

法律及其配套规定丛书

21

中华人民共和国 土地管理法 配套规定

ZHONG HUA REN MIN GONG HE GUO
TU DI GUAN LI FA
PEI TAO GUI DING

—— 第四版 ——

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律及其配套规定丛书

21

中华人民共和国 土地管理法 配套规定

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
TUDIGUANLI FA
PEITAO GUIDING

第四版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国土地管理法配套规定/《法律及其
配套规定丛书》编写组编. —北京: 中国法制出版社,
2010

(法律及其配套规定丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1858 - 4

I. ①中… II. ①法… III. ①土地管理法 - 汇编 - 中
国 IV. ①D922. 309

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 058581 号

策划编辑: 冯雨春 责任编辑: 朱丹颖 封面设计: 李 宁

中华人民共和国土地管理法配套规定

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUDI GUANLIFA PEITAO GUIDING

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2010 年 5 月第 1 版

印张/7 字数/199 千

2010 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1858 - 4

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067369

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。我社2001年5月率先推出“法律及其配套规定”丛书，深获广大读者的认同和喜爱，业界人士誉称该丛书的出版在法律图书中掀起了“蓝色风暴”。2004年8月，我社精选出发行量较大、百姓常用的法律法规，推出了“常用法律配套规定便携本”系列。2005年9月，应广大读者要求，我们对该丛书进行第三次改版。

本着“以读者为本”的宗旨，秉承“永不自满，深入、细致”的专业精神，我社在保持原优势、特色的基础上，对其进行全新改版，推出此套《法律及其配套规定》（第四版），旨在解决广大读者学法、找法、用法的困惑与不便。新版丛书栏目特点如下：

1. 以法释法

将与主体法条文联系紧密、能直接对主体法条文有注释说明作用的法律、法规、司法解释等条文置于主体法条文之下，标明效力层级，从最权威的角度对主体法条文进行解读。

2. 请示答复

收录全国人大、最高人民法院、最高人民检察院以及国务院各部委对于具体问题的请示答复。这些请示答复是对具体法律适用的问题或具体案件的处理所作出的答复，是对法律或司法解释的重要补充，反映了对某一具体问题或个案的处理思路、方法，具有重要的参考价值。

3. 条文注释

对主体法条文以及密切联系的条文进行综合适用解释，注释法

条中的重点、难点，帮助读者把握法律规定的精髓，掌握法律原意。

4. 案例指引

紧扣法律条文，收录最高人民法院公报案例以及最高人民法院相关部门公布的典型案例的裁判摘要。最高人民法院公报案例具有指导审判工作的作用。通过相关案例，可以进一步领会和把握法律条文的适用，从而作为解决实际问题的参考。

5. 配套法规

广泛收录常用的相关法律、行政法规、司法解释、部门规章等配套法规文件，并进行分类，读者可按类寻找相关问题的法律规定。

真诚希望本丛书能为广大读者学法、用法提供全面、权威、实用的帮助，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2010年5月

适用指引

土地是一国的立国之本。目前，以《宪法》、《物权法》、《民法通则》为基础，以《土地管理法》、《城市房地产管理法》等单项法律为核心，以大量的行政法规、部门规章和地方性法规、规章为补充的，适应我国社会主义市场经济体制要求的土地管理法律体系已基本形成。其中，《土地管理法》作为一部专门、直接地规范基本土地法律关系的法律，其重要性是不言而喻的。

2004年新修订的《土地管理法》共8章86条，明确了国有土地和集体所有土地在范围上的划分，确立了土地用途管制制度，要求编制土地利用总体规划，对耕地实施特殊保护，详细规范了建设占用土地涉及农用地转为建设用地的应当办理的审批手续，加强了各级土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规行为的监督检查力度，强化了违法者的法律责任。《土地管理法》和《物权法》、《土地管理法实施条例》、《土地登记办法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《基本农田保护条例》和《违反土地管理规定行为处分办法》等法律法规和相关政策性文件，共同构建了我国土地法律体系，明确了如下具体制度：

（一）土地利用总体规划制度

《土地管理法》设专章对土地利用总体规划的编制、修改作了明确的规定。所谓土地利用总体规划是从全局的和长远的利益出发，以区域内全部土地为对象，对土地利用、开发、整治、保护等方面所作的统筹安排。根据我国行政区划，规划分为全国、省（自治区、直辖市）、市（地）、县（市）和乡（镇）五级，即五个层次。上下级规划必须紧密衔接，上一级规划是下级规划的依据，并指导下级规划，下级规划是上级规划的基础和落实。

（二）耕地保护制度

目前耕地保护方面的制度主要有耕地占用补偿制度、耕地总量动态平衡制度和基本农田保护制度。《土地管理法》明确提出了耕地保护的目标，即实现耕地的总量动态平衡：在满足人口及国民经济发展对耕地产品数量和质量不断增长的条件下，耕地数量和质量供给与需求应实现动态平衡。

(三) 建设用地管理制度

建设用地指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。加强建设用地管理，有利于贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，有利于促进国民经济持续、稳定、协调发展。国务院及国土资源管理部门近年来出台了一系列规章制度来规范建设用地的管理。建设用地管理制度包括建设用地的管理、定额、审批和许可等几方面的规定。

(四) 土地产权和交易制度

土地产权是指以土地所有权为核心的土地财产权利的总和，包括土地所有权及土地使用权。《土地管理法》规定，土地所有权的主体只有两个：国家和农民集体。但土地使用权的主体是广泛的。国家机关、企事业单位、农民集体和公民个人，以及三资企业，凡具备法定条件者，依照法定程序都可以取得土地使用权，成为土地使用权的主体。国有土地使用权的取得方式有划拨、出让、出租、入股等。农民集体土地使用权可分为农用地承包经营权、宅基地使用权和建设用地使用权。农用地承包经营权通过发包方与承包方订立承包合同取得。宅基地使用权和建设用地使用权通过土地使用者申请，县级以上人民政府依法批准取得。土地所有权不能买卖，但是土地使用权可以出让、转让、买卖、出租、抵押。

(五) 监督检查制度

依法享有土地行政管理职权的县级以上人民政府土地行政主管部门，应当依法采取措施，对一切与土地发生法律关系的单位和个人执行和遵守土地管理法律、法规情况进行监督检查，并对违法者实施法律制裁。

(六) 法律责任制度

土地法律责任是指行为人因违反土地管理法律、法规而必须承担的责任。承担土地法律责任的前提是行为人具有土地违法行为。从土地违法的外在表现形式和违法性质看，大致可分为以下几种：(1) 非法批准征收、占用土地类；(2) 非法供地类；(3) 非法占用土地类；(4) 非法转让土地类；(5) 破坏耕地类；(6) 侵占挪用征地补偿费类。单位和个人违反土地管理法律、法规，不履行土地管理法规规定的义务或滥用权利与职权的，将会被追究相应的法律责任。

目 录

中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则

- | | | |
|---|-------|---------------|
| 1 | 第 一 条 | 〔立法宗旨〕 |
| 2 | 第 二 条 | 〔基本土地制度〕 |
| 2 | 第 三 条 | 〔土地基本国策〕 |
| 3 | 第 四 条 | 〔土地用途管制制度〕 |
| 4 | 第 五 条 | 〔土地管理机构设置〕 |
| 4 | 第 六 条 | 〔守法义务与检举、控告权〕 |
| 4 | 第 七 条 | 〔奖励措施〕 |

第二章 土地的所有权和使用权

- | | | |
|----|---------|-----------------|
| 5 | 第 八 条 | 〔土地所有权归属〕 |
| 6 | 第 九 条 | 〔土地使用权〕 |
| 7 | 第 十 条 | 〔集体所有土地的经营和管理〕 |
| 8 | 第 十 一 条 | 〔土地登记发证制度〕 |
| 9 | 第 十 二 条 | 〔土地变更登记〕 |
| 10 | 第 十 三 条 | 〔土地登记的效力〕 |
| 11 | 第 十 四 条 | 〔农民集体所有土地承包经营权〕 |
| 13 | 第 十 五 条 | 〔国有土地承包经营权〕 |
| 14 | 第 十 六 条 | 〔土地权属争议的处理〕 |

第三章 土地利用总体规划

- | | | |
|----|---------|-------------|
| 16 | 第 十 七 条 | 〔编制依据和规划期限〕 |
| 16 | 第 十 八 条 | 〔规划权限〕 |

- 58 | 第六十八条 [出示监督检查证件]
- 59 | 第六十九条 [有关单位和个人对土地监督检查的配合义务]
- 59 | 第七十条 [行政处分]
- 59 | 第七十一条 [案件的移送与土地行政处罚]
- 60 | 第七十二条 [土地行政主管部门不履行行政处罚职责的处理]

第七章 法律责任

- 60 | 第七十三条 [买卖或者以其他形式非法转让土地的法律责任]
- 61 | 第七十四条 [破坏耕地的法律责任]
- 62 | 第七十五条 [拒不履行复垦义务的法律責任]
- 62 | 第七十六条 [非法占用土地行为的法律责任]
- 63 | 第七十七条 [农村村民非法占用土地建住宅的法律责任]
- 64 | 第七十八条 [非法批地的法律责任]
- 64 | 第七十九条 [非法侵占、挪用征地补偿费的法律责任]
- 65 | 第八十条 [拒不交还土地的法律责任]
- 65 | 第八十一条 [擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转
让或者出租用于非农业建设的法律责任]
- 66 | 第八十二条 [不依法办理土地变更登记的法律責任]
- 66 | 第八十三条 [责令限期拆除的行政处罚的执行]
- 66 | 第八十四条 [土地行政主管部门工作人员玩忽职守、滥用职
权、徇私舞弊的法律责任]

第八章 附 则

- 67 | 第八十五条 [三资企业使用土地的法律适用]
- 67 | 第八十六条 [施行时间]

配套法规

综 合

- 69 | 中华人民共和国物权法（节录）
（2007 年 3 月 16 日）
- 73 | 中华人民共和国城市房地产管理法（节录）
（2009 年 8 月 27 日修正）
- 76 | 中华人民共和国土地管理法实施条例
（1998 年 12 月 27 日）
- 85 | 国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》和
《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意见
（1999 年 9 月 17 日）
- 87 | 国务院关于深化改革严格土地管理的决定
（2004 年 10 月 21 日）
- 94 | 国务院关于加强土地调控有关问题的通知
（2006 年 8 月 31 日）
- 97 | 土地调查条例
（2008 年 2 月 7 日）

农村土地承包

- 102 | 中华人民共和国农村土地承包法（节录）
（2009 年 8 月 27 日修正）
- 108 | 最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问
题的解释
（2005 年 7 月 29 日）

土地取得

- 113 | 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例
（1990 年 5 月 19 日）

- 120 | 招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定
(2007 年 9 月 28 日)
- 124 | 协议出让国有土地使用权规定
(2003 年 6 月 11 日)
- 127 | 划拨土地使用权管理暂行办法
(1992 年 3 月 8 日)
- 131 | 最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问题的解释
(2005 年 6 月 18 日)
- 134 | 最高人民法院关于审理房地产管理法施行前房地产开发经营案件若干问题的解答 (节录)
(1995 年 12 月 27 日)
- 137 | 确定土地所有权和使用权的若干规定
(1995 年 3 月 11 日)
- 145 | 土地登记办法
(2007 年 12 月 30 日)

土地征收

- 155 | 国土资源部关于完善征地补偿安置制度的指导意见
(2004 年 11 月 3 日)
- 157 | 征用土地公告办法
(2001 年 10 月 22 日)

土地开发利用

- 160 | 报国务院批准的土地开发用地审查办法
(2001 年 12 月 31 日)
- 162 | 土地利用年度计划管理办法
(2006 年 12 月 19 日)
- 165 | 报国务院批准的建设用地审查办法
(1999 年 10 月 22 日)

- 167 建设项目用地预审管理办法
(2008 年 11 月 29 日修正)
- 170 建设用地审查报批管理办法
(1999 年 3 月 2 日)
- 174 国土资源部关于报国务院批准的建设用地审查报批
工作有关问题的通知
(2000 年 7 月 17 日)
- 177 闲置土地处置办法
(1999 年 4 月 28 日)
- 180 基本农田保护条例
(1998 年 12 月 27 日)
- 184 土地复垦规定
(1988 年 11 月 8 日)

土地执法

- 188 土地违法案件查处办法
(1995 年 12 月 18 日)
- 193 查处土地违法行为立案标准
(2005 年 8 月 31 日)
- 195 最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体
应用法律若干问题的解释
(2000 年 6 月 19 日)
- 197 土地权属争议调查处理办法
(2003 年 1 月 3 日)
- 201 国土资源行政复议规定
(2009 年 11 月 14 日修订)

请示答复索引

- 4 国家土地管理局关于城镇个人建造住宅用地审批问题的
批复
(1997年5月13日)
- 6 最高人民法院行政审判庭关于对农民长期使用但未取得
合法权属证明的土地应如何确定权属问题的答复
(1998年8月17日)
- 7 关于供销合作社能否享有集体土地所有权问题的复函
(2002年1月24日)
- 15 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
(1994年3月17日)
- 15 最高人民法院关于适用《行政复议法》第三十条第一款
有关问题的批复
(2003年1月9日)
- 29 国土资源部办公厅关于闲置土地处置有关问题的复函
(2001年2月15日)
- 33 国家土地管理局关于对执行《土地复垦规定》有关问题
请示的批复
(1997年9月26日)
- 41 最高人民法院关于土地被征用所得的补偿费和安置补助
费应归被征地单位所有的复函
(1995年1月16日)
- 44 国家土地管理局关于对《中华人民共和国城镇国有土地
使用权出让和转让暂行条例》有关问题的批复
(1991年1月9日)

- 44 关于破产企业国有划拨土地使用权应否列入破产财产等问题的批复
(2003 年 4 月 16 日)
- 47 关于新增建设用地上土地有偿使用费征收范围有关问题的复函
(2007 年 2 月 15 日)
- 67 关于查处土地违法行为如何适用《土地管理法》有关问题的通知
(1999 年 4 月 7 日)
- 74 对国有土地使用权挂牌出让有关问题的复函
(2005 年 11 月 1 日)
- 75 国家税务总局关于免征土地出让金出让国有土地使用权征收契税的批复
(2005 年 5 月 11 日)
- 75 关于协议出让土地改变用途补交出让金问题的复函
(2004 年 6 月 18 日)
- 113 国家土地管理局政策法规司关于对《〈城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例〉有关条款的请示》的答复
(1991 年 8 月 21 日)
- 115 国家土地管理局《关于对〈中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例〉第十七条有关内容请求解释》的复函
(1993 年 1 月 20 日)
- 115 关于《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关问题的批复
(1996 年 5 月 17 日)
- 118 国家土地管理局关于对《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关问题的批复
(1990 年 12 月 20 日)

- 119 对《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行
条例》第47条解释的请示的批复
(1996年10月4日)
- 140 关于对农民集体土地确权有关问题的复函
(2005年1月17日)
- 142 国土资源部办公厅关于确定土地所有权和使用权有关问
题的复函
(1999年6月7日)
- 144 国家土地管理局对山西省土地管理局关于《确定土地所
有权和使用权的若干规定》中第五十六条适用范围的
请示的复函
(1995年7月31日)

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《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》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通过 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》修正)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 土地的所有权和使用权
- 第三章 土地利用总体规划
- 第四章 耕地保护
- 第五章 建设用地
- 第六章 监督检查
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 [立法宗旨]^①

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。

^① 条旨为编者所加,下同。

〔条文注释〕

土地是与人类生存和发展最息息相关的物质基础，包括耕地、林地、草地、河流、湖泊、城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等，具有有限性、不可替代性、永久性、不可移动性等基本特征。

第二条 〔基本土地制度〕

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。

〔条文注释〕

我国的土地不允许私人所有，实行社会主义公有制，分为全民所有制和集体所有制，即土地分别由国家和农民集体所有。国家和农民集体对自己所有的土地行使权利受法律保护，任何单位和个人不得侵犯，不能以侵占、买卖或以其他形式非法转让土地。但同时，我国实行土地所有权和使用权分离制度，虽然土地所有权本身不能转让，但是使用土地的权利却可以转让。

〔相关规定〕

《物权法》第40、42、43、46-48、58、119、121条，第69、70、71页；《城市房地产管理法》第3、9条，第73、74页

第三条 〔土地基本国策〕

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。