

律法规新解读 第二版

*Tudi guanli fa*

# 土地管理法

## 新解读

权威规范文本  
生动以案说法  
法规检索便捷

全新法条注释  
贴近日常纠纷  
实用法律工具

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



法律法规新解读 第一版

# 土地管理法

新解读

中国法制出版社  
CHINALEGALPUBLISHINGHOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理法新解读/中国法制出版社编. —北京:  
中国法制出版社, 2010. 3

(法律法规新解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1783 - 9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 034440 号

策划编辑: 舍宇

责任编辑: 刘峰

封面设计: 蒋云羽

---

法律法规新解读丛书

土地管理法新解读

TUDI GUANLIFA XINJIEDU

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2010 年 4 月第 1 版

印张/15 字数/403 千

2010 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1783 - 9

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66034985

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

# 我国的立法体系

全国人民代表大会	修改宪法，制定、修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。
全国人民代表大会常务委员会	制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改；解释法律。
国务院	根据宪法和法律，制定行政法规。
省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会	根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规。
较大的市的人民代表大会及其常务委员会	根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，制定地方性法规，报批准后施行。
经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会	根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。
民族自治地方的人民代表大会	依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报批准后生效。 依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通的规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。
国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构	根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定部门规章。
省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定地方政府规章。
中央军事委员会	根据宪法和法律制定军事法规，在武装力量内部实施。

- 注：1. 较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。
2. 法的效力等级：宪法 > 法律 > 行政法规 > 地方性法规、部门规章、地方政府规章；地方性法规 > 本级和下级地方政府的规章；部门规章 = 地方政府规章。（> 表示效力高于，= 表示效力相等）
3. 司法解释：司法解释是最高人民法院对审判工作中具体应用法律问题 and 最高人民检察院对检察工作中具体应用法律问题所作的具有法律效力的解释，司法解释与被解释的有关法律规定一并作为人民法院或人民检察院处理案件的依据。

## 出版说明

“法律法规新解读”丛书作为一套实用型法规汇编，在初版上市时，以其权威、实用、易懂的优点，赢得了广大读者的认可，真正成为“遇事找法者”运用法律维护权利和利益的利器。

本丛书选取与日常生活密切相关的法律领域，将各领域的核心法规作为“主体法”，并且将与主体法相关联的法律法规分类汇编。

### 独家打造四重法律价值：

#### 1. 出版权威

中国法制出版社是国务院法制办公室所属的中央级法律类图书专业出版社，是国家法律、行政法规文本的权威出版机构。

#### 2. 条文解读精炼到位

丛书各分册将重难点法条以【解读与应用】形式进行阐释，注释内容在吸取全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、最高人民法院等部门对条文的权威解读中精华的基础上，结合实际全新撰写，简单明了、通俗易懂，并突出百姓日常生活中经常遇到的纠纷与难题，并专设“以案说法”生动形象展示解决法律问题的实例，这是市面上其他图书所无法比拟的。

#### 3. 关联法规检索便捷

丛书各分册除了精选与主体法相关联的法律规定外，还在主体法中以【关联参见】的方式链接重要条文，并标注条文所在页码（如“P42”即为第42页），以此最大限度地提高法规的即查即用性。

#### 4. 附录实用法律工具

书末收录经提炼的法律流程图、诉讼文书、纠纷处理常用数据等内容，帮助读者大大提高处理法律事务的效率。

能够为大家学习法律、解决法律难题提供实实在在的帮助，是我们全心努力的方向，衷心欢迎广大读友反馈意见、建议。

中国法制出版社  
2010年4月

# 《中华人民共和国土地管理法》 法律适用提示

土地是民生之本、发展之基，关系到广大人民群众切身利益。因此《土地管理法》与每个人息息相关。我国《土地管理法》自制定以来，已进行过三次修改。第一次是1988年，修订的变化主要是允许依法出让土地使用权；第二次是1998年8月29日第九届全国人大常委会第四次会议修订并通过了新的《土地管理法》，从原来的57条增至86条，主要是调整了土地利用总体规划和城市规划中开发利用土地资源的法律关系，同时对内容细节进行了较多的充实；第三次是2004年8月28日第十届全国人大常委会第十一次会议修订。

我国的《土地管理法》是一部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、切实保护耕地的法律，内容主要包括耕地保护、土地用途管制、各级政府土地管理职权划分、农民土地财产权利的法律保护、国家土地所有权权益的强化、对土地违法行为的处罚等。

## （一）加强土地利用总体规划管理，切实保障有限的土地资源的开发利用和社会经济的协调发展

1. 土地利用总体规划编制的依据和原则。《土地管理法》第17条规定：“各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划，国土整治和资源环境保护的要求，土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。”

2. 土地利用总体规划的编制程序。《土地管理法》规定，下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制，各级政府编制自己的土地利用总体规划时，建设用地总量和耕地保有量均

必须符合上级的控制指标。县级土地利用总体规划应当划定土地利用区，明确土地用途；乡（镇）土地利用总体规划在确定土地利用区时，应根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予公告。国家对土地利用总体规划实行分级审批制度，省、自治区、直辖市的土地利用总体规划报国务院批准；县、市级人民政府的土地利用总体规划应逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；乡镇土地利用总体规划可以由省级人民政府授权设区的市、自治州人民政府批准。土地利用总体规划一经批准，即构成土地管理法律制度的一部分，必须严格执行，如需修改，必须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

## **（二）实行土地用途管制制度，强化耕地保护措施，保障土地资源合理的开发利用。**

1. 国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经济批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位或个人负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

2. 国家实行基本农田保护制度。《土地管理法》规定，下列耕地应当根据土地利用总体规划列入基本农田保护区，严格管理：（1）经国务院有关主管部门或者省级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；（2）有良好的水利与水利保护设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；（3）蔬菜生产基地；（4）农业科研、教学试验田；（5）国务院规定划入基本农田保护区的其他耕地。

3. 禁止闲置、荒芜耕地，提高土地利用质量。已办理土地审批手续的非农业建设占用耕地，1年内不用而又可以耕种收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；1年以上未动工建设的，应缴纳土地闲置费；连续两年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权，并交由原农村集体经济组织恢复耕种。承包经

管耕地的单位或个人连续两年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。

### （三）建立土地监督、检查制度，强化土地利用管理

《土地管理法》规定，县级以上各级人民政府土地行政管理部门负责土地的监督检查工作。其履行监督检查职责时，有权采取以下措施：（1）要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；（2）进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；（3）责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

法律要点	法 条	页 码
土地所有权归属	《土地管理法》第 8 条	第 13 页
	《土地管理法实施条例》第 2 条	第 105 页
土地登记发证制度	《土地管理法》第 11 条	第 18 页
	《土地管理法实施条例》第 3-5 条	第 106-108 页
土地承包经营权	《土地管理法》第 14、15 条	第 20、24 页
建设用地的申请	《土地管理法》第 43、44 条	第 52、53 页
	《土地管理法实施条例》第 19-23 条	第 116-118 页
国家建设土地征收	《土地管理法》第 45 条	第 55 页
	《土地管理法实施条例》第 20-22 条	第 116-117 页
征地方案的实施	《土地管理法》第 46 条	第 58 页
	《土地管理法实施条例》第 25 条	第 120 页
征地补偿	《土地管理法》第 47 条	第 60 页
	《土地管理法实施条例》第 25、26 条	第 120、121 页
征地补偿安置方案公告	《土地管理法》第 48 条	第 62 页
	《土地管理法实施条例》第 25 条	第 120 页
建设用地使用权的取得方式	《土地管理法》第 54 条	第 66 页
	《土地管理法实施条例》第 29 条	第 122 页
国有土地使用权的收回	《土地管理法》第 58 条	第 72 页
	《土地管理法实施条例》第 7 条	第 108 页
收回集体土地使用权的情况	《土地管理法》第 65 条	第 80 页
	《土地管理法实施条例》第 7 条	第 108 页



# Contents

## 目 录

### 中华人民共和国土地管理法 解读与应用

#### 第一章 总 则

- 3 第一条 【立法宗旨】
- 4 第二条 【基本土地制度】
- 8 第三条 【土地基本国策】
- 8 第四条 【土地用途管制制度】
- 10 第五条 【土地管理机构设置】
- 11 第六条 【守法义务与检举、控告权】
- 12 第七条 【奖励措施】

#### 第二章 土地的所有权和使用权

- 13 第八条 【土地所有权归属】
- 14 第九条 【土地使用权】
- 16 第十条 【集体所有土地的经营和管理】
- 18 第十一条 【土地登记发证制度】
- 19 第十二条 【土地变更登记】
- 20 第十三条 【土地登记的效力】
- 20 第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】
- 24 第十五条 【国有土地承包经营权】

24 第十六条 【土地权属争议的处理】

### 第三章 土地利用总体规划

27 第十七条 【编制依据和规划期限】

28 第十八条 【规划权限】

29 第十九条 【编制原则】

31 第二十条 【编制要求】

31 第二十一条 【土地利用总体规划的审批】

32 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】

33 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】

33 第二十四条 【土地利用计划管理】

34 第二十五条 【土地利用年度计划执行情况报告】

34 第二十六条 【土地利用总体规划的修改】

35 第二十七条 【土地调查】

36 第二十八条 【土地分等评级】

36 第二十九条 【土地统计】

37 第三十条 【土地利用动态监测】

### 第四章 耕地保护

37 第三十一条 【耕地占用补偿】

40 第三十二条 【建设占用耕地的耕作层利用】

40 第三十三条 【耕地总量动态平衡】

41 第三十四条 【基本农田保护制度】

42 第三十五条 【土壤改良与提高地力】

44 第三十六条 【节约使用土地】

46 第三十七条 【闲置、荒芜土地的处理】

48 第三十八条 【开发未利用土地】

- 48 第三十九条 【开垦未利用土地】  
49 第四十条 【开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩】  
50 第四十一条 【土地整理】  
50 第四十二条 【土地复垦】

## 第五章 建设用地

- 52 第四十三条 【建设用地的申请】  
53 第四十四条 【农用地转用审批】  
55 第四十五条 【国家建设土地征收】  
58 第四十六条 【征地方案的实施】  
60 第四十七条 【征地补偿】  
62 第四十八条 【征地补偿安置方案公告】  
63 第四十九条 【征地补偿费用的监督和管理】  
64 第五十条 【农村剩余劳动力的安置】  
64 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】  
64 第五十二条 【建设项目可行性研究审查】  
65 第五十三条 【建设用地的审批】  
66 第五十四条 【建设用地使用权的取得方式】  
68 第五十五条 【土地有偿使用费的缴纳和使用】  
69 第五十六条 【土地用途的变更】  
70 第五十七条 【临时用地】  
72 第五十八条 【国有土地使用权的收回】  
74 第五十九条 【乡、村建设用地的范围和审批】  
74 第六十条 【乡村企业建设用地审批】  
75 第六十一条 【乡村公共设施、公益事业建设用地审批】  
76 第六十二条 【农村村民住宅用地审批】  
78 第六十三条 【集体土地使用权的流转】

79 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】

80 第六十五条 【收回集体土地使用权的情形】

## 第六章 监督检查

82 第六十六条 【土地监督检查机关和人员】

83 第六十七条 【监督检查措施】

84 第六十八条 【出示监督检查证件】

84 第六十九条 【有关单位和个人对土地监督检查的配合义务】

85 第七十条 【行政处分】

85 第七十一条 【案件的移送与土地行政处罚】

86 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

88 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】

90 第七十四条 【破坏耕地的法律责任】

91 第七十五条 【拒不履行复垦义务的法律责任】

92 第七十六条 【非法占用土地行为的法律责任】

93 第七十七条 【农村村民非法占用土地建住宅的法律责任】

94 第七十八条 【非法批地的法律责任】

96 第七十九条 【非法侵占、挪用征地补偿费的法律责任】

96 第八十条 【拒不交还土地的法律责任】

97 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】

98 第八十二条 【不依法办理土地变更登记的法律任

98 第八十三条 【责令限期拆除的行政处罚的执行】

- 100 | 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
- 101 | 第八十五条 【三资企业使用土地的法律适用】
- 101 | 第八十六条 【施行时间】

## 关联法规归类解读与应用

### 一、综 合

- 105 | 中华人民共和国土地管理法实施条例  
(1998年12月27日)
- 128 | 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)
- 131 | 中华人民共和国宪法(节录)  
(2004年3月14日)
- 132 | 中华人民共和国民法通则(节录)  
(2009年8月27日)
- 133 | 中华人民共和国物权法(节录)  
(2007年3月16日)
- 149 | 基本农田保护条例  
(1998年12月27日)

### 二、土地权属与登记确定

- 155 | 土地登记办法  
(2007年12月30日)
- 166 | 国土资源部关于贯彻实施《土地登记办法》进一步加强土地登记工作的通知  
(2008年4月8日)

- 169 土地调查条例  
(2008年2月7日)
- 174 土地调查条例实施办法  
(2009年6月17日)
- 180 确定土地所有权和使用权的若干规定  
(1995年3月11日)
- 195 国土资源部关于土地确权有关问题的复函  
(1999年6月4日)
- 195 最高人民法院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)
- 196 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  
(2002年1月24日)
- 197 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)
- 198 土地登记规则  
(1995年12月28日)
- 212 国土资源部关于进一步规范土地登记工作的通知  
(2003年11月14日)
- 214 土地登记资料公开查询办法  
(2002年12月4日)
- 216 国家土地管理局关于变更土地登记的若干规定  
(1993年2月23日)
- 222 国土资源部关于更正土地登记有关问题的复函  
(2000年10月12日)
- 222 国家外汇管理局关于外商收购境内土地使用权外汇登记有关问题的批复  
(2002年7月4日)

- 223 | 国土资源部在京中央国家机关用地土地登记办法  
(2000年10月23日)
- 226 | 国家土地管理局关于土地使用权抵押登记有关问题的通知  
(1997年1月3日)
- 229 | 最高人民法院关于转发国土资源部《关于国有划拨土地使用权抵押登记有关问题的通知》的通知  
(2004年3月23日)

### 三、土地规划与利用

- 230 | 土地利用总体规划编制审查办法  
(2009年2月4日)
- 235 | 土地利用年度计划管理办法  
(2006年12月19日)
- 238 | 国土资源部办公厅关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知  
(2009年5月25日)
- 248 | 财政部、国土资源部关于调整新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知  
(2002年12月20日)
- 249 | 闲置土地处置办法  
(1999年4月28日)
- 252 | 划拨土地使用权管理暂行办法  
(1992年2月24日)
- 258 | 国家土地管理局关于划拨土地使用权管理有关问题的批复  
(1996年12月4日)
- 259 | 国土资源部关于严格建设用地管理促进批而未用土地利用的通知  
(2009年8月11日)
- 262 | 财政部、国土资源部关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知  
(2009年4月22日)

- 278 | 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  
(1999年12月21日)

#### 四、土地使用权流转

- 283 | 中华人民共和国城市房地产管理法(节录)  
(2009年8月27日)
- 285 | 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)
- 301 | 国家土地管理局对《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)
- 301 | 国家土地管理局关于《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)
- 302 | 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)
- 303 | 国家土地管理局关于对贯彻《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》若干问题的答复  
(1991年1月9日)
- 304 | 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)
- 304 | 招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定  
(2007年9月28日)
- 309 | 招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范(试行)  
(2006年5月31日)
- 325 | 协议出让国有土地使用权规定  
(2003年6月11日)



- 327 协议出让国有土地使用权规范(试行)  
(2006年5月31日)
- 337 军用土地使用权转让管理暂行规定  
(1995年5月16日)
- 342 城市国有土地使用权出让转让规划管理办法  
(1992年12月4日)
- 344 财政部、国家税务总局关于房产税城镇土地使用税有关问题的通知  
(2009年11月22日)
- 344 国家税务总局关于明确国有土地使用权出让契税计税依据的批复  
(2009年10月27日)
- 345 财政部、国家税务总局关于企业改制过程中以国家作价出资(入股)方式转移国有土地使用权有关契税问题的通知  
(2008年10月22日)
- 345 国家税务总局关于改变国有土地使用权出让方式征收契税的批复  
(2008年7月11日)
- 346 国家税务总局关于土地使用者将土地使用权归还给土地所有者行为营业税问题的通知  
(2008年3月27日)
- 346 国家税务总局关于未办理土地使用权证转让土地有关税收问题的批复  
(2007年6月14日)
- 347 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例  
(2006年12月31日)
- 348 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)