

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 土地管理法释义

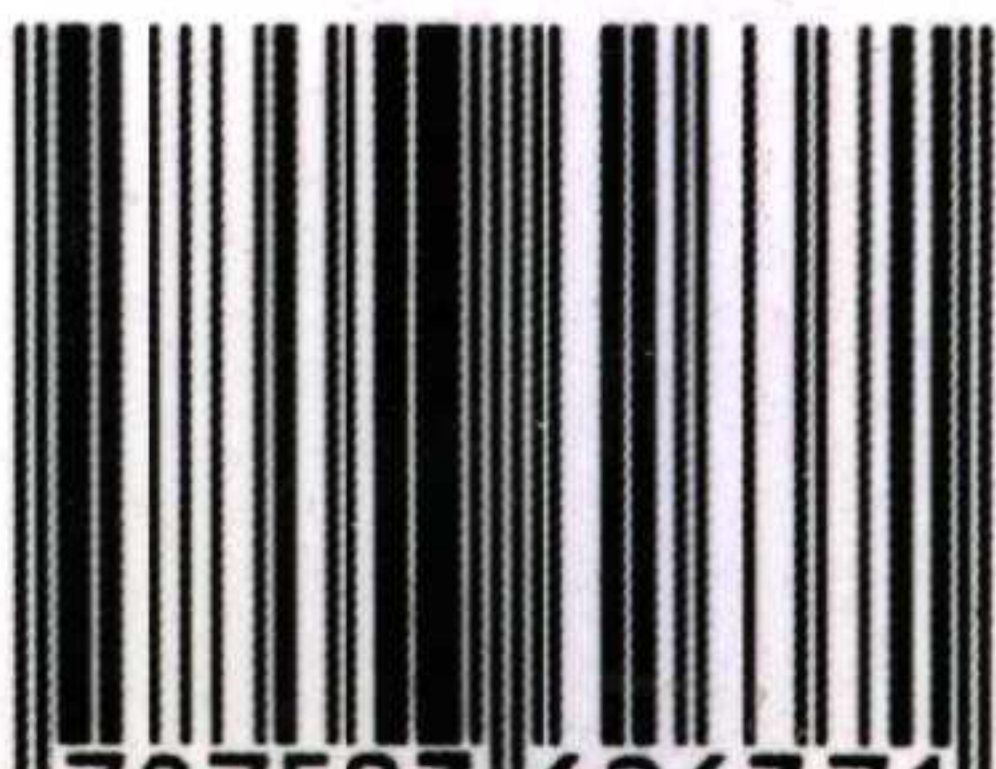
卞耀武 李 元/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书



ISBN 7-5036-2637-2



9 787503 626371 >



责任编辑/王晓增
封面设计/曹 铀

ISBN 7-5036-2637-2
D·2347 定价: 22.00元

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会编

中华人民共和国 土地管理法释义

主 编 卞耀武(全国人大常委会法制工作委员会副主任)
李 元(国土资源部副部长)
副主编 黄建初(全国人大常委会法制工作委员会
经济法室副主任)
甘藏春(国土资源部政策法规司司长)

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国土地管理法释义/卞耀武主编

—北京:法律出版社,1998.11

(中华人民共和国法律释义丛书/全国人大常委会法制工作委员会编)

ISBN 7-5036-2637-2

I. 中… II. 卞… III. 土地管理—土地法—法律解释—中国

IV. D922.305

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 31917 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/13.125 字数/323 千

版本/1998 年 12 月第 1 版 1998 年 12 月第 1 次印刷

印数/0,0001—28,000

社址/北京市广安门外六里桥北里甲 1 号八一厂内干休所(100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-2637-2/D·2347

定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

本书撰稿人：

卞耀武	黄建初	王超英	何永坚
刘淑强	马文胜	杨合庆	张 璞
贾中骥	束伟星	魏莉华	赵久田

出 版 前 言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 绪 论

土地管理的基本规范	(1)
-----------------	-----

第二部分 释 义

第一章 总则	(32)
第二章 土地的所有权和使用权	(58)
第三章 土地利用总体规划	(85)
第四章 耕地保护	(109)
第五章 建设用地	(131)
第六章 监督检查	(179)
第七章 法律责任	(201)
第八章 附则	(232)

第三部分 附 录

附录一：

中华人民共和国土地管理法	(237)
中华人民共和国城市房地产管理法	(258)
中华人民共和国森林法	(271)
中华人民共和国草原法	(283)

中华人民共和国渔业法·····	(287)
-----------------	-------

附录二:

中华人民共和国土地管理法(修订草案)·····	(294)
全国人大常委会办公厅关于公布土地管理法(修 订草案)征求意见的通知 ·····	(310)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国土地 管理法(修订草案)》初步审议情况的汇报 ·····	(311)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国土地 管理法(修订草案)》审议结果的报告 ·····	(322)
关于高等教育法(草案新修改稿)和土地管理法 (修订草案修改稿)修改意见的报告·····	(331)

附录三:

中央有关部门、群众团体对土地管理法(修订草 案)的意见 ·····	(334)
一些民主党派、专家对土地管理法(修订草案)的 意见·····	(344)
黑龙江省有关部门和一些专家、基层单位对土地 管理法(修订草案)的意见·····	(351)
浙江省有关单位和人员对土地管理法(修订草案) 的意见·····	(361)
各省、自治区、直辖市对土地管理法(修订草案)的 意见·····	(373)
土地管理干部对土地管理法(修订草案)提出的意 见·····	(386)
部分专家、学者、律师和科研人员来信对土地管理 法(修订草案)的意见·····	(393)
日本、美国、韩国、俄罗斯和我国台湾有关土地利 用和保护的法律规定·····	(402)

后 记	(408)
-----------	-------

第一部分 绪论

土地管理的基本规范

卞耀武

修订后的中华人民共和国土地管理法,已由第九届全国人大常委会经过三次审议,于1998年8月29日郑重通过,自1999年1月1日起施行。在通过这部法律时,全国人大常委会组成人员共有141人参加投票,其中139人投赞成票,2人弃权,无人反对。这样一部涉及面很广,反映着复杂的利益关系的法律,能够获得如此广泛的关注与赞同,也是很难得的。

新的土地管理法总结和反映了近十几年来社会发展、经济改革在土地管理方面的新情况、新经验、新的需要,确立了土地用途管制制度,突出了耕地保护,强化了土地利用的宏观控制,完善了调整土地关系的一系列行为规则,将土地管理法律制度大大地向前推进了一步。在这篇绪论中,着重分析土地管理立法的意义及其特点,介绍新的土地管理法的基本内容及主要问题,以求有助于了解这部法律条文的确切含义,有助于法律的正确运用。

一、土地管理立法的重大意义

土地管理立法所以有重大意义,直接决定于土地对人类社会所具有的特别重要的作用,或者说,土地资源的特殊地位决定了土

地管理法的特殊重要性。对于这种重要性需要从多方面进行分析和考察,包括自然因素所决定的,也包括社会经济条件所决定的。

1. 土地资源的重要性

对于人类来说,土地十分重要。首先,它是人类赖以生存的基地,只有它的存在人类才能有立足之地,人类凭借着土地栖息繁衍,土地是人类最珍贵的自然资源;第二,在人类生活中,土地是最基本的生产资料,人们在土地上从事生产,直接或间接地获取大量的财富,土地成为财富之母;第三,土地是为人类提供食物和其他生活资料的重要源泉,一切动植物繁殖滋生的营养物质皆取自土地,由而产生出人类赖以生存发展的各类生活资料,土地养育着人类。

土地作为人类可利用的一切自然资源中最基本、最宝贵的资源,具有特殊重要的地位,这就决定了必须采用最有权威的、最具普遍约束力的形式来保护土地、管理土地、规范土地的利用,这种形式就是法律形式,在中国从古至今的历史上,在许多外国的历史上,都曾制定过一件件土地法律,发挥过重要作用,这种历史事实,既说明了土地资源的重要,又说明了法律手段的必要。在现代社会中,人类更能深刻地认识土地的重要性,也更有必要重视土地立法,更充分地运用法律手段,所以,制定新的土地管理法正反映了这种历史的和时代的特点。

2. 土地关系的广泛性

由于土地是人类社会生产、生活的物质基础,因此,以土地为客体形成了广泛而复杂的土地关系,或者说,人类社会立足于土地之上,围绕土地而进行的生产、生活活动中,所产生的土地关系广泛存在。这种关系可分为两个方面,一是人与土地之间的关系,二是在保护、利用土地过程中产生的人与人之间的关系。前者是人与自然的关系,后者属于社会关系。

在人与土地之间的关系中,由于土地作为自然过程的产物,具

有面积有限,不可创造的特点,也就是地球大小的不变决定了土地面积总量的不变,人们可以通过劳动改良土地,但是不能创造土地,不能人为地扩大土地的面积。因此,人们必须十分珍惜土地,严格保护和合理利用每一寸土地,必须重视土地的自然属性,遵循土地的自然规律。这种客观的要求势必体现在人与土地的广泛关系中,并且成为人们应尽的义务。比如,人们应当采取措施改良土壤,提高地力,防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。这项要求,不仅反映了人和土地的关系,而且成了处理这种关系的行为规则,也就是由此可以意识到,人和土地的关系广泛存在,需要用法律形式时刻地来规范人的行为。

以土地为客体的人与人之间的社会关系,实际上就是在保护土地、管理土地、利用土地时所形成的权利义务关系,这种关系复杂多样,在现实中广泛存在。比如,有土地所有权关系,土地使用权关系,土地规划利用关系,土地保护关系,土地征用关系,土地管理关系,等等。这些关系相互联结,许多地方还是相互交叉在一起,往往是人们一接触土地,就要产生与土地有关的权利义务关系。何况人类生存在土地上,必然地要经常而广泛的触及土地,由而就需要有统一而广泛使用的行为规则,调整人们在开发、利用、管理土地过程中的权利义务关系。所以,土地虽然不是人力所创造的自然资源,但却是可供人类社会开发和支配的财富,除人与土地之间的关系外,还形成了以土地为基础的人与人之间的广泛的社会经济关系,它们都需要体现于法律形式,用法律来调整这种关系。或者说,广泛存在的土地关系,必须有统一的规则,并且能有效地遵守,这就要求制定法律,协调普遍存在的由开发利用土地而形成的利益关系,调整着人们的权利义务。

3. 土地应当由国家管理

土地立法的一项重大意义,就在于适应了国家管理土地的需要,体现了国家管理土地的基本规则。土地的国家管理,这也是

由前面提及的土地的特殊作用和特殊地位所决定的。首先,土地是人类赖以生存的最基本的物质基础,是一个国家最珍贵的资源,必须由国家进行管理;第二,土地的开发利用涉及到社会的整体利益,与国民经济的发展息息相关,直接影响到社会进步与稳定,因此,土地应当由国家管理,从社会整体利益出发进行必要的控制;第三,土地是自然、经济、社会历史的结合体,土地的开发利用会受制于一定的自然、社会经济条件,应当由国家综合平衡,控制调节,获取符合公共利益的最佳成效;第四,我国实行土地社会主义公有制,国家应当具有统一监督管理土地的职能,而不是由某一个社会团体或经济组织来拥有这种职能。

总之,土地的国家管理是客观的需要,也是一项不可动摇的重大原则。而土地的国家管理则必须与法律形式结合在一起,由法律来体现有关土地管理方面的国家意志,也由法律来保障国家管理土地职能的实施。所以,从国家管理土地这个角度来考察,土地管理立法有现实的意义也有长远的意义。

4. 土地管理必须规范化

这是土地管理立法的直接目的,也是土地管理立法的直接意义。由于土地资源十分重要,人们在土地上生存、发展,土地既是生产资料,又是生活资料,从而围绕土地产生了占有、使用、保护、管理、收益、分配等项关系,涉及广泛的权利义务,人们有关土地的行为必须是有规则的,秩序井然的,也就是规范化地进行。如果不是这样的,而是无规则的、秩序混乱的、盲目行动的,那将不仅破坏了土地资源,而且直接损害了人类自身的利益,甚至会危及人的生存与持续发展,当然也会影响人们正常生活。所以,人们有关土地的行为应当是很规范的,包括人与土地的关系是规范的,在保护利用土地过程中形成的人与人的关系是规范的,土地作为可开发利用的财富所引致的权利义务关系也应当是有明确规范的,国家管理土地则也是必须依照一定的规范进行的。这些有关土地的行为

应当规范化的要求,就是要将土地管理活动推向法制化的轨道,使之实现依法治理土地。可以说,土地管理立法是保证规范地管理土地的前提与基础,能够推进建立并强化土地管理的法律秩序,促使人们在保护、利用、管理土地过程中遵循自然规律与经济规律。

5. 时代发展的迫切需要

土地管理立法是一个历史的概念,在开始时还不是很受重视,但是随着时代的发展,人口大量增加,经济日益发达,城市化和工业化迅速推进,对土地的需要猛增,而土地的自然供给是绝对有限的。这样,在现代社会中土地的供需矛盾不但存在,而且会突出起来,土地用途日益广泛与土地供给的稀缺,人口增加与产业发展之间争地,经济利益的驱动挤占耕地与耕地必须保护,土地的开发利用与生态环境的保护、改善,等等,这些矛盾都需要采取有效的方式进行处理,协调相互间的利益关系,确认公共利益、社会效益、环境效益的必要,保护土地开发利用过程中符合社会主义市场经济原则的合法权益。为了满足这种需要,在现代社会中最能有效地、普遍地采用的手段就是法律手段,所以,能适应现代社会管理土地要求的方式,能积极地调节处理土地供需矛盾,能有效地约束人们不利于土地保护和合理利用的行为,能推动人们按照可持续发展的战略要求控制土地的,就是通过制定法律,确立有关法律规范,体现现代社会的土地管理特点,反映社会经济发展的现实,采用积极的法律对策,因而,土地管理立法有明显的时代意义,在当代,应当更需要、更重视这部法律,并且使其在实践中既能满足当代人的需要,又能惠及子孙。

上面从五个主要的方面论述土地管理立法的重要意义,目的在于引起人们对土地管理法的重视,以更高的自觉性去运用好这部法律。土地管理法不单纯是一部规范行政管理法律,也不单纯是一部普通的民事法律,而是一部涉及多种法律关系的单行立法,或者说它是一部涉及面较广的经济法律,因而从其调整对象的

特殊地位、特殊作用来理解这部法律的特点,也是很有益的。当然,上面提及的各项重要意义并不全面,它还可以作出进一步的分析,用更充足的理由来论证土地管理法的特点。

二、土地管理法的修订

对于这部修订后的土地管理法,所以称之为是一部新的土地管理法,就在于它是对原有的土地管理法作了全面的、重大的修订,在指导思想、立法原则、涉及范围、具体规范等方面,都增添了新的内容,体现了新的要求,达到了新的高度,反映出了新的特点。这次修订是必要的,而且是成功的,还在立法上提供了新的经验,下面作三方面的介绍或论述。

1. 修订的必要性

这次修订土地管理法,首先是出于现实的迫切需要,同时又坚持了长远发展的利益,总结了土地管理的有益经验,针对存在问题采取相应的对策,适应了社会主义市场经济的要求,积极推进土地管理制度的改革与完善。原有的土地管理法是1986年制定的,实施以后的十余年来,在加强土地管理,保护土地资源,合理开发利用土地,维护土地的社会主义公有制等方面都发挥了积极作用。但是,土地管理和开发利用是与社会经济的发展相联系的,十几年来,由于改革开放,经济发展,社会的变化,也在土地管理上反映出许多新的情况、新的问题、新的要求。比如:

由于人口增加,而耕地面积锐减,人地矛盾已经十分尖锐;

一些地方违法批地,乱占耕地,浪费土地的问题时有发生,土地法制亟待加强;

非农建设占用耕地、农业结构调整占用耕地、灾害损毁耕地严重,数量大,问题突出;

城镇建设外延扩张,村庄建设分散无序,占用耕地严重;

土地粗放利用,违背自然规律,忽视生态环境保护;

耕地撂荒,土地闲置,非法转让土地使用权;
国家工作人员滥用职权违法批地,严重渎职;等等。

这些情况 and 问题的出现,既说明原有的土地管理法已有许多规定不能适应现状,又表明确实需要制定一部新的土地管理法,以法律形式确定治本之策,采取十分严格的土地管理特别是耕地保护措施,改革和完善土地管理制度,遵循自然规律、经济规律的要求积极调整土地开发利用中形成的关系,遏制在人口继续增加的情况下耕地大量减少的失衡趋势,建立健全强有力的依法管理土地的秩序。所以,修订原有的土地管理法实属必要,一方面保留其中合理、可行的规定,一方面制定了一系列新的规范。据对照,原有的法律条文除少数几条未作修改外,绝大部分作了改动,在改动的条文中,多数是新增条文,或者是作了实质性的修改,体现了新土地管理法的基本内容。

2. 修订的主要之点

新土地管理法与原有的土地管理法相比,修订之处不仅数量多,而且内容重要,明白它们的异同,有助于加深对新土地管理法的理解,也有利于坚持和运用好我国所实行的土地管理制度。土地管理法修订的主要之点为:

- (1)将十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策第一次写入法律,这是在立法机关审议修改时增加的规定;
- (2)明确规定国家实行土地用途管制制度,这是一项重大的改变,也是新土地管理法区别于原有法律的关键之处;
- (3)强化了土地利用总体规划和土地利用年度计划的法律地位,从它们作为土地用途管制的重要根据出发,增强了它们的可操作性;
- (4)将土地分为农用地、建设用地和未利用地三类,并分别作出了有可操作性的具体界定;
- (5)明确规定:全民所有,即国家所有土地的所有权由国务院

代表国家行使；

(6)明确规定了农民集体所有的土地由谁来经营、管理的问题,即所有权的代表问题；

(7)用法律的形式规定,农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营,期限为三十年,若要进行适当调整,必须经过法定的程序；

(8)明确规定国有土地可以由单位或者个人承包经营,农民集体所有的土地可以由本集体经济组织以外的单位或者个人经过法定的程序承包经营；

(9)将保护和改善生态环境,保障土地的可持续利用作为编制土地利用总体规划的指导原则,并在有关条款中作出相应的规定；

(10)审批土地利用总体规划的权限集中于国务院和省级人民政府,但又考虑了可操作性,对乡、镇的规划可以授权审批；

(11)明确了土地利用总体规划与其他专项规划的法律关系,并对其中若干主要事项作出了法律界定；

(12)土地行政主管部门与统计部门共同制定土地统计调查方案,两个部门共同发布的土地面积统计资料是编制土地利用总体规划的依据；

(13)确立了国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地的法律原则,这项内容是修订土地管理法的重点；

(14)确立了国家实行占用耕地补偿制度,非农业建设占用耕地的,“占多少,垦多少”；

(15)确定省级人民政府应当确保在行政区域内耕地总量不减少,并确立了相关的占地补偿措施；

(16)明确在土地管理中,国家实行基本农田保护制度,以省、自治区、直辖市为单位,基本农田应当占其耕地的百分之八十以上,基本农田保护区应按法定程序划定；

(17)明确规定,非农业建设必须节约用地,禁止浪费、破坏耕