

新土地管理法 学习读本

主编 李 元



中国大地出版社

新土地管理法学习读本

主 编	李 元	
副主编	甘藏春	
编 委	束伟星	张 璞
	赵久田	贾中骥
	魏莉华	

中国大地出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

新土地管理法学习读本/李元主编. - 北京: 中国大地出版社, 1998

ISBN 7-80097-270-4

I. 土… II. 李… III. 土地管理-土地法-法律解释-中国 IV. D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 25298 号



中国大地出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大柳树路 23 号)

北京市双桥印刷厂印刷 新华书店发行所经销

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月北京第 1 次印刷

开本: 787×1092 印张: 7.5 字数: 160 千字

印数: 1-30000 册 定价: 16.20 元

大地版图书印、装错误可随时退换

前 言

《中华人民共和国土地管理法》经九届全国人大常委会第四次会议修订通过,江泽民主席第八号令公布,将于1999年1月1日起正式实施。这部法律关系到人民群众的切身利益,关系到经济和社会发展全局,关系到中华民族的可持续发展。它的修订通过,标志着我国土地管理事业进入了一个新的发展阶段。

通过修改土地管理法,加强土地管理特别是耕地保护,是以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体作出的重大战略决策。这一决策在土地管理法的修订过程中得到了人民群众的衷心拥护,并通过法定程序,成为每一公民必须遵守的准则,充分体现了在耕地保护问题上党的主张和人民意志的高度统一。土地管理法的修订引起了全国人民和社会各界的广泛关注。在九届全国人大常委会将土地管理法提交全民讨论的过程中,人民群众积极参与,提出了许多很好的建议,也受到了一次土地法制教育,极大地推动了我国的民主法制建设。

修订后的土地管理法重点突出,内容丰富。它所确立的一系列重要制度,需要我们从总体上和各个环节上全面理解和深刻把握。它以立法的形式确立了我国土地管理的首选政策目标是切实保护耕地,实现耕地总量的动态平衡;它建立了以用途管制为核心的新型的土地管理制度;它按照市场经济

和用途管制的原则,合理划分了中央和地方的土地管理职权;它加强了土地执法监督,加大了对土地违法行为的处罚力度;它强化了国有土地所有权和农民土地财产权的保护等。认真学习和深刻领会土地管理法的精神实质,是当前土地管理部门的头等大事和首要任务。

为了帮助大家准确理解土地管理法的主要内容,国土资源部参与土地管理法修改的同志编写了这本书,对土地管理法的修改过程、修改的指导思想、修改的基本原则以及修改后各章的主要内容等作了详细的介绍和讲解。全书由李元副部长审定,甘藏春司长统稿,参加编写的主要人员有张璞(第一讲至第三讲)、贾中骥(第五讲)、束伟星(第六讲、第七讲)、赵久田(第四讲)、魏莉华(第八讲、第九讲)。

由于时间仓促,疏漏和错误在所难免,敬请读者谅解。

编 者

1998年9月

目 录

第一讲 土地管理法的修改背景·····	(1)
第一节 《土地管理法》实施以来的主要成就·····	(1)
第二节 我国耕地保护工作面临的严峻形势·····	(3)
第三节 土地管理工作面临的困难和问题·····	(5)
第四节 中央为《土地管理法》修改明确了 指导思想·····	(9)
第二讲 土地管理法的修改过程 ·····	(13)
第一节 政策调研阶段 ·····	(13)
第二节 形成修订草案送审稿阶段 ·····	(17)
第三节 形成修订草案阶段 ·····	(19)
第四节 全国人大审议通过阶段 ·····	(20)
第三讲 土地管理法的基本原则 ·····	(31)
第一节 耕地总量只能增加不能减少的原则 ·····	(31)
第二节 土地用途管制的原则 ·····	(35)
第三节 国家对土地实行集中统一管理的原则 ·····	(42)
第四节 加强土地执法监察的原则 ·····	(47)
第四讲 土地的所有权和使用权 ·····	(51)
第一节 土地所有权和使用权概述 ·····	(51)
第二节 土地登记 ·····	(64)
第三节 土地权属争议 ·····	(83)
第五讲 土地利用总体规划 ·····	(89)
第一节 土地利用总体规划概述 ·····	(89)
第二节 土地利用年度计划·····	(105)

第三节	土地调查统计和分等定级·····	(108)
第六讲	耕地保护 ·····	(113)
第一节	耕地保护概述·····	(113)
第二节	耕地总量动态平衡制度·····	(120)
第三节	基本农田保护·····	(127)
第四节	耕地保护措施·····	(133)
第五节	土地的开发整理与复垦·····	(136)
第七讲	建设用地 ·····	(141)
第一节	建设用地概述·····	(141)
第二节	农用地转用·····	(149)
第三节	征用土地·····	(154)
第四节	国有建设用地管理·····	(161)
第五节	农村集体建设用地·····	(172)
第六节	农用地转用、土地征用、建设用地之间的 关系·····	(176)
第八讲	土地监督检查 ·····	(179)
第一节	土地监督检查概述·····	(179)
第二节	土地监督检查的措施·····	(185)
第三节	土地监督检查人员·····	(193)
第九讲	法律责任 ·····	(197)
第一节	法律责任概述·····	(197)
第二节	违反土地管理法的责任·····	(204)
第三节	土地犯罪·····	(220)

第一讲 土地管理法的修改背景

《土地管理法》修改有其特殊的历史背景，是以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体为加强土地管理、保护耕地所作出的重大战略决策，也是在中央领导同志直接关怀和指导下进行的，从起草修订草案到形成法律仅用了一年零四个月，修改幅度非常大，在中国立法史上是不多见的。

第一节 《土地管理法》实施以来的主要成就

《土地管理法》是1986年6月25日第六届全国人大常委会第十五次会议通过的，1988年12月29日七届全国人大常委会根据宪法有关土地使用权可以依法转让的规定，对个别条文作了相应修改。土地管理法实施12年来，我国土地管理工作取得了一定成绩，主要表现为：

一、耕地保护及土地开发复垦取得了一定成绩。据国家统计局统计数字显示，1958年到1986年，全国累计减少耕地6.11亿亩，平均每年减少2107万亩。《土地管理法》实施后，耕地锐减的势头开始得到控制，耕地减少和净减少数逐年下降。1986年到1995年，耕地累计减少10266万亩，平均每年减少1027万亩。另外，由于加大了土地复垦工作的力度，10年间共开发复垦耕地7368万亩，在一定程度上

减轻了耕地减少的压力。

二、各地相继建立了土地管理机构，在土地管理特别是保护耕地中发挥了重要作用。目前，从中央到地方的五级土地管理队伍已经达到 20 多万人，土地管理人员的政治素质和业务素质有了提高，为实行土地使用制度改革和土地管理方式的转变创造了条件。

三、依法建立了土地登记发证制度，维护了土地的社会主义公有制。依照《土地管理法》的规定，建国以来第一次在全国范围内实行了土地登记发证制度。目前，全国范围的各项建设用地的初始登记和发证已基本完成，土地变更登记正在有序进行，为社会主义市场经济的建立和土地资产的管理奠定了基础。

四、保证了国家经济、文化、国防及城市建设用地。《土地管理法》施行的 10 年，是我国经济建设的高峰，为了保证经济建设，特别是国家重点扶持的能源、交通、水利项目和城市建设对用地的需求，各级人民政府做了大量协调和组织工作，对无地、少地农民作出了妥善安置，保护了农民的利益。

五、土地管理的各基础业务工作得到加强，为进一步做好土地管理创造了条件。经过 10 年的努力，完成了自建国以来的第一次全国土地资源调查工作，基本查清了我国现有各类土地的数量，特别是查清了耕地的数量，为国家进行宏观决策和制定各项规划提供了可靠的依据。按照国务院的部署，各级政府完成了我国第一轮土地利用总体规划（1985～2000 年）的编制工作，为制定土地利用计划和审批建设用地提供了依据。土地管理的科技工作也有了长足的进步，取

得一批科研成果，提高了土地管理水平。

六、初步形成土地管理法律、法规体系框架。目前，除《土地管理法》外，还制定了《城市房地产管理法》，国务院制定了《土地管理法实施条例》、《城镇国有土地使用权出让转让暂行条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《土地复垦规定》、《基本农田保护条例》、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、《土地增值税暂行条例》、《耕地占用税暂行条例》、《城镇国有土地使用税暂行条例》等 9 部行政法规，原国家土地管理局制定了近 40 项规章，各省、自治区、直辖市为实施土地管理法及有关法律法规，也制定了 200 多个地方性法规和政府规章。

第二节 我国耕地保护工作面临的严峻形势

近十年来，通过加强土地管理，我国耕地保护工作虽然取得了一定成绩，耕地税减的势头得到一定程度的控制，但由于我国人口基数大，增长压力大，人多地少的矛盾日益加剧，耕地资源严重不足成为阻碍发展的重要因素。因此，必须对我国耕地保护的形势有清醒的认识。

1996 年底我国耕地统计数为 14.32 亿亩，与世界上其他国家相比，我国的耕地有几个显著的特点：

一是人均占用耕地的数量少。1996 年底我国人均耕地 1.17 亩，不及世界人均耕地 3.75 亩的三分之一。人均耕地 2 亩以上的只有内蒙古、黑龙江、宁夏、新疆、吉林、甘肃等 6 个省（区），全部分布在我国东北、西北，农业生产条件相对较差。人均耕地少于 0.8 亩的有北京、天津、上海 3

个直辖市和湖南、浙江、广东、福建、贵州五省。据全国土地利用现状调查，我国耕地数字有较大增加，但实际耕种面积并未增加，我国人多地少的基本国情没有改变。

二是耕地总体质量差，生产水平低。我国长江流域及其以北地区，耕地占全国的 38%，水资源却占全国的 80% 以上，淮河流域及其以北地区，水资源不足全国的 20%，而耕地却占全国耕地的 62%。全国优质耕地少，抗自然灾害能力差，耕地中有灌溉设施的不到 40%；还有近亿亩坡度在 25 度以上，需逐步退耕。耕地质量和水资源的分布不均匀造成我国耕地的生产水平较低，与世界发达国家或农业发达国家相比，粮食单产相差 100 公斤以上。

三是耕地退化严重。由于我国许多耕地处于干旱和半干旱地区，受荒漠化影响，我国干旱、半干旱地区 40% 的耕地不同程度地退化，全国有 30% 左右的耕地不同程度受到水土流失的危害。

四是耕地后备资源贫乏。我国耕地后备资源，即宜耕荒地资源 2.04 亿亩，按 60% 的垦殖率计，可开垦成耕地 1.22 亿亩。这些荒地即使全部开发成耕地，人均耕地也不足 0.1 亩。另外，还有部分工矿废弃地，但可复垦为耕地的数量不大。建国以来，经过长期开发，剩余的耕地后备资源大多为质量差、开发难度大的土地。根据我国现有开发复垦能力，今后 15 年最多可开发 8000 万亩耕地。

据国家统计局统计数字显示，1986~1996 年，各项建设占用、农业结构调整以及灾毁等造成减少耕地 10266 万亩，开发复垦耕地 7368 万亩，增减相抵，耕地净减少 2898 万亩。

特别值得注意的是，在我国耕地减少中，南方耕地减少多，水田减少多，城镇周围和交通沿线的高产耕地和菜地减少多，这些耕地的减少很难靠开发荒地来弥补。

我国现有耕地生产的粮食尚不能充分满足人民生活的需要。据测算，我国粮食实际需求为 5200 亿公斤，而粮食产量一直徘徊在 4500~5000 亿公斤左右。据国家统计局统计，1986~1995 年，我国粮食净进口为 4165 万吨，年均 416.5 万吨，按目前我国平均产量计算，生产 416.5 万吨粮食需要 1000 多万亩耕地。

根据中央确定的目标，到 2010 年，我国粮食总产量要达到 5400~5600 亿公斤。按现有生活水平，为了达到这一目标必须保证耕地总量只能增加，不能减少。而按 1986~1996 年平均每年耕地净减少 290 万亩的速度继续下去，根本无法实现中央确定的目标，必须采取坚决措施，扭转被动局面。

第三节 土地管理工作面临的困难和问题

1986 年制定的《土地管理法》是在原《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》基础上制定的，随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转变，我国土地管理立法和执法的基础发生了重大变化。土地管理工作面临的主要困难和问题是：

一、五级政府管理土地并以市、县政府管理为主的模式，难以实现土地的合理利用。土地利用具有全局性、长远性等特点，土地利用涉及的是民族的根本利益和长远利益。

现行土地管理的绝大部分权力集中在市、县政府，有些甚至旁落在乡级政府，国家和省级的权力基本上是空的。改革后，地方政府成为相对独立的利益主体，受利益驱动机制的作用，在土地利用的行为导向上往往只考虑局部和短期的需要，难以考虑合理利用土地、保护耕地的全局和长远利益。严重削弱了中央和省级政府在土地利用问题上的综合管理职能。

二、建设用地得不到有效控制，浪费土地的问题十分严重。由于我国大量建设项目用地基本采用了粗放式的外延扩张方式，大量占用了农用地特别是耕地，建设用地的增长速度超过了人口和经济增长的速度，同时土地浪费十分严重。

一是城市规模扩张过大，土地利用率低。据统计 1985~1994 年，全国城市由 324 个猛增到 622 个，增加近一倍，城市建成区面积由 9386 平方公里增加到 17940 平方公里，平均年递增 7.5%。据专家对全国 31 个特大城市卫星遥感资料的判读和量算，1986~1995 年，主城区实际占地规模扩大了 50.2%。城市用地增加与增长达到人均 133 平方米，高于人均用地 100 平方米标准的城市有 400 多个。据对上海等 12 个城市调查，城市建成区的空闲地约占建成区面积的 17%，进行旧城改造仍有大量土地可以利用。

二是农村居民点建设分散，用地超标。《全国土地利用总体规划纲要》确定，2000 年农村居民点用地规模为 2.05 亿亩，但到 1996 年实际占地已达 2.47 亿亩。农村居民人均用地达到 190 平方米，超过规定的最高标准 150 平方米的 27%。

三是乱设开发区。据国家土地管理局汇总非农业建设用

地清查资料显示，到 1996 年底，全国已有各类开发区 4210 个（其中国家级开发区 3082 个），规划占地 1853.5 万亩，实际占地 348.3 万亩（其中耕地 157.651 亩）。其中经国务院和省级人民政府批准的 1128 个，省级以下擅自设立的 3082 个。

四是土地闲置浪费严重。据原国家土地管理局汇总非农业建设用地清查资料显示，到 1996 年底，全国共有闲置土地 174.75 万亩，占实际建设用地总面积的 5.8%。其中耕地 94.2 万亩，占闲置面积的 54%，闲置耕地中有 51.8 万亩已无法耕种。其中开发区闲置土地 61.0 万亩（其中耕地 32.3 万亩），房地产开发闲置土地 31.8 万亩（其中耕地 20.2 万亩）。

三、缺乏农用地转为建设用地的约束机制。目前，建设用地采用的“分级限额审批”制度在计划经济和单一投资体制下曾发挥过重要作用。但是，随着经济体制的改革，这种管理方式逐渐失去效力，难以控制建设用地的总量。一些地方政府往往采用“化整为零”、“下放土地审批权”等办法扩大或变相扩大自己审批土地的权力，削弱了上级政府对建设用地的审批权，造成了建设用地供应总量的失控。同时，《土地管理法》对土地利用总体规划和农用地转为建设用地的规定过于笼统，对城市、村镇及其他建设用地的规模限制措施不足，对城市、村镇及其他建设用地扩展过快、土地利用率低和耕地大量减少的情况也缺乏有效的制约手段。

四、对国有土地资产管理的规定不足，造成了大量国有资产流失。土地使用制度改革已进行多年，但是对国有土地资产的管理却没有明确的法律规定，造成国有土地所有权代

表不明确。按有关规定，占用耕地和利用原有建设用地的土地收益都留在地方，并主要留给了市、县和乡镇。市、县和乡镇政府可以通过征用耕地后出让，获取巨大收益。一些市、县每年的土地出让金收入相当于财政收入的 30%，有的在一段时间内甚至超过财政预算内收入。据不完全统计，实行土地有偿使用以来，地方收取土地出让金 2400 多亿元，大部分作为当地预算外资金，造成了大量国有资产流失。谁“卖地”谁得益的机制，刺激了市、县政府将耕地转化为建设资金的欲望。市、县和乡镇政府卖地不仅造成耕地被大量占用，还大量引发农民和政府的矛盾，影响社会稳定。由于供地量过大，吸引不来大量的建设资金，造成许多工程项目迟迟不能竣工，相当一部分土地被撂荒，晒太阳，土地闲置浪费问题十分严重。

五、土地违法情况严重，难以查处。根据中发（97）11 号文件要求，各省、自治区、直辖市对 1991 年以来非农业建设用地情况进行了全面清查，清查中共查出各种土地违法行为 382.87 万起，违法用地总量达 738 万亩，其中耕地 428.7 万亩，相当于同期用地总量和占用耕地总量的 24% 和 28%。如，某城市人民政府违反国家法律和地方法规的规定，长期越权审批土地，自 1992 年至 1995 年 3 月，超越审批权限审批土地 244 件，面积为 60567 亩，其中耕地 40106 亩，非耕地 20461 亩。属国务院审批权限 1 件，耕地 1184 亩；属省政府审批权限的为 243 件，面积为 59383 亩，其中耕地 38922 亩，非耕地 20461 亩。但是，由于种种原因，此案至今未能依法处理。

现行土地管理体制是以块块为主的模式，地方土地管理

部门隶属部门同级政府，在土地管理上只能服从于地方政府，地方政府成为土地违法主体时，违法案件就很难查处，一些地方土地管理部门的负责同志也因依法行政而以各种理由被调换工作岗位。另外，由于缺乏必要的查处违法用地的措施和手段，也使一些违法案件得不到及时制止。同时，土地违法行为的法律责任制度也还需要进一步完善。

第四节 中央为《土地管理法》修改 明确了指导思想

党中央、国务院高度重视土地管理特别是耕地保护工作。1997年1月到2月间，国务院总理办公会、中央财经领导小组和中央政治局常委会连续三次听取原国家土地管理局关于保护耕地问题的专题汇报，专门研究并确立了土地管理特别是耕地保护的大政方针、治本之策，1997年4月15日下发了《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（以下简称中央11号文件），并决定在冻结非农业建设占用耕地期间，完成《土地管理法》的修改工作，从体制、机制和法制上解决土地管理特别是耕地保护问题。

根据中央的指示精神，这次修改《土地管理法》总的指导思想就是全面贯彻中央确立的加强土地管理切实保护耕地的治本之策，通过修改，把党的主张变为国家意志，为解决土地管理的体制、机制和管理方式问题奠定法律基础。由于这次修改《土地管理法》与1986年制定《土地管理法》在总的指导思想上有所不同，因此，在立法指导思想上有四点

重要变化：

第一，从以保证建设用地管理供应为主转变为以保护耕地为主。一是经过十多年的发展，建设用地总量已经很大，城市和村镇人均建设用地已达 173 平方米，远远超过了规定的标准。二是建设项目投资主体发生的变化，仅靠控制国家建设用地已不能奏效。三是土地资源形势十分严峻。耕地连年大幅度减少，危及到了国家的发展和民族的生存。因此，控制建设用地、保护耕地，已成为当前土地立法的主导思想。

第二，建设用地的利用方式从粗放利用转变为集约利用。过去建设用地基本上是申请多少批多少，即按项目要求批地，一般是宽打窄用。另外，批少占多的情况也很严重，据调查，按项目平均每批一亩地，实际要占 2.29 亩，造成各类项目的土地利用效率很低。必须采取限制新增建设用地，鼓励盘活使用现有建设用地的指导方针，提高现有建设用地的利用率。

第三，土地管理方式由限额审批制度转变为用途管制制度。过去的限额审批制度只是各级政府之间土地审批权限的划分，即各级政府都可以审批占用耕地，实际上对控制建设用地、保护农地没有什么作用。实行用途管制，是将土地分为农用地和建设用地并分开管理，对农用地转为建设用地的，按照土地利用总体规划实行严格审批。

第四，从自我监督、自我约束为主转为上级对下级监督和社会监督为主。由于土地管理部门都是隶属于同级政府的职能部门，代表各级政府管理土地，在国家和地方、全部和局部利益发生矛盾时，考虑地方和局部利益较多，而上级土