

PLC

北大-林肯中心

International Experience of Land
Management Systems

土地制度的 国际经验及启示

北大-林肯中心◎编



科学出版社

北大-林肯中心丛书

**International Experience of Land
Management Systems**
土地制度的国际经验及启示

北大-林肯中心 编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书收录六位国际学者的专题文章,讨论土地市场、产权、土地利用管制、耕地保护、征地、土地增值回收、房地产税及住房与土地政策等方面的问题,旨在帮助读者了解一些国家和地区的土地管理制度经验及其对中国土地政策改革的启示。

图书在版编目(CIP)数据

土地制度的国际经验及启示/北大-林肯中心编. —北京:科学出版社, 2018.8

(北大-林肯中心丛书)

ISBN 978-7-03-056117-6

I. ①土… II. ①北… III. ①土地制度-研究-世界
IV. ①F311

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第317155号

责任编辑:方小丽/责任校对:贾娜娜

责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年8月第 一 版 开本:720×1000 B5

2019年1月第二次印刷 印张:10

字数:210 000

定价:72.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

本书收录了六位国际学者应北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心（简称北大-林肯中心）的邀请而撰写的七篇文章，旨在帮助读者了解一些国家和地区的土地管理制度经验及其对中国土地政策改革的启示。这七篇文章起源于2014年5月31日至6月1日在北京举行的国际学术研讨会，主题为“土地管理制度的国际经验”。研讨会由国务院发展研究中心和北大-林肯中心合办，邀请了上述六位国际学者做专题演讲。会上讨论热烈，国际学者与国内的官员、专家和学者一起，讨论了土地市场、产权、土地利用管制、耕地保护、征地、土地增值回收、房地产税，以及住房与土地政策等方面的问题。鉴于六位学者演讲内容丰富，介绍的国际经验有借鉴价值，我们专门邀请他们把演讲与讨论的内容写成文章，并组织翻译，终成本书，以飨读者。

第一章的作者是荷兰奈梅亨拉德堡德大学空间规划荣誉退休教授 Barrie Needham 先生，主题是“土地市场和产权结构”，其专著《荷兰空间规划》在国际规划界享有盛誉，也为中国规划界熟悉。他指出，各个国家为了管理土地利用而创建和使用土地管理系统，一般有私法规则、公法规则、财务规则、系统运作组织四个组成部分。尽管西方国家的土地管理系统有不少共同的特点，但细节上有许多差异。他简明扼要讨论了如下问题：在西方市场经济体制下，基于土地的财产权是什么？它们如何运作？运作中会受到什么约束？产权与法律体系是一个什么关系？如何对产权估值？有哪些不同的产权结构？在土地开发中产权起到什么作用？

第二章的作者也是 Barrie Needham 教授，主题是“规划和土地利用管制在土地市场中的作用”。该章介绍了各种类型的规划手段和土地利用规制，阐述了这些手段和规制如何约束产权的交易，讨论了公共规划与私有产权之间的互动、它们对土地市场的影响，以及因规制导致财产价值损失的补偿问题。作者还特别地讨论了当政府对私人产权的使用实行规划管制或当政府积极参与土地买卖时，土地利用规划该怎么做，以及如何避免规划在盈利驱动下被滥用。

第三章的作者是以色列理工大学建筑与城镇规划学院教授 Rachelle Alterman 女士，主题是“土地征收法律与政策剖析”。Alterman 教授拥有城市规划和法律两个不同领域的学位，是国际规划界少有的规划法专家，也是国际规划、法律与产权研究协会创始人。她长期关注不同国家规划法和土地征收法的比较研究，并发表学术专著。她在文章中首先对中国土地征收法律和政策的属性做了分析，然后与国际相关经验做比较，提出了一个比较框架，阐述了比较和设计土地征收法需要考虑的主要维度，包括私有财产的宪法保护、征地补偿的原则、征地的替代方法，以及合法的公共目的如何界定。

第四章的第一作者为美国麻省理工学院李德义地产创业实验室创始主任康宇雄博士，第二作者为郑珧玮，主题是“土地价值创造和共享之间的对称”。这篇文章从发展中国家经济发展的视角出发，引用一些国家的实践例子，讨论土地价值创造、捕获、共享等重要概念和在不同发展阶段中的运用。他们强调，土地增值回收的前提是土地价值创造，而土地价值创造有赖于一个良好的城市治理制度。

第五章的作者为美国威斯康星—麦迪逊大学城市与区域规划系教授 Harvey M. Jacobs 博士，主题是“农田保护与国家资源管理”。他指出，出于各种原因，许多西方发达国家都实行农地保护政策，也积累了一些行之有效的农地保护方法，包括税收优惠、法规实施、可转让的开发权等。文章还详细地介绍了荷兰、法国、英国、加拿大和美国的农地保护经验。

第六章的作者为 Bertrand Renaud 博士，曾经长期担任世界银行的住房金融顾问（housing finance adviser），关注和指导世界各国的住房政策和住房金融体系的改革发展。他的文章主题是“住房政策和土地问题”。他以发展的眼光，考察东亚五个经济体（日本、韩国、新加坡、中国台湾和中国香港）的住房政策和土地问题的阶段性演变历程，详细讨论了土地产权制度、住房金融政策、税收补贴、公共服务提供、土地利用管制、房地产业组织、政府间关系等因素对住房体系的影响。最后在东亚经验比较基础上，指出中国住房制度改革尚需完成的若干任务。

第七章的作者是国际著名的地方财政专家、美国乔治亚州立大学安德鲁·杨政策研究院原经济学教授 Roy Bahl 博士，他是世界上第一部关于发展中国家城市财政专著的作者之一。他的文章主题是“房地产税”。他首先中肯地总结了房地产税的优点与缺点，然后提纲挈领地总结了房地产税制的国际经验。在此基础上，他专门讨论了中国未来实行房地产税会遇到的几个重要问题，并对中国推行房地产税的未来做了展望，提出了若干操作层面的建议。

本书的编译工作由北大—林肯中心工作人员和研究生集体完成。参与工作的人员有毛熙彦、陈天鸣、周沂、赵瑜嘉、李曼曼、石心蕊、刘颜、曾馨漫、李嘉、

金涛、赵敏等人。原国务院发展研究中心研究员、现中国人民大学经济学院教授刘守英博士策划与主持了 2014 年的“土地管理制度国际经验研讨会”，并对本书的编译给予大力支持，在此鸣谢！

刘 志

北大-林肯中心主任

目 录

第一章 土地市场和产权结构	1
第一节 土地管理系统	1
第二节 一套土地管理系统的构成	2
第三节 土地管理的组织机构	9
第四节 非正式的做法	10
第五节 一块土地的产权体系	10
第六节 国家与市场	15
第七节 有效和高效的土地市场	16
第八节 对于土地管理系统选择的解释	16
第九节 案例简介：一些国家特殊的土地管理系统	17
参考文献	18
第二章 规划和土地利用管制在土地市场中的作用	19
第一节 公众期望的土地利用方式	19
第二节 实现土地管理的方式	20
第三节 实践中的不同组合	32
第四节 土地管理系统的案例研究	33
参考文献	37
第三章 土地征收法律与政策剖析	38
第一节 土地征收的定义	38
第二节 中国土地征收法律和政策的独特属性	40
第三节 比较和设计土地征收法所需考虑的维度	42
第四节 并不完美的《土地征收法》	52
参考文献	53
第四章 土地价值创造和共享之间的对称	57
第一节 新集聚的开端	59

第二节 出口专业化发展阶段	63
第三节 出口综合体发展阶段	66
第四节 经济成熟阶段	68
第五节 对称与因地制宜	71
参考文献	71
第五章 农田保护与国家资源管理	76
第一节 21 世纪农业土地保护	76
第二节 适于保护农地的方法	79
第三节 农业用地保护的经验和教训	83
第四节 未来	91
参考文献	93
第六章 住房政策和土地问题	98
第一节 引言	98
第二节 初期增长条件和东亚住房系统	101
第三节 增长起飞阶段及城市集中率峰值	105
第四节 东亚住房系统的基础：诊断	114
第五节 结论：中国未完成的住房改革	128
参考文献	129
第七章 房地产税	134
第一节 什么是房地产税？	134
第二节 房地产税的优点和缺点	135
第三节 国际经验	139
第四节 中国实行房地产税的具体问题	141
第五节 中国推行房地产税的未来展望	143
参考文献	145
本章附件	146

第一章 土地市场和产权结构^①

本章讨论的主题是若干国家针对土地利用而创设的土地管理系统。

第一节 土地管理系统

笔者所知的所有国家都有由国家机构所制定、实施和使用的土地管理规则，旨在让国家机构按照其希望的方向影响土地的使用，而且在过去的几个世纪里国家机构一直如此。事实上，在西方中世纪的封建社会，土地权利在很大程度上构建了社会关系。但在更早以前，美索不达米亚文明中就已经创设了一套复杂的土地和水资源利用的规范、规则。

一个相对稳定的社会一般会有这样的趋势——众多的规则互相协调，形成一个连贯、系统的整体。然而社会始终在变化，而规则要适应日新月异的社会情况、思维和原则。在此笔者所论述的“土地管理系统”中，其规则是作为一个整体来讨论的，暂且不论这些规则在其特定社会中是否已形成一个完整系统。本章接下来将描述构成这一系统的各个要素，并选取西方国家中的实例加以论述。

西方国家有许多共同的特点，区别在于细节。换言之，土地管理系统的一些细节可以深刻地影响系统本身的运行。这也是我们很难根据土地管理系统去把国家进行归类的一个原因（Needham，2006）。显然，一个国家的法律传统形成的“流派”对于其土地管理系统有很大影响。Zweigert 和 Kötz（1992）将西方国家的法律传统分为三类“流派”：罗马法、日耳曼法和英美法。这有助于解释诸如德国、荷兰（法律传统为罗马法）和英国（普通法）的不同土地管理系统之间的差异。而且，这种法律传统的“流派”似乎比政治意识形态更重要。不过，据笔者所知道的这些西方国家里，都存在着一种潜在的“土地自由”的

^① Barrie Needham。

政治偏好。也就是说，国家机构创建一个宽松的框架来约束土地产权所有人，在此框架中，产权所有人可以自由随意地行使他们的权利，毕竟国家法定产权可以交易。

本书第二章“规划和土地利用管制在土地市场中的作用”将阐述和分析土地管理系统和土地利用规划之间的关系，并通过几个不同国家的案例进行说明。

第二节 一套土地管理系统的构成

有一种非常实用的分析土地管理系统的方法，即四要素法：①私法规则；②公法规则；③金融规则；④系统组织规则。

四个要素在一起构成了正式的土地制度。所谓“正式”，即形成于书面的规则制度，如法律规定（即有法律执行实施）和法定机构（即通过法律设立、负有法定职责）。然而，一个系统的实施和运行，并不完全由“正式”规则决定。举例而言，意见不一致的双方是事先尝试协商，还是直接诉诸法院？如果个人需要许可才能开展建设，那么个人是先和国家相关机构讨论建设许可证的申请，还是仅需提交申请材料？所以，除了正式的系统，非正式的规则和惯例通常会很大程度地影响这个系统的运行。本章稍后会提及这些惯例。

本节首先讨论土地的私法规则（包括产权），其次讨论公法规则和融资规则。

一、私法规则

（一）私法规则及其内涵

私法规则用来规范法人之间的关系。法人可为公民或者组织；组织可为私有（如公司或信托）或公有（如政府机构）。属于土地私法范畴的规则包括房东和房客之间的规则、邻里之间的边界规则、抵押权人和抵押人之间的规则、土地出租人和承租人之间的规则、房产买方和卖方之间的规则等。

私法规则规定的法人之间的关系包括：涉及了哪些权利，如何付款，如果一方违约应如何处理，等等。如果这些规则有效力，那么其应当能给予受害方（原告）对破坏方（被告）提出申诉的权利，且包括某种形式的补偿或惩罚。但是，公民无法对其他公民实施强制力（强制执行某一规则），这一权力被国家机构垄断。所以尽管是公民之间有分歧，但是国家机构必须参与其中。国家机构通过以下方式把私法规则合法化：①创设法律法规（经议会通过的成文法）；②将特定情况下的个别案例上升为法律；③从法律上承认长期确立的规则和权利；④建立法律制度以实施法律。

这样国家机构就可以说：如果一方违反规则，而受害方不采取任何行动，我们没有意见；但是如果受害方想采取行动，我们作为国家机构运用已建立的一系列法律制度，能够保证受害方依法追究破坏方的责任。

私法规则的产生可以美国早期法律的形成为例来说明。当时，美国对土地方面的私法规则有着明显的需求。这些从欧洲移民北美的人往往是为了摆脱传统封建的欧洲国家的限制，自由获得并使用土地，因而创立土地管理系统必须有与之不同的规则。美国依据欧洲的经验，通过各州议会及联邦的国会制定了新的法律——成文法。同时，补充性的私法规则是来自于法理学的发展和普通法体系的延伸。

（二）私法规则在土地管理系统中的重要性

私法规则对土地管理而言最重要的内容如下：①产权；②妨害法、水权法等，主要规范相邻关系；③合同法，规范产权登记和交易。

以上规则适用于全体法人，包括个人或企业、私立或公立机构。私法（或民法）这一术语似乎表明这些规则只适用于私人即非国家主体。但事实并非如此，私法规则用于规范法人之间的关系，而一个国家机构也是法人。因此，国家机构所受到的私法规则的约束与一个公民所受到的约束是一样的。但是法律可以规定国家机构不能运用某些私法规则。例如，国家机构不允许拥有某些产权。但是，国家机构还能制定其他形式的具有法律效力的规则，受公法管辖，而个人则没有这种权力（详见本节“二、公法规则”）。在其他任何方面，国家机构和个人受到同样的私法支配。

本小节将着重讨论私法中的产权。

（三）产权

1. 产权的内涵

产权赋予所有者以一种特定方式去使用某物的权利，如一块地、一栋建筑物。而且，它赋予所有者阻止他人干扰其使用该物的权利。产权不局限于土地与房子等实物，知识产权也是产权。不动产与动产在有些国家适用于同样的产权规则，有些国家则是分开管理的。

本书聚焦土地和建筑物的财产权。一块土地或者是一栋地上建筑物可以拥有多种相互不排斥的用途，所以在同一块土地或同一个建筑物上可能存在多种不同的权利，具体如下：①对物的某一部分的使用权（如一栋建筑物里的一个房间）；②土地与建筑物的暂时使用权（如仅在冬季使用或仅使用一年）；③通过土地的权利（通过权）；④从土地中开采矿物的权利；⑤在土地上建造的权利；⑥使用一栋建筑物而非该建筑物所占土地的权利；⑦从土地中汲水，或向土地排水的权利；⑧在土地

上采集燃料或打猎的权利；⑨土地所出产“果实”的拥有权。

土地的租赁，即获得土地的使用权而非所有权，是一种有效的公共土地管理手段。在这种情况下，适用于土地租赁的条件就非常重要了，参见“规划和土地利用管制在土地市场中的作用”一章。

2. 完全所有权和部分所有权

对于一个具体的“物”，我们可以区分为：①对物的完全所有权（有权以任何方式使用该物）；②对物的部分所有权（仅有权以一种或几种方式使用该物）。

在盎格鲁-萨克逊（Anglo-Saxon）法系法律传统中，土地作为财产是由“权利束”组成的：如果一个人拥有一些部分权利的特定组合，那么这个人就有“永久产权权益”，就视为拥有该财产的完全所有权。在大陆法系法律传统中，财产所有权是绝对的，涵盖了所有可能的部分权利。财产的完全所有权人可以分割出部分权利，并将它们委托给他人。

但是在任何一个法律传统中，财产的完全或绝对所有权都并非绝对的，即所有者并非可以完全随心所欲地使用财产。因为拥有完全所有权的权利总会受到制约。例如，一个人想在自有土地上挖一个大坑，可能危害相邻房屋地基稳定；或是一个人想在接壤处种一棵大树，有可能妨碍邻居的视野，或挡住风车的风道，倘若如此，法律就不允许。以上这些规定都属于私法规则范畴。绝对所有权也受公法规则的限制。例如，法律禁止所有人在没有取得规划许可证的情况下擅自改变土地的用途。又如，如果改变规划而产生了土地增值，法律规定国家机构有权获得其部分收益。因此，俗话说“我的地盘我做主”在任何一个国家都是不适用的。

很明显，由私法规则所制定和强制施行的“部分所有权”总是受到私法的限制。例如，租赁业主不能破坏建筑物或建筑物覆盖的土地。同时，“部分所有权”也被公法规则所限制，如租赁协议的条款允许租客以某些特定方式使用物业，但如果租客想要改变物业使用方式，即使该方式符合协议的约定，租客可能仍须申请相关的规划许可。

3. 产权使用规则

对每一个单项权利的全部或部分权利有这样的相关规定：①权利用途（使用权）；②权利是否可以转移给他人及转移条件（处分权）；③从使用中获得利益的权利（用益物权）。

在罗马法中，完全所有权包含了以上三项权利：有权决定如何使用土地，有权向任何人处置（买卖）土地，以及从土地获取所有利益的权利。

在部分所有权中，可以规定只允许一部分用途，如仅限住房而非商业用途；亦可规定转移的权利是受限的，如租客死后可以将租赁权转给他的家人，否则业

主有权收回；也有规定在使用中获取的部分利润必须上缴业主，以代替租金，如封建社会中的“什一税”。

还有一些关于这些权利时限的规则。例如，在英格兰，产权和完整租约的定义区别在于前者是永久的，而后者有时限。

也有一些规则是关于部分所有权是否可以被继续分割。拥有完全所有权的业主通常可以自由行使权利：从所有权中为他人分割出地上通行权，或将土地租赁，或是租出一栋建筑物的一部分。但部分所有权拥有者则可能被限制。例如，一位租客是否有权将房屋转租？

另一类规则是关于这些权利是否可以作为借款的担保。这个问题在过去引起很大关注，人们争论如果不完全的所有权可以作为贷款的担保，将会刺激贫穷国家的经济发展（de Soto, 2000）。不过早在 1939 年，当部分所有权被定义为“产权的通常概念”时，这个议题就已引起了关注（Kruse, 1939）。

如果没有法律捍卫，财产权就只是“一纸空文”。假设一个人有一个可以在某公寓居住十年的协议，他履行了所有协议的规定条件，但有一天回家发现，房东已经进屋并清空房间，然后转租给了另外一个人。如果要追究房东责任，就可以按照相应法律维权。如果是另外一种权利被侵犯，则须适用不同的法律来维护权利。

通常，法律仅适用于正当登记的产权，并且对于登记也有一些规定。例如，一些权利在登记时可能需要公证人在场；另外一些权利则只要各方签署符合形式要求的书面文件即可生效。

最后，有一些规则限定了对人权利或对地权利。这种区分也许很晦涩，却很重要，将于下文阐明。如果权利附着于个人，在个人死亡或者自愿放弃权利后，权利即终止，或归还给完全所有人。大多数国内的租赁协议属于此类。在罗马法中，这类权利被称为“对人权利”。另一种情况是，如果权利附着于土地（runs with the land），该权利在土地所有权发生变更后依旧存在。例如，一个人拥有一块地，其他人对该块土地拥有地上通过的权利。土地所有人死亡或将该土地出卖后，公众通道权仍然持续。这种权利在罗马法中被称为“对地权利”。

下文举例说明这些规则在管理财产权的行使中的重要性。

（1）流转的限制。在英国（如英格兰和威尔士）和美国，一个承租人的商业租约可以出售（分租），但这在荷兰是不允许的。对于拥有房产产权的企业而言，出于商业考虑，在荷兰经营要比在英美更有吸引力。

（2）分割部分所有权的限制。在英国（如英格兰和威尔士）和美国，土地的开发权可以从土地的完全所有权里分割出来，而荷兰不允许。因此，在英国和美国，开发权可交予私人信托机构保留，以防止土地利用进一步的更改（土地资源保护协议）。

(3) 权利转让的限制。在英国(如英格兰和威尔士)和美国,完全所有权的转让会受到根据“对地权利”的限制条款(restricted covenants)的制约,而这种制约在荷兰是非常困难的。在英国和美国,业主可以与房屋业主协会(Home-owners' Association)共同开发住宅,委托房屋业主协会对房屋进行高质量的维护和管理。业主则需要加入该协会并同意相应的限制条款,限制条款中规定了加入协会的业主的义务和协会的权利,而在荷兰,这种管理和维护住房质量的机制则难以建立。

(4) 法律救济的限制。在英格兰和威尔士,完全所有权不包括限制他人在土地上通行的权利。土地所有者唯一可以限制他人通过的情形是证明侵入者的行为已经对土地造成了破坏。

4. 对于谁可以拥有产权的限制

国家机构创设财产权法规时,需确定哪类特定法人拥有哪类特定产权。所以我们通常会看到一些关于这个问题的规定。

(1) 谁可以占有沿海岸线边沿的土地? 这些土地是公共所有吗? 如果是,那意味着什么? 海岸线边沿可以有多宽? 沿岸的土地能否私有?

(2) 谁可以拥有土地下的矿产储存? 法律明确规定地下几米属于地表的所有者,该地下权利的范围应当有多深?

(3) 土地所有者可以在地下(ad inferos)多少米以内限制其他人的进入? 在土地上空(ad ceolum)多少米限制其他人进入?

(4) 有没有一些土地只属于一个公认的集团(如一些有资格去拥有和使用共同土地的团体)?

(5) 在国家疆界范围以外的海洋所有权。国际法的一些条款说明任何人不得占有这样的海域。

在大多数国家,对于产权的定义多多少少是相同的(Honoré, 1961)。各国的区别在于谁可以拥有哪类产权的规定。特别是在社会主义国家,法律(或以往的法律)通常规定私人不得拥有以生产为目的的土地和建筑物。例如,在古巴,私人不得拥有一处以上的房屋,也不得拥有工厂;合作社可以拥有农田,但私人不可以。

有些时候,某些规则显得很特别,但在实践中它们并不重要。例如,在英格兰和威尔士,所有土地的完全所有权由君主保留,在此之下的完整产权为自由保有权(freehold),而任何人都可以享有土地的产权。以色列在1948年建国时规定,所有在国土范围内土地的完全所有权都归国家所有。

5. 权利意味着义务

需要注意的是一项权利永远意味着一项义务:一个人的权利就要求其他人有

义务去尊重这项权利（Hohfeld, 1913, 1917）。如果一个人有权利去以某种方式占有使用一栋建筑物，那么其他所有人（包括建筑物的完全所有者）有义务准许他这么做。如果其他人没有履行他们的义务，他可以上法庭起诉他们并维护他的权利。这个道理是双向的，所有者也拥有义务，同时不是所有者的其他人也拥有某些权利。

我们可以运用这些观念去区分四种“财产权制度”（Bromley, 1991）。

（1）私人财产：所有者有权在法律的范围内行使权利，所有其他人有义务不干涉该权利；所有者有义务保证土地的用途为社会所接受，其他所有人有权期望土地的使用符合社会规则。

（2）国家财产（如道路、公园）：国家机构有权利确定使用和进入规则，所有其他人有义务注意遵守使用和进入规则；国家机构有义务相应地维护公共财产，所有其他人有权期望国家机构会相应地维护公共财产。

（3）公共（或共享）财产：财产管理者有权决定谁可以成为成员，决定财产的利用率和维护事宜；共有所有人有权（在法律范围内）行使他们的权利；其他人有义务尊重规则和权利；管理者有义务对共有所有人履行责任；共同所有人有义务遵守管理者制定的规则；其他人有权利期望管理者和共有所有人的行为是负责任的。

（4）开放资源（非财产）：每个人都有权利使用该资源，没有任何义务。值得注意的是，开放资源并不等同于公共财产。公共财产的管理和使用可以并且经常是可持续的，而开放资源经常因过度使用而导致衰竭。也正因为如此，哈丁在1968年提出的“公地悲剧”常被误用。

同时须注意，所有以上财产制度的权利和义务对任何法人均适用，包括个人和企业、私有和公有。特别是如果一个国家机构拥有产权，不管是在私有财产制度下还是公共财产制度下，国家都负有一定的责任和义务。如果个人在私有财产制度下拥有产权，国家有义务尊重他的权利。

二、公法规则

（一）公法规则的内涵

公法规则赋予国家强加义务于法人的权利，而这正是与私法规则显著不同之处。后者（私法规则）是管理法人之间的“往来”，并且在一方认为规则被违反而想对违规者采取行动时才适用。如果一方想这么做，那么他将使用国家制定的法律系统。而在公法规则中，国家颁布法令，当法令被违反时由国家采取强制力执行。这类公法下的行为同样依赖国家建立的法律系统，但此系统（行政法庭）是不同于私法规则的系统（民事法庭）。

举一些对于土地管理非常重要的公法规则作为例子：在没有取得建设许可的情况下是不允许建设的，使用土地不可以违背合法的土地利用规划，不允许造成环境滋扰，否则财产可能被政府征用。此处包括强制征收（财务或实物）的规则。例如，如果一个产权因为一项新的公共基础设施而增值，那么这个产权所有者必须上缴一部分增值收益（价值捕获）。

请注意所有的公法规则都适用于所有法人，包括国家机构。假如，有一项规定说超过一定大小的建筑物只有申请建筑许可证才能建造，该规定也适用于想建造自用建筑物的国家机关。如果一个区域分区规划中的部分地块由国家机构所有，且该分区规划是适用于所有土地的，那么国家机构所拥有的地块也包括在内。

显而易见，所有这些规则都是由国家制定的。但是欧盟成员国家必须考虑到《欧洲人权公约》，该公约在第一议定书第一特别条款中提及，“每一个自然人或法人都有权享用他的财产。任何人不得剥夺他的财产，除非是基于公共利益或基于法律和国际法的一般原则所规定的条件。然而，当国家认为有必要控制财产的使用以便保证与公共利益一致，或者为保证支付税款、公款或罚款时，前述条文也不能以任何方式阻止国家执行这些法律”。实际上，欧盟裁决并不详细检查国家法律的内容（尽管它确实导致荷兰政府修改了征用法），更意在通过检查以避免这些法律被滥用。

（二）保护公民免受公法规则的滥用

公法规则是由国家机构强加给法人的，而且可以（严重地）限制财产权利。这也使其成为一个敏感的议题，特别是土地问题，因为土地和土地使用对个人的幸福生活至关重要。例如，法律可以明确限制通过几种途径利用土地，这可能就影响了产权拥有者的土地使用和投资价值。在极端情况下，法律可以让国家剥夺特定的财产权，剥夺所有者对土地潜在的一切使用权。

因此，公法规则通常遵从于更基本的准则，旨在保护公民，防止国家机构肆意运用公法规则。以土地管理为例，有些规定赋予利益相关方就某一项政策提议向政府咨询、反映意见的权利，如土地利用规划；对拟定的提议提出反对的权利，如土地征用；对政府某一项正式决议进行申诉的权利，如修建高速公路。而且，公民有权利期望国家机构能够在做正式决定时尽职尽责并遵循特定原则。例如，美国公民以违反“正当程序”为由可以对国家机构提起诉讼，而荷兰公民以忽视“负责任政府的原则”可以提起诉讼（Needham, 2014），在英格兰和威尔士，有争议的决定还可以接受“司法审查”。

三、融资规则

土地管理系统往往包含融资规则。针对一些共享设施，难以判定谁是受益人，

也难以使受益人承担使用费。很多基础设施，如公园、路灯等，均面临类似的问题。在这种情况下，有一套规则专门针对公共设施的融资，如通过收费、补贴、一般税收或房产税等手段来解决这一问题。

有一些融资规则是源于执行公法规则而导致了价值损失的赔偿问题。例如，改变了分区规划使一块土地贬值（down-zoning），该土地的所有权者可以要求赔偿。如果土地被征用，政府必须要付赔偿金，但是不同的土地管理系统有不同的赔偿标准。

公法规则的实施或其他一些公共行为也可能使土地升值（up-zoning）。例如，分区规划的改变促使土地升值，并且改善了相关基础设施。一些国家会对受益业主收取费用（改良费）。

第三节 土地管理的组织机构

由国家机构来创建和运行土地管理系统是必需的。首先我们要考虑的是负责一个特定地域的综合性政府机构，如国家、区域、省、市各级政府。

一般性的法律条文必须在私法规则和公法规则下制定出来。例如，在一定条件下保证承租人租期（私法），或者在无建设许可证的情况下禁止开展建设（公法）。在单一制国家，通常是国民议会来制定这样的规则（成文法）；在一个联邦制国家，国家（联邦）和州的议会都有权这么做。在普通法国家，一些民事的法律是由法院创立的。

由议会制定的大多数公法规则被称为“立法框架”。这意味着它赋予国家机构一些既定的宽泛的权力，而由国家机构来决定如何使用。例如，有一些一般性法律允许省和市有关部门制定分区规划，其中规定申请开发土地必须符合当地的规划。但是一般性法律没有规定分区规划的具体内容，它是“空”的。省和市政府有权决定其内容。它们以一般性立法框架为依据来编制自己的土地利用政策。不过，只有国家级或联邦政府才能决定不同级别的政府之间的权力划分，以及下级政府所能享用自治的程度。欧盟成员国提供了这方面的许多不同做法（European Union, 1997）。

有一些额外的国家机构参与管理土地，可以是永久性的、专门的机构，也可以是临时性的、为实施某一项目而建立的机构。前者如水务委员会或交通机构，后者如半公共的城市发展公司（Urban Development Corporation, UDC），或一个对沼泽地进行土地平整以备建设的机构。

在这一类实践中，不同国家和地区自有其不同的做法。例如，英格兰和威尔士创建公共发展公司来管理新城镇的建设，这些半公共的城市发展公司开展了大