



中华人民共和国 土地管理法 一本通

法规应用研究中心 编

· 以法释法 · 专业权威 ·
· 办案所需 · 教学所用 ·

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国
土地管理法
一本通

法规应用研究中心 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地管理法一本通 / 法规应用研究中心编. —4 版.
—北京: 中国法制出版社, 2013. 12
(法律一本通)
ISBN 978 - 7 - 5093 - 5034 - 8

I. ①土… II. ①法… 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 (2013) 第 311880 号

策划编辑 刘经纬

责任编辑 陈兴

封面设计 李宁

土地管理法一本通

TUDI GUANLIFA YIBENTONG

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/ 13.5 字数/ 348 千

版次/2014 年 1 月第 1 版

2014 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5034 - 8

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66071862

市场营销部电话: 66033296

邮购部电话: 66033288

编辑说明

“法律一本通”系列丛书自2005年出版以来，以其科学的体系、实用的内容，深受广大读者的喜爱。2007年、2011年，我们对其进行了两次改版，丰富了其内容，增强了其实用性，再次博得了广大读者的赞誉。

我们秉承“以法释法”的宗旨，在保持原有的体例之上，再次对“法律一本通”系列丛书进行改版，以达到“应办案所需，适教学所用”的目标。新版丛书具有以下特点：

1. 丛书以主体法的条文为序，逐条穿插关联的现行有效的法律、行政法规、部门规章、司法解释、请示答复和部分地方规范性文件，以方便读者理解和适用。尤其是请示答复，因其往往是针对个案而抽象出来的一般性规则，实践中具有操作指导意义。

2. 丛书紧扣教学和实践两个主题，在目录上标注了重点法条，并在某些重点法条的相关规定之前，对收录的相关文件进行分类，再按分类归纳核心要点，以便读者最便捷地查找使用。

3. 丛书紧扣法律条文，在主法条的相关规定之后附上案例指引，收录最高人民法院指导案例、公报案例以及最高人民法院相关机构公布的典型案例的裁判摘要。通过相关案例，可以进一步领会和把握法律条文的适用，从而作为解决实际问题的参考。并对案例指引制作索引目录，方便读者查找。

4. 丛书以脚注的形式，对各类法律文件之间或者同一法律文件不同条文之间的适用关系、重点法条疑难之处进行说明，以便读者系统地理解我国现行各个法律部门的规则体系，从而更好地指导教学工作和司法实践。

中国法制出版社

2014年1月

目 录

第一章 总 则

第 一 条【立法宗旨】	1
★ 第 二 条【基本土地制度】	2
第 三 条【土地基本国策】	32
★ 第 四 条【土地用途管制制度】	42
★ 第 五 条【土地管理机构设置】	45
第 六 条【守法义务与检举、控告权】	48
第 七 条【奖励措施】	49

第二章 土地的所有权和使用权

★ 第 八 条【土地所有权归属】	50
★ 第 九 条【土地使用权】	57
第 十 条【集体所有土地的经营和管理】	65
★ 第 十 一 条【土地登记发证制度】	66
★ 第 十 二 条【土地变更登记】	102
★ 第 十 三 条【土地登记的效力】	104
★ 第 十 四 条【农民集体所有土地承包经营权】	107
★ 第 十 五 条【国有土地承包经营权】	121
★ 第 十 六 条【土地权属争议的处理】	122

第三章 土地利用总体规划

第十七条【编制依据和规划期限】	147
-----------------------	-----

★ 第十八条【规划权限】	148
第十九条【编制原则】	151
★ 第二十条【编制要求】	153
★ 第二十一条【土地利用总体规划的审批】	154
第二十二条【土地利用总体规划与城市总体规划、村庄 和集镇规划之间的关系】	166
第二十三条【土地利用总体规划与江河、湖泊综合治理 和开发利用规划之间的关系】	167
★ 第二十四条【土地利用计划管理】	167
第二十五条【土地利用年度计划执行情况报告】	169
第二十六条【土地利用总体规划的修改】	170
第二十七条【土地调查】	170
第二十八条【土地分等评级】	184
第二十九条【土地统计】	185
第三十条【土地利用动态监测】	185

第四章 耕地保护

第三十一条【耕地占用补偿】	185
第三十二条【建设占用耕地的耕作层利用】	191
第三十三条【耕地总量动态平衡】	192
★ 第三十四条【基本农田保护制度】	192
第三十五条【土壤改良与提高地力】	214
第三十六条【节约使用土地】	215
第三十七条【闲置、荒芜土地的处理】	215
第三十八条【开发未利用土地】	218
第三十九条【开垦未利用土地】	221
第四十条【开发未确定使用权的国有荒山、荒地、 荒滩】	221

第四十一条【土地整理】	227
第四十二条【土地复垦】	237

第五章 建设用地

第四十三条【建设用地的申请】	255
第四十四条【农用地转用审批】	263
★ 第四十五条【国家建设土地征收】	278
第四十六条【征地方案的实施】	284
★ 第四十七条【征地补偿】	296
第四十八条【征地补偿安置方案公告】	306
第四十九条【征地补偿费用的监督和管理】	309
第五十条【农业剩余劳动力的安置】	312
第五十一条【大中型水利水电工程建设征地补偿和移民 安置】	312
第五十二条【建设项目可行性研究审查】	324
第五十三条【建设用地的审批】	329
★ 第五十四条【建设用地使用权的取得方式】	336
★ 第五十五条【土地有偿使用费的缴纳和使用】	346
第五十六条【土地用途的变更】	352
第五十七条【临时用地】	353
★ 第五十八条【国有土地使用权的收回】	354
第五十九条【乡、村建设用地的范围和审批】	360
第六十条【乡村企业建设用地审批】	360
第六十一条【乡村公共设施、公益事业建设用地审批】	361
第六十二条【农村村民住宅用地审批】	366
第六十三条【集体土地使用权的流转】	378
第六十四条【不符合土地利用总体规划确定的用途的 建筑物、构筑物的处理】	378

第六十五条【收回集体土地使用权的情形】	378
---------------------------	-----

第六章 监督检查

★ 第六十六条【土地监督检查机关和人员】	380
★ 第六十七条【监督检查措施】	384
第六十八条【出示监督检查证件】	385
第六十九条【有关单位和个人对土地监督检查的配合 义务】	385
第七十条【行政处分】	386
第七十一条【案件的移送与土地行政处罚】	391
第七十二条【土地行政主管部门不履行行政处罚职责 的处理】	392

第七章 法律责任

★ 第七十三条【买卖或者以其他形式非法转让土地的 法律责任】	393
第七十四条【破坏耕地的法律责任】	396
★ 第七十五条【拒不履行复垦义务的法律责任】	398
第七十六条【非法占用土地的法律责任】	400
第七十七条【农村村民非法占用土地建住宅的法律 责任】	402
第七十八条【非法批地的法律责任】	403
第七十九条【非法侵占、挪用征地费的法律责任】	405
第八十条【拒不交还土地的法律责任】	408
第八十一条【擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、 转让或者出租用于非农业建设的法律责任】 ...	408
第八十二条【不依法办理土地变更登记的法律責任】	408
第八十三条【责令限期拆除的行政处罚的执行】	410

第八十四条【土地行政主管部门工作人员玩忽职守、 滥用职权、徇私舞弊的法律责任】	410
--	-----

第八章 附 则

第八十五条【三资企业使用土地的法律适用】	412
第八十六条【施行时间】	412

附录：

本书所涉主要法律文件目录	413
--------------------	-----

案例索引目录

1. 眉山气雾剂厂诉眉山市人民政府、眉山市国土局土地行政 登记案	101
2. 石育清诉兴宁市国土资源局土地行政登记案	102
3. 刘勇等十五人诉江苏省金湖县人民政府土地行政确认案	102
4. 路某不服靖远县人民政府行政决定案	107
5. 王某、任某诉青龙村七组果园承包合同纠纷案	121
6. 罗边槽村一社不服重庆市人民政府林权争议复议决定行政 纠纷上诉案	146
7. 杨世洪诉长阳土家族自治县火烧坪乡人民政府土地行政裁 决案	147
8. 李三平、张天娥诉辽城乡人民政府土地行政裁决案	147
9. 张家顺诉东平县斑鸠店镇人民政府土地行政确认案	147
10. 爱克福得有限公司诉广东省深圳市国土资源和房产管理局 土地行政处罚案	218
11. 张义忠诉山东省昌乐县国土资源局土地行政处罚案	278
12. 陈某诉亨洋村一组、亨洋村村委会征地补偿款分配纠纷案	306
13. 湖南省总工会诉长沙市卫生防疫站房地产转让合同纠纷案	345
14. 佛山市顺德区金冠涂料集团有限公司诉佛山市人民政府、 佛山市顺德区金冠涂料集团有限公司土地行政登记案	346
15. 泰丰大酒店有限公司诉大同市土地管理局土地使用权出让 纠纷案	352
16. 牛坨子村诉中国大冢制药有限公司（中日合资企业）临时 用地纠纷案	354
17. 宣某等 18 人诉衢州市国土资源局收回土地使用权行政争议 案	359
18. 朱伟杰诉广州市国土资源和房屋管理局土地行政强制案	360
19. 郑某不服土地管理行政处罚案	402

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通过根据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)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 土地的所有权和使用权
- 第三章 土地利用总体规划
- 第四章 耕地保护
- 第五章 建设用地
- 第六章 监督检查
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 立法宗旨

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。

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。^①

〔核心要点〕

1. 国家所有权：《宪法》9、10；《物权法》3、46、47、48、49、50、51、52；《土地管理法》8；

2. 集体所有权：《宪法》9；《民法通则》74；《物权法》58、60、61；《土地管理法》8；

3. 土地使用权的出让和转让：《城镇国有土地使用权出让与转让暂行条例》；《协议出让国有土地使用权规定》；《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》。

〔宪法〕

1. 《宪法》（2004年3月14日）

第9条 矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资

^① 关于本条第四款中“公共利益”的界定，历来是实务界和理论界讨论的热点，在我国《宪法》、《民法通则》、《物权法》等法律法规中均有提及，但都未明确界定，2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条则进一步将“公共利益”规定为六个方面，但在具体的法律法规适用过程中，还是应遵循“新法优于旧法，特殊法优于一般法”的原则。

源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。

国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。

第10条 城市的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。

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。

任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。

一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。

〔法 律〕

2. 《物权法》（2007年3月16日）

第3条 国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。

国家巩固和发展公有制经济，鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。

国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利。

第42条 为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。

征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。

征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。

任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。

第44条 因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序

可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予补偿。

第46条 矿藏、水流、海域属于国家所有。

第47条 城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。

第48条 森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，属于国家所有，但法律规定属于集体所有的除外。

第49条 法律规定属于国家所有的野生动植物资源，属于国家所有。

第50条 无线电频谱资源属于国家所有。

第51条 法律规定属于国家所有的文物，属于国家所有。

第52条 国防资产属于国家所有。

铁路、公路、电力设施、电信设施和油气管道等基础设施，依照法律规定为国家所有的，属于国家所有。

第53条 国家机关对其直接支配的不动产和动产，享有占有、使用以及依照法律和国务院的有关规定处分的权利。

第54条 国家举办的事业单位对其直接支配的不动产和动产，享有占有、使用以及依照法律和国务院的有关规定收益、处分的权利。

第55条 国家出资的企业，由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责，享有出资人权益。

第58条 集体所有的不动产和动产包括：

（一）法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；

（二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；

（三）集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施；

（四）集体所有的其他不动产和动产。

第60条 对于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等，依照下列规定行使所有权：

（一）属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权；

（二）分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体

经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；

（三）属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

第 61 条 城镇集体所有的不动产和动产，依照法律、行政法规的规定由本集体享有占有、使用、收益和处分的权利。

第 62 条 集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以及章程、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。

3. 《民法通则》（2009 年 8 月 27 日修订）

第 74 条 劳动群众集体组织的财产属于劳动群众集体所有，包括：

（一）法律规定为集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等；

（二）集体经济组织的财产；

（三）集体所有的建筑物、水库、农田水利设施和教育、科学、文化、卫生、体育等设施；

（四）集体所有的其他财产。

集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。

集体所有的财产受法律保护，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收。

4. 《城市房地产管理法》（2009 年 8 月 27 日修订）

第 3 条 国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第 8 条 土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

第 9 条^① 城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国

^① 本条于 2009 年 8 月 27 日第十一届《全国人民代表大会常务委员会第十次会议关于修改部分法律的决定》修订。

有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。

第23条 土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

依照本法规定以划拨方式取得土地使用权的，除法律、行政法规另有规定外，没有使用期限的限制。

第24条 下列建设用地的土地使用权，确属必需的，可以由县级以上人民政府依法批准划拨：

- (一) 国家机关用地和军事用地；
- (二) 城市基础设施用地和公益事业用地；
- (三) 国家重点扶持的能源、交通、水利等项目用地；
- (四) 法律、行政法规规定的其他用地。

〔行政法规及文件〕

5. 《城镇国有土地使用权出让与转让暂行条例》（1990年5月19日）

第8条 土地使用权出让是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

土地使用权出让应当签订出让合同。

第9条 土地使用权的出让，由市、县人民政府负责，有计划、有步骤地进行。

第10条 土地使用权出让的地块、用途、年限和其他条件，由市、县人民政府土地管理部门会同城市规划和建设管理部门、房产管理部门共同拟定方案，按照国务院规定的批准权限报经批准后，由土地管理部门实施。

第13条 土地使用权出让可以采取下列方式：

- (一) 协议；
- (二) 招标；
- (三) 拍卖。

依照前款规定方式出让土地使用权的具体程序和步骤，由省、自治区、直辖市人民政府规定。

第 19 条 土地使用权转让是指土地使用者将土地使用权再转移的行为，包括出售、交换和赠与。

未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得转让。

第四章 土地使用权出租

第 28 条 土地使用权出租是指土地使用者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。

未按土地使用权出让合同规定的期限和条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得出租。

第 32 条 土地使用权可以抵押。

第 33 条 土地使用权抵押时，其地上建筑物、其他附着物随之抵押。

地上建筑物、其他附着物抵押时，其使用范围内的土地使用权随之抵押。

第 34 条 土地使用权抵押，抵押人与抵押权人应当签订抵押合同。

抵押合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。

第 35 条 土地使用权和地上建筑物、其他附着物抵押，应当依照规定办理抵押登记。

6. 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（2011 年 1 月 21 日）

第 2 条 为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人（以下称被征收人）给予公平补偿。

第 8 条 为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：

（一）国防和外交的需要；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境