

话说中国土地问题（八）

郭一平 主编



目 录

澳门地区土地管理	1
中华人民共和国土地管理法	78
中华人民共和国城市房地产管理法	90
中华人民共和国城市房地产管理法	103
中华人民共和国宪法修正案（节录）	116
中华人民共和国宪法修正案	117
中华人民共和国民法通则（节录）	118
中华人民共和国宪法（节录）	137
中华人民共和国宪法（节录）	138
土地开发整理若干意见	144
中华人民共和国测绘法	152
外商投资开发经营成片土地暂行管理办法	159
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例	163
中华人民共和国土地管理法	168
国土资源部意见	189

澳门地区土地管理

澳门地区包括澳门半岛、凼仔岛和路环岛，自古以来就是中国的领土，十六世纪中叶以后被葡萄牙逐步占领，一九九九年十二月二十日中国政府将恢复对澳门行使主权。至一九九五年澳门人口 40 万，面积 22 平方公里。由于土地资源的缺乏，土地在澳门的经济和社会活动中的作用非常重要。

土地的分类形式

澳门土地按所有形式分为公用土地、私人业权土地和专用土地。

澳门的大部分土地属于公共财产，法律将其定为本地区公用土地。公用土地必须获得占用许可方可使用或占用。

澳门长期以来实行的法律，承认和保护已办理产权登记的私人土地所有权，居民还可以依法通过司法程序对其经一定时效“和平占有”的土地享有完全的私人所有权；政府还可以将不足以作正常建筑用途与私有土地相连且难以由其他承租人有效利用的公有土地出售给私人。私人业权土地的所有人依法可以转让、使用和继承其土地并从中收益。全澳私人土地约有 1.5 平方公里。按照《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的规定，澳门的私有土地将冻结于一九九九年十二月十九日以前的水平。

澳门法律规定凡不应作为公用或私人业权的土地，概属本地区政府专用土地。政府可通过法律将公用土地

定为空置地段而拨为本地区专用土地；也可以通过购买私人业权土地，而拨入本地区专用土地。

未经永久性拨入私人业权制度或公用制度的土地即为空置地段，是本地区专用土地，用于公共设施建设或在法律许可的情况下将其批给。

土地的出售、批给及占用

（一）土地出让的形式。

澳门政府在出让土地时根据不同情况通常采用开投、免开投和公开竞争三种形式。开投是出让土地前由政府向社会公开招标并根据标书情况决定其出让；免开投是政府与受让人通过协商出让其土地；公开竞投是以公开叫价的方式将土地出让给出价最高者。

（二）土地的出售。

可供出售的土地只限于不足作正常建筑用的零碎地段并与申请人的完全业权土地相连，其他业主或相连地段承批人也无可利用的土地。承购人必须与政府签订有关合约保证由投得之日起三年内，完成规定的利用并得到有关部门的证实。对规定期限内没有达到规定利用者，政府有权将出售土地收回，其地上的所有改良物归政府所有，承购人无权取得任何赔偿。

（三）土地以租借方式批给。

以租借方式批给，首先为临时性批给，其期限通常不超过五年。如果在此期限内承批人遵守预先所定的最低限度利用条件，并且完成确定性画界时，方得改为确定性批给。

租借方式批给的土地承批人不得分租。承批人须向政府缴付使用权费和租借金。使用权费是开投或竞投所得价款，免开投的按使用权价款表计算。使用权费于签

订临时性批给合约之前一次付清。租借金是从临时性批给之日起计算按年向公库交付现金。免开投情况只适用以下情况：将租赁方式批给改为租借方式；将无偿批给改为有偿批给；不足作正常建筑用的零碎土地；澳督认为对本地区利益适宜时。

（四）土地以租赁方式批给。

以租赁方式批给同样分为临时性批给和确定性批给。临时性批给的期限由政府订定。租赁期在合约内订明，但不得超过二十五年；可续期，但每次不应超过十年。承批人有权分租，也可以在完成利用后申请改为租借。

承批人按月向政府交付租金，租金根据开投、竞投或免开投的情况而定。免开投的租金不得低于政府制定的租金表的标准。租金表根据地段位置、用途及经济条件而制度和适时修正。

（五）土地以准照占用。

对于不适宜设立永久性权利的地段，通过以准照方式取得临时性使用。以准照占用是以租赁合约为基础，任何一方提前至少六十天作出通知，即可解约。

占用的准照有效期为一年，期满前六十天内不申请续期的，视为放弃占用。持照人向政府交付占用税。

土地的取得及审批程序

（一）取得土地权利的资格。

澳门法律规定除有法定限制的除外，任何国籍的个人或任何国别的团体，对不动产享有物业权的葡国的公权团体均可以对澳门的土地取得权利或占用特别放可。除有特别法例订定条件或限制外，凡非葡籍人士，必须明确声明愿接受澳门法律管制，遵守当局的法院决定；

当关于批给可能引起诉讼时放弃任何外国法律保护或司法程序。

法律还规定可以取得无偿批给者只限于当地自治机构、法律承认的宗教团体和公益团体。

（二）审批土地的职权。

澳门土地的审批权由澳督掌管，具体职权主要有：制定、更改或撤销土地利用和保护计划；核准以出售、租借及租赁方式批给市区或具有市区利益地段；根据有关特别规定无偿批给地段；核准更改批给目的；核准将公用地段拨入本地区专用土地或划给为具有法人权的公共机构财产；将与公共利益有关的地段拨给公共机构依照特别用途加以利用；核准土地权属关系人的变更，其中包括有偿或无偿转让；核准将全部利用的租赁地段改为租借；核准续期和取消临时性使用或占用地段；核定批给土地的面积限额，用途及经营方式等。

（三）澳门的土地批给程序。

澳门土地批给程序除无偿批给和以准照占用适于特别程序外，一般应遵守如下程序：批给的申请；有关机构对申请应作出意见的报告；将地段临时性划界，随后进行开投或竞投或免开投；临时性批给；颁发批给证书；在公钞局及登记局以承批人名义作地段的临时登记和注册；利用证明及确定性画界；确定性批给及登记。

澳门在葡萄牙人长期管治下，形成的土地管理制度是东西方文化和澳门自由港经济作用的结果。按照澳门基本法，一九九九年澳门回归祖国时，除对殖民主义统治及不利澳门发展的内容修改外，土地管理制度基本上维持现状。

中华人民共和国土地管理大事记

一九四九年

十月一日 中华人民共和国宣告成立。同年九月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》规定，中华人民共和国必须没收官僚资本归人民的国家所有，有步骤地将封建半封建的土地所有制改变为农民的土地所有制，保护国家的公共财产和合作社的财产；凡已实行土地改革的地区，必须保护农民已得土地的所有权；凡尚未实行土地改革的地区，必须减租减息和分配土地，实现耕者有其田。

十一月七日 中央人民政府内务部正式成立地政司，地政司主管农村土地改革，土地清丈、登记、土地证的发放，城市房地产政策的规划，城市营建的计划考核，公共房地产保护及其他有关地政事项。

十二月八--二十日 召开第一次全国农业生产会议，政务院总理周恩来参加了会议。会议上提出，一九五 年度办国营农场，扩大耕地面积 300 万亩。

一九五 年

一月一日 中共中央关于没收教堂土地问题给中南局的指示中指出，对教堂所有的土地，应一律没收，土地所有权归国家所有。

一月十三日 政务院颁发《关于处理老解放区市郊农业土地问题的指示》规定：没收地主土地、征收旧式富农出租的土地，为了城市建设与工业发展之需要，一律归国家所有；学田、族田及祠堂、寺庙、教堂、公共社团等所有之土地一律收归国家所有。

同日 农业部内部机构设置 12 个司局，其中设有土地利用局。

三月十日 政务院关于春耕生产的指示对依法减租保障一切耕种土地者收获的权利，不许荒废土地等政策做了原则规定。

四月十一--二十四日 农业部在京召开首届全国土壤肥料会议，拟定了土壤调查研究，荒地合理利用，水土保持及肥料等各项具体实施计划。

六月十四日 全国政协会议原则通过《土地改革法》（草案）要求在两年到三年的时间内，基本上完成全国土地改革。

六月二十四日 政务院颁布《关于铁路留用土地办法》。

六月二十八日 中央人民政府委员会第八次会议通过并颁布《中华人民共和国土地改革法》宣布废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。

六月三十日 中央人民政府毛泽东主席发布《关于实施 中华人民共和国土地改革法 的命令》。

十月九日 中央财经委、交通部公布《关于公路留地办法》。

十一月六日 政务院公布《关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法》。

十一月十日 政务院发布《城市郊区土地改革条例》。

十一月二十五日 内务部发布《关于填发土地房产所有证的指示》。

十一月三十日 政务院公布《关于大盐田收归国有的决定》。

一九五一年

二月二日 政务院发布《关于一九五一年农林生产

的决定》，指出土地改革已经完成的老解放区，切实保护人民已得的土地财产，不受侵犯，新解放区在土地改革完成后，立即确定地权颁发土地证。在尚未进行土地改革而进行减租减息的地区，切实保障谁种谁收和农民所佃耕权。

八月八日 政务院公布《城市房地产税暂行条例》。

九月五日 政务院公布《关于铁路系统的房屋土地使用办法》和《关于铁路房地产纠纷问题处理的规定》。

一九五二年

一月三十日 铁道部财政部联合通过《关于国营铁路交纳城市房地产税的具体规定》。

二月二日 毛泽东主席发布《人民革命军事委员会命令》批准中国人民解放军 31 个师转为建设师，其中参加农业生产建设的有 15 个师，在祖国边疆和内地的荒原上开荒造田，创建机械化国营农场。

五月二十四日 内务部发布《关于加强城市公有房地产管理》的通知。

十二月 全国基本完成土地改革任务。除一部分少数民族地区和台湾外，广大农民分得 4666.7 万公顷土地和生产资料。

一九五三年

一月一日 农业部设水土利用局。

十一月五日 政务院公布《关于国家建设征用土地办法》。

十二月 农业部提出一九五三年国营机械化农场的今后工作意见时，要求不与农民争地的方针。

十二月十六日 中共中央关于发展农业生产合作社的决定，以土地入股、统一经营为特点的农业生产合作

社在各个地区有不同规模的试办和发展。

一九五四年

九月二十日 宪法规定矿藏、水流，由法律规定为国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。

九月二十二日 政务院《关于变更国家建设征用土地办法》中部分审核批准权限问题的通知。

十一月一日 农业部将农业生产总局，改建为三个局：粮食生产总局、经济作物生产总局、土地利用总局。

一九五五年

二月八日 国务院《关于变更国家建设征用土地办法》第四条丙项审核权限的规定的通知。

五月七日 国务院关于农村土地移转及契税工作的通知。

八月六日 全国人大常委会第十次会议通过《华侨申请使用国有的荒山荒地条例》。

八月二十七日 国务院关于乡人民委员会办理土地买卖不再收取手续费的通知。

十二月九日 全国人代会常务委员会第二十四次会议通过农业生产合作社示范章程草案指出：社员的土地必须交给农业生产合作社统一使用。

十二月三十日 农业部关于移民开荒工作采取多种形式，组织国营农场为移民开荒，依靠农业社互助组利用空隙时间进行开荒，以待移民种植；有组织有领导的抽调各社队组织远耕队。

一九五六年

一月二十四日 国务院发出关于纠正与防止国家建设征用土地中浪费现象的通知。

一月二十五日 中共中央提出《一九五六年到一九

六七年全国农业发展纲要草案》其中规定，国家应当有计划地开垦荒地。

五月 中华人民共和国农垦部成立，农业部土地利用总局及有关荒地勘测与调查的任务，全部划归农垦部负责承办。

六月三十日 全国人大第三次会议通过高级农业生产合作社示范章程，指出：社员的土地转为集体所有。

一九五七年

三月十五日 铁道部公布《铁路车站站界内外土地出租出借办法》。

三月十六日 农业部关于帮助农业生产合作社进行土地规划的通知，指出：逐步消除合作化前小农经济遗留的土地利用上种种不合理现象，充分利用土地资源，尽量发挥土地的潜力。

六月二十五日 全国人民代表大会常务委员会发布《关于增加农业生产合作社社员自留地的决定》。

十月十八日 国务院全体会议第五十八次会议对《国家建设征用土地办法》进行修正。

一九五八年

一月六日 全国人民代表大会第九十次会议批准，国家建设征用土地办法，同年一月六日公布施行。

一九五九年

五月七日--六月一日 中共中央连续发出《关于农业的五条紧急指示》、《关于分配私人自留地以利发展猪、鸡、鸭、鹅问题的指示》、《关于社员私养家禽、家畜、自留地等四个问题的指示》。

九月三日 农业部关于加强人民公社土地利用规划工作的通知。

十一月 中央农村工作部批转农垦部党组《关于山东省开垦渤海荒地建立商品生产基地的报告》。

十一月三十一日 中共中央批转农业部十一月五日《关于全国土壤普查鉴定工作科学讨论会的报告》要求各地在普查鉴定的基础上编土壤志和土壤图，做好土壤改良和土地利用规划。

一九六 年

一月 国务院进行精减机构，农业部土地利用局并入农田水利局。

一月二十一日 农业部发出《关于善始善终完成土壤普查进一步开展土地利用规划的通知》。

十一月三日 中共中央发出《关于人民公社当前政策问题的紧急指示信》。

一九六一年

六月十五日 中共中央发出《关于讨论和试行农村人民公社工作条例修正草案的指示》。

六月十九日 中共中央发出《关于坚决纠正平调错误，彻底退赔的规定》指出：国家平调集体或者大集体平调小集体的土地，以及鱼塘、苇地等，应该一律退还原集体单位。

六月二十三日 国务院《关于应给现役士兵分配自留地的通知》。

八月二十日 国务院关于人民武装部队警士和干部的家属享受军属待遇的通知规定家在农村的应分享一份自留地。

一九六二年

二月十三日 中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位的指示，指出有关土地问题，原来“四固定”

的土地，是合理的或大体上合理的，可以基本不动，个别调整，固定给生产队长期使用。

四月十日 国务院转发《内务部关于北京、天津两市国家建设征用土地使用情况的报告》的批语。

五月二十七日 国家计委、财政部《关于停建项目处理办法的补充规定》指出，停建项目征用的土地，凡能改作耕地的一律改作耕地，原属公社的土地，应尽可能交还公社耕种。今后国家继续建设时再行收回使用。

十月二十六日 国防工办、国家计委《关于国防工业部门基本建设管理问题的几项补充规定》：建设用地要尽可能少占农田，也不要过早地征用，已征用的土地，凡是近期暂不使用的，应当交给公社耕种。

十月三十日 国务院批转内务部关于各地方各部门检查征用土地使用情况的综合报告。

一九六三年

三月二十日，中央发出关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知。

八月二十八日 最高人民法院关于执行财产权益纠纷的问题，指出，对土地、山林、水利纠纷问题，应根据土地所有权归国家与集体一律不准出租和买卖的原则，结合具体情况，予以合理解决。

一九六四年

一月二十八日--二月九日 农业部召开全国农业工作会议，并介绍山西昔阳县大寨公社典型经验，填沟造田，平整土地，改良土壤，大搞农田基本建设，建设稳产高产田。

五月七日 国务院关于严格禁止楼馆堂所建设的规定。

七月二十日 国务院关于建设征用土地审批权限适当下放的通知。

一九六五年

五月二十四日 铁道部关于使用铁路两侧留用土地的问题，指出在不妨碍路基稳定的条件下，可适当耕种旱田作物，土地权仍归铁路。

八月六日 铁道部关于贯彻支援农业节约用地情况及存在问题的报告。

一九六六年

二月 中央决定在西藏自治区成立农业建设师，发展军垦事业。

一九六七年

十二月四日 中共中央发出《关于今冬明春农村文化大革命的指示》指出：农村人民公社现有的三级所有制为基础的制度关于自留地的制度，一般不要变动。

一九六八年

四月三日 农业部发出《全国学大寨劳动管理经验现场会议纪要》。

一九六九年

广大干部下放“五七”干校劳动。

一九七 年

四月二十日 中央军委总政治部转发沈阳军区政治部《关于部队征用土地问题的通知》指出：确需征用土地，要从严掌握，遵守国家建设征用土地的政策规定严格审批手续。节约建筑用地，尽量不用或少用耕地多利用荒地、劣地。

一九七一年

二月十四日 全国计划会议指出：“对待所有制问题

应持慎重态度，三级所有，队为基础，一般不要变动”。

一九七二年

一月十五日 总政治部批转济南军区关于检查部队办五七干校，农场占用地方土地情况的报告。

八月 农林部遵照周恩来总理关于移民开荒问题的指示，制定关于一九七二--一九八一年生产建设兵团和国营农场开荒规划的初步设想（草案）。

一九七三年

六月十八日 国家计划委员会，国家基本建设委员会《关于贯彻执行国务院有关在基本建设中节约用地的指示》的通知。

八月二十一日 国家建委《关于做好缓建项目工作的几点意见》对缓建项目征而长期不用的土地，应当交生产队耕种，不要荒废。

一九七四年

十月六--十四日 国家计委在京召开全国抓革命促生产会议，要求大抓农田基本建设，扩大播种面积。

一九七五年

一月 农林部农垦局召开重点地区开荒座谈会，交流经验，安排一九七五年开荒计划。

一月十七日 第四届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第六条规定。矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他资源，都属于全民所有。国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购，征用或收归国有。

十二月十二日 国务院中央军委批转总参、总政、总后《关于整顿部队生产的意见》指出：部队生产用地主要是开垦国有荒地利用营区土地。借用社队的土地，

要求退回的应坚决退还，部队开发矿藏和其他资源，围海造田，要严格控制。

一九七六年

二月四日 总参谋部、总政治部、总后勤部《关于建设训练点问题的通知》指出要因地制宜，不占或少占耕地。

一九七七年

十二月二十八日 中央军事委员会关于加强军队工厂、马场、农副业生产管理的决定指出，凡土地过多，无力耕种、生产部队得不到训练、军内调整或移交当地省、市、自治区农垦部门。

一九七八年

一月九日 总参谋部、总政治部、总后勤部关于大型训练场地建设的有关规定，各单位修建场地要严格遵守党和国家的政策规定，不能与民争利，要节约占地，尽量利用荒地、荒滩、不占或少占耕地。

二月十二日 国务院批转全国国营农场工作会议纪要的通知，指出：国营农场土地，属全民所有，任何单位和个人都不得侵占、侵占的一律退还。

三月五日 第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》第六条规定：“矿藏、水流、国有的森林、荒地和其他海陆资源，都属于全民所有”。
“国家可以依照法律规定的条件，对土地实行征购、征用或者收归国有”。

七月 国家农垦总局召开全国农垦局长会议，讨论全国开荒规划和国营农场生产建设规划，余秋里副总理作关于开垦荒地的报告。

八月三十一日 国务院批转教育部关于退还被占用

校舍的请示报告。报告中提出：“任何单位占用学校的土地、房屋、家具、设备、车辆等，原则上都应无条件地退还给学校，不得以任何借口拖延抵制”。

十二月二十二日 《中共中央关于加快农业发展若干问题决定（草案）》一切机关、团体、部队、企业和学校不准随意占用公社和农场的耕地、草牧场和林地。必须进行的基本建设，也要切实节省用地，并尽量不占或少占耕地。要尽快制定和颁布土地法。

同日 中共第十一届中央委员会第三次全体会议原则通过农村人民公社工作条例（试行草案）规定：公社、大队、生产队所有的土地、山林、草场、滩涂、水面……任何单位和个人不得无偿调用或占用。国家和集体建设占用土地，必须严格按照法律规定办法并尽量不占耕地、农村土地包括宅基地一律不准出租和买卖。

一九七九年

二月十七日 国务院决定撤销农林部、恢复农业部建制，设 18 个局其中有土地利用局、局长崔济民。

四月一日 农业部、国家农垦总局、财政部、中国农业银行关于加强农村人民公社开荒管理工作的通知，采取小片、就近、自办为主的方针，充分利用土地资源。

七月六--十一日 中共中央、国务院在北京召开全国农田基本建设会议。

九月二十八日 中共十一届四次全会通过关于加快农业发展若干问题的决定指出：必须进行的基本建设要切实节省土地，并尽量不占或少占耕地，进一步明确提出要尽快制定和颁发土地法。

一九八 年

三月十四日 国家建委、国家农委、农业部、建材