

专家解读

百姓常用法律丛书

李显冬◎编著

李显冬

解读土地管理法

LIXIANDONG



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

专家解读百姓常用法律丛书

李显冬解读土地管理法

李显冬 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

李显冬解读土地管理法 / 李显冬编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2011. 4

(专家解读百姓常用法律丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3520 - 7

I. ①李… II. ①李… III. ①土地管理法—基本知识
—中国 IV. ①D922. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 032524 号

丛 书 名: 专家解读百姓常用法律丛书

书 名: 李显冬解读土地管理法

编 著: 李显冬

责任编辑: 张耀文

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66088776

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 6.875

字 数: 123 千字

版 次: 2011 年 4 月第 1 版

印 次: 2011 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 13.50 元

《专家解读百姓常用法律丛书》

编辑委员会

主任兼主编：曹三明

顾 问：李国光 陈斯喜

委 员：（按姓氏笔画排序）

王 轶 甘培忠 刘凯湘 李显冬

李 援 张卫平 杨临萍 河 山

曹三明 谢惠定

百姓维权的利器

——写在《专家解读百姓常用法律丛书》出版之际

百姓是国家的主人，是建设法治国家、法治社会的基础。一位哲人曾说：实现法治之难，不在于法律的不完备，而在于公众对法律的漠视。全国人民代表大会于1999年3月15日庄严地通过《中华人民共和国宪法修正案》，将“实行依法治国，建设社会主义法治国家”规定为治国基本方略。但是十多年过去了，众多公民在自己的合法权益受到不法侵害时仍然感到茫然，不懂得通过合法的途径维护自己的合法权益，或屈服于强者，或奔走上访，或采取以暴制暴、以恶惩恶的手段。诸如，某地数百名农民承包的耕地被非法侵占了，大多数受害者默然忍受，少数受害者愤起阻拦，却被强占土地的当局拘押而不知寻求法律帮助；许多消费者在购物或进行其他消费后不向经营者索要发票，当发现缺陷或瑕疵需要证据维权时，因没有证据只好放弃维权；众多农民工与雇主没有签订劳动合同，发生拖欠工资或发生其他纠纷时，便陷入被动，难以维护自己的合法权益；许多农民兄弟在医院诊治病患时，不要求医生书写病历，一旦发生医患纠纷就提不出证据；许多人的身人在公交车或商场、饭店受到侵害，不知道要求经营者

承担相应的赔偿责任；一些企业或个人对行政机关不符合法律规定的罚款、扣销执照、行政拘役等措施不服，却不知如何应对；不少地方的水资源、土地受到严重污染，而当地居民却没有运用法律武器制止污染者的违法行为并要求给予赔偿；如此等等。许许多多不法侵害的案例令我们义愤填膺；许许多多不懂得用合法途径“维权”的案例令我们扼腕叹息。由此，激发我们撰写出版供百姓维护合法权利的丛书。

我国正处于经济快速发展、社会巨大转型的历史时期。这个历史时期的特点是利益多元化、矛盾复杂化。要平衡各方利益、化解社会矛盾、维护社会稳定，就需要切实推行依法治国方略，在全社会弘扬法治精神，强化法治观念，形成依法管理国家和社会各项事务、依法解决纠纷、依法维护权利、尊重法律权威、尊重司法裁判的社会风气。而要实现这一目标的根本途径，是在全社会广泛深入地开展“学法律，讲权利，讲义务，讲责任”的活动。正是基于此，国家从1985年开始实施全民普法教育活动。20多年来，有关部门和有关单位借助图书、期刊、电视、广播、互联网等传播手段为公众提供了许许多多的普法材料。但是，著名的、权威的法律专家亲自撰写的普法类的图书却不多见。其原因有二：一是这些专家忙于本职工作，或致力于教书育人，或致力于立法、司法、研究工作；二是这些专家的注意力大多瞄准高端的学术性问题，或者社会的焦点、热点问题。为了给公众提供高质量、高水平的普法读本，在中国社会出版社的大力支持下，我们邀请了一批

在国内外有影响的著名法学教授、法律专家就自己研究最为深透的法律进行解读，形成《专家解读百姓常用法律丛书》，奉献给广大人民群众。需要说明的是，由于各位专家根据自己工作的轻重缓急安排写作进度，十多本图书不可能同时完成，故丛书将陆续出版。我们殷切期望这套丛书成为广大人民群众维护自己合法权利的利器！

最高人民法院原副院长李国光同志和全国人大常委会委员、内务司法委员会副主任委员陈斯喜同志对这套丛书的策划、编写给予了很多指导；中国社会新闻出版总社米有录总编辑、宋珊萍和浦善新副总编辑对这套丛书的编辑、出版给予了很大的支持和帮助；中国社会出版社的编辑张耀文同志为这套丛书付出了辛勤的劳动。在此，谨对上述同志以及其他对这套丛书的编写、编辑和出版、发行工作做出贡献的同志表示衷心的感谢！

曹三明

2010年10月15日

目 录

第一章 总 则	1
一、什么是土地管理法?	1
二、新中国成立以来有哪些土地立法?	3
三、为什么要制定《土地管理法》?	5
四、《土地管理法》的调整范围是什么?	7
五、《土地管理法》规定了哪些基本的土地法律 制度?	8
六、《土地管理法》及相关法律法规中规定了 公民和法人可以享有哪些权利和承担 哪些义务?	13
七、我国的土地管理机关的历史沿革和现状是 怎样的?	15
八、公民如何维护自身的合法土地权益?	16
第二章 土地的所有权和使用权	18
一、我国宪法和法律对土地所有权是如何 规定的?	18
二、土地所有权和土地所有制有什么关系?	19
三、被水淹没后再现的河滩地属于谁所有?	20
四、什么是土地使用权?	22
五、土地使用权有哪些种类?	23

六、取得土地使用权的途径有哪些？	24
七、国有土地使用权可以重复出让吗？	27
八、申请采矿权之前是否要先取得土地 使用权？	29
九、村民小组是否能拥有农民集体土地 所有权？	32
十、我国土地登记制度的内容是什么？ 土地登记的典型有哪几种？	33
十一、土地登记的法律效力是什么？	34
十二、《土地管理法》规定了哪几种土地 发证制度？	34
十三、土地登记发证后与土地实际情况不符合时 怎么办？	37
十四、土地变更登记的程序是怎样规定的？	41
十五、经依法登记的土地权利受到侵害时有 哪些救济手段？	42
十六、已经办理预告登记的土地使用权能卖给 第三人吗？	43
十七、《土地管理法》及相关法律对农村集体 所有土地承包经营权有哪些规定？	44
十八、人民政府能决定承包地的调整吗？	50
十九、自己的土地承包经营权受到非法干涉 怎么办？	51
二十、村委会有权决定解除土地承包 合同吗？	52

二十一、可以不按承包合同规定的用途使用 土地吗？	52
二十二、如何区别土地承包经营权转让和转包 合同？	54
二十三、国有土地可以被单位和个人 承包吗？	59
二十四、农村集体以外的人能承包集体 土地吗？	60
二十五、土地承包经营权能够继承吗？	64
二十六、发生土地权属争议时如何处理？	65
二十七、土地使用权侵权纠纷是否属于人民 法院的管辖范围？	66
二十八、如果土地权属纠纷未经行政处理被 人民法院判决了怎么办？	67
第三章 土地利用总体规划	68
一、什么是土地利用总体规划？	68
二、编制土地利用总体规划的原则是什么？	69
三、土地利用总体规划的任务及其主要内容 是什么？	70
四、违反土地利用总体规划修造坟墓如何 处理？	71
五、什么是土地利用区？	73
六、什么是土地利用年度计划？具体包括哪些 内容？	74
七、居民住宅里面能不能开公司？	75

八、什么是土地调查？土地调查的主要内容有哪些？	77
九、土地调查成果能否作为土地确权的依据？	78
十、什么是土地分等定级？	79
十一、什么是土地统计制度？	79
十二、什么是土地储备制度？	80
第四章 耕地保护	84
一、什么是耕地保护？	84
二、什么是耕地占用补偿制度？	84
三、开垦耕地的具体责任人怎么确定？	86
四、《土地管理法》对耕地占用补偿的标准有什么规定？	86
五、什么是耕地总量动态平衡？什么是易地开垦制度？	87
六、什么是基本农田？哪些耕地应划入基本农田保护区？	88
七、基本农田如何保护？	89
八、闲置多久的耕地会被收回？	90
九、耕地中取出的泥土可以买卖吗？	91
十、耕地上可以建造坟墓吗？	93
十一、土地使用权收回条件中的“闲置”如何界定？	93
十二、什么是未利用土地？什么是土地开发？开发未利用土地应当具备什么条件？	97
十三、什么是未利用土地开垦？开垦未利用土地	

应具备什么条件？	98
十四、开发未确定使用权的国有荒山、荒地、 荒滩，是否能获得土地使用权？	99
十五、什么是土地整理制度？	100
十六、什么是土地复垦？土地复垦的原则 是什么？	101
十七、土地复垦后的土地权益和收益是如何 分配的？	101
第五章 建设用地	104
一、什么是建设用地？建设用地是如何 分类的？	105
二、为实施城市规划占用土地，相关法律 规定了哪些办理程序？	106
三、建设用地预审时，主要针对哪些内容 进行审查？需提交哪些材料？	107
四、如何申请获得农村建设用地？	108
五、《土地管理法》对农用地转为建设用地的申请 审批权限是怎样规定的？	109
六、未利用地如何申请用做建设用地？	110
七、土地征用和征收有什么共性和区别？	111
八、《土地管理法》关于土地征收的审批权限是 如何规定的？	112
九、土地征收前有什么程序保障土地权利人的 利益？	113
十、土地征收、征用的补偿内容和标准	

是什么？	118
十一、土地承包期内承包人转为非农业户口是否 有权获得相应的土地征收补偿费？	121
十二、结婚后户口未迁出的农村妇女是否应 获得户口所在地的征地补偿费？	122
十三、不同意征地补偿安置方案怎么办？	125
十四、征地补偿费用归谁所有？由谁管理？ 如何分配和使用？	126
十五、土地补偿费可以按照本村族谱进行 分配吗？	128
十六、政府如何促进被征地农民就业？	129
十七、国有建设用地使用权的取得方式有 哪些？	130
十八、土地使用权的转让条件和转让程序有 哪些？	132
十九、如何变更国有土地建设用途？	135
二十、什么是临时用地？临时用地合同的内容 有哪些？临时用地者的义务有哪些？	136
二十一、什么情况下国家可以收回国有土地 使用权？收回国有土地使用权的程序 有哪些？	140
二十二、关于农村建设用地法律是怎么 规定的？	142
二十三、《土地管理法》对农村村民申请宅基地是 怎样规定的？	143

二十四、什么情况下申请宅基地不予批准?	146
二十五、“农转非”后还能拥有原宅 基地吗?	149
二十六、如何申请乡镇集体建设用地?	151
二十七、集体建设用地使用权是否可以转让、 出租、抵押?	153
二十八、《土地管理法》规定了哪几种收回农村 集体土地使用权的情形?	157
第六章 土地行政管理及监督检查	161
一、土地行政管理机关有什么样的职责和 权力?	161
二、什么是土地行政许可?	162
三、土地行政许可的原则是什么?	162
四、什么是土地权属争议? 引起土地权属争议的 成因有哪几种?	164
五、什么是土地权属争议的调处? 申请土地权属 争议的条件有哪些?	165
六、法律关于土地权属争议的管辖是如何 规定的?	166
七、什么是土地行政复议? 行政复议应遵循 什么原则?	166
八、土地行政主管部门受理哪些土地行政 复议?	167
九、土地行政复议的管辖是如何规定的?	168
十、土地行政复议的程序有哪些?	169

十一、什么是土地行政处罚、行政处罚措施? ...	171
十二、什么是土地监督检查?	173
十三、土地行政主管部门有权采取的行政检查 措施有哪些?	173
十四、土地管理人员执行土地职责时需要出示 什么?	174
十五、接受依法进行的土地监督检查的单位和 个人有什么义务?	175
十六、土地行政主管部门对不同的检查结果 如何处理?	176
第七章 法律责任	178
一、什么是土地法律责任?	178
二、什么是土地民事责任? 承担土地民事责任的 方式有哪些?	179
三、什么是土地行政责任? 承担土地行政责任的 方式有哪些?	180
四、什么是土地刑事责任? 追究土地刑事责任 应当符合哪些条件?	181
五、非法转让土地的后果是什么?	182
六、非法占用耕地的行为有哪些? 应承担 什么样的法律后果?	184
七、拖欠土地复垦费拒不支付会有什么 后果?	187
八、非法占用土地的行为有哪些? 应承担 什么样的法律后果?	188

九、村民非法占用土地建造住宅的行为有 哪些？	193
十、政府违法批准征用、占用土地的情形有 哪几种？应当承担什么责任？	194
十一、遇到侵占、挪用征地补偿款的情况 该怎么办？	197
十二、出租集体土地用于建设厂房是否 违法？	198
十三、一地多卖的情况下，谁能获得土地 使用权呢？	199
十四、谁有权强制拆除非法占用土地上新建的 建筑物？	199
跋	201

第一章 总 则

一、什么是土地管理法？

对于什么是土地管理法，也就是土地管理法的概念问题，一般有两种理解，即广义的土地管理法和狭义的土地管理法。

广义的土地管理法是指国家制定或认可的调整土地、土地管理关系以及与土地及土地管理关系密切相关的其他社会关系的法律规范的总称。在我国，广义的土地管理法包括宪法中的有关规定、全国人民代表大会及其常务委员会颁布的有关法律、国务院发布的有关行政法规、国土资源部发布的有关部门规章以及地方性的土地管理法规和规章等。

狭义的土地管理法是指国家最高立法机关制定并颁布实施的全国性、综合性的土地立法之一。世界各国对于狭义的土地管理法有着不同的称谓，包括土地管理法、土地法典、土地及土地管理关系法等名称。在我国，狭义的土地管理法于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