

对“土地用途”概念的法律辨析

胶州市国土资源局 梁桂胜

《中华人民共和国土地管理法》(简称《土地管理法》,下同)在经过1998年的修改以后,其中最具有历史意义、贡献最大的,就是建立了“土地用途管制制度”(《土地管理法》第四条:国家实行土地用途管制制度),这使得先行《土地管理法》更具备科学性和更具有法制色彩。以用途管制制度为基础,“土地用途”构成了一个崭新的法律概念,同时也成为土地管理部门依法行政的依据和用地者依法用地的行为规范。

《土地管理法》第四条中有这样的表述:“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途。”这就是“土地用途”其法律概念的内涵。把握这个内涵的关键在于法律意义上的“土地用途”这个概念,是由“国家编制土地利用总体规划”规定产生的。

《土地管理法》第四条规定:“使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。”《土地管理法》专门设置了一个章节(第三章)来规定土地利用总体规划的编制内容和审批程序,该章节第二十条甚至具体规定:“县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途,乡(镇)土地利用总体规划应当划分土地利用区,根据土地使用条件,确定每一块土地的用途,并予以警告。”该章节第二十六条规定:“经批准的土地利用总体规划的修改,须经原批准机关批准;未经批准,不得改变土地利用总体规划确

定的土地用途。”从这里可以看出土地用途在我国土地管理中,作为一个法律概念是有别于我们日常用语中随便说说的“土地用途”的。“土地用途”能够成为我国土地管理中的法律概念,具有法律效力,成为执行依据和自律依据,就源自于“国家编制土地利用总体规划”。不是这个规划所规定的土地用途,就不是法律意义的土地用途,就不具有法律意义上的“土地用途”的内涵,自然也不能成为执法依据。

“土地用途”法律概念的外延是什么呢?法律概念的外延应当是清晰的,大概与诸多小概念之和的外延,也应当是周延的。如果不周延就有可能出现执法混乱。比如,什么是法律意义上的“国家工作人员”?《刑法》第九十三条就规定:“本法所称国家工作人员,是指国家机关中从事公务的人员。国有公司、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员和国家机关、国有公司、企业、事业单位委派到非国有公司、企业、事业单位、社会团体从事公务的人员,以及其他依照法律从事公务的人员,以国家工作人员论。”这里关于国家工作人员的外延就是非常清晰的。按照《土地管理法》第四条的规定,“土地用途”这个法律概念第一层次的外延是“民用地、建设用和未利用地”,第二层次外延是这三类用地的具体化,如农用地外延就包括了“耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等”;建设用

地的外延“包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等”这两个层次的外延,构成了“土地用途”这个法律概念的全部外延。超出这个外延所说的土地用途都是日常用语,而不是法律概念。比如能不能在耕地之下再延伸出园地、水田、旱地、坡地来?在公共设施用地之下再延伸出教育用地、文化卫生设施用地来?或者按照社会上的习惯用语,还分有单位自用地、经营性用地?可以,但这些只可以是办公用语、技术用语等,不能是法律用语,更不能用于法律处罚文书。

近几年来,一些单位以本单位职工建住房为由申请用地,获得协议出让土地,住房建好后却对社会销售的现象,在一些地方时有发生,已成为土地管理方面的一个热门问题。遇到这种情况,国土资源管理部门通常按《土地管理法》第八十条“不按照批准的用途使用国有土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交还土地,处以罚款”的规定,以“未经批准、改变土地用途”为由施以行政处罚。但常常由此引发行政诉讼,并引发出“土地用途”和“改变用途”这些法律概念的分析与探讨。

作为土地执法所设定的“改变土地用途”的违法行为,必须有法律依据,这个依据就是对土地用途的法律界定。因此,“改变土地用途”的违法行为,必须有法律依据,这个依据就

是法律对土地用途的法律界定。因此,“改变土地用途”的违法行为,就是指以上所述的法律规定的各类土地用途在未经批准的情况下相互改变的行为,如将农用地改变为建设用地,或者将建设用地中规定的工矿用地改变为城乡住宅用地,军事用地改变为工矿用地等用地行为。

正如在前面提到的,单位申请住宅用地,批给他的是住宅用地,现在建起来的也是住宅,他们的行为没有违反法定的土地利用总体规划的土地用途,尽管将本来应该自用的住宅转

变成商品房用于销售获利(应该说是土地使用的对象变了,土地使用权人改变了),但是,从用地管理来说,他没有改变土地用途,仍然是按城乡住宅用地的土地用途在使用土地,这样,自然不应该用“未经批准,改变土地用途”来对其进行行政处罚。

有人问,对这类案件可不可以按照《土地管理法》第七十六条的规定,以其“骗取批准”的违法行为来对其定性、处罚,这里无法囊括了。但是,笔者认为,这样的定性、处罚似乎也有不妥,因为第七十六条设定处罚的

违法行为是“非法占地行为”,在该条款中“骗取批准”只是违法手段,“非法批准”是一个主观色彩很浓的概念,办案现实中取证难,举证难,定性也难。比如,他本意确想自建自用的,可是建设中发生了一些问题,他只好招商共建,让共建方销售部分住宅获利,这样,你怎样界定其是早有预谋来“骗取批准”,还是不愿意地将自建改为共建?

关于单县城市开发与建设的几点思考

单县国土资源局 韩德来 齐桂花 仇国华

单县位于山东省西南部,苏鲁豫皖4省结合地带,辖20个乡镇,502个行政村,人口116万。近几年来,单县一直把城市建设作为营造招商载体、改善投资环境、拉动经济和社会快速发展的战略选择,按照“政府总揽,统一规划,多元投资,综合开发,分期实施”的总体构想,大打城区建设攻坚战,探索出一条欠发达地区加城市建设与综合开发的成功之路。6年来,全县共投入开发建设资金5亿元,新开和整修街道12条,新建商用楼房35万平方米,城区框架由原来的13平方千米,扩大到25平方千米,实现了建设不停步、年年有发展的目标。城市基础设施建设明显改善,承载能力大大增强,城市面貌发生了巨

大变化,初步形成了颇具特色的小城市雏形。

第一,加快城市开发建设,必须坚持科学性和超前性,高起点编制城市发展规划,确保城市规范有序地发展。规划是城市建设与发展的蓝图和基石,是一项全局性、综合性、战略性的系统工程。所以,规划前必须深入研究城市的经济定位、历史文化、自然情况和发展前景,搞好城市形象的整体设计。规划时应着眼于21世纪城市发展的要求,结合本地经济社会发展实际及未来发展趋势,高起点编制和修订完善城市整体规划,切实发挥规划对城市建设的指导与控制作用。具体规划应体现地域特色,明确城市的发展规模、特色和基本走向,

充分展示自己的风格,避免千城一面。规划一经批准实施,必须加强对规划的监督,切实维护其严肃性、权威性和连续性,不得随意更改,真正做到“规划一张图,建设一盘棋”,确保城市建设的现代化品位。

第二,加快城市开发建设,必须树立经营城市理念,做好以地生财的文章,依靠市场手段促进城市资源资本化。城市存量土地是国家和政府宝贵的资产。如何利用好国有存量土地资源,使其发挥最大的效益和调控作用,是搞好城市建设的根本所在。各地的实践一再证明,搞好城市建设必须树立经营城市理念,把城市的土地和其它有效资源推向市场,换取效益的最大化,走以地生财、以城兴城