

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Leasing Public Land

公有土地 租赁制度

—— 国际经验

〔美〕史蒂文·C.布拉萨 康宇雄 编



商務印書館

THE COMMERCIAL PRESS

公有土地租赁制度

——国际经验

[美] 史蒂文·C. 布拉萨 康宇雄 编

林肯土地政策研究院 译

商 务 印 书 馆

2007 年·北京

Leasing Public Land

Experiences from Abroad

Edited by

Steven C. Bourassa and Yu-Hung Hong

 **LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY**

图书在版编目(CIP)数据

公有土地租赁制度:国际经验/(美)布拉萨等编;林肯土地政策研究院译. —北京:商务印书馆,2007

ISBN 978-7-100-05342-6

I. 公… II. ①布… ②林… III. 公有地-租赁-研究
IV. F301

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 003602 号

本书由美国林肯土地政策研究院授权出版。

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

公有土地租赁制度——国际经验

[美]史蒂文·C. 布拉萨 康宇雄 编

林肯土地政策研究院 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05342-6

2007年8月第1版

开本 787×1092 1/16

2007年8月北京第1次印刷

印张 14 1/4

定价: 28.00 元

前 言

回顾我们的这项关于国际公有土地租赁制度的研究课题,其缘起其实很有水到渠成的意味。1999年,康宇雄(Yu-Hung Hong)在林肯土地政策研究院作为访问学者工作期间,为该研究院的时事季刊《土地之界》(*Land Lines*)撰写了一篇探讨中国香港和堪培拉的土地租赁制度经验的文章。

这篇文章引起了非常大的反响。有学者提出,这种基于两个个案的研究成果是否能够被广泛运用到其他公有土地租赁系统中;也有人建议把此文翻译成多种语言以便为更广泛的读者学习领会。我们注意到了这些反响,并决定向林肯土地政策研究院申请组织一场研讨会,以收集和研究当今世界各国公有土地租赁状况。该申请获得批准后,我们在2000年6月召开了为期两天的研讨会。那次会议的交流成果以及此后我们的研究所得由林肯土地政策研究院在2003年汇编成《公有土地租赁:政策探讨及国际经验》(*Leasing Public Land: Policy Debates and International Experiences*)。

这里呈现给广大读者的版本,包含了《公有土地租赁:政策探讨及国际经验》书中12个章节中8个章节的中文翻译。这些被选中的章节描述了中国之外许多国家地区的土地租赁经验。这些经验可被大致归为两种:成熟的土地租赁经验与在若干经济转型国家以及美国有些地区正在进行的租赁制度实验。书中涵盖的具体案例包括澳大利亚堪培拉、荷兰、瑞典、芬兰、以色列、美国路易斯安那、乌克兰和波兰。我们希望研究这些公有土地租赁经验对中国的土地政策制定能够起到一定的示范和指导作用。

2 公有土地租赁制度——国际经验

对于林肯土地政策研究院给予我们的财政支持和《公有土地租赁：政策探讨及国际经验》有关章节的重新印刷许可，我们在此深表感谢。最后，感谢商务印书馆使本书得以付印发售。

史蒂文·C. 布拉萨(*Steven C. Bourassa*)

康宇雄(*Yu-Hung Hong*)

贡 献 者

研讨会协调者和编译者

Steven C. Bourassa

Professor and Director

School of Urban and Public Affairs

University of Louisville

Louisville, Kentucky

Yu-Hung Hong

Visiting Assistant Professor

Department of Public Administration
and Urban Studies

University of Akron

Akron, Ohio

作者

Rachelle Alterman

Professor, Holder of David Azrieli

Chair in Architecture and Town
Planning

Associate Dean for Research and

Graduate Studies

Technion, Israel Institute of Tech-
nology

Haifa, Israel

Christie Baxter

Principle Research Scientist

Department of Urban Studies and
Planning

Massachusetts Institute of Tech-
nology

Cambridge, Massachusetts

W. Jan Brzeski

Senior Urban Specialist

The World Bank

Washington, DC

David Dale-Johnson

Associate Professor of Finance and
Business Economics

4 公有土地租赁制度——国际经验

Marshall School of Business
University of Southern California
Los Angeles, California

Hans Mattsson

Professor of Real Estate Planning
Royal Institute of Technology
Stockholm, Sweden

Barrie Needham

Professor of Spatial Planning
Faculty of Management Sciences
University of Nijmegen
Nijmegen, Netherlands

Max Neutze (deceased)

Visiting Fellow

Urban and Environment Program
Research School of Social Sciences
Australia National University
Canberra, Australia

Ann Louise Strong

Emeritus Professor of City and
Regional Planning
University of Pennsylvania
Philadelphia, Pennsylvania

Pekka V. Virtanen

Emeritus Professor of Urban Plan-
ning, Land Valuation and Man-
agement
Helsinki University of Technology
Espoo, Finland

目 录

前言

贡献者

第一部分 已建立系统的经验教训	1
第一章 澳大利亚堪培拉的公有土地租赁	
马克斯·纽齐兹	3
第二章 荷兰一百年的公有土地租赁制度	
巴里·尼达姆	27
附 录 决定土地地租价格和价值的方法	46
第三章 瑞典土地租赁制度——获得土地价值的方法	
汉斯·马特森	52
第四章 芬兰公有土地租赁制度	
佩卡·V. 弗塔嫩	70
第五章 土地租赁制:在以色列私有化时期广泛的公有土地的所有制	
雷切勒·奥尔特曼	88
 第二部分 公有土地租赁系统尝试	 127
第六章 乌克兰城市土地私有化使用期限的选择:租赁权的作用	
安·路易斯·斯特朗	129
附 录	160

2 公有土地租赁制度——国际经验

第七章 路易斯安那的经验——租赁军事基地	
克里斯蒂·I. 巴克斯特	167
第八章 波兰的长期公有租赁制度:鼓励性契约的含义	
戴维·戴尔-约翰逊和 W. 简·布热斯基	186
附 录 模型	214
林肯土地政策研究院简介	218

第一部分

已建立系统的经验教训

第一章

澳大利亚堪培拉的公有土地租赁

马克斯·纽齐兹(Max Neutze)

本章主要介绍澳大利亚首都堪培拉出租公有土地用于城市建设的经验教训^①。第一部分主要介绍澳大利亚的土地政策,时间从 1901 年英国殖民地联盟决定重新建立国家首都开始。从 19 世纪 30 年代以来,土地政策就是政治体系中的主要部分。长期以来占据大量农村土地的土地所有者不需要付出任何代价就可以使用土地的现象,引起人们普遍不满。城市土地的投机活动也很猖獗,尤其在 19 世纪 80 年代更甚(Cannon,1966)。

公有土地租赁系统以及城市发展前的公有土地所有制都促进了堪培拉的城市建设。尽管公有土地租赁系统在堪培拉得到很高的评价,本章主要讨论现存的问题和不足,因为人们已经充分认识到公有土地的租赁系统对城市规划和公共财政的促进作用。但是在近几十年,公有租赁系统已经在一些方面出现了腐化现象。

一、历史背景

1788 年,阿瑟·菲利普(Arthur Phillip)上校在悉尼小海湾登陆并在当地建立刑事殖民地,宣布了土地归英国皇室所有。土地归皇室所有的说法

^① 堪培拉是澳大利亚首都范围(ACT)内的主要城市区域。ACT 剩余的地区大部分是自然丛林,主要作为水资源聚集处和空地之用。

直到 1788 年才给予更正,并认为这些土地是无人占领的,因此不属于任何一方。直到 1992 年,高等法院按昆士兰法律第二条判定该土地在欧洲入侵前是归当地政府所有^①。本章的这个部分简要描述一些澳大利亚农村土地私有化的原因,并与城市的土地私有化进行对比。到 19 世纪末,澳大利亚大部分土地已完成了私有化过程并实行私人终身所有制。

1. 从 1788 年的殖民统治到 1901 年的联邦政府

回顾历史,尽管早期的新南威尔士州长不断地进行英勇的尝试,但是土地使用受益于所有澳大利亚人民的目标却从来没有实现过。相反地,第一批殖民者看到的是大面积贫瘠的土地,覆盖着桉树和洋槐。对于初期的殖民者来说,最大的威胁是饥饿,因而他们积极地进行食物的生产。直到 1830 年,土地都是按照租赁合同进行分配的:每个被释放的囚犯可获得 30 英亩的土地,结婚后可获得 50 英亩,每增加一个小孩可以多分得 10 英亩。士兵和自由移民者可以分得更大份额的土地。在头 10 年里土地是免费出租的,往后每年每 10 英亩土地的租金为一个先令。土地使用者要求居住、清理并耕种他们所得到的土地,但是这些问题被广泛地忽略了;相反地,土地使用权变成了投机买卖中的主要项目。直到 1830 年,在接近 400 万被分配的土地中,不到 10% 的土地被整理。在被整理的土地中,不到 1/4 的土地被耕作。

从 1831 年起,土地买卖成了当地殖民政府的一项重要财政收入。地主们在政治上的势力逐渐强大,但是劳动力和妇女却相对地比较缺乏。在新南威尔士州,土地是以拍卖的方式出售的,并规定了土地最低的拍卖价格为每英亩 5 先令,到了 1839 年土地价格上涨到每英亩 12 先令,1842 年为一英磅,所得的收入主要用于帮助移民迁徙。到 1851 年将近 200 万英亩的土地被出售。政府并没有试图限制可被出售的土地数量。投机购买再次成为社会问题,并且绝大部分的土地并没有被用于农业生产。另一方面,一种新现象——擅自占用土地——在各殖民地划分的统治区域外出现。擅自占地

^① 175 CLR, pp. 51~53.

者通常并没有土地的所有权。从 1847 年起,一些擅自占地者被允许租赁这些土地,租期为 14 年,或者也可以按每英亩 1 先令的方法将土地买下。他们通过这种条款购买土地,并控制水源,反过来使他们能够控制更大范围的土地。

随着这些擅自占有土地者势力的增强,到了 19 世纪 50 年代他们具备了阻止土地被过分开发和条件苛刻的租赁合同的实行的能力(Gollan, 1960)。在 19 世纪 50 年代淘金热时期出现了大量的移民,殖民政府开始担心当金子被开采完后可能出现的大批失业危机。同期,成年男子享有了投票选举权。从事于开采金矿的工人数量在那几年中呈现下降的趋势。尽管遭到擅自占有土地者的反对,逐步开发土地还是渐渐成了社会的主要趋势。

对大地主深刻的反感在澳大利亚一连持续了好几代,因此关于土地的一些激进想法迅速在社会中蔓延开来,甚至一些在其他方面持比较传统态度的保守党派也支持这种观点。19 世纪 50 年代的土地开垦运动很大程度上是受了传统经济学家约翰·米尔(John Stuart Mill, 1870)思想的影响。为了达到同一个目标,他们提出了两种不同方案:政府永久性拥有所有土地或者(根据所有土地价值)征收土地累进税。

1870 年威廉·H. 格雷沙姆(William H. Gresham)成立了一个短期土地税收改革同盟,他们的目标主要是:立即停止销售所有皇室土地;国家拥有公有土地的长期所有权——也就是说,土地不能出售给私有个体,但是土地使用权是可以转让的;并且逐渐废除所有非直接税收,国家的收入必须完全从土地租赁中获得(Mayer, 1964)。

尽管格雷沙姆的同盟很快就解散了,但是此后又出现了不少持有相同看法的政治人物,例如乔治·哈克(George Harker)和詹姆斯·米尔曼(James Mirams)向维多利亚国会提出了土地国有化的报告。在《我们的土地和土地政策》(George, 1871; Else-Mitchell, 1993)发表后不久,在 1872 年新成立的维多利亚土地使用改革同盟采用了与他们观点类似的土地管理计划。在澳大利亚,亨利的单一土地计划的建议被认为与土地国有化是相一致的。在他视察澳大利亚后(1889~1890 年),单一税收同盟在很多地方成立。他的想法被广泛地接受,特别是在一些崇尚自由贸易的地区,但是贸易

保护主义者并不是很看好他的想法,其中包括强烈要求实行进口税的工党。在一定程度上出于这个原因,新南威尔士自由贸易殖民地和昆士兰地区采取了按未开发土地价值征收土地税的形式,并成为当地政府的主要财政来源,而维多利亚、塔斯马尼亚岛和南澳洲保护贸易主义的殖民地主要按照土地开发后的价值征收土地税。此外,自由贸易殖民通过土地买卖获得较多的土地和部分的财政收入。

关于成立澳大利亚联盟,建立自己的宪法体制,设立新的国家首都的争论持续进行了几十年,但是各方始终支持征收土地税并实现土地国有化,并在 19 世纪 90 年代经济萧条期达到鼎盛。19 世纪 80 年代社会财富的过分富足还清晰地浮现在人们的脑海中,但到了 19 世纪 90 年代早期一些人就因为破产而待业在家(Cannon,1966)。宪法第 125 章说到:

“联邦政府的席位将由议会决定,并且是在联邦政府获得的领土范围内使用,属于联邦政府和新南威尔士州……联邦政府的领土范围不能少于 100 平方英里,其中包括皇室土地的部分应无偿归联邦政府所有。”

这部分内容使得学者们对于联邦政府是否用法律阻止政府本身买卖土地的问题展开了讨论。从政治的角度来看,这部分宪法强调的是联邦政府的领土权而不是土地所有权。然而,在 1910 号政府(行政)席位法令第九章里明确指出“联邦政府的所有皇室土地不得以任何理由出售或分配给任何私人个体”。这条法令和宪法确保了城市土地供应的垄断权和开发土地租赁权。

2. 联邦政府形成后的一个世纪

租赁管理法令最近的报告(Stein,Troy and Yeomans,1995)中总结了最初在澳大利亚土地资产(ACT)中设立公有土地租赁制度的原因:避免以未开发土地为对象的投机行为;允许澳大利亚人民拥有土地自然增值而产生的价值;支付建立国家首都的费用;利用租赁条款保证土地井然有序地发

展。关于最后一个目标,当地学者认为承租人和出租者之间签订的合同比单纯依据法律决定土地发展计划来得更为有效且积极。

前两个目标可以认为分别针对于未开发和已开发土地而言。因此公有土地租赁可以避免其他私人个体获得由于政府或集体行为,例如在城市开发前后由于人口、经济的发展而产生的非劳动的土地增值的那部分价值。公有土地所有权的另一个目的在于降低住房用地成本、开发城市空地、建设公路和其他公共基础设施。这些目标是互相联系的。例如,避免其他私人个体获得土地自然增值而产生的财富必然要求这部分收入属于澳大利亚人民,避免由于外界刺激而随意更改城市原有发展计划,这些目标将有助于确定城市发展井然有序地进行。上述第三个原因在 19 世纪 90 年代尤为重要,因为一些人认为联邦制度本身或者建立联邦首都是过分奢侈的行为。从此以后,这个目标逐渐退到次要地位。

方法和结果同样重要。一些用于实现这些目的的政策措施在随后的实施中被慢慢地削弱,包括:联邦政府拥有所有适合城市发展或再发展土地的所有权,土地以租赁的形式而不是出售给私人个体;地租随着土地价值的变化而进行调整;租赁合同中包含使用目的的条款以便于控制土地的使用;合约中规定土地的开发必须在特定的时间内开始并完成(对于大部分的开发商而言,必须在一年内开始土地的开发并在两年内完成);在合约规定的开发项目没有完成之前土地租赁合同不允许被转让给其他承租人;更改任何土地的使用目的会导致地租的调整以反映合同价值的变化。

堪培拉的主要变化发生在 1921 年拥有 2 000 人口的联邦政府转变为 1996 年拥有 297 000 人口的独立城市这段时间。即便在 20 世纪 20 年代后期,该城市的人口数量还是很少的,行政管理的主要焦点在于如何计划和建设一个未来的城市。该城市的发展主要产生在二战后;在 1947 年人口数也只有 15 000 人。在 1989 年,ACT 政府主要负责该城市的规划和土地管理。迫于当地商业界的压力,政府对商业要求给予优先考虑,而较少地考虑到当地的一般人民。除了极少数人外,大部分学者认为在这个时候完成了国家首都的建设。

尽管到了 1920 年完成了水资源供应、污水处理、电力供应和大量的植