王達，國有土地上房屋徵收予補償條例解讀，第 46 頁，中國市場出版社，2011 年 3 月初版。

6.陳明璋，2011 大陸台商遇到的 土地問題與對策，台商張老師月刊，第 154 期 (2011 年 8 月份)

7.台企聯建言台商土地理賠應保障，2011 年 4 月 12 日/工商時報/記者黃欣報導

7.上海台辦重視台商投訴糾紛逐漸顯露錯綜複雜，中國新聞社，2008/2/13

8. 土地問題迭出尋出緣由對症下藥，第一财经日报，2008/6/5

附件 1、大陸華南與華東地區實地訪談人數統計表

日期	地點	時間	參加人數	主持人	研究員
10/28	深圳台商協會	9:00 -11:30	5 位	林永法	張義權
10/29	東莞台商協會	9:00 -11:30	7 位		
10/31	上海台商協會	9:00 -11:30	7 位		
11/1	蘇州台商協會	9:00 -11:30	11 位		
小計			30 位		

附件 2、深圳台商實地訪談記錄

時間：民國 102 年 10 月 28 日上午 09：30 - 12：00

地點：深圳台商協會會議室

參加人員：

葉炳霖　偉業塑膠工業公司/深圳台商協會總會副秘書長

梁瑞彬　昆昌休閑用品（深圳）有限公司業務開發經理

楊凌颯　全家歡休閑品（深圳）有限公司

王聖華　長光藝品實業公司/惠州市台商投資企業協會副會長

葉盛榮　寶台造花公司

主持人：林永法　　記錄：張義權

發言主要內容：

一、梁瑞彬：

本公司原向寶安縣國土局批地，但寶安併入深圳市後國土局批地資料遺失，無法辦理國土證，應如何補辦？（另附書面資料乙份）

二、楊凌颯：

（一）本公司來深圳時，係向村租用土地，租期 50 年，並自費在地上建屋，一直沒有拿到房產證。現擬進行土地開發，要如何取得國土證並辦理開發？

（二）但另一塊地由村協助取得土地證及房產證。現因當局要求拆遷，並同意發給補償，但村要求分得部分補償費。

（三）在處理歷史遺留問題，如錯過處理期間，可在談到開發案時才會啓動處理三來一補土地問題的轉證或合作方式，因此，台商仍可以承租權的債權關係保有權利優勢。

（四）開發商要開發還是會和承租人處理好權利關係，台商就可以依法爭取權利。但是時間如果剩下沒幾年，就會不理你，如剩下五或六年，就不談了。例如平山地區， 有台商簽二十五年承租，只剩一年的都被趕走，沒有補償，如不搬走會被斷水斷電。如果沒有開發案，村不理也不重視，證也辦不下來。

（五）在歷史遺留問題處理期間，應該找大陸官方人士共同處理分利，才可變通解決問題，如果只是台商獲利，問題處理不了。

三、葉炳霖：

（一）現在部分會員因原向村租地的租期已近，村委會根本拒跟台商協商權益問題。

（二）兩岸可否重啓台商土地遺留問題解決通案之會商，例如：兩岸投保協議已有規定可委請「中華仲裁協會」在大陸地區對兩岸爭議實施仲裁。

（三）台商協會實在無法解決台商在大陸所涉及的土地問題。

四、王聖華：

本公司當年與村委簽約，合約中約定租期屆滿，土地及定著物均由地主收回，因此權利無保障。隨著時代的變遷，大陸當局已不像以往那樣討好台商，例如：大陸在從事土地規劃時，均未能與承租人（台商）協商規劃內容，使得台商的貢獻被一筆抹殺。

書面提議內容：

一、深圳嵐鴻公司

本公司當初向村委會承租土地 70 年，在 2002 年有機會辦國土證，但因未來不明，沒有付錢辦，以致未取得國土證，甚至有人在我們的土地上蓋房子，希望能付出合理的費用後取得國土證。

二、寶台造花（深圳）有限公司

（一）希望可以透過台商協會組織與台辦等政府機構協助台商解決土地問題。

（二）建議啓動兩岸當地對等機構，將層級提高才會受到重視，可將企業的問題落實相關單位予以解決。

三、卡統鐘錶藝品（深圳）有限公司

因深圳市龍崗區國土及規劃部門的道路調整關係，前後不一，廠因爲門口規劃道路，不准辦證，要做高壓走廊，拆遷通知下來要開路。等台商遷廠後，改變計畫不開路了，重新辦證，又因環評標準變更不准辦證，政策變來變去，台商無所適從。且從未通知台資企業，嚴重影響企業原來的辦證情況。

四、金運電器有限公司

（一）本公司於 2003 年向大朗鎮石厦村批地，取得紅線圖及建設用地規劃許可證，並至 2007 年 6 月取得土地使用證，但取得土地證後在申

報建屋過程中，該地已被劃爲生態用地，無法辦理報建手續。

（二）2010 年開始與深圳市各級政府部門，透過各種管道協商、申訴，迄今沒有任何解決方案。

附件 3、東莞台商實地訪談記錄

時間：民國 102 年 10 月 29 日上午 09：30 - 12：00

地點：東莞台商協會會議室

參加人員：

葉志鵬　臺灣大朗電器股份有限公司廠長

張銘塔　挐峰塑膠股份有限公司

陳昆鴻　鴻綺機械股份有限公司執行總監

潘三奇　紳立工藝公司

吳明松　吉泰五金塑膠有限公司總經理

高碧蓮　台大企業管理顧問有限公司董事長

主持人：林永法　　記錄：張義權

發言主要內容：

一、陳昆鴻：

（一）東莞市政府在 2009 年以 42 號函發佈《東莞市已建房屋補辦土地權利証書實施細則》的通知，解決早期村委會私下買賣土地問題作一次報備備案，當年也幫部分台商解決歷史遺留土地問題，2011 年後就沒有辦法再補辦。

（二）本公司與村委會簽訂土地買賣，後因土地被劃爲綠帶，以致無法辦理國有土地使用證。

（三）本公司土地在城鄉交界處很難處理，在本地的港商、大陸的本地商家也有相同的問題。

（四）本公司當年購地付款的收據都有村委會蓋章，所以後來村要收管理費我們就不再付。

（五）我們目前有交土地使用費，但沒有繳土地稅，但有向主管機關備案作爲繳稅的基礎。

（六）南城區化爲綠色生態保護園區，無法辦證，如在之前則可以補辦。只能等待政府徵收取得補償，但可以使用到到期爲止。租期到的，政府不再續租，不要再作工業區。

二、高碧蓮：

（一）土地被劃爲綠色生態保護區後就無法辦理過戶，只能等政府徵收時給

予補償。但補償費通常都是撥給村裡，台商只能分一點。

（二）建議陳先生走法律途徑告村委會，因爲所有以往的歷史文件在村委換屆時，陳先生公司都有要求村委確認在案。

（三）當地政府在規劃時，通常不會徵詢地主意見，事後也不會通知當事人。

（四）建議透過海基會與大陸方面交涉，爭取陸方在規劃時應徵詢並通知台商地主。

（五）台商在購地前最好委請當地專業人士調查相關資訊。

（六）大陸以往沒有土地交易模式，未來可模仿台灣的代書制度，由代書協助台商辦理土地取得相關手續，希望海基會向大陸建議。

三、葉志鵬：

（一）台商早期向大陸當局補辦取得土地手續很難成功，即使委託規劃局或國土局內的人也辦不成。

（二）現在東莞已全面實施城市規劃，本公司有 72 畝土地，在 2006 年拿到土地証，但報建時才發現被規劃在生態線內，不能報建，陸方建議可以陸方徵收或換另外一塊方地給我們。

（三）大陸如果拿到的是集體土地使用証，50 年後歸集體所有。如拿到國有土地使用証，50 年後土地歸國家所有。想用集體土地使用証換國有土地使用証必須補繳差額。

（四）如果因爲當地政府規劃變更，無法履行承諾，可以要求按市價收回。

（五）有些案例是因爲台商對大陸土地法令的不瞭解，建議台商土地法制化處理，多給台商教育與溝通。

四、潘三奇：

（一）東莞台商許多以來料加工方式經營，廠長爲大陸人，屬於村辦企業與台商加工合作性質，由台商租廠加工，土地屬於集體土地，如果台商由三來一補如改爲外商獨資，土地可以申請補正，改按批租出讓方式轉正，如未申請改按出讓取得則仍屬集體土地，可以繼續使用，房產證則可以從三來一補企業名義補辦爲獨資企業，但是要補稅，如不願補稅就不能辦房產證補正。 但是來料加工廠轉爲外商獨資企業，海關和稅務帳務也要清理接軌，政府也鼓勵無縫接軌，有利轉正。東莞政策也不再批准來料加工合同。

（二）東莞還有 150 家台商作來料加工未轉正爲外商獨資企業，因爲轉爲外商獨資企業註冊資本額不能低於一千萬人民幣，台商不願也無能力出現金出資，

又要增加營業項目內銷，又要增資，因此台商不願轉正，資金負擔問題導致轉正障礙，因此土地權利無法完整保護。現在政策已經降低轉正門檻，有些台商已經申請了內資企業，也有台商用另外大陸配偶申請內資企業繼續經營

（三）建議遇到同類問題的台商應集合起來，一起向當地政府交涉，甚至打行政訴訟。

（四）現在大陸的集體土地要流轉爲國有土地使用時，需要全體村民蓋章，實在不合理，因爲以前批地時村委就代表全體村民同意在案。

（五）大陸批地手續應再簡化，既然已經繳了出讓金，以後就不應再繳其他費用。

五、張銘塔：

（一）廣宣屬於政府，台商協會負責廣宣，台商所有大小事都在海基會網站搜詢。建議海基會整理一套大陸買地的重要步驟及注意事項的小冊子，告知台商在大陸購地時要注意哪些問題？出售土地時要注意哪些問題？售地後的所得要如何匯出？並在網上揭露查詢。

（二）海基會經貿網站大陸台商上不了，大陸台商資訊斷層，資訊如何給台商普遍告知，台商知情權如何普遍化，現在海基會網站被封鎖只能進首頁，如何服務台商，兩岸簽了那麼多協議有多少台商知道。建議海基會積極與大陸交涉開放，讓大陸台商可以進海基會網站瀏覽資訊知識。

附件 4、上海台商實地訪談記錄

時間：民國 102 年 10 月 31 日上午 10：30 - 13：00

地點：上海雅薇時尚酒店（普陀區金沙江路 1995 號）

參加人員：

蔡世明　上海博恩律師事務所主持人

胡興中　上海台商協會副會長

王勝利　帝寶國際大厦總經理

張振成　上海龍通企業發長有限公司副總經理

王耀昌　上海遠東食品有限公司總經理

陳水性　上海隆紡服飾織品有限公司

李崇章　上海美聲集團總管理處總經理

主持人：林永法　　記錄：張義權

發言主要內容：

一、王勝利：

（一）公司在吳中路的房屋屬於與村合作蓋的工業廠房，準備改建蓋酒店，世博會前村書記承諾酒店蓋好證就給你，土地由村委出名，台商出資蓋房，台商與村委合作蓋酒店餐廳，但村書記主張土地爲工業用地不給執照。

（三）2005 年以 200 萬美元意向金，向村委承租土地蓋房子，合約中有約定不得轉讓，但可以二房東身份出租。

二、李崇章：

有台商向農民租房子來養鴿子，但現在被動遷，補償費全部被房東拿走，台商要怎麼辦？

胡興中：買農民房，合同可約定以後所有賠償，在價金一百倍以內的賠償或補償金額歸我，超過部分以上才歸農民。

三、龍紡陳水性：

本公司 2000 年上海中春路設廠，由村出土地合作，採保證利潤提成給村的方式，利用原來村的破舊房屋改建廠房，以村的名義報建。因此廠房是公司出資興建，

取的房產證爲紅證，但土地一直沒有拿到使用証。2006 年因爲想回台上市，將合作經營改爲外商獨資，改爲租約向村承租土地經營，租期 30 年，村協助辦理獨資企業手續。該土地後來被規劃爲商業區，已經開始動遷住戶，準備讓開發商開始進行開發申請程序，尚未提出動遷補償作法。本公司設廠用地屬於村的土地，已經經營十幾年，租集體土地的租約不受法律保障，如開發成商業區，本公司就要被迫遷廠，對企業不利，也發生是否可以取得補償問題以及如何保護權益問題。

蔡世明：本案租約三十年，依據合同法規定有效限於二十年，超過期限不在政府保障範圍。

承租人可以補償，如有房產證也可以補償，但是依據現值或用市場比較法估價補償。

四、龍通張振成：

本公司在七寶賣場房屋，直接用違建的方式加蓋建屋，不像龍紡是用村名義報建不屬於違建。本公司是由村以廠房土地出租給公司，讓公司投入作商業用地規劃使用，所有證照消防都過， 但是房產證不過，因爲廠房土地面積與現有商業使用房產對照不起來，無相對應的政府資料可以證明房屋與土地的對應關係，因此目前屬於可使用狀態，但是沒有取得房產證的保障，也沒有土地證的保障，如何主張合法權利。

五、王耀昌：

王耀昌 本公司從事食品加工，九二年想與村土地合資，村要求改爲合作，2003 年要村同意開發此土地，同意改增建廠辦大樓，準備開發動工時 鎮政府說要等等，可能規劃有問題，其實是萬科想介入，開始談動拆遷問題，同意給公司補償並給一塊交換地，由鎮出面處理要公司接受動遷。

2007 年食品行業要辦新證照報批審批手續，公司準備在交換地興建新廠，此部分土地已經繳納定金，但是要繳出讓金時區裡不收，程序只有完成一半。後來該地又變更爲文體用地。國土局認爲因爲區域規劃有調整，供地有調整，因此辦證不順利。政府從區到鎮市集體詐騙集團，只要其中有人不想賣了，就互相推諉。2005 年以前可以協議出讓，以後要招拍掛，政策變更導致產證無法取得。

六、胡興中：

1.土地問題，鎮政府認爲有問題，區也不同意辦證。要區和鎮政府兩邊都要走。普陀區有此類土地問題，到最後都是用告的，告書記違法要求賠償，有時會有效。也可用集體的力量，可以爭取補償但是要想把違法土地變成合法土地很難。

2.大陸房地補償金並無一定標準，常視個案而定。

3.在上海區政府才有權批地，鎮、村是無權的。

4.以前向鎮村批地的，現在應走訴訟途徑爭取補償費爲上策。

5.大陸 2005 年開始，住商用地一律採招、拍、掛方式出讓，歷史遺留問題在 2004 年 12 月 31 日以前曾經補辦手續解決。

七、蔡世明：村要結束中外合作，要台商改爲獨資企業，台商可以要求賠償是合理可行的，因爲有行情賠償。但是如果村用柔性勸導，讓台商改辦獨資企業，變成村與台商署於房東與房客的承租關係，如果台商有欠繳租金就屬違約，村會用訴訟手段以台商違約爲由，要求台商拆屋還地， 台商權利會喪失，不要中了圈套。

書面提議內容：

一、建基物業

本公司向村租地，目前遭遇動遷問題，正與村談判，但未能解決。

二、上海博恩律師事務所

（一）台商歷史遺留土地問題主要發生在過去法規不完善的時期，台商與村或鎮合作使用土地（集體土地），這在法律上是有蝦疵的。

（二）台商平時使用土地較不易發生糾紛，但如果一旦發生動遷，因沒有土地權利，台商拿到的補償費會很少。

（三）有些台商以村鎮企業採合作方式，成立中外合作企業，所以台商利用集體土地在法律上有蝦疵，而且一旦將中外合作轉爲獨資企業，使用土地的關係就成爲違法，權利得不到保障。

（四）每個台商歷史遺留土地問題情況都不完全一樣，只能個案解決。

附件 5、蘇州台商實地訪談記錄

時間：民國 102 年 11 月 01 日下午 14：00 – 16：30

地點：蘇州台商協會會議室

參加人員：8 位

杜進昌　蘇州台商協會執行秘書長

楊肇鋒　蘇州臺商協會姑蘇區會長總會常務副會長

王憶倫　美商鮑氏集團董事顧問

黃玉里　通威特殊塗料（蘇州）有限公司協理

李金燕　安信國際投資集團總經理特助

李茂順　龍熒企業股份有限公司董事長

周　鳳　蘇州柏克半導體科技有限公司總經理

彭萩玉　蘇州青境農業科技有限公司總經理

主持人：林永法　　記錄：張義權

發言主要內容：

一、王憶倫：

（一）本公司中興高球場原來在 1994 年開發為 18 洞，現改為 36 洞，土地當年用買的有取得國土証，現在被要求繳交土地稅一年 238 萬元，但如果租地的球場就不用繳土地稅，蘇州僅此一家被要求繳土地稅，別的球場採租用方式，不用繳使用稅。希望能得到減免。

（二）球場第四期土地因在 2004 年土方被政府拿去蓋高速公路無法開發，等到 2011 年高速公路完工後，政府補土方返還，但是該地已經被規劃為綠地，無法開發使用，只有出讓取的的國土證,希望政府同意按市場價收回，得到補償。球場的使用權為 50 年，合同加註可延 20 年，當年出讓價每畝 8.8 萬，現在被徵收，希望能按市價每畝 28 萬補償。

二、楊肇鋒：

（一）蘇州大部分台商土地問題，是因為規劃變更拆遷補償合理不合理問題。

案例：台商土地於 2007 年以蓋學校需要為由辦理徵收，徵收後不蓋學校，讓台商氣結。

另一案例是三香路白金漢宮土地，是由陸商承租經營，因為要辦世界遺產大會，該地被重新規劃為文化用地，趁負責人不在時，三更半夜就拆掉房屋，造成先拆後賠的事實。最後達成賠償協議，賠償給承租人全部裝修費及員工失業賠償，爭取到最高，因為該人在蘇州人有名氣，比地主取得的賠償還多。

（二）中興球場是少數國家核准的球場，土地是用國有土地使用權出讓的，不應該再收取土地使用稅。

（三）大部分台商都是廠房被徵收，補償費無法達成協議，因爲沒有房產証的大陸政府是不賠的。

（四）各地方政府補償的標準不一。

三、李茂順：

（一）我工廠的土地是出讓取得的，也有繳土地使用稅。

（二）土地在吳中區有 20 幾畝，現在大陸想徵收我的廠房改建爲商品房，且補償費很低，每畝只有 200 萬，但商品房可賣到每畝 1000 萬，我應該怎麼辦？

（三）土地徵收補償，一般採個別議價，園區補償也有好的也有不好的，沒有完整的法規，累積經驗後才會越來越公平。本案屬於協議徵收，不屬於公共徵收範圍，要協議補償。要區分是商業行爲徵地，還是因爲公共工程徵地，兩者補償方法不同。例如西山農場要開環島公路，屬於公共工程，補償低，如因商業徵收則補償較高。正在生產的、生產效益差的、生產效益好的，補償均不同。

四、周　鳳：

（一）蘇州政府市政規劃，地鐵要從我公司廠房地下下方穿越，我可否請求補償？

（二）所領到的徵收補償費如果超過原投資額，盈餘要繳稅 25%太貴了。

五、黃玉里：

房地被徵收領到補償費要如何節稅？

六、彭萩玉：

政府公共用途徵收房地產時，需與持有者協商，否則可拒絕。

附件 6、台商大陸土地取得與歷史遺留問題研究計畫

專家座談會會議記錄

一、座談日期時間：102 年 10 月 2 日（星期三）下午 2：30 ～ 5：00

二、會議地點：中華知識經濟協會，台北市文山區萬芳路 60-1 號 1 樓。

三、會議主持人：林永法

四、出席專家：

王添義（欣泰管理顧問總經理）

李孟洲社長（投資中國信息網社長）

林金生估價師（誠正不動產估價事務所）

姜志俊律師（翰笙法律事務所）

林權一經理（連展科技股份有限公司）

彭惠筠律師（環宇法律事務所）

五、列　席：

本案研究員張義權

助理研究員陳祥順

助理研究員林韋翰

中華知協承辦人劉爲廷。

六、主席致詞：略

七、會議內容及結論：

王添義總經理

1.東莞清溪政府要求提供所有付款單據，台商有時找不到。
2.集體土地變更爲國有土地，來料加工變更爲台商獨資，才能取得土地權
3.爭議問題：合作經營用劃撥土地合作，要變更劃撥土地爲國有土地有困難。合資則可以。
4.昆山案例：台商在 2001 年一畝地六萬，共三百萬投資，後政府規劃變更爲醫療用地，設備土地等補償共七千萬，由於台商簽的土地合同、付款及建造廠房的單據全部保留，因此保存補償權利。
5.台商以爲取得國土證和房產證就確保權利，還要看政府有無錢。華東地區一畝地以前只要五至六萬，現在至少三十萬一畝。台商的問題是，雖然一畝地三十萬，但是投資強度要一畝地六十萬，算註冊資本每畝要投資三十萬，因此台商在華東地區難拿地， 但是蘇北地區內規有二萬一畝地，投資強度也可以減半，較好拿地。
6.現在土地使用權出讓，會有衛星空照圖控管追蹤，如兩年內未建廠會被收回。閒置土地費用每月每平米五元，繳一年就血本無歸。
7.台商處理土地糾紛方式，協商爲主，由當地招商局、地方政府協商方式解決。
8.2007 年公告國有土地要用招拍掛方式，但是下有對策，只要和招商局談好，招拍掛以土地用途限制方式投標，只要寫上台商的經營範圍作爲土地用途，當然可以取得投標。
9.台商現逢不景氣，抱著土地列爲都更的希望，想被徵收補償。都更分爲一、建商的成片開發，另一爲政府用途徵收，前者風險大，因爲許多關節要疏通，通不過即產生糾紛。後者政府遲早可以付款，要被徵收前要去找鑑價估價，作爲談判過程的左證。一般都更拖得越久對台商越有利。

李孟洲社長

1.台商投資早期，村書記可以賣集體土地，造成台商用地的困擾。
2.昆山土地補償有些採成本加利息方式，像冠軍磁磚就是透過高層關係爭取高補償。
3.以出讓取得國有土地使用權，二年未開發政府要收回。案例：蘇州台商因五年未開發被政府收回。
4.歷史遺留問題：廣東台商因爲三來一補多，產生問題多。
5.解決方式：兩岸投保協議應該處理 P2G 的關係，如果不能處理，投保協議要做甚麼。應透過友好協商、調解、仲裁，大力發揮投保協議功效。
6.建議：因應大陸公共政策要改變，十屆三中全會可能準備開放農民的權利，應掌握公共政策的律動。此外，大陸對動遷土地補償應該標準化，請政府與大陸協商規範化。

林金生估價師

1.大陸土地的規範化與制度化，越來越嚴格，是一種解決的趨勢。
2.出讓、劃撥、土地承包經營方式，是台商取得土地的方式。
3.造成土地糾紛原因，一是權利不完整，出讓主體不是現在法規所規定的縣市政府， 走的程序不完整，因此權利受損。有些土地權利拿錯了，也有因爲對法規的不正確了解，債權物權分不清，債權被誤認爲是物權，有些則是超限使用或違規使用。有些則牽涉地方公共關係，導致台商受害。也有雖然台商拿到了權利，但是地方政府認爲太便宜拿到，因此不認帳。
4.台商與村委會合資企業，當時未經過村民代表過半數以上的同意，而是村長的行爲，因此權利有瑕疵，後續合作產生糾紛。
5.台商如果取得劃撥土地，如果能轉正要趕快轉正爲出讓。
6.大陸官員心態，認爲投保協議沒有多大影響力，可以利用台協溝通宣導，讓大陸了解投保協議。
7.閒置土地如果是不可歸責於使用權人，則可以商量處理延期。
8.工業區變更爲商業區形式的土地用途變更，補繳出讓金金額高。
9.一般台商的土地問題都個案處理爲主。
10.廣義的出讓，是否屬於出讓。從土地使用年限可以看出來。例如超過三十年的使用年限，廣義解釋爲以出讓的意思。東莞早期均未使用出讓文字，後來東莞要求從加工貿易企業改爲外商獨資，台商有權利變更爲出讓，但要補繳出讓金，可以保障又可融資。因此解決台商土地遺留問題，可以從政府是一體，土地使用方式及條件，使用年限等判讀。如果不符合出讓條件，則要想辦法爭取補償。

姜志俊律師

1.土地取得方式分爲買和租兩種，村鎮取得是租地不是出讓，因此無法獲得拆遷補償。
2.歷史遺留問題如何定義，從 1991 年起算，深圳有針對歷史遺留問題的處理規定。
3.土地權屬問題：要合法機關、合法程序、買的方式都要對。台商分不清楚哪個層級才能賣土地，權屬問題是歷史遺留問題。
4.徵地補償遺留問題，注意：國有土地上房屋徵收補償條例，實務上企業的建築物不適用，只適用於民房及農村居住性的國有土地上房屋。但是法律規定沒有區分，均可適用。
5.閒置土地問題：辦法已經修正，光圈地不行，要投入百分二十五。例如海南海口買海域使用權，沒有按規定投資興建，會被收回。閒置土地是要罰款，不一定應收回，有活動空間看關係。
6.農地對外流轉，廣東開始試用。東莞常平台商一棟自用一棟出租，結果土地是宅基地 也拿來蓋工廠，取不到房產證，屬於違建違法，不合法但可用。
7.承包集體土地，湖北黃崗台商承包土地年四萬，百畝地，種青梅。要經過村鎮程序同意，否則仍會影響權利。

8.權利歸屬問題，向開發區管委會買地，2005 年 8 月前是由管委會代理土地權利機構簽土地合同，告到法院，法院認爲要與土地管理單位取得正式權利才認爲有效。管委會可以簽約，但是要到國土局辦理手續，如果未辦是否可以補辦？開發總公司也是居於受委任地位，起訴前要補正，此屬於司法解釋，尙未補正前屬於效力未定，不補正則認爲合同無效。
9.本研究可以辦廠的土地糾紛爲研究範圍，不含土地開發商及理財投資房產行爲。
以從事實際經營投資的企業產生糾紛案例爲主要研究對象，實業產生問題爲主，研究不含購房消費者。

彭惠筠律師

1.歷史遺留問題，1991 年以前沒有出讓制度，土地制度如何處理莫衷一是，各城市政府便宜行事，造成台商糾紛。
2.土地立項 台商要與管委會簽訂投資協議，又要簽訂出讓協議等各種不同名目的合同，台商也支付了土地價款，台商以爲取得土地權利，後來才產生糾紛。
3.台商沒有合法簽訂土地出讓合同，實際上難以獲得保障，有些歷史遺留問題大陸可以訂定處理辦法補正。
4.深圳案例，1991 台商與開發公司簽訂土地轉讓合同，未辦國土證登記，因爲 1993 年深圳才有頒布土地登記條例。後來深圳出台土地歷史遺留問題處理方案，要產權清楚可以舉出證明案件，可以補辦登記，但此時台商在大陸投資之公司已被註銷，台商老婆要求辦理產權登記，後來因爲夫妻糾紛沒有獲准補辦土地登記。
5.大陸若干城市已經有明文規定歷史遺留處理規範，因爲台商在早期投資時法令不完整，台商立項投資都是透過當地政府的招商引資，因此台商才投資，基於信賴保護，在法規沒有完備前，台商投資取得土地手續也不完備，不應把責任全推給台商。但是如果屬於台商私下買賣轉讓土地，則非大陸政府招商行爲，因此沒有理由要求大陸政府負責。

連展林權一

1.台商圈地問題十分嚴重，圈地都圈得很大，現在因爲景氣問題，土地使用限縮，圈地未使用面積達二分一以上，或投資不到一定標準，大陸政府要徵收閒置費，或被強制建立一些研發中心或展示中心，如果仍沒辦法達到要求，則會面臨土地被分割收回問題。
2.台商工廠以前在郊區現在變成市中心，如遇政府以公益目的徵收，如何補償。如果台商不是結束營業爲主，而是還要繼續經營，則需另覓土地，新土地是否適合經營又要面臨新的難題，如不服徵收，要上法院怕撕破臉。畢竟當初設廠時土地取得並不是十分規範，單據不完整，如何保護權利，看證據看文件，如果不是完全符合法規，則通常不會走訴訟，有時只能與政府協商。

附錄 1、台商大陸土地取得及歷史遺留問題研究計畫

第一次工作會議記錄

事由：研究計畫工作分工與工作進展管控討論。
參加人員：林永法，張義權，陳祥順，林韋翰、劉爲廷。
主持人：林永法
時間：102 年 9 月 24 日星期二上午 10：00
地點：台北市大安路大華資產管理公司會議室
主持人致詞：略

討論事項及決議：

一、研究案撰寫章節內容架構討論：

結論：依據研究計畫既有章節內容架構撰寫。

二、資料蒐集及撰寫工作責任分配：

撰寫工作分配：
第二章大陸土地所有權和使用權相關規定，及第三章大陸土地取得方式及權力範圍分析，第四章第一節大陸土地取得與我國在權利範圍的差異比較分析：請張義權兄撰寫。總字數應在五萬字以上。
其餘章節含第四章招標拍賣的兩岸制度差異，第五章土地取得歷史遺留問題分析及解決方法，第六章土地使用歷史遺留問題問題分析及解決方法，第七章結論與建議，均由主持人林永法撰寫。
資料蒐集，請陳祥順、林韋翰和劉爲廷協助蒐集。陳祥順負責蒐集提供大陸台商已經發生土地歷史遺留問題相關案例，以利於通知參加台商座談。

三、專家座談會規劃與時間人員安排：

專家座談會預定於 102 年 10 月 2 日星期三下午二時在中華知識經濟協會舉辦，相關會議通知和邀請名單由林永法提供。並邀請在台台商在當天上午座談。

四、大陸現場深入訪談之規劃與時間人員安排：

大陸現場訪談，由林永法及張義權負責執行，預定安排在 10 月 27 日至 11 月 2 日共八日，訪談地點爲深圳、東莞、上海、蘇州、並可能增加廣州。有關訪談內容及話題設計，由林永法和張義權分別擬定後討論。

五、工作進度及時程控管討論：

研究報告初稿訂於 10 月 25 日完成初步文件討論，作爲台商訪談的基礎，11 月

14 日完成全文初稿，11 月 15 日交付海基會初審。
研究報告印製校稿修正作業，以及財務會計核銷作業，由陳祥順和知協負責。

六、其他臨時動議：無

散會（中午十二時正）

附錄 2、台商大陸土地取得歷史遺留問題研究計畫

專家座談會邀請通知

受文者：

事由：敬邀撥冗出席海基會委託研究「台商大陸土地取得與歷史遺留問題」專案座談會，本（102）年 10 月 2 日（星期三）下午 14：30，在中華知識經濟協會舉辦，敬請出席指導為荷。

說明：

一、海基會為關心台商在大陸土地取得與歷史遺留問題，特成立研究專案，委託林永法先生主持研究計畫，以深入探討了解相關問題以及研究分析可能的解決對策，以協助解決台商相關問題。

二、座談日期時間：102 年 10 月 2 日（星期三）下午 2：30～5：00

三、主要討論議題：

1.台商在大陸土地取得方式與利用情況，

2.台商發生土地權利糾紛情況，

3.台商土地取得的歷史遺留問題案例，

4.台商採取何種方式解決土地糾紛問題，

5.對解決台商土地取得歷史遺留問題的建議。請事先準備相關資料與會。

四、會議地點：中華知識經濟協會會址，台北市文山區萬芳路 60-1 號 1 樓，在木柵捷運線萬芳社區站附近，如附地圖。

五、邀請貴賓：（按姓氏筆畫順序）

王添義（欣泰事業管理顧問有限公司總經理）

李孟洲社長（中國信息網社長）

林金生估價師（誠正海峽兩岸不動產估價事務所）

姜志俊律師（翰笙法律事務所）

彭惠筠律師（寰宇法律事務所）

林權一（連展科技股份有限公司經理）

列　席：本案研究員張義權，助理研究員陳祥順、林韋翰，中華知協承辦人劉爲廷。

六、進行方式：請每位受邀出席貴賓針對上述議題提供扼要的書面資料(字數不拘)，並在座談會上發表相關的意見及看法（每人約 15～20 分鐘），相互交流。主持人最後針對所有的意見進行整理歸納。

七、其他事項：如有垂詢，請聯絡本計畫研究助理陳祥順（手機 0937060157）林韋翰（手機 0936967040），劉爲廷（手機 0986716597）。

研究主持人：林永法 敬邀　　手機：0932154568

民國 102 年 9 月 27 日

……

……

回　　函

【敬請儘速傳真回覆至（02）2720-0886，或以電話、電子信件回覆，謝謝】

☐ 本人同意出席座談會

☐ 本人因事不克出席

簽名：_____

附錄 3、中華人民共和國土地管理法

1998 年 8 月 29 日修訂通過公佈，自 1999 年 1 月 1 日起施行。

第一條 爲了加強土地管理，維護土地的社會主義公有制，保護、開發土地資源，合理利用土地，切實保護耕地，促進社會經濟的可持續發展，根據憲法，制定本法。

第二條 中華人民共和國實行土地的社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。全民所有，即國家所有土地的所有權由國務院代表國家行使。任何單位和個人不得侵佔、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地使用權可以依法轉讓。國家爲了公共利益的需要，可以依法對土地實行徵收或者徵用並給予補償。國家依法實行國有土地有償使用制度。但是，國家在法律規定的範圍內劃撥國有土地使用權的除外。

第三條 十分珍惜、合理利用土地和切實保護耕地是我國的基本國策。各級人民政府應當採取措施，全面規劃，嚴格管理，保護、開發土地資源，制止非法佔用土地的行爲。

第四條 國家實行土地用途管制制度。國家編制土地利用總體規劃，規定土地用途，將土地分爲農用地、建設用地和未利用地。嚴格限制農用地轉爲建設用地，控制建設用地總量，對耕地實行特殊保護。前款所稱農用地是指直接用於農業生產的土地，包括耕地、林地、草地、農田水利用地、養殖水面等；建設用地是指建造建築物、構築物的土地，包括城鄉住宅和公共設施用地、工礦用地、交通水利設施用地、旅遊用地、軍事設施用地等；未利用地是指農用地和建設用地以外的土地。使用土地的單位和個人必須嚴格按照土地利用總體規劃確定的用途使用土地。

第五條 國務院土地行政主管部門統一負責全國土地的管理和監督工作。縣級以上地方人民政府土地行政主管部門的設置及其職責，由省、自治區、直轄市人民政府根據國務院有關規定確定。

第六條 任何單位和個人都有遵守土地管理法律、法規的義務，並有權對違反土地管理法律、法規的行爲提出檢舉和控告。

第七條 在保護和開發土地資源、合理利用土地以及進行有關的科學研究等方面成績顯著的單位和個人，由人民政府給予獎勵。

第八條 城市市區的土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於農民集體所有；宅基地和自留地、自留山，屬於農民集體所有。

第九條 國有土地和農民集體所有的土地，可以依法確定給單位或者個人使用。使用土地的單位和個人，有保護、管理和合理利用土地的義務。

第十條 農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理；已經分別屬於村內兩個以上農村集體經濟組織的農民集體所有的，由村內各該農村集體經濟組織或者村民小組經營、管理；已經屬於

鄉（鎮）農民集體所有的，由鄉（鎮）農村集體經濟組織經營、管理。
第十一條 農民集體所有的土地，由縣級人民政府登記造冊，核發證書，確認所有權。農民集體所有的土地依法用於非農業建設的，由縣級人民政府登記造冊，核發證書，確認建設用地使用權。單位和個人依法使用的國有土地，由縣級以上人民政府登記造冊，核發證書，確認使用權；其中，中央國家機關使用的國有土地的具體登記發證機關，由國務院確定。確認林地、草原的所有權或者使用權，確認水面、灘塗的養殖使用權，分別依照《中華人民共和國森林法》、《中華人民共和國草原法》和《中華人民共和國漁業法》的有關規定辦理。
第十二條 依法改變土地權屬和用途的，應當辦理土地變更登記手續。
第十三條 依法登記的土地的所有權和使用權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。
第十四條 農民集體所有的土地由本集體經濟組織的成員承包經營，從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產。土地承包經營期限爲三十年。發包方和承包方應當訂立承包合同，約定雙方的權利和義務。承包經營土地的農民有保護和按照承包合同約定的用途合理利用土地的義務。農民的土地承包經營權受法律保護。在土地承包經營期限內，對個別承包經營者之間承包的土地進行適當調整的，必須經村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府和縣級人民政府農業行政主管部門批准。
第十五條 國有土地可以由單位或者個人承包經營，從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產。農民集體所有的土地，可以由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包經營，從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產。發包方和承包方應當訂立承包合同，約定雙方的權利和義務。土地承包經營的期限由承包合同約定。承包經營土地的單位和個人，有保護和按照承包合同約定的用途合理利用土地的義務。農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包經營的，必須經村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府批准。
第十六條 土地所有權和使用權爭議，由當事人協商解決；協商不成的，由人民政府處理。單位之間的爭議，由縣級以上人民政府處理；個人之間、個人與單位之間的爭議，由鄉級人民政府或者縣級以上人民政府處理。當事人對有關人民政府的處理決定不服的，可以自接到處理決定通知之日起三十日內，向人民法院起訴。在土地所有權和使用權爭議解決前，任何一方不得改變土地利用現狀。
第十七條 各級人民政府應當依據國民經濟和社會發展規劃、國土整治和資源環境保護的要求、土地供給能力以及各項建設對土地的需求，組織編制土地利用總體規劃。土地利用總體規劃的規劃期限由國務院規定。
第十八條 下級土地利用總體規劃應當依據上一級土地利用總體規劃編制。地方各級人民政府編制的土地利用總體規劃中的建設用地總量不得超過上一級土地利用總體規劃確定的控制指標，耕地保有量不得低於上一級土地利用總體規劃確定的控制指標。省、自治區、直轄市人民政府編制的土地利用總體規劃，應當確

保本行政區域內耕地總量不減少。
第十九條 土地利用總體規劃按照下列原則編制：
嚴格保護基本農田，控制非農業建設佔用農用地；
提高土地利用率；
統籌安排各類、各區域用地；
保護和改善生態環境，保障土地的可持續利用；
佔用耕地與開發複墾耕地相平衡。
第二十條 縣級土地利用總體規劃應當劃分土地利用區，明確土地用途。鄉（鎮）土地利用總體規劃應當劃分土地利用區，根據土地使用條件，確定每一塊土地的用途，並予以公告。
第二十一條 土地利用總體規劃實行分級審批。省、自治區、直轄市的土地利用總體規劃，報國務院批准。省、自治區人民政府所在地的市、人口在一百萬以上的城市以及國務院指定的城市的土地利用總體規劃，經省、自治區人民政府審查同意後，報國務院批准。本條第二款、第三款規定以外的土地利用總體規劃，逐級上報省、自治區、直轄市人民政府批准；其中，鄉（鎮）土地利用總體規劃可以由省級人民政府授權的設區的市、自治州人民政府批准。土地利用總體規劃一經批准，必須嚴格執行。
第二十二條 城市建設用地規模應當符合國家規定的標準，充分利用現有建設用地，不占或者儘量少占農用地。城市總體規劃、村莊和集鎮規劃，應當與土地利用總體規劃相銜接，城市總體規劃、村莊和集鎮規劃中建設用地規模不得超過土地利用總體規劃確定的城市和村莊、集鎮建設用地規模。在城市規劃區內、村莊和集鎮規劃區內，城市和村莊、集鎮建設用地應當符合城市規劃、村莊和集鎮規劃。
第二十三條 江河、湖泊綜合治理和開發利用規劃，應當與土地利用總體規劃相銜接。在江河、湖泊、水庫的管理和保護範圍以及蓄洪滯洪區內，土地利用應當符合江河、湖泊綜合治理和開發利用規劃，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和輸水的要求。
第二十四條 各級人民政府應當加強土地利用計畫管理，實行建設用地總量控制。土地利用年度計畫，根據國民經濟和社會發展計畫、國家產業政策、土地利用總體規劃以及建設用地和土地利用的實際狀況編制。土地利用年度計畫的編制審批程式與土地利用總體規劃的編制審批程式相同，一經審批下達，必須嚴格執行。
第二十五條 省、自治區、直轄市人民政府應當將土地利用年度計畫的執行情況列爲國民經濟和社會發展計畫執行情況的內容，向同級人民代表大會報告。
第二十六條 經批准的土地利用總體規劃的修改，須經原批准機關批准；未經批准，不得改變土地利用總體規劃確定的土地用途。經國務院批准的大型能源、交通、水利等基礎設施建設用地，需要改變土地利用總體規劃的，根據國務院的批准檔修改土地利用總體規劃。經省、自治區、直轄市人民政府批准的能源、交通、

水利等基礎設施建設用地，需要改變土地利用總體規劃的，屬於省級人民政府土地利用總體規劃批准許可權內的，根據省級人民政府的批准檔修改土地利用總體規劃。

第二十七條 國家建立土地調查制度。縣級以上人民政府土地行政主管部門會同同級有關部門進行土地調查。土地所有者或者使用者應當配合調查，並提供有關資料。

第二十八條 縣級以上人民政府土地行政主管部門會同同級有關部門根據土地調查成果、規劃土地用途和國家制定的統一標準，評定土地等級。

第二十九條 國家建立土地統計制度。縣級以上人民政府土地行政主管部門和同級統計部門共同制定統計調查方案，依法進行土地統計，定期發佈土地統計資料。土地所有者或者使用者應當提供有關資料，不得虛報、瞞報、拒報、遲報。土地行政主管部門和統計部門共同發佈的土地面積統計資料是各級人民政府編制土地利用總體規劃的依據。

第三十條 國家建立全國土地管理資訊系統，對土地利用狀況進行動態監測。

第三十一條 國家保護耕地，嚴格控制耕地轉爲非耕地。國家實行佔用耕地補償制度。非農業建設經批准佔用耕地的，按照“占多少，墾多少”的原則，由佔用耕地的單位負責開墾與所佔用耕地的數量和品質相當的耕地；沒有條件開墾或者開墾的耕地不符合要求的，應當按照省、自治區、直轄市的規定繳納耕地開墾費，專款用於開墾新的耕地。省、自治區、直轄市人民政府應當制定開墾耕地計畫，監督佔用耕地的單位按照計畫開墾耕地或者按照計畫組織開墾耕地，並進行驗收。

第三十二條 縣級以上地方人民政府可以要求佔用耕地的單位將所佔用耕地耕作層的土壤用於新開墾耕地、劣質地或者其他耕地的土壤改良。

第三十三條 省、自治區、直轄市人民政府應當嚴格執行土地利用總體規劃和土地利用年度計畫，採取措施，確保本行政區域內耕地總量不減少；耕地總量減少的，由國務院責令在規定期限內組織開墾與所減少耕地的數量與品質相當的耕地，並由國務院土地行政主管部門會同農業行政主管部門驗收。個別省、直轄市確因土地後備資源匱乏，新增建設用地後，新開墾耕地的數量不足以補償所佔用耕地的數量的，必須報經國務院批准減免本行政區域內開墾耕地的數量，進行易地開墾。

第三十四條 國家實行基本農田保護制度。下列耕地應當根據土地利用總體規劃劃入基本農田保護區，嚴格管理：

經國務院有關主管部門或者縣級以上地方人民政府批准確定的糧、棉、油生產基地內的耕地；

有良好的水利與水土保持設施的耕地，正在實施改造計畫以及可以改造的中、低產田；

蔬菜生產基地；

農業科研、教學試驗田；

國務院規定應當劃入基本農田保護區的其他耕地。各省、自治區、直轄市劃定的基本農田應當占本行政區域內耕地的百分之八十以上。基本農田保護區以鄉（鎮）爲單位進行劃區定界，由縣級人民政府土地行政主管部門會同同級農業行政主管部門組織實施。

第三十五條 各級人民政府應當採取措施，維護排灌工程設施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、鹽漬化、水土流失和污染土地。

第三十六條 非農業建設必須節約使用土地，可以利用荒地的，不得佔用耕地；可以利用劣地的，不得佔用好地。禁止佔用耕地建窯、建墳或者擅自在耕地上建房、挖砂、採石、採礦、取土等。禁止佔用基本農田發展林果業和挖塘養魚。

第三十七條 禁止任何單位和個人閒置、荒蕪耕地。已經辦理審批手續的非農業建設佔用耕地，一年內不用而又可以耕種並收穫的，應當由原耕種該幅耕地的集體或者個人恢復耕種，也可以由用地單位組織耕種；一年以上未動工建設的，應當按照省、自治區、直轄市的規定繳納閒置費；連續二年未使用的，經原批准機關批准，由縣級以上人民政府無償收回用地單位的土地使用權；該幅土地原爲農民集體所有的，應當交由原農村集體經濟組織恢復耕種。在城市規劃區範圍內，以出讓方式取得土地使用權進行房地產開發的閒置土地，依照《中華人民共和國城市房地產管理法》的有關規定辦理。承包經營耕地的單位或者個人連續二年棄耕拋荒的，原發包單位應當終止承包合同，收回發包的耕地。

第三十八條 國家鼓勵單位和個人按照土地利用總體規劃，在保護和改善生態環境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，開發未利用的土地；適宜開發爲農用地的，應當優先開發成農用地。國家依法保護開發者的合法權益。

第三十九條 開墾未利用的土地，必須經過科學論證和評估，在土地利用總體規劃劃定的可開墾的區域內，經依法批准後進行。禁止毀壞森林、草原開墾耕地，禁止圍湖造田和侵佔江河灘地。根據土地利用總體規劃，對破壞生態環境開墾、圍墾的土地，有計劃有步驟地退耕還林、還牧、還湖。

第四十條 開發未確定使用權的國有荒山、荒地、荒灘從事種植業、林業、畜牧業、漁業生產的，經縣級以上人民政府依法批准，可以確定給開發單位或者個人長期使用。

第四十一條 國家鼓勵土地整理。縣、鄉（鎮）人民政府應當組織農村集體經濟組織，按照土地利用總體規劃，對田、水、路、林、村綜合整治，提高耕地品質，增加有效耕地面積，改善農業生產條件和生態環境。地方各級人民政府應當採取措施，改造中、低產田，整治閒散地和廢棄地。

第四十二條 因挖損、塌陷、壓占等造成土地破壞，用地單位和個人應當按照國家有關規定負責複墾；沒有條件複墾或者複墾不符合要求的，應當繳納土地複墾費，專項用於土地複墾。複墾的土地應當優先用於農業。

第四十三條 任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，必須依法申請使用國有土地；但是，興辦鄉鎮企業和村民建設住宅經依法批准使用本集體經濟組織農民集體所有的土地的，或者鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設經依法批准使用

農民集體所有的土地的除外。前款所稱依法申請使用的國有土地包括國家所有的土地和國家徵用的原屬於農民集體所有的土地。

第四十四條 建設佔用土地，涉及農用地轉爲建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。省、自治區、直轄市人民政府批准的道路、管線工程和大型基礎設施建設專案、國務院批准的建設專案佔用土地，涉及農用地轉爲建設用地的，由國務院批准。在土地利用總體規劃確定的城市和村莊、集鎮建設用地規模範圍內，爲實施該規劃而將農用地轉爲建設用地的，按土地利用年度計畫分批次由原批准土地利用總體規劃的機關批准。在已批准的農用地轉用範圍內，具體建設項目用地可以由市、縣人民政府批准。本條第二款、第三款規定以外的建設專案佔用土地，涉及農用地轉爲建設用地的，由省、自治區、直轄市人民政府批准。

第四十五條 徵用下列土地的，由國務院批准：

基本農田；

基本農田以外的耕地超過三十五公頃的；

其他土地超過七十公頃的。

徵收前款規定以外的土地的，由省、自治區、直轄市人民政府批准，並報國務院備案。徵收農用地的，應當依照本法第四十四條的規定先行辦理農用地轉用審批。其中，經國務院批准農用地轉用的，同時辦理征地審批手續，不再另行辦理征地審批；經省、自治區、直轄市人民政府在征地批准許可權內批准農用地轉用的，同時辦理征地審批手續，不再另行辦理征地審批，超過征地批准許可權的，應當依照本條第一款的規定另行辦理征地審批。

第四十六條 國家徵收土地的，依照法定程序批准後，由縣級以上地方人民政府予以公告並組織實施。被徵收土地的所有權人、使用權人應當在公告規定期限內，持土地權屬證書到當地人民政府土地行政主管部門辦理徵地補償登記。

第四十七條 徵收土地的，按照被徵收土地的原用途給予補償。徵收耕地的補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。徵收耕地的土地補償費，爲該耕地被徵收前三年平均年產值的六至十倍。徵收耕地的安置補助費，按照需要安置的農業人口數計算。需要安置的農業人口數，按照被徵收的耕地數量除以征地前被徵收單位平均每人佔有耕地的數量計算。每一個需要安置的農業人口的安置補助費標準，爲該耕地被徵收前三年平均年產值的四至六倍。但是，每公頃被徵收耕地的安置補助費，最高不得超過被徵收前三年平均年產值的十五倍。徵收其他土地的土地補償費和安置補助費標準，由省、自治區、直轄市參照徵收耕地的土地補償費和安置補助費的標準規定。被徵收土地上的附著物和青苗的補償標準，由省、自治區、直轄市規定。徵收城市郊區的菜地，用地單位應當按照國家有關規定繳納新菜地開發建設基金。依照本條第二款的規定支付土地補償費和安置補助費，尚不能使需要安置的農民保持原有生活水準的，經省、自治區、直轄市人民政府批准，可以增加安置補助費。但是，土地補償費和安置補助費的總和不得超過土地被徵收前三年平均年產值的三十倍。國務院根據社會、經濟發展水準，在特殊情況下，可以提高徵收耕地的土地補償費和安置補

助費的標準。
第四十八條 征地補償安置方案確定後，有關地方人民政府應當公告，並聽取被征地的農村集體經濟組織和農民的意見。
第四十九條 被征地的農村集體經濟組織應當將徵收土地的補償費用的收支狀況向本集體經濟組織的成員公佈，接受監督。禁止侵佔、挪用被徵收土地單位的征地補償費用和其他有關費用。
第五十條 地方各級人民政府應當支持被征地的農村集體經濟組織和農民從事開發經營，興辦企業。
第五十一條 大中型水利、水電工程建設徵收土地的補償費標準和移民安置辦法，由國務院另行規定。
第五十二條 建設專案可行性研究論證時，土地行政主管部門可以根據土地利用總體規劃、土地利用年度計畫和建設用地標準，對建設用地有關事項進行審查，並提出意見。
第五十三條 經批准的建設專案需要使用國有建設用地的，建設單位應當持法律、行政法規規定的有關檔，向有批准權的縣級以上人民政府土地行政主管部門提出建設用地申請，經土地行政主管部門審查，報本級人民政府批准。
第五十四條 建設單位使用國有土地，應當以出讓等有償使用方式取得；但是，下列建設用地，經縣級以上人民政府依法批准，可以以劃撥方式取得：
國家機關用地和軍事用地；
城市基礎設施用地和公益事業用地；
國家重點扶持的能源、交通、水利等基礎設施用地；
法律、行政法規規定的其他用地。
第五十五條 以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權的建設單位，按照國務院規定的標準和辦法，繳納土地使用權出讓金等土地有償使用費和其他費用後，方可使用土地。自本法施行之日起，新增建設用地的土地有償使用費，百分之三十上繳中央財政，百分之七十留給有關地方人民政府，都專項用於耕地開發。
第五十六條 建設單位使用國有土地的，應當按照土地使用權出讓等有償使用合同的約定或者土地使用權劃撥批准檔的規定使用土地；確需改變該幅土地建設用途的，應當經有關人民政府土地行政主管部門同意，報原批准用地的人民政府批准。其中，在城市規劃區內改變土地用途的，在報批前，應當先經有關城市規劃行政主管部門同意。
第五十七條 建設專案施工和地質勘查需要臨時使用國有土地或者農民集體所有的土地的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門批准。其中，在城市規劃區內的臨時用地，在報批前，應當先經有關城市規劃行政主管部門同意。土地使用者應當根據土地權屬，與有關土地行政主管部門或者農村集體經濟組織、村民委員會簽訂臨時使用土地合同，並按照合同的約定支付臨時使用土地補償費。臨時使用土地的使用者應當按照臨時使用土地合同約定的用途使用土地，並不得修建永久性建築物。臨時使用土地期限一般不超過二年。

第五十八條 有下列情形之一的，由有關人民政府土地行政主管部門報經原批准用地的人民政府或者有批准權的人民政府批准，可以收回國有土地使用權：
爲公共利益需要使用土地的；
爲實施城市規劃進行舊城區改建，需要調整使用土地的；
土地出讓等有償使用合同約定的使用期限屆滿，土地使用者未申請續期或者申請續期未獲批准的；
因單位撤銷、遷移等原因，停止使用原劃撥的國有土地的；
公路、鐵路、機場、礦場等經核准報廢的。 依照前款第（一）項、第（二）項的規定收回國有土地使用權的，對土地使用權人應當給予適當補償。
第五十九條 鄉鎮企業、鄉（鎮）村公共設施、公益事業、農村村民住宅等鄉（鎮）村建設，應當按照村莊和集鎮規劃，合理佈局，綜合開發，配套建設；建設用地，應當符合鄉（鎮）土地利用總體規劃和土地利用年度計畫，並依照本法第四十四條、第六十條、第六十一條、第六十二條的規定辦理審批手續。
第六十條 農村集體經濟組織使用鄉（鎮）土地利用總體規劃確定的建設用地興辦企業或者與其他單位、個人以土地使用權入股、聯營等形式共同舉辦企業的，應當持有關批准檔，向縣級以上地方人民政府土地行政主管部門提出申請，按照省、自治區、直轄市規定的批准許可權，由縣級以上地方人民政府批准；其中，涉及佔用農用地的，依照本法第四十四條的規定辦理審批手續。按照前款規定興辦企業的建設用地，必須嚴格控制。省、自治區、直轄市可以按照鄉鎮企業的不同行業和經營規模，分別規定用地標準。
第六十一條 鄉（鎮）村公共設施、公益事業建設，需要使用土地的，經鄉（鎮）人民政府審核，向縣級以上地方人民政府土地行政主管部門提出申請，按照省、自治區、直轄市規定的批准許可權，由縣級以上地方人民政府批准；其中，涉及佔用農用地的，依照本法第四十四條的規定辦理審批手續。
第六十二條 農村村民一戶只能擁有一處宅基地，其宅基地的面積不得超過省、自治區、直轄市規定的標準。農村村民建住宅，應當符合鄉（鎮）土地利用總體規劃，並儘量使用原有的宅基地和村內空閒地。農村村民住宅用地，經鄉（鎮）人民政府審核，由縣級人民政府批准；其中，涉及佔用農用地的，依照本法第四十四條的規定辦理審批手續。農村村民出賣、出租住房後，再申請宅基地的，不予批准。
第六十三條 農民集體所有的土地的使用權不得出讓、轉讓或者出租用於非農業建設；但是，符合土地利用總體規劃並依法取得建設用地的企業，因破產、兼併等情形致使土地使用權依法發生轉移的除外。
第六十四條 在土地利用總體規劃制定前已建的不符合土地利用總體規劃確定的用途的建築物、構築物，不得重建、擴建。
第六十五條 有下列情形之一的，農村集體經濟組織報經原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用權：
爲鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設，需要使用土地的；

不按照批准的用途使用土地的；
因撤銷、遷移等原因而停止使用土地的。依照前款第（一）項規定收回農民集體所有的土地的，對土地使用權人應當給予適當補償。
第六十六條 縣級以上人民政府土地行政主管部門對違反土地管理法律、法規的行爲進行監督檢查。土地管理監督檢查人員應當熟悉土地管理法律、法規，忠於職守、秉公執法。
第六十七條 縣級以上人民政府土地行政主管部門履行監督檢查職責時，有權採取下列措施：
要求被檢查的單位或者個人提供有關土地權利的檔和資料，進行查閱或者予以複製；
要求被檢查的單位或者個人就有關土地權利的問題作出說明；
進入被檢查單位或者個人非法佔用的土地現場進行勘測；
責令非法佔用土地的單位或者個人停止違反土地管理法律、法規的行爲。
第六十八條 土地管理監督檢查人員履行職責，需要進入現場進行勘測、要求有關單位或者個人提供檔、資料和作出說明的，應當出示土地管理監督檢查證件。
第六十九條 有關單位和個人對縣級以上人民政府土地行政主管部門就土地違法行爲進行的監督檢查應當支援與配合，並提供工作方便，不得拒絕與阻礙土地管理監督檢查人員依法執行職務。
第七十條 縣級以上人民政府土地行政主管部門在監督檢查工作中發現國家工作人員的違法行爲，依法應當給予行政處分的，應當依法予以處理；自己無權處理的，應當向同級或者上級人民政府的行政監察機關提出行政處分建議書，有關行政監察機關應當依法予以處理。
第七十一條 縣級以上人民政府土地行政主管部門在監督檢查工作中發現土地違法行爲構成犯罪的，應當將案件移送有關機關，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，應當依法給予行政處罰。
第七十二條 依照本法規定應當給予行政處罰，而有關土地行政主管部門不給予行政處罰的，上級人民政府土地行政主管部門有權責令有關土地行政主管部門作出行政處罰決定或者直接給予行政處罰，並給予有關土地行政主管部門的負責人行政處分。
第七十三條 買賣或者以其他形式非法轉讓土地的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門沒收違法所得；對違反土地利用總體規劃擅自將農用地改爲建設用地的，限期拆除在非法轉讓的土地上新建的建築物和其他設施，恢復土地原狀，對符合土地利用總體規劃的，沒收在非法轉讓的土地上新建的建築物和其他設施；可以並處罰款；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第七十四條 違反本法規定，佔用耕地建窯、建墳或者擅自在耕地上建房、挖砂、採石、採礦、取土等，破壞種植條件的，或者因開發土地造成土地荒漠化、鹽漬化的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令限期改正或者治理，可以並處

罰款；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第七十五條 違反本法規定，拒不履行土地複墾義務的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令限期改正；逾期不改正的，責令繳納複墾費，專項用於土地複墾，可以處以罰款。
第七十六條 未經批准或者採取欺騙手段騙取批准，非法佔用土地的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令退還非法佔用的土地，對違反土地利用總體規劃擅自將農用地改爲建設用地的，限期拆除在非法佔用的土地上新建的建築物和其他設施，恢復土地原狀，對符合土地利用總體規劃的，沒收在非法佔用的土地上新建的建築物和其他設施，可以並處罰款；對非法佔用土地單位的直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。超過批准的數量佔用土地，多占的土地以非法佔用土地論處。
第七十七條 農村村民未經批准或者採取欺騙手段騙取批准，非法佔用土地建住宅的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令退還非法佔用的土地，限期拆除在非法佔用的土地上新建的房屋。超過省、自治區、直轄市規定的標準，多占的土地以非法佔用土地論處。
第七十八條 無權批准徵收、使用土地的單位或者個人非法批准佔用土地的，超越批准許可權非法批准佔用土地的，不按照土地利用總體規劃確定的用途批准用地的，或者違反法律規定的程式批准佔用、徵收土地的，其批准檔無效，對非法批准徵收、使用土地的直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。非法批准、使用的土地應當收回，有關當事人拒不歸還的，以非法佔用土地論處。非法批准徵收、使用土地，對當事人造成損失的，依法應當承擔賠償責任。
第七十九條 侵佔、挪用被徵收土地單位的征地補償費用和其他有關費用，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。
第八十條 依法收回國有土地使用權當事人拒不交出土地的，臨時使用土地期滿拒不歸還的，或者不按照批准的用途使用國有土地的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令交還土地，處以罰款。
第八十一條 擅自將農民集體所有的土地的使用權出讓、轉讓或者出租用於非農業建設的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令限期改正，沒收違法所得，並處罰款。
第八十二條 不依照本法規定辦理土地變更登記的，由縣級以上人民政府土地行政主管部門責令其限期辦理。
第八十三條 依照本法規定，責令限期拆除在非法佔用的土地上新建的建築物和其他設施的，建設單位或者個人必須立即停止施工，自行拆除；對繼續施工的，作出處罰決定的機關有權制止。建設單位或者個人對責令限期拆除的行政處罰決定不服的，可以在接到責令限期拆除決定之日起十五日內，向人民法院起訴；期滿不起訴又不自行拆除的，由作出處罰決定的機關依法申請人民法院強制執行，費用由違法者承擔。

第八十四條 土地行政主管部門的工作人員怠忽職守、濫用職權、徇私舞弊，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。
第八十五條 中外合資經營企業、中外合作經營企業、外資企業使用土地的，適用本法；法律另有規定的，從其規定。
第八十六條 本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

附錄 4、中華人民共和國物權法
2007 年 3 月 16 日公布，自 2007 年 10 月 1 日起施行。

第一編 總則
第一章 一般規定
第一條 爲明確物的歸屬，保護權利人的物權，充分發揮物的效用，維護社會主義市場經濟秩序，維護國家基本經濟制度，制定本法。
第二條 本法調整平等主體之間因物的歸屬和利用而產生的財產關係。
本法所稱物，包括不動產和動產。法律規定權利作爲物權客體的，依照其規定。
本法所稱物權，指權利人直接支配特定的物的權利，包括所有權、用益物權和擔保物權。
第三條 物權的種類和內容，由本法和其他法律規定。
第四條 物權應當公示。記載於不動產登記簿的人是該不動產的權利人，動產的佔有人是該動產的權利人，但有相反證據證明的除外。法律規定不經登記即可取得物權的，依照其規定。
第五條 物權的取得和行使，應當遵守法律，尊重社會公德，不得損害公共利益和他人合法權益。
第六條 任何單位和個人負有不妨礙權利人行使物權的義務。
第七條 權利人享有的物權受法律保護，任何單位和個人不得侵害。
第八條 其他法律對物權的種類和內容等另有規定的，依照其規定。
第二章 物權的設立、變更、轉讓和消滅
第一節 不動產登記
第九條 不動產物權的設立、變更、轉讓和消滅，應當登記；未經登記，不發生物權效力，但法律另有規定的除外。
依法屬於國家所有的自然資源，所有權可以不登記。
第十條 不動產登記，由不動產所在地的登記機構辦理。
國家對不動產實行統一登記制度。統一登記的範圍、登記機構和登記辦法，由法律、行政法規規定。
第十一條 當事人申請登記，應當提供權屬證書、合同書、法院判決或者徵收決定以及標明不動產位置、面積等的其他必要材料。
第十二條 登記機構應當履行下列職責：
(一)查驗申請人提交的必要材料；
(二)就有關登記事項詢問申請人；
(三)如實、及時地登記有關事項；
(四)法律、行政法規規定的其他職責。
登記機構認爲對申請登記的不動產的實際狀況需要查看的，申請人以及其他有義務協助的人應當協助。
第十三條 登記機構不得有下列行爲：

(一)要求對不動產進行評估；
(二)以年檢等名義進行重複登記；
(三)超出登記職責範圍的其他行爲。
第十四條 不動產物權的設立、變更、轉讓和消滅，應當登記的，自記載於不動產登記簿時發生效力。
第十五條 當事人之間訂立有關設立、變更、轉讓和消滅不動產物權的合同，除法律另有規定或者合同另有約定外，自合同成立時生效；未辦理物權登記的，不影響合同效力。
第十六條 不動產登記簿記載的事項，是物權歸屬和內容的根據。
不動產登記簿由登記機構管理。
第十七條 不動產權屬證書是權利人享有該不動產物權的證明。不動產權屬證書記載的事項，應當與不動產登記簿記載的事項一致；記載不一致的，以不動產登記簿爲准。
第十八條 登記機構應當向權利人和利害關係人提供查閱、複製登記資料的便利，同時應當對涉及國家秘密、商業秘密和個人隱私的內容保守秘密。
第十九條 利害關係人對不動產登記簿記載的物權歸屬等事項有異議的，可以申請異議登記。登記簿記載的權利人書面同意異議登記或者人民法院裁定予以異議登記的，登記機構應當將該異議記載於不動產登記簿。
申請人自登記簿記載的權利人書面同意異議登記之日起三個月內不起訴也不申請更正登記的，或者自人民法院異議登記裁定生效之日起十五日內不起訴的，異議登記失效。
有證據證明異議登記不當，權利人有權申請登記機構註銷異議登記。異議登記造成權利人損害的，權利人可以向異議登記的申請人請求損害賠償。
第二十條 利害關係人認爲不動產登記簿記載錯誤的，可以申請更正登記。有證據證明登記確有錯誤的，登記機構應當予以更正。
登記更正後，原權利人在異議登記期間對該不動產作出的處分，登記更正後的權利人未追認的，不發生效力。
第二十一條 當事人約定買賣期房或者轉讓其他不動產物權的，債權人爲限制債務人處分該不動產，保障將來取得物權，可以向登記機構申請預告登記。債權人已經支付一半以上價款或者債務人書面同意預告登記的，登記機構應當進行預告登記。預告登記後，債務人未經債權人同意，不得處分該不動產。
預告登記後，債權人自能夠進行不動產登記之日起三個月內未申請登記的，或者債權消滅的，預告登記失效。具有預告登記失效事由的，債務人有權申請註銷預告登記。
第二十二條 一個不動產上有兩個以上物權的，一個物權變更或者拋棄，不影響其他物權的效力。
第二十三條 基於不動產登記簿享有的物權受法律保護，但記載於不動產登記簿的權利人在取得權利時知道或者應當知道該權利有瑕疵的除外。

第二十四條 當事人提供虛假的權屬證書等證明材料申請登記，給他人造成損害的，應當承擔賠償責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
因登記錯誤，給他人造成損害的，登記機構應當承擔賠償責任；登記機構賠償後，可以向造成登記錯誤的責任人追償。
第二十五條 不動產登記費不得按照不動產的面積、體積或者價額的比例收取，具體收費標準由國務院規定。
第二十六條 依照本法和其他法律的規定，對動產物權、權利質權進行登記的，參照不動產登記的有關規定辦理。
第二節 動產交付
第二十七條 動產所有權的轉讓和動產質權的設立等，除法律另有規定外，自交付時發生效力。
第二十八條 船舶、飛行器和機動車等物權的設立、變更、轉讓和消滅，未經登記，不得對抗善意第三人。
第二十九條 動產物權設立、轉讓前，權利人已經佔有該動產的，物權自法律行爲生效時發生效力。
第三十條 動產物權設立、轉讓前，第三人佔有該動產的，可以通過轉讓請求第三人返還原物的權利代替交付。
第三十一條 動產物權轉讓時，出讓人應當將該動產交付給受讓人，但雙方約定由出讓人繼續佔有該動產的，物權自約定生效時發生效力。
第三節 其他規定
第三十二條 因人民法院的法律文書、人民政府的徵收決定等行爲導致物權設立、變更、轉讓和消滅的，自法律文書生效或者人民政府作出的徵收決定等行爲生效時發生效力。
第三十三條 因繼承取得物權的，自繼承開始時發生效力。
第三十四條 因合法建造、拆除住房等事實行爲設立和消滅物權的，自事實行爲成就時發生效力。
第三十五條 依照本法第三十二條至第三十四條規定，導致不動產物權設立、變更、轉讓和消滅的，應當依照法律規定及時辦理登記；未經登記，不得處分其物權。
第三章 物權的保護
第三十六條 物權受到侵害的，權利人可以通過和解、調解等途徑解決，也可以依法向人民法院提起訴訟。
第三十七條 因物權的歸屬和內容發生爭議的，利害關係人可以請求確認權利。
第三十八條 無權佔有不動產或者動產的，權利人可以請求返還原物；不能返還原物或者返還原物後仍有損失的，可以請求損害賠償。
第三十九條 造成不動產或者動產毀損的，權利人可以請求恢復原狀；不能恢復原狀或者恢復原狀後仍有損失的，可以請求損害賠償。
第四十條 妨害行使物權的，權利人可以請求排除妨害。

第四十一條 有可能危及行使物權的，權利人可以請求消除危險。
第四十二條 侵害物權，造成權利人損害的，權利人可以請求損害賠償。
第四十三條 本章規定的物權保護方式，可以單獨適用，也可以根據權利被侵害的情形合併適用。
侵害物權，除承擔民事責任外，違反行政管理規定的，應當依法承擔行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第四十四條 權利人請求排除妨害或者消除危險，不適用訴訟時效。
第二編 所有權
第四章 一般規定
第四十五條 所有權人對自己的不動產或者動產，依照法律規定享有佔有、使用、收益和處分的權利。
第四十六條 所有權人有權在自己的不動產或者動產上設立用益物權和擔保物權。
第四十七條 國家、集體和私人所有權受法律保護。禁止任何單位和個人用任何手段侵佔或者破壞國家、集體和私人的財產。
第四十八條 依照法律規定只能屬於國家所有的不動產和動產，任何單位和個人不能取得所有權。
第四十九條 爲了公共利益的需要，縣級以上人民政府依照法律規定的許可權和程序，可以徵收、徵用單位、個人的不動產或者動產，但應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償。
第五章 國家、集體和私人所有權
第五十條 國家維護公有制爲主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度。
第五十一條 礦藏、水流、海域和城市的土地等屬於國家所有。
第五十二條 森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，屬於國家所有，但法律規定屬於集體所有的除外。
第五十三條 農村和城市郊區的土地、野生動植物資源等，法律規定國家所有的，屬於國家所有。
第五十四條 礦藏、水流、海域和國家所有的土地、草原等自然資源，由國務院代表國家行使所有權。
第五十五條 道路、電力、通訊、天然氣等公共設施，依照法律規定爲國家所有的，屬於國家所有。
第五十六條 國家機關對其直接支配的不動產或者動產，享有佔有、使用以及依照法律和國務院的有關規定處分的權利。
第五十七條 國家舉辦的事業單位對其直接支配的不動產或者動產，享有佔有、使用以及依照法律和國務院的有關規定收益、處分的權利。
第五十八條 國家投資設立的企業，由中央人民政府和地方人民政府依照法律、行政法規規定分別代表國家履行出資人職責，享有所有者權益。
第五十九條 集體所有的不動產和動產包括：

(一)法律規定屬於集體所有的土地和森林、山嶺、草原、荒地、灘塗；
(二)集體所有的建築物、生產設施、農田水利設施；
(三)集體所有的教育、科學、文化、衛生、體育等設施；
(四)集體所有的其他不動產和動產。
第六十條 城鎮集體所有的不動產和動產，屬於勞動群眾集體所有。
第六十一條 農民集體所有的不動產和動產，屬於本集體的成員集體所有。
下列事項應當依法經本集體村民會議討論決定：
(一)土地承包方案以及將土地發包給本集體以外的單位或者個人承包；
(二)個別農戶之間承包地的調整；
(三)土地補償費等費用的使用、分配辦法；
(四)集體企業的所有權變動等事項；
(五)法律規定的其他事項。
第六十二條 集體所有的土地和森林、山嶺、草原、荒地、灘塗，依照下列規定行使所有權：
(一)屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會代表集體行使所有權；
(二)分別屬於村內兩個以上農民集體所有的，由村內各集體經濟組織或者村民小組代表集體行使所有權；
(三)屬於鄉(鎮)農民集體所有的，由鄉(鎮)集體經濟組織代表集體行使所有權。
第六十三條 農民集體所有的土地等，應當依法實行家庭承包經營。
第六十四條 集體經濟組織或者村民委員會的管理人作出的決定侵害集體成員合法權益的，該集體成員可以請求人民法院予以撤銷。
村民會議通過的決定侵害集體成員合法權益的，該集體成員可以請求人民法院予以撤銷。
第六十五條 集體經濟組織或者村民委員會應當依照法律、行政法規、章程、村規民約向本集體的成員定期公佈集體財產的狀況。
第六十六條 私人對依法取得的房屋、收入、生活用品等生活資料享有所有權。
私人對依法取得的生產工具、原材料等生產資料享有所有權。
第六十七條 國家保護私人儲蓄、投資及其收益。
國家保護私人的財產繼承權及其他合法權益。
第六十八條 國家保護私人的所有權。禁止以拆遷、徵收等名義非法改變私人財產的權屬關係。
拆遷、徵收私人的不動產，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償，並保證被拆遷人、被徵收人得到妥善安置。
違法拆遷、徵收，造成私人財產損失的，應當依法承擔民事責任和行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第六十九條 國家、集體和私人依法可以設立合資經營企業、合作經營企業，也可以設立獨資企業。國家、集體和私人所有的不動產或者動產，投到企業的，由

出資人按照出資比例享有資產收益、重大決策以及選擇經營管理者等權利。
第七十條 企業法人對其不動產和動產依照法律或者章程享有佔有、使用、收益和處分的權利。公司制企業，適用《中華人民共和國公司法》的有關規定。
企業法人以外的法人，其不動產或者動產的歸屬，依照法律或者章程的規定。
第七十一條 違反國家規定，以無償或者以低價折股、低價出售等手段將國有財產、集體財產轉讓，造成國有財產、集體財產流失的，應當依法承擔民事責任和行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第七十二條 國有企業、集體企業直接負責的主管人員嚴重不負責任，造成國有企業、集體企業破產或者嚴重虧損的，應當依法承擔民事責任和行政責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第六章 業主的建築物區分所有權
第七十三條 業主對建築物內的住宅、商業用房等專有部分享有所有權，對專有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的權利。
第七十四條 業主對其建築物專有部分享有佔有、使用、收益和處分的權利，但不得危及建築物的安全，不得損害其他業主的合法權益。
第七十五條 業主轉讓其建築物專有部分所有權的，其對建築物共有部分享有的共有和共同管理的權利視爲一併轉讓。
第七十六條 建築區劃內的綠地、道路以及物業管理用房，屬於業主共有，但屬於市政建設的除外。
會所、車庫的歸屬，有約定的，按照約定；沒有約定或者約定不明確的，除建設單位等能夠證明其享有所有權外，屬於業主共有。
第七十七條 業主可以設立業主會議，選舉業主委員會。
縣級以上地方人民政府有關部門應當對設立業主會議或者選舉業主委員會，給予指導和協助。
第七十八條 下列事項由業主依法共同決定：
(一)制定和修改業主會議議事規則；
(二)制定和修改建築物及其附屬設施的管理規約；
(三)選舉和更換業主委員會；
(四)選聘和解聘物業管理機構或者其他管理人；
(五)籌集和使用建築物及其附屬設施的維修基金；
(六)修繕、改建、重建建築物及其附屬設施；
(七)有關共有和共同管理權利的其他重大事項。
決定前款事項，應當經專有部分占建築物總面積二分之一以上的業主且占總人數二分之一以上的業主同意。法律另有規定的，依照其規定。
第七十九條 業主決定本法第七十八條第一款第五項和第六項規定的事項，應當經專有部分占建築物總面積三分之二以上的業主且占總人數三分之二以上的業主同意。
第八十條 將住宅改變爲餐飲、娛樂等商業用房的，應當經有利害關係的全體業

主同意。
第八十一條 業主會議或者業主委員會的決定，對業主具有約束力。
第八十二條 建築物及其附屬設施的維修基金，屬於全體業主共有，經業主決定，可以用於電梯、水箱等共有部分的維修。維修基金的籌集、使用情況應當定期公佈。
第八十三條 建築物共有部分及其附屬設施的費用分攤、收益分配等事項，有約定的，按照約定；沒有約定或者約定不明確的，按照業主專有部分所占比例確定。
第八十四條 業主可以自行管理建築物及其附屬設施，也可以委託物業管理機構或者其他管理人管理。
對建設單位聘請的物業管理機構或者其他管理人，業主有權更換。
第八十五條 物業管理機構或者其他管理人根據業主的委託管理建築區劃內的建築物及其附屬設施，並接受業主的監督。
第八十六條 業主應當遵守法律、法規以及業主會議制定的管理規約。
業主會議和業主委員會，對任意棄置垃圾、侵佔通道、排放大氣污染物、施放雜訊、違反規定飼養動物、違章搭建、拒付物業費等損害他人合法權益的行爲，有權按照法律、法規以及管理規約，要求行爲人停止侵害、消除影響、排除妨害、賠償損失。
建設規劃、環境衛生、公安等行政主管部門應當依照有關法律、法規，對建築區劃內損害他人合法權益的行爲予以處理。
第八十七條 對侵害業主共同權益的行爲，對物業管理機構等違反合同發生的爭議，業主會議經三分之二以上業主同意，可以以業主會議的名義提起訴訟、申請仲裁；業主也可以以自己的名義提起訴訟、申請仲裁。
第七章 相鄰關係
第八十八條 不動產的相鄰權利人應當按照有利生產、方便生活、團結互助、公平合理的原則，正確處理相鄰關係。
第八十九條 法律、法規對處理相鄰關係有規定的，依照其規定；法律、法規沒有規定的，可以按照當地習慣。
第九十條 不動產權利人應當爲相鄰各權利人用水、排水提供必要的便利。
對自然流水的利用，應當在不動產的相鄰權利人之間合理分配。對自然流水的排放，應當尊重自然流向。
第九十一條 不動產權利人有權禁止他人進入其土地，但對相鄰權利人因通行等必須利用該土地的，應當提供必要的便利。
第九十二條 不動產權利人因建造、修繕建築物以及鋪設電線、電纜、水管、暖氣和煤氣等管線必須利用相鄰土地、建築物的，該土地、建築物的權利人應當提供必要的便利。
第九十三條 建造建築物，應當遵守國家有關建築規劃的規定，不得妨礙相鄰建築物的通風、採光和日照。
第九十四條 不動產權利人有權依照法律規定，禁止相鄰權利人排放大氣污染

物、水污染物、固體廢物以及施放雜訊、光、磁波輻射等有害物質。
第九十五條 不動產權利人挖掘土地、建造建築物、鋪設管線以及安裝設備等，不得危及相鄰不動產的正常使用和安全；相鄰不動產權利人有權要求施工的不動產權利人提供相應的擔保。
第九十六條 不動產權利人因用水、排水、通行、鋪設管線等利用相鄰不動產的，應當儘量避免對相鄰的不動產權利人造成損害；造成損害的，應當給予補償。
第九十七條 本章規定的不動產權利人，包括不動產的所有權人、用益物權人和佔有人。
第八章 共有
第九十八條 不動產或者動產可以由兩個以上單位、個人共有。共有分爲按份共有和共同共有。
第九十九條 按份共有人按照其份額對共有的不動產或者動產享有佔有、使用、收益和處分的權利。
第一百條 共同共有人對共有的不動產或者動產共同享有佔有、使用、收益和處分的權利。
第一百零一條 共有人按照約定管理共有的不動產或者動產；沒有約定或者約定不明確的，各共有人都有管理的權利和義務。
第一百零二條 處分共有的不動產或者動產以及對共有的不動產或者動產作重大修繕的，應當經占份額三分之二以上的按份共有人或者全體共同共有人同意，但共有人之間另有約定的除外。
第一百零三條 對共有物的管理費用以及其他負擔，有約定的，按照約定；沒有約定或者約定不明確的，按份共有人按照其份額負擔，共同共有人共同負擔。
第一百零四條 共有人約定不得分割共有的不動產或者動產，以維持共有關係的，應當按照約定，但共有人有重大理由需要分割的，可以請求分割；沒有約定或者約定不明確的，按份共有人可以隨時請求分割，共同共有人在共有的基礎喪失或者有重大理由需要分割時可以請求分割。因分割對其他共有人造成損害的，應當給予補償。
第一百零五條 共有人可以通過協定確定分割方式。達不成協議，共有的不動產或者動產可以分割並且不會因分割減損價值的，應當對實物予以分割；難以分割或者因分割會減損價值的，應當對拍賣、變賣等取得的價款予以分割或者折價補償。
共有人分割所得的不動產或者動產有瑕疵的，其他共有人應當分擔損失。
第一百零六條 按份共有人可以轉讓其享有的共有的不動產或者動產份額。其他共有人在同等條件下享有優先購買的權利。
第一百零七條 因共有的不動產或者動產產生的債權債務，在對外關係上，共有人享有連帶債權，承擔連帶債務，但法律另有規定或者第三人知道共有人不具有連帶債權債務關係的除外；在共有人內部關係上，除共有人另有約定外，按份共有人按照其份額享有債權，承擔債務；共同共有人共同享有債權，承擔債務。償

還債務超過自己應當承擔份額的按份共有人，有權向其他共有人追償。
第一百零八條 共有人對共有的不動產或者動產沒有約定爲按份共有或者共同共有，或者約定不明確的，除共有人具有家庭關係等以外，視爲按份共有。
第一百零九條 按份共有人對共有的不動產或者動產享有的份額，沒有約定或者約定不明確的，按照其出資額確定；不能確定出資額的，視爲等額享有。
第一百一十條 兩個以上單位、個人共同享有用益物權、擔保物權的，參照本章規定。
第九章 所有權取得的特別規定
第一百一十一條 無處分權人將不動產或者動產轉讓給受讓人的，所有權人有權追回，但符合下列情形的，受讓人即時取得該不動產或者動產的所有權：
(一)在受讓時不知道或者不應當知道轉讓人無處分權；
(二)以合理的價格有償轉讓；
(三)轉讓的財產依照法律規定應當登記的已經登記，不需要登記的已經交付給受讓人；
(四)轉讓合同有效。
受讓人依照前款規定取得不動產或者動產的所有權的，原所有權人有權向無處分權人請求賠償損失。
當事人善意取得其他物權的，參照前兩款規定。
第一百一十二條 對被盜、被搶的財物或者遺失物，所有權人等權利人有權追回。該動產通過轉讓被他人佔有的，所有權人、遺失人等權利人有權向無處分權人請求損害賠償，或者自知道或者應當知道該動產喪失佔有之日起兩年內向受讓人請求返還原物，但受讓人通過拍賣或者向具有經營資格的經營者購得該動產的，所有權人等權利人請求返還原物時應當支付受讓人所付的費用。法律另有規定的，依照其規定。
第一百一十三條 善意受讓人取得動產後，該動產上的原有權利消滅，但善意受讓人在受讓時知道該權利的除外。
第一百一十四條 拾得遺失物，應當返還權利人。拾得人應當自拾得遺失物之日起二十日內通知所有權人、遺失人等權利人領取，或者送交有關部門。
第一百一十五條 有關部門收到遺失物，知道所有權人、遺失人等權利人的，應當及時通知其領取；不知道的，應當及時發佈招領公告。
第一百一十六條 拾得人在遺失物送交有關部門前，有關部門在遺失物被領取前，應當妥善保管遺失物。因故意或者重大過失致使遺失物毀損、滅失的，應當承擔民事責任。
第一百一十七條 所有權人、遺失人等權利人領取遺失物時，應當向拾得人或者有關部門支付遺失物的保管費等必要費用。所有權人、遺失人等權利人懸賞尋找遺失物的，領取遺失物時應當按照承諾向拾得人支付報酬。拾得人侵佔遺失物的，無權請求遺失物的保管費等必要費用和報酬。
第一百一十八條 遺失物自發佈招領公告之日起半年內無人認領的，歸國家所有。

第一百一十九條 拾得漂流物、發現埋藏物或者隱藏物的，參照拾得遺失物的有關規定。《中華人民共和國文物保護法》等法律另有規定的，依照其規定。
第一百二十條 主物轉讓的，從物隨主物轉讓，但當事人另有約定的除外。
第一百二十一條 天然孳息，由所有權人取得；既有所有權人又有用益物權人的，由用益物權人取得；但當事人另有約定的除外。
法定孳息，當事人有約定的，按照約定取得；沒有約定或者約定不明確的，按照交易習慣取得。
第一百二十二條 因加工、附合、混合而產生的物的歸屬，有約定的，按照約定；沒有約定或者約定不明確的，依照法律規定；法律沒有規定的，按照充分發揮物的效用以及保護無過錯的當事人的原則確定。因一方當事人的過錯或者確定物的歸屬給另一方當事人造成損失的，應當給予賠償。
第三編 用益物權
第十章 一般規定
第一百二十三條 用益物權人在法律規定的範圍內，對他人所有的不動產，享有佔有、使用和收益的權利。
第一百二十四條 國家所有或者國家所有由集體使用以及法律規定屬於集體所有的自然資源，單位、個人依法可以佔有、使用和收益。
第一百二十五條 取得用益物權，法律規定須經有關行政主管部門許可的，依照其規定。
第一百二十六條 國家實行自然資源有償使用制度，但法律另有規定的除外。
第一百二十七條 用益物權人行使權利，應當遵守法律有關保護和合理開發利用資源的規定，不得損害所有權人的權益。所有權人不得干涉用益物權人行使權利。
第一百二十八條 因不動產被徵收、徵用致使用益物權消滅或者影響用益物權行使的，應當按照國家規定給予補償；沒有國家規定的，應當給予合理補償。
第十一章 土地承包經營權
第一百二十九條 土地承包經營權人依法享有對其承包經營的耕地、林地、草地等佔有、使用和收益的權利，有權自主從事種植業、林業、畜牧業等農業生產。
第一百三十條 土地承包經營權自土地承包經營權合同生效時取得。
縣級以上地方人民政府應當向土地承包經營權人發放土地承包經營權證、林權證或者草原使用權證，並登記造冊，確認土地承包經營權。
第一百三十一條 禁止佔用承包地建窯、建墳或者擅自在承包地上建房等非法行爲。未經依法批准，不得將承包地用於非農建設。
第一百三十二條 土地承包經營權人有權依法自主決定土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。
第一百三十三條 土地承包經營權人將土地承包經營權以轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，當事人應當採取書面形式訂立相應的合同，但流轉的期限不得超過原土地承包經營權合同剩餘的期限。將土地承包經營權轉讓的，應當經發包人同意；將土地承包經營權轉包、出租、互換或者以其他方式流轉的，應當

報發包人備案。
第一百三十四條 土地承包經營權人將土地承包經營權互換、轉讓，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請土地承包經營權變更登記；未經登記，不得對抗善意第三人。
第一百三十五條 對承包期內的承包地，發包人不得收回。
承包期內的土地承包經營權人全家遷入小城鎮落戶的，應當按照土地承包經營權人的意願，保留其土地承包經營權或者允許其依法進行土地承包經營權流轉。
承包期內的土地承包經營權人全家遷入設區的市，享有城市居民社會保障待遇的，應當將承包的耕地和草地交回發包人。土地承包經營權人不交回的，發包人可以收回承包的耕地和草地。
承包期內的土地承包經營權人交回承包地或者發包人依法收回承包地，土地承包經營權人對其在承包地上投入而提高土地生產能力的，有權獲得合理補償。
第一百三十六條 對承包期內的承包地，發包人不得調整。
因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形，對個別農戶之間承包的耕地和草地需要適當調整的，必須經本集體的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉(鎮)人民政府和縣級人民政府農牧業等行政主管部門批准。土地承包經營權合同約定不得調整的，按照約定。
第一百三十七條 徵收承包期內的土地的，應當對土地承包經營權人給予合理補償。征地的補償標準、安置辦法應當告知土地承包經營權人。土地補償費等費用的使用、分配辦法，應當依法經村民會議討論決定。任何單位和個人不得貪污、挪用、截留土地補償費等費用。
第一百三十八條 通過招標、拍賣、公開協商等方式承包荒山、荒溝、荒丘、荒灘等農村土地的，適用《中華人民共和國農村土地承包法》等法律和國務院的有關規定。
第一百三十九條 國家所有的農用地實行承包經營的，參照本法的有關規定。
第十二章 建設用地使用權
第一百四十條 建設用地使用權人依法享有對國家所有的土地佔有、使用和收益的權利，有權自主利用該土地建造並經營建築物、構築物及其附屬設施。
第一百四十一條 建設用地使用權可以在土地的地表、地上或者地下分別設立。新設立的建設用地使用權，不得損害已設立的用益物權人的權利。
第一百四十二條 設立建設用地使用權，可以採取出讓或者劃撥等方式。
商業用地應當採取拍賣、招標的方式出讓。
嚴格限制以劃撥方式設立建設用地使用權。採取劃撥方式的，應當遵守法律、行政法規關於土地用途的規定。
第一百四十三條 國家嚴格限制農用地轉爲建設用地，控制建設用地總量，對耕地實行特殊保護。禁止違反法律規定的許可權和程式出讓土地。
第一百四十四條 採取拍賣、招標、協定的出讓方式設立建設用地使用權的，當事人應當採取書面形式訂立建設用地使用權出讓合同。

建設用地使用權出讓合同一般包括下列條款：
(一)當事人的名稱和住所；
(二)土地位置、面積等；
(三)建築物、構築物及其附屬設施佔用的空間；
(四)土地用途；
(五)使用期限；
(六)出讓金等費用及其支付方式；
(七)解決爭議的辦法。
第一百四十五條 建設用地使用權出讓合同訂立後，應當向登記機構申請建設用地使用權登記。登記機構應當向建設用地使用權人發放建設用地使用權證書。
第一百四十六條 建設用地使用權人應當合理利用土地，不得改變土地用途；需要改變土地用途的，應當依法經有關行政主管部門批准。
第一百四十七條 建設用地使用權人應當依照法律規定以及合同約定支付出讓金等費用。
第一百四十八條 建設用地使用權人建造的建築物、構築物及其附屬設施的所有權屬于建設用地使用權人，但有相反證據證明的除外。
第一百四十九條 建設用地使用權人有權將建設用地使用權轉讓、互換、出資、贈與或者抵押，但法律另有規定的除外。
第一百五十條 建設用地使用權人將建設用地使用權轉讓、互換、出資、贈與或者抵押的，當事人應當採取書面形式訂立相應的合同。合同的期限由當事人約定，但不得超過原建設用地使用權出讓合同剩餘的期限。
第一百五十一條 建設用地使用權人將建設用地使用權轉讓、互換、出資或者贈與的，應當向登記機構申請變更登記。
第一百五十二條 建設用地使用權人將建設用地使用權轉讓、互換、出資或者贈與的，附著於該土地上的建築物、構築物及其附屬設施一併處分。
第一百五十三條 建築物、構築物及其附屬設施的所有權人將建築物、構築物及其附屬設施轉讓、互換、出資或者贈與的，建設用地使用權一併處分。
第一百五十四條 建設用地使用權的期間屆滿，建設用地使用權消滅。
第一百五十五條 建設用地使用權的期間屆滿，建設用地使用權人需要繼續使用土地的，應當在期間屆滿前一年申請續期，除因公共利益需要收回該土地的外，出讓人應當同意。建設用地使用權續期後，建設用地使用權人應當按照約定支付出讓金；沒有約定或者約定不明確的，按照國家規定確定。
第一百五十六條 建設用地使用權消滅的，出讓人應當及時辦理註銷登記。登記機構應當收回建設用地使用權證書。
第一百五十七條 因設立鄉(鎮)、村企業或者鄉村公共設施、公益事業建設等需要使用集體所有的土地的，依照有關法律規定取得建設用地使用權；法律沒有規定的，參照本章規定。
第十三章 宅基地使用權

第一百五十八條 宅基地使用權人依法享有對集體所有的土地佔有和使用的權利，有權自主利用該土地建造住房及其附屬設施。
第一百五十九條 取得宅基地使用權，應當依照有關法律規定辦理。
第一百六十條 農戶佔有的宅基地面積應當符合規定的標準。一戶只能擁有一處宅基地。
第一百六十一條 宅基地使用權人未經依法批准，不得改變宅基地用途。
第一百六十二條 宅基地使用權人經本集體同意，可以將建造的住房轉讓給本集體內符合宅基地使用權分配條件的農戶；住房轉讓時，宅基地使用權一併轉讓。禁止城鎮居民在農村購置宅基地。
農戶依照前款規定轉讓宅基地使用權的，不得再申請宅基地。
第一百六十三條 因鄉村公共設施和公益事業建設的需要，經縣級人民政府批准，本集體收回宅基地的，應當對宅基地被佔用的農戶重新分配宅基地；造成宅基地使用權人損失的，應當給予補償。
第一百六十四條 宅基地因自然災害等原因滅失的，宅基地使用權消滅。對沒有宅基地的農戶，應當重新分配宅基地。
第一百六十五條 已經登記的宅基地使用權轉讓或者消滅的，宅基地使用權人應當及時辦理變更登記或者註銷登記。
第十四章 地役權
第一百六十六條 地役權人有權按照合同約定，利用他人的不動產，以提高自己的不動產的效益。
前款所稱“他人的不動產”爲“供役地”，“自己的不動產”爲“需役地”。
第一百六十七條 設立地役權，當事人應當採取書面形式訂立地役權合同。
地役權合同一般包括下列條款：
(一)當事人的姓名或者名稱和住所；
(二)供役地和需役地的位置；
(三)利用目的和方法；
(四)利用期限；
(五)費用及其支付方式；
(六)解決爭議的辦法。
第一百六十八條 地役權自地役權合同生效時設立。當事人要求登記的，可以向登記機構申請地役權登記；未經登記，不得對抗善意第三人。
第一百六十九條 供役地的權利人應當按照合同約定，容許地役權人利用其土地，不得妨害地役權人行使權利。
第一百七十條 地役權人應當按照合同約定的利用目的和方法利用供役地，盡可能減少對供役地的權利人物權的限制。
第一百七十一條 地役權的期限由當事人約定，但不得超過土地承包經營權、建設用地使用權等用益物權剩餘的期限。
第一百七十二條 土地所有權人享有地役權或者負擔地役權的，設立土地承包經

營權、宅基地使用權時，該土地承包經營權人、宅基地使用權人繼續享有或者負擔已設立的地役權。
第一百七十三條 土地上已設立土地承包經營權、建設用地使用權、宅基地使用權等權利的，未經上述用益物權人同意，土地所有權人不得設立地役權。
第一百七十四條 地役權不得單獨轉讓。土地承包經營權、建設用地使用權、宅基地使用權等依法轉讓的，地役權一併轉讓，但合同另有約定的除外。
第一百七十五條 地役權不得抵押。土地承包經營權、建設用地使用權等依法抵押的，在實現抵押權時，地役權一併轉讓。
第一百七十六條 需役地以及需役地上的土地承包經營權、建設用地使用權、宅基地使用權部分轉讓時，轉讓部分涉及地役權的，受讓人同時享有地役權。
第一百七十七條 供役地以及供役地上的土地承包經營權、建設用地使用權、宅基地使用權部分轉讓時，轉讓部分涉及地役權的，地役權對受讓人具有約束力。
第一百七十八條 地役權人有下列情形之一的，供役地的權利人有權解除地役權關係，地役權消滅：
(一)違反法律規定或者合同約定，濫用地役權的；
(二)有償利用供役地，約定的付款期間屆滿後在合理期限內經兩次催告未支付費用的。
第一百七十九條 已經登記的地役權變更、轉讓或者消滅的，應當及時辦理變更登記或者註銷登記。
第十五章 居住權
第一百八十條 居住權人對他人享有所有權的住房及其附屬設施享有佔有、使用的權利。
第一百八十一條 設立居住權，可以根據遺囑或者遺贈，也可以按照合同約定。設立居住權，應當向登記機構申請居住權登記。
第一百八十二條 居住權人應當合理使用住房及其附屬設施。居住權人應當承擔住房及其附屬設施的日常維護費用和物業管理費用，可以不支付住房使用費，不承擔重大維修費用，但遺囑、遺贈另有表示或者合同另有約定的除外。
第一百八十三條 居住權不得轉讓和繼承。
居住權人不得將居住的房屋出租，但遺囑、遺贈另有表示或者合同另有約定的除外。
第一百八十四條 住房所有權人應當保障居住權人對住房及其附屬設施佔有、使用的權利。
居住權人對部分住房享有居住權的，可以使用該住房的共用部分。
第一百八十五條 居住權設立後，住房所有權人變更的，不影響居住權。
第一百八十六條 居住權的期限根據遺囑、遺贈或者合同確定；無法確定的，成年居住權人的居住權期限至其死亡時止，未成年居住權人的居住權期限至其獨立生活時止。
第一百八十七條 居住權人有下列情形之一的，住房所有權人有權撤銷居住權：

(一)故意侵害住房所有權人及其親屬的人身權或者對其財產造成重大損害的；
(二)危及住房安全等嚴重影響住房所有權人或者他人合法權益的。
第一百八十八條 有下列情形之一的，居住權消滅：
(一)居住權人放棄居住權的；
(二)居住權期間屆滿的；
(三)解除居住權關係的條件成就的；
(四)居住權被撤銷的；
(五)住房被徵收的；
(六)住房滅失的。
第一百八十九條 因住房滅失，住房所有權人獲得賠償金的，應當給予居住權人適當補償；沒有獨立生活能力的居住權人，也可以放棄補償，要求適當安置，但因居住權人故意或者重大過失致使住房滅失的除外。
第一百九十條 居住權消滅的，住房所有權人應當及時辦理註銷登記。
第一百九十一條 本章規定的居住權，不適用因婚姻家庭、租賃產生的居住關係。
第四編 擔保物權
第十六章 一般規定
第一百九十二條 擔保物權人在債務人未履行債務時，有權就擔保財產優先受償，但法律另有規定的除外。
第一百九十三條 債權人在借貸、買賣等民事活動中，爲保障實現其債權，需要擔保的，可以依照本法和其他法律的規定設立擔保物權。
第三人爲債務人向債權人提供擔保的，可以要求債務人提供反擔保。反擔保適用本法和其他法律的規定。
第一百九十四 條設立擔保物權，應當依照本法和其他法律的規定訂立擔保合同。擔保合同是主債權債務合同的從合同。主債權債務合同無效，擔保合同無效，但法律另有規定的除外。
擔保合同被確認無效後，債務人、擔保人、債權人有過錯的，應當根據其過錯各自承擔相應的民事責任。
第一百九十五條 物權擔保的範圍包括主債權及其利息、違約金、損害賠償金、保管擔保財產和實現擔保物權的費用，但合同另有約定的除外。
第一百九十六條 擔保期間，擔保財產毀損、滅失或者被徵收等，擔保物權人可以就獲得的保險金、賠償金或者補償金等優先受償。被擔保債權的履行期未屆滿的，也可以提存該保險金、賠償金或者補償金等。
第一百九十七條 第三人提供擔保，未經其書面同意，債權人允許債務人轉讓債務的，擔保人不再承擔擔保責任。
第一百九十八條 被擔保的債權既有物的擔保又有人的擔保，債務人未履行債務的，債權人應當按照約定實現債權；沒有約定或者約定不明確，債務人自己提供物的擔保的，債權人應當先就該物的擔保實現債權；第三人提供物的擔保的，債權人可以就物的擔保實現債權，也可以要求保證人承擔保證責任。提供擔保的第

三人承擔擔保責任後，有權向債務人追償。
第一百九十九條 債務人未履行到期債務的，擔保物權人可以依照本法和其他法律的規定實現擔保物權。擔保物權人在主債權訴訟時效期間屆滿未行使擔保物權的，擔保物權消滅，但擔保物權人佔有擔保財產的，擔保人可以要求擔保物權人行使擔保物權，擔保物權人不行使的，擔保人可以請求人民法院拍賣、變賣擔保財產並返還超過債權數額的部分。
第二百條 有下列情形之一的，擔保物權消滅：
(一)主債權消滅的；
(二)擔保物權實現的；
(三)債權人放棄擔保物權的；
(四)法律規定擔保物權消滅的其他情形。
第十七章 抵押權
第一節 一般抵押權
第二百零一條 爲擔保債務的履行，債務人或者第三人不轉移財產的佔有，將該財產抵押給債權人的，債務人未履行債務時，債權人有權就該財產優先受償。
前款規定的債務人或者第三人爲抵押人，債權人爲抵押權人，提供擔保的財產爲抵押財產。
第二百零二條 債務人或者第三人有權處分的下列財產可以抵押：
(一)建築物和其他土地附著物；
(二)建設用地使用權；
(三)抵押人依法承包並經發包方同意抵押的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等荒地的土地使用權；
(四)企業、個體工商戶、農村承包經營戶的機器設備、原材料、產成品等動產；
(五)正在建造的建築物、船舶、飛行器；
(六)交通工具；
(七)法律、行政法規規定可以抵押的其他財產。
抵押人可以將前款所列財產一併抵押。
第二百零三條 以建築物抵押的，該建築物佔用範圍內的建設用地使用權一併抵押。以建設用地使用權抵押的，該土地上的建築物一併抵押。
抵押人未依照前款規定一併抵押的，未抵押的財產視爲一併抵押。
第二百零四條 經當事人書面協議，企業、個體工商戶、農村承包經營戶可以將現有的以及將來擁有的動產抵押，債務人不履行債務時，債權人有權就約定實現抵押權時的動產優先受償。
第二百零五條 鄉(鎮)、村企業的土地使用權不得單獨抵押。以鄉(鎮)、村企業的廠房等建築物抵押的，其佔用範圍內的土地使用權一併抵押。
第二百零六條 下列財產不得抵押：
(一)土地所有權；
(二)耕地、宅基地、自留地、自留山等集體所有的土地使用權，但法律規定可以

抵押的除外；
(三)學校、幼稚園、醫院等以公益爲目的的事業單位、社會團體的教育設施、醫療衛生設施和其他社會公益設施；
(四)所有權、使用權不明或者有爭議的財產；
(五)依法被查封、扣押、監管的財產；
(六)法律、行政法規規定不得抵押的其他財產。
第二百零七條 設立抵押權，當事人應當採取書面形式訂立抵押合同。
抵押合同一般包括下列條款：
(一)被擔保債權的種類和數額；
(二)債務人履行債務的期限；
(三)抵押財產的名稱、數量、品質、狀況、所在地、所有權權屬或者使用權權屬；
(四)擔保的範圍。
抵押合同不完全具備前款規定內容的，可以補正。
第二百零八條 抵押權人在債務履行期屆滿前，不得與抵押人約定債務人未履行債務時抵押財產轉移爲債權人所有。
第二百零九條 以建築物和其他土地附著物、建設用地使用權以及依法可以用於抵押的其他不動產抵押的，應當辦理抵押登記，抵押權自登記時發生效力。
第二百一十條 企業、個體工商戶、農村承包經營戶以機器設備、原材料、產成品等動產或者交通工具抵押的，抵押權自抵押合同生效時發生效力；未經登記，不得對抗善意第三人。
第二百一十一條 依照本法第二百零四條規定抵押的，即使辦理登記，也不得對抗正常經營活動中已支付對價並取得抵押財產的買受人。
第二百一十二條 抵押合同的內容與登記簿記載的事項不一致的，以登記簿爲准。
第二百一十三條 訂立抵押合同前抵押財產已出租的，抵押人應當將出租的事實書面告知抵押權人，原租賃關係不受該抵押權的影響。抵押權設立後抵押財產出租的，已登記的抵押權不受該租賃關係的影響。
第二百一十四條 抵押期間，抵押人經抵押權人同意轉讓抵押財產的，應當將轉讓所得的價款向抵押權人提前清償債權或者提存。轉讓的價款超過債權數額的部分歸抵押人所有，不足部分由債務人清償。
抵押期間，抵押人未經抵押權人同意轉讓抵押財產的行爲無效。
第二百一十五條 抵押權不得與債權分離而單獨轉讓或者作爲其他債權的擔保。債權轉讓的，擔保該債權的抵押權一併轉讓，但法律另有規定或者當事人另有約定的除外。
第二百一十六條 抵押人的行爲可能使抵押財產毀損或者價值明顯減少的，抵押權人有權要求抵押人停止其行爲。抵押財產毀損或者價值減少的，抵押權人有權要求恢復抵押財產的價值，或者提供與毀損、減少的價值相當的擔保。
第二百一十七條 抵押權人可以放棄抵押權或者抵押權的順位。抵押權人與抵押人可以協議變更抵押權順位元以及被擔保的債權數額等內容，但抵押權的變更，

未經其他抵押權人書面同意，不得對其產生不利影響。
債務人以自己的財產設定抵押，抵押權人放棄該抵押權、抵押權順位或者變更抵押權的，其他擔保人在抵押權人喪失優先受償權益的範圍內免除擔保責任，但其他擔保人承諾仍然提供擔保的除外。
第二百一十八條 債務履行期屆滿，債務人未履行債務，致使抵押財產被人民法院依法扣押的，自扣押之日起抵押權人有權收取該抵押財產的天然孳息或者法定孳息，但抵押權人未通知應當清償法定孳息的義務人的除外。
前款孳息應當先充抵收取孳息的費用。
第二百一十九條 債務履行期屆滿，債權未受清償的，抵押權人可以與抵押人通過協議以抵押財產折價或者以拍賣、變賣該抵押財產所得的價款優先受償；協議損害其他債權人利益的，其他債權人可以請求人民法院撤銷該協議。
抵押權人與抵押人達不成協議的，抵押權人可以請求人民法院拍賣、變賣抵押財產。
第二百二十條 依照本法第二百零四條規定設定抵押權的，抵押財產自下列情形之一發生時確定：
(一)債務履行期屆滿，債權未受清償；
(二)抵押人被宣告破產或者被撤銷；
(三)嚴重影響債權實現的其他情形。
第二百二十一條 抵押財產折價或者拍賣、變賣後，其價款超過債權數額的部分歸抵押人所有，不足部分由債務人清償。
第二百二十二條 同一財產向兩個以上債權人抵押的，拍賣、變賣抵押財產所得的價款依照下列規定清償：
(一)抵押權已登記的，按照登記的先後順序清償；順序相同的，按照債權比例清償；
(二)抵押權未登記的，按照債權比例清償；
(三)抵押權有的已登記，有的未登記的，已登記的先於未登記的受償。
第二百二十三條 建設用地使用權抵押後，該土地上新增的建築物不屬於抵押財產。需要拍賣該建設用地使用權的，可以將該土地上新增的建築物與建設用地使用權一併拍賣，但拍賣新增建築物所得的價款，抵押權人無權優先受償。
第二百二十四條 以本法第二百零二條第一款第三項規定的土地使用權抵押的，或者以鄉(鎮)、村企業的廠房等建築物佔用範圍內的土地使用權抵押的，實現抵押權後，未經法定程式不得改變土地集體所有的性質和土地用途。
第二節 最高額抵押權
第二百二十五條 爲擔保債務的履行，債務人或者第三人以抵押財產對一定期間將要發生的債權提供擔保的，債務人未履行債務時，抵押權人有權在最高債權額限度內就該財產優先受償。
最高額抵押權設立前已經存在的債權，經當事人同意，可以轉入最高額抵押擔保的債權範圍。

第二百二十六條 最高額抵押擔保的債權確定前，部分債權轉讓的，最高額抵押權不得轉讓，但當事人另有約定的除外。
第二百二十七條 最高額抵押擔保的債權確定前，抵押權人與抵押人可以通過協議變更確定債權的期間、債權範圍以及最高債權額，但變更的內容不得對其他抵押權人產生不利影響。
第二百二十八條 有下列情形之一的，抵押權人的債權確定：
(一)約定的確定債權期間屆滿的；
(二)沒有約定確定債權期間或者約定不明確，抵押權人或者抵押人自最高額抵押權設立之日起滿二年請求確定債權的；
(三)新的債權不可能發生的；
(四)抵押財產被查封、扣押的；
(五)債務人、抵押人被宣告破產或者被撤銷的；
(六)法律規定確定債權的其他情形。
第二百二十九條 最高額抵押權除適用本節規定外，參照本法有關一般抵押權的規定。
第十八章 質權
第一節 動產質權
第二百三十條 爲擔保債務的履行，債務人或者第三人將其動產出質給債權人佔有的，債務人未履行債務時，債權人有權就該動產優先受償。
前款規定的債務人或者第三人爲出質人，債權人爲質權人，交付的動產爲質押財產。
第二百三十一條 設立質權，當事人應當採取書面形式訂立質權合同。
質權合同一般包括下列條款：
(一)被擔保債權的種類和數額；
(二)債務人履行債務的期限；
(三)質押財產的名稱、數量、品質、狀況；
(四)擔保的範圍；
(五)質押財產交付的時間。
質權合同不完全具備前款規定內容的，可以補正。
第二百三十二條 質權人在債務履行期屆滿前，不得與出質人約定債務人未履行債務時質押財產爲債權人所有。
第二百三十三條 質權自出質人交付質押財產時發生效力。
第二百三十四條 質權人有權收取質押財產的孳息，但合同另有約定的除外。
前款孳息應當先充抵收取孳息的費用。
第二百三十五條 質權人在質權存續期間，未經出質人同意，擅自使用、出租、處分質押財產，給出質人造成損失的，應當承擔民事責任。
第二百三十六條 質權人負有妥善保管質押財產的義務；因保管不善致使質押財產毀損、滅失的，應當承擔民事責任。

質權人的行爲可能使質押財產毀損、滅失的，出質人可以要求質權人將質押財產提存，或者要求提前清償債權並返還質押財產。
第二百三十七條 因不能歸責于質權人的事由，可能使質押財產毀損或者價值明顯減少的，質權人有權要求出質人提供相應的擔保；出質人不提供的，質權人可以拍賣或者變賣質押財產，並與出質人通過協議將拍賣或者變賣所得的價款提前清償債權或者提存。
第二百三十八條 出質人請求質權人及時實現質權，因質權人怠於行使權利造成損害的，由質權人承擔民事責任。
第二百三十九條 質權人在質權存續期間，經出質人同意，可以轉質。因轉質權人的過錯，造成質押財產毀損、滅失的，質權人應當向出質人承擔民事責任。
第二百四十條 質權人可以放棄質權。債務人以自己的財產出質，質權人放棄該質權的，其他擔保人在質權人喪失優先受償權益的範圍內免除擔保責任，但其他擔保人承諾仍然提供擔保的除外。
第二百四十一條 債務人履行債務或者出質人提前清償所擔保的債權的，質權人應當返還質押財產。
債務人未履行債務的，質權人可以與出質人通過協議以質押財產折價，也可以就拍賣、變賣質押財產所得的價款優先受償。
第二百四十二條 質押財產折價或者拍賣、變賣後，其價款超過債權數額的部分歸出質人所有，不足部分由債務人清償。
第二百四十三條 出質人與質權人可以協議設立最高額質權。
最高額質權除適用本節有關規定外，參照本法第四編第十七章第二節有關最高額抵押權的規定。
第二節 權利質權
第二百四十四條 債務人或者第三人有權處分的下列權利可以出質：
(一)匯票、支票、本票；
(二)債券、存款單；
(三)倉單、提單；
(四)可以轉讓的股權；
(五)可以轉讓的注冊商標專用權、專利權、著作權等知識產權中的財產權；
(六)公路、電網等收費權；
(七)法律、行政法規規定可以出質的其他財產權利。
第二百四十五條 以匯票、支票、本票、債券、存款單、倉單、提單出質的，當事人應當訂立書面合同，質權自權利憑證交付質權人時發生效力。
第二百四十六條 匯票、支票、本票、債券、存款單、倉單、提單的兌現日期或者提貨日期先於主債權到期的，質權人可以兌現或者提貨，並與出質人通過協議將兌現的價款或者提取的貨物提前清償債權或者提存。
第二百四十七條 以股權出質的，當事人應當訂立書面合同。以上市公司的股權出質的，質權自證券登記機構辦理出質登記時發生效力。以非上市公司的股權出

質的，質權自工商行政管理部門辦理出質登記時發生效力。
上市公司的股權出質後，不得轉讓，但經出質人與質權人協商同意的除外。出質人轉讓股權所得的價款，應當向質權人提前清償債權或者提存。
第二百四十八條 以注冊商標專用權、專利權、著作權等知識產權中的財產權出質的，當事人應當訂立書面合同，質權自有關主管部門辦理出質登記時發生效力。
知識產權中的財產權出質後，出質人不得轉讓或者許可他人使用，但經出質人與質權人協商同意的除外。出質人轉讓或者許可他人使用出質的知識產權所得的價款，應當向質權人提前清償債權或者提存。
第二百四十九條 以公路、電網等收費權出質的，當事人應當訂立書面合同，質權自有關主管部門辦理出質登記時發生效力。
收費權出質後，不得轉讓，但經出質人與質權人協商同意的除外。出質人轉讓收費權所得的價款，應當向質權人提前清償債權或者提存。
第二百五十條 權利質權除適用本節規定外，參照本法有關動產質權的規定。
第十九章 留置權
第二百五十一條 債務人未履行債務時，債權人可以留置已經合法佔有的債務人的動產，並有權就該動產優先受償。
債權人留置的動產，應當與債權屬於同一法律關係，但企業之間留置的除外。
前兩款規定的債權人爲留置權人，佔有的動產爲留置財產。
第二百五十二條 法律規定不得留置的，依照其規定。當事人約定不得留置的，按照其約定。
第二百五十三條 留置權人負有妥善保管留置財產的義務；因保管不善致使留置財產毀損、滅失的，應當承擔民事責任。
第二百五十四條 留置權人有權收取留置財產的孳息。
前款孳息應當先充抵收取孳息的費用。
第二百五十五條 留置權人與債務人應當約定留置財產後的債務履行期限；沒有約定或者約定不明確的，留置權人應當給債務人兩個月以上履行債務的期間，但鮮活易腐等不易保管的動產除外。債務人逾期未履行的，留置權人可以與債務人協議以留置財產折價，也可以就拍賣、變賣留置財產所得的價款優先受償。
第二百五十六條 留置財產折價或者拍賣、變賣後，其價款超過債權數額的部分歸債務人所有，不足部分由債務人清償。
第二百五十七條 同一動產上已設立抵押權或者質權，該動產又被留置的，留置權人優先受償。
第二百五十八條 留置權人對留置財產喪失佔有或者留置權人接受債務人另行提供擔保的，留置權消滅。
第五編 佔有
第二十章 佔有
第二百五十九條 佔有，包括有權佔有和無權佔有。基於債權關係等產生的佔有，有關不動產或者動產的使用、收益、違約責任等，依照法律規定和合同約定。

第二百六十條 不動產或者動產的佔有，除有相反證據證明外，推定有權佔有。
第二百六十一條 無權佔有，包括善意佔有和惡意佔有。無權佔有，除有相反證據證明外，推定善意佔有。
第二百六十二條 佔有人因使用佔有的不動產或者動產，致使該不動產或者動產受到損害的，善意佔有人不承擔損害賠償責任；惡意佔有人應當承擔損害賠償責任。
第二百六十三條 不動產或者動產被佔有人佔有的，權利人可以請求返還原物及其孳息，但應當扣除善意佔有人因維護該不動產或者動產支出的必要費用。
第二百六十四條 佔有的不動產或者動產毀損、滅失，該不動產或者動產的權利人請求賠償的，佔有人應當將因毀損、滅失取得的保險金、賠償金或者補償金等返還給權利人；權利人的損害未能得到足夠彌補的，惡意佔有人還應當賠償損失，但對損害的發生沒有過錯的除外。
第二百六十五條 佔有的不動產或者動產被侵奪的，佔有人有權請求返還原物；對妨害佔有的行爲，佔有人有權請求排除妨害；因侵奪或者妨害造成損害的，佔有人有權請求損害賠償。
佔有人返還原物的請求權，自侵奪發生之日起一年內沒有行使的，該請求權消滅。
附則
第二百六十六條 本法下列用語的含義：
(一)“私人”，包括公民、個體工商戶、農村承包經營戶、外國人、無國籍人，也包括個人獨資企業、外資企業等。
(二)“業主的建築物區分所有權”，指高層建築物出現後，各業主對住宅等專有部分享有所有權，對電梯、過道等共有部分享有共有和共同管理的權利。
(三)“孳息”，包括天然孳息和法定孳息。天然孳息，如果樹結的果實、母畜生的幼畜等；法定孳息，如根據合同取得的租金、利息等。
(四)“用益物權”，指當事人依照法律規定，對他人所有的不動產，享有佔有、使用和收益的權利，包括土地承包經營權、建設用地使用權、宅基地使用權、地役權、居住權等。
(五)“地役權”，指在法律規定的相鄰關係之外按照合同利用他人的不動產，以提高自己不動產效益的權利。
(六)“擔保物權”，指債權人對債務人或者第三人提供的擔保財產或者債權人合法佔有的財產，當債務人不履行債務時，享有優先受償的權利，包括抵押權、質權和留置權。
(七)“佔有”，指佔有人對不動產或者動產的實際控制。
第二百六十七條 法律、行政法規對不動產統一登記未作規定前，當事人可以向房產登記機構或者土地登記機構申請一併辦理城市房屋所有權和土地使用權登記。房產登記機構和土地登記機構應當通過資訊共用等辦法，爲當事人一併辦證提供便利。
第二百六十八條 本法自 2007 年 10 月 1 日起施行。

附錄 5、城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例

1990 年 5 月 19 日第 55 號令公布。

第一條 爲了改革城鎮國有土地使用制度，合理開發、利用、經營土地，加強土地管理，促進城市建設和經濟發展，制定本條例。

第二條 國家按照所有權與使用權分離的原則，實行城鎮國有土地使用權出讓、轉讓制度，但地下資源、埋藏物和市政公用設施除外。前款所稱城鎮國有土地是指市、縣城、建制鎮、工礦區範圍內屬於全民所有的土地(以下簡稱土地)。

第三條 中華人民共和國境內外的公司、企業、其他組織和個人，除法律另有規定者外，均可依照本條例的規定取得土地使用權，進行土地開發、利用、經營。

第四條 依照本條例的規定取得土地使用權的土地使用者，其使用權在使用年限內可以轉讓、出租、抵押或者用於其他經濟活動，合法權益受國家法律保護。

第五條 土地使用者開發、利用、經營土地的活動，應當遵守國家法律、法規的規定，並不得損害社會公共利益。

第六條 縣級以上人民政府土地管理部門依法對土地使用權的出讓、轉讓、出租、抵押、終止進行監督檢查。

第七條 土地使用權出讓、轉讓、出租、抵押、終止及有關的地上建築物、其他附著物的登記，由政府土地管理部門、房產管理部門依照法律和國務院的有關規定辦理。

登記檔可以公開查閱

第八條 土地使用權出讓是指國家以土地所有者的身份將土地使用權在一定年限內讓與土地使用者，並由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行爲。

土地使用權出讓應當簽訂出讓合同。

第九條 土地使用權的出讓，由市、縣人民政府負責，有計劃、有步驟地進行。

第十條 土地使用權出讓的地塊、用途、年限和其他條件，由市、縣人民政府土地管理部門會同城市規劃和建設管理部門、房產管理部門共同擬定方案，按照國務院規定的批准許可權批准後，由土地管理部門實施。

第十一條 土地使用權出讓合同應當按照平等、自願、有償的原則，由市、縣人民政府土地管理部門(以下簡稱出讓方)與土地使用者簽訂。

第十二條 土地使用權出讓最高年限按下列用途確定：

居住用地七十年；

工業用地五十年；

教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；

商業、旅遊、娛樂用地四十年；

綜合或者其他用地五十年。

第十三條 土地使用權出讓可以採取下列方式：

協議；

招標；

拍賣。
依照前款規定方式出讓土地使用權的具體程式和步驟，由盛自治區、直轄市人民政府規定。
第十四條 土地使用者應當在簽訂土地使用權出讓合同後六十日內，支付全部土地使用權出讓金。逾期未全部支付的，出讓方有權解除合同，並可請求違約賠償。
第十五條 出讓方應當按照合同規定，提供出讓的土地使用權。未按合同規定提供土地使用權的，土地使用者有權解除合同，並可請求違約賠償。
第十六條 土地使用者在支付全部土地使用權出讓金後，應當依照規定辦理登記，領取土地使用證，取得土地使用權。
第十七條 土地使用者應當按照土地使用權出讓合同的規定和城市規劃的要求，開發、利用、經營土地。
未按合同規定的期限和條件開發、利用土地的，市、縣人民政府土地管理部門應當予以糾正，並根據情節可以給予警告、罰款直至無償收回土地使用權的處罰。
第十八條 土地使用者需要改變土地使用權出讓合同規定的土地用途的，應當征得出讓方同意並經土地管理部門和城市規劃部門批准，依照本章的有關規定重新簽訂土地使用權出讓合同，調整土地使用權出讓金，並辦理登記。
第十九條 土地使用權轉讓是指土地使用者將土地使用權再轉讓的行爲，包括出售、交換和贈與。未按土地使用權出讓合同規定的期限和條件投資開發、利用土地的，土地使用權不得轉讓。
第二十條 土地使用權轉讓應當簽訂轉讓合同。
第二十一條 土地使用權轉讓時，土地使用權出讓合同和登記文件中所載明的權利、義務隨之轉移。
第二十二條 土地使用者通過轉讓方式取得的土地使用權，其使用年限爲土地使用權出讓合同規定的使用年限減去原土地使用者已使用年限後的剩餘年限。
第二十三條 土地使用權轉讓時，其地上建築物、其他附著物所有權隨之轉讓。
第二十四條 地上建築物、其他附著物的所有人或者共有人，享有該建築物、附著物使用範圍內的土地使用權。土地使用者轉讓地上建築物、其他附著物所有權時，其使用範圍內的土地使用權隨之轉讓，但地上建築物、其他附著物作爲動產轉讓的除外。
第二十五條 土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權轉讓，應當按照規定辦理過戶登記。土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權分割轉讓的，應當經市、縣人民政府土地管理部門和房產管理部門批准，並依照規定辦理過戶登記。
第二十六條 土地使用權轉讓價格明顯低於市場價格的，市、縣人民政府有優先購買權。土地使用權轉讓的市場價格不合理上漲時，市、縣人民政府可以採取必要的措施。
第二十七條 土地使用權轉讓後，需要改變土地使用權出讓合同規定的土地用途的，依照本條例第十八條的規定辦理。
第二十八條 土地使用權出租是指土地使用者作爲出租人將土地使用權隨同地上

建築物、其他附著物租賃給承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行爲。未按土地使用權出讓合同規定的期限和條件投資開發、利用土地的，土地使用權不得出租。

第二十九條 土地使用權出租，出租人與承租人應當簽訂租賃合同。租賃合同不得違背國家法律、法規和土地使用權出讓合同的規定。

第三十條 土地使用權出租後，出租人必須繼續履行土地使用權的出讓合同。

第三十一條 土地使用權和地上建築物、其他附著物出租，出租人應當依照規定辦理登記。

第三十二條 土地使用權可以抵押。

第三十三條 土地使用權抵押時，其地上建築物、其他附著物隨之抵押。地上建築物、其他附著物抵押時，其使用範圍內的土地使用權隨之抵押。

第三十四條 土地使用權抵押，抵押人與抵押權人應當簽訂抵押合同。抵押合同不得違背國家法律、法規和土地使用權出讓合同的規定。

第三十五條 土地使用權和地上建築物、其他附著物抵押，應當按照規定辦理抵押登記。

第三十六條 抵押人到期未能履行債務或者在抵押合同期間宣告解散、破產的，抵押權人有權依照國家法律、法規和抵押合同的規定處分抵押財產。因處分抵押財產而取得土地使用權和地上建築物、其他附著物所有權的，應當依照規定辦理過戶登記。

第三十七條 處分抵押財產所得，抵押權人有優先受償權。

第三十八條 抵押權因債務清償或者其他原因而消滅的，應當依照規定辦理註銷抵押登記。

第三十九條 土地使用權因土地使用權出讓合同規定的使用年限屆滿、提前收回及土地滅失等原因而終止。

第四十條 土地使用權期滿，土地使用權及其地上建築物、其他附著物所有權由國家無償取得。土地使用者應當交還土地使用證，並依照規定辦理註銷登記。

第四十一條 土地使用權期滿，土地使用者可以申請續期。需要續期的，應當依照本條例第二章的規定重新簽訂合同，支付土地使用權出讓金，並辦理登記。

第四十二條 國家對土地使用者依法取得的土地使用權不提前收回。在特殊情況下，根據社會公眾利益的需要，國家依照法律程式提前收回，並根據土地使用者已使用的年限和開發、利用土地的實際情況給予相應的補償。

土地使用者爲公司、企業、其他經濟組織和個人；

領有國有土地使用證；

具有地上建築物、其他附著物合法的產權證明；

依照本條例第二章的規定簽訂土地使用權出讓合同，向當地市、縣人民政府補交土地使用權出讓金或者以轉讓、出租、抵押所獲效益抵交土地使用權出讓金。

轉讓、出租、抵押前款劃撥土地使用權的，分別依照本條例第三章、第四章和第五章的規定辦理。

第四十六條 對未經批准擅自轉讓、出租、抵押劃撥土地使用權的單位和個人，市、縣人民政府土地管理部門應當沒收其非法收入，並根據情節處以罰款。

第四十七條 無償取得劃撥土地使用權的土地使用者，因遷移、解散、撤銷、破產或者其他原因而停止使用土地的，市、縣人民政府應當無償收回其劃撥土地使用權，並可依照本條例的規定予以出讓。

對劃撥土地使用權，市、縣人民政府根據城市建設發展需要和城市規劃的要求，可以無償收回，並可依照本條便的規定予以出讓。

無償收回劃撥土地使用權時，對其地上建築物、其他附著物，市、縣人民政府應當根據實際情況給予適當補償。

第四十九條 土地使用者應當依照國家稅收法規的規定納稅。

第五十條 依照本條例收取的土地使用權出讓金列入財政預算，作爲專項基金管理，主要用於城市建設和土地開發。具體使用管理辦法，由財政部另行制定。

第五十一條 各盛自治區、直轄市人民政府應當根據本條例的規定和當地的實際情況選擇部分條件比較成熟的城鎮先行試點。

第五十二條 外商投資從事開發經營成片土地的，其土地使用權的管理依照國務院的有關規定執行。

第五十三條 本條例由國家土地管理局負責解釋：實施辦法由盛自治區、直轄市人民政府制定。

第五十四條 本條例自發佈之日起施行。

附錄 6、中華人民共和國農村土地承包法
2009 年 8 月 27 日公布施行。

第一章　　總　則

第一條 爲穩定和完善以家庭承包經營爲基礎、統分結合的雙層經營體制，賦予農民長期而有保障的土地使用權，維護農村土地承包
當事人的合法權益，促進農業、農村經濟發展和農村社會穩定，根據憲法，制定本法。

第二條 本法所稱農村土地，是指農民集體所有和國家所有依法由農民集體使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用於農業的土地。

第三條 國家實行農村土地承包經營制度。

農村土地承包採取農村集體經濟組織內部的家庭承包方式，不宜採取家庭承包方式的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等農村土地，
可以採取招標、拍賣、公開協商等方式承包。

第四條 國家依法保護農村土地承包關係的長期穩定。

農村土地承包後，土地的所有權性質不變。承包地不得買賣。

第五條 農村集體經濟組織成員有權依法承包由本集體經濟組織發包的農村土地。

任何組織和個人不得剝奪和非法限制農村集體經濟組織成員承包土地的權利。

第六條 農村土地承包，婦女與男子享有平等的權利。承包中應當保護婦女的合法權益，任何組織和個人不得剝奪、侵害婦女應當享
有的土地承包經營權。

第七條 農村土地承包應當堅持公開、公平、公正的原則，正確處理國家、集體、個人三者的利益關係。

第八條 農村土地承包應當遵守法律、法規，保護土地資源的合理開發和可持續利用。未經依法批准不得將承包地用於非農建設。

國家鼓勵農民和農村集體經濟組織增加對土地的投入，培肥地力，提高農業生產能力。

第九條 國家保護集體土地所有者的合法權益，保護承包方的土地承包經營權，任何組織和個人不得侵犯。

第十條

國家保護承包方依法、自願、有償地進行土地承包經營權流轉。

第十一條 國務院農業、林業行政主管部門分別依照國務院規定的職責負責全國農村土地承包及承包合同管理的指導。縣級以上地方人
民政府農業、林業等行政主管部門分別依照各自職責，負責本行政區域內農村土地承包及承包合同管理。鄉（鎮）人民政府負責
本行政區域內農村土地承包及承包合同管理。

第二章　家　庭　承　包

第一節　發包方和承包方的權利和義務

第十二條 農民集體所有的土地依法屬於村農民集體所有的，由村集體經濟組織或者村民委員會發包;已經分別屬於村內兩個以上農村集體經濟組織的農民集體所有的，由村內各該農村集體經濟組織或者村民小組發包。村集體經濟組織或者村民委員會發包的，不得改變村內各集體經濟組織農民集體所有的土地的所有權。

國家所有依法由農民集體使用的農村土地，由使用該土地的農村集體經濟組織、村民委員會或者村民小組發包。

第十三條 發包方享有下列權利：

（一）發包本集體所有的或者國家所有依法由本集體使用的農村土地；

（二）監督承包方依照承包合同約定的用途合理利用和保護土地；

（三）制止承包方損害承包地和農業資源的行爲；

（四）法律、行政法規規定的其他權利。

第十四條 發包方承擔下列義務：

（一）維護承包方的土地承包經營權，不得非法變更、解除承包合同；

（二）尊重承包方的生產經營自主權，不得干涉承包方依法進行正常的生產經營活動；

（三）依照承包合同約定爲承包方提供生產、技術、資訊等服務；

（四）執行縣、鄉（鎮）土地利用總體規劃，組織本集體經濟組織內的農業基礎設施建設；

（五）法律、行政法規規定的其他義務。

第十五條 家庭承包的承包方是本集體經濟組織的農戶。

第十六條 承包方享有下列權利：

（一）依法享有承包地使用、收益和土地承包經營權流轉的權利，有權自主組織生產經營和處置產品；

（二）承包地被依法徵收、徵用、佔用的，有權依法獲得相應的補償；

（三）法律、行政法規規定的其他權利。

第十七條 承包方承擔下列義務：

（一）維持土地的農業用途，不得用於非農建設；

（二）依法保護和合理利用土地，不得給土地造成永久性損害；

（三）法律、行政法規規定的其他義務。

第二節　承包的原則和程式

第十八條 土地承包應當遵循以下原則：

（一）按照規定統一組織承包時，本集體經濟組織成員依法平等地行使承包土地的權利，也可以自願放棄承包土地的權利；

（二）民主協商，公平合理；

（三）承包方案應當按照本法第十二條的規定，依法經本集體經濟組織成員

的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上
村民代表的同意；
（四）承包程序合法。
第十九條 土地承包應當按照以下程序進行：
（一）本集體經濟組織成員的村民會議選舉產生承包工作小組；
（二）承包工作小組依照法律、法規的規定擬訂並公佈承包方案；
（三）依法召開本集體經濟組織成員的村民會議，討論通過承包方案；
（四）公開組織實施承包方案；
（五）簽訂承包合同。
第三節　承包期限和承包合同
第二十條 耕地的承包期爲三十年。草地的承包期爲三十年至五十年。林地的承包期爲三十年至七十年；特殊林木的林地承包期，經國務院林業行政主管部門批准可以延長。
第二十一條 發包方應當與承包方簽訂書面承包合同。
承包合同一般包括以下條款：
（一）發包方、承包方的名稱，發包方負責人和承包方代表的姓名、住所；
（二）承包土地的名稱、坐落、面積、品質等級；
（三）承包期限和起止日期；
（四）承包土地的用途；
（五）發包方和承包方的權利和義務；
（六）違約責任。
第二十二條 承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效時取得土地承包經營權。
第二十三條 縣級以上地方人民政府應當向承包方頒發土地承包經營權證或者林權證等證書，並登記造冊，確認土地承包經營權。
頒發土地承包經營權證或者林權證等證書，除按規定收取證書工本費外，不得收取其他費用。
第二十四條 承包合同生效後，發包方不得因承辦人或者負責人的變動而變更或者解除，也不得因集體經濟組織的分立或者合併而變更或者解除。
第二十五條 國家機關及其工作人員不得利用職權干涉農村土地承包或者變更、解除承包合同。
第四節　土地承包經營權的保護
第二十六條 承包期內，發包方不得收回承包地。
承包期內，承包方全家遷入小城鎮落戶的，應當按照承包方的意願，保留其土地承包經營權或者允許其依法進行土地承包經營權流轉。
承包期內，承包方全家遷入設區的市，轉爲非農業戶口的，應當將承包的耕地和草地交回發包方。承包方不交回的，發包方可以收回承包的耕地和草地。
承包期內，承包方交回承包地或者發包方依法收回承包地時，承包方對其在

承包地上投入而提高土地生產能力的，有權獲得相應的補償。

第二十七條 承包期內，發包方不得調整承包地。

承包期內，因自然災害嚴重毀損承包地等特殊情形對個別農戶之間承包的耕地和草地需要適當調整的，必須經本集體經濟組織成員的村民會議三分之二以上成員或者三分之二以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府和縣級人民政府農業等行政主管部門批准。承包合同中約定不得調整的，按照其約定。

第二十八條 下列土地應當用於調整承包土地或者承包給新增人口：

（一）集體經濟組織依法預留的機動地；

（二）通過依法開墾等方式增加的；

（三）承包方依法、自願交回的。

第二十九條 承包期內，承包方可以自願將承包地交回發包方。承包方自願交回承包地的，應當提前半年以書面形式通知發包方。承包方在承包期內交回承包地的，在承包期內不得再要求承包土地。

第三十條 承包期內，婦女結婚，在新居住地未取得承包地的，發包方不得收回其原承包地；婦女離婚或者喪偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，發包方不得收回其原承包地。

第三十一條 承包人應得的承包收益，依照繼承法的規定繼承。

林地承包的承包人死亡，其繼承人可以在承包期內繼續承包。

第五節 土地承包經營權的流轉

第三十二條 通過家庭承包取得的土地承包經營權可以依法採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉。

第三十三條 土地承包經營權流轉應當遵循以下原則：

（一）平等協商、自願、有償，任何組織和個人不得強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；

（二）不得改變土地所有權的性質和土地的農業用途；

（三）流轉的期限不得超過承包期的剩餘期限；

（四）受讓方須有農業經營能力；

（五）在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先權。

第三十四條 土地承包經營權流轉的主體是承包方。承包方有權依法自主決定土地承包經營權是否流轉和流轉的方式。

第三十五條 承包期內，發包方不得單方面解除承包合同，不得假借少數服從多數強迫承包方放棄或者變更土地承包經營權，不得以劃分“口糧田”和“責任田”等爲由收回承包地搞招標承包，不得將承包地收回抵頂欠款。

第三十六條 土地承包經營權流轉的轉包費、租金、轉讓費等，應當由當事人雙方協商確定。流轉的收益歸承包方所有，任何組織和個人不得擅自截留、扣繳。

第三十七條 土地承包經營權採取轉包、出租、互換、轉讓或者其他方式流轉，當事人雙方應當簽訂書面合同。採取轉讓方式流轉的，應當經發包方同意；採取轉包、出租、互換或者其他方式流轉的，應當報發包方備案。

土地承包經營權流轉合同一般包括以下條款：

（一）雙方當事人的姓名、住所；

（二）流轉土地的名稱、坐落、面積、品質等級；

（三）流轉的期限和起止日期；

（四）流轉土地的用途；

（五）雙方當事人的權利和義務；

（六）流轉價款及支付方式；

（七）違約責任。

第三十八條 土地承包經營權採取互換、轉讓方式流轉，當事人要求登記的，應當向縣級以上地方人民政府申請登記。未經登記，不得對抗善意第三人。

第三十九條 承包方可以在一定期限內將部分或者全部土地承包經營權轉包或者出租給第三方，承包方與發包方的承包關係不變。

承包方將土地交由他人代耕不超過一年的，可以不簽訂書面合同。

第四十條 承包方之間爲方便耕種或者各自需要，可以對屬於同一集體經濟組織的土地的土地承包經營權進行互換。

第四十一條 承包方有穩定的非農職業或者有穩定的收入來源的，經發包方同意，可以將全部或者部分土地承包經營權轉讓給其他從事農業生產經營的農戶，由該農戶同發包方確立新的承包關係，原承包方與發包方在該土地上的承包關係即行終止。

第四十二條 承包方之間爲發展農業經濟，可以自願聯合將土地承包經營權入股，從事農業合作生產。

第四十三條 承包方對其在承包地上投入而提高土地生產能力的，土地承包經營權依法流轉時有權獲得相應的補償。

第三章 其他方式的承包

第四十四條 不宜採取家庭承包方式的荒山、荒溝、荒丘、荒灘等農村土地，通過招標、拍賣、公開協商等方式承包的，適用本章規定。

第四十五條 以其他方式承包農村土地的，應當簽訂承包合同。當事人的權利和義務、承包期限等，由雙方協商確定。以招標、拍賣方式承包的，承包費通過公開競標、競價確定；以公開協商等方式承包的，承包費由雙方議定。

第四十六條 荒山、荒溝、荒丘、荒灘等可以直接通過招標、拍賣、公開協商等方式實行承包經營，也可以將土地承包經營權折股份給本集體經濟組織成員後，再實行承包經營或者股份合作經營。

承包荒山、荒溝、荒丘、荒灘的，應當遵守有關法律、行政法規的規定，防止水土流失，保護生態環境。

第四十七條 以其他方式承包農村土地，在同等條件下，本集體經濟組織成員享有優先承包權。

第四十八條 發包方將農村土地發包給本集體經濟組織以外的單位或者個人承包，應當事先經本集體經濟組織成員的村民會議三分之二以上成員或者三分之二

以上村民代表的同意，並報鄉（鎮）人民政府批准。

由本集體經濟組織以外的單位或者個人承包的，應當對承包方的資信情況和經營能力進行審查後，再簽訂承包合同。

第四十九條 通過招標、拍賣、公開協商等方式承包農村土地，經依法登記取得土地承包經營權證或者林權證等證書的，其土地承包經營權可以依法採取轉讓、出租、入股、抵押或者其他方式流轉。

第五十條 土地承包經營權通過招標、拍賣、公開協商等方式取得的，該承包人死亡，其應得的承包收益，依照繼承法的規定繼承；在承包期內，其繼承人可以繼續承包。

第四章　　爭議的解決和法律責任

第五十一條 因土地承包經營發生糾紛的，雙方當事人可以通過協商解決，也可以請求村民委員會、鄉（鎮）人民政府等調解解決。

當事人不願協商、調解或者協商、調解不成的，可以向農村土地承包仲裁機構申請仲裁，也可以直接向人民法院起訴。

第五十二條 當事人對農村土地承包仲裁機構的仲裁裁決不服的，可以在收到裁決書之日起三十日內向人民法院起訴。逾期不起訴的，裁決書即發生法律效力。

第五十三條 任何組織和個人侵害承包方的土地承包經營權的，應當承擔民事責任。

第五十四條 發包方有下列行爲之一的，應當承擔停止侵害、返還原物、恢復原狀、排除妨害、消除危險、賠償損失等民事責任：

（一）干涉承包方依法享有的生產經營自主權；

（二）違反本法規定收回、調整承包地；

（三）強迫或者阻礙承包方進行土地承包經營權流轉；

（四）假借少數服從多數強迫承包方放棄或者變更土地承包經營權而進行土地承包經營權流轉；

（五）以劃分“口糧田”和“責任田”等爲由收回承包地搞招標承包；

（六）將承包地收回抵頂欠款；

（七）剝奪、侵害婦女依法享有的土地承包經營權；

（八）其他侵害土地承包經營權的行爲。

第五十五條 承包合同中違背承包方意願或者違反法律、行政法規有關不得收回、調整承包地等強制性規定的約定無效。

第五十六條 當事人一方不履行合同義務或者履行義務不符合約定的，應當依照《中華人民共和國合同法》的規定承擔違約責任。

第五十七條 任何組織和個人強迫承包方進行土地承包經營權流轉的，該流轉無效。

第五十八條 任何組織和個人擅自截留、扣繳土地承包經營權流轉收益的，應當退還。

第五十九條 違反土地管理法規，非法徵收、徵用、佔用土地或者貪污、挪用土

地徵收、徵用補償費用，構成犯罪的，依法追究刑事責任；造成他人損害的，應當承擔損害賠償等責任。

第六十條 承包方違法將承包地用於非農建設的，由縣級以上地方人民政府有關行政主管部門依法予以處罰。

承包方給承包地造成永久性損害的，發包方有權制止，並有權要求承包方賠償由此造成的損失。

第六十一條 國家機關及其工作人員有利用職權干涉農村土地承包，變更、解除承包合同，干涉承包方依法享有的生產經營自主權，或者強迫、阻礙承包方進行土地承包經營權流轉等侵害土地承包經營權的行爲，給承包方造成損失的，應當承擔損害賠償等責任；情節嚴重的，由上級機關或者所在單位給予直接責任人員行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第五章　　附　則

第六十二條 本法實施前已經按照國家有關農村土地承包的規定承包，包括承包期限長於本法規定的，本法實施後繼續有效，不得重新承包土地。未向承包方頒發土地承包經營權證或者林權證等證書的，應當補發證書。

第六十三條 本法實施前已經預留機動地的，機動地面積不得超過本集體經濟組織耕地總面積的百分之五。不足百分之五的，不得再增加機動地。

本法實施前未留機動地的，本法實施後不得再留機動地。

第六十四條 各省、自治區、直轄市人民代表大會常務委員會可以根據本法，結合本行政區域的實際情況，制定實施辦法。

第六十五條 本法自２００３年３月１日起施行。

附錄 7、招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權規定

2002 年 5 月 9 日發佈，自 2002 年 7 月 1 日起施行。

第一條　爲規範國有土地使用權出讓行爲，優化土地資源配置，建立公開、公平、公正的土地使用制度，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》、《中華人民共和國土地管理法》和《中華人民共和國土地管理法實施條例》等法律、法規，制定本規定。

第二條　在中華人民共和國境內以招標、拍賣或者掛牌方式出讓國有土地使用權的，適用本規定。

本規定所稱招標出讓國有土地使用權，是指市、縣人民政府土地行政主管部門（以下簡稱出讓人）發佈招標公告，邀請特定或者不特定的公民、法人和其他組織參加國有土地使用權投標，根據投標結果確定土地使用者的行爲。

本規定所稱拍賣出讓國有土地使用權，是指出讓人發佈拍賣公告，由競買人在指定時間、地點進行公開競價，根據出價結果確定土地使用者的行爲。

本規定所稱掛牌出讓國有土地使用權，是指出讓人發佈掛牌公告，按公告規定的期限將擬出讓宗地的交易條件在指定的土地交易場所掛牌公佈，接受競買人的報價申請並更新掛牌價格，根據掛牌期限截止時的出價結果確定土地使用者的行爲。

第三條　招標、拍賣或者掛牌出讓國有土地使用權應當遵循公開、公平、公正和誠實信用的原則。

第四條　商業、旅遊、娛樂和商品住宅等各類經營性用地，必須以招標、拍賣或者掛牌方式出讓。

前款規定以外用途的土地的供地計畫公佈後，同一宗地有兩個以上意向用地者的，也應當採用招標、拍賣或者掛牌方式出讓。

第五條　國有土地使用權招標、拍賣或者掛牌出讓活動，應當有計劃地進行。

市、縣人民政府土地行政主管部門根據社會經濟發展計畫、產業政策、土地利用總體規劃、土地利用年度計畫、城市規劃和土地市場狀況，編制國有土地使用權出讓計畫，報經同級人民政府批准後，及時向社會公開發佈。

第六條　市、縣人民政府土地行政主管部門應當按照出讓計畫，會同城市規劃等有關部門共同擬訂擬招標拍賣掛牌出讓地塊的用途、年限、出讓方式、時間和其他條件等方案，報經市、縣人民政府批准後，由市、縣人民政府土地行政主管部門組織實施。

第七條　出讓人應當根據招標拍賣掛牌出讓地塊的情況，編制招標拍賣掛牌出讓檔。招標拍賣掛牌出讓檔應當包括招標拍賣掛牌出讓公告、投標或者競買須知、宗地圖、土地使用條件、標書或者競買申請書、報價單、成交確認書、國有土地使用權出讓合同文本。

第八條　出讓人應當至少在投標、拍賣或者掛牌開始日前 20 日發佈招標、拍賣或者掛牌公告，公佈招標拍賣掛牌出讓宗地的基本情況和招標拍賣掛牌的時

間、地點。

第九條　招標拍賣掛牌公告應當包括下列內容：

（一）出讓人的名稱和地址；

（二）出讓宗地的位置、現狀、面積、使用年期、用途、規劃設計要求；

（三）投標人、競買人的資格要求及申請取得投標、競買資格的辦法；

（四）索取招標拍賣掛牌出讓檔的時間、地點及方式；

（五）招標拍賣掛牌時間、地點、投標掛牌期限、投標和競價方式等；

（六）確定中標人、競得人的標準和方法；

（七）投標、競買保證金；

（八）其他需要公告的事項。

第十條　市、縣人民政府土地行政主管部門應當根據土地估價結果和政府產業政策綜合確定標底或者底價。

確定招標標底，拍賣和掛牌的起叫價、起始價、底價，投標、競買保證金，應當實行集體決策。

招標標底和拍賣掛牌的底價，在招標拍賣掛牌出讓活動結束之前應當保密。

第十一條　出讓人應當對投標申請人、競買申請人進行資格審查。對符合招標拍賣掛牌公告規定條件的，應當通知其參加招標拍賣掛牌活動。

第十二條　市、縣人民政府土地行政主管部門應當爲投標人、競買人查詢擬出讓土地的有關情況提供便利。

第十三條　投標、開標依照下列程式進行：

（一）投標人在投標截止時間前將標書投入標箱。招標公告允許郵寄標書的，投標人可以郵寄，但出讓人在投標截止時間前收到的方爲有效；

標書投入標箱後，不可撤回。投標人應對標書和有關書面承諾承擔責任。

（二）出讓人按照招標公告規定的時間、地點開標，邀請所有投標人參加。由投標人或者其推選的代表檢查標箱的密封情況，當眾開啓標箱，宣佈投標人名稱、投標價格和投標檔的主要內容。投標人少於三人的，出讓人應當依照本規定重新招標。

（三）評標小組進行評標。評標小組由出讓人代表、有關專家組成，成員人數爲五人以上的單數。

評標小組可以要求投標人對投標檔作出必要的澄清或者說明，但是澄清或者說明不得超出投標檔的範圍或者改變投標檔的實質性內容。

評標小組應當按照招標檔確定的評標標準和方法，對投標檔進行評審。

（四）招標人根據評標結果，確定中標人。

第十四條　對能夠最大限度地滿足招標檔中規定的各項綜合評價標準，或者能夠滿足招標檔的實質性要求且價格最高的投標人，應當確定爲中標人。

第十五條　拍賣會依照下列程式進行：

（一）主持人點算競買人；

（二）主持人介紹拍賣宗地的位置、面積、用途、使用年期、規劃要求和其

他有關事項；

（三）主持人宣佈起叫價和增價規則及增價幅度。沒有底價的，應當明確提示；

（四）主持人報出起叫價；

（五）競買人舉牌應價或者報價；

（六）主持人確認該應價後繼續競價；

（七）主持人連續三次宣佈同一應價而沒有再應價的，主持人落槌表示拍賣成交；

（八）主持人宣佈最高應價者爲競得人。

第十六條　競買人不足三人，或者競買人的最高應價未達到底價時，主持人應當終止拍賣。

拍賣主持人在拍賣中可根據競買人競價情況調整拍賣增價幅度。

第十七條　掛牌依照以下程式進行：

（一）在掛牌公告規定的掛牌起始日，出讓人將掛牌宗地的位置、面積、用途、使用年期、規劃要求、起始價、增價規則及增價幅度等，在掛牌公告規定的土地交易場所掛牌公佈；

（二）符合條件的競買人填寫報價單報價；

（三）出讓人確認該報價後，更新顯示掛牌價格；

（四）出讓人繼續接受新的報價；

（五）出讓人在掛牌公告規定的掛牌截止時間確定競得人。

第十八條　掛牌時間不得少於 10 個工作日。掛牌期間可根據競買人競價情況調整增價幅度。

第十九條　掛牌期限屆滿，按照下列規定確定是否成交：

（一）在掛牌期限內只有一個競買人報價，且報價高於底價，並符合其他條件的，掛牌成交；

（二）在掛牌期限內有兩個或者兩個以上的競買人報價的，出價最高者爲競得人；報價相同的，先提交報價單者爲競得人，但報價低於底價者除外；

（三）在掛牌期限內無應價者或者競買人的報價均低於底價或均不符合其他條件的，掛牌不成交。

在掛牌期限截止時仍有兩個或者兩個以上的競買人要求報價的，出讓人應當對掛牌宗地進行現場競價，出價最高者爲競得人。

第二十條　以招標、拍賣或者掛牌方式確定中標人、競得人後，出讓人應當與中標人、競得人簽訂成交確認書。

成交確認書應當包括出讓人和中標人、競得人的名稱、地址，出讓標的，成交時間、地點、價款，以及簽訂《國有土地使用權出讓合同》的時間、地點等內容。

成交確認書對出讓人和中標人、競得人具有合同效力。簽訂成交確認書後，出讓人改變競得結果，或者中標人、競得人放棄中標宗地、競得宗地的，應當依

法承擔責任。

第二十一條　中標人、競得人應當按照成交確認書約定的時間，與出讓人簽訂《國有土地使用權出讓合同》。

中標人、競得人支付的投標、競買保證金，抵作國有土地使用權出讓金，其他投標人、競買人支付的投標、競買保證金，出讓人必須在招標拍賣掛牌活動結束後 5 個工作日內予以退還，不計利息。

第二十二條　招標拍賣掛牌活動結束後，出讓人應在 10 個工作日內將招標拍賣掛牌出讓結果在土地有形市場或者指定的場所、媒介公佈。

出讓人公佈出讓結果，不得向受讓人收取費用。

第二十三條　受讓人依照《國有土地使用權出讓合同》的約定付清全部國有土地使用權出讓金後，應當依法申請辦理土地登記，領取國有土地使用權證書。

第二十四條　應當以招標拍賣掛牌方式出讓國有土地使用權而擅自採用協定方式出讓的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分。

第二十五條　中標人、競得人有下列行爲之一的，中標、競得結果無效；造成損失的，中標人、競得人應當依法承擔賠償責任：

（一）投標人、競買人提供虛假檔隱瞞事實的；

（二）中標人、競得人採取行賄、惡意串通等非法手段中標或者競得的。

第二十六條　土地行政主管部門工作人員在招標拍賣掛牌出讓活動中怠忽職守、濫用職權、徇私舞弊的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第二十七條　以招標拍賣掛牌方式租賃國有土地使用權的，參照本規定執行。

第二十八條　本規定自 2002 年 7 月 1 日起施行。

附錄 8、協議出讓國有土地使用權規定
2003 年 6 月 11 日發佈，自 2003 年 8 月 1 日起施行。

第一條 爲加強國有土地資產管理，優化土地資源配置，規範協定出讓國有土地使用權行爲，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》、《中華人民共和國土地管理法》和《中華人民共和國土地管理法實施條例》，制定本規定。
第二條 在中華人民共和國境內以協議方式出讓國有土地使用權的，適用本規定。本規定所稱協議出讓國有土地使用權，是指國家以協定方式將國有土地使用權在一定年限內出讓給土地使用者，由土地使用者向國家支付土地使用權出讓金的行爲。
第三條 出讓國有土地使用權，除依照法律、法規和規章的規定應當採用招標、拍賣或者掛牌方式外，方可採取協議方式。
第四條 協議出讓國有土地使用權，應當遵循公開、公平、公正和誠實信用的原則。 以協議方式出讓國有土地使用權的出讓金不得低於按國家規定所確定的最低價。
第五條 協議出讓最低價不得低於新增建設用地的土地有償使用費、征地（拆遷）補償費用以及按照國家規定應當繳納的有關稅費之和;有基準地價的地區，協定出讓最低價不得低於出讓地塊所在級別基準地價的 70%。低於最低價時國有土地使用權不得出讓。
第六條 省、自治區、直轄市人民政府國土資源行政主管部門應當依據本規定第五條的規定擬定協議出讓最低價，報同級人民政府批准後公佈，由市、縣人民政府國土資源行政主管部門實施。
第七條 市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當根據經濟社會發展計畫、國家產業政策、土地利用總體規劃、土地利用年度計畫、城市規劃和土地市場狀況，編制國有土地使用權出讓計畫，報同級人民政府批准後組織實施。國有土地使用權出讓計畫經批准後，市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當在土地有形市場等指定場所，或者通過報紙、互聯網等媒介向社會公佈。因特殊原因，需要對國有土地使用權出讓計畫進行調整的，應當報原批准機關批准，並按照前款規定及時向社會公佈。國有土地使用權出讓計畫應當包括年度土地供應總量、不同用途土地供應面積、地段以及供地時間等內容。
第八條 國有土地使用權出讓計畫公佈後，需要使用土地的單位和個人可以根據國有土地使用權出讓計畫，在市、縣人民政府國土資源行政主管部門公佈的時限內，向市、縣人民政府國土資源行政主管部門提出意向用地申請。市、縣人民政府國土資源行政主管部門公佈計畫接受申請的時間不得少於 30 日。
第九條 在公佈的地段上，同一地塊只有一個意向用地者的，市、縣人民政府國土資源行政主管部門方可按照本規定採取協議方式出讓；但商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用地除外。同一地塊有兩個或者兩個以上意向用地者的，市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當按照《招標拍賣掛牌出讓國有土地使用權

規定》，採取招標、拍賣或者掛牌方式出讓。
第十條 對符合協議出讓條件的，市、縣人民政府國土資源行政主管部門會同城市規劃等有關部門，依據國有土地使用權出讓計畫、城市規劃和意向用地者申請的用地專案類型、規模等，制訂協定出讓土地方案。協議出讓土地方案應當包括擬出讓地塊的具體位置、界址、用途、面積、年限、土地使用條件、規劃設計條件、供地時間等。
第十一條 市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當根據國家產業政策和擬出讓地塊的情況，按照《城鎮土地估價規程》的規定，對擬出讓地塊的土地價格進行評估，經市、縣人民政府國土資源行政主管部門集體決策,合理確定協議出讓底價。協議出讓底價不得低於協議出讓最低價。協議出讓底價確定後應當保密，任何單位和個人不得洩露。
第十二條 協議出讓土地方案和底價經有批准權的人民政府批准後，市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當與意向用地者就土地出讓價格等進行充分協商，協商一致且議定的出讓價格不低於出讓底價的，方可達成協定。
第十三條 市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當根據協議結果，與意向用地者簽訂《國有土地使用權出讓合同》。
第十四條 《國有土地使用權出讓合同》簽訂後 7 日內，市、縣人民政府國土資源行政主管部門應當將協議出讓結果在土地有形市場等指定場所，或者通過報紙、互聯網等媒介向社會公佈，接受社會監督。公佈協議出讓結果的時間不得少於 15 日。
第十五條 土地使用者按照《國有土地使用權出讓合同》的約定，付清土地使用權出讓金、依法辦理土地登記手續後，取得國有土地使用權。
第十六條 以協議出讓方式取得國有土地使用權的土地使用者，需要將土地使用權出讓合同約定的土地用途改變爲商業、旅遊、娛樂和商品住宅等經營性用途的，應當取得出讓方和市、縣人民政府城市規劃部門的同意，簽訂土地使用權出讓合同變更協議或者重新簽訂土地使用權出讓合同，按變更後的土地用途，以變更時的土地市場價格補交相應的土地使用權出讓金，並依法辦理土地使用權變更登記手續。
第十七條 違反本規定，有下列行爲之一的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予行政處分：
不按照規定公佈國有土地使用權出讓計畫或者協議出讓結果的；
確定出讓底價時未經集體決策的；
洩露出讓底價的；
低於協議出讓最低價出讓國有土地使用權的；
減免國有土地使用權出讓金的。
違反前款有關規定，情節嚴重構成犯罪的，依法追究刑事責任。
第十八條 國土資源行政主管部門工作人員在協議出讓國有土地使用權活動中怠忽職守、濫用職權、徇私舞弊的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑

事責任。

第十九條 採用協議方式租賃國有土地使用權的，參照本規定執行。

第二十條 本規定自 2003 年 8 月 1 日起施行。原國家土地管理局 1995 年 6 月 28 日發佈的《協議出讓國有土地使用權最低價確定辦法》同時廢止。

附錄 9、中華人民共和國土地登記辦法

2007 年 12 月 30 日修正公布，自 2008 年 2 月 1 日起施行。

第一章 總 則

第一條 爲規範土地登記行爲，保護土地權利人的合法權益，根據《中華人民共和國物權法》、《中華人民共和國土地管理法》、《中華人民共和國城市房地產管理法》和《中華人民共和國土地管理法實施條例》，制定本辦法。

第二條 本辦法所稱土地登記，是指將國有土地使用權、集體土地所有權、集體土地使用權和土地抵押權、地役權以及依照法律法規規定需要登記的其他土地權利記載於土地登記簿公示的行爲。

前款規定的國有土地使用權，包括國有建設用地使用權和國有農用地使用權；集體土地使用權，包括集體建設用地使用權、宅基地使用權和集體農用地使用權（不含土地承包經營權）。

第三條 土地登記實行屬地登記原則。

申請人應當依照本辦法向土地所在地的縣級以上人民政府國土資源行政主管部門提出土地登記申請，依法報縣級以上人民政府登記造冊，核發土地權利證書。但土地抵押權、地役權由縣級以上人民政府國土資源行政主管部門登記，核發土地他項權利證明書。

跨縣級行政區域使用的土地，應當報土地所跨區域各縣級以上人民政府分別辦理土地登記。

在京中央國家機關使用的土地，按照《在京中央國家機關用地土地登記辦法》的規定執行。

第四條 國家實行土地登記人員持證上崗制度。從事土地權屬審核和登記審查的工作人員，應當取得國務院國土資源行政主管部門頒發的土地登記上崗證書。

第二章 一般規定

第五條 土地以宗地爲單位進行登記。

宗地是指土地權屬界線封閉的地塊或者空間。

第六條 土地登記應當依照申請進行，但法律、法規和本辦法另有規定的除外。

第七條 土地登記應當由當事人共同申請，但有下列情形之一的,可以單方申請：

（一）土地總登記；

（二）國有土地使用權、集體土地所有權、集體土地使用權的初始登記；

（三）因繼承或者遺贈取得土地權利的登記；

（四）因人民政府已經發生法律效力的土地權屬爭議處理決定而取得土地權利的

登記；
（五）因人民法院、仲裁機構已經發生法律效力的法律文書而取得土地權利的登記；
（六）更正登記或者異議登記；
（七）名稱、地址或者用途變更登記；
（八）土地權利證書的補發或者換發；
（九）其他依照規定可以由當事人單方申請的情形。
第八條 兩個以上土地使用權人共同使用一宗土地的，可以分別申請土地登記。
第九條 申請人申請土地登記，應當根據不同的登記事項提交下列材料：
（一）土地登記申請書；
（二）申請人身份證明材料；
（三）土地權屬來源證明；
（四）地籍調查表、宗地圖及宗地界址坐標；
（五）地上附著物權屬證明；
（六）法律法規規定的完稅或者減免稅憑證；
（七）本辦法規定的其他證明材料。
前款第（四）項規定的地籍調查表、宗地圖及宗地界址坐標，可以委托有資質的專業技術單位進行地籍調查獲得。
申請人申請土地登記，應當如實向國土資源行政主管部門提交有關材料和反映真實情況，並對申請材料實質內容的真實性負責。
第十條 未成年人的土地權利，應當由其監護人代爲申請登記。申請辦理未成年人土地登記的，除提交本辦法第九條規定的材料外，還應當提交監護人身份證明材料。
第十一條 委托代理人申請土地登記的，除提交本辦法第九條規定的材料外，還應當提交授權委托書和代理人身份證明。
代理境外申請人申請土地登記的，授權委托書和被代理人身份證明應當經依法公證或者認證。
第十二條 對當事人提出的土地登記申請，國土資源行政主管部門應當根據下列情況分別作出處理：
（一）申請登記的土地不在本登記轄區的，應當當場作出不予受理的決定，並告知申請人向有管轄權的國土資源行政主管部門申請；
（二）申請材料存在可以當場更正的錯誤的，應當允許申請人當場更正；
（三）申請材料不齊全或者不符合法定形式的，應當當場或者在五日內一次告知申請人需要補正的全部內容；

（四）申請材料齊全、符合法定形式，或者申請人按照要求提交全部補正申請材料的，應當受理土地登記申請。

第十三條 國土資源行政主管部門受理土地登記申請後，認爲必要的，可以就有關登記事項向申請人詢問，也可以對申請登記的土地進行實地查看。

第十四條 國土資源行政主管部門應當對受理的土地登記申請進行審查，並按照下列規定辦理登記手續：

（一）根據對土地登記申請的審核結果，以宗地爲單位填寫土地登記簿；

（二）根據土地登記簿的相關內容，以權利人爲單位填寫土地歸戶卡；

（三）根據土地登記簿的相關內容，以宗地爲單位填寫土地權利證書。對共有一宗土地的，應當爲兩個以上土地權利人分別填寫土地權利證書。

國土資源行政主管部門在辦理土地所有權和土地使用權登記手續前，應當報經同級人民政府批準。

第十五條 土地登記簿是土地權利歸屬和內容的根據。土地登記簿應當載明下列內容：

（一）土地權利人的姓名或者名稱、地址；

（二）土地的權屬性質、使用權類型、取得時間和使用期限、權利以及內容變化情況；

（三）土地的坐落、界址、面積、宗地號、用途和取得價格；

（四）地上附著物情況。

土地登記簿應當加蓋人民政府印章。

土地登記簿採用電子介質的，應當每天進行異地備份。

第十六條 土地權利證書是土地權利人享有土地權利的證明。

土地權利證書記載的事項，應當與土地登記簿一致；記載不一致的，除有證據證明土地登記簿確有錯誤外，以土地登記簿爲準。

第十七條 土地權利證書包括：

（一）國有土地使用證；

（二）集體土地所有證；

（三）集體土地使用證；

（四）土地他項權利證明書。

國有建設用地使用權和國有農用地使用權在國有土地使用證上載明；集體建設用地使用權、宅基地使用權和集體農用地使用權在集體土地使用證上載明；土地抵押權和地役權可以在土地他項權利證明書上載明。

土地權利證書由國務院國土資源行政主管部門統一監制。

第十八條 有下列情形之一的，不予登記：

（一）土地權屬有爭議的；
（二）土地違法違規行爲尚未處理或者正在處理的；
（三）未依法足額繳納土地有償使用費和其他稅費的；
（四）申請登記的土地權利超過規定期限的；
（五）其他依法不予登記的。
不予登記的，應當書面告知申請人不予登記的理由。
第十九條 國土資源行政主管部門應當自受理土地登記申請之日起二十日內，辦結土地登記審查手續。特殊情況需要延期的，經國土資源行政主管部門負責人批準後，可以延長十日。
第二十條 土地登記形成的文件資料，由國土資源行政主管部門負責管理。
土地登記申請書、土地登記審批表、土地登記歸戶卡和土地登記簿的式樣，由國務院國土資源行政主管部門規定。
第三章 土地總登記
第二十一條 本辦法所稱土地總登記，是指在一定時間內對轄區內全部土地或者特定區域內土地進行的全面登記。
第二十二條 土地總登記應當發布通告。通告的主要內容包括：
（一）土地登記區的劃分；
（二）土地登記的期限；
（三）土地登記收件地點；
（四）土地登記申請人應當提交的相關文件材料；
（五）需要通告的其他事項。
第二十三條 對符合總登記要求的宗地，由國土資源行政主管部門予以公告。公告的主要內容包括：
（一）土地權利人的姓名或者名稱、地址；
（二）準予登記的土地坐落、面積、用途、權屬性質、使用權類型和使用期限；
（三）土地權利人及其他利害關系人提出異議的期限、方式和受理機構；
（四）需要公告的其他事項。
第二十四條 公告期滿，當事人對土地總登記審核結果無異議或者異議不成立的，由國土資源行政主管部門報經人民政府批準後辦理登記。
第四章 初始登記
第二十五條 本辦法所稱初始登記，是指土地總登記之外對設立的土地權利進行的登記。
第二十六條 依法以劃撥方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持縣級以上人民政府的批準用地文件和國有土地劃撥決定書等相關證明材料，申請劃撥國

有建設用地使用權初始登記。

新開工的大中型建設項目使用劃撥國有土地的，還應當提供建設項目竣工驗收報告。

第二十七條 依法以出讓方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當在付清全部國有土地出讓價款後，持國有建設用地使用權出讓合同和土地出讓價款繳納憑證等相關證明材料，申請出讓國有建設用地使用權初始登記。

第二十八條 劃撥國有建設用地使用權已依法轉爲出讓國有建設用地使用權的，當事人應當持原國有土地使用證、出讓合同及土地出讓價款繳納憑證等相關證明材料，申請出讓國有建設用地使用權初始登記。

第二十九條 依法以國有土地租賃方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持租賃合同和土地租金繳納憑證等相關證明材料，申請租賃國有建設用地使用權初始登記。

第三十條 依法以國有土地使用權作價出資或者入股方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持原國有土地使用證、土地使用權出資或者入股批準文件和其他相關證明材料，申請作價出資或者入股國有建設用地使用權初始登記。

第三十一條 以國家授權經營方式取得國有建設用地使用權的，當事人應當持原國有土地使用證、土地資產處置批準文件和其他相關證明材料，申請授權經營國有建設用地使用權初始登記。

第三十二條 農民集體土地所有權人應當持集體土地所有權證明材料，申請集體土地所有權初始登記。

第三十三條 依法使用本集體土地進行建設的，當事人應當持有批準權的人民政府的批準用地文件，申請集體建設用地使用權初始登記。

第三十四條 集體土地所有權人依法以集體建設用地使用權入股、聯營等形式興辦企業的，當事人應當持有批準權的人民政府的批準文件和相關合同，申請集體建設用地使用權初始登記。

第三十五條 依法使用本集體土地進行農業生產的，當事人應當持農用地使用合同，申請集體農用地使用權初始登記。

第三十六條 依法抵押土地使用權的，抵押權人和抵押人應當持土地權利證書、主債權債務合同、抵押合同以及相關證明材料，申請土地使用權抵押登記。

同一宗地多次抵押的，以抵押登記申請先後爲序辦理抵押登記。

符合抵押登記條件的，國土資源行政主管部門應當將抵押合同約定的有關事項在土地登記簿和土地權利證書上加以記載，並向抵押權人頒發土地他項權利證明書。申請登記的抵押爲最高額抵押的，應當記載所擔保的最高債權額、最高額抵押的期間等內容。

第三十七條 在土地上設定地役權後，當事人申請地役權登記的，供役地權利人和需役地權利人應當向國土資源行政主管部門提交土地權利證書和地役權合同等相關證明材料。

符合地役權登記條件的，國土資源行政主管部門應當將地役權合同約定的有關事項分別記載於供役地和需役地的土地登記簿和土地權利證書，並將地役權合同保存於供役地和需役地的宗地檔案中。

供役地、需役地分屬不同國土資源行政主管部門管轄的，當事人可以向負責供役地登記的國土資源行政主管部門申請地役權登記。負責供役地登記的國土資源行政主管部門完成登記後，應當通知負責需役地登記的國土資源行政主管部門，由其記載於需役地的土地登記簿。

第五章 變更登記

第三十八條 本辦法所稱變更登記，是指因土地權利人發生改變，或者因土地權利人姓名或者名稱、地址和土地用途等內容發生變更而進行的登記。

第三十九條 依法以出讓、國有土地租賃、作價出資或者入股方式取得的國有建設用地使用權轉讓的，當事人應當持原國有土地使用證和土地權利發生轉移的相關證明材料，申請國有建設用地使用權變更登記。

第四十條 因依法買賣、交換、贈與地上建築物、構築物及其附屬設施涉及建設用地使用權轉移的，當事人應當持原土地權利證書、變更後的房屋所有權證書及土地使用權發生轉移的相關證明材料，申請建設用地使用權變更登記。涉及劃撥土地使用權轉移的，當事人還應當提供有批準權人民政府的批準文件。

第四十一條 因法人或者其他組織合並、分立、兼並、破產等原因致使土地使用權發生轉移的，當事人應當持相關協議及有關部門的批準文件、原土地權利證書等相關證明材料，申請土地使用權變更登記。

第四十二條 因處分抵押財產而取得土地使用權的，當事人應當在抵押財產處分後，持相關證明文件，申請土地使用權變更登記。

第四十三條 土地使用權抵押期間，土地使用權依法發生轉讓的，當事人應當持抵押權人同意轉讓的書面證明、轉讓合同及其他相關證明材料，申請土地使用權變更登記。

已經抵押的土地使用權轉讓後，當事人應當持土地權利證書和他項權利證明書，辦理土地抵押權變更登記。

第四十四條 經依法登記的土地抵押權因主債權被轉讓而轉讓的，主債權的轉讓人和受讓人可以持原土地他項權利證明書、轉讓協議、已經通知債務人的證明等相關證明材料，申請土地抵押權變更登記。

第四十五條 因人民法院、仲裁機構生效的法律文書或者因繼承、受遺贈取得土

地使用權，當事人申請登記的，應當持生效的法律文書或者死亡證明、遺囑等相關證明材料，申請土地使用權變更登記。

權利人在辦理登記之前先行轉讓該土地使用權或者設定土地抵押權的，應當依照本辦法先將土地權利申請登記到其名下後，再申請辦理土地權利變更登記。

第四十六條 已經設定地役權的土地使用權轉移後，當事人申請登記的，供役地權利人和需役地權利人應當持變更後的地役權合同及土地權利證書等相關證明材料，申請辦理地役權變更登記。

第四十七條 土地權利人姓名或名稱、地址發生變化的，當事人應當持原土地權利證書等相關證明材料，申請姓名或者名稱、地址變更登記。

第四十八條 土地的用途發生變更的，當事人應當持有關批準文件和原土地權利證書，申請土地用途變更登記。

土地用途變更依法需要補交土地出讓價款的，當事人還應當提交已補交土地出讓價款的繳納憑證。

第六章 注銷登記

第四十九條 本辦法所稱注銷登記，是指因土地權利的消滅等而進行的登記。

第五十條 有下列情形之一的，可直接辦理注銷登記：

（一）依法收回的國有土地；

（二）依法征收的農民集體土地；

（三）因人民法院、仲裁機構的生效法律文書致使原土地權利消滅，當事人未辦理注銷登記的。

第五十一條 因自然災害等原因造成土地權利消滅的，原土地權利人應當持原土地權利證書及相關證明材料，申請注銷登記。

第五十二條 非住宅國有建設用地使用權期限屆滿，國有建設用地使用權人未申請續期或者申請續期未獲批準的，當事人應當在期限屆滿前十五日內，持原土地權利證書，申請注銷登記。

第五十三條 已經登記的土地抵押權、地役權終止的，當事人應當在該土地抵押權、地役權終止之日起十五日內，持相關證明文件，申請土地抵押權、地役權注銷登記。

第五十四條 當事人未按照本辦法第五十一條、第五十二條和第五十三條的規定申請注銷登記的，國土資源行政主管部門應當責令當事人限期辦理；逾期不辦理的，進行注銷公告，公告期滿後可直接辦理注銷登記。

第五十五條 土地抵押期限屆滿，當事人未申請土地使用權抵押注銷登記的，除設定抵押權的土地使用權期限屆滿外，國土資源行政主管部門不得直接注銷土地使用權抵押登記。

第五十六條 土地登記注銷後，土地權利證書應當收回；確實無法收回的，應當在土地登記簿上注明，並經公告後廢止。

第七章 其他登記

第五十七條 本辦法所稱其他登記，包括更正登記、異議登記、預告登記和查封登記。

第五十八條 國土資源行政主管部門發現土地登記簿記載的事項確有錯誤的，應當報經人民政府批準後進行更正登記，並書面通知當事人在規定期限內辦理更換或者注銷原土地權利證書的手續。當事人逾期不辦理的，國土資源行政主管部門報經人民政府批準並公告後，原土地權利證書廢止。

更正登記涉及土地權利歸屬的，應當對更正登記結果進行公告。

第五十九條 土地權利人認爲土地登記簿記載的事項錯誤的，可以持原土地權利證書和證明登記錯誤的相關材料，申請更正登記。

利害關系人認爲土地登記簿記載的事項錯誤的，可以持土地權利人書面同意更正的證明文件，申請更正登記。

第六十條 土地登記簿記載的權利人不同意更正的，利害關系人可以申請異議登記。

對符合異議登記條件的，國土資源行政主管部門應當將相關事項記載於土地登記簿，並向申請人頒發異議登記證明，同時書面通知土地登記簿記載的土地權利人。

異議登記期間，未經異議登記權利人同意，不得辦理土地權利的變更登記或者設定土地抵押權。

第六十一條 有下列情形之一的，異議登記申請人或者土地登記簿記載的土地權利人可以持相關材料申請注銷異議登記：

（一）異議登記申請人在異議登記之日起十五日內沒有起訴的；

（二）人民法院對異議登記申請人的起訴不予受理的；

（三）人民法院對異議登記申請人的訴訟請求不予支持的。

異議登記失效後，原申請人就同一事項再次申請異議登記的，國土資源行政主管部門不予受理。

第六十二條 當事人簽訂土地權利轉讓的協議後，可以按照約定持轉讓協議申請預告登記。

對符合預告登記條件的，國土資源行政主管部門應當將相關事項記載於土地登記簿，並向申請人頒發預告登記證明。

預告登記後，債權消滅或者自能夠進行土地登記之日起三個月內當事人未申請土地登記的，預告登記失效。

預告登記期間，未經預告登記權利人同意，不得辦理土地權利的變更登記或者土

地抵押權、地役權登記。

第六十三條 國土資源行政主管部門應當根據人民法院提供的查封裁定書和協助執行通知書，報經人民政府批準後將查封或者預查封的情況在土地登記簿上加以記載。

第六十四條 國土資源行政主管部門在協助人民法院執行土地使用權時，不對生效法律文書和協助執行通知書進行實體審查。國土資源行政主管部門認爲人民法院的查封、預查封裁定書或者其他生效法律文書錯誤的，可以向人民法院提出審查建議，但不得停止辦理協助執行事項。

第六十五條 對被執行人因繼承、判決或者強制執行取得，但尚未辦理變更登記的土地使用權的查封，國土資源行政主管部門依照執行查封的人民法院提交的被執行人取得財產所依據的繼承證明、生效判決書或者執行裁定書及協助執行通知書等，先辦理變更登記手續後，再行辦理查封登記。

第六十六條 土地使用權在預查封期間登記在被執行人名下的，預查封登記自動轉爲查封登記。

第六十七條 兩個以上人民法院對同一宗土地進行查封的，國土資源行政主管部門應當爲先送達協助執行通知書的人民法院辦理查封登記手續，對後送達協助執行通知書的人民法院辦理輪候查封登記，並書面告知其該土地使用權已被其他人民法院查封的事實及查封的有關情況。

輪候查封登記的順序按照人民法院送達協助執行通知書的時間先後進行排列。查封法院依法解除查封的，排列在先的輪候查封自動轉爲查封；查封法院對查封的土地使用權全部處理的，排列在後的輪候查封自動失效；查封法院對查封的土地使用權部分處理的，對剩餘部分，排列在後的輪候查封自動轉爲查封。

預查封的輪候登記參照本條第一款和第二款的規定辦理。

第六十八條 查封、預查封期限屆滿或者人民法院解除查封的，查封、預查封登記失效，國土資源行政主管部門應當注銷查封、預查封登記。

第六十九條 對被人民法院依法查封、預查封的土地使用權，在查封、預查封期間，不得辦理土地權利的變更登記或者土地抵押權、地役權登記。

第八章 土地權利保護

第七十條 依法登記的國有土地使用權、集體土地所有權、集體土地使用權和土地抵押權、地役權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。

第七十一條 縣級以上人民政府國土資源行政主管部門應當加強土地登記結果的信息系統和數據庫建設，實現國家和地方土地登記結果的信息共享和異地查詢。

第七十二條 國家實行土地登記資料公開查詢制度。土地權利人、利害關系人可以申請查詢土地登記資料，國土資源行政主管部門應當提供。

土地登記資料的公開查詢，依照《土地登記資料公開查詢辦法》的規定執行。

第九章 法律責任

第七十三條 當事人僞造土地權利證書的，由縣級以上人民政府國土資源行政主管部門依法沒收僞造的土地權利證書；情節嚴重構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第七十四條 國土資源行政主管部門工作人員在土地登記工作中玩忽職守、濫用職權、徇私舞弊的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第十章 附 則

第七十五條 經省、自治區、直轄市人民政府確定，縣級以上地方人民政府由一個部門統一負責土地和房屋登記工作的，其房地產登記中有關土地登記的內容應當符合本辦法的規定，其房地產權證書的內容和式樣應當報國務院國土資源行政主管部門核準。

第七十六條 土地登記中依照本辦法需要公告的，應當在人民政府或者國土資源行政主管部門的門戶網站上進行公告。

第七十七條 土地權利證書滅失、遺失的，土地權利人應當在指定媒體上刊登滅失、遺失聲明後，方可申請補發。補發的土地權利證書應當注明“補發”字樣。

第七十八條 本辦法自 2008 年 2 月 1 日起施行。

附錄 10、東莞市推動產業結構調整和轉型升級實施三舊改造土地管理暫行辦法
東莞市政府 2009 年 3 月 10 日發布實施

第一章 總則

第一條 爲推動全市產業結構調整和轉型升級，加快實施 “三舊”（舊城鎮、舊村莊、舊廠房）改造，根據《中華人民共和國城鄉規劃法》、《中華人民共和國土地管理法》及其實施條例、國務院《促進產業結構調整暫行規定》、《廣東省控制性詳細規劃管理條例》、《廣東省實施〈土地管理法〉辦法》、《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》等法律、法規和規章的規定，結合本市實際，制定本辦法。

第二條 實施“三舊”改造，應當遵循“尊重歷史、解放思想，節約集約、盤活資產，規劃先行、統籌發展，政府引導、市場運作”的原則。

實施“三舊”改造，應有利於城市整體的空間轉型；應合理確定總體開發強度，預留道路交通、社會公共服務設施和市政基礎設施的用地空間，預留城市綠地和開放空間。

第三條 “三舊”改造的形式包括：

（一）轉型企業明晰土地權屬；

（二）建設用地改變用途；

（三）超占土地完善手續；

（四）單宗建築拆建改造；

（五）成片拆遷改造。

前款第（一）項至第（四）項涉及有建築物的，建築物應當是在 2008 年 5 月 28 日（《東莞市在建違法建築處理辦法》實施之日）前已實際建成，且經建設部門檢查符合建築安全品質要求。

第四條 有下列情形之一的，不納入“三舊”改造範疇：

（一）不符合土地利用總體規劃、城鎮總體規劃、控制性詳細規劃，市域生態控制線規劃的；

（二）不符合產業發展政策和行業發展規劃的；

（三）土地權屬有爭議的；

（四）被司法機關和行政機關依法裁定、決定查封或以其他形式限制土地權利的；

（五）其他不納入“三舊”改造範疇的情形。

第五條 市政府成立推動產業結構調整轉型升級實施“三舊”改造領導機構（以下簡稱領導機構），負責審定以下事項:

（一）是否屬於本辦法第三條、第四條規定的情形；

（二）建設項目實際建成時間（申請人舉證，鎮街城建辦初核）；

（三）企業註冊登記時間以及經營範圍（申請人舉證，工商部門初核）；

（四）其他需要審定的事項。

第二章 轉型企業明晰土地權屬

第六條 符合產業發展政策的轉型企業，不改變土地原批准用途的，可按本章規定取得原已實際使用的已批建設用地使用權。

第七條 轉型企業包括：

（一）“三來一補”企業轉爲在莞登記註冊的外商投資企業；

（二）個體工商戶、個人獨資企業和個人合夥企業等轉爲具備法人資格的經營實體；

（三）整合原有土地資產，組建企業集團或進行股份制改造的企業（含擬上市公司）；

（四）利用工業廠房、倉儲用房、傳統商業街等存量房產、土地資源興辦資訊服務、研發設計、創意產業等現代服務業的企業；

（五）符合產業發展政策的其他情形的企業。

第八條 企業轉型前已實際使用已批集體建設用地，但建設用地使用權人仍登記爲集體經濟組織的，按以下規定取得建設用地使用權。

（一）申請國有建設用地使用權的，應將原已批集體建設用地徵爲國有，再辦理供地手續。

1、不改變原工業用途，於 2006 年 8 月 31 日之前（不含本數）實際建成的，經公示後可以協定出讓方式供地；2006 年 8 月 31 日之後建成的，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易。

2、不改變原經營性用途，於 2002 年 7 月 1 日之前（不含本數）實際建成的，經公示後可以協定出讓方式供地；2002 年 7 月 1 日之後建成的，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易。

（二）申請集體建設用地使用權用於工業用途的，按照《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》辦理，以協議出讓方式供地。

《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》實施之前，建設用地使用權人已登記爲非本集體經濟組織的，參照上述規定辦理。

第九條 國有劃撥建設用地，依法准予轉讓的，由受讓方辦理出讓手續，繳納土地出讓金。

以劃撥方式取得土地使用權的單位利用工業廠房、倉儲用房、傳統商業街等存量房產、土地資源興辦資訊服務、研發設計、創意產業等現代服務業的，土地用途和使用權人可暫不變更。

第十條 原掛靠鎮（街）房地產開發企業的土地實際使用者，解除掛靠關係明晰

土地權屬的，按《關於對鎮街下屬房地產企業進行專項清理的通知》（東府辦函[2007]222號）辦理；原掛靠鎮（街）和村（居）所辦的其他公有制經濟實體，解除掛靠關係明晰土地權屬的，參照本辦法第八條規定辦理。

第十一條 因撤銷、解散、合併或分立等原因註銷企業登記，使建設用地使用權人發生變化的，按清算結果處理。企業破產的，按《中華人民共和國破產法》有關規定處理。

第十二條 企業轉型且改變土地原批准用途的，按本辦法第三章規定辦理。

第三章 建設用地改變用途

第十三條 符合下列條件的集體建設用地改爲經營性用途，按本辦法第十四條、第十五條、第十六條規定辦理:

（一）建設專案已實際建成；

（二）根據城鎮規劃調整或經依法批准改作經營性用途的；或者雖未經批准擅自改爲經營性用途，但已接受相關部門依法處理的。

第十四條 本集體經濟組織自用的已批建設用地，其土地用途可改爲商業、旅遊、娛樂、加油站等經營性用途，不納入公開交易範圍，不需補繳地價，但不得用作開發商品住宅專案。

第十五條 本集體經濟組織自用的未經批准的專案用地申請經營性用途前，應當經有關部門依法處理並完善以下相關審批手續：

（一）建設專案於1999年1月1日之前（不含本數）實際建成的，可按1987年實施的《土地管理法》規定辦理。

（二）建設專案於1999年1月1日之後實際建成的，按1999年實施的《土地管理法》辦理農地轉用手續。

第十六條 非本集體經濟組織使用的已批集體建設用地改爲經營性用途，必須按照《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》辦理，建築物作價與建設用地使用權一併進入土地市場公開交易；非本集體經濟組織使用的未經審批的專案用地，應當參照本辦法第十五條規定經有關部門依法處理並完善相關審批手續後申請公開交易。

按《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》取得的已批集體建設用地改變用途的，按流轉合同約定辦理。

第十七條 因實施“三舊”成片拆遷改造專項規劃需對宅基地進行改造的，按本辦法第六章規定辦理。

第十八條 國有出讓建設用地改爲經營性用途的，應當經有關部門批准，簽訂出讓合同變更協定或者重新簽訂出讓合同，相應調整土地出讓金，辦理土地變更登記。

原出讓合同對改變土地用途的處理方式另有約定的，按約定辦理。

第十九條 國有劃撥建設用地改爲經營性用途的，應報經有關部門批准，辦理出讓手續，按照市場價補繳土地出讓金。改爲經營性用途並轉讓的，應報經有關部門批准，並在土地有形市場公開交易，按照市場價補繳土地出讓金；低於市場價交易的，市政府行使優先購買權。
屬於企業轉制範圍的，按企業轉制規定辦理。

第四章 超占土地完善手續
第二十條 建設項目超出原批准範圍佔用土地，經發改部門認定符合產業發展政策以及由國土部門實地勘察認定同時具備下列條件的，經有關部門依法處理後按本章規定完善用地手續：
（一）已實際建成，且原批准土地與超占土地屬於同一項目宗地，不可分割。
（二）超占土地與原批准用地的土地所有權性質一致，土地用途一致，實際土地使用者一致。
第二十一條 超占土地未辦理農地轉用或徵地手續的，按以下規定完善用地手續：
（一）超占土地上的建築物於 1999 年 1 月 1 日之前（不含本數）實際建成的，按 1987 年實施的《土地管理法》規定辦理。
（二）超占土地上的建築物於 1999 年 1 月 1 日之後實際建成的，按 1999 年實施的《土地管理法》辦理農地轉用手續。
申請國有建設用地使用權的，同時辦理徵地手續，公示後以協議出讓方式供地；申請集體建設用地使用權的，按照《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》辦理，以協議出讓方式供地。
第二十二條 超占土地已辦理農地轉用或徵地手續的，按照本辦法第二十一條第二款規定以協議出讓方式辦理供地手續。
第二十三條 超占土地原已依法批准爲建設用地，視實際情況按轉讓或變更辦理用地手續；涉及集體建設用地徵爲國有的，參照本辦法第二十一條規定辦理。

第五章 單宗建築拆建改造
第二十四條 單宗已批建設用地，土地使用者不改變土地批准用途、批准面積自行拆建改造原建築物，經規劃部門批准提高容積率、建築密度等規劃要素，經建設部門檢驗符合建築品質要求的，按以下規定報市國土部門辦理用地手續，不再調整土地出讓金、建設配套設施費：
（一）國有建設用地，屬於出讓的，變更或重新簽訂出讓合同；屬於劃撥的，重新核發劃撥決定書。
（二）集體建設用地，由本集體經濟組織自用的，報市國土部門備案；非本集體經濟組織依法使用的，土地使用者應與集體經濟組織協商一致，變更或重新簽訂流轉出讓合同。
第二十五條 未建的已批經營性用地，申請提高容積率、建築密度等規劃要素的，應依法報經市規劃部門批准。

第六章 成片拆遷改造

第二十六條 鎮人民政府（街道辦事處）應根據土地利用總體規劃、城鎮總體規劃、控制性詳細規劃、市域生態控制線規劃，劃定“三舊”成片拆遷改造區域，編制“三舊”成片拆遷改造專項規劃，徵求公眾意見，並經市規劃部門審核後，報市城建工作領導小組批准，向社會公示。

鎮人民政府（街道辦事處）應根據“三舊”成片拆遷改造專項規劃，編制具體拆遷改造專案方案，報市城建工作領導小組審定，向社會公示。

單位和個人均可向鎮人民政府（街道辦事處）提出具體拆遷改造專案方案編制建議。

第二十七條 具體拆遷改造專案方案的編制技術規程由市規劃部門制定。具體拆遷改造專案方案必須明確改造後的土地用途及規劃要素，必須包含拆遷改造範圍內土地和房屋的權屬調查和登記結果。

鎮人民政府（街道辦事處）應當組織當地國土、房管部門對具體拆遷改造專案範圍內的土地和房屋開展權屬調查工作。

第二十八條 市人民政府授權實施拆遷改造的機構或土地收儲機構、鎮人民政府（街道辦事處）、集體經濟組織，以及具備資質條件的其他單位，均可根據具體拆遷改造專案方案和本章規定參與“三舊”成片拆遷改造。

第二十九條 鎮人民政府（街道辦事處）可根據經批准的具體拆遷改造專案方案，通過招標方式確定具體拆遷改造專案拆遷單位。具體拆遷程式如下：

（一）拆遷單位編制拆遷補償方案，報鎮人民政府（街道辦事處）批准，向社會公示。

（二）拆遷單位根據經批准的拆遷補償方案與被拆遷人協商房屋拆遷、收回國有建設用地使用權、徵收集體土地等有關補償事宜，簽訂拆遷補償協議，承擔拆遷補償。

（三）拆遷單位備齊拆遷補償資料，送國土、房管部門匯總，依法辦理收地、征地手續，依法開展拆遷。

第三十條 拆遷單位按本辦法第二十九條規定完成拆遷後，可按以下規定取得建設用地使用權。

（一）專案用地符合劃撥目錄的，辦理劃撥手續。

（二）項目用地應當有償使用的，視具體情況以協定出讓或公開交易方式辦理供地手續。拆遷資格與拆遷範圍內的建設用地使用權捆綁同步招投標的，視同公開交易方式辦理供地手續。

拆遷單位前期投入的拆遷補償成本可以折抵地價款。具體根據拆遷改造專案方案確定的總容積率、建築密度和測定的樓面地價，計算應收總地價款；再根據總容積率分段折抵拆遷補償成本：

1、容積率 2.0（含）以下部分，全額折抵。

2、容積率 2.0 至 3.0（含）部分，折抵 50%。

3、容積率 3.0 至 4.0（含）部分，折抵 20%。

4、容積率 4.0 以上部分，不再折抵。

（三)拆遷單位必須根據經批准的“三舊”成片拆遷改造專項規劃和具體拆遷改造專案方案代徵代拆道路交通、市政、公建等公共用地，在專案取得建設用地使用權的同時，無償交給政府使用。

市國土部門根據提供的公共用地面積按 1：1 比例換算爲計容建築面積，在應收總地價款中折抵代徵代拆成本。

上述第（二）項和第（三）項折抵總額超過總地價款的，由市規劃部門根據超額部分等量核增專案總容積率。

第三十一條 各集體經濟組織可根據經批准的具體拆遷改造專案方案編制拆遷補償方案，在本集體土地範圍內組織拆遷。

完成拆遷後的集體土地，由集體經濟組織統一安排使用。符合規劃條件的，可由本集體經濟組織自用或以流轉方式用於經營性專案（商品住宅項目除外)。採取流轉方式用於經營性專案的，應進入土地市場公開交易。

具備資質條件的其他單位參與集體土地上的具體拆遷改造專案的，具體操作程式參照本辦法第二十九條規定執行。

第三十二條 按本辦法實施的“三舊”成片拆遷改造，建設用地改造爲農用地的，原建設用地可調整使用，並按改造爲農用地面積的 20%獎勵土地利用年度計畫指標。

第三十三條 “三舊”成片拆遷改造範圍內涉及農地轉用的，土地利用年度計畫指標由市政府優先安排。當地鎮街土地利用年度計畫指標可申請配額不足的，可由市國土部門向省申請周轉指標解決。

第三十四條 “三舊”成片拆遷改造用地徵繳的土地稅費中市留成部分，由市財政部門制定具體返還辦法。

第七章 法律責任

第三十五條 採取欺騙、隱瞞手段，騙取領導機構審核同意，將不符合條件的專案用地納入本辦法辦理的，撤銷其用地手續。

第三十六條 行政機關及其工作人員濫用職權，徇私舞弊，將不符合條件的專案用地納入本辦法辦理的，撤銷其用地手續，由監察部門依法予以行政處分；構成犯罪的，移送司法機關依法追究刑事責任。

第三十七條 採取威逼、恐嚇或其他方式，違法強制拆遷的，由拆遷主管部門責令停止拆遷，追究有關人員責任；構成犯罪的，移送司法機關依法追究刑事責任。

第八章 附 則

第三十八條 市國土資源局、市城建規劃局、市財政局等相關部門應當按照本辦法的規定，結合各自的職責分別制定實施細則。

第三十九條 本辦法由市國土資源局和市城建規劃局按照各自的職責負責解釋。

第四十條 本辦法自公佈之日起施行。

附錄 11、東莞市已建房屋補辦土地權利證書實施細則
東莞市政府 2009 年 4 月 15 日發布實施。

爲貫徹實施《東莞市已建房屋補辦房地產權手續總體方案》（以下簡稱“《總體方案》”）精神，妥善解決歷史遺留用地問題，保護土地權利人的合法權益，根據《中華人民共和國城鄉規劃法》、《中華人民共和國土地管理法》及其實施條例、《確定土地所有權和使用權的若干規定》、《廣東省實施〈土地管理法〉辦法》、《廣東省集體建設用地使用權流轉管理辦法》、《廣東省城市控制性詳細規劃管理條例》以及《土地登記辦法》等法律和規範性檔，結合我市實際，制定本實施細則。

一、適用範圍

凡屬於 2008 年 5 月 28 日之前已建成，在本市行政區域和市城市管理綜合執法局備案台帳範圍內，同時符合以下基本條件要求的已建房屋（不包括私人住宅和商品房），在補辦土地權利證書過程中，適用本細則。

已建房屋申請補辦土地權利證書基本條件：

（一）不違反土地利用總體規劃；

（二）不違反城鎮總體規劃，不違反生態控制線規劃要求（特殊情況經專項評估且經市鎮兩級會審會辦批准的除外），與道路網路規劃不衝突、與重大公共和公建基礎設施規劃不矛盾的；

（三）不在水利工程管理範圍內（尚未確權爲國家所有的除外）；

（四）經房屋安全鑒定機構鑒定其房屋安全狀態不屬於 C、D 類（其中 C 類是指部分承重結構承載力不能滿足正常使用要求，局部出現險情，構成局部危房；D 類是指承重結構承載力已不能滿足正常使用要求，房屋整體出現險情，構成整棟危房）的（此條款僅限需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易時適用）；

（五）經勘察不存在（包括整改後）消防安全隱患的（此條款僅限需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易，且經規劃部門審核消防間距不符合要求時適用）；

（六）沒有被司法機關和行政機關依法裁定、決定查封或者以其他形式限制權利的；

（七）土地及地上建築物權屬沒有爭議的；

（八）按有關規定，已建房屋業主願意在補辦相關手續過程中，繳交相關規費和罰款的。

二、機構設置

市政府成立“東莞市已建房屋補辦房地產權手續工作辦公室”（以下簡稱“市工作辦公室”），設在市房產管理局，具體負責日常有關工作。辦公室主任由市政府黎達潮副秘書長擔任。

各鎮街參照市的做法，成立相應的已建房屋補辦房地產權手續工作辦公室（以下簡稱“鎮街工作辦公室），設在規劃建設辦。由鎮人民政府（街道辦事處）鎮長（主任）牽頭負責，辦公室主任由鎮街分管城建工作的領導擔任。要求各

鎮街結合實際，於本細則下發的 15 個工作日內，制定本鎮街的具體操作指引，指導各村（居）轄區範圍內的已建房屋業主儘快開展相關工作。

三、土地權利證書類型

土地權利證書一般可分爲以下兩種類型：一是《國有土地使用證》；二是《集體土地使用證》。

（一）《國有土地使用證》

1、辦理對象：申請使用國家所有土地的單位。

2、證件特點：該用地的所有權爲國家所有，但用地的使用權屬於該用地單位。

3、征地手續：根據《總體方案》精神，屬於 1999 年 1 月 1 日之前建成的，可按 1988 年實施的《土地管理法》執行，100 畝以內的征地手續由市政府審批，無需辦理農地轉用手續，但佔用耕地的，需由鎮街落實耕地占補平衡工作；1999 年 1 月 1 日之後建成的，按 1998 年修訂的《土地管理法》規定，必須以批次報批方式報省政府審批農地轉用和征地手續。

4、根據供地方式具體可以劃分爲以下兩種類型：

（1）符合《劃撥用地目錄》的，即以行政劃撥方式取得國有土地使用權。包括：國家機關用地和軍事用地、城市基礎設施用地和公益事業用地、國家重點扶持的能源、交通、水利等基礎設施用地，以及法律、行政法規規定的其他用地等。

劃撥土地使用權具有以下特點：一是劃撥土地使用權沒有期限的規定；二是劃撥土地使用權不得轉讓、出租、抵押，即不得流轉；三是土地使用者不需要使用時，由政府無償收回土地使用權；四是對劃撥土地使用權用途不得改變，要改變用途要經批准，並重新簽訂合同等。

以劃撥方式取得土地使用權的單位，利用工業廠房、倉儲用房、傳統商業街等存量房產、土地資源興辦資訊服務、研發設計、創意產業等現代服務業的，其土地用途和使用權人可暫不變更。

（2）以出讓等有償使用方式取得國有土地使用權，可分爲招拍掛出讓和協議出讓兩種形式。出讓是指國家將一定年限內的土地使用權出讓給土地使用者，由土地使用者一次性向國家支付土地使用權出讓金和其他費用的行爲。土地使用權出讓的年限，由國家和土地使用權受讓方通過國有土地使用權出讓合同來約定，國家規定出讓最高年限爲：工業用地 50 年（注：目前國家規定我市工業用地最低出讓價爲 384 元/平方米）；教育、科技、文化、衛生、體育用地 50 年；商業、旅遊、娛樂用地 40 年；綜合或其他用地 50 年。

根據《總體方案》精神，明確：於 2006 年 8 月 31 日之前建成的工業專案，以及於 2002 年 7 月 1 日之前建成的經營性專案（包括商業、旅遊、娛樂、寫字樓、賓館等經營性用地），公示後可以協定方式出讓；於 2006 年 8 月 31 日之後建成的工業專案，以及於 2002 年 7 月 1 日之後建成的經營性專案，要求將建築物作價與建設用地使用權捆綁入市，以招拍掛出讓方式公開交易；其他建設專案，可以直接協議方式出讓。

（二）《集體土地使用證》

1、辦理對象：申請使用農村集體所有制土地進行非農業建設的單位。
2、證件特點：一是用地所有權屬農村集體經濟組織；二是用地既可以是所屬的農村集體經濟組織使用，也可以流轉出讓給其他用地單位使用。
3、轉用手續：圖斑爲農用地或未利用地的，由鎮街先以批次報批方式報市政府審批農地轉用手續後，再辦理供地手續。圖斑爲建設用地的，可直接辦理供地手續。
4、具體分類：按照用地使用權可以劃分爲兩種類型。
（1）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，即該用地的所有權和使用權均屬於農村集體所有。具體包括以下幾種用地情形：一是興辦鄉鎮企業使用本集體經濟組織所有的土地；二是鄉（鎮）村公共設施和公益事業建設使用農村集體所有的土地。三是根據《總體方案》精神，按照集體自用方式用於經營性用途的。
（2）以集體建設用地使用權流轉方式取得建設用地使用權，即該用地的所有權屬於農村集體所有，但經過流轉出讓後，其使用權屬於所有權以外的其他單位。根據規定，集體建設用地使用權出讓、出租用於商業、旅遊、娛樂等經營性專案的（不得開發商品住宅），應當參照國有土地使用權公開交易的程式和辦法，通過土地交易市場招標、拍賣、掛牌等方式進行。
集體建設用地使用權流轉出讓的，需由已建房屋業主與土地所有權單位雙方協商並簽訂《集體建設用地使用權流轉出讓合同》確認，但不得高於國家規定的出讓最高年限，具體爲：工業用地 50 年；教育、科技、文化、衛生、體育用地 50 年；商業、旅遊、娛樂用地 40 年；綜合或其他用地 50 年。
四、運作規程
（一）已建房屋業主補辦土地權利證書模式
爲進一步提高土地權利證書補辦效率，按照《總體方案》提出的要求，已建房屋業主在補辦土地權利證書過程中，不需本人親自前往市鎮兩級各有關職能部門辦理相關具體手續，只需向屬地鎮街工作辦公室提出申請，經審核同意受理後由屬地鎮街工作辦公室統一負責代辦（繳費及簽訂國有建設用地使用權出讓合同環節除外）；已建房屋業主應對所填報和提交的各項資料的真實性負責，並承擔相應的後果。
（二）市鎮兩級運作總體模式
按照兩級負責、集中受理、統一審核的運作流程，總體上分爲以下四個步驟：
第一步，屬地鎮街工作辦公室組織鎮街各有關職能部門進行初審或會審會辦。符合補辦條件的，加蓋“同意補辦”及鎮街工作辦公室公章後報送市工作辦公室；不符合補辦條件的，退回已建房屋業主，作辦結處理。
第二步，市工作辦公室組織市各有關職能部門進行覆核或會審會辦。符合補辦條件的，加蓋“同意補辦”及市工作辦公室公章並報經市府辦確認後，退回屬地鎮街工作辦公室，由其代已建房屋業主統一前往各有關職能部門補辦相關具體手續；不符合補辦條件，退回鎮街工作辦公室，作辦結處理。
第三步，鎮街工作辦公室前往各有關職能部門補辦相關具體手續，待相關手續補

辦齊全後，由鎮街工作辦公室前往市國土資源局申請核發土地權利證書。
第四步，市國土資源局核發土地權利證書後，鎮街工作辦公室前往領取並轉交已建房屋業主。
（三）鎮街初審或會審會辦具體規程（按照先後順序依次排列如下）
1、已建房屋業主向屬地鎮街工作辦公室提出申請並按照本細則的要求提交相應資料後（資料應包括補辦土地權利證書的必備資料及補充資料中辦理規劃手續的相關資料），先由屬地鎮街工作辦公室進行審核（主要審核三項內容：一是已建房屋是否納入市城市管理綜合執法局建立的備案台帳內；二是根據已建房屋申請補辦土地權利證書的類型，對照本細則確定的所需資料，確定已建房屋業主提交的資料是否齊備；三是初步審核已建房屋業主提交的資料是否真實有效）。經初審，符合補辦條件的轉入下一辦理環節，不符合補辦條件的不予受理。
2、屬地鎮街工作辦公室結合已建房屋業主提交的資料，按照本細則確定的標準，計算出已建房屋業主在補辦土地權利證書手續過程中，需繳交的各類規費和處罰款的大致數額，並告知已建房屋業主。如其表示同意繳交上述費用，則轉入下一辦理環節；如其表示不同意繳交上述費用，則將有關資料退回已建房屋業主，作辦結處理。
3、屬地鎮街工作辦公室對已建房屋業主提交的資料進行審核後，需在 3 個工作日內，逐一將每宗項目的項目名稱、地塊位置、用地面積、建成時間、土地及地上建築物權屬人等內容，通過在《東莞日報》刊登、在屬地鎮街工作辦公室門前公示欄進行公示以及在屬地村（居）委會公示欄張貼等 3 種形式，統一向社會進行公示，公示時間爲 15 天。公示期滿後，如無任何單位或個人提出異議的，即可轉入下一辦理環節；如有單位或個人提出異議並提供有效舉證材料的，由屬地鎮街工作辦公室將有關資料退回已建房屋業主，作辦結處理，待其自行處理完畢相關事宜後再行申請補辦土地權利證書手續（注：在《東莞日報》刊登公示所需費用，由已建房屋業主自行承擔）。
4、屬地鎮街工作辦公室向已建房屋業主核發《同意受理補辦土地權利證書手續通知書》（具體樣式詳見附件 3）。
5、屬地鎮街工作辦公室將受理的每宗專案，應按照一個專案一個卷宗（包括《審批總表》及已建房屋業主提交的各項資料等）的方式進行建檔，再將每份卷宗複印爲若干份（每份影本加蓋“與原件核對無異”和鎮街工作辦公室的公章）。
6、屬地鎮街工作辦公室按照並聯審批的方式，將複印的卷宗對照《審批總表》的要求，同時分送屬地鎮街規劃所、國土資源分局以及規劃建設辦進行審核（其中《審批總表》採取書面和電子文檔兩種方式同時發送至鎮街各相關職能部門）。不論專案是否符合有關條件，上述各有關職能部門均應在 10 個工作日內，在《審批總表》（包括書面和電子文檔）注明具體意見並加蓋本部門的公章，並退回屬地鎮街工作辦公室進行匯總。其中：
（1）屬地鎮街規劃所：首先審核專案紅線是否符合已建房屋補辦《建設用地規劃批准書》，以及《建設用地規劃許可證》的基本條件；進行現場踏勘，核實項

目的實測圖、總平面圖是否和現狀一致。其次按要求繪製用地紅線圖，並提供該專案所在控制性詳細規劃的位置圖和圖則或總規位置圖。但凡有下列情況之一的，不得同意其補辦規劃手續：位於生態控制線範圍內或總體規劃的非建設用地範圍內的（特殊情況經專項評估且經市鎮兩級會審會辦批准的除外）；與規劃的道路存在矛盾的；與規劃的市政公共設施和公共綠地有衝突的。

（2）屬地鎮街國土資源分局：負責對照《審批總表》所列事項按職能進行審查；負責審核建設用地是否符合土地利用總體規劃；負責審核土地權屬、位置、範圍、地類、面積是否清楚、準確；負責審核專案是否需要辦理批次報批手續及確定需報批的類型（即報省審批農地轉用和徵收手續、報市審批農地轉用手續）；如需要辦理批次報批手續的，負責審核是否已經鎮街安排使用專項土地利用年度計畫指標（市將根據省下達指標，每年單列一批用地指標用於解決已建房屋專案，並分解下達到各鎮街，由鎮街統籌使用）；鎮街是否落實耕地占補平衡工作（涉及佔用耕地的，由鎮街自行解決）；負責審核是否存在違法用地行爲，發生的違法用地行爲是否已依法處理；負責對在 1999 年 1 月 1 日之後建成的非經營性專案出具建設專案用地預審意見（共 3 份），移交鎮街工作辦公室報市國土資源局備案。

（3）屬地鎮街規劃建設辦：負責核實項目的具體建成時間（如無歷史文件證明，則以上述村委會出具的證明，並已經社會公示的時間爲准）；審核該工程品質驗收是否爲合格工程或房屋安全狀態不屬於 C、D 類工程（僅限需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易的專案）。

7、屬地鎮街工作辦公室收齊上述職能部門意見後，應將鎮街各職能部門上報的《審批總表》（電子文檔）進行匯總整合，形成一份統一的《審批總表》（內容包括各職能部門的意見和電子公章），然後再進行分類處理：

（1）不符合補辦土地權利證書基本條件之一的專案，直接將有關資料退回已建房屋業主，作辦結處理。

（2）對於上述各職能部門均表示符合補辦土地權利證書條件的專案，按以下兩種情形區分處理：一是不涉及批次報批的，由屬地鎮街工作辦公室直接加蓋“同意補辦”及鎮街工作辦公室的公章，並將有關資料原件連同影本（一式五份）一併報送市工作辦公室進行審核或組織會審會辦（其中《審批總表》採取書面和電子文檔兩種方式報送至市工作辦公室，電子文檔內容要求包括鎮街各有關職能部門意見以及電子公章）；二是涉及批次報批，且鎮街已安排使用專項土地利用年度計畫指標的，按以下情形區別辦理：

①涉及報省審批農地轉用和征地手續的（由於此情形一般需時九個月至一年，屬地鎮街國土資源分局應告知鎮街工作辦公室，再由鎮街工作辦公室將該時限轉告已建房屋業主，避免產生誤解），首先以鎮人民政府（街道辦事處）名義以批次報批方式報市國土資源局審核同意後，再報省政府審批農地轉用和征地手續〔具體按照國土部門現行有關規定操作。其中，凡 1999 年 1 月 1 日後變更的集體建設用地（沒有合法用地手續），按變更爲集體建設用地之前的地類報批；原地

類爲耕地的同時需各鎮街落實耕地占補平衡〕。其次待省批復後，再按上述第一類情形操作。根據規定，一般需繳納新增建設用地有償使用費、耕地開墾費、耕地佔用稅和征地管理費等有關費用；

②需報市審批農地轉用手續的（此情形一般需時一個月），首先以鎮人民政府（街道辦事處）名義以批次報批方式報市國土資源局審核同意後，再報市政府審批農地轉用手續；其次待市批復後，再按上述第一類情形操作。根據規定，一般需繳納新增建設用地有償使用費、耕地開墾費和耕地占用稅等有關費用。

（3）對於符合補辦土地權利證書基本條件要求，但與有關規定的條件和要求不完全吻合的專案，由屬地鎮街工作辦公室組織鎮街有關職能部門進行集中會審會辦（原則上每月進行兩次，定於每月 14 號和 28 號，遇節假日順延）；會審會辦的審核理由及最終結果，應以紀要形式進行存檔。經鎮街會審會辦同意補辦手續的專案，由屬地鎮街工作辦公室直接在《審批總表》上加蓋“同意補辦”及鎮街工作辦公室的公章，並附上會議紀要及有關資料原件連同影本（一式五份）一併報送市工作辦公室進行審核或組織會審會辦（其中《審批總表》採取書面和電子文檔兩種方式報送至市工作辦公室，電子文檔內容要求包括鎮街各有關職能部門

意見以及電子公章）；經鎮街會審會辦不同意補辦手續的項目，由屬地鎮街工作辦公室在紀要中列明具體理由，並將紀要及相關資料退回已建房屋業主，作辦結處理。

8、各鎮街必須對各項資料的真實性進行嚴格把關，凡發現弄虛作假或瞞報資料的，市將追究有關責任人的責任，並取消該專案的補辦資格。同時，對出現弄虛作假或瞞報資料現象的鎮街，市將停止該鎮街所有補辦業務，爲期 2 個月。

9、爲便於已建房屋業主掌握補辦進度，要求各鎮街工作辦公室在代辦土地權利證書全過程中，必須按照首辦負責制的工作要求，即每宗已建房屋在補辦土地權利證書過程中，必須由鎮街工作辦公室指定一至兩名工作人員跟蹤到底，直至辦結爲止，一般不得中途更換工作人員。

（四）市級覆核或會審會辦具體規程（按照先後順序依次排列如下）

1、市工作辦公室收到鎮街工作辦公室報送的申請材料後，立即進行審核（主要審核三項內容：一是已建房屋是否納入市城市管理綜合執法局建立的備案台帳內；二是根據已建房屋申請補辦土地權利證書的類型，對照本細則確定的所需資料，確定已建房屋業主提交的資料是否齊備；三是覆核已建房屋業主提交的資料是否真實有效）。經覆核，符合補辦條件的轉入下一辦理環節，不符合補辦條件的退回鎮街工作辦公室，作辦結處理。

2、市工作辦公室覆核後，將鎮街工作辦公室報送的複印件逐一進行審核，經與原件核對無誤後，在每份影本上加蓋“與原件核對無異”和市工作辦公室的公章）。

3、由市工作辦公室按照並聯審批的方式，將複印的卷宗對照《審批總表》的要求，同時分送市城建規劃局、國土資源局以及建設局同時進行審核（其中《審批

總表》採取書面和電子文檔兩種方式同時發送至市各相關職能部門）。不論專案是否符合有關條件，上述各有關職能部門均應在 10 個工作日內，在《審批總表》（包括書面和電子文檔）上注明具體意見並加蓋本部門的公章，並將所有資料退回市工作辦公室進行匯總。其中：

（1）市城建規劃局：負責對屬地鎮街規劃所審核的內容進行覆核；審查是否符合城鎮總體規劃的要求；是否符合生態控制線要求（特殊情況經專項評估且經市鎮兩級會審會辦批准的除外）；是否佔用道路及重大公共和公建基礎設施用地；是否滿足相關的技術規範要求；審核其施工圖紙是否符合規範要求（僅限需將地上建築物捆綁拍賣的適用）。

（2）市國土資源局：負責對國土資源分局審核的內容進行覆核。覆核的主要內容包括：是否符合土地利用總體規劃；是否列入土地利用年度計畫；是否落實耕地占補平衡工作；對分局出具的建設專案用地預審意見進行審核確認；申報的用地材料是否齊備、符合相關要求；土地位置、面積、用途、權屬人等是否清楚，權屬是否存在爭議；審核是否符合建設用地審查報批要求；由土地監察科作出違法用地處罰決定。

（3）市建設局：對需將地上建築物與土地使用權捆綁公開交易的專案，負責覆核該工程品質驗收是否爲合格工程或房屋安全狀態是否不屬於 C、D 類工程。

4、市工作辦公室收齊上述職能部門意見後，應將市各職能部門上報的《審批總表》（電子文檔）進行匯總整合，形成一份統一的《審批總表》（內容包括市鎮兩級各職能部門的意見和電子公章），然後再進行分類處理：

（1）不符合補辦土地權利證書基本條件之一的專案，直接將有關資料退回鎮街工作辦公室，作辦結處理。

（2）對於上述各職能部門均表示符合補辦土地權利證書條件的專案，由市工作辦公室直接加蓋“同意補辦”及市工作辦公室的公章，報經市府辦蓋章確認（一式五份）後，將所有資料原件一併退回屬地鎮街工作辦公室，由其按照並聯審批的方式前往市各有關職能部門具體辦理相關手續。

（3）對於符合補辦土地權利證書基本條件要求，但與有關規定的條件和要求不完全吻合的專案，由市工作辦公室組織市有關職能部門進行集中會審會辦（原則上每月進行兩次，定於每月 14 號和 28 號，遇節假日順延）；會審會辦的審核理由及最終結果，應以紀要形式進行存檔。

經市會審會辦同意補辦手續的專案，由市工作辦公室直接在《審批總表》上加蓋“同意補辦”及市工作辦公室的公章，並報經市府辦蓋章確認（一式五份）後，將會議紀要連同所有資料原件一併退回鎮街工作辦公室，由其按照並聯審批的方式前往市各有關職能部門具體辦理相關手續；經市會審會辦不同意補辦手續的專案，由市工作辦公室在紀要中列明具體理由，並將紀要及所有資料原件退回鎮街工作辦公室，作辦結處理。

（五）鎮街前往各職能部門代辦相關具體手續或證件規程

鎮街工作辦公室按照如下步驟，分別前往以下各有關職能部門補辦相關具體手續

或證件。市相關職能部門受理後，必須按照時限要求，完成相關具體手續並核發證件。各職能部門出具手續或證件的保管存放工作由鎮街工作辦公室負責，在未領取土地權利證書前，鎮街工作辦公室、各職能部門或任何個人，不得提前將各項手續或證件的原件或影本轉交給已建房屋業主。

第一步：同時前往規劃和國土申請核發相關批復檔

（要求辦結時限爲 **10** 個工作日，以招拍掛方式取得用地使用權的除外）

1、鎮街工作辦公室前往市城建規劃局補辦《建設用地規劃批准書》（此條款僅限於以招拍掛出讓方式適用）。

2、鎮街工作辦公室前往市國土資源局補辦建設用地批複檔，其中：

（1）受理審核。市國土資源局辦文視窗統一受理，以招拍掛出讓方式公開交易的，已建房屋業主必須到市土地交易中心參加公開交易；以其他方式供地的由土地利用科審核。土地利用科或土地交易中心審核後，出具以下建設用地批復檔。

①行政劃撥方式供地的，出具國有土地劃撥決定書、建設用地批准書、建設用地批文；

②集體自用方式供地的，出具建設用地批准書、建設用地批文；

③集體建設用地使用權流轉出讓方式供地的，出具建設用地批文；

④協定出讓方式供地的，出具建設用地批准書、國有建設用地使用權出讓合同（由市國土資源局與已建房屋業主簽訂）；

⑤招拍掛出讓方式供地的，出具國有建設用地使用權出讓合同（由市國土資源局與競得人簽訂）、成交確認書、建設用地批文。

（2）繳交稅費。對審核通過的，由計財科分別出具繳納違法用地罰款通知書以及繳納辦證稅費通知書。由鎮街工作辦公室到市國土資源局領取並通知已建房屋業主按時繳納（要求已建房屋業主在 15 天內繳納完畢）。

（3）簽訂合同。以協定出讓方式取得國有建設用地使用權的，由市國土資源局通知鎮街工作辦公室，由其通知已建房屋業主按時（3 個工作日內）到土地利用科簽訂國有建設用地使用權出讓合同；以公開出讓方式取得國有建設用地使用權的，可在成交當日簽訂國有建設用地使用權出讓合同。

（4）領取批文。市國土資源局通知鎮街工作辦公室領取上述建設用地相關批復手續。要求提供以下材料：成交價款、辦證稅費和違法用地罰款的支付憑證。

第二步：核發《建設用地規劃許可證》（要求辦結時限爲 **7** 個工作日）

鎮街工作辦公室前往市城建規劃局申請補辦《建設用地規劃許可證》。除所需材料外，根據市國土資源部門不同的供地方式，要求分別提供以下建設用地批復檔：

①國有劃撥和集體自用的，提供建設用地批准書；

②集體建設用地使用權流轉出讓的，提供建設用地批文和集體建設用地使用權出讓合同；

③協定方式出讓的，提供建設用地批准書、國有建設用地使用權出讓合同；

④招拍掛方式出讓的，提供國有建設用地使用權出讓合同、建設用地批文。

第三步：核發土地權利證書（要求辦結時限爲 **7** 個工作日）

1、鎮街工作辦公室前往市國土資源局申請土地登記手續，核發土地權利證書。要求提供以下材料：《土地登記申請、調查、審批表》、辦證稅費和違法用地罰款的支付憑證、建設用地相關批復檔、市相關職能部門批復檔（包括建設用地規劃許可證）等。

2、市國土資源局通知鎮街工作辦公室領取土地權利證書，再由鎮街工作辦公室轉交已建房屋業主。

五、補辦土地權利證書所需資料

按照歷史問題歷史解決的原則，根據已建房屋的建成時間，劃分爲以下三大類別。其中，“基本資料”是指已建房屋業主前往鎮街工作辦公室申請補辦時需提供的資料，提供資料符合要求後，鎮街工作辦公室應予受理；“補充資料”是指該類資料亦是核發土地權利證書的必備資料，已建房屋業主向鎮街工作辦公室申請補辦時，如已經取得，必須如實提供；如尚未取得，鎮街工作辦公室亦可先行受理已建房屋業主的補辦申請，邊辦理邊補齊，如已建房屋業主不能補齊，最終仍將無法補辦土地權利證書。

第一類：1987 年 1 月 1 日前（不含本數）已建成的房屋，補辦土地權利證書手續所需資料。申請補辦《集體土地使用證》或《國有土地使用證》，已建房屋業主前往鎮街工作辦公室申請補辦時，需提供以下基本資料。

（一）營業執照、法人代表身份證原件及影本；

（二）如實填報《審批總表》（詳見附件 1）；

（三）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；

（四）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；

（五）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦土地權利證書手續地塊的地籍調查圖及宗地圖；

（六）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。

第二類：1987 年 1 月 1 日至 1999 年 1 月 1 日（不含本數）期間，已建房屋補辦土地權利證書手續所需資料

（一）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

1、基本資料

（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；

（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；

（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；

（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；

（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦土地權利證書手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；

（6）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；

（7）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）。

2、補充資料

（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提供以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R。
（二）非經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》
1、基本資料
（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；
（8）出具已建房屋業主與集體土地所有權單位雙方簽訂的《集體建設用地使用權出讓合同》（爲現行省統一的樣式）；
（9）出具已建房屋業主與集體土地所有權單位雙方原已簽訂的用地協議；
（10）由集體土地所有權單位出具的地價款支付證明。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提供以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物

要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R。
（三）經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》
1、基本資料
（1）競投人身份證或營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《土地使用權出讓申請審批表》（詳見附件 8）；
（7）出讓申請人與已建房屋業主簽訂的收回房屋協議；
（8）由土地原權屬單位出具的土地補償款（含地上物、青苗等補償款）支付證明；
（9）由市經貿局出具加油站布點規劃意見（僅限加油站用地提供）；
（10）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；
（11）屬地鎮街規劃建設辦出具的《工程品質監督情況說明》，或市建設局出具房屋安全鑒定報告《備案憑證》。
2、補充資料
（1）由鎮街委託有資質的土地評估仲介機構出具的土地估價報告（包括技術報告）；
（2）由鎮街委託有資質的房地產評估仲介機構出具的房地產估價報告；
（3）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（4）辦證稅費支付憑證；
（5）建築工程消防驗收合格意見書（僅限經規劃部門審核不符合消防間距要求時提供）；
（6）由市城建規劃部門出具的《建設用地規劃批准書》、《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提供以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；

②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實
測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R；
⑦各單體（已建）施工圖（建施）3 套。
（四）以行政劃撥方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料
（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦土地權利證書手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）出具用地單位或鎮街與土地原權屬單位雙方簽訂的征地補償協定；
（8）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；
（9）土地原權屬單位出具的征地補償款支付證明。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提供以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配

電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R；
⑦項目建議書批復檔或市政府同意建設該項目的批複檔影本 1 份。
（五）以協議出讓方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料
（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）出具已建房屋業主或鎮街與土地原權屬單位雙方簽訂的征地補償協定，以及土地權屬單位出具的征地補償款支付證明；
（8）出具鎮街或土地權屬單位與已建房屋業主雙方簽訂的用地協議，以及由鎮街或土地權屬單位出具的地價款支付證明；
（9）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；
（10）由已建房屋業主委託有資質的土地評估仲介機構出具的土地估價報告（僅限用地屬於經營性用途的提供）。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R。
第三類：1999 年 1 月 1 日至 2008 年 5 月 28 日（不含本數）期間，已建房屋

補辦土地權利證書手續所需資料

（一）以集體自用方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

1、基本資料

（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；

（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；

（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；

（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；

（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；

（6）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）；

（7）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）。

2、補充資料

（1）辦證稅費支付憑證；

（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；

（3）經市國土資源局備案確認的建設專案用地預審意見；涉及批次報批手續的，由國土資源分局提供市政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；

（4）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：

①填報《東莞市城建規劃局補辦建設項目選址及用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；

②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；

③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；

④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；

⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；

⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R。

（二）非經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》

1、基本資料

（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；

（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；

（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；

（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）土地所有權單位與已建房屋業主雙方簽訂的用地協議；
（8）土地所有權單位出具的地價款支付證明；
（9）集體土地所有權單位與已建房屋業主雙方簽訂的《集體建設用地使用權出讓合同》；
（10）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）經市國土資源局備案確認的建設專案用地預審意見；涉及批次報批手續的，由國土資源分局提供市政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（4）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設項目選址及用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R。
（三）經營性專案以流轉出讓方式取得集體建設用地使用權，補辦《集體土地使用證》
1、基本資料
（1）競投人身份證或營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地

籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《土地使用權出讓申請審批表》（詳見附件 8）；
（7）出讓申請人與已建房屋業主簽訂的收回房屋協議；
（8）土地原權屬單位出具的土地補償款（含地上物、青苗等補償款）支付證明；
（9）市經貿局出具的加油站布點規劃意見（僅限加油站用地提供）；
（10）屬地鎮街規劃建設辦出具的《工程品質監督情況說明》，或市建設局出具房屋安全鑒定報告《備案憑證》；
（11）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）由鎮街委託有資質的土地評估仲介機構出具的土地估價報告（包括技術報告）；
（2）由鎮街委託有資質的房地產評估仲介機構出具的房地產估價報告；
（3）涉及批次報批手續的，由國土資源分局提供市政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（4）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（5）辦證稅費支付憑證；
（6）建築工程消防驗收合格意見書（僅限經規劃部門審核不符合消防間距要求時提供）；
（7）市規劃部門核發的《建設用地規劃批准書》、《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R；
⑦各單體（已建）施工圖（建施）3 套。
（四）以行政劃撥方式取得國有土地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料
（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；

（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）經市國土資源局備案確認的建設專案用地預審意見；涉及批次報批手續的，由屬地鎮街國土資源分局提供省政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（4）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R；
⑦項目建議書批復檔或市政府同意建設該項目批復文件。
（五）於 **2006** 年 **8** 月 **31** 日至 **2008** 年 **5** 月 **28** 日期間建成的工業項目，必須以招拍掛出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料
（1）競投人身份證或營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《土地使用權出讓申請審批表》（詳見附件 8）；
（7）出讓申請人與已建房屋業主簽訂的收回房屋協議；

（8）土地原權屬單位出具的土地補償款（含地上物、青苗等補償款）支付證明；
（9）屬地鎮街規劃建設辦出具的《工程品質監督情況說明》，或市建設局出具房屋安全鑒定報告《備案憑證》；
（10）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）由鎮街委託有資質的土地評估仲介機構出具的土地估價報告（包括技術報告）；
（2）由鎮街委託有資質的房地產評估仲介機構出具的房地產估價報告；
（3）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（4）屬地鎮街國土資源分局出具的補辦用地預審意見；
（5）辦證稅費支付憑證；
（6）經市國土資源局備案確認的建設專案用地預審意見；涉及批次報批手續的，由屬地鎮街國土資源分局提供省政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（7）建築工程消防驗收合格意見書（僅限經規劃部門審核不符合消防間距要求時提供）；
（8）由市規劃部門核發的《建設用地規劃批准書》、《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請
表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一為 5R；
⑦各單體（已建）施工圖（建施）3 套。
（六）於 **2002** 年 **7** 月 **1** 日至 **2008** 年 **5** 月 **28** 日建成的經營性專案，必須以招拍掛出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料
（1）競投人身份證或營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；

（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《土地使用權出讓申請審批表》（詳見附件 8）；
（7）出讓申請人與已建房屋業主簽訂的收回房屋協議；
（8）土地原權屬單位出具的土地補償款（含地上物、青苗等補償款）支付證明；
（9）市經貿局出具的加油站布點規劃意見（僅限加油站用地提供）；
（10）屬地鎮街規劃建設辦出具的《工程品質監督情況說明》，或市建設局出具房屋安全鑒定報告《備案憑證》；
（11）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）由鎮街委託有資質的土地評估仲介機構出具的土地估價報告（包括技術報告）；
（2）由鎮街委託有資質的房地產評估仲介機構出具的房地產估價報告；
（3）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（4）辦證稅費支付憑證；
（5）涉及批次報批手續的，由屬地鎮街國土資源分局提供省政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（6）建築工程消防驗收合格意見書（僅限經規劃部門審核不符合消防間距要求時提供）；
（7）由市規劃部門核發的《建設用地規劃批准書》、《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①填報《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的四個立面的相片，相片規格統一爲 5R；
⑦各單體（已建）施工圖（建施）3 套。
（七）於 **2006** 年 **8** 月 **31** 日之前建成的工業項目，於 **2002** 年 **7** 月 **1** 日之前建成的經營性項目，以及其他建設項目，可以協議出讓方式取得國有建設用地使用權，補辦《國有土地使用證》
1、基本資料

（1）營業執照、法人代表身份證原件及影本；
（2）填報《審批總表》（詳見附件 1）；
（3）建築物所在村（居）委會出具的建築物建成時間證明；
（4）建築物所在村（居）委會出具的建築物權屬證明和土地權屬來源證明；
（5）委託鎮街測繪隊或有資質的專業技術單位出具申請補辦產權手續地塊的地籍調查圖、宗地圖、土地利用總體規劃圖（局部）和最新土地利用變更調查圖（局部）；
（6）填報《已建房屋補辦建設專案用地手續審批表》（詳見附件 7）；
（7）出具鎮街或土地權屬單位與已建房屋業主雙方簽訂的用地協議，以及由鎮街或土地權屬單位出具的地價款支付證明；
（8）填報《土地登記申請、調查、審批表》（詳見附件 9）。
2、補充資料
（1）辦證稅費支付憑證；
（2）違法用地處置意見及罰款支付憑證；
（3）經市國土資源局備案確認的建設專案用地預審意見；涉及批次報批手續的，由國土資源分局提供省政府核發的批次報批批復、批次報批紅線與供地紅線示意圖；
（4）市規劃部門出具的《建設用地規劃許可證》及規劃紅線圖。如需補辦，必須提交以下資料：
①《東莞市城建規劃局補辦建設用地規劃許可申請表》（詳見附件 5）；
②符合資質的測量單位出具的 1：500 或 1：1000 的實測地形圖 1 份（建築物要編號，測量單位、屬地單位和規劃所蓋章），配電子檔；
③屬地鎮街規劃所提供的專案所在控制性詳細規劃位置圖和圖則（標識專案紅線範圍）或總規位置圖各 1 份；同時提供已蓋審批章的圖則影本 1 份；
④符合資質的設計單位出具的總平面圖 3 份（總圖中已建的建築物必須標注清楚並編號），配電子檔 1 份，總平面圖與實測地形圖建築物要一致；
⑤屬地鎮街規劃所提供的實測地形圖上繪製的 A2 圖幅的用地紅線圖 4 份，配電子檔；
⑥反映該專案用地現狀全貌的數位相片及電子檔各 1 份，包括現狀建築物的 4 個立面的相片，相片規格統一爲 5R。

附錄 12、深圳市人民政府關於印發深圳市處理房地產登記歷史遺留問題若干規定的通知（2004 年 11 月 12 日　深府[2004]193 號）

《深圳市處理房地產登記歷史遺留問題若干規定》已經市政府三屆一三五次常務會議審定通過，現予印發，請遵照執行。

深圳市處理房地產登記歷史遺留問題若干規定

第一條　為妥善處理房地產登記歷史遺留問題，保障權利人合法權益，根據有關法律、法規規定，結合深圳市實際，制定本規定。

第二條　《深圳經濟特區房地產登記條例》實施前建成或竣工的房地產，申請人申請房地產權初始登記時，如不能提供《深圳經濟特區房地產登記條例》第三十條第（一）、（二）、（三）、（四）、（五）項規定檔的，可以提交下列檔：

（一）補辦的土地使用權出讓文件

凡 1982 年 7 月前建成或竣工的房地產，用地單位至今佔有使用，但土地權屬證明資料不全或沒有土地權屬證明的，由用地單位向國土部門申請，經調查、測繪後，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。

特區內在 1982 年 8 月至 1988 年 1 月 3 日《深圳經濟特區土地管理條例》實施之前，寶安、龍崗兩區在 1993 年 7 月 14 日《深圳市寶安、龍崗區規劃、國土管理暫行辦法》實施前建成或竣工的房地產，用地單位有報建資料但無土地權屬證明的，經用地單位申請，國土部門對擬核定的土地權屬進行公告。公告期滿無異議的，國土部門依法補辦土地使用權出讓手續。

補辦土地使用權出讓手續時，年期不得超過國家規定的最長使用年限。年期從土地開始使用時起算。原行政劃撥土地使用年期，從開始使用時計算。1982 年 7 月以前已建成竣工的，從 1982 年 7 月起計算。

（二）補辦規劃確認文件

特區內在《深圳經濟特區房地產登記條例》實施前建成或竣工的房地產，寶安、龍崗兩區在《深圳市寶安、龍崗區規劃、國土管理暫行辦法》實施前建成或竣工的房地產，用地單位有土地權屬證明但無報建資料或報建資料不齊的，經用地單位申請，規劃部門核實建築物現狀功能、面積，除嚴重違反規劃外，應補辦規劃確認文件。

（三）工程品質合格證明

申請辦理竣工驗收的房地產工程由建設單位自行委託有資質的工程品質檢測機構對房產進行檢測、鑒定，並由工程品質檢測機構出具建築品質合格證明。工程檔案管理部門根據收集的工程檔案現狀出具歸檔證明文件。

（四）消防安全證明

對未進行消防報建的建、構築物，經檢查、整改，符合消防技術規範要求的，由公安消防機構出具具備消防安全條件的法律文書；對已報建的建、構築物（包括已報公安、消防部門審批並經消防驗收但未合格的），只要滿足原審核意見，

經驗收基本合格，由公安消防機構出具具備消防安全條件的法律文書。

第三條　申請補辦土地使用權出讓手續的，申請人應按規定補交市場地價。按規定程序批准改制立項的市、區國有企業，其應補地價的 80%轉國家資本金，但符合《深圳市到期房地產續期若干規定》補交地價條件的，其應補地價的 50%轉國家資本金。

第四條　土地權屬公告應在公開媒體上刊登，同時在該房地產的出入口張貼，公告期爲 30 日，公告費由申請人支付。

第五條　已核發房屋所有權證的房地產，經登記部門核實其房屋所有權與其土地使用權權屬相符的，可辦理換發房地產權證手續。

第六條　未經初始登記已核發房地產代用證的房地產，經登記部門核實，權屬清楚的，可辦理抵押、轉移等其他相關房地產登記。

第七條　《深圳市土地交易市場管理規定》實施前在合法的建設用地上進行合作建房或轉讓房地產的，按規定補交地價後，可以辦理房地產登記。

第八條　購房者因房地產開發企業被吊銷或註銷營業執照無法登記但具備其他法定條件的，購房者可向登記機關申請房地產登記。

第九條　已批准預售並已竣工驗收的房地產，房地產開發企業與買受人已簽訂房地產買賣合同，因房地產開發企業欠繳地價但具備其他法定條件而不能辦理初始登記的，可爲合法房地產買受人辦理房地產登記。

土地管理部門應對房地產開發企業欠繳的地價進行追繳；在本規定發佈之日起六個月後仍拖欠地價的房地產開發企業，不得從事新的房地產開發經營業務。

第十條　經市房改主管部門批復辦理了房改手續但未辦理房地產登記的安居房，按本規定可以辦理房地產登記的，應提供市房改主管部門核實檔。

第十一條　納入《深圳經濟特區處理歷史遺留違法私房若干規定》及《深圳經濟特區處理歷史遺留生產經營性違法建築若干規定》調整範圍內處理的房地產從其規定。

第十二條　本規定自發佈之日起施行。

附錄 13、城市房屋拆遷估價指導意見

大陸建設部 2003 年 12 月 3 日發布，2004 年 1 月 1 日起施行。

第一條 爲規範城市房屋拆遷估價行爲，維護拆遷當事人的合法權益，根據《中華人民共和國城市房地產管理法》、《城市房屋拆遷管理條例》的有關規定和國家標準《房地產估價規範》，制定本意見。

第二條 城市規劃區內國有土地上房屋拆遷涉及的房地產估價活動，適用本意見。

第三條 本意見所稱城市房屋拆遷估價(以下簡稱拆遷估價)，是指爲確定被拆遷房屋貨幣補償金額,根據被拆遷房屋的區位、用途、建築面積等因素，對其房地產市場價格進行的評估。

房屋拆遷評估價格爲被拆遷房屋的房地產市場價格，不包含搬遷補助費、臨時安置補助費和拆遷非住宅房屋造成停產、停業的補償費，以及被拆遷房屋室內自行裝修裝飾的補償金額。搬遷補助費、臨時安置補助費和拆遷非住宅房屋造成停產、停業的補償費，按照省、自治區、直轄市人民政府規定的標准執行。被拆遷房屋室內自行裝修裝飾的補償金額，由拆遷人和被拆遷人協商確定；協商不成的，可以通過委託評估確定。

第四條 拆遷估價由具有房地產價格評估資格的估價機構(以下簡稱估價機構)承擔，估價報告必須由專職註冊房地產估價師簽字。

第五條 拆遷估價應當堅持獨立、客觀、公正、合法的原則。任何組織或者個人不得非法幹預拆遷估價活動和估價結果。

第六條 市、縣房地產管理部門應當向社會公示一批資質等級高、綜合實力強、社會信譽好的估價機構，供拆遷當事人選擇。

拆遷估價機構的確定應當公開、透明，採取被拆遷人投票或拆遷當事人抽簽等方式。

房屋拆遷許可證確定的同一拆遷範圍內的被拆遷房屋，原則上由一家估價機構評估。需要由兩家或者兩家以上估價機構評估的，估價機構之間應當就拆遷估價的依據、原則、程式、方法、參數選取等進行協調並執行共同的標准。

第七條 拆遷估價機構確定後，一般由拆遷人委託。委託人應當與估價機構簽訂書面拆遷估價委託合同。

第八條 受託估價機構不得轉讓、變相轉讓受託的估價業務。

估價機構和估價人員與拆遷當事人有利害關系或者是拆遷當事人的，應當回避。

第九條 拆遷當事人有義務向估價機構如實提供拆遷估價所必需的資料，協助估價機構進行實地查勘。

第十條 受託估價機構和估價人員需要查閱被拆遷房屋的房地產權屬檔案和相關房地產交易資訊的，房地產管理部門應當允許查閱。

第十一條 拆遷估價目的統一表述爲“爲確定被拆遷房屋貨幣補償金額而評估其房地產市場價格。”

拆遷估價時點一般爲房屋拆遷許可證頒發之日。拆遷規模大、分期分段實施的，以當期(段)房屋拆遷實施之日爲估價時點。

拆遷估價的價值標准爲公開市場價值，不考慮房屋租賃、抵押、查封等因素的影響。

第十二條 委託拆遷估價的，拆遷當事人應當明確被拆遷房屋的性質(包括用途，下同)和麵積。

被拆遷房屋的性質和麵積一般以房屋權屬證書及權屬檔案的記載爲准；各地對被拆遷房屋的性質和麵積認定有特別規定的，從其規定；拆遷人與被拆遷人對被拆遷房屋的性質或者面積協商一致的，可以按照協商結果進行評估。

對被拆遷房屋的性質不能協商一致的，應當向城市規劃行政主管部門申請確認。對被拆遷房屋的面積不能協商一致的，可以向依照《房產測繪管理辦法》設立的房屋面積鑒定機構申請鑒定；沒有設立房屋面積鑒定機構的，可以委託具有房產測繪資格的房產測繪單位測算。

對拆遷中涉及的被拆遷房屋的性質和麵積認定的具體問題，由市、縣規劃行政主管部門和房地產管理部門制定辦法予以解決。

第十三條 市、縣人民政府或者其授權的部門應當根據當地房地產市場交易價格，至少每年定期公佈一次不同區域、不同用途、不同建築結構的各類房屋的房地產市場價格。

第十四條 拆遷估價應當參照類似房地產的市場交易價格和市、縣人民政府或者其授權部門定期公佈的房地產市場價格，結合被拆遷房屋的房地產狀況進行。

第十五條 拆遷估價人員應當對被拆遷房屋進行實地查勘，做好實地查勘記錄，拍攝反映被拆遷房屋外觀和內部狀況的影像資料。

實地查勘記錄由實地查勘的估價人員、拆遷人、被拆遷人簽字認可。

因被拆遷人的原因不能對被拆遷房屋進行實地查勘、拍攝影像資料或者被拆遷人不同意在實地查勘記錄上簽字的，應當由除拆遷人和估價機構以外的無利害關系的第三人見証，並在估價報告中作出相應說明。

第十六條 拆遷估價一般應當採用市場比較法。不具備採用市場比較法條件的，可以採用其他估價方法，並在估價報告中充分說明原因。

第十七條 拆遷評估價格應當以人民幣爲計價的貨幣單位，精確到元。

第十八條 估價機構應當將分戶的初步估價結果向被拆遷人公示 7 日，並進行現場說明，聽取有關意見。

公示期滿後，估價機構應當向委託人提供委託范圍內被拆遷房屋的整體估價報告和分戶估價報告。委託人應當向被拆遷人轉交分戶估價報告。

第十九條 拆遷人或被拆遷人對估價報告有疑問的，可以向估價機構諮詢。

估價機構應當向其解釋拆遷估價的依據、原則、程式、方法、參數選取和估價結果產生的過程。

第二十條 拆遷當事人對估價結果有異議的，自收到估價報告之日起 5 日內，可以向原估價機構書面申請復核估價，也可以另行委託估價機構評估。

第二十一條 拆遷當事人向原估價機構申請復核估價的，該估價機構應當自收到書面復核估價申請之日起 5 日內給予答復。估價結果改變的，應當重新出具估價報告；估價結果沒有改變的，出具書面通知。

拆遷當事人另行委託估價機構評估的，受託估價機構應當在 10 日內出具估價報告。

第二十二條 拆遷當事人對原估價機構的復核結果有異議或者另行委託估價的結果與原估價結果有差異且協商達不成一致意見的，自收到復核結果或者另行委託估價機構出具的估價報告之日起 5 日內，可以向被拆遷房屋所在地的房地產價格評估專家委員會(以下簡稱估價專家委員會)申請技術鑒定。

第二十三條 估價專家委員會應當自收到申請之日起 10 日內，對申請鑒定的估價報告的估價依據、估價技術路線、估價方法選用、參數選取、估價結果確定方式等估價技術問題出具書面鑒定意見。

估價報告不存在技術問題的，應維持估價報告；估價報告存在技術問題的，估價機構應當改正錯誤，重新出具估價報告。

第二十四條 省、自治區建設行政主管部門和設區城市的市房地產管理部門或者其授權的房地產估價行業自律性組織，應當成立由資深專職注冊房地產估價師及房地產、城市規劃、法律等方面專家組成的估價專家委員會，對拆遷估價進行技術指導，受理拆遷估價技術鑒定。

第二十五條 受理拆遷估價技術鑒定後，估價專家委員會應當指派 3 人以上(含 3 人)單數成員組成鑒定組，處理拆遷估價技術鑒定事宜。

鑒定組成員與原估價機構、拆遷當事人有利害關系或者是拆遷當事人的，應當回避。

原估價機構應當配合估價專家委員會做好鑒定工作。

第二十六條 估價專家委員會成員、估價機構、估價人員應當回避而未回避的，其鑒定意見或者估價結果無效。

拆遷當事人不如實提供有關資料或者不協助估價機構實地查勘而造成估價失實或者其他後果的，應當承擔相應責任。

第二十七條 對有下列行爲之一的估價機構和估價人員，依據《城市房地產仲介服務管理規定》、《房地產估價師注冊管理辦法》等規定進行處罰，或記入其信用檔案：

(一)出具不實估價報告的；

(二)與拆遷當事人一方串通，損害對方合法權益的；

(三)以回扣等不正當競爭手段獲取拆遷估價業務的；

(四)允許他人借用自己名義從事拆遷估價活動或者轉讓、變相轉讓受託

的拆遷估價業務的；

(五)多次被申請鑒定，經查証，確實存在問題的；

(六)違反國家標准《房地產估價規范》和本意見其他規定的；

(七)法律、法規規定的其他情形。

第二十八條 以產權調換作爲房屋拆遷補償、安置方式的，對所調換房屋的房地產市場價格進行的評估，參照本意見執行。

城市規劃區外國有土地上房屋拆遷涉及的房地產估價活動，參照本意見執行。

第二十九條 本意見自 2004 年 1 月 1 日起施行。此前已頒發房屋拆遷許可証的拆遷項目，其拆遷估價不適用本意見。

附錄 14、閒置土地處置辦法

1999 年 4 月 26 日國土資源部第 6 次部長辦公會議通過，2012 年 5 月 22 日國土資源部第 1 次部務會議修訂。

第一章 總 則

第一條 爲有效處置和充分利用閒置土地，規範土地市場行爲，促進節約集約用地，根據《中華人民共和國土地管理法》、《中華人民共和國城市房地產管理法》及有關法律、行政法規，制定本辦法。

第二條 本辦法所稱閒置土地，是指國有建設用地使用權人超過國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的動工開發日期滿一年未動工開發的國有建設用地。

已動工開發但開發建設用地面積占應動工開發建設用地總面積不足三分之一或者已投資額占總投資額不足百分之二十五，中止開發建設滿一年的國有建設用地，也可以認定爲閒置土地。

第三條 閒置土地處置應當符合土地利用總體規劃和城鄉規劃，遵循依法依規、促進利用、保障權益、資訊公開的原則。

第四條 市、縣國土資源主管部門負責本行政區域內閒置土地的調查認定和處置工作的組織實施。

上級國土資源主管部門對下級國土資源主管部門調查認定和處置閒置土地工作進行監督管理。

第二章 調查和認定

第五條 市、縣國土資源主管部門發現有涉嫌構成本辦法第二條規定的閒置土地的，應當在三十日內開展調查核實，向國有建設用地使用權人發出《閒置土地調查通知書》。

國有建設用地使用權人應當在接到《閒置土地調查通知書》之日起三十日內，按照要求提供土地開發利用情況、閒置原因以及相關說明等材料。

第六條 《閒置土地調查通知書》應當包括下列內容：

（一）國有建設用地使用權人的姓名或者名稱、地址；

（二）涉嫌閒置土地的基本情況；

（三）涉嫌閒置土地的事實和依據；

（四）調查的主要內容及提交材料的期限；

（五）國有建設用地使用權人的權利和義務；

（六）其他需要調查的事項。

第七條 市、縣國土資源主管部門履行閒置土地調查職責，可以採取下列措施：

（一）詢問當事人及其他證人；

（二）現場勘測、拍照、攝像；

（三）查閱、複製與被調查人有關的土地資料；

（四）要求被調查人就有關土地權利及使用問題作出說明。
第八條 有下列情形之一，屬於政府、政府有關部門的行爲造成動工開發延遲的，國有建設用地使用權人應當向市、縣國土資源主管部門提供土地閒置原因說明材料，經審核屬實的，依照本辦法第十二條和第十三條規定處置：
（一）因未按照國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的期限、條件將土地交付給國有建設用地使用權人，致使專案不具備動工開發條件的；
（二）因土地利用總體規劃、城鄉規劃依法修改，造成國有建設用地使用權人不能按照國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的用途、規劃和建設條件開發的；
（三）因國家出臺相關政策，需要對約定、規定的規劃和建設條件進行修改的；
（四）因處置土地上相關群眾信訪事項等無法動工開發的；
（五）因軍事管制、文物保護等無法動工開發的；
（六）政府、政府有關部門的其他行爲。
因自然災害等不可抗力導致土地閒置的，依照前款規定辦理。
第九條 經調查核實，符合本辦法第二條規定條件，構成閒置土地的，市、縣國土資源主管部門應當向國有建設用地使用權人下達《閒置土地認定書》。
第十條 《閒置土地認定書》應當載明下列事項：
（一）國有建設用地使用權人的姓名或者名稱、地址；
（二）閒置土地的基本情況；
（三）認定土地閒置的事實、依據；
（四）閒置原因及認定結論；
（五）其他需要說明的事項。
第十一條 《閒置土地認定書》下達後，市、縣國土資源主管部門應當通過門戶網站等形式向社會公開閒置土地的位置、國有建設用地使用權人名稱、閒置時間等資訊；屬於政府或者政府有關部門的行爲導致土地閒置的，應當同時公開閒置原因，並書面告知有關政府或者政府部門。
上級國土資源主管部門應當及時匯總下級國土資源主管部門上報的閒置土地資訊，並在門戶網站上公開。
閒置土地在沒有處置完畢前，相關資訊應當長期公開。閒置土地處置完畢後，應當及時撤銷相關資訊。

第三章 處置和利用

第十二條 因本辦法第八條規定情形造成土地閒置的，市、縣國土資源主管部門應當與國有建設用地使用權人協商，選擇下列方式處置：
（一）延長動工開發期限。簽訂補充協定，重新約定動工開發、竣工期限和違約責任。從補充協議約定的動工開發日期起，延長動工開發期限最長不得超過一年；
（二）調整土地用途、規劃條件。按照新用途或者新規劃條件重新辦理相關用地

手續，並按照新用途或者新規劃條件核算、收繳或者退還土地價款。改變用途後的土地利用必須符合土地利用總體規劃和城鄉規劃；
（三）由政府安排臨時使用。待原項目具備開發建設條件，國有建設用地使用權人重新開發建設。從安排臨時使用之日起，臨時使用期限最長不得超過兩年；
（四）協議有償收回國有建設用地使用權；
（五）置換土地。對已繳清土地價款、落實專案資金，且因規劃依法修改造成閒置的，可以爲國有建設用地使用權人置換其它價值相當、用途相同的國有建設用地進行開發建設。涉及出讓土地的，應當重新簽訂土地出讓合同，並在合同中注明爲置換土地；
（六）市、縣國土資源主管部門還可以根據實際情況規定其他處置方式。
除前款第四項規定外，動工開發時間按照新約定、規定的時間重新起算。
符合本辦法第二條第二款規定情形的閒置土地，依照本條規定的方式處置。
第十三條 市、縣國土資源主管部門與國有建設用地使用權人協商一致後，應當擬訂閒置土地處置方案，報本級人民政府批准後實施。
閒置土地設有抵押權的，市、縣國土資源主管部門在擬訂閒置土地處置方案時，應當書面通知相關抵押權人。
第十四條 除本辦法第八條規定情形外，閒置土地按照下列方式處理：
（一）未動工開發滿一年的，由市、縣國土資源主管部門報經本級人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《徵繳土地閒置費決定書》，按照土地出讓或者劃撥價款的百分之二十徵繳土地閒置費。土地閒置費不得列入生產成本；
（二）未動工開發滿兩年的，由市、縣國土資源主管部門按照《中華人民共和國土地管理法》第三十七條和《中華人民共和國城市房地產管理法》第二十六條的規定，報經有批准權的人民政府批准後，向國有建設用地使用權人下達《收回國有建設用地使用權決定書》，無償收回國有建設用地使用權。閒置土地設有抵押權的，同時抄送相關土地抵押權人。
第十五條 市、縣國土資源主管部門在依照本辦法第十四條規定作出征繳土地閒置費、收回國有建設用地使用權決定前，應當書面告知國有建設用地使用權人有申請聽證的權利。國有建設用地使用權人要求舉行聽證的，市、縣國土資源主管部門應當依照《國土資源聽證規定》依法組織聽證。
第十六條 《征繳土地閒置費決定書》和《收回國有建設用地使用權決定書》應當包括下列內容：
（一）國有建設用地使用權人的姓名或者名稱、地址；
（二）違反法律、法規或者規章的事實和證據；
（三）決定的種類和依據；
（四）決定的履行方式和期限；
（五）申請行政覆議或者提起行政訴訟的途徑和期限；
（六）作出決定的行政機關名稱和作出決定的日期；
（七）其他需要說明的事項。

第十七條 國有建設用地使用權人應當自《征繳土地閒置費決定書》送達之日起三十日內，按照規定繳納土地閒置費；自《收回國有建設用地使用權決定書》送達之日起三十日內，到市、縣國土資源主管部門辦理國有建設用地使用權註銷登記，交回土地權利證書。

國有建設用地使用權人對《征繳土地閒置費決定書》和《收回國有建設用地使用權決定書》不服的，可以依法申請行政覆議或者提起行政訴訟。

第十八條 國有建設用地使用權人逾期不申請行政覆議、不提起行政訴訟，也不履行相關義務的，市、縣國土資源主管部門可以採取下列措施：

（一）逾期不辦理國有建設用地使用權註銷登記，不交回土地權利證書的，直接公告註銷國有建設用地使用權登記和土地權利證書；

（二）申請人民法院強制執行。

第十九條 對依法收回的閒置土地，市、縣國土資源主管部門可以採取下列方式利用：

（一）依據國家土地供應政策，確定新的國有建設用地使用權人開發利用；

（二）納入政府土地儲備；

（三）對耕作條件未被破壞且近期無法安排建設專案的，由市、縣國土資源主管部門委託有關農村集體經濟組織、單位或者個人組織恢復耕種。

第二十條 閒置土地依法處置後土地權屬和土地用途發生變化的，應當依據實地現狀在當年土地變更調查中進行變更，並依照有關規定辦理土地變更登記。

第四章 預防和監管

第二十一條 市、縣國土資源主管部門供應土地應當符合下列要求，防止因政府、政府有關部門的行爲造成土地閒置：

（一）土地權利清晰；

（二）安置補償落實到位；

（三）沒有法律經濟糾紛；

（四）地塊位置、使用性質、容積率等規劃條件明確；

（五）具備動工開發所必需的其他基本條件。

第二十二條 國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書應當就專案動工開發、竣工時間和違約責任等作出明確約定、規定。約定、規定動工開發時間應當綜合考慮辦理動工開發所需相關手續的時限規定和實際情況，爲動工開發預留合理時間。

因特殊情況，未約定、規定動工開發日期，或者約定、規定不明確的，以實際交付土地之日起一年爲動工開發日期。實際交付土地日期以交地確認書確定的時間爲准。

第二十三條 國有建設用地使用權人應當在項目開發建設期間，及時向市、縣國土資源主管部門報告專案動工開發、開發進度、竣工等情況。

國有建設用地使用權人應當在施工現場設立建設專案公示牌，公佈建設用地使用權人、建設單位、專案動工開發、竣工時間和土地開發利用標準等。
第二十四條 國有建設用地使用權人違反法律法規規定和合同約定、劃撥決定書規定惡意囤地、炒地的，依照本辦法規定處理完畢前，市、縣國土資源主管部門不得受理該國有建設用地使用權人新的用地申請，不得辦理被認定爲閒置土地的轉讓、出租、抵押和變更登記。
第二十五條 市、縣國土資源主管部門應當將本行政區域內的閒置土地資訊按宗錄入土地市場動態監測與監管系統備案。閒置土地按照規定處置完畢後，市、縣國土資源主管部門應當及時更新該宗土地相關資訊。
閒置土地未按照規定備案的，不得採取本辦法第十二條規定的方式處置。
第二十六條 市、縣國土資源主管部門應當將國有建設用地使用權人閒置土地的資訊抄送金融監管等部門。
第二十七條 省級以上國土資源主管部門可以根據情況，對閒置土地情況嚴重的地區，在土地利用總體規劃、土地利用年度計畫、建設用地審批、土地供應等方面採取限制新增加建設用地、促進閒置土地開發利用的措施。

第五章 法律責任
第二十八條 市、縣國土資源主管部門未按照國有建設用地使用權有償使用合同或者劃撥決定書約定、規定的期限、條件將土地交付給國有建設用地使用權人，致使專案不具備動工開發條件的，應當依法承擔違約責任。
第二十九條 縣級以上國土資源主管部門及其工作人員違反本辦法規定，有下列情形之一的，依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：
（一）違反本辦法第二十一條的規定供應土地的；
（二）違反本辦法第二十四條的規定受理用地申請和辦理土地登記的；
（三）違反本辦法第二十五條的規定處置閒置土地的；
（四）不依法履行閒置土地監督檢查職責，在閒置土地調查、認定和處置工作中徇私舞弊、濫用職權、怠忽職守的。

第六章 附則
第三十條 本辦法中下列用語的含義：
動工開發：依法取得施工許可證後，需挖深基坑的專案，基坑開挖完畢；使用樁基的項目，打入所有基礎樁；其他項目，地基施工完成三分之一。
已投資額、總投資額：均不含國有建設用地使用權出讓價款、劃撥價款和向國家繳納的相關稅費。
第三十一條 集體所有建設用地閒置的調查、認定和處置，參照本辦法有關規定執行。
第三十二條 本辦法自 2012 年 7 月 1 日起施行。