

彭真军 ◆ 编著



政策法规编

土地管理法规知识问答



34-44

广东省出版集团
广东科技出版社



土地管理法规知识问答

彭真军 编著

王培堃 配图

广东省出版集团
广东科技出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理法规知识问答/彭真军编著. —广州: 广东科技出版社, 2004. 11

(全面建设小康社会“三农”书系·政策法规编)

ISBN 7-5359-3603-2

I. 土… II. 彭… III. 土地管理法—法规—中国—问答 IV. D922.305-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 028221 号

Tudi Guanli Fagui Zhishi Wenda

出版发行: 广东科技出版社

(广州市环市东路水荫路 11 号 邮码: 510075)

E-mail: gdkjzbb@21cn.com

http://www.gdstp.com.cn

经 销: 广东新华发行集团

印 刷: 广东惠阳印刷厂

(广东省惠州市南坛西路 17 号 邮码: 516001)

规 格: 787mm × 1092mm 1/32 印张 3.75 字数 75 千

版 次: 2004 年 11 月第 1 版

2004 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1~10 000 册

定 价: 4.80 元

如发现因印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系调换。

内 容 简 介

本书从土地和土地法的概念入手，深入浅出地阐明了我国土地法的基本原则、土地的所有权和使用权、土地使用权的出让、转让、出租、抵押和土地承包经营的法律规定，全面细致地介绍了有关宅基地、土地征用及补偿安置、耕地和基本农田的保护、荒地和闲置土地的开发和利用、林地和林木的保护以及土地违法行为的责任和土地纠纷处理的法规知识。

本书采取一问一答的形式，并附有大量图画，图文并茂，生动形象，具有知识性强、实用性强、趣味性强特点。可供广大读者在土地使用、经营、收益、管理以及处理土地纠纷时参鉴。

本书不仅适用于农村居民，利用土地从事农业生产和经营的单位和个人，而且对在校学习者、教师、机关工作人员、企业界人士、法律界人士都有重要的参考价值。

全面建设小康社会“三农”书系》编委会

组织单位名单

中共广东省委宣传部
广东省精神文明建设委员会办公室
广东省新闻出版局
广东省农业厅
广东省科学技术厅
广东省海洋与渔业局
广东省出版集团

编委会成员名单

顾 问： 蔡东士
主 任： 胡中梅
副 主 任： 陈俊年 谢悦新 谢明权 李珠江 朱仲南
黄尚立 王桂科
编 委： 李夏铭 李和平 刘 曦 郭仁东 姚国成
黄建民 黄达全 刘 蔚

出版策划成员

总 策 划： 李夏铭
策 划： 黄达全 陈锐军 崔坚志 冯常虎

序

朱小丹

高度重视并认真解决“三农”问题，是我们党一以贯之的战略思想。党的十六大提出，要把建设现代农业、发展农村经济、增加农民收入，作为全面建设小康社会的重大任务。

改革开放以来，广东依靠党的政策指引和优越的地理位置，大胆探索，开拓进取，改革不断深化，经济发展迅猛，社会全面进步。广东农业产业化水平也不断提高，农村面貌发生了巨大的变化，农民收入大幅度增加。但是，我们也看到，农村经济与整个经济社会发展不尽协调，科学文化发展相对滞后，城乡居民收入差距较大等问题仍然比较突出，制约着广东城乡协调发展的水平和全面建设小康社会的进程。广东真正解决“三农”问题，任重道远。

党的十六大以来，在“三个代表”重要思想的指引下，广东省委、省政府认真贯彻以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，为进一步解决“三农”问题，作出一系列重大决策，统筹城乡产业发展，着力提升农村工业化、农业产业化水平；统筹城乡规划建设，加快推进城镇化，努力形成以城带乡、城乡联动的发展格局；统筹城乡体制改革，维护好农民的合法权益，建立有利于城乡一体化发展的新体制；统筹城乡居民就业，促进农村劳动力战略性转移；统筹城乡社会

事业发展，加快建立健全农村社保体系，促进农村社会的全面进步，等等，全省广大农村经济社会发展呈现新的面貌。

为了更好地促进广大农民思想道德和文化科技素质的提高，向广大农民提供智力和信息服务，中共广东省委宣传部、广东省文明办、广东省新闻出版局、广东省农业厅、广东省科技厅、广东省海洋与渔业局和广东省出版集团等单位，组织专家学者编写了这套《全面建设小康社会“三农”书系》。这是贯彻落实中央和省委关于解决“三农”问题精神的一个实际行动，为广大农民做了一件实事和好事。

贴近实际、贴近生活、贴近群众，是书系的重要特点。书系包括政策法规、文明生活、医疗保健、民居工程、创业、农民工、蔬菜、果树、植保土肥、畜牧、兽医、水产、食用菌、加工、培训教材等15编，共130个品种。既有农业种养生产技术知识，又有农村精神文明建设的内容；既注意满足在农村务农者的需要，也考虑到外出务工者的需求，是一套比较完整、全面、实用的知识性、大众化、普及型读物。而且，书系深入浅出，通俗易懂，图文并茂，价格低廉，可谓“‘三农’书系，情系‘三农’”。

“知识就是力量”。愿书系能使广大农民得益，能为我省建设经济强省、文化大省、法治社会、和谐广东和实现富裕安康提供智力支持。

是为序。

1. 什么是土地？土地有哪些种类？	1
2. 什么是土地法？我国的土地法律规范体系是怎 样的？	2
3. 我国土地法的基本原则有哪些？	5
4. 什么是土地所有权？它的具体内容是什么？	8
5. 什么是国家土地所有权？哪些土地属于国家所有？ 国家土地所有权的取得方式有哪些？	9
6. 什么是集体土地所有权？哪些土地属于集体所有？ 集体土地所有权的行使要受到限制吗？	11
7. 公民个人可以使用国家和集体的土地吗？可以 通过哪些方式取得土地使用权？	13
8. 我国法律对承包经营集体和国有土地作了哪些 原则性的规定？	15
9. 什么是《农村土地承包法》所称的农村土地？ 农村土地承包的方式有哪些？	16
10. 农村土地承包中，发包方有哪些权利和义务？ ...	17
11. 农村土地承包中，承包方有哪些权利和义务？ ...	18
12. 农村土地承包的程序是怎样的？土地承包合同 包括哪些主要内容？	18
13. 妇女出嫁、离婚或者丧偶的，必须交回所承包 的土地吗？	19
14. 土地承包经营权可以转包、出租、互换、转让 吗？应注意哪些问题？	19
15. 通过招标、拍卖、公开协商等方式取得的土地 承包经营权，可以转让、出租、入股、抵押和 继承吗？	20
16. 农村土地承包经营有期限规定吗？	20



17. 怎样理解农村土地承包关系的长期稳定? 21
18. 因土地承包经营发生纠纷, 可以通过哪些方式
解决? 22
19. 怎样正确理解延长土地承包期? 22
20. 什么是土地使用权出让? 土地使用权出让的方
式有几种? 23
21. 土地使用权出让的主体和客体范围是怎样的? ... 25
22. 国有土地使用权出让合同的主要内容是什么?
合同双方当事人有什么权利和义务? 27
23. 土地使用权出让有期限的规定吗? 29
24. 国家和集体在什么情况下可以收回土地使用权?
..... 30
25. 什么是土地使用权转让? 它有哪些方式?
基本程序怎样? 31
26. 什么是土地使用权出租? 出租人和承租人各有
什么权利和义务? 32
27. 土地可以抵押吗? 土地抵押应注意什么问题? ... 34
28. 哪些土地可以抵押? 土地抵押权在什么情况下
终止? 35
29. 如何进行集体荒地和乡村企业集体土地的抵押?
..... 37
30. 临时使用土地应注意什么问题? 38
31. 什么是宅基地? 公民对宅基地有没有所有权? ... 39
32. 取得宅基地使用权要办理哪些审批手续? 如何
确定宅基地的使用权? 40
33. 因共同使用宅基地而发生纠纷怎么办? 43
34. 公民买卖房屋后, 宅基地的使用权如何处理? ... 45

35. 土地相邻方因流水引起的纠纷应如何处理?	47
36. 相邻方因在他方土地上通行引起纠纷, 应如何 处理?	49
37. 什么是土地征用? 国家征用土地遵循的原则有 哪些?	50
38. 国家征用土地的审批和实施程序是怎样的?	52
39. 我国对征用土地的审批权限是怎样规定的?	56
40. 农民被征用土地可以获得补偿和安置吗?	56
41. 征用土地的土地补偿费用应如何使用?	59
42. 征用土地后的多余劳动力应通过哪些途径安置?	61
43. 什么是耕地? 哪些土地属于耕地?	62
44. 我国对于保护耕地作了哪些主要规定?	64
45. 占用耕地是否要交税? 哪些情况要缴纳耕地占 用税?	66
46. 哪些情况可以减免耕地占用税?	68
47. 什么是水土流失? 预防水土流失有哪些主要措 施?	71
48. 治理水土流失有哪些具体措施?	73
49. 什么是土地复垦? 哪些土地应当复垦?	75
50. 什么是“四荒”地? 开发利用“四荒”地应注 意哪些问题?	76
51. 开发“四荒”地应遵循哪些程序?	78
52. 农民开发的“四荒”地属于他自己所有吗?	80
53. 什么是基本农田? 基本农田的等级如何确定? ...	81
54. 什么是基本农田保护区? 哪些耕地应当划入基 本农田保护区?	83



55. 在基本农田保护区内禁止从事哪些行为？这些行为要受什么处罚？ 84
56. 什么是闲置土地？ 86
57. 对闲置土地应怎样处置？ 88
58. 如何利用收回的闲置土地？ 89
59. 对闲置、荒芜基本农田保护区内耕地的行为，应怎样处理？ 91
60. 广东省对永久性测量标志及其周围土地的保护有何基本规定？ 92
61. 在广东省内申请开采石矿、粘土矿须具备什么条件？ 94
62. 哪些地区禁止开采石矿、粘土矿？ 95
63. 农村居民对自己种植的林木拥有所有权吗？ 96
64. 什么是林地？征用、占用林地的单位或个人要缴纳费用吗？ 97
65. 什么是土地违法行为？它要承担什么责任？ 99
66. 违反土地法要承担哪些行政责任？ 101
67. 违反土地法要承担哪些民事责任？ 102
68. 什么是土地监察？土地监察机构有些什么职权？ 104
69. 农民认为土地行政机关的管理行为不当，可以打行政官司吗？ 107
70. 农民对土地事项可以进行信访吗？信访时应注意哪些问题？ 109

1 什么是土地？土地有哪些种类？

在一般情况下，我们所说的土地，是指由地球表面的陆地部分（包括陆地、内陆水域）以及它上面和下面一定范围的空间（包括大气层和地壳）中的自然物（包括空气、地表水、地下水、土壤、植被、生物、岩石、矿物）以及人类活动的某些结果所组成的自然和经济综合体。

考考你： 什么是土地？



要准确把握土地的含义，我们还应该了解以下几点：
第一，土地是一种自然资源，它的发生发展受自然规



律的影响和制约，这是人类所无法改变的。

第二，土地具有极为重要的经济意义，是一项重要的财产，可以用来满足人们的生产和生活需要。

第三，人们能够利用、控制的土地之所以成为财产，是因为该土地与人们的社会活动相联系。

第四，一个国家的法律要对土地和利用土地的活动进行保护和管理。

我国的法律按照土地的不同用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地 3 种类型。

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以外的土地。

我国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。

② 什么是土地法？我国的土地法律规范体系是怎样的？

土地法是指调整人们在管理、保护、开发、利用土地资源过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称，也就是调整以土地为客体的各种社会关系的法律法规体系。

我国现行的土地法律规范体系主要包括：

(1) 宪法。宪法是国家的根本大法，具有最高的法

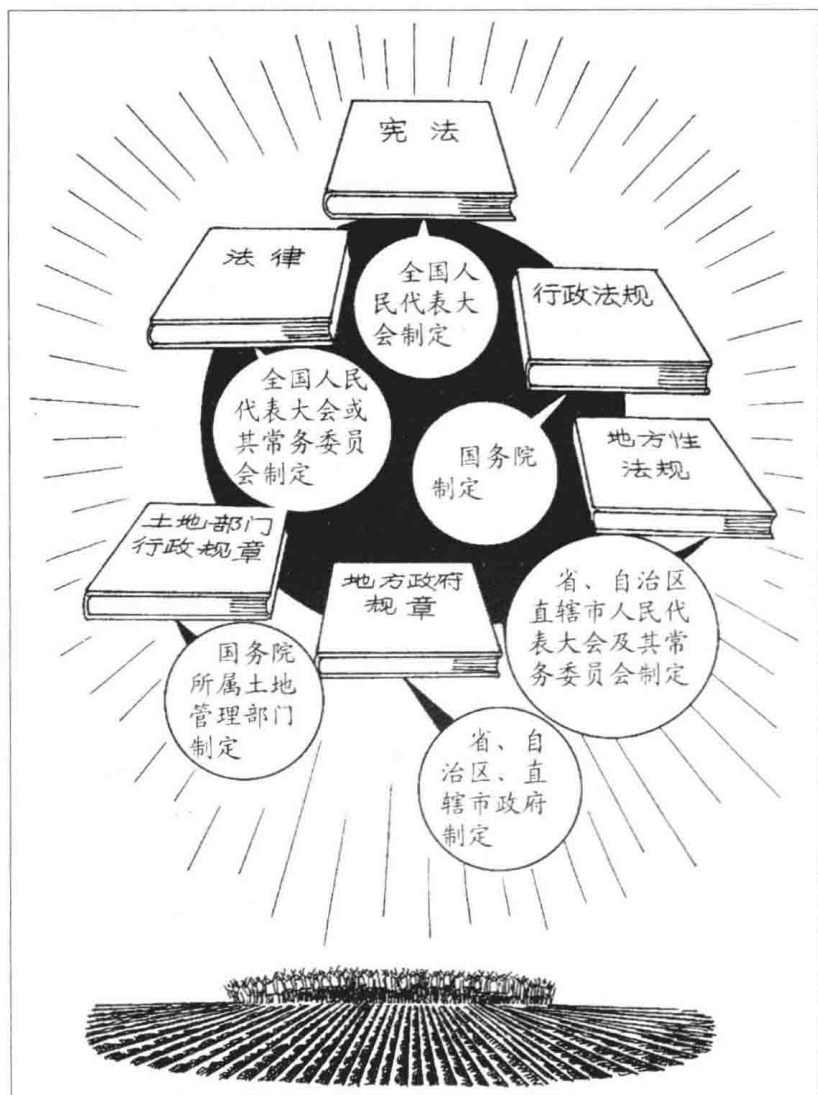
律效力，由全国人民代表大会制定。《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第九、第十条是关于调整土地关系的专门规定。

（2）法律。由全国人民代表大会或其常务委员会制定。《中华人民共和国民法通则》规定了调整土地财产关系的基本法律制度。《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）全面规定了调整土地关系的主要法律制度。此外，我国的《森林法》、《草原法》、《水法》、《渔业法》、《城市规划法》、《刑法》都不同程度地涉及调整土地关系的内容。

（3）行政法规。由国务院根据宪法和法律的授权制定，并在全国施行。如国务院颁布的《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》、《城市房地产开发经营管理条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《耕地占用税暂行条例》、《土地复垦规定》等。

（4）地方性法规。由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定，在本地区适用。如广东省人大常委会通过的《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》、《广东省城镇房地产权登记条例》、《广东省采石取土管理规定》、《广东省林地保护管理条例》、《基本农田保护区管理条例》、《土地权属纠纷处理条例》、《经济特区土地管理条例》等。

（5）土地管理部门行政规章。根据法律、法规和国务院授权，国务院所属土地管理部门在其职权范围内可以



发布土地行政规章、指示和命令。如国土资源部发布的《关于加强土地利用总体规划工作的通知》、《关于进一步加强土地开发整理管理工作的通知》、《闲置土地处置办

法》、《土地利用年度计划管理办法》等。

(6) 地方政府规章。省、自治区、直辖市政府根据授权可以制定地方土地行政规章。如广东省人民政府发布的《广东省城镇国有土地使用权公开招标拍卖管理办法》、《广东省地价管理规定》、《征地管理规定》、《交通基础设施建设征用土地暂行办法》、《基本农田保护区管理实施办法》、《土地证书颁发办法》等。

③ 我国土地法的基本原则有哪些？

土地法的基本原则就是我们在开发、利用、保护、管理土地时都要坚持的基本行为准则，主要有以下几条：

(1) 维护土地的社会主义公有制。《土地管理法》第二条第一款规定：“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。”土地公有制是我国土地制度的基础和核心，土地法以维护这一制度为基本原则。

(2) 保护合法土地财产。土地财产权是一项重要的民事财产权利，是我国民法的原则规定在土地法中的具体体现。明晰土地产权归属，规范土地市场，有助于保护产权人的合法权益，保证土地市场的规范化发展，防止国有土地资产的流失。

(3) 保护耕地。耕地是最基本的农业生产资料，我国是一个人口众多的农业大国，保护耕地是农业和国民经济稳定发展的基础。由于我国人均占有耕地少，耕地总体质量差，耕地退化严重，耕地资源贫乏，我们必须根据这



个基本国情，坚持保护耕地的原则。

(4) 合理利用土地。《宪法》第十条明确规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”土地作为一种宝贵的自然资源，是人类生存和生活的基本生产资料。随着人口的激增和经济的迅猛发展，土地数量的有限性和人类需要利用土地的无限增长性的矛盾日益突出。有效地保护土地资源，合理利用土地成为土地法的基本原则。十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地是我国的一项基本国策。

(5) 统一管理土地。《土地管理法》第五条规定：“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。”实现全国城乡土地的统一管理，是有效组织和协调土地利用的需要，是全面、长远、有序地调整土地关系的需要，也是进行国家土地管理体制改革的需要。在市场经济条件下，强化国家土地管理职能，实现土地管理主体统一、客体统一、范围统一，是维护我国土地公有制，发挥土地宏观调控作用的基础条件。

(6) 有偿使用土地。实行土地有偿使用，是经济体制改革和城市建设发展的要求，它理顺了土地所有者和使用者之间的经济关系，维护和强化了社会主义公有制，有利于合理利用土地、强化国家对土地的管理和促进土地资源的优化配置，也有利于对外开放，引进资金，扩大城市建设资金的来源。