

《河南省〈土地管理法〉实施办法》简释

022.305

河南省人大常委会农村工作委员会办公室 编
河南省土地管理局综合处

河南人民出版社

《河南省〈土地管理法〉实施办法》

简 释

河南省人大常委会农村工作委员会办公室

河南省土地管理局综合处

河南人民出版社出版

郑州商城印刷厂印刷

787×1092毫米32开本3.75印张 71 千字

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

印数1—80,000册

ISBN 7—215—00151—2 / F·36

统一书号4105·94 定价0.80元

编写说明

《河南省〈土地管理法〉实施办法》（以下简称《实施办法》）已经省六届人大常委会第三十次会议通过并公布施行。为了宣传《实施办法》，便于广大干部和群众更好地领会、贯彻执行《实施办法》，依法管好用好土地，我们组织编写了《河南省〈土地管理法〉实施办法》简释，供各地参考。

本书编写的法律依据是《中华人民共和国土地管理法》。在编写的过程中，也参考和引用了《中华人民共和国土地管理法通俗讲话》和《中华人民共和国土地管理法百题问答》的有关内容。

本书的编写注意了政策、法律的严肃性，力求准确。但由于《实施办法》涉及面广、政策性强，我们的水平有限，加之时间仓促，缺点错误在所难免，敬请广大读者批评指正。

参加本书编写工作的有王全新（第四、八章）、李智民（第一、三、七章）、吴应武（第二、五章）、杨勉（第六章）等同志。刘延生同志参加了该书的资料搜集和一部分词

条解释工作。省人大常委会农村工作委员会主任赵凤岐同志
和省土地管理局副局长李庚同志审阅了全书。

河南省人大常委会农村工作委员会办公室
河南省土地管理局综合处

1987年9月

目 录

第一章	总则.....	(1)
第二章	土地管理机构.....	(6)
第三章	土地的所有权和使用权.....	(11)
第四章	土地的利用与保护.....	(26)
第五章	国家建设用地.....	(44)
第六章	乡(镇)村建设用地.....	(73)
第七章	奖励与惩罚.....	(88)
第八章	附则.....	(96)
附件:		
一、	中华人民共和国主席令.....	(99)
二、	中华人民共和国土地管理法.....	(100)

第一章 总 则

“总则”反映了本办法的制定依据、适用范围以及土地管理的基本原则。“总则”中的原则贯穿本办法的始终。它既是理解这个地方性法规的钥匙，也是执行中所必须遵守的原则。

第一条 根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）的规定，结合我省实际情况，制定本办法。

【简释】本条说明了制定本办法的依据。其依据有两个：一、法律依据，即《土地管理法》。二、实际依据，即我省实际情况。我国地大物博、幅员辽阔，各地区情况各异，差别很大。所以，《土地管理法》中对许多问题只能做出原则规定，而由各省、自治区、直辖市根据自己的实际情况作出具体规定，使整个《土地管理法》的贯彻实施完善、配套。比如，省辖市人民政府的批准权限、征用其他土地的补偿费和安置补助费标准、宅基地标准等，都是由各省、市、自治区

根据本地区的实际情况而作出规定的。由此可见，本办法是《土地管理法》的具体化，它的颁布实施，对于加强我省的土地管理，保护土地资源，合理利用土地，有着重要作用。

【名词解释】

《土地管理法》：我国调整土地关系的基本法律。1986年6月25日第六届全国人民代表大会常务委员会第16次会议通过，1987年1月1日起施行。该法就土地管理的基本原则、土地所有权和使用权、土地的利用和保护、国家建设用地、乡（镇）村建设用地、法律责任等作了全面规定，共7章57条。该法把综合运用行政、经济、法律手段，贯彻落实十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，以及维护我国社会主义土地公有制作为立法的指导思想。

第二条 十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国的一项基本国策。各级人民政府应加强管理，全面规划，合理开发、利用和保护土地资源，严格控制非农业用地，制止乱占滥用土地的行为。

【简释】土地是有限的自然资源，是人类生产、生活必不可少的物质条件和生产资料。马克思曾引用英国古典政治经济学家威廉·配第的话说，劳动是财富之父，土地是财富之母。

我国人均占有的土地面积为世界人均占有数量的1/3左右，特别是人均耕地不到2亩，大大低于世界人均占有近6亩的水平。近来，我国耕地面积锐减，乱占滥用土地的

情况非常严重。长期下去，必将影响到我国“一要吃饭、二要建设”方针的贯彻，以至影响到子孙后代的生计问题。针对这种情况，赵紫阳总理在五届人大四次会议上所作的政府工作报告中明确指出：“我国人口多、耕地少，随着人口的增长，这个矛盾越来越尖锐。十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策。”

从我省情况看，耕地面积减少的问题也很严重。从1953年到1986年的33年中，全省耕地平均每年减少93.2万亩。人均耕地面积由1954年的3.03亩，下降到1986年的1.34亩。若按此速度继续减少，就意味着再过三、四十年，农民将无地可种。同时，乱占滥用土地的问题也很突出。广大群众强烈呼吁国家采取措施，尽快刹住这股歪风。

为了全面贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地的基本国策，本条专门规定“各级人民政府应加强管理，全面规划，合理开发、利用和保护土地资源，严格控制非农业用地，制止乱占滥用土地的行为。”这是各级人民政府的职责，各级人民政府应认真执行这一规定，切实负起责任来，把土地管理工作搞好。

【名词解释】

土地：指地球上的陆地表层和水域。本办法中的土地，是指本行政区域内的全部土地，包括各种土地利用类别的土地。各种土地利用类别包括：耕地、园地、林地、荒地、荒山、沙丘、牧地、水面、滩地、城镇及农村居民点用地、工矿用地、交通用地、旅游及国防等的特殊用地和暂不

能利用的其他土地等。

土地是人类进行生产活动所必需的物质条件。在工业中（地下采矿除外），土地只是当作基地、操作的场所而发挥作用；在农业中，土地是基本的生产资料，它既是农业生产活动的基地，又是农业生产的劳动对象和劳动手段。因此，土地的合理利用，对农业生产的发展具有决定性意义。

土地作为农业的基本生产资料，与其他生产资料相比有以下特点：一、数量有限。人类通过劳动可以影响土地の利用状况，却不能任意扩大土地面积。二、功能不能代替。土地不象其他生产资料那样，可以不断地被更先进、更完备的生产资料所代替。三、肥力可以再生。如果使用得当，土地肥力不但不会耗损，而且还会不断提高。四、位置固定。土地不象其他生产资料可以根据生产需要而迁移。

耕地：指种植各种农作物并经常进行耕耘的土地。耕地是一种主要的农业用地。在我国，包括熟地、新开荒地及连续撂荒未满三年的土地、休闲地和草田轮作种植牧草的土地。以种植作物为主、附带种植零星果树、桑树或其他林木的土地，多年固定耕种的河滩地，已围垦利用的“海涂”、“湖田”等也都属于耕地的范围。

非农业用地：不是直接用于农业生产的土地。包括工业、矿山、国防、交通、城镇建设使用的土地和农村宅基地；乡（镇）村办企业用地、乡（镇）村公益事业、公共设施用地等。

第三条 本办法适用于本行政区域内的一切土地。

在本行政区域内使用土地的一切单位和个人，必须遵守
本办法。

【简释】本条规定了本办法的适用范围，或称效力范围。即本办法在什么地方有效力，对什么人（包括法人和自然人）有效力。

一、本办法的地域效力。凡在本行政区域内发生的土地管理和利用关系、土地所有权和使用权转移关系和其他土地管理关系，均适用本办法。

二、本办法对人（包括法人和自然人）的效力。凡在本行政区域内使用土地的单位和个人，不论是国家机关、社会团体，还是企事业单位；不论是部属企业还是地方企业，均适用本办法。部队的单位和个人也包括在内。

【名词解释】

行政区域：国家为便于行政管理而分级划分的区域。我国现行行政区域，基本上实行省、县、乡三级的体制。有州的地区为四级。根据我国《宪法》第30条规定：（1）全国分为省、自治区、直辖市；（2）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；（3）县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

第二章 土地管理机构

建立必要的土地管理机构,是贯彻实施《土地管理法》,做到依法管好、用好土地的重要保证。本章对土地管理机构的设置及其主要职责作了原则规定,

第四条 省、省辖市、地区、县(市)设置土地管理机构,直属同级人民政府或行政公署,主管本行政区域内土地的统一管理工作。

市辖区土地管理机构的设置由市决定。

乡(镇)人民政府设土地管理所或配备土地管理人员,负责本行政区域内的土地管理工作。

【简释】本条规定了我省各级土地管理机构的设置原则和设置方法。

关于地方各级土地管理机构的设置,中共中央〔1986〕7号文件要求,“县级以上地方各级人民政府都要根据统一管理土地的原则,建立健全土地管理机构”;《土地管理法》规定,“县级以上地方各级人民政府的土地管理部门主

管本行政区域内的土地的统一管理工作”；劳动人事部和国家土地管理局要求，“县级以上各级人民政府应抓紧工作，尽快建立健全城乡土地的统一管理机构，同时将现在由城乡建设、农业等部门管理土地的有关业务和人员归并进来”，

“土地管理机构由各级人民政府直接领导”，“此项工作不受停止机构升格规定的限制”。由此可见，国家对土地管理机构的设置有两个方面的原则要求：一、土地管理机构由各级人民政府直接领导；二、土地管理机构负责城乡土地的统一管理。本条的规定，体现了国家的这些要求。

城乡土地实行统一管理，是我国土地管理体制的一项重大改革。建国三十多年来的土地管理实践证明，土地由部门分管，不但不能充分发挥各管理部门的作用，反而会形成政出多门、互相扯皮的不良现象，给土地管理带来严重恶果，造成土地的大量浪费。对土地实行统一管理，是社会主义土地公有制的必然要求。只有对土地实行统一管理，才能统筹兼顾各地区、各部门对土地的使用需求，才能使有限的土地资源在各地区、各部门之间实行科学的分配和再分配，并且通过监督等手段使土地得到充分的利用。

市辖区的土地管理机构的设置有其特殊性。我省十二个直辖市，规模、人口、地位及发展前景各异，因而对市辖区的土地管理机构的设置不宜作“一刀切”的规定。为此，本办法规定，“市辖区土地管理机构的设置由市决定”。

乡（镇）一级的土地管理工作是整个土地管理工作的重

要组成部分。考虑到各个乡（镇）情况不同，土地管理任务的大小也不同，本办法规定了乡（镇）人民政府可以设土地管理所，也可以配备土地管理人员，负责本乡（镇）的土地管理工作。

第五条 省土地管理部门的主要职责是：

一、贯彻执行本办法和国家有关土地管理方面的法律、法规、政策，负责拟定省土地管理方面的法规、规章草案；

二、组织编制全省的土地利用总体规划，审查市、地编制的土地利用总体规划，负责制订全省年度土地利用计划；

三、主管全省的土地调查、监测、定级、统计、登记、发证等地籍管理工作；

四、主管全省建设用地的征用、划拨工作，承办由省人民政府审批的征、拨用地工作；

五、检查、监督各地区、各部门土地的开发、利用和保护情况，负责全省城乡土地利用中重大问题的协调工作；

六、负责全省城乡土地利用中重大违法案件的查处工作，并会同有关部门调解处理重大土地纠纷案件；

七、负责全省土地管理方面的宣传、教育、科技等管理工作。

市、地、县（市、区）、乡土地管理机构或土地管理人员的主要职责参照本条规定确定。

【简释】本条是关于省土地管理部门职责的规定，对市、地、县（市、区）、乡土地管理机构的职责也提出了原则要求。

省土地管理部门主管全省的土地统一管理工作，它的职责主要体现在以下几个方面：

一、行政管理

1、宏观管理。组织有关部门编制全省土地利用总体规划，负责审查省辖市、地区行署编制的土地利用总体规划，并保证全省按土地利用总体规划合理开发利用土地资源。

2、计划管理。制定下达全省非农业用地计划，并负责监督、检查实施情况，组织编制并负责指导或组织实施土地开发计划。

3、地籍管理。组织对全省的土地进行调查、定级、统计和登记、发证，依法确认土地的所有权和使用权，办理权属变更手续。

4、负责土地的征用、划拨管理工作。按照法定的管理权限，负责对建设用地的审核、报批和划拨工作，会同有关部门安置征地后的剩余劳动力问题。

5、搞好全省土地管理方面的宣传、教育和科学研究工作。

6、对土地管理开展调查，搞好全省土地利用中重大问题的协调工作，会同有关部门解决处理土地所有权和使用权的争议。

二、法制管理

1、贯彻执行本办法和国家有关的法律、法规、政策，拟定有关土地管理方面的法规、规章草案，制定有关土地管理方面的具体办法、措施。

2、监督检查土地管理方面的法律、法规和本办法的实施，监督检查土地的开发利用、保护情况，依法查处土地管理方面的违法案件。

三、经济管理

负责拟定或制定有关对土地实行经济管理的政策、措施，并监督实施，依照有关规定征收和监督征收、使用有关的各种费用。

第三章 土地的所有权和使用权

土地的所有权是土地所有制在法律上的体现，是指土地所有者在相应的法律规定范围内，对其拥有的土地享有占有、使用、收益和处分的权利。

土地使用权是指土地使用者对他所使用的土地，按照法律规定，享有利用和取得收益的权利。

第六条 土地实行社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

任何单位或个人不得侵占、买卖、出租或以其他方式非法转让土地。

【简释】本条规定了土地所有制问题。我国实行社会主义土地公有制，包括全民所有（即国家所有）和农民集体所有两种并存的制度。这是由我国社会主义制度的性质所决定的。

为了维护社会主义土地公有制，我国《宪法》和《土地管理法》都从我国的基本国情出发，对土地所有权作了限制性规定，如不准买卖、出租土地，不准以其他形式非法转让土地，也不许因城乡建设发展等原因，擅自改变集体土地的

所有权，需要改变的，必须经县级以上人民政府批准。

【名词解释】

土地买卖：是指土地所有者将土地所有权出卖给愿意买地者，后者按照买卖双方商定的条件向土地出卖者支付价款的行为。以某种形式掩盖其土地买卖的实质，取得对土地的所有权的行为，是变相土地买卖。目前较普遍地存在着以买卖房屋为名，掩盖买卖房基地（或宅基地）的事实。有的地方还用以物易地的形式买卖土地。

在土地私有制社会里，土地买卖是合法的民事法律行为。而在我国，实行社会主义土地公有制，严禁土地买卖。

土地出租：土地出租是指承租人按照双方商定的条件向出租人租用土地的使用权并交付地租。土地出租的实质是土地使用权的有偿转让。我国宪法规定，任何组织或者个人，不准出租土地。

土地转让：指土地所有权和使用权的转让。其中，土地所有权的有偿转让就是买卖，土地使用权的有偿转让就是出租，土地的无偿转让一般是指土地赠与等。

我国宪法规定，任何组织或者个人不得以任何方式非法转让土地。所谓非法转让土地，就是指未按法律规定程序办理土地征用、划拨或其他审批手续的土地转让行为。

土地转让与土地转包不同。土地转包是指农村实行的以家庭为主的联产承包责任制，农民可以将自己承包的责任田转包给其他生产能手经营，它是解决农村集体土地所有者与土地使用者（经营者）以及土地使用者之间土地承包权转移的