



上海政法学院学术文库
环境资源法学丛书

LAND PROTECTION STUDIES

主 编 王文革
副主编 梁苏琴 党颖

土地保护法研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



2012年上海市教委科研创新项目重点项目(2012SJ11835007)成果
2011年上海市浦江学者计划项目成果

上海市高校法学高原学科环境法建设项目

上海政法学院学术文库·环境资源法学丛书

LAND PROTECTION STUDIES

主 编 王文革

副主编 梁苏琴 党颖

土地保护法研究

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地保护法研究 / 王文革主编. —北京: 中国法制出版社, 2018. 11

(上海政法学院学术文库. 环境资源法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 9872 - 2

I. ①土… II. ①王… III. ①土地保护 - 土地法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 241028 号

责任编辑 陈 兴 赵律玮

封面设计 杨鑫宇

土地保护法研究

TUDI BAOHUF A YANJIU

主编/王文革

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/640 毫米×960 毫米 16 开

版次/2018 年 11 月第 1 版

印张 / 19.25 字数 / 214 千

2018 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 9872 - 2

定价: 69.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66010405

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

本书编写人员

王文革：第一章、第二章第四节、第五章第六节

党 颖：第二章（除第四节外）

梅晓龙：第三章

吴冰凌：第四章

殷雨晴：第五章（除第六节外）、第六章第四节

梁苏琴：第六章（除第四节外）、第七章、第八章

主编简介

王文革，男，地理学学士，理学（环境科学、不动产管理）硕士，武汉大学环境资源法博士，华东政法大学经济法博士后，教授，高级工程师，经济师等。具有企业集团和省级政府部门的工作经历，具有美国、加拿大、澳大利亚、日本等海外研究经历，曾任上海政法学院经济法学院院长，现任上海市重点学科环境资源法学科负责人，上海市教委重点学科经济法学科带头人，上海085工程环境资源法重点学科专业带头人、上海政法学院环境资源与能源法研究中心主任，兼任国际组织IUCN生态系统管理专家组成员、环境法专家组成员，中国环境资源法研究会副会长，中华环保联合会法律专家委员会委员，《中国自然资源报》（原《中国国土资源报》）法律栏目专家，最高人民法院国土资源司法保护研究基地（上海政法学院）主任，全国人大环境资源立法研究基地（上海社会科学院）学术委员会副主任，《中国环境资源法评论》（中国环境资源法研究会会刊）副主编，浙江省湖州市中级人民法院环境资源审判专家，美国加州大学洛杉矶分校、加拿大英属哥伦比亚大学、澳大利亚邦德大学、日本青山学院大学、台湾政治大学、复旦大学、上海交通大学、华东政法大学、上海财经大学、上海社会科学院等国内外多所高校访问教授、客座教授或特邀研究员。

主要研究领域及成果：环境资源与能源法、房地产法、行政法、经济法等。先后在《中国环境科学》《环境保护》《中国土地科学》《法商研究》《政治与法律》《中国环境报》《中国国土资源报》《解放日报》《社会科学报》等刊物上发表学术论文100多篇；独著、主编、参编著作（教材）20多部；主持或参加国际合作、国家及省部级等科研项目30多项；主持或参加国家及地方立法起草30多件；承办重大环境资源法律案件100多件。

主要获奖：先后荣获全国宝钢优秀教师、上海浦江学者、上海市十大优秀中青年法学家、上海市曙光学学者、第三届全国法学教材和科研成果奖、上海哲学社会科学优秀成果三等奖、上海高校优秀教学成果奖二等奖、上海高校优秀教材三等奖、国家环境保护部优秀科技成果奖、湖北省政府依法治理优秀成果奖、湖北省政府科技进步奖二等奖、河南省政府优秀调研成果奖二等奖、上海市哲学社会科学学术年会优秀论文、中国环境科学学会优秀论文、中国管理科学学会优秀论文等省级、部级奖励。

“环境资源法学丛书”

总 序

我校环境法学科在“十一五”期间被上海市教委列为重点学科，在上海市教委的资助下出版了系列学术著作和教材。在“十二五”开局之年，经专家评审，上海市教委批准，我校环境法学科被列入上海高等教育内涵建设“085”工程建设项目，建设周期五年，包括环境法重点学科建设项目和城市环境安全知识创新平台建设项目两个子项目。2012年，我校环境法学科被列入上海市高校一流学科（上海市重点学科）法学建设规划项目，建设周期五年。该学科以环境资源法理论和实践为总体建设方略，注重与相关学科的交叉与融合，下设环境保护法、自然资源法、能源法、海洋法、环境健康法、灾害防治法、循环经济法、国际环境法、房地产法、环境资源经济（金融）法、环境资源行政法、环境资源犯罪、环境社会学、生态哲学14个方向。根据总体建设方略，该学科在“十二五”期间，成果形式除课题和论文外，计划出版系列环境法专著和教材。期盼学术界同人和广大读者提出批评和建议，帮助我们在这套丛书出好。

王文革

2013年1月

目录 Contents

第一章 土地保护法基本理论	1
第一节 土地保护概述	1
一、土地的概念、特征及其分类/1	
二、土地保护的涵义/5	
三、土地保护的具体内容/6	
四、土地保护的目标/6	
第二节 土地保护法的基本原则	7
一、土地、经济、环境综合决策原则/8	
二、预防为主、防治结合、综合治理原则/11	
三、统一管理原则/13	
四、混合调整原则/15	
五、土地有偿使用原则/17	
六、集约利用原则/19	
七、以规划为基础、用途管制为核心、总量控制 并行原则/21	
八、外部性内化原则/24	
九、可持续发展原则/25	
第三节 土地保护法现状、问题及改革取向	28
一、土地保护法律现状/28	
二、土地保护法律存在问题/30	
三、完善土地保护法的改革取向 /35	

第二章 土地利用规划制度	37
第一节 概 述	37
一、土地利用规划的概念、特点及意义/37	
二、土地利用规划法制的基本原则/39	
三、土地利用规划体系/41	
四、土地利用规划的任务及目标/45	
第二节 立法沿革	46
一、我国土地利用规划的历史进程/46	
二、土地利用规划立法现状/49	
第三节 土地利用规划的主要内容	52
一、土地利用总体规划/52	
二、土地利用年度计划/60	
第四节 国外土地规划制度借鉴	63
一、国外土地规划制度介绍/63	
二、国外土地规划启示/67	
第五节 我国土地规划制度的完善	68
一、土地利用规划公众参与制度/68	
二、土地利用规划环境影响评价制度/76	
三、土地利用规划实施评价制度/82	
四、土地规划救济制度/84	
五、土地规划体系协调制度/85	
第三章 土地储备制度	88
第一节 我国土地储备制度的概述	88

一、我国土地储备制度的起源/88	
二、我国土地储备制度的定义/90	
三、我国城市土地储备制度的内容/91	
第二节 我国土地储备制度存在的问题	95
一、我国土地储备制度的法律保障不健全/95	
二、我国土地储备制度设计存在缺陷/97	
第三节 国外土地储备制度借鉴	99
一、土地储备制度的目的比较/100	
二、土地储备制度的立法比较/103	
三、土地储备的实施主体的比较/105	
四、国外的土地储备制度实施内容的比较/111	
五、外国土地储备制度的融资渠道比较/115	
六、外国土地储备制度的特点/116	
第四节 我国土地储备制度的完善	118
一、完善我国的土地储备立法/118	
二、优化土地储备机构的设置/119	
三、合理控制土地储备的范围和规模/121	
四、规范土地储备资金的筹措和使用/121	
五、完善土地储备活动的监管机制/123	
第四章 污染地块土壤修复制度	124
第一节 污染地块土壤修复的概念	124
一、疑似污染地块与污染地块/124	
二、污染地块土壤修复/126	
第二节 我国污染地块土壤修复的立法现状及问题	127

一、立法脉络/127	
二、原则性法律规范/128	
三、操作层面立法规范/130	
四、地方立法规范/132	
五、立法评析/133	
第三节 我国污染地块土壤修复的实践现状	134
一、常州外国语学校环境事件/134	
二、上海世博园土壤修复案例/136	
第四节 域外及我国台湾地区污染地块土壤修复的立法及 启示	137
一、美国污染地块土壤修复情况概述/137	
二、日本污染地块土壤修复情况概述/141	
三、我国台湾地区污染地块土壤修复情况概述/144	
第五节 我国污染地块土壤修复立法的构想	146
一、立法目的 /146	
二、立法原则/147	
三、要素分析/152	
四、污染地块土壤修复主要制度/155	
第五章 地质灾害防治制度	165
第一节 地质灾害防治概述	165
一、地质灾害的概念、分类和特点/165	
二、地质灾害防治的概念/168	
第二节 我国地质灾害防治现状	169
一、地质灾害分布情况/170	

二、“十二五”规划的防治成就/171	
三、“十三五”规划的目标和要求/173	
第三节 国外地质灾害防治制度借鉴	175
一、美国/175	
二、日本/178	
第四节 我国地质灾害防治法的完善	180
一、我国地质灾害防治立法现状/180	
二、我国法律规定的不足及其完善/182	
第五节 我国地面沉降防治法律制度	183
一、地面沉降概述/183	
二、我国地面沉降防治法律制度现状及评估/184	
三、我国地面沉降防治的地方实践经验/189	
四、完善我国地面沉降法律制度的立法对策 /191	
第六章 湿地保护制度	200
第一节 概 述	200
一、湿地的定义/200	
二、我国湿地保护法律发展脉络/201	
三、湿地保护的立法原则/203	
第二节 我国湿地保护中存在的主要问题	206
一、专门指导湿地保护立法的缺位/206	
二、湿地管理体制的混乱/208	
三、相关配套机制的不完善/208	
第三节 完善我国湿地保护的思考	209
一、国外湿地法律保护的经验/209	

二、国外湿地法律保护的启示/211	
三、完善我国湿地保护的思路/215	
第四节 湿地生态补偿法律机制	220
一、湿地生态补偿概述/220	
二、我国湿地生态补偿立法现状评析/227	
三、国内外湿地生态补偿实践借鉴/232	
四、我国湿地生态补偿法律原则/238	
五、湿地生态补偿的法律关系/240	
六、湿地生态补偿的范围和方式/244	
七、我国湿地生态补偿基础法律制度构想/247	
第七章 耕地保护制度	259
第一节 耕地保护概述	259
一、耕地的相关概念/259	
二、耕地保护主体/266	
三、耕地保护客体/267	
第二节 国外耕地保护的先进经验及启示	267
一、美国耕地保护的先进经验/267	
二、英国耕地保护的先进经验/269	
三、日本耕地保护的先进经验/269	
四、韩国耕地保护的先进经验/270	
五、国外耕地保护先进经验的启示/272	
第三节 我国耕地保护的法律制度	278
一、我国耕地保护法律制度立法现状/278	
二、我国耕地保护法律存在的问题/280	
三、我国耕地保护法律制度完善/282	

第八章	土地盐渍化防治制度	285
第一节	概 述	285
第二节	土地盐渍化问题现状	286
	一、全球范围内的土地盐渍化/286	
	二、我国的土地盐渍化现状/287	
第三节	我国土地盐碱化防治的现状	289
	一、现行法律法规对盐碱地生态保护不足/289	
	二、法律规定过于原则，缺乏可操作性/289	
	三、缺乏生态环境保护的整体观念/290	
	四、缺乏相应的责任制度/290	
	五、对土壤生态破坏的预防性措施规定不具体/291	
第四节	土地盐渍化防治制度的构建	291

第一章 土地保护法基本理论

第一节 土地保护概述

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”；1976年，联合国发表的《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、光和热各方面所赠予的物质和力量”；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/T 19231—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，一般来说，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，并不进行严格的区分。

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。

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。土地的自然特性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。土地的社会经济属性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，土地并无经济属性。因此，土地具有显著区别于其他资源的特性。

（1）土地是自然的产物。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。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，土地就可以被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，人类也会受到大自然的惩罚。

(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，因而会出现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，这些往往很难改变；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《中华人民共和国土地管理法》将土地分为农用地、建设用地和未利用地三大类。该法定义：“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。”

为了更有效地管理土地，在上述三种分类的基础上，我国土地管理工作又将土地作了更进一步的分类，其方法是按照《土地利