

高等学校法学试用教材

土地行政法

司法部法学教材编辑部编审

主 编 张小华

副主编 吉罗洪

撰稿人 (以编写章节先后为序)

张小华 吉罗洪 陈伟强

中国人事出版社

编 审 说 明

为了满足行政法教学的需要,在各有关部门的支持下,由司法部法学教材编辑部、北京大学法律系、中国人民大学法律系、中国政法大学法律系、中国法学会行政法研究会和中国社会科学院法学所等单位的一部分教授和学者组成中国部门行政法系列教材编委会,组织、策划和编写了一套部门行政法试用教材,供高等院校法律专业和实际部门培训干部选用或参考。这套教材将分批出版,第一批出版的计有:《民政行政法》、《土地行政法》、《工商行政法》、《审计行政法》、《环境行政法》、《海关行政法》,共六种。

每种教材,都是由有关学者和实际部门的专家相结合并以实际部门专家为主编写的。力求理论与实践相结合,坚持以建设有中国特色社会主义的理论为指导,比较系统地阐述和介绍本部门行政法学的基本制度、主要法律、法规及其实施中的法律问题和事实问题,并注意到教材的科学性、实践性和相对稳定性。

《土地行政法》是部门行政法试用教材的一种,由国家土地管理局宣传教育司司长张小华同志任主编,北京大学教师吉罗洪任副主编,撰写人分别为(以编写章节先后为序):

张小华 吉罗洪 陈伟强 胡存智 王 玲 高晓玲

由于水平所限,缺点和错误在所难免。请读者批评、指正,以便再版时修正补充。

司法部法学教材编辑部

1993年8月

高等学校部门行政法教材编委会

顾 问	余叔通		
主 任	罗豪才		
副主任	应松年	沈忠俊	姜明安
编 委	(以姓氏笔画为序)		
	王连昌	叶必丰	方世荣
	张焕光	张树义	皮纯协
	应松年	沈忠俊	姜明安
	罗豪才	胡建森	郁忠民
	杨海坤	杨小君	袁曙宏
	湛中乐	熊文钊	潘 祜周

序 言

近十几年来,在建设有中国特色社会主义的理论指引下,我国政治、经济、文化和社会生活各方面发生了深刻的变化,出现了充满生机、活力的好形势。建立和发展社会主义市场经济体制,发扬社会主义民主和完善社会主义法制,是我们国家当前和今后发展的重要战略任务。现代市场经济应该是规范化、制度化、法制化的有序运行的运行机制经济,从这个意义上说也就是法制经济。因此,加强行政法制建设,加强对市场的宏观调控和对社会的管理,是我们面临的一项重要任务。

我国的行政法正从不完善到比较完善。行政机关的各个部门都已有了与自己任务相适应的具有初步规模的行政法体系,依法行政的机制在整个政府部门逐步形成。但是,这一切并不意味着我国已经是一个完善的社会主义法治国家了。事实上,我国行政法的立法任务还相当艰巨,即使有了法,还有一个守法的问题。无论是行政机关及其工作人员,还是公民、法人或其他组织,都应该遵守法律,受法律的制约,特别是行政主体,必须依法行政。因此,我们还面临着宣传普及行政法的艰巨任务。正是为了适应这一需要,我们组织编写了这套部门行政法试用教材。

本套教材具有以下特点:

(一)本教材的中心内容是部门行政法。关于部门行政法的研究,目前刚在起步,书市上不仅没有系统的部门行政法系列教材,就是个别的部门行政法著作也不多见。迄今为止,行政法学界几乎

都集中于研究行政法总论,部门行政法尚未引起人们足够的重视。至于部门行政管理学丛书,现在已出版了一些。本教材与部门行政管理学丛书的区别在于:本教材是探讨各部门行政的法律问题,而部门行政管理学丛书是研究各部门管理规律、管理制度和管理技术问题。

(二)本教材遵循理论联系实际的原则。部门行政法学属于应用法学,源于实践,为实践服务。为了保证理论和实际的密切结合,参加本教材撰写的有从事高等院校教学和科研部门研究机关的理论工作者和相应政府部门的以及政府机关从事实际工作的同志,最后由编委会审定。

(三)本教材涉及内容较为全面。包括该部门行政法的概念、调整对象、范围、历史发展;现行的主要法律、法规;主要管理制度、主管机关及其职责、权限;该部门的行政违法行为、行政处罚、行政复议、行政裁决、行政诉讼等。

中国部门行政法教材编委会

1993年8月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 土地行政法的概念和调整对象.....	(1)
第二节 土地行政法的发展状况.....	(5)
第三节 土地行政法律关系	(17)
第四节 土地所有权和使用权	(21)
第二章 土地行政法的渊源	(31)
第一节 土地行政法的渊源	(31)
第二节 土地行政法的主要内容	(39)
第三章 土地管理体制与管理机构	(42)
第一节 土地管理体制	(42)
第二节 土地管理机构	(44)
第四章 土地行政管理制度(一)	(50)
第一节 地籍管理制度	(50)
第二节 土地利用管理制度	(74)
第三节 建设用地管理制度	(93)
第五章 土地行政管理制度(二)	(119)
第一节 城镇国有土地使用权出让和转让.....	(119)
第二节 土地监察制度.....	(146)
第三节 土地权属争议的处理.....	(155)
第六章 土地行政行为	(161)
第一节 土地行政行为概述.....	(161)

第二节	土地管理的普遍行政行为·····	(165)
第三节	土地管理的具体行政行为·····	(168)
第七章	土地行政强制执行与土地行政处罚·····	(174)
第一节	土地行政强制执行·····	(174)
第二节	土地行政处罚·····	(183)
第八章	土地行政复议·····	(193)
第一节	土地行政复议的概念·····	(193)
第二节	土地行政复议的范围和管辖·····	(199)
第三节	土地行政复议程序·····	(203)
第九章	土地行政诉讼·····	(209)
第一节	概述·····	(209)
第二节	土地行政诉讼的范围和管辖·····	(215)
第三节	土地行政诉讼参加人·····	(217)
第四节	行政诉讼程序·····	(223)
附录一	案例选编·····	(232)
附录二	港台土地管理制度·····	(244)
附录三	部分国家土地管理制度·····	(251)
附录四	《中华人民共和国土地管理法》·····	(264)
	《中华人民共和国土地管理法实施条例》·····	(276)

第一章 绪 论

第一节 土地行政法的概念和调整对象

一、土地的概念

土地是指地球的陆地表层,包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等一切土地。这是狭义的土地概念。广义的土地概念分为两种:一种认为土地是指整个地球表面,包括陆地和海洋;另一种认为土地是指地球表层的垂直剖面,即包括土壤、气候、地貌、水文和生物等构成的自然综合体。这些对土地的不同概念,都是从特定的角度赋予其一定的含义。我们认为,土地是指一国领土范围内的陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等一切土地。之所以这样确定这一概念有两点理由:第一,土地是一种自然资源,它与其它自然资源不分离,无论是水资源、森林资源、矿产资源、水产资源和野生动、植物资源都离不开土地,因此,土地资源与其它自然资源有机地构成了整个自然资源体系。但是,土地资源与其它自然资源一样有自己的特点,各属于不同的范畴,形成各自独立的资源体系,需要人们在利用和保护这些资源时采用不同的方法。所以,人们利用法律手段保护自然资源时,须将各类资源分别予以规定。例如,水资源与土地资源紧密联系,对水资源的利用和保护属于不同的范畴,有不同的要求,主要属于水法和水资源保护法,不属于土地法。可见,从法学角度来说,使用广义的土地概念是不适宜的。第二,行政法是国内法,是调整国家行政机关在行使职权过程中发生的各种社会关系的法律

规范的总称,其效力也局限于一国国内,这一点区别于国际法。所以,从行政法的角度来看,土地应是指国家领土范围内的一切土地,国际社会存在争议的土地,如:南极大陆,不是我们土地行政法所要涉及的。

二、土地行政法的概念

土地行政法是调整土地行政关系的法律规范的总称,或者说是调整国家土地管理机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称。

这一定义有如下几点含义:

第一,土地行政法是国家对土地的管理而创制的法律规范,不是对其它自然资源或其它行政事务的管理所制定的法律规范。

第二,土地行政法调整的是土地行政关系,或者说它调整的是国家土地行政机关在行使其职权过程中发生的各种社会关系。从本质上说,就是规定土地行政机关与个人或组织之间的权利义务关系。这类法律规范调整的是土地行政关系,而不是别的社会关系,如:土地行政机关非行使职权的活动,与个人或组织发生的社会关系就不是土地行政关系也不属于土地行政法的调整范围。可见,土地行政法所调整的社会关系,其中必有一方是土地行政机关,并且是在土地行政机关行使职权过程中发生的。

第三,土地行政法是行政法的一个部门,是国家对土地实施行政管理的法律规范的总称,其中包括土地行政组织规范,土地行政行为规范和对土地行政实施监督的规范。土地行政法是一类法律规范的总称,所以,其表现形式不局限于《土地管理法》等专门就土地问题制定的法律、法规,还包括在相关法律、法规中涉及土地行政管理的法律规范。

三、土地行政法的调整对象

法律是调整社会关系的工具,每一个部门法都有其特定的调整范围。土地行政法是调整国家土地行政关系的法律规范的总称,其调整对象就是土地行政关系。所谓土地行政关系就是指国家土地行政机关在行使职权过程中发生的各种社会关系。在我国,土地行政机关就是指国务院土地管理部门(国家土地管理局),县级以上地方人民政府土地管理部门和乡级人民政府。各级土地管理部门承担着管理土地的行政职能,在其履行职责的过程中,必定会与相对一方发生各种各样的关系,这些关系较为复杂,且具有不确定性,因此,如何理顺这些关系,使其规范化,具有确定性,这就是土地行政法的基本任务。

土地行政关系可分为以下两类:一是外部土地行政关系,二是内部土地行政关系。

所谓外部土地行政关系是指土地管理部门与个人、组织之间的关系。在这种关系中,土地管理部门代表国家履行管理职能,居于主导地位,双方意思表示不对等,其法律地位也是不对等的。这里所说的个人包括公民、外国人和无国籍人,所谓组织包括法人和非法人单位。这是最普遍的一类土地行政关系。土地行政法所指的主要就是这种外部土地行政关系。

所谓内部土地行政关系是指土地管理部门与各级政府之间、土地管理部门与相关的行政部门之间、各级土地管理部门之间以及土地管理部门与其公务员之间所形成的关系。具体说包括以下三类:

第一,国务院土地管理部门与国务院的关系,县级以上地方人民政府土地管理部门与县级以上各级政府的关系。依照有关规定他们是领导与服从的关系,这是土地行政关系的一部分。

第二,土地管理部门与相关的行政部门之间的关系,这里所说

的相关行政部门是指其主要职责不是土地管理,而在其履行职责的过程中必然涉及土地的管理行政部门,或者说与土地管理相关联的行政部门,例如:城建部门。土地管理部门在行使职权过程中可能会与有关的行政部门发生职责上的交叉或重叠,因此,需要协调。我国目前在处于新旧体制交替过程中,行政部门之间的职责分工有待进一步理顺。

第三,各级土地管理部门之间的关系和土地管理部门与其工作人员之间的关系。这类关系多是涉及组织机构的地位、作用、权限、责任和隶属等各种关系。这类关系的特点一般是主体之间的关系要受到层级的制约,在上、下级关系中,命令与服从是其关系的主要形式,在同级关系中主要是协调。

上述两类就是土地行政法的调整对象,对此,有几点需要说明:

第一,土地管理部门非行使职权的行为不构成土地行政关系,不属于土地行政法的调整范围,如:购买办公用品,收发信件等。

第二,在通常情况下,土地行政法调整的关系必须是有土地管理部门参与的关系,因为土地管理部门的存在和其职能的运行是土地行政关系产生的前提条件,但是土地行政关系并不以土地管理部门参与的社会关系为限,例如:相关的行政部门在行使职权时涉及土地问题,形成的也是土地行政关系,属土地行政法的调整范围。

第三,土地是最宝贵、最基本的自然资源,是人类赖以生存和发展的最基本条件,所以,因土地而产生的社会关系是多种多样的,法律调整土地关系也是多方面、多层次的,它包括土地管理部门或个人、组织参与的,在开发、利用、保护、整治土地,以及管理土地过程中发生的以土地为内容的各种社会关系。这些社会关系可依不同的标准作不同的分类,在此,以参与这些关系的主体特征为标准,可将这些关系分为土地行政法律关系和土地民事法律关系。

在土地行政法律关系中,一方必是行使国家行政权的国家土地管理部门,且在履行职权过程中发生的,双方当事人法律地位不对等,这种法律关系由行政法所调整。在土地民事法律关系中当事人法律地位平等,由民法调整,例如:集体经济组织与其成员之间或成员相互之间发生的关系(集体所有土地的承包、转包时发生的土地法律关系),对这一类因土地发生的社会关系,由民事法律规范调整,不属于土地行政法的调整对象。

第四,土地行政法与土地法调整对象的范围是不同的。目前所说的土地法其调整对象“是指由国家土地管理机关或由农村群众性自治组织参与的,调整人们在开发、利用、保护、整治土地,以及管理土地过程中所发生的以土地为内容的各种社会关系。”^①因此,土地法的调整对象即包括平等主体间的土地民事法律关系,也包括国家管理土地过程中产生的土地行政法律关系。可见,土地行政法的调整范围窄于土地法的调整范围。

最后,需要强调的土地行政法主要是调整外部土地行政关系。

第二节 土地行政法的发展状况

一、新中国成立前土地行政法的历史状况

(一)奴隶社会的土地立法 我国在奴隶社会已开始土地立法。西周和春秋前、中期,由于当时的生产力水平低下,实行的为以氏族公社为基础的国家土地所有制,也即为原始的土地公有制。其具体方法实行“井田制”八家共养公田,先种好公田再种私田。西周时代规定,天子享有最高的土地所有权,其他人只能使用而不准所有,禁止买卖土地。

^① 林增杰、沈守愚,《土地法学》第35页,中国人民大学出版社版。

(二)封建社会的土地立法 封建社会的土地立法主要是确认和维护地主阶级的封建土地所有制。在我国，自秦始皇统一六国以后，便以法律形式确立了土地私有制。随后，历代封建王朝都沿袭秦制，实行公私田并存的土地法律制度。北魏唐初，采取计口授田的“均田制”，以发展经济、限制土地占有数量。宋代以后，废弃了唐代的“均田制”，而发展成为土地自由买卖，官定契约，确定了封建地主的地租剥削制度。同时不限制占地数量，保护土地兼并，出现了经营地主和富农经济。1853年，太平天国在南京定都后，颁布了《天朝田亩制度》，宣布废除一切土地私有权，剥夺地主的土地所有权，“凡天下田地一律归公，按其产量的多寡，分为九等”，实行“凡天下田，天下人同耕”，规定分田以户为单位，平均分配。但这个土地纲领并没有很好实现。

(三)民国时期的土地立法 在19世纪末至20世纪初，土地问题已引起孙中山为首的资产阶级革命派所重视。当时孙中山曾多次提出土地国有，实现“耕者有其田”，1903年孙中山又提出“平均地权”的主张，并且他的这一主张在1905年同盟会建立时，成为革命政纲的重要组成部分。当时《民报》宣传“平均地权”是与土地国有和“耕者有其田”并提的。孙中山的“耕者有其田”不是主张平分土地，只是反对地主占有土地对农民进行封建剥削。同时也不主张农民无条件地分有土地。所以，“耕者有其田”只意味非耕者不得有其田，并不意味着凡耕者都有其田，孙中山提出的“平均地权”是在限制或打击封建地主的基础上发展资本主义，并在一定程度上考虑农民问题，所以他主张土地国有。怎样实现土地国有，1924年1月通过的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》中规定：“私人所有土地，由地主估价呈报政府，国家就价征税，并于必要时依报价收买之，此则平均地权之要旨也”。所以孙中山并不主张没收地主土地分给农民所有，用暴力手段摧毁封建土地所有制，而是主张采取“照价征税”、“涨价归公”的办法迫使地主出卖土地。“照价征

税”的要点是地主先报其所有的土地的地价，若报价过低，则政府照价收买，转售给农民，若报价过高，则照价征税。“涨价归公”的要点是指土地因政治的改良、社会的进步而增价者，其利益全部归公，但事先必须核定地价，否则涨价数额无从计算。这是一种迫使地主出售其土地的较理想的办法。

民国初期，尽管已推翻了清王朝，但中国土地上的封建势力并未消灭，孙中山的“耕者有其田”、“平均地权”等主张不但未能实现，而且地权分配不均的状况反而愈演愈烈。全国总农户中，占总数 10% 的地主、富农、即占全国耕地总面积的 51%；而占总农户数 68% 的贫农和雇农及与农业有关的其他农民，仅占耕地总面积的 22%，其余为中农所占。另外，残酷的封建地租剥削制度，使广大农民生活苦不堪言。1927 年国民政府在南京建都以后，为缓和土地问题上的阶级矛盾，准备从实行部分土地公有制，保障佃权，减轻佃农沉重的地租负担，开垦荒地，扶植自耕农，创设自耕农农场，征收地价税和增值税等方面来解决，以期实现孙中山提出的“平均地权”等的主张。为此，国民政府在 1928 年制订的《土地征收法》和立法院拟定的《土地法原则》的基础上制订了《中华民国土地法》，该法由国民政府于 1930 年 6 月 30 日正式公布。但公布并不等于施行，根据该法规定，必须待该法的施行法制订公布后才能实施。由于各种原因，《土地法》直到 1946 年修正后才正式公布施行。另外，为了实施《土地法》，国民政府还同时公布了修正后的《土地法施行法》。

1946 年修正后的《土地法》分 5 编 25 章 24 条。第一编总则，分为法例、地权、地权限制、地权调整、公有土地等 5 章共 35 条；第二编地籍，分通则、地籍测量、土地登记、权利变更登记等 5 章共 34 条；第三编土地使用，分通则、使用限制、房屋及基地租用、耕地租用、荒地使用、土地重划等 6 章，共有 63 条；第四编土地税，分通则、地价及改良物价、地价税、土地增值税、土地改良税、土地税之

减免、欠税等 7 章共 65 条；第五编土地征收，分通则、征收程序、征收补偿等 3 章，共 40 条。经修正后的《土地法施行法》也分总则、地籍、土地使用、土地税、土地征收等 5 编，共 61 条。

（四）革命斗争时期的土地立法 中国新民主主义革命的主要内容之一就是解决土地问题。为此从 1927 年至 1949 年新中国成立前，中国共产党领导的革命政权在各个时期先后制订和实施了一系列土地法规，这些土地法规的主要内容就是解决农民的土地问题，即消灭封建土地制度，没收地主土地，分配给穷苦农民。

1922 年 7 月，中国共产党第二次全国代表大会宣言中，针对半封建半殖民地社会的旧中国占农村人口 90% 以上的农民只有 20% 至 30% 的土地的状况，提出“规定限制田租率的法律”。1927 年 4 月，中国共产党第五次全国代表大会作出了关于“土地问题的决议案”，规定“无代价地没收地主的土地，交农民耕种”。1928 年 3 月 10 日，中共中央发出第 37 号通告，规定“没收一切地主、寺庙等土地”，“一切土地实行公有后，重新分给农民耕种，由县苏维埃政府发给土地使用证。……旧田契、佃契一概宣布废除，土地不能买卖”。1928 年 12 月湘赣边区革命根据地制定颁布了《井冈山土地法》。规定“没收一切土地归苏维埃所有”。“经苏维埃政府没收并分配后，禁止买卖”。但由于该法规定没收一切土地引起了部分中农的不满。规定所有权属政府，农民只有使用权及禁止土地买卖等不符合当时的传统习惯和不能满足农民对土地的要求，不利于革命力量的发展。红军由井冈山到达赣南兴国后，于 1929 年 4 月又公布了《兴国土地法》，将“没收一切土地”改为“没收公共土地及地主阶级土地”。1930 年又颁布了《苏维埃土地法》和《土地暂行法》。1931 年 11 月中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会通过了《中华苏维埃共和国土地法》。其主要内容为废除封建地主的土地所有制，将没收得来的土地分配给雇农、贫农、中农及乡村中其他劳动人民，包括红军官兵、雇农、贫农、中农按人口平均分配，富农

以劳动力为单位分配,但该法也有一些错误规定,如地主不分田、富农分坏田或少分田等,没有给予他们生活上的出路,反而驱使他们为非作歹或与苏维埃政权为敌,这样对革命斗争会产生不利的影响。为了进一步摧毁封建势力,1933年6月中共中央通过了《关于查田运动的决议》,并由中央工农民主政府发布了《关于查田运动的训令》,主要内容为查阶级,即查隐藏在农民中的地主、富农;查隐瞒的土地财产和土地分配情况等。为了正确解决土地问题,1933年中央工农民主政府公布了《怎样分析农村阶级》和《关于土地改革中一些问题的决定》。这两个规定,后来成为开展土地斗争的主要法规,也是建国后开展土地革命运动的重要文献。

抗日战争时期,为了组织和实现抗日民族主义统一战线的需要,建立广泛的抗日民族统一战线,根据地政权主动把没收地主的土地分配给农民的政策改为减租减息政策。

1942年1月中央政治局通过了《关于抗日根据地土地政策的决定》。根据党的土地政策,各根据地相应制订了土地法规。如陕甘宁边区1942年12月公布的《土地租佃条例草案》、1944年1月公布的《地权条例草案》。这些法规在保护广大农民的利益的前提下,也保护地主的合法利益。在已经实行土地改革的地区,肯定农民的土地所有权,在没有实行土地改革的地区,则实行减租减息,并要依法交租交息。

抗日战争胜利后,为了团结广泛的社会阶层,结成争取和平民主的统一战线,中共中央决定在一切新解放区开展减租减息运动,老解放区复查减租减息工作。1946年4、5月间,国民党政府发动全面内战,为消灭封建剥削,彻底解决土地问题,赢得解放战争的胜利,中共中央1946年5月4日发出《关于反奸清算土地问题的指示》,改变了土地政策,由减租减息恢复了原来没收地主阶级土地分配给无地少地农民的政策。提出真正发动群众,由群众自己动手解决土地问题。1946年下半年各解放区普遍开展了实行“耕者

有其田”的土地革命运动。1947年9月中共中央召开了全国土地会议，制定了《中国土地法大纲》，这部《土地法大纲》，是全国解放前最为完备的一部土地法。它共有16条，其主要内容为：(1)废除封建剥削土地制度；(2)实行耕者有其田的制度；(3)建立执行土地改革合法机关；(4)保护工商业者的财产及其合法经营。为了贯彻《中国土地法大纲》，各解放区也分别制订了具体施行的办法。

二、新中国成立后土地行政法的发展

新中国成立后，我国的土地法制建设可分为两个阶段，第一阶段为1949年至1978年，第二阶段为1979年以后。现把两阶段的土地法制情况简述如下：

(一)1949年至1978年的土地法制建设情况 1949年建国初期的土地法立法主要是解决新民主主义革命遗留下来的农民土地问题，在内容上以消灭封建地主土地所有制，确认和保护农民土地个人所有权为主，进入以后的建设时期，伴随着社会主义的改造及建设的发展，土地立法内容有了新的变化，土地制度也随之发生变化，逐步消除了私有制，全面实行了公有制，形成了国家土地所有权和集体土地所有权并存的土地所有权制度。但这两时期的土地立法还都是以确认土地所有权为主要内容，没有摆脱传统的作为民法组成部分的土地法的框架。这两时期的主要土地法制建设情况有：

1950年6月28日中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》。该法共6章40条。该法适用于一般农村、不适用于大城市郊区。该法第1条即规定了其基本任务为废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制，借以解放农村生产力，发展农业生产，为新中国工业化开辟道路。该法还对土地的没收和征收、土地的分配、特殊土地问题的处理、土地改革的执行机关和执行方法都作了具体规定。其中主要有：规定将没收征收的土