

中华人民共和国法律配套解读系列

07

中华人民共和国 土地管理法 配套解读

※ 含实施条例 ※

Relevant Interpretation on Land Administration Law
of the People's Republic of China

法律适用提要 由法律专家撰写全面介绍立法背景、主要内容

法律标准文本 立法机关正式颁布的权威文本

条文解读 重点法条条文专业解读

配套法规及解读 相配套的其他法律、法规、司法解释、审判政策解读

关联法规索引 相关联的法规名目

典型案例 贴近日常生活的典型纠纷，以案说法、以案析法



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中华人民共和国法律配套解读系列

07

中华人民共和国
土地管理法
配套解读

※ 含实施条例 ※

Relevant Interpretation on Land Administration Law
of the People's Republic of China

法律出版社法规中心 编

李遐桢◎编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法配套解读:含实施条例/
法律出版社法规中心编. —北京:法律出版社,2011. 12
ISBN 978-7-5118-3011-1

I. ①中… II. ①法… 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(2012)第 000181 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李 群

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/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/14 字数/450 千

版本/2012 年 2 月第 1 版

印次/2012 年 2 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 978-7-5118-3011-1

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑说明

随着我国依法治国方略的实施,法律的价值日益凸显,法律已经全面渗透到社会生活的各个领域。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了“中华人民共和国法律配套解读”系列丛书。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地了解法律精神,掌握法律政策;书中不仅有法律标准文本,还有对法律重点条文的解读、对该法律条文相配套的法律、法规、司法解释、审判政策的解读以及对典型案例的分析,最大限度地突出了本系列丛书的实用性与易用性。

本系列丛书的汇编体例:

【法律适用提要】每本书皆由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、主要内容、注意事项有更全面、深入的理解;

【法律标准文本】本书收录的主体法律法规皆是由相关立法机关正式颁布的权威文本;

【条文解读】对重点法条进行条文解读,且每个条文都提炼条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

【配套法规及解读】对与主体法重点条文配套的其他法律、法规、司法解释、审判政策进行解读,帮助读者更好地理解主体法重点条文的含义,灵活掌握运用;

【关联法规索引】详细列出与主体法条文相关联的法规的名目,方便读者查询使用;

【典型案例】选取贴近日常生活的典型纠纷,以案说法、以案析法;

【附录】书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用时更为方便、实用。

需要说明的是,本丛书“适用提要”、“条文主旨”、“条文解读”、“法规解读”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式颁布的法律文本,不具有法律效力。

为保持本丛书与新法的同步更新,特结合法律出版社法规中心的资源优势提供动态增补服务。只要填写书末的“读者意见反馈表”并寄回出版社,即可获得一次免费的法规增补服务(电子版),同时读者还可以优惠价格选择常年的法规增补服务。免费增补的内容为本书出版后一年内新公布、修改的相关法律文件的电子文本,通过读者提供的电子邮箱地址发送;有偿增补的内容为权威法规资讯读物《司法业务文选》(纸质期刊),涵盖全年出台的所有重要法律文件(详见书末读者意见反馈表)。

由于编者水平有限,书中不足之处在所难免。还望读者在使用过程中不吝赐教,提出您的宝贵意见,以便本书继续修订完善。

法律出版社法规中心

2012年1月

《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,历经两次修改。根据我国改革开放和经济发展的实际情况,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,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日中华人民共和国宪法修正案由第十届全国人民代表大会第二次会议通过。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对《中华人民共和国土地管理法》作如下修改:(1)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。”(2)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,全国人民代表大会以及常务委员会制订了许多与之相关的法律。例如,《城市房地产管理法》、《物权法》、《农村土地承包法》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》、《土地征收公告办法》、《土地复垦条例》、《关于加强土地使用权出让金征收管理的通知》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《关于深化改革严格土地管理的决定》、《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》、《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》、《关于促进节约集约用地的通知》、《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,最高人民法院颁布了《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。

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。

目 录

第一章 总则	(1)
第一条 立法目的	(1)
第二条 所有制形式	(2)
第三条 基本国策	(14)
第四条 土地用途	(14)
第五条 主管部门	(25)
第六条 守法义务、检举控告权	(25)
第七条 奖励	(25)
第二章 土地的所有权和使用权	(26)
第八条 所有权归属	(26)
第九条 国有土地使用权	(26)
第十条 集体所有土地经营、管理	(32)
第十一条 土地登记	(32)
第十二条 变更登记	(41)
第十三条 登记保护	(48)
第十四条 承包经营(一)	(48)
第十五条 承包经营(二)	(55)
第十六条 争议解决	(61)
第三章 土地利用总体规划	(67)
第十七条 规划要求、期限	(67)
第十八条 规划权限	(67)
第十九条 编制原则	(67)
第二十条 土地用途	(68)
第二十一条 分级审批	(68)

第二十二条	建设用地规模	(74)
第二十三条	综合治理	(74)
第二十四条	计划管理	(74)
第二十五条	计划执行情况报告	(75)
第二十六条	修改规划	(75)
第二十七条	土地调查	(75)
第二十八条	土地等级评定	(75)
第二十九条	土地统计	(75)
第三十条	动态监测	(75)
第四章	耕地保护	(76)
第三十一条	耕地补偿制度	(76)
第三十二条	耕地耕作层	(76)
第三十三条	耕地总量减少	(77)
第三十四条	基本农田保护制度	(77)
第三十五条	改良土壤	(77)
第三十六条	非农业建设占用耕地	(78)
第三十七条	闲置、荒芜耕地	(81)
第三十八条	土地开发	(96)
第三十九条	开垦条件	(96)
第四十条	开垦土地使用权	(96)
第四十一条	土地整理	(96)
第四十二条	土地复垦	(96)
第五章	建设用地	(102)
第四十三条	用地申请	(102)
第四十四条	农用地转用审批	(111)
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	(117)
第四十七条	征收补偿	(121)
第四十八条	补偿安置方案公告	(130)

第四十九条	补偿费用收支情况公布	(130)
第五十条	兴办企业	(137)
第五十一条	大型工程征地	(137)
第五十二条	审查可行性报告	(137)
第五十三条	建设用地申请批准	(137)
第五十四条	使用权取得方式	(137)
第五十五条	土地有偿使用费	(145)
第五十六条	土地用途变更	(151)
第五十七条	临时用地	(154)
第五十八条	收回国有土地使用权	(155)
第五十九条	乡村建设用地规划及审批	(160)
第六十条	乡镇企业用地审批	(160)
第六十一条	公共设施公益事业建设用地审批	(165)
第六十二条	宅基地	(165)
第六十三条	使用权转移	(171)
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	(184)
第六十六条	检查机关	(184)
第六十七条	监督措施	(188)
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	(189)
第七十一条	案件移送	(189)
第七十二条	上级监督下级	(189)
第七章	法律责任	(190)
第七十三条	非法转让土地、将农用地改为建设用地 责任	(190)
第七十四条	非法占用耕地责任	(191)

第七十五条	拒绝复垦土地责任	(191)
第七十六条	非法占用土地责任	(191)
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	(205)
第八十条	拒还土地责任	(205)
第八十一条	擅自转移土地使用权责任	(211)
第八十二条	不依法办理变更登记责任	(211)
第八十三条	不拆除责任	(211)
第八十四条	渎职	(214)
第八章	附则	(221)
第八十五条	三资企业	(221)
第八十六条	生效日期	(221)

附 录

一、总类	(222)
中华人民共和国土地管理法实施条例(2011.1.8 修订)	(222)
中华人民共和国物权法(节录)(2007.3.16)	(231)
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)	(240)
土地调查条例实施办法(2009.6.17)	(245)
二、土地规划与审批	(251)
中华人民共和国城乡规划法(节录)(2007.10.28)	(251)
土地利用年度计划管理办法(2006.12.19 修订)	(259)
土地储备管理办法(2007.11.19)	(262)
建设项目用地预审管理办法(2008.11.29 修正)	(266)
建设用地审查报批管理办法(2010.11.30 修正)	(269)

三、国有土地使用权出让转让	(273)
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)	(273)
城市国有土地使用权出让转让规划管理办法(2011. 1. 26 修正)	(279)
招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定(2007. 9. 28 修订)	(281)
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)	(286)
划拨土地使用权管理暂行办法(1992. 3. 8)	(290)
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)	(295)
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)	(296)
闲置土地处理办法(1999. 4. 28)	(297)
四、农村土地管理与使用	(299)
1. 宅基地及农村建设用地	(299)
国土资源部关于加强农村宅基地管理的意见(2010. 12. 3 修正)	(299)
国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民 权益的通知(2010. 3. 2)	(303)
国土资源部、农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知 (2010. 9. 30)	(307)
2. 农村土地承包	(311)
中华人民共和国农村土地承包法(2009. 8. 27 修正)	(311)
中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法(2003. 11. 14)	(320)
农村土地承包经营权流转管理办法(2005. 1. 19)	(325)

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)	(330)
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法(2009. 6. 27)	(335)
3. 征地及其补偿安置	(343)
征收土地公告办法(2010. 11. 30 修正)	(343)
国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知(2010. 6. 26)	(345)
国土资源部关于农业开发项目和土地整理能否征收土地的批复 (2010. 12. 3 修正)	(349)
最高人民法院研究室关于村民因土地补偿费、安置补助费问题 与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复(2001. 12. 31)	(350)
4. 农田保护	(351)
基本农田保护条例(2011. 1. 8 修订)	(351)
5. 土地开发整理	(356)
土地开发整理若干意见(2003. 10. 8)	(356)
国土资源部关于做好土地开发整理权属管理工作的意见(2003. 7. 30)	(361)
6. 土地复垦	(364)
土地复垦条例(2011. 3. 5)	(364)
五、土地登记与权属	(371)
土地登记办法(2007. 12. 30)	(371)
确定土地所有权和使用权的若干规定(2010. 12. 3 修正)	(383)
土地权属争议调查处理办法(2010. 11. 30 修正)	(391)
六、土地监察与违法惩处	(395)
中华人民共和国行政监察法(2010. 6. 25 修正)	(395)
土地监察暂行规定(1995. 6. 12)	(403)
土地违法案件查处办法(1995. 12. 18)	(408)

中华人民共和国刑法(节录)(2011.2.25 修正)	(415)
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)	(416)
最高人民法院关于审理破坏森林资源刑事案件具体应用法律 若干问题的解释(2000.11.22)	(418)
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)	(421)
土地征收流程图	(424)
土地征收补偿计算公式	(425)
农村土地承包操作流程图	(426)
农村土地承包经营权流转流程图	(427)
农村土地承包纠纷仲裁流程图	(428)

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。

^① 条文主旨为编者所加,下同。

第二条 【所有制形式】

第二条第一款 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。

第二条第二款 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。

第二条第三款 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。

条文解读

这三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,土地的全民所有制从法律上讲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。

(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。