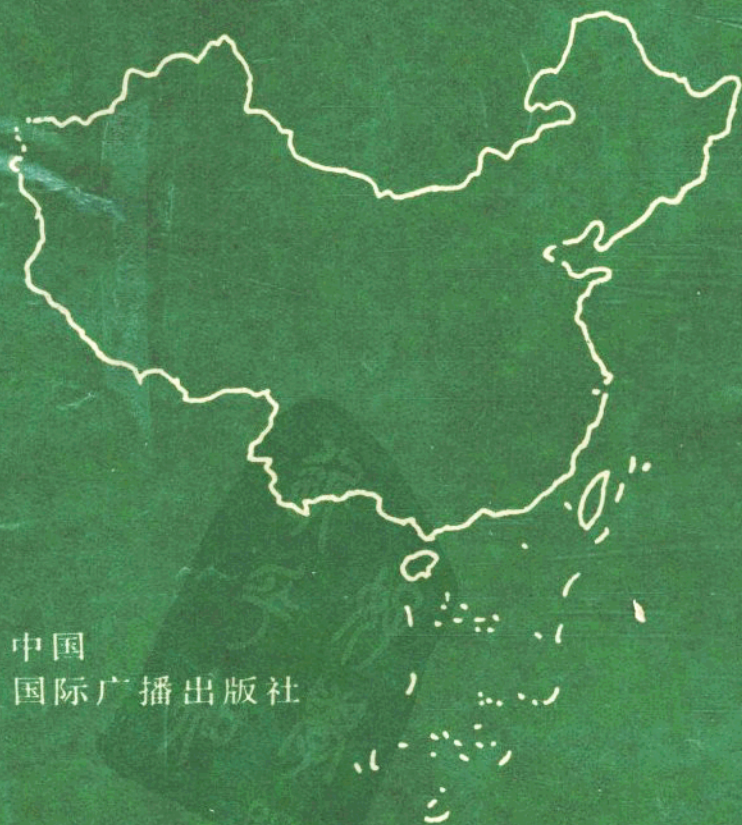


外国与港台 土地管理制度

邹兆平 主编



中国
国际广播出版社



王先进 孙琬钟 顾问

土地管理丛书

孙英辉 主编

中国国际广播出版社

土地管理丛书

外国和港台土地管理制度

主 编 邹兆平

副主编 蔡乃煌

编 委 施引芝 王瑰琦

古杰心 石瑞兰

谢 辉 唐万新

中国国际广播出版社

土地管理丛书
外国和港台土地管理制度
中国土地勘测规划院科技情报所编

•
中国国际广播出版社出版发行
(北京复兴门外广播电影电视部内)
保定市满城前进印刷厂印刷 新华书店经销
开本787×1092 1/32 164千字 7.3 印张
1990年9月第一版 1990年9月第一次印刷
印数1—4000册

•
ISBN7-80095-463-6/D·29

定价：3.20元

《土地管理丛书》编委会

顾问	王元进	孙琬钟	
主编	孙英辉		
副主编	杜西川	徐秀义	王国庆
编委	(以姓氏笔画为序)		
王国庆	王洪才	孙英辉	陈顺增
邹兆平	杜西川	岳琛	张家庆
林增杰	邵凤涛	徐秀义	蔡乃煌

特邀编委 (以姓氏笔画为序)

王炬	王宗海	包布和	叶文鉴
石瑶	刘国喜	朱洪昌	李庚
李长轮	李和昌	李志康	李质耀
李振荣	吴树真	吴家明	吴文谦
宋立民	陈书栋	陈绍兴	陈根兴
陈朝群	陆江	辛明远	范绍宗
张书田	张鲁英	杭仲明	姜兵
赵福臣	钟基年	高群	崔光祖
徐日辉	徐及善	殷世杰	曹永安
蒋凯	曾祥熙	董伟凡	焦成斌
辜省之	楼永兴	谭企坤	蔡恩水

序 言

土地是人类赖以生存和发展的最基本的资源，是其它各种资源赖以存在的基础。我国人多地少，土地资源极为宝贵。但是，由于对土地的国情、国策重视和宣传不够，土地管理工作基础薄弱，多年积累的问题很多，加上十几亿人口对土地的重压，形势十分严峻。因此，大力加强土地国情、国策宣传，切实强化土地统一管理，是摆在党和政府及全国人民面前的一件大事，具有十分重大和深远的意义。

为了认真贯彻“十分珍惜和合理利用每一寸土地、切实保护耕地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》，适应宣传土地国情、国策和强化土地统一管理的需要，推进土地管理的理论建设和业务建设，我们组织编写了这套《土地管理丛书》。《丛书》大体覆盖了土地管理工作的各个方面，又吸收了近年来理论研究成果和实践经验，具有一定的广度和深度。其中，《土地管理概论》、《中国土地管理体制 改革概论》、《土地管理知识百题问答》从总体上介绍了土地管理改革和各项工作；《中国土地制度史》、《地租与地价学》、《外国土地制度》从理论和实践上为土地管理改革和各项工作提供了借鉴；《中国土地管理法律大全》、《土地 争 议 案 例 选 析》、《土地管理行政诉讼指南》、《国有土地使用权有偿转让概论》、《乡镇土地管理干部必读》则是实际工作中不可缺少的助手。

《丛书》的作者，都是多年从事土地管理及有关经济、法

律方面的专家、学者和实际工作者。为了增强《丛书》的理论性、知识性、实用性和普及性，我们特邀各省、自治区、直辖市及部分城市和解放军土地管理局的领导及有关专家担任编委。在研究和编写过程中，曾得到国家土地管理局的领导 and 各司、直属单位，全国人大政研室，国务院法制局，中国国际广播出版社，中国人民大学，中国人民公安大学等单位及有关同志的热情帮助和大力支持，在此一并表示感谢。

加强土地国情、国策宣传，强化土地统一管理工作，建设具有中国特色的社会主义土地管理制度，是一个巨大的系统工程，需要不懈地艰苦努力。《丛书》的出版，只是在这方面的一个初步尝试。同时，由于编著者水平有限、时间仓促，土地管理的理论和工作体系也处于创立和探索阶段，因此《丛书》在编排体系和撰写上均难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

《土地管理丛书》编委会

1990年4月

目 录

第一章 土地所有制

第一节	美国	(2)
第二节	加拿大	(3)
第三节	英国	(4)
第四节	联邦德国	(5)
第五节	荷兰	(7)
第六节	日本	(8)
第七节	新加坡	(9)
第八节	香港地区	(12)

第二章 土地管理机构及职能

第一节	美国	(16)
第二节	加拿大	(19)
第三节	英国	(24)
第四节	联邦德国	(27)
第五节	荷兰	(35)
第六节	日本	(37)
第七节	新加坡	(42)
第八节	苏联	(47)
第九节	泰国	(48)
第十节	香港地区	(49)
第十一节	台湾省	(55)

第三章 地籍管理

- 第一节 苏联..... (59)
- 第二节 联邦德国..... (73)
- 第三节 日本..... (82)
- 第四节 澳大利亚坐标地籍(图)系统..... (94)
- 第五节 发展中国家多功能地籍系统..... (103)
- 第六节 台湾省..... (110)

第四章 土地规划

- 第一节 苏联..... (119)
- 第二节 美国..... (126)
- 第三节 加拿大..... (129)
- 第四节 联邦德国..... (133)
- 第五节 日本..... (139)

第五章 土地征用

- 第一节 日本..... (150)
- 第二节 新加坡..... (153)
- 第三节 其它国家..... (156)
- 第四节 台湾省..... (159)

第六章 土地转移与税制

- 第一节 英国..... (171)
- 第二节 联邦德国..... (180)
- 第三节 日本..... (189)
- 第四节 南朝鲜..... (199)
- 第五节 其它国家..... (205)
- 第六节 香港地区..... (210)
- 第七节 台湾省..... (220)

第一章 土地所有制

土地所有制是指人们在一定社会制度下占有土地的形式。社会生产力发展的状况，决定了土地所有制形式。社会制度决定了土地所有权形态。土地所有权形态是土地制度和社会的重要基础。在原始公社制度下，生产力水平极低，这就决定了原始公社的土地归公社成员共同占有；在奴隶制度下，土地归奴隶主占有，奴隶不仅没有土地，连人身也被奴隶主占有；在封建制度下，土地属于封建主，农奴依附于封建主，被束缚在封建主的土地上；在资本主义制度下，存在着土地所有者、租地资本家和雇佣工人，三者相互对立。土地的占有与土地的使用往往是分离的，土地所有者不经营自己占有的土地，把土地租给农业资本家、工业资本家或矿业资本家经营。农业资本家要在农业这个特殊生产部门中来投资经营农业，必须按照契约向土地所有者交纳地租，才能利用土地来剥削雇佣工人。实际耕作于土地上的雇佣工人，既不占有土地，也不占有其它生产资料，只能出卖自己的劳动力，遭受资本家的剥削。而资本家不仅要依靠雇佣工人的剩余劳动给自己提供利润，而且要依靠他们的剩余劳动给土地所有者提供地租；另外，还有居于从属地位的个体农户的土地所有制（俗称农户小块土地所有制），这在奴隶社会、封建社会、资本主义社会都存在，他们占有土地很少，生产规模也不大，都是以家庭为生产单位进行耕种。马克思曾指出：“农民同时就是他的土地的自由所有者，土地则是他的主要生产工

具，是他的劳动和他的资本的不可缺少的活动场所。在这个形式下，不支付任何租金”（《马克思恩格斯全集》第25卷第906页）。在这种生产方式中，土地的占有者是劳动者对本人的劳动产品拥有权的一个条件，耕者不仅是一个自由的土地所有者，^①还是一个隶属农民，总是独立作为孤立的劳动者，同家人一起生产自己的生活资料。在社会主义制度下，废除了土地私有，实行土地国有化，土地所有权属国家所有或集体所有，公民及单位仅有根据法律对土地加以利用的权利，即无所有权，而只有使用权。国家确定土地使用方向，并负责土地分配。

目前，按照社会制度，土地所有权可分为两种主要类型，即在社会主义国家中土地主要是国有或公有；在资本主义国家中土地主要是私有，有些国家也在实行土地国有化，但很缓慢，作为公有部分，国家或地方政府也掌握着数量很大的土地。不论社会主义国家还是资本主义国家，在宪法中都对土地所有权作了有关规定。

第一节 美 国

美国土地有三种所有形式：私人土地、州政府土地和联邦政府土地。其中私人土地占美国国土面积的58%，主要分布在东部和中部；联邦政府土地占32%，主要分布在西部地区；州政府土地占10%。美国土地管理局主要负责对联邦政府土地的管理，并对州和私人土地进行协调。主要采取立法措施，保护私人土地和联邦土地的所有权不受侵犯。土地买卖和土地争议都通过法律解决。私人土地如何利用，在一般

情况下，联邦和州政府不加干预，当私有土地者改变土地用途时，必须考虑是否对本州经济和当地环境产生不利影响，如不考虑这一原则，就要受到惩罚。另外，市政府和县政府对私人土地利用有个规划，私人土地利用原则上应与规划协调起来，尽量合乎规划要求。联邦政府对私人土地买卖是不管的。凡法律承认的私人土地，在县政府都有登记，出卖土地所有权，通过变更登记，使权属实现转移。政府对私人土地的管理，实际上仅限于登记收费。

第二节 加 拿 大

加拿大的土地所有制有三种形式：联邦公有、省公有和私人所有。联邦公有土地和省公有土地又称皇家土地。联邦公有土地占全国土地面积的40%，约4亿公顷，其中97%是北纬50°以北，包括北极圈内的土地；3%分布在各省，主要是国家公园、野生动物保护区、军事用地和印第安保留地，有近9万公顷在大城市地区，一般都是港口、机场和联邦办公机构及其它重要设施用地；省公有土地占全国土地面积的50%，约5亿公顷；私人所有土地占全国土地面积的10%，约1亿公顷，主要分布在国土南端不足200公里宽的狭长地带。城市土地、肥沃的农田和牧场等，基本上均属公共所有。加拿大实行的是土地所有权、处置权和管理基本一致的管理体制：联邦政府负责管理联邦公有土地，省政府负责管理省公有土地，私人土地则由所有者自主经营管理。各级政府和业主对土地的开发、利用和保护，均根据联邦和省的有关土地法规行事。加拿大的不动产（包括土地、建筑物和构

筑物)占有情况类似于美国、荷兰和英国。各级政府所有的不动产与私人所有的不动产一样,必须履行同一法规和条例。而且政府所有的不动产同私人所有的不动产可以相互转让和买卖。例如,私人土地可以卖给政府成为国有土地,政府土地可以拍卖给私人,变成私有土地。

第三节 英 国

曾有人认为,英国本土土地都是属于英皇所有,或者说,英国土地所有制是国家所有制,其实不然。英国土地所有制很特殊,就英国法学理论而言,英国全部土地都属英王所有,而实际上全英90%左右的土地为私人所有,其私有土地比重,远高于美国(58%)、日本(71.7%),是典型的土地私有制国家。在英国,土地所有者对土地享有永久主权,可以自由买卖和出租。据英国中央统计局统计,英国全国85%的不动产(指土地、土地上的建筑物和构筑物)属于私人所有——包括个人、公司企业、银行财团等。大约15%的不动产属国有或公有。这些国有的或公有的不动产,主要是为了执行政府的统治管理职能,保证公共事业而必须拥有的财产,例如城市议会和政府办公大楼及其用地,政府主办的商业、工业和其它事业及其用地等。当然,城市基础设施、公用事业,如城市政府直接管理的中小学图书馆、医院、幼儿园、道路、公园和基地等的用地,也属于国有或公共不动产。加上这部分不动产,属于国有和公有的不动产价值,在全国不动产总价值中的比例可上升为16—18%。在英国国内,各郡、各城市所拥有的公共不动产,特别是土地所占的

比重是各不相同的，甚至相差甚远。据英国地方当局协会主席的一份报告，曼彻斯特和设菲尔德城市议会分别拥有他们管辖区域范围内10%和40%的土地，斯旺西城市政府拥有该市中心区80%的土地，剑桥郡议会拥有2万公顷土地（主要是农场），大伦敦议会拥有100平方公里土地，而其中一半是农场土地。另外，各级政府所有的不动产与私人的不动产一样，必须履行同一法规和条例。而且政府所有的不动产同私人的不动产可以相互转让和买卖。例如，私人土地可以卖给政府成为国有土地，政府土地可以拍卖给私人，变成私有土地。

英国土地所有制的另一特点是土地所有权不仅包括地上，而且包括地下矿藏所有权。私有土地所有权乃至其它一切土地所有权，都是立体（三维）的，上至天空下至地核，都属于土地所有者所有。

第四节 联邦德国

联邦德国的土地所有制与大多数资本主义国家一样，也是以土地私有制为主。90%的官员，40%的职员，47%的工人都拥有自己的土地。在已经退休的人当中，也有30%的人拥有自己的土地。企业和学校可以拥有自己的土地；国家、州政府也都是土地所有者，在城市和农村都可以拥有自己的土地。从法律上讲，国家（政府）和个人作为产业主（所有者）是平等的。

联邦德国基本法规定，产业主（所有者）对自己的财产拥有绝对的支配权，同时还规定，可以通过其它法律对产业

主的不动产所有权加以限制，以解决土地私有和公共利益之间的关系。凡联邦德国的公民，个人要服从整体，国家要保证社会的均衡发展。民法（私法）也规定土地所有者有自己的土地支配权和出让权，但要服从法律规定。但由于在法律实行过程中对引用的条文和对条文理解不一致，土地纠纷也经常发生，仅在建设用地方面，每年土地纠纷就高达70多万宗。从理论上讲，土地所有者拥有无限的所有权，可以自由出卖、出租、抵押、转让、使用和经营等，对地下和上空都拥有所有权，国家不能任意干预和支配土地所有者的权益。然而，绝对的自由产权是不存在的，国家出于政治考虑，为了社会公共利益和保护他人的合法权益，在承认土地所有者合法权益的同时，往往对土地所有者权利加以限制，但都必须通过立法程序加以规定。如土地权要通过土地登记才具有法律效力。对土地拥有量规定最高限额，如黑森州规定为300公顷；土地买卖合同生效前，要经主管部门批准，更改地籍变更登记后才能生效；地方政府拥有优先购买土地的权利；如原卖方事先在土地登记册上写明要求，也可享有优先购买权；对土地交易价格，政府采取适当措施加以限制防止地价暴涨；对土地用途严加规，用于定规定用途的土地，不得用于其它方面；土地交易法规定，不允许分割土地的最小规模由地方自定；在农业用地上不允许土地所有者搞建筑，也不允许将农业用地卖给非农业经营者；在土地整理期间，土地整理区的一切土地权利依法全部冻结；城市土地使用必须符合规划；为了公共利益需要，国家可以征用土地所有者的土地；土地所有者必须依法交纳土地税、土地交易税和遗产税等。

在联邦德国，土地和地上建筑物的权利，即地产权和房

产权是连在一起的，完整的地产权（即土地所有权）包括房产权。土地的所有权没有时间限制，而房屋居住权则有时间限制，按照建设用地出租的规定，可以租地造房，房产主不需买地，只需出钱建房，这样可使地产权和房产权分开。建设用地出租者，多为国家、教会和学校，对建房有一定要求，只限租给工资低收入者，年租金一般为地价的3—7%，比向银行贷款买地（年利为地价的10%）要合算。租地年限一般为99年，到期连地带房一并归土地所有者所有。这是联邦德国土地所有制的—个明显特点。

第五节 荷 兰

荷兰存在两种土地所有权形式：国有土地和私有土地。80—90%的土地私有，土地允许出租和买卖。凡是私人或私人公司要租地和买地，都要在地籍部门登记，由地籍部门进行所有权和使用权的登记，进行地籍调查和测量，收集资料和数据，制作地籍图。对农村的私有土地，既可自己耕种，又可出租给他人耕作和经营。私有土地中约35%左右出租。对于出租土地，政府制定有土地租用法，规定出租者和租地者（即土地所有者和土地使用者）之间的权利和义务。按目前的规定，租期分为99年、40年、26年、12年和6年等，前三类称长期租赁，后两类称短期租赁。租赁土地既可以是整个农场（牧场），也可以是几块土地，视经营者需要而定。当土地所有者和土地使用者达成协议并签订合同后，需将合同呈报给当地政府，由政府及有关部门，主要是水利局来审查合同，检查租赁合同有无违反法律之处、租金或价格是否合

理。经政府批准后合同才能生效。土地出租者需 交 纳 土 地 税，以土地价值的50%作为财产税的基础，即征税价值，税率为8%。如果在租期内又将土地转租，政府对转租收入征收所得税，所以，在荷兰土地所有者与土地使用者都需纳税。一般来说，农民租用土地比耕种自有土地要合算。除了私有土地外，在荷兰农村还有一部分国有土地，主要是国家围海造地而产生的土地以及一部分森林用地。城市土地类似于农村，大部分土地属于私有，国家也拥有一部分国有土地。

第六节 日 本

日本是一个资本主义发达国家，国家性质决定了国家土地所有权的形态。由于日本资本主义发展较晚，直到德川时代还未建立近代所有权制度。当时虽然土地所有权掌握在农民手中，但是，封建幕府和大名对农民进行了许多限制，如禁止土地买卖、限制种植、必须向其交纳年赋等。明治维新后，为了发展农业，使农田集中在种田能手中，日本政府首先废除了禁止土地买卖的禁令。由此扩大了土地自由利用和处理的权力。后又经过地租改革、发放地契等，确立了一地一主的原则，直到制定明治宪法，逐步形成和建立了现代土地私有制。土地私有制是资本主义国家经济活动的主要基础，但事实说明资本主义土地所有制阻碍着社会生产力发展，并吸引了很大一部分货币投放到购买土地上，是引起地价暴涨的主要原因之一。除瑞典和新加坡提出大力推进土地国有化或公有化政策外，日本为了控制土地价格急剧上涨，促