全国人大法律委员会对《中华人民共和国土地法（草案）》审议结果的报告

　　──1986年6月16日在第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上　　全国人大法律委员会副主任委员　宋汝棼　　全国人大法律委员会于1986年6月5日、6日、12日召开会议，根据全国人大常委会委员和各省、自治区、直辖市、中央有关部门的意见，审议了《土地法（草案）》。法律委员会认为，我国人多地少，十分珍惜和合理利用土地是我国的一项基本国策。当前乱占耕地、滥用土地的问题相当严重，必须认真解决，从严管理土地，制定土地法很有必要。草案基本上是可行的。同时，提出以下主要修改意见：　　一、关于本法同《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》的关系　　有些地方和部门提出，草案第四章关于“建设用地的审批、划拨”的规定，同《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》的规定不完全一致，对一些重要问题又未作规定，本法施行后，如果两个条例仍然有效，将给执法造成困难。同时，国家建设用地和乡（镇）村建设用地情况不同，规定也应有所不同。因此，建议把这一章分为两章，将两个条例中经过实践证明是可行的规定写进去，对国家建设用地和乡（镇）村建设用地的管理分别作出规定。本法颁布施行时，两个条例即行废止。　　二、关于集体所有的土地的所有权　　草案第九条规定，“劳动群众集体所有制土地，为乡镇公有。”许多常委委员和地方、部门认为，应当按照《民法通则》对上述规定加以修改。有些地方和部门提出，应当补充规定，已经属于生产队所有的土地可以继续属于生产队的农民集体所有，以免引起波动。因此，建议将上述规定修改为：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。”“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”（修改稿第八条）　　三、关于全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资的联营企业使用集体所有的土地的问题　　《国家建设征用土地条例》规定，全民所有制企业、城镇集体所有制企业同农村社队联合投资建设的项目，需要使用集体所有的土地的，按照国家建设征用土地的规定办理。有些地方和部门提出，上述规定管得过死，为了适应横向经济联合的需要，应当规定得灵活一些。因此，建议规定：“全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办的联营企业，需要使用集体所有的土地的，必须持国务院主管部门或者县级以上地方人民政府按照国家基本建设程序批准的设计任务书或者其他批准文件，向县级以上地方人民政府土地管理部门提出申请，按照国家建设征用土地的批准权限，经县级以上人民政府批准；经批准使用的土地，可以按照国家建设征用土地的规定实行征用，也可以由农业集体经济组织按照协议将土地的使用权作为联营条件。”（修改稿第三十六条）　　四、关于征收土地税和土地使用费的问题　　草案第六条规定，“国家对土地使用者，区别土地的用途和等级，开征土地税；”“国家对城市土地使用者包括外资企业、中外合资经营企业和中外合作经营企业，依法征收土地使用费。”有些常委委员和地方、部门提出，征收土地税和土地使用费，牵涉的方面很广，国务院有关部门正在拟订有关的“暂行规定”，有些具体问题还需要研究，建议本法暂不作规定。法律委员会同意这个意见。　　五、关于法律责任　　有些常委委员和地方、部门提出，本法应当针对当前带有普遍性的问题作出明确的处罚规定，体现从严管理的精神。因此，建议对“未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的”，“买卖、出租或者以其他形式非法转让土地的”，“无权批准征用、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的”，“非法占用被征地单位的补偿费和安置补助费的”，“临时使用土地，期满不归还的”，“土地使用权被收回，拒不交出土地的”，“在变更土地的所有权、使用权和解决土地所有权、使用权争议的过程中，行贿、受贿，敲诈勒索，贪污、盗窃国家的和集体的财务，或者煽动群众闹事、阻挠国家建设，构成犯罪的”，分别规定行政处罚、行政处分、刑事处罚。　　六、关于本法的名称问题　　有些常委委员和地方、部门提出，考虑到本法主要是加强土地管理，解决乱占耕地、滥用土地的问题，关于国土规划、国土整治、国土开发等问题，由于实践经验不够，草案未作规定，建议将本法的名称改为“土地管理法”。法律委员会同意这个意见。　　此外，还对草案作了一些文字修改。　　草案修改稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会审议通过。　　草案修改稿和以上意见是否妥当，请审议。　　全国人大法律委员会　　1986年6月12日