

TUDIGUANLIFA

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

■ 主编：梁书文 黄赤东

(上)



人民法院出版社

TUDIGUANLIFA

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

■ 主编：梁书文 黄赤东

(下)



人民法院出版社

责任编辑 辛言 高林
技术编辑 辛叶
封面设计 郭宇

ISBN 7-80161-035-0



9 787801 610355 >

ISBN 7-80161-035-0/D · 035

定价(上、下): 128.00元

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）

主 编 黄赤东 梁书文
副主编 于新年 张永波 舒 畅

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（下）

主 编 黄赤东 梁书文
副主编 于新年 张永波 舒 畅

人 民 法 院 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

土地法及配套规定新释新解/梁书文等编写,一北京:
人民法院出版社,2000.9

(社会主义市场经济法律新释新解丛书/梁书文等主
编)

ISBN 7-80161-035-0

I. 土... II. 梁... III. 土地法-法律解释-中国
IV. D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 66455 号

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(上下)

主编/黄赤东 梁书文

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

保定市文化彩印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 73 印张 1831 千字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册

ISBN 7-80161-035-0/D·035

定价(上下):128.00 元

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。

《中华人民共和国土地管理法》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，该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。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，土地资源流失。城镇外延扩张、村庄分散建设占用耕地严重，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（修订草案）》（送审稿）。随后，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，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该修订草案，向全国人民广泛征集对该修订草案的意见。经过三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通过了《中华人民共和国土地管理法》（修订），自1999年1月1日起施行。

《土地管理法》是我国社会主义市场经济法律体系中的重要法律，修订以后，在总结实践经验的基础上，充实了内容，加强了管理力度，对保护、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，具有重要意义。该法颁行后，国务院和国土资源部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）、《关于进一步推行招标、拍卖出让国有土地使用权的通知》（1999年1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）、《关于土地利用总体规划审批和实施管理工作若干问题的通知》（1999年8月10日）、《关于加强土地资产管理促进国有企业改革和发展的若干意见》（1999年11月25日）、《关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》（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)、《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)等等。这些规定无疑增加了《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。希望本书能够为广大土地行政管理工作者、司法工作者和律师正确适用法律、为广大公民和法人依法维护自身合法权益,起到应有的指导、参考和借鉴作用。

编著者

二〇〇〇年八月

内容精要

《土地管理法》施行以来，国务院和有关部门又发布了一系列的配套法规和行政规章，“两高”出台了不少相关司法解释，实践中也出现了许多新情况、新问题。

本书以《土地管理法》施行以来的司法实践、行政执法实践和理论研究为基础，以该法及其配套司法解释、行政解释为主干，结合相关法律法规，全面系统地阐述了该法及配套规定的立法原意和相互关系，着重解决实践中热点、疑点、难点问题的法律适用及其有关实务问题。既凝结了理论研究中较为一致的观点，又反映出实务中的具体解决办法，综合了司法实践和理论研究的最新成果。

本书由最高人民法院和实务界、理论界的有关专家撰写，系我国目前系统研究与阐释该基本法的最新之作。

主编简介

梁书文,男,毕业于北京大学法律系。现任最高人民法院督导员。历任最高人民法院审判员、研究室副主任、民事审判庭庭长、审判委员会委员。系全国法院系统熟谙民事、经济审判工作的资深大法官。

黄赤东,男,毕业于西南政法大学。现任最高人民法院督导员。历任最高人民法院审判员,经济审判庭副庭长、庭长,审判委员会委员。系全国法院系统熟谙经济、民事审判工作的资深大法官。

总 目 录

第一章 总 则.....	(1)
第二章 土地的所有权和使用权.....	(113)
第三章 土地利用总体规划.....	(503)
第四章 耕地保护.....	(920)
第五章 建设用地	(1167)
第六章 监督检查	(1645)
第七章 法律责任	(1876)
附 则	(2152)
附 录	(2239)
主要参考书目	(2279)
后 记	(2281)

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)	(19)
第二条 (基本土地制度)	(27)
第三条 (土地基本国策)	(36)
第四条 (土地用途管制制度)	(40)
第五条 (土地管理体制)	(51)
第六条 (守法义务与检举、控告权利)	(67)
[相关规定] 《土地信访规定》(1997年3月10日 国家土地管理局发布)	(68)
第七条 (相应奖励措施)	(76)
[相关规定] 《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 1999年5月23日中华人民 共和国国务院令第265号发布 自 发布之日起施行)	(76)
[相关规定] 《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)	(82)
[相关规定] 《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) (97)

[相关规定] 《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) (99)

第二章 土地的所有权和使用权

【本章概要】 (113)

第八条 (土地所有权) (132)

[相关规定] 《确定土地所有权和使用权的若干
规定》(1995 年 5 月 1 日起施行)
..... (132)

第九条 (土地使用权) (161)

[相关规定] 《确定土地所有权和使用权的若干
规定》(1995 年 5 月 1 日起施行)
(节录) (162)

第十条 (集体所有土地的经营和管理) (181)

第十一条 (土地登记发证制度) (185)

[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》(1999 年 9 月 17
日 国土资厅发〔1999〕97 号)
(节录) (187)

[相关规定] 《土地登记规则》(1995 年 12 月
18 日 国家土地管理局发布)

.....	(187)
[相关规定] 《国土资源部关于修改土地证书的通知》(1998年9月3日 国土资发[1998] 118号)	(202)
[相关规定] 《城镇国有土地使用权申报工作的若干规定》(1988年5月18日 国家土地管理局发布)	(203)
[相关规定] 《中华人民共和国森林法》(1984年9月20日第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过 根据1998年4月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议《关于修改〈中华人民共和国森林法〉的决定》修正)	(205)
[相关规定] 《中华人民共和国森林法实施细则》(2000年1月29日 国务院发布)	(217)
[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》(1989年7月1日 [1989] 国土函字第80号)	(229)
[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》(1990年6月20日 [1990] 国土办函字第9号)	(229)
[相关规定] 《林业部关于山林定权发证有关问题的答复》(1992年7月14日)	

- (231)
- [相关规定] 《林木林地权属争议处理办法》
(1996年10月14日 林业部发布)
..... (232)
- [相关规定] 《中华人民共和国草原法》(1985年
6月18日第六届全国人民代表大会
常务委员会第十一次会议通过 1985
年6月18日中华人民共和国主席令
第二十六号公布) (237)
- [相关规定] 《中华人民共和国渔业法》(1986年
1月20日第六届全国人民代表大会
常务委员会第十四次会议通过 1986
年1月20日中华人民共和国主席令
第三十四号公布) (241)
- [相关规定] 《中华人民共和国渔业法实施细则》
(1987年10月14日国务院批准
1987年10月20日农牧渔业部发布)
..... (247)
- 第十二条 (土地变更登记) (307)**
- [相关规定] 《土地登记规则》(1995年12月18
日国家土地管理局发布)(节录)
..... (307)
- 第十三条 (土地登记的效力) (331)**
- 第十四条 (农民集体所有土地承包经营权) (332)**
- [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》(1998年10月
14日中国共产党第十五届中央委员

会第三次全体会议通过) (节录)	
.....	(332)
[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》(1984 年 7 月 2 日)	(342)
[相关规定] 《中共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》 (1987 年)	(348)
[相关规定] 《国务院批转农业部关于稳定和完 善土地承包关系意见的通知》(1995 年 3 月 28 日)	(353)
[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)》(1999 年 6 月 5 日最高人民法 院审判委员会第 1066 次会议通过 1999 年 7 月 8 日起施行 法释 [1999] 15 号)	(358)
第十五条 (国有土地承包经营权)	(380)
第十六条 (土地权属争议的处理)	(382)
[相关规定] 《土地权属争议处理暂行办法》 (1995 年 12 月 18 日 国家土地管 理局发布)	(383)
[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》 (1994 年 3 月 17 日)	(389)
[相关规定] 《中华人民共和国行政复议法》	