

法律编注丛书

中华人民共和国 土地管理法编注

(2003 年版)

中国法制出版社

中华人民共和国 土地管理法编注

[2003 年版]

中国法制出版社

责任编辑:李仕春

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法编注:2003 年版/纪明编.
—北京:中国法制出版社,2003.3

ISBN 7-80083-970-2

I. 中… II. 纪… III. 土地管理法-汇编-中国
IV. D925.209

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 010912 号

中华人民共和国土地管理法编注[2003 年版]

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUDI GUANLIFA BIANZHU

[2003NIAN BAN]

编者/纪 明

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/880×1230 毫米 32

印张/8 字数/226 千

版次/2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-970-2/D·936

定价:14.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66062741

发行部电话:66062752

编辑部电话:66032924

邮购部电话:66033288

读者俱乐部电话:66026596

编者说明

一、为满足广大法律工作者和政法院校师生的需要,而编辑本丛书;

二、丛书以主体法的条文为序,逐条穿插相关的法律、行政法规、司法解释和重要的部门规章;

三、为便于读者查阅、使用,丛书逐条归纳条旨;

四、丛书或以脚注的形式或通过新旧文本对照,努力体现主体法最近修改的情况;

五、丛书收入的法律法规和其他规范性文件均为最新有效。

编者

2003年2月20日

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【基本土地制度】	(1)
第三条 【土地基本国策】	(2)
第四条 【土地用途管制制度】	(2)
第五条 【土地管理机构设置】	(2)
第六条 【守法义务与检举、控告权】	(2)
第七条 【奖励措施】	(6)
第二章 土地的所有权和使用权	(6)
第八条 【土地所有权归属】	(6)
第九条 【土地使用权】	(14)
第十条 【集体所有土地的经营和管理】	(15)
第十一条 【土地登记发证制度】	(15)
第十二条 【土地变更登记】	(27)
第十三条 【土地登记的效力】	(27)
第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】	(28)
第十五条 【国有土地承包经营权】	(41)
第十六条 【土地权属争议的处理】	(41)
第三章 土地利用总体规划	(57)
第十七条 【编制依据和规划期限】	(57)
第十八条 【规划权限】	(57)
第十九条 【编制原则】	(58)
第二十条 【编制要求】	(58)
第二十一条 【土地利用总体规划的审批】	(60)

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】	(61)
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】	(64)
第二十四条	【土地利用计划管理】	(64)
第二十五条	【土地利用年度计划执行情况报告】	(66)
第二十六条	【土地利用总体规划的修改】	(67)
第二十七条	【土地调查】	(67)
第二十八条	【土地分等评级】	(68)
第二十九条	【土地统计】	(68)
第三十条	【土地利用动态监测】	(69)
第四章 耕地保护		(69)
第三十一条	【耕地占用补偿】	(69)
第三十二条	【建设占用耕地的耕作层利用】	(75)
第三十三条	【耕地总量动态平衡】	(75)
第三十四条	【基本农田保护制度】	(75)
第三十五条	【土壤改良与提高地力】	(80)
第三十六条	【节约使用土地】	(81)
第三十七条	【闲置、荒芜土地的处理】	(81)
第三十八条	【开发未利用土地】	(86)
第三十九条	【开垦未利用土地】	(86)
第四十条	【开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩】	(87)
第四十一条	【土地整理】	(91)
第四十二条	【土地复垦】	(97)
第五章 建设用地		(100)
第四十三条	【建设用地的申请】	(100)
第四十四条	【农用地转用审批】	(104)
第四十五条	【国家建设土地征用】	(118)
第四十六条	【征地方案的实施】	(124)

第四十七条	【征地补偿】	(127)
第四十八条	【征地补偿安置方案公告】	(131)
第四十九条	【征地补偿费用的监督和管理】	(132)
第五十条	【农业剩余劳动力的安置】	(135)
第五十一条	【大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置】	(135)
第五十二条	【建设项目可行性研究审查】	(147)
第五十三条	【建设用地的审批】	(151)
第五十四条	【建设用地使用权的取得方式】	(153)
第五十五条	【土地有偿使用费的缴纳和使用】	(191)
第五十六条	【土地用途的变更】	(196)
第五十七条	【临时用地】	(196)
第五十八条	【国有土地使用权的收回】	(197)
第五十九条	【乡、村建设用地的范围和审批】	(200)
第六十条	【乡村企业建设用地审批】	(200)
第六十一条	【乡村公共设施、公益事业建设用地审批】	(200)
第六十二条	【农村村民住宅用地审批】	(200)
第六十三条	【集体土地使用权的流转】	(203)
第六十四条	【不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物的处理】	(203)
第六十五条	【收回集体土地使用权的情形】	(203)
第六章 监督检查		(205)
第六十六条	【土地监督检查机关和人员】	(205)
第六十七条	【监督检查措施】	(216)
第六十八条	【出示监督检查证件】	(216)
第六十九条	【有关单位和个人对土地监督检查的配合义务】	(216)
第七十条	【行政处分】	(217)
第七十一条	【案件的移送与土地行政处罚】	(222)
第七十二条	【土地行政主管部门不履行行政处罚职责	

	的处理】	(228)
第七章 法律 责任		(228)
第七十三条	【买卖或者以其他形式非法转让土地的法律 律责任】	(228)
第七十四条	【破坏耕地的法律责任】	(232)
第七十五条	【拒不履行复垦义务的法律责任】	(232)
第七十六条	【非法占用土地行为的法律责任】	(233)
第七十七条	【农村村民非法占用土地建住宅的法律责 任】	(234)
第七十八条	【非法批地的法律责任】	(234)
第七十九条	【非法侵占、挪用征地费的法律责任】	(236)
第八十条	【拒不交还土地的法律责任】	(238)
第八十一条	【擅自将农民集体所有的土地的使用权出 让、转让或者出租用于非农业建设的法律 责任】	(238)
第八十二条	【不依法办理土地变更登记的法律 责任】	(239)
第八十三条	【责令限期拆除的行政处罚的执行】	(239)
第八十四条	【土地行政主管部门工作人员玩忽职守、 滥用职权、徇私舞弊的法律责任】	(239)
第八章 附 则		(242)
第八十五条	【三资企业使用土地的法律适用】	(242)
第八十六条	【施行时间】	(245)

中华人民共和国土地管理法

(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通过 根据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《关于修改〈中华人民共和国
土地管理法〉的决定》修正 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修订通过 1998年8月29日中华人民
共和国主席令第8号公布 自1999年1月1日起施行)

目 录

第一章	总 则
第二章	土地的所有权和使用权
第三章	土地利用总体规划
第四章	耕地保护
第五章	建设用地
第六章	监督检查
第七章	法律责任
第八章	附 则

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨】 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。

第二条 【基本土地制度】 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。

第三条 【土地基本国策】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。

第四条 【土地用途管制制度】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。

第五条 【土地管理机构设置】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。

第六条 【守法义务与检举、控告权】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。

《国土资源信访规定》(2002年5月9日国土资源部令第12号公布)

第一章 总 则

第一条 为保持国土资源管理部门与人民群众的密切联系,保

护公民、法人和其他组织的合法权益，规范国土资源信访工作，根据《信访条例》和国土资源管理法律、法规，制定本规定。

第二条 本规定所称国土资源信访，是指公民、法人和其他组织采用书信、电话、电报、电子邮件、走访等形式，向各级国土资源管理部门反映问题，举报违法行为，提出意见、建议和要求，依法应当由国土资源管理部门处理的活动。

第三条 国土资源信访工作遵循下列原则：

- (一) 分级负责、归口办理；
- (二) 实事求是、有错必纠；
- (三) 及时、就地依法解决问题与思想疏导教育相结合。

第四条 国土资源管理部门应当重视信访工作在国土资源管理工作中的重要作用，建立健全信访工作制度，研究解决信访工作中的问题，主要负责人应当亲自处理重要来信来访，坚持群众接待日制度。

第二章 信 访 人

第五条 信访人可以向国土资源管理部门提出下列信访事项：

- (一) 反映国土资源管理的有关问题；
- (二) 举报国土资源管理违法行为；
- (三) 检举国土资源管理部门工作人员执行公务中的违法行为；
- (四) 控告侵害自己的土地所有权、土地使用权或者探矿权、采矿权等合法权益的行为；
- (五) 对国土资源管理部门及其工作人员提出建议、批评和要求；
- (六) 其他依法应当由国土资源管理部门办理的信访事项。

第六条 信访人提出信访事项，应当表明被反映者的基本情况和信访要求，不得捏造、歪曲事实，不得诬告、陷害他人。

信访人采用走访形式提出信访事项，应当在国土资源管理部门设立或者指定的场所提出。

第七条 多人反映共同意见、建议 and 要求的，应当采用书信、电话、电报、电子邮件等形式提出；需要走访的，由推选的代表提出，代表人数最多不得超过5人。

第三章 信访工作机构和人员

第八条 县级以上国土资源管理部门应当设立信访工作机构，配备与工作任务相适应的工作人员，设立接待场所并配备必需的设备。

第九条 信访工作人员应当熟悉国土资源法律和政策，具有较丰富的群众工作经验，作风正派，责任心强；实事求是，廉洁奉公。

第十条 信访工作机构依法履行下列职责：

(一) 受理、办理国土资源信访事项，组织协调本部门业务主管机构具体办理的信访事项；

(二) 承办上级机关和同级有关部门交办、转办的信访事项；

(三) 复查、监督、指导交办的信访事项；

(四) 定期分析信访动态，开展信访调研，指导下级信访工作；

(五) 报送重要信访信息，反映问题并提出建议。

第十一条 信访工作机构根据工作需要，可以参加会审会等有关会议，阅读相关文件，查阅、复制与信访事项有关的文件、凭证。

第十二条 信访工作人员应当做到：

(一) 全心全意为人民服务，严格依法行政；

(二) 认真处理人民来信，热情接待群众来访，依法解答、解决信访人所提出的问题，耐心做好疏导工作，宣传国土资源法律和有关方针、政策；

(三) 保护信访人的隐私权利，不得将举报、控告材料、信访人姓名及其他有关情况透露或者转送给被举报、被控告的对象或者单位。

第十三条 信访工作人员享受人民政府或者上级国土资源管理部门有关的岗位津贴和卫生保健福利待遇。

第四章 受理与办理

第十四条 信访人提出国土资源信访事项，应当向县级国土资源管理部门提出，不得越级提出。

对重大、突发的信访事项，县级国土资源管理部门应当及时向上级国土资源管理部门报告。

第十五条 信访工作机构受理国土资源信访事项，应当将信访人和信访事项的基本情况予以登记。

第十六条 对已经或者应当通过行政复议、诉讼、仲裁解决的国土资源信访事项，信访工作机构应当告知信访人依照有关法律、行政法规的规定办理。

第十七条 国土资源管理部门直接办理的信访事项，应当自受理之日起30日内办结，提出处理意见并答复信访人。不能在30日内办结的，经批准可以适当延期，但最长不得超过60日。

对业务、政策性较强的信访事项，信访工作机构可以商有关业务部门办理，处理和答复意见由信访工作机构答复信访人。

第十八条 上级机关交办的信访事项，承办机关应当在交办机关限定的时间内办结并报告交办机关；未限定时间的，应当在60日内办结。不能按期办结的，应当向交办机关说明情况，申请延期。

交办机关认为办结的信访事项认定事实不清或者处理不当的，可以自收到办结报告之日起5个工作日内，责成原承办机关重新办理。必要时也可以直接办理。

第十九条 同级有关部门转办的信访事项，受理机关应当按照职权直接办理，或者转交给有权处理的机关办理。

第二十条 信访人对信访事项的处理意见有异议的，应当自收到处理意见书之日起30日内向原办理机关或者其上一级国土资源管理部门申请复查。

原办理机关或者上一级国土资源管理部门应当自收到信访人复查申请之日起15日内进行复查。经复查认为原处理意见认定事实不清或者处理不当的，上一级国土资源管理部门应当责成原办理机关重新办理，并通知信访人；确认原处理意见并无不当的，应予维持，并答复信访人。

信访人对复查意见不服，但又提不出新的事实和理由的，原办理机关和上一级机关不再办理。

第二十一条 上级国土资源管理部门认为下级国土资源管理部门对信访事项的办理、复查意见不当的，可以责成其重新办理。

下级国土资源管理部门重新办理的信访事项，应当在30日内办理完毕，并报告上级国土资源管理部门。

第二十二条 国土资源管理部门应当定期统计、分析信访信息，及时协调、解决国土资源信访中的重大、疑难问题。

第五章 信访秩序的维护

第二十三条 信访人应当遵守信访秩序，不得影响国土资源管理部门的正常工作，不得损坏接待场所的公私财物，不得纠缠、威胁、殴打信访工作人员。

第二十四条 信访人不得携带枪支弹药、爆炸品、有毒物品、管制刀具等危险物品进入接待场所，不得造谣惑众、煽动闹事、冲击机关和会场、拦截公务车辆。

第二十五条 来访人患传染性疾病、精神病的，信访工作人员应当及时通知卫生、公安等有关部门，按国家有关规定处理。

第六章 奖励与处罚

第二十六条 对在国土资源信访工作中成绩显著的单位或者个

人，可以给予奖励。

第二十七条 信访人提出的意见、建议，被国土资源管理部门采纳的，国土资源管理部门可以给予适当奖励。

第二十八条 信访人违反本规定第二十三条、第二十四条规定，妨碍信访工作秩序的，信访工作机构可以给予批评教育，也可建议其所在单位给予批评教育或者依法给予行政处分；违反治安管理的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十九条 信访工作人员玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第七章 附 则

第三十条 本规定自 2002 年 7 月 1 日起施行。原国家土地管理局、地质矿产部有关信访规定同时废止。

第七条 【奖励措施】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。

《国家科学技术奖励条例》（1999 年 4 月 28 日经国务院第 16 次常务会议通过）（略）

《国家科学技术奖励条例实施细则》（1999 年 12 月 26 日科学技术部发布）（略）

《省、部级科学技术奖励管理办法》（1999 年 12 月 26 日科学技术部发布）（略）

《社会力量设立科学技术奖管理办法》（1999 年 12 月 26 日科学技术部发布）（略）

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 【土地所有权归属】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。

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（1998年12月27日中华人民共和国国务院令第256号发布）

第二条 下列土地属于全民所有即国家所有：

- （一）城市市区的土地；
- （二）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有土地；
- （三）国家依法征用的土地；
- （四）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；
- （五）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；
- （六）因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

《确定土地所有权和使用权的若干规定》（1995年3月11日国家土地管理局发布）

第一章 总 则

第一条 为了确定土地所有权和使用权，依法进行土地登记，根据有关的法律、法规和政策，制订本规定。

第二条 土地所有权和使用权由县级以上人民政府确定，土地管理部门具体承办。

土地权属争议，由土地管理部门提出处理意见，报人民政府下达处理决定或报人民政府批准后由土地管理部门下达处理决定。

第二章 国家土地所有权

第三条 城市市区范围内的土地属于国家所有。

第四条 依据1950年《中华人民共和国土地改革法》及有关规定，凡当时没有将土地所有权分配给农民的土地属于国家所有；实施1962年《农村人民公社工作条例修正草案》（以下简称《六十条》）未划入农民集体范围内的土地属于国家所有。

第五条 国家建设征用的土地，属于国家所有。

第六条 开发利用国有土地，开发利用者依法享有土地使用权，土地所有权仍属国家。

第七条 国有铁路线路、车站、货场用地以及依法留用的其他铁路用地属于国家所有。土改时已分配给农民所有的原铁路用地和新建铁路两侧未经征用的农民集体所有土地属于农民集体所有。

第八条 县级以上（含县级）公路线路用地属于国家所有。公

路两侧保护用地和公路其他用地凡未经征用的农民集体所有的土地仍属于农民集体所有。

第九条 国有电力、通讯设施用地属于国家所有。但国有电力通讯杆塔占用农民集体所有的土地，未办理征用手续的，土地仍属于农民集体所有，对电力通讯经营单位可确定为他项权利。

第十条 军队接收的敌伪地产及解放后经人民政府批准征用、划拨的军事用地属于国家所有。

第十一条 河道堤防内的土地和堤防外的护堤地，无堤防河道历史最高洪水位或者设计洪水位以下的土地，除土改时已将所有权分配给农民，国家未征用，且迄今仍归农民集体使用的外，属于国家所有。

第十二条 县级以上（含县级）水利部门直接管理的水库、渠道等水利工程用地属于国家所有。水利工程管理和保护范围内未经征用的农民集体土地仍属于农民集体所有。

第十三条 国家建设对农民集体全部进行移民安置并调剂土地后，迁移农民集体原有土地转为国家所有。但移民后原集体仍继续使用的集体所有土地，国家未进行征用的，其所有权不变。

第十四条 因国家建设征用土地，农民集体建制被撤销或其人口全部转为非农业人口，其未经征用的土地，归国家所有。继续使用原有土地的原农民集体及其成员享有国有土地使用权。

第十五条 全民所有制单位和城镇集体所有制单位兼并农民集体企业的，办理有关手续后，被兼并的原农民集体企业使用的集体所有土地转为国家所有。乡（镇）企业依照国家建设征用土地的审批程序和补偿标准使用的非本乡（镇）村农民集体所有的土地，转为国家所有。

第十六条 1962年9月《六十条》公布以前，全民所有制单位，城市集体所有制单位和集体所有制的华侨农场使用的原农民集体所有的土地（含合作化之前的个人土地），迄今没有退给农民集体的，属于国家所有。

《六十条》公布时起至1982年5月《国家建设征用土地条例》公布时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的原农民集体所有的土地，有下列情形之一的，属于国家所有：

1. 签订过土地转移等有关协议的；
2. 经县级以上人民政府批准使用的；
3. 进行过一定补偿或安置劳动力的；

4. 接受农民集体馈赠的；
5. 已购买原集体所有的建筑物的；
6. 农民集体所有制企事业单位转为全民所有制或者城市集体所有制单位的。

1982年5月《国家建设征用土地条例》公布时起至1987年《土地管理法》开始施行时止，全民所有制单位、城市集体所有制单位违反规定使用的农民集体土地，依照有关规定进行了清查处理后仍由全民所有制单位、城市集体所有制单位使用的，确定为国家所有。

凡属上述情况以外未办理征地手续使用的农民集体土地，由县级以上地方人民政府根据具体情况，按当时规定补办征地手续，或退还农民集体。1987年《土地管理法》施行后违法占用的农民集体土地，必须依法处理后，再确定土地所有权。

第十七条 1986年3月中共中央、国务院《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》发布之前，全民所有制单位、城市集体所有制单位租用农民集体所有的土地，按照有关规定处理后，能够恢复耕种的，退还农民集体耕种，所有权仍属于农民集体；已建成永久性建筑物的，由用地单位按租用时的规定，补办手续，土地归国家所有。凡已经按照有关规定处理了的，可按处理决定确定所有权和使用权。

第十八条 土地所有权有争议，不能依法证明争议土地属于农民集体所有的，属于国家所有。

第三章 集体土地所有权

第十九条 土地改革时分给农民并颁发了土地所有证的土地，属于农民集体所有；实施《六十条》时确定为集体所有的土地，属农民集体所有。依照第二章规定属于国家所有的除外。

第二十条 村农民集体所有的土地，按目前该村农民集体实际使用的本集体土地所有权界线确定所有权。

根据《六十条》确定的农民集体土地所有权，由于下列原因发生变更的，按变更后的现状确定集体土地所有权。

(一) 由于村、队、社、场合并或分割等管理体制的变化引起土地所有权变更的；

(二) 由于土地开发、国家征地、集体兴办企事业或者自然灾害等原因进行过土地调整的；

(三) 由于农田基本建设和行政区划变动等原因重新划定土地所有权界线的。行政区划变动未涉及土地权属变更的，原土地权属不变。