

中国土地使用权制度

陈 健 著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



中国土地使用权制度

陈 健 著



机械工业出版社

本书以民法物权基本理论为出发点,对我国土地法律制度加以分析和研究,试图从土地所有人和用益物权人的基本民事权利及其相关法律制度构建的角度,对我国土地法律制度的改革和完善进行民法理论研究。在论述过程中,主要使用了比较分析方法、历史分析方法并吸收借鉴了相关学科,如哲学、发展经济学、制度经济学的研究方法,旨在阐述我国土地使用权制度构建与完善所应采取的权利体系、权利配置制度,从而完善我国土地使用权制度的法律规范。本书适合法学专业学生、土地执法等有关人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国土地使用权制度/陈健著. —北京:机械工业出版社, 2003.1

ISBN 7-111-11603-8

I. 中... II. 陈... III. 土地使用权—土地制度—中国 IV. D922.335

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第005231号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

责任编辑:梁代军

封面设计:饶薇 责任印制:路琳

北京机工印刷厂印刷·新华书店北京发行所发行

2003年3月第1版·第1次印刷

1000mm×1400mm B5·8.25印张·316千字

0 001—4 000册

定价:22.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线电话(010) 68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

序

在我国市场经济条件下，国家的法制建设的重中之重当属民法典，而民法典的核心与支柱性制度当属物权法，制定完善的物权法，意味着我国整个民事法律体系的最终建立。土地所有权和使用权问题，是我国进行物权立法的重要问题。作为“财富之母”的土地，我们为其付出了太多的代价和艰辛。以农村土地承包经营权为例，自农村集体经济组织建立以来，农村土地采取集体所有、集体耕种的方式，因平均主义的分配形式，使农民的生产积极性长期无法充分发挥，这种将农民固定于土地的集体生产方式，伴随着整个国家行政权力对集体经济干预的强化，导致了我国在特殊的历史时期经济发展的持续扭曲。在实行了农村土地承包经营制度之后，农民的生产积极性提高了。但随着时代的发展，新的问题相继出现：整个国家的工业化、城市化的发展，对农村土地造成进一步的侵蚀；农业生产长期低迷，无法适应时代发展的要求；农村土地使用权的集体所有与行政管理模式，难以应对权利化日益显著的市场经济社会，等等。因此，多元主体自主决策，通过市场配置资源的经济体制必将代替政府一元主体集中决策，通过计划配置资源的经济体制。土地必将以设定他物权的形式转化为私权客体，并进入市场，以此作为增强国力和实现他物权人利益的有效法律制度。只有这一法律制度才能达到还权于民，发展生产力，藏富于民，民富国强的目的。在国有和集体所有的财产上合理配置民事权利，就可以使更广大的劳动者获取与生产资料相结合的权利，使公平与效率在新的基础上获得相对的统一，也使社会主义市场经济的民事主体得到空前扩大，自由活动空间空前扩张，为探索社会主义条件下人的解放的道路开辟光辉的前景。

从农村土地使用权作为一种财产的角度来说，土地使用权真正归于农民，所有权为国家或集体所有，设置长期稳定的农村土地使用权，这就叫“公共财产作为私权客体”的长期化。其益处在于，土地变成了使用权人的财产，使得长期以来我国农村土地仅具有使用价值的状况发生改变，使农村土地具有交换价值，可以进行出租、转让、抵押、继承等。土地本身的使用价值和交换价值，就都成了权利客体的内涵。如果土地没有交换价值作为它的内涵，就不是真正的财产。因为，从所有权起源来看，交换价值的发现是所有权起源的历史渊源，没有交换价值，所有权也是不重要的。这就是市场经济条件下对所有权的重新理解。

但也应当看到，土地物权立法是一把双刃剑，如将土地承包经营权物权化后，由于土地的可转让性会得到发展，这将会导致土地积聚、土地垄断以及土地资本现象的出现，一些农民失去土地的情况也会发生。但土地物权立法本身就是以国家所有权为基础的，故土地的集中不会导致所有权发生变化，而且

土地承包权又是有期限的，当期限届满，国家或集体对其所有的土地能够再次设置新的土地使用权，不会使土地的集中和垄断永久化。同时，为了保障我国社会主义事业的正确方向，必须对土地使用权设置目的，采取公法上的限制，保障土地使用者的正确使用，保障我国社会主义改革沿着正确的方向发展。此外，还需要在物权立法之时，采取各种措施，比如将农村土地使用权股份化，实现适度规模经营，以切实保障农民的利益；在社会工业化发展的进程中，采取各种措施，如限定因公共利益征用土地的范围，提高土地补偿费及完善社会保障措施等，以满足农民基本的生活需要，从而为国家经济建设及物权立法提供制度保障。

陈健同志在我的指导下攻读博士学位，他的《中国土地使用权制度》一书是在其博士学位论文基础上修改、充实后完成的。他对中国土地使用权制度进行了长期、系统的研究，并结合各国土地制度立法进行了比较研究，对我国国有土地使用权和农村集体土地使用权的性质、功能、内容及制度设计等问题都提出了独到的见解。相信本书的出版会推动对我国土地物权制度的深入研究，本书所提出的见解，将会成为我国物权立法的重要参考。

在本书出版之际，特作序以示祝贺。

杨振山

2002年12月

前 言

我国社会主义公有制下的土地制度已经历了数次变革，目前社会主义市场经济的进程要求我国土地制度进行相应地变革。如何在土地公有制的前提下，促进土地产权配置的合理化，土地利用效率的提高？这一问题的解决需要土地法律制度的逐步完善。土地法律制度不仅仅是一个部门法学就可以涵盖并全部规范的，它需要若干部门法的综合规制；而民法物权理论则是土地法律制度得以顺利发育、成长的基础。

在我国，由于长期以来公有制观念的束缚，不仅压抑了我国基本物权制度的建立和发展，也给整个社会经济发展带来诸多的不确定因素。但是经济的发展毕竟是推动权利观念转变的动力。近十几年来我国土地制度的诸多缓慢而有效的变革表明，我国土地上的权利正向着所有权与使用权相分离的方向发展；所有权与使用权并重，所有权与多种形式的土地使用权相对应的模式正逐步建立起来。这一进程的结果，就是要建立一套完整、稳定的物权制度。在这一过程中，必然会遇到诸多的矛盾和问题需要加以解决，如明确国家土地所有权与集体土地所有权的主体（或代表机关），确定土地所有权与土地使用权人的权利义务关系，使土地的物权立法与行政管理相分离等等。只有解决了上述矛盾和问题，才能建立起我国的土地使用权制度。基于这种认识，本文着重对土地使用权的基本理念、原则、历史演进、权利体系、国家土地所有权与集体所有权的主体（或代表机关）、土地使用权的权利义务关系等方面进行了研究，以期从物权法角度认识现行的土地制度，为建立我国土地使用权制度进行有益的探讨。

在研究过程中，笔者感到我国土地使用权制度是一个刚刚诞生、需要加以全面关注的制度，需要从社会背景、经济发展阶段、法律制度创新等诸方面加以认真、细致、谨慎的创制；法律制度的完善离不开社会经济发展的社会背景与经济环境。在我国土地制度发展过程中，吸收和借鉴传统民法理论中的用益物权制度，结合我国的现实国情，探讨建立符合我国社会经济发展需求的土地使用权制度，是本书追求的目标。

目 录

序

前言

上 篇

第一章 土地及其使用权基础理论	3
第一节 土地概述	3
第二节 土地使用权概述	10
第二章 土地用益物权的历史演进	17
第一节 罗马法中的土地用益物权	17
第二节 大陆法系土地用益物权制度的形成	20
第三节 评价与启示	44
第三章 土地使用权基本原则研究	48
第一节 “以利用为中心”与权利私化	48
第二节 土地权利分配的伦理原则	54
第三节 诱致性制度变迁与强制性制度变迁	63
第四节 物权法定主义与土地使用权制度	67
第四章 土地使用权权利体系研究	74
第一节 地上权的设置	75
第二节 农地使用权的设置	80
第三节 地役权的设置	84
第四节 用益权制度	85
第五节 永佃权制度	91
第六节 典权制度和两种特别法上的权利	97

中 篇

第五章 国家土地所有权与土地使用权制度	101
第一节 我国国有土地使用制度改革的法学思考	101
第二节 国家土地所有权诸问题研究	119

第六章 集体土地所有权论	132
第一节 集体土地所有权的形成	132
第二节 集体所有土地范围研究	137
第三节 集体土地所有权主体研究	139
下 篇	
第七章 地上权制度研究	163
第一节 国有土地使用权制度与我国城市建设	163
第二节 宅基地使用权研究	171
第三节 农村建设土地使用权研究	178
第四节 地上权制度诸问题研究	181
第八章 农地使用权制度研究	192
第一节 各国（地区）农地制度改革比较研究	192
第二节 工业化进程中的农地使用制度	204
第三节 农地使用权与土地承包经营权	213
第四节 农地使用权诸问题研究	221
第九章 股份合作制与入世后我国农村土地使用制度的调整	229
第一节 股份合作制的产生与表现形态	229
第二节 社区性股份合作制的法律性质	232
第三节 理想与嬗变	237
后记	248
参考书目	249

上 篇

第一章 土地及其使用权基础理论

第一节 土地概述

一、土地的概念

欲研究土地使用权，首先应明确土地的概念。这样不仅可以明确土地使用权所适用的范围，而且有助于加深对土地利用的认识。目前关于土地的概念、组成部分，众说纷纭有：

有学者认为，从土地法学的观点看，土地是一个自然综合体。它是指国家领土范围内的陆地、内陆水域、滩涂、岛屿等一切土地。因其形成的条件不同，可按土地利用分类，分别进行利用。^①

有学者认为，土地是因地貌、土壤岩石、水文、气候、植被等所组成的自然综合体，即地球的陆地表层，包括陆地水域。土地是自然历史的产物，也是人类生产、生活必需的条件和宝贵的自然资源。土地比土壤的含义广泛得多，土壤指地球陆地表面具有肥力、能够生长植物的疏松表层，而土地则把土壤及形成土壤的环境因素、地貌、气候、岩石、植被、水文等，视为不可分割的组成部分。^②

还有学者采用相当广义的观点，认为土地包括陆地、水文、地上空气层、地下矿物以及附于地上的阳光、热能、风力、地心引力、雨水等一切自然物和自然力。而这些自然物又可分为有形与无形的两类。有形的指水地和陆地所包含的各种自然物质；无形的是指空气及各种自然力量。简而言之，土地是包括地球表面上下的自然物和自然力。^③

联合国粮农组织 1972 年在荷兰瓦格宁根召开的土地评价专家会议形成的文件“土地与景观的概念及定义”一文认为，“土地包括地球特定地域表面及其以上或以下的大气、土壤及基础物质、水文和植被。它还包含这一地域范围内过去和目前人类活动的种种结果，以及动物就它们目前和未来人类利用土地所施加的重要影响。”^④

目前关于土地的定义，存在着横向范围与纵向范围之分，在这两个方面都

① 林增杰、沈守愚，《土地法学》，中国人民大学出版社，1989 年 8 月初版，第 26 页。

② 陈洪博主编，《土地科学词典》，江苏科学技术出版社，1992 年 11 月初版，第 1 页。

③ 丁之江，《土地经济理论与实践》，杭州大学出版社，1992 年 12 月初版，第 3 页。

④ [美] 伊利、莫尔豪斯《土地经济学原理》，商务印书馆，1982 年版，第 19 页。

存在着广狭义之争。在横向范围上,最狭义的定义仅限于陆地疏松区域,不包括陆地水体(如湖、江河、沟、渠、水库等)和坚硬的岩石区域(如裸岩、流石滩、戈壁等);稍广一些的定义认为土地是指地表层和陆地水体之总和;最广义的定义甚至将海洋水域也包括在土地的定义之中。在纵向范围上,狭义说认为,土地的主体是地表层,至于上层的气候、下层的岩石及地下水等,是影响土地生产潜力、形成不同土地类型的条件,而不能把这些说成土地本身;广义说则认为应将地面上部的气候层和地下层的岩石、地下水包括进去。目前,经济学界通说认为,土地是地球陆地表面上特定地段,是人类生活和生产的空间。土地是由气候、水文、地质、地貌、土壤和植被等土地要素组成的自然综合体,有其自身形成与发展的规律,土地也是人类过去和现在生产劳动的产物。土地是一个垂直系统,它可分为地上层、地表层和地下层,包括地形、土壤、植被的全部,以及直接影响植被生长的地表水、浅层地下水、表层岩石和作用于地表的气候条件。^①

土地的基本特点是:

(1) 土地是一个有机体,它是由众多的要素通过长期自然演化或人类劳动活动而形成的,由地质、地貌、土壤、水文、动植物种类及活动、气候所综合形成的有机体,欠缺其中任何一项要素,都会使土地的使用价值和价值发生改变。因此,土地在被利用过程中,它的状态是无时无刻不在发生改变的,改变的主要动因是人类对土地的积极作用和消极作用。积极作用诸如灌排设备、土地改良、沙漠治理、防护林带、培肥地力、修筑梯田等,消极作用如围海(湖)造田、草场滥牧、水土流失、过量采伐、次生盐碱化、土地沙化等。这些因素与自然因素一道,使土地这一自然——社会综合体发生着良性和恶性的变化。土地使用权流转时,不可忽略土地组成要素的变化。土地使用权人对土地的使用,必将引起构成土地的各种要素的变化,衡量土地使用权人是否对土地进行合理利用,应当从土地的综合性出发加以评断。

(2) 土地具有时间上的变动性。这主要是指对土地的积极作用和消极作用,其影响可延续相当长的时间。对土地的破坏性使用,会造成土地最终丧失使用价值;对土地的投资,会使地力提高,但地力的提高是一个相对缓慢的过程。

(3) 土地具有自然与经济的统一性。随着人类活动范围的扩大,纯粹自然的未经人工改造的土地越来越少,到处都留下人类的印迹。土地作为人类活动的主要场所和对象,在其自然本性上更多地附加了人类的劳动,而成为自然——经济有机体,因而土地越来越多地作为人类劳动成果而出现。

(4) 土地具有利用的准单向性。这主要是指耕地成为建筑用地易,而建筑用地复原成为耕地难,土地复垦很难达到原有土地的质量,土地在利用用途上

^① 苏壁耀,《土地资源学》,江苏教育出版社,1994年8月初版,第1-2页。

具有准单向性。我国耕地资源相对贫乏,在工业化过程中,不可避免地面临着城乡建设与耕地保护之间的矛盾,土地利用上的准单向性要求我们必须十分谨慎地扩展建设用地范围,运用各种制度保护耕地,稳定我国耕地的保有量。

(5) 土地具有一定限度内的可再生性。在水土保持良好的情况下,土地具有可再生性,土地的地力可以随着劳动投入及自然力的作用而逐渐积累、提高,但在水土保持不良的情况下,土地就会逐渐失去可耕作性。

(6) 土地具有多用性。土地既是人类生产劳动的对象,又是人类生存的基础,在土地用途上具有多元性,土地用途的改变一方面受到土地利用效率的引导,另一方面也受到国家、集体公共利益的制约。

民法意义上的土地应如何进行定义?在《德国民法典》中,“土地”是一种“其内容是从不动产登记簿的角度考虑的法律技术概念”,即只能是可以纳入不动产登记的土地,亦即地产。德国民法中的地产,不能包括不可以纳入登记的地面,如沙漠等。^①有学者认为,“在财产法上,土地并不是地理学上所指的整个陆地地表,而是人们能够利用、控制,并用于创造财富的陆地地表。从横向范围看,它应包括耕地、建筑用地、交通用地、水利设施用地以及林地、山岭、草原、荒地、滩涂及内陆水流用地等地面。人力尚不能利用的沙漠和冰峰雪山,在人们尚未开发之前只能是陆地而不是土地。”^②对于土地的纵向范围,宜采取相对主义理论,“土地的纵向范围应包括地面之上植物、动物生长的一切必要空间,及地面之下植物根系生长所需的空间、凿井汲水的空间。法律规定合法的使用目的是为地上或地下建筑的,土地的纵向范围应该就是法律允许的建筑物的高限和深限,以及建筑物基础工程的稳固性所需的地下空间和建筑物通风透光所需的空间。”^③也有学者认为,“由于物仅在能被人所支配的范围内才具有法律上的意义,所以土地也应应以人力所能支配的地表及其上下为限。”^④

在传统民法理论中,关于“物”的定义,郑玉波先生综合各派学说认为,“物者,乃人力所能支配之有机物,而堪充权利之客体者也。”^⑤陈氩雄认为,民法之物是指“人体以外,人力所能支配,并能满足人类生活需要之有体物及自然力。”^⑥董世芳认为,“物者,人力所能支配,且能独立满足人类生活需要之有体物也。”其要件有三:①须为有体物,非必占有一定之空间,凡吾人官能所能感觉者,均为有体物,惟权利非物;②须为人力所能支配;③须能独立满足人

① 孙宪忠,《德国当代物权法》,法律出版社,1997年7月初版,第7-8页。

② 孙宪忠,《国有土地使用权财产法论》,中国社会科学出版社,1993年6月初版,第36页。

③ 同注②,第38页。

④ 梁慧星主编,《中国物权法研究》(上),法律出版社,1998年6月初版,第45页。

⑤ 郑玉波,《民法总则》,1979年11月第11版,第186页。

⑥ 陈氩雄,《民法总则新论》,1982年3月版,第351页。

类生活之需要。^①我国大陆学者认为,“民法上的物,也就是作为民事法律关系客体之一的物,是指民事主体能够实际支配和利用的,并能满足人们生产和生活需要的物质资料。”^②有学者认为,“物是能满足人的需要,具有稀缺性,能为人所支配、控制的物质对象。”^③作为物的一种的土地亦应符合民法关于物的定义,即应具有如下要件:①具有可支配性和可利用性;②能够满足人类生产和生活需要,舍此不足以成为民法上的“土地”。此外,要为民法意义上的“土地”概念作出定义,还应解决如下两个问题:①土地的横向范围和纵向范围;②土地与房屋等建筑物的关系。

对于土地的横向范围问题,只要具有可支配性和可利用性,并能够满足人类生产和生活需要的水陆表面,均可包括在土地概念之中,人类未能加以利用与支配的各种土地,如冰峰、沙漠、雪山等不能成为民法意义上的土地;这一观点是比较妥当的。在我国的一个特殊问题是国有土地是否包括上述未能加以支配和利用的土地。笔者认为,国有土地作为国家土地所有权的客体,其依然属于民法“物”的范畴,但国有土地所有权具有双重意义,不仅是民法上的所有权,而且也是公法上的主权,因而人类未能加以利用和支配的水陆表面,可以归于国有土地所有权的范围之内。关于土地的纵向范围,通说采相对主义理论,但对于国有土地来说,其纵向范围是否上至天穹下达地极?笔者认为,国有土地的纵向范围亦应有所限制,对于土地中埋藏的各种矿物,应为国家矿产所有权的客体,而不应归于国有土地的范围。对于国有土地上层空间的高度不应加以限制,但在国有土地使用权转让时应加以限制,以便使公众知悉使用权人的权利范围。

在我国,土地上的定着物是否应为土地的组成部分。在中国台湾民法中,定着物是指依交易上的观念,以继续的附着于土地,而达其经济上之目的,然尚未构成土地成分之物。定着物主要包括房屋、桥梁、铜像、穴窖、隧道、水道、瓦斯之铁管、索道等。石垣、篱笆、庭石、树木、池沟等,不认为是独立的不动产,而认为是土地的一部分。建筑中之建筑物,达于如何程度,始可称为建筑物,应依法规之目的及社会观念决定之。如既已盖房顶而有围壁,社会观念上可认为定着于土地之一建筑物者,即属于不动产,并不须有地板及天花板。^④在中国台湾《土地法》中还有土地改良物的概念。土地改良物包括两种,附着于土地之建筑物或工事,为建筑改良物;附着于土地之农作物及其他植物与水利土壤之改良,为农作改良物。“土地改良物,较民法之所谓定着物之

① 董世芳,《民法概要》,1978年6月再版,第29页。

② 佟柔主编,《民法总则》,中国政法大学出版社,1990年8月初版,第192页。

③ 彭万林主编,《民法学》,中国政法大学出版社,1994年2月初版,第49页。

④ 史尚宽,《民法总论》,1980年1月第3版,第239页。

含义为广。盖定着物须具有独立经济价值之性质,改良物则不问其有无此性质,即附着于土地之构成部分,苟有增加土地之效用者均属之。”^①在土地登记时,是将土地及其建筑改良物之所有权与他项权利为登记,而不及于农作改良物。建筑物是指定着于土地上或地面下具有顶盖、梁柱或墙壁,供个人或公众使用之构造物或杂项工作物,杂项工作物是指营业炉窖、水塔、了望台、广告牌、散装仓、广播塔、烟囱、围墙、驳嵌及挖填土石方等工程,依法上述建筑改良物均应登记。在农作改良物中,包括防洪、灌溉、排水、备旱、水运设施等。但学者普遍认为修堤防洪、开渠灌溉等应属于建筑工作物,亦应加以登记。^②

而在我国大陆,并未明确土地上定着物或土地改良物的概念,仅在土地征收程序中规定对土地上的附着物进行登记并加以补偿。究竟哪些定着物或改良物不属于土地,而哪些定着物或改良物依然视为土地的一部分,还没有明确的规定。笔者认为,应借鉴台湾地区法律的规定,明确规定定着物和土地改良物的概念,规定哪些定着物或土地改良物应进行独立的不动产登记,哪些定着物或土地改良物应视为土地的组成部分。

土地中应包括陆地水体。有学者认为,陆地中的水面是经常变化的,它只是陆地的附属物,广义的土地应该包括陆地中的水面。^③陆地水体之所以属于“土地”概念,是由于土地是人类活动的场所和基础,陆地和水面在此意义上的作用相同,水面也是人类进行农业生产的主要生产资料。陆地和水面都可成为人们农业生产的对象,陆地水体已逐渐成为农业生产中的重要场所,是养殖业、渔业生产活动的重要场所。因此,陆地水体作为土地的重要组成部分和附属物,亦应属于“土地”范畴。

综上所述,笔者认为,民法意义上的土地是指具有可支配性和可利用性,并能够满足人们生产和生活需要的水陆表面及其为利用所必需的上下一定范围空间;但地面的某些定着物或土地改良物、地下矿藏不属于土地组成部分。这一范围内的土地属于法律意义上的土地概念,可以作为集体土地所有权的客体。此外,国家土地所具有一定的特殊性,它有权还包括人类未能加以利用和支配的水陆表面和上空,只不过这一部分土地在使用权设定和流转上,不具有任何实际意义。

二、土地利用及其特点

联合国粮农组织土地利用规划工作组将土地利用视为“由自然条件和人的干预所决定的土地的功能。”Vink在《现代农业中的土地利用》一书中,将土地利用定义为“人类为了从土地获取物质或精神的需要,对土地实行永久或周期

① 焦祖涵,《土地法释论》,1983年9月增订六版,第35页。

② 同注①,第34-35页。

③ 毕宝德主编,《土地经济学》,中国人民大学出版社,1991年1月初版,第4页。

性的干预。”^① 提高土地利用率, 是任何一国家在任何时期都应高度重视的问题。土地利用是人类利用土地的自然属性, 施加自己的生产活动, 从而使土地状况得到提高的过程。土地利用受到自然因素的限制, 也受到社会因素的制约。土地利用受自然因素的限制, 是指土地利用过程不能脱离土地的自然性质, 只能在土地基本状况之上施加人类的活动。不顾及土地的自然属性, 一味强调人类的需要, 就会破坏土地的潜在价值。受社会因素制约, 是指土地利用是人类的一种社会性活动, 科学技术的发展进步, 社会需求的巨大改变, 法律制度、国家政策的变化都会影响及土地利用的方向, 都能够对土地利用率产生积极或消极的影响。

因此, 有学者认为, “土地合理利用”, 应该是指土地利用方式与利用结构符合土地的固有特征, 能够在同样条件下获得最大的经济效益、生态效益和社会效益。三者一般情况下是一致的、同向的, 但有时此三者有不相一致、发生异向的情况。因此, 合理利用土地, 必须处理好经济效益、生态效益和社会效益三者之间的关系。^② 有学者亦提出了评价土地利用合理性的四个原则: ①最大生产力。使生物群体结构与光热水等资源达到最佳组合, 充分利用可再生资源 and 恒定资源获得最大初级生产力。②维持土壤生态平衡。利用中要保持土壤生态系统中物质、能量的基本平衡, 维持和提高土壤肥力, 用地与养地结合。③获得尽可能大的经济效益。④最大限度地满足社会需要。^③

如何达成土地的合理利用 (rational utilization of land)? 应当明确土地利用所必须遵循的若干基本原则, 违反这些基本原则, 虽然利用土地有一定的效率, 但也难以最高效地提高土地利用率。

(1) 因地制宜, 发挥地区优势原则。对于农业生产来说, 依据本地区的环境状况和资源状况, 实现土地利用专业化, 因地制宜, 发展一种或数种农作物生产, 可以最充分地利用本地区的自然资源优势和社会资源优势, 充分提高土地利用率。此外, 对于宜林、宜牧、宜渔以及其他适宜发展工矿业、商业、旅游业的土地, 应及时转变土地用途, 以便取得最大的生态、经济和社会效益。

(2) 节约用地原则。土地资源具有有限性, 尤其在我国耕地资源十分稀缺, 节约用地, 保护耕地就显得十分重要。为此, 学者指出, 可采取的主要措施有: 一是因地制宜地充分利用一切可以利用的土地, 避免土地的空闲、荒芜; 二是尽可能做到优地优用, 避免优地劣用; 三是尽可能严格控制非农业用地标准, 避免任意扩大和多占少用、早占晚用、占而不用; 四是尽可能实行农业的集约

① 林培主编, 《土地资源学》, 北京农业大学出版社, 1991年8月初版, 第87页。

② 谢应齐、杨子生, 《土地资源学》, 云南大学出版社, 1994年9月初版, 第303页。

③ 吴国庆, 《土地资源利用合理性评价原则: 指标体系及其立法初探》, 载《国土与自然资源研究》, 1991年第4期。

经营,提高农业的现代化水平,提高复种指数,发展立体农业,发展庭院经济;五是尽可能增加非农业部门在单位土地面积上的建筑面积,随着人口密度的增加,城市、工厂建设向空中、地下挖掘土地潜力,实行立体化发展等。^①

(3) 综合效益原则。经济效益、环境效益和社会效益共同构成土地利用的综合效益,土地利用离不开这三种效益的综合平衡。经济效益为主,兼顾环境效益和社会效益,是土地利用保持其合理性,并取得最大效益的基础。只有协调经济效益、环境效益与社会效益,土地合理利用才是全面的,土地利用必须坚持最大综合效益原则。

(4) 合理利用原则。对土地的过度利用是制度欠缺的直接后果,良好的土地制度可以促使土地所有人和土地使用人共同关心土地的合理利用。土地利用不当主要表现在重用轻养、只用不养,造成地力衰退,草场超载放牧导致草场退化、沙化严重,对森林采育失调、重伐轻育,造成水土流失,盲目围湖造田,酷渔滥捕、水质污染、破坏水体自然生态系统等诸多表现形态。加强土地的合理利用,只有从土地行政管理、经济引导、权利设置等诸多方面综合配套,才能使土地使用者认真关注土地合理利用,使土地利用进入良性循环,防止土地使用者为利益向土地盲目索取。

(5) 农地利用优先原则。在我国农业用地与建设用地相互冲突必将持续整个经济发展的过程之中,制定各种土地利用规则,保护耕地,使农业用地维持相当的规模和数量,并且发挥其生产作用,才能满足经济发展对农产品的日益增长的需求,因而必须贯彻农地利用优先于建设用地的原则。

法律制度对土地合理利用的作用在于:

(1) 可以利用法律制度的强制性保障国家土地政策的贯彻实施。土地政策是国家在综合经济发展需求基础上制定的土地长期利用战略,土地政策所要达到的目的需要通过法律制度加以实现,为使因国家的公共利益而制定的土地政策得以实现,国家可以采取必要的强制性法律规定,通过法律制度的强制力促成国家土地政策的实现。

(2) 可以利用法律制度保障土地权利的完善。土地民事权利是土地所有人和使用人的基础性权利,通过法律制度使之规范化、完善化,有助于土地的更为合理、有效的利用。

(3) 可以利用法律制度保障土地使用权流转的规范化。实现土地使用权的自由流转,有利于优化土地资源组合,促进土地适度规模化经营和农业商品化,有利于提高土地的利用效率,节约土地资源。土地使用权流转制度需要以法律制度使之规范化、制度化,才能避免纠纷的发生,达成土地使用权的合理良性的流动。

^① 金郑沛主编,《土地管理概论》,浙江科学技术出版社,1993年10月初版,第240页。