



新世纪高等学校教材

土地管理核心课系列教材

董 藩 郑润梅 编 著

土地法学

Land
Law Theory



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

土地管理核心课系列教材

土地法学

Land Law Theory

董 藩 郑润梅 编 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

土地法学 / 董藩, 郑润梅编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.7

新世纪高等学校教材. 土地管理核心课系列教材
ISBN 978-7-303-10378-2

I. 土… II. ①董…②郑… 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(2009)第 117103 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm × 230 mm
印 张: 19.5
字 数: 325 千字
版 次: 2009 年 7 月第 1 版
印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷
定 价: 30.00 元

策划编辑: 韦燕春 责任编辑: 韦燕春
美术编辑: 高霞 装帧设计: 高霞
责任校对: 李 菡 责任印制: 李 丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

众所周知，中国人多地少，而且又实行着与发达国家完全不同的政治制度。一方面，这种特殊国情决定了中国必须设法保证粮食安全，因为“无粮不稳”，而大量从国际市场上进口粮食又涉及国际地位变化与国际关系问题；另一方面，这二十多年来，由于住房制度改革的深化、居民可支配收入的快速增加、城市化进程的不断加快、流动人口的不断增加、城市家庭的分化以及生活方式的变化等原因，中国房地产业开始了快速发展的过程，城市建设占用耕地不断增加，土地利用与管理出现了一些新问题。国家的相关法律法规不断完善，对土地权利的保护也不断强化。如何适应这些变化，为国家培养土地管理人才，成为高等教育面临的重要任务。

本书就是适应这一变化趋势，为高等院校土地资源管理本科专业核心课而撰写的一本教材，它同时可以作为农林经济管理、资源环境与城乡规划、房地产开发与经营，以及宪法学与行政法学、民商法学、经济法学、环境与资源保护法学等专业的教材和课外阅读书目。本书共计13章，涵盖土地法的基础知识、土地管理的基本法律规定、土地行政执法、土地监察、土地诉讼、土地法律责任等内容。

《土地法学》是研究和分析土地资源管理法规与政策的学科，它既是土地科学学科体系的一个分支，又是法学的一个分支，具有重要的学科地位。但土地法学是一门应用学科，与社会实践直接联系。因此，讲述、学习土地法学必须同时进行广泛、深入的社会调查，重视对土地法实践和土地管理实际情况的研究，在这个基础上才能为土地法制建设提供切合实际的建议，并对实践中不断出现的新问题给出科学的回答。

本教材的编写由北京师范大学董藩教授、山西财经大学郑润梅教授共同完成，其中郑润梅完成初稿编写工作，董藩完成后续补充、修改、完善工作。在本书修改过程中，秦凤伟、甄磊、陈辉玲、孙滋英、廖斌、勇越等人做了大量工作。在本书编写和修改过程中，相关作者参阅了大量文献资料，在此对他们表示衷心感谢。但因本书的写作过程延续了两年多，期间四易其稿，有些复印资料遗失，所以书后参考文献列示不全，敬请谅解。由于水平限制，本书还存在许多不足之处，欢迎大家批评指正。

编者

2009年7月2日

目 录

第1章 土地法概述 /1

【内容提要】	1
1.1 土地、土地法与土地法学	1
1.1.1 土地的含义	1
1.1.2 土地的特性	4
1.1.3 土地法的含义	5
1.1.4 土地法学的含义	5
1.1.5 土地法学的产生与发展	6
1.2 土地法的调整对象、调整内容与调整方法	11
1.2.1 土地法的调整对象	11
1.2.2 土地法的调整内容	12
1.2.3 土地法的调整方法	14
1.3 土地立法与土地法律体系	15
1.3.1 土地立法概述	15
1.3.2 土地法体系	19
1.4 土地法学的主要研究内容和教学要求	22
1.4.1 土地法学的主要研究内容	22
1.4.2 土地法学的教学目的和教学要求	25
【本章基本概念】	26
【复习思考题】	26

第2章 土地法律关系 /27

【内容提要】	27
2.1 土地法律关系的概念和特征	27
2.1.1 土地法律关系的概念	27
2.1.2 土地法律关系的特征	28
2.1.3 土地法律关系的分类	30
2.2 土地法律关系的构成	35
2.2.1 土地法律关系的主体	35
2.2.2 土地法律关系的客体	37
2.2.3 土地法律关系的内容	38
2.3 土地法律关系的产生、变更和消灭	39
2.3.1 土地法律关系产生、变更、消灭的含义	39
2.3.2 土地法律关系产生、变更、消灭的条件	40
2.3.3 土地法律关系的保护	41
【本章基本概念】	45
【复习思考题】	45

第3章 土地所有权 /46

【内容提要】	46
3.1 土地所有权概述	46
3.1.1 土地所有权的概念及其特征	46
3.1.2 土地所有权与土地所有制的关系	48
3.1.3 土地所有权的基本类型	49
3.2 国家土地所有权	49
3.2.1 国家土地所有权的产生	50
3.2.2 国家土地所有权的法律特征	52
3.2.3 国家土地所有权的行使	54
3.2.4 国家土地所有权的保护	56
3.3 集体土地所有权	57
3.3.1 集体土地所有权的产生	57
3.3.2 集体土地所有权的法律特征	58
3.3.3 集体土地所有权的行使和保护	60
【本章基本概念】	62

【复习思考题】	62
---------------	----

第4章 土地使用权 /63

【内容提要】	63
4.1 土地使用权概述	63
4.1.1 土地使用权的概念和特征	63
4.1.2 土地使用权的权能	65
4.1.3 土地使有权的取得、分离和限制	67
4.1.4 土地使用权的共有	71
4.1.5 土地使用权的相邻关系	73
4.2 国有土地使用权	75
4.2.1 国有土地使用权的含义和特征	75
4.2.2 国有土地使用权的利用方式	76
4.2.3 国有土地使用权的登记和确认	78
4.2.4 国有土地使用权的终止	81
4.3 集体土地使用权	83
4.3.1 集体土地使用权的含义和特征	83
4.3.2 集体土地使用权的类型	84
4.3.3 集体土地使用权的登记和确认	85
4.4 土地承包经营权	86
4.4.1 土地承包经营权概述	86
4.4.2 土地承包经营权主体——土地承包经营户	90
4.4.3 土地承包经营权的期限与管理	91
4.5 地役权	92
4.5.1 地役权的概念	92
4.5.2 地役权的性质	93
4.5.3 地役权的特征	94
4.5.4 地役权的分类	94
4.5.5 地役权与相邻权的关系	96
【本章基本概念】	97
【复习思考题】	98

第5章 土地使用权划拨与有偿使用 /99

【内容提要】	99
5.1 划拨土地使用权	99
5.1.1 划拨土地使用权概述	99
5.1.2 划拨土地使用权的流转	101
5.1.3 企业改革中划拨土地使用权的处置	103
5.2 国有土地使用权出让	107
5.2.1 国有土地使用权出让概述	107
5.2.2 土地使用权出让方式和程序	110
5.2.3 土地使用权出让合同和土地使用权登记	113
5.3 土地使用权流转	117
5.3.1 国有土地使用权转让	117
5.3.2 土地使用权出租	123
5.3.3 国有土地使用权抵押	129
5.3.4 集体土地使用权转让、出租和抵押	142
【本章基本概念】	145
【复习思考题】	145

第6章 建设用地管理 /146

【内容提要】	146
6.1 建设用地法律制度概述	146
6.1.1 建设用地及其与农业用地的关系	146
6.1.2 国家建设用地的含义与种类	147
6.1.3 国家建设用地的来源	147
6.1.4 建设用地管理立法的原则	148
6.1.5 建设用地管理的任务	149
6.1.6 城市建设范围内占用土地的一般程序	149
6.2 国家建设用地管理制度	150
6.2.1 建设用地预审制度	150
6.2.2 农地转用制度	153
6.2.3 土地用途管制制度	155
6.2.4 土地征收制度	157
6.3 临时用地的管理	160

6.3.1 临时用地审批	160
6.3.2 临时用地合同	161
6.4 乡(镇)村建设用地管理	162
6.4.1 乡(镇)村建设用地的构成和特点	162
6.4.2 乡(镇)村建设用地的标准	163
6.4.3 乡(镇)村建设用地的审批	165
【本章基本概念】	166
【复习思考题】	166

第7章 土地利用规划与计划 /167

【内容提要】	167
7.1 土地利用总体规划	167
7.1.1 土地利用总体规划的特征	168
7.1.2 土地利用总体规划的任务和内容	169
7.2 土地利用计划	174
7.2.1 土地利用计划管理概述	174
7.2.2 土地利用计划的内容	176
7.3 城市规划	179
7.3.1 实施城市规划的意义	179
7.3.2 城市规划法及其适用范围	180
7.3.3 城市规划的编制	181
7.3.4 城市规划的实施	182
【本章基本概念】	184
【复习思考题】	185

第8章 土地保护 /186

【内容提要】	186
8.1 土地保护概述	186
8.1.1 土地保护的涵义	187
8.1.2 土地保护的必要性和重要性	188
8.1.3 土地保护的原则	191
8.1.4 土地保护的立法	192
8.2 耕地保护的法律制度	194

8.2.1 耕地保护的含义	194
8.2.2 耕地保护的基本原则	195
8.2.3 耕地保护的立法	196
8.2.4 保护耕地的措施	197
8.2.5 制止破坏耕地质量的法律措施	200
8.3 《基本农田保护条例》	204
8.3.1 基本农田保护概述	204
8.3.2 基本农田划定	205
8.3.3 基本农田保护的内容	206
8.3.4 基本农田保护的监督管理	207
8.3.5 违反基本农田保护的处罚	208
8.4 土地用途管制制度	209
8.4.1 土地用途管制制度的含义和特点	209
8.4.2 土地用途管制制度的基本内容	210
【本章基本概念】	212
【复习思考题】	212

第9章 土地税费管理 /213

【内容提要】	213
9.1 国有土地有偿使用费	213
9.1.1 国有土地使用权出让金	213
9.1.2 土地收益金	218
9.1.3 新增建设用地土地有偿使用费	219
9.1.4 外商投资企业场地使用费	221
9.2 耕地占用税	223
9.2.1 开征耕地占用税的意义	223
9.2.2 耕地占用税的征收对象和征税范围	224
9.2.3 耕地占用税的税率与税额	224
9.2.4 耕地占用税的减免和管理	225
9.3 城镇土地使用税	226
9.3.1 城镇土地使用税的征收对象和范围	226
9.3.2 城镇土地使用税的计税依据和税率	226
9.3.3 城镇土地使用税的减免	227

9.4 土地增值税	227
9.4.1 征收土地增值税的意义	228
9.4.2 土地增值税的征收原则	228
9.4.3 土地增值税的征收对象和纳税义务人	229
9.4.4 土地增值税的税率和纳税时间	229
9.4.5 土地增值税的减免及惩罚	230
9.5 新菜地开发建设基金	230
9.5.1 新菜地开发建设基金的含义与特点	230
9.5.2 新菜地开发建设基金的征收标准	231
9.5.3 新菜地开发建设基金的使用和管理	231
9.6 其他有关土地的税费	232
9.6.1 森林植被恢复费	232
9.6.2 营业税	233
9.6.3 契税	234
【本章基本概念】	235
【复习思考题】	235

第10章 土地行政执法 /236

【内容提要】	236
10.1 土地行政执法概述	236
10.1.1 行政执法及相关概念	236
10.1.2 土地行政执法的概念和特征	237
10.1.3 土地行政执法的依据、内容	239
10.1.4 土地行政执法程序	239
10.2 土地纠纷与行政调处	241
10.2.1 土地权属争议及行政调处	241
10.2.2 土地侵权纠纷	244
10.3 土地行政仲裁和行政裁决	244
10.3.1 土地行政仲裁与行政裁决	245
10.3.2 土地行政仲裁的程序	246
10.4 土地行政复议	248
10.4.1 土地行政复议概述	248
10.4.2 土地行政复议的职责、范围和管辖	249

10.4.3 土地行政复议的程序	251
10.5 土地违法行为的行政处罚	254
10.5.1 土地违法行为的种类	254
10.5.2 土地行政处罚的原则、特点	255
10.5.3 土地行政处罚的方式和时效	256
【本章基本概念】	257
【复习思考题】	257

第11章 土地监察 /258

【内容提要】	258
11.1 土地监察概述	258
11.1.1 土地监察的概念	258
11.1.2 土地监察的特征	259
11.1.3 土地监察的原则	260
11.2 土地监察的任务、职权及机构设置	261
11.2.1 土地监察的任务	261
11.2.2 土地监察的职权	261
11.2.3 土地监察机构的设置	263
11.3 土地监察的地位、功能和内容	264
11.3.1 土地监察的地位	264
11.3.2 土地监察的功能	265
11.3.3 土地监察的内容	265
11.4 土地监察法律文书	266
11.4.1 土地监察法律文书的特点	267
11.4.2 土地监察法律文书的分类	267
【本章基本概念】	267
【复习思考题】	267

第12章 土地诉讼 /268

【内容提要】	268
12.1 土地民事诉讼	268
12.1.1 土地民事诉讼概述	268
12.1.2 土地民事诉讼的受理和审理	269

12.1.3 土地民事诉讼的撤诉	270
12.2 土地行政诉讼	270
12.2.1 土地行政诉讼概述	270
12.2.2 土地行政诉讼的范围和管辖	273
12.2.3 土地行政诉讼参加人	275
12.2.4 土地行政诉讼的程序	277
12.2.5 土地行政诉讼的起诉状	280
12.2.6 物权法实施后新的土地行政案件及问题	280
12.3 土地刑事诉讼	281
12.3.1 土地刑事诉讼的范围	282
12.3.2 土地诉讼有关法律文书的格式	282
【本章基本概念】	285
【复习思考题】	285

第 13 章 土地法律责任 /286

【内容提要】	286
13.1 土地法律责任概述	286
13.1.1 土地法律责任的含义	286
13.1.2 土地法律责任的特征	287
13.2 土地法律责任的形式	288
13.2.1 土地民事责任	288
13.2.2 土地行政责任	289
13.2.3 土地刑事责任	291
13.3 承担土地法律责任的构成要件	293
【本章基本概念】	295
【复习思考题】	295

参考文献 /296

教师用免费教材样本申请表 /298

第1章 土地法概述

【内容提要】

本章主要包括以下几方面的内容：

1. 土地、土地法、土地法学的含义和特征；
2. 土地法的调整对象与调整方法；
3. 土地立法与土地法律体系；
4. 土地法学的研究内容。

本章主要介绍与土地法学相关的基本概念和基础原理。通过对该部分的学习，应达到以下目的：掌握土地的含义，这是确定土地法的内容和调整范围的依据；了解土地法的调整对象和调整范围，这是关系到土地法能否成为一个独立的法律部门的关键；了解土地法体系的构成，这涉及土地实践的规范性和土地法的可操作性；了解与土地法学有关的其他基本内容。

1.1 土地、土地法与土地法学

1.1.1 土地的含义

对土地的含义，不同的学科有不同的理解，这取决于研究角度和研究目的。但无论如何，对土地的含义应从自然属性和社会属性两个角度加以界定。

土地作为客观的历史自然体，养育了地球上的人类，是人类生存和发展的重要资源，土地资源位列各种资源之首。为此，人们通常把地球表面的陆地部分，由泥土和砂石堆成的固体场所称为土地，或者把土地说成是人们可以在上面行走、建房、开辟花园或种植庄稼的场所。这是人们普遍认识的土地。土地作为社会资源，承担着它不可取代的社会功能，为此，它又常常被视为生产资料和资产。因此，从不同的研究角度，根据不同的观点，对土地的含义可以得出不同的结论。

1. 自然地理学观点

从自然地理学的角度看，“土地是地理环境(主要是陆地环境)中由相互联

系的各自然地理成分所组成,包括人类活动影响在内的自然地域综合体”^①。该定义从自然地理学的角度出发,研究的立足点是地域。所以,对土地的定义强调的是构成土地范围的“自然地域综合体”、影响土地属性的“自然地理成分”和影响土地形成类型的“人类活动”。

2. 土地规划学观点

现代地理学的一些学者如黄秉维先生等,从土地规划学的角度出发,认为土地是指地球陆地表层,它是自然历史的产物,是由植被、土壤、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。他们强调了土地的自然属性,认为土地是由诸要素组成的自然综合体。

3. 土地评价学观点

在土地评价学中,土地是地表的一个区域,其特点包括该区域垂直向上和向下的生物圈的全部合理稳定的或可预测的周期性属性,包括大气、土壤和下伏地质、生物圈、植物圈和动物圈的属性,以及过去和现在的人类活动的结果。考虑这些属性和结果的原则是,它们对于人类对土地的目的和未来利用具有重要的影响。

从土地评价学的角度研究土地,其立足点是“形成土地的影响因素”。为此,该观点强调的是“对土地形成的重要影响”。

4. 土地经济学观点

从土地经济学的角度看,“土地是由地球表面的陆地部分(包括陆地、内陆水域和海涂),以及上下一定幅度的空间(包括大气层和地壳)中的自然物(包括空气、水、土壤、生物、砂、砾、岩石、矿物)及人类活动的某些结果所组成的自然—经济综合体”。从经济学的角度研究土地,其立足点是“自然、经济综合体”。

综上所述,人们对土地概念的界定大都是基于自然状况,并从不同的角度赋予其内涵和外延的。特别是在中国原来实行计划经济体制的条件下,片面强调土地的公有性,忽视了土地在一切财产权利中的决定性意义,结果导致国家的法律与政策均否认土地的财产意义。直到实行市场经济以后,土地的资产属性才逐渐被明确和深化。所以,在强调土地资源属性、保护土地资源的前提

^① 赵松乔:《20世纪中国学术大典——地理学》,8~10页,福州,福建教育出版社,1980。

下,充分利用土地的价值已经成为中国当今乃至未来土地立法的重要内容。但是,截至目前,在中国的土地立法中,除了2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过、2007年10月1日起施行的《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)对土地的财产属性作了界定外,还没有一部正式颁布的法律法规从财产的角度对土地的含义作出规定。

事实上,即使在社会主义公有制条件下,无论土地所有的性质如何,客观上仍然存在着土地的使用、处分、收益分配问题。土地所有权和土地使用权是民事法律关系的客体,为土地所有权和土地使用权权利主体所支配。加之,自然存在的土地物质经过人们对它的利用附加了劳动成本之后,自然土地就变为已利用的土地,并具有了资本属性,这种被利用且附加了资本的土地,很显然既具有经济价值又具有使用价值,可以用来满足人们生产和生活的需要。土地的这一客观特性和权利归属在中国实行市场经济的过程中逐步得到了体现,并逐渐被人们认识和肯定。所以,无论从主观还是客观上,土地都已成为最重要的财产权利的客体。因此,无论是土地法学研究,还是土地法的立法规范,都应该对土地的财产价值加以肯定和确认,并对土地的法律含义重新进行规范和界定。

作为财产权利的客体,土地属于物的范畴。“物”应该是指人们能够支配的物质实体和自然力。法学词典中对物的解释是:“物——民事权利客体的一种,指可以为人们控制并有经济价值的生产资料 and 消费资料。”^①由此可知,法学意义上的物均具有物理属性,但具有物理属性的物并非全部是法学意义上的物。哲学、物理学、生物学意义上的物,指的是人的思维以外、一切占据空间与时间的客观存在,包括人体在内的大自然中的一切物质。而法学意义上的物是指人体之外为人所控制、利用、支配的权利物质。因此,人类尚不能利用和控制的物不能成为财产权利的客体,也不具有法学意义上物的条件。也就是说,自然界的物要成为法学意义上的物必须具备两个条件:一是它能够为人们所利用和控制(人力无法控制的物如太阳、月亮、自然状态下的空气等不能成为财产);二是自然界的物只有具有价值和使用价值时才能成为财产权利的客体,只有使用价值而无价值的物不具有财产的意义。

土地在未经开发利用之前,从本质属性上属于自然物,尽管客观上具有权利归属和使用价值,但作为自然存在的土地物质并不存在价值。当人类生产活动对自然土地形成利用之后,这种劳动使得作为自然物的土地附加了资本,自然力通过劳动和资本的投入得到了更新和提高,且成为已利用土地。已利用土

^① 编委会:《法学词典》(增订版),第2版,572页,上海,上海辞书出版社,1984。