

法律解读与操作指南丛书

最新
土地管理
法律解读与操作指南

编著 江华 陶娟 冯杨勇

FALUJIEDU YU CAOZUOZHINAN CONGSHU
TU DI GUAN LI

中国法制出版社

法·律·解·读·与·操·作·指·南·丛·书

最新土地管理法律 解读与操作指南

编 著：江 华 陶 娟

冯杨勇

中国法制出版社

责任编辑：张岩

图书在版编目 (CIP) 数据

最新土地管理法律解读与操作指南/江华 陶娟
冯杨勇编著. - 北京：中国法制出版社，2005.6

ISBN 7 - 80182 - 612 - 4

I. 最… II. ①江…②陶…③冯… III. 土地管理法 - 法律 - 解读 - 操作指南 IV. D924.335

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 079830 号

最新土地管理法律解读与操作指南

ZUIXIN TUDIGUANLIFALUJIEDU YU CAOZUOZHINAN

编著/江华 陶娟 冯杨勇

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/ 8.75 字数/ 200 千

版次/2005 年 6 月第 1 版

2005 年 6 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 612 - 4

定价：15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66070041

网 址：<http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话：66033393

编辑部电话：66070047

读者俱乐部电话：66026596

邮购部电话：66033288



出版前言

土地是人类最基本、最宝贵的自然资源，是为人类提供食物和其他生活资料的重要源泉，是最基本的生产资料，是财富之母。人们在围绕土地进行的社会活动中产生了诸如土地所有权关系、土地使用权关系、土地规划利用关系、土地保护关系、土地征收征用关系、土地管理关系等广泛而复杂的社会关系。这就要求国家制定法律，对其进行规范管理，调整着人们之间的权利义务，协调彼此间的利益冲突。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，国家根据宪法，制定了《中华人民共和国土地管理法》。

《中华人民共和国土地管理法》1986年6月25日经第六届全国人大常委会第十六次会议通过；1988年12月29日第七届全国人大常委会第五次会议第一次修正；1998年8月29日第九届全国人大常委会第四次会议修订；2004年8月28日第十届全国人大常委会第十一次会议第二次修正；共计八章八十六条。

《土地管理法》自制定实施以来，在加强土地管理，保护土地资源，合理开发利用土地，维护土地的社会主义公有制等方面都发挥了积极作用。随着改革开放的深入进行，经济发展，社会转型，针对土地管理上出现了许多新情况、新问题、新要求，《土地管理法》适时地作了相应的修改。近些年来，人口增加，而耕地面积锐减，人地矛盾十分突出。针对实践中，设立开发

区、扩张城镇建设占用大量耕地，一些地方违法批地、乱占耕地，以及被征地农民补偿安置不到位等突出问题，《土地管理法》突出切实保护耕地这一主题，按照控制征地规模、保障农民合法权益的原则，制定补充了严格的耕地保护制度，严格的征地审批制度，加强了政府保护耕地、基本农田的责任，提高了征地补偿标准，强调确实妥善安置失地农民。

法律解读与操作指南丛书聚焦于弱势群体的权利维护，从人权的高度着眼，从现实法律规定着手，从日常生活中的、我们所熟悉的一个个场景切入，以通俗的语言向您介绍法律知识，并通过一系列我们耳濡目染、甚至亲身经历的案例，对诸多社会热点法律问题进行讨论。

这套丛书均采用“相关规范”、“专家提示”、“典型案例”的方式解读重点法条，兼具理论和实践价值，通俗易懂，而又准确、精炼、实用。丛书通过案例指出法律问题，一方面，便于一般读者通过具体案例加深对抽象法学概念、范畴的理解，学习、掌握贴近百姓生活的法律、法规；另一方面，便于教学工作者引用具体案例、组织讨论，提高授课效率。因此既可以作为非法律行业人员合格的“家庭律师”，也可以作为法律类教学辅助参考用书。

本丛书中《最新土地管理法律解读与操作指南》分册由江华、陶娟、冯杨勇（华中师范大学法律系、武汉大学法学院）编著。由于时间仓促，加之我们水平有限，本套丛书一定还存在着许多不足之处，我们诚恳地希望使用这套丛书的广大读者提出批评、建议和意见，以便我们今后再版时修订。

编者邮箱：jianghua98@126.com

目

录

+++++

条文精析

+++++

第二条 【基本土地制度】	(1)
第三条 【土地基本国策】	(5)
第八条 【土地所有权归属】	(8)
第九条 【土地使用权】	(10)
第十条 【集体所有土地的经营和管理】	(11)
第十一条 【土地登记发证制度】	(13)
第十二条 【土地变更登记】	(16)
第十四条 【农民集体所有土地承包经营权】	(18)
第十五条 【国有土地承包经营权】	(22)
第十六条 【土地权属争议的处理】	(25)
第十九条 【编制原则】	(27)
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】	(30)
第二十四条 【土地利用计划管理】	(32)

第二十六条	【土地利用总体规划的修改】	(34)
第二十七条	【土地调查】	(35)
第三十一条	【耕地占用补偿】	(37)
第三十四条	【基本农田保护制度】	(39)
第三十六条	【节约使用土地】	(42)
第三十七条	【闲置、荒芜土地的处理】	(44)
第四十一条	【土地整理】	(45)
第四十二条	【土地复垦】	(49)
第四十三条	【建设用地的申请】	(50)
第四十四条	【农用地转用审批】	(53)
第四十五条	【国家建设土地征用】	(57)
第四十六条	【征地方案的实施】	(61)
第四十七条	【征地补偿】	(63)
第四十八条	【征地补偿安置方案公告】	(69)
第四十九条	【征地补偿费用的监督和管理】	(71)
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】	(72)
第五十三条	【建设用地的审批】	(75)
第五十四条	【建设用地使用权的取得方式】	(76)
第五十五条	【土地有偿使用费的缴纳和使用】	(80)
第五十六条	【土地用途的变更】	(81)
第五十七条	【临时用地】	(83)
第五十八条	【国有土地使用权的收回】	(86)
第五十九条	【乡、村建设用地的范围和审批】	(90)
第六十条	【乡村企业建设用地审批】	(92)
第六十一条	【乡村公共设施、公益事业建设用地 审批】	(93)
第六十二条	【农村村民住宅用地审批】	(93)
第六十三条	【集体土地使用权的流转】	(95)

第六十五条	【收回集体土地使用权的情形】	(98)
第六十六条	【土地监督检查机关和人员】	(99)
第六十七条	【监督检查措施】	(102)
第七十条	【行政处分】	(104)
第七十一条	【案件的移送与土地行政处罚】	(106)
第七十三条	【买卖或者以其他形式非法转让土地 的法律责任】	(107)
第七十四条	【破坏耕地的法律责任】	(111)
第七十五条	【拒不履行复垦义务的法律责任】	(114)
第七十六条	【非法占用土地行为的法律责任】	(115)
第七十七条	【农村村民非法占用土地建住宅的法 律责任】	(117)
第七十八条	【非法批地的法律责任】	(118)
第七十九条	【非法侵占、挪用征地费的法律 责任】	(123)
第八十条	【拒不交还土地的法律责任】	(127)
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】	(129)
第八十三条	【责令限期拆除的行政处罚的执行】	(131)
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】	(133)

典型案例

1. 眉山市气雾剂厂诉眉山市人民政府、眉山市国土局 土地行政登记案	(137)
--------------------------------------	-------

2. 郑太发不服土地管理行政处罚案 (146)
3. 贵州省电子联合康乐公司不服贵阳市城市规划局拆除违法建筑行政处理决定案 (149)
4. 兰州常德物资开发部不服兰州市人民政府收回土地使用权批复案 (153)
5. 宣懿成等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议案 (162)
6. 宋莉莉诉宿迁市建设局房屋拆迁补偿安置裁决案 ... (169)
7. 丰浩江等人诉广东省东莞市规划局房屋拆迁行政裁决纠纷案 (176)
8. 沈希贤等 182 人诉北京市规划委员会颁发建设工程规划许可证纠纷案] (184)
9. 念泗三村 28 幢楼居民 35 人诉扬州市规划局行政许可行为侵权案 (191)

+++++

法规指引

+++++

- 中华人民共和国土地管理法实施条例 (202)
(1998 年 12 月 27 日)
- 国务院关于深化改革严格土地管理的决定 (214)
(2004 年 10 月 21 日)
- 土地登记规则 (223)
(1995 年 12 月 28 日)
- 土地权属争议调查处理办法 (237)
(2003 年 1 月 3 日)
- 中华人民共和国城市规划法 (242)
(1989 年 12 月 26 日)
- 建设项目用地预审管理办法 (250)

(2004 年 11 月 1 日)	
建设用地审查报批管理办法	(253)
(1999 年 3 月 2 日)	
土地违法案件查处办法	(259)
(1995 年 12 月 18 日)	
征用土地公告办法	(267)
(2001 年 10 月 22 日)	



条文精析

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。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

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。

【专家提示】 本条是关于我国基本土地制度的规定。

我国实行土地的社会主义公有制。宪法第六条规定，“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。”土地是最重要的自然资源，也是最基本的生产资料。新中国成立后，我国逐步确立起土地的社会主义公有制，形成了全民所有土地和劳动群众集体所有土地这两种基本的土地公有制形式。土地所有制的法律表现形式是土地所有权，即土地所有者对其土地享有占有、使用、受益和处分的权利。根据宪法和本法规定，我国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。因此，我国土地公有制的法律表现形式是国有土地所有权和农民集体土地所有权。国家和农民集体是我国土地所有权的主体，其所有权受法律保护。土地公有制是我国土地制度的基础和核心，也是我国社会主义制度的重要经济基础，一切土地立法都必须遵循和维护这个基本土地制度。

国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使，即由国务院代表国家依法行使对国有土地的占有、使用、收益和处分的权利。本条明确规定国务院是国有土地所有权的代表，赋予了国务院行使国有土地资产经营管理的职能；也说明地方各级人民政府不是国有土地所有权代表，只能依法根据国务院的授权处置国有土地，国务院有权决定国有土地收益的分配。关于农民集体所有土地的所有权应当由作为该土地所有权主体的农民集体行使。农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，可以由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，可以由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

为了保护土地的社会主义公有制不受侵犯，同时也是为保护我国的耕地资源，宪法第十条第四款规定，“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。”我国公有土地所有权的主体只能是国家和有关农民集体，除国家为了公共利益的需要可以依法征收、征用农民集体所有的土地外，公有土地的所有权是不能改变的。任何买卖或者变相买卖土地的行为都是非法的，必须依法禁止。土地不仅是重要的自然资源，还是最重要的公有资产。随着我国经济的发展，土地的商品属性日益显现出来。为了适应土地使用制度改革的需要，1988年4月第七届全国人民代表大会第一次会议通过宪法修正案，将宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”修改为“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。”即删去了禁止出租土地的规定，增加了土地使用权可以依法转让的规定。同年12月，第七届全国人大常委会第五次会议通过关于修改土地管理法的决定，根据宪法修正案对土地管理法的有关规定作了相应修改。将土地使用权和所有权分离，有利于土地的商品化利用和土地资源的优化配置，有利于公有土地的保值增值，也有利于对外开放。

宪法第十条第三款规定，“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。”2004年的宪法修正案第二十条将宪法第十条第三款“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。”修改为“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收或者征用并给予补偿。”

2004年第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议决定对《中华人民共和国土地管理法》进行修改，第二条第四款修改为：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”这就赋予了国家土地征用权，确立了土地征用制度。在我国，发展公共或者公益事业涉及集体所有的土地时，为了全社会的长远利益，国家有权征用集体所有的土地。土地征用具有强制性和补偿性的特征，即被征地的农民集体不得以其所有权对抗国家的征用；国家依法对被征地单位予以补偿，以维护被征地农民的合法利益。为了保护集体土地所有权人的合法权益，必须强调国家土地征用权必须为了公共利益的需要。

2004年8月28日，全国人大常委会关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决定将第四十三条第二款、第四十五条、第四十六条、第四十七条、第四十九条、第五十一条、第七十八条、第七十九条中的“征用”修改为“征收”。虽是一字之差，但法律意义却大不一样。根据学者的观点：征用的实质是以国家的名义强行使用公民和法人的财产。例如，在战争状态时，征用



私人财产。它与征收两者的共同点在于强制性，被征收、征用的公民和法人必须服从。区别是：征收的实质是强制收买，征收的对象限于不动产，而且征收不发生返还问题，只发生征收补偿问题；征用的实质是强制使用，征用的对象包括不动产和动产，使用完毕后应当将原物返还于权利人，如果不能返还的，应当照价赔偿。概括地讲，一般意义上，征收是所有权转移，而征用则是针对使用权而言。所以，今后国家对农村集体所有的土地依法征收之后，土地的所有权的性质就发生变化，即由农村集体所有即转移为国家所有。

国家依法实行国有土地有偿使用制度，这能够使国家对土地的所有权在经济上得到实现，才能真正保障社会主义公有制的主体地位。土地是巨大的社会财富，而且会随着经济和社会的发展不断增值。国家掌握了国有土地的收益，就有足够的财力发展生产和调节社会分配，贯彻以按劳分配为主体的社会主义分配原则。而且，土地是基本的生产要素，土地使用权应当进入市场。只有实行国有土地的有偿、有限期、流动的使用，才能合理配置土地资源，实现最大的土地利用效益，并确保土地资产的保值和增值；同时也有利于实现城市基础设施建设良性循环，促进经济发展。

国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权。划拨国有土地使用权，是指县级以上人民政府依照本法的有关规定批准，在土地使用者缴纳有关补偿、安置等费用后将一定数量的国有土地交付其使用，或者直接将一定数量的国有土地无偿交付给土地使用者使用。对建设用地，我国长期以来一直采用这种方式。随着国有土地使用制度改革的不深化，出让国有土地使用权在整个建设用地供应总量中所占的比重在不断增加。但划拨国有土地使用权在建设用地供应中仍然占有重要地位。本条第五款将国有土地有偿使用规定为国有土地的基本使用制度，将划拨国有土地使用权作为国有土地有偿使用制度的一种补充，同时明确规定划拨

国有土地使用权必须限于法律规定的范围。

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。

【专家提示】 本条是对土地基本国策和各级人民政府贯彻土地基本国策措施的规定。

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。人多地少，特别是耕地少是我国的基本国情。我国的耕地资源有以下几个显著的特点：一是人均占有耕地的数量少。按调查数计算，我国人均耕地 1.59 亩，不到世界人均指标的一半，且地区分布很不平衡。人均耕地大于 2 亩的 12 个省，主要分布在东北、西北和西南自然条件较差、粮食产量较低的地区。而人均耕地少于一亩的 7 个省区市，主要分布在粮食产量高但耕地大幅度减少的东南沿海和京津沪三个直辖市。中国科学院国情分析研究小组发表第八号国情报告，指出到 2030 年我国人口将达到 16 亿的高峰，人均占有水资源量将下降到 1760 立方米左右，人均耕地也将下降到 1.1 亩，都将临近国际上公认的警戒线。因此，我国土地的基本国情未变，贯彻执行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策仍是长期任务。

资料：历年全国土地日的主题。1991 年 5 月 24 日，国务院总理李鹏主持召开国务院第 83 次常务会议。会议结果讨论决定，为了深入宣传贯彻《土地管理法》，坚定不移地实行“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策，确定每年 6 月 25 日，即《土地管理法》颁布的纪念日为全国土地日。1991 年 6 月 25 日是第一个全国“土地日”。这标志着我国成为世界上第一个为保护土地而设立专

门纪念日的国家。每年的“土地日”，全国土地行政管理部门都要根据当时土地利用情况提出宣传主题，并进行宣传教育活动。

合理利用土地，必须遵循以下原则：（1）科学规划，统筹安排，在土地空间上做到布局便利，因地制宜，因地施用；（2）农业优先，宜粮则粮，宜牧则牧，宜渔则渔，宜林则林；（3）珍惜每一寸土地，不宽打宽用，不浪费土地，不荒芜土地，不破坏耕地；（4）必须依法使用土地；（5）应用经济手段使用土地；（6）节约用地与开发利用土地并重。

资料：保护耕地的“五不准”。国土资源部要求各级国土资源部门全面落实最严格的耕地保护制度，切实保护和提高粮食生产能力，坚守基本农田这条红线“五不准”。“五不准”是指不准除法律规定国家重点建设项目之外非农建设占用基本农田；不准以退耕还林为名，将平原（平坝）地区耕作条件良好基本农田纳入退耕范围；不准占用基本农田进行植树造林，发展林果业；不准以农业结构调整为名，在基本农田内挖塘养鱼和进行畜禽养殖以及其他严重破坏耕作层的生产经营活动；不准占用基本农田进行绿色通道和绿化隔离带建设。

各级人民政府应当依法采取措施，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。为了落实土地基本国策，土地管理法规定各级人民政府在土地管理方面的责任，特别是在耕地保护方面的责任。具体包括以下内容：（1）各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。通过编制土地利用总体规划，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。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。（2）各省、自

治区、直辖市人民政府必须采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少；耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量、质量相当的耕地，并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，进行易地开垦。（3）实行耕地占用补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量、质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占河滩地。省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。（4）实行基本农田保护制度。各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的80%以上。禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。征用基本农田必须经国务院批准，地方各级人民政府无权批准征用基本农田。（5）非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。县级以上人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。（6）各级人民政府应当采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。（7）县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。地方各