

法》等。我国的耕地保护法律制度继承了这一光荣革命传统，既坚持厉行节约用地，又积极鼓励开垦，也是它的一个显著特点。

第五，我国对耕地的保护尚未形成一个专门的法律，而是以若干土地保护法律规范分散在有关法律和法规中。这也可以说是我国耕地保护法律制度的一个特点。这一点，体现了我国从实际出发，积极慎重的立法方针。在这一方针指导下，它同其他法律制度的建立一样，实际需要什么，就制定什么，哪些制度制定的条件成熟，就制定哪些；有些虽然实际需要，但由于条件尚不具备，可以暂缓制定。因而，我国耕地保护法律制度的建立和发展。必然要经过这样一个由个别到全面、由零散到系统完整的客观发展过程。

我国耕地保护法律制度，是自五十年代、特别是党的十一届三中全会以来逐步建立和发展起来的。在这一过程中，它对耕地的保护发挥了重要作用。这是我国土地立法的一大成绩。但是，在研究这一制度时，不难发现还存在着不足的方面。其中最明显的不足是它的不够健全和不够完备。特别是耕地质量保护制度、荒地开垦制度、耕地复垦制度等方面的规定，与控制非农业建设占用耕地、制止乱占滥用耕地制度等方面的规定相比较，显得十分薄弱。这些方面，除了有与保护土壤直接有关的《水土保持工作条例》、《农田灌溉水质标准》两个专项法规外，其余的都只是在有关法律、法规中作了简略的、原则性的规定，而缺乏详细、具体、系统的规定。这与当前耕地面积减少，土壤质量下降，极需法律保护的态势相比，是极为不相适应的。因此，耕地保护法律制度的制订工作，还应当在现有的基础上继续加强，以使这一制度更加完备，满足耕地保护工作的实际需要。

目前，国家正在制订并且将在近期颁布《非农业建设用地管理办法》、《征收非农业占用耕地垦复费暂行办法》以及《地籍管理办法》、《外商投资企业用地管理暂行办法》等。这些都是当前土地（包括耕地）保护所需要的。此外，还应当根据上述不足，继续努力，制订耕地质量保护方面的单行法规，制订荒地开垦条例、土地复垦条例、土地规划法、土地利用法等。如果条件成熟，还应当制订耕地保护法。通过这一法律，可以对确保耕地面积、确保耕地质量以及为此所采取的相应的措施作出详细、具体、系统的规定。这一立法要求，无论是从耕地在人类生产和生活中所占有的重要地位来看，还是从它在当前所面临的减少、破坏和退化的威胁以及长远的需求来说，都是不算过分的，何况世界其他国家（如前面提到的）已经这样做了的。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）

责任编辑：苏阳

· 学术动态 ·

首次全国政府法制理论研讨会在桂林召开

在国务院法制局主持下，全国政府法制理论研讨会于1987年12月22日至26日在桂林召开。全国性的讨论政府法制理论还是首次。著名法学家张友渔和中山大学行政学著名教授夏书章到会并讲了话。与会代表就政府法制的性质、作用，政府法制与改革以及行政执法等问题展开讨论。大家认为，政府法制是社会主义法制中的重要组成部分，政府自身机构管理和国家政治、经济等各个领域以及民主与专政的重要环节都要纳入法制轨道。政府法制理论不是理论推断出来的，而是从政府机关的立法实践中总结出来的，是为了指导行政立法的实践。要以社会主义初级阶段理论作为指导思想来对其进行研究。政府法制理论还要面向改革、为改革这个中心服务。此外，与会者还提出了行政执法手段、行政法制监督存在的问题，以及一些有价值的意见和建议。

（苏尚智）