

土地法规释义

周 岩 主编

北京农业大学出版社

土地法规释义

主 编 周 岩
副主编 金 心

北京农业大学出版社

前 言

土地立法和执法,作为我国法制建设的一个组成部分,越来越具有重要意义。近几年,我国陆续制定了一些土地法律、法规,对加强土地管理起到了积极作用。为了推动土地执法,我们对几个主要的现行土地法规作了逐条解释,反映了我们对这些法规的立法精神及含义的粗浅认识,欢迎土地管理部门及司法部门的同志们批评指正。

本书由周岩、金心主编。执笔的同志还有张运动、颜明、罗明等。

作 者

1991年9月于北京

目 录

中华人民共和国土地管理法释义..... (1)

- 第一章 总 则 (1)
- 第二章 土地的所有权和使用权..... (14)
- 第三章 土地的利用和保护..... (30)
- 第四章 国家建设用地..... (42)
- 第五章 乡(镇)村建设用地..... (63)
- 第六章 法律责任..... (69)
- 第七章 附 则 (90)

中华人民共和国土地管理法实施条例释义 (93)

- 第一章 总 则..... (93)
- 第二章 土地的所有权和使用权..... (96)
- 第三章 土地的利用和保护 (102)
- 第四章 国家建设用地 (109)
- 第五章 乡(镇)村建设用地 (116)
- 第六章 法律责任 (121)
- 第七章 附 则 (128)

中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和

转让暂行条例释义..... (129)

- 第一章 总 则 (129)
- 第二章 土地使用权出让 (137)
- 第三章 土地使用权转让 (147)
- 第四章 土地使用权出租 (154)
- 第五章 土地使用权抵押 (157)
- 第六章 土地使用权终止 (163)
- 第七章 划拨土地使用权 (165)

第八章 附 则	(168)
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例释义	(171)
中华人民共和国耕地占用税暂行条例释义	(191)
附录:	
中华人民共和国土地管理法	(208)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(220)
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让 和转让暂行条例	(229)
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例	(237)
中华人民共和国耕地占用税暂行条例	(240)

中华人民共和国土地管理法释义

第一章 总 则

本章规定了《土地管理法》的立法目的、我国土地所有制、全国土地的主管机关等基本问题。

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,适应社会主义现代化建设的需要,特制定本法。

【释义】 本条规定了《土地管理法》的立法目的。

(一)本法的立法目的

依照本条规定,“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,适应社会主义现代化建设的需要”,是本法的立法目的。

我国人多地少,耕地后备资源不足,因此,十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地,是我国必须长期坚持的一项基本国策。十一届三中全会以来,党中央、国务院三令五申,要求各地加强土地管理,节约用地,制止乱占耕地、滥用土地,在一些地方收到了成效。但从全国来看,城乡非农业建设乱占滥用土地的问题仍然普遍存在,有的地方甚至出现了猛增的势头。乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出。许多地方耕地大量减少,有的省一年减少一个中等县的耕地面积,有的城镇郊区农民几乎已无地可种。在国家建设征用土地中,多征少用、早征迟用或征而不用的情况相当普遍。农村中不少干部和群众,存在着集体土地可以自由支配的错误

观念,有的发展乡镇企业用地不搞规划,不履行审批手续,随意占用;有的干部目无法纪,以权代法,随意批准用地,甚至自批自用;有的违反宪法,买卖、租赁,擅自转让土地。这种情况如果继续发展下去,将会给国家建设和人民生活造成严重后果,贻害子孙后代。因此,国家在1982年发布施行的《国家建设征用土地条例》和《村镇建房用地管理条例》的基础上,制定了本法。

关于本法的名称。本法主要是加强土地管理,解决乱占耕地、滥用土地的问题,而关于国土规划、国土整治、国土开发等问题,由于实践经验不够,在本法没有规定。因此,在通过本法(《土地法〈草案〉》)时,将名称改为《土地管理法》,于1987年1月1日起施行。1982年2月23日国务院发布的《村镇建房用地管理条例》和1982年5月14日国务院发布的《国家建设征用土地条例》同时废止。

(二)土地管理法在整个法律体系中的地位

土地法规的效力依据其制定机关的权限不同而有区别。全国人民代表大会全体会议通过的法规的效力最高,其次是全国人民代表大会常务委员会制定的法规,再次是国务院发布的行政法规和省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。《土地管理法》由全国人民代表大会常务委员会制定,它的效力低于全国人民代表大会发布的基本法律,而高于国务院发布的行政法规(如《土地管理法实施条例》)和省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规。

(三)土地与土地法

1. 土地,有广、狭之义。狭义上的土地,是指地球外壳的陆地部分而言,即由泥土与沙石所堆成的固体场所,至于海洋、

江河、湖泊等，不属于土地。同样，地面上的空气层以及附着于地面和地下的各种物质和能力，也不属于土地。这一意义上的土地虽然仅指陆地，不包括水地，但这只是土地的形式的问题，水地只是被水淹没的低洼的陆地而已。

广义上的土地，则不论陆地、水地、地上空气层、地下矿物，以及附着于地上的光热能、风力、引力、雨水等一切自然物质与能力，均包括在内。由此才将土地这种由大自然所给予的物质和能力称为自然资源。

土地是指一切自然物及自然力，并且它是指土壤、地貌、岩石、植被、气候、水文等因素所组成的自然综合体。但这并不是说构成土地的任意的自然物都可以称为土地，例如挖取的沙石、砍伐的大树等。土地是指自然资源的一个整体，它占有固定的空间位置而不能移动。脱离于这一整体和这一空间位置的任何部分，都不是土地。

法律上的“土地”，依其调整的社会关系的不同而有差异。总体上，包括了前述广义和狭义的土地。由于各国经济发展状况和立法传统的不同，在法律上确立的土地所有权和使用权的范围也有所差别。

在公法上，土地有时与领土同义。有人曾说明立国的三要素为土地、人民与主权。一个国家的土地，不仅限于陆地部分，而包含水、陆、空及地下资源的整体。所谓国家的领土，除陆地以外，还包括领水与领空在内。

就民事权利而言，现代国家大多把地上和地下矿权作为一项独立的权利由政府享有。但在美英等国，土地所有者不仅拥有地表土地的权利，也拥有地表下面矿藏和其他物质的权利。例如，土地所有人有权开采其地表和地下的矿藏。因此，法律意义上的土地有时包含了地上或地下的矿藏。与此相反，

欧洲大陆国家、墨西哥、南美，以至亚洲，包括中国，都宣布矿藏属于国有。我国宪法第9条和第10条对矿藏和土地分别作了规定，从基本法上肯定了矿藏和土地属于不同的所有权客体。

关于土地上的定着物(包括建筑物、附着物)是否属于土地，各国立法有所不同。德国民法规定，土地上的定着物，是土地的一部分，因此，“土地”包括了定着物，瑞士民法有同样规定。在日本，定着物属于独立的不动产，“土地”不包括定着物。台湾民法仿效日本，规定土地不包括定着物。在我国，建筑物属于独立的所有权客体，房屋是独立的不动产，“土地”不包括房屋。此外，在我国，森林和水都是独立的所有权客体，并有专门法律调整。

就土地所有权的空间效力而言，在解释上应包括地面上下的无限延伸部分，但其权利的行使要受强行法规的限制。

2. 土地法是关于调整由于土地而形成的各种社会关系的属于不同法律部门的法律规范的总和。在不同的法律关系中，土地可以作为不同的权利义务指向的对象。土地是物，是法律关系的客体，而不是法律关系本身。换言之，土地可以参加不同的法律关系，由不同的法律部门调整。所谓“土地关系”其实是各种不同性质的社会关系中与土地发生联系的那部分的总括。例如，作为所有权和使用权客体，土地受到民事法律的保护；作为人们生产经营的场所，它又受到行政法律或经济法律的调整；并且，它还可以作为某种犯罪(如破坏集体生产罪)指向的对象，受刑事法律的调整。当然，土地法虽然不是一个独立的法律部门，却并不能否定它在整个法律体系中的重要性。正是由于土地在经济生活中的地位越来越重要，才要求我们综合各个法律部门的不同手段，制定调整因土地发生的不同

法律关系的综合性的法律法规。

本法颁布后,起到了调整土地关系的基本法的作用。随后,国务院发布了一系列配套法规,使土地法规体系愈加完善,主要有:《土地管理法实施条例》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》及《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》等。

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。

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。

国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。

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。

【释义】 本条规定了我国土地的所有制,土地的征用,转让及有偿使用。

本条是修改后的规定。修改前的本条内容是:

“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。

任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。

国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地

实行征用。”

(一)我国的土地所有制

土地所有制是人们在一定的社会条件下占有土地的形式，是土地及利用土地生产的成果归谁所有、由谁支配的制度。我国现阶段实行的是社会主义土地公有制，其形式为全民所有制和集体所有制，我国宪法第6条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”第9条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”

中华人民共和国成立后，通过土地改革和社会主义改造，接管和没收了帝国主义、官僚资本主义、国民党反动政府，战犯、汉奸和反革命分子的土地为国家所有，并逐步地将资本主义工商业、私营房地产公司和私有房地产业主拥有的城市地产转变为国家所有。1982年宪法第10条规定了“城市的土地属于国家所有”。这不仅明确了原有城市国有土地的国有性质，而且将当时占城市建成区面积4.5%的私人土地在法律上也宣布为国有了。

集体土地是通过土地改革、农业合作化运动，逐步形成的。通过土地改革，结束了封建土地所有制，建立了农民土地所有制，又通过1956年底结束的农业合作化运动，将农村土地从个体农民所有转变为农民集体所有。

(二)关于国家征用权

国家征用权，是国家固有的，强制将一切产业用于公共目的的权力，是主权国家固有的权力。国家行使这一权力时，通常予以合理的补偿。征用包括强制购买。我国宪法第10条规

定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。”本法又对征用土地的程序、补偿等作了具体规定。

（三）关于土地转让

1. 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。侵占，既包括对他人享有的土地所有权和使用权的土地的占据，也包括未经批准而占据公共用地。买卖，是指一方将土地（权利）完全地移转给他人，对方支付价金的行为。通常，买卖指土地所有权的转移。作为非法行为，则需认定在非法行为中，是否意图在于实现完全的土地权利的转移。买卖，按其性质，也属非法转让土地的一种形式。非法转让，则指买卖以外的、不符合法律规定的将土地（权利）有偿或无偿地转移给他人的行为。

2. 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。

长期以来，土地使用者通过划拨方式无偿取得国有土地，同时又不能以任何形式转移，排斥了价值规律和市场机制，随着社会经济体制改革重点转向城市，以增强企业活力为中心环节，旧的土地使用制度与新体制的冲突日益激化。只有使企业对作为重要生产要素的土地的获得和转移具有自我调节机能，才能使其适应客观情况的变化，调整和优化生产要素组合。要实现这一变革，就要使土地使用权从土地所有权中分离出来，通过土地使用权出让，使其成为相对独立的经济主体的自立的、经济权利。由于我国在立法技术上未对不同内容的“土地使用权”在名称上加以区分，为避免发生误解，修改决定将本法原第2条第2款“任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”中的“出租”删除。需指出的是，在法律条文上删去“出租”，并不是允许任何形式、任何主

体的“出租”。按照现行规定,如果未按法律规定的程序进行出租,则属于“以其他形式非法转让土地”的行为。在《出让条例》发布后,则属于“非法出租”和“以其他形式非法转让土地”之列。

关于“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”的规定,是为了给各级人民政府进行土地使用权出让这一改革提供法律依据,而不是一项普遍的授权规定。况且,修改后的《土地管理法》也明确规定要“依法”转让,而具体转让办法,由国务院另行制定。因此,只有依照国务院的具体规定进行的转让,才是“依法转让”。总之,《土地管理法》原来确定的划拨土地使用权不允许转让的精神并没有改变。在实践上,把握住转让土地的来源(是不是出让取得的土地使用权或是否补办了出让手续),对确认转让土地行为的违法性具有关键作用。

对国有土地使用权,目前只允许城镇国有土地实行出让及相应的转让。土地使用权出让,即指国家将一定年限的土地使用权提供给土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。这是一种新的批准用地的方式,基本特征是土地使用人有代价地取得土地使用权。通过这一方式取得国有土地使用权的单位和个人,有权将土地使用权转让、出租、抵押。

集体土地使用权的转让,与国有土地使用权转让并不是同一含义。其根本点,就是不允许集体土地使用权进行改变原用地性质的转让,而是指不改变用地性质的农用土地的承包和转包。因此,在实践中要注意防止有意规避法律的行为。

(四)关于国有土地有偿使用

我国的国有土地所有权,是由政府通过行政权来实现的。

由于商品经济的发展,企业成为独立的法人,它就应当通过市场取得土地。另一方面,国家作为土地所有者,在无偿使用国有土地的情况下,其所有权在经济上未能得到实现。当然,对国有土地的有偿使用,并不是单纯地使国家取得直接的经济效益,而在于实现政府的管理目的,实现土地的最佳配置。

国有土地有偿使用,是指土地使用者有代价地取得土地使用权。采取的具体方式,最初对取得划拨土地使用权的单位和个人征收土地使用费。在《城镇土地使用税暂行条例》发布后,统一采取征税的方式,适用于已取得和新取得划拨土地使用权的单位和个人。另一方式是在取得土地上直接实现,即出让土地使用权的受让人向政府交纳出让金,以取得土地使用权。

第三条 各级人民政府必须贯彻执行十分珍惜和合理利用土地的方针,全面规划,加强管理,保护、开发土地资源,制止乱占耕地和滥用土地的行为。

【释义】 本条是对加强土地管理的总的要求。

土地管理是各级政府及其土地管理机关依据法律对社会组织、团体和个人利用土地的过程或行为所进行的一系列组织和管理活动。土地作为自然资源,对它的合理利用,只有作为公共权力的国家才能作到统筹规划,为自然资源的长期、永久利用作出合理安排。在土地管理中,坚持“开源”与“节流”并举的方针,制止乱占滥用土地的行为,又开发土地后备资源,造福子孙后代。

第四条 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。

【释义】 本条规定了行政奖励。

行政奖励是行政机关为了实现其行政管理的目标，依法给予严格遵守法律法规或作出重大贡献的单位和个人的精神奖励和物质奖励。

行政奖励具有以下特征：

1. 行政奖励由国家行政机关或者法律法规授予奖励权的单位授予。

2. 行政奖励具有法律效力。行政奖励必须由授予者依职权或依法律法规授予。

3. 行政奖励的对象可以是个人，也可以是单位。

4. 行政奖励的性质是对奖励行为的赞许、鼓励，不是对受奖人的酬劳，因此采取精神奖励与物质奖励相结合，以精神奖励为主。

行政奖励的形式可以分为三类：

1. 荣誉性奖励。这类奖励有：(1)通令嘉奖；(2)记功；(3)记大功；(4)授予荣誉称号。后三种形式一般都载入档案、发给证书、发给奖状等。

2. 财物性奖励。指发给奖金、奖品的形式。

3. 职位性奖励。指晋级、晋职两种形式。

各种奖励形式常常可以同时使用，比如，既记大功，又发奖金；既授予荣誉称号又晋升职位等。

依照本条规定，人民政府对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

个人给予奖励。

第五条 国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。

县级以上地方人民政府土地管理部门主管本行政区域内的土地的统一管理工作,机构设置由省、自治区、直辖市根据实际情况确定。

乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作。

【释义】 本条规定了土地的主管机关。

(一)国务院土地管理部门

国务院土地管理部门即指国家土地管理局。《土地管理法实施条例》第2条作了明确规定:“国家土地管理局主管全国土地的统一管理工作”。

在1986年以前,我国土地处于各部门分管状态,随着有计划的商品经济的发展,这一管理体制越来越不适应实践的需要,不利于土地政策的推行。1986年,为了加强对全国土地的统一管理,国务院决定成立国家土地管理局,作为国务院的直属机构。同时,各地方人民政府根据统一管理土地的原则,逐步建立健全了土地管理机构。根据《中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》(中发(1986)7号)规定,国家土地管理局负责全国土地、城乡地政的统一管理工作。主要职责是:贯彻执行国家关于土地的法律、法规和政策;主管全国土地的调查、登记和统计工作,组织有关部门编制土地利用总体规划;管理全国的土地征用和划拨工作,负责需要国务院批准的征、拨用地的审查、报批;调查研究,解决土地管理中的重大问题;对各地、各部门的土地利用情况进行检查、监督,

并作好协调工作；会同有关部门解决土地纠纷，查处违法占地案件。还规定，所有土地的权属变更，都必须报土地管理部门审查，统一办理批准手续。

经过几年的土地管理实践，我国土地管理事业有了良好的基础。适应改革开放的新形势，国务院对国家土地管理局的职责作了进一步明确，依照国务院批准国家土地管理局的“三定”方案，国家土地管理局内部设 8 个司、室，即：办公室、计划财务司、政策法规司、地籍管理司、土地利用规划司、建设用地管理司、监督检查司、科技宣教外事司。国家土地管理局的主要职责是：

1. 负责制订国家有关土地的方针、政策和法规，并组织贯彻执行和监督检查。

2. 统一管理土地资源和城乡地籍、地政工作，统一查处土地权属纠纷。主管全国土地的调查、统计、定级和登记、发证工作，制订全国土地调查计划，拟订土地定级、估价标准，建立健全土地统计制度、地籍档案制度和土地动态信息监测体系，制订地籍管理技术规程。

3. 根据国民经济、社会发展的战略目标和国土规划，组织编制土地资源利用规划、计划和土地后备资源开发规划、计划，并按计划管理程序上报下达。对规划、计划执行情况进行督促检查。

4. 主管全国土地的征用、划拨工作。统一审核、征用、划拨建设用地，承办由国务院审批的建设用地的审查、报批，组织编制各类建设用地定额指标，协助财税部门做好土地税费的征收管理工作。

5. 主管国有土地使用权出让的行政管理工作，负责土地使用权出让的组织、协调、审查、报批和出让方案的落实；负责