

中国房地产丛书

夏克强 总主编

土地法概论

鲁伯霖 编著



045

百家出版社

中国房地产丛书

T D F G L
土地法概论

鲁伯霖 编著

内 容 简 介

全书由三大部分组成。第一部分为土地法学的基础理论部分, 主要介绍土地法的概念、特点、体系, 土地法律关系, 土地的所有权和使用权; 第二部分阐述了《土地管理法》及最新颁布的法律、法规中关于土地权属管理、建设用地管理、土地有偿使用等方面的主要法律规定; 第三部分探讨了违反法律规定应承担的法律责任及由此而引起的诉讼, 特别是当前大量涉及的行政诉讼。

本书可作为高校房地产经营与管理、土地管理等专业用教材, 也可供有关人员自学之用。

土 地 法 概 论

鲁伯霖 编著

百家出版社出版发行

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所经销 常熟市印刷二厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 8.25 字数 200000

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷

印数: 1—4000册

ISBN7-80576-443-3/F·46 定价: 8.00元

(沪)新登字.120号

中国房地产丛书编委会

总 主 编 夏克强

副 总 主 编 张小华 谢家瑾 谭企坤 张重光

编 委 (以姓氏笔划为序)

王国海 张小华 陈阳元 吴报章

陆剑鸣 张重光 赵财福 夏克强

彭再康 谢家瑾 储继明 蒋维强

谭企坤

编委办公室

主 任 樊炳奎

副 主 任 应兴国 施建刚

执 行 编 委 (以姓氏笔划为序)

叶克强 白征东 刘惠东 陈龙飞

何 芳 余志峰 赵小虹 周 明

娄 江 胡仲伟 姚坤一 洪炳隆

顾孝烈 侯国富 钱瑛瑛 崔 裴

鲁伯霖 彭 俊 程效军

责 任 编 辑 曹桂珍 姜逸青

总 序

房地产作为房屋和土地的社会经济形态,是人类活动的空间和重要的生产要素。房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。房地产业涵盖面广,涉及面多。因此,世界上许多国家都把房地产业作为国民经济的支柱产业之一。

在我国,现代房地产业的兴起虽然还是最近几年的事,但是其发展之迅速、规模之巨大,正为世人所瞩目。房地产业现在已成为我国一项基础性、先导性的产业。它的迅速发展反映出我国国民经济持续高速发展,深化改革开放的良好势头。并且在推动我国城市建设,促进社会生产力迅速发展,改善人民居住条件,以及完善市场机制方面,发挥着愈来愈重要的作用。

任何一项大事业的发展,必然伴随着对从事此项工作的大批专业人材的需求。就上海的房地产业现状来看,相当多的从业人员都是“半途出家”的,这给房地产业的规范运作带来一些问题。因此,必须对这部分从业人员进行培训,使他们通过学习,能掌握和运用房地产的基础理论、实践经验和政策法规,以做到科学管理、规范经营,从而推动房地产业的健康发展。

从长远来看,要使我国的房地产业持续而健康的发展,必须造就一支素质好、业务精的专业队伍。这是高等学校责无旁贷的任务。令人高兴的是,近年来我国一些大专院校已设置了房地产专业。由于我国房地产业还处于刚起步的阶段,理论滞后于实践的现象十分明显,迄今未有一套全面系统而又较为成熟的教材问世。

同济大学是我国开设房地产专业较早的高等院校之一,他们根据自己多年的教学实践,并会同兄弟单位的专家、教授,编写了这套房地产专业系列教材(共22本),涵盖了房地产业的开发、经营、管理、服务等各个方面,甚至包括专业英语和微机应用等,体系完整,内容丰富。作者们都以严肃的科学态度,借鉴国内外较为成熟的房地产理论,并结合我国的实际情况,进行全面、系统、深入浅出的阐述,既注重理论,又注重可操作性。我相信,这套系列教材的出版,将有助于我国大专院校房地产专业的教材建设和人材的培养,并对我国房地产的健康发展产生良好的影响。

夏克强

前 言

《土地法概论》是为大专院校土地管理专业、房地产经营管理专业以及其他相关专业的教学需要而编写的。

房地产是房产与地产的总称。房屋与土地相互依存,密不可分,房因地存,地为房载。房地产业首先是从取得土地使用权开始的,其中尤以土地有偿使用是为房地产业的四大政策支柱之首。因此,《土地法概论》是土地管理专业、房地产经营管理专业不可缺少的课程之一。

全书共分十章。第一至第四章是土地法学的基础理论部分,主要介绍土地法的概念、体系、法律关系、土地的所有权和使用权。第五至第九章综合了《土地管理法》及最新颁布的法律、法规中关于土地开发、利用、管理方面的主要法律规定以及违反这些法律规定应承担的法律责任。第十章是土地案件的诉讼,重点介绍了当前经常遇到的行政诉讼。最后选编了有关常用的法律、法规。

本书在编写过程中,参考了有关教材及专家的论著,上海市土地管理局政策法规室储继明同志审阅了书稿,并提出了宝贵的意见,在此,谨向他们表示深切的谢意。

限于水平,书中难免有错误或不当之处,热诚希望读者给予批评指正。

编 者

1994年1月

目 录

第一章 土地法概述	1
§ 1-1 土地法的概念	1
§ 1-2 土地立法的基本原则	3
§ 1-3 法律渊源及土地法的体系	4
第二章 土地法律关系	8
§ 2-1 土地法律关系的概念和特征	8
§ 2-2 土地法律关系的构成	10
§ 2-3 土地法律事实	11
§ 2-4 土地法律关系的保护	12
第三章 土地所有权	14
§ 3-1 土地所有权概述	14
§ 3-2 土地所有权的内容	15
§ 3-3 土地所有权的取得、行使、限制和消灭	16
§ 3-4 国有土地所有权	18
§ 3-5 集体土地所有权	20
第四章 土地使用权	22
§ 4-1 土地使用权概述	22
§ 4-2 土地承包经营权	24
§ 4-3 相邻土地关系	26
第五章 土地权属管理的法律规定	33
§ 5-1 土地调查和土地统计制度	33
§ 5-2 土地登记	34
§ 5-3 土地所有权和使用权争议的处理	39
第六章 土地利用和保护的法律规定	42
§ 6-1 土地利用的立法	42
§ 6-2 土地保护的立法	48
第七章 关于建设用地的法律规定	50
§ 7-1 国家建设用地的法律规定	50
§ 7-2 乡(镇)村建设用地的法律规定	58
第八章 土地有偿使用的法律规定	61
§ 8-1 土地使用权的出让和转让	61
§ 8-2 划拨土地使用权的有偿使用	69
§ 8-3 城镇土地使用税	71
§ 8-4 中外合营企业场地使用费	74

第九章 违反土地法的法律责任	78
§ 9-1 法律责任概述	78
§ 9-2 土地违法案件的查处	80
§ 9-3 违反土地法应承担的行政责任	84
§ 9-4 违反土地法应承担的民事责任	85
§ 9-5 违反土地法应承担的刑事责任	87
§ 9-6 土地行政复议	88
第十章 土地案件的诉讼	93
§ 10-1 土地案件的行政诉讼.....	93
§ 10-2 土地案件的民事诉讼.....	101
§ 10-3 土地案件的刑事诉讼.....	104
附录:	
中华人民共和国土地管理法.....	107
中华人民共和国土地管理法实施条例.....	112
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例.....	115
大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例.....	119
中华人民共和国土地增值税暂行条例.....	121

第一章 土地法概述

§ 1-1 土地法的概念

一、土地的概念与特征

土地是土地法律关系的客体,是土地法保护的對象。关于土地的概念,由于研究的角度和目的不同,人们往往把土地这一研究对象定义在不同的范围内。作为土地法律关系的客体,我们把土地定义为地球陆区表层(包括陆区水域和海洋中的岛屿)的总称。这里的陆区水域系指江河、湖泊和沿海滩涂,它们也具有陆地部分的一切特征。

土地是人类社会最宝贵的自然资源,是人类赖以生存和进行生产不可缺少的物质条件。作为生产资料,它具有不同于其他生产资料的自热特性,这些特性给土地法以深刻影响。土地的自然特征主要有:

(一) 土地本身具有不可制造性。土地是自然的产物,它的产生和存在不以人类的意志为转移。人类的活动只能影响土地的占有、分配、利用及土地肥力的变化,而不能创造土地。土地的这一特征,要求我们应十分珍惜和注意保护土地资源。

(二) 土地面积具有有限性。由于受地球表面陆地部分的空间限制,土地的面积是有限的。人类只能根据需求和可能来改变土地的用途,提高其生产能力,但一般来说,不能改变它的总面积。土地的这一特征,要求人们要注意节约用地和合理用地,提高土地的利用率,在有限的土地上创造出更多的物质财富。

(三) 土地位置具有固定性。其他生产资料可以移动位置,而土地则是固定的,它在空间所占的位置,既不能移动,也不能调换。因此,土地的利用具有鲜明的地域特点。土地的这一特征,要求人们因地制宜地组织土地利用,确定合理的土地利用结构。

(四) 土地使用价值具有永久性。土地具有可以永续利用的性能,它可以世代地地为人们所利用。但是,这并不等于说地力会永久保存,或土地的存在形态不会发生变化。如果人们违背自然规律,不合理地开垦与利用土地,就会引起土地生产能力的下降,造成土地存在形态的变化。土地的这一特征,要求人们遵循自然规律,对土地进行科学的、正确的利用。

此外,土地还有其在法律上的特征。在法律上,一切财产可以分为动产和不动产两大类。不动产的重要特征是它的不动性或位置的恒久性。与土地的固定性相联系,土地在法律上属不动产范畴。

二、土地法的概念和特征

土地法是调整人们在开发、利用、保护、管理土地过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。

人类的生产活动在任何时候和任何条件下都是社会的生产。在人类经济活动中,土地是基本的生产资料,人们凭借土地来从事物质资料的生产。但是,作为生产资料的土地,并不是像阳光或者空气那样可以被人们自由的或无限制的进行利用的自然物质,也没有成为一切人们都可以平等使用的社会公有物。相反,土地是已经被人们所占有了的财产,人们必

须在一定的关系之下才可能利用土地。这样，就形成了土地关系。我国的社会主义土地关系主要表现为国家机关、企事业单位和其他社会组织之间，以及它们和经济实体、公民个人之间，在开发、利用、保护和管理土地资源过程中所发生的各种社会关系。国家通过对这些土地关系的法律调整，维护土地的社会主义公有制，管好国有土地和集体所有土地，对土地进行统一规划，合理开发利用和保护土地，建立良好的生活环境和生态环境，以促进整个国民经济和社会的发展。

法律规范是反映统治阶级意志的，由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规则。法律规范是构成法律的细胞，一国的法律就是该国全部法律规范的总和。

任何一个法律规范都由假定、处理、制裁三个要素所构成。假定，是指适用该行为规则的必要的情况和条件，即只有在一定条件出现的情况下才能适用该行为规则。处理，是指行为规则本身，它指明该项行为规则的具体内容，即允许做什么、禁止做什么和要求做什么。制裁，是指违反该行为规则时所导致的法律后果。如民事制裁、经济制裁、行政制裁、刑事制裁。

法律规范不等于法律条文。后者是前者的文字形式。在一个法律条文里，甚至在一个法律文件里，不一定把某一个法律规范的全部要素都表述出来。

依法律规范本身的性质，可将法律规范分为义务性规范、禁止性规范和授权性规范。义务性规范是指规定主体必须为某种行为的法律规范。禁止性规范是指规定主体不得为某种行为的法律规范。授权性规范是指授予主体可以为某种行为或不为某种行为的权利的法律规范。

土地法在其本质和特征上，具有法的一般性。这就是说，在本质上，它是统治阶级意志的体现，是被提升为国家意志的统治阶级的意志，其内容是由统治阶级的物质生活条件所决定的。在特征上，它是由国家制定或认可的、具体规定了人们权利和义务的、由国家强制力保证实施的具有普遍约束力的行为规范。除了具有法的基本特征之外，土地法还具有以下一些特征：

(一) 土地法律关系的客体是土地。离开了土地就没有土地法。土地法的调整对象是人们在开发、利用、保护、管理土地过程中所发生的各种社会关系，即土地关系。发生土地关系的基础是土地，说到底，土地关系是人与土地的关系。土地法的任务就是要调整人与土地的关系。但是要调整人与土地的关系，又必须先调整人与社会的关系，因为人与社会的关系是人与土地关系的基础。通过调整人与社会的关系，进而调整人与土地的关系，是土地法的一个基本特征。

(二) 土地法具有很强的综合性。从土地法的体系看，它是一个综合性的体系。从我国法律规范四种主要的形式，如宪法、法律、行政法规、地方性法规中都有涉及土地的法律规范。从土地法的内容看，它涉及面广，包括多种错综复杂的行政关系、民事关系、经济关系。土地立法的内容涉及土地权属、土地规划利用、土地流转、土地使用制度、土地税收、土地管理、法律责任等。随着科学技术的进步和社会经济的发展，土地法的内容还将进一步丰富和发展。

(三) 现代土地法具有科学技术性。现代科学技术的发展，对法律的影响十分广泛和深远，随着系统工程学、土地经济学和生态经济学等新兴边缘学科的产生和发展，人们对人类经济活动与土地的关系，土地资源的开发利用与经济发展的关系，提出了许多新课题，采取

了更为科学的利用和管理土地的措施。用这些理论和方法制定的开发、利用、保护和管理土地的许多技术规范,已经成为土地法律规范的组成部分。如土地调查、土地统计、土地登记和土地规划等方面的规定。

三、土地立法的意义

土地在人类生活中占有重要的地位和作用,是人类赖以生存和发展的物质基础。它给人类的生存提供立足之地,为一切生产、劳动和人民生活提供必需的活动场地,给人们提供食物、原料和其他生活资料,并为植物的生长、发育、制造和贮存提供不可缺少的营养物质。由于土地具有如此之多和如此重要的作用,所以人们把它称作人类最珍贵的自然资源,国家最宝贵的自然财富,是人类生产、生活不可缺少的物质条件和生产资料。针对我国人口众多,土地相对较少,耕地则更少的实际情况,我国政府提出了“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策。这项基本国策能否得到切实的贯彻执行,不仅关系到当前我国国民经济的发展,也是关系到全国人民及其子孙后代生产、生活的头等大事。因此,需要综合运用法律、经济、行政科技手段加强土地管理,而经济、行政、科技等手段,必须通过法律形式加以规定,使之具有法律效力。因此法律在土地管理中起着最基本、最重要的作用,它是加强社会主义法制,使基本国策得以贯彻实施的根本保证。

§1-2 土地立法的基本原则

土地立法的原则是土地立法和司法都应遵守的基本准则。它集中体现党和国家关于土地的基本方针和政策,反映全体人民管理、调整土地经济活动的意志,反映土地法与其他法律部门区分的若干基本标志。土地立法除必须坚持立法的一般原则,如坚持四项基本原则、从实际出发、坚持群众路线、原则性与灵活性相结合外,还需要遵循以下原则:

一、坚持社会主义土地公有制原则

社会主义土地公有制是社会主义生产资料公有制的主要组成部分,是社会主义的经济基础,是我国人民经过长期英勇斗争,艰苦努力才得来的。土地法作为调整土地关系的法律部门,对巩固和发展社会主义土地公有制的作用主要表现在:直接以立法形式促进社会主义土地所有制的建立;通过各种法律、法规确定和保护社会主义的土地所有权;规定各种社会组织和个人对其所使用的国有土地或集体所有土地,不仅有经营使用的权利,而且有保护它们不受侵犯的义务;用行政和经济手段调整土地关系,在调整土地关系的过程中,巩固和发展社会主义的土地公有制。

二、坚持国家统一领导和分级管理的原则

国家统一领导、分级管理是由我国社会主义土地公有制和土地的特殊重要地位所决定的。我国社会主义土地公有制虽然存在全民所有制和集体所有制两种形式,但是都必须由国家统一领导和分级管理。只有这样,才能加强对土地资源的保护,确保一切土地资源不致破坏和浪费,达到统一规划、合理开发和综合利用的目的。国家在宏观上实施对土地经济活动的集中统一领导,同时授权各级人民政府统一管理所辖行政区内的全部土地。这就是说,除了城市国有土地以外,农村集体所有的土地也必须接受国家的统一领导和管理。

三、坚持合理利用和保护土地的原则

土地是社会生产和人民生活不可缺少的物质条件,土地利用是指对土地资源采用各种

技术措施进行生产活动。土地的合理利用是指通过科学技术手段,使土地的利用与其自然的、社会的特性相适应,充分发挥土地要素在生产活动中的作用,使土地利用获得最佳的经济、社会和生态的综合效益。土地的保护,就是防止土地资源遭受破坏和污染,维护生态平衡。合理利用和保护土地的特殊重要性,是由土地的自然和经济特性以及我国国情决定的,是土地立法的一项重要原则。为了实现土地的合理利用,必须根据土地的自然、经济特性和土地资源状况,对土地利用进行合理规划,并在使用过程中注意保护土地。为此,土地立法应当明确规定土地法律关系的主体在土地利用和保护方面的权利和义务。并在合理利用、防止浪费土地,控制非农业建设占用耕地,防止水土流失和土地质量退化,防止采矿多占土地和对土地造成破坏等方面作出详细规定。

四、坚持土地有偿使用的原则

土地有偿使用是土地所有权在经济上的体现,是理顺土地所有者和土地使用者之间经济关系的重要手段,也是调整土地利用结构,促进土地合理利用和保护的有力杠杆。我国经济实践中的经验教训表明,土地有偿使用是保护土地所有权和促进合理利用和保护土地的重要手段,土地立法中应当体现这一原则。土地实行有偿使用,能够保证土地所有权在经济上得到实现,增加国家财政收入;可以节约建设用地,杜绝征地过程中各种浪费土地现象的发生,促进土地利用结构的合理调整。现在有关法律、法规已对征收中外合营企业的场地使用费、城镇土地使用税作了规定,城镇国有土地使用权有偿出让的条例也已颁布,土地的可有偿使用已经起步。土地立法还应当对土地的可有偿使用作出进一步的详细规定。

五、坚持严格管理与统筹兼顾相结合的原则

随着国民经济建设的发展,城市建设用地在不断增加。如果不严格管理,势必会出现乱占滥用现象;如果限制过严,统得过死,又会影响生产和建设事业的发展。因此,严格管理与统筹兼顾必须很好结合,对各部门的用地进行部署和安排必须从我国的国情出发,遵循一要吃饭、二要建设的原则,合理安排,保证国民经济稳定协调地发展。

六、坚持经济效益、社会效益和生态效益相统一的原则

土地经济活动与人类的生活、生产和环境息息相关。土地利用不仅关系到土地使用单位的经济效益,也关系到整个国民经济的发展和宏观经济效益;不仅与经济发展有关,而且与整个社会的发展有关;不仅关系到经济、社会的发展,还关系到人类赖以生存的生态环境。因而土地立法不能仅仅着眼于土地利用的微观经济效益,而忽视宏观经济效益;或者只重视经济效益,忽视社会效益和生态效益。而应该坚持经济效益、社会效益和生态效益相统一的原则,以免土地资源遭受不可逆的破坏。

七、坚持适应经济发展要求的原则

随着社会主义市场经济的发展和经济体制改革的深入进行,我国经济关系发生了许多新的变化,土地关系处在不断的发展变化之中。近几年来,我国土地使用方面出现了许多新情况和新闻题。对这些新闻题,应进行深入的调查研究,并通过试点,探索符合实际的切实可行的解决办法,不断丰富和完善土地法。

§ 1-3 法律渊源及土地法的体系

一、法律渊源

法律渊源是指法律创立的方式,以及法律外在的形式,即法律是由何种国家机关,通过何种方式创立的,表现为何种法律文件的形式。国家机关制定或认可的法律的种种表现形式,如法律、法令、条例、决议、命令等,就是法律渊源。

根据我国 1982 年宪法的规定,我国的法律渊源主要有:

(一) 宪法

宪法是我国的根本大法,是由最高国家权力机关——全国人民代表大会经过特定的立法程序制定和颁布的规范性文件。在我国社会主义法律体系中,它具有最高的法律地位和法律效力,其他所有的法律和法规都必须依据宪法来制定,不得与其相抵触。

(二) 法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的,其法律地位、法律效力仅次于宪法,高于其他国家机关制定的规范性文件,是制定行政法规、地方性法规的依据。它可以分为基本法律和法律两种。

基本法律是指由全国人民代表大会制定,规定和调整国家生活中与社会关系中某些基本的和主要的方面的规范性文件。如 1986 年 4 月公布、1987 年 1 月施行的《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)、1989 年 4 月公布、1990 年 10 月施行的《中华人民共和国行政诉讼法》等。

法律是指由全国人民代表大会常务委员会制定,规定和调整国家生活中和社会关系中某一方面的规范性文件。我国 1982 年修改的《中华人民共和国宪法》公布前,全国人大常委会不享有立法权,它所制定的规范性文件称法令。1982 年修改的《中华人民共和国宪法》赋予全国人大常委会以立法权,并取消了法令一词。1986 年 6 月公布、1988 年 12 月修正的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)是由全国人大常委会讨论通过的,即属于法律。

(三) 行政法规

行政法规是指由最高国家行政机关国务院根据宪法和法律制定的有关行政管理活动的规范性文件。根据现行宪法第 89 条的规定,国务院有权根据宪法和法律,规定行政措施、制定行政法规、发布决定和命令。由于国务院是最高国家权力机关的执行机关,它所发布的规范性文件的内容极其广泛,如 1991 年 1 月公布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》(以下简称《土地管理法实施条例》)就属于行政法规。

国务院所属的各部、委在本部门权限内,发布的具有规范性的规章、指示和命令等,也属于广义的行政法规,也是我国的法律渊源之一,其地位低于国务院的行政法规和其他规范性文件,但高于地方性法规。

(四) 地方性法规

地方性法规是省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的规范性文件。地方性法规不得与宪法、法律和行政法规相抵触,并须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的市的人民代表大会及其常委会,在不同宪法、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,也可以根据本市的需要制定地方性法规,报省、自治区人大常委会批准后施行,并报全国人大常委会和国务院备案。另外,宪法还规定,地方国家权力机关及其常设机关和地方国家行政机关有权分别发布决议、决定和命令,这些决议、决定和命令,如果具有规范性文件的性质,也是法律渊源的之一。

地方性法规都带有区域的性质,只在本行政区域内有效,不能施行于全国。其法律效力低于宪法、法律和行政法规。

根据第五届全国人大常委会第十二次会议通过的《关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议》,除同目前宪法、法律相抵触的以外,建国以来制定的法律、法令依然有效。

二、土地法的体系

土地法是调整人们在开发、利用、保护、管理土地过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。由于调整对象极其广泛,因此调整土地关系的土地法律规范繁多而又变化频繁,我国至今尚无一部系统的、完整统一的土地法,土地法律规范散见于许多全国和地方的单行法规之中。

土地法的体系是指由不同层次,不同适用范围的调整土地关系的法律、法规组成的一个整体。这个体系内的各种法律、法规的目标是一致的,即调整土地关系,通过调整人与社会的关系,进而调整人与土地之间的关系,但各自的目的、任务、重点则有所区别。它们之间是相互联系、相互制约、相互补充的。

(一) 按照法律渊源的不同,我国的土地法体系应当包括以下各种法律和法规。

宪法是我国的根本大法,具有最高的法律效力。宪法中关于土地所有制的规定,关于土地所有人和使用人的权利和义务的规定,关于合理利用和保护土地的规定,关于对集体所有土地实行征用的规定以及土地的使用权可以依照法律的规定进行转让等规定,是一切土地立法的基本依据。

调整土地关系的法律可分为直接调整土地关系的法律和间接调整土地关系的法律。直接调整土地关系的法律是指直接规定人们在开发利用土地、保护整治土地和管理土地上的权利义务关系,主要是现行的《土地管理法》。间接调整土地关系的法律是指这些法律所调整的主要对象并非土地,但是这些法律的贯彻实施关系到土地的利用和保护,如1989年12月发布,1990年4月施行的《中华人民共和国城市规划法》、1984年9月公布,1985年1月施行的《中华人民共和国森林法》、1989年12月公布并施行的《中华人民共和国环境保护法》、1991年6月公布并施行的《中华人民共和国水土保持法》、1986年3月公布、10月施行的《中华人民共和国矿产资源法》、1985年6月公布,10月施行的《中华人民共和国草原法》等。

行政法规包括由国务院根据宪法和法律制定的规范性文件以及国务院所属部、委在本部门权限内发布的规章等。前者如《土地管理法实施条例》、1990年5月公布并施行的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、1991年2月公布、5月施行的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》、1988年11月公布、1989年1月施行的《土地复垦规定》等。后者如《土地违法案件处理暂行办法》、《建设用地计划管理暂行办法》、《土地登记规则》等。

地方性法规主要是指地方权力机关根据宪法、法律、行政法规制定的地方性法规,如各省、自治区、直辖市人大常委会讨论通过的《土地管理法实施办法》等。

地方人民政府规章。即由地方人民政府根据法律、行政法规、地方性法规制定的地方性规章。

(二) 按照土地管理业务体系,或土地关系内容的不同,土地法体系可分为六个方面

1. 调整地籍关系的法律规范。包括土地调查、登记、统计、土地分等定级和估价,地权

和地籍资料管理等。

2. 调整土地开发、利用和保护关系的法律规范。包括土地开发,复垦土地利用计划和规划,农地保护,土地使用权收回等。

3. 调整建设用地关系的法律规范。包括国家建设、乡(镇)村建设用地管理,出让国有土地使用权审批管理,中外合营企业用地管理,建设用地定额管理,临时使用土地管理等。

4. 调整土地监察关系的法律规范。包括土地行政执法监督,土地违法案件查处等。

5. 调整土地流转关系的法律规范。包括土地使用权出让和转让、出租、抵押等。

6. 调整土地赋税关系的法律规范。包括土地使用税、耕地占用税、土地增值税等。

应当指出,任何法律部门的体系,都是一个历史的范畴。因此,土地法的体系也不是停滞的、一成不变的。随着社会的发展和变化,人们对土地关系的进一步认识,土地关系的内容将得到进一步揭示,经济体制和管理体制改革的深入也会带来土地制度和土地关系的变化,土地法体系也会随之发生变化。总之,土地法体系将在不断地发展和变化中得到完善。

第二章 土地法律关系

§ 2-1 土地法律关系的概念和特征

一、土地法律关系的概念

法律关系是一种社会关系。人们在社会生活的各个领域里结成广泛的社会关系，但是并非所有的社会关系都是法律关系。某一社会关系，只有当它为法律规范所确认和调整并在这一关系的参加者之间形成一定的权利义务关系时，才能构成法律关系。

土地法律关系，是人们在开发、利用、保护、管理土地的过程中所发生的，由土地法律规范予以确认和调整的，具有土地经济内容的权利义务关系。某种土地经济活动之所以能够成为土地法律关系，是因为有确认和调整这种土地关系的法律规范存在。没有由土地法律规范确认和调整的土地关系，也不能构成土地法律关系。因此，土地法律规范的存在，是土地法律关系产生的前提；土地法律关系是土地法律规范在实际生活中的体现，是以法律规定的一种权利义务关系为前提的。

二、土地法律关系的特征

土地法律关系具有以下三个特征：

（一）土地法律关系的产生、变更和消灭都置于国家的控制之下

我国实行社会主义土地公有制，土地法律关系首先要体现国家统一管理全国土地的功能，即国家通过土地法律关系实现国家意志，并对社会关系的主体的意志发生影响，以实现维护社会主义土地公有制，保护土地资源，合理利用土地，切实保护耕地的目的。其次，国家对土地的占有和使用，历来有严格的控制。我国宪法和《土地管理法》都明确规定：任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。这就从法律上限制了土地的流通。即使是城镇国有土地使用权的有偿出让，也必须由国家垄断经营，并按国家有关规定进行。再次，土地所有权和使用权的确认和变更，都要向土地管理部门申报，经过注册登记，方能核发或更换土地证书，否则不具有法律效力。

（二）土地法律关系是以土地利用和管理为主要内容的法律关系

土地立法的目的是为了地更好地利用和管理土地。土地利用和管理构成土地法律关系的主要内容。在社会主义土地公有制的基础上，国家对土地经济活动进行组织领导和管理的职能，是通过社会组织或个人行使土地使用权来实现的。国家和农民集体通过一定的方式使土地的所有权和使用权相分离，使用土地的单位和个人依照法律规定的程序，取得国有土地或集体所有土地的使用权，即在法律规定的范围内对其使用的土地享有占有、使用并取得经济收益的权利，并承担合理和节约利用土地、保护土地的义务。我国土地管理的基本任务是贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策；维护和巩固以全民所有制和劳动群众集体所有制为主要形式的社会主义土地公有制。这是相互联系的两个方面，社会主义土地公有制的巩固和发展，是充分地合理利用和保护土地资源的基础和条件，而对土地资源的合理利用和保护，又会促进社会主义土地公有制的巩固和发展。

(三) 土地法律关系具有相对的稳定性,它的确立一般都要采取书面形式

土地的利用方式主要有两个方面,一是在农业生产中被直接用作生产资料;二是在其他生产和生活中被用作场地。就前者来讲,人们对土地的投资见效慢,回收期长。国家为了鼓励农民向土地投资,提高土地生产率,防止掠夺性经营,对土地的使用规定了较长的期限。就后者来讲,土地一经作为建筑物的基地,就与固定资产联系在一起,不能轻易改变用途,使用年限要更长一些。这样便于土地法律关系主体运用这些权利来达到一定的目的,满足自己的利益。这是土地作为物与一般物的不同之处。土地法律关系的相对稳定性,客观上就要求它必须采用书面形式。即要求法律关系的参加者,将其相互间的权利义务关系用文字记载下来,并由有关部门签字、盖章,以确保这种法律关系的稳定性与严肃性。因此,土地法律关系的确立一般都要采取书面形式。如体现土地所有法律关系的土地所有证,体现土地使用法律关系的土地使用证,体现土地征用法律关系的征地协议,土地使用权出让合同等,都是土地法律关系的书面形式。

三、土地法律关系的分类

现实生活中存在的土地关系是复杂多样的。依现行的土地法律规范所形成的土地法律关系主要有如下几类:

(一) 土地所有法律关系

土地所有法律关系,是指特定主体与非特定主体之间,以土地所有权为内容,直接依据法律规定而产生的权利义务关系。

(二) 土地使用法律关系

土地使用法律关系,是指土地使用者在使用土地的过程中与土地所有者之间依照法律或合同的规定所形成的权利义务关系。这种关系是以土地所有者让渡土地使用权为前提的。

(三) 土地征用法律关系

土地征用法律关系,是指国家为了公共利益和城市规划的需要使用集体所有的土地时,在国家和农民集体之间依法形成的一种权利义务关系。

(四) 土地利用法律关系

土地利用法律关系,是指国家在实施土地利用规划过程中与土地使用者之间所形成的实施规划和服从规划的权利义务关系。

(五) 土地管理法律关系

土地管理法律关系,是指各级土地管理部门依法行使职权时,与土地所有者(集体土地所有者)或使用者之间形成的一种权利义务关系。

(六) 土地税收法律关系

土地税收法律关系,是指土地使用者在使用城镇范围内的土地和占用耕地从事非农业建设时,与国家税收机关之间依法形成的一种权利义务关系。

(七) 土地整治、保护的法律责任

土地整治、保护的法律责任,是指人们在依法使用国有或集体所有的土地时,有保护、管理和合理利用土地的义务。同时,作为受益者,有权分享整治和保护土地所带来的经济效益、社会效益和生态效益。