

中华人民共和国 土地管理法释义

主编 史敏

中国法制出版社

中华人民共和国 土地管理法释义

史 敏 主编

中国法制出版社



3 0000 5774 9

020875

中华人民共和国土地管理法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUDI GUANLIFA SHIYI

主编/史敏

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168毫米 32 印张/10.125 字数/245千

版次/1998年10月北京第1版 1998年11月北京第2次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-514-6/D·492

(北京西单横二条2号 邮政编码100031)

定价:16.00元

(如发现印装问题请与出版社发行部联系 电话:66062752)

前 言

《中华人民共和国土地管理法》经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日江泽民主席签署第8号中华人民共和国主席令予以公布,自1999年1月1日起施行。《土地管理法》是我国加强土地管理,切实保护耕地的一部重要的法律,它的实施对贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策具有重要的意义。

现行的《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,现行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。针对目前存在的一些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地等问题,修改后的土地管理法采取了一系列管理措施,如将土地管理方式由以往的分级限额审批制度改为土地用途管制制度,强化土地利用总体规划和土地利用年度计划的效力,加强对农用地、特别是耕地的保护;上收土地利用总体规划、占用农用地、征地的审批权;充实完善了法律责任,加大对土地违法行为的处罚力度。

尽管修改后的《土地管理法》采取了严格的管理措施,但最关键的是要在严格依法办事上下功夫。政府有关部门以及全体公民都要认真学习、掌握新的土地管理法,既要了解该法确定的基本制度,又要掌握该法的具体规定,真正做到有法必依,执法必严,违法

必究。为此,我们组织编写了这本《中华人民共和国土地管理法释义》。参加编写本书的同志大都参加了《土地管理法》修订的审查工作,情况较为熟悉。编写中,力图把握审查研究的情况和准确反映立法原意,希望能对大家理解和把握修改后的《土地管理法》的精髓有所帮助。

为了方便读者,本书的体例采用对《土地管理法》逐条解释,既便于与法律条文对照阅读,也便于对其中某条单独研读。释义部分之后系统收集了与《土地管理法》有关的法律、行政法规、国务院文件,以帮助读者对《土地管理法》有更加深入的理解。

本书由原国务院法制局农林城建法规司司长史敏同志任主编并统稿。参加撰稿的同志有:史敏、国务院法制办公室农业资源环保法规司副司长郜凤涛、李昕以及刘时山、左力、郭文芳、刘春华、杨奎、张耀明等。

由于编写本书的时间紧促,书中难免有不当之处,恳请读者批评指正。本书编写过程中,得到了国务院法制办副主任曹康泰等同志的大力帮助,在此一并表示感谢。

编 者

1998年9月16日

目 录

概述.....	(1)
第一章 总则.....	(6)
第二章 土地的所有权和使用权	(31)
第三章 土地利用总体规划	(44)
第四章 耕地保护	(71)
第五章 建设用地	(92)
第六章 监督检查.....	(145)
第七章 法律责任.....	(164)
第八章 附则.....	(200)
附 录	
一、法律	(207)
二、行政法规、法规性文件.....	(254)

概 述

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》,从此,诞生了我国第一部土地管理的法律。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个别条文进行了修改。此后,1998年第九届全国人民代表大会常务委员会,对该法进行了全面修订,经过3次审议,于1998年8月29日在全国人民代表大会常务委员会第四次会议上通过了修订草案。

依照1988年《中华人民共和国宪法修正案》关于“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。土地的使用权可以依照法律的规定转让”的规定,1988年对土地管理法第2条增加了两款规定。即,“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法,由国务院另行规定。”“国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法,由国务院另行规定。”十几年来,《中华人民共和国土地管理法》的贯彻执行,对于加强土地管理,维护我国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,随着改革的深化,形势的发展,使得在《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》基础上制定的原土地管理法的若干规定明显地不能适应加强土地管理,切实保护耕地的需要。致使一些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地的问题时有发生,却不能给予适当地法律制裁,造成耕地面积锐减,土地资产流失。大家都知道,我国耕地数量少,质量差,后备资源不足。据统计,

我国人均耕地数量不及世界人均耕地的 47%；30%左右的耕地不同程度受水土流失的危害。1986~1995 年，我国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近 3000 万亩。城镇外延扩张，村庄分散建设占用耕地严重，对于我国这样要用占世界不足 7%的耕地养活占世界 22%的人口国家来说，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局和中华民族子孙后代的大问题，党中央、国务院给予了高度重视，进行了多次研究。江泽民总书记说：“保护耕地，就是保护我们的生命线。”在 1994 年 9 月接见出席全国土地使用制度改革会议代表时，江总书记说：“保护耕地，是涉及我们中华民族的生存问题，涉及我们整个社会的稳定问题。切不可贪图眼前一时一地的小利，滥用滥占耕地，而贻害于未来的发展。搞好全国的土地管理工作，切实保护耕地，确保农业的稳定增长，确保十几亿人的吃饭问题，这始终是一个战略问题，是全国发展中第一位的大问题，永远忽视和放松不得。”李鹏同志说：“我们决不能为了眼前和一时的经济利益而影响子孙后代赖以生存的耕地资源。所以必须进一步完善土地管理法，加大执法力度，特别是要依法保护耕地。”此外，其他中央领导同志在加强土地管理方面也多次作出指示。中共中央、国务院于 1997 年 4 月 15 日发布了《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地》（中发〔1997〕11 号），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作法，草拟了《中华人民共和国土地法（修订草案）》（送审稿），报国务院。之后，原国务院法制局又进一步广泛征求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门、单位以及法律专家的意见，召开有关部门的座谈会，深入研究修改，形成

《中华人民共和国土地管理法(修订草案)》，经国务院常务会议讨论通过，提请全国人民代表大会常务委员会审议。

第九届全国人民代表大会常务委员会在报纸上全文公布了《土地管理法(修订草案)》，向全国人民征集对《土地管理法(修订草案)》的修改意见。法律制定过程中向全民征求意见的情况在我国立法历史上并不多见，宪法的制定曾采用此种形式，足见土地管理的重要。全国人民对此十分关注，踊跃参与国家立法活动。有的几百人联名写了修改意见的复函。全国人民代表大会常务委员会对此亦十分重视，派出调查组进行广泛调查研究，各专门委员会也对此草案反复研究，提出修改建议。经过3次常务委员会会议审议，于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审议通过了《中华人民共和国土地管理法(修订草案)》，完成了对原土地管理法的修订工作。至此，一部全新的土地管理法产生了。

这次土地管理法修改的指导思想是：以中央〔1997〕11号文件精神为指导，根据我国土地管理的实际情况，突出切实保护耕地这一主题，对原土地管理法中合理的、切实可行的制度、措施予以保留。比如，原土地管理法中实行土地社会主义公有制、国有土地有偿使用制度、奖励制度、土地所有权和使用权的确权和保护方面的有效的制度措施等。对一些已经不能适应现实情况的规定，如管理体制、分级限额审批制度、土地征用及补偿制度等加以修改、完善，并注意与城市规划法、城市房地产管理法、森林法、草原法、渔业法等有关法律相衔接。

这次对原土地管理法进行修改的重点是：将土地管理方式由以往的分级限额审批制度改为土地用途管制制度，强化土地利用总体规划和土地利用年度计划的效力，通过土地用途管制，加强对农用地、特别是耕地的保护；在用途管制的前提下，上收审批权，包括土地利用总体规划的审批权、占用农用地、特别是耕地的审批权

和征地审批权；补充和完善法律责任的有关规定，加大对土地违法行为的处罚力度等。

一、关于土地用途管制制度

基于原土地管理法采取的分级限额审批的用地制度，不能有效地控制有些地方人民政府非法批地和用地，不能按照土地利用总体规划利用土地，致使大量耕地转化为建设用地的情况，需要对分级限额审批的用地制度进行重大改革。修改后的《土地管理法》确立了土地的用途管制制度，规定了 4 个主要环节：

1. 明确规定了土地利用总体规划的地位、作用编制的依据与原则和审批程序。确立了土地利用总体规划是土地用途管制的依据的地位。并明确了土地利用总体规划与城市总体规划等的关系。

2. 明确规定了农用地转为建设用地的审批权限。土地利用总体规划将土地分为农用地、建设用地和未利用地。根据土地用途管制制度的要求，建设用地必须符合土地利用总体规划所确定的用途，严格控制农用地转为建设用地。严格控制城市建设用地和各类建设用地总量。

3. 上收征地审批权。土地征地权只能属于国家。以往征地权过于分散，是导致土地管理出现诸多问题的重要原因。因此，将征地审批权由县级以上人民政府行使上收到由省和国务院两级审批。

4. 乡村建设用地。根据中央〔1997〕11 号文件关于乡村建设要尽量不占或者少占耕地、节约使用土地，并须按照经批准的乡镇土地利用总体规划、村庄与集镇规划的要求合理布局，适当集中，依法办理用地手续的要求，分别对乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅建设作出了规定。

二、关于耕地特殊保护

严格保护耕地，是本次土地管理法修改的重点之一。修改后的土地管理法突出了省级人民政府应当保证本行政区域内耕地总量

不减少,强调了耕地总量的动态平衡,加重了各级人民政府保护耕地的责任,确立了“国家对耕地实行特殊保护制度”和“实行占用耕地补偿制度”。

三、关于执法监督检查

修改后的《土地管理法》加大了执法监督检查,设置专章,明确了各级人民政府土地行政主管部门,包括国务院土地行政主管部门,对土地违法行为的监督检查权及可以采取的措施。这将有利于对土地违法行为的查处,加大了查处力度。

四、关于法律责任

修改后的《土地管理法》根据中央〔1997〕11号文件关于“对违反土地利用总体规划、破坏耕地的,国家工作人员滥用职权违法批地、严重渎职的,要依法追究刑事责任”的要求,对原土地管理法的法律责任作了修改、补充、完善,加大了对土地违法行为的处罚力度,并赋予县级以上各级人民政府土地行政主管部门查处土地违法行为的必要手段和执法保障。

此外,还对适当增加征地补偿标准和新增建设用地有偿使用费的分配比例作了明确规定。

修改后的《土地管理法》共有 8 章 86 条,分为:总则、土地的所有权和使用权、土地利用总体规划、耕地保护、建设用地、监督检查、法律责任和附则。

第一章 总 则

每一部法律、法规,凡是分章的,均有一章为总则。总则,是对分则而言。一般地讲,总则规定的是该部法律(或者法规)总的原则、基本制度等,是法的灵魂。总则中的条文一般是不宜放在对某一方面内容作出具体规定的章节中的。纵观我国已颁布的法律、行政法规,其总则部分,一般规定了这样几方面内容:1. 立法的目的,或者称作立法宗旨及立法依据;2. 适用范围;3. 需要规定的一些重要原则;4. 管理体制等。由于不同的法律、法规所规范的内容不同,制定的时间也不同,每部法律、法规关于总则部分规定内容也不尽相同。有的不是全有前述的几方面内容。比如,《土地管理法》的总则一章,就没有法的适用范围的规定。修改后的土地管理法的“总则”共有7条规定,包含了:1. 立法目的和依据,即“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。”2. 规定了几项基本原则和制度,如,规定我国实行土地的社会主义公有制、实行国有土地有偿使用制度和土地用途管制制度和基本国策。3. 规定了我国土地管理体制。4. 规定了单位和个人遵守土地管理法律的义务和检举控告权。5. 规定了奖励制度。

这次法律的修改,总则部分与原土地管理法相比较,有一些重大的变化,条款上增加了2条,内容上也增加了不少新的东西,条文的顺序也有变化,是变动较大的章节之一。

本章主要修改的内容有:1. 针对任何一级人民政府都认为自己是国有土地所有权的代表的不正确的观念,突出了国家是国有

土地的所有权的行使人的规定：“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。”删除了土地使用权转让的具体办法，国有土地有偿使用的具体办法，由国务院另行规定。2. 明确规定“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”。3. 明确规定“国家实行土地用途管制制度”。4. 突出了对耕地实行特殊保护制度，明确要求“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。”5. 强调土地利用总体规划的地位，规定“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”。6. 增加了单位和个人的遵守法律的义务和对土地违法行为的检举控告权。

总则中的这些基本原则和制度贯穿全法起到指导作用，是整部法律的精髓所在。要认真掌握修改后的土地管理法，首先应吃透“总则”的各条规定。可以说掌握了总则，就把握了法的灵魂。

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。

【释义】本条规定了本法的立法宗旨。

依照本条的规定，制定本法的目的主要有以下 4 个方面：

一、为了加强对土地的管理

随着我国从计划经济体制向市场经济体制的转变，近 10 年土地管理工作中遇到了一些新问题：

（一）建设用地大量增长，造成耕地面积锐减。主要表现在以下几方面：

1. 城市规模不断扩大，用地量不断增加，城市建设用地量超过了人口的增长速度，城镇人口人均用地已达 133 平方米，城区实际占地规模扩大了 50.2%。

2. 村镇建设用地分散,而且超标。《全国土地利用总体规划纲要》规定,到2000年村民居住用地为2.05亿亩,而目前村民建房人均用地已达13平方米,农村宅基地实际占地已大大超过规定的标准。

3. 随意设立开发区,占用大量耕地。目前全国设立各类开发区近5000个,规划占地约2万亩,实际占地300多万亩,实际占地中有50%以上是耕地。

4. 土地闲置浪费严重。目前,全国闲置土地约200万亩,占实际建设用地总面积的6%,其中耕地占54%,闲置耕地中有一些已无法耕种。

(二)违法用地情况严重,难以查处

按中央文件要求各地对非农业用地进行全面清查,发现违法用地行为几百万起,违法用地量达700多万亩。违法占地的原因和情况各有不同,形式多样。其中,如开发区的设立,或者决定上一些暂不具备条件的建设项目等用地审批,大多是地方政府领导人决定的。对于这样一些违法用地案件的查处,做为地方政府职能部门的土地管理部门,难度较大。

(三)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。

(四)1986年制定的《中华人民共和国土地管理法》(以下称原《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。

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,对建设用地规模的限制措施不足,对城市建设用地扩展过快、土地利用率低和耕地大量减少缺乏制约手段。

(五)对国有土地管理规定不够明确,致使大量国有土地流失。

原《土地管理法》对国有土地的代表规定的不明确,地方政府既能代表政府出让国有土地,又能获得全部的土地收益,刺激了地方政府多卖地,多收益。由于土地使用权出让行为的不规范,造成大量国有土地流失。

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

在我国,土地的社会主义公有制与社会主义公有制经济制度和生产资料公有制密不可分。它作为生产资料,同国家的生产资料公有制是一致的。在我国,生产资料实行公有制,土地也必然实行公有制。随着社会主义经济发展和城市经济的发展,公共用地量也不断增加。而实行公有制的目的,是为了让社会 and 广大公众占有、支配土地。在我国,土地的所有权的公有制度,分为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、土地使用费得到实现。通过立法国家有权对土地的用途、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、法规的规定的行为,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的使用土地,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,土地利用率不断提高。目前,城市土地使用者,在土地使用方面,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)(以下简称中央〔1997〕11号文)的精神,在土地管理法修改过程中,突出了保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地的内容,采取的主要措施是:

(一)通过编制土地利用总体规划控制城市建设用地规模。明确规定城市总体规划、村庄和集镇规划中的建设用地规模不得突破土地利用总体规划。

(二)规定各级政府必须采取措施,确保本行政区域内耕地总量不得减少。

(三)建立占用耕地补偿制度,非农业建设经批准占用耕地的必须由占地单位按“占多少,垦多少”的原则,开垦新耕地,没条件开垦或开垦不符合要求的,缴纳耕地开垦费。

(四)规定了1998年修订后的《土地管理法》从实施之日起,新增建设用地的土地有偿使用费30%上缴中央财政,70%留给有关地方人民政府,均用于耕地开发。

(五)上收了征用耕地的审批权,提高征用耕地的补偿标准。建设项目需要征用耕地的,必须报省级以上人民政府批准,省级以下的地方人民政府不再有征用耕地的审批权。

(六)基本农田保护制度纳入本法。划定了基本农田保护区,明确基本农田保护区面积应占耕地面积的80%左右。

(七)规定禁止破坏、闲置和荒芜耕地。

(八)规定单位和个人开发利用土地,必须按照土地利用总体规划进行,必须注意保护和改善生态环境;适宜开发农用地的,应当优先开发农用地。开发国有荒山、荒地、滩涂从事种植业、养殖业、林业、畜牧业和渔业生产的,必须经县级以上人民政府批准。

(九)国家鼓励综合整治土地,提高耕地质量。要求各级政府改造中、低产田、整治闲散地和废弃地,增加有效耕地面积。对建设而造成土地破坏的,要求用地单位和个人负责复垦,没能力复垦或复垦不符合要求的,缴纳土地复垦费。

四、为了促进社会经济的可持续发展

土地是宝贵的资源和资产,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。在人均耕地数量少,总体质量水平较低,后备资源不富裕的情况下,只有严格保护耕地,不断提高耕地质量,开发耕地,才能扭转在人口不断增长,建设用地还要增加,耕地大量减少的失衡趋势。修订后的《土地管理法》是通过加强对土地的宏观管理,严格建设用地审批管理,严格控制城市建设用地规模,加强农村集体土地管理,加强对国有土地资产管理,加强土地的执法监督检查,真正达到管好土地,用好土地的。只有这样,才能促进社会经济的可持续发展。

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