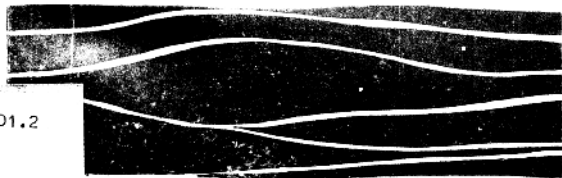


# 土地监察概论

王国印 主编



01.2

河北人民出版社

了盡的貢獻  
執法的參事

光緒帝

一九六六十二

——河北省土地管理局局長題詞

## 编写小组

组 长 薛善斌

副组长 刘景彩 吴玉堂

主 编 王国印

付主编 吴玉堂 肖秀芬 齐树柱

成 员 张 涛 张占泉 谢国庆

李铁柱 安军英 任秀彦

---

## 前 言

目前，全国各级政府的土地管理机构相继建成，土地监察工作已经开展起来，土地监察机构已经建立健全，由于人员来自不同部门，不同岗位，对土地监察业务尚不熟悉，为了适应监察工作的需要，我们组织编写了《土地监察概论》一书，做为土地监察干部进行业务学习的材料，以提高整个监察队伍的素质，开创土地监察工作的新局面。

本书由王国印主编，参加编写的人有（以章节先后为序）：

王国印（第一至五章），齐树柱（第六章），肖秀芬（第七章），王国印（附件）。

薛善斌、刘景彩、吴玉堂在本书编写过程中，负责组织领导工作。

土地监察是一门综合性的学科，政策性、执法性较强，当前，由于有关土地管理的法律、法规尚不健全，加之我们实践经验不足，理论水平不高、编写时间仓促，错误疏漏在所难免，敬请读者批评指正，以进一步补充修订。

编 者

一九八八年十二月

# 目 录

## 第一章 土地监察概述

|                                 |                   |      |
|---------------------------------|-------------------|------|
| 第一节                             | 监察的概念和历史发展.....   | (1)  |
| 一、行政监察.....                     | (1)               |      |
| 二、行政监察的历史发展.....                | (3)               |      |
| 三、土地监察的发展过程.....                | (5)               |      |
| 第二节                             | 我国现行土地制度.....     | (7)  |
| 一、土地所有制的概念.....                 | (7)               |      |
| 二、我国现阶段土地所有制的形式.....            | (7)               |      |
| 三、全民所有制土地的形成过程.....             | (8)               |      |
| 四、我国集体所有制土地的形成过程.....           | (9)               |      |
| 第三节                             | 土地监察的必要性.....     | (10) |
| 一、土地监察是土地公有制的客观要求.....          | (10)              |      |
| 二、土地监察是符合我国国情的基本国策...           | (11)              |      |
| 三、土地监察是对土地失控的控制措施.....          | (12)              |      |
| 四、土地监察是国家机关进行行政管理的方法<br>制化..... | (13)              |      |
| 第四节                             | 土地监察机构的任务和方法..... | (16) |
| 一、土地监察机构.....                   | (16)              |      |
| 二、土地监察的任务和职权.....               | (17)              |      |
| 三、监察工作标准.....                   | (18)              |      |
| 四、土地监察的方法.....                  | (19)              |      |

## 第二章 土地管理立法原理

|     |               |      |
|-----|---------------|------|
| 第一节 | 土地管理立法指导思想    | (23) |
|     | 一、土地管理立法的指导思想 | (23) |
|     | 二、土地管理立法的必要性  | (23) |
| 第二节 | 土地管理立法的形成过程   | (25) |
| 第三节 | 土地管理立法的原则     | (31) |
| 第四节 | 土地管理法规的制定程序   | (33) |
|     | 一、土地管理法规草案的提出 | (34) |
|     | 二、土地管理法规草案的审议 | (34) |
|     | 三、土地管理法规草案的通过 | (35) |
| 第五节 | 土地管理立法的基本特点   | (35) |

## 第三章 土地管理法的实施

|     |                |      |
|-----|----------------|------|
| 第一节 | 法律的起源和本质       | (38) |
|     | 一、法律的起源        | (88) |
|     | 二、法律的本质        | (41) |
| 第二节 | 土地管理法的本质、内容和特点 | (43) |
|     | 一、土地管理法的本质     | (43) |
|     | 二、土地管理法的内容     | (44) |
|     | 三、土地管理法的特点     | (45) |
| 第三节 | 《土地管理法》的实施     | (46) |
|     | 一、《土地管理法》的适用   | (47) |
|     | 二、《土地管理法》的遵守   | (48) |
| 第四节 | 土地法律关系及法律应用    | (52) |
|     | 一、土地法律关系的根源    | (52) |
|     | 二、土地违法及法律应用    | (52) |

## 第四章 土地案件的处理

|     |                       |      |
|-----|-----------------------|------|
| 第一节 | 土地案件的类型和性质            | (57) |
|     | 一、土地案件的概念             | (57) |
|     | 二、土地法律关系的要素           | (60) |
|     | 三、土地案件的类型             | (61) |
|     | 四、土地案件的性质             | (61) |
|     | 五、土地案件的特点             | (62) |
| 第二节 | 处理土地案件的原则             | (64) |
|     | 一、土地管理部门处理土地案件的执法原则   | (64) |
|     | 二、司法部门审理土地案件的一般原则     | (66) |
| 第三节 | 处理土地案件的管辖             | (68) |
|     | 一、土地案件管辖的概念           | (68) |
|     | 二、土地违法案件的管辖           | (68) |
|     | 三、土地纠纷案件的管辖           | (69) |
|     | 四、构成刑事责任的土地案件的管辖      | (70) |
| 第四节 | 土地案件的办案程序             | (70) |
| 第五节 | 处理土地案件中应注意的问题         | (74) |
|     | 一、对土地违法案件的处理,依法做到宽严适度 | (74) |
|     | 二、处理权属纠纷应注意的问题        | (75) |
|     | 三、处理土地案件适用法律条款要准确     | (76) |
|     | 四、加强对土地案件处理工作的管理      | (76) |

## 第五章 土地案件的行政复议和行政诉讼

|     |                       |      |
|-----|-----------------------|------|
| 第一节 | 土地案件行政复议和行政诉讼的概念及相互关系 | (79) |
|-----|-----------------------|------|

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 一、行政争议及解决行政争议的法律制度…           | (79)  |
| 二、土地案件行政复议和行政诉讼的概念…           | (82)  |
| 三、土地案件行政复议和行政诉讼的相互关<br>系…………… | (83)  |
| 第二节 土地案件的行政复议……………            | (84)  |
| 一、土地案件行政复议的必要性……………           | (84)  |
| 二、土地案件行政复议的申请人……………           | (86)  |
| 三、土地案件的行政复议机关……………            | (86)  |
| 四、复议程序……………                   | (87)  |
| 五、复议决定的效力……………                | (89)  |
| 六、复议决定的执行……………                | (89)  |
| 第三节 行政诉讼法的概念和机能……………          | (89)  |
| 一、行政诉讼法的概念……………               | (89)  |
| 二、行政诉讼法的机能……………               | (90)  |
| 第四节 土地案件的行政诉讼……………            | (91)  |
| 一、行政诉讼的特点和因果关系……………           | (91)  |
| 二、行政诉讼的基本原则……………              | (93)  |
| 三、审理行政案件的管辖……………              | (97)  |
| 四、土地行政案件的诉讼参加人……………           | (98)  |
| 第五节 土地行政案件的审判……………            | (99)  |
| 一、土地行政案件的第一审程序……………           | (99)  |
| 二、土地行政案件的第二审程序……………           | (104) |
| 三、土地行政案件的审判监督程序……………          | (104) |
| 第六节 土地行政案件的执行程序……………          | (105) |
| 一、土地行政案件执行程序的一般规则…            | (105) |
| 二、土地行政案件的执行措施……………            | (107) |
| 三、土地行政案件的中止和终结……………           | (108) |



## 第六章 土地法律文书

|     |                         |       |
|-----|-------------------------|-------|
| 第一节 | 土地法律文书的性质、特点和作用·····    | (109) |
|     | 一、土地法律文书的性质和特点·····     | (109) |
|     | 二、土地法律文书的作用·····        | (112) |
| 第二节 | 土地法律文书在写作方面的具体要求·····   | (113) |
|     | 一、恰当地运用词语, 准确地反映案情····· | (114) |
|     | 二、达意要明确, 语气要决断·····     | (114) |
|     | 三、叙述符合事理, 分析中肯切要·····   | (114) |
|     | 四、结构严谨明晰, 注意过渡照应·····   | (115) |
|     | 五、语言要精练, 文意要赅备·····     | (116) |
| 第三节 | 写好土地法律文书应具备的条件·····     | (116) |
|     | 一、学好政治理论, 提高政策思想水平····· | (117) |
|     | 二、要熟悉法律·····            | (117) |
|     | 三、学好语言基础知识·····         | (117) |
|     | 四、要多写多练·····            | (118) |
| 第四节 | 土地法律文书的种类·····          | (118) |
|     | 一、土地监察部门的法律文书·····      | (118) |
|     | 二、人民法院的司法文书·····        | (126) |
| 第五节 | 文书样式·····               | (129) |

## 第七章 土地信访

|     |                   |       |
|-----|-------------------|-------|
| 第一节 | 人民群众来信来访工作·····   | (151) |
|     | 一、信访的概念及历史发展····· | (151) |
|     | 二、土地信访的主要内容·····  | (153) |
|     | 三、土地信访工作·····     | (153) |

|     |                       |       |
|-----|-----------------------|-------|
|     | 四、土地信访工作的主要内容·····    | (154) |
| 第二节 | 土地信访工作的重要性·····       | (155) |
|     | 一、梁桥作用·····           | (155) |
|     | 二、民主监督作用·····         | (156) |
|     | 三、参谋作用·····           | (156) |
|     | 四、宣传教育作用·····         | (156) |
| 第三节 | 正确认识和处理群众集体上访问题·····  | (157) |
|     | 一、群众集体上访产生的原因·····    | (157) |
|     | 二、群众集体上访的特点·····      | (157) |
|     | 三、处理集体上访的方法和原则·····   | (158) |
| 第四节 | 土地信访工作人员应具备的基本条件····· | (159) |
| 第五节 | 土地信访工作的基础工作·····      | (160) |
|     | 一、提高对土地信访工作的认识·····   | (161) |
|     | 二、建立健全土地信访机构·····     | (162) |
|     | 三、提高信访队伍素质·····       | (162) |
| 第六节 | 搞好土地信访的要求·····        | (164) |
|     | 一、做好接待工作·····         | (164) |
|     | 二、处理好上访信件·····        | (165) |
|     | 三、土地案件的调查处理·····      | (165) |
|     | 四、抓好落实回访工作·····       | (166) |
| 第七节 | 土地信访办案的方法·····        | (166) |
|     | 一、专人负责,限期结案·····      | (167) |
|     | 二、主动出击,预约办案·····      | (167) |
|     | 三、沟通信息,联合办案·····      | (167) |
|     | 四、集中力量,突击办案·····      | (167) |
|     | 五、领导动手,解决积案·····      | (168) |
|     | 六、抓防范起,前处理·····       | (168) |

|     |                  |       |
|-----|------------------|-------|
|     | 七、重初访,跟踪办案.....  | (168) |
|     | 八、实行承包,开展竞赛..... | (169) |
| 第八节 | 衡量土地信访工作的标准..... | (169) |
|     | 一、领导重视,列入日程..... | (169) |
|     | 二、健全机构,提高素质..... | (170) |
|     | 三、优化组合,科学管理..... | (173) |
|     | 四、处理及时,准确无误..... | (173) |

## 附 录:

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 一、河北省高级人民法院、河北省土地管理局文件  |       |
| 关于转发保定地区中级人民法院、保定地区     |       |
| 行署土地管理局《关于处理和审理土地行政     |       |
| 案件若干问题的试行办法》的通知.....    | (175) |
| 河北省保定地区中级人民法院、河北省保定     |       |
| 地区行署土地管理局               |       |
| 关于处理和审理土地行政案件若干问题的试     |       |
| 行办法.....                | (176) |
| 二、保定地区土地监察工作规范(试行)..... | (183) |
| 三、保定地区土地管理信访工作暂行办法..... | (189) |

# 第一章 土地监察概述

随着土地管理体制改革的深化和完善，土地监察作为土地管理执法机构应运而生。它是国家指导、组织和管理土地的重要手段之一，是保证国家有关法律、法规和政策得到贯彻和实施的组织措施。土地管理建立一套完整的监察机构和制度，对于维护法律的尊严，保证法律的实施，提高土地管理水平，都具有极其重要的意义。因此，我们土地监察工作干部，只有对本职工作有一个概括的了解，熟悉本职业务，才能做好本职工作。

## 第一节 监察的概念和历史发展

### 一、行政监察

#### （一）行政监察的概念

行政监察是指国家机关在进行行政管理中的执纪、执法职能。国家是阶级统治的工具，是为本阶级的经济利益服务的。统治阶级通过国家制订一系列反映统治阶级根本利益的路线、方针、政策直至法律，并通过国家机关的组织活动来保证实施。其中包括行政的、经济的、法律的，甚至是暴力的手段，来保护、巩固和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，使代表统治阶级利益的路线、方针、政策、法律得到贯彻和落实。

这种国家职能是通过国家机关的行政管理来实现的。本来，行政和政治是同出一源的。随着人类社会的发展和复杂化，出主意和执行开始有了分工，一些人出主意，另一些人去执行。行政开始从政治中分离出来，后来行政又分离出管理，管理中有层次高低之分，人们习惯称为行政管理。包括决策、组织以及贯彻落实，这些统称为行政管理，它是一种国家职能。在实现这种国家职能过程中，主要依靠两种途径：一是靠国家机关和工作人员，正确运用国家的方针、政策、法律、法规来解决具体问题；二是靠包括国家机关工作人员在内的全体公民，按照国家政策、法规来规范自己的行动。这就需要在国家行政管理中，分离出一种职能，宣传党和国家的政策、法规，制止各种违反政策和法规的行为。从此，人类社会便在社会生活中，在经济活动中分离出一种特殊的组织形式，即行政监察机构。这种机构具有行政监察职能，是行政机关在行政管理中的执纪、执法机构。

## （二）行政监察的种类

我国的行政监察工作，从监察对象来分，可分为两个层次：一是对国家机关工作人员的政纪监察；二是对包括国家机关和工作人员在内的全体公民和法人执行政策、法律、法规的监察。土地监察则是对全体公民和法人遵守《土地管理法》及有关法规的行政监督检查。

## （三）行政监察的目的

实行行政监察，有两种目的，即民主与法制。讲民主以保障人民的合法权利，防止行政机关在行政管理中的失误、不当、违法及滥用权力；讲法制以有效地发挥国家职能，保证政令施行，从而确保政策、法律、法规的贯彻和施行。这两者的结合，就是行政监察的目的。

## 二、行政监察的历史发展

### （一）我国古代的行政监察制度

我国的行政监察制度，可以追溯到商周时期。商汤时期“制官刑，以儆有位”，就是专门制定的警戒、惩罚各级官吏的法律。

在秦朝，中央机构实行“三公九卿制”，地方上实行“郡县制”。中央的御史大夫和地方上的监御史都是主管监察的。

西汉武帝刘彻时候，为加强对地方上的控制，把全国分为十三个监察区，每区设刺史一人，以监察地方。刺史“以六条问罪”，一条是监察强宗豪右的，其它五条是监察郡守尉和王国相的。

东汉光武帝刘秀，加强监察制度，恢复和设置了三套机构：

一是在中央设御史台。掌监察，并察举官吏违法，接受公卿、郡吏奏事。

二是在京师设司隶校尉一职。兼领一州事，主管察举中央百官犯法者和本部各郡事务。司隶校尉既是京官，又是地方官，监察权很大，无所不纠，唯不察“三公”。

三是州设刺史。于每年八月巡行所属郡国，检阅刑狱情况，考察长吏政绩，年终奏于皇帝。

东汉后期，由于农民起义不断发生，“州刺史”权力越来越大，从控制地方军队到统帅地方军队，官职品位也不断提高，并改称“州牧”，所在地区无所不纠，变成地方最高长官，同时也是地方上行政执法的最高长官。从东汉的“州牧”开始，在中国地方上形成了行政、监察、执法、司

法合一的长官制度。

到了明清时期，御史台改称都察院。清朝中期，司隶校尉改称六科给事中，地方上掌监察的刺史改称“道”或“监司”。

东汉时期形成的三套监察机构，到后来各朝虽然名称有所变化，但机构几乎没变，职能反而有了进一步加强。

## （二）对我国古代监察制度的评价

古代的监察制度，对维护民族统一发挥了积极作用，但它同时又是镇压人民反抗，巩固封建统治的御用工具。古代的监察制度是以国家各级官吏，特别是各级政权机关的重要官吏为对象，以专门的监察机关为审判者，依法定程式对纠举控告官吏枉法渎职的案件进行审理裁判的制度。其纠举控告人既可以是平民百姓，也可以是各级官吏。同现代行政监察制度不同的是，封建监察制度对监察对象实行严格的个人负责制，纠举的内容主要是官吏贪赃枉法、渎职犯罪。同时，监察机关对违法渎职的官吏除可以决定或建议给予行政处分外，还有权决定或建议给予刑事处罚。

我国古代封建监察制度发展到近代，开始向现代行政诉讼制度转化。民国时期，曾设专门的行政法院受理行政诉讼案件，同时还建立了行政机关的诉愿制度，即受行政违法行为侵害的公民，在向行政法院提起诉讼之前，先向行为人的上级行政机关提出控告，由被告上级行政机关按法定程序审理裁决。

## （三）新中国监察制度的发展历程

新中国成立后，党和国家对建立健全我国社会主义的监察制度十分重视。建国初期，在政务院设了四个比部略高一级的委员会，其中就有人民监察委员会，它主要负责监察政

府机关和公务人员是否忠实履行其职责。1954年，根据法律规定设立了监察部，次年又颁布了监察部的组织原则，1959年因各种原因撤销了监察部，1982年宪法又重申了政府机关的监察职能。1987年恢复了国家行政机关的政纪监察。随着民主、法制建设不断深入，国家机关对社会经济形式、经济活动中的监察，不断加强法律管理，加强行政立法，做到依法进行行政管理。

过去行政机关主要是依靠行政手段，抓好党的方针、政策的贯彻、落实；现在要抓好法规的贯彻。政策和法律二者的关系是辩证统一的，政策是人民经济利益的体现，因而是制定法律依据；法律是政策的条文化、具体化、定型化和规范化。因此，行政管理的法制化，是历史发展的必然趋势。

### 三、土地监察的发展过程

土地监察工作，就是土地管理中的行政执法工作。

中国是一个农业国，历史上的历代王朝，都重视对土地的管理，曾有过“均田制”、“平田制”等措施，企图抑制土地的兼并和集中，以便于王室赋税及徭役的征发。因此，它关心的并不是人民的疾苦。

新中国成立后，党和国家充分认识了土地的作用，把对土地的管理与使用，同国民经济的发展、人民群众生活联系起来。在1953年，随着社会主义建设的迅速发展，当时各种非农用地数量猛增，为加强了对用地的控制，在12月5日，政务院发布实施《国家建设征用土地办法》，规定县级以上人民委员会和用地单位的上级机关应对已征用土地的使用情况，经常进行监督检查，这是党和国家第一次对土地管理赋予了监察职权。



1981年，农村实行了生产责任制，一些人把土地使用权误认为所有权，随意占用土地搞非农性建设，国务院发出了制止农村建房侵占耕地的紧急通知（国发〔1981〕57号），在1982年又发出了《村镇建房用地管理条例》（国发〔1982〕29号），同年还发出了《国家建设征用土地条例》（国发〔1982〕80号），这几个通知与条例的发布施行，初步形成了一些基本的法律规范条款，使土地监察有了经济制裁手段，对买卖土地的实行退回、没收非法所得，并处罚款的制裁措施；违法占地的，实行退耕还田，并处罚款，至直追究刑事责任，并且制定了对处罚不服可诉诸法院的一般诉讼程序。

近几年来，由于城乡非农业建设乱占滥用土地的问题仍然普遍存在，有的地方甚至出现了猛增的势头。乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象极为突出。中共中央、国务院及时发出了中发〔1986〕7号文件《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》，全国人民代表大会颁发了《中华人民共和国土地管理法》，作出了成立土地管理局的决定，1987年全国自上而下土地管理体系已基本形成，特别是中发7号文件，把土地管理的重要性提到了基本国策的位置。

两年来，各级土地管理机构建立后，以监察司、处、科、股及监察队为标志的土地监察体系，在全国已形成网络，《土地管理法》的颁发实施，给作为执法机构的土地监察队伍提供了法律武器。