

# 第一章 土地法导论

## 第一节 土地法概述

### 一、新中国土地立法概况

新中国成立后，我国的土地法制建设可分为两个阶段，第一阶段为 1949 年至 1978 年，第二阶段为 1979 年以后。主要情况简介如下：

#### （一）1949 年至 1978 年的土地法制建设情况

1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，为新中国的土地立法拉开了从无到有的帷幕。

1950 年 6 月 28 日中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》。该法共 6 章 40 条。该法第一条即规定了其基本任务为废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国工业化开辟道路。

1955 年我国颁布了第一部《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）其中宣布：“矿藏、水流、由法律规定为国有的森林、荒地和其它资源，都属全民所有；国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”。

1956 年 3 月 17 日第一届全国人大常委会第 33 次会议通过了《农业生产合作社示范章程》。

1956 年 6 月 30 日第一届全国人大第三次全体会议通过并颁布了《高级农业生产合作社示范章程》。

从上述《农业生产合作社示范章程》和《高级农业生产合作社示范章程》有关土地问题的规定可以得出，初级合作社同高级合作社的根本区别在于：初级合作社是在私有的基础上，实行土地入股、统一经营的；高级合作社实行的是主要生产资料的完全集体所有制。也即为把农村土地从个体农民所有转变成社会主义劳动群众集体所有，这是我国二千多年来，从未有过的伟大创举，也是一个具有历史性的转变。为了进一步提高农业集体化程度，全国从1958年起在高级农业生产合作社的基础上，建立了政社合一的人民公社。但那时曾一度出现了种种对生产队集体土地平调的现象，后来得到了纠正。

随后国家又制定了《农村人民公社工作条例（修正草案）》（1962年9月27日）、《国家建设征用土地办法》（1953年11月5日）

文化大革命的十年动乱中，我国的土地管理法制建设和其他法制建设一样，遭受严重干扰和破坏，基本上陷于停顿状态，造成土地管理失控、浪费土地、违法占地问题十分突出，严重地影响到国家经济的发展。

## （二）1979年至今的土地法制建设情况

党的十一届三中全会以后，全党工作重点转移到社会主义现代化建设上，经济步伐加快，人民生活水平不断提高，国家建设用地，乡镇村企业用地和农民建房用地数量猛增，耕地被占速度明显加快。为了维护社会主义土地公有制，合理利用土地资源，防止村镇建设乱占滥用耕地，保护农业生产的发展和国家建设对土地的需要，国家制定了许多重要法律，主要是发布了《村镇建房用地管理条例》（1982年2月13日）、《国家建设征用土地条例》（1982年5月4日）。

1982年12月颁布《中华人民共和国宪法》。以后又颁布了《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》、《中华人民共和国城镇土地使用税

暂行条例》、《土地复垦规定》、《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》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例》、《中华人民共和国土地增值税暂行条例》、《基本农田保护条例》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《城市房地产开发经营管理条例》。此外 原国家土地管理局制定了诸如《出让国有土地使用权审批暂行规定》、《土地违法案件查处办法》、《土地登记规则》等近 40 项规章 各省、自治区、直辖市也为实施土地管理法及有关法律法规，制定了 200 多个地方性法规和政府规章。

1998 年 8 月 29 日，九届全国人大常委会第四次会议修订通过了新的《中华人民共和国土地管理法》。全法一共八章八十六条，比原《土地管理法》七章五十七条多出一章和多二十九条。新法对原法的立法思想、基本原则和主要内容进行了根本性变革。在立法指导思想上，从保障建设用地供应为主转到以切实保护耕地为主，从法律上保证国家土地管理首要目标的实现；在土地管理方式上，从分级限额审批制度转到土地用途管制制度，将土地分为农用地、建设用地和未利用地，并以土地利用总体规划作为实施用途管制的依据，从法律上对农用地转为建设用地进行了严格限制；在土地利用方式上，规定城市总体规划、村庄和集镇规划应当与土地利用总体规划相衔接，建设用地规模不得突破土地利用总体规划确定的规模，建设占用耕地实行占补平衡制度，从法律上促进建设用地走内涵挖潜、集约利用的道路；在各级政府土地管理职权划分上，实现了从土地管理职权主要集中在市、县到按社会主义市场经济和土地用途管制要求合理划分的转变，将事关全局的决策性职权（如土地利用总体规划的审批权，土地征用，农用地转用的批准权等）适当集中于中央和省两级，而将执行性职权（如土地利用总体规划的编制权，土地登记发证权，土地争议处理权等）主要由市、县来承担，不但强化了国家管理土地的职能，而且有利于充分调动

各级政府和部门的积极性；在执法监督工作上，以建立现代土地执法监察体系为中心，在制度建设和执法手段方面作了较为完备的规定，克服过去土地执法监察制度不严密，执法手段软弱的弊端，并在土地违法案件查处上改变了过去单纯注重程序性审查的做法，建立了实质性审查和程序性审查相结合的新制度；在调整范围上，从单纯调整行政管理关系转到既调整行政管理关系又调整财产关系，在公民特别是农民的土地财产权保障上作了突破性规定，赋予农民在土地管理中的知情权和监督权，为农民维护自身合法权益和防止各级政府滥用权力提供法律保障。

1998年12月24日国务院依据新《土地管理法》修订制定和发布了新的《中华人民共和国土地管理法实施条例》与《基本农田保护条例》。从此，中国将逐步结束一个粗放用地、盲目用地的旧时代，开辟一个理性用地、规范用地的新时代。

## 二、土地法的概念和渊源

### （一）土地法的概念。

土地法是国家制定或认可的，由国家强制力保证实施的，以民事或行政方法调整因确认土地所有权、开发利用土地、取得和转让土地使用权、其他与土地相关的他项权利以及因规划管理土地而产生的各种社会关系的法律规范的总称。这一概念有如下几层含义：

1. 土地法调整以土地为客体的各种社会关系。土地法的全部内容都与土地直接或间接相关，这是土地法的本质特征。由此决定了土地法与其他法律部门的根本区别在于土地法的调整对象是以土地为客体所能形成的各种社会关系，如土地所有权关系、土地使用权关系、土地利用关系、土地征用关系、土地保护关系、土地管理关系等等。

2. 土地法是调整土地关系的法律规范的总和，我国的土地法不仅包括以土地法命名的法律规范，而且还包括其他法律涉及到

调整土地关系时的法律规范，如基本农田保护、土地复垦、土地使用权转让、出租、抵押等等。

## （二）土地法渊源

法的渊源是指法律规范借以表现的形式。

任何法律规范只有通过一定的形式表现出来才能成为具有国家强制力和人人都必须遵守的普遍行为准则。土地法的渊源，就是指土地法律规范借以表现的形式。我国现行土地法的渊源主要有：

### 1. 宪法

宪法是国家的根本大法，由全国人民代表大会制定，具有最高的法律效力，是进行其它立法的依据。宪法第九条和经 1988 年的《宪法修正案》修改后的第十条对土地问题作了原则规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”；“宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”；“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”；“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。土地的使用权可以依照法律的规定转让”；“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”

### 2. 土地法律

土地法律是全国人民代表大会及其常务委员会制定公布有关土地方面的法律。它是我国土地法最主要、最集中的渊源，其法律效力仅次于宪法。如我国目前最主要的土地法律是 1998 年 8 月 29 日，九届人大常委会第四次会议修订通过的《中华人民共和国土地管理法》（1999 年 1 月 1 日施行），它是我国土地管理、开发利用和保护的最主要最直接的法律依据，具有特别重要的意义。1994 年 10 月 5 日第八届全国人大常委会第八次会议通过的《中华人民共和国城市房地产管理法》也是我国城市房地产开发、交易、管理的最基本的法律依据。此外像《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国森林

法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国测绘法》等中也有些关于土地问题的规定，它们都是土地法的重要渊源之一。为了以最严格的措施加强土地管理，切实保护耕地，第八届全国人大第五次会议通过了修订的《中华人民共和国刑法》，土地管理耕地保护进入刑法，耕地从此受到刑法保护。

### 3. 国务院有关土地法规和其它规范性文件

国务院根据宪法和法律制定的有关土地方面的行政法规和其它规范性文件，也是我国土地法的重要渊源，它是宪法和法律中关于土地规定的具体化，效力低于宪法和法律。自 1986 年以来国务院已颁布了 10 个有关土地管理的行政法规，它们是：

- (1) 中华人民共和国耕地占用税暂行条例 (1987.4.1)；
- (2) 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例 (1988.9.27)；
- (3) 土地复垦规定 1988.11.8)；
- (4) 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 (1990.5.19)；
- (5) 外商投资开发经营成片土地暂行管理办法 1990.5.19)；
- (6) 中华人民共和国土地管理法实施条例 (1991.1.4 发布, 1998.12.24 修订并发布)；
- (7) 大中型水利水电建设征地补偿和移民安置条例 (1991.2.15)；
- (8) 中华人民共和国土地增值税暂行条例 (1993.12.13)；
- (9) 基本农田保护条例 1994.8.18 发布, 1998.12.24 修订并发布)；
- (10) 城市房地产开发经营管理条例 (1998.7.20)。

### 4. 土地规章和其他规范性文件

国务院主管部门发布的有关土地方面的规章和其他规范性文件，原国家土地局制定了有近四十项规章，如《出让国有土地使用权审批管理暂行规定》、《土地违法案件查处办法》等等。

### 5. 有关土地的地方性规章

地方政权机关制定的关于土地的地方性法规、规章和其他规范性文件，它们的效力仅限于在本行政区域内，并不得与宪法、法律、行政法规相抵触，在各自效力所及的行政区域内也是土地法的渊源，如《安徽省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法（试行）》等等。截止目前，各省、自治区、直辖市为实施土地管理法及有关法律法规，已制定了 200 多个地方性法规和政府规章。

### 6. 最高人民法院有关土地的文件

最高人民法院是我国的最高审判机关，依据我国法律的规定，有权对审判工作如何具体运用土地法律作出司法解释，这些司法解释对各级人民法院审理土地案件具有约束力，因此它们也是我国土地法的渊源之一。

## 三、土地法的调整对象及主要特征

### （一）土地法的调整对象

土地法的调整对象是以土地为客体而产生的各种社会关系，即土地关系。包括因国家和农村集体经济组织拥有的土地所发生的土地关系；因利用国有的或集体所有的土地所发生的土地使用关系；以及因国家对土地资源进行管理和保护活动过程中所产生的土地管理关系等等。前二种是直接以土地作为这种关系的客体，即土地的所有关系和使用关系；而土地管理关系直接客体是管理行为，而这种管理行为的对象才是土地。

必须指出，并不是自然界中所有的土地关系都由土地法调整，例如矿藏资源、水资源、草原和森林资源等的土地，在法律上则视为各该自然资源的结合体，在其上所形成的所有关系、使用关系及管理关系，则由各该自然资源法律法规去调整而不属于土地法的调整范围。

### （二）土地法的主要特征

土地法的特征具有一切法律所具有的共同特征，如国家制定

或认可，具有国家意志性；是一种社会规范，以规定人们的权利和义务为内容；由国家的强制力保证实施，具有普遍约束力等等。但同时，其调整对象的特殊性也决定了它又具有不同于其他法律的特征：

### 1. 保护客体的特殊性

土地法是调整土地关系的，其保护的對象就是土地。土地作为一种重要的生产资料和自然资源，其特殊性有：

(1)数量的有限性。其它生产资料大多是人类通过劳动而创造的，有些自然资源如风、太阳能取之不尽、用之不竭，而土地则是自然过程的产物，是不能通过人工生产的。人类通过劳动可以改良土地，但不能扩大土地的面积。

(2)位置的固定性。其他生产资料大多可以根据生产需要而移动，土地则有固定不变的空间位置，具有明显的地域性特点，并且总是同特定的自然条件和社会经济条件相联系。

(3)功能上的不可代替性（永续利用性）。其他生产资料可以随着科学技术的发展，被更先进更完备的生产资料所代替，而土地则不能被任何其他生产资料所代替，并且只要利用得当，它可以永续利用，并可使其生产能力和使用价格不断增长。

### 2. 主体的广泛性

土地作为人们生产和生活的最基本的物质条件，任何一个单位和个人都要与其发生这样或那样的占有或使用关系，他们都是土地法所要规范和确认的主体。在我国土地法律关系中，无论从所有权关系，还是从管理、保护、征用关系以及治理关系来讲，国家都是非常重要的主体。

### 3. 规范构成的综合性

由于土地法调整的土地关系种类繁多，性质多不相同，因此，构成土地法的法律规范的性质也多不相同。如有经济法规范、民法规范、行政法规范、刑法规范等，因而决定了土地法的规范构成具有综合性的特征。

#### 4. 内容的科学技术性

由于土地是由各种因素组成的自然综合体，其开发、利用保护、治理等方面不仅要体现经济规律的要求，而且也要体现自然生态规律的要求。它们是一种科学技术性很强的活动，作为调整这种关系的土地法的内容也必须反映这些规律，使之建立在一定的科学理论和科学技术水平的基础上。这是保证法律科学性的必然要求，也使得一些实际工作中的技术规范往往上升为土地法中的法律规定。如关于土地资源调查、土地登记、土地统计、土地分等定级和建立土地档案的规定等都是根据自然生态规律和经济规律的具体要求制定出来的。

### 四、土地法与土地政策的关系

#### (一) 法与政策的一般关系

一般说来，政策是国家或政党完成一定时期任务而规定的活动准则。

国家政策是国家活动的准则，往往成为法律的指导原则或法律本身。执政党的政策则直接影响甚至指导法律的制定，以至成为某一具体法律的基本内容。在当代中国，共产党代表工人阶级和广大人民的根本利益，肩负着执政党的历史重任，而党对国家的领导又是通过路线、方针和政策来实现的，因此，它对法律具有指导作用。与此同时，党也必须在宪法和法律范围内活动。

#### (二) 土地政策与土地法的关系

土地政策对土地法的制定与执行起着不可替代的指导作用；同时土地法是实现土地政策的重要形式，又对土地政策有制约作用，两者相辅相成，缺一不可，共同为社会主义现代化建设服务。

##### 1. 土地政策对土地法的作用

土地政策指导土地立法，是国家制定土地法的依据。如 1986 年 3 月 21 日，中共中央国务院下发了《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》（即 1986 年 7 号文件）指导制定了 1986 年的《土地

管理法》和成立了统一管理城乡土地的国家土地管理局；1997年4月15日，中共中央国务院下发了《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（即1997年11号文件）对新《土地管理法》的全面修订和国家国土资源部的成立发挥了重要作用。

## 2. 土地法对土地政策的作用

法是实现政策的重要形式。法是定型化、规范化、条文化的党的政策。如《中华人民共和国土地管理法》第四条规定：“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。”就是对中央1997年11号文件关于“进一步严格建设用地的审批管理，对农地和非农地实行严格的用途管制”精神的定型化、规范化。

此外，党的政策在制定为法律的过程中也日益完善，因而在实践中产生的效果也更为显著。如1997年中央11号文件规定：“农用地转为非农建设用地的土地收益，全部上缴中央，原则用于耕地开发，……。”在《土地管理法》修订草案初步修改稿第五十条第二款规定：“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，40%上缴中央财政，60%留给有关地方人民政府，专项用于耕地开发。”后来在修订草案修改稿及正式颁布的《土地管理法》第五十五条第二款规定：“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。”这主要是与以省、自治区、直辖市为单位确保本行政区耕地总量不减少的责任要求相适应，也使党制定政策与实施保护耕地的目的得到全面地实现。

## （三）土地法与土地政策的区别

### 1. 制定机关不同

土地法是由国家立法机关或由立法机关授权的机关所制定的，体现的是国家意志，也即全民意志。土地政策是由党组织在实现党的总任务过程中制定的，体现了党的利益和意志，是一种阶级

意志，并不具备国家意志性。土地政策只有通过国家机关的确认才能由阶级意志性上升为国家意志性。

## 2. 制定程序不同

土地法是按照法定的立法程序制定的，具有严肃性和稳定性；土地政策的产生则没有法定的程序，可因客观形势的变化，随时加以制定和修改，故有一定的灵活性。

## 3. 内容及表现形式不同

土地法通过法律规范确定主体的权利义务，具有确定性、强制性和规范性的特点；土地政策则不以主体的权利、义务为条件，内容有较强的伸缩性，一般以纲领性等形式作出比较概括的规定，以便执行者因地制宜灵活掌握。

## 4. 约束力不同

土地法通过法律规范确定主体的权利和义务，并以国家的强制力保证实施，具有普遍约束力，一旦违反就要受到法律的制裁；土地政策则没有普遍约束力，它仅仅起指导作用。

## 5. 生效时间不完全相同

土地法的生效时间一般在公布一段时间后才生效，使行为人可以有所准备，而土地政策往往公布后即时生效，以便适应客观形势的需要。

## 6. 保密性不同

土地法是公开的，而土地政策则不一定是公开公布，为了指导正确执行，有时往往先进行典型试验然后全面推行。

## 五、土地法的地位、作用和基本原则

### （一）土地法的地位

土地法的地位是指土地法在法律体系中的地位。我国的法律体系是由现行的法律规范组成的各个法律部门，是以宪法为基础，共同反映工人阶级和广大人民的意志和利益而有机地联系在一起，构成一个统一的整体。其中，宪法是根本大法，是制定一切法

律的依据 属于第一层次 而民法、刑法、经济法、行政法、诉讼法等则属于宪法以下的第二层次的基本法。土地法属于经济法的一个分支。如前所述,土地法是指国家用以调整土地关系的所有的法律规范的总称。属于我国法律体系中第三层次的部门法。但是由于土地关系的复杂性和多样性,由于土地问题关系到经济、社会发展全局和人民群众的切身利益,它与其它部门法相比,则又有其特殊性,往往受到党和国家的格外重视。因此,我们必须正确地认识土地法在我国整个社会主义法律体系中的地位和作用,更好地加速土地法制建设。

## (二) 土地法的作用

概括起来,土地法的作用表现在以下几个方面:

### 1. 为土地资源和土地资产管理提供了有力的法律保障

我国人多地少的突出矛盾将长期存在,而且随着各项建设事业的发展及人口的不断增多,这种矛盾可能会进一步地加剧。土地问题的严峻现实要求国家必须切实加强土地资源管理。另外,土地有偿使用制度的建立,体现了国有土地资产的价值,增加了政府的财政收入,促进了土地资源的合理利用;土地市场的建立和发育,形成了优化配置土地的机制,改善了投资和建设环境,促进了对外开放。但是,土地管理、耕地保护和土地市场的发展,都存在着不容忽视的问题 如越权批地、多部门、多渠道供地 冲击土地的统一管理,妨碍政府对土地出让市场的垄断;个别地方超过实际开发能力盲目地供应土地,闲置大量耕地,造成土地资源的极大浪费;低价批地和原有划拨土地自发进入市场等,造成国有土地资产的大量流失。这些问题单靠行政手段是不够的,而必须建立在法治的基础上 实现科学的法制化管理。以《土地管理法》和《房地产管理法》为龙头的土地法正是为土地资源和资产的法制化管理提供了强有力的法律保障。

2. 为土地的合理开发利用和有效保护与治理提供了法律依据

土地是人类不可缺少的生产资料和宝贵的自然资源，人类在自身生存和发展中必须要对其开发利用，为人类造福。而且，它作为一种可更新的自然资源，有其恢复和循环使用的规律，只要人类活动遵循这些规律的要求，就能使土地成为人类永续利用的自然财富。这需要以对其进行合理的开发利用为前提。因此，人类在开发利用土地时必须做到科学合理，采取切实有效的措施对其加以保护，对已经遭到破坏的土地，要积极进行治理。我国土地法对土地的合理开发利用和有效保护、治理作出一系列规定。此外，国务院还专门制定了《土地复垦规定》等法规，这就为土地的合理开发、利用和有效保护、治理提供了明确的法律依据和保障，具有重要意义。

### 3. 为确定土地权属提供了法律依据，有利于土地纠纷的及时解决

长期以来，由于土地法制不健全等多种原因，土地权属混乱不清的现象大量存在，常常因地界不清、权属不明等引起土地纠纷，并且由于没有明确的法律依据，这类纠纷处理起来难度很大，往往久拖不决。这不仅影响土地的合理利用，阻碍工农业生产和各项建设事业的发展，而且也不利于稳定社会秩序，维护社会的安定团结。而以《土地管理法》为核心的土地法明确了土地权属，对处理土地权属纠纷的处理机关、程序等都作了具体规定。尤其是《土地管理法》及其《实施条例》还设有“土地的所有权和使用权”专章，这对于正确确定土地权属，及时解决土地权属纠纷具有重要意义。

### （三）土地法的基本原则

土地法的基本原则是指贯穿于土地法之中的，人们在与土地有关的活动中必须遵循的根本准则。它是我国土地法本质的集中表现，这些原则要体现在土地立法、土地行政执法、土地司法及土地开发利用等活动的全过程中，概括起来，主要有以下几个方面：

#### 1. 坚持土地的社会主义公有制原则

我国社会主义经济制度的基础是社会主义公有制，土地作为

一种重要的生产资料和自然资源，实行社会主义公有制也是必然的。我国宪法第九条、第十条中有明确规定，土地管理法的规定则更为具体，如第二条规定：“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。”第八条规定：“城市市区的土地属于国家所有。”农村和城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。宅基地和自留地、自留山属于农民集体所有。”在其他有关土地的法律和法规中也有类似的或更为具体的规定。这样，我国土地所有权的主体只有两个，即国家和农村农民集体，尽管后者在公有的范围上可以有所不同。因此，坚持土地的社会主义公有制原则是我国土地法必须首先坚持的基本原则，它集中地反映了我国土地法的社会主义本质。

## 2. 保护合法土地财产权益的原则

土地是一种财产。土地财产也是一种重要的民事权利。在我国土地财产的种类主要有土地所有权，使用权和承包经营权。除土地所有权属国家或农民集体经济组织外，其他土地财产权，公民、法人及其它组织可以通过合法途径取得，其合法权益理应受到法律保护。

## 3. 保护耕地的原则

这是我国的国情所必须。农业的稳定和发展关系到整个国家经济的稳定和发展，保护耕地数量的动态平衡，是农业稳定与发展的基础，保护耕地就是保护我们的生命线。通过土地利用总体规划，加强土地用途管制，达到土地管理工作的主要目标，即保持耕地总量动态平衡。

## 4. 合理利用土地的原则

《宪法》第十条规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理利用土地。”这既是土地使用人的法定义务，同时又是国家管理土地的一条重要原则。

## 5. 土地的有偿使用原则

这是我国经济体制改革和市场经济建设的要求。实行土地有

偿使用，有利于维护和加强社会主义公有制；有利于合理利用土地；有利于强化国家对土地的管理，促进资源优化配置；有利于理顺国家与企业之间的经济关系，促进企业改善经营管理；有利于对外开放，引进外资；有利于扩大城市的维护和建设资金的来源。

#### 6. 实现经济、社会、生态环境效益三者相统一的原则

土地经济活动与人类生活、生产和环境息息相关，它不仅关系土地使用者的经济效益，也关系到国民经济发展和实现经济效益，而且还与社会发展有关，还关系到人类赖以生存的生态环境。

#### 7. 正确处理好土地所有者和使用者利益关系的原则

土地问题涉及到千家万户，涉及到各行各业各部门，还涉及到具体的土地使用者，他们在土地利用过程中，必然与土地所有者发生这样或那样的经济关系，即物质利益关系，必须要正确地处理好，要统筹兼顾。

#### 8. 国家对土地实行集中统一管理的原则

主要有三方面：

(1) 管理主体的统一。各级人民政府土地管理机关（国土资源部门）代表国家统一行使国家土地管理权。

(2) 管理客体的统一。包括对国有土地、集体土地以及海洋、矿产的统一管理。

(3) 管理范围的统一。管理主体按所辖行政区范围行使管理权。

## 第二节 土地管理体制和机构职责

### 一、土地管理体制

#### (一) 土地管理体制的概念

土地管理体制，是指国家土地管理机构设置和管理职能权限划分所形成的体系和管理制度的总称。我国现行的土地管理体制

在新的《土地管理法》第五条中作了规定 即“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。”

关于土地部门的称谓是：“国务院土地行政主管部门”统一负责全国土地管理和监督工作，地方“土地行政主管部门”的设置职责，由省级人民政府根据国务院规定确定。在这个规定里既没有使用国土资源行政主管部门的提法，也没有使用原《土地管理法》中的“土地管理部门”的提法。为什么？主要考虑到：

1. 目前国务院机构改革虽然明确了国土资源部统一负责全国土地的管理和监督工作，但是，县级以上地方人民政府机构改革后的政府机构设置与国务院机构设置、职责分工不尽相同，如果将土地管理和监督工作统一规定由国土资源行政主管部门负责，在中央和地方机构设置、职责分工，上下不完全对口的情况下，执法中必然出现矛盾。

2. 目前这样规定 是为将来的体制改革留有余地 同时 也可以避免因机构改革频繁地修改法律，有利于法律的稳定性。

## （二 新旧管理体制的不同规定及其原因

新《土地管理法》关于管理体制的规定与旧《土地管理法》第五条关于管理体制的规定最大的不同之处在于：

1. 旧《土地管理法》第五条不但明确了县级以上各级土地管理部门关于土地管理的职责，还明确了乡级人民政府的土地管理职责。而新《土地管理法》依据《中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》和国务院关于各部门职责分工的规定，仅对中央一级土地管理体制明确规定为“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。”而对地方土地管理体制只是原则规定为“县级以上地方人民政府土地行政管理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。”

2. 新《土地管理法》将“国务院土地管理部门”修改为“国务院土地行政主管部门”，并将其职责由原来的“主管全国土地统一管理工作”修改为“统一负责全国土地的管理和监督工作。”这样修改将原来的管理工作包含的监督内容，明确地从管理工作中分离出来，突出了对土地管理工作的监督职责，强调了对土地管理的监督。

3. 将旧《土地管理法》关于“乡级人民政府负责本行政区域内的土地管理工作”的规定删除了，但并不因此而弱化乡级人民政府对本行政区域内土地管理工作的职责。相反的，土地管理工作仍然是乡级人民政府的主要职责之一。

### （三）旧土地管理体制的弊端

1. 旧《土地管理法》的管理体制是五级政府管理土地模式。实践证明严重削弱了国家管理土地的职能，因为土地管理权的大部分给了市、县人民政府。国家和省级人民政府的土地管理权基本上是空的。在土地收益上也随之留在地方。因此，在客观上刺激市、县人民政府多“卖地”多收益。所以地方人民政府受利益驱动，在土地利用方面只考虑局部和短期需要，而忽略合理利用土地、保护耕地，严重地削弱了中央政府在土地利用方面的综合管理职能。

2. 旧《土地管理法》实行分级限额审批制度。在投资主体多元化的体制下，管不住、也管不了。利用“化整为零”或下放土地审批权等办法批地和用地。也不能按照土地利用总体规划确定的用途实施法律管制，对农用地向建设用地的转用上缺乏有效的监管措施，从而使大量的农用地，特别是耕地转化建设用地。

3. 在旧的管理体制下不仅缺乏有效地控制建设用地，同时土地利用率低，闲置浪费土地非常严重。

4. 旧《土地管理法》对行政处罚权的行政主体的规定不到位，不全面，造成执法力度弱。这样就使地方土地行政主管部门难以查处和纠正本地区政府领导人违法批地的行为。因此，也影响了