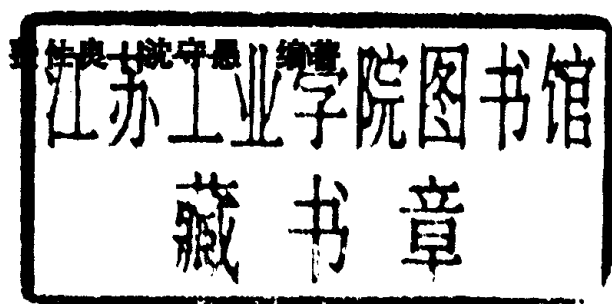


土地管理科学丛书

土地管理法规



江苏科学技术出版社

在组织《丛书》的撰写过程中，曾得到国家土地管理局、江苏省土地管理局及其下属机构、江苏科学技术出版社、南京农业大学有关单位、江苏省扬州农业学校和其他参加撰写人员所在单位的领导和同志的热诚帮助和大力支持，谨此一并表示谢意。

建立完整的符合我国国情的土地管理科学体系是一项长期而艰巨的任务，本丛书的出版，也是在这方面的初步尝试，并为深入探讨提供资料。书中使用的有关数据由于来源不同可能造成口径不一，仅供参考。由于编著者水平有限，错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《土地管理科学丛书》编委会

一九八七年五月

《土地管理科学丛书》编委会

主 编 王印才 (江苏省土地管理局副局长)

副主编 王万茂 (南京农业大学农经系副教授)

费仕良 (南京农业大学农经系副教授)

韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)

林增杰 (中国人民大学农经系副教授)

委 员 (按姓氏笔划为序)

王万茂 (南京农业大学农经系副教授)

王印才 (江苏省土地管理局副局长)

叶公毅 (西南农业大学农经系副教授)

边信玲 (北京农业科学院土肥所副研究员)

刘书楷 (南京农业大学农经系教授)

陆洪生 (华中农业大学农经系副教授)

陈若凝 (华中农业大学农经系副教授)

陈景元 (江苏省土地管理局工程师)

沈守愚 (南京农业大学农经系副教授)

严 星 (中国人民大学农经系副教授)

张月蓉 (中国农业科学院农经所副研究员)

林增杰 (中国人民大学农经系副教授)

胡季荣 (江苏省扬州农业学校教务科科长)

费仕良 (南京农业大学农经系副教授)

高尚德 (华中农业大学农经系副教授)

韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)

前 言

土地，是我国极其宝贵的资源，它直接关系到国计民生这个大问题。为了贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》，适应加强土地管理工作和加速培养土地管理专门人才的需要，江苏省土地管理局邀请了全国有关高等院校和科研单位的专家、学者编写了这套《土地管理科学丛书》(以下简称《丛书》)。首批出版的有：《土地管理概论》、《土地经济学原理》、《土地调查与评价》、《地籍管理》、《非农业建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》和《土地管理法规》等八本书。

《丛书》的作者都是多年从事土地管理、土地规划教学和科研的工作者。在研究和写作过程中，作者都以翔实的第一手资料为依据，对我国土地管理实践所取得的新经验、新成绩和所遇到的新问题加以总结提高和剖析，并参考国内外同类著作中的有益部分，力图根据土地管理和土地规划科学的一般原理，结合我国的国情，揭示中国土地管理的规律性，以促进我国土地管理工作走上科学的轨道。本《丛书》是集体智慧的结晶，也是土地管理实际工作者、教学和科研工作者相结合的产物。

这套《丛书》是一个有机的整体，具有理论性、知识性和实用性的特点，适用于从事土地管理和土地规划的实际工作者、教学和科研工作者参阅，可作为全国有关高、中等院校土地管理和土地规划专业的教学参考书，也可作为国家和地方土地管理干部的培训教材。

目 录

第一章 土地法概述	1
第一节 土地法的概念及其法律地位	1
第二节 解放前后的土地法制概况	19
第三节 有关土地管理的法规	49
第二章 《中华人民共和国土地管理法》的基本内容	76
第一节 《土地管理法》的指导思想 and 特点	76
第二节 土地的所有权、使用权和经营权	85
第三节 土地的利用和保护	108
第四节 建设用地管理	119
第五节 法律责任	126
第六节 土地管理机关的职责	134
第七节 土地管理法的实施	138
第三章 土地利用的监督及纠纷的调处	141
第一节 监督的概念和作用	141
第二节 土地利用的监督	145
第三节 土地纠纷的调处	148
第四节 土地纠纷的诉讼	159
第四章 外国土地法规简介	169
第一节 苏联土地法规简介	169
第二节 罗马尼亚土地法规简介	182
第三节 朝鲜土地法规简介	191
第四节 日本土地法规简介	200
第五节 美国土地法规简介	214

第一章 土地法概述

第一节 土地法的概念及其法律地位

一、土地法的概念

土地是自然资源，无论是农用地、建筑用地，还是林地、草地、水产资源地、矿产资源地，它们都不是孤立存在的，是同自然环境密切相关的。作为自然环境的一个组成部分，一方面受自然环境各种因素的制约，同时又受人的活动等非自然因素所制约。这两者形成了土地关系的复杂性。土地法规是为保护、开发土地资源，合理利用土地，维护土地的社会主义公有制而产生的各种社会关系的法律规范的总称。其目的是通过调整人们的社会关系，进而调整人与土地资源之间的关系，使土地资源既能适应社会主义现代化建设的需要，又能在质与量两个方面及其生态环境方面得到很好保护，达到人地之间持续不断的良性循环的动态平衡。其调整的内容一般有以下几个方面：

(1) 针对我国人口多、耕地少、耕地后备资源不足的基本国情，合理利用每寸土地，切实保护耕地，正确调整各部门、各单位以及个人由于使用土地而发生的各种关系。

(2)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权益，鼓励土地使用者在开发、利用、改造土地中，十分珍惜土地、切实节约用地，有效地保护土地资源。

(3)通过规划、计划，加强对全国土地的宏观控制和城乡地政的统一管理，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。

(4)在查清土地资源(数量、质量、分布状况)，作出综合评价基础上，调整土地的合理结构，提高土地的利用率和生产率，充分发挥土地的经济效益、社会效益和生态效益。

(5)协调农用地以外土地，在开发、利用、保护、改造、整治过程中所发生的各种社会关系，达到保护草原生态环境、发挥森林蓄水保土作用，处理好水土资源、矿产资源的利用关系，使我国土地全面进入科学管理和法制管理的轨道。

二、土地法的法律地位

土地法在法律体系中占有重要的地位，这是土地本身的性质所决定的，具体体现在下列三方面。

1.土地法是调整土地关系的法律规范 它是与国家的基本经济制度密切相关的法规。因此，任何一种社会制度的统治者都十分重视土地立法。我们党从领导人民进行革命斗争开始，就把土地问题作为革命的核心问题来抓，先后颁布了各项土地改革法令。新民主主义革命胜利后，制定了农村和市郊的土地改革法，开展了轰轰烈烈的土地改革运动，废除了几千年来的封建土地所有制。社会主义革命和建设开始后，全国人大又先后制定《农业合作社示范章程》、《高级农

业合作社示范章程》，对土地集体化作出了规定。1962年《农村人民公社工作条例（修正草案）》颁布，在我国废除了根深蒂固的土地私有制，建立了社会主义土地公有制。所有这些土地法规，在我国的革命和建设过程中都起着十分重要的作用。

2. 土地法规是具体贯彻实施《宪法》和《民法通则》有关规定的法规 它是我国土地所有制性质在土地经济关系上的体现。为了保证国家统一规划、合理开发、有效利用和保护土地资源，需要实行统一领导，分级管理，发挥宏观控制的作用。因此，土地法规必须直接体现国家意志和社会利益。而这种意志和利益又决定了行政行为应该作为实施法律手段的一个重要内容和必要过程。也就是说，在土地法规的执行过程中，可以用指令式、强制式的行政手段，这是一般法律所不具有的。

3. 土地法规在自然资源法中具有特殊的地位 因为土地是自然和历史的综合体，它包括了一切自然资源。如森林法、草原法、矿产资源法、水资源法、水产资源法、野生动植物保护法等都与土地有密切关系。土地法规的基本原则和法律规定，对其他的自然资源法都有约束和指导作用。因为人们在开发、利用、管理、保护自然资源过程中都涉及到对土地的开发、利用和保护问题，如果不顾对土地的开发、利用和保护，各类自然资源的本身也得不到开发、利用和保护。因此，土地法规的有关规定同样适用于自然资源法。当然，按同样的道理，自然资源法的某些原则也适用于土地法规，在开发、利用、保护管理过程中也是需要遵守的。

三、土地法规的制定权限和程序

(一) 土地法规的制定权限

为了贯彻执行《宪法》、《民法通则》和《土地管理法》关于土地管理的规定，需要按照立法权限和有关授权的法律规定，分级制定各项配套法规。这些法规从立法权力说，分中央和地方两级。中央一级制定法、法律和行政法规，地方一级制定地方性法规。法和法律由国家最高权力机关——全国人民代表大会及其常务委员会制定，如《宪法》由全国人大全体会议讨论通过制定；《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《环境保护法》等由全国人大常委会讨论通过制定。行政法规则由国务院制定。根据我国《宪法》第八十九条规定，授权国务院在领导和管理国家各项行政工作中，有权制定具有法律效力的行政法规。如国务院于1981年5月发布《行政区域边界争议处理办法》，1982年7月发布《关于中外合营企业建设用地暂行规定》，1983年11月发布《关于制止买卖、租赁土地的通知》，1983年12月《关于严格控制城镇住宅标准的规定》，1984年1月发布《城市规划条例》等。所以国务院是有最高的行政立法权的机关。地方性法规的立法权为省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会。因为法、法律和国务院制定的行政法规一般只能规定一些基本原则，贯彻这些原则性的规定必须有比较具体的实施办法或实施细则和管理规章。因此，凡没有必要在全国立法或还不便在全国立法，而地方却需要以法律形式调整，可又无法可依的，或对法、法律和行政法规需要根据地

方实际变通执行的，便要以制定地方性法规来解决。所以地方性法规具有特定的含义和概念，一般是时间性、地域性、业务性、技术性都比较强，由地方制定更易切合实际，便于执行。为此我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定和颁布地方性法规，并报全国人大常委会和国务院备案。省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，亦可制定本市的地方性法规，但须报省、自治区人大常委会批准后施行，并由省、自治区人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。由此可知，我国中央和地方的两级立法权不是平等并列的，而是有层次的，最高的层次是由全国人大全体会议通过制定的法；第二个层次是全国人大常委会制定的法律；第三个层次是国务院制定的行政法规，一般通称条例、规定等；第四个层次是各省、自治区、直辖市制定的地方性法规；第五个层次是省、自治区人民政府所在地的市和国务院批准的较大的市制定的地方性法规。行政法规和地方性法规的命名迄今尚无统一规定，可以“条例”、“规定”、“办法”、“细则”等称之。我国两级立法的体制适当扩大了地方的立法权限，这是符合我国幅员辽阔这一实际情况的。因为适当扩大地方立法权既有利于适应各地区的实际情况，也有利于适应当前经济体制改革的需要。至于县以下的地方政府，除宪法第一百一十六条规定的自治州、自治县可制定自治州、自治县的自治条例和单行条例外，一般均无立法权。但可根据法律、行政

法规、地方性法规和上一级人民政府发布的行政规章，制定具体的执行办法和规定等地方规章。这些地方规章，应与地方性法规严格区分开来。根据上述立法原则，全国人大常委会制定《土地管理法》后，国务院土地管理部门可根据《土地管理法》制定《土地管理实施条例》，报国务院批准实行，各省、自治区、直辖市人大常委会可根据《土地管理法》和《土地管理实施条例》制定本地区的《土地管理实施办法》或《实施细则》，以及有关技术规程。省、自治区、直辖市和县人民政府可根据上述土地法规，制定具体实施细则或补充规定，报上一级政府批准作为各该地区的行政规章施行。

（二）土地法规制定的程序

1. 土地法规的起草 土地法规的起草，首先要明确立法的指导思想和必须遵循的原则，即必须把我国土地的基本国策和维护社会主义土地公有制放在首位；其次要依照立法层次，下一层次不能与上一层次制定的法规相抵触；第三要结合具体实际，即在起草过程中要分析研究各种具体问题。涉及有关部门的要与各有关部门协商联系，共同研究，并要深入实际，调查研究，广泛向省、市、州、县、乡、企事业单位和专家们征求意见或召开各种会议，从实际出发，提出具有科学性、可行性的解决问题的办法。要观点明确、立场鲜明，允许做什么，不允许做什么，限制什么，限制到什么程度，违反规定怎样惩处，追究经济责任、行政责任、法律责任要有明确的界限，以便贯彻执行。

2. 土地法规的送审 土地法规按照上述起草程序，进行认真修改、定稿后，由主要负责人签署，连同送审报告、草案说明（包括制定目的，制定中的主要法律 and 政策的依据，

各方面的不同意见，修改补充法规的情况等），先报上一级主管部门审查，再报法定审批机关。主管部门和审批机关审核草案时应着重研究其是否符合国家的有关法律和政策，是否符合客观实际，能否解决当前存在的各种问题，按照草案执行将会产生何种结果等。一项法规的发布涉及到利害关系人的权利义务，应召开各有关部门会议，多方探讨，并向法律、经济等专家咨询，以集思广益。对原件异议较多，改动较大，应退回原起草部门修改，务求有利于进一步加强土地管理，使《土地管理法》及其《办法》、《细则》等能更好地贯彻实施。

3. 土地法规的颁布 按照我国的立法程序，一个法律案要经过：提出、审议、通过三个程序。属于全国性的法律案，一般由全国人大主席团、常委会、各个代表团或30名以上人大代表、人大各专门委员会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院等提出，经人大法律委员会会同有关专门委员会进行审议，提出审议报告，再由人大或常委会按照民主集中制原则审议通过。法律案提出之前，一般是由有权提出议案的领导机关委托具体工作机构进行调查研究和起草工作。起草时要经过上述的一些具体过程。现行《土地管理法》即是按照这样的程序，先由国务院委托国家农委和农牧渔业部根据我国土地的基本国策，在共同调查和反复征求各地、各部门及有关科研、院校专家们意见的基础上起草，继由国务院组织各有关部门进行磋商、协调，经20多次的反复修改，于1986年2月向全国人大提出《土地法（草案）》的法律案的。全国人大于1986年6月召开会议，审议了《土地法（草案）》。提出本法的基本精神是加强土地管理，解决乱占耕地、滥用土地的问题。关于全国土规划、国土整治、

国土开发等问题，由于实践经验不够，未作规定。因此，将本法名称改为《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）。并于1986年6月25日经第六届全国人大常委会第16次会议通过，决定自1987年1月1日起施行。行政法规和地方性法规的制定程序与法律的制定程序基本相同。

四、土地法规的效力

土地法规的制定程序表明法的效力是依制定机关的不同而有差别。全国人大全体会议制定的《宪法》、《民法通则》的有关土地条文其效力高于全国人大常委会制定的《土地管理法》。而《土地管理法》的效力又高于国务院制定的《土地管理法实施条例》和各省、自治区、直辖市制定的有关土地的地方性法规。下一层次的土地法规如与上一层次的土地法规相抵触，上一层次的立法机关有权撤销下一层次制定的与其抵触的部分。如果下一层次的法与上一层次的并无抵触，则其对人的效力是相同的，都是由国家强制力来保证执行的，都是人人必须遵守的行为规范。违反它即属违法行为，要受到法律制裁。

省、自治区、直辖市人民政府不经立法手续而直接由人民政府发布的办法、规定、决定等地方行政规章，其性质既不属于地方性法规，又不同于一般行政措施，它究竟不属于法，其效力如何，尚无明确规定。从现有规定看，可以有两种不同的理解。其一是按照《中美领事条约》第一条第十二款中规定“法律，对中华人民共和国而言，是指具有法律力量和效力的国家、省、自治区、直辖市和地方所有的法律、法令、条例和决定”来理解。这一规定没有指明这

些法律、法令、条例和决定的制定机关，也没有用已经通称的“行政法规”、“地方性法规”等名称，而是笼统地称“地方所有的法律、法令、条例和决定”，则省、自治区、直辖市人民政府制定的行政规章要用行政力量贯彻实施，具有一定的法律约束力，可以包括在其所指的范围以内，即属于法。其二是我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定的精神来理解，则地方性法规与地方各级政府发布的行政规章，显然是有区别的。前者所指可以理解为广义的法，后者所指可以理解为狭义的法。两者的区别，虽立法机关尚无正式的解释，但在实际运用上是有区别的。

五、地方性法规与地方行政规章的区别

（一）制定或批准机关不同

地方性法规的制定机关是省级人大及其常委会，省级人民政府所在的市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会。批准机关均为省级人大及其常委会。地方行政规章的制定机关为县级以上各级地方人民政府。

（二）制定程序不同

地方性法规是民主制度的产物，有严格制定程序，一般都要经过提出草案、修改草案、审议通过、公布施行四个阶段，并要报全国人大常委会和国务院备案。如1984年12月29日江苏省六届人大常委会第十次会议就地方性法规制定程序作出了《江苏省人大常委会关于制定地方性法规的若干规

定》，规定地方性法规必须经省人大或常委会过半数通过才生效。地方行政规章一般都由地方人民政府直接制定公布，它不具有严格的制定程序。

（三）法的效力不同

地方性法规具有行政效力和司法效力，即当行政手段无法实现时，可诉请法院用国家强制力来保证实施。而省、自治区、直辖市制定的行政规章具有行政效力，但不一定具有司法效力，即主要靠行政手段来贯彻执行。如果诉请法院执行，法院要先研究其行政规章是否符合国家法律、法令，如果不符，法院可不执行。这就是说，省一级政府的行政规章，对其辖区内的各级法院、检察院不产生约束力，地方性法规则具有这一效力；省一级政府的行政规章或决定无权变通执行国家的法律和行政法规，地方性法规则有此权力，即可以在与国家法律、行政法规不相抵触的前提下，根据当地实际情况加以制定，变通执行国家法律或行政法规。

（四）适用范围不同

省一级政府的行政规章对它们所管辖的机构和辖区内的公民实行领导和管理时有约束力和强制力，但这种约束力和强制力一般不适用或不完全适用在他辖区内而不受他管辖的中央各部委及兄弟省市的派驻机关、单位。地方性法规原则上适用于整个辖区，即其辖区内的外省派驻机关对其规定的内容也应遵守。

县一级的政权机构和行政领导机关无立法权，不能制定地方性法规。如果因其情况特殊，需要作出有法律效力的单行法规时，则只有请省人大及常委会审议，通过由省人大或

其常委会作为省一级的地方性法规公布施行，这样其效力也不限于该县，而是适用于全省。实质上已成为省级地方性法规。至于县一级人民政府为了贯彻法律、行政法规和地方性法规，根据当地实际情况发布行政规章或决定，限于行政效力范围，只能用行政手段实施。对此，人民法院不作为判案依据。乡一级政权机关和人民政府一般不能发布行政规章等法律性文件。因为乡的范围较小，各乡之间差别不大，即使有所差别也都能包括在县的行政规章中，没有必要再另作规定。如果作出一些规定，因为它既没有法的效力，又缺乏行政力量上的权威性，一般也难于执行。如有的乡政府对违章占用非农业用地作出单独处罚的意见。如果群众不遵守，既不能强迫命令，又不能诉请司法机关强制执行，结果执行不通，反而丧失领导威信，不利于《土地管理法》的贯彻执行。因此，我们认为乡一级政府以不单独作出行政规章为好。

至于乡规民约是群众自己约束自己，维护公共财富和公共利益的一种群众性的公共守则。它有以下几个特点：

1. **以遵纪守法为依据，其内容不超越法律允许范围** 但它不是法律规范而是道德规范，因此不采用行政的、法律的强制手段，而是运用舆论力量来迫使人们自觉遵守。

2. **是经过群众讨论而制定的，有广泛的群众基础** 一般内容比较具体而切合实际，能够体现国家、集体、个人三方面的利益，易于执行。

3. **有一定的约束力** 它们的约束力来自民间的社会习惯和社会力量，乡规民约一经制定，在规定范围内的群众必须遵守。一旦违反，就要受到约定内容的制裁和舆论的谴责。因此乡规民约是保护土地、森林、草原等自然资源的一种行之有效的形式。如有的乡、村订立建房用地的乡规民约，加