



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

土地法学

第二版

陈利根 主编

 中国农业出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
面向 21 世纪 课程 教材
Textbook Series for 21st Century

土地法学

第二版

陈利根 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地法学/陈利根主编. —2 版. —北京: 中国农业出版社, 2008. 11

普通高等教育“十一五”国家级规划教材. 面向 21 世纪课程教材

ISBN 978-7-109-12985-6

I. 土… II. 陈… III. 土地法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. D922.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148552 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 何晓燕

北京通州皇家印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

2006 年 6 月第 1 版

2008 年 12 月第 2 版

2008 年 12 月第 2 版北京第 1 次印刷

开本: 820mm×1080mm 1/16 印张: 20.5

字数: 490 千字

定价: 36.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

《土地法学》是普通高等教育“十一五”国家级规划教材，是土地资源管理专业主干课程土地法学的专用教科书。本教材系统介绍了土地法学的基本理论和土地所有权制度、使用权制度、土地规划、耕地保护、土地用途管制、征地制度、土地开发整理与复垦、土地税收、土地行政执法、土地监察、土地行政调处与诉讼和土地法律责任等基本土地制度。本教材结构完整，内容丰富，信息量大，注重理论和实践相结合，注重基本知识的阐述与热点、难点、前沿问题的探讨相结合，注重土地法学最新理论和实务的介绍，突出了实用性，体现了科学性和系统性，较好地反映了当前土地法学的发展水平，既能使学生快速有效地学习掌握土地法学的基本理论和具体制度，又能引导学生运用所学知识去思考、解决实际问题，是土地法学的优秀教材，同时也可供教学、科研及从事土地管理工作的专业人员使用。

土地资源管理专业系列教材

编 委 会

顾 问 李 元 刘书楷 周 诚 沈守愚 毕宝德
林增杰 韩桐魁 叶公强 董德显 梁学庆
林 培

主 任 王万茂

副主任 曲福田 叶剑平 张凤荣 吴次芳 刘耀林

委 员 (按姓氏笔画排序)

王万茂 王秋兵 卞正富 邓良基 艾建国
叶公强 叶剑平 曲福田 刘耀林 吴 群
吴次芳 吴克宁 张凤荣 张安录 陆红生
陈利根 欧名豪 赵小敏 胡振琪 黄贤金
雷国平 谭淑豪

主 编 陈利根 (南京农业大学)

副主编 郑润梅 (山西财经大学)

陈银蓉 (华中农业大学)

参 编 (以姓氏笔画为序)

江 辉 (河南农业大学)

李桂艳 (沈阳农业大学)

阎广强 (河北农业大学)

梁亚荣 (海南大学)

韩学平 (东北农业大学)

喻文莉 (绍兴文理学院)

审定人 沈守愚 (南京农业大学)

曲福田 (南京农业大学)

总 序

1997年我国高等教育专业目录调整之后,原属于工学门类的土地利用与规划专业和属于经济学门类的土地管理专业合并调整成为土地资源管理专业,属于管理学门类。十年来,随着高等教育的蓬勃发展,土地资源管理专业教育规模也有了迅速的扩展。目前,全国有65所高等学校从事土地资源管理专业的本科教育,每年有3000多名土地资源管理专业的大学本科毕业生。由于该专业是新兴、交叉学科,在教育教学中对高质量教材的需要十分迫切。为此,2001年教育部高等学校公共管理学科类教学指导委员会土地资源管理学科组、全国高等学校土地资源管理院长(系主任)联席会和中国农业出版社共同组织编写了第一批、共15本土地资源管理专业骨干课程的全国统编教材,并经教育部高等教育司批准,列入“面向21世纪课程教材”出版。这套教材在我国土地资源管理专业本科教育实践中发挥了十分重要的作用,成为我国绝大多数大学的首选教材,不仅满足了当时对高质量教材的需求,也初步形成了作为公共管理学科的土地资源管理专业知识体系,奠定了该专业的教材建设体系,推动了该专业高等教育的快速而健康地发展。

伴随着国民经济的迅速发展,我国土地资源短缺与有效配置问题日趋明显,而越发严重的资源与环境问题都与土地利用及其结构特征有关。特殊的人地关系和管理体制,使得土地政策成为我国国民经济宏观调控的重要工具,土地资源管理在国家宏观管理中的地位和作用越来越重要。这一新形势对土地资源管理专业高级专门人才的培养提出了新的挑战,客观上要求在土地资源管理专业教育的理论体系、知识结构、技术方法等方面进行更新和发展,以适应科学发展观对土地资源管理高级专门人才培养的需要。同时,我国教育主管部门十分重视高等教育教材建设,2006年教育部启动了普通高等教育“十一五”国家级规划教材计划。高兴的是,我们组织编写出版的土地资源管理专业的14种“面向21世纪课程教材”,有11种入选“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”。同时,也有3种新教材入选,使土地资源管理专业有14种骨干课程教材入选国家级规划教材,充分体现了该专业教材建设所

取得的成就。

这次组织出版的教材就是以该专业入选的国家级规划教材为主体，连同原有的3种“面向21世纪课程教材”，共17种。这套新教材的特点，一是编写人员阵容强大，著名专家学者任教材的主编、副主编，学术骨干参加编写，体现了我国土地资源管理教育与研究的前沿水平；二是对教学内容进行了更新和发展，代表着土地资源管理知识体系的最新进展；三是对知识体系进行了扩展，适应土地管理新形势和教育国际化的要求，增加了《土地整理概论》、《土地资源调查与评价》、《土地资源管理专业英语》3种新教材，从而丰富了该专业教育教学的内容。

这套教材的出版，凝聚着我国土地资源管理领域高校教师们的心血和智慧，标志着我国土地资源管理专业高等教育教材建设有了一个新的起点。希望这套教材能为新形势下我国土地资源管理高级专门人才的培养做出新的、更大的贡献。

曲福田

2007年7月13日

前言

随着我国社会主义市场经济体制的确立,土地资源的配置也逐步由计划向市场转变。如何确立和巩固与现行社会经济基础制度相适应的土地权属和管理制度,如何实现土地资源的既公平又有效的配置和可持续利用,是我国面临的一项重大任务。将土地利用和管理纳入法治轨道,不断进行土地法制创新以适应现实的需要是实现这一任务的制度保证。目前我国土地法的立法和实施正经历着前所未有的变革,土地法理论研究也需要适应时代要求,进行变革和创新。

本教材是普通高等教育“十一五”国家级规划教材,是土地资源管理专业主干课程土地法学的专用教科书。本教材力图准确反映土地法的本质属性和时代要求,科学阐述土地法的基本原理和内容体系。既依据现行立法,又摆脱以往法学的窠臼,重点论述土地法的基本原理、具体制度及主要法律规定,并将土地法最前沿的研究成果体现出来,反映土地法的最新研究动态。希望本教材的出版有助于推进我国土地法学教材建设,对土地法学的教学和研究产生有益的影响。

本教材从土地法和土地法学的概念出发,对土地法学的基本原理和土地法的具体制度做了系统阐述。共分四个部分:一是土地法学的概念、研究内容和研究方法以及土地法律关系(第一、第二章);二是土地权属制度(第三、第四和第八章);三是土地管理制度(第五、第六、第七、第九、第十、第十一和第十二章);四是土地法律责任和土地纠纷处理制度(第十三、第十四、第十五和第十六章)。

全书共分十六章,由南京农业大学、山西财经大学、华中农业大学、海南大学、河南农业大学、河北农业大学、东北农业大学、沈阳农业大学和绍兴文理学院的土地法学工作者合作编写。全书由陈利根制订编写大纲并负责最后统稿,陈利根担任主编,郑润梅、陈银蓉担任副主编,具体分工如下:陈利根编写第一、第二、第七和第九章;郑润梅编写第四、第八和第十二章;陈银蓉编写第五、第十章;梁亚荣编写第三、第六章;阎广强编写第十一章;韩学平编写第十三章;江辉编写第十四章;李桂艳编写第十五章;喻文莉编写第十六章。最后由南京农业大学沈守愚教授

和曲福田教授审定。

由于土地法学正处于形成发展时期，许多理论和实践问题亟待研究解决，加上编写人员水平所限以及多所高校合作编写组织工作存在一些客观困难，错漏之处在所难免，热诚期望广大读者批评指正。

编 者

2008年6月

郑 重 声 明

中国农业出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 65005894, 59194974, 59194971

传 真：(010) 65005926

E - mail: wlxyaya@sohu.com

通信地址：北京市朝阳区农展馆北路2号中国农业出版社教材出版中心

邮 编：100125

购书请拨打电话：(010) 59194972, 59195117, 59195127

数码防伪说明：

本图书采用出版物数码防伪系统，用户购书后刮开封底防伪密码涂层，将16位防伪密码发送短信至106695881280，免费查询所购图书真伪，同时您将有机会参加鼓励使用正版图书的抽奖活动，赢取各类奖项，详情请查询中国扫黄打非网 (<http://www.shdf.gov.cn>)。

短信反盗版举报：编辑短信“JB，图书名称，出版社，购买地点”发送至10669588128

短信防伪客服电话：(010) 58582300/58582301

目 录

总序

前言

第一章 土地法学概论	1
第一节 土地法学的概念	1
第二节 土地法学的研究目的	4
第三节 土地法学研究调整的对象和方法	5
第四节 土地法学研究的主要内容	8
第五节 土地法学的本土资源	11
第六节 土地法学的教学要求	12
本章小结	14
复习思考题	14
第二章 土地法律关系	15
第一节 土地法律关系的概念和特征	15
第二节 土地法律关系的构成要素及其分类	18
第三节 土地法律关系的产生、变更和消灭	21
第四节 土地法律关系的登记保护制度	24
本章小结	30
复习思考题	31
第三章 土地所有权法律制度	32
第一节 土地所有权概述	32
第二节 国家土地所有权	38
第三节 集体土地所有权	41
第四节 土地所有权的确权规定	43
本章小结	46
复习思考题	46
第四章 土地使用权法律制度	47
第一节 土地使用权概述	47

第二节 国有土地使用权	55
第三节 集体土地使用权	61
第四节 土地承包经营权	64
本章小结	69
复习思考题	69
第五章 土地利用规划法律制度	70
第一节 土地利用规划概述	70
第二节 土地利用总体规划的法律规定	74
第三节 城市规划法	81
本章小结	92
复习思考题	92
第六章 建设用地和土地征收征用法律制度	93
第一节 建设用地概述	93
第二节 国家建设用地法律规定	95
第三节 农村集体建设用地管理法律制度	102
第四节 土地征收法律制度	109
第五节 土地征用法律制度	119
本章小结	122
复习思考题	123
第七章 土地开发整理与复垦法律制度	124
第一节 土地开发法律制度	124
第二节 土地整理制度	128
第三节 土地复垦制度	132
第四节 土地整理、土地开发、土地复垦的联系与 区别	134
本章小结	134
复习思考题	134
第八章 土地使用权划拨和有偿使用法律制度	135
第一节 划拨土地使用权	135
第二节 国有土地使用权出让	142
第三节 土地使用权流转	149
本章小结	175
复习思考题	175

第九章 土地用途管制制度	176
第一节 土地用途管制概述	176
第二节 我国土地用途管制的依据、特点和原则	187
第三节 土地用途管制的技术保障—土地用途 分区	192
第四节 我国土地用途管制的基本内容	197
本章小结	202
复习思考题	202
第十章 耕地保护法律制度	203
第一节 耕地保护概论	203
第二节 耕地总量动态平衡	206
第三节 基本农田保护制度	210
第四节 耕地占用审批制度	215
本章小结	218
复习思考题	218
第十一章 相关法律对土地问题的规定	219
第一节 森林法对林业用地的规定	219
第二节 渔业法对渔业用地的规定	224
第三节 矿产资源法对矿业用地的规定	226
第四节 草原法对草原用地的规定	228
第五节 水法和水土保持法对土地的规定	230
第六节 环境保护法对土地的规定	233
本章小结	235
复习思考题	235
第十二章 土地税费法律制度	236
第一节 国有土地有偿使用费	236
第二节 耕地占用税	241
第三节 城镇土地使用税	243
第四节 土地增值税	244
第五节 新菜地开发建设基金	247
第六节 其他有关土地的税费	248
本章小结	249
复习思考题	250

第十三章 土地行政执法	251
第一节 土地行政执法概述	251
第二节 土地行政执法的基本原则	253
第三节 土地行政执法的手段	254
本章小结	263
复习思考题	263
第十四章 土地监察	264
第一节 土地监察概述	264
第二节 土地监察机构及其职责、职权	267
第三节 土地监察的方式、内容和程序	272
本章小结	275
复习思考题	276
第十五章 土地行政调处与诉讼	277
第一节 土地争议概述	277
第二节 土地行政调处	280
第三节 土地行政复议	284
第四节 土地诉讼	290
本章小结	296
复习思考题	296
第十六章 土地法律责任	297
第一节 土地法律责任的概念	297
第二节 土地法律责任的种类及表现形式	301
本章小结	309
复习思考题	310

土地法学概述

重点提示:土地法学是指通过研究人与土地相互作用的关系,实现土地社会价值最大化和资源配置最优化所需要确立的,理想上最有力度的土地法律制度的学科,对土地法学基本知识的了解是学习、研究土地法学的起点。本章主要介绍土地法学学科的相关基本内容,通过学习,应了解土地法和土地法学的概念以及土地法学的研究目的和调整对象,掌握土地法学的研究特点以及研究方法;明确土地法学的研究内容。

第一节 土地法学的概念

土地法学是我国新兴的土地学科的一个分支学科。由于土地科学是介于自然科学和社会科学之间的一门边缘科学,土地法学在没有独立成为一门部门学科之前也仍然是法学领域中经济法学的一个分支学科。它是研究土地法的制定、解释、阐述、评价,应用于调整人地之间法律关系的一门学科,也是土地管理实际工作中需要普遍应用的一门专门学问。因此,它要着重研究、观察、探讨土地法律关系中普遍的、抽象的、基本的理论、原则和问题。人地关系是指人在保护土地资源和利用土地资源过程中所发生的一种社会关系。这种关系是与社会经济制度和人类生存环境相联系的,是人类社会的一种基本关系。土地法学是研究、认识土地本身的不可任意变易的基本特性,在人的行为中对土地所产生的不良影响要进行社会控制,使人的行为与土地自然特性的魅力相统一,更好地为人类社会服务,实现可持续发展需要而应确立的土地法律制度。为便于了解土地法与土地法学的区分和联系,现就其基本概念作以下介绍。

一、土地法的概念

土地法是一个既古老而又新颖的概念。说其古老是历史上早已有人称之,说其新颖是到现在我们还不能完全了解其如何能更好地为人类所用。就我们现有的认识而言,土地法是指以人口、资源、环境三大国策相统一为基础,以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)为依据,以法的统一性、继承性、超前性等原则相综合,以推行国家土地政策、统一管理全国土地、切实保护耕地为目的,在充分研究区域的自然、经济、社会、文化的条件下,完善各种土地法律、法

规,以调整纷纭复杂的人地关系,保护土地资源的优化配置和安全、有效的合理利用,促进土地的可持续发展而形成的在其成为一个独立的部门法体系中统率一切土地法律规范的基本法。对于土地法这一基本概念,是从土地的下列特点中加以认识的:

1. 土地的双重特性 土地有双重特性,即它既具有自然属性,又具有社会属性。这是众所周知的。正由于此,它不仅是自然生产物的基础,而且是在一定的时间、地点等条件下,可以产生经济价值,提高人类社会当前和今后长远福利的自然环境基本因素。所以马克思指出:“土地和劳动力是社会财富的两个原始的形成要素。”在社会生产过程中它是基本的生产要素之一,在财产的分类上它是生产资料之一,在劳动关系上它是劳动的对象,在经济关系上,它是生产的工具。土地的自然力通过劳力和资本的投入可以更新可提高;土地的自然特性,可以因建筑而改变为承载力。因此,不能把土地只作为自然物,当其利用作为经营要素时,具有十分重要的社会属性。为此,著名法学家洛克(Luck Gohn)、经济学家威廉·配第(William Petty)、康梯龙(Richart Contillon)都说:“劳动是财富之父,土地是财富之母”。英国经济学家马歇尔(A. Marshall)将土地定义为:“土地是指自然为辅助人类而自由给予地、水、空气和光热等各种物质与能力。”社会学家埃列博(Er. Aereboe)对其社会性说得更透彻,他说:“整个人类的历史就是一部土地斗争史。斗争的方式或为暴力的武力斗争,或为和平的经济斗争。斗争的主体有个人与个人,乡村与乡村,城市与城市,民族与民族,集团与集团,地域与地域。斗争的对象为渔、猎、牧、种、天然资料、原料区域乃至市场势力圈。”英国《牛津大辞典》对土地的社会属性也有一段解释:“土地是社会的、政治的、经济的权利源泉,它反映一定的社会经济结构。”所以在国家学说中“土地是国家三大构成因素之一”。由此可知,土地在人类社会的生存发展中的重要性不是任何其他物质可与伦比的。

2. 土地与国土在概念上大小不一 在我国,理论界对土地与国土两个名词的含义理解不一。有的认为国土的概念比土地宽,有的认为比土地窄,有的认为国土就是土地。法国1940年提出的国土法包括经济布局、城市布局、生产生活条件等,远比土地的面宽;日本的《国土六法》包括农、林、牧、副、渔、路、岛、矿、能源,显然亦比土地法广;罗马尼亚1974年公布的《土地法》指“罗马尼亚领土上的所有土地”,它按实际用途分为“农业土地、林业土地、城市土地、住宅土地、长期处于水下的土地和专用土地等”,实际上即与国土相等。美国学者R. 巴洛维教授所著的《土地资源经济学》对土地的界定是:“土地是受控制的附着于地球表面的自然和人工资源的总和。”^①这个定义与我国民国时制定的《土地法》的第一条“本法所称土地谓水陆及天然富源”的含义基本相同,其概念未大于国土。我们认为:国土是指一国主权管辖范围内的领土,它是一个政治概念,是包含政治学、经济学、社会学、自然科学、技术科学的意义在内的综合概念,也是一个专门名词,具有一定严肃性;土地是一个普通名词,它所指的范围可大可小,如“你门前这块土地是哪个生产队的?”,这里土地的面积就很小;“我国领土范围内的土地是不允许任何外国侵占的”,这里的土地则与国土所指一样大,它包括全国范围内的一切土地。因此,对国土与土地单纯在其名称上区分其范围大小是不切实际的,如果要区分应从这两个名词的性质加以区别,即国土是专门名词,是一国领土的简称;土地是普遍名词,是指一般的土地。例如

^① [美] 雷利·巴洛维著,曾树忠译,《土地资源经济学》,北京:北京农业大学出版社,1989: 6