

“二五”普法丛书·干部读本

土地管理 环境保护 义务教育 计划生育

法律知识讲话

江苏省法制宣传教育领导小组办公室 编



南京出版社

“二五”普法丛书·干部读本

土地管理 环境保护 义务教育 计划生育
法律知识讲话

主 编 张晓齐

副主编 赵 科 李小兵

南京出版社

“二五”普法丛书·干部读本

土地管理 环境保护 义务教育 计划生育
法律知识讲话

主 编 张晓齐

副主编 赵 科 李小兵

南京出版社出版发行 镇江新光印刷厂印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:7.25 字数 200 千

1991 年 5 月第 1 版 1991 年 5 月第 1 次印刷

印数 1——100,000

ISBN 7—80560—402-9/D·46

定价:2·90 元

(本书凡有印刷质量问题可向承印厂调换)

责任编辑: 周承鼎 李荣昌

责任校对: 郑建国

内 容 提 要

本书是为了配合“二五”普法学习的需要,帮助各级各类干部学习掌握土地管理法、环境保护法、义务教育法、江苏省计划生育条例的基本内容而编著的。它根据干部的特点,以讲话的形式在内容上比较系统地阐明了上述四个法律法规的基本知识,文字上简明扼要、通俗易懂,具有一定的理论深度和较大的实用性。它既是广大干部在“二五”普法期间的必读教材,也是广大干部依法办事的重要参考资料。

各级领导干部
都要带头学法用法

蔡誠

一九九一年三月十二

“二五”普法丛书编辑委员会

编委会主任：陆云泉 副主任：潘宗白 袁永亮
编 委：陆云泉 潘宗白 袁永亮 陈朝君
 袁云亭 钱如生 孙如林 张晓齐
 钱 洁 孙治淮 邓宝丞 赵 科

主 编：张晓齐

副 主 编：赵 科 李小兵

撰 稿 人 (以姓氏笔画为序)：

王 蔚 孙治淮 许纲熙 宋国宝
张 仁 张国平 胡 锦 施文超
袁云亭 殷天然 黄建春

序

“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”，“实行计划生育”，“保护环境和生态平衡，防治污染和其他公害”，“有步骤地实行义务教育”，这是我国的四项基本国策。它不仅直接关系到我国国民经济和社会发展第二步、第三步战略目标的实现，而且与千家万户乃至每一个公民休戚相关。将这四项目涉及富民强国、造福子孙后代的基本国策以法律形式固定下来，并使之家喻户晓，这是我国社会主义法制建设的一项重要任务。

土地，是人类赖以生存的物质基础。我国虽地域辽阔，但土地的人均占有量却远远低于世界平均水平。至于耕地，那就更少了。沉重的人口包袱，已使我国到了“寸土必争”的地步。我们江苏虽然人杰地灵，却也是“人地矛盾”十分突出的省份，全省人均占有耕地仅1亩多一点，苏南部分地区人均只占有几分耕地，加之乱占滥用耕地、浪费和破坏土地、非法转让土地的现象没有得到彻底制止，任其发展下去，必将贻害于子孙后代。为了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，从1986年起，全国人大常委会和国务院相继颁布了土地管理法和实施办法。一个以土地管理法为基本法的土地法律体系已初步形成。

计划生育，是我国的一项长期基本国策。实践证明，人口的增长必须与经济和社会发展相适应。我国人口基数大，每年

净增人口在1600万以上。众多的人口已经给国民经济和社会发展造成了巨大的压力。我们江苏省人口已近6700万,是全国第四人口大省,人口密度则位居全国各省之首。尽管我们的计划生育工作取得了很大成绩,但由于目前正值生育高峰期,加上人们特别是农民尚未自觉接受计划生育,面临的人口形势仍然十分严峻。为了有效地控制人口数量,提高人口素质,根据宪法和国家有关法律的规定,1990年10月省七届人大常委会第十七次会议通过并颁布了《江苏省计划生育条例》,这是我省依法管理计划生育的“基本准则”。

我国是一个环境污染严重的国家。每年因大气、水污染源和固体废物危害所造成的直接经济损失达几百亿元,如果加上环境污染破坏生态平衡造成的间接损失,就更触目惊心。环境污染不仅破坏自然资源的生态平衡,影响和妨害人们正常的学习、工作和生产,而且还危及人们的健康。为了保护 and 合理利用环境,防治污染和其他公害,维护生态平衡,为人们创造一个清洁、适宜、卫生的生活和劳动环境,保护人民身体健康,促进经济发展,1979年五届人大第十一次会议颁布了《环境保护法》(试行),并于1989年七届人大第十一次会议修改后正式颁布了《环境保护法》,使我国环境保护工作有了基本法律依据。1980年以来,我省人大常委会也先后制定或审议颁布了有关地方法规,为依法保护环境,防治污染提供了依据。

实施全民义务教育,是改善全民族文化素质,提高人口质量的战略性措施。我国不仅人口多,而且文盲半文盲的比例也比较高,这已成为制约我国经济和社会发展的一大因素。《中华人民共和国义务教育法》把义务教育纳入了法制轨道,不仅

有着紧迫的现实意义,而且具有深远的历史意义。我们江苏省实施义务教育取得了很大成绩,文盲半文盲的比例大幅度下降。但我们也要清醒地看到,全省现有的文盲半文盲比例与我们这个经济文化发达的省份很不相称,在一些地方尤其是农村中小学校流生和辍学现象仍较严重。对此我们决不能有丝毫的松懈。

把四项基本国策法律化,仅仅是依法治理的开始,更重要的是要把这些法律交给人民,让全体公民了解、熟悉、掌握和执行,使土地管理、计划生育、环境保护和义务教育工作走上依法管理的规范化轨道。中共中央、国务院批转的中宣部、司法部《关于在公民中开展法制宣传教育的第二个五年规划》和七届人大第十八次会议通过的《关于深入开展法制宣传教育的决议》,把涉及我国这四项基本国策的法律法规列为重要的普及内容。省委、省政府批转的我省第二个五年普法规划也明确规定,要以宪法为核心,结合实际普及与广大人民群众密切相关的土地管理、计划生育、环境保护和义务教育这些涉及我国基本国策的法律法规。

为了保证“二五”普法的顺利实施,省法制宣传教育领导小组办公室组织省委宣传部、省司法厅、省土地管理局、省计生委、省教委等部门的有关同志编写了这本《土地管理、计划生育、环境保护和义务教育法律知识讲话》(干部读本),作为全省广大干部在“二五”普法期间学习的教材。该书从江苏实际出发,以法律为依据,以部门实践为基础,内容丰富,简明扼要,通俗易懂。既是广大干部“二五”普法的教材,也是今后上级部门考核验收其学法情况的依据之一。当然,为整个“二五”普法编写教材,是一项艰巨的任务,希望广大干部在使用

过程中提出意见和批评,以便于对该教材作进一步的修改、充实。

李鴻鳴

1991年4月10日

目 录

土地管理篇

第一讲	土地管理法规概述·····	(1)
第二讲	土地所有权和使用权·····	(13)
第三讲	土地资源的保护和利用·····	(28)
第四讲	建设用地的管理·····	(45)
第五讲	土地使用制度的改革·····	(64)
第六讲	违反土地管理法规的法律责任·····	(79)

环境保护篇

第一讲	环境保护法概述·····	(89)
第二讲	环境监督管理·····	(103)
第三讲	保护和改善环境·····	(115)
第四讲	防治环境污染和其他公害·····	(127)
第五讲	单位和个人的环境权利和环境义务 ·····	(139)
第六讲	环境违法行为的法律责任·····	(146)

义务教育篇

第一讲	义务教育法概述·····	(158)
第二讲	制定、实施义务教育规划的原则、要求、程序·····	(177)
第三讲	国家在实施义务教育中的责任·····	(190)
第四讲	社会、学校和家庭在实施义务教育中的义务和责任·····	(209)

计划生育篇

第一讲	计划生育政策法规概述·····	(226)
第二讲	计划生育管理·····	(235)
第三讲	生育调节·····	(248)
第四讲	优生和节育·····	(259)
第五讲	计划生育奖惩规定·····	(270)
后 记	·····	(281)

土地管理篇

第一讲 土地管理法规概述

一、十分珍惜和合理利用每寸土地，是我国必须长期坚持的一项基本国策

人口多、耕地少、后备资源有限，这是我国的基本国情。但是，正确认识这个基本国情，却经历了一个相当长的历史过程。早在本世纪 30 年代，连孩子们的启蒙课本上都把“地大物博、人口众多”作为我国的一大优势加以宣扬。一直到解放后很长一段时间内，还是这样写、这样讲。所以在相当一部分人的头脑中已形成了固定的观念，以致于不能正确认识和分析我国土地资源的特点，对人地矛盾的尖锐性缺少深刻的认识，因而对珍惜和合理利用土地的必要性、紧迫性认识不足，甚至盲目乐观。应该说，这是一个时期以来我国耕地急剧减少的一个很重要的思想原因。

实际情况是，我国土地辽阔，但人均占有量很少。总面积为 960 万平方公里的国土，与全世界的 13584 万平方公里相

比,我们国家只占了 7.07%,但我国人口却占全世界的 22%,我国的人口密度是世界平均水平的 3.5 倍,按人均占有面积计算,我国是 14.39 亩,只有世界(平均)水平的三分之一。而且,我国土地总面积中,约有四分之一的土地难以利用,其中沙漠、沼泽、石山、冰川等有 31 亿多亩。此外,盐碱地、涝洼地、红壤丘陵地,加上水土流失、干旱和风沙的侵袭,使现有耕地约三分之一以上耕种十分困难。仅水土流失一项全国就达 22.5 亿亩,每年因水土流失而损失的土壤约 50 亿吨。另外,我国耕地的后备资源有限。通过长期以来的复垦开发,我国现有的质量较好的耕地后备资源已经不多,可供进一步开发作为农、林、牧用地的后备资源不到 18 亿亩,其中,可以开垦作为耕地的只有 2 亿亩,即使加上沿海滩涂和零星荒地的开发,最多也只能再多增加耕地 2 亿亩。

但是,就是这么紧缺珍贵的耕地资源,长期以来一直在大幅度减少。从 1957 年到 1985 年的 28 年间,我国耕地面积净减少了 2.24 亿亩,平均每年减少耕地 800 万亩。尤其是在 1985 年前后的几年中,每年平均减少耕地 1500 万亩左右。这里,有进行农业内部结构调整而造成占用耕地,如 1985 年和 1986 年,农业内部结构调整用地都在耕地减少总数中占了 60%以上,但更主要的原因是城市和工矿用地的急剧扩大占用了大量的耕地良田。此外,千百万小城镇的发展,亿万农民的建房热以及星罗棋布的乡镇企业也占用了许多可耕地。解放以后,特别是改革开放以来,绝大部分城市的建城区都在成倍增长,南京市主城区建设用地已达 123.7 平方公里,相当于解放初期的 3 倍以上。仅 1982 年到 1989 年,就征拨用土地 6 万余亩,照此速度,现在规划的 147.2 平方公里的分区规划限

制范围,要不了多少年就将会突破。早在“六五”计划期间,我国城市市区面积与国土总面积的比重,已从 2.4% 上升到 8.5%,加上村庄、道路新占面积,已经为国土总面积的 14.2%,达 20.5 亿亩,超过了全国的耕地数,而这些非农业建设用地面积在国土总面积中所占的比例,在美国、瑞典、加拿大等国中分别占有 4%、2% 和 1%。当然,人们除了吃饭之外,还要休息、娱乐,国家不但要发展农业,还要发展工业、商业和其他行业,农村城市化的倾向是社会发展的必然趋势,但在我们这样一个耕地资源十分紧缺,人均耕地水平很低的国家,难道不更要十分珍惜和合理利用每寸土地吗?更何况我们现在还处在社会主义的初级阶段,不仅农业要发展,各项非农业建设都还要有一个较大的发展。根据世界银行的研究,一个国家经济发展一般可分为三个阶段:人均国民生产总值在 250~500 美元时为初级发展阶段;500~1000 美元时为加速发展阶段;1000 美元以上为成熟发展阶段,而我国目前正处于初级发展阶段,在这一阶段包括今后的加速发展阶段中,必然要上很多新的建设项目,象近期内就要开工的一些高速公路、铁路复线、新线工程,另一方面,又由于经济技术上的限制,造成土地利用效益很低,这些都决定了我们今后的非农业建设用地将呈上升趋势。

与此作反向发展的,是人口的剧增。从 1962 年到 1975 年,我国累计出生了 3.6 亿人。这些人目前都已进入结婚生育期,从而使我国正处于人口生育的高峰。从 1986 年起,每年都有 2570 万名青年结婚,即使每对夫妇终生只生一个孩子,每年也要新增 1200 多万人口,实际上,加上超计划生育,我国每年都要增加 1500 万人左右。

耕地锐减、人口剧增；“一要吃饭，二要建设”；土地在呼唤，耕地在告急。这就是全国所面临的一个严峻的现实。党的十一届三中全会以来，党和国家采取了一系列重要措施。加强土地管理，党的十一届三中全会通过的《关于加快农业发展若干问题的决议》中明确指出：“要尽快制订和颁布《土地法》”。1981年全国五届人大四次会议所通过的政府工作报告中指出：“我国人口多、耕地少，随着人口的增长。这个矛盾越来越尖锐，十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策。”从我国的国情和现状考虑提出了带有战略意义的指导方针。1986年党中央、国务院发出的《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》中，对这项基本国策具体表述为“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策”。这项基本国策的提出，为土地管理工作确定了三条原则：一是为了我们国家的发展、民族的繁荣，对每一寸土地都要充分合理利用，做到寸土必争，寸土必惜。二是要采取切实有效的措施对现有耕地加以保护，绝对不能乱占滥用。保护了耕地，这是保护了农业生产的基本条件，就是保护了大局，破坏了耕地，就是犯罪。三是坚持和贯彻这项基本国策，不是权宜之计，而是长远之策、根本之策，看问题、办事情，一定要从这个战略高度出发，要坚决克服在土地问题上的种种短期行为。

二、土地立法的指导思想和基本原则

加强和完善土地资源的立法，使全社会都能依法用地，依法管理，运用法律手段充分合理利用和切实有效地保护我国

珍贵的土地资源,有极其重要的意义。

解放后,特别是党的十一届三中全会以来,我国在土地立法方面做了许多工作。如国务院 1982 年发布的《村镇建房用地管理条例》和《国家建设征用土地条例》等即是管理土地资源的重要法规,但当时的一些法规着重点大都放在建设用地的管理方面。1986 年 6 月 25 日第六届全国人大第十六次会议通过颁布的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),则标志着我国土地立法工作进入了一个新阶段。作为与土地管理相配套的法规,国务院近两年中连续颁布了好几个有关土地利用保护的规定,如《土地复垦规定》、《城镇国有土地使用权有偿出让和转让暂行条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》等。与此同时,在省和市、县一级,也根据需要同本地实际制订了一些相应的地方性法规。但是,从总体上看,我国土地立法工作还很薄弱,土地法规体系还不够完善。随着改革开放的深入和经济建设的发展,我们必须就土地的开发、利用、保护和管理等各方面,制订出完整的、配套的法规,以此来调整和规范人们的行为,科学合理地利用好土地资源。为此,有计划、有步骤地开展土地立法工作,是各级人大和政府的一项重要任务,也是管理、利用、保护好土地资源的一项重要的基本建设。

根据我们国家的国情,土地立法的指导思想应该为贯彻落实土地的基本国策服务,即通过立法,建立和完善土地资源开发、利用、保护和管理等各种法律、法规,明确土地资源的权属关系,维护土地所有者和使用者的合法权益,调节和控制土地资源在国民经济各部门、各单位的合理分配与使用,使我国