

土地管理「三五」普法读本

湖南省普法依法治领导小组办公室
湖南省土地法制宣传教育领导小组

PUFAXILIEJIAOCAI

土地管理“三五”普法读本

湖南省普法依法治理领导小组办公室
湖南省土地法制宣传教育领导小组

土地管理“三五”普法读本

责任编辑 雷宜逊

湖南地图出版社出版发行

(长沙市韶山路131号)

湖南省政府机关印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8.0印张 210千字

1997年6月第1版 1997年6月第1次印刷

印数：1—10000册 定价：9.80元

ISBN7—80552—216—2/K·212

- 编 审：李鸿胜、周文定
- 主 编：汤士荣
- 副 主 编：刘 伟、金勇章
蒋建良
- 编委会成员：汤士荣、刘 伟
吴强国、张湘林
金勇章、蒋建良
黄海松、杨国平
张 皓、周亚斌

加强土地法制建设

认真落实土地基本国策

序

我国的基本国策中，最重要的是土地。全世界这样看我们，我们从自己的实际国情出发，更应该这样看。党中央、国务院在深入分析土地基本国情和耕地保护严峻形势的基础上，提出了必须采取世界上最严格的措施管理土地和保护耕地；必须长期坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策；必须从体制、机制和法制上采取治本之策，扭转人口大量增加、耕地大量减少的失衡态势。

从法制上采取治本之策，要求我们既要有计划、有步骤地抓好土地立法工作，又要以战略的眼光、负责的态度抓好普法教育工作，为整个土地执法创造一个良好氛围，形成“立法——普法——执法”三位一体。通过前两个五年普法，全省依法用地、依法管地已有一个好的态势，但由于违法主体的变化，法人违法、领导违法、领导集体违法现象增多，导致违法用地仍禁而不止。现在有的同志有一种倾向，一讲放开，就误认为可以随意来，不惜以牺牲耕地为代价来进行非农业建设、招商引资、聚财生财，乱上项目，滥占耕地，甚至说“只要有钱，没有耕地也有饭吃”；一讲严肃执法，依法保护耕地，就感到不适应，消极对待，甚至说“保护耕地就是保护落后”，“法律是上面制定的，不适应下面的情况”。殊不知，开放经济，在一定意义上说，就是法制经济。开放

度越大，越要求法制观念要强。事实已经给我们作出了这样的回答：在一个法度薄弱的区域内，要发展经济、落实土地基本国策是困难的。

根据全省土地法制建设需要和省普法领导小组要求，全省国土系统单独编印了这个《读本》，作为土地管理方面“三五”普法的宣传教育资料。这个《读本》以深入浅出的语言，系统地阐述了耕地保护、土地资产、地籍地政、土地利用等方面的法律制度，是全省广大干部和公民“三五”土地普法的一本好教材。我们衷心希望在全省范围内，借“三五”普法的东风，掀起土地法制教育的高潮，形成全社会珍惜土地、保护耕地的风气，保护好我们的家园和祖业，对民族的生存和发展负责，对子孙后代负责。

李鸿胜

1997年5月28日

前 言

加强社会主义法制建设，实行和坚持依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。土地法制宣传教育，是社会主义法制建设的重要内容。土地管理普法工作，就是要以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为根本指针，坚持党的基本路线，深入贯彻党的十四届五中、六中全会精神和中央关于土地管理的一系列方针、政策和指示，紧紧围绕经济建设这个中心，维护社会政治稳定，紧密结合国土管理工作实际，有计划、有步骤、分层次地进行系统内部干部职工的法制宣传教育与全社会的土地法制宣传教育，为全面推进依法管理土地，深化土地管理体制和土地使用制度改革，实现土地管理方式和土地利用方式的两个根本转变，服从和服务于“九五”期间土地管理工作，实现耕地总量动态平衡这一奋斗目标，创造良好的法律环境。为适应全省“三五”土地管理普法工作需要，省普法依法治理领导小组办公室、省土地法制宣传教育领导小组组织有关同志编写了《土地管理“三五”普法读本》一书。

全书共分三部分。第一部分是有关“三五”普法工作的重要文件；第二部分是法律法规知识讲座；第三部分是土地管理法律法规选编。

本书是全省国土系统学习培训及向社会普法的基本学习资料。主要适用对象为：各级国土管理干部，村（街）兼职国土管理员，县乡村土地管理普法骨干；各级党委、人大、政府、政协几大家领导，各级党政机关、群众性团体干部；农村党支部、村

委会干部，城区街道办事处、居委会干部；各用地单位负责人，包括乡镇（村）企业、房地产开发公司、各类开发区、各类大中小学负责人等；

本书的编写，自始至终在省国土测绘管理局党组的领导下进行。同时，得到了省国土测绘管理局法规处、区划处的大力支持，在此，深表感谢。由于土地管理法律法规讲解的专业性和政策性强，时间紧促，及编写人员经验与水平有限，错误和纰漏之处在所难免，敬请批评指正。

编 者

1997年5月18日

目 录

序

前言

第一篇 “三五”普法的重要文件

1. 中共湖南省委、湖南省人民政府关于批转
《省委宣传部、省司法厅关于在全省公民中开展
法制宣传教育的第三个五年规划》的通知…………… (1)
2. 湖南省普法依法治理领导小组办公室、湖
南省国土测绘管理局关于印发《湖南省土地
管理系统第三个五年普法规划》的通知 …………… (11)

第二篇 土地管理法律法规知识讲座

- 第一讲 土地管理法律法规概述**…………… (19)
- 一、土地法律概述…………… (19)
- (一) 土地法律的概念…………… (19)
- (二) 土地法律的特点…………… (20)
- (三) 土地法律的形式…………… (21)
- (四) 土地法律的效力…………… (23)
- (五) 土地法律的地位和作用…………… (25)
- 二、土地立法概述…………… (26)
- (一) 土地立法的概念和目的…………… (26)
- (二) 土地立法的指导思想…………… (27)
- (三) 土地立法的基本原则…………… (28)
- 三、土地法律规范的主要内容…………… (31)

(一) 土地资源管理方面规范的主要内容·····	(31)
(二) 土地资产、土地市场管理方面规范的主要内容·····	(32)
(三) 土地产权管理方面规范的主要内容·····	(34)
(四) 涉外土地管理方面的规范·····	(35)
第二讲 土地产权与地产市场的法律制度 ·····	(37)
一、土地所有权及土地所有权交易市场 ·····	(37)
(一) 土地所有权的权能和特性·····	(37)
(二) 土地所有权交易市场·····	(40)
(三) 现阶段土地所有权及土地所有权交易市场 的法律关系 ·····	(41)
(四) 土地所有权及土地所有权买卖市场的限制·····	(44)
(五) 土地所有权及土地所有权买卖市场的法律保护·····	(45)
二、土地使用权及土地使用权出让、转让市场 ·····	(45)
(一) 我国现阶段土地使用权的特点·····	(45)
(二) 土地使用权出让、转让市场·····	(46)
(三) 现阶段土地使用权及土地使用权出让、转让 市场的有关法律规定 ·····	(48)
三、土地使用制度及对土地出让、转让市场的限制 ·····	(50)
(一) 土地使用权划拨·····	(50)
(二) 土地使用权有偿使用·····	(52)
(三) 对土地转让市场的限制·····	(53)
第三讲 土地行政处罚及救济制度 ·····	(54)
一、土地违法行为及其法律责任 ·····	(54)
(一) 土地违法行为及其法律责任的概念和种类·····	(54)
(二) 土地违法行为的行政责任·····	(57)
(三) 土地违法行为的民事责任·····	(59)

(四) 土地违法行为的刑事责任·····	(62)
二、土地行政处罚·····	(64)
(一) 土地行政处罚的概念、特点·····	(64)
(二) 行政处罚的种类·····	(64)
(三) 行政处罚的管辖和适用·····	(66)
(四) 行政处罚的程序·····	(67)
三、土地行政复议·····	(70)
(一) 土地行政复议范围·····	(70)
(二) 土地行政复议程序·····	(71)
四、土地行政诉讼·····	(74)
(一) 土地行政诉讼的概念及特点·····	(74)
(二) 土地行政诉讼的范围·····	(76)
(三) 土地行政诉讼的一审程序·····	(76)
(四) 土地行政诉讼的二审程序·····	(79)
五、土地行政行为损害赔偿·····	(80)
(一) 土地行政行为损害赔偿的概念及构成要件·····	(80)
(二) 赔偿范围·····	(80)
(三) 赔偿请求人和赔偿义务·····	(82)
(四) 赔偿程序·····	(83)
第四讲 耕地保护的法律制度 ·····	(83)
一、耕地总量动态平衡的内涵及意义·····	(83)
(一) 耕地总量动态平衡的内涵·····	(84)
(二) 实现耕地总量动态平衡的重要意义·····	(84)
二、耕地保护的主要法律政策·····	(88)
(一) 中华人民共和国宪法及其修正案·····	(88)
(二) 土地管理法及其实施条例·····	(88)

（三）《中华人民共和国农业法》	（90）
（四）《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》	（91）
（五）《土地复垦规定》	（91）
（六）《中华人民共和国城市房地产管理法》	（92）
（七）《基本农田保护条例》	（92）
三、耕地总量动态平衡的法律思考	（100）
（一）当前耕地法律保护存在的主要问题	（100）
（二）加强耕地法律保护的对策研究	（101）
第五讲 土地利用管理的法律制度	（102）
一、土地利用管理体制	（102）
（一）土地利用及其宏观调控	（102）
（二）土地利用管理内容及原则	（103）
（三）土地利用管理的立法意义	（104）
二、土地利用规划的法律制度	（105）
（一）基本概念	（105）
（二）规划的任务和内容	（106）
（三）土地利用总体规划的编制	（106）
（四）土地利用总体规划的修编	（108）
（五）土地利用总体规划的审批与实施	（108）
三、土地利用计划管理法律制度	（109）
（一）土地利用计划管理概述	（109）
（二）土地利用计划体系与指标	（109）
（三）建设用地计划的编制与下达	（111）
（四）建设用地计划实施管理与监督检查	（114）
四、土地开发复垦管理的法律制度	（117）
（一）土地开发管理概述	（117）

(二) 城镇房地产用地开发的法律规定	(118)
(三) 开发区土地开发管理的法律规定	(122)
(四) 农用地开发的法律规定	(125)
(五) 土地复垦的法律规定	(129)
第六讲 各项建设用地管理的法律规定	(133)
一、国家建设征用和划拨土地的法律规定	(133)
(一) 国家建设用地的审批程序	(134)
(二) 国家建设用地的审批权限	(135)
(三) 国家建设临时用地的报批手续	(136)
(四) 合资联营企业和外商投资企业用地的报批手续	(137)
(五) 国家建设征用土地的补偿与安置	(138)
二、乡(镇)村建设用地管理的法律规定	(141)
(一) 乡(镇)村建设用地管理的内容	(143)
(二) 乡(镇)村建设用地规划管理的法律规定	(144)
(三) 乡(镇)村建设用地的审批制度	(145)
(四) 乡(镇)村建设用地的补偿	(147)
三、城乡居民住房建设用地法律规定	(147)
(一) 城镇居民住房建设用地	(147)
(二) 农村居民住房建设用地	(148)
四、外商投资企业建设用地管理法律规定	(149)
(一) 外商企业用地的法律规定	(150)
(二) 外商企业取得土地的程序与使用要求规定	(151)
(三) 外商企业所交土地使用费的规定	(154)
(四) 外商开发经营成片土地的法律规定	(157)
五、其它类型建设用地管理的法律规定	(162)
(一) 城镇建设用地管理的法律规定	(162)

(二) 工矿建设用地管理的法律规定	(164)
(三) 交通及各种管线用地管理的法律规定	(165)
(四) 特殊用地的法律规定	(166)

第三篇 土地管理法律法规选编

中华人民共和国刑法 (摘录)	(168)
湖南省土地管理实施办法	(169)
湖南省基本农田保护条例	(180)
湖南省城镇划拨土地使用权管理条例	(187)
湖南省城镇国有土地使用权出让和转让 实施办法	(192)
湖南省土地登记办法	(203)
湖南省土地复垦实施办法	(210)

第一篇 “三五”普法的重要文件

中共湖南省委 湖南省人民政府

关于批转《省委宣传部、省司法厅

关于在全省公民中开展法制宣传教育的

第三个五年规划》的通知

各地、市、州、县委，各行政公署，自治州、市、县人民政府，省直机关各单位：

省委、省人民政府同意《省委宣传部、省司法厅关于在全省公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划》，现转发给你们，请结合本地区、本部门的实际情况，做出具体安排，认真组织实施。

党中央、国务院决定，从1996年起至2000年底止，在全体公民中实施法制宣传教育的第三个五年规划。这一重大决策，对于加强立法、司法、执法、普法工作，发展社会主义民主，健全社会主义法制，推进依法治国，促进社会进步，实现党的十四届五中全会提出的奋斗目标，具有十分重要的意义。搞好法制宣传教育是我国社会主义民主和法制建设的一项基础性工作，是全党和全国人民的共同任务，各级党委、人大和政府要切实加强领导和监督，保障法制宣传教育第三个五年规划任务的落实。要突出抓好邓小平同志关于社会主义民主与法制建设的理论和宪法、社会主义市场经济法律知识的学习，突出抓好依法治理工作，坚持法制宣传教育与法制实践、与经济建设和发展的实际相结合，扎

实工作，务求实效。各级干部特别是县处级以上领导干部要带头学习法律知识，提高依法决策、依法行政、依法管理的水平。司法人员和行政执法人员要努力提高自身法律素质，牢固树立忠实于法律的信念，以严格执法的实际行动维护宪法和法律的尊严，维护社会主义法制的统一。各级党委、人大和政府要认真总结前两个五年普法工作的经验，采取切实措施，逐步实现法制宣传教育工作的规范化、制度化。要稳定和加强法制宣传教育队伍，认真解决法制宣传教育所需的经费，建立和健全必要的保障机制，确保法制宣传教育和依法治理工作的各项任务真正落到实处，在全社会形成学法、用法和守法的良好风气，努力提高广大干部、群众的法律素质，推动依法治省的进程，为我省改革开放、经济发展和社会稳定创造良好的法制环境，为坚持依法治国，建设社会主义民主法制国家奠定坚实的基础。

中共湖南省委

湖南省人民政府

1996年6月8日

省委宣传部 省司法厅

关于在全省公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划

为实现我国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标，适应改革开放和社会主义现代化建设的需要，进一步增强全体公民的法制观念，党中央、国务院决定，自1996年起至2000

年底止，在前两个五年普法工作的基础上，继续在全体公民中深入开展法制宣传教育。根据中共中央、国务院批转的《关于在公民中开展法制宣传教育的第三个五年规划》的精神，结合我省的实际情况，特制定全省法制宣传教育第三个五年规划。

一、指导思想

全省第三个五年法制宣传教育工作的指导思想是：以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为根本指针，坚持党的基本路线，坚持依法治国的方针，深入贯彻党的十四届五中全会精神，服从服务于全党全国全省工作大局，围绕两个根本性转变，坚持法制宣传教育与法制实践相结合，充分发挥各级普法机关和各业务主管部门的积极性，务实创新，进一步增强全体公民的宪法观念和法律意识，树立法制权威，全面推进基层、区域和各行各业以及各项事业的依法治理，加速依法治省，推进建设社会主义法制国家进程，维护社会稳定，促进经济繁荣。

二、目标、任务、对象与要求

（一）总体目标

通过在全省公民中继续深入进行以宪法、社会主义市场经济法律和维持社会稳定的法律知识为主要内容的宣传教育，开展多层次、全方位的依法治理工作，进一步增强全省公民的法律意识和法制观念，不断提高各级干部依法办事、依法管理的水平和能力，促进各项事业逐步走上法制化轨道，逐步实现各地区、各行业、各单位的依法管理，努力实现全省政治和社会的稳定。

（二）主要任务

1. 深入学习邓小平同志关于社会主义民主与法制建设的理论，着重掌握一手抓建设、一手抓法制，稳定压倒一切，人民民主专政不能丢，民主必须法制化、制度化，加强法制的根本问题