

高等教育法学教材

新编土地法教程

刘光远 王志彬 主编



北京大学出版社

高等教育法学教材

新编土地法教程

主 编：刘光远 王志彬

副主编：陈银蓉 杨俊孝 郑润梅

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

王有强	王志彬	王振刚	刘光远
刘国勇	江 辉	曲晨曦	李云霞
吴世瑜	张 文	杨 强	杨评论
杨俊孝	陈银蓉	郑润梅	祖丽菲亚
强乙	谢叙祯	路 仓	

北 京 大 学 出 版 社

北 京

书 名: 新编土地法教程

著作责任者: 刘光远 王 志彬

责任编辑: 杨立范

标准书号: ISBN 7-301-04314-7/D·140

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电 话: 出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

排版者: 北京市艺海打字服务社

印刷者: 北京经纬印刷厂印刷

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 16.75 印张 423 千字

1999 年 11 月第一版 1999 年 11 月第一次印刷

定 价: 22.00 元

序 言

韩 桐 魁

土地管理法制化,是我国“依法治国”方略的重要组成部分。为了科学合理地利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,必须把土地的规划、利用、保护、监督等各项管理活动纳入法治的轨道。

实现土地管理法制化,是一个完整的、不可分割的系统工程。首先立法机关要严格按照法定的程序制定法律,并形成科学完备的、反映广大人民意志和根本利益、反映客观规律的土地管理法律体系;其次,各级人民政府及其公职人员必须严格依法行政,认真履行法律赋予的职责,依法处理各类土地关系,坚决维护法律的严肃性和权威性,切实做到“有法必依,执法必严,违法必究”;第三,司法机关必须严格执法,坚决打击各类土地违法犯罪活动,遏制土地违法犯罪行为上升的势头;第四,要全面提高全民的土地国情、土地国策、土地国法的意识和法律素质,增强依法合理利用土地、切实保护耕地的观念,自觉运用法律武器维护自身的合法权益,调整社会成员之间的土地法律关系,同各种土地违法行为作斗争。应该说,到目前为止,我国一个以新修订的《中华人民共和国土地管理法》为基本法,符合我国国情的,能够适应社会主义市场经济体制要求的,比较完备的土地法律体系框架已基本形成,实现土地管理法制化的前提条件已经具备。

实现土地管理法制化的当务之急,是如何全面有效地贯彻落实“有法必依、执法必严、违法必究”的法制要求。这是摆在各级人民政府及其公职人员和全国人民面前迫切需要用行动回答的重大

课题。可喜的是,到1998年底,全国已有34所高等院校开办土地资源管理专业,并开设土地法规课程。在理论研究方面,近几年来,无论是经济学界,还是法学界以及土地行政主管部门,都已经对土地管理政策及其法制化的研究给予高度重视,中国人民大学、中国农业大学、中国政法大学、北京大学、中国社科院法学所等高等院校和科研单位的专家学者先后推出了一批有见地、有价值的研究成果,有力地推动了我国土地管理法制化的进程。正当国家颁布实施新修订的《中华人民共和国土地管理法》之际,全国几所农林院校从事土地管理及政策法规教学研究的青年教师,以一种强烈的使命感,及时组织编撰这部《新编土地法教程》试用教材,在系统阐述土地管理法制化、规范化方面作出了新的有益的工作。

纵观这部试用教材,有以下几个特点:

1. 以土地基本国情为起点,以“十分珍惜、合理利用土地,切实保护耕地”的基本国策为指导,比较全面、准确地介绍了我国现行土地政策、法律、法规、规章的基本内容。

2. 坚持了理论联系实际学风,突出实用性。既注重对土地法基本理论、基本规则的介绍,又注意吸收本学科最新且比较成熟的研究成果。在建立健全社会主义市场经济体系过程中,土地资源配置应遵循的行为规则在教材中得到了比较系统的体现。

3. 教材中适当增加了土地行政法方面的内容,这正是“依法治国”宪法原则的基本要求,很有必要。因为“依法治国”的核心是“依法行政”,所以,努力提高各级人民政府地政部门及其公职人员依法行政的水平,是实现土地管理法制化的关键所在。

我们相信该试用教材对大学土地资源管理及相近专业的师生、土地管理工作学习了解我国现行土地政策与法规,能有重要的参考价值,同时对加快我国土地管理法制化的进程也能起到一定的助推作用。

一九九九年六月二十五日于武昌狮子山

高等教育法学教材部分书目

法学基础理论	沈宗灵
民法学(第二版)	郑立 王作堂
刑事诉讼法学	王国枢
外国刑事诉讼法学	王以真
外国法制史	由 嵘
国际贸易法	冯大同
法学概论	张云秀
行政法学	罗豪才
中国司法审查制度	罗豪才
经济法学(第二版)	杨紫烜 徐 杰
经济法概论(第四版)	刘隆亨
国际经济法学	陈 安
企业与公司法学	甘培忠
金融法概论(第三版)	吴志攀
票据法教程	王小能
中国税法概论(第三版)	刘隆亨
银行法概论(第三版)	刘隆亨
劳动法学	李景森 贾俊玲
国际组织法	饶戈平
科技法学(修订版)	赵震江
中国刑法论	杨春洗
犯罪学通论(第二版)	康树华
刑事侦查学(第二版)	杨殿升
监狱法学	杨殿升
民事诉讼法学教程	刘家兴

ISBN 7-301-04314-7



9 787301 043141 >

ISBN 7-301-04314-7/D · 440

定价: 22.00元

目 录

第一篇 土地法基础理论

第一章 绪论	(1)
第一节 土地法概述	(1)
第二节 土地基本国情	(8)
第三节 土地基本国策	(12)
第四节 土地基本国法	(15)
第二章 土地立法概况	(22)
第一节 土地立法的意义和目的	(22)
第二节 中国土地立法概况	(27)
第三节 土地法的渊源	(35)
第三章 土地制度概述	(41)
第一节 土地基本制度	(41)
第二节 土地用途管制制度	(46)
第三节 土地管理体制	(53)
第四章 土地法律关系	(63)
第一节 土地法律关系的概念和特征	(63)
第二节 土地法律关系的构成要素	(66)
第三节 土地法律关系的分类	(69)
第四节 土地法律关系的产生、变更和消灭	(71)
第五节 土地法律关系的保护	(74)
第五章 土地产权法律制度	(77)
第一节 土地产权概述	(77)
第二节 土地所有权	(82)
第三节 土地使用权	(93)

第四节	土地他项权	(97)
第五节	土地权属争议及其解决	(100)

第二篇 土地使用权规则

第六章	土地使用权出让	(105)
第一节	国有土地使用权出让概述	(105)
第二节	国有土地使用权出让的程序和方式	(108)
第三节	国有土地使用权出让合同	(115)
第四节	划拨土地使用权出让法律规定	(119)
第五节	集体土地使用权的出让	(122)
第七章	土地使用权转让及入股、合营	(126)
第一节	国有土地使用权转让概述	(126)
第二节	国有土地使用权买卖	(131)
第三节	国有土地使用权交换、赠与、继承	(133)
第四节	国有土地使用权的入股、合营	(136)
第五节	划拨国有土地使用权转让	(142)
第六节	集体土地使用权转让及入股、合营	(146)
第八章	土地使用权出租	(152)
第一节	国有土地使用权出租的概念及条件	(152)
第二节	国有土地使用权出租的程序	(157)
第三节	国有土地使用权出租的法律关系	(160)
第四节	集体土地使用权出租	(165)
第五节	土地使用权租赁合同	(168)
第九章	土地使用权抵押	(172)
第一节	国有土地使用权抵押概述	(172)
第二节	国有土地使用权抵押的条件和程序	(179)
第三节	土地使用权抵押合同	(184)
第四节	土地抵押权的效力和实现	(187)

第五节 集体土地使用权抵押	(189)
第十章 土地承包经营法律制度	(195)
第一节 土地承包经营概述	(195)
第二节 土地承包经营合同	(199)
第三节 土地承包经营的期限与管理	(206)

第三篇 土地管理规则

第十一章 地籍管理	(209)
第一节 地籍管理概述	(209)
第二节 土地调查和土地分等定级	(213)
第三节 土地登记	(220)
第四节 土地统计	(228)
第十二章 土地估价	(234)
第一节 土地估价概述	(234)
第二节 土地估价机构	(237)
第三节 委托估价土地的程序	(241)
第四节 清产核资中的土地估价	(244)
第十三章 土地利用总体规划	(248)
第一节 土地利用总体规划概述	(248)
第二节 土地利用总体规划的编制和审批	(254)
第三节 土地利用计划管理	(260)
第十四章 耕地保护	(265)
第一节 耕地保护概述	(265)
第二节 耕地总量动态平衡	(268)
第三节 基本农田保护	(272)
第四节 土地开发、整理与复垦	(277)
第十五章 国家建设用地法律制度	(283)
第一节 国家建设用地概述	(283)

第二节 农用地转用	(286)
第三节 国家建设征用土地	(290)
第四节 征用土地的补偿和安置	(295)
第五节 国家建设用地上土地使用权划拨	(304)
第六节 国有土地使用权的收回及闲置土地的处理	(309)
第十六章 农村集体建设用地管理法律制度	(316)
第一节 农村集体建设用地管理概述	(316)
第二节 农村集体建设用地的审批	(320)
第三节 农村集体建设用地的收回	(330)
第十七章 有关自然资源法律对土地问题的规定	(335)
第一节 森林法对林业用地的规定	(335)
第二节 草原法对草原的规定	(341)
第三节 渔业法对渔业用地的规定	(346)
第四节 矿产资源法对矿业用地的规定	(349)
第五节 水法和水土保持法有关土地问题的规定	(353)
第六节 环境保护法对土地的规定	(359)
第十八章 土地税费管理规则	(362)
第一节 国有土地使用权出让金	(362)
第二节 耕地占用税	(366)
第三节 城镇土地使用税	(369)
第四节 土地增值税	(372)
第五节 新菜地开发基金	(378)
第六节 外商投资企业场地使用费	(380)
第七节 其他有关土地的税费	(384)

第四篇 土地法实施规则

第十九章 土地行政执法	(387)
第一节 土地行政执法概述	(387)

第二节 土地行政执法的手段	(391)
第二十章 土地监察	(408)
第一节 土地监察概述	(408)
第二节 土地监察机构及其职责、职权	(412)
第三节 土地监察的内容和程序	(422)
第二十一章 土地行政复议	(427)
第一节 土地行政争议	(427)
第二节 土地行政复议概述	(428)
第三节 土地行政复议的范围和管辖	(432)
第四节 土地行政复议的程序	(435)
第二十二章 土地行政诉讼	(444)
第一节 土地行政诉讼概述	(444)
第二节 土地行政诉讼的范围和管辖	(447)
第三节 土地行政诉讼的程序	(450)
第二十三章 土地法律责任	(461)
第一节 土地法律责任概述	(461)
第二节 土地法律责任的形式	(463)
附录:	
I. 港台地区及部分国家土地法律制度概况	(478)
II. 中华人民共和国土地管理法	(500)
III. 主要参考文献	(521)
后 记	(523)

第一篇 土地法基础理论

第一章 绪 论

〔学习提要〕通过本章学习，重点了解土地及土地法的概念、特征，我国土地资源国情和土地管理实情；理解土地基本国策的内容及主要精神；熟悉土地基本法实施情况及其立法思想和主要内容。

第一节 土地法概述

一、土地的概念和特征

（一）土地的概念

关于土地的概念，由于人们研究的角度和目的不同，对土地的解释也不一样。学术界一般对土地有广义和狭义两种解释。广义概念主要是从自然资源的角度所作的解释，大体有以下几种观点：一种认为土地是指地球表面，包括陆地和海洋；另一种认为土地是指地球表层的垂直剖面，即包括土壤、气候、地貌、水文和生物等构成的自然综合体；还有一种观点则认为土地是指陆地、水地以及陆水地之下的矿产资源、陆水地之上的空气和附着

于陆水地的风、雨、光等自然物质与能量的总称，这是从自然资源与能量的角度对土地所作的解释。

狭义的土地概念是指地球的陆地表层，包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等一切土地。当然如果从经济学的角度，土地还被解释为：土地是自然赐与人类的资源、资产，既包括自然资源，又包括人类劳动而形成的资产，其范围为陆地（包括水域）以上和以下的三维空间范围的全部资源。所有这些解释，都是根据不同角度赋予土地特定的含义。

但是从土地立法的角度来解释土地，一般认为土地是指地球陆地表层，即：一国领土范围内的陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等一切土地。其理由是：第一，土地资源与其它自然资源构成了整个自然资源的有机整体，但又各自形成相对独立的资源体系，需要人们在利用和保护这些资源时采取不同的方法和制定不同的法律制度。第二，土地法是国内法，因此土地应是指国家领土范围内的土地。第三，从土地立法的目的看，既要保护静态的土地资源，而更重要的是要规划、管理、保护、利用动态的土地资产。而法律意义上的资产一般要具有两个特征，即：人能够控制和利用，且具有经济价值。

综上所述，我们认为土地法中所要讨论的土地应是指地球表层国家能够控制，人们能够利用的具有财产性质的陆地部分。

我国土地管理法中界定的土地包括国家和集体所有的农业用地、建设用地和其他未开发利用的土地。这是从土地用途角度对土地所作的科学分类，有利于土地用途管制制度的实施。

（二）土地的特征

作为生产资料，土地具有不同于其他生产资料的特性，而这些特性正是土地立法的理论基础。土地的自然特征主要有：

1. 土地是非人力所能创造的自然资源。人类不能制造土地，但人类的活动可以影响土地的占有、分配、利用及土地生产力的

变化。土地的这一特征，要求人们珍惜和保护土地资源。

2. 土地面积有限。人类只能根据要求和可能合理配置土地用途，最大限度地提高土地生产能力。土地的这一特征，要求人们要注意节约土地，合理利用土地，提高土地利用率，使有限的土地满足人们日益增长的需求。

3. 土地的位置具有固定性。土地，无论是建设用地还是农业用地都具有鲜明的地域性特点。土地的这一特征，要求人们制定科学合理的土地利用规划，因地制宜地组织土地利用。

4. 土地的使用价值具有永续性。只要合理利用，其肥力或生产力可以不断提高，可以世世代代为人们所持续利用。如果违背自然规律，不合理地开垦和利用，就会导致土地生态系统的破坏。轻者造成土地生产能力下降，重者导致土地荒漠化，最终受到自然界的惩罚。土地的这一特征，要求人们遵循客观规律，科学地利用、有效地保护土地资源。

此外，土地还有其在法律上的特征。在法律上一切财产可以被分为动产和不动产两大类。通常认为土地、房屋及其他建筑物等不能移动或移动会损失其经济价值的物为不动产，不动产以外的物为动产。对不动产设定权利（如经营权、抵押权等）或转移所有权时，必须履行法定手续，如登记、转移契据或取得证明等。土地属于不动产，这就要求加强地籍管理，依法及时办理土地权属或变更登记手续，稳定土地关系，依法保护当事人的合法权益。

二、土地法的概念和特征

（一）土地法的概念

土地法是调整在土地的规划、管理、保护、利用、监督过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。其含义有以下几点：

1. 土地法是国家制定或认可的行为规范。土地法由国家制

定或认可，一方面说明土地法是统治阶级国家意志的体现，是国家规划、管理、保护和监督土地利用的工具；另一方面说明土地法是人们在涉及土地规划、管理、保护、利用、监督过程中必须遵守的行为准则，具有强制性。

2. 土地法调整以土地为客体而形成的社会关系。土地涉及到社会、经济、环境各个方面，由此形成了以土地为客体的广泛的社会关系，如土地权属关系、土地管理关系、土地规划利用关系、土地用途变更管制关系、土地征用或划拨关系、土地行政监察关系等等，所有这些社会关系都在土地法的调整范围之列。

3. 土地法是调整土地关系的法律规范的总称。既包括土地基本法律，如《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），也包括旨在调整因土地规划、管理、保护、利用、监督等行为所形成的各种法律、法规和规章，还包括旨在规范地政部门^①具体行政行为的规则或技术操作规程等。

（二）土地法的特征

土地法就其本质特征而言，具有一般法律所应有的权威性、规范性和强制性的特点。权威性是指它所体现的是国家的整体意志，因此任何组织和个人都有自觉服从的义务；规范性主要表现在它是由国家制定或认可的，具体规定了国家土地管理人员和其他土地关系当事人的权利、义务，并要求切实遵守；强制性主要表现在以国家强制力保证其实施，对违反土地法律规范的行为，依法追究其经济的、行政的、法律的责任。其目的就是要使人们必须遵守、不得违反土地法。除了上述一般法律的基本特征外，土地法还具有以下特点：

1. 土地法通过调整人与人的关系来规范人与土地的关系。人们在开发、利用土地从事物质生产过程中，必然要形成一定的

^① 地政部门即土地行政主管部门的简称。

土地关系，即对土地的分配、占有、使用、收益及再分配的关系，因为人们只有在特定的产权关系下，才能利用土地，这是土地的社会财产属性，即土地关系。说到底，土地关系就是人与土地资源、资产性关系。土地法的任务就是要调整人与土地的这种复杂关系。但是调整人与土地的关系必须以调整人与人的关系为前提，因为人与人的关系是人与土地关系的基础。因此通过调整人与人的关系，进而调整人与土地的关系，这是土地法的一个基本特征。

2. 土地法涉及的范围具有广泛性。从土地法的体系看，它是一个综合性的体系。我国的宪法、法律、法规中都有涉及土地问题的法律规范，其中有行政的、经济的、民事的、刑事的等多种错综复杂的法律关系。土地立法的内容一般均涉及土地权属的确认及变更、地籍管理、权属登记和地产评估、土地利用总体规划、土地用途管制、建设用地、土地监察和土地违法处理、土地争议解决、土地税费、法律责任等。

3. 土地法的实施方式具有科学技术性。因为随着科学技术的发展，将会有更多的现代科学技术应用于土地规划、管理、保护、开发、利用活动中。

三、土地法的调整对象

土地法之所以成为我国社会主义法律体系中相对独立的法律部门，就是因为它有着自己特定的调整对象。土地法的调整对象就是土地关系。我国社会主义的土地关系主要表现为国家与个人、组织之间，及其相互之间在规划、管理、保护、开发、利用土地过程中所发生的各种社会关系。国家正是通过对土地关系的法律调整，达到维护土地的社会主义公有制、科学规划、有效保护、合理利用土地，促进社会经济可持续发展的目的。从主体方面讲，土地法调整的社会关系发生于国家地政部门与个人、组织

之间；从土地法调整的社会关系的性质上讲，土地法调整的社会关系属于上述主体之间土地资源的纵向管理关系和土地资产的横向交易、使用及收益分配关系

为了便于理解，我们可以按照土地的双重属性（资源性、资产性）将土地法调整的土地关系划分为以下两种类型：

（一）纵向的土地资源管理关系

这种关系是指国家地政部门在依法履行土地管理监督职责时与个人、组织之间发生的社会关系，如土地利用规划关系、土地权属登记管理关系，土地用途管制关系，土地征用、划拨关系，土地调查、统计关系，土地保护、开发利用的监督检查关系等等。在这类社会关系中，国家地政部门与其他当事人之间是一种管理者与被管理者之间的行政法律关系，这类行政法律关系是否发生不取决于被管理者的意志，而是取决于法律赋予地政部门的职能和社会公共利益的需要。对于地政部门来讲，依法履行土地管理监督的职能既是法律赋予的职权，也是必须向国家履行的法定职责。在这种情况下，地政部门的职能、职权、职责是高度统一的，既不能放弃职责，也不能滥用职权，否则应承担因此而产生的失职、渎职的法律责任。

（二）横向的平等主体间的土地财产法律关系

这种关系是指国家地政部门、个人、组织相互之间就土地的开发、利用、交易所发生的财产性社会关系。这类关系的特点是：（1）权利主体之间法律地位平等；（2）当事人之间权利义务的设置遵循自愿互利、等价有偿、协商一致的原则。这类关系有两种情况，一是农民集体组织与其成员之间就集体所有的土地的开发、利用所发生的法律关系，如土地的承包、转包时所发生的权利义务关系，这是集体土地的内部使用关系，国家地政部门一般不应作为当事人参与其中，但负有监督其按土地利用总体规划划定的用途使用土地的责任；二是国家地政部门以国有土地代理