

社会主义市场经济法律新释新解丛书

土地管理法 及配套规定新释新解(上)



根据最新司法解释和相关法律法规、
行政规章、行政解释编写

主编 唐德华 高圣平

人民法院出版社

社会主义市场经济法律新释新解丛书

土地管理法及配套规定 新释新解（上）

——根据最新司法解释和相关法律
法规、行政规章、行政解释编写

主 编 唐德华 高圣平
副主编 刘 超 孙学勇 舒 畅

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理法及配套规定新释新解/唐德华, 高圣平主编. —2 版. —北京: 人民法院出版社, 2002.10
(社会主义市场经济法律新释新解丛书)
ISBN 7-80161-035-0

I. 土… II. ①唐…②高… III. 土地管理法-法律解释-中国 IV. D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 077020 号

土地管理法及配套规定新释新解(上下)

主编 唐德华 高圣平

责任编辑 辛言 高林 刘宇 洪礼
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市朝阳区安慧北里(亚运村)安园甲 9 号(100101)
电 话 (010)65290579(责任编辑) 65290516(出版部)
65290558 65290541 65290543(发行部)
网 址 www.courtpress.com
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 北京人卫印刷厂
经 销 全国新华书店
开 本 890×1240 毫米 A5
字 数 1625 千字
印 张 58.875
版 次 2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-80161-035-0/D·035
定 价 158.00 元(上下)

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装,请与出版社联系调换)

前 言

“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策。土地是人类赖以生存的重要资源，在人多地少的中国，对土地特别是耕地加强管理并使其法制化，是保证中华民族生存和可持续发展的迫在眉睫的具有重要意义的大事。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审议通过了《中华人民共和国土地管理法》；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对该法的部分条文作了修正并重新发布；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通过了新的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），自1999年1月1日起施行。

《土地管理法》修订通过后，国务院、国土资源部及有关部委分别发布了一系列的行政法规和行政规章，如《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998年12月27日）、《基本农田保护条例》（1998年12月27日）、《土地利用年度计划管理办法》（1999年3月2日）、《建设用地审查报批管理办法》（1999年3月2日）、《闲置土地处理办法》（1999年4月28日）、《规范国有土地租赁若干意见》（1999年7月27日）、《关于违反土地管理规定行为行政处罚暂行办法》（2000年3月2日）等等；最高人民法院、最高人民检察院也发布了一系列司法解释，如《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定（试行）》（1999年6月2日）、《最高人民检察院关于人民检察院直接受理立案侦查案件立案标准的规定（试行）》（1999年9月16日）等等。这些规定大大增加了《土地管理法》的可操作性。

为了准确理解《土地管理法》及其配套规定的立法原意和相互关系，并在土地管理实践和司法实践中正确适用，最高人民法院和实务、理论界的有关同志，以《土地管理法》的管理实践、司法实践和理论研究为基础，以《土地管理法》、《土地管理法实施条例》为主干，结合相关法律法规，共同撰写了这本《土地管理法及配套规定新释新解》。本书系《社会主义市场经济法律新释新解丛书》之一。

本书综合了《土地管理法》公布施行以来土地管理实践、司法实践和理论研究的最新成果，系当今我国系统研究和阐释这一法律及其配套规定的最新之作。本书将《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》及其他相关法律法规、行政解释、司法解释置于相应土地管理法条文之后，一并解释，更增加了本书的应用性和可操作性。

近几年来，全国人民代表大会常务委员会通过了《中华人民共和国农村土地承包法》（2002年8月29日）、《中华人民共和国海域使用管理法》（2001年10月27日）、《中华人民共和国水法》（修订）（2002年8月29日）；国务院、国土资源部及有关部委分别发布了一系列的行政法规、行政规章和行政解释，如《城市房屋拆迁管理条例》（2001年6月13日）、《建设项目用地预审管理办法》（2001年7月25日）、《国土资源行政复议规定》（2001年7月27日）、《划拨用地目录》（2001年10月22日）、《征用土地公告办法》（2001年10月22日）、《报国务院批准的土地开发审查办法》（2001年12月31日）、《关于规范房地产开发企业开发建设行为的通知》（2002年2月25日）、《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（2002年5月9日）、《国土资源信访规定》（2002年5月9日）、《关于认真做好土地整理开发规划工作的通知》（2002年5月17日）、《关于切实维护被征地农民合法权益的通知》（2002年7月12日）、《关于进一步规范建设用地审查报批工作有关问题的通知》（2002年8月1日）、《关于严格实行经营性土地使用权招标投标拍卖挂牌出让的通知》（2002年8月26日）等等；最高人民法院、最高人民检察院也发布了一些司法

解释，如《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年6月19日)。根据这些新的规范性文件 and 司法实践、行政执法实践以及理论研究的最新成果，我们对本书进行全面修订，形成了本书的第二版。在本版中，补充和阐释了上述新出台法律、法规、司法解释、行政规章和行政解释的规定；删去了过时的规定；对现行有效的配套规定，本着必要、精练的原则，能进行摘要的则予以摘要，以防篇幅扩大。这样既保护了本书的篇幅，又大大增加了信息量。

由于作者水平有限，书中不当之处在所难免，希望读者不吝指正，以使本书更臻完善。

编著者

二〇〇二年十一月

总 目 录

第一章	总 则	(1)
第二章	土地的所有权和使用权	(77)
第三章	土地利用总体规划	(439)
第四章	耕地保护	(827)
第五章	建设用地	(1007)
第六章	监督检查	(1498)
第七章	法律责任	(1644)
第八章	附 则	(1785)
	附 录	(1806)
	主要参考书目	(1843)
	后 记	(1845)

目 录 (上)

第一章 总 则

【本章概要】	(1)
第一条 (立法宗旨和立法依据)	(17)
第二条 (基本土地制度)	(24)
第三条 (土地基本国策)	(33)
第四条 (土地用途管制制度)	(37)
第五条 (土地管理体制)	(47)
第六条 (守法义务与检举、控告权利)	(61)
[相关规定]《国土资源信访规定》	(61)
第七条 (相应奖励措施)	(68)
[相关规定]《国家科学技术奖励条例》(略)	(68)
[相关规定]《国家科学技术奖励条例实施细则》(略) ...	(68)
[相关规定]《省、部级科学技术奖励管理办法》(略) ...	(68)
[相关规定]《社会力量设立科学技术奖管理办法》(略)	
.....	(68)

第二章 土地的所有权和使用权

【本章概要】	(77)
第八条 (土地所有权)	(94)

[相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录)	(94)
[相关规定]《确定土地所有权和使用权的若干规定》	(95)
第九条 (土地使用权)	(122)
[相关规定]《确定土地所有权和使用权的若干规定》(节 录)	(122)
第十条 (集体所有土地的经营和管理)	(138)
第十一条 (土地登记发证制度)	(141)
[相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录)	(142)
[相关规定]《国土资源部关于贯彻执行〈中华人民共和 国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管 理法实施条例〉若干问题的意见》(节录)	(143)
[相关规定]《土地登记规则》	(143)
[相关规定]《国土资源部关于修改土地证书的通知》	(156)
[相关规定]《城镇国有土地使用权申报工作的若干规定》	(157)
[相关规定]《中华人民共和国森林法》	(159)
[相关规定]《中华人民共和国森林法实施细则》	(170)
[相关规定]《国家土地管理局关于对林地确权、登记、 发证问题的批复》	(181)
[相关规定]《国家土地管理局办公室关于林地发证问题 的复函》	(181)
[相关规定]《林业部关于山林定权发证有关问题的答复》	(182)
[相关规定]《林木林地权属争议处理办法》	(184)
[相关规定]《中华人民共和国草原法》	(188)
[相关规定]《中华人民共和国渔业法》	(191)

[相关规定] 《中华人民共和国渔业法实施细则》	(200)
[相关规定] 《在京中央国家机关用地土地登记法》	(208)
第十二条 (土地变更登记)	(262)
[相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录)	(262)
[相关规定] 《土地登记规则》(节录)	(262)
第十三条 (土地登记的效力)	(284)
[相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录)	(284)
第十四条 (农民集体所有土地承包经营权)	(285)
[相关规定] 《中华人民共和国农村土地承包法》	(285)
[相关规定] 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问 题的决定》(节录)	(295)
[相关规定] 《中央书记处农村政策研究室解释有关土地 承包的几个问题》	(304)
[相关规定] 《中央书记处农村政策研究室关于稳定 和完善土地承包制的意见》	(309)
[相关规定] 《国务院批转农业部关于稳定和完善的土地承 包关系意见的通知》	(315)
[相关规定] 《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷 案件若干问题的规定(试行)》	(319)
第十五条 (国有土地承包经营权)	(346)
第十六条 (土地权属争议的处理)	(348)
[相关规定] 《土地权属争议处理暂行办法》	(348)
[相关规定] 《国家土地管理局关于对土地权属纠纷案件 经人民政府处理后是否可以申请行政复议问 题的批复》	(354)
[相关规定] 《中华人民共和国行政复议法》(节录)	(354)
[相关规定] 《中华人民共和国行政诉讼法》(略)	(362)

[相关规定]《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》(略) (362)

[相关规定]《国土资源行政复议规定》 (362)

第三章 土地利用总体规划

【本章概要】 (439)

第十七条 (土地利用总体规划的编制依据和规划期限) ... (465)

 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) (465)

 [相关规定]《土地利用总体规划编制审批规定》 (465)

 [相关规定]《国务院办公厅转发国家土地管理局关于开
 展土地利用总体规划工作报告的通知》 (473)

 [相关规定]《关于土地利用总体规划审批和实施管理工
 作若干问题的通知》 (475)

第十八条 (上下级规划之间的关系) (514)

第十九条 (土地利用总体规划的编制原则) (516)

 [相关规定]《土地利用总体规划编制审批规定》(节录)
 (516)

第二十条 (县、乡(镇)土地利用总体规划的编制要求)
 (521)

 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) (521)

 [相关规定]《土地利用总体规划编制审批规定》(节录)
 (522)

第二十一条 (土地利用总体规划的审批) (531)

 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) (532)

第二十二条 (土地利用总体规划与城市总体规划、村庄和

集镇规划之间的关系)	(534)
[相关规定] 《中华人民共和国城市规划法》	(534)
[相关规定] 《建设部关于贯彻土地管理法进一步加强城 市用地规划管理的通知》	(541)
[相关规定] 《建设部印发关于加强城市规划管理工作的 若干规定的通知》	(542)
[相关规定] 《建设部关于统一实行建设用地规划许可证 和建设工程规划许可证的通知》	(546)
[相关规定] 《建设部关于贯彻国务院〔1990〕31号文件 精神加强城市规划、房政和房地产业行业管 理的通知》	(547)
[相关规定] 《建设部、国家计委关于印发〈建设项目选 址规划管理办法〉的通知》	(549)
[相关规定] 《城市规划编制办法》	(551)
[相关规定] 《建设用地计划管理办法》	(558)
[相关规定] 《建设部关于贯彻土地管理法进一步加强村 镇建设用地规划管理的通知》	(561)
[相关规定] 《村庄和集镇规划建设管理条例》	(563)
[相关规定] 《开发区规划管理办法》	(571)
[相关规定] 《建制镇规划建设管理办法》	(573)
第二十三条 (土地利用总体规划与江河、湖泊综合治理和 开发利用规划之间的关系)	(596)
[相关规定] 《中华人民共和国水法》	(596)
[相关规定] 《中华人民共和国防洪法》	(612)
[相关规定] 《水库大坝安全管理条例》	(627)
第二十四条 (土地利用计划管理)	(638)
[相关规定] 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节 录)	(638)
[相关规定] 《土地利用年度计划管理办法》	(638)

- 第二十五条 (土地利用年度计划执行情况报告制度) …… (649)**
- 第二十六条 (土地利用总体规划的修改) …… (650)**
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) …… (651)
- 第二十七条 (土地调查制度) …… (653)**
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) …… (654)
 [相关规定]《城镇地籍调查规程》 …… (654)
 [相关规定]《国务院批转农牧渔业部、国家计委等部门
 关于进一步开展土地资源调查工作的报告的通知》 …… (674)
 [相关规定]《土地利用现状调查技术规程》 …… (679)
 [相关规定]《全国区划委员会专业组关于印发〈土地利
 用现状调查技术规程〉的补充规定和说明的
 通知》 …… (695)
 [相关规定]《国家土地管理局、财政部转发国务院批准
 的〈关于土地利用现状详查工作有关问题的
 请示〉的通知》 …… (698)
 [相关规定]《国家土地管理局关于印发日常地籍管理办
 法〈农村部分〉(试行)的通知》 …… (700)
- 第二十八条 (土地分等评级) …… (729)**
 [相关规定]《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节
 录) …… (729)
 [相关规定]《城镇土地定级规程(试行)》 …… (729)
- 第二十九条 (土地统计制度) …… (770)**
 [相关规定]《中华人民共和国统计法》 …… (771)
 [相关规定]《中华人民共和国统计法实施细则》 …… (778)
 [相关规定]《国家土地管理局、国家统计局关于建立和
 执行土地统计报表制度的通知》 …… (789)

第三十条	(土地利用动态监测)	(819)
------	------------	-------

第四章 耕地保护

【本章概要】		(827)
第三十一条	(耕地占用补偿制度)	(842)
[相关规定]	《中华人民共和国土地管理法实施条例》(节录)	(842)
[相关规定]	《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》	(843)
[相关规定]	《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》	(846)
[相关规定]	《农牧渔业部、国家土地管理局关于在农业结构调整中严格控制占用耕地的联合通知》	(853)
[相关规定]	《冻结非农业建设项目占用耕地规定》	(856)
第三十二条	(建设占用耕地的耕作层利用)	(861)
第三十三条	(耕地总量动态平衡制度)	(862)
第三十四条	(基本农田保护制度)	(865)
[相关规定]	《中华人民共和国农业法》	(865)
[相关规定]	《基本农田保护条例》	(875)
[相关规定]	《基本农田保护区调整划定工作验收办法》	(881)
第三十五条	(土壤改良与提高地力)	(896)
[相关规定]	《中华人民共和国水土保持法》	(896)
[相关规定]	《中华人民共和国水土保持法实施条例》	(903)
[相关规定]	《中华人民共和国环境保护法》	(908)
[相关规定]	《中华人民共和国海洋环境保护法》(略)	(915)

[相关规定] 《中华人民共和国大气污染防治法》(略)	(915)
[相关规定] 《中华人民共和国水污染防治法》(略)	(915)
[相关规定] 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 (略)	(915)
[相关规定] 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》 (略)	(916)

第一章 总 则

【本章概要】

本章从第1条至第7条，共7条，规定本法的总则性、纲领性问题。

一、本法的立法宗旨和立法依据（第1条）

本法第1条规定：“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。”由此可见，本法的立法宗旨有：

（一）加强土地管理

我国土地管理中存在着以下问题：（1）建设用地大量增长，造成耕地面积锐减。主要表现在：城市规模不断扩大，用地量大量增加，城市建设用地量超过了人口的增长速度；村镇建设用地分散，而且超标；随意设立开发区，占用大量耕地；土地闲置浪费严重。（2）违法用地情况严重，难以查处。（3）分级限额审批制度，已难以控制建设用地总量。在计划经济体制下发挥过作用的“分级限额”审批制度，随着经济体制改革的深化，已逐渐失去效力，一些地方政府采用“化整为零”、“下放土地审批权”等办法扩大自己审批土地的权力，致使建设用地供应总量失控。（4）1986年制定、1988年修订的《中华人民共和国土地管理法》的部分规定过于笼统，管理措施和制约手段不够完善。（5）对国有土地管理规定不够明确，致使大量国有土地流失。为了解决上述5方面的问题，修改原《土地

管理法》并采取措施加强管理非常有必要。

(二) 为了维护我国土地的社会主义公有制

土地是重要的生产资料，我国实行生产资料公有制，土地也就必然实行公有制。实行公有制的目的，是为了让社会和广大公众占有、支配土地。土地的公有制包括土地的国家所有和集体所有。城市土地属于国家所有，城市郊区土地和农村土地属于集体所有。为了维护土地的社会主义公有制，推动社会主义市场经济的发展，通过立法对土地使用权制度进行改革，对土地所有权和使用权进行分离，实行国有土地使用权出让、转让制度，改变了过去那种土地国有土地无偿、无期限地归部门和单位使用，土地的国家所有权在经济上无法实现的状况，明确了土地所有者和使用者之间的租赁关系，使土地所有者的所有权在经济上的表现通过收取土地出让金、土地使用费等形式得到实现。通过立法，国家有权对土地用途、使用年限、土地转让作规定，可以对土地使用者违反土地管理法律、法规规定的行为，进行处罚，使国家对土地有了名副其实的所有权，土地的社会主义公有制得到了巩固。

(三) 为了保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地改革前的土地使用制度，最大的弊端是无偿、无期限地使用土地，因此，就出现多征地少用地，征而不用，乱占滥用土地的现象，使土地资源大量浪费。实行土地有偿使用制度以来，通过土地使用权价格、收取土地使用费等经济措施，使土地使用者的经济利益受到直接影响，促使其产生节约用地、合理用地的动力。另外，土地有偿有期限使用制度的建立，可以使土地使用者珍惜土地、节约用地、合理用地形成风气，浪费土地现象越来越少，土地利用率先不断提高。目前，在城市，土地使用者应注重挖掘内部潜力，尽量减少征用土地，退出闲置土地。在农村，实行宅基地有偿使用制度，也促使多占、抢占宅基地问题逐步解决，使土地资源得到保护。从现实情况出发，在总结经验的基础上，根据《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)的