

面向 21 世纪课程教材

Textbook Series for 21st Century

土 地 法 学

陈利根 主编

土地资源管理专业用

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. — 北京 : 中国农业出版社 ,
2002.6

面向 21 世纪课程教材

ISBN 7-109-07527-3

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 (2002) 第 020017 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 100026)

出版人 : 傅玉祥

责任编辑 穆祥桐

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月北京第 1 次印刷

开本 : 850mm × 1168mm 1/16 印张 : 17.25

字数 : 410 千字

定价 : 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

土地资源管理专业 “面向 21 世纪课程教材”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

委 员 (按姓氏笔画为序)

王万茂 王秋兵 卞正富 邓良基
艾建国 叶剑平 曲福田 刘耀林
肖洪安 吴 群 吴次芳 吴克宁
何训坤 张凤荣 张安录 陆红生
陈利根 林 卿 欧名豪 赵小敏
黄贤金 雷国平

本书编写人员

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 陈晓静 (沈阳农业大学)
 江 辉 (河南农业大学)
 阎广强 (河北农业大学)
审定人 沈守愚

总 序

此套高等院校土地资源管理专业主干课程系列教材是经教育部高等教育司批准立项的“面向 21 世纪课程教材”，共 15 种。

随着中国高等教育本科专业目录的调整，1997 年前经济学科中的土地管理和工学中的土地规划与利用两专业合并成土地资源管理专业，归属公共管理学科。随着专业属性的变化，有关土地资源管理专业课程设置和教学内容的改革与教材建设显得十分迫切。作为公共管理学科的土地资源管理，就其内涵来讲，是着眼于社会或政府如何确立和巩固与现行社会经济基础制度相适应的土地占有方式，调整土地关系；如何采取一系列经济、法律、行政与技术手段，对土地资源利用进行规划、控制、调节、监督和组织，实现土地资源既公平又有效的配置和可持续利用。在发达国家，经济市场化使得自然资源与环境管理成为政府的主要职能之一，以土地资源管理为核心的资源与环境管理已成为公共管理教学与研究的重要内容和主要分支学科，在大学本科、研究生及 MPA 教育中受到广泛重视。

中国土地资源管理学科建设，一方面要充分借鉴国外成熟的公共管理和土地资源管理的理论与方法；另一方面应以现阶段社会经济发展的土地资源问题为研究对象。随着我国经济体制的深入改革，尤其是计划经济向市场经济的转变，土地资源的产权关系、配置方式发生着深刻的变化；中国加入 WTO 后，不仅政府职能发生转变，经济全球化也急剧改变着区域土地利用结构，在促使经济快速发展的同时，也导致了难以预测的社会和环境变化；信息技术的进步及其在土地资源利用与管理中的应用，也大大改变着政府对土地资源的管理方式。所有这些，都应体现在土地资源管理学科体系、课程设置和教材内容之中。

近年来，全国各有关高校十分重视土地资源管理专业教材编写与出版工作。尤其是老一辈土地资源管理学家相继出版了一批有影响的教材或著作，如《土地经济学》（刘书楷）、《土地经济学》（毕宝德）、《土地利用规划学》（王万茂、韩桐魁、董德显）、《地籍管理》（林增杰、严星）、《土地管理学》（陆红生）、《土地资源学》（林培）等，对该学科教材建设起到了十分重要的作用。一批中青年学者也脱颖而出，编写了一批选题新颖的教材，拓展了该专业的知识体系。2000 年 12 月在南京召开了全国土地资源管理学科建设研讨会，2002 年 1 月教育部高等学校公共管理类教学指导

委员会土地资源管理学科组和全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会于2002年2月在哈尔滨召开了土地资源管理专业本科教育教学改革研讨会，加快了我国土地资源管理专业本科教育教学改革与教材建设步伐。全国高等学校土地管理院长（系主任）联谊会和中国农业出版社在各高校自由申报、专家推荐的基础上，确定了15本教材的选题，并会同全国近30所大学组织这一套教材的编写工作。其宗旨：一是初步形成作为公共管理学科的土地资源管理专业的基础知识体系；二是体现面向21世纪土地资源管理发展的要求，迎接新世纪对该专业人才培养的挑战；三是反映该学科教育教学改革的最新成果。我们希望此系列教材的出版，能为我国学习土地资源管理及相关专业的大学生们提供一套全新的教材，也为今后的教材建设打下一个良好的基础。

由于土地资源管理学科历史较短，教育教学改革还在进行，加上编写时间仓促，本套教材从选题到内容会有值得商榷之处，希望得到广大读者的评议和指正。

曲福田

2002年2月6日

目 录

总序

第一章 土地法学概述	1
第一节 土地法学概念	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
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	17
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	23
第三章 土地所有权法律制度	30
第一节 土地所有权概述	30
第二节 国家土地所有权	33
第三节 集体土地所有权	37
第四节 土地所有权的确权规定	41
第四章 土地使用权法律制度	45
第一节 土地使用权概述	45
第二节 国有土地使用权	52
第三节 集体土地使用权	58
第四节 土地承包经营权	60
第五章 土地利用规划法律制度	65
第一节 土地利用规划概述	65
第二节 土地利用总体规划的法律规定	68

第三节	城市规划法	73
第四节	村镇规划法律规定	76
第六章	土地征用和土地开发整理与复垦法律制度	79
第一节	土地征用法律制度	79
第二节	土地开发法律制度	87
第三节	土地整理制度	91
第四节	土地复垦制度	95
第七章	建设用地法律制度	98
第一节	建设用地概述	98
第二节	国家建设用地法律规定	100
第三节	农村集体建设用地管理法律制度	108
第八章	土地使用权划拨和有偿使用法律制度	116
第一节	划拨土地使用权	116
第二节	国有土地使用权出让	122
第三节	土地使用权流转	127
第九章	土地用途管制制度	149
第一节	土地用途管制概述	149
第二节	我国土地用途管制的依据、特点和原则	160
第三节	土地用途管制的技术保障——土地用途分区	164
第四节	我国土地用途管制的基本内容	169
第十章	耕地保护法律制度	175
第一节	耕地保护概述	175
第二节	耕地总量动态平衡	180
第三节	基本农田保护制度	183
第四节	耕地占用审批制度	187
第十一章	相关法律对土地问题的规定	189
第一节	森林法对林业用地的规定	189
第二节	渔业法对渔业用地的规定	194
第三节	矿产资源法对矿业用地的规定	196
第四节	草原法对草原的规定	198
第五节	水法和水土保持法对土地的规定	200
第六节	环境保护法对土地的规定	202

第十二章	土地税收法律制度	205
第一节	国有土地使用权出让金	205
第二节	耕地占用税	207
第三节	城镇土地使用税	209
第四节	土地增值税	211
第五节	新菜地开发基金	214
第六节	外商投资企业场地使用费	215
第七节	其他有关土地的税费	218
第十三章	土地监察	220
第一节	土地监察概述	220
第二节	土地监察机构及其职责、职权	222
第三节	土地监察的方式、内容和程序	227
第十四章	土地行政调处与诉讼	231
第一节	土地争议概述	231
第二节	土地行政调处	234
第三节	土地行政仲裁	236
第四节	土地行政复议	239
第五节	土地诉讼	245
第十五章	土地法律责任	252
第一节	土地法律责任的概念	252
第二节	土地法律责任的种类及表现形式	256
主要参考文献	265

第一章

土地法学概述

第一节 土地法学概念

土地法学是我国新兴的土地学科的一个分支学科，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是法学领域属于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。土地法学是要研究、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，更好的为人类社会服务，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，就其基本概念作以下的介绍。

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有人称之为，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。从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《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，安全、有效的合理利用，促进土地的可持续发展而形成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。土地法这一基本概念，我们是从土地的下列特点中认识的。

（一）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，而且是一定的时间、地点等条件下，可以产生经济价值，是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、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、以至市场势力圈。”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，在国家学说上，“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上的重要性不是任何其他物质可与伦比的。

（二）土地与国土概念上大小不一

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，远比土地的平面宽；日本《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》是指“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》第一条称“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，包含政治学、经济学、社会学、自然科学、技术科学上的意义在内的综合概念，它是一个专门名词，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，例如：“你门前这块土地是哪个生产队的？”这里土地的面积很小；“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，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上加以区别。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“土地是人类生存的基础”这一句，它所表述是任何土地都如此。

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

(三) 土地法对土地所有权的观念应从土地私有制社会演化成为神圣不可侵犯的概念中解脱出来

土地所有权不是一个不可限制的, 不是一个不可分解的权。土地是人类社会共有的物, 它作为财产亦不具绝对排他性, 法律赋予的排他性是在土地权利人依法行使其合法权利遭到非法侵害时行使的, 不能认为有排他权而可以任意行使。淡化土地所有权观念, 对防止土地投机、垄断有不可忽视的作用。我们认为土地是人类共同财产, 维护良好的土地生态环境是人类共同责任, 是土地立法的根本任务。

二、土地法学概念

土地法学是研究调整、控制人与土地相互作用变换过程中, 要求符合土地资源可持续发展原则, 优化土地环境, 满足土地利用, 增进国土安全, 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, 理想上最有效力的土地法律制度的学科。

按逻辑规则, 定义是提示概念所反映的对象特征或本质。要求被定义的概念的外延与内涵应当清楚。不能含循环和否定概念。土地法学研究的外延是指由法律调整的人类社会和大自然的关系, 即一切人的行为与土地发生变换过程所产生的社会关系都是土地法学研究的范围。其内涵主要包括土地环境, 满足土地利用, 增加国土安全, 发挥土地的社会功能和资本功能, 优化最优配置, 实现社会最大的理性价值, 达到与持续发展原则的理论与实际相统一的目的, 使土地法学的制定、阐述、解释、评价、应用适合法的理念, 适合科学技术的发展, 适合特定的社会秩序、特定社会人们永恒的幸福期望。

马克思指出: “法律只是在自由的、无意识的自然规律变为有意识的国家法律时才起真正的法律作用。”^① 过去相当长的历史时期内, 我们在立法上强调国家意志, 认为国家意志是统治阶级意志的体现, 是代表国家利益和统治阶级意志蜕化而成, 它未必完全符合客观规律或真确反映客观规律的要求, 这样的法行使在自然资源的利用上便会出现这样那样的问题。大跃进时期向高山要粮, 向草原要粮, 向河湖要粮造成的后果, 引发 1958 年后的历次重大水旱灾频承。例如 20 世纪 70 年代的几次严重的水旱灾, 年平均受灾面积达 2 600 多万 hm^2 , 80 年代受灾面积又呈扩大之势, 90 年代比 80 年代受灾面积又增长 24%, 据统计 90 年代与 50 年代相比, 水灾成灾面积增加了 1 倍, 旱灾成灾面积增加了 3 倍。以 1998 年的特大洪水成灾说, 受灾面积达 2 578 hm^2 , 而与此同时一方面长江、松花江、嫩江大洪水, 一方面黄河却因干旱而断流 13 次。断流时间从 80 年代的 36 天, 上升到 1997 年的 226 天。生态的急剧恶化对人民生活带来严重的影响^②。这是一个严重的教训。恩格斯指出: “自由不在于幻想中摆脱自然规律而独立, 而在于认识这些规律, 从而能够有计划地使自然规律为一定目的服务。”我国古代荀子“天人合一”、“阴阳平衡”之说; 董仲舒的“究天人之际, 通古今之变”。天指自然界, 是自然界的天然性; 人指人类。“天人感应”即协调人与自然的关系。董仲舒又说: “天亦有喜怒之气, 哀乐之心, 与之相副, 以类分之,

^① 《马克思选集》第二卷, 第 83 页。

^② 王瑞璞主编: 《关于农业和农村工作若干重大问题》, 中央党校出版社, 1998 年 10 月版。

天人一也。”喜是自然生态的良性循环，怒是自然生态的恶化。这表明人与自然之间的关系是辩证统一的。关键在于人的行为“与之相副”。故荀子又说：“天行有常，不为尧存，不为桀亡。应之以治则吉，应之以乱则凶。”即要掌握自然本性原则和改造自然原则，以达到荀子所说的“天之所覆，地之所载，莫不尽其美，致其用”的目的。如何达到？荀子又说：“法治之本也。”这表明土地法学的研究应深入理解人与自然的关系，以法律的形式来确立土地在生态环境中的地位和作用，实现法的生态职能和社会职能，即土地法学的研究在于确立人与自然相统一的土地法律制度。

第二节 土地法学的研究目的

一、土地法学的研究目的

土地法学研究的目的是以法律的形式，规范土地在开发、利用、保护、改造过程中，一切对土地的作为或不作为都牢固地建立在科学的基础上，以保证土地的优化配置和合理、有效的保护和利用，以实现社会经济和土地的可持续发展。

由于一国土地在现在和将来都是国家的有限资源，同时又是国民的生活和生产活动的共同基础。如何在其人口和人民物质生活的不断提高、发展中，人与土地之间的关系能永远协调，确保自然生态环境和人民健康、文明的物质生活环境达到均衡发展的目的。

本此目的，土地法学不单纯是一般法学所研究那样，如何依靠国家主权性的政治权来强制人民遵行。即不能把土地法单纯的视为国家的一种强制力，而是要把节约用地、珍惜每寸土地，保护耕地成为一种社会意识。通过人民的自我认识，产生自我制约的信念及由此而形成的一种心理约束。进而成为一种全民的社会意识，则珍惜每寸土地、切实保护土地资源的目的才能达到。然而，这种意识不是来自人的本能，而是来自与人的本能恰恰相反的客观环境要求。因此，它要通过法的强制力来逐步推进，使法的强制力转化为人的自觉行为。即法律规定人人有珍惜土地、保护耕地的义务，为人民所普遍接受和遵行，成为社会上居主导地位的一种法律意识。据此，土地法学的研究目的，除具有与一般法学研究的共同目的外，尚有如下特点。

二、土地法学的研究特点

（一）特点之一是防患于未然

一般法学研究首先是从社会上发生什么情况，有哪些不良或违法犯罪行为，对社会影响如何？需要做出何种规范和怎样规范来加以研究。即就人的行为和社会秩序两个方面来进行研究。目的在于规范社会秩序。土地法学研究除规范社会秩序外，还要不扰乱自然秩序。即要符合土地的自然属性。如土地性状、生产潜在力、环境条件、各种利用因素等。而这些是非人力所能完全测知的。如水坝的修筑相关因素很多，甚至会涉及地心引力、板块移动等问题。有些生态环境的改变，又非短期内所能显现。因此，防微杜渐是土地法学研究的一个重要目的。

（二）特点之二在于最大限度地促进人类幸福

随着经济进入安定、成长、繁荣时期，我国人民生活水平的提高，国民在需求上的价值观开

始向高质量多样化发展，对国土安全性的要求日益增强。在防止公害的基础上，还希望有舒适的环境及精神上能够得到满足的健康的活动场所。城乡人民现在都越来越希望能够更多地接触绿地、水面、田野和大自然，以增进身心健康。为适应国民的需要，在利用土地时，必须充分注意安全性、舒适性、健康性。面对我国地少人多，人均耕地不足世界人均耕地 $1/2$ 的特点，需要高质量地开发利用国土，高效率地合理利用有限资源。为达此目的，对城市土地要研究空间权法理，分层地上权的法律关系和城市建设中存量土地的再开发等。对农村、山地、渔林土地要因地制宜，适合地区特色进行培育，使其在增进生态效益前提下，发展社会经济和自然景观，优化人民生活环境。

（三）特点之三从事物现状分析其自身矛盾确立土地立法原则，使现有与应有统一

按照马克思主义的观点，土地立法必须以客观的事实为基础，以事物的本质属性为前提，以客观发展规律为依据，合理地处理利益的逻辑（Logic）关系，充分考虑需要与可能。马克思说：“法律关系的建立不是随心所欲”^①，“如果立法者用自己的臆想来代替事物本质，那么我们就应责备他极端任性。同样，当私人想违反事物本质任意妄为时，立法者也有权利把这种情况看做极端任性。”“要能达到这一点，只有使法律成为人民意志的自觉表现。”^②马克思的这两段话，解释了应然与实然之间矛盾统一的原则，是土地立法的圭臬。

（四）特点之四明确土地数量与质量的关系

土地的数量和质量在实现土地总量动态平衡中有其特殊的作用和意义。为此，必须加强对土地的调查研究和统计，正确掌握土地数量和质量在生态环境和农业生产中的消长关系，分析其动态平衡的主要构成因素，以便整顿治理、综合利用，提出确保土地数量，提高质量的要求，使土地与人口之间永远保持相对平衡和协调发展。

综上所述，土地法学研究目的是要确立其基本理念，重视土地的社会本位和社会价值。人对土地利用以优化生态环境为主导，在此基础上合理地满足当代社会对土地的需求，同时也合理地确保子孙后代对土地永续利用的需求。只有这样，才能达到土地动态平衡的真正目的。

第三节 土地法学研究调整的对象和方法

一、土地法学研究调整的对象

土地法学研究对象是人地关系。人地关系是指人类社会和大自然的关系。即人在保护土地资源和利用土地资源过程中所形成的一种社会关系。这种关系是与整个社会的社会经济制度相联系的，是人类社会的一种基本社会关系。它可分为人与人的关系和人与地的关系两个方面。人与人的关系是土地的社会问题；人与地的关系是土地の利用问题。前者是土地的制度问题，后者是土地的环境问题。在封建社会，由于经济的不发达，科学文化的落后，土地の利用主要是农业生产，人们便把土地单纯看做是劳动的对象，物产的泉源。人对土地一旦占有，便有无限制的使

① 《马克思全集》，第13卷，第8页。

② 《马克思全集》，第40卷，第183—184页。

用、支配权，法律为了保护权利，便赋予土地所有权。于是人与土地的关系便简单地被认为是一种权属关系。解决土地分配不均的社会问题，就是要研究调整地权关系。这样，土地法学研究调整的对象便被认为是土地权属关系。历来的土地法学家、改革者，都是以此来进行研究。如英国的掘地派运动著名领袖温斯坦莱（1609—1652）和以后的彭里（Thomos Paine 1737—1809）、奥其佛（William Ogilvie 1736—1819）、斯宾塞尔（Thomos Spencer 1750—1814）、米尔（Y.S.Mill 1806—1873），德国的高申（Hermann Heinrich Gossen 1810—1858）、福利谢姆（Michael Flurschein 1844—1912），英国的华勒斯（Alfred Russel Wallace 1822—1913），欧白林（Fames Bronterre O Brien 1805—1864），美国的亨利乔治（Henry George 1839—1897），德国的达马熙克（Da. Adoch Damaechke 1866—1935）、马克思（Karl Marx 1818—1883），我国的孙中山等都是以地权分配为土地法学研究调整的中心。到了现代，随着人对土地的自然属性与利用间的关系的深化，认识到人地关系已经不是单纯的土地权属问题。它的内涵是远较权属关系复杂的。因为土地上发生的社会关系凝结在一起，形成一种独特的人地关系。在这种关系中，由于人在社会经济上的相互依存关系日益加深，土地上的群体活动和共同利益取代了作为私有财产的个人活动和利益；土地是社会公共财富的观念，无论是土地私有制社会或土地公有制社会，都在人群中确立。特别是法国社会学家狄骥（Feon Deguit 1859—1928）的社会连带主义学说在西方国家的立法中产生影响后，为防止土地所有权人滥用地权，破坏土地资源，在法律上已从地权限制，进而成为人类社会生存和发展的关系。今天，土地法学所要研究的调整对象就是这样一种新颖的土地社会关系。

二、土地法学的研究方法

（一）传统的法学研究方法

1. 调查实证研究的方法 调查实证研究历来是法学研究的重要方法。早在 2000 多年前我国法学家韩非曾指出其意：“法与时转则治，法与世宜则功。”土地是人类社会的共同财富，土地法学的研究，首先要了解客观实际，探求实践中发生的问题。毛泽东曾指出：“周密的调查是了解情况最基本的方法。”日本 20 世纪 50 年代制定土地法即是从调查认识到科学的。特别是对土地规划的制定是一个从现实状况到发展规模的确立的一个系统工程，调查研究十分重要。因此，有人主张土地问题的研究要制定调查法以防止调查过程中出现各种不实的情况和现象。

2. 分析比较的方法 分析比较的方法在法学研究中已经成为一个独立的学派。如 19 世纪法学家孔德（Comee A）和奥斯丁（Gohn Austin）就是分析学派的代表人物。他们认为研究实在的法应着重分析法的概念。一般法学的任务是从逻辑上比较分析各种成熟的实在法制度的共同原则、概念和特性。其中包括权利、义务、损害、制裁、惩罚和赔偿等重要概念。

3. 历史研究的方法 历史研究的方法是以历史传统为特征的研究方法。代表人德国法学家萨维尼（Saving）认为法是逐步形成的，民族意识、传统习惯是其基础，研究法的适用性，必须注意这些方面的研究。土地法学的研究也不例外。这一点单维廉（D.W.Schrameier 孙中山的顾问）在研究中国土地制度时也特别指出过。

4. 综合研究论证的方法 这种方法在社会科学研究中常被运用，但在自然科学的研究上常被忽视。因为近代科学的迅速发展，如物理、化学等多是采用分类研究的方法，这种愈分愈细

的观点实际上也要综合论证的。2001年10月23日李政道先生讲物理学21世纪研究方向时广泛地应用了中国4500多年前的天文学和庄子逍遥游中的论述,即是运用综合分析研究的方法。他说中国儒、墨、道学说是通过综合分析研究提出的。21世纪物理学发展方向是对称和不对称的综合论证研究。

5. 侧重学理的研究方法 这是通过各种法律措施在实施中发生的问题,对照基本原则,从法学理论上阐明其合理性和必要性。如行政力与权利之间的关系,资本功能与社会功能之间关系等都要在学理上进行探讨。

6. 运用唯物辩证的研究方法 唯物辩证法是运用辩证的、有机联系的、动态的、发展的观点去研究自然现象的一种方法。这种方法符合自然的特性和客观世界运动规律。土地是自然资源中一种重要资源,它承载万物,在自然界中与其他自然资源有着内在的、不可分割的、有机的联系;并同处在不断的运动、发展、变换过程中,制约着各种土地关系。作为研究土地关系的土地法学,如果脱离土地这个自然体及其与其它相关的自然关系,只凭人的主观意识去研究各项土地问题,它所设定的各种条件和行为规范,并据此做出调整、处理原则,往往不能正确反映土地关系的客观要求,甚至成为错误的规定。这种情况在历史上是屡见不鲜的。

(二) 土地法学研究的特有方法

1. 协调人、地、环境相互关系的研究方法 环境是一切资源的概称,土地是一切资源的存在、变更、发展的基础。它可分为两部分:被人类利用部分,称为土地资源,它所构成的环境有人的行为参与其间,是人自身以行为来引起的,如何使其符合环境的要求,发挥良好的生态循环作用,是法律调整的重要方面。法律应很好地规范人的行为。未能被人利用或目前尚未被人利用部分的土地,称为自然环境,它与人的生存生活有着潜在的作用,这种作用可以向良好环境方面发展,也可以向不利于生物生存生活的方向发展(如沙漠化等)。这部分土地人的活动可以起好或坏的作用,法律应在导向人的活动向好的环境方面发展起规范作用。由此而论,土地法学不是单纯的研究人对已利用土地之间的关系,还要研究人与未利用土地的其他自然资源之间的关系。因此,一切与自然环境相关的学科,都是土地法学所要学习、了解、深入研究的。这正像刑法学要研究心理学、犯罪学一样。它是土地法学研究所不可忽视的。

2. 以土地的价值取向作为进行判别的研究方法 土地是非人力所能创造的自然资源,是社会公共财富,少数人霸占土地,利用土地为个人谋利是一种犯罪行为。马克思指出:“从一个较高的社会形态来看,……整个社会,一个民族以至一切同时存在的社会加在一起都不是土地所有者,只是土地的占有者,他们必须像好的家长那样,把土地改良传给后代。”这一论述充分表明土地法价值取向是社会共同的当前利益和长远利益相统一的利益。这种利益与国家利益、集体利益是并不完全一致的,不能认为实行土地的社会主义公有制就解决了这一价值取向。“个人利益服从集体利益,集体利益服从国家利益”的原则,作为规范人的行为来说是符合国家利益至上的原则,是应该的。但国家利益是否完全符合土地的社会共同的当前与长远相统一的利益的价值取向呢?这在实践中使人难以作肯定的回答。新中国成立以来,耕地的大幅度减少,土地沙化日益扩大,森林覆盖锐减,耕地质量严重退化等等,难道都是老天爷作的孽吗?不是国家的政策导向吗?很明显,长期以来的国家意志、国家利益与土地利用的社会共同的当前与长远相统一的利益是不相一致的。当然,历史已经过去,但明确土地法以社会公共利益为其价值取向是十分重要的。

背离了这一价值取向就会重蹈历史覆辙。因此价值取向是土地法学研究的一项不可忽视的方法。

3. 以超前意识研究土地法学的方法 土地是自然资源,其自然属性是依自然规律产生、发展的。保护土地资源过程中有些属性的变化、发展尚不为人们所完全认识,尚未成为社会习惯,尚无法律加以规范。因此,在研究土地法学时,需要有超前意识,需要从土地管理的经验和理性出发,研究、推定创设某种社会关系时,确立其权利义务是有益于健全土地法制的。例如,如何明晰产权,确立农地发展权,建设用地空间权,水底利用权等;如何完善土地全部制度,划分农地市场和建筑用地市场;如何保护土地后备资源等。这些都需要在立法上有超前意识,才能将其已经形成或尚未形成的行为加以规范。对已经形成而在法律上尚有缺口的,要修改补充;对尚未形成的,则要根据客观形势,加以规范,防微杜渐。

第四节 土地法学研究的主要内容

一、土地法学的主要理论的研究

(一) 土地法本土资源的研究

人类生存于大地已达 50 余万年。我国土地制度的确立,始于夏代,迄今已有 4 000 余年。土地法的本土资源十分丰富。它反映了历代土地制度的演变,土地与人民之间的关系,利弊得失,足以借鉴。

(二) 土地公有制学说的研究

中外学者主张土地公有者甚多,卓见宏文,遍于典籍,如斯宾塞尔的《自由的正午》,亨利乔治的《进步与贫困》,华列斯的《土地国有之需要与目的》,奥布林的《奴隶制度的起源、发达和形态》,马克思的“土地所有权论述”,孙中山的“耕者有其田”主张等,都有研究参考价值。

(三) 土地法的生态职能与可持续发展的研究

近 30 年来国际上对自然资源和生态环境的研究极为重视。如 20 世纪 70 年代初成立的罗马俱乐部,对全球的生态问题、环境状况、自然资源利用等均发表不少著名论述。联合国粮农组织、环境保护署、人口活动基金会等组织亦有不少专门讨论和研究。这些都是土地资源的保护和利用方面所需要做专门研究的。

(四) 现代物权制度理论的研究

土地是不动产权,是物权制度的一项重要内容。物权制度理论始于罗马法,它是在私有制基础上产生,2 000 多年来在推进社会经济的发展起了很大的作用。马克思曾亦就此作了深刻的研究。物权、债权是市场经济的两大法律基础,对国民经济生活具有十分重要意义。其一,是明确财产归属,保证经济运行有序;其二,是设定财产权人之间的权利义务,实现资源优化配置。

(五) 土地自然特性的研究

近十几年来土地利用有了很大发展,特别是土地资本化以后,土地产权证券化的趋势也在增强。但土地的非完全商品性制约着它不能完全套用资本运转的法则,基于此,对我国现行土地资本化过程中所发生的问题需要很好的研究,如何正确规范其运转行为,必须对土地的非完全商品性进行研究。