



《中华人民共和国土地管理法》 释义与典型案例分析

翟继光 编著

Zhonghua Renmin Gongheguo Tudi Guanli Fa Shiyi Yu Dianxing Anli Fenxi



中国民主法制出版社

《中华人民共和国土地管理法》 释义与典型案例分析

翟继光 主编

Zhonghua Renmin Gongheguo Tudi Guanli Fa Shiyi Yu Dianxing Anli Fenxi



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国土地管理法》释义与典型案例分析 /
翟继光主编. — 北京 : 中国民主法制出版社, 2019. 11
ISBN 978-7-5162-2124-2

I . ①中… II . ①翟… III . ①土地管理法—法律解释
—中国②土地管理法—案例—中国 IV . ① D922. 305

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 257331 号

图书出品人: 刘海涛
全案统筹: 乔先彪
责任编辑: 逯卫光 莫义亮

书 名 / 《中华人民共和国土地管理法》释义与典型案例分析
作 者 / 翟继光 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / (010) 63055295 (总编室) 63057714 (发行部)
传真 / (010) 63056975 63056983
http:// www.npcpub.com
E-mail: mzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16 开 787 毫米 × 1092 毫米
印张 / 68 字数 / 1257 千字
版本 / 2019 年 11 月第 1 版 2020 年 2 月第 1 次印刷
印刷 / 三河市同力彩印有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-2124-2
定价 / 398.00 元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前言 PREFACE



2019年8月26日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了关于修改《中华人民共和国土地管理法》的决议，这是我国对土地管理法的第三次修改。此次土地管理法的修改，坚持土地公有制不动摇，坚持农民利益不受损，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约、集约用地制度，把党中央关于农村土地制度改革的决策和试点的成功经验上升为法律，对农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等农村“三块地”作出创新性规定。

为帮助社会大众了解和全面把握最新修改的土地管理法的内容，我们特组织专家编写了本书。本书分为九编：第一编为土地管理法释义，第二编为农村土地承包经营权典型案例分析，第三编为农村房屋买卖典型案例分析，第四编为土地管理行政纠纷典型案例分析，第五编为土地管理刑事违法典型案例分析，第六编为土地管理相关法律法规(综合类)，第七编为土地管理相关法律法规(农用地类)，第八编为土地管理相关法律法规(建设用地类)，第九编为土地管理相关司法解释。

本书共收录10个农村土地承包经营权典型案例、9个农村房屋买卖典型案例、9个土地管理行政纠纷典型案例、14个土地管理刑事违法典型案例、47部土地管理相关法律法规(综合类)、11部土地管理相关法律法规(农用地类)、21部土地管理相关法律法规(建设用地类)、5部土地管理相关司法解释。

本书适宜作为土地管理法宣传普及读本，也适宜作为广大土地管理执法人员学习土地管理法知识以及土地执法的工具书，同时也适宜作为广大高等院校和科研院所学习与研究土地管理法的参考书。

本书使用的法律法规和其他规范性文件，有效性截至2019年8月31日。

翟继光

2019年8月31日

目 录

CONTENTS



第一编 土地管理法释义	0001
第一章 总 则	0003
一、立法宗旨与土地公有制	0003
二、土地保护与管理制度	0004
三、土地主管部门与社会监督制度	0010
第二章 土地的所有权和使用权	0024
一、土地所有权与使用权的归属	0024
二、土地权属登记制度	0026
三、土地承包经营与所有权争议解决	0034
第三章 土地利用总体规划	0037
一、土地利用总体规划的编制主体与各级协调	0037
二、土地利用总体规划的编制原则与审批	0042
三、其他规划与土地利用总体规划的衔接	0052
四、土地利用年度计划与土地利用总体规划的修改	0053
五、土地调查统计制度与土地管理信息系统	0055
第四章 耕地保护	0067
一、耕地补偿与耕作层土壤保护制度	0067
二、耕地总量与永久基本农田保护制度	0068
三、非农建设用地制度与禁止耕地闲置	0076
四、土地开发与耕地开垦	0077
五、土地整理与破坏土地的复垦	0079
第五章 建设用地	0081
一、农用地转为建设用地与农民集体土地的征收	0081
二、征收土地的批准与实施主体	0083
三、征地补偿安置制度	0085
四、支持农村经营企业与水利水电工程的补偿	0088



五、建设用地审批与土地使用权出让金制度	0089
六、临时用地审批与收回国有土地使用权	0093
七、农村集体土地的使用制度	0096
八、违规建筑物的处理与集体土地的收回	0100
第六章 监督检查	0101
一、土地主管部门及其执法措施	0101
二、出示检查证件及社会配合监督检查的义务	0102
三、各类土地违法行为的处理	0103
第七章 法律责任	0105
一、非法转让土地与破坏耕地的法律责任	0105
二、拒绝复垦与非法占用土地的法律责任	0107
三、非法占用土地建房与非法批准占用土地的法律责任	0108
四、侵占征地补偿费与拒绝交还土地的法律责任	0111
五、擅自流转集体土地的法律责任	0112
六、拒不拆除与土地执法人员违法责任	0112
第八章 附 则	0113
一、涉外企业的特殊规定	0113
二、国土空间规划与其他规划的衔接	0114
三、本法的生效时间	0114

第二编 农村土地承包经营权典型案例分析

于某某与李某某等农村土地承包经营权纠纷上诉案	0117
杨某某等与柳河县孤山子镇西街村村民委员会农村土地承包经营权 纠纷上诉案	0121
程某某与宿迁市宿豫区丁嘴镇登山村村民委员会农村土地承包经营权 纠纷上诉案	0126
马某与大连市普兰店区安波街道金鸡村村民委员会等农村土地承包经营权 纠纷上诉案	0128
汪某甲与汪某乙农村土地承包经营权纠纷上诉案	0132
肖某某与临沂市罗庄区盛庄街道办事处寇家对河村村民委员会农村土地 承包经营权纠纷上诉案	0137
赵某甲与西安市临潼区行者街道办事处小寨村一组、李某甲、刘某甲农村土地 承包经营权纠纷案	0140
鞍山市千山区汤岗子镇老虎屯村民委员会与张某某农村土地承包经营权合同	



纠纷上诉案·····	0146
张某某农村承包经营户与重庆市石柱土家族自治县人民政府等农村土地 承包经营权证上诉案·····	0150
北京市昌平区延寿镇上庄村村民委员会等与徐某某等农村土地承包合同 纠纷上诉案·····	0157

第三编 农村房屋买卖典型案例分析····· 0163

张某某等与陆某甲农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0165
张某某与杜某某等农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0168
张某某与马某某农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0171
李某某与刘某某农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0179
许某某与程某等农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0183
张某某与郭某某农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0186
田某甲与田某乙农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0189
赖某某与夏某某农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0191
江某某与徐某某等农村房屋买卖合同纠纷上诉案·····	0194

第四编 土地管理行政纠纷典型案例分析····· 0201

西安市国土资源局等与吕某某确认强拆行为违法上诉案·····	0203
湖北汉江源农产品科技开发有限公司诉襄阳市樊城区人民政府补偿职责案·····	0207
南京市江宁区湖熟街道办事处与曹某某诉湖熟街道办不履行法定职责 纠纷上诉案·····	0211
梁某某等诉曲沃县人民政府等登记案·····	0215
李某某等诉攸县国土资源局征收案·····	0217
程某与杭州市临安区人民政府锦北街道办事处强制上诉案·····	0223
陈某某与杭州市城市管理委员会等批准上诉案·····	0226
延吉市国土资源局与延边体育运动学校国土资源非诉执行一案二审行政 裁定书·····	0228
刘某某与齐河县晏城街道办事处确认强占土地行政行为违法及行政赔偿 上诉案·····	0231
自然资源部通报 10 起违法案件·····	0238

第五编 土地管理刑事违法典型案例分析····· 0243



马某某非法转让土地使用权、受贿案·····	0245
涂某某滥用职权、受贿案·····	0251
陈某某滥用职权、受贿案·····	0257
张某某滥用职权、受贿、贪污、私分国有资产案·····	0264
彭某某滥用职权、受贿、渎职案·····	0295
陈某 1 等贪污、受贿案·····	0315
钟某某滥用职权、受贿案·····	0322
叶某 1 等非法拘禁、强奸、挪用资金、受贿、敲诈勒索、非国家工作 人员受贿案·····	0347
王某甲等贪污、挪用公款、受贿、职务侵占、挪用资金、非国家工作 人员受贿案·····	0352
杨某某 1 等非国家工作人员受贿、对非国家工作人员行贿、职务侵占、 贪污案·····	0361
肖某某受贿、滥用职权、非法占用农用地案·····	0370
汪某某非法占用农用地案·····	0395
太原市万柏林区长风西街街道南上庄社区居民委员会、原太原市万柏林区 小井峪乡南上庄村村民委员会等职务侵占案·····	0398
彭某、唐某某犯滥用职权罪、受贿罪、周某某 1 犯非法倒卖土地使用权罪、 行贿罪等案·····	0423

第六编 土地管理相关法律法规（综合类）····· 0443

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国土地管理法》 《中华人民共和国城市房地产管理法》的决定·····	0445
中华人民共和国土地管理法（1986 年 6 月 25 日）·····	0452
中华人民共和国土地管理法（1988 年 12 月 29 日第一次修正）·····	0459
中华人民共和国土地管理法（1998 年 8 月 29 日修订）·····	0467
中华人民共和国土地管理法（2004 年 8 月 28 日第二次修正）·····	0480
中华人民共和国土地管理法（2019 年 8 月 26 日第三次修正）·····	0493
中华人民共和国土地管理法实施条例·····	0507
中华人民共和国农业法·····	0515
基本农田保护条例·····	0529
土地复垦条例·····	0534
土地复垦条例实施办法·····	0540
闲置土地处置办法·····	0549



自然资源统一确权登记暂行办法·····	0555
土地权属争议调查处理办法·····	0560
土地调查条例·····	0564
土地调查条例实施办法·····	0569
长江三峡工程建设移民条例·····	0574
中华人民共和国农村土地承包法·····	0582
中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法·····	0591
中华人民共和国村民委员会组织法·····	0598
中华人民共和国森林法·····	0606
中华人民共和国森林法实施条例·····	0614
退耕还林条例·····	0623
中华人民共和国草原法·····	0632
中华人民共和国渔业法·····	0642
中华人民共和国渔业法实施细则·····	0649
中华人民共和国矿产资源法·····	0655
中华人民共和国矿产资源法实施细则·····	0662
中华人民共和国城市房地产管理法·····	0672
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·····	0682
中华人民共和国城乡规划法·····	0687
国有土地上房屋征收与补偿条例·····	0698
中华人民共和国物权法·····	0703
不动产登记暂行条例·····	0731
中华人民共和国耕地占用税法·····	0737
中华人民共和国环境保护法·····	0740
建设项目环境保护管理条例·····	0751
自然资源行政复议规定·····	0756
自然资源行政应诉规定·····	0763
中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见·····	0768
国务院关于印发全国国土规划纲要（2016—2030年）的通知·····	0773
自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知·····	0813
国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知·····	0816
自然资源部、国家发展和改革委员会关于贯彻落实《国务院关于加强滨海 湿地保护严格管控围填海的通知》的实施意见·····	0819
中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立以国家公园为主体的自然保护地 体系的指导意见·····	0823



土地储备管理办法·····	0830
国务院关于全国土地整治规划（2016—2020年）的批复·····	0835
国土资源部 国家发展改革委关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村 产业融合发展用地保障的通知·····	0836
土地利用总体规划管理办法·····	0838
国土资源部关于进一步加强和改进执法监察工作的意见·····	0847
国土资源部、财政部关于进一步做好中央支持土地整治重大工程有关工作 的通知·····	0851
国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知·····	0854
国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于印发 《土地储备管理办法》的通知·····	0858
土地储备资金财务管理办法·····	0863
财政部关于印发《土地储备资金会计核算办法（试行）》的通知·····	0867
财政部、自然资源部关于印发《土地储备项目预算管理办法（试行）》 的通知·····	0882
财政部、国土资源部、中国人民银行、银监会关于规范土地储备和资金管理 等相关问题的通知·····	0889
自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置 有关问题的通知·····	0893

第七编 土地管理相关法律法规（农用地类）····· 0895

中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见·····	0897
城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法·····	0902
城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施办法·····	0906
省级政府耕地保护责任目标考核办法·····	0907
跨省域补充耕地国家统筹管理办法·····	0911
自然资源部关于实施跨省域补充耕地国家统筹有关问题的通知·····	0914
国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知·····	0919
自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知·····	0924
国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知·····	0926
国土资源部关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知·····	0930
自然资源部、农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知·····	0932

第八编 土地管理相关法律法规（建设用地类）····· 0941



全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定·····	0943
全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定期限的决定·····	0945
国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告·····	0946
农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法·····	0952
中国银监会办公厅、国土资源部办公厅关于延长农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点期限的通知·····	0957
中国银保监会办公厅、自然资源部办公厅关于延长农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点期限的通知·····	0957
国土资源部、住房城乡建设部关于印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》的通知·····	0958
利用集体建设用地建设租赁住房试点方案·····	0959
自然资源部办公厅、住房和城乡建设部办公厅关于福州等5个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函·····	0961
国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见·····	0993
自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知·····	0998
自然资源部办公厅关于批而未供土地处置有关问题的通知·····	0999
国土资源部办公厅关于印发《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》的通知·····	1000
住房城乡建设部 国土资源部关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知·····	1007
国土资源部 住房城乡建设部 国家旅游局关于延长旅游厕所用地政策适用期限的函·····	1011
国土资源部 国务院扶贫办 国家能源局关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见·····	1012
国土资源部 国家发展和改革委员会 财政部 住房和城乡建设部 农业部 中国人民银行 国家林业局 中国银行业 监督管理委员会关于扩大国有土地有偿使用范围的意见·····	1014
建设用地审查报批管理办法·····	1018
征收土地公告办法·····	1022
划拨国有建设用地使用权地价评估指导意见（试行）·····	1024
自然资源部办公厅关于印发不动产登记流程优化图的通知·····	1027
自然资源部办公厅关于政府原因闲置土地协议有偿收回相关政策的函·····	1029



第九编 土地管理相关司法解释····· 1031

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··· 1033

最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释····· 1036

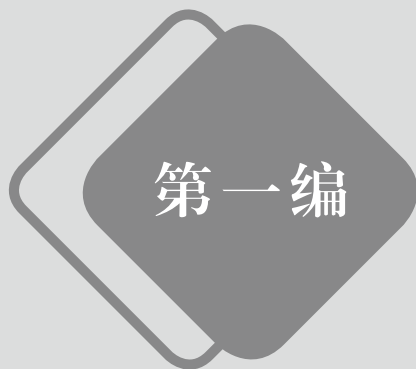
最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定····· 1041

最高人民法院关于国有土地开荒后用于农耕的土地使用权转让合同纠纷案件

如何适用法律问题的批复····· 1043

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····· 1043

最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》的解释····· 1045



土地管理法释义



第一章 总 则

一、立法宗旨与土地公有制

(一) 立法宗旨



法律条文

第一条 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。



法律释义

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了《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)。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对《土地管理法》进行了第一次修正。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对《土地管理法》进行了修订。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对《土地管理法》进行了第二次修正。2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议对《土地管理法》进行了第三次修正。

本条规定了《土地管理法》的立法宗旨和立法依据。《土地管理法》的立法宗旨包括以下六个方面:第一,加强土地管理;第二,维护土地的社会主义公有制;第三,保护、开发土地资源;第四,合理利用土地;第五,切实保护耕地;第六,促进社会经济的可持续发展。《土地管理法》的立法依据是《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)。

(二) 土地公有制



法律条文

第二条 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。



法律释义

本条规定了我国的土地制度，即社会主义公有制，具体包括全民所有制和劳动群众集体所有制。土地公有制决定了土地所有权不允许转让，但土地使用权可以转让。属于集体所有的土地，国家可以征收或者征用，但应给予补偿。国有土地实行有偿使用制度，即土地出让制度；特定情形下，可以免费使用，即土地划拨制度。

根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）第二条的规定，下列土地属于全民所有即国家所有：（1）城市市区的土地；（2）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有土地；（3）国家依法征收的土地；（4）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；（5）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；（6）因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。

二、土地保护与管理制度

（一）保护耕地与土地规划



法律条文

第三条 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。



法律释义

本条规定了我国的基本土地国策，即十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地。



各级人民政府是确保这一土地国策得以落实的责任主体。

根据《基本农田保护条例》第二条的规定，国家实行基本农田保护制度。该条例所称基本农田，是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。该条例所称基本农田保护区，是指为对基本农田实行特殊保护而依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特定保护区域。

根据《基本农田保护条例》第三条的规定，基本农田保护实行全面规划、合理利用、用养结合、严格保护的方针。

2014年2月13日，原国土资源部发布了《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号），规定了以下耕地保护制度：

1. 进一步提高认识，毫不动摇地坚持耕地保护红线

（1）充分认识保护耕地的极端重要性。党中央、国务院的新要求，体现了对坚守耕地保护红线和粮食安全底线的战略定力，体现了深化改革创新和对子孙后代高度负责的鲜明态度。各级国土资源部门要认真学习、深刻领会党中央、国务院决策精神，切实提高对保护耕地极端重要性和现实紧迫性的认识，在思想上、行动上自觉与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。必须充分认识到，尽管第二次全国土地调查数据显示耕地面积有所增加，但粮食生产的实有耕地面积并未增长，人口多、耕地少的基本国情没有改变，粮食安全和耕地保护形势依然严峻，耕地保护工作绝不能放松；我国经济已经到了必须在发展中加快提质增效升级的重要时期，粗放扩张、浪费资源、破坏环境的老路不能再走，严守耕地红线、节约集约用地比以往任何时候都更为重要和紧迫；经过30多年持续快速发展，我国土地开发强度总体偏高，建设用地存量、利用效率低，划定永久基本农田、严控建设占用耕地不仅十分必要，也已具备条件。

（2）坚决落实党中央、国务院决策部署。各级国土资源部门要积极行动起来，认真贯彻落实党的十八大和十八届三中全会等一系列重要会议精神，紧紧围绕经济工作的总体要求，将保护耕地作为土地管理的首要任务，坚决落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，坚持耕地保护优先、数量质量并重，全面强化规划统筹、用途管制、用地节约和执法监管，加快建立共同责任、经济激励和社会监督机制，严守耕地红线，确保耕地实有面积基本稳定、质量不下降。

2. 强化土地用途管制，全面落实耕地数量和质量保护战略任务

（1）加大土地利用规划计划管控力度。严格按照土地利用总体规划批地用地，严禁突破土地利用总体规划设立新城新区和各类开发区（园区）。建立土地利用总体规划评估修改制度，严格限定条件，规范修改程序，扩大公众参与，禁止随意