

欧美亚各国城市土地使用制度探索

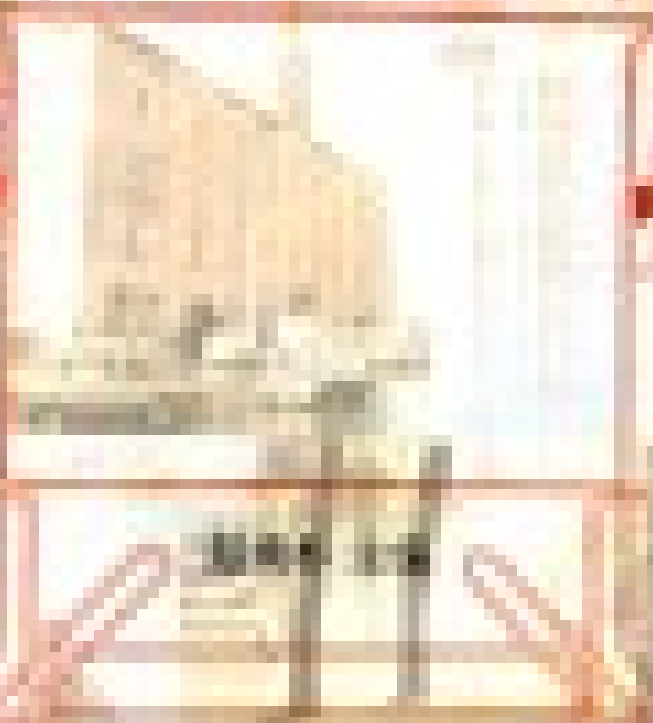
# 城市土地使用制度研究

赵尚朴 主编

 中国城市出版社

中国科学院南京地质古生物研究所

# 植物化石使用许可证



中国科学院南京地质古生物研究所

# 城市土地使用制度研究

——欧美亚各国城市土地使用制度探索

赵尚朴 主编

中国城市出版社

(京)新登字 171 号

**图书在版编目(CIP)数据**

城市土地使用制度研究/赵尚朴主编. - 北京: 中国城市出版社, 1996.8

ISBN 7-5074-0840-X

I. 城… II. 赵… III. 城市建设-土地利用-土地制度-研究 IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 10776 号

**中国城市出版社出版发行**

(北京朝阳区和平里西街 21 号 邮 编:100013)

电 话:64235833 传 真:64214575

责任编辑:张金胜

封面设计:一 兰 责任印制:王质麒

北京印刷三厂印刷 新华书店经销

1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11

字数:280 千字 印数 0001—4000 册

定价:22.50 元

## 编委会名单

顾 问 曹洪涛 周干峙  
主 编 赵尚朴  
副主编 薛洪江 王力丁  
编 委 (按姓氏笔划顺序)  
王力丁 孟 桥 贺江川 赵力正  
赵尚朴 曾北川 程建华 薛洪江

# 序

---

距今 15 年前,1980 年 10 月国家建委召开的全国城市规划工作会议,就提出了对城市建设实行综合开发和征收土地使用费的意见,但是因为财政上的问题,未能贯彻实施。后来从对住宅建设开始,又到城市新区建设以至旧城区改建,逐步实行了综合开发,而且前几年还出现了“开发热”,这一来,又有点乱。有的人以土地做交易,也有人用土地送人情(也是一种“交易”),滥辟“开发区”,爆炒房地产,因而浪费了不少土地,产生了不少爆发户,也腐蚀了不少人,包括一些干部。在资本主义国家少有的事,却在我们社会主义国家出现了,令人痛心!

赵尚朴同志原是建设部城市规划设计研究院高级工程师和建设部原城乡建设经济研究所的研究员,他潜心研究城市土地使用制度已有多年,并收集了大量国外有关的资料,整理成册。他对比英、美、法、德、日、韩等国家和地区的情况以后,对中国城市土地使用的问题,在书中以“思考和建议”的方式,提出了许多好意见。

赵尚朴同志是热诚维护城市土地国有制

的。他看到一些资本主义国家还在想方设法把城市土地私有制向着国有制转化,认为必须巩固我国的城市土地国有制,完善城市土地使用和管理的办法,以堵塞漏洞。他强调城市用地要严格服从城市规划,力求合理、节约、高效益。本来在1990年4月1日起正式实施的《中华人民共和国城市规划法》中,已明确规定了“新开发区和旧区改建必须坚持统一规划”,“城市规划区内的土地利用和各项建设必须符合城市规划,服从规划管理”。认真照办,是不该出现不合理的问题的,然而在我国的城市规划工作中,特别是在城市土地的使用上,常常受到“长官意志”或“老板意愿”的干扰,“长官的权”和“老板的钱”,都要“我说了算”,这就冲击了科学和真理,使城市用地难以做到公平、公正、公开,而被投机分子钻了空子,以致造成大量土地利益的流失。

城市土地是谁的?应该为谁服务?中华人民共和国宪法规定:“城市的土地属于国家所有”。“中华人民共和国的一切权利属于人民”。说明中国城市土地并不是商品,不能由什么人拿来作交易。城市土地理应优先用于人民的公益事业,城市土地的收益应该还给城市,以使城市能够得到良性的发展,为城市社会创造良好的生产、经营和生活的有利环境。

城市土地是有限度的,不能“扩大再生产”。谁都知道中国地少人多,城市化的进程,预示着城市人口集中的程度将越来越高,城市用地会越来越紧张,每一寸土地都应该十分地珍惜。谁造成浪费,谁就是不可饶恕的罪人。所以赵尚朴同志写的《城市土地使用制度研究》一书,颇值一读,以便研究与借鉴外国的经验,这对于改进、完善我国的城市土地使用制度,将是非常有益的。

1996年1月1日

曹洪涛于北京

# 前 言

---

我国是社会主义国家，解放后四十多年来早已消灭土地私有制，实现土地公有制，城市土地归国家所有，为城市土地的合理利用创造了条件、铺平了道路。这是我国领先于世界各国的优越制度。

一切事物是不断运动不断变化的，任何良好的制度，都需要顺应客观实际，使其不断巩固，不断完善和发展。所以，1980年以来我国进行了城市土地使用制度的改革。

改革的初期，处于探索和积累经验阶段，有些同志认为，改革的目的在于：(1)用经济手段强化土地管理，促使土地使用者从自己的利益出发来增强珍惜和节约用地的自我约束机制；(2)维护社会主义土地公有制，国家做为土地所有者依法拥有的土地所有权在经济上得以实现；(3)把流失的土地资产收归国有，增加财政收入；(4)促进房地产企业在平等基础上改善经营，公平竞争，促进企业和社会主义经济建设的发展。因此，在1990年以前，城市土地使用制度改革主要偏重在土地定级估价和土地使用



权出让价的评估和审批上,收到显著的成效。

出乎意料之外的是,由于有些理论还有待于深入研究,认识很不统一,行政管理组织还不健全,法制还不完备,给靠土地投机谋取不当利益者造成了钻空子的机会,他们以土地使用权商品化为口实,乘土地使用权可以出让转让之机,大搞土地投机活动,炒买炒卖土地使用权,越权批地,乱设开发区,随意圈地,以权代法,以言代法等现象发生了。不但没有建立起珍惜和节约用地的自我约束机制,反而使国有资源浪费,国有资产流失,党中央及时进行宏观调控,这些现象才得到基本扭转。

实践证明,应该从实际出发,针对现实存在的问题,有的放矢地进一步探索深化城市土地使用制度改革的新途径,已是当务之急。

我国城市土地制度改革应该在贯彻以下原则上下功夫,统一认识、制定决策:(1)城市土地使用制度改革根本目的是城市土地国家所有制的巩固、完善和发展;(2)城市土地使用必须服从城市规划;(3)城市土地使用必须公益优先;(4)城市土地使用必须直接为人民的生产生活谋利益;(5)城市土地使用收益必须返还给城市;(6)禁止一切投机行为;(7)城市土地使用必须走群众路线,做到公平、公正、公开;(8)城市土地使用有关的权利主体必须履行应尽的义务。

我们还应该清楚地看到以下各点:

土地公有制是世界各国都向往的制度,瑞典和新加坡已经基本实现。由于各国有各国的国情,有些国家一时还难以办到。但是,它们通过多年的经验教训,从土地私有制的苦果中认识到土地私有制的弊端必须消除,正在通过土地社会化的办法向土地公有制过渡。

土地是有限量的资源,是人民生产生活和社会活动的基础,是不能移动的,不可或缺的,并且不能“扩大再生产”。土地的价值是

依社会资本的投入和公共服务的供给产生的,是和其他土地利用形态互相影响而增加价值的,并不是由某个单位或个人制造的。因此,土地是具有公共性和社会性的资产,和其他生产性商品有完全不同的特殊性质,千万不能在认识上与生产性商品等同对待。不能像一般商品那样按自由的市场机制交易和转卖,土地的使用一定要服从城市规划,做到地尽其利。土地的开发权应该由政府掌握,开发的收益应该归城市公共所有,做到地利归公,土地使用权不应该成为某一部份人投机谋利的手段。这些观点,虽然认识它的时间先后不同,深度不同,但已经成为世界各国的共同认识则是肯定的。

欧美亚等各国虽然还没有实现土地公有制,但是,在上述共识的基础上进行社会化的管理,以实现地尽其利,地利归公,防止土地投机等许多方面有些可资借鉴的地方不能忽视。

有比较才能有鉴别,为此,谨把近数年来收集到的一些美、英、日、德、法等国的城市土地使用制度资料整理出来,做些服务工作,供读者参考。倘能引起重视,由此及彼、由表及里进行比较,结合我国实际去粗取精、去伪存真,适当取舍,扩大视野、开阔思路,对建设具有中国特色的社会主义城市土地使用制度有所裨益,则不胜荣幸。

本书是由以薛洪江、王力丁、孟桥为首的各位编委通力合作完成的。从开始研究一直到最后,不断得到原国家城市建设总局曹洪涛副局长、建设部周干峙(原副部长)和房地产业司各位领导同志的指导,并承国内外许多专家学者无私赐教,衷心表示感谢。

1996年1月  
赵尚朴于北京

# 目 录

## 序

## 前言

<b>第一章 土地使用制度的发展历程</b> .....	1
第一节 土地是万物的本源.....	1
第二节 从古代到封建主义时代的产权观念.....	2
第三节 资本主义时代的土地产权观念.....	6
第四节 20世纪的土地产权观念.....	9
第五节 英国土地使用制度的演变.....	11
第六节 法国土地使用制度的演变.....	17
第七节 德国土地使用制度的演变.....	21
第八节 日本土地使用制度的演变.....	22
第九节 韩国土地使用制度的演变.....	27
第十节 新加坡土地使用制度的演变.....	29
第十一节 思考和建议.....	30
<b>第二章 城市土地合理利用</b> .....	33
第一节 城市土地利用必须服从城市规划.....	33
第二节 英国城市土地使用计划的变革历程.....	34
第三节 英国城市规划制度的特征.....	40
第四节 美国的土地利用规划制度.....	44
第五节 法国的土地利用规划制度.....	59
第六节 德国的土地利用规划制度.....	64

第七节	日本的土地利用规划制度 .....	70
第八节	瑞典的城市土地利用规划制度 .....	75
第九节	台湾的土地利用规划制度 .....	78
第十节	新加坡的土地利用规划制度 .....	80
第十一节	韩国的土地利用规划制度 .....	83
第十二节	未利用土地的有效利用 .....	85
第十三节	思考和建议 .....	90
<b>第三章</b>	<b>城市改建(再开发) .....</b>	<b>95</b>
第一节	英国的城市改建 .....	96
第二节	美国的城市改建 .....	107
第三节	德国的城市改建 .....	114
第四节	法国的城市改建 .....	120
第五节	瑞典的城市改建 .....	124
第六节	加拿大的城市改建 .....	127
第七节	日本的城市改建 .....	128
第八节	韩国的城市改建 .....	131
第九节	思考和建议 .....	133
<b>第四章</b>	<b>土地公共取得制度 .....</b>	<b>139</b>
第一节	土地征用制度 .....	139
第二节	先买权制度 .....	148
第三节	思考和建议 .....	156
<b>第五章</b>	<b>土地交易管理 .....</b>	<b>160</b>
第一节	美国的不动产交易制度 .....	161
第二节	英国的不动产交易制度 .....	164
第三节	德国的不动产交易制度 .....	165

第四节	法国的不动产交易制度·····	167
第五节	日本的土地交易制度·····	168
第六节	韩国的土地交易制度·····	172
第七节	思考和建议·····	178
<b>第六章</b>	<b>不动产评价方法·····</b>	<b>182</b>
第一节	交易事例比较法(市场比较法)·····	184
第二节	收益还原法·····	183
第三节	原价法(成本法)·····	195
第四节	路线价法·····	202
<b>第七章</b>	<b>土地租赁制度·····</b>	<b>205</b>
第一节	土地租赁制度必须健全·····	205
第二节	英国的不动产租赁制度·····	207
第三节	美国的不动产租赁制度·····	210
第四节	法国的不动产租赁制度·····	211
第五节	德国的不动产租赁制度·····	216
第六节	日本的不动产租赁制度·····	218
第七节	思考和建议·····	225
<b>第八章</b>	<b>不动产租赁的各种费用·····</b>	<b>232</b>
第一节	不动产租赁费的性格·····	232
第二节	租金·····	234
第三节	权利费·····	236
第四节	保证金·····	242
第五节	押金·····	246
第六节	承诺费·····	249
第七节	不动产租赁期满时的更新费·····	250

第八节	退出费	254
第九节	有益费	255
第十节	必要费	258
第十一节	室内外安装物的收买请求权	259
第十二节	修缮费	261
第十三节	思考和建议	262
<b>第九章</b>	<b>土地税制</b>	<b>266</b>
第一节	美国的不动产课税制度	267
第二节	英国的不动产课税制度	270
第三节	德国的不动产课税制度	272
第四节	法国的不动产课税制度	275
第五节	日本的不动产课税制度	279
第六节	韩国的不动产课税制度	283
第七节	台湾地区的不动产课税制度	284
第八节	买卖收益税的比较	285
第九节	思考和建议	290
<b>第十章</b>	<b>城市土地开发利益返还给城市</b>	<b>294</b>
第一节	开发利益的来源	294
第二节	英国的制度	296
第三节	美国的制度	297
第四节	法国的制度	298
第五节	德国的制度	299
第六节	新加坡的制度	300
第七节	韩国的制度	301
第八节	日本的制度	302
第九节	思考和建议	306

<b>附录</b> .....	308
中华人民共和国土地管理法.....	308
中华人民共和国城市规划法.....	319
中华人民共和国城市房地产管理法.....	326

## 第一章 土地使用制度的发展历程

### 第一节 土地是万物的本源

人类从原始共产主义社会到现在，由依赖自然而生存到利用自然资源、改善自然资源而富裕，时时刻刻离不开土地。

古往今来，土地始终是各个时代各个国家最关注的大事。

我国先哲早就说过：“人尽其才，地尽其利，物尽其用，政乃得通，国乃得强，民乃得福。”怎样才能做到“地尽其利”？是任何国家和人们都在不断探索、不断追求的迫切问题，因为它关系到国家的繁荣、社会的稳定、人民的幸福。我国在春秋时代，齐国管仲认识到土地的合理使用在治国安邦上的重要意义，说：“地者政之本也”，还提出相应的措施。在解决土地资源的合理分配方面，我国历史上曾实行过“井田制”、“均田制”、“限田制”等多种土地制度。

人类经过原始共产主义社会、奴隶制社会、封建主义社会、资本主义社会，到达社会主义社会，在这漫长的历史长河中，各个时期的土地使用制度走过许多弯曲的里程。特别是在进入资本主义社会最近二百多年岁月中，变革尤其激烈。土地是谁的？应该怎样合理利用？这两个大问题已经基本上有了共同的答案，已



取得绝大多数人的共同认识。

世界上实行土地私有制的国家，都正在通过土地社会化，逐步向土地公有化转变。我国的土地公有制是世界上最先进的制度，土地所有权一定要牢固地归属于国家，任何动摇或打算改变公有制的思想都是错误的，一定要清楚认识土地私有制是诸恶之源，深刻体会实现土地公有制来之不易，必须珍惜它，保护它，巩固它。在此基础上，还应该不断创造新的管理方法，使城市土地的利用更加合理，使城市土地国家所有制不断完善和发展，这是历史赋予我们的光荣任务。

温故而知新，本章首先对土地使用制度的历史发展按时间顺序做些比较。

## 第二节 从古代到封建主义时代的产权观念

人类从洞穴居住、茹毛饮血到开始稼穡、建房定居，经历了漫长的岁月。这个期间处于原始共产主义社会，没有私有财产的观念，当然也不存在土地财产权的概念。

自从有了农业、畜牧业、渔业、手工业以后，人们为了增加生产，便选择适合耕种畜牧的地方从事劳动，便逐渐形成占有土地的思想，占有的地块由自然条件的因素决定。这个时候，只能说是有人土地使用权的概念，还没有土地所有权的概念。

定点居住和定地农耕以后，为了集体防卫、有利生产、方便生活，开始形成部落。部落和部落之间划分势力范围，形成部落长或酋长的统治集团，逐渐进入奴隶制社会。在奴隶制社会里，广大劳动人民受奴隶主的统治，没有自己的土地，当然没有土地财产权或土地占有权的概念，奴隶主是土地的主宰者。

奴隶制社会，在欧洲逐渐演变为奴隶制国家。欧洲中世纪以