



# 中华人民共和国 土地管理法

## 注解与配套

TUDI GUANLI FA  
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国  
土地管理法  
注解与配套

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注解与配套/国务院法制  
办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0721 - 2

I. 中… II. 国… III. ①土地管理法 - 注释 - 中国②土  
地管理法 - 汇编 - 中国 IV. D922.3\*

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 128537 号

## 中华人民共和国土地管理法注解与配套

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO TUDIGUANLIFA ZHUJIE YU PEITAO

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/7 字数/162 千

版次/2008 年 9 月第 1 版

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0721 - 2

定价: 18.00 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: 66066820

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

# 出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

## 适用导引

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，其间经过1988年、1998年及2004年三次修改。《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的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。

（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或者征用并给予补偿。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

适用导引 .....	(1)
------------	-----

## 中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则 .....	(2)
第一条 立法宗旨 .....	(2)
第二条 基本土地制度 .....	(2)
第三条 土地基本国策 .....	(4)
第四条 土地用途管制制度 .....	(5)
第五条 土地管理机构设置 .....	(6)
第六条 守法义务与检举、控告权 .....	(7)
第七条 奖励措施 .....	(8)
第二章 土地的所有权和使用权 .....	(9)
第八条 土地所有权归属 .....	(9)
第九条 土地使用权 .....	(10)
第十条 集体所有土地的经营和管理 .....	(12)
第十一条 土地登记发证制度 .....	(12)
第十二条 土地变更登记 .....	(14)
第十三条 土地登记的效力 .....	(15)
第十四条 农民集体所有土地承包经营权 .....	(16)
第十五条 国有土地承包经营权 .....	(18)
第十六条 土地权属争议的处理 .....	(19)

第三章 土地利用总体规划 .....	(21)
第十七条 编制依据和规划期限 .....	(21)
第十八条 规划权限 .....	(22)
第十九条 编制原则 .....	(23)
第二十条 编制要求 .....	(23)
第二十一条 土地利用总体规划的审批 .....	(24)
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 .....	(25)
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 .....	(26)
第二十四条 土地利用计划管理 .....	(26)
第二十五条 土地利用年度计划执行情况报告 .....	(27)
第二十六条 土地利用总体规划的修改 .....	(27)
第二十七条 土地调查 .....	(28)
第二十八条 土地分等评级 .....	(29)
第二十九条 土地统计 .....	(29)
第三十条 土地利用动态监测 .....	(30)
第四章 耕地保护 .....	(31)
第三十一条 耕地占用补偿 .....	(31)
第三十二条 建设占用耕地的耕作层利用 .....	(32)
第三十三条 耕地总量动态平衡 .....	(33)
第三十四条 基本农田保护制度 .....	(34)
第三十五条 土壤改良与提高地力 .....	(35)
第三十六条 节约使用土地 .....	(36)
第三十七条 闲置、荒芜土地的处理 .....	(36)
第三十八条 开发未利用土地 .....	(38)
第三十九条 开垦未利用土地 .....	(39)
第四十条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩 .....	(39)

第四十一条	土地整理 .....	(41)
第四十二条	土地复垦 .....	(42)
第五章	建设用地 .....	(44)
第四十三条	建设用地的申请 .....	(44)
第四十四条	农用地转用审批 .....	(45)
第四十五条	国家建设土地征收 .....	(47)
第四十六条	征地方案的实施 .....	(48)
第四十七条	征地补偿 .....	(49)
第四十八条	征地补偿安置方案公告 .....	(51)
第四十九条	征地补偿费用的监督和管理 .....	(52)
第五十条	农村剩余劳动力的安置 .....	(53)
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 .....	(53)
第五十二条	建设项目可行性研究审查 .....	(54)
第五十三条	建设用地的审批 .....	(55)
第五十四条	建设用地使用权的取得方式 .....	(56)
第五十五条	土地有偿使用费的缴纳和使用 .....	(58)
第五十六条	土地用途的变更 .....	(59)
第五十七条	临时用地 .....	(60)
第五十八条	国有土地使用权的收回 .....	(61)
第五十九条	乡、村建设用地的范围和审批 .....	(63)
第六十条	乡村企业建设用地审批 .....	(63)
第六十一条	乡村公共设施、公益事业建设用地审批 .....	(64)
第六十二条	农村村民住宅用地审批 .....	(65)
第六十三条	集体土地使用权的流转 .....	(66)
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 .....	(66)
第六十五条	收回集体土地使用权的情形 .....	(67)

第六章 监督检查 .....	(68)
(第六十六条) 土地监督检查机关和人员 .....	(68)
(第六十七条) 监督检查措施 .....	(69)
(第六十八条) 出示监督检查证件 .....	(70)
(第六十九条) 有关单位和个人对土地监督检查的配合 (第七十条) 义务 .....	(70)
(第七十条) 行政处分 .....	(70)
(第七十一条) 案件的移送与土地行政处罚 .....	(70)
(第七十二条) 土地行政主管部门不履行行政处罚职责 (第七十三条) 的处理 .....	(71)
第七章 法律责任 .....	(72)
(第七十三条) 买卖或者以其他形式非法转让土地的法 (第七十四条) 律责任 .....	(72)
(第七十四条) 破坏耕地的法律责任 .....	(74)
(第七十五条) 拒不履行复垦义务的法律责任 .....	(74)
(第七十六条) 非法占用土地行为的法律责任 .....	(75)
(第七十七条) 农村村民非法占用土地建住宅的法律责 (第七十八条) 任 .....	(76)
(第七十八条) 非法批地的法律责任 .....	(76)
(第七十九条) 非法侵占、挪用征地补偿费的法律责任 .....	(78)
(第八十条) 拒不交还土地的法律责任 .....	(78)
(第八十一条) 擅自将农民集体所有的土地的使用权出 (第八十二条) 让、转让或者出租用于非农业建设的法 (第八十三条) 律责任 .....	(79)
(第八十二条) 不依法办理土地变更登记的法律责 (第八十三条) 任 .....	(79)
(第八十三条) 责令限期拆除的行政处罚的执行 .....	(80)
(第八十四条) 土地行政主管部门工作人员玩忽职守、 (第八十五条) 滥用职权、徇私舞弊的法律责任 .....	(81)

第八章 附 则 ..... (81)

第八十五条 三资企业使用土地的法律适用 ..... (81)

第八十六条 施行时间 ..... (82)

### 配套法规

中华人民共和国物权法(节录) ..... (83)

(2007年3月16日)

中华人民共和国农村土地承包法(节录) ..... (92)

(2002年8月29日)

中华人民共和国土地管理法实施条例 ..... (94)

(1998年12月27日)

确定土地所有权和使用权的若干规定 ..... (105)

(1995年3月11日)

土地登记办法 ..... (114)

(2007年12月30日)

土地权属争议调查处理办法 ..... (127)

(2003年1月3日)

基本农田保护条例 ..... (132)

(1998年12月27日)

闲置土地处置办法 ..... (138)

(1999年4月28日)

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 ..... (141)

(1990年5月19日)

招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定 ..... (148)

(2007年9月28日)

协议出让国有土地使用权规定 .....	(154)
(2003年6月11日)	
划拨土地使用权管理暂行办法 .....	(158)
(1992年2月24日)	
征用土地公告办法 .....	(163)
(2001年10月22日)	
中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例 .....	(166)
(2006年12月31日)	
中华人民共和国土地增值税暂行条例 .....	(169)
(1993年12月13日)	
中华人民共和国耕地占用税暂行条例 .....	(171)
(2007年12月1日)	
土地违法案件查处办法 .....	(174)
(1995年12月18日)	
违反土地管理规定行为处分办法 .....	(182)
(2008年5月9日)	

## 附 录

国有土地使用权出让合同 .....	(187)
土地利用现状分类 .....	(198)

# 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。

## 注解

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。

## 应用

什么是耕地?

耕地,通常是指在较长的时期内专门用于种植各种农作物的土地。一般具有整体面积较大、人工培育时间较长、地力比较肥沃、主要用来种植各种农作物等特点。那些在短时期内临时用来种植农作物的零星土地,以及那些主要用于非种植农作物用途的其他土地,一般不包括在耕地的范畴内。

**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

\* 条文主旨为编者所加,下同。

定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

## 注解

土地作为最基本的生活资料，我国的土地不允许私人所有，实行社会主义公有制，分为全民所有制和集体所有制，即土地分别由国家和农民集体所有。国家和农民集体对自己所有的土地行使权利受法律保护，任何单位和个人不得侵犯，不能以侵占、买卖或以其他方式非法转让土地。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。但同时，随着我国市场经济体制的确立，土地的商品属性日益凸显。为了使土地这种宝贵的自然资源得到更为优化的配置，我国实行土地所有权和使用权分离制度，虽然土地所有权本身不能转让，但是使用土地的权利却可以转让。

国家对土地的征收和征用，是土地所有权转让的例外形式。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和征用。由于征收征用是对土地的重新分配，关乎于该块土地具有权利关联的众多单位和个人的利益，因此征收征用的适用必须严格限制，不得滥用。启动征收征用的原因仅限于为了公共利益的需要，包括为了不特定多数人的福利兴建的公共设施、公共交通或出于对整个社会长远利益的考虑进行的其他投入。虽然，征收征用具有单方性和强制性，被征收征用对象必须服从和配合，但任何公权力的行使都应以不得侵害相对方的合法利益为前提，因此，在进行征收征用之后，国家必须对失地人的损失予以补偿。

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。但是在必要的时候，主要是基于公共事业发展等原因，国家还是可能将一定量的土地无偿划拨给使用者进行建设的。

## 应用

### 1. 土地可以买卖吗？

土地不可以买卖。《宪法》第10条规定，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。根据《土地管理法》第73条的规定：“买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的

的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## 2. 农民房屋可以买卖吗？

无论城市还是农村私有住房，都不属于禁止流通物，只要是合法建筑，都允许买卖、出租或抵押。房屋与宅基地是两个不同的概念，农村的宅基地属于集体所有，个人只有使用权没有所有权，不允许买卖；但其宅基地上的附着物，如房屋、畜禽圈等可以依法买卖。买卖后，其宅基地的使用权随之转移给新房（圈）主，应依法办理变更登记手续。

## 3. 何谓“非法转让土地使用权”，其表现形式主要有那些？

非法转让土地使用权，是指将依法管理和持有的土地使用权违反土地管理法律、法规的有关规定，擅自转让给他人的行为。亦即未按国家法律规定的程序办理征用或划拨手续，或者未按规定权限办理审批手续的土地使用权转让行为。现实生活中，非法转让土地使用权的行为主要表现为以下几种情形：（1）以物易地。如有的机关、企事业单位利用国家的生产设备、车辆等为代价换取农民集体的土地；（2）以与乡村开办联营企业为名，非法占有农民集体所有的土地；（3）假借开办乡镇企业之名，无偿占用农村耕地；（4）以提供贷款、招工为条件，非法占用集体土地；（5）以转让地上物为名，非法转让土地使用权等等。

## 配套

《中华人民共和国宪法》第9、10条；《中华人民共和国物权法》第40、42、43、46、47、48、58、119、121条；《中华人民共和国城市房地产管理法》第3、9条；本法第73条

**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。

《中华人民共和国物权法》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。

### 注解

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。我国的城市规模在不断扩大，城镇化趋势明显，在片面追求经济效益的驱动下，大量农用地被用于满足居住、工业、娱乐等需要，导致土地资源配置严重失衡。依靠过去的“分级限额审批用地制度”和单纯的市场调节不能遏止这种趋势，因此，政府必须加强土地宏观管理，制定总体规划，并将土地利用总体规划审批权、农地转用和土地征用审批权、耕地开垦监督权、土地供应量控制权集中在中央和省政府，严控建设用地总量和结构，严格限制农用地转用，发挥土地最佳配置，切实保证土地资源的合理利用。