

# 土地法概论

TUDIFA GAILUN

● 主编：许振邦

立信会计出版社

# 土地法概论

主编：许振邦

立信会计出版社



## 前 言

土地法学是法学领域的一门边缘学科。它是在调整人与人之间的社会关系基础上,协调人与土地(自然)之间共同为社会创造财富以满足社会需要的各种关系。

由于现阶段国家土地法正处在健全立法的过程中。这给本书的编写带来一定的难度。有的内容只能参考国内国外相关法规的有关规定和结合我国现阶段立法过程中的调查研究成果进行编写;有的章节内容有待在进一步完善土地立法的过程中加以补充和修正。

《土地法概论》是应高等院校土地管理专业及其他相关专业的教学急需而编写的。同时,它也可供土地管理部门及其他有关部门的理论和实际工作者参考或作培训之用。

本书由许振邦主编,郑金添、郑润梅任副主编。参加本书编写的人员有:王卫东、王志彬、江辉、许振邦、陈国新、宋子柱、郑金添、郑润梅、周辉和聂英等。

本书由南京农业大学土地管理学院资深学者沈守愚教授主审,上海财大万泰国际投资学院王洪卫博士审阅。

在本书的编写过程中,得到了国家土地管理局宣教司的有关领导、南京农业大学土地管理学院、中国农业大学人文学院的有关领导与专家、教授的指导和帮助。谨此一并表示衷心感谢!限于我们的水平,难免存在缺点和错误,我们热诚期望得到专家、教授和

广大读者的批评、指正。

本书中所引用我国有关法律条款,如有新的法律、法规和条款出台,应以新颁内容为准。

许振邦

于上海财经大学万泰国际投资学院

1997年6月

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| <b>第一章 土地法概述</b> .....         | 1  |
| 第一节 土地法的一般概念 .....             | 1  |
| 第二节 土地法的调整对象及调整方法 .....        | 5  |
| 第三节 土地立法 .....                 | 8  |
| <b>第二章 土地法律关系</b> .....        | 16 |
| 第一节 土地关系与土地法律关系 .....          | 16 |
| 第二节 土地法律关系的特征 .....            | 24 |
| 第三节 土地法律关系的要素 .....            | 26 |
| 第四节 法律事实 .....                 | 33 |
| 第五节 土地法律关系的产生、变更和终止 .....      | 35 |
| 第六节 土地法律关系的保护 .....            | 36 |
| <b>第三章 土地产权法律制度</b> .....      | 40 |
| 第一节 土地产权概述 .....               | 40 |
| 第二节 土地所有权 .....                | 43 |
| 第三节 土地使用权 .....                | 50 |
| 第四节 土地抵押权 .....                | 53 |
| 第五节 其他土地产权 .....               | 57 |
| <b>第四章 国有土地有偿使用的法律制度</b> ..... | 60 |
| 第一节 土地使用权出让的法律制度 .....         | 60 |
| 第二节 土地使用权转让的法律制度 .....         | 69 |
| 第三节 土地使用权出租的法律制度 .....         | 74 |
| 第四节 外商投资企业用地的法律制度 .....        | 78 |

|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 第五节 地产市场管理规定 .....            | 83         |
| <b>第五章 土地征用与划拨的法律制度 .....</b> | <b>88</b>  |
| 第一节 土地征用概述 .....              | 88         |
| 第二节 征用土地的审批程序和权限 .....        | 90         |
| 第三节 征用土地的补偿与安置 .....          | 96         |
| 第四节 土地划拨概述 .....              | 98         |
| 第五节 土地划拨制度的改革 .....           | 100        |
| <b>第六章 农地保护 .....</b>         | <b>103</b> |
| 第一节 耕地保护规定 .....              | 103        |
| 第二节 水土保持规定 .....              | 107        |
| 第三节 土地复垦规定 .....              | 111        |
| 第四节 “五荒”地开发利用管理规定 .....       | 118        |
| <b>第七章 土地税收制度 .....</b>       | <b>123</b> |
| 第一节 耕地占用税 .....               | 123        |
| 第二节 城镇国有土地使用税 .....           | 128        |
| 第三节 土地增值税 .....               | 133        |
| <b>第八章 土地法律责任 .....</b>       | <b>137</b> |
| 第一节 土地法律责任概述 .....            | 137        |
| 第二节 土地法律责任的内容 .....           | 140        |
| 第三节 土地法律责任的构成要件 .....         | 145        |
| <b>第九章 土地监察 .....</b>         | <b>149</b> |
| 第一节 土地监察的必要性 .....            | 149        |
| 第二节 土地监察的性质和任务 .....          | 151        |
| 第三节 土地监察与司法和其他方面的关系 .....     | 154        |
| <b>第十章 土地诉讼 .....</b>         | <b>158</b> |
| 第一节 诉讼概述 .....                | 158        |
| 第二节 土地纠纷的民事诉讼 .....           | 160        |
| 第三节 土地案件的行政诉讼 .....           | 168        |

# 第一章 土地法概述

## 第一节 土地法的一般概念

### 一、土地的涵义

土地是土地立法所指向的客体,对土地内涵及外延的认识和确定,直接关系到土地立法的内容和规范的确立。因此,土地的概念一直是各国理论界重视研究的问题。在人们不断的探索和研究过程中,目前根据不同的研究角度和研究目的,对土地的概念有以下几种不同的概括:

(一)从自然地理学的角度来看。土地是地理环境(主要是陆地环境)中由相互联系的各自然地理成分组成,包括人类活动影响在内的自然地域综合体。

(二)从土地规划学的角度来看。土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由植被、土壤、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体。

(三)从土地经济学角度来看。土地是由地球表面的陆地部分(包括陆地、内陆水域和海洋)以及以上和以下的一定幅度的空间(包括大气层和地壳)中的自然物(包括空气、水、土壤、生物、岩石、矿物)及人类活动的某些结果所组成的自然——经济综合体。

综上所述,人们对土地的定义大都是基于自然型从不同的特定角度赋予其内涵和外延的。随着我国土地使用制度改革的不深入,在实践中土地的资产性也逐渐的具体化和深化,从而对土地资源和资产并重的原则取得了较一致的共识。为此,对土地的概念

也应该从纯自然型向自然、财产型转变,在立法中也应从财产的角度对土地的概念作出规定。

在计划经济体制条件下,忽视了土地在一切财产权利中的决定性意义。但土地客观上具有所有权和使用权的权利归属,是民事法律关系的客体,因此能够为权利主体所支配并具有一定的价值和使用价值,可以用来满足人们的生产和生活需要。为此,从法学角度来讲,土地应该是民事法律关系中最重要财产权利的客体。

土地虽有部分尚未承载人们的劳动,但从整体上来讲,它却能创造价值和使用价值,因此它具有财产意义。但是能创造财富的土地并不是地理学上所指的整个陆地地表,而是人们能够利用、控制的土地;对于人类尚不能利用和控制的陆地,还不能成为财产法意义上的土地。为此,从财产法的角度对土地的定义可确定为:是能够为人们所控制和利用的陆地表面。人力尚不能利用和控制的沙漠、冰峰、雪山等,在未开发前,只能是陆地而不是财产法意义上的土地。

根据以上各种观点,从土地的自然资源性和社会资产性综合理解,土地的广义概念可概括为:土地是指地球表面能够为人们控制和利用的陆地,上至一定高度的空间,下至地壳一定深度的风化壳,这一立体空间的有关自然要素与人类劳动所形成的综合体。因此,土地具有以下几方面的特性:

第一,自然特性。土地是一种自然资源,它的发生发展受到自然规律的制约与影响,它所表现的不动性、耐久性、有限性和不可替代性是迄今为止人类所不能改变的。

第二,经济特性。主要表现在地理位置的重要性、肥力的适应性、开发中的潜优性、供应的稀缺性和土地利用适应物价变动的缓慢性。

第三,社会特性。主要表现在土地作为基本生产资料与人类劳动结合后,在社会生产关系中的地位以及施用国家调控的权力

属性。

第四,法律特性。主要表现在动产与不动产的法律区别上。土地作为一种不动产,在财产权利法律关系中,当民事权利义务主体之间就土地所有权和使用权进行转移时,通常要依法到主管部门进行登记,以取得法律效力,接受法律保护。

## 二、土地法及其特性

土地法是指用以调整人们在管理、保护、开发、利用土地资源过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称,即用以调整以土地为客体的各种社会关系的全部法律法规体系。土地法作为一个法律体系,是由各个不同性质、不同内容、不同层次的法律、法规所组成。在此意义上,土地法除具有法律共有的权威性、规范性、协调性和强制性的特征外,还有其独有的特性:

(一)行政法规范特征。在社会主义公有制条件下,土地属于国家所有。为实现国家对土地调控和管理,土地法包括了一系列行政性法律规范,如土地的征用制度、土地的划拨制度、土地的利用规划制度、土地的登记、计划制度等,体现了土地的行政法规范特征。

(二)民事财产法规范特征。以土地所有权为核心的各项土地财产权利,它的确认、保护等法律关系是民事财产的法律关系,这是土地法律规范的重要内容。为此,土地法对土地财产关系的规范具有民事财产法的特征。

(三)经济法规范特征。土地法律规范调整以土地的商品属性为基础的法律关系,旨在发挥土地的资本功能。它是一种在国家宏观和微观管理下的特定经济法律关系,土地法对土地流通过程中形成的供、销、信贷、结算等经济关系的规范和调整是经济法主体间的相互协作关系,属经济法的规范范畴。为此,土地法具有经济法的规范特征。

(四)刑法规范特征。刑法的规范以犯罪为前提,《土地管理

法》对无权批准征用、使用土地的单位或个人非法批准占用土地的、超越批准权限非法批准占用土地的，对非法批准占用土地的单位主管人员或个人，有收受贿赂的，要依照《刑法》的有关规定以受贿罪论处；对个人非法占用被征地单位的补偿、安置费的，按《刑法》有关规定依贪污罪论处等。从而，土地法中关于援引刑法中有关条款追究有关责任人员刑事责任的规定具有刑法规范的特征。

### 三、土地法的任务和作用

土地法最直接的任务和总的作用就是要确立调整土地各种关系的法律规范，发挥法律的超前预见功能，使以土地为客体的各种活动都必须有章可循，使参与土地活动的各权利、义务主体的行为都必须符合国家的意志。在此意义上，土地法的作用主要有以下几方面：

（一）维护社会主义土地公有制地位。土地公有制是我国土地制度的基础和核心，是社会主义制度的基本特征。在我国实行市场经济的条件下，土地公有制和土地市场化兼容，以土地所有权和使用权的分离实现土地的商品性。加强土地立法对土地公有制的维护，确实保护土地的国家所有权地位就显得尤为重要。

（二）合理用地，切实保护耕地。十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地是我国的一项基本国策，《宪法》第十条也明文规定：“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”土地立法以《宪法》为基本立法原则，多年来相继颁布了《土地管理法》、《耕地占用税暂行条例》、《城镇土地使用税暂行条例》、《基本农田保护条例》等法律、法规，用以调整土地的利用和保护关系，从法制建设上强化全民的土地意识，依法处理好吃饭与建设用地关系，切实保护耕地，充分合理的利用土地，为国民经济的稳定和发展奠定坚实的基础。

（三）实现全国土地的统一管理。城乡土地的统一管理，是我国几十年土地管理工作的实践总结。在市场经济条件下，强化国家

土地管理职能,实现土地管理主体统一、客体统一、范围统一,是维护我国土地公有制,发挥土地宏观调控作用的基础条件。《土地管理法》第五条规定:国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作。此项立法结束了我国历史上土地的多头、分散管理,实现了全国的土地统一管理。

(四)明晰土地产权,规范土地市场。土地权属关系与土地交易秩序紧密相连,在立法上明确了土地的产权归属,有助于保护产权人的合法权益,使土地交易正常进行;同时,土地市场的正常运行也有了法律保障,保证土地市场的规范化发展,防止了国有土地资产的流失。

(五)强化土地资产管理和地租、地税管理。通过立法严格规范土地流转规程,严禁土地的非法流转,确保国家在土地上的财政收入,防止以消耗土地资源和地力为代价,扩大消费、膨胀物质生活,影响财政金融秩序的不良行政行为。

## 第二节 土地法的调整对象及调整方法

### 一、土地法的调整对象

土地本身作为一种自然资源,它具有资源的特性,但作为人类生存的生产和生活资料又具有政府的垄断性。这两个特性决定了土地法是具有双重性质的法律规范,即行政法规范和自然资源保护法规范。为此,土地法的调整对象必须是有国家土地管理机关参与的特定的土地关系。这样的特定土地关系应该有三类:一是人与土地的关系;二是以国家为主体,直接行使土地管理权的社会关系;三是不以国家为主体,间接参与土地管理的社会关系。第一类调整对象是以符合生态规律为前提,旨在维护长远、良好的生态关系。第二类的调整对象是以国民经济综合体为其核心,旨在合理开发、利用、保护土地资源和维护土地的社会主义公有制。第三类的

调整对象是以土地的商品属性为基础,旨在发挥土地的资本功能,以促进生产力的发展。

综上所述,无论是哪种土地关系,都是在国家土地管理活动中进行的,但是国家土地管理机关在调整土地关系中的身份不尽相同,或以主体资格参与土地关系的调整,或通过行政管理参与调整。一般有两种情况:

第一种,土地管理机关以国有土地代表者或管理者的身份,代表国家直接与国家机关、企事业单位、社会组织、公民个人以及外国企事业或个人在使用国有土地时发生的。这时,国家土地管理机关作为当事人参与调整土地法律关系。

第二种,土地管理机关依其职权范围间接参与国家机关、企事业单位、社会组织、公民个人以及外国企事业或个人在使用集体所有土地时所发生的。这时土地管理机关不作为当事人,但他是法定参与人。

总之,无论土地关系发生在什么场合,无论土地管理机关以什么身份参与,只要内容涉及到土地关系,都必须以土地法律规范为依据,都是土地法调整的对象。总括土地法调整的土地法律关系,它有两个特征:

(一)调整的是平等主体间的民事法律关系。土地法调整的民事法律主要是土地的财产法律关系,包括土地的所有权法律关系、土地的使用权法律关系以及土地的转让、出租、抵押、承包经营的法律关系。在这些法律关系中无论是静态的土地权利归属法律关系,还是动态的土地权利交易法律关系,主体间都处于平等的横向社会地位。这种民事法律关系以各自独立的经济利益,按照平等互利、等价有偿的原则建立。在这种法律关系中,不存在领导与被领导、管理与被管理、监督与被监督的纵向社会关系。

(二)调整的是不平等主体之间的行政法律关系。土地法加以调整的行政法律关系的主要特征是:作为行政法律关系中的一方的

国家土地管理机关,以行政管理者的身份对管理对象行使以土地为内容的管理活动。这种管理职能是国家赋予的行政管理权。在这种法律关系中,主体双方处于不平等的纵向社会地位。行政法律关系的建立不是以等价有偿和平等自愿为原则,而是一种强制性的社会关系。

## 二、土地法的调整方法

土地法调整方法的选择取决于土地法的调整对象。土地法的调整对象以土地法律关系中主体双方所处地位的不同分为平等主体之间的民事法律关系和不平等主体之间的行政法律关系。为此,土地法的调整方法也分两种:

(一)民事调整方法。所谓民事调整方法,是指在调整土地民事法律关系时适用平等、自愿、等价、有偿的法律调整手段。它表现为:

1. 在土地财产法律关系中,不允许主体任何一方享有超越他方地位的特权,双方法律地位完全平等。如国有土地使用权出让法律关系中作为国有土地所有者代表的出让方与受让方都处于平等的民事主体法律地位。

2. 设立、变更或终止土地法律关系时,应根据双方当事人的自愿,不许任何一方向他方施以强迫或干涉。如土地使用权的出租,作为主体双方的出租人和承租人均不得凭借其经济优势强迫对方接受自己单方提出的条件。

3. 在具体财产法律关系的内容上,双方当事人应按照互惠、互利、等价、有偿的原则设定相互的权利与义务,不允许一方违背对方意愿无偿获取土地利益或者进行显失公平的土地使用权交易。

(二)行政调整方法。所谓行政调整方法,是指在调整土地行政法律关系时适用于管理、监督的法律调整手段。这类调整方法表现为:

1. 在土地行政法律关系中,土地行政管理机关有权依法对被管理者进行监督和约束,被管理者不得拒绝接受。

2. 土地行政管理机关有权根据国家和社会公共利益的需要,命令或指令被管理者从事某些行为或限制其从事某些行为,被管理者必须服从。

3. 土地行政管理机关依照行政职权要求被管理者从事某些行为时,不必给付任何代价。

### 第三节 土地立法

#### 一、土地立法概述

(一) 土地立法的概念和特征。“立法”的基本含义就是制定法律规范。在我国,立法的实质就是国家最高权力机关或经其授权的其他国家机关,依照法定权限,把工人阶级和广大人民群众意志升为国家意志,用“法”的形式加以条文化、具体化,使之具有国家强制力的、人们必须普遍遵守的行为规范。这里所指的最高权力机关指全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会;其他国家机关是指国务院和地方人民代表大会及其常务委员会。

根据我国《宪法》和现行法律的规定,土地立法是指有立法权的国家最高权力机关或经其授权的其他国家机关依照法定权限和程序,制定具有法律效力的土地规范性文件的活动。在此意义上,其具有以下几个特征:

1. 立法主体是享有立法权的国家机关。根据法律规定,享有立法权的国家机关包括全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会;国务院、省、自治区、直辖市人民代表大会及常务委员会。

2. 立法内容是制定、修改、废止调整土地关系的规范性文件。所谓制定,是指出台一种新的规范性文件的活动;修改,是指对原

有的规范性文件的部分内容或条款进行补充、完善或更改的活动；废止，是指对原有的规范性文件予以废除，终止其效力的活动。

3. 立法必须依照法定权限和程序进行。法定权限是指由我国现行《宪法》和有关法律规定的，享有立法权的国家机关所享有的立法权力的范围；程序，是指依法享有立法权的国家机关从事立法活动必经的步骤。

（二）土地立法的目的。土地作为一种自然资源，它的存在是非人力所能创造的，土地本身的不可移动性、地域性、整体性、有限性是固有的，人类对它的依赖和永续利用程度的增加也是不可逆转的。通过土地立法、强化土地的管理，协调上述矛盾，以保证人类对土地的永续利用是土地立法的首要目的。其次，在市场经济条件下，土地的商品属性得到充分的显示和社会的认可，以法律的、行政的、经济的、技术的手段规范土地的流转，充分发挥土地的资本功能，促进生产力和社会经济的发展，是土地立法的又一目的。

总之，加强土地法制建设，建立和健全土地法律、法规，使土地法成为管好土地的重要武器，使“十分珍惜和合理利用每一寸土地”的基本国策真正得以贯彻和落实。

（三）土地立法的原则。根据我国的基本国情，土地立法应遵循以下原则：

1. 维护土地的社会主义公有制原则。土地公有制是我国土地制度的基础和核心，一切土地立法都必须遵循和维护这一制度，它是土地立法的重要原则。

2. 保护合法土地财产的原则。土地财产权是一项重要的民事财产权利，是我国民事基本法律原则在土地立法中的具体体现，保护土地财产权人的合法权益是土地立法的一个主要原则。

3. 保护耕地的原则。耕地是农业的最基本生产资料，我国是一个人口众多的农业大国，耕地后备资源不足，保护耕地，是农业和国民经济稳定发展的基础。为此，土地立法坚持保护耕地的原则

是由我国基本国情决定的。

4. 合理利用土地的原则。土地作为一种宝贵的自然资源,是人类生存和生活的基本生产资料。随着人口的激增和经济的迅猛发展,使土地数量的有限性和人类需要利用土地的无限增长性之间的矛盾日益突出。有效地保护土地资源,合理利用土地也成为土地法调整的首要任务和立法原则。

5. 统一管理土地的原则。在土地立法中坚持这一原则,强化国家对土地的管理,是有效的组织和协调土地利用的需要;也是全面、长远、有序地调整土地关系的需要;也是进行国家土地管理体制改革的需要。

6. 有偿使用土地的原则。在计划经济条件下,土地实行无偿划拨使用,从而造成国有土地资产严重流失、土地资源浪费、土地使用效益低下。实行土地的有偿使用,这是经济体制改革和产权理论的要求,它理顺了土地所有者和使用者之间的经济关系,维护和强化了社会主义公有制性质,有利于合理利用土地,有利于强化国家对土地的管理,有利于促进土地资源的优化配置,也有利于对外开放、引进资金,扩大城市建设资金的来源。

## 二、土地立法体系

土地立法体系,是指制定土地法律规范的层次体系。根据我国现行有关法律规定,土地立法体系大致如下:

(一)《宪法》。《宪法》是国家的根本大法,它由全国人民代表大会修改和通过,具有最高法律效力,是普通法律制定的根据,在整个法律体系中具有最大的权威性。《宪法》的第九条、第十条是关于调整土地关系的规定。

(二)有关法律。它是由全国人民代表大会或它的常务委员会以《宪法》为依据而制定的。《中华人民共和国民法通则》为社会主义商品经济条件下的土地立法提供了基本法律依据,并全面规定了调整土地财产法律关系的主要法律要求。我国《土地管理法》以

国家对土地的行政管理为内容,全面规定了调整土地法律关系的基本法律要求。此外,《森林法》、《草原法》、《水法》、《渔业法》、《城市规划法》都不同程度涉及调整土地法律关系的规定。

(三) 行政法规。它是国务院根据宪法和法律的授权,制定施行于全国的行政法规。

(四) 地方性法规。《宪法》第一百条规定:“省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。”

(五) 土地部门行政规章。根据法律、法规和国务院授权,国务院所属土地部门在其职权范围内可以发布土地行政规章、指示和命令。

(六) 地方政府行政规章。省、市行政部门根据授权的范围,可以制定地方行政规章。

(七) 土地行政规范性文件。它是由县级地方行政部门制定的

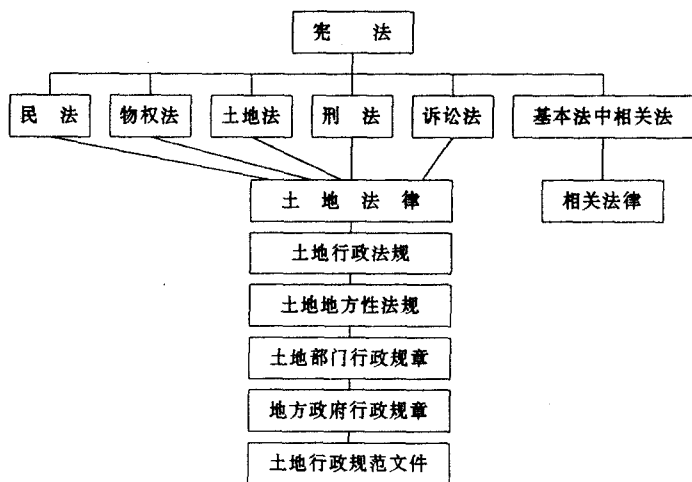


图 1-1 土地立法体系框架