



经济法学系列

E C O N O M I C L A W S E R I E S

丛书总主编 倪振峰

土地法学

王文革 著

ECONOMIC
LAW SERIES

 复旦大学出版社

上海市教育委员会重点学科建设项目资助（项目编号：J52101）

上海地方本科高校085工程环境法重点学科专业项目

上海地方本科高校085工程城市环境安全知识创新与知识服务平台建设项目

经济法学系列

丛书总主编 倪振峰

土地法学

王文革 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地法学/王文革著. —上海:复旦大学出版社, 2011. 6

(经济法学系列)

ISBN 978-7-309-08145-9

I. 土… II. 王… III. 土地法-法的理论-中国 IV. D922.301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 103484 号

土地法学

王文革 著

责任编辑/张永彬 孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

上海第二教育学院印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 20.25 字数 375 千

2011 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-08145-9/D·508

定价: 45.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

总 序

列入本系列丛书的著作是上海政法学院教师在建设上海市教委经济法重点学科中的部分成果。2007 年底,由我牵头申报的上海政法学院经济法学科被上海市教委列为重点学科。重点学科立项后,上海市教委对学科组给予全方位的支持和指导,上海政法学院领导高度重视,从组织机构、人员配置、规章制度等方面都给予充分保障,使学科组成员积极性的发挥有了一个很好的平台。根据市教委批准的学科建设整体规划,本重点学科以经济理论和实践为总体建设方略,成果形式除课题和论文外,计划出版学术专著 20 余部,以及适应教学需要的少量教科书。出版作品包括“经济法基础理论与实务”、“竞争法”、“环境资源法”等三个选题方向。期盼学术界同仁和广大读者提出批评和建议,帮助我们在这套丛书出好。

倪振峰

2010 年 9 月

目 录

第一章 土地法概述	1
第一节 土地法的概念和特征	1
第二节 土地法的体系	7
第三节 土地法的目的和作用	9
第四节 土地法的基本原则	10
案例分析	22
学术视野	23
理论思考与实务训练	25
推荐阅读资料	26
第二章 土地权利制度	27
第一节 土地权利制度概述	27
第二节 土地所有权	34
第三节 土地用益物权	38
第四节 土地抵押权	49
第五节 土地相邻权	50
第六节 土地权利争议的解决	52
案例分析	56
学术视野	59
理论思考与实务训练	64
推荐阅读资料	65
第三章 土地流转法律制度	66
第一节 土地流转制度概述	66
第二节 土地征收制度	68
第三节 建设用地使用权划拨制度	81
第四节 建设用地使用权出让制度	85



第五节 建设用地使用权租赁和作价入股制度	98
第六节 建设用地使用权转让制度	106
第七节 建设用地使用权出租制度	111
第八节 建设用地使用权抵押制度	114
第九节 建设用地使用权的终止	118
第十节 农村土地承包经营制度	119
第十一节 农村集体建设用地使用权流转制度	127
案例分析	130
学术视野	138
理论思考与实务训练	142
推荐阅读资料	143
第四章 土地开发、整治及保护法律制度	144
第一节 土地开发制度	144
第二节 土地储备制度	152
第三节 土地置换和整理制度	157
第四节 土地复垦制度	159
第五节 闲置土地处置制度	161
第六节 耕地保护制度	164
第七节 土壤污染防治	169
第八节 土地沙漠化防治	173
第九节 土地盐渍化防治	180
第十节 水土保持制度	182
案例分析	188
学术视野	191
理论思考与实务训练	193
推荐阅读资料	194
第五章 土地管制制度	195
第一节 土地管制制度概述	195
第二节 地籍管理制度	202
第三节 土地利用规划制度	211
第四节 土地用途管制制度	217
第五节 用地供给项目管制	224



第六节 土地价格管制	225
第七节 土地税费制度	232
第八节 城市土地增值回收制度	237
第九节 土地利用外部性内部化制度	240
案例分析	242
学术视野	247
理论思考与实务训练	253
推荐阅读资料	254
第六章 土地法律责任	255
第一节 土地法律责任概述	255
第二节 土地行政法律责任	256
第三节 土地民事法律责任	268
第四节 土地刑事法律责任	273
案例分析	277
学术视野	280
理论思考与实务训练	290
推荐阅读资料	290
第七章 土地法律救济	291
第一节 土地行政救济	291
第二节 土地司法救济	301
第三节 土地仲裁	308
第四节 土地人民调解	311
案例分析	311
学术视野	315
理论思考与实务训练	316
推荐阅读资料	316



第一章 土地法概述

【本章概要】 本章主要阐述了土地的概念、特征及其分类,土地法的概念和特征,土地法的体系,土地法的目的和作用 and 土地法的基本原则。

【学习目标】 了解土地法的目的、作用、渊源和体系,掌握土地法的概念、特征和基本原则,应用土地法的基本原则分析和解决实际问题。

第一节 土地法的概念和特征

一、土地的概念、特征及其分类

1. 土地的概念

关于土地的概念,不同学科对土地有不同的定义,具有代表性的定义包括以下几种。

地理学定义。土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由土壤、植被、地表水及表层的岩石和地下水等诸要素组成的自然综合体。1975年,联合国粮农组织发布的《土地评价纲要》对土地的定义是:“一片土地的地理学定义是指地球表面的一个特定地区,其特性包含着此地面以上和以下垂直的生物圈中一切比较稳定或周期循环的要素,如大气、土壤、水文、动植物密度,人类过去和现在活动及相互作用的结果,对人类和将来的土地利用都会产生深远影响”。

经济学定义。英国经济学家马歇尔指出:“土地是指大自然为了帮助人类,在陆地、海上、空气、光和热各方面所赠与的物质和力量”。美国经济学家伊利认为:“经济学家所使用的土地这个词,指的是自然的各种力量,或自然资源……经济学上的土地是侧重于大自然所赋予的东西”。澳大利亚的克里斯钦和斯图尔特进一步指出:“土地一词是指地表及所有它对人类生存和成就有关的重要特征,必须考虑土地是地表的一个立体垂直剖面,从空中



环境直到地下的地质层,并包括动植物群体及过去和现在与土地相联系的人类活动”。

管理学定义。原国家土地管理局 1992 年出版的《土地管理基础知识》中这样定义土地:“土地是地球表面上由土壤、岩石、气候、水文、地貌、植被等组成的自然综合体,它包括人类过去和现在的活动结果”。《土地基本术语》(GB/T19231—2003)规定:“土地是地球陆地表面具有一定范围的地段,包含垂直于它上下的生物圈的所有属性,是由近地表气候、地貌、表层地质、水文、土壤、动植物以及过去和现在人类活动的结果相互作用而形成的物质系统”。

土地和土壤不同,土壤是土地的构成部分中诸多自然因素的一种。土地与国土也不是同一概念,国土是指一个国家主权管辖的地域空间:领土、领空、领海,是一个国家主权范围内的所有地域空间的总称。土地资源与土地也有差别,一般说来,土地资源是指目前或可预见的未来能够产生价值的土地,是在一定的技术经济条件下,可以被人类利用的土地,它是土地的一部分,土地资源的范围随着科学技术的进步正在不断扩大,目前国内外都是泛用这两个名词,并不做出严格的区分。

2. 土地的特征

土地的特征是指作为人类的基本生产资料和生活资料的土地所固有的、区别于其他生产资料和生活资料的特殊属性,包括自然特征和社会经济特征两种。

土地有两种属性,土地既具有自然属性,也具有社会经济属性。土地的自然特征是土地的自然属性的反映,是土地本身所固有的,与人类利用土地并没有必然联系。土地的社会经济特征则是在人类利用土地过程中所产生的,在人类诞生以前,未对土地进行利用时,土地并无经济特性。因此,土地具有显著区别于其他资源的特性。

(1) 土地是大自然的产物。土地是大自然的产物,是自然恩赐于人类的,早在人类诞生前就已存在,而不像其他生产资料那样是劳动的产物。人能创造其他财富,却不能创造土地。应当指出的是,人虽然不能创造土地,但却能改良土地或破坏土地。

(2) 土地位置的固定性。土地是不能移动的,具有位置的固定性。尽管从严格意义上讲,地球表层也存在因各种自然原因而产生的移动变化,但这不能从根本上改变土地位置的固定性的特性。土地位置的固定性,既给我们人类提供了利用各种土地的可能性和生存发展的基础,也限制了人类利用土地



的区域性。

(3) 土地区位的差异性。土地存在着区位差异。地球上任意两块不同位置的土地,无论是土壤的自然性质,还是经济性质,都存在着差异。由于土地的这种差异性和土地位置的固定性,导致了土地价值和价格的差异、土地适用性和利用成本的差异。

(4) 土地总量的有限性。土地总量是有限的,人类既不能增加也不能用其他物质代替土地,更不能创造土地。人所能做到的只是改变地形地貌,无法增加土地的总量。这一特性要求人类必须科学利用土地,努力提高土地的产出效益,以有限的土地创造更多的物质财富,满足人类日益增长的物质需求。

(5) 土地利用的可持续性。土地与其他生产资料存在着一个显著差异,即只要按照自然规律,科学合理地利用土地,不断改良和增加地力,土地就可以持续利用并不断提高产出率,而其他生产资料在使用过程中都会由新变旧,都会受到磨损,直到报废。当然,土地的持续利用是有一定条件的。如果人类不科学合理地开发利用土地,也会造成土地生态系统的破坏,使土壤肥力和土地生产能力下降,受到大自然的惩罚。

(6) 土地经济供给的稀缺性。土地存在着差异性,且位置固定,数量有限,人们利用土地时又都要选择位置较优或土质较好的土地,因而会导致这类位置优或土质好的土地需求大于供给的现象,这种供不应求的现象即是土地经济供给的稀缺性。土地供给的稀缺,又会造成需求这类土地的各部门、各单位之间的竞争,并在土地所有、占有、使用上进行垄断,客观上又迫使人们节约土地、集约用地。

(7) 土地报酬(收入)递减的可能性。土地经营中,一般情况下会随投入增加而报酬(收入)增大,但是当技术不变,在单位面积土地上投入物化劳动和活劳动达到一定程度时,边际报酬(收入)就会下降,平均报酬(收入)也会随之下降。这就要求人们在一定的技术、经济条件下,注意投资的适合度。

(8) 土地利用方向变更的困难性。任何一块土地都可能有多种用途,可生产多种产品,但改变一块土地的原有用途,在一定条件下,则是相当困难的。不用说建筑用地变成农用地的困难,就是农业用地用途变更也是相当困难的。比如,农产品的价格因国内外供求关系等因素而形成明显升降时,农业生产者很难及时调整种植面积和产量。因为,不同的作物有不同的生产季节,要求不同的土质、气候条件,往往很难改变;不同作物需要的资金、技术装备的要求也不同,变更会受到生产单位的经济力量的影响;而不同的生产者的生产技术也

会影响生产水平。这一特性要求人们在规划利用土地时,必须科学慎重地决策,选择最恰当的利用方向去利用土地。

3. 土地的分类

土地分类是根据土地的性状、地域和用途等方面存在的差异性,按照一定的规律,将土地归并成若干个不同的类别。

按照不同的目的和要求,有不同的分类。1998年修订的《土地管理法》将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类。《土地管理法》第4条规定:“农用地是指直接用于农业生产的土地,包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等;建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,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;未利用地是指农用地和建设用地以外的土地”。

2007年8月5日,《土地利用现状分类》国家标准颁布,国家标准采用一级、二级两个层次的分类体系,共分12个一级类、56个二级类。其中一级类包括:耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其他土地。这里重点介绍12个一级类。

(1) 耕地是指种植农作物的土地,包括熟地,新开发、复垦、整理地,休闲地(含轮歇地、轮作地);以种植农作物(含蔬菜)为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中包括南方宽度 <1.0 米、北方宽度 <2.0 米固定的沟、渠、路和地坎(埂);临时种植药材、草皮、花卉、苗木等的耕地,以及其他临时改变用途的耕地。

(2) 园地是指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生木本和草本作物,覆盖度大于50%或每亩株数大于合理株数70%的土地。包括用于育苗的土地。

(3) 林地是指生长乔木、竹类、灌木的土地,及沿海生长红树林的土地。包括迹地,不包括居民点内部的绿化林木用地,铁路、公路征地范围内的林木,以及河流、沟渠的护堤林。

(4) 草地是指生长草本植物为主的土地。

(5) 商服用地是指主要用于商业、服务业的土地。

(6) 工矿仓储用地是指主要用于工业生产、物资存放场所的土地。

(7) 住宅用地是指主要用于人们生活居住的房基地及其附属设施的土地。

(8) 公共管理与公共服务用地是指用于机关团体、新闻出版、科教文卫、



风景名胜、公共设施等的土地。

(9) 特殊用地是指用于军事设施、涉外、宗教、监教、殡葬等的土地。

(10) 交通运输用地是指用于运输通行的地面线路、场站等的土地。包括民用机场、港口、码头、地面运输管道和各种道路用地。

(11) 水域及水利设施用地是指陆地水域,海涂,沟渠、水工建筑物等用地。不包括滞洪区和已垦滩涂中的耕地、园地、林地、居民点、道路等用地。

(12) 其它土地指上述地类以外的其它类型的土地。

二、土地法的概念和特征

(一) 土地法的概念

土地法是由国家制定或认可的,由国家强制力保证实施的,调整土地所有、占有、经营、使用、开发、整治、保护、管理中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。主要包括以下四种关系:(1) 关于土地所有权、占有权、使用权、经营权的规定,这些都是土地法的核心部分,是其他土地立法的前提;(2) 关于土地开发、整治和保护等方面权利义务关系的规定,现代经济发展中,环境保护、水土保持和维护生态平衡等方面的立法普遍引起各国的关注;(3) 关于土地流转方面的规定;(4) 关于土地管理方面的规定,包括土地管理机关和规划管理、地籍管理、计划管理、流转管理等方面的法律规定。

(二) 土地法的特征

土地法具有法的一般特征,如由国家制定或认可,由国家强制力保证实施等。但是,土地法特殊的调整对象和调整方法决定了其独有特征。

第一,综合性。土地法立法目的的实现涉及非常复杂的社会和自然因素,必须采用综合的法律规制方法和多样性的法律规范。因此,从内容上看,土地法律规范不仅包括专门性的土地法律规范,还包括宪法、民法、行政法、经济法、刑法中有关土地的规范;从法律措施上看,土地法采取了经济、技术、行政、教育等多种规制措施。

第二,科技性。由于土地是由各种因素组成的自然综合体,其开发利用和整治保护不仅要体现经济规律的要求,也要体现自然生态规律的要求,土地开发利用和整治保护是一种科技性很强的活动,必须建立在一定的科学理论和科技水平的基础上,这些技术规范上升为土地法中的法律规定,使土地法具有科技性的特征。如关于土地调查、土地登记、土地统计、土地定级、土地整治等法律规范都是技术性规范。



三、土地法律制度的概念、特征及分类

(一) 土地法律制度的概念、特征

土地法律制度是指为了实现土地法的目的和任务,根据土地法的基本原理和基本原则所制定的、调整特定土地社会关系的一系列法律规范的总称。它是土地制度的法律化和规范化,是具有自身特征的一类土地法律规范,主要具有以下特征。

第一,特定性。土地法律制度不像土地法基本原则那样具有适用的广泛性,而是只适用于土地关系的某一方面,只调整在开发、利用、保护、改善土地资源过程中发生的某一特定部分或方面的社会关系。因此其适用的对象、范围、程度以及所采取的措施、法律后果都是特定的,在一定程度上避免了适用法律的随意性。

第二,系统性和相对完整性。土地法律制度通常不是由某一个法律条文或某一个法律规范所组成,而是由一系列的法律规范所组成。这些规范之间相互关联、相互补充、相互配合,共同构成一个相对完整的系统。如果把整个土地法律制度作为一个大系统的话,那么每一个土地法律制度都可以构成一个小的子系统。这一点是区别土地法律制度与土地法律原则和措施的主要标志。正因为土地法律制度有系统性的特征,所以土地法律制度的健全与完善对于促进土地法律规范的系统化、条理化以及土地法律体系的完善都有着重要的意义。同时,土地法律制度的健全和完善也可以为规范化的土地管理提供法律保证。

第三,较强的可操作性。由于土地法律制度具有特定的适用对象和具体而完整的规则系统,因而便具有较强的可操作性,容易得到有效的贯彻实施。

第四,较强的约束性。土地法律制度规范多属于强制性规范,而且土地法律制度对土地法律关系主体的权利义务和法律后果规定得很明确,因而具有较强的约束性。

(二) 土地法律制度的分类

土地法律制度是由多项制度组成的制度体系,每一种制度的对象、功能、性质和适用阶段也不同,从不同角度,可以对土地法律制度进行如下分类。

根据制度调整对象不同,可分为:土地权属制度、土地流转制度、土地监管制度、土地开发、整治及保护制度、土地法律责任制度、土地法律救济制度等。



根据制度的功能不同,可分为:预防性制度、基础性制度、整治性制度等。预防性制度主要包括:规划制度、行政许可制度、土地开发环境影响评价制度、“三同时”制度、土地生态环境破坏事故防范与预警制度等;基础性制度主要包括:监测制度、土地标准制度、土地资源调查制度、土地资源档案制度等;整治性制度主要包括:限期治理制度、土地复垦制度等。

根据制度的性质不同,可分为:经济性制度、技术性制度、行政性制度、社会性制度等。经济性制度主要包括:税费制度、奖励制度等;技术性制度主要包括:土地监测制度、土地标准制度等;行政性制度主要包括:行政许可制度、限期治理制度、现场检查制度等;社会性制度主要包括:公众参与制度等。

本书按照第一种分类方法介绍主要的土地法律制度。

第二节 土地法的体系

土地法体系是指在我国目前和今后的一定时期内,由现行的和即将制定的有关土地权利、流转开发、利用、保护的所有法律规范组成的一个相互联系、相辅相成、有机联系的规范统一体。这个体系是内外协调一致的,它对外与其他法律部门相互协调,以保证整个法律体系的和谐统一;对内各法律规范之间协调互补,以保证发挥土地法的整体功效,维系土地法的独立存在。土地法的体系是一个历史的、动态的范畴,它随着社会和经济的发展而变化。目前我国已初步形成以《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》为基干的土地法体系。

从现行立法体制或法律法规的效力级别看,我国土地法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、改善土地上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担的基本义务等基本内容。宪法第9条规定,“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有”,“国家保障自然资源的合理利用,……禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或破坏自然资源”。宪法第10条规定,“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所

有”，“任何组织和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”，“土地使用权可以依照法律规定转让”。这些规定，是进行土地监督管理和土地司法以及我国土地资源立法的基本依据。

（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、改善土地方面的规范性文件。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《物权法》、《民法通则》、《刑法》、《行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》以及《仲裁法》、《行政复议法》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《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国环境保护法》等。它们对土地资源的具体管理制度、开发利用制度及治理保护制度都作了规定，是我国对土地资源进行法制管理的主要依据。

（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、改善土地方面的规范性文件。如《中华人民共和国土地管理法实施细则》、《基本农田保护条例》等。土地行政法规的数量很大，涉及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）土地地方法规

土地地方法规，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、改善土地方面的地方性规范性文件。

（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、改善土地方面的规范性文件。如《土地违法案件查处办法》、《划拨土地使用权管理暂行办法》等。

（六）土地地方行政规章

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、改善土地方面的地方性行政规范性文件。

（七）土地标准

土地标准，是为了合理开发利用和保护土地资源，按照法定程序制定和批



准发布的各种标准的总称。强制性标准具有法律的约束力,是土地法体系中的一部分。

(八) 国际公约和条约中的土地规范

我国参加、批准的专门性土地国际公约、条约以及其他国际公约和条约中关于土地的条款是我国土地法体系中的一个组成部分。这些国际规范,除我国声明保留的条款之外,在我国具有法律约束力,如果公约和条约中的内容与我国内法规定不相同的,国际条约和公约具有优先性,但我国声明保留的条款除外。目前,我国参加、批准的和土地有关的国际公约和条约主要有:《防治荒漠化公约》、《联合国湿地公约》等。

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体系,要注意维护我国土地法制的统一性。

第三节 土地法的目的和作用

一、土地法的目的

土地法的目的是为了加强土地管理,维护土地的社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展(《土地法》第1条)。具体有以下几个方面:一是维护土地的社会主义公有制。我国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。土地公有制是我国土地制度的基础,体现出社会主义制度的基本特征。在实行市场经济的条件下,土地公有制和土地市场化兼容,以土地所有权和使用权分离的方式实现土地的商品性。依法维护土地的社会主义公有制具有十分重要的意义。二是保护、开发土地资源,合理利用土地。土地作为一种宝贵的自然资源,是人类生存和生活的基本物质资料。随着我国人口的增长和经济的发展,土地数量的有限性和对土地需求的无限增长性之间的矛盾日益突出。



因此,有效地保护土地资源,合理利用土地,是制定土地法的重要任务。三是切实保护耕地。耕地是农业最基本的生产资料,我国作为一个人口众多的农业大国,人均耕地数量少,耕地的后备资源不足。为了稳固农业基础,必须切实保护耕地,这是由我国的基本国情所决定的。四是促进社会经济的可持续发展。当前,走可持续发展的道路已经成为世界各国的共同选择。土地作为一种自然资源,它的存在是非人力所能创造的,土地本身的不可移动性、地域性、整体性、有限性是固有的,人类对它的依赖和永续利用程度的增加也是不可逆转的。因此,通过立法强化土地管理,保证对土地的永续利用,以促进社会经济的可持续发展,也是制定土地法的一项重要任务。

二、土地法的作用

作为一种社会规范,土地法也具有法的一般作用,即告知、指引、评价、预测、教育和强制的作用。同时,土地法还具有一些特殊的作用,具体表现在。

1. 土地法是国家进行土地管理的法律依据

土地法对土地管理部门及其职责、土地监督管理措施和制度、土地管理范围和管理关系以及各项土地保护工作作了全面规定。土地法是土地行政管理的依据和保障,是土地保护事业发展的有力保障,是推动我国土地资源工作发展的强大力量。

2. 土地法是合理开发和利用土地资源、保障土地永续利用的法律武器

土地法规定了开发、利用、保护、改善土地的各种行为准则,对各级人民政府及其所属部门、一切单位和个人规定了土地资源开发利用和保护方面的权利和义务以及相应的法律责任和补救措施,是他们享受权利、履行义务,与污染破坏土地资源的行为作斗争的有力武器。

3. 土地法是协调经济、社会发展和资源保护的重要调控手段

土地法把协调经济、社会发展和资源保护的经济手段、行政手段和科学技术手段提升到法律高度,既确定了规划、价格、税收、信贷等宏观调控方式的地位,又规定了现场检查、行政处罚等调控方式的地位,是在社会主义市场经济体制下协调经济、社会和资源保护的有效手段。

第四节 土地法的基本原则

土地法的基本原则是指土地法确认的、适用于土地法一切领域的基本方针、准则。土地法的基本原则是土地法所确认的,而非可以任意确定的,

