

中华人民共和国 土地管理法

注释本

Land Administration Law
of the People's Republic of China



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国 土地管理法 注释本

Land Administration Law
of the People's Republic of China



法律出版社

LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法注释本 / 法律出版社法规中心编. —2 版. —北京:法律出版社,2012.3

(法律单行本注释本系列)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3132 - 3

I. ①中… II. ①法… III. ①土地管理法—法律解释—中国 IV. ①D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 020444 号

©法律出版社·中国

编写/展洪德

责任编辑/李 群

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法规出版分社

经销/新华书店

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米×1168 毫米 1/32

版本/2012 年 3 月第 2 版

印张/4 字数/120 千

印次/2012 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3132 - 3 定价:12.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑出版说明

当今社会,法律发挥的作用越来越大,涉及社会生活的方方面面。然而,晦涩的专业术语,艰深的法律理论,庞杂的立法体系,这些法律与生俱来的特点,却都成为了读者理解、掌握法律的障碍。

为了解决这个矛盾,本社特组织编辑出版了这套法律注释本系列丛书。除了法律文本为权威标准文本外,还最大限度地突出了本套书的实用性与易用性,本套书有以下特点:

(1)专业人员编写。本丛书皆由相关法律专家编写,内容准确,并力求语言通俗,使普通大众读者能更轻松地理解法律精神,掌握法律政策;

(2)法律适用提要。每本书都由相关法律专家撰写该法的适用提要,帮助读者对每一个法的背景、概况有更全面、深入的理解;

(3)重点法条注释。对重点法条进行条文注释,且每个条文都提炼出条文主旨,帮助读者准确理解法条内容;

(4)相关配套规定。书末附录一些较为重要的相关法律、法规和司法解释,使读者在使用中更为方便、实用。

需要说明的是,本丛书中“适用提要”、“条文主旨”、“条文注释”等内容皆是编者为方便读者阅读、理解而编写,不同于国家正式通过、颁布的法律文本,不具有法律效力。

另,为方便查阅,我们根据每条及其条文主旨制作了目录,其中加“*”号的表示重点条目,并在正文中附有条文注释。

本书不足之处,恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心
2012年2月

《中华人民共和国土地管理法》

适用提要

土地管理法是指对国家运用法律和行政的手段对土地财产制度和土地资源的合理利用所进行的管理活动予以规范的各种法律规范的总称。我国制定《土地管理法》的目的是加强土地管理,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。

《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,随着改革深化和形势的发展,1987年《土地管理法》的若干规定已经明显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。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。为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,保护农民的土地权益,加强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,我国根据实际情况的变化和土地政策的需要分别于1988年、1998年、2004年对《土地管理法》作了修改。其中1998年的《土地管理法》对我国的土地管理制度作了重大修改。

为与宪法修正案的有关规定相衔接,适应经济体制改革的需要,加强对更低的保护,1988年《土地管理法》对1987年《土地管理法》有关条款进行了必要的修改,修改的主要内容有:(1)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。(2)强化对耕地的保护。

1998年的修改突出了切实保护耕地这一主题,对1988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和完善。1998年修改的重点是:(1)关于土地用途管制制度。1988年《土地管理法》采取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用“化整为零”或者“下放土地审批权”等办法非法批地和用地,不能按照土地利用总体规划确定的用途进行管制,致使农用地、特别是耕地大量被划为建设用地。因此,需要对分级限额审批的用地制度进行重大改革。1998年《土地管理法》对土地用途管制制度的主要环节作了以下规定:第一,明确规定了土地利用总体规划的地位、作用及审批程序。土地利用总体规划是土地用途管制的依据。第二,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,并且严格控制农用地转为建设用地。第三,上收征地审批权。第四,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、村庄和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。(2)关于耕地特殊保护。1998年《土地管理法》突出了保证耕地总量动态平衡,加重了各级人民政府保护耕地的责任。(3)关于征用土地补偿标准。1988年《土地管理法》对征地补偿标准规定得过低,难以执

行。为了有利于严格控制征地,维护农民利益,1998年《土地管理法》适当地提高了最低补偿标准。同时,考虑到今后经济的发展和生活水平的提高,征地补偿可能需要适时有所调整,规定国务院根据社会、经济发展水平,可以调整征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。此外,还强调了被征地的农村集体经济组织和农民的意见。被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布,接受监督。禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。(4)关于法律责任和执法监督。实践中,土地管理部门在查处违法占地行为时,缺乏有效的手段和措施,致使违法占地既成事实后难以纠正。1998年《土地管理法》规定的法律责任作了充实、修改,加大了对土地违法行为的处罚力度,并且赋予县级以上各级人民政府土地管理部门查处土地违法行为的必要手段和执法保障。

2004年3月4日,第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《宪法修正案》第二十条规定“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收或者征用并给予补偿。”2004年8月立法机关根据《宪法修正案》的规定对《土地管理法》中有关土地“征用”的内容作了相应修改。这次修改,不涉及《土地管理法》其他内容的修改。

2007年3月16日,第十届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》,从财产权利的角度对我国土地制度作出了宏观、全面的规定。

学习《土地管理法》,除了要掌握《土地管理法》的条文外,还要注意了解《城乡规划法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《农业法》、《渔业法》等有关法律的规定。

目 录

《中华人民共和国土地管理法》适用提要	1
--------------------------	---

中华人民共和国土地管理法

第一章 总则	1
第一条 立法目的 *	1
第二条 所有制形式 *	2
第三条 基本国策 *	4
第四条 土地用途 *	4
第五条 主管部门 *	5
第六条 守法义务、检举控告权 *	8
第七条 奖励	9
第二章 土地的所有权和使用权	9
第八条 所有权归属 *	9
第九条 国有土地使用权 *	10
第十条 集体所有土地经营、管理 *	11
第十一条 土地登记 *	13
第十二条 变更登记 *	15
第十三条 登记保护 *	15
第十四条 承包经营(一) *	16
第十五条 承包经营(二) *	18
第十六条 争议解决 *	19
第三章 土地利用总体规划	21
第十七条 规划要求、期限 *	21

第十八条	规划权限 *	22
第十九条	编制原则 *	24
第二十条	土地用途 *	25
第二十一条	分级审批 *	26
第二十二条	建设用地规模 *	27
第二十三条	综合治理 *	28
第二十四条	计划管理 *	28
第二十五条	计划执行情况报告 *	30
第二十六条	修改规划 *	30
第二十七条	土地调查 *	31
第二十八条	土地等级评定 *	32
第二十九条	土地统计 *	33
第三十条	动态监测 *	33
第四章	耕地保护	34
第三十一条	耕地补偿制度 *	34
第三十二条	耕地耕作层 *	35
第三十三条	耕地总量减少 *	36
第三十四条	基本农田保护制度 *	37
第三十五条	改良土壤	38
第三十六条	非农业建设占用耕地	38
第三十七条	闲置、荒芜耕地 *	39
第三十八条	土地开发 *	40
第三十九条	开垦条件 *	41
第四十条	开垦土地使用权 *	42
第四十一条	土地整理 *	43
第四十二条	土地复垦 *	44
第五章	建设用地	45
第四十三条	用地申请 *	45

第四十四条	农用地转用审批 *	46
第四十五条	国务院特批	47
第四十六条	土地征收公告与实施 *	48
第四十七条	征收补偿 *	49
第四十八条	补偿安置方案公告	51
第四十九条	补偿费用收支情况公布 *	51
第五十条	兴办企业	52
第五十一条	大型工程征地 *	52
第五十二条	审查可行性报告 *	53
第五十三条	建设用地申请批准 *	53
第五十四条	使用权取得方式 *	54
第五十五条	土地有偿使用费 *	55
第五十六条	建设用途 *	56
第五十七条	临时用地 *	57
第五十八条	收回国有土地使用权 *	58
第五十九条	乡村建设用地规划及审批 *	59
第六十条	乡镇企业用地审批 *	60
第六十一条	公共设施公益事业建设用地审批 *	61
第六十二条	宅基地 *	61
第六十三条	使用权转移	62
第六十四条	禁止重建、扩建	62
第六十五条	收回集体土地使用权 *	62
第六章	监督检查	63
第六十六条	检查机关 *	63
第六十七条	监督措施	64
第六十八条	出示检查证件 *	64
第六十九条	合作义务 *	65
第七十条	对国家工作人员的监督 *	66

第七十一条	案件移送 *	66
第七十二条	上级监督下级	67
第七章	法律责任	67
第七十三条	非法转让土地、将农用地改为建设用地 责任 *	67
第七十四条	非法占用耕地责任 *	68
第七十五条	拒绝复垦土地责任 *	69
第七十六条	非法占用土地责任 *	70
第七十七条	非法建住宅责任 *	71
第七十八条	非法批准责任 *	72
第七十九条	非法侵占征地补偿费责任 *	73
第八十条	拒还土地责任	73
第八十一条	擅自转移土地使用权责任 *	74
第八十二条	不依法办理变更登记责任 *	75
第八十三条	不拆除责任 *	75
第八十四条	渎职	76
第八章	附则	76
第八十五条	三资企业	76
第八十六条	生效日期	76

附 录

中华人民共和国土地管理法实施条例(2011. 1. 8 修订)	77
中华人民共和国物权法(节录)(2007. 3. 16)	87
确定土地所有权和使用权的若干规定(2010. 12. 3 修正)	94
土地权属争议调查处理办法(2010. 11. 30 修正)	103
最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件 适用法律问题的解释(2005. 6. 18)	107
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. 6. 19)	112

中华人民共和国土地管理法

(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 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》第一次修正 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 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】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。

条文注释

本法的立法宗旨有以下四个方面:(1)加强土地管理。随着经济体制从计划经济转变为市场经济,我国的土地资源管理遇到了很多新的问题,如建设用地供应总量失控、耕地面积锐减,国有土地流失,土地利用效率低下等。为了保护作为人类赖以生存的基本条件的耕地,加强国有土地保护,提高土地资源使用效率,本条将“加强土地管理”规定为本法的首要宗旨。(2)维护土地的社会主义公有制。土地公有制是我国社会主义公有制度的基础和核心。在实行市场经济的条件下,土

地公有制和土地市场化兼容,以土地所有权和使用权分离实现土地的商品性。依法维护土地的社会主义公有制是我国公有制社会制度的基本保证。(3)保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地。土地是宝贵的资源和资产,十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地是我国的基本国策。只有提高土地资源开发质量,避免土地浪费,切实提高耕地的开发和利用水平,才能缓解我国当前面临的人多地少的矛盾。(4)促进社会经济的可持续发展。土地是不可再生资源,土地管理工作坚持可持续利用原则,在开发中保护和合理利用土地资源,有助于促进我国社会经济的可持续发展。

关联法规

《宪法》第8-10、13条

第二条 【所有制形式】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。

条文注释

本条规定了以下五项土地制度:(1)土地的社会主义公有制。我国《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。”土地所有制是指土地这一重要的生产资料归谁占有、归谁支配的基本经济制度。根据《宪法》的规定,我国的土地所有制表现形式有两种,即全民所有和集体所有。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。(2)国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。国家是一个抽象的概念,这样一个抽象的概念无法具体行使其法定的权利,因此,国家的权力或权利的行使必须由具体的机构和人员来完成。根据本条第二款的规定,国有土地所有权由国务院代表国家行使。也就是说,国家土地所有权只能由国务院代表国家行使,其他国家机关和地方各级人民政府不能代表国家行使上述权利,只有取得国务院的授权的条件才能管理和处置国有土地。(3)权利人的土地权利受法律保护。本条第三款规定,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非法占据,也包括未经批准而占据公共用地。这里的买卖,是指一方将土地所有权有偿移转给他人的行为。因为我国实行的是土地公有制,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用农民集体所有的土地外,公有土地的所有权不能改变。不过“土地使用权可以依法转让”。土地使用权的转让,分为国有土地使用权转让和集体所有土地的转让。国有土地使用权的转让,包括出让和转让。国有土地使用权的出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为;国有土地使用权的转让是指通过出让方式取得国有土地使用权的单位和个人,再将取得的土地使用权让与他人的行为,形式上一般表现为转让、出租、抵押等。集体土地使用权的转让,目前法律中并无系统的规定。从原则上讲,农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。因此,集体土地使用权的转让,在目前一般是指不改变农用地性质的承包或转包。(4)依法有偿征收或征用土地制度。我国《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。”这是本条立法的宪法依据。在我国,农村的土地为集体所有。当国家为了保证社会公益事业或者公益事业的发展,需要取得或使用集体所有的土地时,基于国家主权,有权对集体所有的土地行使国有化的权力。应当注意的是,国家只有在为了“公共利益”的前提下,才能行使征收或征用土地的权力。至于公共利益如何界定,目前尚无法律具体规定。一般认为,公共利益是指一定范围内不特定多数人的共同利益,包括基础

设施、公共设施和社会服务等。(5)国有土地有偿使用制度。国家依法实行国有土地有偿使用制度,对于合理利用土地,减少不必要浪费,依照各级土地利用总体规划的土地用途对土地进行管理大有裨益,同时,能够保证国家作为所有者的收益权的实现。

关联法规

《宪法》第6、9、10、14条

《物权法》第40、42、43、46-48、58、119、121条

《城市房地产管理法》第3、9、22、23条

《土地管理法》第73条

第三条 【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。

条文注释

所谓基本国策,应是一个国家为解决带有普遍性、全局性、长远性问题而确定的总政策,在整个政策体系中处于最高层次,它规定、制约和引导一般的具体法律政策的制定和实施,为相关领域的政策协调提供依据。本条将“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”确立为我国的一项基本国策,可见我国对土地问题的重视。为了落实这一基本国策,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。

关联法规

《宪法》第10条

《物权法》第43条

《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》

第四条 【土地用途】国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,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。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

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。

条文注释

土地用途管制是指国家为了保证土地资源的合理利用,通过编制土地利用总体规划划分土地用途,分区确定土地使用的限制条件,土地所有者、使用者应严格按照规定的土地用途利用土地的制度。土地用途管制制度的内容包括:按用途对土地进行科学、合理的分类;通过土地登记明确土地使用权性质;编制土地利用总体规划,划分土地利用区和确定各区内土地使用的限制条件,对用途改变进行行政审批,并对违反土地用途管制的行为进行处罚。

为了实行土地用途管制制度,本条规定,国家编制土地利用总体规划,以作为土地用途管制的依据。在国家编制土地利用总体规划时,应当在土地利用总体规划中规定土地的用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地,以保证土地按照规定的用途使用。对于农用地转为建设用地的,必须严格限制,并对建设用地的总量进行控制,对耕地实行特殊保护。

关联法规

《土地管理法》第 36、73 条

《土地管理法实施条例》第 38 条

第五条 【主管部门】国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责,由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。