



新世纪高等学校规划教材·土地管理核心课系列

土地制度比较

连宏萍◎著

*Comparative
Land Systems*



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

北京师范大学出版社



新世纪高等学校规划教材——土地管理专业系列

F311
10
C4-4

土地制度比较

连宏萍◎著

*Comparative
Land Systems*



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

土地制度比较/连宏萍著. —北京:北京师范大学出版社,
2017.10

(新世纪高等学校规划教材, 土地管理核心课系列)

ISBN 978-7-303-21552-2

I. ①土… II. ①连… III. ①土地制度-对比研究-世界-高等
学校-教材 IV. ①F311

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 268147 号

营销中心电话 010-62978190 62979006
北师大出版社科技与经管分社 <http://www.jswsbook.com>
电子信箱 jswsbook@163.com

TU DI ZHI DU BI JIAO

出版发行:北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码:100875

印刷:三河市东兴印刷有限公司

经销:全国新华书店

开本:787 mm×980 mm 1/16

印张:17

字数:307 千字

版次:2017 年 10 月第 1 版

印次:2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价:36.80 元

策划编辑:陈仕云

责任编辑:张自然

美术编辑:刘 超

装帧设计:刘 超

责任校对:赵非非

责任印制:赵非非

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话:010-62978190

北京读者服务部电话:010-62979006-8021

外埠邮购电话:010-62978190

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:010-62979006-8006

内容简介

Summary

本书选取具有代表性的发达国家(或地区)和发展中国家(或地区),如英国、美国、新加坡、越南、中国台湾地区等,从土地管理涉及的主要方面,包括土地所有制形式、土地产权、土地规划、土地征收、土地储备等来梳理其土地管理制度。为了避免流于描述,每个国家(或地区)的土地管理制度不一定面面俱到,而是在了解其基本土地制度之后,深入研究这个国家(或地区)最具特色的土地管理制度,剖析其发展历程、法理基础及对中国土地管理制度的借鉴意义。

前言

Preface

土地资源是国脉所系、民生所依，是一国或地区经济社会发展的重要基础。中国土地资源人均拥有量相对不足，而且长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变，经济增长的资源环境代价过大，加剧了资源供求紧张状况。与西欧和北美不同的是，中国政府仍然面临着土地制度设计的根本性选择问题。在此背景下，详细了解外国土地制度，是反思和构建我国土地制度的一条可行路径。

本书分2篇，第1篇为发达国家或地区的土地制度，包括第1~12章。第2篇为发展中国家的土地制度，包括第13~16章。本书各章主要从土地资源概况、土地所有制、土地管理体制、土地规划制度、土地登记制度、土地征收制度、土地用途管制、土地税收制度等方面展现英国、美国、加拿大、澳大利亚、法国、德国、荷兰、俄罗斯、瑞典、日本、新加坡、巴西、南非、印度、越南以及中国台湾等国家或地区的土地制度，并结合我国的土地制度进行了一定的比较、分析与评论。

本书的特色及创新主要表现在：

第一，注重理论与实践相结合。本书在编写过程中，力求理论与实践相结合，以理论认识实践，以实践检验理论，帮助读者了解和掌握土地制度的基本原理及其在各国的实践。每章最后一节以“典型案例”的方式呈现各国土地制度中最具代表性的实例，以增强读者的阅读兴趣及对重点问题的理解。

第二，在写作与编排时力求规范。章、节的逻辑结构力求合理、清晰；每章都设置了“学习目标”“复习思考题”“案例分析题”与“参考文献”，方便教学。

在本书的编写过程中，高德永、肖佳曦、余有斌、高姗姗、李金展、钟玲、王相海、朱钰岱旭、赵萌、陈建芳、诸葛栋、席炎龙、贾子赫、吴丁长、冯巍仑、李晓燕、孟文皓承担了部分工作。

本书的编写与出版工作得到了众多领导、专家的帮助。感谢北京师范大学政府管理学院院长章文光教授、党总支书记于海波教授和副院长王宏新副教授的关心与支持。感谢北京师范大学政府管理学院董藩教授的前瞻性指导。感谢北京师范大学出版社陈仕云等同志的大力支持和帮助。

在本书写作过程中，我们参阅了大量中外文献，吸收了许多中外学者的研究成果，在行文中不能一一注出，在此一并致谢！同时，由于时间和水平所限，书中错误和疏漏之处在所难免，恳望学界同人和广大读者批评指正。

著者

于北京师范大学

目录

Contents

第1篇 发达国家或地区的土地制度

第1章 英国土地制度 3

【学习目标】 3

1.1 土地产权制度及管理机构 ... 4

1.2 土地规划制度 5

1.3 土地登记制度 7

1.4 土地征收制度 13

1.5 土地用途管制 21

1.6 土地税收制度 22

1.7 典型案例 27

复习思考题 31

案例分析题 31

参考文献 31

第2章 美国土地制度 33

【学习目标】 33

2.1 土地所有制形式及管理体制 33

2.2 土地规划制度 34

2.3 土地登记制度 36

2.4 土地征收制度 37

2.5 土地用途管制 40

2.6 土地税收制度 42

2.7 经验启示 42

2.8 典型案例 43

复习思考题 48

案例分析题 48

参考文献 49

第3章 加拿大土地制度 50

【学习目标】 50

3.1 加拿大概况及土地管理机构 50

3.2 土地所有制 52

3.3 土地规划制度 52

3.4 土地登记制度 55

3.5 土地征收制度 56

3.6 土地用途管制 60

3.7 土地税收制度 60

3.8 土地储备制度 62

3.9 经验启示 63

3.10 典型案例 65

复习思考题 65

案例分析题 66

参考文献 66

第4章 澳大利亚土地制度	68
【学习目标】	68
4.1 土地所有制及管理机构	68
4.2 土地规划制度	70
4.3 土地登记制度	72
4.4 土地征收制度	73
4.5 土地用途管制	78
4.6 土地税收制度	78
4.7 经验启示	80
4.8 典型案例	81
复习思考题	82
案例分析题	82
参考文献	82
第5章 法国土地制度	84
【学习目标】	84
5.1 土地资源概况	84
5.2 现代土地制度形成历程	84
5.3 土地所有制及管理体制	85
5.4 土地规划制度	86
5.5 土地征收制度	89
5.6 土地整治制度	91
5.7 经验启示	93
5.8 典型案例	93
复习思考题	95
案例分析题	95
参考文献	95
第6章 德国土地制度	97
【学习目标】	97
6.1 土地权属及管理机构	97
6.2 国土空间规划	98
6.3 土地征收制度	104
6.4 土地整理制度	110
6.5 典型案例	119
复习思考题	122
案例分析题	123
参考文献	123
第7章 荷兰土地制度	124
【学习目标】	124
7.1 荷兰概况	124
7.2 国土空间规划	125
7.3 土地登记注册体系	129
7.4 土地用途管制	130
7.5 土地税收制度	131
7.6 土地储备制度	132
7.7 经验启示	133
复习思考题	135
参考文献	135
第8章 俄罗斯土地制度	137
【学习目标】	137
8.1 自然地理概况及土地资源 利用类型	137
8.2 土地所有制及管理体制	138
8.3 土地规划制度	141
8.4 土地用途管制	142
8.5 土地登记制度	142
8.6 土地征收制度	144
8.7 土地税收制度	146
8.8 典型案例	148
复习思考题	150
案例分析题	150
参考文献	150

第9章 瑞典土地制度 151

【学习目标】 151

9.1 瑞典概况 151

9.2 土地权利设置与相关法律
..... 151

9.3 土地登记制度 154

9.4 土地银行 157

9.5 土地功能社会化 158

9.6 经验启示 159

复习思考题 160

参考文献 161

第10章 日本土地制度 162

【学习目标】 162

10.1 土地资源概况及土地所有制
..... 162

10.2 土地规划制度 163

10.3 土地征收制度 164

10.4 土地用途管制 173

10.5 经验启示 174

复习思考题 175

参考文献 175

第11章 新加坡土地制度 176

【学习目标】 176

11.1 新加坡概况 176

11.2 土地制度演进和所有制形式
..... 177

11.3 土地管理机构 178

11.4 土地政策 180

11.5 组屋政策 185

11.6 经验启示 186

复习思考题 188

参考文献 188

第12章 我国台湾地区土地制度 ... 190

【学习目标】 190

12.1 土地所有制 190

12.2 土地管理体制及机构 191

12.3 土地登记制度 192

12.4 土地征收制度 193

12.5 土地使用管制 197

12.6 土地税收制度 199

12.7 农地改革 201

12.8 经验启示 202

复习思考题 203

参考文献 204

第2篇 发展中国家的土地制度

第13章 巴西土地制度 207

【学习目标】 207

13.1 土地资源概况 207

13.2 土地制度的历史与改革 ... 208

13.3 土地所有制及管理体制 ... 212

13.4 土地规划制度 214

13.5 土地征收制度 215

13.6 经验启示 216

13.7 典型案例 217

复习思考题 217

案例分析题 217

参考文献 218

第 14 章 南非土地制度	219	15.5 土地征收制度	238
【学习目标】	219	15.6 经验启示	241
14.1 土地资源概况	219	15.7 典型案例	241
14.2 土地所有制及管理体制	220	复习思考题	242
14.3 土地规划制度	222	案例分析题	242
14.4 土地登记制度及土地迁出 管理制度	223	参考文献	243
14.5 土地征收与补偿制度	224	第 16 章 越南土地制度	244
14.6 土地改革	226	【学习目标】	244
14.7 土地银行	229	16.1 越南概况	244
14.8 土地资源保护政策	230	16.2 土地法律制度的沿革	244
14.9 经验启示	231	16.3 土地权属及管理体制	247
复习思考题	232	16.4 土地审批制度	249
案例分析题	232	16.5 土地征收制度	252
参考文献	232	16.6 土地用途管制	253
第 15 章 印度土地制度	234	16.7 经验启示	254
【学习目标】	234	16.8 典型案例: HUD 公司 Van Quan 开发案	254
15.1 土地资源概况	234	复习思考题	256
15.2 土地所有制	235	案例分析题	256
15.3 土地管理机构	236	参考文献	257
15.4 土地审批制度	237		

第1篇

发达国家或地区的
土地制度

第 1 章

英国土地制度

【学习目标】

- 掌握：土地产权制度；土地征收制度的原则
- 熟悉：土地登记制度；土地税收制度；绿带政策
- 了解：土地规划制度

英国全称“大不列颠及北爱尔兰联合王国”，总面积约为 24.5 万平方千米，领土由英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰及周边岛屿四大部分组成。

英国地形以平原、丘陵和低山为主，这种地形特征使得可供农业开发利用的土地面积广大，且交通便利，利于农业地区专业化发展。英国土地利用类型详见表 1-1。

表 1-1 英国土地利用类型^①

一级	二级	含 义
耕地	种植作物的田地	所有种植一年生或多年生作物的田地，有谷物、豆类、果树、蔬菜及各种经济作物
	休闲地	—
	不足 5 年的草地	—
草地	永久性草地	人工种植后利用已超过 5 年的草地，以及进行过人工补种的草地
	粗放牧场	指仅仅用于放牧的低质量草地，主要分布在地势起伏较大的丘陵、山区
林地	高大森林、矮林、残林、灌木丛	包括用于采伐木材的高大森林、用于农业各种用途(如篱笆、竿木等)的矮林，被采伐或破坏后留存下来的残林和灌木丛等

^① 宋国明：《英国国土资源与产业管理》，北京，地质出版社，2011。

续表

一级	二级	含 义
其他农用地		包括农用建筑、农场内部道路、空场以及未被用于生产的荒地等
城市和其他用地		包括城市建筑、内部绿地、工业建设、道路桥梁、机场、港口等基础设施用地

1.1 土地产权制度及管理机构

1.1.1 土地产权制度

英国土地产权制度是建立在私有制基础上的,由土地所有权和多种形式的土地保有权利和土地他项权利构成,特点是土地产权结构简单但权利完整。

法理角度上,英国所有土地归国家所有或国王所有;英王将土地分给功臣和国民,这种土地权利称为土地保有权。因此,英国真正的土地权利为不同形式的土地保有权。土地保有权拥有者成为土地持有人或租借人,土地持有人所拥有的土地权利总和,叫作地产权。地产权有两种形式:一是自由保有地产权,又称永业权;另一是租赁保有地产权,又称租业权。

自由保有地产权为保有权人永久所有,一般以契约或居住、耕作使用等形式为基础确定,在他人土地上居住或使用 12 年,土地视为使用者保有。实际上英国 90%左右的土地为私人所有,土地所有者对土地享有永业权。土地实际占有权包括对地下矿藏的所有权(法律规定的金、银和能源矿产等除外)。

租赁保有地产权是有一定期限的地产权,大部分依协议而产生。租用保有权有 10 年、20 年、40 年、125 年等,并通过合同或协议确定土地权利和内容。在租赁期内,确定的土地权利和内容不能随意更改,自由保有权人也不能随意干涉。最主要的租赁地产权是有期限的地产权和定期地产权。

1.1.2 土地资源管理机构

英国中央一级没有统一的土地管理机构,实行土地分类管理体制,由多个机构执行土地管理职能,主要管理机构有社区和地方政府部,环境、食品和农村事务部,森林委员会和土地登记局等(见表 1-2)。

表 1-2 英国中央政府主要土地管理机构及职能

机构名称	职 能
社区和地方政府部	城市发展和住房用地管理, 对住房、城市更新、规划和地方政府等事宜制定和实施相关政策, 有关房屋建设的相关法规, 防火安全, 以及其他住房相关问题, 权限涉及英格兰和威尔士
环境、食品和农村事务部	农地和农村发展用地管理
森林委员会	林地和森林资源及林业事务管理
土地登记局(受司法部领导)	负责英格兰和威尔士地区土地登记的统一管理, 包括该地区土地所有权审查、确认、登记、发证以及办理过户换证等事项

1.2 土地规划制度

1.2.1 规划体系和内容

英国土地制度规划的体系由国家级规划、区域性规划、郡级规划和区级规划组成。国家级规划(National Plan)被称为规划政策指南, 主要提出全国性的土地利用方针政策, 并以白皮书的形式下发。

区域性规划(Regional Plan)被称为区域规划指南, 通过召开区域协调会议拟定, 包括本区域粗略的建房数量、主要交通干线分布等内容。

郡级规划也称为结构规划(Structure Plan), 由每个郡级的规划机关在土地测量基础上, 与相关委员会协商后提出本郡土地利用的方针、政策及发展的框架结构。

区级规划也叫地方规划(Local Plan), 是一种详细的发展和实施规划, 一般可分成三类, 即分区规划(District Plan)、重点区规划(Action Areas Plan)及区内规划(Subject Area Plan), 这些规划详细地列出规划机关对特定地域土地使用的构想, 包括规划图及规划说明书, 且原则上必须与结构规划协调一致。

1.2.2 规划的机构及管理

英国的土地规划机构分为中央级、地区级和地方级三个级别。中央级的土地规划由环境部来负责; 地区级的土地规划由地区议会代表地方当局负责; 地方级的土地规划由郡县政府准备结构规划, 并提出未来发展的总体结构或框架。

规划工作的行政管理由中央和地方政府共同负责: 在英格兰, 此项工作由以环境大臣为首的环境部负责; 在英国的其他三个地方(苏格兰、威尔士和北爱尔兰), 规划工作

分别由这三个地方的办事处负责,每个办事处的负责人为一名大臣。

1.2.3 规划的编制与实施

规划的编制由政府规划部门负责。大致程序为:编制规划草案、公开征求意见、监察员或者专业小组根据公众意见向地方政府提出报告、根据提交的报告修改规划并再次征求意见、批准规划并付诸实施。

规划草案的编制与修改是整个规划编制工作的重点,历时约两年时间。草案完成编制后需通过各种形式广泛征求意见,尽可能做到公众参与。对公众的反馈意见,规划部门均需作出书面答复,对争议较大的问题,由环境部派监察员听取意见,作出裁决。整个规划的编制大约需要三年时间。土地规划的实施主要通过规划许可来实现,规划许可分两步:一是原则性的规划许可,二是正式规划许可。即申请人按政府统一印制的表格递交申请,内容包括土地所有权的归属、地块位置、面积大小、地上附着物状况、拟开发的用途、新建还是扩建、建筑材料的类型和颜色,并附上用红线画出的位置简图。得到原则许可后,申请人再提交正式的规划许可申请。规划许可的有效期为5年(从得到原则性许可算起)。申请人在得到规划原则许可后,3年内必须提交正式许可申请。为避免开发商从土地开发上牟取暴利,英国规定,规划许可申请可以在开发商得到土地以前提出,但开发商必须将土地开发的增值归还给原所有者和使用者。英国的土地规划一经通过,执行起来特别严格,由于全面严格实施规划许可制度,每项土地开发利用都需要经过规划许可。

1.2.4 英国土地利用规划的经验

1. 规划对土地利用的“龙头”作用明显

英国规划方案的制定和修改有着十分严格的程序,并经过详细的论证,制定的规划不仅科学而且实用性强,规划真正起到了指导和控制土地合理利用的目的。具有特色的英国规划管制,其目的主要有:一是避免不合理的土地使用;二是经由地方机关的规划促进合理的土地使用,特别是它所持有的规划许可制度,对每项土地开发都需要许可。在我国,人们的规划意识淡薄,违反规划和随意修改规划的现象时有发生,人们的规划意识仍有待进一步提高,规划的程序有待进一步完善。

2. 规划的法制建设较为健全,规划具备良好的法律基础

英国政府制定有关土地规划的法规始于19世纪的城镇规划。到目前为止,英国已经形成了一整套法规体系。其中,对土地利用规划起重要作用的法规有《1987年土地分类令》《1988年总开发令》《1990年城乡规划法》和《1990年登记建筑物法》。我国目前还没有独立的土地规划法,没有细化的土地规划条例,需要健全和完善土地利用规划的法律

体系以规范规划的编制和实施,同时对各级政府在规划中的权限和责任予以明确界定。

3. 注重规划体系的整合与协调

完整的土地利用规划体系应包括土地利用总体规划、土地利用专项规划和土地利用详细规划。英国规划体系中,对不同层次的规划内容不强求一致。高层次的规划较简略,起指导性作用;基层规划很详细,便于操作,并具有指令性作用。目前我国土地利用规划与英国正好相反,主要进行的是土地利用总体规划,而对其他的土地利用规划关注较少,尤其是土地利用专项规划和土地利用详细规划。另外,土地利用规划与部门规划缺乏协调,如土地利用总体规划和城市规划,因为是由不同的部门负责和分开编制,部门不同、规划目的不同、编制规划的时间以及依据技术标准都不同,两个规划之间的矛盾仍然很多,急需对各类规划进行整合与协调。

4. 公众参与规划机制健全

公众参与规划的制定是英国规划法规体系的“骨架”(Bare Bones)。无论是规划的编制、修改与执行,英国都充分体现了公众参与的基本原则,因而其规划的实施也具有广泛的群众基础。我国由于历史、体制和技术等多方面原因,没有全面和系统地制定和实行规划的公众参与制度。但是,公众参与作为一种时代潮流和趋势,其重要性已受到越来越多人的关注。建立可行的公众参与制度,提高公众的规划参与意识,已经势在必行。

5. 设立城市隔离带

英国城市早期发展“摊大饼”的现象十分严重,为此,英国通过设立“隔离带”的方式来限制大城市的扩展和小城镇的连片集中。设立绿带就意味着该区的建设(除露天运动场、高尔夫球场、墓地等)只能维持现状,不能再发展。绿带政策对限制城镇发展规模起到了积极有效的控制作用,我国曾为控制城市发展学习过苏联的“绿带”经验,即在城市周围植树,建立森林隔离带。但由于城市周围大多是优质高产的菜地和农田,在农田里植树,实行起来难度较大,对土地资源也是一种浪费。英国的“隔离带”不改变土地的用途,既可起到调控作用,又便于实施,值得参考和借鉴。

1.3 土地登记制度

英国最初的土地登记始于1535年,由于早期的登记是在自愿基础上进行的,所以一直发展得比较缓慢,直到1990年,强制性土地登记法律才开始在英格兰和威尔士境内全面实施,从此英国土地登记跨入了一个全新的时代。迄今为止,这两个地区境内约有70%的面积已完成土地登记。