

中华人民共和国

土地管理法

◆

案例全解

- 核心条文** | 收录法律法规标准文本，逐条提炼条文主旨，并根据法条顺序和条文主旨为全书编目。
- 典型案例** | 选编与核心条文、关联条文有关的典型案例，通过案情、争点、裁判、评析四个部分逐一讲解案件焦点和适用要点。
- 关联条文** | 节录与标准条文有关的法律、行政法规、司法解释、部门规章等规范性文件的相关条文，并按照相关性和效力位阶予以合理排序。
- 参考文献** | 结合法律实务的具体要求，提供与条文相关的实务和学术论著，并作简要评注。



中华人民共和国

土地管理法

案例全解

法律出版社法规中心 主编

李遐桢 刘庆磊 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法案例全解/法律出版社
法规中心编著. —北京:法律出版社,2016.3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9128 - 0

I. ①中… II. ①法… III. ①土地管理法—案例—中
国②土地管理法—法律解释—中国 IV. ①D922.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 024829 号

©法律出版社·中国

责任编辑/冯高琼

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印业有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/9.5 字数/320 千

版本/2016 年 3 月第 1 版

印次/2016 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 9128 - 0

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

本书以《中华人民共和国土地管理法》条文为线索,全面整合相关典型案例、观点和其他规范性文件条文,通过核心条文、典型案例、关联条文与参考文献全面归纳相关领域最新成果,方便读者理解和使用。具体包括以下内容:

① **核心条文** 收录法律标准文本,逐条提炼条文主旨,并根据法条顺序和条文主旨组织全书目录。

② **典型案例** 以最高人民法院公报、各地高级人民法院和指导案例与审判依据系列为基础,选编与核心条文和关联条文有关的典型案例,各个案例通过案情、裁判、评析三个部分逐一讲解案例要点难点。

③ **关联条文** 节录与标准条文有关的法律、行政法规、司法解释、部门规章等规范性文件的相关条文,并按照相关性和效力位阶予以合理排序。

④ **参考文献** 结合法律实务的具体要求,提供与条文相关的实务和学术论著,并作简要评注,方便广大读者检索、学习和参考。

本书旨在对与相关法律条文有关的典型案例予以尽可能全面的汇编整理,主要针对的读者是希望在解释和适用特定法律条款方面得到快速指导的专业人士,或者希望获得实际法律问题解决之道的当事人。

法律出版社法规中心

2016年1月

目 录

中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则

第一条 立法目的	(3)
第二条 所有制形式	(3)
第三条 基本国策	(11)
第四条 土地用途管制	(11)
第五条 主管部门	(22)
第六条 守法义务、检举控告权	(22)
第七条 奖励	(22)
本章参考文献	(22)

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 所有权归属	(23)
第九条 国有土地使用权	(23)
第十条 集体所有土地经营、管理	(29)
第十一条 土地登记	(29)
第十二条 变更登记	(41)
第十三条 登记保护	(50)
第十四条 承包经营(一)	(50)
第十五条 承包经营(二)	(59)
第十六条 争议解决	(65)
本章参考文献	(72)

第三章 土地利用总体规划

第十七条 规划要求、期限	(73)
第十八条 规划权限	(73)
第十九条 编制原则	(73)
第二十条 土地用途	(73)
第二十一条 分级审批	(73)
第二十二条 建设用地规模	(79)
第二十三条 综合治理	(79)
第二十四条 计划管理	(80)
第二十五条 计划执行情况报告	(80)
第二十六条 修改规划	(80)
第二十七条 土地调查	(80)
第二十八条 土地等级评定	(80)
第二十九条 土地统计	(80)
第三十条 动态监测	(80)
本章参考文献	(81)

第四章 耕地保护

第三十一条 耕地补偿制度	(82)
第三十二条 耕地耕作层	(82)
第三十三条 耕地总量减少	(82)
第三十四条 基本农田保护制度	(82)
第三十五条 改良土壤	(83)
第三十六条 非农业建设占用耕地	(83)
第三十七条 闲置、荒芜耕地	(88)
第三十八条 土地开发	(99)
第三十九条 开垦条件	(99)
第四十条 开垦土地使用权	(99)
第四十一条 土地整理	(100)
第四十二条 土地复垦	(100)
本章参考文献	(107)

第五章 建设用地

第四十三条	用地申请	(108)
第四十四条	农用地转用审批	(117)
第四十五条	国务院特批	(122)
第四十六条	土地征收公告与实施	(122)
第四十七条	征收补偿	(130)
第四十八条	补偿安置方案公告	(140)
第四十九条	补偿费用收支情况公布	(140)
第五十条	兴办企业	(150)
第五十一条	大型工程征地	(150)
第五十二条	审查可行性报告	(150)
第五十三条	建设用地申请批准	(150)
第五十四条	使用权取得方式	(150)
第五十五条	土地有偿使用费	(174)
第五十六条	土地用途变更	(183)
第五十七条	临时用地	(188)
第五十八条	收回国有土地使用权	(188)
第五十九条	乡村建设用地规划及审批	(193)
第六十条	乡镇企业用地审批	(193)
第六十一条	公共设施公益事业建设用地审批	(199)
第六十二条	宅基地	(199)
第六十三条	使用权转移	(207)
第六十四条	禁止重建、扩建	(218)
第六十五条	收回集体土地使用权	(218)
本章参考文献		(225)

第六章 监督检查

第六十六条	检查机关	(226)
第六十七条	监督措施	(233)
第六十八条	出示检查证件	(234)
第六十九条	合作义务	(234)

第七十条 对国家工作人员的监督	(234)
第七十一条 案件移送	(234)
第七十二条 上级监督下级	(234)

第七章 法律责任

第七十三条 非法转让土地、将农用地改为建设用地责任	(235)
第七十四条 非法占用耕地责任	(248)
第七十五条 拒绝复垦土地责任	(255)
第七十六条 非法占用农地责任	(255)
第七十七条 非法建住宅责任	(258)
第七十八条 非法批准责任	(264)
第七十九条 非法侵占征地费责任	(271)
第八十条 拒还土地责任	(271)
第八十一条 擅自转移土地使用权责任	(278)
第八十二条 不依法办理变更登记责任	(278)
第八十三条 不拆除责任	(278)
第八十四条 渎职	(283)
本章参考文献	(292)

第八章 附 则

第八十五条 三资企业	(293)
第八十六条 生效日期	(293)

案例索引

- 案例 01 沈某与陈某土地买卖纠纷上诉案 (6)
- 案例 02 青岛市崂山区国土资源局与青岛南太置业有限公司土地使
用权出让合同纠纷上诉案 (13)
- 案例 03 上诉人东营市鑫鼎商贸有限责任公司与被上诉人东营市国
土资源局土地行政撤销案 (24)
- 案例 04 上海安远房地产发展有限公司与上海市虹口区房屋土地管
理局土地使用权出让合同纠纷案 (33)
- 案例 05 擅自改变土地用途搞开发合同被判无效案 (43)
- 案例 06 张某与辽阳县小屯镇旭嘉村民委员会土地承包合同纠纷案 ... (51)
- 案例 07 黄某诉郑某、拽车村委会鱼池优先承包经营权纠纷案 (60)
- 案例 08 上诉人王某华、姜某、村委会因与被上诉人王某成侵犯土地
使用权纠纷案 (66)
- 案例 09 黄某与沈阳特麦科生物工程有限公司及李某、董某土地承包
经营权转包合同纠纷案 (74)
- 案例 10 马某等非法占用农用地案 (84)
- 案例 11 联欧投资管理有限公司诉三亚市政府违法收地案 (89)
- 案例 12 国家能否直接出让由政府组织复垦的原农民集体的土地 (102)
- 案例 13 马某诉李某“小产权房”房屋买卖纠纷案 (109)
- 案例 14 高某非法占用农用地罪案 (119)
- 案例 15 王某不服被告山东省人民政府行政复议决定案 (123)
- 案例 16 北沙坡村村委会诉西安市高新技术产业开发区东区管委会
等拖欠征地款纠纷案 (131)
- 案例 17 高某挪用公款案 (141)

- 案例 18 重庆索特盐化股份有限公司与重庆新万基房地产开发有限公司土地使用权转让合同纠纷案 (152)
- 案例 19 上诉人彭某因与被上诉人莆田市国土资源局土地使用权出让合同纠纷案 (175)
- 案例 20 市公路通行费某征收管理所不服市国土资源局土地行政处罚案 (184)
- 案例 21 宣某等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议案 (189)
- 案例 22 福建省石狮市港塘塑料玩具厂诉石狮市国土规划建设局土地行政处罚决定案 (194)
- 案例 23 麦某某与刘某杏、刘某松宅基地纠纷案 (200)
- 案例 24 南阳市汇普新型建筑建材厂诉南阳市国土资源管理局土地行政处罚案 (208)
- 案例 25 密云县太师屯镇小漕村经济合作社与冯某农村土地承包合同纠纷案 (219)
- 案例 26 邹南某、邹广某、邹某生诉瑞金市国土资源局土地行政管理不作为案 (227)
- 案例 27 方方集团有限公司等非法转让、倒卖土地使用权、虚报注册资本案 (237)
- 案例 28 吴某某犯非法占用农用地罪案 (250)
- 案例 29 胡某诉舟山市土地管理局土地违法案件行政处罚决定案 (256)
- 案例 30 上诉人陈某诉台山市国土资源局土地行政处罚案 (259)
- 案例 31 被告人刘某非法批准占用土地案 (266)
- 案例 32 豪嘉园房地产开发公司土地行政处罚案 (273)
- 案例 33 长岭县国土资源局申请强制执行张某行政处罚决定案 (279)
- 案例 34 原浙江省舟山市土地管理局局长徐某受贿、贪污、滥用职权案 (284)

中华人民共和国土地管理法

(1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 根据1988年12月29日第七届全国人民代表大会常务委
员会第五次会议第一次修正 1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委
员会第四次会议修订 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委
员会第十一次会议第二次修正)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】 为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。

第二条 【所有制形式】 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是,国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

条文解读

一、土地公有制是我国的一项基本法律制度

中华人民共和国成立以后,社会主义公有制逐步确立起来。《宪法》第6条规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”土地是最基本的生产资料和生活资料,是最宝贵的自然资源,土地制度是一个国家最基本的法律制度之一。所以本条第1款明确规定,中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。所有制的法律表现形式是所有权,从法律上讲,土地的全民所有制就是全民对土地享有所有权。在社会主义国家,国家是全民意志的代表,所以,全民所有实际上也就是国家所有,国家拥有土地的所有权;土地的劳动群众集体所有制是劳动群众集体组织对本集体经济组织的土地享

有所有权,它是社会主义土地公有制的重要组成部分。

二、土地所有权的行使方式

国有土地的范围不但包括城市土地以及法律规定为国家所有的城市郊区和农村的土地,还包括依法征收的土地;依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地;农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的,原属于其成员集体所有的土地;因国家组织移民、自然灾害等原因,农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。国家所有权作为一种权利,由国务院代表国家来具体行使,即国务院代表国家依法行使对国有土地的占有、使用、收益和处分的权利。必须指出:地方各级人民政府不是国有土地所有权的行使主体,其无权擅自处置国有土地,只能依法根据国务院的授权处置国有土地。国务院代表国家行使国有土地所有权,但是在国有土地的具体经营、管理上,国务院可以直接行使有关权利,也可以授权地方人民政府或者委托国有公司行使有关权利。

劳动群众集体所有制实际上就是劳动群众集体所有权,即土地归村民集体组织所有。本条对农村集体经济组织土地所有权的行使未作规定,但根据我国《物权法》第60条的规定,集体所有制土地可以由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,可以由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡镇农民集体所有的,由乡镇农村集体经济组织经营、管理。

三、土地所有权的专属性

在我国,土地所有权的归属具有专属性,要么属于国家,要么属于集体。国家对城市市区的土地以及法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地享有所有权。除此之外的土地属于集体组织所有。土地所有权的专属性决定了土地所有权不能在市场上自由流转。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。任何买卖或者变相买卖土地,即通过买卖改变土地所有权归属的行为都是非法的,都必须依法禁止。土地是最紧缺的自然资源,随着我国经济体制改革的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的逐步建立,土地的商品属性日益显现出来。为了适应土地使用制度改革的需要,1988年4月第七届全国人民代表大会第一次会议通过了宪法修正案,将《宪法》第10条第4款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”。即删去了禁止出租土地的规定,增加了土地使用权可以依法转让的规定。同年12月,第七届全国人民代表大会常务委

员会第五次会议根据宪法修正案通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》。这些规定为土地使用制度的改革提供了有力的法律保障。将土地使用权和所有权分离以实现土地的商品属性,有利于土地资源的优化配置,有利于探索土地公有制的有效实现形式,有利于公有土地资产的保值和增值,也有利于促进对外开放、引进资金。经过多年的实践,我国土地使用制度改革,特别是国有土地使用制度改革已经取得了巨大成功。2007年3月通过的《物权法》明确了土地使用权的物权类型,包括建设用地使用权、农村土地承包经营权、宅基地使用权、地役权等。其中,建设用地使用权、农村土地承包经营权作为基本的土地使用权类型,原则上允许在市场上自由流通。

四、为公共利益的需要可以征收集体土地

2004年宪法修正案将《宪法》第10条第3款“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”修改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。这就赋予了国家土地征收、征用权,确立了土地征收、征用制度。

各项公共或者公益事业的发展所需要的土地,主要来源于对国有土地的分配调整,但由于国有土地不足而涉及集体所有的土地时,为了保证社会公益事业或者公益事业的发展,体现全社会的长远利益,建立一种使集体所有土地转为国有,以用于公用的特殊取得制度,是完全必要的。土地征收、征用制度就是解决我国农村土地用于公用特殊目的而规定的法律制度。土地征收、征用具有强制性和补偿性的特征,即被征地单位(集体土地所有权人)不得以其所有权从事对抗行为,不得阻挠。

征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。国家在一定的范围内依法对被征地单位予以适当补偿,而不是赔偿。同时需要指出的是,为了保护集体土地所有权人的合法权益,国家土地征收权或者征用权也不能滥用,必须依照法律规定的条件和程序行使。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。因抢险、救灾等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用集体土地。被征用土地使用后,应当返还被征用人。土地被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。

> 案例 01

沈某与陈某土地买卖纠纷上诉案

河南省信阳市中级人民法院(2011)信中法民终字第706号民事判决书

案 情

上诉人(原审被告):沈某。

被上诉人(原审原告):陈某。

一审法院查明,2007年7月2日原告陈某与被告沈某签订土地买卖协议,该协议约定了土地四至界线,总价款为21000元,2007年7月26日被告向原告出具一份收款收据,后原告又支付挖土方款5000元。2008年12月原告准备动工盖房子,发现该土地不归被告所有,应该归游河乡高湾村所有,且当时因游河要修水库,政府不允许再建新房,于是原告找到被告要求退还此款,被告拒不退还,原告陈某以双方土地买卖非法为由诉至本院。另查明,原、被告之间所签订的购买土地的所有权,系游河乡高湾村村民集体所有。

二审法院查明的事实与原审查明的事实一致。另查明,上诉人沈某收到陈某21000元之后于2007年8月6日交给信阳市浉河区游河乡高湾村委会,村委会并出具收据一份。

争 点

本案争议的焦点:买卖土地所有权的合同是否有效。

裁 判

一审法院认为,根据《中华人民共和国土地管理法》的相关规定,农村的土地,属于农民集体所有,而农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。原、被告双方私自达成转让承包土地用于建房的行为,明显违反有关法律的限制性规定,应当认定行为无效,故被告沈某应当承担返还购地款的责任。此次纠纷因原、被告均有过错,由此双方所造成的其他损失应当各自承担相应的责任。故本院依照《中华人民共和国土地管理法》第2条第3款、第10条、第63条,《中华人民共和国合同法》第52条第5项、第58条之规定,原审法院判决:一、原告陈某与被告沈某所签订的土地买卖协议无效。二、被告沈某返还原告陈某购地款21000元,于判决书生效后三十日内全部履行。三、驳回原告陈某其他诉讼请求。

二审法院认为,双方争议的焦点为2007年7月2日双方签订的土地买卖协议是否有效。《中华人民共和国合同法》第52条明确规定:有下列情形之一的,合同无效:(一)一方以欺诈、胁迫的手段订立合同,损害国家利益;(二)恶意串通,损害国家、集体或者第三人利益;(三)以合法形式掩盖非法目的;(四)损害社会公共利益;(五)违反法律、行政法规的强制性规定。本案中上诉人沈某与被上诉人陈某签订的土地卖协议,违反了《中华人民共和国土地管理法》的相关规定,农村的土地,属于农民集体所有,而农民集体所有土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。故上诉人沈某与被上诉人陈某双方私自达成转让承包土地用于建房的行为,明显违反有关法律的强制性规定,应当认定无效,原审处理正确,应予维持。上诉人沈某的上诉理由不能成立,上诉请求不予支持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第153条第1款第1项之规定,判决如下:

驳回上诉,维持原判。

二审案件受理费450元由上诉人沈某承担。

评 析

本案涉及农村土地所有权买卖合同的效力问题。

理论上,一种观点认为:买卖土地所有权的合同有效,但因土地所有权属于国家或者集体组织,土地出卖人虽然不能履行合同,但仍要对买受人承担违约责任。另一种观点认为:买卖土地所有权的合同无效,因为该合同属于我国《合同法》第52条“违反法律、行政法规的强制性规定”合同无效的情形。

实践中,一种观点认为:能否履行合同与合同的效力之间没有必然的联系,虽然所有权不能出卖,但不能由此否认土地所有权转让合同的效力,土地所有权不能变动,并不意味着买卖合同所有权的合同不能发生合同法上的效力。另一种观点认为:土地所有权属于国家所有或者集体组织所有,任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。所以,买卖土地的合同违背了法律的强制性规定,双方签订的合同无效。本案中,法院采纳了买卖合同无效的观点。

合同无效的,应根据《合同法》第58条、第59条的规定,土地返还给集体经济组织,土地转让价款返还给买方。所以,本案人民法院的判决有法律依据,是正确的。

本案中,主要存在以下几个问题: