

中华人民共和国土地 管理法条文释解

全国人大法工委研究室 编著

主 编 吴高盛

人民法院出版社

责任编辑/胡玉莹

技术编辑/肖 虎

封面设计/海之帆

中华人民共和国土地管理法条文释解

全国人大法工委研究室 编著

主编/吴高盛

出版发行/最高人民法院出版社

社址/北京市东交民巷 27 号(最高人民法院机关大院)

邮编/100745 电话/65299981 65134290

开户银行/中国工商银行北京王府井分理处

开户名称/人民法院出版社 帐号/046061-68

经销/各地新华书店与其他书店 印刷/北京人民印刷厂

开本/850×1168 毫米 大 32 开 印张/12 字数/290 千

版本/1998 年 12 月第 1 版 印次/1999 年 12 月第 3 次

印数/6000—9000 定价/18.00 元

书号/ISBN 7-80056-705-2/D·777

版权所有 侵权必究



总 则

第一条 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。

【释解】



一、土地管理法的立法目的首先是保护耕地

耕地资源不足是我国土地资源的最主要问题。与世界上其他国家相比，我国的耕地具有以下特点：

（一）人均占有耕地数量少。1996 年底我国耕地统计数为 14.32 亿亩，人均耕地为 1.17 亩，不及世界人均耕地 3.75 亩的 1/3，而且农业生产条件相对较好的地区人均占有耕地的数量要比农业生产条件相对较差的地区人均占有耕地的数量要低。因此，人多地少是我国的基本国情。

（二）耕地总体质量差，生产水平低。从全国范围来讲，我国的优质耕地少，抗自然灾害能力差，耕地中还有近亿亩坡度在 25 度以上，需逐步退耕。耕地质量差和耕地与水资源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) 耕地退化严重。我国许多耕地处于干旱和半干旱地区，受到荒漠化的影响。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水土流失的危害。

(四) 耕地资源贫乏。据统计，我国耕地后备资源即使全部开发成耕地，人均增加耕地也不足 0.1 亩，而且建国以来，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。

由于我国耕地资源不足，现有耕地生产的粮食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。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。按现有的生产水平，为了达到这一目标，必须保证耕地总量只能增加，不能减少。因此，为了保护作为人类赖以生存的基本条件的耕地，1998 年 8 月第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订了第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过、并经第七届全国人民代表大会常务委员会第五次会议修正的土地管理法，在修订的土地管理法中突出了切实保护耕地这一主题。

二、土地管理法的立法目的同时是要加强土地管理

从 1986 年第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过土地管理法至今，是我国从计划经济体制向市场经济体制转变的时期。在此期间，土地管理工作中出现了一些新问题，这些问题主要是：建设用地大量增长，浪费土地的问题十分严重；土地违法情况严重，查处不力；缺乏建设用地宏观调控机制和农用地转为建设用地的约束机制；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。针对我国存在的问题，修订后的土地管

理法明确了其立法目的是为了加强土地管理，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。

三、土地管理法还有维护土地的社会主义公有制的目的

我国宪法规定，城市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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。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。我国实行的是土地的社会主义公有制，不允许土地私有。土地管理法依据宪法的这一规定，明确其目的是要维护土地的社会主义公有制。

四、土地管理法的立法根据是宪法

我国宪法规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本大法，具有最高的法律效力。因此，土地管理法的制定，必须以宪法为依据。

第二条 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。

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。

国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。

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。

【释解】

我国宪法规定，城市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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。宪法是我国的根本大法，其他法律的制定，都应当以宪法为依据。为此，土地管理法在此规定，我国实行土地的社会主义公有制，并将土地的社会主义公有制进一步明确为全民所有制和劳动群众集体所有制。

所谓全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。这里明确了只有国务院才能代表国家对国家所有的土地行使所有权，任何其他机构、部门等不得非法代表国家对国家所有的土地行使所有权。因为在土地管理法修订以前，土地使用制度改革已进行多年，但对国有土地资产的管理却没有明确的法律规定，造成国有土地代表不明确，地方各级政府都代表国家出让国有土地，使大量国有资产流失。为了加强土地管理，保护国有资产，本条明确规定国务院代表国家行使对国家所有土地的所有权。

所谓劳动群众集体所有，是指除法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区的土地，以及宅基地、自留地、自留山，属于农民集体所有，并由法定的组织依法行使所有权。

对于属于国家所有和农民集体所有的土地，本条规定任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让，以维护土地的社会主义公有制，保护土地资源。同时，由于所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益、处分的权利，其内容包括占有、使用、收益、处分四项权能，并且作为所有权内容的每一项权能都有其特定的内容和相对独立性，每一项权能与其他权能之间都可能分离，而他人对所有权中某一项权能的行使，并

不使所有人丧失对该项财产的所有权，因此，本条规定土地使用权可以依法转让，即土地使用者可以依法将土地使用权转移给他人，如将土地使用权出售、交换、赠与他人等。

由于我国既有全民所有的土地，又有农民集体所有的土地，在某些情况下，国家需要使用属于农民集体所有的土地。为了保证国家的用地需要，本条规定，国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。

对于国有的土地，国家依法实行土地有偿使用制度，即土地使用者应当依法向国家支付一定数额的土地使用费用。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的，即对于国家机关用地和军事用地、城市设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地以及法律、行政法规规定的其他用地，经县级以上人民政府依法批准，以划拨方式取得国有土地使用权的，土地使用者无需因使用土地而向国家交纳费用。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

【释解】

我国土地资源的基本状况是耕地资源不足，十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。而近年来，一些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地的问题时有发生，造成耕地面积锐减，土地资产流失。据统计，1986—1995年，农业结构调整占用耕地和灾害损毁耕地7000多万亩，非农业建设占用耕地

2960 万亩。城镇外延扩张，村庄分散建设占用耕地严重，人地矛盾已经十分尖锐。此外，土地闲置浪费严重，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%，其中闲置耕地 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。因此，加强土地的管理，保护土地资源，在我国已到了刻不容缓的程度。

为了保证土地资源不被流失，国家不允许非法占用土地的行为。但资料显示，1997 年，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 38287 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%，可见土地违法情况十分严重。由于体制问题、缺乏必要的查处违法用地的措施和手段以及其他种种原因，一些地方对土地违法案件查处不力，使得土地资源日见减少。针对我国的具体情况，本条规定，各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地

地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

【释解】

建立土地用途管制制度是本法的核心。1986年颁布的土地管理法对建设用地采用的是“分级限额审批”制度，即国家建设征用耕地1千亩以上，其他土地2千亩以上的，由国务院批准。征用省、自治区行政区域内的土地，由省、自治区人民政府批准；征用耕地3亩以下，其他土地10亩以下的，由县级人民政府批准；省辖市、自治州人民政府的批准权限，由省、自治区人民代表大会常务委员会决定。征用直辖市行政区域内的土地，由直辖市人民政府批准；直辖市的区人民政府和县人民政府的批准权限，由直辖市人民代表大会常务委员会决定。这一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。一些地方政府普遍采用“化整为零”、“下放土地审批权”等办法非法批地和用地，不能按照土地利用总体规划确定的用途进行管制，致使农用地特别是耕地大量转化为建设用地。因此，需要对分级限额审批的用地制度进行重大改革。为此，本条规定，国家实行土地用途管制制度，即国家确定土地的用途，并对确定的土地用途进行控制、管理，保证土地按照规定的用途使用。

为了实行土地用途管制制度，本条规定，国家编制土地利用总体规划，以作为土地用途管制的依据。在国家编制土地利用总体规划时，应当在土地利用总体规划中规定土地的用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地，以保证土地按照规定的用途

使用。对于农用地转为建设用地的，必须严格限制，并对建设用地的总量进行控制，对耕地实行特殊保护。

所谓农用地，是指直接用于农业生产的土地。因此，任何间接用于农业生产的土地或者不是用于农业生产的土地，都不能成为农用地。农用地包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等。所谓建设用地，是指建造建筑物、构筑物的土地，即用于修建各种物体的土地。建设用地包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。所谓未利用地是指农用地和建设用地以外的土地，即既未直接用于农业生产，又未在其上建造建筑物、构筑物的土地。

单位或者个人依法使用国有土地、农民集体所有的土地时,必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地,不得在使用时擅自改变土地利用总体规划确定的土地用途。

第五条 国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

【释解】

根据本条规定,土地的主管部门是国务院土地行政主管部门。根据 1998 年 3 月 10 日第九届全国人民代表大会第一次会议通过的关于国务院机构改革方案的决定,国家组建国土资源部,对土地资源进行管理,原来的土地管理局不再保留。因此,国土资源部是土地的主管部门,国土资源部统一负责全国土地的管理,并

对土地的管理、使用等进行监督。

由于我国地域辽阔，国土资源部不可能对每一块土地进行管理和监督，因此，需要在地方设立土地行政主管部门，以对本地区内的土地进行管理。由于目前我国机构改革还在进行中，地方机构如何改革，改革后的机构如何设置、其职权如何，需要由国务院确定，因此，本条规定县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

与1986年颁布的土地管理法相比，新修订后的土地管理法没有规定乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作，以加强土地管理，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，防止土地资源的流失。

第六条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

【释解】

遵守法律，包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律、国务院制定的行政法规以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市、经国务院批准的较大的市的人民代表大会制定的地方性法规，是每个单位及每个公民最基本的义务，每个单位和个人都必须按照全国人民代表大会及其常务委员会、国务院以及省、自治区、直辖市和省、自治区的人民政府所在地的市、经国务院批准的较大的市的人民代表大会制定的有关土地管

理的法律、法规的规定去为一定的行为或者不为一定的行为，不得有所违反。某个单位或者个人如果作了土地管理法规规定不得为的行为，或者不去作土地管理法规规定必须为的行为，该单位或者个人就应当承担相应的民事责任、行政责任甚至刑事责任。为了使人们更加明确自己的义务，重视自己所承担的责任，土地管理法在此规定，任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务。

对违法行为提出检举和控告，是每个单位和个人的权利。任何单位和个人在知悉存在违反土地管理法律、法规的行为时，都可以向司法机关或者其他有关国家机关和组织揭发、告发该违法行为，使司法机关或者其他有关国家机关和组织能够在此基础上，查清是否确实存在违反土地管理法律、法规的行为，并对查实的违反土地管理法律、法规的行为依法予以处罚，以保障国家、集体及他人对土地的合法权益，保护土地资源。

本条是针对我国土地违法情况严重的现实而规定的。本条的规定使人们进一步明确了自己的义务，从而促使人们遵守土地管理的法律、法规，不作违反土地管理法律、法规的行为。同时，本条又明确了单位和个人的检举、控告权，使人们更加关心有关土地的各种行为，也更加有利于司法机关或者其他有关国家机关和组织对违反土地管理法律、法规的行为进行查处。这样，就有利于减少土地违法的情况，保护土地资源。

第七条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

【释解】

由于我国土地资源的基本状况是耕地资源不足，所以，如何保护和开发现有的土地资源、合理利用土地，成为摆在我们面前的一个重要问题。而保护和开发土地资源、合理利用土地，一方面要靠国务院土地行政主管部门加强管理，另一方面也要调动广大群众、有关单位的积极性，使他们不仅仅是消极地遵守土地管理的法律、法规，接受土地行政主管部门的管理和监督，而且应当促使他们利用自身的条件、知识和能力，以自己的行动使土地资源得到保护、开发和合理利用。为此，本条规定，在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

人民政府在进行奖励时，应当考虑到该单位和个人在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面所取得成绩的大小、其所产生的影响大小等，给予相应的奖励，如给予物质奖励、授予荣誉称号等。



土地的所有权和使用权

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。

【释解】

我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，国家的土地属于国家所有和农民集体所有，除此之外，任何个人和单位不得对国家的任何一块土地享有所有权。但由于有国家所有和农民集体所有的不同，所以，本条对哪些土地属于国家所有，哪些土地属于农民集体所有，作了具体的划分。

按照本条的规定，城市市区的土地属于国家所有。即属于城市范围的地区的土地，其所有权属于国家，并由国务院代表国家行使对这些土地的所有权。

城市市区的土地属于国家所有并不意味着国家所有的土地只有城市市区的土地。国家所有的土地还应当包括农村和城市郊区中依法没收、征用、征收、征购，收归国有的土地，以及国家未确定为集体所有的林地、草地、山岭、荒地、滩涂、河滩地以及其他土地。

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。除此之外,属于农民集体所有的土地还包括宅基地和自留地、自留山。因为宅基地只是意味着在其上可以修建住宅,住宅的所有人对该宅基地只有使用权,而无所有权;自留地、自留山只是意味着农民可以在其上进行经营并将所获得的产品归其个人所有,该农民对该自留地、自留山并不享有所有权。

对于土地的所有权,我国宪法已经作了明确的规定,即:城市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,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。本条的规定,与宪法的规定完全一致,体现了宪法是我国的根本大法,土地管理法的制定,完全是以宪法为依据的。

第九条 国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人,有保护、管理和合理利用土地的义务。

【释解】

我国的土地全部属于国家所有或者农民集体所有,并不意味着所有的土地都必须由国家使用或者农民集体使用。由于土地所有权包括占有、使用、收益、处分四项权能,而土地使用权与土地所有人的分离并不影响土地所有权人对土地享有的所有权,所以,国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。

国有土地和农民集体所有的土地依法确定给单位或者个人使用的方式可以是多种多样的。例如,单位或者个人可以依法承包

经营国有的土地，本集体经济组织的成员或者本集体经济组织以外的单位或者个人可以依法承包经营农民集体所有的土地，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产；单位或者个人可以向国家支付土地使用权出让金，取得国有土地在一定时期内的使用权；以划拨方式无偿取得国有土地的使用权等。但无论国有土地和农民集体所有的土地是以何种方式确定给单位或者个人使用的，都必须遵守有关法律，如本法、城市房地产管理法等的规定，不得有所违反。

取得国有土地或者农民集体所有土地的使用权的单位和个人，在享有使用权的同时，也承担着保护、管理和合理利用土地的义务，不得改变该土地规定的用途，不得将该土地破坏、闲置，或者以其他不合理的方法使用土地。因为使用土地的单位和个人，应当是最了解该块土地的单位和个人，他们应当采取一切可能和合理的措施，保证土地不受到损害。如果他们不尽职责对土地进行保护、管理，或者不当、不合理地对土地进行使用，就必然对土地产生不利影响，直接影响土地所有者的利益。而原则上讲，土地是不可再生资源，一旦遭到破坏，很难再恢复。因此，为了保护土地资源，保障土地所有者的合法权益，本条规定，使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

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。