

法律法规实例说丛书

土地管理法

实例说

文学国/编著

湖南人民出版社



TUDIGUANLIFA
SHILI SHUO

法律法规实例说丛书

土地管理法

实例说

● 文学国 编著

湖南人民出版社



责任编辑:邓胜文

装帧设计:胡薇薇

土地管理法实例说

文学国 编著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市银盆南路 78 号 邮编:410006)

湖南省新华书店经销 湖南省印刷研究所实验工厂印刷。

1999 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:11.5

字数:260.000 印数:1-6.000

ISBN7-5438-2174-5

D·280 定价:18.50 元

出版说明

《法律法规实例说丛书》是一套实用性很强的通俗法律读物，是列入国家“九五”出版规划的重点图书。我们的目的，是以生动活泼的形式去诠释法律、法理，更好地宣传社会主义民主和法制，提高广大公民的整体素质和法律意识。

丛书具有以下主要特点：

第一，选题的合理性。目前，我国颁布的法律法规有上百种，如果试图逐一进行解说，这在较短的时间内是难以做到的。因此，丛书的选题，主要选择那些影响大、覆盖面广，与广大公民生产、生活密切相关的部门法进行实例解说。

第二，体例的独创性。丛书不是法律理论著作，也不是案例的简单汇编，而是理论分析与实例的完美结合。丛书以各部

部门法法律条文为基础，划分若干专题，每个专题分为三个层次，即法理、实例、评析，用实例说明理论，用理论剖析实例，三者有机统一，相得益彰。

第三，内容的可读性。作为通俗类读物，丛书具有文笔生动、明白通畅的特点，尤其是大量的实例，均具有典型性和代表性。作为法律读物，丛书的法理、评析具有较高的理论水准，概念表达准确，分析深入浅出。如此，读者可以在轻松的阅读过程中，逐步提高知法、用法水平。

《法律法规实例说丛书》的出版，是法律图书通俗化、专门学术大众化的一次尝试和探索。我们期待着这种尝试和探索能被广大的读者接受和认同。

**湖南人民出版社
法律读物编辑室**

目
录

一	土地管理法概述	(1)
	(一) 土地与土地管理法的概念	(1)
	(二) 土地管理法的立法宗旨	(6)
	(三) 土地管理法的基本原则	(12)
	(四) 我国的土地管理体制及机构设置	(20)
二	土地所有权	(25)
	(一) 土地所有权的概念、特征和类型	(25)
	(二) 国家土地所有权	(30)
	(三) 农民集体土地所有权	(36)
	(四) 土地所有权的变更	(39)
三	土地使用权	(42)
	(一) 土地使用权概述	(42)
	(二) 国有土地使用权	(48)
	(三) 农村集体土地使用权	(61)
	(四) 土地承包经营权	(65)
	(五) 土地使用权的划拨	(76)
	(六) 国有企业改革中划拨土地使用权的管理	(82)
	(七) 土地权属争议及其解决办法	(87)
四	土地利用制度	(108)
	(一) 土地利用概述	(108)
	(二) 土地利用总体规划	(117)

目

录

(三) 土地开发-----	(124)
(四) 土地整理-----	(126)
(五) 土地变垦-----	(132)
五 耕地保护制度-----	(140)
(一) 耕地保护的意義和措施-----	(140)
(二) 基本农田保护制度-----	(157)
六 建设征用土地制度-----	(170)
(一) 土地征用的概念-----	(170)
(二) 国家建设用地征用-----	(170)
(三) 乡〈镇〉村建设用地-----	(184)
七 土地管理-----	(201)
(一) 地籍管理概述-----	(201)
(二) 土地调查制度-----	(202)
(三) 土地统计制度-----	(210)
(四) 土地登记-----	(213)
八 土地的税费管理-----	(228)
(一) 土地的稅务管理-----	(228)
(二) 土地的收费管理-----	(240)
九 土地监察-----	(251)
(一) 土地监察概述-----	(251)
(二) 土地监督检查的种类和方法 -----	(253)
(三) 土地监督检查的主体、权限 和程序-----	(254)
(四) 土地监察机构和人员-----	(258)
(五) 土地监察的内容和方式-----	(260)

录

十	土地违法案件的查处	(261)
(一)	土地违法案件的概念和处理 土地违法案件的职能机构	(261)
(二)	土地违法案件的管辖	(261)
(三)	土地违法案件的受理和立案	(269)
(四)	土地违法案件的调查和处理	(270)
(五)	土地违法案件处理结果的送 达和执行	(274)
(六)	查封	(278)
(七)	土地违法案件的结案	(279)
十一	法律责任	(284)
(一)	土地法律责任的概念和种类	(284)
(二)	土地法律责任的具体形式	(285)
附:	中华人民共和国土地管理法	(333)
参考书目		(355)

—

土地管理法概述

(一) 土地和土地管理法的概念

1. 土地的概念和特征

土地是人类赖以生存和发展的最重要的物质要素之一，是人类生活的家园。土地的概念可以从广义和狭义两个方面来定义。广义的土地是指由土壤、地貌、岩石、植被、气候、水文等因素所形成的自然综合体，它既是自然的产物，又留下了人类活动的痕迹。狭义的土地是指地球陆地的表层，是由土壤、岩石等堆积而成的固定的场所，是人类赖以生存和发展的最基本要素。一般而言，土地包括耕地、林地、草原、荒地、河流、湖泊、滩涂、城镇及农村居民点用地、工矿用地、交通用地、旅游及国防等特殊用地和暂不能利用的其他土地。

土地与国土及土壤是不同的概念，国土是指一个国家主权范围内的整个版图，范围极广，在国家的主权范围内上达天空下达地下，土地只是国土的一部分；土地与土壤也是不同的概念，土壤是可移动之物，是土地表面的部分附属物，而土地不

2 土地管理法实例说

能移动，在法律上属于不动产，其范围比土壤要广。

土地是极其重要的人类赖以生存的物质基础，它有以下自然特征：

(1) 土地位置的不可移动性。土地在地球某个位置是固定不变的，其所在的地理位置由经度和纬度来确定，土地所处的海拔和气候是大自然长期形成的。因此，人们对土地进行开发利用时，要充分考虑土地的自然条件，要发挥土地的自然优势，不可违背自然的规律破坏土地的自然属性，影响甚至破坏土地的可持续利用。

(2) 土地数量的有限性。土地作为一种资源，其数量和面积是自然形成的，不会自动地增减，人们只能靠自身的努力对土地进行开发利用，把不能利用的土地变成可利用的土地，变更土地的用途，但土地的总量的有限性不会改变。

(3) 土地的不可替代性。土地在人类的生存和生活中的作用是不可替代的，一旦土地遭到破坏或者被污染，就意味着人类赖以生存的物质基础受到了破坏，人类就会面临生存危机。

(4) 土地利用的长久性。土地这种生产资料与其他的生产资料不同的是，其他的生产资料在使用过程中都会被磨损甚至报废，但土地只要合理开发和利用，土地的肥力还可能得到提高，土地可以持续利用。但是，如果对土地开发或利用不当，会降低土地的肥力，土地质量下降，土地资源也会枯竭。

(5) 土地的整体性。土地的整体性是指某个区域内的土地与岩石、土壤、气候、动植物、人类具有不可分割的整体性，土地自身具有比较完整的生态平衡系统。其中一个因素遭到破坏，就破坏了土地的整体性，土地的质量和自身的生态系统就遭到了破坏，

(6) 土地条件的差异性。土地所处地理位置的不同，会有

不同的地层和地表结构，有不同的地形和地势，因此土地的光、气、水、热、肥等自然条件会有不同。人类活动对土地造成不同的影响，也会形成土地条件的差异性。

实例 1：我国土地现状

我国幅员辽阔，有 960 万平方公里，我国又是一个沿海国，土地所处气候为温带、暖温带和亚热带。但我国人口众多，土地南北纬度和东西经度跨度很大，且山多山大，合计土地面积 144 亿亩。我国土地的基本现状，决定了我国土地的后备资源不足，土地资源形成的自然环境复杂，气候、地形、土壤等的变化很大，土地质量区域差异显著。另一方面，我国是世界上人口最多的国家，全国人口已接近 12 亿，约占世界总人口的 1/4，人均土地占有量却不到世界人均土地占有量的 1/3。其主要特征为：

1. 土地总量丰富，人均相对量小。我国有 960 万平方公里，约占世界陆地面积的 1/15，占亚洲面积的 1/4。但是，按人均计算，我国人均占有土地只有 13 亩左右，只有全世界平均数 44.5 亩的 1/3，是加拿大的 1/47，美国的 1/4。更为严重的是，我国人均占有耕地不到 1.4 亩，只有世界平均数的 1/20，美国的 1/8，印度的 2/5。我国人均占有耕地更少，不及世界人均耕地的 47%。因此，我国一直依靠占世界 7% 的耕地，养活着世界 22% 的人口，压力一直很大。

2. 土地类型多，耕地质量总体水平低。我国湿润、半湿润区土地占 52.5%，干旱、半干旱地区土地占 47.4%，地形自东向西渐高，东部沿海地区海

4 土地管理法实例说

拔仅为几米，而西藏高原则平均高度超过了4000米，土地类型多样。据1997年原国家土地管理局保护耕地专题调研组关于保护耕地调研情况汇报统计，全国耕地分布在地、丘陵、高原地区的占66%，分布在平原、盆地的仅占34%。由于耕地自然分布的缺陷，全国有水源保证和灌溉设施的耕地只占39%。

3. 土地利用面积小。我国的土地资源丰富，但自然条件复杂，土地类型复杂多样。东部地区是平原和丘陵；西部大多是山地、高原和盆地，形成了主要的牧区、林区。全国90%以上的耕地和内陆水域分布在东南部，50%以上的林地集中在东北部和西南部地区，85%以上的草地则分布在西北部地区。在我国的土地面积中，高原、山地、丘陵约占69%，全国难以利用的沙漠、戈壁、冰川及永久积雪、石山等面积，将近占全国土地的1/3。初步统计，我国现有土地后备资源约18.8亿亩，其中宜垦土地约为5亿亩，质量较好的宜农土地只有2亿亩左右。

4. 水土流失、土地污染严重。据统计，我国现有各类土壤侵蚀面积492万平方公里，占国土面积的50%；可供农林牧渔各业利用的不到63%，其余37%是沙漠、戈壁、冰川、高寒荒漠。

5. 后备耕地资源少。我国土地开发的历史悠久，绝大部分宜垦土地早已开垦耕种，土地的后备资源十分有限，质量较好的宜垦荒地资源数量更少。

随着我国经济的不断发展，大量的耕地被占用，加上水土流失、土地污染严重，人口增长和耕地减少的矛盾日益突出，

因此，保护好耕地，十分珍惜和利用好每一份土地，防止土地的污染与退化，是我国经济的可持续发展的前提，也关系到中华民族子孙后代的生存与发展。鉴于此，我国政府十分重视土地的法制化管理，把“合理利用每寸土地，切实保护耕地”作为我国的一项基本国策。同时，还把每年的6月25日确定为全国“土地日”。保护土地就是保护我们的家园。

2. 土地管理法的概念和特征

土地管理法是调整人们在土地的开发、利用、保护和管理过程中所产生的各种社会关系的法律规范的总和。从土地管理法的定义可知，土地管理法的调整对象是土地法律规范所调整的以土地为客体而产生的各种社会关系。土地管理法所调整的这些社会关系中，都直接或间接地与土地有关系，在这些社会关系中，有的是把土地作为一种财产权益进行交易，如土地的使用权转让，主要体现为平等民事主体之间的民事法律关系，按等价交换原则进行；有的是发生在土地管理过程中的社会关系，体现为管理者与被管理者之间的行政法律关系，如土地使用权的获得、土地登记制度等。因此，土地管理法的调整方法必然表现为民法调整方法和行政法调整方法。土地管理法的这种特点，体现了土地管理法的内容既有公法性质又有私法性质。

我国《土地管理法》有以下特征：

(1) 土地管理法既包括了私法规范，又包括了公法规范。土地管理法对土地财产关系进行了规范，建立了土地所有权制度、土地使用权制度，属于私法规范；其次，国家为了实施对土地的管理，在土地管理法中规定了许多行政法律规范，如土地征用制度、土地划拨制度、土地登记制度等，属于公法规范。

(2) 土地管理法既包括实体规范，又包括程序规范。土地

管理法中调整的土地所有者与相对人的权利义务关系、土地使用者与土地所有者之间的权利义务关系、国家土地管理机关与被管理者的权利义务关系，是实体规范；土地管理法中用于调整土地权属登记、建设用地规划、土地评估、土地纠纷处理等活动中的权利义务，是程序规范。

(3) 土地管理法既包括强行性规范，又包括任意性规范。

土地管理法的强行性法律规范是指土地管理法律关系中的当事人不得自行更改或者约定改变已经成立的土地法律关系，如《土地管理法》第12条规定：“依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。”由于土地主要表现为一种财产关系，那么，对当事人因土地发生的财产关系，应当依照民法中的平等自愿、等价有偿原则进行，当事人可以通过自愿约定以确定相互之间的权利义务关系，正是这种土地管理法中的任意性规范，使得土地能按照市场规律发挥其最大的经济效益。

(二) 土地管理法的立法宗旨

土地管理法的立法宗旨有以下几个方面：

1. 为了加强对土地的管理

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了《中华人民共和国土地管理法》，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对该法进行了修正（以下简称原《土地管理法》），现行《土地管理法》是在原《土地管理法》的基础上修订而成的。《土地管理法》是在面临下列形势下制定的：随着我国经济社会的发展，建设用地大量增长，大量侵占耕地，耕地面积锐减；违法用地

情况日益严重，而这些违法用地大多是当地领导批准的，使得违法用地难以查处；计划经济条件下的“分级限额”批地制度在经济体制改革不断深化的情况下，已难以控制建设用地总量；国有土地资源大量流失。在这种形势下，加强对土地的管理，防止国有土地资源流失，保护耕地，对于土地资源十分有限的我国来说，显得十分重要。加强对土地管理的最重要的方法莫过于进行土地立法，以全体人民的意志，用国家强制力来加强对土地的管理。

实例 2：我国土地管理面临十分严峻的形势

一是我国耕地资源人均数量少，质量不高。我国人均耕地面积仅 1.59 亩，相当于世界人均 3.75 亩的 43%，有 666 个县低于联合国粮农组织确定的人均耕地 0.8 亩的警戒线。66% 的耕地分布在山区、丘陵和高原地区，有水源保证和灌溉设施的耕地仅占耕地总量的 39.8%，6800 万亩陡坡耕地还要有计划、有步骤地实行生态退耕。全国 1/5 的耕地受工业“三废”和农药污染，干旱、半干旱地区 40% 的耕地严重退化。耕地后备资源不足，并主要分布在缺水地区，开发难度较大。

二是我国耕地不断减少，乱占滥用耕地现象普遍。1986 年至 1996 年平均每年减少耕地 750 万亩。1997 年在“冻结”的情况下，耕地减少仍达 203 万亩。1998 年由于灾毁和因生态要求新开垦耕地减少等因素，耕地减少 392 万亩。减少的土地多为城镇周围和交通沿线的优质耕地，很难靠开发荒地来弥补。一些地区重复建设占用大量耕地。有的为了营造“形

象工程”，随意违法批地占地。一些地方非农建设占用耕地未批先用的现象比较严重，占用耕地与开发、复垦挂钩的占补平衡政策没有得到落实。

三是城乡建设用地利用粗放，闲置浪费严重。许多城市基础建设盲目攀比，脱离实际搞宽马路、大广场，城镇建设盲目外延扩张，土地利用率低下。据测算，城市平均容积率仅为0.3左右，城镇建设用地中40%以上属于低效利用，还有5%左右处于闲置状态。农村居民点建设布局分散，用地超标，一户多宅、空心村、闲散地大量存在。

2. 维护土地的社会主义公有制

社会主义公有制是我国的基本经济制度，土地作为一种重要的生产资料，也必然实行社会主义公有制。我国土地所有权公有制分为国家所有和集体所有，城市土地属于国家所有，城市郊区土地和农村土地属于集体所有。为了充分发挥土地作为一种资源的价值，对土地所有权和使用权进行分离，国有土地使用权可以进行出让、转让，既维护了我国土地的社会主义公有制性质，土地作为一种重要资源的价值又得到了充分发挥。《土地管理法》维护土地的社会主义公有制表现在：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，可以依法对集体所有的土地实行征用；国家依法实行国家土地有偿使用制度。

实例3：私卖承包地违法

兰某于1985年1月22日承包了本生产队（第六经联社）的一块1亩多面积的自然地。由于该地系水

涝地，生产队只以0.6亩的面积下缴公粮任务。取得承包权后，兰某于1985年2月10日私自将其承包的这块地的一部分（约0.87亩）卖给他人作宅基地使用，并将所得卖地款3万多元据为己有。此事被第六经联社知道后，即收回此块地余下未卖的部分。兰某认为第六经联社不经承包者同意即收回余下未卖的土地，是侵害了他的合法权益，要求恢复其经营权。1997年秋，兰某将一纸诉状送到马山县人民法院。

县法院经过细致的调查，根据事实认定，兰某自愿与生产队（第六经联社）签订土地承包经营合同，是具体落实农村土地承包责任制的合法行为，双方签订的合同合法、有效，应受法律保护。但土地承包合同签订后，土地承包经营人对其承包的土地只有使用权，没有所有权，更不允许任何人非法买卖。兰某在没有法律依据的情况下，刚取得《承包土地使用证》18天即私自将生产队（第六经联社）发包给他的部分土地非法出卖给他人作宅基地，所得款据为己有，改变了土地的使用性质和使用权属，属违约违法行为。第六经联社收回的土地是兰某承包以外的面积，不对兰某承担民事责任。因此法院驳回了兰某的诉讼请求，对兰某私自出卖土地的违法行为，还将依法由有关部门给予相应处理。

3. 为了保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地

保护、开发土地资源，合理利用土地资源，必然要运用经济手段，用价格杠杆进行调控，并辅之以行政手段，使土地利