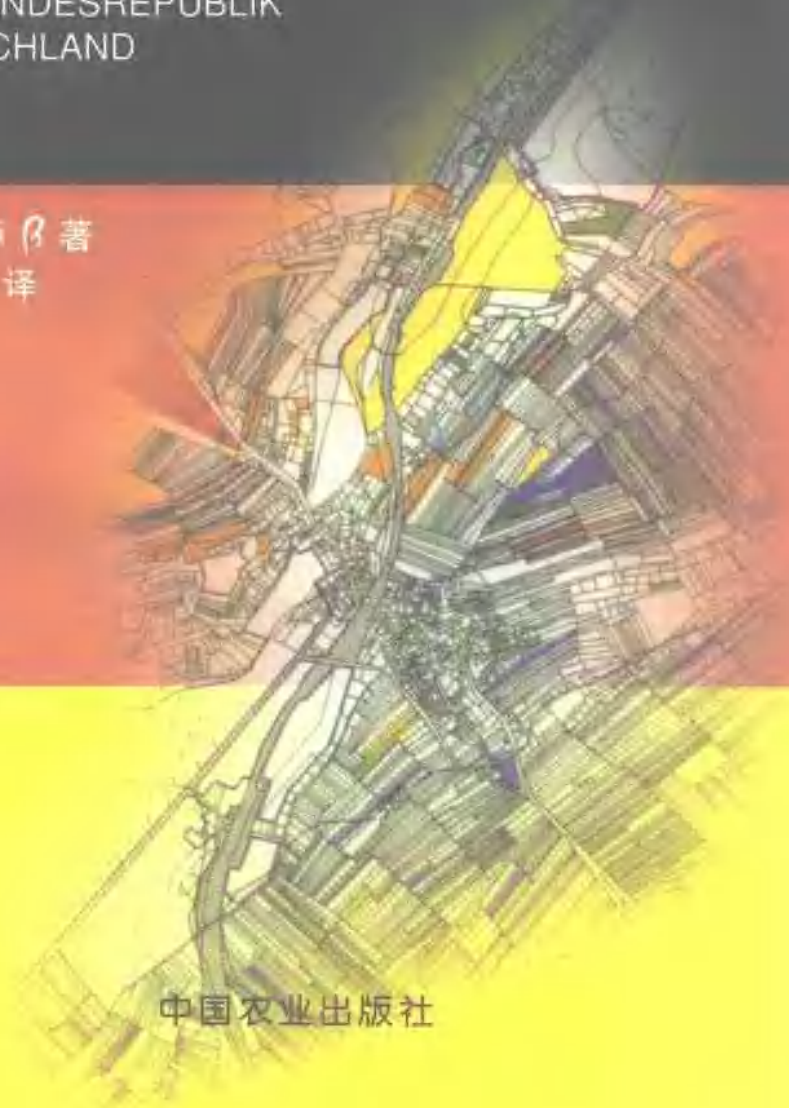


联邦德国的乡村土地整理

FLURBEREINIGUNG IN
DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

Erich Wei 著
贾生华 译

中国农业出版社



FLURBEREINIGUNG
IN DER
BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

联邦德国的
乡村
土地整理



20004177

图书在版编目 (CIP) 数据

联邦德国的乡村土地整理 / (德) 魏斯著; 贾生华译.
北京: 中国农业出版社, 1999.10

FLURBEREINIGUNG IN DER BUNDESREPUBLIK
DEUTSCHLAND

ISBN 7-109-06114-0

I. 联… II. ①魏…②贾… III. 农村-国土整治-
德国 IV. F351.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 44360 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 沈镇昭

责任编辑 陈润岐

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 2.75 插页: 6

字数: 49 千字 印数: 1-800 册

定价: 16.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

译 者 的 话

欧洲国家土地整理的历史可以追溯到中世纪。其中，联邦德国的土地整理在制度、规模、范围和技术等方面都具有代表性。特别是二战以来，联邦德国的乡村土地整理在改善农林生产经营条件、合理开发和利用土地资源、保护乡村自然环境和景观、促进乡村基础设施建设等方面都发挥了十分重要的作用。

本书作者 Erich Weiß 教授在 1968 年获得博士学位后，曾经在土地整理局工作过 20 多年，积累了丰富的实践经验。从 1990 年开始，他担任波恩大学城市建设和土地规划研究所所长，主讲土地规划和土地经济课程。同时，他还应聘在罗斯托克大学和哈勒-维滕堡大学担任“不动产基础”课程的兼职教授，在联邦德国土地整理的理论和实践方面都具有深厚的造诣。Weiß 教授十分重视国际交流与合作，与日本、土耳其、立陶宛以及我国台湾省的有关大学建立了密切的学术交

流关系。1996年3月，他应邀到浙江大学访问和讲学，介绍了联邦德国土地整理和地产评估的基本制度和办法，并把他的著作《联邦德国的乡村土地整理》书稿交给我，委托我翻译后在中国出版，以便使更多的中国读者了解联邦德国乡村土地整理的经验。

1997年后半年，在我到波恩大学与 Weiß 教授开展合作研究期间，我又根据 Weiß 教授著作的内容，收集了部分反映乡村土地整理的图片和统计资料，经 Weiß 教授同意，加入了本书的正文和附录。

本书的内容表明，联邦德国的乡村土地整理具有完整的法律基础和技术方法体系，经过长期的实践取得了显著的效果。但是必须强调指出，我国目前开展的土地整理在背景、理论、依据、目标、程序、技术、方法等方面与联邦德国都有很大差异，希望读者通过本书能够思考借鉴联邦德国经验的正确途径和方法。

联邦德国的土地整理包括乡村土地整理和城镇建设用地整理两个方面，本书只介绍了乡村土地整理方面的基本情况。我已经与 Weiß 教授约定，今后将继续合作，尽快在中国出版一本介绍联邦德国城镇建设用地整理的著作，以便我国读者对联邦德国的土地整理有一个更全面的了解。

本书能够最终在中国出版,得益于联邦德国康拉德-阿登纳基金会(Die Konrad - Adenauer - Stiftung)的资助。该基金会国际合作部的 Thomas Awe 先生给予了特别关注和支持。在此表示衷心感谢。

尽管我曾经几次去联邦德国访问和合作研究,但在翻译过程中深感对联邦德国有关社会文化背景和法律制度了解不够,加之土地整理的有关专业词汇在国内尚无标准的译法,给翻译工作增加了不少困难。虽然经过反复校对,译文的不准确甚至错误在所难免,请读者不吝批评指正。

贾生华

1998年10月于杭州求是园

前 言

在过去的两个世纪中，农业结构调整在中欧各国的社会和政治发展中具有重要的地位和作用，为持续改善和提高农林经济的生产力水平创造了最关键的前提条件，从而能够为不断增长的人口供应充足的生活资料。在此基础上，实现了农林经济生产力的长期增长，越来越少的乡村劳动力养活了日益增加的工业和服务业人口。

据估计，过去 50 年中欧各国农业结构调整及其相关的技术进步对综合生产力增长的贡献平均每年达到 2.5%，相当于动植物育种对综合生产力增长的贡献。单纯这两个方面的因素加起来，就使得目前的农业经济总量比 1950 年扩大了 10 倍以上。这还不包括农产品质量方面的改进。

在联邦德国，农业结构调整的法律基础包括 1953 年的土地整理法、1961 年的土地交易法和 1969 年的农业结构和海岸防护促进法，土地整理一直是农业结构调整的主要手

段。

从 80 年代开始，土地整理的职能逐步扩大。比如，越来越多的乡镇通过土地整理来实施其发展计划或保证其发展目标的实现。

目前，土地整理的基本目标是改善乡村生存条件，如村庄改造与基础设施建设，自然资源和人文景观的保护等。当然，土地整理的传统职能，即改善农业经营条件的任务，在当代农业发展中仍然起着十分重要的作用。

在依法实施的土地整理活动中，基本目标是通过克服和减轻土地利用中的结构性障碍，降低农林经济的生产费用和劳动消耗。同时，还要根据地形地貌的实际状况，协调农业利益与自然保护和景观保持的要求。此外，如果有实施和维护的具体承担者，而且占地面积和资金来源也有保证，进一步的生态环境保护措施（如一个生物种群保护区）也全考虑进去。

根据各州政府的有关法规，乡村居民点也可以纳入土地整理范围，并实施其村庄开发或改造项目。在这种情况下，土地整理措施要服务于乡村发展和改善基础设施条件的目标。例如，公用设施用地可以通过农业用地与建设用地交换而得到保证。

在土地整理过程中，要通过参加者联合

会实施必要的建设措施，如道路、渠道、景观保护和水土保持等。乡镇也要承担许多任务，因为将来的运行和维护一般都由乡镇负责执行。

在土地整理过程中，要通过严格的协议与公共利益的代表，特别是乡镇保持联系。在这方面，把不同的利益协调起来始终是困难的。总的来说，土地整理的目标是帮助改善乡村的生存和环境条件，使乡村地区保持对居民的生活价值和吸引力。

根据《建设法典》第 83 条的规定，各州在实施和执行作为联邦法律的《土地整理法》过程中，应该颁布各州自己的配套法律、法规和行政管理条例。本书主要介绍联邦德国通行的土地整理方法，存在于各州之间的差异，包括在管理体制、机构设置以及由于独特的农业结构所产生的特殊问题和需要等方面的差别，在本书中不作详细介绍。

埃利希·魏斯 Erich Weiß

1994 年于波恩

目 录

译者的话	1
前言	1
I 土地整理的法律依据和管理机构	1
II 土地整理法规定的土地整理类型	3
一、常规性土地整理	3
二、简化的土地整理	4
三、项目土地整理	5
四、快速土地合并	7
五、自愿调换土地	8
III 土地整理的实施过程	10
一、土地整理的概念	10
二、土地整理的方法	11
三、土地整理的批准立项	13
四、土地整理期间的限制措施	18
五、土地整理期间的不动产交易	19

六、认定土地整理参加者及其权利	21
七、参加者联合会及其理事会	23
八、地产评估	27
九、土地整理范围内地产的重新归整	32
十、道路与河流体系以及景观保持计 划	41
十一、选地意愿大会和土地分配	48
十二、土地整理方案及其在技术和法律 上的实施	55
十三、申请办理登记手续	61
十四、土地整理程序的结束	63
IV 土地整理的费用和资助	66
V 法律申诉程序	70
附录：联邦德国乡村土地整理统计 资料	73

1 Gesetzliche Grundlage und Flurbereinigungsbehörde

I 土地整理的法律依据和管理机构

根据联邦立法当局对土地整理的定义，土地整理是为了改善农业和林业经济中的生产与工作条件，以及为了促进土地开发和农业技术进步，对乡村地产进行重新规划和调整。

土地整理的法律依据由联邦土地整理法和各州据此颁布的有关实施法规共同构成。联邦土地整理法主要是为了适应战后土地利用关系的变化在 1953 年 7 月 14 日以附律的形式颁布的。现行的土地整理法是 1976 年 3 月 16 日修订和颁布的。自从联邦土地整理法颁布以来，已经出版了许多诠释该法的著作。在文物保护法、不动产交易税法和建筑法典等相关法律中，土地整理法的有关内容也得到了不断调整。

土地整理不是没收，对于纳入土地整理程序的每一宗土地，其地产所有者都得到一份价值相当的土地补偿，称为“补偿原则”。这一原则只有在与地产所有者协商一致时才可以放弃。比如，《土地整理法》第 52 条规定，若某个地产所有者同意部分或全部放弃土地补偿，则可给予货币补偿。在项目土地整理中，对于既定的项目计划也可根据专业法规给予地产所有者货币补偿。

土地整理工作由当地的土地整理局负责管理。该机构

的名称和设置由各州立法规定。州级负责土地整理的主管机关（上级土地整理局）设在每个州的农业厅。根据《土地整理法》第 3 条的规定，在个别情况下上级政府的土地整理局也可以委托当地土地整理局以外的其他单位组织实施土地整理项目。

《土地整理法》第 138 条规定，每个州的最高行政法院要设立土地整理法庭，负责审议和处理相关的诉讼案件和纠纷。

2 Die verschiedenen Verfahren nach dem FlurbG

II 土地整理法规定的土地整理类型

根据土地整理法，土地整理可分为常规性土地整理、简化的土地整理、项目土地整理、快速土地合并和自愿交换土地五种类型。

一、常规性土地整理

常规性土地整理的法律依据是《土地整理法》第1条和第37条，其目标是改善农业和林业经济的生产和作业条件，并促进土壤改良和土地开发。因此，土地整理的前提是必须存在这些方面的缺陷，例如农田形状破碎不利于耕种、道路通行不便、水利设施不全、开发水平不足等。常规性土地整理的任务是使上述情况有实质性的改善，并协调这个过程中不同参与主体的权益，包括协调经济效益与生态效益的不同要求。同时，还要尽可能为乡村地区的发展和进步创造有利条件。

常规性土地整理项目由上级土地整理机关批准立项。其涉及范围可以只包括一个村或乡镇，也可以横跨几个村或乡镇。为了实施村庄改造项目，也可将居民点纳入土地整理范围。在特殊情况下，甚至可以专门为一个居民点组织村庄土地整理项目。在葡萄种植区域，葡萄园土地整理也依据土地整理法组织实施。

图 2-1 和图 2-2（见书前彩色插页）反映了一个常规性土地整理项目实施前后土地占用状况的变化情况。图中不同的颜色代表不同的土地占用者或农场。比较图 2-1 和图 2-2 可以看出，土地整理后农田中地块的面积扩大，形状更加规则，每个单位占用的地块数目大大减少，为集中连片耕种和现代化机械作业创造了有利条件。

二、简化的土地整理

根据《土地整理法》第 86 条的规定，在下列情况下可以在一个或几个乡镇的范围内开展简化的土地整理：

（1）为了克服在公路、铁路、水利等基础设施的修建、改造或清除过程中对农田基本条件造成的不利影响，可以组织简化的土地整理。在这种情况下，土地整理所需要的占地面积必须在批准立项以前由项目承担者纳入公路等基础设施建设用地计划之内。

（2）为了实施住宅建设计划，如通过土地面积归并使地产位置、面积、形状等适合建筑需要，可以组织简化的土地整理。

（3）为了实施自然保护或景观保持计划可以组织简化土地整理。这种情况多数发生在用公共土地把位于保护区内的农业用地置换出来的情形。直接以现有公共土地来保护、维持或建设生态群落的项目也属于这种类型，如土地复垦。

根据《土地整理法》第 86 条的规定，项目建设者（如联邦、州、县政府或铁路公司）一般应承担土地整理项目的全部实施费用。

简化的土地整理项目可以在几个村庄、乡镇的一小部分、甚至独立居民点的范围内进行，也可以在已经完成土地整理的乡镇进一步归并地产，以便改善农林经济的生产和工作条件。

简化的土地整理项目由土地整理局批准立项，并决定所采用的简化程序和方法。

图2-3（见书前彩色插页）反映的是一个为河道整治和自然保护而进行的土地整理项目实施前后土地占用状况的变化情况。其中上半部分是整理前的土地占用状况，下半部分是整理后的土地占用状况。

三、项目土地整理

项目土地整理的法律依据是《土地整理法》第87～90条，其目标包括以下3个方面：

（1）通过土地整理将在公路、铁路、水利等基础设施建设项目中被征用的土地分摊给较大范围内的地产所有者负担。这是一种土地负担均衡措施，目的是在部分土地所有者的土地被建设项目征用时，避免他们的生存基础（土地）受到威胁。在项目土地整理中，土地征用将被控制在最小限度内。当然，这并不排除项目建设单位或其委托的机构在项目实施区域或未来的土地整理范围内预先购置土地，但这要征得土地整理局的批准。即使项目建设单位已经购置并拥有实施项目所必需的全部土地，如果这些土地不是恰好位于项目需要占用的土地位置，同样也要依据《土地整理法》第87条进行土地整理，以便将项目建设单位拥有的土地转换到项目占地位置。

(2) 通过项目土地整理消除或减轻农业用地条件方面存在的缺陷。建设项目实施过程中经常会切断现有的道路、水渠等农田设施，分割现有的地块，甚至会将乡村的行政区划分割开来。这些都应通过项目土地整理尽量加以消除或减轻。在这种情况下，建设单位在项目计划阶段就应该与土地整理局协商，以便寻找并确定对双方都较为有利的解决方案，如在适当的位置建设地道或天桥等。

(3) 实施建设项目土地征用计划。对于建设项目所占用的土地，由建设单位进行货币补偿。补偿数额由有关法律规定。

项目土地整理除了需要遵守土地整理法规的一般规定外，还要受下列条件的约束：①根据建设项目适用的法律（如公路法、水利法、铁路法等）规定，征用土地是允许的；②需要占用乡村土地；③占用乡村土地的范围比较大，总的土地损失要进行评估；④只有土地征用局才能委托项目土地整理。项目建设单位无权自行开展土地整理，但可向土地征用局建议和协商。立项申请只能由土地征用局向主管项目土地整理的上级土地整理局提出；⑤建设项目占用土地的分摊范围要经过与农业协会协商确定；⑥需要使用征用土地的项目必须已经进入计划审批程序。只要计划审批程序开始，即项目计划进入征求意见阶段，土地整理项目就可以批准立项。

负责项目土地整理立项审批的上级土地整理局还有权评价和决定以下事项：一是项目土地整理中土地征用局申请的各个方面是否符合物权法的有关标准；二是是否有必要在开始项目计划审批程序后立即开始项目土地整理，或