

中 华 人 民 共 和 国
土 地 管 理 法
百 题 问 答

国家土地管理局科技宣传教育司

中 国 人 民 大 学 出 版 社

大土地管理工作者和读者，紧密结合工作实践，对本书提出修改、补充意见，以便再版或续编时提高质量。

国家土地管理局科技宣传教育司

一九八六年十一月七日

中华人民共和国土地管理法百题问答

国家土地管理局科技宣传教育司

•
中国人民大学出版社出版

(北京西郊海淀路39号)

外文印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

•
开本：787×1092毫米32开 印张：5.5

1986年11月第1版 1986年11月第1次印刷

字数：54,000 册数：60,000

统一书号：4011.544 定价：0.75元

说 明

《中华人民共和国土地管理法》（简称《土地管理法》，将于一九八七年一月一日起施行。广大干部和群众，以及土地管理工作，在学习宣传过程中，提出了一些实际问题。为便于读者更好地领会、贯彻执行《土地管理法》，依法管好、用好土地，中国人民大学农业经济系林增杰、严星等同志编写了《中华人民共和国土地管理法百题问答》。

本书在编写过程中，注意了政策、法规的严肃性，解释力求准确。国家土地管理局有关的同志提了一些修改意见。但由于各地情况复杂，加上时间仓促，缺点错误在所难免，仅供读者参考，并欢迎批评指正。同时，敬希广

目 录

中华人民共和国土地管理法百题问答.....	(1)
为什么要制订《土地管理法》?	(1)
《土地管理法》所指土地, 包括哪些 类别的用地?	(2)
在《土地管理法》中为什么不提国策?	(2)
《土地管理法》中第二条规定的内容, 军队是否包括在内?	(3)
什么叫土地买卖和变相买卖?	(4)
什么叫土地出租?	(6)
什么叫土地转让?	(6)
土地转让与土地转包有什么不同?	(7)
什么叫其他形式非法转让土地?	(9)
土地是不是商品?	(10)
土地为什么不能买卖、租赁?	(12)
国家机关干部、职工购买农民房屋, 乡办企业和村私 自协商签订用地协议, 算不算变相买卖土地?	(13)
乡办的建筑公司私自与村签订协议占地50亩, 付款 10万元, 实付4万元, 协议上有乡长和武装部 长签字, 这算不算土地买卖?	(15)

对全国土地为什么要实行统一管理？怎样实现统一管理？	(16)
《土地管理法》第五条规定：地方土地管理“机构设置由省、自治区、直辖市根据实际情况确定。”是不是意味着地方土地管理可以实行分管，或统管与分管相结合？	(20)
国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作，它的职责是什么？	(21)
《土地管理法》第五条规定：“乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作”，与中发（1986）7号文件中规定：“乡镇一级，可由县人民政府委派土地管理人员”是否一致？	(22)
县级农场的土地管理工作由哪一级政府具体负责？	(23)
什么叫土地所有权？	(24)
什么叫土地使用权？	(26)
我国当前应依照哪些政策、法律规定来确定土地权属？	(26)
国家怎样实施地权管理？应有哪级政府办理发证工作？	(30)
《土地管理法》中提到的县级以上人民政府，是否含县级？	(31)
《土地管理法》对集体所有土地的所有权是怎样规定的？	(31)
有的边远山区仍有私有土地，现在如何划分权属？归谁所有？	(32)

国有土地是否可以转为集体所有？	(33)
《土地管理法》第七条规定：“国有土地和集体所有的土地可以依法确定给个人使用”，是指农业还是非农业使用？有没有限制范围和条件？	(34)
什么叫城市市区的土地？	(35)
城市郊区的土地权属怎么划分？	(36)
在城市市区内社员长期耕种的土地，算不算国有土地？	(37)
市区内集体经济组织长期占用的建设用地、宅基地是不是属于国家所有？	(38)
国有土地因规划用不上，需占用集体土地时，能不能采取土地调换？	(39)
城市市区的土地属于全民所有，即国家所有，建制镇的土地是否包括在内？	(40)
原为某全民单位使用的国有土地，能不能划拨给乡镇企业使用？能不能变更为乡镇集体所有？ ..	(41)
《土地管理法》第七条规定：“国有土地可以依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用”，是否包括乡镇企业？	(41)
全民单位使用的国有土地，当单位搬迁后，能否退还给原被征地单位——村集体经济组织所有或使用？要办什么手续？	(42)
乡（镇）农民集体经济组织所有是指谁？	(43)
《土地管理法》第八条规定：“属于村内两个以上农业集体经济组织所有……”，是不是指原生	

产队所有?	(44)
江河或水域为国家所有, 是否包括每年洪水淹没的、	
农民耕种的土地?	(45)
集体开垦的国有荒地, 是否可以转为	
集体所有?	(46)
土地所有权的变更包括哪些范围?	(47)
《土地管理法》对土地所有权和使用权的确立与变	
更作了什么规定?	(49)
《土地管理法》对土地权属纠纷的处理作了什么	
规定?	(53)
在土地权属纠纷解决以前, 能不能登记造册、	
核发证书?	(54)
土地调查、统计由谁主管负责?	(56)
《土地管理法》第十四条规定的“会同有关部门进	
行土地调查统计”, 指哪些有关部门?	(57)
土地调查包括哪些内容?	(57)
何谓土地利用总体规划?	(60)
土地利用总体规划的任务和内容是什么?	(61)
土地利用总体规划与国土规划有什么关系?	(63)
土地利用总体规划与城市规划有什么关系?	(65)
《土地管理法》规定: “开发国有荒山、荒地、滩	
涂用于农、林、牧、渔业生产的……”, 是否	
要按国家建设征用土地的审批权限办理? 各级	
政府的审批权是否有具体规定?	(66)
《土地管理法》第十八条规定: “采矿、取土后能	
够复垦的土地……” 确定谁来管理使用?	(68)

《土地管理法》第十八条规定：“采矿、取土后能够复垦的土地，用地单位或者个人应当负责复垦，恢复利用。”负责表现在哪里？·····	(69)
全民所有制单位已撤销或搬迁、其遗址应如何处理？·····	(70)
《土地管理法》第十九条第三款“不按批准的用途使用的”指什么？·····	(71)
《土地管理法》第十九条的规定对部队用地是否适用？·····	(72)
《土地管理法》对防止浪费土地、破坏耕地和节约使用土地等作了什么规定？·····	(72)
什么叫土地征用？·····	(74)
什么叫土地划拨？·····	(75)
在《土地管理法》中，土地有偿使用的原则体现在哪里？·····	(76)
《土地管理法》对国家建设征用土地的程序作了什么规定？·····	(77)
《土地管理法》对国家建设征用土地的批准权限作了哪些规定？·····	(80)
《土地管理法》对国家建设征用土地的各项补偿费和安置补助费作了哪些规定？·····	(81)
用地单位和被征地单位双方可否擅自签订征地协议？·····	(84)
国家建设需要占用乡（镇）企业的土地时，是办理土地征用手续，还是办理土地划拨手续？·····	(85)
建乡（镇）间的公路，要不要办理土地征用手续？	

要不要按规定交付各项补偿费和安置补助费？

由谁支付？……………（86）

《土地管理法》规定，征用菜地时要“缴纳新菜地

开发建设基金”，是指哪些菜地？……………（87）

乡（镇）企业和农村个体户进城经商、办企业需要

使用城市土地的，如何处理？……………（88）

非农业集体单位建设需要使用土地，按什么手续办

理？其土地权属怎么确定？……………（88）

如果征用土地时，县一次性批三亩以下耕地和十亩

以下其他土地，是否超越法律权限？……………（90）

全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体

经济组织共同投资举办的联营企业，需要使用

属于集体所有的土地时，怎么办？……………（91）

全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体

经济组织共同投资举办的联营企业破产后，土

地所有权归谁？……………（93）

建集贸市场不经土地管理部门批准占用农民承包土

地，是否可以？……………（93）

《土地管理法》对因国家建设征用土地造成的多余

劳动力的安排作了什么规定？……………（94）

《土地管理法》第二十八条规定的“需要安置的农

业人口数”与第三十一条中规定的“多余劳动

力”的安置有没有区别？……………（95）

《土地管理法》第三十一条规定“被征地单位的土

地被全部征用的，经省、自治区、直辖市人民

政府审查批准，原有的农业户口可以转为非农

- 业户口”，被征地单位是指谁？如果被征地单位的土地没有全部征完，可不可以农转非？…（96）
- 联产承包后，征到农民的联产承包地，怎么办？…（98）
- 《土地管理法》第三十二条中提到“大中型水利、水电工程……”，什么叫大中型水利、水电工程？依据什么文件规定？……………（99）
- 《土地管理法》中对需要临时使用集体所有土地的，作了哪些规定？……………（100）
- 何谓乡（镇）村建设？……………（101）
- 《土地管理法》对乡（镇）村建设用地作了什么规定？……………（101）
- 《土地管理法》对农村居民建住宅使用宅基地问题，作了哪些规定？……………（103）
- 《土地管理法》第三十八条规定：“出卖、出租住房后再申请宅基地的不予批准”，是不是说城乡个人可以出卖、出租房屋？这和非法转让土地是不是一回事？……………（104）
- 《土地管理法》第三十九条规定“乡（镇）村企业建设需要使用土地的，必须持县级以上地方人民政府批准的设计任务书或者其他批准文件……”。其他批准文件指什么？……………（105）
- 乡（镇）企业使用农村集体所有土地、原土地所有权是否发生变化？要不要付给补偿费和安置补助费？……………（106）
- 乡（镇）办砖瓦厂，过去已办用地手续，其中一部分取土的土地，经复垦后可不可以再交给原被

用地单位？要办什么手续？·····	(106)
国营农场办企业占用本场耕地的，要办什么手 续？·····	(107)
村办企业使用本村集体所有土地，要办什么手续？ 要不要付补偿费、安置补助费？·····	(108)
城镇非农业户口居民建住宅需要使用集体所有土地 如何审批？补偿费、安置费由谁支付？土地权 属归谁？·····	(109)
国营农场的职工自己盖房，其用地由谁审批？·····	(110)
农村专业户需要建设用地怎么解决？要办什么手 续？·····	(111)
乡（镇）村公共设施和公益事业指哪些内容？·····	(112)
《土地管理法》第四十条规定中的乡（镇）村公共 设施、公益事业建设用地有没有批准的限额？ 土地所有权归谁？·····	(113)
乡村公路建设占用集体土地要办什么手续？要不要 付给补偿费和安置费？·····	(114)
什么叫法律责任？·····	(115)
按照《土地管理法》的规定，对哪些违法行为要追 究法律责任？·····	(116)
行政处罚包括哪些内容？·····	(119)
国家征用土地时，被征地单位提出超越国家允许范 围的要求，不达到目的，拒不办理手续的，怎 么办？·····	(120)
对于1982年《村镇建房用地管理条例》颁布后农民 未经批准擅自占用集体土地建房的，如果当时	

土地管理部门已作出将土地退回集体的处罚决定，农民至今不执行，1987年1月1日《土地管理法》施行后，土地管理部门是否可按《土地管理法》第四十五条的处罚规定处理？如再不执行，怎么办？……………（121）

中华人民共和国主席令……………（124）

中华人民共和国土地管理法……………（125）

第一章 总则……………（125）

第二章 土地的所有权和使用权……………（127）

第三章 土地的利用和保护……………（130）

第四章 国家建设用地……………（132）

第五章 乡（镇）村建设用地……………（140）

第六章 法律责任……………（142）

第七章 附则……………（147）

中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的
通知……………（148）

问：为什么要制订《土地管理法》？

答：土地是人类赖以生存的物质基础，是一切生产和一切存在的源泉。我国人多地少，十分珍惜和合理利用每寸土地是我国的一项基本国策。但是，我们有的干部和群众对这个问题的特殊重要意义还缺乏足够的认识。各地乱占、滥用耕地，浪费和破坏土地，以及买卖、出租或以其他形式非法转让土地的现象还比较普遍，造成耕地面积大量减少，有些地方甚至到了相当严重的程度。若任其发展下去，将会产生严重后果，贻害子孙后代。因此，为适应社会主义现代化建设的需要，为维护土地的社会主义公有制，维护土地所有者和使用者的合法权益，保护、开发土地资源，合理利用土

地，切实保护耕地，必须加强土地管理，并使土地管理工作纳入法制的轨道，制止乱占耕地和滥用土地，为此，迫切需要制订土地管理法。纵观国内外的土地管理经验，土地立法是科学和依法管好、用好土地的根本保证，也是土地管理工作进入法制轨道的重要标志。

问：《土地管理法》所指土地，包括哪些类别的用地？

答：《土地管理法》所指的土地，是指全国各行政区域管辖范围内的全部土地，包括全民所有的土地和劳动群众集体所有的土地，及其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、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、旅游及国防等的特殊用地和暂不能利用的其他用地等。

问：在《土地管理法》中为什么不提国策？

答：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，这个矛盾将越来越尖锐。十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策。”为此，《土地管理法》第三条明确规定：“各级人民政府必须贯彻执行十分珍惜和合理利用土地的方针，……”，充分体现了这一国策的基本思想。也可以说，这一重要国策已通过法律形式把它固定下来。作为法律条文，不一定都要重复使用“国策”两字来表达体现国策的基本思想。

问：《土地管理法》中第二条规定的内容，军队是否包括在内？

答：我国的军队是人民的军队，它不仅应是执法、守法的模范，而且还应是维护国家法规的卫士。《土地管理法》是国家在土地管理方面第一次制定的一部大法，是国家法律的重要

组成部分。《土地管理法》第二条明确规定：

“……任何单位和个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。……”这里指的“单位和个人”，不仅指地方，也包括军队的单位和个人。为了国防的需要，军队使用的土地，属全民所有，即经政府批准征拨的土地。军队的单位和个人，对土地只有使用权，没有所有权。军队的单位和个人均不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。如果军队的单位撤销或者迁移，必须向县级以上人民政府办理土地使用权的变更手续，由政府收回旧址的土地使用权，不允许以任何形式自行转让土地。

问：什么叫土地买卖和变相买卖？

答：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。土地买