

最新

最新中华人民共和国法律配套解读与实例系列

7

中华人民共和国

土地管理法

配套解读与实例

(含实施条例)

李遐桢 编著

法律适用提要

重点法条注释

配套法规解读

关联法规索引

典型案例精选

附录相关法规



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



7

中华人民共和国

土地管理法

配套解读与案例

（2020年1月1日起施行）

中国法制出版社

中国法制出版社
北京

中国法制出版社
北京

中国法制出版社

最新

最新中华人民共和国法律配套解读与实例系列

7

中华人民共和国

土地管理法

配套解读与实例

(含实施条例)

李遐桢 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

最新中华人民共和国土地管理法配套解读与实例：
含实施条例/ 李遐桢编著. —北京：法律出版社，
2014.5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6346 - 1

I. ①最… II. ①李… III. ①土地管理法—法律解释
—中国②土地管理法—案例—中国 IV. ①D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 080136 号

©法律出版社·中国

责任编辑/陶玉霞

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京鑫丰华彩印有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/23.25 字数/380 千

版本/2014 年 6 月第 1 版

印次/2014 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话：

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6346 - 1

定价:43.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《中华人民共和国土地管理法》

适用提要

土地管理制度是一个国家土地管理中的基本法律制度,它在整个中国特色社会主义法制体系中处于一个非常重要的地位。《土地管理法》是关于管理土地资源的法律制度,我国土地管理法不仅具有其他国家土地管理的基本制度,也有体现我国实行社会主义公有制、地少人多、耕地少、山地多等基本国情的独特法律制度。

现行《土地管理法》由 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,历经两次修正,一次修订。根据我国改革开放和经济发展的实际情况,1988 年 4 月 12 日第七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修正案》,对我国的土地制度作了重大修改,确立了土地使用权可以依法转让的制度。为了使《土地管理法》的有关内容与宪法修正案一致,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审议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》。

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审议通过了土地管理法修订案,该修订案于 1999 年 1 月 1 日起施行。由于这次修改土地管理法不是对个别条款的修改,涉及面较广,所以没有采取修改决定的方式,而是采取了修订案的方式。

2004 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》,将《宪法》第 10 条第 3 款“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用”,修改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。根据宪法修正案,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决定将《土地管理法》第 2 条第 4 款修改为:“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。”将第 43 条第 2 款、第 45 条、第 46 条、第 47 条、第 49 条、第 51 条、第 78 条、

第79条中的“征用”修改为“征收”。在《土地管理法》中增加了土地征收以及补偿制度。

我国现行《土地管理法》共8章86条。主要内容包括:总则、土地的所有权和使用权、土地利用总体规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任及附则。《土地管理法》施行以来,对维护土地的社会主义公有制,加强土地用途管制,保护、开发土地资源,合理利用土地,保护耕地等发挥了积极的作用。

我国土地管理制度不但要解决土地的归属问题,更要解决土地的利用问题。围绕土地利用问题,全国人民代表大会及其常务委员会制定了许多与之相关的法律。例如,《城市房地产管理法》、《农村土地承包法》、《物权法》等相关法律制度。为配合《土地管理法》的实施,国务院以及相关土地行政管理部门围绕土地管理及利用制定了大量法律规范以及规范性文件,主要有《土地管理法实施条例》、《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《征用土地公告办法》、《土地复垦条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、《国务院关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》、《国务院关于促进节约集约用地的通知》、《国土资源部关于坚持依法依规管理节约集约用地支持社会主义新农村建设的通知》、《查处土地违法行为立案标准》等。为了审理与土地有关的民事案件、刑事案件,最高人民法院发布了《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》、《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》、《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》。可以说,我国已经建立起一个以《宪法》为依据,以现行《土地管理法》为中心,以《物权法》、《城市房地产管理法》、《农村土地承包法》等法律为支撑,以相关条例、通知、司法解释为补充的土地归属与利用法律规范体系。可见,仅知道《土地管理法》显然是“管中窥豹”,只能看见土地管理与利用制度的部分。要准确把握我国的土地管理法律制度,不但要熟悉《土地管理法》本身,还要掌握与其配套相关的法律、法规以及司法解释,只有通盘了解,才能真正理解我国的土地管理制度。

目 录

《中华人民共和国土地管理法》适用提要	(1)
--------------------------	-------

中华人民共和国土地管理法

第一章 总则	(1)
第一条 立法目的	(1)
第二条 所有制形式	(1)
第三条 基本国策	(13)
第四条 土地用途管制	(13)
第五条 主管部门	(24)
第六条 守法义务、检举控告权	(24)
第七条 奖励	(24)
第二章 土地的所有权和使用权	(25)
第八条 所有权归属	(25)
第九条 国有土地使用权	(25)
第十条 集体所有土地经营、管理	(30)
第十一条 土地登记	(31)
第十二条 变更登记	(40)
第十三条 登记保护	(47)
第十四条 承包经营(一)	(47)
第十五条 承包经营(二)	(55)
第十六条 争议解决	(60)

第三章 土地利用总体规划	(66)
第十七条 规划要求、期限	(66)
第十八条 规划权限	(66)
第十九条 编制原则	(66)
第二十条 土地用途	(67)
第二十一条 分级审批	(67)
第二十二条 建设用地规模	(72)
第二十三条 综合治理	(73)
第二十四条 计划管理	(73)
第二十五条 计划执行情况报告	(73)
第二十六条 修改规划	(73)
第二十七条 土地调查	(73)
第二十八条 土地等级评定	(73)
第二十九条 土地统计	(74)
第三十条 动态监测	(74)
第四章 耕地保护	(75)
第三十一条 占用耕地补偿制度	(75)
第三十二条 耕地耕作层	(75)
第三十三条 耕地总量减少	(75)
第三十四条 基本农田保护制度	(76)
第三十五条 改良土壤	(76)
第三十六条 非农业建设占用耕地	(76)
第三十七条 闲置、荒芜耕地	(79)
第三十八条 土地开发	(95)
第三十九条 开垦条件	(95)
第四十条 开垦土地使用权	(95)
第四十一条 土地整理	(98)
第四十二条 土地复垦	(99)
第五章 建设用地	(103)
第四十三条 用地申请	(103)

第四十四条	农用地转用审批	(112)
第四十五条	国务院特批	(116)
第四十六条	土地征收公告与实施	(116)
第四十七条	征收补偿	(120)
第四十八条	补偿安置方案公告	(129)
第四十九条	补偿费用收支情况公布	(129)
第五十条	兴办企业	(132)
第五十一条	大型工程征地	(132)
第五十二条	审查可行性报告	(132)
第五十三条	建设用地申请批准	(132)
第五十四条	使用权取得方式	(132)
第五十五条	土地有偿使用费	(147)
第五十六条	土地用途变更	(155)
第五十七条	临时用地	(158)
第五十八条	收回国有土地使用权	(158)
第五十九条	乡村建设用地规划及审批	(163)
第六十条	乡镇企业用地审批	(163)
第六十一条	公共设施公益事业建设用地审批	(167)
第六十二条	宅基地	(167)
第六十三条	使用权转移	(173)
第六十四条	禁止重建、扩建	(179)
第六十五条	收回集体土地使用权	(179)
第六章	监督检查	(185)
第六十六条	检查机关	(185)
第六十七条	监督措施	(189)
第六十八条	出示检查证件	(189)
第六十九条	合作义务	(189)
第七十条	对国家工作人员的监督	(190)
第七十一条	案件移送	(190)
第七十二条	上级监督下级	(190)

第七章 法律责任	(191)
第七十三条 非法转让土地、将农用地改为建设用地责任	(191)
第七十四条 非法占用耕地责任	(192)
第七十五条 拒绝复垦土地责任	(192)
第七十六条 非法占用土地责任	(192)
第七十七条 非法建住宅责任	(195)
第七十八条 非法批准责任	(199)
第七十九条 非法侵占征地费责任	(204)
第八十条 拒还土地责任	(207)
第八十一条 擅自转移土地使用权责任	(213)
第八十二条 不依法办理变更登记责任	(213)
第八十三条 不拆除责任	(213)
第八十四条 渎职	(216)
第八章 附则	(222)
第八十五条 三资企业	(222)
第八十六条 生效日期	(222)

配 套 法 规

一、总类	(223)
中华人民共和国土地管理法实施条例(2011.1.8 修订)	(223)
中华人民共和国物权法(节录)(2007.3.16)	(232)
中华人民共和国城市房地产管理法(节录)(2009.8.27 修正)	(238)
土地调查条例(2008.2.7)	(241)
二、土地规划与审批	(246)
土地利用年度计划管理办法(2006.12.19 修订)	(246)
建设项目用地预审管理办法(2008.11.29 修正)	(249)
建设用地审查报批管理办法(2010.11.30 修正)	(252)
三、国有土地使用权出让转让	(256)
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 (1990.5.19)	(256)

城市国有土地使用权出让转让规划管理办法(2011. 1. 26 修正)	(261)
招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定(2007. 9. 28 修订)	(264)
划拨土地使用权管理暂行办法(1992. 3. 8)	(269)
闲置土地处置办法(2012. 6. 1 修订)	(273)
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. 4. 16)	(279)
最高人民法院关于能否将国有土地使用权折价抵偿给抵押权人问题的批复(1998. 9. 3)	(280)
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(2005. 6. 18)	(281)
四、农村土地管理与使用	(285)
中华人民共和国农村土地承包法(2009. 8. 27 修正)	(285)
基本农田保护条例(2011. 1. 8 修订)	(294)
土地复垦条例(2011. 3. 5)	(298)
征收土地公告办法(2010. 11. 30 修正)	(305)
最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释(2005. 7. 29)	(308)
五、土地登记与权属	(312)
土地登记办法(2007. 12. 30)	(312)
确定土地所有权和使用权的若干规定(2010. 12. 3 修正)	(323)
土地权属争议调查处理办法(2010. 11. 30 修正)	(331)
六、土地监察与违法惩处	(335)
中华人民共和国刑法(节录)(2011. 2. 25 修正)	(335)
土地监察暂行规定(1995. 6. 12)	(336)
土地违法案件查处办法(1995. 12. 18)	(341)
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释(2000. 6. 19)	(347)
最高人民法院关于审理破坏林地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释(2005. 12. 26)	(349)

附 录

土地征收流程图	(352)
土地征收补偿计算公式	(353)
农村土地承包操作流程	(354)
农村土地承包经营权流转流程图	(355)
农村土地承包纠纷仲裁流程图	(356)

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 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第二次修正)

第一章 总 则

本章介绍

本章是《土地管理法》的总则部分,它是关于土地管理基本内容的规定,是其他各章的总结与统领。本章明确了《土地管理法》的立法目的、立法依据以及调整范围,重申了社会主义土地公有制,确立了耕地保护、土地征收与补偿、土地用途管制、合理利用土地、土地管理机关以及单位和个人的检举和控告权等土地管理的基本原则。

第一条 【立法目的】^{〔1〕} 为了加强土地管理,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,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法。

第二条 【所有制形式】 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。

〔1〕 条文主旨为编者所加,下同。

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

第2条第1~3款是关于我国基本土地制度的规定。

(1) 土地公有制是我国的一项基本法律制度

中华人民共和国成立以后,社会主义公有制逐步确立起来。《宪法》第6条规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”土地是最基本的生产资料和生活资料,是最宝贵的自然资源,土地制度是一个国家最基本的法律制度之一。所以本条第1款明确规定,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。所有制的法律表现形式是所有权,从法律上讲,土地的全民所有制就是全民对土地享有所有权,在社会主义国家,国家是全民意志的代表,所以,全民所有实际上也就是国家所有,国家拥有土地的所有权;土地的劳动群众集体所有制是劳动群众集体组织对本集体经济组织的土地享有所有权,它是社会主义土地公有制的重要组成部分。

(2) 土地所有权的行使方式

国家所有权作为一种权利,由国务院代表国家来具体行使,即国务院代表国家依法行使对国有土地的占有、使用、收益和处分的权利。必须指出:地方各级人民政府不是国有土地所有权的行使主体,其无权擅自处置国有土地,只能依法根据国务院的授权处置国有土地。国务院代表国家行使国有土地所有权,但是在国有土地的具体经营、管理上,国务院可以直接行使有关权利,也可以授权地方人民政府或者委托国有公司行使有关权利。本条对农村集体经济组织土地所有权的行使未作规定,但是我国《物权法》第60条对农村集体经济组织土地所有权的行使做了较为明确的规定。

(3) 土地所有权的专属性

在我国,土地所有权的归属具有专属性,要么属于国家,要么属于集体。国家对城市市区的土地以及法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地享有所有权。除此之外的土地属于集体组织所有。土地所有权的专属性决定了土地所有权不能在市场上自由流转。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。任何买卖或者变相买卖土地,即通过买卖改变土地所有权归属的行为都是非法的,都必须依法禁止。土地是最紧缺的自然资源,随着我国经济体制改革的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的逐步建立,土地的商品属性日益显现出来。为了适应土地使用制度改革的需要,1988年4月第七届全国人民代表大会第一次会议通过了宪法修正案,将《宪法》第10条第4款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。”即删去了禁止出租土地的规定,增加了土地使用权可以依法转让的规定。同年12月,第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》。这些规定为土地使用制度的改革提供了有力的法律保障。将土地使用权和所有权分离以实现土地的商品属性,有利于土地资源的优化配置,有利于探索土地公有制的有效实现形式,有利于公有土地资产的保值和增值,也有利于促进对外开放、引进资金。经过多年的实践,我国土地使用制度改革,特别是国有土地使用制度改革已经取得了巨大成功。2007年3月通过的《物权法》明确了土地使用权的物权类型,包括建设用地使用权、农村土地承包经营权、宅基地使用权、地役权等。其中,建设用地使用权、农村土地承包经营权作为基本的土地使用权类型,原则上允许在市场上自由流通。

第2条第4款是关于土地征收、征用的规定。

2004年宪法修正案将《宪法》第10条第3款“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。”修改为“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿。”这就赋予了国家土地征收、征用权,确立了土地征收、征用制度。

在我国,土地要么属于国家所有,要么属于集体所有。各项公共或者公益事业的发展所需要的土地,主要来源于对国有土地的分配调整,但由于国有土地不足而涉及集体所有的土地时,为了保证社会公共事业或者公益事业的发展,体现全社会

的长远利益,建立一种使集体所有土地转为国有,以用于公用的特殊取得制度,是完全必要的。土地征收、征用制度就是解决我国农村土地用于公用特殊目的而规定的法律制度。土地征收、征用具有强制性和补偿性的特征,即被征地单位(集体土地所有权人)不得以其所有权从事对抗行为,不得阻挠。

《物权法》第42条第2款规定:征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。国家在一定的范围内依法对被征地单位予以适当补偿,而不是赔偿。同时需要指出的是,为了保护集体土地所有权人的合法权益,国家土地征收权或者征用权也不能滥用,必须依照法律规定的条件和程序行使。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。因抢险、救灾等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用集体土地。被征用土地使用后,应当返还被征用人。土地被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。

配套法规及解读

《土地管理法》(2004年8月28日修正)

第八条 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。

第十条 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。

第四十五条 征收下列土地的,由国务院批准:

- (一)基本农田;
- (二)基本农田以外的耕地超过三十五公顷的;
- (三)其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的,由省、自治区、直辖市人民政府批准,并报国务院备案。

征收农用地的,应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。

其中,经国务院批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批;经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的,同时办理征地审批手续,不再另行办理征地审批,超过征地批准权限的,应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

第四十六条 国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内,持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第四十八条 征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。

第五十条 地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营,兴办企业。

《物权法》(2007年3月16日)

第四十二条 为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。

征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。

征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。

任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。

第四十七条 城市的土地,属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地,属于国家所有。

第四十八条 森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,属于国家所有,但法律规定属于集体所有的除外。

第五十六条 国家所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。

第六十条 对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等,依照下列规定行使所有权:

(一)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代表集体行