

中华人民共和国  
土地管理法

解读与应用



# 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》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》第二次修正)

## 第一章 总 则

【本章说明】本章共有7条，规定了《土地管理法》的立法宗旨和基本原则，包括土地有偿使用原则、土地用途管制原则以及奖励原则等。本章统领全法其他章节，是对该法的提要和对我国基本土地制度的概括。

### 第一条 立法宗旨<sup>①</sup>

为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发

<sup>①</sup> 条文主旨为编者所加，下同。

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。

## □ 条文解读

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。《土地管理法》则是对人们在开发、利用、保护土地资源方面所形成的社会关系进行调整，以更好地加强土地管理，尤其注重对耕地的保护，维护土地的社会主义公有制和社会经济的持续稳定发展。

《土地管理法》明确规定了开发、利用和管理土地各方的权利和义务，同时也设置了一系列的相关程序操作规则。通过对该法的解读，可以了解在进行与土地有关的法律活动时应当如何处理相关事项，如何维护自身合法权益和履行法定义务，从而更好地促进我国土地资源的开发与保护。

## 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。

## □ 条文解读

### [土地的社会主义公有制]

宪法规定，社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础之一，我国的土地属于国家和集体所有，分为全民所有制和集体所有制，任何单位和个人不得侵犯，不能以侵占、买卖或以其他方式非法转让土地。土地的社会主义公有制是最基本的土地制度，一切土地立法都应当遵循该制度。

### [土地征收制度]

土地所有权转让的例外形式是国家对土地的征收。为了保证社会长远发展和公益事业发展的顺畅，当国有建设用地不足时，国家或政府可以对属于集体所有的土地进行征收。由于征收是对土地的重新分配，关乎与该块土地具有权利关联的众多单位和个人的利益，因此征收的适用必须严格限制，不得滥用。

### [土地有偿使用制度]

国有土地有偿使用制度，主要是指国家将国有土地使用权在一定年限内提供给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的制度。在必要的时候，主要是基于公共事业发展等原因，国家可能将一定量的土地划拨给使用者进行建设。

### [非法转让土地使用权的表现形式]

非法转让土地使用权，是指将依法管理和持有的土地使用权违反土地管理法律、法规的有关规定，擅自转让给他人的行为。亦即未按国家法律规定的程序办理征收或划拨手续，或者未按规定权限办理审批手续的土地使用权转让行为。现实生活中，非法转让土地使用权的行为主要表现为以下几种情形：(1)以物易地。如有的机关、企事业单位利用国家的生产设备、车辆等为代价换取农民集体的土地；(2)以与乡村开办联营企业为名，非法占有农民集体所有的土地；(3)假借开办乡镇企业之名，无偿占用农村耕地；(4)以提供贷款、招工为条件，非法占用集体土地；(5)以转让地上物为名，非法转让土地使用权等等。

### 【以案说法1】私自出卖承包土地违法

2004年9月，福海村村民刘某承包了本村的一块3亩多的农用地。在取得该块土地的承包经营权之后，刘某于2005年1月私自将其承包土地的一部分（约1.5亩）转卖给了外村的张某，由张某作鱼塘使用，并将卖地所得价款4万多元据为己有。这件事情被村民小组知道后，即收回了承包土地的未卖部分。刘某认为村民小组不经过其同意即收回余下未卖土地，侵犯了他的合法权益，要求恢复其经营权。2008年4月，刘某将一纸诉状送到了当地人民法院。

当地法院经过细致的调查，根据事实认定，刘某自愿与村民小组签订土地承包合同，双方签订的合同合法有效，应受法律保护。但是根据法律规定，土地承包权人对承包的土地只有使用权，而没有所有权，更不允许任何人非法买卖。刘某在没有任何法律依据的前提下，将取得的承包地非法转卖给别人，所得款据为己有，改变了土地的使用性质和使用权属，属于违约违法行为。最后，法院驳回了刘某的诉讼请求，对刘某私自出卖土地的违法行为，还将依法由有关部门给予相应处理。

### 【以案说法2】划拨土地不能转让

东平市东城区华丰药物研究所（系事业单位）办公大楼所在地为东平市政府于1988年划拨的土地，该办公大楼以及附属建筑物占地面积为4亩。2002年，该药物研究所改制为华丰制药有限公司（以下简称华丰公司），性质为全民所有制企业。华丰公司在城南区购买土地后于2003年2月开始建造新办公大楼。为了筹措建楼资金，华丰公司与龙腾证券公司于2003年8月签订土地转让合同，在没有缴纳土地出让金的情况下，将原办公大楼及配套设施所占4亩土地以500万元的价格转让给龙腾公司，供其在该划拨土地上建造商业楼。买地款项由龙腾公司于2005年5月以前付清。

东平市国土资源局获悉这一情况后进行了详细调查，经调查后认定，依据国务院55号令的规定，土地出让方必须满足一定的法律要件，且办理了土地出让手续后，划拨用地上的建筑物连同其所占用土地的使用权才能依法转让。华丰公司在没有履行划拨土地转让审批手续且没有缴纳土地出让金的情况下擅自与龙腾公司签订土地转让合同，违反了

《土地管理法》第2条、《城市房地产管理法》第39条、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第44、45条的规定，该合同行为属无效合同。随后，东平市国土资源局依法对华丰公司作出了行政处罚。

## 关联参见

《宪法》第10条；《物权法》第40条、第42条、第43条、第46条、第47条、第48条、第58条、第119条、第121条；《城市房地产管理法》第3条、第9条；《土地管理法》第73条

## 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。

### □ 条文解读

在我国，一方面，耕地本来就较为稀缺，由于人力和自然的原因，耕地数量仍在不断减少，质量也在降低，另一方面，人口又在持续增长。人增地减矛盾不断加剧，耕地人均数量少，总体质量水平低，后备资源也不富裕的形势已较为严峻。因此，保护土地资源尤其是耕地资源，已经成为保证中国十几亿人口温饱的关键，是关系到整个中华民族生存与发展的大事，必须作为一项基本国策来长期贯彻执行。

## 关联参见

《物权法》第43条

#### 第四条 土地用途管制制度

国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；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；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

#### □ 条文解读

##### [土地用途管制制度]

土地用途管制制度，是指国家为保证土地资源合理利用和经济、社会协调发展，通过编制土地利用总体规划并以此为依据，划定土地利用区，限定土地使用条件，划分土地管理权限，并要求土地所有者和使用者严格按照国家确定的土地用途利用土地的制度。该制度的主要目的是控制农用地，特别是耕地的用途转变，保护耕地总量不被侵蚀。

##### 【以案说法3】耕地岂能做球场

南阳投资股份有限公司在某省南阳市西华县欲修建一个38洞、规划用地为2500多亩的高尔夫球场，拟将建设球场用地分三批购买。其中第一块地为800多亩，是2001年向该县政府购买的原养鸡场土地。2003年、2004年两次扩充的950多亩和750多亩土地一直没有得到



批复。为了实现 2500 多亩用地计划，南阳投资股份有限公司和当地村民小组私下签订协议，以每年 600 万元的价钱租赁农民用地。当地农民的土地被该投资公司租赁后，平均每个村民一年只能得到 1000 元左右的收入，每人每天的生活费只有 3 元钱，许多农民只能到外面打工以维持生计。随后，大量不满村民联名向南湖市中级人民法院提起诉讼，要求确认土地租用合同违法。南湖市中级人民法院当地法庭经过细致的调查，根据调查结果确认南阳投资股份有限公司和村民小组签订的土地租用合同违法，该合同违反了《土地管理法》第 4 条关于禁止擅自改变土地用途的规定，判决南阳股份有限公司停止违法建造高尔夫球场，赔偿村民经济损失，从而使被违法租用的农用地恢复了其应有的性质。

#### 【以案说法 4】不按规划用地应受处罚

2007 年年底，润通房地产开发公司（以下简称润通公司）在某市和平区购买了一块面积为 5 万平方米的土地，拟在该幅土地上建筑 3 栋 60 米高的住宅楼，该建筑规划报市规划局后获得批准。2008 年初，和平区经过区政府招商引资吸引了大量资金，商业发展较为迅速，写字楼租金节节上涨。润通公司看到这一商机后为获取更多利润，在没有获得市规划局批准的情况下，擅自将其中一栋住宅楼改建为写字楼，并将高度提高到 80 米。2009 年 2 月，该写字楼建成，由于超过规划高度，该大楼严重影响了附近居民的日常采光，并造成路面开裂、地面下陷等严重后果。经大量市民向市规划局反映情况后，市规划局依照《土地管理法》、《城乡规划法》等有关规定，对此事进行了严肃查处，责令润通公司对违规建设大楼予以限期拆除，并对该公司处以 100 万元罚款的处罚。

---

### 关联参见

《土地利用总体规划编制审查办法》；《土地利用年度计划管理办法》

## 第五条 土地管理机构设置

国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

### 【以案说法 5】镇政府无权拍卖国有土地

2005年6月某日，湖南省某市甲山镇政府会议室，一场“拍卖会”正在举行。被拍卖的是位于红街村中心，临公路的50多亩集体土地的有偿使用权和房地产开发权。土地被分割为10块，每块起价定在6万元。经过几轮竞价后，8块土地全部拍出，其中一家浙江房地产公司成为最大买主，拍得31亩土地。这次“拍卖会”总成交额达到140多万元，镇政府获取拍卖费3万余元。拍卖会结束后，各个得主与镇政府签订了土地使用权出让与房地产开发权合同，镇政府承诺给土地使用者办理土地、房产等手续。公证处以此次拍卖符合国家规定、拍卖结果合法、有效为由给予书面公证确认。2006年年底，甲山镇镇政府拍卖土地的行为被市政府查处。

本案中，镇政府无权拍卖国有土地。首先，镇政府不具备我国拍卖法规定的合法的拍卖主体资格，不能以拍卖人的身份进行经营性拍卖。其次，镇政府的的行为违反了我国《土地管理法》第5条、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第9条、第10条的规定。依据相关法律法规，第一，集体所有的土地在没有办理有关手续转为可转让的国有土地之前，不能进行转让，更不能用来进行房地产开发。第二，只有县级以上人民政府才有权出让国有土地使用权，县级以上人民政府土地管理部门代表政府具体组织实施相关的出让行为。因此，甲山镇政府的行为违反了我国土地管理法的规定。

## 第六条 守法义务与检举、控告权

任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

### □ 条文解读

#### [守法义务]

守法，是国家机关、社会组织和公民都要遵循的义务，在土地关系中，具体表现为任何单位和个人都要遵守土地管理法律、法规，各级人民政府及其工作人员必须依法行使土地管理和监督职权，不得玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权；任何公民和社会组织必须按照土地管理法律、法规规定的模式认真行使权利，忠实履行义务。

#### [检举权、控告权]

行使检举权和控告权的具体方式有：(1) 向司法机关提起诉讼；(2) 向主管单位、上级单位提出；(3) 向专门的监察机关提出。

### 关联参见

《国土资源信访规定》

## 第七条 奖励措施

在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

## □ 条文解读

法律规定了三项奖励原因：一是保护和开发土地资源成绩显著；二是合理利用土地成绩显著；三是进行与保护和开发土地资源、合理利用土地有关的科学研究成绩显著。通过对单位和个人授予物质上和精神上的奖励，可以激发保护、开发、合理利用土地的积极性，同时也能促进土地管理工作的正常有序开展。

## 第二章 土地的所有权和使用权

**【本章说明】**土地是一种自然资源和社会财富，体现出极高的经济价值和一定的商品属性，从而，在对其开发利用过程中也就产生了一系列的财产权利。本章即对土地上的财产权利种类，权利的归属以及单位和个人对权利的行使，国家对这种权利的管理等作出了相关的规定。

土地财产权利以土地所有权和土地使用权为主。土地所有权具有排他性和独占性，在我国只能由国家和农民集体享有；而土地使用权依附于所有权，只要符合法律规定，任何单位和个人均享有对土地占有、使用、收益的权利。这两类权利在行使主体、范围、条件等方面均差异较大。

另外，本章还明确了土地所有权和土地使用权的确认、登记、发证和纠纷的处理等规则，并强调了依法登记的土地所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

### 第八条 土地所有权归属

城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

## □ 条文解读

我国土地的所有权主体只有两个，一个是国家，一个是农民集体。

国家所有的土地主要包括：(1) 城市市区的土地。(2) 农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有土地和国家依法征用的土地。(3) 依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地。(4) 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；若该原农民集体及其成员继续使用原土地的，享有的权利就变成了国有土地使用权。(5) 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。

农民集体所有的土地包括：一是除由法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区的土地，即农村和城市郊区的土地原则上属于集体所有；二是宅基地和自留地、自留山。

### 【以案说法6】牛某某不服县人民政府土地确权处理决定案

2004年5月，牛某某向县人民政府申请，对其在某县古镇巷贺家地一亩土地的权属进行确认。申请中称：该地系其父1947年购买，作为家族的陵地，先后将申请人的祖母和母亲安葬在此。1970年，申请人在该县刘家庄插队时，汽拖厂搞基建，在没有办理任何手续的情况下，将申请人的祖陵平掉并占用。1985年，申请人落实政策返城后即上访政府部门，要求占地单位向申请人归还祖陵，但至今未予解决。故请求县人民政府依照法律法规，对申请人的祖遗陵地进行确权。嗣后，牛某某以县人民政府在法定时间内不予答复为由，向市中级人民法院提起行政诉讼，请求判令县人民政府履行法定职责。2005年1月19日，市中级人民法院判令县人民政府在法律规定的期限内对牛某某的确权申请作出处理。2005年3月23日，县国土资源局向牛某某送达了土地权属争

议受理通知书。2005年8月22日，县人民政府作出《关于牛某某申请对古镇巷贺家地一亩坟地予以确权的处理决定书》（以下简称《处理决定》），并向牛某某送达。该《处理决定》以牛某某在法定期限内未能提供出新中国成立前的购地协议及新中国成立后所办理的用地手续为由，依照2003年1月3日国土资源部令第17号《土地权属争议调查处理办法》第十条和1995年3月11日原国家土地局国土（籍）字第26号《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十六条之规定，决定不予确权。牛某某不服，向市人民政府申请行政复议。市人民政府于2005年12月29日作出行政复议决定书，维持了县人民政府作出的《处理决定》。牛某某仍不服，向市中级人民法院提起行政诉讼。市中级人民法院维持了原判，驳回了牛某某的诉讼请求。牛某某不服，向省高级人民法院提出了上诉。

省高级人民法院认为：根据《中华人民共和国土地管理法》第十六条第二款的规定，县人民政府具有对土地所有权或者使用权权属争议作出处理的法定职责。被上诉人县人民政府在受理了上诉人牛某某的土地确权申请后，理应依法在查明事实的基础上，对当事人争议的土地权属作出明确的认定和处理。但被上诉人县人民政府在其《处理决定》中，对本案争议土地权属的相关事实未作认定，对争议土地的权属未依法予以明确，仅以上诉人牛某某未提供“新中国成立前的购地协议及新中国成立后所办理的用地手续”为由，作出含义不明的不予确权的决定，不符合法律赋予政府对土地权属争议作出处理的职责要求。被诉《处理决定》适用的国土资源部令第17号《土地权属争议调查处理办法》第十条的规定，是规范行政机关是否受理土地确权申请的规定，而非不予确权的依据。被诉《处理决定》适用原国家土地局国土（籍）字第26号《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十六条的规定，虽是确定土地权属的依据之一，但被诉《处理决定》没有认定与之相关的法律事实，使法律的适用失去了前提。据上，被诉《处理决定》认定事实不清，适用法律错误，依法应予撤销。一审法院对被上诉人县人民政府是否依法、正确履行法定职责未严格进行审查，判决维持被诉《处理决定》的主要理由，即“土地管理法律、法规没有给公民确定陵地使用权的规定”，并

非是被诉《处理决定》所依据和表明的理由。一审法院为被诉具体行政行为补充理由、依据的做法，违背了行政诉讼的合法性审查原则，依法应予纠正。综上，上诉人牛某某认为被上诉人县人民政府作出的不予确权决定违法、一审判决应予撤销的上诉请求成立，本院予以支持。判决撤销市中级人民法院行政判决，撤销县人民政府《处理决定》，责令县人民政府在法定期限内重新作出具体行政行为。

## 关联参见

《宪法》第10条；《土地管理法实施条例》第2条；《确定土地所有权和使用权的若干规定》；《土地权属争议调查处理办法》

## 第九条 土地使用权

国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

### □ 条文解读

本条是关于土地使用权的规定，体现了土地的所有权和使用权相分离的基本原则。虽然国家和农民集体拥有土地，但是政府机构、企事业单位、社会团体、个人等都可以在符合法律规定的情况下，办理相关手续，取得合理利用土地的权利并获取收益，但是，并不意味着其对土地的使用可以不受任何限制，还是应当承担保护、管理和合理利用土地的义务，根据土地的自然属性和经济属性的不同，科学使用土地，防止水土流失和盐渍化。

[ 国有土地依法确定给单位或个人使用的方式 ]

国有土地依法确定给单位或个人使用的方式主要有两种：(1) 土地划拨。即土地使用者只需按照一定程序提出申请，经法定机关批准即可取得土地使用权，无须向土地所有者交付租金及其他费

用。(2) 土地使用权出让。即国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让应当签订出让合同。

[国有土地依法确定给单位或个人使用后，其使用权可否进入市场流转]

根据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的相关规定，以出让方式有偿取得的土地使用权可以依法转让、出租、抵押或继承。而根据该条例第44条的规定，除法定的特殊情况外，以土地划拨方式无偿取得的土地使用权则不得进入市场交易或流转。但是，根据该条例第45条的规定，符合下列条件的，经市、县人民政府土地管理部门和房产管理部门批准，其划拨土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权可以转让、出租、抵押：(1) 土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人；(2) 领有国有土地使用证；(3) 具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明；(4) 依法签订土地使用权出让合同，向当地市、县人民政府补交土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金。

由此可见，通过土地划拨方式取得的国有土地使用权，必须依法转变为出让土地使用权之后，方可进入市场交易或流转。

## 关联参见

《物权法》第118条；《农村土地承包法》第2条、第20条；《城市房地产管理法》第2条；《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第12、44-45条

## 第十条 集体所有土地的经营和管理

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，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，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。

## □ 条文解读

考虑到过去的“三级所有，队为基础”的基本生产队模式，本条将农民集体所有土地的经营、管理分为三种情况：

农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，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，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。对于前两种情况，有集体经济组织的就让集体经济组织做，集体经济组织已经不健全的，应当由现在的村民自治组织——村民委员会或村民小组来做。对于第三种情况，则直接由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

【以案说法7】村民个人联名能否成为申请集体土地所有权登记的主体？

湖南省某村白羊组共有集体土地4000亩，本组村民共450名。2005年7月，该村白羊组的贾某等300名村民向所在地国土资源局提出申请办理他们所享有的集体土地的所有权证，国土资源局以村民不是农民集体经济组织或其代表，不符合申请办理农民集体土地所有权的资格为由，拒绝为贾某等300名村民办理集体土地所有权登记和发证。为此，贾某等300名村民联名以该国土资源局行政不作为为由提起行政诉讼。法院受理后，认为集体土地的所有权主体是农民集体，集体土地所有权的颁发对象是集体经济组织而非个人，原告等300名个人不能等同于集体经济组织，因此，法院裁决驳回起诉。贾某等人不服，提起上诉，二审法院维持了一审裁决。

关于集体土地所有权的主体《土地管理法》第10条作了详细的规定：“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，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