

城市土地节约利用 法律制度研究

王文革 著



上海法学文库



法律出版社
LAW PRESS CHINA



上海法学文库

城市土地节约利用 法律制度研究

王文革 著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城市土地节约利用法律制度研究/王文革著. —北京:
法律出版社, 2008. 1
(上海法学文库)
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8068 - 7

I. 城… II. 王… III. 城市—土地管理法—研究—
中国 IV. D922. 344

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 198386 号

©法律出版社·中国

责任编辑/卞学琪 郭 涛

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法律出版社上海出版中心
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16
版本/2008 年 1 月第 1 版

印张/19.25 字数/302 千
印次/2008 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010 - 63939792/9779

传真/010 - 63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636 北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995 苏州公司/0512 - 65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8068 - 7

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

编辑出版《上海法学文库》是一项很有意义的工作,它有助于推动上海的法学研究和培育法学新人。近两年,上海市法学会发布了几十项课题,通过招投标的形式让会员承接,在已完成的项目中,有的产生了较好的社会影响,有的还得到了较高层次的奖项。法学会每年还组织一些规模不等的研讨会、报告会,为会员更好地从事教学、科研和法律事务工作搭建交流的平台。上述服务会员、凝聚会员的努力,得到了广大会员的肯定。在2007年年初的理事会和常务理事会上,大家对法学会工作提出了新的要求,希望采取一些措施,有利于多出成果、出好成果;多出人才,尤其是扶植一批有潜质的法学新人。法学会采纳了大家的建议,经酝酿筹备后,《上海法学文库》(以下简称《文库》)正式起步了。

在起步之际,我想就《文库》的编辑理念向大家作以下说明。

作为《文库》,它应当具有包容性。法学学科所有专业的论著,包括论及法律实务中理论问题的专著,都可以纳入《文库》之中;只要坚持宪法确立的各项原则,凡言之有物、言之有据的学术著作,都可以纳入《文库》之中。

作为《文库》,它应当具有学术性。我们希望列入《文库》的著作,理论上应有所创新,即使是实务类的著作也是如此,当然,实务类的著作还应当具有很强的应用价值。为了保证《文库》的质量,我们借鉴了国内已有的做法,采用较严格的评审制度对书稿加以筛选。

作为《文库》,它应当具有连续性。独木不成林,几本书则免称《文库》。我们将着眼于长远,以记录我国法治进程、民主政治建设的轨迹为己任,不断推出能够反映上海法学研究新水平的作品,不断推出上海的作者,特别是青年作者。这项工作如果能够得以持续,若干年后,我们一定会为《文库》积厚流广而感到万般欣慰。法学会是“铁打的营盘流水的兵”,但愿今天我们

所作的决策,因为它的正确,而为后人所沿用。

最近几年,社会科学迎来了又一个春天。国家高度重视社会科学的发展,对社会科学的投入大大加强,文化体制改革给出版、发行领域也带来了深刻的变化,学术著作出版难的情况明显缓解,精品学术书稿更是抢手货。在这样的背景下,编辑出版《文库》,没有质量意识、市场意识是不行的。我们要为精品学术著作的出版提供方便,也要为有光彩但还略嫌稚嫩又出版无门的作品提供出路,更要防止降低要求,让不符合《文库》标准的作品滥竽充数、“出外快”,那样,最终砸的是《文库》的牌子。

《文库》已经起步了,所有的作者、评审者、编辑、编务和发行人员,以及法学会的同仁如果能够齐心协力将它做好,那可是功德无量的啊!

沈国明

2005年10月1日

内容摘要

目前,由于土地浪费、破坏等利用不当行为所导致的经济、社会和环境问题已经十分突出,直接威胁到和谐社会、资源节约和环境友好型社会的建设。而我国现行法律制度尚无法有效解决这些突出问题。目前,我国尚没有一部统一的有关节约土地的法律法规,关于节约土地立法主要散见于一系列有关土地的法律、法规、规章、规范性文件以及国家规划、国际条约与协定中。此外,各级地方政府根据国家有关法律,结合本地区实际情况,也制定并颁布了相应的实施办法、实施细则以及一些地方性法规。主要有:土地管理法、城市房地产管理法、《闲置土地处置办法》等。综观现行城市土地节约利用法律制度,其立法规定比较零散、不全面,其在城市土地节约利用法律制度设计理念和原则,城市土地节约利用政府管制、市场调节、社会调整等方面都存在明显的问题,主要表现为:土地、经济、环境相协调的综合决策理念尚未建立;现行立法规定带有较明显的计划经济时代的特征,没有反映出市场经济条件下的管理理念,缺乏强制与激励相结合、政府、市场与社会调节相结合的有效机制;制度设计未统筹考虑城市土地节约利用制度改革的阶段性目标和总体目标的关系、直接节约利用与间接节约利用关系、集中节约利用与分散节约利用关系、重点管理与分类管理的关系;制度设计偏重居住、商业用地节约利用,忽视工业、交通用地节约利用等。

今后,深化我国城市土地节约利用法律制度改革的总体取向是在土地、经济、环境综合决策的理念下,将城市土地节约利用市场调节机制、政府调控机制、社会调整机制三种机制有机结合起来,建立高效、科学、合理的城市土地节约利用制度体系。根据深化我国城市土地节约利用法律制度改革的总体取向和现行制度存在的问题,设计如下具体对策:

(1)转变制度设计理念和原则;

2 城市土地节约利用法律制度研究

- (2)完善城市土地节约利用政府管制制度；
- (3)完善城市土地节约利用市场调节制度；
- (4)完善城市土地节约利用社会调整制度；
- (5)建立城市土地节约利用技术创新制度；
- (6)完善城市土地节约利用法律责任制度。

序 言

作为一名大学教授,教书育人、科学研究、服务社会是自己的三大任务,我丝毫不敢有所懈怠,始终以教书育人、科学研究、服务社会为己任。在教书育人方面,尽力培养好自己的每一个学生;在服务社会方面,积极参加国家、地方立法和决策活动,并为社会积极提供法律服务;在科学研究方面,我的研究领域除了对行政法、房地产法有所涉猎外,主要集中在环境资源法领域。对环境资源法的研究涉及环境污染防治法、自然资源法和生态环境保护法三个方面,土地法是自然资源法的一个分支学科。对于环境资源法的上述三个领域,过去由于在环保局工作的关系,对环境污染防治法、生态环境保护法研究较多,对自然资源法研究较少。自从2003年辞官在高校做教授以后,环境资源法的上述三个领域便成为我同等关注的领域。

我对土地法问题的关注早在1988年就已开始,但真正研究土地法律问题是从2000年开始的。当时我一边在武汉大学师从蔡守秋教授攻读环境资源法博士学位,一边在湖北省环境保护局工作。根据环保局的工作性质,博士论文选题选择环境污染防治法和生态环境保护法进行研究,既与工作紧密结合,也有利于尽快完成学业,但我最终还是选择研究土地问题,从而真正开始了对土地法律问题的研究。当时选择研究土地问题主要是基于如下考虑:一是挑战自我,拓展自己的研究领域;二是对土地问题也有一定的基础,本科时学习土地管理专业,本科毕业后从事了两年的土地管理教学工作;三是我的导师蔡守秋教授除了对环境资源法领域的其他问题有很深的造诣之外,他对土地问题也颇有研究。当时,我认为,在市场经济条件下,只有合理供应城市土地,才能充分发挥城市的整体功能,实现城市经济、社会与环境综合效益的逐步提高。我国许多城市存在土地利用综合效益不佳的问题,其重要原因之一就是土地供应不合理。改革20多年来,城市土地供应

制度的改革取得了不可否认的成绩,逐步通过市场进行土地供应,但在向社会主义市场经济体制转化的过程中仍存在着许多的障碍,仍与市场经济所要求的目标之间存在系统性的差距。基于上述认识,我选择了“城市土地市场供应法律制度”为研究对象,结合城市土地市场供应的现状与要求,从城市土地市场供应基本法律原则、供应主体、供应客体、供应方式、利益衡平、政府管制等方面系统分析我国目前城市土地市场供应存在的问题,并在此基础上提出优化城市土地市场供应法律制度的对策。在导师的精心指导下,一边工作一边写作,花了两年的时间提前读完博士学位。博士论文于2005年正式出版,成为我研究土地问题的第一本专著,并获上海市第八届哲学社会科学优秀成果三等奖。

2004年我主持完成了上海市政治文明建设办公室课题“上海市奉贤区规范农用地流转研究”。近年来,随着我国农业和农村经济的发展,特别是农业产业化经营的兴起和农村劳动力转移的推进,被誉为“第三次土地革命”的土地流转速度明显加快,规模不断扩大,形式多种多样,这是对家庭承包责任制的有益补充和完善,也是我国农业迈向现代化的必由之路。在这一形式下,如何引导、规范土地的合理流转,便成为当前摆在我们面前的重大课题。适应这一形式的要求,我以上海市奉贤区农用地承包经营权流转情况为例进行了实证分析。该研究从理论上高度认真总结了奉贤区政府从成立规范农用地流转工作指导小组、确立土地流转的基本原则、因地制宜地建立农用地流转的基本形式、建立集体农用地流转收益合理分配制度、规范土地流转合同等方面所取得的显著成效,同时指出了存在的一些问题,在此基础上提出了完善对策。成果部分内容以“上海市奉贤区农用地流转现状、问题与对策”为题目公开发表在《国土资源导报》上。

2005年我主持了上海市教委重点项目“城市土地资源利益博弈及其法律调整”。改革开放以来,我国的土地资源利益分配格局发生了重大变化,利益主体日趋于多元化,分配形式和调节手段日渐多样化,利益分配的矛盾也越来越尖锐,各利益主体间利益关系失调,代际间矛盾突出,城市土地的产业间配置失控,并造成了严重的资源浪费和环境破坏。土地资源利益分配问题已引起全社会的普遍关注,已成为我国利益分配的核心问题。基于上述认识,本项目在对城市土地配置利益博弈现象、原因分析的基础上,借助地租地价论、外部性论、产权理论等理论,提出了实施城市土地配置利益博弈管制的法律原则与对策。重点从中央与地方的利益博弈、土地所有者

与使用者的利益博弈、土地使用者之间的利益博弈、土地管理者与使用者的利益博弈、国家与集体之间的利益博弈、城市房屋拆迁的利益博弈、不同效益用地的利益博弈七个方面进行了研究。该研究对于解决目前我国土地配置中存在的利益博弈问题(如各利益主体间利益关系失调、代际间矛盾突出、城市土地的产业间配置失控、资源浪费和环境破坏严重等问题)具有重大理论和应用价值。尤其对解决当前土地征用、房屋拆迁中利益失衡诱发的社会稳定问题具有现实意义。研究成果已以“土地所有者和使用者之间的利益博弈及管制”、“城市土地资源配置利益博弈及管制”、“土地使用者之间利益博弈及管制”等一系列论文形式公开发表在了各种核心刊物上。

2006年我主持了司法部中青年课题“城市土地节约利用法律制度研究”和上海曙光计划项目“上海市城市土地节约利用法律制度实证研究”。目前,由于土地浪费、破坏等利用不当行为所导致的经济、社会和环境问题已经十分突出,直接威胁到和谐社会、资源节约和环境友好型社会的建设。而我国现行法律制度尚无法有效解决这些突出问题。目前,我国尚没有一部统一的有关节约土地的法律法规。关于节约土地立法主要散见于一系列有关土地的法律、法规、规章、规范性文件以及国家规划、国际条约与协定中。此外,各级地方政府根据国家有关法律,结合本地区实际情况,也制定并颁布了相应的实施办法、实施细则以及一些地方性法规。主要有:土地管理法、城市房地产管理法、《闲置土地处置办法》等。综观现行城市土地节约利用法律制度,其立法规定比较零散、不全面,其在城市土地节约利用法律制度设计理念和原则,城市土地节约利用政府管制、市场调节、社会调整等方面都存在明显的问题,主要表现如下:土地、经济、环境相协调的综合决策理念尚未建立;现行立法规定带有较明显的计划经济时代的特征,没有反映出市场经济条件下的管理理念,缺乏强制与激励相结合,政府、市场与社会调节相结合的有效机制;制度设计未统筹考虑城市土地节约利用制度改革的阶段性目标和总体目标的关系、直接节约利用与间接节约利用关系、集中节约利用与分散节约利用关系、重点管理与分类管理的关系;制度设计偏重居住、商业用地节约利用,忽视工业、交通用地节约利用等。基于上述认识,我进行了本课题的研究,试图在土地、经济、环境综合决策的理念下,将城市土地节约利用市场调节机制、政府调控机制、社会调整机制三种机制有机结合起来,建立高效、科学、合理的城市土地节约利用制度体系。本课题的研究对完善中国节地法律制度,建设资源节约和环境友好型社会具有重大理论

与现实意义。具体表现为:一是使节地立法体现可持续发展的指导思想,适应市场经济的要求。二是为我国修订节地法律制度提出立法建议。三是填补节地立法空白领域。四是我国土地资源短缺,当前全国城市化进程正处于起步并进入迅速发展阶段,城市发展和各项建设用地扩张迅速。同时,我国经济增长方式面临由粗放型经济向集约型经济的根本转变。所以,无论是从保护土地资源、城市发展和城市土地合理配置角度,还是从经济增长方式最佳化角度考虑,城市土地集约利用的研究都显得非常重要。五是土地利用不当导致的环境、社会问题突出。当前我国城市土地集约利用程度仍很低,一方面,现成的工厂散而多,工业用地比例高,城市用地结构不合理,土地级差效益得不到发挥,基础设施严重滞后和不足,旧住房拥挤破旧,低效率配置现象突出,据统计,我国城市存量建设容积率仅为0.3,中小城市还远低于这个水平;另一方面,有些新开发建设又出现高层建筑过多,杂乱拥挤,导致基础设施超负荷,交通拥挤,环境条件差。城市化的快速发展,正在中国城市中形成城市综合征,城市人口超饱和,建筑空间拥挤,城市绿地面积减少;交通拥堵,行车速度缓慢,已成为许多城市普遍的问题;基础设施落后于城市的扩展和城市人口的增长,造成城市环境相应恶化,80%以上的城市污水未经处理排入江河,水质超过3类的城市河段已占78%,50%以上的城市地下水受到污染;垃圾围城现象普遍,我国生活垃圾经过处理的占2.3%左右,其余只能堆存,堆存量高达60多亿吨,占地60多亿平方米。这些棘手的问题如何运用社会、法律等多方面途径予以解决,便成了摆在我们面前的重大课题,也成为本书研究的意义所在。

王文革

2007年10月22日于上海

目 录

第一章 城市土地节约利用法律制度概述	1
第一节 城市土地节约利用法律制度的概念、特征和分类	1
第二节 城市土地节约利用法律制度现状	4
第三节 城市土地节约利用法律制度存在的问题	6
第四节 完善城市土地节约利用法律制度的对策	11
第二章 城市土地节约利用法律制度创新原则	14
第一节 统筹兼顾原则	14
第二节 分类管理原则	16
第三节 重点管理原则	16
第四节 混合调整原则	17
第五节 土地、经济、环境综合决策原则	21
第六节 土地有偿使用原则	23
第七节 集约利用的原则	25
第八节 以规划为基础、用途管制为核心、总量控制并行原则	26
第三章 城市土地节约利用政府管制制度	29
第一节 城市土地节约利用政府管制制度概述	29
第二节 城市土地节约利用政府管制体制	36
第三节 国外和我国台湾地区城市土地节约利用“政府”管制经验 与启示	40
第四节 强制性制度	53
第五节 经济激励制度	69
第六节 行政指导制度	90
第七节 行政合同制度	98

2 城市土地节约利用法律制度研究

第八节 政府管制失灵及其规制	121
第四章 城市土地节约利用市场调整制度	139
第一节 市场调整制度概述	139
第二节 市场调整的土地产权理论基础	140
第三节 市场化征地补偿制度	180
第四节 节地配额交易制度	201
第五章 城市土地节约利用社会调整制度	211
第一节 社会调整制度概述	211
第二节 政府机构城市土地节约利用制度	214
第三节 公众参与制度	215
第六章 城市土地节约利用技术创新制度	233
第一节 城市土地节约利用技术创新制度概述	233
第二节 完善城市土地节约利用技术创新制度的对策	238
第七章 城市土地节约利用法律责任制度	254
第一节 城市土地节约利用法律责任现状	254
第二节 城市土地节约利用法律责任存在的问题	268
第三节 城市土地节约利用法律责任制度的完善	276
参考文献	284
后 记	294

第一章 城市土地节约利用 法律制度概述

第一节 城市土地节约利用法律制度的概念、 特征和分类

一、城市土地节约利用的概念

节约用地有狭义和广义之分,广义的节约用地包括狭义的节约用地和集约用地两种。本书的节约用地是指广义的节约用地。狭义的节约用地是指尽量少用地,严格控制新增用地,谨防多占少用、占而不用。集约用地则旨在提高已利用土地的使用效率,二者的目标具有互补性。集约用地的概念最早来自于农业土地经营,所谓农业土地节约利用,是指在一定面积的土地上,集中投入较多的生产资料和活劳动,使用先进的技术和管理方法,以求在较小面积的土地上获得高额产量和收入以提高土地生产率为目的的一种农业经营方式。城市土地因为需要考虑城市用地布局、环境保护、生活空间等诸多因素,就不能靠追加单位面积投入来增加产出,所以,城市土地节约利用的内涵应理解为:以合理布局、优化用地结构为前提,通过增加存量土地投入、改善经营管理等途径,不断提高土地的使用效率和经济效益。^①

节约用地是多方面的,从宏观层次上,节约用地水平取决于土地利用结构以及与之相应的产业结构。一个地区的增长方式如果以粗放为主,其用地无论在微观上如何强化,也不可能改变总体的利用态势。在中观层次上,节约用地水平取决于城乡、区域间是否统筹协调,土地资源是否统一、优化

① 陶志红:“城市土地节约利用几个基本问题的探讨”,载《中国土地科学》2000年第5期。

2 城市土地节约利用法律制度研究

配置。这方面最明显的是重复建设和公共设施、基础设施低效利用问题。有些地方在基础设施投资建设方面过分强调超前建设和招商引资,没有合理的时序控制,结果造成投资建设的低效利用甚至闲置。一些地方试图用行政手段推进城镇化,大肆扩张城镇用地,大搞城市基础建设,结果农村人口没有进城,城镇内部却出现大量闲置用地,基础设施得不到有效利用,造成实质上的土地粗放利用。这在小城镇建设中比较突出。在微观层次上则直接反映为土地利用的用途和强度。工业用地的大绿地、低层厂房肯定不能达到土地效益的最大化。但是,建设用地利用强度也不是越高越好。特别是城市用地,随着建筑密度、高度和建筑容积率的增加,人均拥有绿化、休闲、开敞面积减少,交通、噪声、安全隐患等问题会越来越突出,从而会降低土地利用的价值。

二、城市土地节约利用法律制度的概念、特征

城市土地节约利用法律制度是指为了实现城市土地节约利用法的目的和任务,根据城市土地节约利用法的基本原理和基本原则所制定的,调整特定城市土地节约利用社会关系的一系列法律规范的总称。它是城市土地节约利用制度的法律化和规范化,是城市土地节约利用法律规范的一个特殊组成部分。它既不同于城市土地节约利用法的基本原则,也不同于一般的城市土地节约利用法律规范,而是具有自身特征的一类城市土地节约利用法律规范,主要具有以下特征:

第一,城市土地节约利用法律制度具有特定性。城市土地节约利用法律制度不像城市土地节约利用原则那样具有适用的广泛性,它只调整在土地开发、利用、保护和改善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,城市土地节约利用法律制度具有系统性和相对完整性。城市土地节约利用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。如果把整个城市土地节约利用法律体系作为一个大系统的话,那么每一个城市土地节约利用法律制度都可以构成一个小的子系统。这一点是区别城市土地节约利用法律制度与城市土地节约利用法律原则和措施的主要标志。正因为城市土地节约利用法律制度有系统性的特征,所以城市土地节约利用法律制度的健全与完善对

于促进城市土地节约利用法律规范的系统化、条理化以及城市土地节约利用体系的完善都有着重要的意义。同时,城市土地节约利用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,城市土地节约利用法律制度具有较强的可操作性。由于城市土地节约利用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,城市土地节约利用法律制度具有较强的约束性。城市土地节约利用法律制度对城市土地节约利用法律关系主体的权利义务和法律后果规定的很明确,因而具有较强的约束性。

三、城市土地节约利用法律制度的分类

城市土地节约利用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,从不同角度可以对城市土地节约利用法律制度进行如下分类:

根据制度保护对象不同,可分为:城市土地节约利用共同适用的制度、工业用地节约利用制度、商业用地节约利用制度、交通用地节约利用制度等。城市土地节约利用共同适用的制度主要包括城市土地节约利用管理体制制度、城市土地节约利用规划制度、城市土地节约利用标准与限额管理制度、城市土地节约利用目标责任制度等;工业用地节约利用制度主要包括合理用地评价制度、节地配额交易制度等;商业用地节约利用制度主要包括商业规划制度等;交通用地节约利用制度主要包括交通规划制度等。

根据制度的功能不同,可分为:预防性制度、基础性制度、治理性制度等。预防性制度主要包括规划制度、行政许可制度、合理用地评价制度等;基础性制度主要包括监测制度、标准制度等;治理性制度主要包括限期治理制度、高耗地产业淘汰制度等。

根据制度的性质不同,可分为:政府管制制度、市场调节制度、社会调整制度等。政府管制制度依据管制手段性质、适用条件、功效的不同,又分为强制性制度、经济激励制度、非强制性制度三类。主要包括城市土地节约利用管理体制制度、城市土地节约利用规划制度、城市土地节约利用标准与限额管理制度、高耗地产业淘汰制度、城市土地节约利用目标责任制度、城市土地节约利用监测制度等。市场调节制度主要包括土地价格制度、节地配额交易制度等。社会调整制度主要包括公众参与制度等。本书采用这种分类方式。

根据制度的适用阶段不同,可分为:行为前适用制度、行为过程中适用制度、行为后适用制度、行为全过程适用制度等。行为前适用制度主要包括城市土地节约利用规划制度、合理用地评价制度等;行为过程中适用制度主要包括城市土地节约利用监测制度等;行为后适用制度主要包括限期治理制度等;行为全过程适用制度主要包括监督检查制度等。

第二节 城市土地节约利用法律制度现状

目前,我国尚没有一部统一的有关节约土地的法律法规,关于节约土地立法主要散见于一系列有关土地的法律、法规、规章、规范性文件以及国家规划、国际条约与协定中。此外,各级地方政府根据国家有关法律,结合本地区实际情况,也制定并颁布了相应的实施办法、实施细则以及一些地方性法规。现就我国宪法、法律、行政法规、部门规章、司法解释等有关城市土地节约利用的规定介绍如下。

一、宪法

宪法是国家的根本大法,由全国人民代表大会制定和修改,具有最高法律效力。城市土地节约利用的相关规定不得与宪法相违背,并且要以宪法关于节约利用土地的精神为指导。我国1982年宪法第10条规定了土地节约利用,“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”。宪法这种节约利用土地的规定成为其他有关节约利用土地立法的依据,如土地管理法第1条就规定,“为了……合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展,根据宪法,制定本法”。

二、法律

法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件,在效力上仅次于宪法。以法律形式表现的节约利用土地的法律是城市土地节约利用法律的主体和核心部分。这些法律包括《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产法》、《中华人民共和国刑法》等。

土地管理法作为土地利用方面的基本法律,对土地的节约利用作了较为详细的规定。除了在目的性条款中规定要“合理利用土地”外,该法第3条更是将“十分珍惜、合理利用土地”作为基本国策确定下来。土地管理法第4条规定了建设用地总量控制制度,即“国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转