

实用版



中华人民共和国 土地管理法

中国法制出版社

中华人民共和国 土地管理法

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国土地管理法/国务院法制办公室编.
—北京: 中国法制出版社, 2006. 7
ISBN 7-80226-413-8

I. 中... II. 国... III. ①土地管理法-中国
②土地管理-条例-中国 IV. D922.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 070951 号

中华人民共和国土地管理法

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO TUDIGUANLIFA

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/2.625 字数/48 千

版次/2006 年 7 月第 1 版

2006 年 7 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80226-413-8

定价: 5.00 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: 66010403

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。

《土地管理法》与你

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。

具体而言，您有宅基地问题、土地承包经营权问题时，您要建设需要使用土地时，您想知道国家征收土地的内容和程序时，如果您的土地被征收想知道应该得到哪些补偿时，您想知道什么情况下有权拒绝办理征地补偿登记手续和征地补偿、安置手续时，您想知道建设用地使用权的取得有哪些方式时，您想知道什么情形下可以收回国有或者集体土地使用权时，您想知道有哪些土地违法行为以及应该给予哪些相应处罚时，都可以从《土地管理法》中找到相关答案。

另，本书中标有的部分，系编者为了帮助读者理解土地管理法律条文所增加的条文说明。

土地管理法律要点提示

法律要点	法 条	页 码
土地所有权归属	《土地管理法》第 8 条	第 3 页
	《土地管理法实施条例》第 2 条	第 30 页
土地登记发证制度	《土地管理法》第 11 条	第 4 页
	《土地管理法实施条例》第 3-5 条	第 31 页
土地承包经营权	《土地管理法》第 14、15 条	第 5 页
建设用地的申请	《土地管理法》第 43、44 条	第 15 页
	《土地管理法实施条例》第 19-23 条	第 37 页
国家建设土地征收	《土地管理法》第 45 条	第 17 页
	《土地管理法实施条例》第 20-22 条	第 37 页
征地方案的实施	《土地管理法》第 46 条	第 17 页
	《土地管理法实施条例》第 25 条	第 40 页
征地补偿	《土地管理法》第 47 条	第 18 页
	《土地管理法实施条例》第 25、26 条	第 40 页
征地补偿安置方案公告	《土地管理法》第 48 条	第 19 页
	《土地管理法实施条例》第 25 条	第 40 页
建设用地使用权的取得方式	《土地管理法》第 54 条	第 20 页
	《土地管理法实施条例》第 29 条	第 41 页
	《城市房地产管理法》第 7-23 条	第 46 页
国有土地使用权的收回	《土地管理法》第 58 条	第 22 页
	《土地管理法实施条例》第 7 条	第 33 页
	《城市房地产管理法》第 21 条	第 49 页
集体土地使用权的收回	《土地管理法》第 65 条	第 24 页
	《土地管理法实施条例》第 7 条	第 33 页

目 录

中华人民共和国土地管理法	1
(2004 年 8 月 28 日)	
中华人民共和国土地管理法实施条例	30
(1998 年 12 月 27 日)	
中华人民共和国城市房地产管理法(节录)	46
(1994 年 7 月 5 日)	
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	51
(2005 年 6 月 18 日)	

实用附录:

国有土地使用权出让合同(示范文本)	57
查处土地违法行为立案标准	70
土地征收补偿费、安置补助费计算公式	74

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)

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】* 为了加强土地管理,维护土地的社

* 条文主旨为编者所加,下同。

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 【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。

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。

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。

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。

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。

◆ 国土资源信访，是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向国土资源管理部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由国土资源管理部门处理的活动。国土资源信访人，是指采用上述形式，反映情况，提出建议、意见或者投诉请求的公民、法人或者其他组织。

信访人向国土资源管理部门提出信访事项，一般应当采取书信、电子邮件、传真等书面形式。信访人提出投诉请求的，还应当载明信访人的姓名(名称)、住址和请求、事实、理由。对采用口头形式提出投诉请求的，国土资源管理部门应当记录信访人的姓名(名称)、住址和请求、事实、理由。

信访人采用走访形式向国土资源管理部门提出信访事项的，应当到国土资源管理部门设立、指定的接待场所提出；多人采用走访形式提出共同信访事项的，应当推选代表，代表人数不得超过五人。

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。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 【土地所有权归属】城市市区的土地属于国家

所有。

农村和城市郊区的土地，除由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。

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。

■ 土地使用权出让最高年限按下列用途确定：（一）居住用地 70 年；（二）工业用地 50 年；（三）教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年；（四）商业、旅游、娱乐用地 40 年；（五）综合或者其他用地 50 年。

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。

第十一条 【土地登记发证制度】农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。

■ 本条第3款规定：“中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。”这样规定，是为了明确中央国家机关使用的国有土地的资产处置权属于中央人民政府，便于解决中央和地方在土地资产处置上发生的纠纷。我部已与国务院机关事务管理局、北京市人民政府协商，在京中央国家机关使用的国有土地，拟委托北京市人民政府进行登记，发生争议时由我部进行裁决。各地在修订地方性土地管理法配套法规时，应当维护土地统一登记的原则，保证土地登记资料的完整性和统一性，涉及土地资产处置时，可将土地资产处置权与土地登记权分离，土地资产处置权按照资产隶属关系确定。

第十二条 【土地变更登记】依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。

■ 依法改变土地权属的情形主要有：划拨土地使用权依法办理土地使用权出让手续的；企业将通过出让或者国家入股等形式取得的国有土地使用权，再以入股方式转让的；集体土地所有者将集体土地使用权作为联营条件兴办三资企业和内联企业的；依法转让土地使用权的；因买卖、转让地上建筑物、附着物等一并转移土地使用权的；因单位合并、分立、企业兼并等原因引起土地使用权变更的；因交换、调整土地而发生土地使用权、所有权变更的；因处分抵押财产而取得土地使用权的等等。

第十三条 【土地登记的效力】依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为30年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的

农民有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

■ 耕地的承包期为 30 年。草地的承包期为 30 年至 50 年。

林地的承包期为 30 年至 70 年；特殊林木的林地承包期，经国务院林业行政主管部门批准可以延长。

第十五条 【国有土地承包经营权】 国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

第十六条 【土地权属争议的处理】 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起 30 日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地

利用现状。

■ 不作为土地权属争议案件受理的案件主要包括：土地侵权案件；行政区域边界争议案件；土地违法案件；农村土地承包经营权争议案件等等。

第三章 土地利用总体规划

第十七条 【编制依据和规划期限】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。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

■ 土地利用总体规划的规划期限一般为 15 年。[参见《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第 9 条]

第十八条 【规划权限】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。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十九条 【编制原则】土地利用总体规划按照下列原则编制：

- （一）严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；
- （二）提高土地利用率；

- (三) 统筹安排各类、各区域用地;
- (四) 保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用;
- (五) 占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

第二十条 【编制要求】县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。

乡(镇)土地利用总体规划应当划分土地利用区,根据土地使用条件,确定每一块土地的用途,并予以公告。

第二十一条 【土地利用总体规划的审批】土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划,报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划,经省、自治区人民政府审查同意后,报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划,逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准;其中,乡(镇)土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。

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】城市建设用地规模应当符合国家规定的标准,充分利用现有建设用地,不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接,城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内,城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

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】江河、湖泊综合治理和开发利用规

划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十四条 【土地利用计划管理】各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

● 土地利用年度计划应当包括下列内容：（一）农用地转用计划指标；（二）耕地保有量计划指标；（三）土地开发整理计划指标。（参见《土地管理法实施条例》第13条）

第二十五条 【土地利用年度计划执行情况报告】省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十六条 【土地利用总体规划的修改】经批准的土地利用总体规划的修改，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。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十七条 【土地调查】国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

■ 土地调查应当包括下列内容：（一）土地权属；（二）土地利用现状；（三）土地条件。（参见《土地管理法实施条例》第14条）

第二十八条 【土地分等评级】县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

■ 土地分等定级体系：城镇土地分等定级采用“等”和“级”两个层次的划分体系。土地等反映全国城镇之间土地的地域差异。土地等的顺序在全国范围内统一排列。土地级反映城镇内部土地的区位条件和利用效益的差异。土地级的顺序在各城镇内部统一排列。

土地定级对象及工作单位：土地定级的对象是城镇建成区和近郊区范围内的所有土地。土地定级工作以城镇整体为单位进行。城镇附近的独立工矿等用地也可一起进行评定。

第二十九条 【土地统计】国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门和同级统计部门共同制定统计调查方案，依法进行土地统计，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报。

土地行政主管部门和统计部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第三十条 【土地利用动态监测】国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。