

土地管理法

实用版



中华人民共和国 土地管理法

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国土地管理法

(实用版)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国土地管理法: 实用版/中国法制出版社编. —北京: 中国法制出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2412 - 7

I. ①中… II. ①中… III. ①土地管理法 - 中国
IV. ①D922. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 229708 号

中华人民共和国土地管理法 (实用版)

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUDI GUANLIFA

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2010 年 12 月第 1 版

印张/5 字数/161 千

2010 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2412 - 7

定价: 12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs>

320

市场营销部电话: 6601772

288

编辑说明

运用法律维护权利和利益，是读者选购法律图书的主要目的。法律文本单行本提供最基本的法律依据，但单纯的法律文本中的有些概念、术语，读者不易理解；法律释义类图书有助于读者理解法律的本义，但又过于繁杂、冗长。“实用版”法律图书至今已行销多年，因其权威、实用、易懂的优点，成为广大读者理解、掌握法律的首选工具。

“实用版系列”独具四重法律价值：

1. **出版权威。**中国法制出版社是国务院法制办公室所属的中央级法律类图书专业出版社，是国家法律、行政法规文本的权威出版机构。

2. **法律文本规范。**法律条文利用了本社法律单行本的资源，与国家法律、行政法规正式版本完全一致，确保条文准确、权威。

3. **条文解读专业、权威。**本书中的【理解与适用】均是从庞杂的相互关联的法律条文以及全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室等对条文的权威解读中精选、提炼而来；【典型案例指引】来自最高人民法院公报、各高级人民法院判决书等，点出适用要点，展示解决法律问题的实例。

4. **附录实用。**书末收录经提炼的法律流程图、诉讼文书、办案常用数据（如损害赔偿金额标准）等内容，帮助提高处理法律纠纷的效率。

中国法制出版社
2010年12月

《中华人民共和国土地管理法》 理解与适用

土地是民生之本、发展之基，关系到广大人民群众切身利益。随着我国经济社会的快速发展，土地作为基本生产资料的地位和作用日益突出。

《土地管理法》于1986年6月25日由第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，其间经历1988年、1998年及2004年三次变迁。《土地管理法》共8章86条，明确了国有土地和集体所有土地在范围上的划分，确立了土地用途管制制度，编制土地利用总体规划，对耕地实施特殊保护，详细规范了建设占用土地涉及农用地转为建设用地应当办理的审批手续，加强了各级土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规行为的监督检查力度，强化了违法者的法律责任。《物权法》、《土地管理法实施条例》、《土地登记办法》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《基本农田保护条例》和《违反土地管理规定行为处分办法》等法律法规和政策性文件的出台，建立了土地利用总体规划制度、耕地保护制度、建设用地管理制度、土地产权和交易制度、监督检查制度和法律责任制度。

《土地管理法》的主要内容包括：

（一）土地权属制度：我国实行土地公有制，分为全民所有和集体所有两种。其中国有土地的范围包括：城市市区的土地；农村和城市郊区的土地依法规定属于国家所有的；国家已征收的土地。土地所有权不得买卖或者以其他形式非法转让，但是土地使用权可以依法转让。

（二）农用地转建设用地：国家严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当按照管理权限办理批转手续。（1）由国务院批准的为：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；（2）由原批准土地利用总体规划的机关批准的为：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；（3）由市、县人民政府批准的为：在已批准的农用地转用范围内的具体建设项目用地；（4）前述三项之外的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

（三）土地征收及征地补偿：国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收并给予补偿。补偿费用包括耕地补偿费和其他土地补偿费、安置补助费、地上附着物补偿费，包括各类建筑物、构筑物拆迁补偿费、青苗补偿费、多年生林木补偿费、新地开发建设基金等。计算方法是：（1）征收耕地的补偿费为该耕地被征收前三年平均年产值的6-10倍；（2）征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算，需要安置的农业人口数按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位人均占有耕地数量计算，每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准为该耕地被征收前三年平均年产值的4-6倍。每公顷被征收耕地的安置补助费最高不得超过被征收前三年平均年产值的15倍；（3）征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的补偿标准；（4）被征收土地的附着物和青苗的补偿标准由省、自治区、直辖市规定；（5）征收城市郊区的菜地，用地单位按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

（四）国有土地使用权的出让和划拨：（1）取得的代价不同：经县级以上人民政府批准，以划拨方式获得国有土地使用权的，无须向国家缴纳土地使用权出让金，为无偿取得。但是如果该土地被划拨前存在拆迁、安置等情况的，以划拨方式取得土地使用权的单位应当承担补偿安置的费用。以出让方式取得国有土地使用权的，须向国家缴纳土地使用权出让金。（2）使用年限不同：以划拨方式取得国有土地使用权一般没有使用年限的限制，以出让方式取得的土地使用权则有期限限制，如工业用地出让年限最高为50年，商业用地最高为40年，居住用地最高为70年。（3）经营活动的限制不同：划拨取得的土地使用权，限制自用，未经政府批准不得进行转让、出租、抵押、联营、联建等经营活动，出让方式取得土地使用权，可以进行转让、出让、抵押等经营活动。（4）依法收回土地使用权时补偿不同：划拨方式取得的土地使用权，依据土地取得用途不同给予适当的补偿；出让则根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

目 录

中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则

- | | | |
|---|-----|---------------|
| 1 | 第一条 | 【立法宗旨】 |
| 2 | 第二条 | 【基本土地制度】 |
| | | [土地的社会主义公有制] |
| | | [土地征收制度] |
| | | [土地有偿使用制度] |
| 3 | 第三条 | 【土地基本国策】 |
| 3 | 第四条 | 【土地用途管制制度】 |
| | | [土地用途管制制度] |
| 4 | 第五条 | 【土地管理机构设置】 |
| | | [中央一级] |
| | | [地方一级] |
| 5 | 第六条 | 【守法义务与检举、控告权】 |
| | | [守法义务] |
| | | [检举权、控告权] |
| 6 | 第七条 | 【奖励措施】 |

第二章 土地的所有权和使用权

- | | | |
|---|-----|-----------------------|
| 7 | 第八条 | 【土地所有权归属】 |
| 8 | 第九条 | 【土地使用权】 |
| | | [国有土地依法确定给单位或个人使用的方式] |

[国有土地依法确定给单位或个人使用后，其使用权可否进入市场流转]

第 十 条 【集体所有土地的经营和管理】

第 十 一 条 【土地登记发证制度】

第 十 二 条 【土地变更登记】

[申请土地变更登记的情形]

第 十 三 条 【土地登记的效力】

[依法登记的土地所有权和使用权受到侵害时的救济途径]

第 十 四 条 【农民集体所有土地承包经营权】

[承包合同]

[承包经营的期限]

[承包经营权的变更]

第 十 五 条 【国有土地承包经营权】

第 十 六 条 【土地权属争议的处理】

[土地权属的争议]

[不能作为土地权属争议案件受理的案件]

[当事人协商解决土地权属争议时应注意的问题]

第三章 土地利用总体规划

第 十 七 条 【编制依据和规划期限】

第 十 八 条 【规划权限】

第 十 九 条 【编制原则】

第 二 十 条 【编制要求】

第 二 十 一 条 【土地利用总体规划的审批】

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】

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】

23	第二十四条	【土地利用计划管理】
24	第二十五条	【土地利用年度计划执行情况报告】
24	第二十六条	【土地利用总体规划的修改】
25	第二十七条	【土地调查】
25	第二十八条	【土地分等评级】
26	第二十九条	【土地统计】
26	第三十条	【土地利用动态监测】

第四章 耕地保护

26	第三十一条	【耕地占用补偿】 [开垦耕地的具体责任人的确定] [占用耕地的单位补偿]
28	第三十二条	【建设占用耕地的耕作层利用】
28	第三十三条	【耕地总量动态平衡】
29	第三十四条	【基本农田保护制度】
30	第三十五条	【土壤改良与提高地力】
30	第三十六条	【节约使用土地】
31	第三十七条	【闲置、荒芜土地的处理】
32	第三十八条	【开发未利用土地】
32	第三十九条	【开垦未利用土地】
33	第四十条	【开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩】
33	第四十一条	【土地整理】
34	第四十二条	【土地复垦】 [复垦的范围]

第五章 建设用地

35	第四十三条	【建设用地的申请】 [使用国有土地进行建设]
----	-------	---------------------------

[使用集体土地进行建设]

36 第四十四条 【农用地转用审批】

38 第四十五条 【土地征收审批】

39 第四十六条 【征地方案的实施】

[补偿登记]

39 第四十七条 【征地补偿】

41 第四十八条 【征地补偿安置方案公告】

42 第四十九条 【征地补偿费用的监督和管理】

[所有]

[发放]

[监督]

43 第五十条 【农村剩余劳动力的安置】

43 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】

43 第五十二条 【建设项目可行性研究审查】

44 第五十三条 【建设用地的审批】

45 第五十四条 【建设用地使用权的取得方式】

[有偿使用]

[无偿使用]

47 第五十五条 【土地有偿使用费的缴纳和使用】

48 第五十六条 【土地用途的变更】

49 第五十七条 【临时用地】

50 第五十八条 【国有土地使用权的收回】

52 第五十九条 【乡、村建设用地的范围和审批】

53 第六十条 【乡村企业建设用地审批】

54 第六十一条 【乡村公共设施、公益事业建设用地审批】

54 第六十二条 【农村村民住宅用地审批】

[一户一宅]

[宅基地的利用]

- | | | |
|----|-------|-------------------------------|
| 56 | 第六十三条 | 【集体土地使用权的流转】 |
| 57 | 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】 |
| 57 | 第六十五条 | 【收回集体土地使用权的情形】 |

第六章 监督检查

- | | | |
|----|-------|------------------------|
| 58 | 第六十六条 | 【土地监督检查机关和人员】 |
| 58 | 第六十七条 | 【监督检查措施】 |
| 59 | 第六十八条 | 【出示监督检查证件】 |
| 59 | 第六十九条 | 【有关单位和个人对土地监督检查的配合义务】 |
| 60 | 第七十条 | 【行政处分】 |
| 60 | 第七十一条 | 【案件的移送与土地行政处罚】 |
| | | [依法应当移送司法机关处理的土地违法案件] |
| 61 | 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】 |
| | | [应依法给予行政处罚的违法行为] |

第七章 法律责任

- | | | |
|----|-------|----------------------------|
| 62 | 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】 |
| 62 | 第七十四条 | 【破坏耕地的法律责任】 |
| 63 | 第七十五条 | 【拒不履行复垦义务的法律
责任】 |
| 64 | 第七十六条 | 【非法占用土地行为的法律
责任】 |
| 65 | 第七十七条 | 【农村村民非法占用土地建住宅的法律
责任】 |
| 65 | 第七十八条 | 【非法批地的法律
责任】 |
| 66 | 第七十九条 | 【非法侵占、挪用征地补偿费的法律
责任】 |
| 67 | 第八十条 | 【拒不交还土地的法律
责任】 |

67	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】
68	第八十二条	【不依法办理土地变更登记的法律責任】
68	第八十三条	【责令限期拆除的行政处罚的执行】
69	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】

第八章 附 则

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

实用核心法规

71	中华人民共和国物权法（节录） （2007年3月16日）
81	中华人民共和国土地管理法实施条例 （1998年12月27日）
88	土地调查条例 （2008年2月7日）
92	确定土地所有权和使用权的若干规定 （1995年3月11日）
97	土地登记办法 （2007年12月30日）
105	土地权属争议调查处理办法 （2003年1月3日）
108	基本农田保护条例 （1998年12月27日）
112	闲置土地处置办法 （1999年4月28日）
114	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年5月19日）

- 118 | 招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定
(2007 年 9 月 28 日)
- 122 | 协议出让国有土地使用权规定
(2003 年 6 月 11 日)
- 124 | 建设项目用地预审管理办法
(2008 年 11 月 29 日)
- 126 | 征用土地公告办法
(2001 年 10 月 22 日)
- 127 | 最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适
用法律问题的解释
(2005 年 6 月 18 日)
- 130 | 土地违法案件查处办法
(1995 年 12 月 18 日)
- 134 | 违反土地管理规定行为处分办法
(2008 年 5 月 9 日)

实用附录

- 138 | 国有土地使用权出让合同
- 145 | 土地征收补偿费、安置补助费计算公式

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)

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。

► 理解与适用

土地是与人类生存和发展最息息相关的物质基础,包括耕地、林地、草地、河流、湖泊、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,具有有限性、不可替代性、永久性、不可移动性等基本特征。

* 条文主旨为编者所加,下同。

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。

► 理解与适用

[土地的社会主义公有制]

宪法规定，社会主义公有制是我国社会主义经济制度的基础之一，我国的土地属于国家和集体所有，分为全民所有制和集体所有制，任何单位和个人不得侵犯，不能以侵占、买卖或以其他形式非法转让土地。土地的社会主义公有制是最基本的土地制度，一切土地立法都应当遵循该制度。

[土地征收制度]

土地所有权转让的例外形式是国家对土地的征收。为了保证社会长远发展和公益事业发展的顺畅，当国有建设用地不足时，国家或政府可以对属于集体所有的土地进行征收。由于征收是对土地的重新分配，关乎与该块土地具有权利关联的众多单位和个人的利益，因此征收的适用必须严格限制，不得滥用。

[土地有偿使用制度]

国有土地有偿使用制度，主要是指国家将国有土地使用权在一定年限内提供给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的制度。在必要的时候，主要是基于公共事业发展等原因，国家可能将一定量的土地划拨给使用者进行建设。

► 条文参见

《宪法》第10条；《物权法》第40、42、43、46-48、58、119、121条；《城市房地产管理法》第3、9条

► 典型案例指引

马某与某村第十二村民组租赁合同纠纷上诉案（河南省郑州市中级人民法院民事判决书〔2010〕郑民四终字第479号）

案件适用要点：马某、某村十二组以签订土地租赁协议的形式，将马某某老宅所留的部分土地租赁给马某作为宅基地使用，协议中有关租赁期限为30年，租赁费为500元，一次性付清，以及租赁期满后由马某无偿使用的约定，既违反了《合同法》第214条第1款“租赁期限不超过二十年。超过二十年，超过部分无效”的规定，也违反了《土地管理法》第2条第3款的规定，构成实质非法转让土地的行为。同时，协议涉及的土地使用还直接影响到某村十二组其他村民组成员宅基地的整体规划，因其内容违反法律、法规的强制性规定，损害社会公共利益而应属无效。

第三条 土地基本国策

十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

► 条文参见

《物权法》第43条；《国务院关于加强工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》

第四条 土地用途管制制度

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。

►理解与适用

[土地用途管制制度]

土地用途管制制度，是指国家为保证土地资源合理利用和经济、社会协调发展，通过编制土地利用总体规划并以此为依据，划定土地利用区，限定土地使用条件，划分土地管理权限，并要求土地所有者和使用者严格按照国家确定的土地用途利用土地的制度。该制度的主要目的是控制农用地，特别是耕地的用途转变，保护耕地总量不被侵蚀。

►条文参见

《土地管理法实施条例》第38条

第五条 土地管理机构设置

国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

►理解与适用

[中央一级]

在1998年国务院机构改革中，原国家土地管理局与地质矿产部、国家海洋局、国家测绘局合并组建了国土资源部。国土资源部被确定为我国中央一级的土地行政主管部门。