



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

土地法学

张军连 主 编
许 晔 副主编
谢经荣 主 审

01

中国农业大学出版社



面向 21 世紀課程教材

For 21st Century Series Texts for 21st Century

土地資源學

第四版
陸大道 主編
王德芳 副主編
張其成 主編



華夏出版社

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

土地法学

张军连 主 编

许 峰 副主编

谢经荣 主 审

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地法学/张军连主编. —北京:中国农业大学出版社, 2001. 10

面向 21 世纪课程教材

ISBN 7-81066-397-6/S · 302

I. 土… II. 张… 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(2001)第 052891 号

出 版 行 中国农业大学出版社
经 销 新华书店
印 刷 涿州市星河印刷厂
版 次 2001 年 10 月第 1 版
印 次 2002 年 9 月第 2 次印刷
开 本 16 印张 17.25 千字 411
规 格 787×980
印 数 3 001~6 000
定 价 22.00 元

图书如有质量问题本社负责调换

社址 北京市海淀区圆明园西路 2 号 邮政编码 100094

电话 010-62892633 网址 www.cau.edu.cn

主 编： 张军连

副主编： 许 皞

编 委： 张军连(中国农业大学) 黄 勤(中国地质大学)

许 皞(河北农业大学) 袁 春(中国地质大学)

吴顺辉(华南农业大学) 邵 辉(中国农业大学)

陈笑媛(贵州工学院) 齐 伟(山东农业大学)

毕银丽(中国矿业大学) 刘敏超(湛江海洋大学)

主 审： 谢经荣(北京市国土资源与房屋土地管理局副局长，
中国人民大学教授、博士生导师)

责任编辑 朱长玉

封面设计 郑 川

内容简介

本书系统、全面地介绍了土地法学的基本概念、原理和内容。主要包括土地法学的研究对象和发展概况、我国的土地制度和土地立法、土地财产法、土地管理法、土地法律责任、土地行政执法、土地行政复议、土地行政诉讼等内容。针对市场经济条件下土地的资产(财产)属性的日益突现,本书特别对土地财产法的内容进行了重点介绍,这是本书的一大特点。同时,考虑到本书的部分读者可能并不具备专业的法学知识,本书特别对所涉及的有关法学常识作了相应的介绍。

本书可作为大专院校土地资源管理专业及相关专业的教科书,也可以作为土地管理部门及相关部门工作人员的参考书。

前 言

土地法学是土地科学的主干学科之一。随着我国政治体制改革和经济体制改革的深入,依法治国、依法行政的基本国策将会得到越来越彻底的贯彻,加强土地法学的研究与教学也就显得越来越重要和迫切。为此,我们吸收了近年来我国土地科学、法律科学的新成果,总结了土地法学研究和教学中的新进展,并参考了国内外同类书籍,编写了这本《土地法学》教材。该书是高等教育面向21世纪教学内容和课程体系改革项目(04-20)研究成果,供大专院校土地资源管理专业及相关专业的学生使用,也可以作为土地管理部门和相关部门工作人员,以及法律工作者的参考书。

本书系统、全面地介绍了土地法学的基本概念、原理和内容。主要包括土地法学的研究对象和发展概况、我国的土地制度和土地立法、土地财产法、土地管理法、土地法律责任、土地行政执法、土地行政复议、土地行政诉讼等内容。针对市场经济条件下土地的资产(财产)属性的日益突现,本书特别对土地财产法的内容进行了重点介绍,这是本书的一大特点;同时,考虑到本书的部分读者可能并不具备专业的法学知识,本书特别对所涉及的有关法学常识作了相应的介绍。

本书由中国农业大学张军连副教授任主编,河北农业大学许皞教授任副主编。参加编写成员:张军连(第1章,第2章,第3章,第4章,第5章,第6章,第7章);毕银丽(第8章);许皞(第9章,第10章);袁春(第11章);齐伟(第12章,第13章);陈笑媛(第14章,第15章);吴顺辉(第16章,第18章);刘敏超(第17章);黄勤(第19章);邵辉(第20章,第21章)。

谢经荣教授(北京市国土资源和房屋管理局副局长,中国人民大学教授)对本书进行了全面审校,付出了辛勤的劳动;中国农业大学林培教授、毛达如教授、张凤荣教授、葛恒美教授提出了宝贵的修改意见,对本书的编写和出版给予了关心和支持。在此,谨向他们表示诚挚的感谢。

由于编者水平有限,错误和欠妥之处竭诚希望读者和同行老师批评指正。

编 者

2001年10月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 土地的概念和法学特征	(1)
第二节 土地法的概念和调整对象	(4)
第三节 土地法学的发展概况	(6)
第四节 土地法学在法学领域中的地位	(8)
第二章 我国土地法概述	(10)
第一节 我国土地法简史	(10)
第二节 我国土地法渊源	(15)
第三节 我国土地立法	(18)
第三章 我国土地制度概述	(23)
第一节 我国土地所有权和使用权制度	(23)
第二节 我国土地用途管制制度	(26)
第三节 我国土地管理体制	(28)
第四章 土地法律关系	(33)
第一节 土地法律关系的概念和特征	(33)
第二节 土地法律关系的构成要素	(34)
第三节 土地法律关系的分类	(36)
第四节 土地法律关系的产生、变更和消灭	(37)
第五节 土地法律关系的保护	(39)
第五章 财产法与土地财产法	(41)
第一节 财产法概述	(41)
第二节 物权的本质、分类,及物权与债权的区别	(42)
第三节 物权的效力	(46)
第四节 我国的土地财产法	(48)
第六章 所有权和土地所有权	(50)
第一节 所有权的法理学知识	(50)
第二节 土地所有权的基础理论	(54)

第三节	国有土地所有权和集体土地所有权·····	(55)
第四节	土地相邻关系·····	(58)
第七章	土地用益物权·····	(61)
第一节	用益物权的法理学知识·····	(61)
第二节	农地使用权的基础理论·····	(63)
第三节	基地使用权的基本理论·····	(66)
第四节	邻地利用权·····	(70)
第八章	出让土地使用权·····	(73)
第一节	出让土地使用权概述·····	(73)
第二节	国有土地使用权出让的条件、程序和方式·····	(75)
第三节	国有土地使用权出让合同·····	(80)
第四节	划拨土地使用权出让法律规定·····	(83)
第九章	土地使用权转让·····	(85)
第一节	国有土地使用权转让概念、原则和条件·····	(85)
第二节	国有土地使用权买卖·····	(88)
第三节	国有土地使用权交换、赠与与继承·····	(89)
第四节	划拨国有土地使用权转让·····	(91)
第十章	土地使用权出租·····	(95)
第一节	国有土地使用权出租概述·····	(95)
第二节	国有土地使用权出租的条件和程序·····	(96)
第三节	土地使用权租赁合同·····	(98)
第十一章	土地使用权抵押·····	(102)
第一节	国有土地使用权抵押概述·····	(102)
第二节	国有土地使用权抵押的条件和程序·····	(105)
第三节	土地使用权抵押合同·····	(107)
第四节	土地抵押权的效力和实现·····	(108)
第十二章	土地承包经营·····	(110)
第一节	土地承包经营概述·····	(110)
第二节	土地承包经营法律关系·····	(112)

第三节	土地承包经营合同	(113)
第四节	土地承包经营的期限与管理	(116)
第十三章	地籍管理	(118)
第一节	地籍管理的概念和立法情况	(118)
第二节	土地调查和土地分等定级	(118)
第三节	土地登记	(122)
第四节	土地统计	(126)
第十四章	土地利用与保护管理	(129)
第一节	土地利用总体规划	(129)
第二节	耕地保护管理	(137)
第三节	土地开发、整理与复垦	(141)
第十五章	国家建设用地管理	(145)
第一节	国家建设用地概述	(145)
第二节	农用地转用	(147)
第三节	国家建设征用土地	(150)
第四节	征用土地的补偿和安置	(154)
第五节	国家建设用地土地使用权划拨	(158)
第六节	国有土地使用权的收回及闲置土地的处理	(160)
第十六章	农村集体建设用地管理	(165)
第一节	农村集体建设用地管理概述	(165)
第二节	农村集体建设用地的审批	(168)
第三节	农村集体建设用地的收回	(173)
第四节	农村集体建设用地的标准与要求	(176)
第十七章	土地税法	(179)
第一节	税法和土地税	(179)
第二节	城镇土地使用税	(182)
第三节	土地增值税	(184)
第四节	耕地占用税	(189)
第五节	其他有关土地的税费	(191)

第十八章 土地行政执法	(197)
第一节 土地行政执法概述	(197)
第二节 土地违法行为	(201)
第三节 土地行政许可和确认	(207)
第四节 土地行政处罚	(210)
第五节 土地行政强制执行	(214)
第六节 土地行政监督行为	(218)
第七节 土地行政裁决行为	(222)
第十九章 土地法律责任	(226)
第一节 土地法律责任概述	(226)
第二节 土地行政法律责任	(228)
第三节 土地刑事法律责任	(232)
第四节 土地民事法律责任	(237)
第二十章 土地行政复议	(238)
第一节 土地行政复议概述	(238)
第二节 土地行政复议的范围和管辖	(242)
第三节 土地行政复议的程序	(244)
第二十一章 土地行政诉讼	(249)
第一节 土地行政诉讼概述	(249)
第二节 土地行政诉讼的范围和管辖	(252)
第三节 土地行政诉讼的程序	(254)
参考文献	(262)

第一章 绪论

第一节 土地的概念和法学特征

一、土地的概念

学科不同,土地概念也会有所不同。土地资源学中,土地的概念分为广义和狭义两种。广义:土地是指地球表层的垂直剖面,包括土壤、气候、地貌、水文和生物等自然要素与人类的劳动综合作用,所形成的自然-经济综合体。显然包括陆地和海洋的整个地球。狭义:与广义比,狭义的概念不概括海洋,指地球的陆地表层,包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等。土地资源学将土地作为一个自然、人类活动共同作用的综合体进行研究,关注的是其内部自然属性的变化规律及其生产潜力和持续生产的能力。

土地经济学中,土地的概念为:土地是自然赐予人类的资源、资产,既包括自然资源,又包括人类劳动而形成的资产,其范围为陆地(包括内陆水域)以上和以下的三维空间范围的全部资源。其范围与土地资源学的狭义概念基本相同,只不过更侧重土地经济属性。值得注意的是,不论土地资源学,还是土地经济学,都认为土地具有双重属性:土地既是资源,又是资产。

土地法学中,土地概念为涉物法律概念。作为一个法律概念,一般应该由法律进行正式界定,但我国现行法上对土地未设定义,只是《中华人民共和国土地管理法》第4条中对土地的利用类型进行了分类,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。其中:农用地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。

显然,我国法律将土地作为人所共知的概念,不予具体界定,那么这个概念就应该从习惯、从自然法则或者从学者解释。即土地资源学、土地经济学中土地的概念就具有重要的参考价值,有时就可以作为法律上对土地的解释。但是,从法律实践来看,对土地的概念,会遇到界定不清的问题。如:

1. 土地的空间范围界定问题。土地是一个统一的整体,但在法律实践中,如

土地交易,人们所关心的并非土地的全部,而是一块块的土地。因此,民法上的土地通常是指“一块有特定四至的地球表面”(黄茂荣:《民法总则》,台北1982年版,第341页)。但是,仅仅有“表面”是不够的,也就是说,如果土地是二维的,它将毫无用处。农业需要土地的深度,人的活动也需要地面之上的空间。因此,土地必须具有体积。法律必须回答的问题是,它应当在第三维空间上延展到多远,即高度和深度如何。关于这一点,近代法律多采取绝对主义做法。例如:英国法的规定表述为,土地所有人的权利上至天空,下达地心;19世纪初期制定的《法国民法典》(1804年)规定,土地所有权包括该地上空和地下的所有权。

依此类法律的规定,飞机飞越私有土地上空也被当作侵权行为。这样的规定限制了工业的发展,所以后来航空法、矿山法及治安法等对其进行了限制。比《法国民法典》晚近一个世纪的《德国民法典》的规定就有所不同:“土地所有权人的权利,扩充到地面之上的空间和地面以下的地壳。所有人对于他人在高空及地下所为的干涉,无任何利益的,不得禁止。”

我国尚未就土地的空间范围进行法律界定,但实践中已经遇到了这样的问题。据报道,2000年初夏,湖北大旱,某地方政府花了大量的人力和物力组织人工降雨,但由于云量稀少,打炮的时机很少。好不容易等到一个2h的打炮降雨的时机,但有关部门通知,由于此时此地上空有飞机通过,为了飞机的安全,不准打炮,只得看着时机溜走。显然,地方政府和人民为了保护航空部门的利益而使自己遭受了损失,两者之间的权利关系需要法律进行界定。

2. 土地组成部分和地上定着物的界定问题。物理意义上的物,要成为法律关系客体,须具备的条件之一,是要具有独立性。不可分离之物一般不能脱离主物,故不能单独作为法律关系客体。

一块土地由土壤、植被、建筑物等组成,可以看做是一个有机的整体,作为法律关系的客体。但是,土地的组成部分许多也是可以独立存在的,可以单独成为法律关系的客体。那么,在进行土地交易时,具体包括了哪些成分,就是一个问题。

一般来说,土地中的土沙、岩石、土壤水等,并非独立于土地的物,为土地的组成部分。土地交易时,其权属关系随之转移。土地中的矿物,我国《矿产资源法》进行了专门规范,它不是土地的构成成分,专属于国家所有。不论土地如何交易,矿物的权属关系永远不变。

根据以上分析,如何理解法学上土地的概念呢?应把握以下几点:

(1) 土地的法律概念首先应寻找法律上的解释。若无,可以依据或参考社会生活中的习惯、有关学科和有关学者的解释。

(2)《土地管理法》中对土地的范围进行了规定,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。一般认为,其范围主要指地球的陆地表层,包括陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等。

(3)法律对土地的空间范围、组成成分等进行更加清楚地界定是必要的,目前,我国的法律在这些方面有待完善。

(4)随着社会经济生活的发展,法学上土地的概念也是在不断发展变化的。如随着人们对矿产的认识,将其看做为独立于土地的物,进行专门立法管理;由于水资源的紧缺,《中华人民共和国水法》规定,水资源的所有权属于国家,即水资源也被看做为独立于土地的物,进行专门立法管理。

二、土地特征的法学分析

任何时期和任何国家的法律,都将土地作为一种具有特殊意义的客体,这是由土地的特征及其表现出的法学特征所决定的。

1. 永久性。各国法律都将土地作为不动产,它与动产的主要区别是能够持久地保持一定的状态。当然,也会发生自然灾害,如地震、山崩等,使土地灭失,但是,如果担心这些偶然事件而否定其正常状态,就是典型的杞人忧天。

2. 安全性。土地并不是惟一具有永久性的物,比如钻石也具有永久性(有广告词曰:钻石恒久远,一颗永流传)。大家知道,钻石是贵重财产,是需要重点保护的财产,一不小心被偷了,就无法“永流传”了。土地也是贵重财产,但却不会被轻易地偷走。事实上,从来没有必要将盗窃法的适用扩及土地而保护之。

3. 必要性。我们每一个人都需要土地,离开土地就无法生活和工作。“耕者有其田”是农业社会的必需,也是法制的一种理想状态。目前,我国维护农民对土地的承包经营权,是农民生活和发展的需要,是国家稳定的需要。

4. 有限供给。这是人所共知的事实。而且随着人口的增加和经济的增长,土地供给的矛盾会越来越突出。也就需要不断加强法制建设,保护土地资源,规范供给关系。

5. 收益价值。人们需要土地、利用土地,就是因为土地可以为人们带来收益,也就是说土地具有收益,法律必须承认并保护土地的合法收益。

6. 资本价值和投资。在合理利用和管理的条件下,土地可以在收益的同时并不贬值,甚至会升值。因此,土地是一种具有吸引力的投资对象。法律必须承认土地的资本价值,保护和鼓励对土地的投资,这样才能提高土地的利用、开发效率。

7. 使用效果的外部性。一个人和单位在其自己土地上的活动往往会影响其

周围的环境和土地。比如:化工厂可能污染周围的环境;修一条公路可以使附近的居民受益。法律也不能无视这些现象的存在,要调和好其中的关系。

8.公益性。土地作为一种重要的自然资源和财产,对社会发展乃至国计民生都有重要的意义。如单位和个人对土地利用所产生的结果,都会对社会公共利益、国家利益产生很大的影响。因此,为了维护公共利益,法律对土地利用有特殊的规定和限制,不允许土地使用者为所欲为。

第二节 土地法的概念和调整对象

一、土地法的概念

土地法是调整以土地为客体而形成的各种社会关系的法律规范的总称。具体地说,就是调整在土地的规划、管理、保护、利用、监督过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。这一概念包含以下三层含义:①土地法是国家制定或认可的行为规范。具有普遍性、规范性和强制性等法律所具有的一般特性。②土地法调整以土地为客体而形成的社会关系。土地涉及到社会、经济、环境各个方面,由此形成了以土地为客体的广泛的社会关系,如土地财产关系、土地权属关系、土地管理关系、土地规划利用关系、土地行政监察关系等所有这些关系都在土地法的调整范围之列。③土地法是调整土地关系的法律规范的总称。只要是法律、法规中有关调整土地关系的法律规范,都属于土地法的范畴。具体涉及哪些法律、法规,将在土地法的渊源一节中介绍。

二、土地法的特征

土地法就其本质特征而言,具有一般法律所应具有权威性、规范性和强制性的特点。权威性是指它所体现的是国家的整体意志,因此任何组织和个人都有自觉服从的义务。规范性主要表现在它是由国家制定和认可的,具体规定了国家土地管理人员和其他土地关系当事人的权利、义务,并要求切实遵守。强制性主要表现在以国家强制力保证其实施,对违反土地法律规范的行为,依法追究其经济的、行政的、法律的责任。

除了上述一般法律的基本特征外,土地法还具有以下特点:

1.土地法既包括行政法规,又包括财产法规范。土地具有资源和资产的双重属性。对于资源的持续利用与管理,应该是以政府的宏观调控和具体的监督管理为主,它应该是行政法律关系,适用行政法,主要是土地管理法;但是,对

于公民个人之间以及公民与国家之间的土地财产关系,它应该是民事法律关系,应该适用民法,主要是财产法。其中,土地的行政性法律规范,主要包括土地征用制度、土地划拨制度、土地利用规划制度、土地登记制度、土地税收制度等;财产法规范有土地所有权制度、土地使用权制度(用益物权制度)、土地抵押制度、土地交易制度等。

2. 土地法既包括实体法规范,又包括程序法规范。土地法的内容主要是由针对土地而形成的各种实体法规范构成的,用以调整土地所有者与土地使用者的权利义务关系、土地管理者与被管理者的权利义务关系。同时,土地法也规定有若干程序法规范,用以调整土地权属登记、建设用地规划、土地评价、土地纠纷处理等活动中的权利义务关系。

3. 土地法既包括强制性规范,又包括任意性规范。法定的权利义务是强制性规范,以合同形式约定的权利义务是任意性规范。比如:土地使用者必须按照法律规定的用途合理地使用土地,不得撂荒。这就是强制性规范。土地使用者也可以按照自己的意愿,以合约的方式将土地使用权转让、出租、抵押、承包等。这就是任意性规范。

三、土地法的调整对象

土地法之所以成为我国法律体系中相对独立的法律部门,就是因为它有自己特定的调整对象。土地法的调整对象就是土地关系。可以按照土地的双重属性(资源性、资产性)将土地关系分为两种类型。

1. 主体间权利义务对等的横向的土地财产法律关系。这种关系是指国家地政部门、个人、组织相互之间就土地的开发、利用、交易所发生的财产性社会关系,如土地承包的权利义务关系、土地使用权转让的权利义务关系。这类关系的特点,一是权利主体之间法律地位平等,权利义务关系对等;二是当事人之间权利义务的设定遵循诚实信用、自愿互利、等价有偿、协商一致等民法原则。在这类关系中,政府部门和国家机关与土地受让人、承租人等公民和经济组织之间的法律地位也是平等的,应共同遵守民法原则和市场经济规则。

2. 主体间权利义务不对等的纵向的土地管理关系。这种关系是指国家地政部门在依法履行土地管理监督职责时与个人、组织之间发生的社会关系,如土地利用规划关系、土地权属登记管理关系、土地用途管制关系、土地划拨关系、土地行政执法关系等。在这类法律关系中,国家地政部门与其他当事人之间是一种管理者与被管理者之间的行政法律关系。两者的权利义务关系是不对等的。就是说,这类行政法律关系是否发生不取决于被管理者的意志,而是取决于法律赋

予地政部门的职能和社会公共利益的需要。对于地政部门来讲,依法履行土地管理监督的职能既是法律赋予的职权,也是必须向国家履行的法定职责。对于不同的调整对象,应该采用不同的调整方法。对于土地财产法律关系,应当适用民事调整方法;对于土地资源管理关系,应当适用行政调整方法。

第三节 土地法学的发展概况

一、土地法学与土地法

土地法学是以土地法即调整土地关系的法律规范为研究对象的一门学科。土地法学和土地法是两个既有联系、又有区别的不同范畴。土地法属于法律的范畴,是一系列调整土地关系的法律规范和原则的总称,这些规范和原则有机地构成一个法律部门。土地法的任务是调整土地关系,保证土地的合理利用,保护国家、集体以及公民、组织的合法的土地权益,保障国家对土地实施有效的管理,维护社会公共利益。而土地法学属于法学的范畴,是研究土地法的科学。土地法学的任务是研究土地法的基本原则和规范,研究土地法的历史发展规律,研究土地法的本质、内容和形式,研究土地法的制定、执行和遵守,研究人们关于土地法的观念和学说的理论。因此,土地法学是有关土地法的学问,而土地法则是土地法学产生的客观物质基础,两者有联系,但又存在本质上的区别。

二、国外土地法学的发展概况

土地法学是一门正处在发展中的法律科学。使用法律手段调整、保护土地关系,早在古代就已开始。然而,真正把土地法作为一门科学来研究和探索,是从20世纪20年代以后才开始的。公元前18世纪,巴比伦王国(汉穆拉比法典)中就有保护土地私有、调整承租关系的条文;罗马的十二表法中有关土地财产法的规定和思想已经相当系统。但那时没有对土地立法进行专门研究。1804年《法国民法典》颁布后,有关土地法学的研究工作才逐步发展起来,一些德国法学家曾对土地所有权、土地用益权的内容、保护和限制,地役权的内容、设定和消灭,土地的买卖、租赁、抵押、赠与,土地的登记与管理等,结合德国历史上和当时的各种调整土地关系的习惯法、制定法等进行了研究,从而为1896年《德国民法典》的土地法部分提供了丰富的史料和理论基础。但是,这一时期的土地法研究基本上是包含在民法学之内,因此尚未发展成为一门独立的学科。20世纪20年代后,随着资本主义社会土地关系日益复杂化,土地立法逐步发达,法学研究