

第二版



中华人民共和国 土地管理法 注解与配套

TU DI GUAN LI FA
ZHU JIE YU PEI TAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 土地管理法 注解与配套

第二版

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国土地管理法注解与配套/国务院法制办公室编. 2 版. —北京: 中国法制出版社, 2011. 3
(法律注解与配套丛书)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2687 - 9

I. ①中… II. ①国… III. ①土地管理法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 335

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 031361 号

中华人民共和国土地管理法注解与配套

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUDI GUANLIFA ZHUJIE YU PEITAO

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/9.25 字数/218 千

版次/2011 年 4 月第 2 版

2011 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2687 - 9

定价: 25.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66065921

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

出版说明（第二版）

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的法律图书。为了帮助读者准确理解与适用法律，我社于2008年9月开始推出“法律注解与配套丛书”，深受广大读者的认同与喜爱。随后，应广大读者的要求，我社陆续扩充本丛书品种，目前已有61种之多，成为法律工作者办案运用和公民法律学习的有力助手。

2011年3月，十一届全国人大四次会议正式宣布中国特色社会主义法律体系基本形成。至此，我国已制定现行有效法律239件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，并全面完成对现行法律、行政法规、部门规章、司法解释以及地方性法规的集中清理工作。考虑到立法体系建成的重大意义，尤其是2010年各个领域法律文件立改废工作的全面加速，给广大读者带来了查找使用上的困难，为了更好地服务读者，体现最新的立法成果，我社决定推出“法律注解与配套丛书”（第二版）。

丛书第二版以基本建成的社会主义法律体系为指引，对各主体法律及其配套规定的立改废情况予以全面体现，完整梳理集中清理后的法律法规、部门规章以及司法解释，不但反映法律体系的基本形成，也是精心打造的确保法律统一与准确适用的最佳文本。同时，第二版还在第一版的基础上结合最新的立法与司法实践对法律做了更为实用的解答，并根据读者的要求在“应用”部分增加最高人民法院公布的指导案例裁判要旨，使第二版内容更加充实和完整。

相信本丛书的出版，对于我们进一步运用中国特色的社会主义法律体系，在全社会普及法律知识，传播社会主义法治理念，弘扬法治精神，提高全民族的法律素质，起到一定的促进作用。同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2011年4月

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

土地是民生之本、发展之基，关系到广大人民群众切身利益。随着我国经济社会的快速发展，土地作为基本生产资料的地位和作用日益突出。

《土地管理法》于1986年6月25日由第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，其间经过1988年、1998年及2004年三次修改。《土地管理法》共8章86条，明确了国有土地和集体所有土地在范围上的划分，确立了土地用途管制制度，编制土地利用总体规划，对耕地实施特殊保护，详细规范了建设占用土地涉及农用地转为建设用地的应当办理的审批手续，加强了各级土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规行为的监督检查力度，强化了违法者的法律责任。

《物权法》、《土地管理法实施条例》、《土地登记办法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《基本农田保护条例》和《违反土地管理规定行为处分办法》等法律法规和政策性文件的出台，建立了土地利用总体规划制度、耕地保护制度、建设用地管理制度、土地产权和交易制度、监督检查制度和法律责任制度。

（一）土地权属制度：我国实行土地公有制，分为全民所有和集体所有两种。其中国有土地的范围包括：城市市区的土地；农村和城市郊区的土地依法规定属于国家所有的；国家已征收的土地。土地所有权不得买卖或者以其他形式非法转让，但是土地使用权可以依法转让。

（二）农用地转建设用地：国家严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当按照管理权限办理批转手续。（1）由国务院批准的

为：省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地；（2）由原批准土地利用总体规划的机关批准的为：在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的；（3）由市、县人民政府批准的为：在已批准的农用地转用范围内的具体建设项目用地；（4）前述三项之外的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

（三）土地征收及征地补偿：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。补偿费用包括耕地补偿费和其他土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费，包括各类建筑物、构筑物拆迁补偿费、青苗补偿费、多年生林木补偿费、新地开发建设基金等。计算方法是：（1）征收耕地的补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的 6~10 倍；（2）征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算，需要安置的农业人口数按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位人均占有耕地数量计算，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前三年平均产值的 4~6 倍。每公顷被征收耕地的安置补助费最高不得超过被征收前三年平均年产值的 15 倍；（3）征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的补偿标准；（4）被征收土地的附着物和青苗的补偿标准由省、自治区、直辖市规定；（5）征收城市郊区的菜地，用地单位按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

（四）国有土地使用权的出让和划拨：（1）取得的代价不同：经县级以上人民政府批准，以划拨方式获得国有土地使用权的，无须向国家缴纳土地使用权出让金，为无偿取得。但是如果该土地被划拨前存在拆迁、安置等情况的，以划拨方式取得土地使用权的单位应当承担补偿安置的费用。以出让方式取得国有土地使用权的，须向国家缴纳土地使用权出让金。（2）使用年限不同：

以划拨方式取得国有土地使用权一般没有使用年限的限制，以出让方式取得的土地使用权则有期限限制，如工业用地出让年限最高为 50 年，商业用地最高为 40 年，居住用地最高为 70 年。(3) 经营活动的限制不同：划拨取得的土地使用权，限制自用，未经政府批准不得进行转让、出租、抵押、联营、联建等经营活动，出让方式取得土地使用权，可以进行转让、出让、抵押等经营活动。(4) 依法收回土地使用权时补偿不同：划拨方式取得的土地使用权，依据土地取得用途不同给予适当的补偿；出让则根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

近年来，我国的土地立法工作随着社会经济的发展也在不断完善。2011 年 1 月 21 日，《国有土地上房屋征收与补偿条例》公布施行，《城市房屋拆迁管理条例》同时废止，为了公共利益的需要才能进行征收行为成为法律的明确规定。但是条例只适用于征收国有土地上单位、个人的房屋，不适用于集体土地的征收，集体土地的征收仍然只能适用《中华人民共和国土地管理法》的规定。

2011 年 3 月 5 日，国务院又公布了最新的《土地复垦条例》，1988 年公布的《土地复垦规定》同时废止，《条例》在原先规定的基础上，明确了土地复垦的责任主体，强化复垦责任，进一步加强和落实了土地复垦的监管措施，建立有效的监管制约机制、资金保障机制、激励机制和严格的责任追究机制，形成了一套完整的土地复垦制度。

目 录

适用导引	1
------------	---

中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【基本土地制度】	2
1. 土地可以买卖吗	3
2. 农民房屋可以买卖吗？宅基地和房屋是否属于同一 概念	3
3. 何谓“非法转让土地使用权”，其表现形式主要有 哪些	3
4. 国家在什么情况下可以对土地进行征收和征用	4
5. 什么是国有土地有偿使用制度	4
第三条 【土地基本国策】	5
第四条 【土地用途管制制度】	5
6. 土地所有权人和土地承包经营权人可否改变土地 用途	6
7. 海域使用权证换发国有土地使用权证后应遵守什么 规定	6
第五条 【土地管理机构设置】	7
8. 国土资源部在土地管理方面主要有哪些职能	7
第六条 【守法义务与检举、控告权】	8

9. 土地管理法律、法规规定的义务主要包括哪些	8
第七条 【奖励措施】	9

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 【土地所有权归属】	10
10. 哪些土地属于国家所有	10
11. 土地所有权属于国家或集体所有存在争议、归属 不明时,怎么办	10
12. 农民可不可以买卖其自用的宅基地、自留地、自 留山	10
13. 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	11
14. 带地入社土地的权属性质如何确定	11
第九条 【土地使用权】	11
15. 国有土地依法确定给单位或个人使用的方式有哪些	12
16. 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	12
17. 法律对各类土地使用权有无期限的限制	12
第十条 【集体所有土地的经营和管理】	13
18. 属于乡(镇)农民集体所有的土地能否由乡(镇)政府 经营管理	13
19. 供销合作社能否享有集体土地所有权	14
第十一条 【土地登记发证制度】	14
20. 土地登记应遵循怎样的具体程序	15
21. 当事人是否可以自主决定去不去土地登记机关 办理土地登记	15
22. 在有关土地登记的行政诉讼中应以最初作出土地 登记的原行政机关还是变更后的行政机关作为 被告	15
第十二条 【土地变更登记】	15

23. 哪些情形下必须申请土地变更登记？分别需要持 有哪些材料	16
24. 甲公司将其全资拥有的独资企业转让给乙公司， 需要办理什么手续	17
第十三条 【土地登记的效力】	17
25. 土地登记的效力体现在哪些方面	18
26. 依法登记的土地所有权和使用权受到侵害时，法律 提供了哪些救济途径或保护措施	18
第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】	18
27. 农民集体所有的土地可由哪些主体承包经营	19
28. 哪些主体可以作为农民集体所有土地的承包合同的 发包方	19
29. 农村土地的发包方依法应当享有哪些权利？承担 哪些义务	20
30. 农村土地的承包方依法应当享有哪些权利？承担 哪些义务	20
31. 在土地承包经营期限内，可否对承包的土地进行 调整	20
32. 发包方和承包方签订了五年果园承包合同，该合同 经过村民大会讨论通过且经过公证，若发包方单方 终止合同，将果园发包他人，承包方如何维护自身 合法权益	21
第十五条 【国有土地承包经营权】	21
33. 本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营农民 集体所有的土地，依法应当满足哪些条件	22
第十六条 【土地权属争议的处理】	22
34. 哪些案件不能作为土地权属争议案件受理	23
35. 当事人协商解决土地权属争议时应注意哪些问题	23

36. 土地权属争议当事人可否不经行政处理程序,直接向人民法院起诉	23
37. 何谓人民政府的“处理”,其性质是什么	23
38. 当事人对人民政府的处理不服的,应该怎么办	23
39. 土地登记发证后提出的争议能否按权属争议处理	24

第三章 土地利用总体规划

第十七条 【编制依据和规划期限】	24
40. 土地利用总体规划的主要内容包括哪些	25
41. 各地人民政府在编制土地利用总体规划时应遵循 什么要求	25
42. 土地利用总体规划的期限一般是多久	25
第十八条 【规划权限】	25
43. 关于不同层级的土地利用总体规划的编制主体 有何规定	26
第十九条 【编制原则】	26
第二十条 【编制要求】	26
44. 什么是土地利用区	27
第二十一条 【土地利用总体规划的审批】	27
45. 哪些土地利用总体规划属于国务院的审批权限 范围	28
46. 哪些土地利用总体规划属于省级人民政府的审 批权限范围	28
47. 由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政 府也可以批准乡(镇)土地利用总体规划,这是否 意味着我国实行的是土地利用总体规划三级审 批制	28
48. 土地利用总体规划何时生效	29

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】	29
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】	29
第二十四条	【土地利用计划管理】	30
第二十五条	【土地利用年度计划执行情况报告】	30
第二十六条	【土地利用总体规划的修改】	31
49.	需要修改土地利用总体规划的情形有哪些	32
第二十七条	【土地调查】	32
50.	土地调查的内容包括哪些	32
第二十八条	【土地分等评级】	33
51.	评定的土地等级结果是否是一成不变的	33
52.	土地等级评定标准如何确定	33
第二十九条	【土地统计】	33
53.	对于土地统计违法行为将如何处罚	34
第三十条	【土地利用动态监测】	34

第四章 耕地保护

第三十一条	【耕地占用补偿】	34
54.	开垦耕地的具体责任人应当如何确定	35
55.	依法占用耕地用于农业建设的单位,是否也要适用 占用耕地补偿制度	35
56.	占用耕地的单位应当如何进行补偿	35
57.	在哪些情形下,占地单位应当按照省、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	36
第三十二条	【建设占用耕地的耕作层利用】	36
第三十三条	【耕地总量动态平衡】	37

58. 省级人民政府可采取哪些措施以确保本行政区域 内耕地总量不减少	37
59. 如何进行易地开垦	38
第三十四条 【基本农田保护制度】	38
60. 基本农田是不是在任何情况下都不得被占用或被 征用	39
61. 法律规定在经过国务院批准的特殊情况下,基本 农田被占用后必须采用哪些措施予以补救	39
第三十五条 【土壤改良与提高地力】	39
第三十六条 【节约使用土地】	40
62. 法律上是否一律禁止在耕地上建房、挖砂、采石、 采矿、取土等行为	40
63. 违反法律规定,占用基本农田进行建窑、建房、建坟、 挖砂、采石、采矿等毁坏种植条件的,应当承担什么 法律后果	40
第三十七条 【闲置、荒芜土地的处理】	41
64. 除本条规定的情形外,土地在什么情况下可以被 认定为闲置土地	41
65. 当耕地处于闲置或荒芜状态时,依法应当如何 处理	42
第三十八条 【开发未利用土地】	42
66. 法律对开发未利用土地作了哪些要求	43
第三十九条 【开垦未利用土地】	43
67. 对于开垦未利用的土地,法律做了哪些限制性或禁止 性的规定	44
第四十条 【开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩】	44
68. 开发者开垦的对象是什么	45

69. 开发单位或个人能否自动取得其所开发的土地的 长期使用权	45
70. 一次性开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、 荒滩的批准权限是如何划分的	45
71. 所谓“长期使用”到底有没有时间限制	45
第四十一条 【土地整理】	45
72. 法律上对土地整理有什么要求	46
73. 土地整理的费用由谁承担	46
74. 国家对土地整理的鼓励有何具体表现	46
第四十二条 【土地复垦】	47
75. 土地复垦的责任主体是谁	47
76. 土地复垦的范围具体包括哪些情况	47
77. 土地复垦可采用哪些方式进行	47
78. 土地复垦是否必须恢复到土地的原利用状态	48
79. 复垦后的土地应当如何利用	48

第五章 建设用地

第四十三条 【建设用地的申请】	49
80. 国有划拨农用地转为建设用地应当遵守什么程序	49
第四十四条 【农用地转用审批】	50
81. 在土地利用总体规划内占用农用地,应当如何办理	51
82. 在城市土地利用总体规划外占用农用地,如何 办理	51
第四十五条 【国家建设土地征收】	52
83. 征收土地的审批权如何划分	52
第四十六条 【征地方案的实施】	53
84. 什么是征地方案,有何规定	53
85. 什么是土地补偿登记	54

第四十七条 【征地补偿】	54
86. 什么是土地原用途？什么是按土地原用途给予补偿	55
87. 什么是地上物补偿费	55
88. 什么是青苗补偿费	56
89. 什么是菜地开发建设基金	56
90. 在土地承包经营期内，某农民一家将户口迁离本村到小城镇并转为非农业户。在此期间，该村土地被征收，该农民能否获得征地补偿款	56
91. 征地补偿安置费是否属于行政事业性收费	56
92. 行政机关征用农村集体土地之后，被征用土地的农村居民对房屋享有何种权利	56
第四十八条 【征地补偿安置方案公告】	57
93. 有关市、县人民政府土地行政主管部门应当如何履行其征地补偿安置公告职责以及听取意见的职责	57
第四十九条 【征地补偿费用的监督和管理】	58
94. 征地补偿费用归谁所有，由谁管理？补偿费用如何发放	58
95. 如何认定集体经济组织成员资格	58
第五十条 【农村剩余劳动力的安置】	59
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】	59
96. 国家对大中型水利、水电征地补偿及移民安置问题是如何解决的	59
97. 征地补偿和移民安置资金包括哪些费用？如何计算、批准和执行	59
第五十二条 【建设项目可行性研究审查】	60
第五十三条 【建设用地的审批】	60

98. 确需使用土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外的土地,并涉及农用地的,应当如何办理申请	61
第五十四条 【建设用地使用权的取得方式】	61
99. 什么是国有土地使用权出让	62
100. 什么是国有土地使用权划拨	62
101. 什么是招标出让国有土地使用权	63
102. 什么是拍卖出让国有土地使用权	63
103. 什么是挂牌出让国有土地使用权	63
104. 什么是协议出让国有土地使用权	64
105. 违法采取划拨方式获得的酒店经营土地应该如何处理	64
第五十五条 【土地有偿使用费的缴纳和使用】	64
106. 新增建设用地的土地有偿使用费指的是什么	65
107. 新增建设用地土地有偿使用费的征收范围包括哪些	65
第五十六条 【土地用途的变更】	66
108. 若因某些重大的、不可抗拒的原因确需改变土地建设用途的,应履行怎样的审批程序	66
第五十七条 【临时用地】	67
109. 临时用地包括哪些情形	67
110. 临时使用土地者有哪些义务	67
111. 抢险救灾等急需使用土地的,能否先行使用临时用地	68
第五十八条 【国有土地使用权的收回】	68
112. 收回国有土地使用权包括哪些法定事由	69
113. 划拨土地使用权可否收回? 如何补偿	69
114. 国土资源局因某建行分行需要扩大营业用房决定收回一些居民住宅楼的国有土地使用权,但未说明该决定的具体法律依据,是否符合法律规定	70