

TD

TUDI JIANCHA JIBEN ZHISHI

土地監察基本知識

《土地監察基本知識》編寫組

04

吉 林 人 民 出 版 社

再 版 说 明

《土地监察基本知识》出版以后，受到了各级土地管理部门尤其是土地监察人员的欢迎，这次再版，是根据土地管理事业发展的需要和应土地监察人员的要求。原来准备在再版之前进行一次修改，但因时间仓促，未能如愿，敬请读者谅解。

编 者

1991年5月

编 者 的 话

随着我国土地管理事业的发展，土地监察在土地管理工作中日益显现其重要。近年来，各级土地管理部门都很重视对土地监察干部的培训，但目前还没有一本比较系统的土地监察教材。为了解决这一问题，1989年8月，国家土地管理局监督检查司组织有关人员编写了《土地监察讲义》，同年10月在第2期全国土地监察干部培训班上试讲，受到了学员们的好评。在征得了监察司的同意后，我们把这本讲义进行了整理，并经原编写人员作了进一步的修改，取名为《土地监察基本知识》出版，以满足各级土地管理部门之急需。

参加本书编写工作的人员有：刘天成（代序言）、姜德敏（第一章）、孙耀琴（第二章）、吴军（第三章）、张新宝（第四章）、张迎建（第五章）、王学汉（第六章）、梁海静（第七章）、王国印、齐树柱（第八章）、黄海松（第九章）、迟本吉（第十章）、邹福静（第十一章）。

由于我们水平有限，又缺乏经验，加之时间仓促，本书的缺点和错误在所难免，敬请读者批评指正。

中国土地监察信息中心

1990年5月

目 录

代序言	1
第一章 建国以来土地监察的发展与现状	21
第一节 建国以来土地监察的发展	21
第二节 土地监察的现状	29
第二章 土地监察概述	41
第一节 土地监察的概念、特征	41
第二节 土地监察的任务、方针和原则	49
第三节 土地监察的地位和作用	54
第三章 土地监察机构	61
第一节 土地监察机构的设置	61
第二节 土地监察机构的职权和工作制度	70
第三节 土地监察人员	75
第四章 土地监察的过程、形式和方法	83
第一节 土地监察的过程	83
第二节 土地监察的形式	88
第三节 土地监察的方法	93
第四节 实现土地监察工作的程序化	101
第五章 土地市场及其监督管理	106

第一节	建立土地市场是经济体制改革的必然 发展趋势	106
第二节	建立与开放具有中国特色的土地 市场	113
第三节	土地市场的监督管理	122
第六章	土地违法行为及其法律责任与法 律制裁	136
第一节	土地违法行为	136
第二节	土地违法行为的法律责任	151
第三节	土地违法行为的法律制裁	156
第七章	土地违法案件的处理	163
第一节	土地违法案件处理的概念和目的	163
第二节	处理土地违法案件的基本原则	165
第三节	土地违法案件的管辖	168
第四节	土地违法案件的处理程序	175
第五节	土地违法案件的办案制度	189
第八章	土地违法案件的行政复议和行政诉讼	193
第一节	土地行政争议及其处理方式	193
第二节	土地违法案件的行政复议	195
第三节	土地违法案件的行政诉讼	202
第九章	土地监察常用法律文书	221
第一节	土地监察法律文书概述	221
第二节	土地监察法律文书的制作	236
第十章	土地监察队伍的建设	296

第一节	加强土地监察队伍建设的必要性	296
第二节	土地监察人员和队伍的素质要求	297
第三节	土地监察人员的修养	305
第四节	土地监察人员的培训	308
第五节	土地监察队伍的管理	312
第十一章	国外及港台地区土地监督综述	320
第一节	土地监督是保护土地资源的重要保障	320
第二节	土地管理的机构设置及其监督职能	323
第三节	土地监督的法律依据和执法手段	331
第四节	土地监督的执法过程	339

我国土地管理的执法问题

(代序言)

1986年是我国土地管理史上具有重大意义的一年。在这一年里，党中央、国务院、全国人大常委会对土地管理工作做出了三项重要的决策：一是发布中发〔1986〕7号文件，在全国开展了声势浩大的非农业用地清查工作；二是国务院成立直属的统一管理全国土地的专门机构，即国家土地管理局；三是人大颁布了《中华人民共和国土地管理法》，标志着我国的土地管理已由行政管理为主转向行政、法律和经济措施相结合的综合管理的新阶段，土地管理目前正处于历史上从未有过的黄金时代。

1986年开始的历时两年的非农业用地清查，是我国建国以来规模最大、持续时间最长、效果最好的一次土地执法及监督检查活动。全国共查出1982年以来的各种土地违法案件1000万件，基本上刹住了乱占耕地、滥用土地的歪风，为开展经常性的土地监察工作打下了良好的基础。

1988年以来，各省、市、自治区开展了土地监察的试点工作，土地监察机构在短短的一年中如雨后春笋般地建立起来，土地监察制度不断完善，新的经验不断地创造出来。据初步统计目前全国已有27个省建立了监察处，73%的地市和64%的县建立了土地监察机构。384个市、县有了专门的监察执法队伍。全国共有土地专职监察人员3.7万多人，有兼职

土地监察人员23万多人。一支有威信的土地监察队伍正在960万平方公里的国土上发挥着重要的作用，一个从国家到省、地、县、乡、村（街道）的六级监察网络正在逐步形成。我国的土地执法工作有了一个良好的开端。

但是，目前“有法不依”，“执法不严”的情况还是相当严重。1988年据23个省、自治区、直辖市统计，土地违法案件达38万件，实际发生的还要多，其中越权审批和干部违法占地建房案件在一些地区还有上升趋势，个别地区至今坚持土地分管，反对统管，公然对抗土地大法中的有关规定，造成了极为恶劣的影响和十分严重的后果。由于缺乏有效的执法手段和明确的执法权力，土地执法人员受阻、被围、挨打的事情常有发生，人身安全得不到保障。以四川省简阳县为例，该县土地监察干部在处理违法占地案件的过程中，受到辱骂的占50%，受到干扰的占20%，受到伤害和报复的占10%左右。其它地区法规执行的情况也存在同样问题。据某省对该省的执法工作状况的调查，在已经制定的法律、法规当中，得到认真执行的只占10%，执行的比较认真的约占20%，稍见成效，在执行中难度较大的约占10%，执行较差的为20%。法律执行不力，削弱了法律应有的权威，加剧了新旧体制转换时期某些社会混乱现象，造成了国家宏观调控的失灵。执法工作已经成为制约我国法制建设的一个薄弱环节。

一、法律执行不力的原因

1. 法律本身的“可执行性”差

完善的立法是严格执法的基础。我国执法工作遇到许多困难根源之一就在于某些法律规范不完善，法律体系不和谐，

从而造成了法律、法规本身的“可执行性”差。

法律的“可执行性”这一概念，包括了三个方面的含义：其一法律规定与社会的经济、政治、文化等情况相适应，具有实现的可能性；其二，法律、法规本身逻辑严密、条文明确，规定尽可能具体；其三，法律之间彼此和谐，相互配合，繁简有序，辖域恰当。就《土地管理法》而言，由于我们的立法指导思想长期实行“宜粗不宜细”的原则，在有些方面过于笼统，法律的内部逻辑结构不严密，有些规定太原则，有些重要部分还有遗漏，比如没有监督条款，造成了执法工作的难度。联合国粮食及农业组织在1985年的《立法在发展中国家土地利用规划的作用》的报告中明确提出：“为确保决定得到遵守，应有一些揭露不遵守决定行为的手段，并且有足够的权力在发现此种行为时加以制止，但发展中国家大多数自然资源法律在这方面是软弱无力的。总的说来，大多数法律中没有监督办法”。遗憾的是联合国1985年已经指出的问题在我国1986年的立法中依然存在。

而且，法律中所不允许的行为都要有相应的法律责任。

《土地管理法》在这方面也是有缺陷的。如《土地管理法》第四十条规定：“乡（镇）村公共设施、公益事业建设，需要土地的，经乡级人民政府审核，报县级人民政府批准”。但对违法占地者，“法律责任”一章中却没有处罚的条款，造成了违反第四十条规定而无法处罚的状况，这在乡镇兴建公路方面尤为突出。又如对土地实施统一管理，是《土地管理法》的基本原则，本应在法律条款中规定得非常明确。所谓统一管理，就是全国的土地由国务院一个主管部门管理，各行政辖区的土地由本行政辖区人民政府一个部门管理，下级主管部门既对本级政府负责，又对上一级主管部门负责，

只有这样，“统管”才名副其实。国务院土地管理部门就是国家土地局，除了国家土地局外，其它任何部门不应染指土地管理工作。但《土地管理法》在这方面缺乏进一步规定，以至于当其它部门插手或干扰土地统管工作时，法律则显得软弱无力。

在我国的法律里，无论是砍伐森林，还是破坏渔业资源、矿产资源，甚至乱捕杀野生动物，都可以追究刑事责任，唯有破坏土地资源没有追究刑事责任的条款。我国人均耕地这么少，土地资源这么宝贵，而对严重违法者不追究刑事责任，这是一个很大的矛盾，限制了对违法行为的制约性，影响了法律的威严，给执法带来了一定的困难。

随着改革开放的深入发展，社会管理、经济管理等领域出现了一系列新问题，法律不适应社会需要的问题不能及时解决，也是导致法律“可执行性”比较差的一个重要原因。

法律不能及时反映和调整社会关系的变化，就会造成一些领域在相当长的时间里“无法可依”或“有法不依”，不得不把领导人的讲话、权威人士的解释或各级政府部门的红头文件当作法律来执行，同时还引起法律与现行政策的矛盾，使执法工作处于两难境地：坚持严格依法办事，就可能不符合社会的实际需要而且与现行政策相悖，而依照政策规定，照顾到改革时期出现的新的情况，显然又会违背现行法律的规定，造成“有法不依”，这样必然要影响法律的“可执行性”。

由于与法律相配套的实施细则或其它有关规定，没能及时制定出来，造成法律体系中的“断层”和“缺项”，在《土地管理法》上表现的也十分突出。如《土地管理法实施条例》和大中型水利、水电工程建设征用土地的补偿费标准和

移民安置办法，是《土地管理法》规定的由国务院制定颁布的两个法规，由于种种原因，三年仍未制定出来，这就势必影响法律体系的整体和谐，降低法律的“可执行性”。

至于法与法之间的不协调以至打架，更是严重地影响了法的“可执行性”。比如土地管理法、森林法、草原法就有不一致的地方。大家感受最深的是《城市规划条例》和1986年颁布的《土地管理法》，在用地审批部门、权限上规定不一，造成实际工作中两个部门从上至下长期打架的情况。其他系统也有这种情况。

2. 执法人员素质的影响

法律执行是国家专门机关（行政机关、司法机关）依照法定的职权和程序实施法律的专门活动。执法人员是执法工作的主体，其素质如何，对于法律执行影响极大。一个法律能否正确实施，从而产生的实际社会效益，在很大程度上取决于执法人员的素质。

我们所讲的执法人员的素质，是指执法人员依法办事的一种综合能力，即执法人员正确理解和认识法律，并对有关问题做出恰当判断和合法处理的能力。这其中既有对执法人员专业知识和业务能力的要求，也有对执法人员思想修养和职业道德的要求。执法人员的这种能力越强，法律在客观社会中被正确执行的可能性就越大，反之则越小，或根本无法正确执行。目前执法人员素质差是执法队伍中普遍存在的问题。一些土地管理人员不具备应有的职业道德，即王先进同志提出的“忠于职守，通晓业务，秉公执法，热情服务”。群众到我们一些土地管理部门办事时是“门难进、脸难看，事难办”；有的土地管理人员以权谋私、受贿索贿，受到法律制裁；有的土地管理人员专业知识缺乏、能力低下，不能正确理解法

律、适用法律而使案件处理失当；更有甚者，有极个别土地管理部门带头违法批地，等等。所有这些都说明，确有一些土地管理人员素质较低，影响了法律的正确贯彻实施。

当然，从总体来讲，我们绝大多数土地管理干部都是好的和比较好的。特别是近几年来涌现出一大批优秀的土地卫士，他们秉公执法，不徇私情，敢于斗争，忘我工作，顶住了各方面的压力和腐败现象的侵蚀，维护了法律的尊严。今年1月，国家局在全国范围内表彰了一批土地战线上的先进工作者。

执法人员素质不高的情况不仅我们土地战线上存在，在司法战线、党纪政纪监察战线上也依然存在。辽宁省建平县公安干警张春生，不但与其父一起违法占地，而且策划殴打敢于秉公执法的该县叶柏寿镇土地管理所所长孙旭田同志，在群众对其暴行不满予以制止时，张春生竟然持枪恐吓群众，情节十分恶劣。浙江省某市公安局长、政委带头违章占地建房，导致全局80多名干警仿效，占全局总人数三分之一以上，在这种情况下，该市土地局要想得到公安部门的支持，查处违法建房是很困难的。浙江省另一个市的一名建筑公司经理违法占地近200平方米建房，情节十分清楚，土地管理部门作出拆除决定后，该经理不服上诉法院，法院整整拖了七个多月才决定开庭。江苏省某县监察局一名干部来信，反映该县数十名县局以上干部违法占地建房，其中包括县监察局两名局长。由于土地管理工作离不开其他执法部门的支持与配合，所以他们中一些人员素质的高低，自然会影响《土地管理法》的贯彻实施。

3. 社会成员法律意识水平普遍不高

法律是人类社会的一种特殊的行为规范，它在社会生活

中的实现程度是与社会上大多数人对它的认识、理解程度以及由此导致的行为趋向息息相关的。一个社会的法律制度能否得到社会成员的普遍认同并在其执行过程中得到社会的支持与协助,除了法律制度和执法者自身的原因外,还取决于该社会大多数人的法律意识水平的高低。我国是一个缺少民主与法制传统的国家,几千年自然经济形态和专制政治的统治,形成了刑、法不分的传统观念。建国以后,在“以阶级斗争为纲”的年代里,法的阶级性和镇压职能被无限夸大和绝对化,法的作用受到了极大的限制。各项工作主要是依靠政策而不是依靠法律进行,因此,人们的公民意识、权力观念、法制要求始终十分淡漠。十一届三中全会以后特别是近几年,通过开展各种形式的法制宣传教育,在普及法律常识,提高人们的法律意识方面取得了一定的成效。但我国传统法律文化的深层结构并没有多大的改变,在实际生活中至高无上的权威往往不属于法律而归结于权力,权与法的较量始终或明或暗地进行。这样的社会状况和风气,给执法工作带来了一系列困难。

首先,它使一些拥有一定权力的人无视法律的存在,“以权代法”、“以言代法”、“越权行事”的现象在土地管理工作中十分突出。有一个计划单列市主管建设的副市长,未通过土地管理部门擅自批地,当土地管理部门提出要依法办事时,他竟然讲“什么法不法的!”最近我们和监察部一起查处几个越权审批的大案,涉及到的都是省、地政府的负责人。

其次,它使我们一些领导重政策、轻法律,以政策代替法律,制定了许多违背法律的土政策。虽然从根本上来讲,政策和法律是一致的,但也是有区别的。法律是以国家名义制定和颁布的,它具有国家的权威性。我国宪法规定了各政

党必须在宪法和法律范围内活动的原则，“并且负有维护宪法尊严，保证宪法实施的职责。”在我国“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”（见宪法序言第5条）社会主义法制的中心环节是依法办事。依法办事的基本含义是：第一，国家机关和公职人员在履行国家职能时要严格地依照法律办事，实行合法性原则。第二，一切社会关系的参加者都要实行普遍守法原则，即一切国家机关、武装力量、社会团体、企事业组织以及一切公民都必须普遍地遵守法律。第三，执政的共产党也必须实行在宪法和法律范围内活动的原则。可见，党和国家的政策也需要在宪法范围内制定和实行。特别需要提出的是，具体政策（为解决某一类具体问题或完成某一项任务所规定的具体行动准则），一定要在法律范围内制定，不允许制定与法律相悖的政策。

再次，它降低了社会对执法工作的关注，理解与支持，使执法部门的执法活动得不到领导的重视以及社会有关部门和人民群众的配合与支持。

另外，普遍存在的行政处罚决定“执行难”的问题，其重要原因也在于此。还有一种现象，也反映了整个社会成员法律意识水平不高。在传统的“轻法厌讼”的社会文化心理的影响下，一些群众在自己的合法权益受到损害时，宁肯通过非法律渠道解决，而不愿求助于执法机关，使许多本应由执法机关严肃处理的案件逃避了法律的管辖。由于人们的公民权力意识淡漠，一些人对于因执法机关和执法人员的错误判决，错误决定造成的损失，不仅不敢主张权力，要求赔偿，相反一旦某位“清官”给自己“平反昭雪”，还要“挂旗送匾”，感恩不尽。新闻媒介关于这类问题的报道，也很少提及怎样对受害者进行赔偿，如何追究有关人员的法律责任，

这更加淡化了公民的权力意识，降低了执法人员的责任感，从而影响法律的正确执行。

另外，土地管理中执法工作受到来自某些领导的干扰现象在一些地区相当突出。

4. 土地管理体制不适应

建立相应的管理体制，是执法工作的组织保证，土地管理机构从无到有，从分管到统管，这是一个很大的进步。但三年多的实践也反映出来当前土地管理体制适应不了保证法律得以贯彻实施的需要。

一是土地管理机构规格低，编制少。作为一个法制健全的国家来讲，执法机构的规格高低不应成为法律执行的重要因素。但在我们国家却不是这样，受传统的等级观念影响，在社会中形成了一种各级政府是否重视，工作是否能开展，在某种程度上不取决于这项工作是否重要，是否关系全局，而是取决于负责这项工作部门的规格。如果是国务院某个委员会抓，就比部抓效果好，部抓就比直属局抓的效果好，地方各级政府也是如此。这样形成的结果是许多部门把改变本部门的规格作为改善工作条件，确保行政管理和行政执法工作开展的重要条件。许多属于国务院各部委局职责范围的工作，为了推开，不得不成立挂名国务院的临时机构，以至国务院的非常设机构数目有时超过了常设机构的数目。

根据我国这种现状来分析土地管理机构，就不难理解各地土地管理部门以至国家土地局内部要求提高土地管理机构规格的呼声。土地作为一种资源，其利用和保护对于民族的生存、国家的兴亡都是至关重要的。我国人均耕地只有世界人均耕地的三分之一，土地的危机实际上就是民族的危机，保护耕地之所以被列到国策，根本原因就在于此。但同被列为

国策的还有计划生育、环境保护、改革开放，相比之下，保护土地的部门规格与国策的地位相比，与其他与国策有关的部门相比，确实低了些。另外编制也过少，与繁重的工作任务不相适应。

二是管理体制不相适应。我国的土地资源是国家的资源，是全国人民赖以生存的基础。各级人民政府只是代表国家管辖本辖区的土地，而不是本辖区的土地属于本辖区政府所有。对本辖区土地如何使用，既要从本辖区经济发展需要出发，又要兼顾国家的全局的整体利益。保护耕地珍惜和保护每一寸土地是作为国策提出来的，充分反映了土地使用、利用的国民性、全局性和战略性，这是土地管理与其他行政管理的重大区别。

因此，我们认为，作为各级政府的土地管理部门，既要对本级政府负责，又要对国家负责。从某种意义上讲，更重要的是代表国家在进行管理。当本地区的局部利益和全局利益发生冲突时，要站在全局利益上。但是目前的管理体制很不适应这种战略、宏观、统一管理需要。各级政府土地管理部门只是作为本级政府的职能部门，只对本级政府负责，而当前政府领导违法批地违法占地的现象十分突出，政府违法已成为土地管理上一大特点，土地管理部门往往对此束手无策，甚至成为违法批地的部门。如果不改变当前的土地管理体制，建立一种既对当地政府负责，又对上一级乃至国家土地管理部门负责的双重领导体制，土地统管将难以实行，土地执法将难以解决，国策也将会落空。

三是土地管理执法部门缺乏强有力的执法手段。作为行政执法部门，应具有一定的处罚手段。如交通管理部门，有罚款、吊销驾驶执照，没收车辆的权力；工商管理部门有罚

款、吊销营业执照、没收非法经营物品的权力，都用不着向法院申请就能执行。而土地管理部门一切处罚在实际中基本上都要强制执行，而强制执行就要向法院申请，法院如没有力量，土地管理部门则寸步难行，这实际上形成了对土地执法的一种制约。如果土地管理部门有着类似交通等部门的权力，也许执法情况会好得多。

二、现阶段土地管理执法的特点

我国土地管理正处于全面深化改革的阶段，新旧体制的交替尚未完成，新旧体制、新旧思想的撞击处处可见，《土地管理法》的宣传虽轰轰烈烈，颇有成效，但国策的思想并没有在全社会深深扎下根，珍惜土地、爱护土地还没有成为社会风尚，短期行为在土地的使用上表现得异常突出，权与法的较量在土地管理领域尤为激烈。这种特定的经济、政治、社会、文化条件使这一阶段的土地执法工作必然带有某些独具的特色：

一是现阶段的执法工作既有一定数量的法规和初具规范的法律体系为基础，又因法律体系本身的不完备、许多具体的规定临时应急而制定，上下立法不一致，部门之间立法不协调，日益增加的法律、法规和这些法律、法规之间的不配套、不协调之处同时存在。

二是现阶段的执法工作既开始得到越来越多的社会成员的拥护和支持，又常常受到存在于干部、群众之中的种种旧观念的影响，遇到某些难以避免的干扰；要求法制的社会心理和规避、干扰法制的社会行为同时存在。

三是现阶段既有了一支相当数量和一定质量的执法干部队伍作为骨干，又因为这支队伍的政治、业务素质亟待提高而屡遇难题，执法队伍所承担的艰巨任务与其自身的种种不