

《中华人民共和国土地管理法》 实用讲话

主编 房维廉

中国民主法制出版社

《中华人民共和国 土地管理法》实用讲话

主编 房维廉

中国出版集团
中国出版

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国土地管理法》实用讲话/房维廉编. —北京: 中国民主法制出版社, 1998. 11

ISBN 7-80078-353-7

I. 中… II. 房… III. 土地管理-土地法-中国-学习参考资料 N. D. 922. 335

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 30551 号

《中华人民共和国土地管理法》实用讲话

主编 房维廉

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

北京四季青印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 225 千字

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—5000 册

ISBN7-80078-353-7/D·251

定价: 15.00 元

本书如有倒装、错页或破损, 我社负责调换。

联系电话: 63097459

前 言

修订的《中华人民共和国土地管理法》已经九届全国人大常委会第四次会议审议通过，自1999年1月1日起施行。《土地管理法》是我国社会主义市场经济法律体系中的重要法律，修订以后，在总结实践经验的基础上，充实了内容，加强了管理力度，对保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进经济的可持续发展，具有重要意义。

为了配合《土地管理法》的学习、宣传，我们编写了这本讲话。希望本书能对读者准确把握有关规定的精神实质有所帮助。参加本书编写的同志是全国人大常委会法制工作委员会的刘锐通、张桂龙、赵惜兵、房维廉，由房维廉同志任主编。由于水平有限，本书难免有疏漏之处，敬请读者批评指正。

作者

1998年9月

目 录

第一讲 《土地管理法》的修订.....	(1)
一、我国土地资源、管理的状况和修订	
《土地管理法》的必要性	(1)
二、《土地管理法》修订的过程	(5)
三、《土地管理法》修订的主要内容	(9)
四、《土地管理法 (修订草案)》审议修改的情况	(19)
第二讲 《土地管理法》总则.....	(25)
一、《土地管理法》的立法目的、调整对象和适用范围	(25)
二、土地管理基本法律制度	(28)
三、政府及其主管部门的土地管理职责和全民保护土地的义务	(36)
第三讲 土地的所有权和使用权.....	(42)
一、土地所有权	(42)
二、土地使用权	(47)
三、土地权属的确认和登记	(49)
四、土地的承包经营	(55)
五、土地所有权和使用权争议的解决	(60)
第四讲 土地利用总体规划.....	(63)
一、土地利用总体规划的概念和编制	(63)
二、土地利用总体规划的审批、修改和年度计划	(70)

三、土地利用总体规划与其他规划的关系·····	(76)
四、土地调查制度和土地统计制度·····	(82)
第五讲 耕地保护·····	(86)
一、严格控制耕地转为非耕地、保证耕地总量	
动态平衡·····	(86)
二、占用耕地补偿制度和基本农田保护制度·····	(89)
三、采取措施提高地力,防止耕地的破坏、闲置	
和荒芜·····	(93)
四、土地的开发、整理和复垦·····	(99)
第六讲 建设用地·····	(106)
一、建设项目用地的申请和审批程序·····	(106)
二、国有土地使用权的出让和划拨·····	(109)
三、乡(镇)村建设用地·····	(113)
四、农用地转为建设用地的审批程序·····	(119)
五、临时用地和土地使用权的收回·····	(121)
第七讲 建设征用土地·····	(124)
一、建设征用土地法律制度的概念和特征·····	(124)
二、国家因建设需要征用土地的原则和审批权限·····	(127)
三、对被征地单位和农民的补偿·····	(133)
四、大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿	
和移民安置·····	(139)
第八讲 土地使用权出让合同和土地承包合同·····	(143)
一、合同的概念、分类以及与合同法的关系·····	(143)
二、土地使用权出让合同·····	(147)
三、土地承包合同·····	(150)
四、合同争议的仲裁·····	(154)
五、合同争议的诉讼·····	(157)
第九讲 行政责任·····	(161)
一、行政责任概述·····	(161)

二、《土地管理法》规定的行政责任	(164)
三、行政处罚的原则、程序和执行	(168)
四、行政处罚争议的处理	(172)
第十讲 刑事责任	(178)
一、刑事责任的概念和犯罪构成	(178)
二、刑罚方法和具体运用	(180)
三、违反《土地管理法》的刑事责任	(185)
第十一讲 土地管理监督检查和行政执法	(190)
一、土地管理监督检查的意义和主体	(190)
二、土地管理监督检查措施和被检查者的义务	(194)
三、土地管理监督检查的职责	(196)
四、土地行政主管部门工作人员违法的 法律责任	(199)
五、阻碍土地行政主管部门工作人员依法 执行职务的法律责任	(203)
附件：中华人民共和国土地管理法	(206)
中华人民共和国城市房地产管理法	(226)
城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例	(238)
外商投资开发经营成片土地暂行管理办法	(246)
土地复垦规定	(250)
基本农田保护条例	(255)
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民 安置条例	(263)
城镇土地使用税暂行条例	(268)
耕地占用税暂行条例	(271)

第一讲 《土地管理法》的修订

一、我国土地资源、管理的状况和 修订《土地管理法》的必要性

(一) 我国土地资源的基本状况

我国土地资源的基本状况是，耕地资源不足，并不断减少。

1. 人均耕地少。我国人均耕地不足 1.3 亩，仅相当于世界人均占有量的三分之一，美国的九分之一，印度的二分之一。在世界拥有五千万人口以上的 26 个国家中，排在第二十四位，仅比日本和孟加拉国多一点。人均 2 亩耕地以上的省（区），只有内蒙古、黑龙江、宁夏、新疆、吉林、甘肃，全部分布在我国东北、西北，农业生产条件相对较差。

耕地的后备资源也较贫乏。宜耕荒地资源只有 2.04 亿亩，按 60% 垦殖率计算，可开垦耕地 1.22 亿亩。这些荒地即使全部开发成耕地，人均增加耕地也只有 0.1 亩。另外，还有部分工矿废弃地，但可复垦为耕地的数量不大。

2. 耕地总体质量差：一是耕地与水资源的分布不均匀，我国长江流域及其以南地区，水资源占全国的 80% 以上，耕地只占全国的 38%；而淮河流域及其以北地区水资源不足全国的 20%，耕地却占全国的 62%。二是优质耕地少，抗自然灾害的能力差。耕地中有灌溉能力的不足 40%；耕地中还有近亿亩处于 25 度以上的陡坡，需要逐步退耕。三是耕地退化严重，由于受荒漠化影响，我国干旱、半干旱地区 40% 的耕地不同程度地退化；还有 30% 左右的耕地不同程度地受水土流失的危害。

由于耕地与水源分布的不均匀和耕地质量差，我国耕地的生产水平较低，多数为中低产田，与世界发达国家和农业发达国家相比，粮食单差相差 100 公斤以上。

3. 耕地不断减少，加剧了人多地少的矛盾。据国家统计局的统计数字显示，1986 年至 1995 年，由于各项非农业建设占用、农业结构调整以及灾害毁损等原因，耕地减少 10266 万亩，同期开发复垦耕地 7368 万亩，增减相抵，耕地净减少 2898 万亩。更为严重的是，南方耕地减少多，水田减少多，高产耕地和菜地减少多。这些耕地的减少很难靠开发荒地来弥补。

（二）《土地管理法》实施以来我国土地管理工作的主要成就

《土地管理法》自 1987 年实施以来，我国土地管理工作取得了显著成绩，主要体现在三个方面：

1. 耕地保护和土地开发、复垦取得初步成效。据国家统计局统计数字显示，1958 年至 1986 年，全国累计减少耕地 6.11 亿亩，平均每年减少 2107 万亩。《土地管理法》实施后，耕地锐减的势头得到一定的控制，耕地减少和净减少数逐年下降。1986 年至 1995 年，耕地累计减少 10266 万亩，平均每年减少 1027 万亩。另外，由于加强了土地开发、复垦工作，十年间开发、复垦耕地 7368 万亩，在一定程度上减轻了耕地减少的压力。

与此同时，保证了国家建设用地。《土地管理法》实施的十年，正值我国经济建设的高峰。在尽量控制耕地减少的前提下，保证了经济建设，特别是国家重点扶持的能源、交通、水利建设项目和城市建设对用地的需求。

2. 加强了土地管理的基础工作。一是建立了土地登记发证制度。根据《土地管理法》的规定，建国以来第一次在全国范围内实行了土地登记发证制度。目前，全国范围的各项建设用地的初始登记和发证工作已基本完成，土地变更登记正在有序进行，为社会主义市场经济的建立和土地资源管理奠定了基础。二是进行了土地资源调查工作，查清了我国现有各类土地的数量，特别是

查清了耕地的数量，为国家进行宏观决策、制定各项规划提供了可靠的依据。三是各级政府完成了我国第一轮土地利用总体规划（1985—2000年）的编制工作，为制定土地利用计划和审批建设用地提供了依据。四是土地管理的科技工作有了长足进步，取得一批科研成果，提高了土地管理水平。土地管理信息系统的建立也为中央决策及时提供了详实的情况。

3. 初步形成了土地管理法律、法规体系，建立了土地管理机构。目前，除《土地管理法》外，还制定了《城市房地产管理法》，国务院制定了一系列行政法规，包括：《土地管理法实施条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《土地复垦规定》、《基本农田保护条例》、《大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例》、《土地增值税暂行条例》、《耕地占用税暂行条例》、《城镇国有土地使用税暂行条例》等。原国家土地局制定了31部土地管理方面的规章，各省、自治区、直辖市制定200多部土地管理方面的地方性法规和政府规章。

目前，从中央到地方，各级政府相继建立了土地管理机构，土地管理人员达到20多万人，随着土地管理工作的开展，其政治素质和业务素质也有所提高，在土地管理特别是保护耕地中发挥了重要作用，为实行土地使用制度的改革和土地管理方式的转变创造了条件。

（三）《土地管理法》修订的必要性

《土地管理法》实施以来，对于加强土地管理，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，保护耕地，发挥了重要作用。但是，随着改革的深化，社会主义市场经济的发展，现行土地管理法的规定已经明显地不适应土地管理和切实保护耕地的需要，必须进行修订。

1. 现行《土地管理法》缺乏建设用地宏观调控机制和农用地转为建设用地的约束机制。目前，建设用地采用的“分级限额审

批”制度，在计划经济和单一投资体制下曾发挥过积极作用。但是，随着经济体制的改革，这种管理方式逐渐失去了效力，难以控制建设用地的总量。一些地方政府普遍采用“化整为零”、“下放土地审批权”等办法，扩大或变相扩大自己审批土地的权力，削弱了上级政府对建设用地的审批权，造成了建设用地总量的失控。同时，现行《土地管理法》对土地利用总体规划和农用地转为建设用地的规定过于笼统，对城市、村镇及其他建设用地的规模限制措施不足，对城市规模扩展过快、土地利用率低和耕地大量减少的情况也缺乏有效的制约手段。

2. 现行《土地管理法》对防止土地浪费闲置问题缺乏必要的法律措施。土地浪费闲置的问题主要表现在四个方面：一是城市建设用地浪费严重。目前，我国城市人均用地已达 133 平方米，高于人均用地 100 平方米标准的城市有 400 多个。据对 12 个城市调查，城市建成区的空闲地约占建成区面积的 17%，进行旧城改造仍有大量土地可以利用。二是农村居民点建设分散，用地超标。《全国土地利用总体规划纲要》确定，2000 年农村居民点规模为 2.05 亿亩，但到 1996 年实际占地达 2.47 亿亩。农村居民人均用地达到 190 平方米，超过规定的最高标准 150 平方米的 27%。三是乱设开发区，据原国家土地局汇总的非农业建设用地清查资料显示，截止 1996 年底，全国已有各类开发区 4210 个，其中擅自设立各类开发区 3082 个。四是土地闲置情况严重，原国家土地局的清查资料显示，截止 1996 年底，全国共有闲置土地 174.45 万亩，占实际建设用地总面积的 5.8%。

3. 土地违法案件的查处和法律责任制度亟待完善。现行土地管理体制是以块块为主的模式，地方土地管理部门隶属于同级政府，在土地管理上只能服从于地方政府。地方政府违反了《土地管理法》的规定时，违法案件就很难查处。另外，由于缺乏必要的查处违法用地的措施和手段，也使一些违法案件得不到及时制止。亟需赋予各级土地行政主管部门查处土地违法案件的权力，加

加大对土地违法行为的处罚力度。

二、《土地管理法》修订的过程

《土地管理法》修订的过程，大体上分为四个阶段：修订草案的形成，全国人大常委会进行初步审议，全国人大常委会进行第二次审议，全国人大常委会通过修订的《土地管理法》。

（一）《土地管理法（修订草案）》的形成

对于土地管理特别是耕地保护这个事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题，党中央、国务院高度重视，于1997年4月15日发布了《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》，要求加强土地的宏观管理，进一步严格建设用地的审批管理，加强对国有土地资产的管理，加强土地的执法监督检查，加强对土地管理工作的组织领导。根据这个通知的精神，原国家土地局经过深入调查研究，广泛听取意见、总结实践经验并借鉴国外好的作法，草拟了《中华人民共和国土地管理法（修改草案）》（送审稿），于1997年8月18日报送国务院。

原国务院法制局受国务院委托，进一步征求了各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门、单位及法律专家的意见，召开了有关部门和单位参加的座谈会。在调查研究的基础上，原国务院法制局会同原国家土地局对送审稿反复研究修改，形成了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》。

国务院召开常务会议讨论通过了修订草案。1998年4月11日朱镕基总理签署了国务院关于提请全国人大常委会审议《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的议案。朱镕基总理在议案中说：“《中华人民共和国土地管理法》自1987年实施以来，对于加强土地管理，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，切实保护耕地发挥了积极作用。但是，随着形势的不断发展，土地管理方面也出现了一些新问题，需要对现行土地管理法加以修改和完善。《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〔1997〕11号）总结实践经验，对加强土地管理、切实保护耕地确定了重要原则。据此，原国家土地管理局经过广泛征求意见，总结实践经验，认真调查研究并借鉴国外好的作法，拟订了《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》。这个草案已经国务院常务会议讨论通过，现提请审议。”

（二）全国人大常委会对修订草案进行初步审议

1998年4月26日，九届全国人大常委会举行第二次会议，对《土地管理法（修订草案）》进行了初步审议。会议听取了国土资源部部长周永康受国务院委托作的“关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的说明”。周永康部长对修改的指导思想、修改的重点、土地用途管制制度、耕地的特殊保护、征用土地的补偿标准、土地收益的缴纳和使用、法律责任和执法监督等问题作了说明。常委会组成人员分组对修订草案进行初步审议，提出了修改意见。

4月29日，根据全国人大常委会的决定将修订草案全文公布，公开征求意见，以便进一步研究修改。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了各民主党派、有关部门、群众团体和专家的座谈会征求意见，并组织了调查。

在调查研究的基础上，全国人大环境与资源保护委员会和农业与农村委员会分别提出了“对《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》的初步审议意见”。全国人大法律委员会于6月9日、10日、17日召开会议，对修订草案进行了初步审议。全国人大环境与资源保护委员会、农业与农村委员会的负责同志参加了会议。由于各方面提出的意见和建议较多，法律委员会只对一些主要问

题进行了审议、研究，并根据审议、研究的意见形成了《土地管理法（修订草案初步修改稿）》。

（三）全国人大常委会第二次审议

1998年6月22日，九届全国人大常委会举行第三次会议，听取了全国人大法律委员会作的关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》初步审议情况的汇报。常委会组成人员对《土地管理法（修订草案初步修改稿）》进行了审议。会议肯定了初步修改稿对一些主要问题的修改意见。

会后，李鹏委员长、姜春云副委员长分别到吉林、黑龙江进行了调查研究，召开座谈会，征求对土地管理法修订的意见。

法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见和环境与资源保护委员会、农业与农村委员会的初步审议意见，并结合各地方、各部门和群众来信提出的意见，对《土地管理法（修订草案初步修改稿）》又进行了研究，提出了进一步的修改意见。法律委员会于8月7日、10日、17日召开会议，对修订草案初步修改稿进行了逐条审议，提出了《土地管理法（修订草案修改稿）》。环境与资源保护委员会、农业与农村委员会的负责同志列席了8月7日、10日的会议。

根据全国人大常委会的决定，全文公布修订草案公开征求意见后，全国各地反映强烈。截止8月12日，31个省、自治区、直辖市已全部反馈了意见；25个大中城市和52个中央有关部门提出了意见、建议。全国人大常委会法制工作委员会收到人民来信675件。其中，来自单位的意见173件，来自公民个人的502件。许多来信多人署名，人数最多的一件共有836人签名。这些人民来信充分反映了人民群众对修订草案的意见和建议，涉及我国土地管理工作的方方面面。许多来信认为，修订草案突出了切实保护耕地这一主题，修改重点明确，土地管理方式由分级限额审批制度改为土地用途管制制度，强化了土地利用总体规划和土地利用年度计划的效力。

（四）全国人大常委会通过修订的《土地管理法》

1998年8月24日，九届全国人大常委会举行第四次会议，对《土地管理法（修改草案）》进行第三次审议。会议听取了全国人大法律委员会关于《中华人民共和国土地管理法（修订草案）》审议结果的报告。报告中说，法律委员会认为，土地管理法对于加强土地管理维护土地的社会主义公有制，切实保护耕地，合理利用土地，发挥了重要作用。但是，随着经济和社会的发展，土地管理方面出现了一些新问题、新情况，特别是我国耕地资源保护的问题日益突出。为了进一步加强土地管理，建立更加严格的耕地保护制度，需要对现行土地管理法加以修改和完善。修订草案初步修改稿基本上是可行的，同时，提出了一些修改意见。

人大常委会组成人员分组对《土地管理法（修订草案修改稿）》进行了审议。大家认为，修订草案修改稿吸收了常委会组成人员和地方、部门、专家、群众的意见，经过反复修改，已经比较成熟，建议本次常委会通过。同时，又提出了一些修改意见。

全国人大法律委员会于1998年8月25日下午、26日上午召开会议，环境与资源保护委员会、农业与农村委员会的负责同志列席了会议，逐条研究了常委会组成人员的意见，提出了进一步修改意见。1998年8月28日，全国人大法律委员会主任委员王维澄向大会作了关于土地管理法（修订草案修改稿）修改意见的汇报。

1998年8月29日，九届全国人大常委会第四次会议举行全体会议，进行表决，通过了修订的《土地管理法》。出席会议的常委会组成人员共134人。表决结果是：132人赞成，2人弃权。当日，中华人民共和国主席江泽民发布第8号主席令公布了修订后的《土地管理法》。

三、《土地管理法》修订的主要内容

《土地管理法》修订的主要内容，可以概括为五个方面：建立土地用途管制制度，明确编制土地利用总体规划的要求、原则及审批程序，加强耕地的特殊保护，完善土地权属的流转，强化执法监督和法律责任。

（一）建立土地用途管制制度

修订前的《土地管理法》实行分级限额审批的用地制度，不能有效地控制有些地方人民政府用“化整为零”或者“下放土地审批权”等办法非法批地和用地，不能按照土地利用总体规划确定的用途进行管制，致使农用地、特别是耕地大量转化为建设用地。因此，修订的《土地管理法》对分级限额审批的用地制度进行了重大改革。首先，在总则中原则规定：“国家实行土地用途管制制度。”“国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。”“前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。”“使用土地的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。”（第四条）同时，在分则中对这项制度的内容，作了具体规定，主要是：

1. 明确农用地转为建设用地的审批权限：建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线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。在土地利用总体规划确定的城市和村庄、

集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。其他建设项目占用土地，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。（第四十四条）

2 上收征地审批权：征用下列土地的，由国务院批准：（1）基本农田；（2）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；（3）其他土地超过七十公顷的。征用前列规定以外的土地的，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，应当依照本法第四十四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，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。（第四十五条）

3. 严格控制乡村建设用地：（1）乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设；建设用地，应当符合乡（镇）土地利用总体规划和土地利用年度计划，并依照本法规定办理审批手续。（第五十九条）（2）农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。兴办企业的建设用地，必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。（第六十条）（3）乡（镇）村公共设施、