

中央  
机关  
干部

# 经济法规讲座

中共中央宣传部  
宣传局  
司法部  
宣传司  
编

**中央机关干部经济法规讲座**

中共中央宣传部宣传局 编  
司法部宣传局

法律出版社出版

新华书店发行

牛家牌印刷厂印刷

---

787×1092毫米 32开本 14.25印张 304千字

1987年9月第1版 1987年9月第1次印刷

印数1—15,000册

统一书号: 17454·016 定价: 2.70元

---

ISBN 7-80036-018-0/Z·16

## 编者的话

根据中共中央、国务院批准发布的《关于向全体公民基本普及法律常识的五年规划》要求各级领导干部“多学一点、学深一点”，还要学点经济法方面的知识等规定，中央宣传部、司法部、中央直属机关党委、中央国家机关党委继举办“中央机关司局长干部法律知识学习班”之后，于1986年10月至1987年1月初又举办了中央机关干部经济法规讲座。

这次讲座共分21讲，包括土地管理法、森林法、草原法、矿产资源法、渔业法、专利法、商标法、涉外经济合同法、外资企业法、中外合资经营企业法、外汇管理暂行条例、会计法、统计法、计量法、工商税法(综合讲)、环境保护法(试行)、海洋环境保护法、水污染防治法、食品卫生法(试行)、药品管理法等法律、法规的有关知识。由国务院有关部门的负责同志和专家、学者主讲。他们联系我国国情和国际上有关经济立法资料，结合经济、科技管理工作的实践经验，阐述了我国制定上述法律、法规的背景、意义、宗旨、特点及其影响，介绍了这些法律、法规的调整范围、基本原则和主要内容，并提出如何贯彻实施的意见。听讲的同志普遍反映，这次讲座对大家全面了解经济法规知识，提高经济管理水平很有帮助，在实行改革、开放的新形势下尤为需要。

讲座举办后，不少地方闻讯纷纷要求提供讲座材料。为了满足多方面的要求，经征得主讲者同意，我们收集了全部讲稿，汇编成书。本书委托经济日报出版社出版，在全国公开发行，供各级党政干部、经济科技管理干部和有关业务人员，以及从事法制宣传教育工作的同志阅读和参考。

举办这次讲座，得到北京市委党校的大力支持和协助；该校不少同志付出了辛勤的劳动，尹兆光、李彦奎、赵奇、兰肇颐、梁华富等同志还参加了一部分编辑工作，在此一并表示感谢。

本书的编辑工作，只是对讲稿的文字稍作加工修改，大致统一了体例，并对个别讲稿的某些内容适当地作点调整。由于时间仓促，加之水平有限，疏漏、不妥之处，敬请读者批评指正。

编 者

1987年5月

## 目 录

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| 我国土地管理工作进入法制轨道·····     | 陈寿山 (1)   |
| 依法保护森林资源 造福子孙后代·····    | 李贵龄 (27)  |
| 我国草原法及其实施情况·····        | 李毓堂 (53)  |
| 我国矿产资源与矿产资源法·····       | 臧胜远 (79)  |
| 渔业法与渔政监督管理·····         | 高黎明 (100) |
| 贯彻专利法 促进科学技术进步·····     | 汤宗舜 (126) |
| 关于商标法的几个问题·····         | 徐 辛 (151) |
| 我国涉外经济合同法的主要内容·····     | 王殿国 (170) |
| 外资企业与外资企业管理·····        | 王殿国 (187) |
| 关于中外合资经营企业的法律规定·····    | 王殿国 (199) |
| 外汇与外汇管理·····            | 朱义信 (231) |
| 学习会计法 加强经济管理·····       | 杨纪琬 (250) |
| 计量与计量法·····             | 汤冠英 (272) |
| 统计法的主要内容和贯彻执行意见·····    | 李成瑞 (300) |
| 我国的工商税收制度·····          | 牛立成 (320) |
| 依法保护环境 努力造福人民·····      | 徐鸿涛 (365) |
| 关心海洋 保护海洋·····          | 于涌泉 (383) |
| 水资源保护的重要性和我国水污染防治法····· | 王扬祖 (399) |
| 贯彻食品卫生法 保障人民身体健康·····   | 郭节一 (415) |
| 依法加强药品管理 保证药品质量·····    | 李超进 (435) |

# 我国土地管理工作进入法制轨道

陈寿山

## 一、为什么要制定土地管理法

### (一) 土地十分珍贵。

大家知道，土地是有限的自然资源，对人类的生产和生活起着特别重要的作用。它不仅能给人类提供生存立足之地，为一切生产、劳动和人民生活提供必需的活动场地，并能给人们提供所需要的食物、原料和其他的生活资料；还能给人们栽种的植物生长、发育制造和贮存不可缺少的营养物质。

由于土地具有这么多的作用，人们把土地称做人类最珍贵的自然资源，国家最宝贵的物质财富，是人类生产、生活必不可少的物质条件和生产资料。所以马克思把劳动和土地都看作是一切财富的源泉。他引用威廉·配第的话说：“劳动是财富之父，土地是财富之母”。

我们的党和国家，在马克思主义指导下，对于土地问题历来就很重视，不仅领导人民赢得了消灭长达几千年的封建剥削的土地所有制的巨大胜利，而且，确立了由社会主义全民所有和农村劳动群众集体所有两种形式构成的社会主义土地公有制，发动和指导群众，在土地的开发、改造，提高土地的生产率和利用率方面做了大量工作，取得了显著成

绩，为社会主义现代化建设，特别是为社会主义农业的持续发展和社会社会主义经济的协调发展，创造了十分有利的条件；为我国仅占世界7%的土地，却养育着占世界近1/4的人口，提供了最基本的条件。

但是，由于我国是个拥有十亿人口的大国，人均占有的土地面积只及世界人均占有数量的1/3左右，特别是人均耕地不到2亩，略高于埃及和日本，大大低于世界人均占有近6亩的水平。由于宜农可垦的耕地后备资源很少，即使全部开垦成耕地，也改变不了我国人均耕地紧缺的状况。而且，随着我国经济建设的发展，人民生活的不断提高，各个方面必然还要占用一定数量的农业土地，其中包括占用不少良田、好地。如江苏无锡县，30年来全县35个集镇用地扩大了9,000多亩，加上农民盖房占用的农耕地，仅此两项就占全县耕地面积的2%。特别是好耕地的不断减少，将会影响到我国“一要吃饭，二要建设”方针的贯彻，以至影响到子孙后代的生计问题。因此，土地（特别是耕地）对于中国人民来说十分珍贵。

## （二）乱占、滥用土地的情况十分严重。

长期以来，由于“左”的影响，大家忽视了对土地的科学管理和法制管理，以致社会主义建设时期存在着许多新的土地问题，而且越趋严重。主要表现在土地被乱占、滥用，耕地面积不断减少，土地权属混乱，土地纠纷时有发生，以及土地资源家底不清，土地环境恶化等方面。据不完全统计，建国以来的30多年中，仅人均耕地就减少了将近一半；这些年来，有些省一年减少的耕地面积相当于一个中等县的耕地面积，其中的良田、好地又占了极大的比例。不少地方减

少耕地还有猛增的势头。如陕西省曾对西安市三个郊区的建设用地做了清查，违法占地建房的竟达465起，面积2,650多亩；该省在清查铜川市郊区175个用地单位中，不按政策规定多占、乱占耕地的竟占77%，多占的耕地就有694亩，占用地面积的53.7%；该省宝鸡县清理农村建设用地中，仅社员违反政策规定多占房基地的户数，竟占用地建房户的86%，多占的耕地面积占用地面积73%多。表现的形式大都是不申请、不报批、擅自圈占、少报多占、请客送礼、租赁、买卖等。据调查，有些地方的机关也在变相买卖或转手倒卖土地，牟取暴利；有些地方的土地开发公司，热心于“炒卖地皮”，攫取高额利润；有的地方甚至还出现了“土地掮客”。所有这些乱占、滥用土地，浪费耕地，买卖土地等目无法纪、贻害子孙的恶劣行为，不仅影响到当前生产和人民生活，还将导致今后难以弥补的灾难性后果，这已经成为我国农村的一大隐患。广大人民强烈呼吁并殷切期望国家采取果断措施，尽快制订和颁布全国上下必须共同遵循的土地管理基本法，促使我国尽早迈进对土地进行法制管理和科学管理的轨道。

### （三）党和国家有明确指示。

党中央、国务院对于各地出现的乱占、滥用土地问题十分重视。特别是自党的十一届三中全会以来，不仅先后发出关于制止农村建房侵占耕地和切实解决滥占耕地建房问题两个通知，还颁布了《村镇建房用地管理条例》和《国家建设征用土地条例》，并在党的十一届四中全会《关于加快农业发展若干问题的决定》中明确提出“要尽快制订和颁布土地法”的要求。赵紫阳总理在五届人大四次会议上作的政府工

作报告中也明确指出：“发展农村经济，首先要合理利用现有的耕地，同时一定要把大片的山地和丘陵，广阔的草原，大小江河和星罗棋布的湖泊塘堰，以及海涂、海域，都逐步地、合理地、充分地利用起来。”同时指出：“我国人口多、耕地少，随着人口的增长，这个矛盾越来越尖锐。十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策。要积极开展农业资源调查，分别制订全国的和省、县的农业区划和土地利用总体规划，以及社队的土地利用规划，努力实行科学种田”。为贯彻党中央、国务院，以及党和国家领导同志对于土地工作的重要指示，国务院有关部门在统一部署下，一方面有计划地组织力量深入基层，点面结合地进行广泛调查，在分析研究和反复征求各方面意见基础上，着手草拟制订《中华人民共和国土地管理法(送审稿)》。与此同时，还针对土地工作中比较突出的乱占、滥用耕地问题，采取措施，进行清理，作出专门部署，使我国各部门、各单位以至每个公民，对在使用土地中出现的问题得到正确处理；使我国有限的土地，得以充分合理地利用；使贯彻、落实十分珍惜和合理利用土地这一重要国策的各项工作，真正有章可循、有法可依，充分发挥土地法制管理和科学管理对保护和合理利用土地应有的作用。

## **二、制定土地管理法的指导思想**

土地立法管理，是一个国家体现统治阶级对土地所有和土地使用制度的意志，是维护统治阶级利益并由国家强制保证实施的行为规则。因此，土地立法不仅取决于，同时也服从于一个国家政治、经济的基本制度。也就是不同政治、经

济制度的国家，对于土地立法有着不同性质和不同内容的要求。如土地实行私有制的国家，土地立法的根本宗旨，是要为维护土地私有制作出有关的规定；土地实行国有制的国家，土地立法的根本目的，是要为维护土地国有制而制定相适应的原则和规定。

我国是个具有土地国有和劳动农民集体所有两种制度同时存在的社会主义土地公有制的国家。人口多、耕地少、耕地后备资源不足，又是我们国家的基本国情之一，而且，人多地少的矛盾相当突出。党和国家虽在不同时期制定、发布了一些有关节约使用和合理利用土地的政策、规定和办法，起到了缓和矛盾的作用，但还不具有全面指导我国土地管理工作规范的作用，很不适应我国社会主义现代化建设事业的发展需要。人民群众热切期望能从我国实际出发，制定一部能调整在对土地从严管理中发生的各种关系的法律，使依法使用土地单位和个人的合法权益受到法律保护；使我国的有限土地得到充分、合理的利用。

按照上述要求，根据各地反映和大量调查研究，参照其他国家的一些做法，制定这样一部土地管理法的指导思想概括起来主要是：正确调整土地使用关系，切实维护我国的社会主义土地公有制，保护土地所有者和土地使用者的合法权益；认真贯彻十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地的国策，采取包括行政、经济和法律手段在内的多种措施，加强对全国土地、城乡地政的统一管理；认真搞好土地管理的基础服务工作，使土地管理尽快迈进科学管理和法制管理的轨道。

具体说，制定土地管理法要在坚持社会主义四项基本原

则总的思想指导下，以党的第十二次全国代表大会确定的正确方针政策为依据，针对我国社会主义土地公有制和人口多、耕地少、耕地后备资源不足的基本国情，用十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地这一重要国策作指针，正确地调整各部门、各单位以及个人由于使用土地发生的各种关系，维护我国土地的社会主义公有制，依法保护土地所有者和土地使用者的合法利益；鼓励土地使用者在开发、建设和利用、保护土地中珍惜土地、节约用地的积极主动性及其取得的成果；既要通过规划、计划加强对土地利用的宏观控制，又要严格建设用地的审批制度，进一步强化对建设用地的微观管理；切实搞好为土地管理服务的土地调查、评价等基础性工作；全面加强对全国土地、城乡地政的统一管理，促使土地的利用率和生产率不断提高，促使土地的经济效益、社会效益和生态效益逐步增长，使土地管理工作尽快迈进科学管理和法制管理的轨道。

在制订土地管理法中，对于那种乱占滥用土地、浪费耕地、买卖土地以至严重影响当前生产和人民生活，并将导致长期难以弥补的灾难性后果，贻害子孙后代的恶劣行为，根据广大人民的意见，明确规定了违法者应负的法律责任。在这些基本思想指导下，经过广泛调查，充分讨论，深入研究，综合分析，尔后谨慎决定。该法划分总则、土地的所有权和使用权、土地的利用和保护、国家建设用地、乡（镇）村建设用地、法律责任和附则，共7章、57条。草拟工作先后持续了八年，历经30多次组织讨论和较大修改。在报经国务院审查同意后，提请六届全国人大常委会第十五次会议初审，第十六次会议进一步审议通过。1986年6月25日，国

家主席李先念以第41号令正式颁布《中华人民共和国土地管理法》。它的颁布，标志着我国的土地管理工作开始进入法制轨道的新阶段，为依法管好用好土地，惩治乱占、滥用土地的违法者提供了法律依据，是我国经济法制建设中的一件大事。

### 三、土地的所有权和使用权

#### （一）土地所有权。

土地所有权是土地所有制在法律上的体现，是指土地所有者在相应的法律规定的范围内，对其拥有的土地享有占有、使用、收益和处置的权利。我们国家对土地实行全民所有（即国家所有，下同）和村农民集体所有两种并存的制度，土地管理法中称它为社会主义土地公有制，就是除由法律规定属于国家所有以外的土地，都是村农民集体所有的。宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。集体所有的土地受国家法律保护，其他任何单位和个人不得侵犯。但国家为了公共利益的需要，对农民集体所有的土地，可以实行征用。国家征用的土地，所有权属于国家。

根据民法通则和我国农民集体土地长期实行公社、大队、生产队三级所有、队为基础的历史情况，以及党的十一届三中全会以来农村已普遍实行家庭联产承包制的现状，还考虑到农村经济进一步实行改革的需要，土地管理法对农民集体土地的所有者，进一步明确了以下三种：一种是归村农民集体所有，如以村为单位有统一的农业集体经济组织的，由该组织行使所有权，负责经营管理；另一种，如果没有这样的组织，则由村民委员会代管，行使所有权；第三种，考虑

到目前有的生产队仍然是农业的经济实体和发包土地的单位，土地管理法对此作了补充规定：“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”这样规定，主要是有利于稳定目前农村的集体土地所有制，而不影响群众在自愿基础上，统一改为村农民集体所有的做法，即由村农业集体经济组织或村民委员会统一管理。土地管理法还规定：“已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”这主要是指少数原来实行公社为基本核算单位，土地归公社所有的乡（镇）的土地和归乡（镇）农林牧渔场及工业企业使用已属于乡（镇）所有的土地。

维护土地的社会主义公有制是全国人民的共同职责，《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》都从我国的基本国情出发，对土地所有权作了限制性的规定，如不准买卖、出租土地，不准以其他形式非法转让土地，也不许因城乡建设发展等原因，擅自改变集体土地所有权。需要改变的，必须经县级以上人民政府批准。

## （二）土地使用权。

土地的使用权是指土地使用者对他所使用的土地，按照法律规定，享有利用和取得收益的权利。在我国，一切国营或城镇集体所有的企业、事业单位，农村各种集体经济组织以及个人均有依法申请使用土地的权利。通常情况，土地使用权都是长期固定的，对限在二年以内的土地使用权，称为临时用地权。按照土地管理法的规定，使用土地的无论是单位或个人，除享有一定的权利外，还要对土地承担保护、管

理和合理利用的义务。例如，农民可以依法长期使用集体划拨的宅基地和自留地，同时又必须遵守对该土地所有者依法提出的合理要求和国家的有关规定，不准违法在自留地内建房或出租、买卖土地。又如土地管理法根据农村普遍实行联产承包责任制以后，集体土地的所有权与使用权分离的新形势，规定无论集体所有的土地，还是全民所有制单位或集体所有制单位使用的国有土地，都可以由经济组织或者个人承包经营，从事农、林、牧、渔业生产，土地的承包经营权受法律保护；承包经营土地的集体或者个人，负有要按照承包合同规定的用途，进行合理利用土地和保护土地的义务。这主要是指经营承包的土地，必须按规定进行农、林、牧、渔业生产，不许改变用途，擅自在承包土地上建房、葬坟、烧制砖瓦等搞非农业建设。

土地管理法有关条款还规定，国家在严格保护土地使用权的同时，对下述情况的国有土地有权收回或用其他办法处置原用地单位或个人的土地使用权。这些主要有：

(1)原用地单位已经迁出或撤销的；

(2)拨给使用的土地连续两年间没有使用或不按批准的用途使用的；

(3)规定的使用期限已满的；

(4)铁路、公路、机场、矿点等用地经核准报废的。

除上述情况外还有：国家建设需要改变土地用途的；利用不当，土地资源遭到破坏的；土地利用存在明显缺点，需要调整地界的等等。

(三)土地权属的确认。

土地的所有权、使用权（简称地权，下同），是由人民

政府根据具有法律效力的有关证件，在登记造册的基础上，核发证书，予以确认的。用地单位或个人自行宣布的地权是不具有法律效力的。所以土地管理法第九条明确规定，“集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。全民所有制单位、集体所有制单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。”由于确认地权，关系到千家万户的切身利益，对于政策和技术工作的要求都比较高，它是各级政府及其土地管理部门的一项重要职能工作。通常，在进行土地登记、核发证书之前，要根据确认地权的需要，搞好土地调查，查清土地所有者或使用者的土地分布、四至界限、地类、面积、质量状况等，在验核无误的基础上，报请县级以上人民政府确认地权。确认的地权，如系集体所有的土地，证书应发给集体土地的所有者；如属国家所有的土地，证书应发给对外具有独立行使土地划拨经营职能的用地单位（如农场、工厂等用地单位）。

凡经县以上人民政府确认的土地所有权、使用权，都受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

#### （四）土地所有权、使用权的争议与处理。

土地管理法规定，土地所有权和使用权的争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。全民所有制单位之间、集体所有制单位之间、全民所有制单位和集体所有制单位之间的土地所有权和使用权的争议，由县级以上人民政府处理。个人之间、个人与全民所有制单位和集体所有制单位之间的土地使用权的争议，由乡级人民政府或者县级人民政府处理。这里所说土地所有权和土地使用权的争议，通

常是指由于地界不清、地权不明导致的争议。这类争议多数是由于历史上的原因，如单位合并，继而又分开，土地利用缺乏统筹安排，以及土地缺乏管理等造成的。因而，需要本着有利于生产、有利于团结、有利于土地合理利用的原则，通过协商，划清土地使用界线，明确地权加以解决。协商不成的，由人民政府进行处理。对于地界清楚、地权明确，而在用地上发生的矛盾，通常属于侵犯土地所有权或土地使用权的违法行为。需要在查清事实的基础上，对于侵权一方依法予以处罚。对上述两种不同性质的争议或矛盾，大家在实际工作中，一定要善于区分、严格区分，认真对待，谨慎从事，防止混淆。

#### **四、土地的利用与保护**

（一）国家建立土地调查、统计制度，由县级以上人民政府土地管理部门会同有关部门，按照国家要求和技术规程进行土地调查，查清各自行政辖区内的土地类型、数量、质量、分布和利用状况，同时搞清集体土地所有者和国有土地使用者的土地权属界线，并对辖区土地进行科学评价。这样就为国家研究制订各项用地计划、编制土地利用总体规划，以及制定土地利用的有关政策提供了基本依据。因此，各级政府的土地管理部门组织进行的土地调查、统计工作，实际是为土地利用规划提供基本依据的基础性工作，各方面都要充分重视，采取切实措施，认真做好。

（二）各级人民政府要为辖区土地的合理利用，组织编制土地利用总体规划。因为组织编制土地利用总体规划，不仅能综合研究国计民生的需要和当地的自然和社会经济条

件，同时还可按照统筹兼顾的原则，妥善安排农、林、牧、渔业生产用地，自然生态保护区的用地，以及城镇和乡村发展需要的各项建设用地，并能对上述用地的布局、结构、范围以及土地利用的重大原则等都作出规定。依照法律程序办理报批手续，使之列入国民经济和社会发展规划的重要组成部分，这样就为有关部门的合理用地和土地管理部门的依法管理，制止乱占耕地、滥用土地，以及其他浪费、破坏土地的各种行为，提供科学依据和法律依据。

（三）考虑到我国城市规划先进一步，而县城以上各级政府行政辖区的土地利用总体规划起步较晚的实际，土地管理法对于二者规划作出了应当协调的规定，在城市规划区内，土地利用应当符合城市规划；在江河、湖泊的安全区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合开发规划的规定。

（四）合理利用土地和保护耕地有如下原则规定：

1. 开发国有荒山、荒地、滩涂用于农、林、牧、渔业生产，要经县级以上人民政府批准，可以确定给开发单位使用。这样规定的目的是制止盲目开垦，有利于合理开发和保护土地资源，是现阶段强化土地开发管理的一项措施。

2. 明确规定采矿、取土后，能够恢复利用的土地，用地单位或个人应当负责复垦、利用。这是实行用地与复垦工作相结合的一项十分重要的政策规定和法律措施，既是有利于土地的保护、利用和开发，也是稳定我国耕地面积的一个途径。复垦的办法可以多种形式，可以由用地单位结合施工进行，也可以由用地单位支付垦复费用，由当地土地管理机关统一组织，与愿意复垦的农业集体经济组织签订复垦合同，规定双方的权利、义务，完成复垦任务。