

土地法学

TU DI FA XUE

杨永芳 编著

河南大学出版社

土地法学

杨永芳 编著

河南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地法学/杨永芳编著. —开封:河南大学出版社, 2007. 11
ISBN 978-7-81091-683-7

I. 土… II. 杨… III. 土地法-法的理论-中国 IV. D922.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 153177 号

责任编辑 董庆超

装帧设计 马 龙

出 版 河南大学出版社

地址:河南省开封市明伦街 85 号 邮编:475001

电话:0378-2825001(营销部) 网址:www.hupress.com

排 版 郑州市今日文教印制有限公司

印 刷 辉县市文教印务有限公司

版 次 2007 年 11 月第 1 版 印 次 2007 年 11 月第 1 次印刷

开 本 890mm×1240mm 1/32 印 张 14.625

字 数 421 千字 印 数 1—3000 册

定 价 28.00 元

(本书如有印装质量问题请与河南大学出版社营销部联系调换)

前 言

我国正处于经济快速发展的历史时期,面临着人口众多、资源不足、基础薄弱、生态脆弱、城市化加速和适应世界全球化等多重压力,因此对土地问题、粮食安全问题、稳定与发展问题的研究显得尤其迫切、重要。

土地法学是一门科学性、时效性很强的学科,它关乎着国家土地管理政策、资源环境政策以及人们生产、生活的重要实际问题,是国家依法治国、依法行政的基本依据。本书是在吸纳了前人众多研究的基础上编写而成的,是对土地法学研究与教学进展的大致总结。本书系统、全面地介绍了土地法学的基本概念、基本理论和主要法律制度。本书主要内容包括土地法概述、土地法律关系和土地法的基本原则、土地所有权法律制度、土地利用规划法律制度、土地征收法律制度、建设用地法律制度和土地使用权划拨制度、土地开发整理法律制度、土地使用权出让制度、土地使用权流转制度、土地用途管制和耕地保护制度及土地违法行为法律责任等主要内容。

本书是在河南大学重点教学改革项目、河南大学校级重点学科土地资源管理学和河南大学环境与规划学院学科建设项目共同资助下完成的。本书参阅了陈利根的《土地法学》、张庆华的《中国土地法操作实务》、黄河等的《土地法教程》、张军连的《土地法学》等,以及目前国内土地法学的前沿研究成果。在本书出版过程中,得到了董庆超副编审的大力支持和帮助,在此一并致谢。

在编写过程中,作者虽然做了很大的努力,但由于时间、资料等方面的原因,以及编者水平有限,本书仍有很多不尽如人意之处,恳请专家和读者斧正。

编 者

2007.8.20

目 录

第一章 土地法学概述	(1)
第一节 土地的概念和内涵	(1)
第二节 土地法和土地法学	(8)
第三节 土地法学的调整对象和研究内容	(20)
第四节 我国的土地法律体系和土地立法	(27)
第五节 土地法发展概况	(38)
第二章 土地法律关系和土地法的基本原则	(49)
第一节 土地法律关系	(49)
第二节 土地法的基本原则	(65)
第三章 土地所有权法律制度	(74)
第一节 土地所有权概述	(74)
第二节 国家土地所有权	(85)
第三节 集体土地所有权	(92)
第四节 土地所有权的确权规定	(98)
第五节 我国土地权利体系的缺陷及其对司法实践的影响	(112)
第四章 土地利用规划法律制度	(128)
第一节 土地利用规划概述	(128)
第二节 土地利用总体规划的法律规定	(141)
第三节 城市规划法	(157)
第四节 村镇规划法律规定	(164)
第五章 土地征收法律制度	(175)
第一节 土地征收法律制度概述	(175)
第二节 土地征收中存在的问题及其立法建议	(196)

第六章 建设用地法律制度和土地使用权划拨制度	(205)
第一节 建设用地概述.....	(205)
第二节 国家建设用地法律规定.....	(209)
第三节 农村集体建设用地管理法律制度.....	(222)
第四节 划拨土地使用权制度.....	(234)
第五节 土地使用权划拨制度存在的问题及其讨论.....	(247)
第七章 土地开发整理法律制度	(265)
第一节 土地开发制度.....	(265)
第二节 土地整理制度.....	(273)
第三节 土地复垦制度.....	(284)
第四节 土地储备制度.....	(288)
第八章 土地使用权出让制度	(305)
第一节 土地使用权出让制度概述.....	(305)
第二节 土地使用权出让制度存在的弊端及完善的构想	(318)
第三节 土地使用权出让中的理论难题.....	(330)
第九章 土地使用权流转制度	(339)
第一节 国有土地使用权的转让.....	(339)
第二节 土地使用权的抵押.....	(354)
第三节 土地使用权的出租.....	(371)
第四节 农村集体土地使用权流转制度.....	(380)
第十章 土地用途管制和耕地保护制度	(393)
第一节 土地用途管制.....	(393)
第二节 耕地保护法律制度.....	(412)
第十一章 土地违法行为法律责任	(429)
第一节 土地法律责任的概念.....	(429)
第二节 土地违法行为的行政责任.....	(438)
第三节 土地违法的民事责任.....	(445)
第四节 土地违法的刑事责任.....	(451)

第一章 土地法学概述

第一节 土地的概念和内涵

一、土地的概念

由于学科不同,所使用的土地概念也会有所不同。在土地资源学中,土地的概念分为广义和狭义两种。广义的土地是指地球表层的垂直剖面,是土壤、气候、地貌、水文和生物等自然要素与人类的劳动综合作用所形成的自然—经济综合体。显然,广义的土地包括陆地和海洋即整个地球表面。狭义的土地不包括海洋,仅指地球的陆地表层,包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等。土地资源学将土地作为一个自然、人类活动共同作用的综合体进行研究,关注的是其内部自然属性的变化规律和生产潜力及持续生产的能力。

在土地经济学中,土地的概念为:土地是自然赐予人类的资源、资产,既包括自然资源,又包括人类劳动所形成的资产,其范围为陆地(包括内陆水域)以上和以下的三维空间范围的全部资源。其范围与土地资源学的狭义概念基本相同,只不过更侧重土地经济属性。值得注意的是,不论是土地资源学,还是土地经济学,都认为土地具有双重属性:土地既是资源,又是资产。

在土地管理学中,土地是指地球表面陆地和水面的总称。土地是一个空间概念,它是由气候、地貌、土壤、水文、岩石、植被等构成的自然

历史综合体,并包含人类活动的成果。这里的各自然要素都是土地的组成部分,它们附着于地壳,构成土地整体。而人类活动成果是指人类投入土地的物化劳动和活劳动(如施肥、耕作、排灌、土地平整等),与土地结为一体,也是土地不可分离的部分。在这个历史综合体中,土地质量和用途取决于全部构成要素的综合影响,离开了整体,各个单独的要素都不能理解为土地。

土地不仅是自然资源,又是不动产。作为不动产,土地是土地实体与权利的有机结合,它既包括有形的土地实体,又包括寓于土地实体中的各种经济关系和由此形成的产权(所有权、使用权、占有权、收益权、出租权、抵押权等)。所以,土地管理学所研究的土地,是有形的土地实体与无形的土地权利的统一体。

(一) 世界各国(地区)法律对“土地”一词的界定

世界各国和地区的法律在公法以外法律中对“土地”一词所规定的含义都不一样。有些国家和地区的法律对“土地”一词是以地表伸展包括的范围予以确定的。如我国台湾地区的《土地法》第1条和第2条明确规定:本法所称土地,谓水陆及天然富源。依其使用不同,分为建筑用地、生产直接用地、交通水利用地和其他土地。朝鲜《土地法》第7条规定:该法所包括的土地有农业土地、居民区土地、山林土地、工业土地、水域土地和特殊土地。匈牙利《土地法》第7条规定:该法律——除森林以外——对全国的所有土地及其上面的建筑物和其他建筑设施有效。同时规定,土地按其用途可以分为:(a)耕地,(b)建筑用地,(c)特殊用地,(d)不宜利用土地。苏联的土地法也有类似的规定。有些国家的土地法则以地表及其上下空间扩展的范围来界定“土地”一词。印度尼西亚《土地基本法令》第1条规定:土地包括领陆、领水和领空。其中,领陆的含义,除地表面外,还包括地层内部和领水的底土,领空指领陆和领水之上的空间。《法国民法典》第552条规定:土地包括地表及地上、地下的空间,即所有人得在地面上进行其认为适当的种植及建筑,所有人得在地下进行其认为适当的建筑及采掘,并可获取采掘的产品。《日本民法典》第207条规定:土地包括地表及地表之上下于法令限制的空间。

从上述土地概念的种种表述和各国对土地范围的不同法律规定可以得出这样的结论:人们对土地的认识虽然不一致,但都是以地球表面为基点,从不同的角度认识土地。其一,从横向范围,以地球表面伸展而认识并确定土地的含义,如我国台湾地区的土地法、朝鲜的土地法、匈牙利的土地法;其二,从纵向范围,以地表及地表的上下空间认识并确定土地的含义,如法国和日本的有关土地法律;其三,从纵横结合而界定土地,如印度尼西亚的土地法。

(二) 我国法律对“土地”一词的界定

在土地法学中,土地概念为涉物法律概念。作为一个法律概念,一般应该由法律进行正式界定,但我国现行法律对土地未设定义,只在《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第4条中对土地的利用类型进行了分类,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。其中,农用地指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地指建筑物、构筑物的土地,包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等;未利用地指农用地和建设用地以外的土地。

我国土地法是从横向角度来界定土地的外延和内涵的。早在1938年公布的《陕甘宁边区土地所有权条例》第1条和1939年公布的《陕甘宁边区土地条例》第2条就明确规定: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年公布的《太岳地区地权单行条例》第2条规定:本条例所称地权包括农地、林地、牧地、荒地、宅地、坟地、矿地、盐地及一切水陆天然富源之所有权。1945年颁布的《晋冀鲁豫地区土地使用暂行条例》第2条也作了类似规定。1947年颁布的《中国土地法大纲》中所称的土地包括农地、山林、水面、芦苇地、草原、池塘、荒地及森林、矿山、大牧场、大荒地、湖泊等(见第9条)。1986年实施的《土地管理法》所规定的土地的范围包括各种建设用地、农业用地、林地、草原、水面、滩涂、荒地、荒山等。我国法律对地表之下和之上延伸的一定空间的具体范围,未作明确规定。

按照我国宪法规定,土地权利不包含地下矿藏的所有权。依照现行《土地管理法》的规定,土地包括农用地、建设用地以及未利用土地,

但林地的所有权和使用权,草地的所有权和使用权,水面、滩涂的养殖使用权则分别由《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》(以下分别简称《森林法》、《草原法》、《渔业法》)加以规定。

从理论上讲,土地应包括地球表面及地表之下、之上延伸的一定空间,是一个三维的空间概念,因为土地所有人或使用权人取得土地的目的,并不是为了土地的本身(地表),而是为了利用土地从事其他活动。例如,从事种植和养殖就需要一定的空间,包括地表之上的生长空间和地表之下植物根系的生长空间;从事建筑活动,建筑物自身高度和通风采光也需要占地表之上的一定空间,土地所有人或使用权人还可以在地表之下修建地下室。但是这样表述的范围,作为一个法律概念尤其是土地法上的土地概念,失之过宽。因为,土地法上的土地不仅是一种资源,更重要的是指一种财产。而法律意义上的财产必须具有两个特性:第一,能够为人们所控制和利用;第二,具有经济价值。而地表之上陆地部分的自然状态多种多样,有的在目前的科技条件下,人们还不能控制和利用,没有经济价值,因此,把这一部分概念列入法律意义上“土地”的范围是不适当的。

基于以上认识,我们认为,我国土地法所要确定的土地概念应为:土地是指人们能够控制和利用的、具有经济价值的地表及地表之上和之下延伸的一定空间。

(三) 法学界定的意义

显然,我国法律将土地作为人所共知的概念,不予具体界定,那么这个概念就应该从习惯、自然法则或学者解释上来界定,也就是说,土地资源学、土地经济学中土地的概念就具有了重要的参考价值,有时就可以作为法律上对土地的解释。但是,从法律实践来看,关于土地的概念,会遇到界定不清的问题,如空间范围问题、土地组成部分及地上附着物问题。

1. 土地的空间范围界定问题

土地法是把土地作为法律的保护对象看待的,所以它的概念和范围就必须具体,不能用抽象的概念,应该把土地所包括的空间要素作为

法律的保护对象,有比较明确的范围和界限,因为法律的应用都是很具体的。土地是一个统一的整体,但在法律实践中,如土地交易,人们所关心的并非土地的全部,而是一块块的土地。因此,民法上的土地通常是指“一块有特定四至的地球表面”(黄茂荣:《民法总则》,台北,1982年版,第341页)。但是,仅仅有“表面”是不够的,也就是说,如果土地是二维的,它将毫无用处。农业需要土地的深度,人的活动也需要地面之上的空间。因此,土地必须具有体积。法律必须回答的问题是,它应当在第三维空间上延展到多远,即高度和深度如何。关于这一点,近代法律多采取绝对主义做法。例如,英国法的规定表述为,土地所有人的权利上至天空,下达地心;19世纪初期制定的《法国民法典》(1804年)规定,土地所有权包括该地上空和地下的所有权。依此类法律的规定,飞机飞越私有土地上空也被当做侵权行为。这样的规定限制了工业的发展,所以后来航空法、矿山法及治安法等对其进行了限制。比《法国民法典》晚近一个世纪的《德国民法典》的规定就有所不同:“土地所有权人的权利,扩充到地面之上的空间和地面以下的地壳。所有人对于他人在高空及地下所为的干涉,无任何利益的,不得禁止。”

我国尚未就土地的空间范围进行法律界定,但实践中已经遇到了这样的问题。据报道,2000年初夏,湖北大旱,某地方政府花了大量的人力和物力组织人工降雨,但由于云量稀少,打炮的时机很少。好不容易等到一个2小时的打炮降雨的时机,但有关部门通知,由于此时此地上空有飞机通过,为了飞机的安全,不准打炮,只得看着时机溜走。显然,地方政府和人民为了保护航空部门的利益而使自己遭受了损失,两者之间的权利关系需要法律进行界定。

2. 土地组成部分和地上定着物的界定问题

物理意义上的物,要成为法律关系的客体,须具备的条件之一是要具有独立性。不可分离之物一般不能脱离主物,故不能单独作为法律关系的客体。

一块土地由土壤、植被、建筑物等组成,可以看做是一个有机的整体,作为法律关系的客体。但是,土地的组成部分许多也是可以独立存在的,可以单独成为法律关系的客体。那么,在进行土地交易时,具体

包括了哪些成分,就是一个问题。

一般来说,土地中的土沙、岩石、土壤水等,并非独立于土地的物,为土地的组成部分。土地交易时,其权属关系随之转移。土地中的矿物,《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)进行了专门规范,它不是土地的构成成分,专属于国家所有。不论土地如何交易,矿物的权属关系永远不变。

根据以上分析,理解法学上土地的概念,应把握以下几点:

(1) 土地的法律概念首先应寻找法律上的解释。若无,可以依据或参考社会生活中的习惯、有关学者的解释。

(2) 《土地管理法》中对土地的范围进行了规定,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。一般认为,其范围主要指地球的陆地表层,包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等。

(3) 法律对土地的空间范围、组成成分等进行更加清楚的界定是必要的。目前,我国的法律在这些方面有待完善。

(4) 随着社会经济生活的发展,法学上土地的概念也是在不断发展变化的。如随着人们对矿产的认识,将其看做独立于土地的物,进行专门的立法管理;由于水资源的紧缺,《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)规定,水资源的所有权属于国家,即水资源也被看做独立于土地的物,进行专门立法管理。

二、土地特征的法学分析

任何时期和任何国家的法律,都将土地作为一种具有特殊意义的客体,这是由土地的特征及表现出的法学特征所决定的。(1) 土地的资源价值:将土地作为自然要素看待,它可以通过人类的劳动加以利用并产生财富,土地资源是土地成为资产的基础。(2) 土地的财产价值:作为财产对象的土地,它拥有一般财产对象实体的基本属性,即有限性(稀缺性)、有用性、可占用性和具有价值。从法律的角度看,财产并非是由物组成的,而是由“人对物的权力”所构成。所以,地产是产权主体对土地的独占权,或是产权主体对土地资源作为其财产的占有和

排他性权力。

1. 永久性

各国法律都将土地作为不动产,它与动产的主要区别是它能够持久地保持一定的状态。当然,也会发生自然灾害,如地震、山崩等,使土地灭失。但是,如果因担心这些偶然事件而否定其正常状态,就是典型的杞人忧天。

2. 安全性

土地并不是唯一具有永久性的物,土地也是贵重财产,但却不会被轻易地偷走。所以,从来没有必要将盗窃法的适用扩及土地。

3. 必要性

我们每一个人都需要土地,离开土地就无法生活和工作。“耕者有其田”是农业社会的必需,也是法制的一种理想状态。目前,我国维护农民对土地的承包经营权,是农民生活和发展的需要,是国家稳定的需要。

4. 有限供给

这是人所共知的事实。而且随着人口的增加和经济的增长,土地供给的矛盾会越来越突出。这就需要不断加强法制建设,保护土地资源,规范供给关系。

5. 收益价值

人们需要土地、利用土地,就是因为土地可以为人们带来收益,也就是说土地具有收益价值。法律必须承认并保护土地的合法收益。

6. 资本价值和投资对象

在合理利用和管理的条件下,土地可以在收益的同时并不贬值,甚至会升值。因此,土地是一种具有吸引力的投资对象。法律必须承认土地的资本价值,保护和鼓励对土地的投资,这样才能提高土地の利用、开发效率。

7. 使用效果的外部性

一个人或单位在自己土地上的活动往往会影响其周围的环境和土地。比如,化工厂可能污染周围的环境,修一条公路可以使附近的居民受益。法律也不能无视这些现象的存在,要调和好其中的关系。

8. 公益性

土地作为一种重要的自然资源和财产,对社会发展乃至国计民生都有重要的意义。如单位和个人对土地利用所产生的结果,都会对社会公共利益、国家利益产生很大的影响。因此,为了维护公共利益,法律对土地利用有特殊的规定和限制,不允许土地使用者为所欲为。

第二节 土地法和土地法学

一、土地法

(一) 土地法的概念

土地法是调整以土地为客体而形成的各种社会关系的法律规范的总称,具体地说,就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。这一概念包含以下三层含义:首先,土地法是国家制定或认可的行为规范,具有普遍性、规范性和强制性等法律所具有的一般特性。其次,土地法调整以土地为客体而形成的社会关系。土地涉及社会、经济、环境等各个方面,由此形成了以土地为客体的广泛的社会关系,如土地财产关系、土地权属关系、土地管理关系、土地规划利用关系、土地行政监察关系等所有这些关系都在土地法的调整范围之列。再次,土地法是调整土地关系的法律规范的总称。只要是法律、法规中有关调整土地关系的法律规范,都属于土地法的范畴。

(二) 土地法的特征

土地法就其本质特征而言,具有一般法律所应具有权威性、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。规范性主要表现在土地法是由

国家制定和认可的,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,要依法追究其经济的、行政的、法律的责任。

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. 土地法既包括行政法规范,又包括财产法规范

土地具有资源和资产的双重属性。对于资源的持续利用与管理,应该以政府的宏观调控和具体的监督管理为主,它应该是行政法律关系,适用行政法(主要是土地管理法)。土地管理关系体现着国家从全体人民的根本利益和经济发展的全局出发管理土地的意志。土地管理关系的形成与否由国家土地管理部门单方面的意志决定,无须征得被管理方的同意。即使在某些土地管理关系中有被管理一方的意志,但这种意志仍然处于从属地位,是一种不起决定性作用的意志。如建设用地管理关系,被管理方就有申请用地的意志。

土地交易关系是指土地所有人或使用人与法人、公民个人及其他交易主体在平等、自愿、有偿、协商一致的基础上形成的一种社会关系。这种关系的实质是在流通领域中产生的一种财产转移关系,包括土地使用权转让关系、土地使用权出租关系等。但是,公民个人之间以及公民与国家之间的土地财产关系,应该是民事法律关系,应该适用民法(主要是财产法)。其中,土地的行政性法律规范,主要包括土地征用制度、土地划拨制度、土地利用规划制度、土地登记制度、土地税收制度等;财产法规范有土地所有权制度、土地使用权制度(用益物权制度)、土地抵押制度、土地交易制度等。

土地交易关系有以下特征:

(1) 土地交易关系的主体各自独立,地位平等。在土地交易关系中,当事人各方都是独立的、平等的主体,即使本来有行政上的隶属关系,一旦发生土地交易关系,双方当事人就成为完全独立、彼此平等的民事法律关系主体,任何一方不得凌驾于对方之上。

(2) 土地交易关系的形成基于主体的自愿协商。土地交易关系是当事人自主、自愿行使权利,相互协商而形成的。任何一方或其他人都

不得违背对方的意愿。这是土地交易关系的自愿协商性。

(3) 土地交易关系是以等价有偿为条件的。由于土地交易关系的标的具有财产性,因而它总是直接或间接地受价值规律的作用和影响。在社会主义市场经济条件下,当事人之间形成的土地交易关系是一种利益交换关系。这是土地交易关系的有偿性。

2. 土地法既包括实体法规范,又包括程序法规范

土地法的内容主要是由针对土地而形成的各种实体法规范构成的,用以调整土地所有者与土地使用者的权利和义务关系、土地管理者与被管理者的权利和义务关系。同时,土地法也规定有若干程序法规范,用以调整土地权属登记、建设用地规划、土地评价、土地纠纷处理等活动中的权利和义务关系。

3. 土地法既包括强制性规范,又包括任意性规范

法定的权利、义务属强制性规范,以合同形式约定的权利和义务是任意性规范。比如,土地使用者必须按照法律规定的用途合理地使用土地,不得撂荒。这就是强制性规范。土地使用者也可以按照自己的意愿,以合约的方式将土地使用权转让、出租、抵押、承包等。这就是任意性规范。

(三) 土地法的目的和作用

我国《土地管理法》第1条明确指出了土地法的目的,即“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,促进社会经济的可持续发展”。而土地法的作用则可归结为:

1. 土地法为国家土地管理部门依法管理土地提供了法律依据

长期以来,我国土地立法工作落后,土地管理法规较少,致使我国在土地管理和土地使用方面存在着一系列问题,主要表现为:第一,土地资源大量浪费。据有关资料反映,1958~1986年全国累计减少耕地407万公顷。1983年,我国现有耕地总面积为0.95亿公顷,人均不足0.08公顷,仅相当于世界人均水平的1/4,全国有1/3的省、市人均耕地面积不足0.06公顷,有666个县低于联合国制定的人均0.05公顷的警戒线,463个县低于人均0.03公顷的危险线。且大部分耕地分布于

水源不足的地区,有水源保证和灌溉设施的只占 39.8%,约有 30% 的耕地饱受水土流失的危害。第二,土地抛荒现象严重。在农地资源十分稀缺的情况下,全国各地耕地抛荒或半抛荒的现象却随处可见。据 1991~1996 年的不完全统计,全国长期闲置的土地约 11.65 万公顷,其中闲置耕地 6.31 万公顷,多征少用、征而未用造成土地闲置、荒废。据武汉市调查,全市征而未用、多征少用的土地达 0.16 万公顷。北京市抽样调查显示,195 个单位征用的 0.15 万公顷土地中,有 149 个单位闲置土地,闲置量达 0.09 万公顷。第三,土地污染日益严重。随着工业的发展和“三废”(废气、废水、废渣)排放量的增加,土地污染日益严重,加之不适当地使用化学肥料和农药,致使某些地方的土地质量下降,严重地影响了农业生产。此外,非法占地、买卖土地的现象也很普遍。若任其继续发展,我们所犯的错误比 20 世纪六七十年代没有很好地控制人口增长所犯的错误还要严重得多。《土地管理法》总结了新中国成立以来我国在土地管理方面的经验和教训,对管理土地和使用土地作了一系列的规定,其重要内容之一就是建立和健全土地管理机构。《土地管理法》第 5 条规定:“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。”“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。”这个规定为加强土地管理工作创造了前提条件,即解决了土地由谁管理的问题。至于怎样管理和如何使用,我国相继出台了《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》(以下简称《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》),对土地管理的任务、土地管理机关的权限以及土地的有偿使用等问题作了具体规定。这些规定使土地管理部门职责明确,土地使用者有法可依,有利于土地管理部门依法行使职权,有利于土地使用者珍惜和节约用地,同时对于禁止违法占地行为、禁止浪费或破坏土地的行为提供了法律保障。

2. 土地法为开发和保护土地资源提供了有力的保障

土地作为一种有限的农业生产资料,虽然人们通过劳动,可以把荒地、荒山、沙漠、沼泽、滩涂等改造成良田,但一般来说,创造不出比现有