

新世纪常用法律新编系列



土地管理法新释与

例解

主编 / 付 强



同心出版社

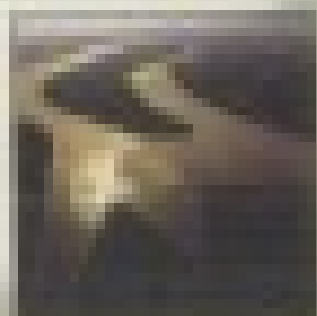
新世纪中国法律案例系列



土地管理法新释与

例解

王明远 主编



中国法制出版社

新世纪常用法律新编系列

土地管理法新释与例解（下）

主 编 付 强

同心出版社

总 目 录

第一章	总 则	(1)
第二章	土地的所有权和使用权	(66)
第三章	土地利用总体规划	(191)
第四章	耕地保护	(286)
第五章	建设用地	(365)
第六章	监督检查	(569)
第七章	法律责任	(623)
附 则		(716)
后 记		(733)
主要参考书目		(735)

目 录 (下)

第五章 建设用地

第四十三条 (建设用地的来源)	(365)
【关键词解释】	(365)
【理解与适用】	(365)
第四十四条 (农用地转用审批)	(368)
【关键词解释】	(368)
【理解与适用】	(368)
第四十五条 (国家建设土地征用)	(384)
【关键词解释】	(384)
【理解与适用】	(384)
【案例与评析】	(397)
第四十六条 (征地方案的实施)	(398)
【关键词解释】	(399)
【理解与适用】	(399)
第四十七条 (征地补偿)	(403)
【关键词解释】	(404)
【理解与适用】	(405)
【案例与评析】	(410)
第四十八条 (征地补偿安置方案的公布)	(414)
【理解与适用】	(414)
第四十九条 (征地补偿费用的监督和管理)	(415)

【关键词解释】	(415)
【理解与适用】	(416)
【案例与评析】	(418)
第五十条 (农业剩余劳动力的安置)	(422)
【关键词解释】	(422)
【理解与适用】	(422)
第五十一条 (大中型水利、水电工程建设征地 补偿和移民安置)	(423)
【关键词解释】	(423)
【理解与适用】	(424)
第五十二条 (建设项目用地预申请)	(426)
【理解与适用】	(426)
第五十三条 (建设用地的审批)	(428)
【理解与适用】	(429)
第五十四条 (建设用地使用权的取得方式)	(461)
【关键词解释】	(461)
【理解与适用】	(462)
附: 土地使用权出让合同样式	(469)
【案例与评析】	(496)
第五十五条 (土地有偿使用费的缴纳和使用)	(501)
【关键词解释】	(501)
【理解与适用】	(502)
【案例与评析】	(510)
第五十六条 (土地用途的改变)	(515)
【理解与适用】	(516)
【案例与评析】	(518)
第五十七条 (临时用地)	(520)
【关键词解释】	(520)

【理解与适用】	(520)
【案例与评析】	(524)
第五十八条 (国有土地使用权的收回)	(525)
【关键词解释】	(525)
【理解与适用】	(526)
【案例与评析】	(530)
第五十九条 (乡、村建设用地的范围和原则)	(532)
【关键词解释】	(532)
【理解与适用】	(532)
第六十条 (乡村企业建设用地)	(537)
【理解与适用】	(537)
第六十一条 (乡村公共设施、公益事业建设用 地)	(542)
【理解与适用】	(543)
第六十二条 (农村村民住宅用地)	(544)
【关键词解释】	(545)
【理解与适用】	(545)
【案例与评析】	(554)
第六十三条 (集体土地使用权的流转)	(556)
【关键词解释】	(557)
【理解与适用】	(557)
【案例与评析】	(560)
第六十四条 (不符合土地利用总体规划确定的 用途的建筑物、构筑物的处理)	(561)
【关键词解释】	(561)
【理解与适用】	(561)
第六十五条 (集体土地使用权的收回)	(562)
【关键词解释】	(563)

【理解与适用】	(563)
【案例与评析】	(567)

第六章 监督检查

第六十六条 (土地监督检查主体、对象和人员)	
.....	(569)
【关键词解释】	(569)
【理解与适用】	(569)
第六十七条 (监督检查措施)	(580)
【关键词解释】	(580)
【理解与适用】	(580)
第六十八条 (监督管理人员履行职责时的义务)	
.....	(584)
【关键词解释】	(584)
【理解与适用】	(585)
第六十九条 (有关单位和个人对土地监督检查 的配合义务)	(586)
【关键词解释】	(586)
【理解与适用】	(586)
【案例与评析】	(592)
第七十条 (行政处分)	(593)
【关键词解释】	(594)
【理解与适用】	(594)
第七十一条 (案件的移送与土地行政处罚)	(601)
【关键词解释】	(601)
【理解与适用】	(602)
【案例与评析】	(618)

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)	(619)
【关键词解释】	(620)
【理解与适用】	(620)

第七章 法律责任

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)	(623)
【关键词解释】	(623)
【理解与适用】	(624)
【案例与评析】	(629)
第七十四条 (破坏耕地的法律 责任)	(634)
【关键词解释】	(634)
【理解与适用】	(634)
【案例与评析】	(639)
第七十五条 (拒不履行复垦义务的法律 责任)	(643)
【关键词解释】	(643)
【理解与适用】	(643)
第七十六条 (非法占用土地行为的法律 责任)	(644)
【关键词解释】	(645)
【理解与适用】	(645)
【案例与评析】	(647)
第七十七条 (农村村民非法占用土地建住宅的法律 责任)	(649)
【理解与适用】	(650)
【案例与评析】	(651)
第七十八条 (非法批地的法律 责任)	(653)

【关键词解释】	(654)
【理解与适用】	(654)
【案例与评析】	(678)
第七十九条 (非法侵占、挪用征地费的法律责 任)	(679)
【关键词解释】	(679)
【理解与适用】	(679)
第八十条 (拒不交还土地的法律责 任)	(690)
【关键词解释】	(690)
【理解与适用】	(691)
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)	(693)
【关键词解释】	(693)
【理解与适用】	(693)
第八十二条 (不依法办理土地变更登记的法律 责 任)	(696)
【理解与适用】	(696)
第八十三条 (责令限期拆除的行政处 罚的执行)	(696)
【理解与适用】	(697)
【案例与评析】	(703)
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)	(705)
【关键词解释】	(706)
【理解与适用】	(706)

附 则

第八十五条 (外商投资企业使用土地的法律适用)

..... (716)

【关键词解释】 (716)

【理解与适用】 (716)

【案例与评析】 (727)

第八十六条 (时间效力) (731)

【理解与适用】 (731)

后 记..... (733)

主要参考书目..... (735)

第五章 建设用地

第四十三条 （建设用地的来源）

任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。

【关键词解释】

建设用地 是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公用设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。

【理解与适用】

本条是关于建设用地的来源的规定。

一、国家建设用地的来源

根据本条规定，任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。但是，乡镇企业等乡（镇）村建设

使用本集体土地的除外。由此可见，国家建设，必须使用国有土地。本条第2款规定：“前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。”由此可见，国家建设所使用的国有土地的来源有两类：

1. 原来就属于国家所有的土地，包括国有农用地，国有建设用地和国有未利用土地。其中，已经确定为国有建设用地的国有土地，建设时可直接使用；其他国有土地，特别是农用地，只有在依法转为建设用地后，建设方可使用。

2. 原属于农民集体所有的土地。对于农村集体土地，国家建设一般不能直接使用，只有依法征用转为国有土地后，方可依法申请使用。对于农村集体农用地，还必须经过转用审批程序方可征用为国家建设用地。这样规定，主要是因为：（1）我国人多地少、土地资源相对不足的国情要求我们的建设用地应当走集约利用的道路。改变过去分散、粗放的土地利用方式，实行集中、集约利用的方式供应土地，由地方人民政府统一规划、统一征用、统一开发、统一供地，以提高土地利用率，保持国民经济和社会的可持续发展。（2）有利于改善生产和生活环境，提高人民生活的质量。目前乡镇企业及其他污染企业的分散建设给生态环境造成了严重破坏，实行统一建设，可以有利于污水和废弃物的统一治理，防止环境污染。（3）有利于发挥企业的集聚效益。对工业企业等实行集中布局，可以统一供电、供水和实行统一配套建设，降低工业企业的成本，提高经济效益和社会效益。

二、乡（镇）村非农建设用地的来源

本条第1款规定：“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”

兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有土地，可以使用农民集体所有的土地。

1. 乡镇企业建设使用本集体经济组织农民集体所有的土地。包括乡（镇）办企业使用本乡镇集体所有的土地，村办企业使用本村集体所有的土地。村民组办企业使用本村民组集体所有的土地。这就规定，今后，乡镇办企业不能使用村或村民组所有的土地，村办企业也不能使用村民组所有的土地。但是，村或村民组可以用本集体所有的土地与其他单位和个人联办企业。除此之外，兴办乡镇企业也应当申请使用国有建设用地。

2. 农村村民建设住宅使用本集体经济组织农民集体所有的土地。即村民建住宅使用本乡或本村、村民组所有的土地，村民不能申请其他乡或村、村民组所有的土地。城市居民也不得到农村申请使用农民集体所有土地建设住宅。这既保证了农村宅基地属于村农民集体经济组织所有，又防止利用申请宅基地搞别墅，搞房地产。除上述规定外，建住宅也应当申请使用国有土地，或购买城市统一建设的住宅。

3. 乡（镇）村公共设施和公益事业建设使用农民集体所有的土地。乡（镇）村公共设施包括：乡村级道路、乡村级行政办公、农技推广、供水排水、电力、电讯、公安、邮电等行政办公、文化科学、生产服务和共用事业设施，公益事业包括学校、幼儿园、托儿所、医院（所）、敬老院等教育、医疗卫生设施。这些设施无论是使用本集体所有，还是其他集体所有的土地，经过批准都是允许的，即乡镇公共设施和公益事业的建设可以使用村或村民组集体所有的土地，村公共设施和公益事业建设可以使用村民组或其他村农民集体所有的土地。

第四十四条 （农用地转用审批）

建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

【关键词解释】

农用地转为建设用地 是指将耕地、林地、草地等农业生产用地，按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后，转变为建造建筑物、构筑物的土地的行为。

【理解与适用】

本条是关于农用地转用审批的规定。

一、农用地转用概述

农用地转用是农用地转为建设用地的简称，是指将耕地、林地、草地等农业生产用地，按照土地利用总体规划和国家规定的批准权限报批后，转变为建造建筑物、构筑物的土地的行为。

农用地转用是我国总结了土地管理的经验和教训，借鉴国外管理土地的先进经验，控制农用地转为建设用地的重要措施，是

土地用途管制制度的关键环节，也是市场经济国家控制建设用地增长，保护农用地尤其是耕地而普遍采用的手段。

根据《土地管理法实施条例》和《建设用地审查报批管理办法》的规定，农用地转用的依据主要有：

1. 土地利用总体规划

土地用途管制制度的核心是土地利用总体规划。农用地能否转为建设用地，首先应看土地利用总体规划，如果符合土地利用总体规划确定的用途，可以转为建设用地，否则将不得转为建设用地。农用地转用的主要依据是县、乡级土地利用总体规划。

2. 土地利用计划

土地利用年度计划是国家实行建设用地的宏观控制措施。土地利用计划中，包括了农用地转为建设用地的计划。其目的是控制建设大量占用农用地，以免造成耕地大量减少和生态环境的破坏，控制城市地价。因此，必须通过土地利用年度计划中的农用地转用指标对每年可以新增建设用地实行总量控制，不得突破。

3. 建设用地供应政策

这是控制建设用地方向的主要手段，通过制定建设用地的供应政策，不但有利于控制建设用地总量，防止大量占用农用地，还可以优化投资结构，防止重复建设，促进国民经济的协调发展。

建设用地政策是由国务院土地行政部门根据国家产业政策制定。对国家明确禁止建设的项目，要禁止为其办理农用地转用和供地；对国家鼓励投资的项目，应优先为其办理农用地转用和供地。在国家对建设用地供应不足的条件下，优先保证国家急需建设项目的用地，使建设用地供应政策对国民经济发展起到调控的辅助作用。

二、农用地转用审批的权限

(一)建设项目涉及农用地转为建设用地的，国务院的批准权限
本法修订对建设用地的供地方式作了根本性的改变，即由以

前的分散按项目供地改为实行统一开发、集中供地的方式。因此，今后除一些特别的建设项目，必须在城市建设用地规模之外选址、并单独办理农用地转用外，都应当由县、市人民政府按照城市规划的要求，统一办理农用地转用审批。农用地转用实行由国务院和省级人民政府两级审批。按此原则，下列建设项目涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准：

1. 国务院批准的建设项目，包括按照国家基本建设程序规定，由国务院及国务院有关部门批准可行性研究报告，并且在城市建设用地规模范围之外需要单独选址并申请办理农用地转用的项目。由国务院和国务院主管部门批准建设的能源、交通、水利、矿山等项目，也包括中央军委批准建设的军事项目的用地。虽然经国务院批准但在城市建设用地规模范围之内建设的将按城市建设统一办理农用地转用。

2. 按照基本建设的规定，由省、自治区、直辖市人民政府批准可行性研究报告的道路、管线工程和大型能源、机场、水利、矿山等大型基础设施建设，需要在城市建设用地规模范围之外单独选址，办理农用地转用的。

3. 建设项目同时需占用城市建设用地规模内和城市建设用地规模外的土地，涉及农用地转为建设用地的，按照建设项目的要求申请办理农用地转用审批，并按照建设项目的批准权限应由国务院批准的。

(二) 在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内农用地转用审批的权限

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内农用地转为建设用地的，按照规定，其批准权限为：

1. 直辖市、省和自治区人民政府所在地城市、人口在 100 万以上的城市，以及国务院指定的其他城市的城市建设用地统一开发的，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。