

土地管理法教程

袁 春 主编

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本教材是编者根据多年来的教学实践和按照中国地质大学（北京）教材建设5年规划的要求，为土地资源管理专业本科生编写的。教材围绕新《中华人民共和国土地管理法》的规定，结合有关土地的其他法律法规，较全面地阐述了以土地用途管制为核心的新型的土地管理制度，切实保护耕地、实现耕地总量动态平衡的重要性，以及土地的执法监督检查等内容。可供大专院校土地资源管理专业教师和学生使用，也可供土地资源管理部门有关人员及科研人员阅读参考。

图书在版编目（CIP）数据

土地管理法教程/袁春主编. - 北京: 地质出版社, 2003. 12

ISBN 7-116-04001-3

. 土... . 袁... . 土地管理法 - 中国 - 教材
. D922. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 119902 号

责任编辑：郁秀荣 孙为群

责任校对：王素荣

出版发行：地质出版社

社址邮编：北京海淀区学院路 31 号，100083

电 话：（010）82324508（邮购部）；（010）82324557（编辑部）

网 址：<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱：zbs@gph.com.cn

传 真：（010）82310759

印 刷：北京长宁印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm¹/₁₆

印 张：13

字 数：310 千字

印 数：1—850 册

版 次：2003 年 12 月北京第一版·第一次印刷

定 价：18.00 元

ISBN 7-116-04001-3/D · 84

（凡购买地质出版社的图书，如有缺页、倒页、脱页者，本社出版处负责调换）

前 言

土地是民生之本，是人类赖以生存和发展的根基，是社会经济发展的重要物质基础，它与社会、人们的生活是密不可分的。由于我国人口基数和增长的压力大，第一部《中华人民共和国土地管理法》实施的10年中，耕地面积锐减的势头未能根本遏制，人多地少的矛盾日益加剧，耕地不足已成为阻碍社会发展的重要因素。为了健全和加大土地管理的法律、法规建设，新的《中华人民共和国土地管理法》经第九届全国人大常委会第四次会议修订通过，于1999年1月1日起正式实施。通过全民讨论修改的土地管理法，加强了土地管理特别是耕地保护的法律规定，这是国家做出的重大战略决策。本教材围绕新《中华人民共和国土地管理法》的规定，结合有关土地的其他法律法规，较全面地阐述了以土地用途管制为核心的新型的土地管理制度，切实保护耕地、实现耕地总量动态平衡的重要性，以及土地的执法监督检查等内容。

本教材是编者根据多年来的教学实践和按照中国地质大学（北京）教材建设5年规划的要求，为土地资源管理专业本科生编写的，是中国地质大学（北京）土地与测绘教研室全体教师的集体成果。

本教材共分9章，第一章主要论述了土地、土地法的基本内涵及主要特性，土地立法的指导思想、基本原则和依据。第二章介绍了从奴隶社会到新中国成立以后各时期土地的立法概况。第三章对土地所有权、使用权和土地承包经营权的概念、权利、特征，有偿使用的方式及权属纠纷的处理等做了详细的论述。第四章阐述了土

地利用总体规划的目标、任务、编制的依据和原则，土地利用总体规划的审批程序，以及在土地利用总体规划的指导下合理利用土地和贯彻土地用途管制方针的重要性。第五章从分析我国耕地现状入手，探索了耕地保护的方法和措施，以及土地整理与复垦的内容和任务。第六章对国家和农村集体建设用地的内涵，管理的方法和原则进行了论述。第七章阐述了对土地管理进行法律监督的作用、方法、权限及程序，同时介绍了法律监督人员的必备条件、义务及权限。第八章主要介绍土地使用者和从事土地管理的工作人员违犯土地管理法应承担的法律责任。第九章介绍了世界部分国家土地法的概况，使学生在认真学习土地管理法的同时了解其他国家的土地立法情况，以帮助学生拓宽视野，增强对我国土地管理法的理解能力。

本教材各章的编写分工如下：第一、二、三、五章由袁春编写；第四章由付薇、周伟编写；第六章由付梅臣编写；第七、八章由黄勤、周伟编写；第九章由田毅、袁涛、钱铭杰编写；全书由袁春统稿审定。国土资源部政策法规司法规处魏莉华和部办公厅杨永刚审阅了全稿，并提出宝贵的修改意见。中国地质大学（北京）教务处对本教材的出版给予了大力的支持和帮助。在此一并表示衷心的感谢！

限于作者的水平，书中难免存在不足之处，恳请读者批评指正。

目 录

前 言

第一章 绪论	(1)
一、土地的概念与特性	(1)
二、土地法的概念与特性	(3)
三、土地立法的指导思想	(4)
四、土地立法的依据	(4)
五、土地立法的基本原则	(5)
第二章 我国土地管理立法的发展史	(8)
第一节 奴隶社会、封建社会的土地立法	(8)
一、奴隶社会的土地立法	(8)
二、封建社会的土地立法	(9)
第二节 民国时期的土地立法	(10)
一、孙中山“耕者有其田”和“平均地权”的主张	(10)
二、民国时期的地权分配状况	(11)
第三节 新民主主义时期的土地立法	(12)
一、革命初期的土地政策	(12)
二、抗日民族统一战线时期的土地政策	(13)
第四节 新中国成立以后的土地立法概况	(15)
一、社会主义初级阶段的土地立法（1949～1966年）	(15)
二、土地立法停滞时期（1966～1978年）	(17)
三、土地立法的发展和完善阶段（1978年—现在）	(18)
第三章 土地的所有权和使用权	(22)
第一节 土地所有权	(22)

一、土地所有权的概念	(22)
二、土地所有权的特性	(23)
三、土地所有权的取得	(24)
四、土地所有权的法律规定	(26)
五、土地所有权的形式和范围	(26)
第二节 土地使用权	(28)
一、土地使用权的概念	(28)
二、土地使用权的特性	(28)
三、土地使用权取得的方式	(30)
四、土地使用权的保护	(32)
五、土地使用权的终止	(33)
第三节 土地承包经营权	(33)
一、土地承包经营权的概念	(33)
二、土地承包经营权的特征	(34)
三、土地承包方的权利和义务	(34)
四、土地承包经营权的概念和特点	(35)
五、订立土地承包经营权合同应当遵循的原则	(36)
六、土地承包经营权合同的主要内容	(36)
七、土地承包经营权的变更、终止和解除	(37)
第四节 土地使用权的出让	(37)
一、土地使用权的出让方式	(37)
二、协议出让土地使用权的程序	(38)
三、招标出让土地使用权的程序	(39)
四、拍卖出让土地使用权的程序	(40)
第五节 土地权属争议	(41)
一、土地权属争议的概念	(41)
二、土地权属争议的类型、起因及时间	(41)
三、土地权属争议的处理权限	(42)
四、土地权属争议的处理程序	(43)
第四章 土地利用总体规划	(45)
第一节 土地利用总体规划概述	(45)
一、土地利用总体规划的概念与特点	(45)

二、土地利用总体规划的体系及各级土地利用总体规划之间的关系	(47)
三、土地利用总体规划的目标及任务	(48)
四、土地利用总体规划与其他规划的关系	(49)
第二节 土地利用总体规划的编制和审批	(51)
一、土地利用总体规划的编制原则及依据	(51)
二、土地利用总体规划编制的内容及程序	(53)
三、土地利用总体规划的审批与实施	(55)
四、县、乡两级土地利用总体规划	(57)
五、土地利用总体规划的修订	(57)
第三节 土地利用计划管理	(58)
一、土地利用计划管理概述	(58)
二、土地利用计划的编制程序与方法	(60)
三、土地利用计划的实施与管理	(61)
第四节 土地调查与统计制度	(62)
一、土地调查制度	(62)
二、土地分等定级	(64)
三、土地统计	(65)
第五章 耕地保护	(68)
第一节 耕地保护概述	(68)
一、耕地保护的概念	(68)
二、我国耕地资源的现状	(68)
三、造成耕地减少的原因	(69)
第二节 耕地保护的内容和措施	(70)
一、耕地的数量保护	(70)
二、耕地的质量保护	(73)
三、耕地的环境保护	(74)
第三节 土地的整理与复垦	(74)
一、土地整理	(74)
二、土地复垦	(82)
第六章 建设用地管理	(85)
第一节 建设用地概述	(85)

一、建设用地的概念	(85)
二、建设用地的特点	(85)
三、建设用地管理的基本原则	(85)
第二节 国家建设用地管理	(86)
一、国家建设用地概念	(86)
二、国家建设征用	(86)
三、农用地转用	(91)
四、国家建设用地土地使用权供应	(93)
五、国有土地使用权收回和闲置土地的处理	(98)
第三节 农村集体建设用地管理	(100)
一、农村集体建设用地概念	(100)
二、农村集体建设用地的审批	(103)
三、农村集体建设用地的收回	(107)
四、农村集体建设用地的标准与要求	(109)
第七章 土地监督检查	(112)
第一节 土地监督检查概述	(112)
一、土地监督检查的概念	(112)
二、土地监督检查的特征	(112)
三、土地监督检查的作用	(113)
四、土地监督检查的种类与方法	(114)
第二节 土地监督检查的主体、权限和程序	(115)
一、土地监督检查的主体	(115)
二、土地监督检查的权限	(115)
三、土地监督检查的程序	(116)
第三节 土地监督检查措施	(117)
第四节 土地监督检查人员	(119)
一、土地监督检查人员应具备的条件	(119)
二、土地监督检查人员的义务	(120)
第八章 法律责任	(122)
第一节 法律责任概述	(122)
一、法律责任的概念	(122)

二、法律责任的分类	(122)
第二节 违犯土地管理法的法律责任	(124)
一、土地管理法的法律责任概述	(124)
二、土地法律责任的具体形式	(125)
第九章 世界部分国家土地法概况	(132)
一、瑞典土地法概况	(132)
二、美国土地法律制度概况	(136)
三、英国土地法律制度概况	(138)
四、日本的土地法律制度	(141)
附录一 中华人民共和国土地管理法	(143)
附录二 中华人民共和国土地管理法实施条例	(155)
附录三 基本农田保护条例	(162)
附录四 中华人民共和国城市房地产管理法	(166)
附录五 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	(174)
附录六 土地权属争议案例评析	(179)
参考文献	(198)

第一章 绪 论

一、土地的概念与特性

(一) 土地的概念

土地是土地法律关系的客体，是土地法保护的主体。关于土地的概念由于研究的角度和认识的深度不同，因而众说纷纭。但人们对土地概念的界定、对土地的认识和理解随着社会生产力的发展，科学技术的进步，人类控制、利用自然能力的增强，也在不断地深化。如在以农业生产为主的社会里，人们主要是利用地球陆地可生长植物的肥沃表层，因而就将土壤看成是土地；而在以工业生产为主的社会里，人们扩大了土地的利用范围，在市政、交通、居民点及工矿用地上的比重迅速增大，因而土地的含义也就扩大到地球的陆地表面；随着人口—资源—环境矛盾的日益尖锐，科学技术不断地进步，人们在大量开发利用陆地资源的同时，将土地利用的范围继续扩大到内陆水域发展水产养殖、航运交通等。特别是近几年世界又掀起了开发海洋热，涉及到海洋动植物资源、矿产资源以及海洋空间资源（海运、海港、海上城市等等），所以对土地的概念，就理解为地球表面的陆地和水域。综合上述种种观点，从土地法学和土地管理的角度，土地的含义可以定义为：土地是由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等要素组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在种种活动的结果。

(二) 土地的特性

土地作为生产资料，具有不同于其他生产资料的特性，这些特性正是土地立法的根据和基础。

1. 土地的自然特性

土地的自然特性是指不以人的意志为转移的自然属性，它主要包括以下几个方面：

(1) 土地是自然本身的产物

土地是自然的产物，在人类出现以前，地球就已经有40多亿年的历史，所以土地绝对不是人类劳动的产物，是自然生成的。任何高科技也不会创造出土地资源，它的产生与存在是不以人们的意志为转移的。

(2) 土地面积的有限性

正因为土地是自然本身的产物，那么土地的面积就是地球的表面所决定的，无论是地壳运动、流水的侵蚀、人类围湖、改河，使水地变为陆地，甚至通过土地平整等活动使坡地变为平地、山地变为梯地等活动不断改变地球表面的某一形状，使某个地类发生动态变化，以达到增加耕地的目的，但土地的总面积始终没有改变，它只是土地用途的转换，而不会因为人类的改造和科学技术的进步而增加面积，这就决定了土地面积数量的一定性。

土地的这一特性就要求我们要合理地利用土地和节约用地。

(3) 土地位置的固定性

土地最大的自然特性是地理位置的固定性，即每一块土地都有固定的空间位置，各地块之间的位置是无法调换和搬动的。这就使土地的利用要受到很大的限制。土地的这一特性就要求人们要制定出科学合理的土地利用规划，因地制宜和合理利用土地，提高土地的利用效率。

(4) 土地使用价值的永久性

除土地之外的其他生产资料在使用过程中，会逐渐地磨损、消耗，一直到报废，但是土地具有永续利用的性能，只要人类合理利用，不断提高土地的肥力和生产力，它可以世代代为人所利用。如果人类在利用中不遵循自然规律，不合理地开发利用，那么就会导致自然生态的破坏，轻者引起土壤肥力和生产力的下降，重者会造成土地荒漠化、水土流失等等，使土地的形态发生变化。土地的这一特性就要求人类要遵循自然规律，对土地进行科学的利用、有效地保护，提高土地可持续利用的效率。

2. 土地的经济特性

(1) 土地所有权的垄断性

国家的制度决定了土地所有权的制度，而所有权的制度又决定了土地的使用制度；决定了地租、地价的存在，决定了由国家或其他社会团体代表所有者对土地实行经营和管理；决定了处理所有权派生出来的任何生产关系，特别是土地关系；决定了任何个人和单位都不得改变土地的所有权。我国社会主义的公有制决定了我国土地国有和农民集体所有的公有制，只有国家和农民集体才是我国土地所有权的主体，即土地所有权的垄断者。

(2) 土地供给的稀缺性

稀缺性是指某一区域、某类土地的供不应求，形成的一种短缺的资源。这一特性的形成主要是因为土地是地球自身的产物，不是人类通过劳动创造出来的，它的面积和位置的一定就导致了某一区域某种地类缺乏的现象；另一方面就是人口在不断增长，新中国成立初期人口只有 5.4 亿，到了 2000 年，人口已达到 12.6 亿，翻了两番还多。预计到 2030 年人口将要达到 16 亿，人口在急剧增加，而土地面积又不能完全满足人们对各类用地的需求，这就使人口、土地的矛盾日益尖锐。正是由于土地的稀缺性造成了土地的供不应求、地租地价居高不下。

(3) 土地收益的增减性

土地作为资产进入市场进行流通，就使得土地拥有资金的收益。土地的这种收益对农用地和城市用地都同时存在。

对于农用地来讲，它要求人们在利用过程中不但要合理利用土地，给土地施加肥料，而且还要保护土地，防治土地的沙漠化、水土流失、盐碱化等等，使用合理收益就会提高，如果采取掠夺性的经营，就会适得其反。

对于城市用地来讲，就要充分利用土地的特定位置、环境，在利用过程中，不断追加投资，提高土地的利用率，增加土地的经济效益，反之则减。

二、土地法的概念与特性

(一) 土地法的概念

土地是自然资源中最基本、最宝贵、最重要的资源，是人类不能出让的生存条件和生产条件。无论是农业用地、工业建筑用地、国防卫星基地，还是草地、林地、水产资源用地、矿产资源用地等等，它们都不是孤立存在的，而是同自然环境密切相关的。土地作为自然环境的一个组成部分，它一方面要受自然环境各种因素的制约，同时，随着人类社会的进步，科学的发达，人们利用土地的方式也越来越多，充分发挥土地的潜力为人类提供物质生活条件，也在不断地发展。所以它又要受到非自然环境因素，也就是人的活动因素所制约。这两者就形成了土地关系的复杂性。法律调整土地关系不再是单纯的社会各主体间的权利义务关系，而是要通过调整人与社会关系，进而调整人与土地资源的关系，这样既能使土地资源适应社会主义现代化建设的需要，又能在质量和生态环境方面得到很好的保护，达到人地之间保持良性循环的动态平衡。所以土地法是调整人们在开发、利用、保护、管理土地过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

(二) 土地法的特性

土地法除了具有法的一般特性外，它还具有以下几个主要的特性：

1. 双重性

它既调整人与土地的关系，又调整人与社会的关系。尽管土地法的主要调整对象是土地。可人们在开发、利用、保护、管理土地过程中发生的各种关系又是社会关系。因此人与社会的关系是人与土地关系的基础，土地法要调整人与土地的关系，就必须调整人与社会的关系。土地法的这一特性就决定了土地法既要反映社会经济规律又要反映土地自然规律；既要考虑社会经济状况又要反映土地的自然特性和经济特性。

2. 综合性

土地法不但包括土地的基本法、部门地方法和许多单项的土地法规；并同森林法、草原法、矿产资源法、环境保护法、渔业法、水利法等有着多方面的交叉；还有很多涉及到土地的法律规范，例如：宪法、民法、行政法、刑法等，它们对土地的权属及管理部门都作了具体的规定。所以，从体系看，土地法是一部具有很强的综合性的法规。

3. 涉及面广

由于土地法既要调整人与土地的关系，又要调整人与社会的关系，所以它涉及到各个阶层、各种形式的行政关系、民事关系和经济等关系。不但如此，在学科基础上它还涉及到农学基础、土壤学、生态环境学、地质学、社会学、经济管理学等学科。

总而言之，只要是人们实施了开发、整治、利用、保护土地的行为，其内容都必须涉及到土地，那么就必须依据土地的法律、法规予以调整、处理和管理，因而它就具有双重性、综合性和涉及面广的特点。

三、土地立法的指导思想

土地立法管理，是一个国家体现统治阶级对土地所有和土地使用制度的意志，维护统治阶级利益，并由国家强制力保证其实施的行为规范。因此，土地立法不仅取决于、同时也服从于一个国家政治、经济的基本制度。也就是不同政治、经济制度的国家，对于土地立法有着不同性质和不同内容的要求。我国是土地国有和劳动农民集体所有两种形式同时存在的社会主义土地公有制国家，土地立法的根本目的，是为了维护土地公有制而制定相适应的原则和规定。

因此，制定《中华人民共和国土地管理法》的指导思想，概括起来主要是：正确调整土地使用关系；切实保护我国社会主义土地公有制，保护土地所有者和土地使用者的合法权益；认真贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地的基本国策；采取包括行政、经济和法律在内的多种措施；加强对全国土地、城乡地政的统一管理；认真搞好土地管理的基础服务工作，使土地管理尽快迈进科学管理和法制管理的轨道。

四、土地立法的依据

（一）国家宪法是土地管理立法的基本依据

《中华人民共和国宪法》首先对我国土地所有制性质和土地权属作了重要的规定。宪法第六条规定，我国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。这一重要规定为我国实行土地的社会主义公有制确定了法律依据。第九条规定，矿藏、水流、森林、草原、荒地、滩涂等自然资源，除法律规定属于集体所有的之外都属于国家所有。第十条规定，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。宪法的这些条款，为土地管理立法明确了国有土地和集体土地的界线；为维护土地公有制奠定了基础；为制定国家建设征用集体所有土地和乡（镇）村建设用地的审批程序；为合理利用土地资源，保护耕地等方面的法律法规，提供了基本依据。1988年第七届全国人民代表大会第一次会议对宪法第十条第4款进行了修改，规定：“任何组织和个人不得侵占、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”，为国家实行国有土地有偿使用制度等方面的土地立法，提供了重要的法律依据。

（二）基本国策是土地立法的重要依据之一

我国虽然土地辽阔，但人均占有面积仅为世界平均水平的1/3左右，尤其是耕地面积，只占土地面积的1/10左右，人均占有耕地大约1.52亩，相当于加拿大的1/17，美国的1/6，前苏联的1/7和印度的2/3，仅为世界人均耕地面积的45%。不仅数量少，而且质量也差，现有耕地中水土流失的6.8亿亩、土壤盐碱化的1.2亿亩、沙化的0.4亿亩、受“三废”污染的0.9亿亩、受酸雨危害的0.4亿亩，好的、较好的良田人均还不足1亩。全国还有1/3是属于难以利用的土地。尽管如此，在土地使用上，不少单位和个人对我国基本国情的严重情况认识不足。考虑当前和局部利益的多、对长远和大局利益就考虑

得很少。具体表现在国家建设征用土地中的多征少用、早征迟用和征而不用；以及农村建房和发展乡镇企业用地中不履行审批手续、随便占用，有的干部以权代法，越权审批，甚至自批自用的现象极为严重。

因此，第五届全国人民代表大会第四次会议的政府工作报告中提出：“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。”1986年3月21日《中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》中就明确指出：“我国人多地少、耕地后备资源不足，国家为进行经济、文化和国防建设以及兴办社会公共事业，今后势必还要征用一些土地和耕地，农民居民兴建住宅也要使用一些土地。因此，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。”这些规定是土地立法的重要依据。

（三）强化土地管理是土地管理立法的基本出发点

土地管理是国家用以调整土地关系，合理组织土地利用的一项综合措施。强化土地管理的主要标志是：

- （1）立法，建立和完善土地法制。
- （2）统一管理全国城乡地政，建立和健全国家及地方各级人民政府土地管理职能机构。
- （3）建立、健全各项土地管理制度。
- （4）建立一支以土地管理部门为主体的土地管理专业理论和技术队伍。

强化土地管理要采取行政、法律、经济和工程技术等综合性措施。充分运用法律手段依法治理是强化土地管理的主要措施。只有这样，才能维护社会主义土地公有制，引导人们合理利用土地。

长期以来，我国没有一部完整的土地管理法，土地法制不健全，使土地管理经常处在无法可依，或是有法不依和执法不严的状态。所以，强化土地管理也是土地管理立法的基本依据和出发点之一。

五、土地立法的基本原则

土地立法除了具有同其他部门法共同的原则，即必须坚持马克思列宁主义毛泽东思想、坚持中国共产党领导、坚持人民民主专政、坚持社会主义道路的四项基本原则外，还必须遵循下列的几项原则。

1. 巩固和发展社会主义土地公有制的原则

社会主义土地公有制是全国人民在中国共产党的领导下，经历了几十年的英勇斗争才得来的。社会主义土地公有制是社会主义生产资料公有制的主要组成部分。而生产资料公有制，是社会主义经济制度的确立基础，是神圣不可侵犯的国家财产。保护社会主义公有制是一切法律部门的共同任务。所以《中华人民共和国土地管理法》在第一条中就明确规定：“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，促进社会主义经济的可持续发展根据宪法，制定本法。”在第二条第3款中又进一步明确规定：“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。”并要求对公有土地的占有、使用、收益、处分等权利必须按照法律的程序进行，对任何侵犯土地公有制的行为必须严加禁止。

2. 坚持统一管理全国土地的原则

历史的经验也告诉我们，土地管理必须集中统一管理。只有这样，才能改变多头批地、多头征用、多头管理的混乱现象；才能发挥统一规划、统一地政；才能统一协调土地资源，有效地进行合理利用、开发、保护、整治土地，使土地管理工作走上法制管理和科学管理的轨道。所以《中华人民共和国土地管理法》的第五条就明确规定“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”。

3. 坚持珍惜土地，合理利用和保护土地的原则

土地是社会生产和人民生活不可缺少的物质条件，我国地少人多，人均量远远低于世界各国。根据统计资料得知，我国人均耕地仅 1.52 亩，在人口 5000 万以上的 28 个国家里排名第 24 位。当前我国要以占世界耕地总面积 7% 的土地养活占世界 20% 的人口，困难是很大的。加上人口在不断地增加，而土地资源又是有限的，要解决吃饭和建设的问题，就需要我们十分珍惜土地，合理利用和保护好土地，特别是加强对耕地的保护。所以《中华人民共和国土地管理法》的第三条就明确规定“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。”

4. 坚持科学规划，因地制宜，合理利用的原则

科学规划，有效保护土地资源，合理利用土地是土地立法时所必须坚持的重要原则，也是发挥土地资源效益的客观要求和科学管理土地的必要途径。所以《中华人民共和国土地管理法》的第二十二条明确要求各级人民政府编制城市总体规划，村庄和集镇规划应当与土地利用总体规划相衔接。在江河湖泊安全区内，土地利用应符合江河湖泊综合治理和开发利用规划。并对各级政府、用地单位用地个人等，在土地利用和保护方面的权利义务作了明确的规定，为合理利用土地和保护土地提供了法律依据和法律保障。

5. 坚持土地使用权定期稳定的原则

土地使用权是依照法律程序取得的。确定土地使用权的稳定性不仅是法律本身的稳定性和权威性的表现，也是土地使用者本身的客观要求。只有土地使用权的稳定，才能发挥各类土地使用者主观能动性，当土地作为农用地时，才有利于促使土地使用者在使用土地的过程中，注意不但要保护土地、合理地利用土地，而且要养好土地，不断地追加投资，提高土地的肥力；当土地作为建筑用地时，也能促进土地使用者在使用过程中注意节约用地，并考虑到如何充分发挥土地利用的经济效益，这些措施在我国土地资源不足的情况下是十分必要的。所以，《中华人民共和国土地管理法》的第十四条第 1 款就规定“……土地承包经营期限为三十年”。

6. 坚持土地利用的经济、社会、生态效益相统一的原则

土地的经济活动与人类的生活、生产和环境息息相关。土地利用不仅关系到土地使用单位的经济效益，也关系到整个国民经济的发展和宏观经济效益；不仅与经济发展有关，而且与精神文明建设和整个社会的发展有关；不仅关系到经济、社会的发展，还关系到人类赖以生存的生态环境。因而土地立法不能仅仅着眼于土地利用的微观经济效益而忽视宏观经济效益，或者重视了经济效益而忽视社会效益和生态效益。因此，为防止土地资源遭受重大的破坏，土地立法应当坚持经济效益、社会效益与生态效益相互统一的原则。《中华人民共和国土地管理法》中关于审批国家建设用地和乡村建设用地的各项决定，就是

在这一原则的指导下制定出来的。

思考题：

1. 土地及土地法的基本概念是什么？
2. 土地及土地法有哪些特性？
3. 土地立法的指导思想和法律依据是什么？

第二章 我国土地管理立法的发展史

第一节 奴隶社会、封建社会的土地立法

由于土地是人类赖以生存和发展的物质基础，它为人类的生存提供立足之地，为一切生产、劳动和人民生活提供必需的活动场所，它不但为人类提供食物，原料和其他的生活资料，而且还为各种植物的生长，发育提供根基和营养物质，土地一直是统治阶级争夺的目标。占有了土地，就占有了附着在土地上从事生产的人，就占有了他们所创造的财富。为了有效地使用土地，调节以土地为中介而发生的，人与人之间的关系，土地法也就随着阶级和国家的出现而产生了。

中国是一个历史悠久的国家，是世界文明古国之一，土地立法起源较早，在二千多年的社会历史发展中，它不断地制定和修改，以适应不同时代的历史要求和统治阶级的经济利益。它的连续性和丰富的内容，指导和完善了各个历史时期土地管理的目的和任务，在世界上也是罕见的。了解我国土地立法的悠久历史，掌握几千年土地立法的基本脉络，对于我们理解土地法的本质、特征、重要性，以及进一步完善我国的土地管理法是很有参考价值的。

一、奴隶社会的土地立法

1. 西周时期的土地立法概况

奴隶社会是人类进入阶级社会后所经历的第一种社会形态。我国在奴隶社会就已经开始了土地的立法活动。最先出现在中国文明史上的是“井田制”，它的特点是土地有公田私田之分。西周时期，周天子对全国土地和奴隶享有最高的所有权。他将土地分封给诸侯，诸侯再将自己的土地转分给大小贵族。分给卿大夫的称“采邑”；分给士的称“禄田”。也分一些数量不等的土地给平民。受封的各国诸侯，共尊周王为天下共主，承担供卫王室、缴纳贡物、守卫疆土、参加战争的义务。这些受封土地的大小贵族拥有世袭的土地占有权、使用权和土地上的收益权，但没有处分权，就是不能随意买卖和私下转让土地。到了西周后期，王室衰微，土地所有权由奴隶制国王对土地、奴隶和其他财物的完全所有，奴隶主、贵族的等级占有逐步演变为以诸侯国君为代表的土地国有和封建贵族、新兴地主阶级及部分自耕农的私有。

2. 春秋时期的土地立法概况

春秋时期，由于社会经济的发展，周王室的地位出现衰微，土地所有权下移，“井田制”逐渐瓦解。到公元前594年，鲁国的鲁成公宣布废除“井田制”实行“初税亩”，即不论公田私田，一律按土地的数量纳税，这就从法律上开始承认私田的合法性。