

中华人民共和国

土地管理法讲话

王先進



● 孙佑海 王 炜 齐湘泉 编著

● 中国政法大学出版社

中华人民共和国土地管理法讲话

孙佑海 王 炜 齐湘泉 编著

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国土地管理法讲话/孙佑海等编著. —北京: 中国政法大学出版社, 1998. 9

ISBN 7-5620-1719-0

I. 中… II. 孙… III. 土地管理-土地法-中国-学习参考资料 IV. D922.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 27262 号

责任编辑 张 越

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 北京市通堡印刷厂

850×1168 32 开本 8.75 印张 207 千字

1998 年 10 月第 1 版 1998 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1719-0/D·1678

印数: 0.001—5.000 册 定价: 13.50 元

社址: 北京海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088 电话: 62229803 62229563

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

说 明

《中华人民共和国土地管理法》修订案，由第九届全国人大常委会第四次会议通过。这是一部重要的法律，也是一次重要的、全面的修订，对于加强土地管理，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，促进经济社会的可持续发展，具有重大的意义。

法律制定后重在执行。为了贯彻执行这部重要的法律，当前，全国各地土地行政主管部门和有关部门、单位以及公民个人，正在以多种方式认真学习这部法律，广泛宣传这部法律。为了配合学习、宣传修改后的《土地管理法》，应有关方面之邀，我们编写了这个《讲话》，希望她能够对《土地管理法》的贯彻实施发挥一点积极作用。

参加本书编写的人员，是全国人大环境与资源保护委员会参加立法工作的人员和有关专家。由孙佑海同志统稿。承蒙全国人大环境与资源保护委员会委员、原国家土地管理局局长王先进同志亲笔题写书名，在此表示衷心的感谢！

作 者

1998年9月13日于北京

目 录

第一讲 绪论	(1)
第一节 土地管理的基本情况和修订	
《土地管理法》的必要性	(1)
第二节 《土地管理法》的修订过程	(9)
第三节 修订《土地管理法》的指导	
思想和修订的主要内容	(14)
第二讲 《土地管理法》总则	(21)
第一节 《土地管理法》的立法目的	(21)
第二节 土地所有制	(24)
第三节 土地使用制度	(26)
第四节 基本国策	(31)
第五节 土地管理体制	(32)
第三讲 土地的所有权和使用权	(37)
第一节 土地所有权	(37)
第二节 土地使用权	(47)
第三节 土地登记制度	(51)
第四节 土地承包经营权	(61)
第五节 土地权属争议的解决	(66)
第四讲 土地利用总体规划	(69)
第一节 土地利用总体规划	(69)
第二节 土地利用年度计划	(88)

第三节	土地调查与土地等级的划定	(92)
第四节	土地统计	(94)
第五讲	耕地保护	(95)
第一节	耕地占用补偿制度	(95)
第二节	基本农田保护制度	(101)
第三节	节约使用土地, 控制耕地浪费	(105)
第四节	未利用地的开发、使用	(111)
第五节	土地整理	(116)
第六节	土地复垦	(117)
第六讲	建设用地	(121)
第一节	取得国有和集体所有土地进行 建设的共同规定	(121)
第二节	使用国有土地进行建设	(125)
第三节	使用集体所有土地进行建设	(133)
第七讲	监督检查	(140)
第一节	监督检查概述	(140)
第二节	监督检查职责的履行	(142)
第三节	违法行为的处理	(147)
第八讲	法律责任	(152)
第一节	行政责任	(152)
第二节	民事责任	(165)
第三节	刑事责任	(166)
第四节	行政处罚决定的执行	(168)
第九讲	《土地管理法》附则	(170)
第一节	关于“三资”企业用地的法律适用	(170)
第二节	关于本法的施行时间	(171)
附录		(172)

《中华人民共和国土地管理法》

(1998 年 8 月 29 日)	(172)
《中华人民共和国土地管理法》(1988 年修正)	(194)
国务院于提请审议《中华人民共和国	
土地管理法(修订草案)的议案	(206)
周永康部长关于《土地管理法》(修订草	
案)的说明	(207)
国务院提请全国人大常委会审议的《土	
地管理法》(修订草案)	(217)
全国人大法律委员会关于《土地管理法》	
(修订草案)初步审议情况的汇报	(233)
全国人大法律委员会关于《土地管理法》	
(修订草案)审议结果的报告	(244)
全国人大法律委员会关于《高等教育法》	
(草案新修改稿)和《土地管理法》	
(修订草案修改稿)修改意见的报告	(253)
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	
(中发〔1997〕11 号)	(256)
中共中央办公厅、国务院办公厅关于继	
续冻结非农业建设项目占用耕地的通	
知(1998 年 3 月 29 日)	(264)

第一讲 绪 论

本讲主要讲述三方面的内容：1) 我国土地管理的基本情况和修订土地管理法的必要性；2) 《土地管理法》的修订过程；3) 修订土地管理法的指导思想和修订的主要内容。

第一节 土地管理的基本情况和修订 《土地管理法》的必要性

一、我国的土地资源现状

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：

1. 人均占有耕地数量少。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 5 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。

2. 耕地总体质量差，生产水平低。我国长江流域及其以南地区，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%；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。

3. 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% 的耕地出现不同程度的退化,全国有 30% 左右的耕地不同程度受水土流失的危害。

4. 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,人均增加耕地也不足 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。

近年来我国耕地的大量减少加剧了人多地少的矛盾。据国家统计局统计数字显示,1986—1995 年,各项建设占用、农业结构调整以及灾毁等造成减少耕地 10 266 万亩,开发复垦耕地 7 368 万亩,增减相抵,耕地净减少 2 899 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 5 200 亿公斤,而粮食产量一直徘徊在 45 00—5 000 亿公斤左右。据国家统计局统计,1986—1995 年,我国粮食净进口为 4 165 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 1 000 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 5 400—5 600 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。

二、《土地管理法》实施以来我国土地管理工作的主要成就

1986年3月，中共中央、国务院下发了《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》（中发〔1986〕7号文件），决定加快土地法的立法工作。1986年6月25日，第六届全国人大常委会第十六次会议通过《土地管理法》，并于1987年1月1日起施行。1988年12月29日，第七届全国人大常委会第五次会议根据国务院提出的议案对《土地管理法》作了修改。《土地管理法》施行十余年来，我国土地管理发生了深刻变化。

1. 耕地保护及土地开发复垦取得了一定成效，1958到1986年，全国累计减少耕地6.11亿亩，每年减少2107万亩，扣除开荒造田增加的耕地，每年净减少800多万亩。《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，只是到了1991年以后，由于受全国经济过热的影响，以及确定实行市场经济体制后出现了许多新情况、新问题，耕地锐减的势头才又重新抬头。另外，由于加大了土地复垦工作的力度，十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。

2. 各地相继建立了统一管理土地的机构，在土地管理特别是保护耕地中发挥了重要作用。目前，全国已形成中央、省（市、自治区）、市（地）、县（市）、乡五级土地管理体系，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很大的提高，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。

3. 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。

4. 保证了国家经济、文化、国防及城市建设用地的合理需求。《土地管理法》施行的十年,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,并对无地、少地农民作出了妥善安置,保护了农民的利益。

5. 土地管理的各项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。经过十年的努力,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。土地管理信息系统的建立为中央决策及时提供了详实的依据。

6. 初步形成土地管理法律、法规体系框架。目前,已颁布的法律除《土地管理法》外,还有《水土保持法》、《城市房地产管理法》,国务院制定的行政法规有《土地管理法实施条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《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》9个行政法规,国家土地管理局制定的部门规章31个,各省、自治区、直辖市为实施土地管理法及有关法律、行政法规,也制定了200多个地方性法规和政府规章。

三、当前土地管理工作面临的困难、问题和修订《土地管理法》的必要性

原《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,10年来,我国土地管理立法和执法的基础发生了重大的变化。土地资源的配置将主要通过市场进行;人口继续增加耕地继续减少,建设用地规模又有很大增长,人多地少的矛盾更为突出;地方政府管理经济的权力进一步扩大,《土地管理法》难以适应目前土地管理工作的需要,特别是与中央11号文件提出的“我国土地管理特别是耕地保护的措施必须是十分严格”的要求相差甚远,主要问题是:

1. 原建设用地“分级限额审批”制度不能控制建设用地的总量。“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,随着经济体制的改革,这种管理方式逐渐失去效力,一些市、县政府从当地经济发展出发,普遍采用“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,削弱了中央和省级人民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和土地的大量闲置浪费。

2. 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。原《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,对城市建设用地扩展过快、土地利用率低和耕地大量减少的情况缺乏有效的制约手段。

3. 地方土地管理部门完全隶属于同级政府难以依法行政,使其对同级政府的土地违法行为缺乏制约机制。原《土地管理法》规定的土地管理体制是以块块为主的模式,地方土地管理部门完全隶属于同级政府,在土地管理上只能服从于地方政府,中央的保护耕地的目标无法得到落实,甚至连土地数据都不能如实上报。

4. 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,也刺激了地方政府“多卖地、多收益”。土地使用制度改革已进行多年,《土地管理法》作为土地管理的基础性法律却对此没有明确规定,这不仅与《土地管理法》的地位很不相称,失去立法

上的平衡，而且造成国有土地代表不明确，使地方各级人民政府都代表国家出让国有土地；现行的土地收益全部交给地方，促使了地方政府多征地多出让，造成耕地的大量减少和闲置。

5. 原征地制度已不能适应社会主义市场经济的需要。地方政府滥用征地权，使土地的所有权和使用权得不到真正保护；征地范围过大，造成了乱占滥用；劳动用工制度和户籍制度改革，使原有的征地补偿和招工的办法已经无法实现，造成了部分无地农民的生活困难。

6. 中央政府对地方政府的违法行为无法查处。原《土地管理法》规定的地方政府土地部门对违法用地一定的查处权，主要是针对单位和个人的。地方政府成为土地违法主体时，违法案件就很难查处。由于国家土地管理局没有被赋予法定的查处权，致使一些重大土地违法案件长期得不到处理。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。同时法律责任还需要进一步完善。

由于原《土地管理法》存在上述问题，客观上造成了建设项目大量占用农用地特别是耕地、同时土地浪费现象十分严重等后果：

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%。城市用地增加与人口增长达到2.29:1，高出正常比例近一倍。目前，我国城镇人均用地已达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。据原国家土地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139个、省级开发区989个，省以下擅自设立的各类开发区3082个）规划占地1853.5万亩，实际占地348.3万亩（其中耕地192.45万亩），已开发建设277.8万亩（其中耕地157.65万亩）。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。

为了解决21世纪中国粮食的安全问题，中央提出了保护我国耕地总量动态平衡的目标，并提出我国的土地特别是保护耕地的措施必须是十分严格的要求。江泽民总书记明确提出：“保护耕地，就是保护我们的生命线”，“中央对保护耕地讲过多次，问题是如何落实，要有一个好的机制和办法，保证耕地总量只能增加，不能减少。”

经过党中央、国务院的反复研究，于1997年4月15日下发了《中共中央、国务院关于加强土地管理，切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号）、作出几项重大决定：1）要求各省、自治区、直辖市根据耕地总量动态平衡的要求重新修订或编制土地利用总体规划。2）自《通知》下发之日起，冻结非农业建设占用耕地一年，确需占用的报国务院批准；冻结县改市的审批。3）各

省、自治区、直辖市要对1991年以来非农业建设用地情况进行全面清查，并将清查情况报告党中央、国务院。4) 根据《国务院关于加强城市规划工作的通知》要求，对城市规划进行重新审查，严格控制城市规模。

为了从根本上解决造成耕地大量减少和建设用地过快增长的机制和体制问题，中央提出了在冻结非农业建设占用耕地期限内完成《土地管理法》修改的要求。

关于修改《土地管理法》的背景和必要性，在国土资源部部长周永康受国务院委托所作的修改土地管理法的说明中阐述得十分清楚。“说明”指出：“《中华人民共和国土地管理法》（以下简称原土地管理法）自1987年1月1日起实施以来，对于加强土地管理，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，保护耕地，发挥了积极的作用。但是，随着改革深化、形势发展，原土地管理法的若干规定已经明显地不能适应加强土地管理、切实保护耕地的需要。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7 000多万亩，非农业建设占用耕地2 960万亩。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。对于土地管理特别是耕地保护这个事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题，党中央、国务院高度重视，经过反复研究，于1997年4月15日发布了《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》，要求加强土地的宏观管理，进一步严格建设用地的审批管理，严格控制城市建设用地规模，加强农村集体土地的管理，加强对国有土地资产的管理，加强土地的执法监督检查，加强对土地管理工作的组织领导。据此，原国家土地管理局经过深入调查研究、广泛听取意见、总结实践经验并借鉴国外好的做法，草拟了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》（送审稿），由

此可见，修改《土地管理法》，是党中央做出的重大决策，是在党中央决策的指导下完成的。

第二节 《土地管理法》的修订过程

修改《土地管理法》的过程，大体可分为 8 个阶段：原国家土地管理局草拟《土地管理法（修订草案）》；国务院讨论通过《土地管理法》修订草案；全国人大常委会对《土地管理法》修订草案初步审议；全国人大常委会征求全民意见；全国人大有关专门委员会审议，法律委员会提出草案初步修改稿；全国人大常委会对《土地管理法》进行第二次审议；在进一步征求意见和协商的基础上，有关专门委员会与法律委员会共同研究，由法律委员会再次提出草案修改稿；全国人大常委会对《土地管理法》修改稿进行第三次审议，并通过《土地管理法》修订案。前两个阶段是《土地管理法》修订草案形成的过程；后六个阶段是《土地管理法》修订草案审议修改和《土地管理法》修订案确定的过程。

一、原国家土地管理局草拟《土地管理法（修订草案）》

为了贯彻落实中共中央 11 号文件和中央领导同志关于在冻结非农业建设占用耕地一年内完成《土地管理法》修改工作的指示，原国家土地管理局于 1997 年 5 月成立了以李元副局长为组长、政法监察司甘藏春为副组长的土地管理法修改小组。1997 年 8 月，原国家土地局形成《土地管理法（修订草案）》送审稿上报国务院。

二、国务院讨论通过《土地管理法（修订草案）》（送审稿）

国务院责成原国务院法制局对《土地管理法（修订草案）》（送审稿）进行研究。原国务院法制局在对送审稿进行研究修改后报国务院审议。在国务院讨论期间，国务院领导同志对土地管理法的修改非常重视，先后经过 1990 年 12 月 12 日的第六十四次常

务会议和1998年1月9日的第六十五次常务会议两次研究，终于通过了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》。当时的李鹏总理在1998年1月21日以国函〔1998〕7号文件签署了“国务院关于提请审议《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的议案”，提请八届全国人大常委会审议。但是，当时适逢八届全国人大常委会进行换届准备并研究九届全国人大第一次全体会议的议程以及酝酿国务院的机构改革方案，因而未能将《土地管理法（修订草案）》的审议列入八届全国人大常委会的会议日程。1998年3月，第九届全国人大第一次全体会议选举李鹏同志担任第九届全国人大常委会委员长，朱镕基同志担任国务院总理。原国家土地管理局被撤销，组建国土资源部。显然，“国务院关于提请审议《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的议案”仍保留由原国务院总理签署，仍由原国家土地管理局局长邹玉川作该议案的说明已不够适当。经研究，决定由新任国务院总理朱镕基签署“国务院关于提请审议《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的议案”（国函〔1998〕22号），并由新任命的国土资源部部长周永康向全国人大常委会作议案的说明。

朱镕基总理在“议案”中指出，《中华人民共和国土地管理法》自1987年实施以来，对于加强土地管理，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，发挥了积极的作用。但是，随着形势的不断发展，土地管理方面也出现了一些新问题，需要对现行土地管理法加以修改和完善。《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》（中发〔1997〕11号）总结实践经验，对加强土地管理、切实保护耕地确定了重要原则。据此，原国家土地管理局经过广泛征求意见、总结实践经验、认真调查研究并借鉴国外好的做法，拟订了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》。这个草案已经国务院常务会议讨论通过，现提请审议。