

土地政策学引论

TU DI ZHENG CE XUE YIN LUN

姜爱林 著



 华龄出版社

政法卷之六

土地政策学引论

姜爱林 著

华龄出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地政策学引论/姜爱林著. —北京: 华龄出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5169 - 0251 - 6

I. ①土… II. ①姜… III. ①土地法—研究

IV. ①F301.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 290816 号

书 名: 土地政策学引论

作 者: 姜爱林 著

出版发行: 华龄出版社

印 刷: 北京富泰印刷有限责任公司

版 次: 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本: 710 × 1000 1/16 印 张: 16.5

字 数: 250 千字 印 数: 1 ~ 1000 册

定 价: 45.00 元

地 址: 北京市西城区鼓楼西大街 41 号 邮 编: 100009

电 话: (010) 84044445 传 真: 84039173

目 录

第一章 导 言

1.1 研究的目的与意义	1
1.2 国内外研究概况	3
1.2.1 外国研究概况	3
1.2.2 国内研究概况	12
1.3 研究的范围与方法	17
1.3.1 研究范围及其思路	17
1.3.2 研究的方法	18
1.4 研究的对象、内容与体系	19
1.4.1 研究的涵义与对象	19
1.4.2 研究的内容与体系	19

第二章 理论准备:土地与政策分析

2.1 土地政策分析的逻辑起点	21
2.1.1 土地的概念	21
2.1.2 土地的特征与分类	32
2.2 土地政策分析的重要支点	35
2.2.1 政策的概念	35
2.2.2 政策的特征与分类	38
2.3 与土地政策相关的几对范畴	40
2.3.1 土地物质与土地资本	41
2.3.2 土地资源与土地资产	41
2.3.3 土地供给与土地需求	42

第三章 土地政策的基本范畴

3.1 土地政策概念的界定	43
---------------------	----

3.1.1 土地政策定义的几种主要观点	43
3.1.2 如何给土地政策下定义	45
3.1.3 土地政策与其相近概念的关系	48
3.2 土地政策的构成要素	49
3.3 土地政策的特征	51
3.4 土地政策的地位	52
3.5 土地政策的过程概念	54
3.6 土地政策的结构	55
3.7 土地政策的功能	56
3.7.1 土地政策的主要功能	57
3.7.2 土地政策功能与其地位、结构的关系	61
3.8 土地政策的分类	61
3.8.1 土地的分类	61
3.8.2 土地政策的分类	66
3.9 新概念:引进几对重要范畴	71
3.9.1 土地政策的数量与土地政策的质量	71
3.9.2 土地政策的供给与土地政策的需求	71
3.9.3 土地政策的结构与土地政策的功能	73
3.9.4 土地政策的成本与土地政策的效益	73
3.9.5 土地政策的竞合与土地政策的冲突	74
3.9.6 土地政策的变迁与土地政策的创新	74
3.9.7 土地政策的移植与土地政策的本地化	75

第四章 20 世纪上半叶土地政策的历史演变

4.1 民国时期:国民党土地政策的历史演变(1905—1949)	77
4.1.1 平均地权政策	77
4.1.2 耕者有其田政策	81
4.1.3 二五减租政策	82
4.1.4 十年内战时期的土地政策	83
4.1.5 抗战时期的土地政策	85
4.1.6 抗战胜利后的土地政策	87
4.2 新民主主义革命时期:共产党土地政策的历史演变(1919—1949)	89

4.2.1 中国共产党创立时期和大革命时期的土地政策(1919.1—1927.8)	89
4.2.2 土地革命时期的土地政策(1927.8—1937.6)	92
4.2.3 抗日战争时期的土地政策(1937.7—1945.8)	99
4.2.4 解放战争时期的土地政策(1945.8—1949.10)	102

第五章 20 世纪下半叶土地政策的历史演变

5.1 新中国土地政策的历史演变(1949—2002)	107
5.1.1 改革开放前新中国土地政策的历史演变(1949—1978)	107
5.1.2 改革开放以来新中国土地政策的历史演变(1978—2002)	118
5.2 台湾地区资本主义土地政策的历史演变(1949—2000)	138
5.2.1 台湾第一次土地政策改革	139
5.2.2 台湾第二次土地政策改革	140
5.2.3 台湾第三次土地政策改革	141

第六章 土地政策的制定与法律化

6.1 土地政策的制定	143
6.1.1 土地政策制定的内涵与特征	143
6.1.2 土地政策制定的必要条件与基本原则	144
6.1.3 土地政策制定的一般程序	148
6.2 土地政策的法律化	157
6.2.1 土地政策法律化的内涵与意义	157
6.2.2 土地政策法律化的条件与途径	158
6.2.3 土地政策法律化的原则与影响因素	159

第七章 土地政策的执行与效果评价

7.1 土地政策的执行	162
7.1.1 土地政策执行的内涵、特征与意义	162
7.1.2 土地政策执行的理论与模型	163
7.1.3 土地政策执行的原则与要求	167

7.1.4	土地政策执行的方法和步骤	169
7.1.5	土地政策执行的有效条件与主要措施	170
7.2	土地政策的效果评价	172
7.2.1	土地政策效果评价的内涵、特征与作用	172
7.2.2	土地政策效果评价的类型与标准	177
7.2.3	土地政策效果评价的方法与步骤	182

第八章 案例研究:土地政策分析的支持系统

8.1	案例研究的概念、特征与作用	190
8.1.1	案例研究的概念与特征	190
8.1.2	案例及案例研究的作用	192
8.2	案例研究的基本要求与写作格式	194
8.2.1	案例写作的基本要求	194
8.2.2	案例写作的几种基本格式	203
8.3	案例研究的方法、类型与步骤	209
8.3.1	案例研究的方法与类型	209
8.3.2	案例研究的主要步骤	209

第九章 应用研究:城市土地政策的制定与执行

9.1	研究城市土地政策的制定与执行必要性	212
9.2	城市土地政策的制定	214
9.2.1	城市土地政策制定的内涵与特征	214
9.2.2	城市土地政策制定的必要条件与基本原则	215
9.2.3	城市土地政策制定的一般程序	219
9.3	城市土地政策的法律化	228
9.3.1	城市土地政策法律化的内涵与意义	228
9.3.2	城市土地政策法律化的条件与途径	229
9.3.3	城市土地政策法律化的原则与影响因素	231
9.4	城市土地政策的执行	233
9.4.1	城市土地政策执行的内涵、特征与意义	233
9.4.2	城市土地政策执行的理论与模型	234
9.4.3	城市土地政策执行的原则与要求	237

9.4.4 城市土地政策执行的方法和步骤	239
9.4.5 城市土地政策执行的有效条件与主要措施	241
主要参考文献	244
后记之一	251
后记之二	252

第一章 导 言

1.1 研究的目的是与意义

土地政策学研究是现代政策科学中的一个重要的研究内容,这一研究以其在社会经济的可持续发展中的重要地位与作用正日益引起全社会的普遍关注。

土地政策学研究的目的,事关土地政策理论构成体系的成败,这是一个带有规律性的东西。根据现阶段土地政策的种种背景分析,结合我国的土地基本国情,不妨可界定这样的研究目的:立足于当前土地政策面临的历史机遇、严峻现实及紧迫问题,着眼于其在实现我国农业和农村跨世纪发展目标、加强土地管理与切实保护耕地、以及实施科教兴国战略与促进社会经济的可持续发展中的地位与作用,通过理论研究与分析,寻找原因,揭示规律,设定目标,提供可供选择的理论思路和设计方案,从而构建具有中国特色的土地政策理论体系或框架。

土地政策学研究在土地科学研究体系中居于不可或缺的重要地位,不仅具有重要的理论意义,更重要的在于它具有十分重要的实践意义。

第一,理论意义。首先,加强土地政策基本理论研究,有助于土地政策活动与行为过程的科学化,并推动本学科的发展。一方面,通过研究土地政策基本理论,可以使人们科学、准确地把握土地政策的科学含义、基本特征、功能作用及基本问题,增强人们正确运用土地政策指导土地管理的自觉性,还可以使人们正确地掌握土地政策制定、执行、评价、调整等方面的基本原理、基本原则与基本方法,使人们自觉地按照土地政策运动发展的规律办事,避免和限制主观因素包括领导者的个人意志对土地政策运行过程的干扰与破坏。另一方面,通过对土地政策的种种问题的研究,可以把丰富的感性经验变为理性认识,进一步探讨土地政策的基本概念、基本原理与基本规律,充实、完善土地政策学的内容,从而增强壮大土地政策学这一新学科的生命力。其次,加强土地政策基本理论的研究,有助于提高土地政策的质量,减少执行的成本。经过近十几年来的不断探索与努力,我国的土地政策从无到有,逐步成长,仅就数量而言确实已取得了令人瞩目的成就。但是明显的不足与

缺陷在于质量问题比较突出：a、底数不清，依据尤显不足；b、头痛治头，缺少通盘规划；c、生搬硬套，不注意本地化等等。这些问题的存在，致使土地政策实施的实际效果往往偏离土地政策预定的政策目标。要解决这些问题，除了消除执行中的种种阻力外，根本的方法就是提高土地政策本身的质量。而要做到这一点，加强土地政策基本理论的研究就成为其必要的条件。再次，加强土地政策基本理论研究，有助于吸收借鉴总结国内外的典型经验，从而为创立具有中国特色的土地政策科学体系打下坚实的基础。政策科学之所以成为一门科学，是因为它不断吸收现代科学所提供的大量理论成果和技术手段，并在此基础上发展成为一个独立的政策科学体系。党的十一届三中全会以来，我国在经济学、社会学、法学、政治学、行政学等研究领域都或多或少地涉及到了种种社会政策问题，特别是宏观经济政策运行、改革与调整的理论与实践，已经为土地政策理论提供了大量的、生动的素材，如何充分有效地利用这些素材就成为政策理论工作者的一项不容忽视的工作。通过对这些土地政策素材的研究，就可以在广泛吸收、借鉴、总结国内外典型经验的基础上，逐步创立土地政策学原理、土地政策史学、中国土地政策学、外国土地政策学等部门学科，从而为创建具有中国特色的土地政策科学的理论体系提供有力的佐证，以填补我国在这方面的空白。

第二，实践意义。首先，加强土地政策基本理论的研究，有助于理论联系实践，并指导土地政策的具体实践活动。土地政策是调整社会不同集团关于土地利益的平衡器，也是政府及其他行政机构对社会实施有效土地管理的杠杆。因此，土地政策不应当是书斋里的成果，也不应在“衙门”里闭门造车，而应该是现代土地行政管理实践与土地政策理论的有机结合。其次，加强土地政策基本理论的研究，有助于土地政策方案的正确选择，以避免政策失误所造成的不应有的损失。实践中，土地政策的制订往往不止一个方案，孰是孰非，孰优孰劣，并非容易决断。在这个时候，理论的指导就显得十分必要。而且，不管是正确的或错误的政策都是一种政治行为和行政行为，是一个阶级和群众的行为，因而它的成功或失败，也总是涉及千百万群众的利益，影响一大片，甚至影响一个国家和民族的命运。我国农村的家庭联产承包制，是一项划时代的具体的土地政策，由于它的正确和成功，三年时间就使9亿农民中90%以上摆脱贫困，得到温饱，也就是解决了人民公社化以后20多年没有解决的问题。然而，这些正确政策不是从天而降的，它是依靠大量的调查研究的结果。没有强有力的研究，就不会有正确的理论产生，也就不会有过硬有效的措施。再次，加强土地政策基本理论的研究，有助于确保土地政策的有效实施，降低和消除负面影响。某种意义上讲，任何政策在达

到政策目标的过程中,政策固然是重要的,但是,更为重要的是在于政策的有效实施。在实践中,往往有这样的情况发生:一是重政策制定轻政策落实;二是政策执行不到位;三是政策失真;四是以政策代替法律等等,这些问题无疑会对土地政策的实施有负面影响。出现这些问题的原因是多方面的,但重要的一个原因就是缺乏对土地政策基本理论的科学研究。通过土地政策基本理论研究,可以对政策实施中必要的政策资源、正确的执行策略、社会政治环境等等,作出统筹规划,同时还可以增加领导者与政策执行人员对政策的理解,提高他们执行政策的能力、水平及自觉性,这样就可保证土地政策的有效实施。最后,加强土地政策基本理论的研究,有助于纠正少数领导干部在使用、管理土地资源与土地资产中的政绩偏差。土地从无偿到有偿,从不能流动到可以流动,在一定时期内,确实给有些地方的经济发展带来了繁荣。由于这一导向作用,不少地方领导干部竞相效仿,以求发展地方经济。同时,也谋求其本人的政绩。领导干部的政绩意识不断增强,这本是可喜现象,但随之出现了各种政绩意识偏差问题:政绩浮夸、政绩片面、政绩浮漂和政绩歪取。具体体现在以下几个方面:a、把发展经济与保护耕地对立起来,认为发展经济就是要多占地、占好地;b、法制观念不强,违法批地、违法用地现象屡禁不止;c、只管用地,不管造地;d、卖地积极性高,管理混乱等。以上各种政绩偏差问题应引起我们的高度重视,并要加以纠正。如何做好政绩纠偏?其重要的方法之一,就是加强土地政策的基本理论的研究,教育和引导广大干部树立正确的政绩观,同时,切实制定与完善政绩考核的指标体系,把有关政绩的内容具体化、系统化、量化,以从根本上提高考核和评价政绩的科学化标准,消除政绩评价中的主观随意性和抽象模糊性。

1.2 国内外研究概况

1.2.1 外国研究概况

土地政策理论的研究,可谓渊远流长,但真正现代意义上的土地政策基本理论的研究不过百余年的历史。19世纪末20世纪初的学者诸如马克思、列宁对土地政策基本理论的研究,主要侧重于宏观方面的探讨;到本世纪三、四十年代,一些学者诸如伊利、拉特克利夫等开始转向对土地政策基本理论微观方面的探讨。这是一个总体的轮廓。

1.2.1.1 马、恩、列、斯对土地政策的研究

马克思、恩格斯、列宁及斯大林等一大批杰出代表,在探索社会主义的建立与发展过程中,都对土地政策进行过深入浅出的研究,这些土地政策基本理论所体现的思想、原则、方法集中在他们的全部论著之中。

马克思是第一位比较系统地研究土地问题的经济学家，他在《资本论》（1894年）中研究了土地所有权政策，在《论土地国有化》（1872年）中论述了土地国有化政策。《共产党宣言》（1848年）是一部“原则性的和策略性的纲领”，在这部与恩格斯合著的鸿篇巨著中，他们研究了经济政策的主要问题，同时还广泛论及了土地所有权、土地价值、土地生产方式、土地规模经营、土地规划及土地所有制变革等政策及其有关基本理论。此外，马克思在《经济学手稿》（1857—1858年）、《卡尔·马克思关于土地所有制的发言记录》（1869年）等其他著作中也涉及到了土地政策问题。恩格斯在《政治经济学批判大纲》（1843年）、《美国的食物和土地问题》（1881年）、《论住宅问题》（1872年）、《英国工人阶级状况》（1845年）等著作中，对土地所有权、土地价格、土地资本、土地转移、土地分割、土地经营权与地租等政策理论问题也进行了不少颇有见地的论述。

列宁在领导俄国革命事业中，继承和发展了马克思主义的土地政策思想。他先后发表了《土地问题和“马克思的批评家”》（1901年）、《俄国社会民主党的土地纲领》（1902年）、《对欧洲和俄国的土地问题的马克思主义观点》（1903年）、《社会民主党在1905—1907年俄国第一次革命中的土地纲领》（1907年）、《俄国土地问题的实质》（1915年）、《土地问题提纲初稿》（1920年）、《士兵和土地》（1917年）、《十九世纪末俄国的土地问题》（1908年）、《俄国的土地问题》（1914年）、《在第二届国家杜马中关于土地问题演说的草稿》（1907年）、《农民土地的转移》（1913年）、《劳动农民和土地买卖》（1914年）、《份地的交易》（1913年）、《土地规划和农村贫困》（1913年）、《修改工人政党的土地纲领》（1906年）等重要著作。这些著作对土地纲领、土地革命、土地斗争、土地改良、土地平分、土地分配、土地国有化、土地没收等土地政策及其基本理论问题进行了广泛、深入地研究，为俄国的解放与第一个社会主义建设提供了行动指南。斯大林根据马克思列宁主义的土地政策思想，对土地政策作了不少论述，出版了不少的著作。这些著作主要有《土地问题》（1906年）、《给农民土地》（1917年）、《论党在农民问题上的三个基本口号》（1927年）、《论苏联土地政策的几个问题》（1929年）、《苏联社会主义经济问题》（1952年）以及《立宪民主党人专制还是人民专制》（1907年）、《论工兵代表苏维埃》（1917年）、《论立宪会议的选举》（1917年）、《和中山大学学生的谈话》（1927年）、《联共（布）中央全会》（1928年）、《给希格雷国家监察部特派检查员的电报》（1919）等等。在这些著作中，斯大林对土地廉价赎买、剥夺地主土地、没收地主土地、土地分配、土地归属、土地国有化、土地纲领、土地集体农庄、农民委员会、土地征用、

土地保护等土地政策及其基本理论问题作了及时而有价值地论述,另外他还亲自起草和提出了许多有关土地政策的决议和指示。

纵观马、恩、列、斯的以上有关土地政策的著述,笔者发现有这么以下几个特点:一是就篇幅及内容看,马克思、恩格斯直接的和间接的土地政策著述并不多见,而列宁、斯大林则有很多,且不少都是直接的著述。究其原因主要是:在马克思、恩格斯时代由于他们尚处于理论阶段的社会主义,探索的成分较大,研究的问题较粗,对未来社会主义的土地政策只能是勾画蓝图;而列宁、斯大林时代则不同,他们处于实践阶段的社会主义,直接参与并创立了第一个社会主义国家,实践性较强,解决的问题很具体,所以,对现实中的社会主义种种土地政策有必要专门论述,详加说明,以适应、满足其实际的需要。二是就研究的侧重点与范围来看,马克思、恩格斯侧重研究了土地国有化、土地所有制、地租等纲领性政策,研究的范围广泛,包括整个欧洲等资本主义国家,总结历史上的土地政策多,现实的内容相对的要少一些,具有明显的纲领性;列宁、斯大林侧重研究了土地没收、土地分配、土地归属、土地买卖、土地生产等具体性政策,研究的范围以俄国为主,比较注重现实的、当前的、眼前的土地政策问题,具有明确地指导性。此外,还有一个显著的特点就是,马、恩、列、斯在论述土地政策及基本理论时,都是从政治、政权、经济发展、社会制度等角度去着手的,因而,在他们的论著中,土地革命、土地斗争、社会主义、资本主义等阶级性的词句与观点就成为其一个重要的标志,表现出极强的政治性。总之,马克思、恩格斯、列宁、斯大林关于土地政策及其基本理论问题的论述是十分丰富的,它对社会主义的建立及完善曾经发挥了举足轻重的作用,同时,它对我们今天制订与执行土地政策仍具有可资可鉴的指导意义。

1.2.1.2 伊利等学者对土地政策的研究

1. 主要代表人物及其论著

西方学者对现代土地政策的研究,始于本世纪二三十年代,美国经济学奠基人之一、土地经济学的鼻祖伊利(1854—1943年)在研究经济学的过程中,率先在全世界第一次撰写了《土地经济学原理》(1924年,与莫尔豪斯合著)一书,该书对美国土地利用、土地产权、土地估价、土地使用、土地开发、土地移垦、土地课税等经济、政策的问题进行了深入地研究,从而开创了一个崭新的学术领域。1945年,伊利的弟子拉特克利夫出版了《城市土地经济学》,这一具有划时代意义的代表作,在论及城市经济学原理的同时探讨了城市土地政策问题,使其成为这一学术领域的先行者。1984年,拉氏的弟子,加拿大学者歌德伯戈也出版了一本《城市土地经济学》(与P·钦洛

依合著),令人欣喜的是,他对土地政策、包括住房政策问题同样进行了一些论述。1958年,美国土地资源经济学的重要代表人物,巴洛维撰写了《土地资源经济学》一书,首次将传统的土地经济学与资源经济学联系起来进行研究,并不同程度地触及了土地政策的有关问题。英国学者T·巴顿也曾经撰写过一部《城市经济学:理论与政策》,该书在论述城市经济学理论的同时,进而论述了城市土地政策。

西方学者在专门的政策学著作中,有大量关于土地政策的论述。1965年,美国威斯康星大学出版社出版了美国学者希勃德的专著《公共土地政策史》,1975年,阿诺出版公司又出版了巴赛尔的专著《19世纪美国土地政策经济学》,这两本著作堪称土地政策学的重要基石。1982年,国际知名的苏联东欧问题研究专家、土地问题专家,德国学者尤金·瓦德钦在对六十年代初至七十年代末期苏联及东欧等各个不同国家的社会主义土地问题进行广泛研究的基础上,发表了《欧洲共产主义土地政策》一书,该书是《东欧和苏俄土地政策研究》丛书的第一卷,它是第一部用全面的、系统性的、跨国的方法来探讨欧洲共产党国家土地政策的著作。1983年,美国学者斯图亚特·S·那格尔编著了一本名叫《政策研究百科全书》的巨著,其中诺麦·温格特用专章论述了“土地使用政策”。八十年代末,法国一批学者在总结法国战后适应城市化的发展需要所制定实施的土地政策的经验教训之后,由让·戈伊埃等人撰写了《法国四十年的土地政策》一书,这部书主要从政策的角度,全面阐述了1945年至1985年四十年间土地政策的全貌,目的是让那些对法国组织机构感到陌生的外国或本国公众了解在什么条件下制定并实施这些土地政策。

除以上英、美、法、德等学者外,日本的不少学者对土地政策也有很深的研究,这些代表人物及著作主要有:成田赖明的《土地政策与法》(1988年,弘文堂),越山素裕等的《土地政策の基本的研究》(1990年,综合研究开发机构),今村奈良的《现代农地政策论》(1983年,东京大学出版会),林间义人的《韩国、台湾的土地政策》(1991年,东洋经济报社),竹中久二雄的《农业政策与农业法制》(1989年,学阳书房),野口悠纪雄的《土地经济学》(1989年,日本经济新闻社)等。另外,韩国的学者对土地政策研究也比较重视,这些代表人物及著作主要有:金润相的《土地政策论》(1991年),许在荣的《土地政策论》(1993);青年学者朴寅星博士与李相九博士在比较中韩两国的土地政策之后,分别撰写了《土地市场及土地政策的中韩比较研究》(1997年)、《中韩土地制度及土地政策的比较研究》(1998年)等书。

此外,联合国粮农组织法律办公室立法处土地和水利立法科科长格雷戈

里·K·威尔金森,在大量考察发展中国家土地利用规划存在的问题后,撰写了《立法在发展中国家土地利用规划中的作用》(粮农组织,1985年)的专题报告,在这份立法报告中,作者用相当的篇幅,对乡村土地利用的政策、土地所有权的形式和政策等问题进行分析与研究。

2. 主要观点及其评价

首先我们来看一看美国、加拿大学者对土地政策研究的情况。(1)伊利的土地政策观。美国南北战争以后,资本主义生产迅速发展,在城市,人口日增,地价昂贵,住房紧张;而在农村,自从1862年《宅地法》颁布施行后,农业劳动者和耕地面积增加很快,农业生产尤其是粮食作物和畜牧业非常发达,与此同时,土地利用政策也随之复杂化起来,特别是在开发西部广大地区中实行掠夺式经营,乱砍乱伐森林,破坏水土资源,加上大量农民不断涌入城市,引起了社会有识之士的忧虑。正是在这样的时代背景下,伊利开始了对土地政策的研究。伊利认为,土地是万物的基础,有必要研究公私土地利用政策对有关劳动、资本和管理等其他经济政策的关系。伊利在分析美国土地利用的政策与计划后认为,有些土地利用的政策和计划是好的,有些是不好的,但一切政策都遵循着某些原理,这些原理正如前面(见《土地经济学原理》一书第一章“土地利用”第5页)已经说过的那样,是利用土地的依据。伊利的土地政策观包括农地与市地两个方面,同时,他又将土地政策细分为私人的和公共的两大类。伊利对土地政策的种种例子进行研究后,得出了这样的结论:即为了达到土地利用的某些目标而制订的计划,就是土地政策。制定健全的土地政策的一个重要的前提就是土地分类,即考察土地的特性,以便确定它最适宜的用途;检验一个土地政策是否健全的标准,就是看执行这一政策的后果是不是对社会生活有所改进。为此,伊利郑重指出土地经济学的职能之一,就是分析那些土地政策以及它们所依据的那些原理,以便发现它们是否达到目标所设定的良好的计划。此外,还有一个重要的任务,就是确定所要达到目标是否适合于公共的福利。伊利还认为,一个土地政策就是规划自然资源的利用,使其达到令人满意的目标。对于土地政策目标,伊利比较强调土地利用的社会目标,他认为个人为了谋求最大纯收益而利用土地,并不总和社会利益一致,因此不得不对此加以限制,运用国家干预,通过经济杠杆和政权、立法等手段,以达到土地利用的社会目标。

(2)歌德伯戈的土地政策观。歌德伯戈的土地政策观主要是城市土地政策观。歌德伯戈在其《城市土地经济》一书中,重点研究了北美城市与城市之间的经济问题。在歌德伯戈看来,随着人口的大量增加,不可避免地带来大量的城市问题与城市病,如交通拥挤、空气污染、贫民窟、犯罪以及活动

空间和娱乐场所的减少等，所以，他认为要解决这些问题就必须用城市土地经济学去研究城市土地的供求力量和发生在城市发展过程当中的社会、政治、法律制度。为此歌德伯戈在广泛研究城市化、土地供给、土地需求、土地市场、土地经营等的基础上着重探讨了城市土地资源管理中的土地利用控制及其土地政策等问题。歌德伯戈在研究了经济学与政策学的关系后指出，经济学，尤其是土地经济学提供了研究城市政策的关键要素。由于所有在城市地区内的活动必须布置在某处，所以了解哪些活动在未来可能出现，认识他们的布局的可能性，与城市土地市场有重大关联。他还指出，对城市土地市场的研究，应从其外在因素分析开始，并要把重点放在城市土地政策上，以减弱控制各种土地利用活动的不利因素。他进一步指出，土地利用控制的中心任务，就是保护土地（使用）价值免受不利的外部因素的侵害。（美国）联邦政府之所以要对土地利用问题进行必要的干预，是由于土地使用活动中产生的消极影响，会危害全国范围的居民，它可以成为一个全国性的重要问题。（美国）联邦政府关于人为折旧费和扣除拥有潜在可开发土地费用的税收政策，对城市发展过程以及由此而产生的消极或积极外在因素，都起了决定性作用。60年代末以来，联邦政府尽量减少拆除旧的建筑物并将土地用于新的用途的行为，从而更完善了（美国）政府所制定的保护政策和其他环境保护措施。为了保证把土地利用和对开发的外部影响减少到最低限度，加拿大的省及地方政府还使用了一些其他的控制方法和政策。

（3）温格特的土地政策观。在那格尔编著的《政策研究百科全书》中，温格特对公有土地政策进行了探讨，并重点论述了公有土地政策及与私有土地有关的土地利用政策问题。温格特在分析了美国土地使用政策的由来后指出，关于私有土地规划与控制的公共政策，具有同其他领域不同的特征。他说，第一，宪法对财产权给了特别注意，使其得以免受某些官方行动的影响。虽然这种保护适用于各种财产，但对土地来说最为重要。第二，作为对上百个土地使用控制案例进行司法解释的一个结果，官方行动所受到的宪法约束已经大大扩展和改进了。因此，符合宪法与否的问题，是提出土地规划与控制纲领时所必定面临的首要问题。第三，土地政策问题上的公民参与已经和继续是广泛而突出的。第四，土地利用政策基本上是地方政府的政策，具有非常特殊的地方应用性。第五，人口的增长和流动已经导致了巨大的住宅需求量，也导致了由此而引起的巨大的土地需求量。第六，在一个高度自由放任的土地政策环境中，自由市场的力量给了企业家异乎寻常的机会，对利润的追求加剧了零散的、局部的和凌乱的盲目发展，促使高产农田向城市用地转变。紧接着，温格特又分析了土地使用政策的历史根源。他说，在当今土

地利用政策的形成过程中，有四个在历史上相当重要的因素：第一个因素是具有英国习惯的房地产概念、术语和价值观的盛行；第二个因素是可以获得大片无人占用的土地；第三个因素是以经纬度为依据的测量体系的发展，它使土地私有化工作变得非常简单，使人们得以描述、出售和抵押距房地产数英里以外的土地；第四个因素是小片土地上的所有权优势。此外，温格特还对“二次大战后的土地使用政策”及“土地使用控制的创新”等进行了分析与论述。

其次，我们看一看法国、德国学者对土地政策研究的情况。(1) 让·戈伊埃等人的土地政策观。为什么要选择从1945年到1985年这40年的期限呢？让·戈伊埃指出：因为这是第二次大战后一个重建的时期，一个城市发展的时间，一个社会和经济迅速转变的时期。让·戈伊埃还指出：法国的土地使用重点放在规划执行上，如指定不同用途的地区，要严格按照建设规划规定的容积率建房。法国的土地使用，在规划中详细规定了每个地区的土地使用方针，具体内容很详尽；对那些没有规定城市设施整治计划的未开发地区，明确不准开发。法国的土地所有者在修建供居住用的住宅时，住宅私有产权是受到保护的，但在土地使用上超过规定限度，其土地使用权则收归公共机关，这就是明确规定的土地使用制度。在法国城市的周围是人们预期的开发地，因而土地政策是解决如何抑制这些地区地价上涨、土地投机的问题，让·戈伊埃还从法律的角度论及了土地政策的执行等问题，他说：政府关于“控制型城市规划”的法令是为了建立“优先城市化地区”和“城市革新地带”；建立这二类区域，不但能够满足城市规划的要求，而且能够根据政府自1953年8月6日的法律颁布以来所表示的意愿，让地方行政单位继续实行一种真正的土地政策。他又说：为了使建筑工程不违反城市规划的有关规定，除了对建筑工程实行控制措施外，严密有效的土地占用政策的成功需要有关的地方行政单位继续执行“土地政策”。该政策在实现规划所规定的整治工程时，确保地方行政单位能够掌握所需的地段。

(2) 尤金·瓦德钦的土地政策观。瓦德钦主要探讨前苏联、东欧一些社会主义国家的土地政策，其侧重点是农业土地政策。瓦德钦在论述土地政策的过程中，始终紧扣农业与农业经济这个中心：他首先对马克思列宁主义土地政策的历史根源，以及十月革命后这些土地政策的俄国式和斯大林式的运用及其在苏联所起主导作用进行了阐述；紧接着，他又对第二次世界大战后苏联统治扩展到东欧，并在东欧推行苏俄模式的情况进行了分析；他研究的重点是1962年以后至70年代末期各个不同的欧洲共产党国家在不同的条件下制定的土地政策及其后果。