

人民日报出版社

土地法的理论与实践

王家福 黄明川著



土地法的理论与实践

王家福 著
黄明川

人民日报出版社

土地法的理论与实践

王家福 著
黄明川

* * *

人民日报出版社出版
中国铁道出版社印刷厂印刷
北京新华书店发行所发行

787×1092毫米 32开 印张 10 字数 210千字

1991年1月北京第一次印刷 印数 3000

ISBN 7-80002-294-3/D·33 定价 4.00元

目 录

第一章 土地法是一个重要的法律部门	(1)
第一节 土地法的调整对象.....	(1)
第二节 土地法的调整方法.....	(8)
第三节 土地法的概念、本质、原则	(13)
第四节 土地法的职能	(18)
第二章 土地的所有权和使用权	(28)
第一节 土地所有权	(28)
第二节 土地使用权	(42)
第三节 土地承包经营权	(55)
第四节 土地相邻权	(60)
第五节 土地所有权、使用权、承包经营权和土地相邻权的 法律保护	(63)
第三章 土地利用的法律制度	(68)
第一节 土地利用的法律调整	(68)
第二节 我国土地利用的基本原则	(73)
第三节 我国土地利用法律制度	(76)
第四章 土地保护法律制度	(88)
第一节 土地保护的调整	(88)
第二节 土地保护是土地法的重要内容之一	(94)
第三节 我国的土地保护法律制度	(98)
第五章 城市土地法律制度	(110)

第一节	城市土地的法律调整	(110)
第二节	我国城市土地管理的基本原则	(115)
第三节	城市土地管理法律制度	(120)
第六章	国家特殊用地法律制度	(129)
第一节	国家特殊用地法律制度的涵义和特征	(129)
第二节	交通用地法律制度	(131)
第三节	矿山用地法律制度	(138)
第四节	输电系统用地法律制度	(144)
第五节	禁地法律制度	(145)
第七章	国家建设征用土地法律制度 ...	(147)
第一节	国家建设征用土地法律制度的概念	(147)
第二节	我国建国以来土地征用法律制度的发展	(153)
第三节	国家建设征用土地的原则	(156)
第四节	国家建设征用土地的程序	(161)
第五节	国家建设征用土地的审批权限	(166)
第六节	国家建设征用土地的补偿与安置	(169)
第八章	乡(镇)村建设用地法律制度 ...	(178)
第一节	乡(镇)村建设用地法律制度的性质	(178)
第二节	乡(镇)村建设用地的原则	(181)
第三节	乡(镇)村建设用地的规划管理	(184)
第四节	乡(镇)村建设用地标准	(189)
第五节	乡(镇)村建设用地批准权限	(192)
第六节	乡(镇)村建设用地的补偿制度	(195)
第九章	经济特区土地法律制度	(196)

第一节	经济特区土地法律制度的产生与特点·····	(196)
第二节	经济特区土地法律制度的原则·····	(201)
第三节	经济特区的土地经济管理制度·····	(204)
第四节	经济特区土地使用年限的法律规定·····	(206)
第十章	土地使用权有偿转让和土地使用税法律制度 ·····	(208)
第一节	土地使用权有偿转让法律制度的产生·····	(208)
第二节	土地使用权有偿转让的法律形式·····	(216)
第三节	土地使用权有偿转让法律制度的特征·····	(227)
第四节	土地税收法律制度·····	(232)
第十一章	土地调查法律制度 ·····	(239)
第一节	土地调查的法律调整·····	(239)
第二节	土地普查法律制度·····	(241)
第三节	土地利用现状调查法律制度·····	(246)
第十二章	地籍管理法律制度 ·····	(253)
第一节	地籍管理法律制度概述·····	(253)
第二节	地籍调查法律制度·····	(256)
第三节	土地登记法律制度·····	(258)
第四节	土地统计法律制度·····	(271)
第十三章	土地管理机关 ·····	(279)
第一节	建立健全土地管理机构·····	(279)
第二节	土地管理机关的职责·····	(282)
第十四章	土地争议 ·····	(286)
第一节	革命根据地对土地争议的处理·····	(286)
第二节	我国建国以来对土地争议的处理·····	(291)

第十五章 违反土地法的法律责任..... (298)

第一节 土地违法与法律责任..... (298)

第二节 行政法律责任..... (301)

第三节 民事法律责任..... (305)

第四节 刑事法律责任..... (307)

第一章 土地法是一个重要的法律部门

第一节 土地法的调整对象

土地,是人类的最珍贵的自然资源,是人们赖以生产、生活、繁衍生息、发展开拓的根基,是国家最宝贵的物质财富,是一切财富的源泉之一。正如马克思引用威廉·配蒂的话说,“劳动是财富之父,土地是财富之母”。正是由于土地的极端重要性,规定土地问题的土地法历来就是世界上一切国家包括社会主义国家的法律体系中的一个重要法律部门。

土地法之所以成为部门法,主要是决定于它所调整的对象。那末,土地法的调整对象究竟是什么呢?概而言之,土地法调整的对象就是因土地而产生的各种社会关系。但是,对于何谓土地,存在着广义和狭义两种理解。从广义上讲,土地是指包括土地、森林、水、矿藏以及阳光、空气的一切自然资源。而实际上,诸凡大自然无偿地资助人们的一切自然资源均囊括于土地这一范畴之内。森林是同滋育它们的土地分不开的,水是与河流、海底的土地相联的,矿藏是和蕴藏它的土地怀抱息息相关的。就是阳光与空气也与土地有不解之缘,因为离开阳光和空气的土地,便是没有用处的土地。马克思所指出的

“经济学上的土地，是指没有人协力已经存在的劳动对象”，^①就是从广义上讲的土地。从狭义上讲，土地是指作为地球表面的陆地的土地资源，即在气候、水文条件作用下，由地貌、土壤、植被等因素组成的自然综合体。

既然对土地有两种理解，那末土地法到底是调整因广义上的土地而产生的各种社会关系，还是调整因狭义上的土地而产生的各种社会关系呢？须知，在相当长的岁月里，土地法调整的是因广义上的土地即一切自然资源而产生的各种社会关系。1922年颁行的苏俄土地法典就是调整因一切自然资源而产生的各种社会关系，它的第1条就明确规定，“废除土地、矿产、水流与森林之私有权”。国民党政府1930年制定的土地法第1条明文规定，“土地谓水、陆及天然富源”。革命根据地1938年公布的《陕甘宁边区土地所有权证条例》也开宗明义规定，“本条例所称土地，包括农地、林地、牧地、房地、荒地、水地及其他天然富源”。1945年颁行的《太岳地区地权单行条例》第2条也规定，“土地包括农地、林地、牧地、荒地、宅地、坟地、矿地、藏地、盐地及一切水陆天然富源”。这就是说，长久以来，土地法一般调整的是因与土地（包括水资源、森林资源、矿产资源在内的广义上的土地）有关的各种行为所产生的各种社会关系。正因为如此，我国有的经济法教程至今还称“土地是一种自然之物，它是指一切陆、水、空等自然资源”。但是，应该指出，随着社会的发展，时代的推移，这种状况已经发生了根本性的变化。由于工业的迅速发展，更加合理开发、利用各种自然资源的需求与日俱增；由于工业对环境的破坏日趋严

^① 《资本论》第669页。

重,保护人类赖以生存的自然环境的呼声势不可挡;由于科学技术的突飞猛进,合理开发、利用自然资源,周密保护自然环境已完全成为可能。而且随着人类对自然认识的提高,科学技术的进步,开发、利用自然资源的社会分工也越来越细,由此而产生的各种社会关系越来越广泛复杂。这样,由单一的土地法维护调整由水资源、森林资源、矿产资源、土地资源等自然资源而产生的各种要求不同、性质各异的社会关系,已经难以奏效。这就从客观上决定,从20世纪50年代起单独调整因水资源、森林资源、矿产资源等而产生的各种社会关系的新的部门法就逐步由土地法中分离了出来。世界各国都先后制定了水法、森林法、矿业法等自成系统的法律。比如,日本于1950年制定了矿业法,1961年制定了水资源开发促进法,1954年制定了土地区划整理法;苏联于1968年制定土地法,1970年制定了水法纲要,1975年制定了矿产资源法纲要,1977年制定了森林法纲要。我国也陆续于1984、1985、1986年制定了森林法、渔业法、草原法、矿产资源法、土地管理法。至于前面讲到的作为自然资源的阳光、空气,由于它们乃人类必需之共同财富,而且不具形体、不占据空间,在现代科学技术水平的条件下,也无法为任何人所占有、处分。因此,因与空气、阳光有关的各种行为而产生的社会关系也就不必要和不可能成为土地法的调整对象。这样,当今我们所指的土地法的调整对象,仅仅限于因与土地资源即狭义上的土地有关的各种行为而产生的各种社会关系。比如,苏联1986年公布的土地法,把“统一的国家土地资源”仅仅限制在农业用地;居民点土地;工业、交通、疗养用地;禁区和其他非农业用土地;国家森林资源土地;国家水利资源土地;国家储备土地的范围內。并明文规定,

矿产资源、森林资源和水利关系，由苏联专门立法调整。罗马尼亚 1974 年制定的土地法，将本国所有的土地规定为农业用地、林业用地、长期处于水下的土地、住宅区土地和专用土地。我国 1986 年颁行的土地管理法所指的土地也仅仅限于土地资源一种，而不扩及水资源、森林资源和矿产资源等。因此，土地法这种因与土地有关的各种行为而产生的各种社会关系的调整对象，就可以把土地法与水法、森林法、矿产资源法等法律部门区分开来。因此产生的各种社会关系、因森林产生的各种社会关系、因草原产生的各种社会关系、因矿产产生的各种社会关系，都不属土地法调整对象之列。同时，这也可以将土地法与有些国家正在酝酿制定的自然资源法区别开来。因为无论拟议中的国土法，还是拟议中的自然资源法都是从总体上调整因各种自然资源而产生的各种社会关系。

还应该指出，土地不仅是自然资源，同时它也是法律上讲的不动产。所谓不动产，是指性质上不能移动其位置之财产。不动产不仅是土地。除土地之外，建筑物（如房屋）也是不动产，土地与建筑物一样都具有不动性。就是说，土地、建筑物的位置是不动的，具有固定的形态和严格的区域性。土地、建筑物的这一特性，使我们只能在一定空间内利用它们，而不能像其他物品那样可以随便移动。但是，作为不动产的土地又有着与建筑物迥然不同的属性。其一，土地具有自然性。它不像建筑物那样，是人类劳动的结果，而是自然的产物。马克思说：“土地（用经济观点看，水也属于它）乃最先以食物及现成生活手段供给人类的，其存在并不依赖于人力的帮助。”^① 地球远

① 《资本论》第 1 卷，第 171 页。

在几十万万年以前就形成了,而人类在距今 50 万年到 100 万年以前才出现。所以,土地的存在与人类的劳动没有任何关系。其二,土地具有有限性。它的表面数量是有限的,不能同建筑物一样,少了可以增建,坏了可以重修。这就更增加了土地的珍贵性。其三,土地具有生产力的无限性。土地与建筑物不同,它并非一种死物,而是一种可以更新的资源,其生产力是无限的。土地具有同化、代谢外界输入物质的能力,人类的活动对它有极大的影响。因此,人们只要按照它的自然规律,合理利用它,正确管理它,它的生产力总是会不断提高的。地力的减退,只不过是人为地违背自然规律破坏性利用之结果而已。所以,列宁明确指出,不应该说“土地生产力的有限性”。土地这些与建筑物截然不同的自然属性,就把作为不动产的土地与建筑物泾渭分明地区别开来。与此相关,因土地引起的各种社会关系和因建筑物引起的各种社会关系势必也大异其趣。不言而喻,它们将由土地法和与建筑物有关的法律分别加以调整。因此,从不动产角度讲,因土地而产生的各种社会关系,也是土地法所调整的对象。

可是,因与土地有关的各种行为而产生的各种社会关系只是土地法广泛意义上的调整对象。尽管土地法调整对象这一广泛涵义可以清楚地把土地法与水法、森林法、草原法、矿产资源法以及同建筑物有关的法律区分开来,但它并不能完全揭示出土地法调整的对象本质。因为:首先,因与土地有关的各种行为而产生的各种社会关系并非完全由土地法调整。比如,因土地而产生的行政区划管理关系,即由宪法、行政法调整;其次,由与土地有关的行为而产生的各种社会关系作土地法的调整对象尚不确定,因为这些社会关系的内涵还不

清楚。因此,为了把土地法与宪法、行政法区分开来,为了使土地法的调整对象确定化,就必须进一步揭示因土地而产生的各种社会关系中专门由土地法所调整的特定社会关系。

那末,在与土地有关的各种行为而引起的社会关系中究竟那些是土地法调整的对象呢? 概而言之,有以下四种。

(一)因确认土地所有权而产生的社会关系

这是土地法调整的首要社会关系。土地是最宝贵的自然资源,最重要的人类财富。因此,有关土地的归属问题,就不能不成为阶级社会人们普遍极端关注的问题。正如马克思所指出,“土地所有权乃一切财富之最初源泉,所以能成为最大的问题”。^①因此,任何国家的土地法都无不把调整因确认土地所有权而产生的社会关系放在首位。只不过剥削阶级类型国家即奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家的土地法调整的是因确认土地私人所有权而产生的社会关系。而我们人民民主专政的社会主义国家调整的则是因确认土地社会主义公共所有权,即国家所有权和集体所有权而产生的社会关系。所谓土地所有关系,包括人们独立自主地占有、使用、收益、处分土地的各种社会经济关系。它一经土地法调整就成为具有普遍约束力的法律关系。土地法的本质特征之一就是确认土地归国家和集体所有,以国家强制力保障土地国家所有权、土地集体所有权。

(二)因开发、利用土地而产生的社会关系

土地作为基本生产资料、重要劳动对象、必需生活基础,是珍贵而有限的。它是人类子孙万代赖以生存、生产、发展所

^① 《马克思恩格斯全集》,第1卷,第340页

必需的条件。而要最充分、最佳地发挥土地的效能,就必须用人的劳动去开发它、利用它。只有合理科学地开发、利用土地,才能使社会工农业生产不断地协调发展;只有合理科学地开发、利用土地,才能使人类的环境进一步改善,造福子孙后代;只有合理科学地开发、利用土地,才能使人民群众的生活更加幸福美满。而开发、利用土地必须要有统一的规矩。因此,土地法关键任务之一,就是调整因开发、利用土地而产生的社会关系,为开发、利用土地规定全国上下一体遵守的行为准则。

(三)因取得和转让土地使用权而产生的社会关系

我国的土地属于社会主义公有,即分别属于国家所有和集体所有。土地所有权不能进入民事流转,既不能买卖土地所有权,也不能抵押土地或者以其他形式非法转让土地所有权。但是,由于国家是政治组织,而不是经济组织,国家不可能“事必躬亲”,直接经营国有土地。加之国有土地广袤浩瀚,也非国家所能直接使用。至于集体尽管可以是经济组织,但是为了提高土地效益,集体经济组织也并非一定要直接统一经营自己的所有土地。这就从客观上产生了一个土地所有权与使用权必须分离的问题。实践表明,国有土地只有确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用,国有土地和集体所有土地只有确定给个人使用,就是说全民所有制单位、集体所有制单位以及个人只有取得土地使用权,才能充分调动起合理开发、利用土地,为人民创造更多财富的积极性。土地具有商品属性,土地使用权可以依法有偿转让,因此,土地法的另一个关键任务就在于,调整因取得或转让土地使用权而产生的社会关系,并切实保护全民所有制单位、集体所有制单位、个人以及外国人依法取得的土地使用权不受侵犯。

(四)因规划管理土地而产生的社会关系

既然土地是关系到国家经济腾飞、人民生活幸福、子孙后代利益的极其重要的自然资源,国家对于它当然不能漠不关心。十分珍惜每一寸土地,合理利用每一寸土地,就不能不是国家的重要国策;从宏观、整体利益的高度全面规划、管理土地,就不能不是国家的重要职责。无论土地调查统计、土地总体规划、土地确权、土地保护、土地开发利用、土地登记,都离不开国家以行政权力的管理。因此,土地法另一个关键任务,就是调整因规划管理土地而产生的社会关系,以保障国家对土地的宏观管理行之有效。

总括起来,因确定土地所有权、开发利用土地、取得和转让土地使用权、规划管理土地而产生的各种社会关系,即是土地法的调整对象。还应该指出,土地法调整的这些具体社会关系有一个共同的特征,这就是它们不仅都直接与土地相联,而且均直接、间接地具有一定经济内容,是不同的社会经济关系。因此,土地法的调整对象更确切地说是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、规划管理土地而产生的各种社会经济关系。土地法这一特定的调整对象不但可以把土地法与水法、森林法、草原法、矿产资源法和与建筑物有关的法律的界限明确划定,而且能够将土地法同调整没有经济内容的行政区划管理关系的行政法区分开来。这就从内涵上充分展示了土地法的本质属性。

第二节 土地法的调整方法

土地法作为部门法不仅有自己特定的调整对象,而且还

有自己与其他法律部门不同的调整方法。土地法的调整方法是指它作用于社会关系的方法。这是它功能作用得以实现的手段。土地法与其他法律部门一样,属于上层建筑。它决定于经济基础,同时又为经济基础服务。所有的法律部门并非仅仅是社会关系的消极反映,而且也是积极作用于社会关系的调节器。只不过法律部门不同,作用于社会关系的方法也各不相同罢了。土地法的调整方法并非凭空臆造,而是源于其特定的调整对象。调整对象即社会关系的性质,决定着对社会关系调整方法的性质。因此,土地法有什么样的调整对象即被调整的社会关系,就有什么样的与之相适应的、性质相同的、作用于这些社会关系的方法。土地法调整的因确认土地所有权、开发利用土地、取得和转让土地使用权、规划管理土地产生的四种社会经济关系,从性质上可分为两大类:一类是平等的社会经济关系;一类是行政管理性的社会经济关系。与土地法这两类性质迥然不同的社会经济关系相适应,土地法也有两类性质截然各异的调整方法:一曰土地法的民法调整方法;二曰土地法的行政法调整方法。

(一)土地法的民法调整方法

在土地法调整的因确认土地所有权、开发利用土地、取得和转让土地使用权、规划管理土地而产生的四种社会关系中,有一类占据重要地位的平等性的社会经济关系,比如土地所有关系,土地使用关系、土地承包关系,就是这类重要的平等性的社会经济关系。这种平等性的社会经济关系,就其性质而言,即为土地民事关系。这也就从客观上要求土地法对这类社会经济关系相应的采取民法调整方法。土地法民法调整方法的特征,就其要者而言,有以下四点。第一,地位平等。由于土

地所有关系、土地使用关系、土地承包关系都是平等主体之间的土地民事关系,因此,它们的主体地位当然是平等的。无论土地所有人与一切依法不得妨碍所有人行使权利的义务人,无论土地使用人与一切依法不得妨碍使用人行使权利的义务人,还是土地发包人与土地承包人,在行政上、财产上都是互不依赖,彼此独立的。一方无权命令另一方,另一方也没有义务服从对方。这就要求土地法在调整这些社会关系时必须把当事人置于完全平等的地位。第二,自愿协商。由于这些土地关系的当事人地位是平等的,因此,它们的缔结总是以这样或那样的形式体现了自愿与协商一致。这一点在土地承包关系中表现得特别明显。因为无论土地发包方还是土地承包方中的任何一方不自愿表示同意,这种关系就无法成立。土地所有关系和土地使用关系的成立,尽管无须双方当事人的积极意思表示,但也得有其他人不得妨碍他们行使其权利的默许。这样,土地法调整这些社会关系时就必须坚持自愿协商原则。第三,以民事诉讼程序解决争议。由于土地所有关系、土地使用关系、土地承包关系的当事人是独立的、自主的,那末他们之间的争议应该如何解决呢?为了不破坏他们平等的法律地位,不损害他们的独立性、自主性,争议首先可以由双方协商解决。协商不成,则可以诉诸人民法院通过民事诉讼程序加以解决。因此,以人民法院通过民事诉讼程序解决诸如土地所有权侵权纠纷、土地使用权侵权纠纷、土地承包合同纠纷,这是土地法的民法调整方法的另一特征。第四,用民事责任方式制裁土地民事违法行为。所谓土地民事违法行为,是指违反土地民事法律规范的土地所有权侵权行为、土地使用权侵权行为、土地承包违约行为。如若人民法院认为土地所有法律关系、土地