



LAND ADMINISTRATION LAWS AND REGULATIONS
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

中华人民共和国
土地管理法

配套规定

注解版

11

法律出版社
LAW PRESS · CHINA



LAND ADMINISTRATION LAWS AND REGULATIONS
OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

中华人民共和国
土地管理法

配套规定

注解版

法律出版社法规中心 编
展洪德 编写

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法配套规定:注解版/法律出版社法规中心编. —北京:法律出版社,2009.9
ISBN 978-7-5036-9965-8
I. 中… II. 法… III. 土地管理法—法律解释—中国 IV. D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 171888 号

©法律出版社·中国

责任编辑/徐晶

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/9.375 字数/230千

版本/2009 年 10 月第 1 版

印次/2009 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5036-9965-8

定价:24.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

本丛书以现行有效的法律、法规、司法解释为纲,结合日常生活中常见的法律问题,细心收录与其密切相关的配套规定,并在此基础上予以精要解答,以利于广大读者及时解决常见法律问题。为此,本丛书在内容和体例上做如下安排:

① **法律条文** 本丛书以法律条文为核心,精心撰写法律术语、条文注解、实用问答和配套索引,介绍相关的法律概念,对法律条文及其配套规定予以注释和解析。

② **配套规定** 根据配套索引所列关联法规,本丛书广泛收录行政法规、司法解释、部门规章等规范性法律文件,对于新近修改的法律附录新旧条文对照表。

③ **法律文书** 根据法律条文及其配套规定,本丛书还收录、编写相关法律文书的示范文本或者参考样本,供广大读者予以参考,以便充分维护自身合法权益。

④ **流程图表** 根据法律条文及其配套规定,本丛书还按照法律实务操作的具体要求,制作流程图表,以便广大读者依法、及时行使相关权利,履行相关义务。

本丛书力求为广大读者提供最为全面、实用的法律应用指引,以利于广大读者有效规避法律风险,及时解决法律纠纷。本书不足之处,还恳请读者批评指正。

法律出版社法规中心
2009年9月于北京

《中华人民共和国土地管理法》

适用提要

人口多、耕地少,是我国的基本国情。我国每人平均占有的土地面积和耕地面积都远远低于世界的平均数。可是,长期以来,由于对人口增长和耕地减少带来的后果认识不足,致使乱占滥用、浪费、破坏土地资源的现象相当普遍;买卖、租赁土地,侵害社会主义土地公有制的情况也有发生,土地管理到了非解决不可的时候了。如果不采取果断措施加强管理,不仅影响我国近期国民经济的发展,而且将会危及子孙后代赖以生存的基本条件。正是基于这种考虑,我国于1986年颁布了《土地管理法》,并于1987年1月1日起正式实施。1986年《土地管理法》对我国的基本土地制度、土地的所有权和使用权、土地的利用和保护、耕地保护、监督检查、法律责任等内容作了规定。

《土地管理法》自1987年1月1日起实施以来,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,发挥了积极的作用。但是,随着改革深化、形势发展,1987年《土地管理法》的若干规定已经明显地不能适应加强土地管理、切实保护耕地的需要。一些地方违法批地、乱占耕地、浪费土地的问题时有发生,造成耕地面积锐减,土地资产流失。城镇外延扩张、村庄分散建设占用耕地严重,人地矛盾已经十分尖锐。为加强土地的宏观管理,进一步严格建设用地的审批管理,严格控制城市建设用地规模,加强农村集体土地的管理,保护农民的土地权益,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,我国根据实际情况的变化和土地

政策的需要分别于1988年、1998年、2004年对《土地管理法》作了修改。其中1998年的《土地管理法》对我国的土地管理制度作了重大修改。

为与宪法修正案的有关规定相衔接,适应经济体制改革的需要,加强对耕地的保护,1988年《土地管理法》对1987年《土地管理法》有关条款进行了必要的修改,修改的主要内容是:(1)国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法,由国务院另行规定。国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法,由国务院另行规定。(2)强化对耕地的保护。

1998年的修改突出切实保护耕地这一主题,对1988年《土地管理法》中合理的、切实可行的制度、措施予以保留,对一些已经不能适应现实情况的规定加以修改、完善。1998年修改的重点是:(1)关于土地用途管制制度。1988年《土地管理法》采取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,需要对分级限额审批的用地制度进行重大改革。1998年《土地管理法》对土地用途管制制度的主要环节作了以下规定:第一,明确规定了土地利用总体规划的地位、作用及审批程序。土地利用总体规划是土地用途管制的依据。第二,明确规定了农用地转为建设用地的审批权限。土地利用总体规划将土地分为农用地、建设用地和未利用地。根据土地用途管制制度的要求,建设用地必须符合土地利用总体规划所确定的用途,并且严格控制农用地转为建设用地。第三,上收征地审批权。第四,乡村建设要尽量不占或者少占耕地、节约使用土地,并须按照经批准的乡镇土地利用总体规划、村庄和集镇规划的要求合理布局,适当集中,依法办理用地手续的要求。(2)关于耕地特殊保护。1998年《土地管理法》突出了保证耕地总量动态平衡,加重了各级人民政

府保护耕地的责任。(3)关于征用土地补偿标准。1988年《土地管理法》对征地补偿标准规定得过低,难以执行。为了有利于严格控制征地,维护农民利益,1998年《土地管理法》适当提高了最低补偿标准。同时,考虑到今后经济的发展和生活水平的提高,征地补偿可能需要适时有所调整,规定国务院根据社会、经济发展水平,可以调整征用耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。此外,还强调征地补偿安置方案确定后,有关地方人民政府应当公告,并听取被征地的农村集体经济组织和农民的意见。被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布,接受监督。禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。(4)关于法律责任和执法监督。实践中,土地管理部门在查处违法占地行为时,又缺乏有效的手段和措施,致使违法占地既成事实后难以纠正。1998年《土地管理法》对1988年《土地管理法》规定的法律责任作了充实、修改,加大了对土地违法行为的处罚力度,并且赋予县级以上各级人民政府土地管理部门查处土地违法行为的必要手段和执法保障。

2004年3月4日,第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《宪法修正案》第二十条规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。2004年8月,立法机关根据《宪法修正案》的规定对《土地管理法》中有关土地“征用”的内容作了相应修改。这次修改,不涉及《土地管理法》其他内容的修改。

学习《土地管理法》,除了要掌握《土地管理法》的条文外,还要注意了解《城乡规划法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《农业法》、《渔业法》等有关法律的规定。

2007年3月16日,第十届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》,从财产权利的角度对我国土地制度作出了宏观、全面的规定。

目 录

《中华人民共和国土地管理法》适用提要 1

中华人民共和国土地管理法

第一章 总则	3
第一条 立法宗旨和立法依据	3
第二条 基本土地制度	4
第三条 土地基本国策	8
第四条 土地用途管制制度	9
第五条 土地管理体制	10
第六条 守法义务和检举、控告权利	11
第七条 奖励措施	13
第二章 土地的所有权和使用权	13
第八条 土地所有权	13
第九条 土地使用权和土地使用权人的义务	15
第十条 农民集体所有的土地的经营、管理	16
第十一条 土地登记发证制度	18
第十二条 土地变更登记	20
第十三条 土地登记的效力	21
第十四条 农民集体所有土地承包经营权	23
第十五条 国有土地承包经营权和集体经济组织以外的者的土地承包经营权	25

第十六条	土地争议的解决	27
第三章	土地利用总体规划	29
第十七条	土地利用总体规划编制的依据和期限	29
第十八条	上下级规划之间的关系	31
第十九条	土地利用总体规划的编制原则	33
第二十条	县、乡(镇)土地利用总体规划的编制要求	34
第二十一条	土地利用总体规划的审批	36
第二十二条	城市建设用地原则、土地利用总体规划与城市总体规划、村庄和集镇规划的关系	37
第二十三条	土地利用总体规划与江河、湖泊治理和开发利用规划的关系	39
第二十四条	土地利用计划管理	39
第二十五条	土地利用年度计划执行情况报告制度	41
第二十六条	土地利用总体规划的修改	42
第二十七条	土地调查制度	43
第二十八条	土地分等定级	44
第二十九条	土地统计制度	46
第三十条	土地利用动态监测	46
第四章	耕地保护	47
第三十一条	耕地占补平衡制度	47
第三十二条	占用耕地的耕作层土壤利用	49
第三十三条	耕地总量动态平衡制度	50
第三十四条	基本农田保护制度	51
第三十五条	耕地质量保护	54
第三十六条	节约使用土地	55
第三十七条	闲置、荒芜土地的处理	56

30	第三十八条	未利用土地的开发	第三十六条	57
30	第三十九条	未利用土地的开垦	第三十六条	58
	第四十条	未确定使用权的国有荒山、荒地、 荒滩的开发和使用	第三十六条	61
30	第四十一条	土地整理	第三十六条	62
30	第四十二条	土地复垦	第三十六条	64
	第五章	建设用地	第三十六条	67
	第四十三条	建设用地的申请	第三十六条	67
30	第四十四条	农用地转为建设用地的审批权限		68
	第四十五条	土地征收审批制度	第三十六条	70
001	第四十六条	征地方案的实施		71
	第四十七条	征地补偿	第三十六条	73
001	第四十八条	征地补偿安置方案公告		76
	第四十九条	征地补偿费用的监督和管理		77
101	第五十条	促进被征地的农村集体经济组织 和农民创业	第三十六条	78
201	第五十一条	大中型水利、水电工程建设征收 土地的补偿费标准和移民安置		79
201	第五十二条	建设项目预审	第三十六条	80
	第五十三条	建设项目用地的申请与审批		82
201	第五十四条	取得国有建设用地的方式		82
801	第五十五条	国有土地有偿使用费的收缴和分配		85
901	第五十六条	国有土地用途的变更	第三十六条	87
011	第五十七条	临时用地	第三十六条	89
	第五十八条	国有土地使用权的收回		91
211	第五十九条	乡村建设用地		92
	第六十条	乡村企业建设用地审批	第三十六条	93
211	第六十一条	乡村公共设施、公益事业建设 用地的审批	第三十六条	94

52	第六十二条	宅基地审批	第九十三条	94
82	第六十三条	集体土地使用权的流转	第十三条	96
	第六十四条	对不符合土地利用总体规划确定的 建筑物、构筑物的限制		96
50	第六十五条	集体土地使用权的收回	第十四条	96
	第六章 监督检查		第二十四条	97
50	第六十六条	土地监督检查机关和人员	第一章	97
50	第六十七条	土地行政主管部门履行监督检查 职责时的权力	第四十四条	99
05	第六十八条	土地管理监督检查人员履行职责 应当出示土地管理监督检查证件		100
55	第六十九条	有关单位和个人有义务配合土地 行政主管部门的监督检查	第十四条	100
55	第七十条	对国家工作人员的土地违法行为的 处理	第十五条	101
85	第七十一条	土地违法行为的处理		102
	第七十二条	土地行政主管部门不履行法定 职责的处理		104
	第七章 法律责任		第二十五条	105
58	第七十三条	买卖或者以其他形式非法转让 土地的法律	第四十五条	105
28	第七十四条	破坏土地资源的法律责任	第十五条	108
58	第七十五条	拒不履行复垦义务的法律责任		109
98	第七十六条	非法占用土地的法律责任	第十五条	110
10	第七十七条	农村村民非法占用土地建设 住宅的法律责任	第六十五条	112
50	第七十八条	违法批准征地、用地的法律 责任	第十六条	112
40	第七十九条	侵占、挪用征地补偿费用和其他		

有关费用的法律责任	114
第八十条 拒不交还土地或不按批准用途使用土地的法律	116
第八十一条 擅自转移土地使用权责任	117
第八十二条 不依法办理土地变更登记的法律	118
第八十三条 责令限期拆除的行政处罚的执行	118
第八十四条 土地行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊	119
第八章 附则	121
第八十五条 三资企业用地的法律适用	121
第八十六条 生效日期	121
配套规定	

中华人民共和国物权法(2007.3.16)(节录)	125
中华人民共和国城市房地产管理法(2009.8.27修正)(节录)	137
中华人民共和国农村土地承包法(2009.8.27修正)	140
中华人民共和国城乡规划法(2007.10.28)	150
中华人民共和国土地管理法实施条例(1998.12.27)	165
国土资源部关于贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》若干问题的意见(1999.9.17)	177
国务院关于深化改革严格土地管理的决定(2004.10.21)	180
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例(1990.5.19)	189

土地调查条例 (2008.2.7)	国务院令	196
土地调查条例实施办法 (2009.6.17)	国土资源部令	202
确定土地所有权和使用权的若干规定 (1995.3.11)	国土局	209
建设用地审查报批管理办法 (1999.3.2)	国土资源部令	218
闲置土地处理办法 (1999.4.28)	国土资源部令	224
招标投标挂牌出让国有土地使用权规定 (2002.5.9)	国土资源部令	227
土地权属争议调查处理办法 (2003.1.3)	国土资源部令	233
国土资源信访规定 (2006.1.4 修订)	国土资源部令	238
协议出让国有土地使用权规定 (2003.6.11)	国土资源部令	248
土地登记办法 (2007.12.30)	国土资源部令	251
违反土地管理规定行为处分办法 (2008.5.29)	国土资源部令	265
建设项目用地预审管理办法 (2008.11.12 修正)	国土资源部令	271
土地利用总体规划编制审查办法 (2009.2.4)	国土资源部令	274
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体 应用法律若干问题的解释 (2000.6.19)	最高人民法院	281

中华人民共和国 土地管理法

(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〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第一次修正
1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订 根据2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》第二次修正)

“耕者有其田”原则，是土地问题的基本原则。我国土地公有制，是指生产资料归劳动者共同所有的经济制度形式。所有制关系是生产关系的组成部分，生产力决定生产关系，从而生产力决定所有制关系。即公有制是与一定的生产力发展水平相适应的所有制形式。在生产资料公有制的条件下，人们建立起了新的生产关系。人们共同占有生产资料进行共同劳动，共同占有产品，从而为消灭剥削奠定了基础。

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和立法依据】^①为了加强土地管理，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，促进社会经济的可持续发展，根据宪法，制定本法。

> 法律术语

公有制，是指生产资料归劳动者共同所有的经济制度形式。所有制关系是生产关系的组成部分，生产力决定生产关系，从而生产力决定所有制关系。即公有制是与一定的生产力发展水平相适应的所有制形式。在生产资料公有制的条件下，人们建立起了新的生产关系。人们共同占有生产资料进行共同劳动，共同占有产品，从而为消灭剥削奠定了基础。

宪法，是指规定国家社会制度、经济制度、公民基本权利和义务、国家机关的组织与活动的基本原则等法律规范的总和。宪法是国家根本法，具有最高的法律效力。本条所称宪法，是指《中华人民共和国宪法》。

> 条文注解

本法的立法宗旨有四个方面：(1)加强土地管理。随着经济体制从计划经济转变为市场经济，我国的土地资源管理遇到了很多新的问题，如建设用地供应总量失控、耕地面积锐减，国有土地流失，土地利用效率低下等。为了保护作为人类赖以生存的基本条

^① 条文主旨为编者所加，下同。

件的耕地,加强国有土地保护,提高土地资源使用效率,本条将“加强土地管理”规定为本法的首要宗旨。(2)维护土地的社会主义公有制。土地公有制是我国社会主义公有制度的基础和核心。在实行市场经济的条件下,土地公有制和土地市场化兼容,以土地所有权和使用权分离实现土地的商品性。依法维护土地的社会主义公有制是我国公有制社会制度的基本保证。(3)保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地。土地是宝贵的资源和资产,十分珍惜和合理利用每一寸土地,切实保护耕地是我国的基本国策。只有提高土地资源开发质量,避免土地浪费,切实提高耕地的开发和利用水平,才能缓解我国当前面临的人多地少的矛盾。(4)促进社会经济的可持续发展。土地是不可再生资源,土地管理工作坚持可持续利用原则,在开发中保护和合理利用土地资源,有助于促进我国社会经济的可持续发展,是我国社会可持续发展的保障。

第二条 【基本土地制度】中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

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。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要,可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是,国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

> 法律术语

全民所有制,是指社会全体成员共同占有和支配生产资料的公有制形式。我国的全民所有制采取国家所有制形式,即由社会主义国家代表社会全体劳动者占有属于全民所有的生产资料。