

中国 土地法论

ZHONG GUO TU DI FA LUN

黄河 著

陕西人民教育出版社



前 言

随着我国土地使用制度改革的有步骤进行和社会主义市场经济的迅速发展,人们对土地的认识也发生了很大的变化:一是土地不仅是一种资源,而且是一种资产;二是国家在加强对土地资源管理的同时,也应加强对土地资产的经营活动;三是土地作为一种资产,应实行有偿使用;四是土地使用权作为一种商品,可以进入流通域,进行流转。所有这些,不可避免地产生了一系列新的土地法律问题。这些问题的解决,既需要从立法、司法、执法上不断完善,也需要从理论上加以探讨说明。这就是促使我研究土地法律问题的重要原因。

本书原是我为大学高年级学生编写的选修课的讲稿。原名是《土地法》,连续给三届学生使用。经征求多方面的意见,反复修改,最后形成此书。

本书分为四编,即“土地法基础理论”编、“土地管理法论”编、“土地经营法论”编和“土地法实施论”编。“土地法基础理论”着重论述土地法的基本概念、土地法的表现形式、土地法律关系、土地法的产生和发展、土地所有权。“土地管理法”主要研究土地管理的法律问题,包括土地利用管理法、建设用地法、地籍管理法、土地监察等。“土地经营法论”则具体研究、探讨土地使用权出让、转让、出租、抵押、继承等法律问题。“土地法实施论”主要论及处理土地案件的有关问题。

本书在编写过程中,得到西北政法学院王鼎勋教授、陕西省土地管理局王治高级工程师、陕西省土地管理局规划处杨康宁处长、陕西省渭南地区土地管理局张绪田局长的热情鼓励和帮助,陕西人民教育出版社田和平同志为本书的出版做了大量的工作,在此谨致谢意。

本书在写作中,参阅了一些公开出版的著作、教材和公开发表

的论文,并对其中的部分观点提出了自己看法,在此向原作者表示谢意,并请原作者不吝赐教。

由于本人学识肤浅,所论问题容有挂漏,立论未尽允当,敬请各位同仁批评指正。

黄 河

1992 年 12 月

目 录

第一编 土地法基础理论

引 论	(1)
第一章 土地法概述	(2)
第一节 土地法的概念	(2)
一、土地的概念	(5)
二、土地法的概念	(7)
第二节 土地法的作用	(7)
一、土地法为国家土地管理部门依法管理土地提供了 法律依据	(7)
二、土地法为开发和保护土地资源提供了强有力的 措施	(8)
三、土地法人们从事土地经营活动提供了法律 保障	(9)
四、土地法对解决土地纠纷,保障土地所有者和使 用者的合法权益有着重要的作用	(9)
第三节 土地法的基本原则	(10)
一、维护社会主义土地公有制的原则	(10)
二、保护土地使用权的原则	(12)
三、土地有偿使用的原则	(13)
四、合理利用土地的原则	(15)
五、保护耕地的原则	(16)
第四节 土地法的表现形式	(17)
一、宪法	(17)

二、土地法律·····	(18)
三、国务院发布的土地法规,决议和命令·····	(19)
四、最高人民法院的文件·····	(19)
五、国务院各部委、发布的命令、指示和章程·····	(20)
六、地方政权机关制定的土地管理法规·····	(20)
第五节 土地法的适用范围·····	(20)
一、土地法在时间上的适用范围·····	(20)
二、土地法在空间上的适用范围·····	(22)
三、土地法对人的适用范围·····	(22)
第二章 土地法律关系·····	(24)
第一节 土地法律关系的概念和特征·····	(24)
一、土地法律关系的概念·····	(24)
二、土地法律关系的种类及特征·····	(25)
第二节 土地法律关系的要素内容·····	(28)
一、土地法律关系的主体·····	(28)
二、土地法律关系的内容·····	(29)
三、土地法律关系的客体·····	(30)
第三节 土地法律关系的产生、变现和终止·····	(32)
一、土地法关系产生、变更和终止的概念·····	(32)
二、土地法律关系产生、变更和终止的原因·····	(33)
第三章 我国的土地立法·····	(36)
第一节 土地立法的概念·····	(36)
一、土地立法的概念·····	(36)
二、土地立法的构成·····	(36)
第二节 土地立法的基本原则·····	(40)
一、以马在我思列宁主义国有和法的学说作为指导, 坚持四项基本原则·····	(40)
二、从我国的国情出发坚持实事求是的原则·····	(41)
三、坚持土地所有权与使用权分离的原则·····	(41)

四、坚持城乡土地统一管理的原则·····	(42)
五、坚持民主集中制的原则·····	(42)
第三节 土地立法的回顾与展望·····	(43)
一、我国土地立法的历程·····	(43)
二、我国土地立法的成就·····	(54)
三、我国土地立法存在的问题·····	(56)
四、我国土地立法的发展趋势·····	(58)
第四章 土地所有权·····	(62)
第一节 土地所有权的概念和内容·····	(62)
一、土地所有权的概念·····	(62)
二、土地所有权的特征·····	(63)
三、土地所有权的内容·····	(64)
第二节 国家土地所有权·····	(65) ✓
一、国家土地的有权的概念·····	(65)
二、国有土地的范围及法律规定·····	(66)
三、国家土地所有权的取得·····	(70)
四、国家土地所有权的法律特征·····	(70)
第三节 集体土地所有权·····	(72) ✓
一、集体土地所有权的概念·····	(72)
二、集体土地所有权的法律特征·····	(72)
三、集体土地所有权的保护·····	(73)
 第二编 土地管理法论	
引 论·····	(77)
第五章 土地利用管理法·····	(78)
第一节 土地利用管理法的概念·····	(78)
一、土地利用管理法的概念·····	(78)
二、土地利用管理法在土地法中的地位·····	(79)
第二节 土地利用总体规划的法律规定·····	(80)

一、土地利用总体规划的概念和特点·····	(80)
二、土地利用总体规划与城市规划、国土规划 的关系·····	(81)
三、土地利用总体规划体系的法律规定·····	(82)
四、土地利用总体规划编制程序的法律规定·····	(84)
第三节 土地利用计划法·····	(85)
一、土地利用计划法的概念·····	(85)
二、土地利用计划法的法律特征·····	(86)
三、土地利用计划法的内容·····	(87)
第四节 土地开发与复垦法律规定·····	(90)
一、土地开发法律规定的内容·····	(90)
二、土地复垦法律规定的内容·····	(91)
第六章 国家建设征用土地法律制度·····	(95)
第一节 国家建设征用土地法的概念·····	(95)
一、国家建设征用土地法的概念·····	(95)
二、国家建设征用土地的法律特征·····	(96)
第二节 国家建设征用土地的程序·····	(98)
一、建设用地的申请·····	(98)
二、确定用地范围和拟定征地费用·····	(99)
三、审批、划拨土地·····	(99)
四、核发国有土地使用证·····	(100)
五、临时用地批准程度及实践中应注意的四个 问题·····	(100)
第三节 国家建设征用土地审批权限·····	(102)
一、建国以来国家建设征用土地审批权限的历史 演变·····	(102)
二、现行土地管理法关于征用土地审批权限的 规定·····	(104)
第四节 国家建设征用土地的补偿及安置标准·····	(106)

一、国家建设征用土地的补偿标准	(106)
二、安置补助费标准	(108)
第七章 乡(镇)村建设用地法律制度	(111)
第一节 乡(镇)村建设用地法的概念	(111)
一、乡(镇)村建设用地法的概念。	(111)
二、乡(镇)村建设用地法与国家建设征用土地法的 区别	(112)
三、乡(镇)村建设用地的原则	(113)
第二节 乡(镇)村建设用地程序的法律规定	(115)
一、乡(镇)村企业建设用地的程序	(115)
二、乡(镇)公共设施、公益事业建设用地的 程序	(116)
三、农村承包经营户、个体工商户建设用地的 程序	(116)
第三节 宅基地的概念	(116)
一、宅基地的概念	(116)
二、宅基地的申请、审批程序	(117)
三、宅基地使用者的权利与义务	(118)
第八章 地籍管理法	(120)
第一节 地籍管理法的概念和原则	(120)
一、地籍管理法的概念	(120)
二、地籍管理的内容	(120)
三、地籍管理的基本原则	(121)
第二节 地籍调查的法律规定	(122)
一、地籍调查的含义及内容	(123)
二、地籍调查的步骤	(123)
第三节 土地登记的法律规定	(125)
一、土地登记的含义及内容	(125)
二、土地登记的种类	(126)

三、土地登记程序的法律规定	(126)
第四节 土地统计的法律规定	(130)
一、土地统计的含义及内容	(130)
二、土地统计的对象和任务	(131)
三、土地统计程序的法律规定	(131)
第九章 土地监察	(133)
第一节 土地监察的概念和原则	(133)
一、土地监察的概念	(133)
二、土地监察的特点	(134)
三、土地监察的原则	(134)
第二节 土地监察机关的任务和权限	(135)
一、土地监察机关的任务	(135)
二、土地监察机关的权限	(136)
第三节 土地监察的方式与手段	(137)
一、监督检查	(137)
二、信访举报	(137)
三、案件查处	(138)

第三编 土地经营法论

引 论	(139)
第十章 土地使用权出让的概念	(140)
第一节 土地使用权出让的概念	(140)
一、土地使用权出让的含义	(140)
二、土地使用权出让的法律特征	(143)
第二节 土地使用权出让合同	(144)
一、土地使用权出让合同的概念及特点	(144)
二、土地使用权出让合同订立的原则和 程序	(145)
三、土地使用权出让合同的主要条款	(146)

四、土地使用权出让合同实例	(148)
五、土地使用权出让合同双方当事人的权利和 义务	(171)
六、土地使用权出让合同的变更和解除	(176)
第三节 土地使用权出让的方式	(177)
一、协议出让的概念、特点及出让程序	(177)
二、招标出让的概念、特点及出让程序	(178)
三、拍卖出让的概念、特点及出让程序	(181)
第十一章 土地使用权转让	(184)
第一节 土地使用权转让的概念和形式	(184)
一、土地使用权转让的概念	(184)
二、土地使用权转让与土地使用权出让的联系与 区别	(184)
三、土地使用权转让的形式	(185)
第二节 土地使用权转让的条件和原则	(186)
一、土地使用权转让的条件	(186)
二、土地使用权转让的原则	(188)
第三节 土地使用权买卖合同	(189)
一、土地使用权买卖合同	(189)
二、土地使用权交换合同	(190)
三、土地使用权赠与合同	(190)
第四节 土地使用权转让的其它法律 问题	(191)
一、土地使用权转让的程序	(191)
二、土地使用权继承转让	(191)
三、行政划拨土地使用权转让的程序	(192)
四、人民政府及土地管理部门对土地转让市场的 监督	(194)
第十二章 土地使用权出租	(196)

第一节 土地使用权出租的概念·····	(196)
一、土地使用权出租的含义·····	(196)
二、土地使用权出租与转让的关系·····	(198)
三、土地使用权出租与出让的关系·····	(199)
第二节 土地使用权出租与土地出租的区别·····	(200)
一、出租人不同·····	(200)
二、客体不同·····	(201)
三、法律关系及其内容不同·····	(202)
四、出租人获得的租金属性不同·····	(203)
第三节 土地使用权出租合同·····	(205)
一、土地使用权出租合同的概念和特征·····	(205)
二、土地使用权出租合同的主要条款·····	(207)
三、出租方与承租方的权利与义务·····	(208)
第四节 土地使用权出租的其他法律问题·····	(209)
一、土地使用权出租的程序·····	(209)
二、土地使用权出租的条件·····	(209)
三、土地使用权出租中的权利转让·····	(210)
四、行政划拨土地使用权出租的程序·····	(210)
第十三章 土地使用权抵押·····	(213)
第一节 土地使用权抵押的概念·····	(213)
一、抵押的概念和特点·····	(213)
二、土地使用权抵押的概念和特点·····	(215)
第二节 土地使用权抵押合同·····	(217)
一、土地使用权抵押合同的概念和特点·····	(217)
二、土地作用权抵押合同的订立和内容·····	(219)
三、土地使用权抵押合同双方当事人的权利 和义务·····	(220)
第三节 土地使用权抵押的设立、实现和消灭·····	(223)
一、土地使用权抵押的设立·····	(223)

二、抵押权的实现	(223)
三、抵押权的消灭	(225)
第十四章 土地承包经营合同	(226)
第一节 土地承包经营合同的概念与特点	(226)
一、土地承包经营合同的概念	(226)
二、土地承包经营合同的特点	(227)
第二节 土地承包经营合同的订立	(228)
一、土地承包经营合同订立的程序	(229)
二、土地承包经营合同订立的原则	(232)
三、土地承包经营合同的内容	(234)
四、土地承包经营合同的制作	(237)
第三节 土地承包经营合同的履行和解除	(237)
一、土地承包经营合同的履行	(237)
二、土地承包经营合同的变更和解除	(240)
三、关于无效土地承包经营合同的问题	(245)
第十五章 土地税收法律制度	(248)
第一节 耕地占用税	(248)
一、税收及耕地占用税的概念	(249)
二、耕地占用税的税额及减免税规定	(250)
三、耕地占用税的征收管理	(251)
第二节 城镇土地使用税	(251)
一、城镇土地使用税的概念	(251)
二、土地使用税的基本内容	(252)
第三节 与土地转让有关的税种	(253)
一、营业税	(255)
二、印花税	(256)
三、房产税	(257)

第四编 土地法实施论

引 论	(259)
第十六章 土地行政案件	(261)
第一节 土地行政案件的概念	(261)
一、土地行政案件的概念和特点	(261)
二、土地行政案件的种类	(262)
第二节 土地行政处罚	(263)
一、土地行政处罚的概念	(263)
二、土地行政处罚的特点	(264)
三、土地行政处罚的形式	(265)
四、土地行政处罚的条件	(266)
五、土地行政处罚的程序	(267)
第三节 土地行政复议	(268)
一、土地行政复议的含义	(268)
二、土地行政复议的地位	(268)
三、土地行政复议的程序	(268)
第四节 土地行政诉讼	(269)
一、土地行政诉讼的概念	(269)
二、土地行政诉讼与土地行政复议的区别	(270)
三、土地行政诉讼中的其它法律问题	(270)
第十七章 土地侵权案件	(272)
第一节 土地侵权案件的概念	(272)
一、土地侵权案件的概念	(272)
二、土地侵权案件的特点	(273)
第二节 农村土地权属凭证的认定	(274)
一、关于解放前土地产权证据(契约)效力的认定	(274)

二、关于《土地证》效力的认定	(275)
三、关于“四固定”事实证据效力的 认定	(276)
四、关于其它改变土地所有权或使用权的法律 事实	(276)
第三节 城市土地权属的确认	(277)
一、城市土地所有权的认定	(277)
二、城市土地国有化以后,原土地所有人是否仍享有 土地使用权	(278)
第四节 土地侵权行为应承担的法律责任	(278)
一、土地侵权损害发事责任的构成要件	(278)
二、土地侵权损害民事责任的方式	(279)

第一编 土地法基础理论

引 论

土地法作为调整土地关系的法律部门，其首要任务之一，就是确定自己所调整社会关系的范围，以界定土地法与其它部门法的界限，确立土地法与在法律体系中的地位。土地法基础理论就是围绕这一问题，深入的探讨了土地法的调整对象、土地法的原则、土地法律关系以及其它理论问题。

土地法律基础理论的内容包括：（1）土地法概述。它主要研究我国土地法的基本理论，揭示土地法的涵义，确定土地法的调整对象，明确土地法的作用、基本原则、表现形式及土地法的实用范围。（2）土地法律关系。它主要研究土地法调整土地关系所运用的权利和义务关系的重要理论，阐明土地法律关系的概念和特征，分析土地法律关系的构成要素，探讨引起土地法律关系产生、变更和终止的法律事实等问题。（3）中国的土地立法，它主要研究我国的土地立法理论、阐述土地立法的构成和基本原则，回顾土地立法的历程，总结土地立法的主要成就，探讨其中存在的问题，并根据改革开放和商品经济发展的客观要求对我国的土地立法趋势作了初步的展望。（4）土地所有权。它主要研究我国土地所有权理论，阐述我国两种土地所有权的概念、特征及其范围。

土地法的基础理论，是土地法的重要组成部分，认真研究土地法的基础理论，有利于建立具有中国特色的土地制度和土地法律体系，有利于准确理解和适用土地法律规范。

第一章 土地法概述

第一节 土地法的概念

一、土地的概念

土地是人类社会赖以存在的物质条件，是一切生产和生存的源泉。这是自人类社会产生以后，人们就达成的共识。但什么是土地？历来众说纷纭。概括起来主要有以下几种：

1. 土地是指地球表面坚实而干燥的部分，但也包括穿越土地的小溪和封闭的半封闭的水域〔1〕。

2. 土地包括地球特定地域表面及其以上或以下的大气，土壤及基础地质、水文和植被。它还包括这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，以及目前和未来人们利用土地所施加的重要影响〔2〕。

3. 土地是在大自然中自然形成而非人力所能创造的一种自然资源〔3〕。

4. 土地的概念，有广义和狭义两种理解。从广义上讲，土地是指包括土地、森林、水、矿藏以及阳光、空气的一切自然资源。从狭义上讲，土地是指作为地球表面的陆地的自然资源，即在气候、水文条件作用下，由地貌、土壤、植被等因素组成的自然综合体〔4〕。

〔1〕《牛津法律大辞典》，光明日报社1988年版，第521页。

〔2〕伊利、莫尔豪斯：《土地经济学原理》商务印刷馆，1982年版，第19页。

〔3〕林增杰沈守愚主编《土地法学》，中国人民大学出版社，1989年版，第26页。

〔4〕王家福、黄明川著《土地法的理论与实践》人民日报出版社，1991年版，第1—2页。

由于人们的认识不同,世界各国或地区的法律对“土地”一词概念的规定也不一样。有些国家或地区的法律对“土地”的范围是以地表伸展所包括的范围加以确定的,如《台湾土地法》第1条和第2条明确规定:“本法所称土地,谓水陆及天然富源。”依其使用不同分为,建筑用地,直接生产用地,交通水利用地其他土地,如沙漠、雪山等。朝鲜民主主义人民共和国《土地法》第7条规定,本法所包括的土地有:农业土地,居民区土地、山林土地、工业土地,水域土地和特殊土地。匈牙利《土地法》第1条、第4条则规定,“该法律—除森林以外—对全国的所有土地及其上面的建筑物和其他建筑设施有效。”“土地按其用途可以分为:(a)耕地;(b)建筑用地;(c)特殊用地;(d)不宜利用土地。”前苏联的《土地法》也有类似规定。有些国家的土地法则以地表的上下空间扩展的范围对“土地”加以界定。印度尼西亚《土地基本法令》第10条则规定土地包括领陆、领水或领空。其中“领陆的含义,除地表面外,还包括地层内部和领水的底土”领空指领陆和领水之上的空间^{〔1〕}。《法国民法典》第552条规定:“土地所有权包括地上及地下的所有权”;“所有人得在地面上进行其认为适当的种植及建筑”;“所有人得在地下进行其认为适当的建筑及采掘,并可获取采掘的产品”^{〔2〕}。《日本民法》第207条规定:“土地所有权于法令限制的范围内,及于土地的上下。”^{〔3〕}

从上述对土地概念的种种表述和各国对土地范围的不同法律规定,可以得出这样的结论:人们对土地的认识虽然见仁见智,说法不一,但他们都是以地球表面的陆地上土地资源为基点,从不同的角度,认识土地的,可以概括为三种,其一,是从横向范围——沿地面伸展而认识并确定土地的含义,如台湾土地法、朝鲜

〔1〕 王先进主编《土地法全书》,吉林教育出版社,外国土地法篇

〔2〕 马育民译:《法国民法典》,北京大学出版社,1982年版,第120页。

〔3〕 曹为,王书江译:《日本民法》,法律出版社,1986年版第42页。