

土地管理法修订草案 全民讨论辅导材料

土地管理法修改小组 编

土地管理法修订草案

全民讨论辅导材料

土地管理法修订草案，在制定过程中应当公之于众，广泛征求意见。本次草案提交全民讨论的土地管理法修订草案，就是一个关系农业基础地位，关系九亿农民切身利益，关系中华民族子孙后代的重大法律草案。会议决定将这个法律草案予以公布，广泛征求人民群众的意见。通过公布法律草案这种形式，直接听取和采纳人民群众的意见，这也是人民群众行使当家作主权利，参与管理国家事务的一种形式，有利于使法律更好地反映人民群众的愿望和要求，体现立宪宗旨，同时征求意见的过程，也是进行普法教育，提高全社会法律意识和法制观念的过程。土地管理法修订草案成为草案。有关基本法上第一部提交全民讨论的法律草案。

此次提交全民讨论的土地管理法修订草案，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》（中发〔1987〕11号）为指导思想，以建立土地用途管制制度为核心，突出保护耕地主题，对现行土地管理法进行了全面彻底修改。为了配合这次全民讨论，使广大干部群众更加明确地

土地管理法修改小组 编

主要内容。我们收集了与修改工作有关的一些重要文件、领导讲话和背景材料，并针对修订内容撰写了小辞典，汇编成这本辅导材料。

说 明

李鹏委员长在九届全国人大常委会第二次会议上作重点讲话中指出：“一些关系到广大人民群众切身利益的重要法律草案，在制定过程中应当公之于众，广泛征集意见。本次常委会会议审议的土地管理法修订草案，就是一个关系农业基础地位，关系九亿农民切身利益，关系中华民族子孙后代的重要法律草案，会议决定将这个法律草案予以公布，广泛征求人民群众的意见。通过公布法律草案这种形式，直接听取和吸纳人民群众的意见，这也是人民群众行使当家作主权利、参与管理国家事务的一种形式，有利于使法律更好地反映人民群众的意愿和要求，提高立法质量。同时征求意见的过程，也是进行普法教育、提高全社会法律意识和法制观念的过程。”土地管理法修订草案成为继宪法、有关基本法之后第一部提交全民讨论的法律草案。

这次提交全民讨论的土地管理法修订草案，以《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理，切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号）为指导思想，以建立土地用途管制制度为核心，突出保护耕地主题，对现行土地管理法进行了比较全面地修改。为了配合这次全民讨论，使广大干部群众更加准确地理解和把握土地管理法修订草案的主要内容，我们收集了与修改工作有关的一些重要文件、领导讲话和背景材料，并针对修订内容撰写了小辞典，汇编成这本辅导材料，

目 录

全国人大常委会办公厅关于公布土地管理法（修订草案） 征求意见的通知.....	(1)
中华人民共和国土地管理法（修订草案）	(2)
关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的说明	(20)
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	(31)
中共中央办公厅 国务院办公厅关于继续冻结非农业建设 项目占用耕地的通知	(39)
中央领导同志关于土地管理的重要指示	(41)
把中央治本之策落到实处	(44)
以用途管制为核心修改《土地管理法》	(50)
《土地管理法》修改综述.....	(56)
《土地管理法（修订草案）》小辞典	(67)
关于报送《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》 （送审稿）的报告	(81)
中华人民共和国土地管理法.....	(120)
国外严格管理土地的主要措施.....	(134)

全国人大常委会办公厅关于公布 土地管理法（修订草案）征求意见的通知

（1998年4月29日）

国务院提请第九届全国人大常委会第二次会议审议的《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》，是一个关系农业基础地位，关系九亿农民的切身利益，关系中华民族子孙后代的重要法律草案。根据委员会长会议的建议，全国人大常委会决定把修订草案全文在报上公布，广泛征求意见，以便进一步研究修改，再提请以后的全国人大常委会会议审议。现将有关事项通知如下：

一、请各省、自治区、直辖市人大常委会负责征求、收集本地区各级人民政府、有关部门、基层单位和人民群众的意见，特别注意征求乡（镇）人民政府、村民委员会、农村集体经济组织和全国人大代表的意见，于1998年6月1日以前，将意见汇总报送全国人大常委会法制工作委员会。

二、由全国人大法律委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合召开座谈会，征求中央有关部门、人民团体、民主党派和有关专家的意见。

三、各界人士可以将意见直接寄送省、自治区、直辖市人大常委会，也可以直接寄送全国人大常委会法制工作委员会。

四、请中央和省级报刊、广播电台、电视台组织刊播讨论土地管理法修订草案的文章，并报道讨论情况和意见。

中华人民共和国土地管理法（修订草案）

（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》修正 1998年 月 日第 届全国人民代表大会常务委员会第 次会议修订）

第一章 总 则

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，促进社会经济的可持续发展，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和农民集体所有制。

中华人民共和国领域内的土地，除由法律规定属于农民集体所有的外，属于全民所有即国家所有。国有土地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。

国家为公共利益的需要，可以依法对农民集体所有的土地实行征用。

土地使用权分为农用地使用权和建设用地使用权，由国家依法确定。土地使用权可以依法转让，具体办法由国务院规定。

国家依法实行国有土地有偿使用制度，具体办法由国务院规定。

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

第四条 国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划，对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。

按照土地资源状况或者土地利用总体规划，土地分为农用地、建设用地和未利用地。

任何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。

第五条 国务院土地管理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管理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。

第六条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

土地管理部门的工作人员在调查土地违法案件时，有权查阅与案件有关的文件、资料，进行现场检查，并要求当事人提供证明材料。被调查的单位和个人必须接受调查。

第七条 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。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 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
外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农
民集体所有。

第九条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确
定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管
理和合理利用土地的义务。

第十条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所
有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员
会经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，
可以属于乡（镇）农民集体所有；已经分别属于村内两个以
上农业集体经济组织所有的，可以分别属于各该农业集体经
济组织的农民集体所有。

第十一条 农民集体所有的土地，由县级人民政府登记
造册，核发证书，确认所有权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上各级人民
政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机
关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂
的养殖使用权，分别依照森林法、草原法和渔业法的有关规
定办理。

第十二条 依法改变土地权属和用途的，应当办理土地

变更登记手续。

第十三条 依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十四条 国有土地和农民集体所有的土地，可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。

承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途，合理利用土地的义务。

土地承包经营权受法律保护。

第十五条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府调解处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府调解处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府调解处理。

当事人对有关人民政府的调解处理不服的，可以自接到调解处理通知之日起 30 日内，向人民法院提起民事诉讼。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章 土地的利用和保护

第一节 土地调查与统计

第十六条 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府土地管理部门会同同级有关部门进行

土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第十七条 县级以上人民政府土地管理部门会同同级有关部门根据土地调查成果，评定土地等级。

第十八条 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府土地管理部门会同同级统计部门依法进行土地统计。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报。

第十九条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

第二节 土地利用总体规划与年度计划

第二十条 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、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。

下级土地利用总体规划应当服从上一级土地利用总体规划。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得突破上一级人民政府下达的控制指标，农用地保有量不得低于上一级人民政府下达的控制指标。

第二十一条 土地利用总体规划按照下列原则编制：

- (一) 严格控制非农业建设占用农用地；
- (二) 提高土地利用率；
- (三) 统筹安排各业用地；
- (四) 占用耕地与开发复垦相结合。

省、自治区、直辖市人民政府在编制土地利用总体规划时，还应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第二十二条 县、乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，明确土地用途。

第二十三条 省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在 100 万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第一款、第二款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十四条 城市建设用地规模应当符合国务院建设行政主管部门规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得突破土地利用总体规划。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，土地利用应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十五条 江河、湖泊综合开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊的安全区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合开发利用规划。

第二十六条 各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国

家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况，按照国民经济和社会发展计划的编报程序编制。

第二十七条 经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

第三节 耕地特殊保护

第二十八条 国家对耕地实行特殊保护制度，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占地单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当监督占地单位开垦耕地或者组织开垦耕地，并进行验收。

第二十九条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划，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与质量相当的耕地，并由国务院土地管理部门验收。

第三十条 国家实行基本农田保护制度。下列耕地应当划入基本农田保护区，严格管理：

(一)经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油和名、优、特、新农产品生产基地内的耕地；

(二)高产、稳产田，有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；

(三)城市蔬菜生产基地；

(四)农业科研、教学试验田；

(五)国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

基本农田一般应当占耕地的 80%以上。

基本农田保护的具体办法，由国务院规定。

第三十一条 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，防止土地沙化、盐渍化、水土流失和污染土地。

第三十二条 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。

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。

禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十三条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。

已经办理审批手续的开发区和其他非农业建设占用耕地，1年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人继续耕种，也可以由用地单位组织耕种；1年以上未动工建设而闲置未用的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；未经原批准机关同意，连续2年未用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府收回用地单位的土地使用权。

承包经营耕地的单位或者个人弃耕抛荒的，农村集体经济组织应当收回承包经营权。

第四节 土地开发与复垦

第三十四条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止土地沙化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发成农用地的，应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第三十五条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、滩涂从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，按照国务院的有关规定，经县级以上人民政府批准，可以确定给开发单位使用。

第三十六条 国家鼓励土地整理，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。

各级地方人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第三十七条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，能够复垦的，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有能力复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。

复垦的土地应当优先用于农业。

第四章 建设用地

第三十八条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地，必须依法申请使用国有土地；但是，乡（镇）村企业、乡（镇）村公共设施和公益事业以及农民住宅建设，经依法批准使用农民集体所有土地的除外。

前款所称国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地。

第三十九条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当报省级以上人民政府批准。

直辖市和省、自治区人民政府所在地的市以及其他设区的市为实施城市规划而统一开发土地，省、自治区、直辖市人民政府批准的线型工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。

本条第二款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十条 征用下列土地的，由国务院批准：

- （一）基本农田；
- （二）基本农田以外的耕地超过 500 亩的；
- （三）其他土地超过 1000 亩的。

征用前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。

征用农用地的，应当依照本法第三十九条的规定先行办

理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，直接办理征地手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府批准农用地转用，在本条第二款规定的征地批准权限内的，直接办理征地手续，不再另行办理征地审批，超过本条第二款规定的征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定办理征地审批。

第四十一条 国家征用土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

被征用土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地管理部门备案。

第四十二条 征用土地的，按照被征用土地的原用途给予补偿。

征用耕地的补偿费用包括征地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征用耕地的补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的 6 至 10 倍。征用耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征用的耕地数量除以征地前被征用单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均年产值的 4 至 6 倍。但是，每亩被征用耕地的安置补助费，最高不得超过被征用前三年平均年产值的 15 倍。

征用其他土地的补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征用耕地的补偿费和安置补助费的标准规定。

被征用土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

征用城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定