



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

我国土地法体系问题探讨

<http://www.fristlight.cn> 2006-10-12

[作者] 蔡守秋;柯坚

[单位] 武汉大学环境法研究所

[摘要] 本文在分析土地法体系基本理论和我国现行土地法规体系的基础上, 归纳了规划、设计我国土地法体系的指导思想, 并对完善我国土地法体系提出了具体的立法建议。

[关键词] 土地法;体系;指导思想;建议

土地是人类赖以生存和繁衍的首要资源, 是一切社会生产、生活活动的载体。新中国成立以来, 国家在土地资源开发、利用、保护、治理、管理等方面做了大量的工作, 我国的土地法律制度和措施在实践中得以建立和完善。随着我国社会、经济的发展, 特别是我国可持续发展战略的确立以及社会主义市场经济体制的建立, 我国土地法制建设面临着新的挑战。当前, 有必要运用系统分析的方法对我国土地法体系进行全面、系统的分析、评估和研究, 进一步推动我国土地法理论和实践的发展。一、土地法体系的概念土地法体系是指由相互联系、相互补充、相互制约, 旨在调整因开发、利用、保护、改善土地和土地市场所发生的社会关系的法律规范和其他法律渊源所组成的系统。土地法体系不是指某个具体的土地法律、法规或法律规范, 而是指所有土地法律规范, 土地法律、法规和其他土地法律表现形式, 其他土地法律渊源的总和。广义的土地法体系包括土地权属, 土地的合理开发、利用, 以及土地保护、治理、管理等十分丰富的内容, 涉及民法、经济法、环境法和资源法。狭义的土地法仅指综合性的《土地法》, 如前苏联、朝鲜和罗马尼亚等国的《土地法》。关于土地法的具体内容, 不同国家由于政治经济、历史文化传统不同存在很大差异。例如, 英美法系国家主要的土地法律制度包括彼此联系并不紧密的三项制度: 地产制度、信托制度和特殊土地财产权制度。大陆法系各国土地法律规范中核心内容都是直接渊于罗马法中的土地物权, 其内容包括土地所有权、役权、永佃权、地上权、质权和抵押权。从研究角度的不同, 可以将土地法体系分为法律规范体系、法规体系、现行体系、目标体系和学术体系等类型。土地法律规范体系, 是从法律规范角度对土地法体系的定义。根据法律规范由条件、处理和后果三要素组成的观点, 土地法律规范体系包括制裁性法律规范、奖励性法律规范和其他法律规范。用法律规范来概括土地法体系的局限性在于, 它可能将对土地法律法规的司法解释、判例, 以及法律中的序言、法律术语定义和其他指导性内容, 排除出土地法体系的范围。土地法规体系, 又称土地法律体系或土地法律法规体系, 是从制定法角度对土地法体系的定义。由于它不包括判例法、习惯法、普通法等内容, 显然难适用英美法系的国家。某个土地法律或法规, 可以包含很多不同的土地法律规范; 一个土地法律规范也可以被规定在不同的法律或法规中。现行体系和目标体系, 是从时间角度对土地法体系的定义。前者就目前土地法的状况而言, 是指由现有土地法律规范或法规组成的系统; 后者就将来土地法的状况而言, 是指按照国家的立法规划或计划在一定时期内建成的体系。学术体系是指专家学者从学术理论研究的角度提出的土地法体系。由于不同学者或不同学派对土地法的目的、任务、调整对象、表现形式等问题有不同的看法, 其主张的土地法体系也有不同的范围。学术体系带有学术味、理想化, 由于它是通过理论分析研究提出来的, 参考综合了各种现行体系、目标体系和其他的学术体系, 因而比较全面。不同的学术体系代表不同的学术思想和学派, 通过不同的学术体系的比较和争鸣, 可以促进土地法现行体系、目标体系和其他体系的优化、健全和发展。土地法体系的发展、健全程度, 是衡量一个国家土地法治和土地管理水平的重要标志。完善土地法体系, 对于加强对合理开发、利用和保护、改善土地的法律控制和土地管理, 促进土地的可持续利用, 具有重要的意义。本文主要从土地法规体系的角度对我国土地法体系问题进行研究。二、我国现行的土地法规体系土地法规体系是由相互联系、相互补充、相互制约, 旨在调整因开发、利用、保护、改善土地所产生的社会关系, 以及规范土地市场所产生的社会关系的法律、法规、规章和其他具有法律约束力的规范性文件所组成的系统。从现行立法体制或法律法规的效力级别看, 我国土地法规体系主要由如下七个层次构成:

(一) 宪法宪法是国家的根本大法, 宪法中有关土地的规定具有指导性、原则性和政策性, 它构成我国土地法制的宪法基础。宪法主要规定国家、集体的土地所有权, 以及国家在合理开发、利用、保护、改善土地的基本职能和基本政策, 公民、法人享有的土地基本权利和承

的基本义务等基本内容。我国《宪法》第9条、第10条集中规定了合理开发、利用和保护土地的基本内容和土地所有权的归属。(二)土地法律土地法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的法律规范性文件。土地法律包括基本法律和一般法律：由全国人大制定的涉及土地方面的法律称基本法律，如《民法通则》(1986年4月)、《刑法》(1997年3月)等基本法律均有土地的内容；由全国人大常委会制定的涉及土地方面的法律称一般法律，如《土地管理法》(1998年8月修订)等法律。(三)土地行政法规土地行政法规是指国务院制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的行政法律规范性文件。土地行政法规的数量很大，涉及到土地行政的各个领域和各个方面，是我国土地法体系的重要组成部分。(四)地方土地法规地方土地法规，是指由各省、自治区、直辖市和其他依法有地方法规制定权的地方人民代表大会及其常务委员会制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的地方性法律规范性文件。(五)土地行政规章土地行政规章，是指国务院所属各部、委和其他依法有行政规章制定权的国家行政部门制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的行政规范性文件。(六)地方土地行政规章地方土地行政规章，是指由各省、自治区、直辖市人民政府和其他依法有地方行政规章制定权的地方人民政府制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的地方性行政规范性文件。(七)其他土地规范性文件其他土地规范性文件，是指除上述6类外，由县级以上人民代表大会及其常务委员会、人民政府依照宪法、法律的规定制定的有关合理开发、利用、保护、改善土地和土地市场方面的规范性文件。《宪法》的规定，“地方各级人民代表大会在本行政区域内，……依照法律规定的权限，通过和发布决议”(第99条)，“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，……发布决定和命令”(第107条)。对于上述规范性文件，有的学者认为不属于法规的范畴。上述七个层次的效力级别如下：《宪法》是我国土地法体系的基础，在整个土地法规体系中具有最高的法律效力，其他层次都不得同宪法相抵触；土地法律具有仅次于宪法的法律效力，除宪法以外的其他层次不得与法律相抵触；土地行政法规必须根据宪法和法律制定；地方土地法规不得同宪法、法律和行政法规相抵触；土地行政规章必须根据法律和行政法规制定；地方土地行政规章根据法律、行政法规、地方法规和部门土地行政规章制定。在土地行政诉讼中，土地法律、法规称为“依据法”，土地行政规章称为“参照法”，其他规范性文件只有参考的价值。从立法体制的角度建立土地法规体系，要注意维护我国土地法制的统一性，发挥中央和地方立法机关以及各个层次法规的作用。

三、完善我国土地法体系的基本指导思想

目前我国已初步形成以《土地管理法》(1986年6月通过，1988年12月和1998年8月修订)、《城市房地产管理法》(1994年7月)为基干的土地法系统，但是从总体上看，我国的土地法体系还很不健全。为了加强对土地关系的全面调整，促进土地的可持续开发利用和有效保护，必须根据我国国情和土地工作的需要，有计划、有步骤地建立适合我国国情的土地法体系。建立我国土地法体系，应当明确如下的基本指导思想：

(一)树立可持续发展观，在土地法体系中贯彻以可持续发展战略为导向的原则可持续发展是指既满足当代人需要，又子孙后代满足其需要的能力不构成危害的发展方式。可持续发展是基于人类在工业革命以来的发展过程中，片面追求经济增长的经验教训而提出的一种新的发展观，其实质是将人口、资源、环境等问题与社会、经济发展进行系统、长远考虑。在1992年联合国环境与发展大会以后，可持续发展已经成为各国的普遍共识，我国政府在《中国21世纪议程》中，也明确将可持续发展作为我国的一项重要国家战略。土地是人类社会、经济活动的基本载体，也是自然资源的源泉，因此，从可持续发展战略要求出发，我们不仅要保护土地资源本身，而且还要保护我们赖以生存和发展的其它自然资源和自然生态环境。在我们以往的土地立法中，单纯强调对土地资源的利用，而忽视对生态环境的保护。实际上，土地资源是整个自然生态系统的基础，人类对土地资源的开发利用活动，只有在遵循生态规律、维护生态平衡的前提下，才能取得预期的社会、经济效益。因此，在我国土地法制建设中，应当以可持续发展战略为导向，逐步实现我国土地法体系从以保障经济建设为目标、以保证建设用地供应为主线，到以可持续发展为目标、以切实保护耕地为主线的根本性转变。通过建立我国具有可持续性的土地法体系，推动我国土地及其相关资源开发、利用从外延粗放型到内涵集约型的根本性转变。

(二)树立国土资源的整体观，使土地法体系符合土地开发、利用与保护、改善相结合原则与土地相联系的土地资源、水资源(海洋资源)、生物资源(包括森林资源、草原资源)、矿产资源、旅游资源共同组成统一的国土资源，它们相互联系、影响和制约。因此，应当将国土资源作为一个统一整体，以土地资源为核心，正确处理土地资源与其他与土地相关的其他资源的关系。在规划土地法体系时，只有将国土资源作为一个统一整体来考虑，既不将整体国土资源分割开来，又突出土地资源核心地位和重要作用，才能设计出科学、可行的土地法体系。因此，科学的、可行的土地法体系应该在突出直接调整土地关系的法规的同时，兼顾间接调整土地关系的法规，正确处理直接调整土地关系的法规与间接调整土地关系的法规的关系。目前我国的土地问题，不仅有土地开发利用的问题，也有土地保护改善的问题。长期以来，我国社会、经济活动采用的是外延扩张的土地利用方式：一方面，各项建设乱铺摊子、重复建设、土地粗放利用，造成土地资源的严重浪费；另一方面，在土地资源的开发、利用过程中忽视生态环境的保护问题，造成了一些地区土地生态质量的退化，包括水土流失、土地荒漠化、毁坏森林、草原开垦、围湖造田和侵占江河滩地等严重的生态破坏问题。因此，应当正确处理土地的

开发、利用与保护、改善的关系，重视土地资源开发、利用过程中的生态环境保护。相应地，土地法体系在强调土地资源开发、利用和管理法规的同时，还应当重视土地资源保护和土地生态保护法规。（三）树立国土资源管理的全局观，在立法上坚持统筹规划、突出重点的原则从国土资源管理的全局观出发，正确处理好从部门利益出发和从国家利益出发、从部门视野规划土地法体系和从国家视野规划土地法体系的关系，合理划分各级政府的管理职权。一方面应该明确，土地法体系决不是仅仅为国土资源部一个部门服务的法律体系，或仅仅是国土资源部一个部执法的体系，而是整个国家的一个法律体系，是与国家各有关部门都有关的一个法律体系；另一方面也应该承认，既然国土资源部考虑土地法的体系，就必须紧密结合国土资源部的现行的或将来可能有的职能和职责。国土资源部目前的职能与职责，已经远远超过过去国家土地局的职能与职责：除了管理土地资源外，它还管理矿产资源和海洋资源；除了管理土地工作外，它还管理制订国土规划等原国家计委管理的国土开发整治工作。国土资源部今后的职能和职责还可能增加或扩大。因此，应当尽可能地将土地法体系与过去的国土法体系（或国土开发整治法体系）结合起来，在土地法体系中将土地资源的开发、利用、保护、管理与海洋资源、矿产资源的开发、利用、保护、管理结合起来，同时尽可能地考虑与土地资源有关的其他资源立法。在规划、设计土地法体系时，应当本着统筹规划、突出重点的原则，正确处理理想性与现实性、求全与可行的关系，注意突出直接为国土资源部行政管理提供法律依据的土地法规。（四）树立土地法平衡观，在土地法体系中坚持公法与私法相结合的原则计划经济时期，政府直接参与经济管理、配置自然资源，包括土地资源在内的我国自然资源法律带有浓厚的行政管理色彩。在法学界，也一直存在着强调国家利益而忽视公民、法人和其他组织的财产权的倾向。体现在立法实践中，重视国家权力对土地的配置和管理作用，却忽视市场对土地的配置作用；强调国家的土地行政管理权，漠视公民、法人和其他组织的土地财产权。从我国现行土地法律规定分析，大多是关于国家土地管理行政权力的设定和行使，即便是法律规定了国家、集体所有的土地权属性质，在具体立法上则缺乏关于土地物权及其流通方面细致的法律规定，这种状况显然难以适应我国社会主义市场经济发展的内在要求。解决我国土地法体系的公法与私法的失衡状况，首先必须认识到市场对于配置土地资源具有不可替代的重要作用，通过完善土地物权制度和规范土地市场，充分发挥市场在土地资源配置方面的作用。在立法上，正确处理土地行政管理法规（即土地公法、土地行政法）与土地民事法规（即土地私法、土地物权法、土地民商法）的关系，从公法和私法两个方面健全我国土地法体系。当前，要解决耕地保护、土地资源的可持续利用等一些重大的问题，除了必须依靠政府行政权力的行使和行政管理活动外，还可以通过合理地构建土地物权及其流通的私法关系，调动广大开发利用土地资源的单位和个人的积极性。因此，科学、有效的土地法体系既要包括大量土地行政管理法规，也要大量土地物权法律规范、土地市场行为法律规范。四、完善我国土地法体系的建议为了加强对土地关系的全面调整，促进土地的可持续开发利用和有效保护，必须根据我国国情和土地工作的需要，有计划、有步骤地建立、健全适合我国国情的土地法体系。根据上述基本指导思想，完善我国的土地法体系应该加强如下几个方面的立法：（一）进一步完善宪法有关土地的规定 1988年4月，七届全国人大第一次会议通过的《宪法修正案》中，删去了禁止“土地出租”的规定，在《宪法》第10条中增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的条款。目前，我国《宪法》对土地资源产权、土地交易、土地市场和土地保护的规定不够明确，特别是有关集体土地所有权、个人房地产权、耕地保护和土地资源可持续利用的内容还相当薄弱。一些涉及土地的重大问题，如土地资源产权、土地交易、土地市场、土地税收、个人房地产权、耕地保护和土地资源可持续利用等，应该在宪法中加以明确规定。只有对上述问题有了切实的宪法保障，才能促进我国土地工作、土地资源产权和土地市场的可持续发展。（二）制定《土地法》或《土地法典》我国在1998年修订的《土地管理法》中，增加了一些关于土地财产法律关系的内容。例如，从法律上规定农民土地承包经营权受法律保护，并且明确承包经营期限为30年。但是，究其实质，我国现行的《土地管理法》仍然属于以调整土地行政管理关系特征的公法范畴，它强调的是国家的宏观调控和政府行政主管部门的监督管理，而忽视平等主体之间的土地民事法律关系的调整，缺乏对公民和法人土地财产权利保护。就此而言，现行《土地管理法》难以成为真正意义上的我国土地基本法。因此，应当积极创造条件制定我国的《土地法》或《土地法典》，全面调整各种国土资源开发整治活动，作为加强国土开发整治工作的组织、协调、管理和监督的综合性基本法。该法应该将宪法有关土地的条文进一步具体化，全面规定如下内容：土地法的目的、任务、原则和适用范围；土地资源权（包括土地所有权与使用权）；土地市场与土地流通规范；对公民和法人财产权利的保护土地工作、国土资源开发整治工作的管理体制和管理机构；土地规划、标准、测量、分类和分级，包括土地规划制度或国土资源开发整治规划制度、土地利用规划制度等重要制度；土地登记、征用、出租、转让、买卖和经营；土地税收和土地费用；开发、利用、保护、整治、管理国土资源的基本措施和制度，包括防治土地污染、水土流失的措施和改良、整治土壤的措施，耕地等特殊土地的保护；工业用地、农业用地、建设用地等各种用地的利用和管理；国土资源工作的协调和国土资源纠纷的处理；违反土地法的法律责任。（三）在修改《民法通则》或制定《物权法》时加强对土地关系的民法调整长期以来，我国对于土地资源实行的是行政授权、

无偿、无期限使用、不得流转的制度，这种制度不能发挥市场配置资源的作用，是造成我国土地资源利用效率低下、浪费严重的重要原因。土地资源权属是我国土地法的基础，是有关土地资源的其它法律制度得以衍生的前提，其核心内容在于土地资源的所有权、使用权和其它专项权益的归属。我国的土地上权利群尚处于发展完善的过程中，物权立法必须对它们加以整理。从现行的《民法通则》（1986年）来看，已经不能满足我国土地市场发展和可持续开发利用土地资源的需要。由于我国实行的是物权法定主义，因此，在修改《民法通则》或制定《物权法》时，通过重塑我国的土地权属关系，建立符合我国国情的土地资源有偿使用制度，是值得关注和研究的一个重要问题。在修改《民法通则》或制定《物权法》时，应当加强对土地关系的民法调整，将各种土地资源权纳入物权系列，使土地所有权成为名符其实的土地所有权，使土地所有权的主体成为真正的、有自主权和自由处分权的主体，使土地资源成为平等的土地市场主体可以按照市场法则和规律支配的东西。（四）健全直接调整土地关系的法规土地法的调整范围很宽，它涉及其他各种环境要素和自然资源，当务之急是首先健全直接调整土地关系的法规系统，该系统主要由如下几个方面组成：1. 土地行政管理法规这里的土地行政管理法规是指国家环境行政管理机关负责执法的法规，如土地管理法，土地规划法，土地开发利用法，建设用地法，土地调查、统计法，耕地保护法，荒地法，土地资源权属转让和纠纷处理法，土地税（使用税、耕地占用税等）法，房地产法，房产权属转让和纠纷处理法，房地产开发利用法，房地产税收法等。具体内容如下：——修改完善《土地管理法》，作为土地管理法规中的基干法。——健全土地资源权属法规。土地资源权属是我国土地资源法的基础，是有关土地资源的其它法律制度得以衍生的前提，其核心内容在于土地资源的所有权、使用权和其它专项权益的归属。土地资源权属法规包括有关土地资源的所有权、使用权和其他专项权益的法规。土地资源权属法规包括有关土地权调查、确立、鉴证、登记、变更、发证、公告等法规。——健全土地资源宏观调控的法规，如国土规划法、土地利用总体规划法规、建设用地总量控制法规、土地标准法规等。——健全调整地籍关系的法规，如土地（房地产）调查、归档、信息汇集、登记、发证、统计、分级定等、评估、评价等法规。例如，土地资源调查与档案法规。土地资源调查与档案，是指一定的国家机关对一定区域内土地资源的自然状况、经济状况、社会状况进行调查，并把调查结果按照一定的标准分门别类建立档案，其目的在于使管理机关能准确掌握有关土地资源的现状及发展动态，以便在此基础上进行科学的分析和论证，为国家对土地资源的宏观调控与规制提供决策依据，并以此为起点，展开土地资源利用总体规划编制、土地资源登记以及土地资源的开发保护等工作。——健全开发、利用土地资源的法规，如土地开发利用法，城市建设用地、乡（镇）村建设用地管理法，未利用土地开发利用法，出让国有土地使用权审批管理法，中外合资、合营、合作企业和外资独资企业用地法，建设用地定额管理法，临时用地管理法，开垦荒地法，农业用地和土地承包法规，各种特定土地资源开发利用法规（如交通用地、管线用地、军事用地、涉外用地）等。——健全土地流转关系和土地市场管理的法规，如土地使用权出让、转让、出租、抵押、赠与、继承方面的法规，房地产市场管理法规，土地使用权出让、转让市场管理法规等。——健全土地税费关系的法规，土地税（使用税、耕地占用税等）法，土地增值税法规，房地产税收法，耕地开垦费法规，土地使用权出让法规等。——健全土地监测、监督、监察关系的法规，如土地状况监测法规、土地执法监督法、土地违法案件查处法等。——健全处理土地纠纷的法规，如土地纠纷仲裁法规、土地资源权属争议处理法规、土地行政复议法规等。——健全土地执法的法规，如有关土地行政检查、行政处罚、行政处分、行政奖励、行政强制、行政许可等法规。2. 土地保护法规这里的土地保护法规是指直接防治土地污染、破坏的环境资源保护法规，如防治土壤污染、土地退化（包括盐碱化、潜育化和沙漠化等）、水土流失、地质灾害和地面沉降，保护土地（壤）、耕地、基本农田、草地、湿地（包括海岸带）、沼泽，以及土地复垦等方面的法规。3. 区域开发整治法规区域开发整治法规，是调整有关区域土地资源开发整治的社会关系的法律规范的总称；包括对行政区、经济区、自然区、跨行政区的流域进行国土开发整治的各种法规。进入二十世纪八十年代以来，我国逐步加强对城乡建设和区域开发整治的法律调整，至今已呈现出形成城乡建设法或区域开发整治法系统的趋势。该法规系统过去大都是以国家计委、城乡建设行政主管部门为主起草或提出法规草稿的法规，如《国务院批转国家建委关于开展国土整治工作报告的通知》（1981年10月）、《城市规划法》（1989年12月）、《村镇建设管理暂行规定》（1985年10月）、《国务院关于加强城市建设工作的通知》（1987年5月）、《城市市容和环境卫生管理条例》（1992年5月）、《城市绿化条例》（1992年5月）、《村庄和集镇规划建设管理条例》（1993年5月）、《防洪法》（1997年8月）、《防震减灾法》（1997年12月）等。但是，这方面的法规还需进一步加强。今后应该制定和逐步改善如下区域开发整治法规：国土资源开发整治法，区域发展协调法；城市（包括镇）规划法，城市建设法，城市综合整治法，城市住房建设管理条例，城市公共设施建设管理条例，城市道路建设管理条例，某个城市（如北京、上海等）的管理条例；农村（包括村庄和集镇）规划法，农村建设法，农村综合整治法，乡村振兴法，农村住房建设管理条例，农村公共设施建设管理条例，农村道路建设管理条例；经济落后地区（如老、少、边、穷地区）开发整治法，经济落后地区工业促进法，经济落后地区振兴法，经济落后地区规划法，经济落后地区道路建设法；某个大区域（如珠江三角洲、闽南三角洲、长江三角洲、辽东半岛、胶东半岛、京津唐地区等）的规

划建设条例，工业区、能源基地和矿区建设管理条例，海岛开发建设法；防洪（汛）法，防旱法，防地震法，防病虫害法，防治地面塌陷、滑坡、泥石流条例，防治风、砂、冰、霜、雾害条例，防治火山爆发、海啸条例等。（五）间接调整土地关系的法规由于许多环境要素与自然资源都与土地有关，间接调整土地关系的法规很多，应该通过统筹安排和协调，逐步健全间接调整土地关系的法规系统。该系统主要由如下几个方面组成：1. 防治与土地有关的其他环境资源的污染与破坏的环境保护法规许多防治其他环境资源污染、破坏的法规，其目的主要是防止对其他环境资源的污染与破坏，即直接调其他环境资源污染、破坏方面的社会关系。由于土地是最重要的环境要素和自然资源，其他环境要素和自然资源的污染、破坏都与土地有关，如对水的污染也会污染到水域的底土，对森林的污染也会污染林地。因此，防治其他环境资源污染和破坏的法规实际上大都是防治土地资源污染和破坏的法规，即这些法规大都是保护土地资源的法规，或者说间接调整土地关系的法规。目前我国已初步形成以《环境保护法》（1989年12月）为基干的防治环境资源污染破坏法系统。这方面的法规有：——防治其他环境资源污染的法规，如防治固体废物污染、放射性污染、有毒化学品污染、农药化肥污染、陆地水污染、海洋污染、热污染等法规。——防治其他环境资源破坏（或非污染性损害、生态破坏）的法规，如防止滥开发（滥捕、滥采、滥挖等）水、海洋、森林、草原、矿产、野生动植物资源等法规。——防止滥开发地域、区域和流域的区域性法规，如保护城市环境、农村环境、劳动环境、风景名胜区（包括人文遗迹和自然遗迹）、对外开放地区环境等法规。2. 开发、利用各种依附于土地的其他自然资源的法规许多开发、利用其他自然资源的法规，其目的主要是开发利用其他自然资源，即直接调整其他自然资源关系。由于这些资源都依附于土地或位于土地之上、之中，因而开发、利用这些资源的法规都对土地产生某种影响。所以这些自然资源法规都间接调整土地关系。这方面的法规有：——开发、利用水资源的法规。如水资源规划法，水资源开发利用法，水资源调查、监测、统计条例，湖泊和水库管理法，长江、黄河等江河管理法，航道和码头管理法，地下水管理法，水利工程管理法，城市用水管理条例，农村用水管理条例，灌区用水管理条例，用水许可证条例，水资源税、费条例（如水资源使用费、水资源税等），节水条例等。目前我国已初步形成以《水法》（1988年1月）为基干的水资源法系统。——开发、利用生物资源的法规。如森林法，绿化法，林业法，草原法，畜牧业法或者放牧法，野生动植物法，狩猎法，水生生物法，渔业法，生物产品（包括林产品、水产品、猎物、野味品等）管理条例，生物（包括森林、草原、野生动物、野生植物和水生生物）资源调查、观测、统计、规划条例，森林（草原）权属转让及其纠纷处理法，森林采伐（草原放牧、狩猎、捕鱼、采挖野生植物和药材、采购出售珍贵稀有野生动植物和药材等）许可证条例，进出口珍贵稀有野生动植物管理条例，森林采伐（草原垦殖、捕鱼等）规程，防治森林（草原、野生动植物、鱼类等）病虫害条例，森林（草原）防火条例，育林费（狩猎费、渔业资源增殖保护费、野生动植物资源保护管理费等）管理条例，进出口动植物检疫法，国内动植物检疫条例等。目前我国已初步形成以《森林法》（1984年9月，1998年4月修订）、《草原法》（1985年6月）、《渔业法》（1986年1月）、《野生动物保护法》（1988年11月）、《野生植物保护条例》（1996年9月）为基干的生物资源法系统。——开发、利用矿产资源法规。如矿产资源法，矿业法，矿产资源勘探、调查、统计、登记条例，矿产资料汇交管理条例，矿产资源监督管理条例，勘查、开采矿产资源许可证条例，矿山（安全）管理法，报矿奖励条例，矿产资源勘探、开采规程，某类金属（如金属矿产、非金属矿产、石油、天然气、煤、黄金、锡等）管理条例等。目前我国已初步形成以《矿产资源法》（1986年3月通过，1996年6月修订）、《煤炭法》（1996年8月）为基干的矿产资源法系统。——开发、利用海洋资源法规。如海洋资源规划法，海洋资源调查、监测、统计法，海洋开发利用法，海岸带法，海洋工程管理条例，海洋航运（包括航道、船舶、港口、码头）管理条例，开发利用海洋许可证条例等。——开发、利用旅游资源法规。如旅游法，旅游资源开发利用法，旅游景点建设法，旅游资源规划条例，文物管理法，公园法，风景名胜区管理条例，历史文化名城管理条例，某个风景名胜区（如杭州西湖、万里长城等）管理条例。（六）其他法律中调整土地关系的法律条文或法律规范如经济法、刑法、企业法、农业法、科技法、能源法、外贸法、交通法等其他法律部门或法律，应该尽可能地纳入有关调整土地关系的法律条文或法律规范。

