

社会主义市场经济法律新释新解丛书

# 土地管理法 及配套规定新释新解 [上]



根据物权法、最新司法解释和相关法律  
法规、行政规章、行政解释编写 [第3版]

主编 唐德华 高圣平

社会主义市场经济法律新释新解丛书

# 土地管理法 及配套规定新释新解 [上]



根据物权法、最新司法解释和相关法律  
法规、行政规章、行政解释编写 [第3版]

主 编 唐德华 高圣平  
副主编 高 控 李俊生 解 畅

人民法院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理法及配套规定新释新解/唐德华, 高圣平主编. -3 版.  
-北京: 人民法院出版社, 2008. 1

(社会主义市场经济法律新释新解丛书)

ISBN 978-7-80161-035-5

I. 土… II. ①唐…②高… III. 土地管理法-法律解释-中国  
IV. D922. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 195619 号

## 土地管理法及配套规定新释新解

主编 唐德华 高圣平

---

责任编辑 辛言 建中 刘璐 琼枝  
出版发行 人民法院出版社  
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号(100745)  
电 话 (010)85250579(责任编辑) 85250516(出版部)  
85250558 85250559(发行部)  
网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>  
E - mail courtpress@sohu.com  
印 刷 北京人卫印刷厂  
经 销 全国新华书店

---

开 本 890×1240 毫米 A5  
字 数 1806 千字  
印 张 65  
版 次 2008 年 1 月第 3 版 2008 年 1 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-80161-035-5  
定 价 148.00 元(上下)

---

版权所有 侵权必究

## 前 言

“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策。土地是人类赖以生存的重要资源，在人口地少的中国，对土地特别是耕地加强管理并使其法制化，是保证中华民族生存和可持续发展的迫在眉睫的具有重要意义的大事。1986年6月25日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过了《中华人民共和国土地管理法》；1988年12月29日，第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议对该法的部分条文作了修正并重新发布；1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了新的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）；2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议又根据宪法修正案对土地管理法作了相应修正。

土地管理法修订通过后，国务院、国土资源部及有关部委分别发布了一系列的行政法规和行政规章，如《国务院关于深化改革严格土地管理的规定》（2004年10月21日）、《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（2006年8月31日）、《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》（2006年12月31日）、《查处土地违法行为立案标准》（2005年8月31日）、《国土资源信访规定》（2005年12月29日）、《耕地占补平衡考核办法》（2006年6月16日）、《土地利用年度计划管理办法》（2006年11月20日）、《限制用地项目目录（2006年本）》（2006年12月12日）、《禁止用地项目目录（2006年本）》（2006年12月12日）、《全国工业用地出让最低价标准》（2006年12月23日）、《土地储备管理办法》（2007年11月19日）等等。这些

规定大大增加了土地管理法的可操作性。

《物权法》于2007年3月16日由第十届全国人民代表大会第五次会议通过，其中对土地权利体系作了具体规定，这些规定无疑影响到土地管理法的制度运作。《物权法》通过后，国土资源部为配合该法的施行，修订发布了《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》（2007年9月21日）等行政规章。

为了准确理解土地管理法及其配套规定的立法原意和相互关系，并在土地管理实践和司法实践中正确适用，最高人民法院和实务、理论界的有关同志，以土地管理法的管理实践、司法实践和理论研究为基础，以土地管理法、《土地管理法实施条例》为主干，结合相关法律法规，共同撰写了这本《土地管理法及配套规定新释新解》。本书系《社会主义市场经济法律新释新解丛书》之一。

本书综合了土地管理法公布施行以来土地管理实践、司法实践和理论研究的最新成果，系当今我国系统研究和阐释这一法律及其配套规定的最新之作。本书将《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》及其他相关法律法规、行政解释、司法解释置于相应土地管理法条文之后，一并解释，更增加了本书的应用性和可操作性。

由于作者水平有限，书中不当之处在所难免，希望读者不吝指正，以使本书更臻完善。

编著者

二〇〇八年一月

# 总 目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 土地的所有权和使用权	(125)
第三章 土地利用总体规划	(457)
第四章 耕地保护	(779)
第五章 建设用地	(988)
第六章 监督检查	(1608)
第七章 法律责任	(1760)
第八章 附 则	(1879)
附 录	(1908)
主要参考书目	(2039)
后 记	(2041)

# 目 录 (上)

## 第一章 总 则

<b>【本章概要】</b> .....	(1)
<b>第一条 (立法宗旨和立法依据)</b> .....	(17)
[相关立法说明]《关于〈中华人民共和国土地管理法 (修订草案)〉的说明》 .....	(18)
[相关立法说明]《全国人大法律委员会关于〈中华人民 共和国土地管理法(修订草案)〉初步 审议情况的汇报》 .....	(26)
[相关立法说明]《全国人大法律委员会关于〈中华人民 共和国土地管理法(修订草案)〉审议 结果的报告》 .....	(35)
<b>第二条 (基本土地制度)</b> .....	(49)
[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录) .....	(50)
[相关立法说明]《关于〈中华人民共和国土地管理法修 正案(草案)〉的说明》 .....	(51)
<b>第三条 (土地基本国策)</b> .....	(62)
[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录) .....	(62)
[相关规定]《国务院关于深化改革严格土地管理的决 定》 .....	(62)
[相关规定]《国土资源部关于当前进一步从严土地管理	

	的紧急通知》 .....	(70)
	[相关规定]《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》 .....	(75)
<b>第四条</b>	<b>(土地用途管制制度)</b> .....	(83)
<b>第五条</b>	<b>(土地管理体制)</b> .....	(92)
<b>第六条</b>	<b>(守法义务与检举、控告权利)</b> .....	(107)
	[相关规定]《国土资源信访规定》 .....	(107)
<b>第七条</b>	<b>(相应奖励措施)</b> .....	(118)
	[相关规定]《国家科学技术奖励条例》(略) .....	(118)
	[相关规定]《国家科学技术奖励条例实施细则》(略) .....	(118)
	[相关规定]《省、部级科学技术奖励管理办法》(略) .....	(118)
	[相关规定]《社会力量设立科学技术奖管理办法》(略) .....	(118)
	[相关规定]《国土资源部关于开展国土资源科学技术奖励的通知》 .....	(119)
	[相关规定]《国土资源部科技创新审查实施办法 (试行)》 .....	(120)

## 第二章 土地的所有权和使用权

<b>【本章概要】</b> .....	(125)	
<b>第八条 (土地所有权)</b> .....	(142)	
	[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录) .....	(142)
	[相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节录) .....	(142)
	[相关规定]《确定土地所有权和使用权的若干规定》 .....	(143)



---

[相关规定]《国务院法制办公室关于供销合作社能否享有集体土地所有权问题的复函》	(152)
<b>第九条 (土地使用权)</b>	(171)
[相关规定]《确定土地所有权和使用权的若干规定》(节录)	(171)
<b>第十条 (集体所有土地的经营和管理)</b>	(189)
[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录)	(189)
<b>第十一条 (土地登记发证制度)</b>	(192)
[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录)	(193)
[相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节录)	(195)
[相关规定]《国土资源部关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》(节录)	(196)
[相关规定]《土地登记规则》	(196)
[相关规定]《国土资源部关于修改土地证书的通知》	(209)
[相关规定]《城镇国有土地使用权申报工作的若干规定》	(210)
[相关规定]《在京中央国家机关用地土地登记法》	(212)
[相关规定]《国土资源部关于进一步规范土地登记工作的通知》	(216)
[相关规定]《国土资源部关于进一步规范土地证书管理的通知》	(218)
<b>第十二条 (土地变更登记)</b>	(273)
[相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节录)	(273)

[相关规定] 《土地登记规则》(节录) .....	(273)
<b>第十三条 (土地登记的效力)</b> .....	(295)
[相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录) .....	(295)
[相关规定] 《土地登记资料公开查询办法》 .....	(295)
<b>第十四条 (农民集体所有土地承包经营权)</b> .....	(298)
[相关规定] 《中华人民共和国农村土地承包法》 .....	(299)
[相关规定] 《中华人民共和国物权法》(节录) .....	(309)
[相关规定] 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问 题的决定》(节录) .....	(310)
[相关规定] 《中央书记处农村政策研究室解释有关土地 承包的几个问题》 .....	(319)
[相关规定] 《中央书记处农村政策研究室关于稳定和 完善土地承包制的意见》 .....	(324)
[相关规定] 《国务院批转农业部关于稳定和完善的土地承 包关系意见的通知》 .....	(330)
[相关规定] 《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷 案件若干问题的规定(试行)》 .....	(334)
[相关规定] 《国务院办公厅关于妥善解决当前农村土地 承包纠纷的紧急通知》 .....	(340)
<b>第十五条 (国有土地承包经营权)</b> .....	(364)
<b>第十六条 (土地权属争议的处理)</b> .....	(366)
[相关规定] 《国家土地管理局关于对土地权属纠纷案件 经人民政府处理后是否可以申请行政复议问 题的批复》 .....	(367)
[相关规定] 《中华人民共和国行政复议法》(节录) .....	(368)
[相关规定] 《中华人民共和国行政复议法实施条例》 (略) .....	(375)
[相关规定] 《中华人民共和国行政诉讼法》(略) .....	(375)

- [相关规定] 《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(略) ..... (375)
- [相关规定] 《国土资源行政复议规定》 ..... (376)
- [相关规定] 《土地权属争议调查处理办法》 ..... (389)

### 第三章 土地利用总体规划

- 【本章概要】** ..... (457)
- 第十七条 (土地利用总体规划的编制依据和规划期限)**  
..... (483)
- [相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节  
录) ..... (483)
- [相关规定] 《土地利用总体规划编制审批规定》 ..... (483)
- [相关规定] 《国务院办公厅转发国家土地管理局关于开  
展土地利用总体规划工作报告的通知》 ..... (491)
- [相关规定] 《关于土地利用总体规划审批和实施管理工  
作若干问题的通知》 ..... (493)
- 第十八条 (上下级规划之间的关系)** ..... (532)
- [相关规定] 《土地利用总体规划编制审批规定》(节录)  
..... (532)
- 第十九条 (土地利用总体规划的编制原则)** ..... (535)
- [相关规定] 《土地利用总体规划编制审批规定》(节录)  
..... (535)
- 第二十条 (县、乡(镇)土地利用总体规划的编制要求)**  
..... (540)
- [相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节  
录) ..... (540)
- [相关规定] 《土地利用总体规划编制审批规定》(节录)  
..... (540)

- 第二十一条 (土地利用总体规划的审批) …… (550)**  
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节  
 录) …… (550)
- 第二十二条 (土地利用总体规划与城市总体规划、村庄和  
 集镇规划之间的关系) …… (552)**  
 [相关规定]《中华人民共和国城乡规划法》(略) …… (553)  
 [相关规定]《建设部关于统一实行建设用地规划许可证  
 和建设工程规划许可证的通知》 …… (553)  
 [相关规定]《建设部、国家计委关于印发〈建设项目选  
 址规划管理办法〉的通知》 …… (554)  
 [相关规定]《建设用地计划管理办法》 …… (556)  
 [相关规定]《建设部关于贯彻土地管理法进一步加强村  
 镇建设用地规划管理的通知》 …… (560)  
 [相关规定]《村庄和集镇规划建设管理条例》 …… (562)  
 [相关规定]《建制镇规划建设管理办法》 …… (570)
- 第二十三条 (土地利用总体规划与江河、湖泊综合治理和  
 开发利用规划之间的关系) …… (593)**  
 [相关规定]《中华人民共和国水法》(节录) …… (593)  
 [相关规定]《中华人民共和国防洪法》(节录) …… (596)  
 [相关规定]《水库大坝安全管理条例》(节录) …… (604)
- 第二十四条 (土地利用计划管理) …… (611)**  
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节  
 录) …… (612)  
 [相关规定]《土地利用年度计划管理办法》 …… (612)
- 第二十五条 (土地利用年度计划执行情况报告制度) …… (624)**
- 第二十六条 (土地利用总体规划的修改) …… (626)**  
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节  
 录) …… (626)
- 第二十七条 (土地调查制度) …… (629)**

[相关规定]	《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录) .....	(629)
[相关规定]	《城镇地籍调查规程》 .....	(629)
[相关规定]	《土地利用现状调查技术规程》 .....	(650)
[相关规定]	《全国区划委员会专业组关于印发〈土地利 用现状调查技术规程〉的补充规定和说明的 通知》 .....	(666)
[相关规定]	《国家土地管理局、财政部转发国务院批准 的〈关于土地利用现状详查工作有关问题的 请示〉的通知》 .....	(669)
[相关规定]	《国家土地管理局关于印发日常地籍管理办 法〈农村部分〉(试行)的通知》 .....	(671)
<b>第二十八条</b>	<b>(土地分等评级)</b> .....	(700)
[相关规定]	《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录) .....	(700)
[相关规定]	《城镇土地定级规程(试行)》 .....	(700)
<b>第二十九条</b>	<b>(土地统计制度)</b> .....	(741)
[相关规定]	《中华人民共和国统计法》(略) .....	(741)
[相关规定]	《中华人民共和国统计法实施细则》(略) .....	(742)
[相关规定]	《国家土地管理局、国家统计局关于建立和 执行土地统计报表制度的通知》 .....	(742)
<b>第三十条</b>	<b>(土地利用动态监测)</b> .....	(771)

## 第四章 耕地保护

<b>【本章概要】</b> .....	(779)	
<b>第三十一条</b>	<b>(耕地占用补偿制度)</b> .....	(794)
[相关规定]	《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录) .....	

- 录) ..... (794)
- [相关规定] 《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》 ..... (795)
- [相关规定] 《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》 ..... (798)
- [相关规定] 《冻结非农业建设项目占用耕地规定》 ..... (805)
- [相关规定] 《国务院法制办公室对〈关于请答复农村村民建住宅占用耕地收取耕地开垦费有关问题的函〉的复函》 ..... (808)
- [相关规定] 《国土资源部关于开展补充耕地数量质量实行按等级折算基础工作的通知》 ..... (809)
- [相关规定] 《耕地占补平衡考核办法》 ..... (816)
- [相关规定] 《国土资源部办公厅关于严格考核耕地占补平衡有关问题的通知》 ..... (820)
- 第三十二条 (建设占用耕地的耕作层利用)** ..... (825)
- [相关规定] 《国土资源部关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知》 ..... (825)
- 第三十三条 (耕地总量动态平衡制度)** ..... (833)
- [相关规定] 《国务院办公厅关于印发〈省级政府耕地保护责任目标考核办法〉的通知》 ..... (833)
- 第三十四条 (基本农田保护制度)** ..... (837)
- [相关规定] 《基本农田保护条例》 ..... (838)
- [相关规定] 《国土资源部关于印发〈关于基本农田保护中有关问题的整改意见〉的通知》 ..... (844)
- [相关规定] 《国土资源部农业部关于抓紧做好基本农田保护检查有关工作的通知》 ..... (849)
- [相关规定] 《国土资源部、农业部、国家发展和改革委员会、财政部、建设部、水利部、国家林业局关于进一步做好基本农田保护有关工作的

意见》 .....	(852)
[相关规定] 《设立基本农田保护示范区工作方案》 .....	(857)
<b>第三十五条 (土壤改良与提高地力)</b> .....	(873)
[相关规定] 《中华人民共和国水土保持法》(节录) .....	(873)
[相关规定] 《中华人民共和国水土保持法实施条例》 (节录) .....	(877)
[相关规定] 《中华人民共和国环境保护法》(节录) .....	(879)
[相关规定] 《中华人民共和国海洋环境保护法》(略) .....	(882)
[相关规定] 《中华人民共和国大气污染防治法》(略) .....	(882)
[相关规定] 《中华人民共和国水污染防治法》(略) .....	(882)
[相关规定] 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 (略) .....	(882)
[相关规定] 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》 (略) .....	(882)
<b>第三十六条 (节约使用土地)</b> .....	(899)
[相关规定] 《国土资源部、农业部关于搞好农用地管理 促进农业生产结构调整工作的通知》 .....	(899)
<b>第三十七条 (闲置、荒芜土地的处理)</b> .....	(905)
[相关规定] 《闲置土地处理办法》 .....	(905)
[相关规定] 《国土资源部关于加大闲置土地处置力度 的通知》 .....	(908)
[相关规定] 《中华人民共和国城市房地产管理法》 (节录) .....	(909)
<b>第三十八条 (开发未利用土地)</b> .....	(917)
<b>第三十九条 (开垦未利用土地)</b> .....	(920)

- 第四十条（开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩）** ..... (923)
- [相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（节录） ..... (923)
- [相关规定] 《国务院办公厅关于进一步做好治理开发农村“四荒”资源工作的通知》 ..... (924)
- 第四十一条（土地整理）** ..... (927)
- [相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（节录） ..... (927)
- [相关规定] 《国土资源部关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》（节录） ..... (927)
- [相关规定] 《国土资源部关于土地开发整理工作有关问题的通知》 ..... (928)
- [相关规定] 《国土资源部关于认真做好土地整理开发规划工作的通知》 ..... (941)
- [相关规定] 《国家投资土地开发整理项目竣工验收暂行办法》 ..... (944)
- [相关规定] 《国家投资土地开发整理项目实施管理暂行办法》 ..... (947)
- [相关规定] 《土地开发整理若干意见》 ..... (951)
- [相关规定] 《国土资源部关于加强和改进土地开发整理工作的通知》 ..... (957)
- 第四十二条（土地复垦）** ..... (968)
- [相关规定] 《土地复垦规定》 ..... (968)
- [相关规定] 《农业综合开发土地复垦项目管理暂行办法》 ..... (972)



## 第五章 建设用地

【本章概要】 .....	(988)
第四十三条 (建设用地的来源) .....	(1013)
[相关规定]《中华人民共和国物权法》(节录) .....	(1013)