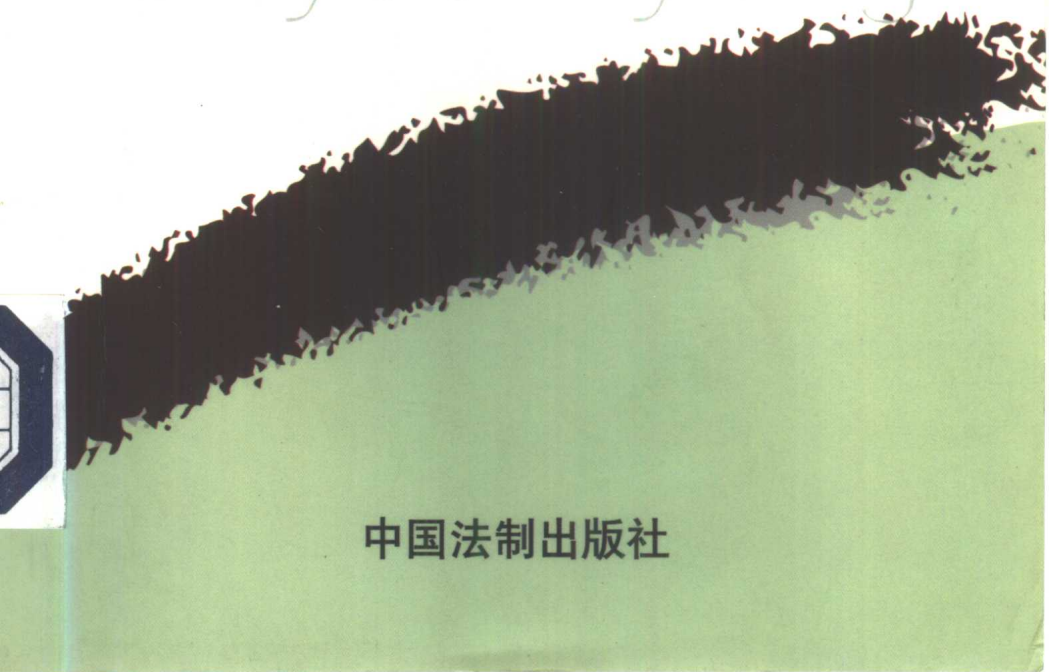


主编 皮纯协

# 新土地管理法 理论与适用

Xintudiguanlifa

lilun yu shi yong



中国法制出版社

# 新土地管理法理论与适用

主编 皮纯协

中国法制出版社

责任编辑 王淑敏

## 新土地管理法理论与适用

XIN TUDI GUANLIFA LILUN YU SHIYONG

主编/皮纯协

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168毫米 32 印张/14.5625 字数/352千

版次/1999年1月北京第1版 1999年5月北京第2次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-513-8/D·491

(北京西单横二条2号 邮政编码100031) 定价:22.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话 66062752)

主 编	皮纯协		
副主编	姚西科	刘飞宇	闫黎萍
	贾 平		
撰写人	刘飞宇	姚西科	闫黎萍
	王丛虎	赵 东	蒋卫君
	王吉学	时延安	皮纯协
	刘鸣宇	周香琳	陈 力
	张 萍	贾 平	杨珍平
	齐福廷	闫书平	赵振奇

# 前 言

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了《中华人民共和国土地管理法》。这部法律最早是在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的，后根据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》进行了修正。此次修订之前，还将修订草案登报公开征求意见，使立法机关的立法活动与群众参与结合起来，表明我国土地法制的建设走上了一个新台阶。

土地是人类赖以生存的重要资源，在人多耕地少的中国，对土地特别是耕地严格管理并使其法制化，是保证中华民族生存和可持续性发展的迫在眉睫的具有重要意义的大事。

为了学习、宣传、贯彻土地管理法，我们编写了《新土地管理法理论与适用》一书，对新修订的《土地管理法》在理论上进行深入透彻地阐述，以便读者掌握新土地管理法的精神实质和各种相关的土地管理法律制度；同时，为了在实践中正确适用土地管理法，一方面从理论上对法的适用作了阐释，另一方面对法律实施中的案例依据新法条文进行评析，有助于读者更直观地把握法的要义。

在本书编写与出版过程中得到了中国法制出版社的总编、编辑同志的热情帮助，在此谨表谢意。

土地管理法虽属行政法的部门法，但它是土地行政法的总法规，是具有较强的知识性、理论性、应用性的一个独立法律部

门，我们作为行政法教学研究工作者，编写土地行政法还是第一次探索，缺点错误在所难免，希望读者批评指正。

本书编著者谨识

1998年9月7日于中国人民大学法学院

# 目 录

## 第一编 理论篇

<b>第一章 土地管理法概论</b> .....	( 3 )
第一节 土地管理法修订的背景.....	( 3 )
第二节 新中国建立后的土地立法.....	( 4 )
第三节 土地管理法概述.....	( 8 )
第四节 土地管理法的调整对象和调整方法 .....	( 11 )
第五节 土地管理法的基本原则 .....	( 14 )
第六节 我国经济、社会的可持续发展战略 与土地资源的可持续利用 .....	( 18 )
<b>第二章 土地所有权论</b> .....	( 25 )
第一节 土地所有权的基本原理和基本类型 .....	( 25 )
第二节 国家土地所有权 .....	( 29 )
第三节 农民集体土地所有权 .....	( 40 )
第四节 土地所有权相关问题 .....	( 47 )
第五节 土地登记 .....	( 57 )
<b>第三章 土地使用权论</b> .....	( 66 )
第一节 土地使用权概述 .....	( 66 )
第二节 国有土地使用权 .....	( 73 )
第三节 农民集体土地使用权 .....	( 84 )
第四节 土地承包经营权法律制度 .....	( 94 )
第五节 土地争议.....	( 106 )
第六节 土地使用权相关问题.....	( 110 )
<b>第四章 土地利用法律制度</b> .....	( 123 )

第一节	土地利用法制概述·····	(123)
第二节	土地利用的基本原则·····	(129)
第三节	土地的调查与统计制度·····	(139)
第四节	土地利用总体规划·····	(147)
第五节	土地利用计划·····	(157)
<b>第五章</b>	<b>土地保护制度初探·····</b>	<b>(163)</b>
第一节	土地保护制度概述·····	(163)
第二节	耕地特殊保护制度·····	(166)
第三节	土地的开发、整理和复垦制度·····	(174)
<b>第六章</b>	<b>国家建设征用土地法律制度·····</b>	<b>(187)</b>
第一节	国家建设征用土地法律制度概述·····	(187)
第二节	我国建国以来土地征用法律制度的 发展·····	(192)
第三节	国家建设征用土地的原则·····	(195)
第四节	国家建设征用土地的法律程序·····	(196)
第五节	国家建设征用土地的审批权限·····	(198)
第六节	国家建设征用土地的补偿·····	(200)
<b>第七章</b>	<b>乡(镇)村建设用地法律制度·····</b>	<b>(205)</b>
第一节	乡(镇)村建设用地法律制度的性 质·····	(205)
第二节	乡(镇)村建设用地的批准权限及 程序·····	(206)
第三节	集体土地使用权的限制与收回·····	(209)
<b>第八章</b>	<b>土地监督检查·····</b>	<b>(213)</b>
第一节	行政监督检查概述·····	(213)
第二节	土地监督检查概述·····	(219)
第三节	土地监督检查的种类与方法·····	(223)
第四节	土地监督检查的主体、权限和程序·····	(226)
第五节	土地监督检查的法律后果·····	(234)



<b>第九章 法律责任</b> .....	(238)
第一节 法律责任概述.....	(238)
第二节 土地法律责任概述.....	(241)
<b>第十章 土地违法的行政责任</b> .....	(245)
第一节 行政责任概述.....	(245)
第二节 行政处罚概述.....	(250)
第三节 土地违法的行政责任概述.....	(262)
第四节 土地行政处罚的救济程序及手段.....	(268)
第五节 土地行政处罚的执行.....	(289)
<b>第十一章 土地违法的民事责任</b> .....	(296)
第一节 民事责任概述.....	(296)
第二节 土地违法的民事责任.....	(301)
<b>第十二章 土地违法的刑事责任</b> .....	(303)
第一节 刑事责任概述.....	(303)
第二节 土地违法的刑事责任概述.....	(307)
<b>第十三章 土地管理法的附则</b> .....	(315)
第一节 三资企业用地法律制度.....	(315)
第二节 土地管理法的施行.....	(319)

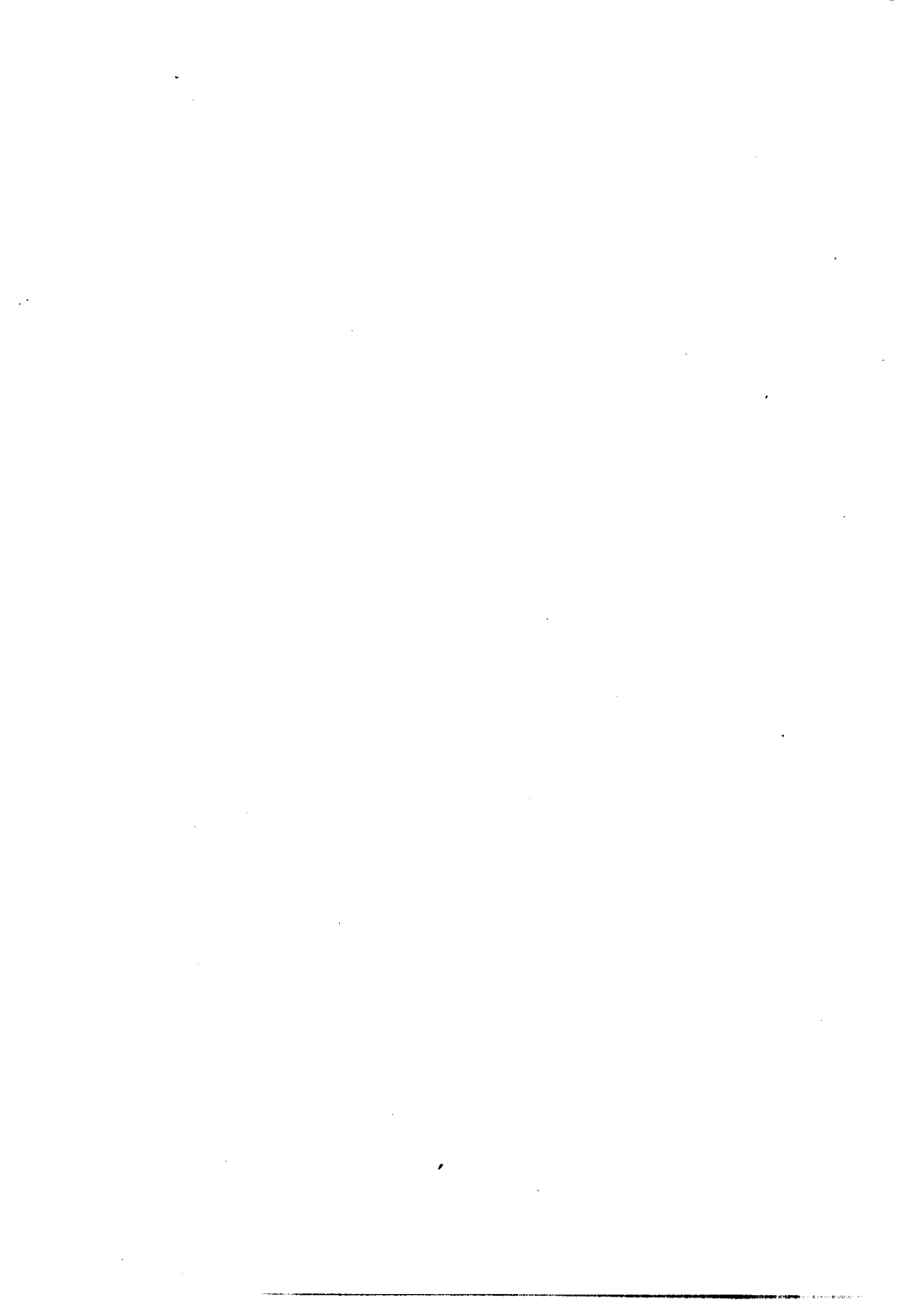
## 第二编 适用篇

<b>第十四章 土地管理法适用的一般原理</b> .....	(325)
第一节 法的适用的概念、特征和种类.....	(325)
第二节 土地管理法的适用概述.....	(331)
<b>第十五章 土地管理案例评析</b> .....	(337)
一、土地行政争议案例评析.....	(337)
土地权属纠纷.....	(337)
侵犯土地的所有权或使用权纠纷.....	(339)
未经批准或者骗取批准非法占地.....	(342)
无权批准或越权批准占用土地.....	(345)

买卖土地或以其他方式非法转让土地·····	(346)
总评·····	(348)
二、土地非诉执行案例评析·····	(349)
三、土地行政诉讼案例评析·····	(353)
超越职权案例·····	(353)
滥用职权案例·····	(360)
对象认定错误案例·····	(363)
行为性质认定错误案例·····	(371)
主要证据不足案例·····	(376)
适用法律错误案例·····	(384)
违反法定程序案例·····	(389)
有关诉讼主体案例·····	(392)
四、土地行政赔偿案例评析·····	(394)
五、土地民事案例评析·····	(402)
有关土地使用权的案例·····	(402)
房屋所有权与宅基地使用权关系的案例·····	(403)
地下停车场的所有权和使用权·····	(405)
物上请求权的行使问题·····	(407)
出入无门,可否从邻居家院子里通行·····	(409)
相邻承包之间的通行、汲水问题如何解决·····	(411)
土地使用权能否拍卖·····	(413)
六、违反土地管理法刑事案例评析·····	(415)
非法转让、倒卖土地使用权罪·····	(415)
非法占用耕地罪·····	(417)
非法批准征用、占用土地罪·····	(419)
非法低价出让国有土地使用权罪·····	(421)
利用土地使用权转让贪污罪·····	(423)
利用土地买卖收受贿赂罪·····	(425)
附录一 中华人民共和国宪法(节选)·····	(429)

中华人民共和国宪法修正案·····	(432)
中华人民共和国土地管理法·····	(433)
附录二 主要参考书目·····	(453)

# 第一編 理論篇



# 第一章 土地管理法概论

## 第一节 土地管理法修订的背景

1986年通过的土地管理法自1987年1月1日起实施，1988年进行了修正。该法对于加强土地管理，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，该法原有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，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（修改草案）》（送审稿），于1997年8月18日上报国务院。之后，国务院法制局（现国务院法制办公室）进一步征求了各省、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，召开了有关部门和单位参加的座谈会。在此基础上，国务院

法制局会同原国家土地管理局对送审稿反复研究、修改，形成了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》并登报征求意见。在此基础上，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了《中华人民共和国土地管理法》。修订后的《土地管理法》共八章86条，自1999年1月1日起施行。

### 一、修改的指导思想

修改土地管理法的指导思想是：以《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》精神为指导，突出切实保护耕地这一主题；对1987年土地管理法中合理的、切实可行的制度、措施予以保留，对一些已经不能适应现实情况的规定加以修改、完善；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。

### 二、修改的重点

修改土地管理法的重点是：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，强化土地用途管制，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的审批权；充实和完善法律责任，加大对土地违法行为的处罚力度。

## 第二节 新中国建立后的土地立法

### 一、土地立法概况

新中国成立后，我国十分重视土地立法，40多年来共制定土地法律、法规30多件。立法沿革，大体经历了以下几个阶段：

第一阶段，50年代立法。这一时期立法主要解决两个问题：1. 土地所有制问题。1950年颁布了《土地改革法》和《城市郊区土地改革条例》，据此进行土地改革，废除了地主土地私有制，建立了国家土地所有制和农民土地所有制。1956年又颁布了《高级农业生产合作社示范章程（草案）》，规定农民必须把自己拥有的土地转为合作社所有，从而确定了我国农村集体土地所有制。2. 国家建设征用土地问题。1953年颁布了《国家建设征用土地办法》（1958年修正后又重新公布施行）。50年代立法的主要任务是建立国家土地所有权、集体土地所有权法律制度和国家建设征用土地法律制度。

第二阶段，60年代至80年代初期立法。这一时期立法主要是巩固、完善国家土地所有制、农村集体土地所有制以及建设用地法律制度。1958年以来，我国农村实现人民公社化以后，于1962年颁布了《农村人民公社工作条例修正草案》，该草案进一步明确规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”1980年颁布了《中外合营企业建设用地的暂行规定》，随后，于1982年又颁布了《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》，对各种建设用地关系进行法律调整，充实和完善了建设用地法律制度。这一时期立法的重大贡献还在于实现了城市土地国有化。1982年宪法第1条规定“城市的土地属于国家所有。”这是我国首次在法律上规定城市土地为国家所有。

第三阶段，80年代后期的立法。这一时期立法的主要特点是，1986年颁布了《中华人民共和国土地管理法》。该法共57条，设有总则、土地所有权和使用权、土地利用和保护、国家建设用地、乡（镇）村建设用地、法律责任、附则共7章。这部法律是新中国成立后，我国颁布的第一部比较全面调整土地关系的法律，因此，在我国的土地管理中发挥着巨大的作用。围绕该法，这一时期，国家还制定了《土地管理法实施条例》、《土地复垦规定》、《城镇土地使用税暂行条例》、《耕地占用税暂行条例》、



《基本农田保护条例》等配套的行政法规。

第四阶段，90年代的立法。如果说80年代，特别是80年代后期的土地立法是侧重于土地资源管理立法的话，那么，90年代的立法则突出土地使用制度改革，即建立和培育土地市场，加强土地资产管理的立法。至目前为止，国家已制定和颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《提高投资成片开发经营土地暂行管理办法》、《土地增值税条例》、《城市房地产管理法》等法律、行政法规。另外，国家有关部门还制定了《划拨土地使用权管理暂行办法》、《股份有限公司土地资产管理暂行规定》等部门规章，还对1986年土地管理法进行修订，通过了新的《土地管理法》。

## 二、我国土地立法的完善

新中国成立40多年来土地立法取得的成就，为各界人士所公认，特别是1986年全国人大常委会通过《中华人民共和国土地管理法》以来，国务院和各省、自治区、直辖市陆续颁布了一些行政法规和地方性法规，对调整土地关系起到了一定的作用。但是，随着我国经济体制改革深入，由计划经济向市场经济转换以后土地使用制度的改革，土地立法，远不能适应当前形势发展需要。主要问题是：1. 原有法律、法规在内容上侧重于土地资源管理和保护。土地资产管理和土地市场管理立法相对薄弱；2. 在改革条件下，立法还不能完全适应形势发展的需要。也就是说，一些领域内的立法还有空白点，存在立法滞后的现象。例如对集体土地如何进入市场就没有相应的法律或法规进行规范；3. 有的法律、法规有不完善的地方，对某些关系的调整比较原则，实践中操作起来有一定的难度。例如《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》设专章对土地使用权出租、抵押作了规定，但非常原则，可操作性不强；4. 土地法律体系有待进一步完善。目前，我国初步形成的土地法律体系是在计划经济体制下，以土地管理