

日本韩国 土地管理法律制度 与土地利用规划制度 及其借鉴

▶ 主编 汪秀莲 王 静

中国大地出版社

日本韩国土地管理法律制度
与土地利用规划制度
及其借鉴

主编 汪秀莲 王 静

中国大地出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

日本韩国土地管理法律制度与土地利用规划制度及其借鉴/汪秀莲, 王静主编.

—北京: 中国大地出版社, 2004. 4

ISBN 7-80097-639-4

I. 日… II. ①汪…②王… III. ①土地管理法 - 对比研究 - 日本、韩国②土地规划 - 土地制度 - 对比研究 - 日本、韩国 IV. ①D931.023②F331.011

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 030371 号

责任编辑: 张海风

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329125 (发行) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024 (发行)

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 787mm × 990mm 1/16

印 张: 30.25

字 数: 554 千字

版 次: 2004 年 4 月第 1 版

印 次: 2004 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—1000 册

书 号: ISBN 7 - 80097 - 639 - 4/D·37

定 价: 58.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

编委会名单

顾问：黄宗理 黄小虎 李志坚

主编：汪秀莲 王 静

编委：（按姓氏笔画排序）

冯文利 孙宝亮 陈 勇

杨宜新 张建平 谢俊奇

前 言

土地是人类生存发展的基础，也是立国安邦的基本要素。搞好土地管理既是当前经济发展的需要，也是实现可持续发展的重要保证，是事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题。随着国家经济体制转轨及 1998 年国家政府机构改革，土地管理面临许多新任务和新问题，旧的土地管理制度已不适应新形势下土地管理工作的要求，亟待改革和完善。开展国外土地管理制度比较研究，对其管理模式和做法进行分析和总结，并提出改进我国土地管理的对策和建议，对建立和完善市场经济条件下我国土地管理制度，提高我国土地管理总体水平，具有十分重要的意义。日本和韩国虽然与我国在政治制度和经济状况等方面有所不同，但人多地少、耕地资源贫乏的国情与我国有许多相似之处。日本和韩国在土地资源合理利用和科学管理方面，已有近百年的历史，他们逐步建立起较完善的法律体系，形成市场经济条件下以法制管理和规划管理为核心的土地管理制度，这对我们建立健全与社会主义市场经济体制相适应的土地管理制度有十分重要的借鉴作用。重视研究日本和韩国的有用经验，包括了解他们在形成比较合理的办法之前所走过的弯路，都是十分有益的，将会有助于加快我国土地管理法制建设和土地利用规划管理的步伐。为此，国土资源部国际合作与科技司将《国土资源管理制度比较研究》列为部 1999 年度重点研究课题，由中国土地勘测规划院承担完成，并将课题第一阶段的研究对象确定为日本和韩国，研究重点定位在法律和规划两个方面。

为更好地学习和了解日本、韩国土地管理法制建设和土地利用规划管理的理论知识和实践经验，2000 年 4 月至 5 月，课题组主要成员赴日本、韩国进行了实地调研和考察，获取了这两个国家土地管理方面大量最新的一手资料。在此基础上，课题组同志进行翻译、整理、归纳、分析，形成了《日本、韩国土地管理法律制度比较研究》、《日本、韩国土地利用规划制度比较研究》2 个专题研究报告及作为背景材料的若干个附件。两个专题报告内容详实，对日本、韩国两个国家土地资源法律管理和规划管理制度的模式和具体做法进行了全面的分析和评价。其中，《日本、韩国土地管理法律制度比较研究》专题报告详细介绍了日本、韩国土地法律体系及其历史背景，主要土地法律、法规的内容

及实施效果,分析了土地管理法律制度的经验及教训,并针对我国土地管理法制度建设现状及存在的问题,提出了完善我国土地管理法律制度的具体对策和建议;《日本、韩国土地利用规划制度比较研究》专题报告全面介绍和分析了日本、韩国土地利用规划的目的、类型及特点,土地利用规划的基本内容及发展过程,土地利用规划的编制过程和决定程序,土地利用规划的实施手段及措施等。并根据日本、韩国编制、实施土地利用规划的经验,提出了对我国相关工作的启示及建议;背景材料内容丰富,包含了土地管理机构设置及职责、国土综合开发、土地利用规划、土地整理、国土调查、农地利用与保护等土地管理各个具体领域的法律和规定。这些法律、法规数量多、涉及面广,条文具体、细致、目的明确,具有很强的针对性和可操作性,是我国广大土地管理与土地科技工作者不可多得的参考资料。

我国1998年修订的新《土地管理法》实施以来,社会经济发生了很大的变化,国民经济持续发展,工业化、城市化进程日益加快,加上农业结构调整和生态退耕的实施,对于耕地保护提出了严峻的挑战。尤其是“十六大”后,新一届中央领导集体提出了全面建设小康社会的目标,并且将“三农”问题作为全面建设小康社会要解决的重中之重的。“三农”问题的关键或核心问题是土地问题。如何围绕“十六大”提出的全面建设小康社会的国家目标,统一协调好国民经济发展与资源保护的关系,成为迫切需要解决的重大课题。虽然1998年修订的新《土地管理法》按不同层次和角度确定了土地利用总体规划、城市规划和村镇规划的地位和作用,明确了土地利用总体规划的“龙头”地位。但在实际执行过程中,并不尽如人意。这几种规划在管理体制、规划指导思想、规划层次衔接方面存在相互脱节的现象,缺乏实用性和权威性,土地利用规划的理论和方法体系亟待改革和完善。

目前,国土资源部将新《土地管理法》的进一步修订与全国土地利用总体规划修编作为部里重中之重的工作来抓。本书的内容既是国外土地管理成功经验的精髓,又紧密围绕我国当前土地管理面临的主要任务和焦点问题,内容丰富、重点突出,对指导当前我国土地管理工作具有重要的理论价值和现实意义。希望借此抛砖引玉,与各位土地管理者及有关理论界同仁共同研究我国的土地管理法律制度与土地利用规划制度,使之不断发展与完善。

本书汇集了国土资源部国际合作与科技司《国土资源管理制度比较研究》课题第一阶段的研究成果,包括2个专题研究报告及22个附件。其中,《日本、韩国土地管理法律制度比较研究》专题报告由汪秀莲执笔完成,《日本、韩国土地利用规划制度比较研究》专题报告由王静执笔完成,附件中有关资料的收集、翻译、录入、校对和摘编分别由汪秀莲、王静、崔文玉、李东、冯晓

月、柴志春、张利卫、洪琪等人完成，由汪秀莲完成全书的统稿工作。

在课题研究及书稿出版的过程中，得到了国土资源部国际合作与科技司以及中国土地勘测规划院有关领导、专家及同行们的大力支持、悉心指导和热心帮助，在此一并表示最衷心的感谢。鉴于我们的水平和时间所限，书中不妥、疏漏乃至错误在所难免，恳望读者批评指正。

编 者

2003年12月于北京

目 录

专 题 一

日本、韩国土地管理法律制度比较研究·····	(1)
一、日本土地管理法律制度·····	(1)
二、韩国土地管理法律制度·····	(26)
三、日本、韩国土地管理法律制度的评价·····	(39)
四、我国土地管理法制度建设现状及存在问题·····	(46)
五、日本、韩国土地管理法律制度的启示·····	(51)

专 题 二

日本、韩国土地利用规划制度比较研究·····	(56)
一、日本土地利用规划制度·····	(56)
二、韩国土地利用规划制度·····	(76)
三、启示与建议·····	(88)

附 件

1. 日本土地基本法·····	(94)
2. 日本综合土地对策纲要·····	(98)
3. 日本国土厅设置法·····	(108)
4. 日本国土厅组织令·····	(116)
5. 日本国土厅组织规则·····	(134)
6. 日本国土审议会令·····	(137)

7. 日本农地法	(140)
8. 日本农用地利用促进法	(188)
9. 日本农用地转用许可标准	(194)
10. 日本农业振兴地域整備法	(200)
11. 日本国土综合开发法	(213)
12. 日本土地地区划整理法	(223)
13. 日本土地地区划整理法施行令	(278)
14. 日本国土调查法	(304)
15. 日本国土调查法施行令	(315)
16. 日本国土综合开发规划法律体系	(327)
17. 日本地方国土综合开发规划制度	(332)
18. 日本《21 世纪国土基础计划》概要	(340)
19. 日本国土五大地域划分现状、确定标准及调整方针	(347)
20. 韩国土地法律法规及其限制规定	(352)
21. 韩国土地利用规定摘编	(364)
22. 韩国第四次国土综合规划要点 (2000 ~ 2020)	(464)

日本、韩国土地管理法律制度比较研究

一、日本土地管理法律制度

(一) 日本土地管理概况

1. 土地所有概况

日本是一个岛国,全境由本州、北海道、九州、四国4个大岛和3000多个小岛组成。根据日本国土厅1997年的统计资料,日本国土总面积为3778万公顷。其中森林、农业用地、水面、道路用地、宅地分别占总面积的66.5%、13.3%、3.5%、3.3%、4.6%。日本国土总面积中,山地面积约占76%,人均耕地只有0.04公顷,是个人多地少,土地资源相当短缺的国家。

日本现行的土地制度是土地私有制。所谓土地私有制,是一种法律上承认个人或私人可以占有土地的制度,但并不意味着全部土地都为私人所有。在日本,除个人和股份(有限)公司等法人占有土地外,国家和都、道、府、县、市、町、村等地方公共团体也占有土地。具体来看,私有地占65%,其中个人所有地为57%,法人所有地为8%;国家和地方公共团体所有地占35%。国家和地方公共团体占有的土地,多为不能用于农业、工业、住宅的森林地和原野。

2. 土地管理体制

日本的国土行政管理分三级,即中央政府、都道府县、市町村三级。日本国土厅作为中央一级的管理机构是掌管国土行政的最高行政机构。1974年以前,日本土地管理是由各有关省厅分散化管理,各部门的行政法规容易发生矛盾。1974年设置国土厅,直属于总理府,国土厅长官由国务大臣担任。日本国土厅作为内阁总理府外厅,承担国土利用计划和国土行政管理职能,国土厅成立以前由农林水产省、建设省、通商产业省分别管理的土地都划归国土厅统

一管理。

根据《国土厅设置法》，国土厅的主要任务是：通过适当地利用国土来确保健康、文明的生活环境和谋求国土的均衡发展，以有助于形成富裕而舒适的社区，并综合地推进有关国土的行政。国土厅的主要权限是：协调国土开发规划、编制国土预算概算、汇总国土建设预算，以及审批国土开发规划项目等。国土厅长官有权要求有关行政部门负责人提供必要的资料和说明；有权就国土行政有关的重要事项，对有关行政部门负责人提出建议，并要求报送对建议所采取措施情况的报告；必要时可将上述情况报告内阁总理，按“内阁法”处理。

根据《国土厅组织令》，国土厅下设机构有：长官官房、计划调整局、土地局、大都市圈整備局、地方振兴局、防灾局和水资源部。同时，还设有国土利用审议会（土地利用规划的咨询机构）、土地鉴定委员会等附设机构（图1）。

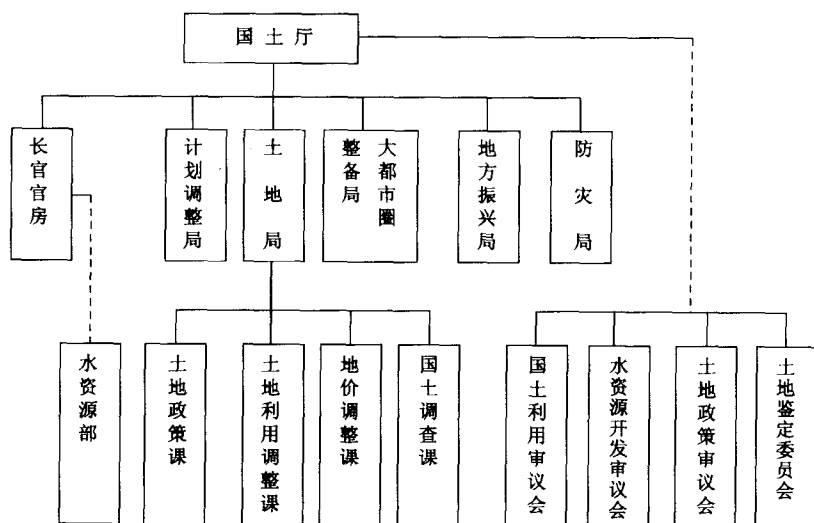


图1 日本国土厅的机构设置

土地局是国土厅内较大的一个局。国土厅土地局的内设机构及职能是：

(1) 土地政策课。主要负责调整和协调土地局内部事务；规划、起草和实施地价对策及其他有关土地的基本政策；编制全国土地利用白皮书，向国会报告有关国土政策和国土利用情况；实施农用地与居住地组合法；控制农村耕地与非耕地的利用方向；制定和指导国土利用转换计划，如耕地转用为城市用地等；起草和编制国土利用审议会的总务工作。

(2) 土地利用调整课。主要负责指导与调整土地利用基本规划；根据《国土利用计划法》限制土地交易；有关《国土利用计划法》其他事项的实施。

(3) 地价调整课。主要负责调整全国地价，并以法律形式向全国公示各类地价；制定不动产的鉴定评价标准，执行不动产的鉴定评价法律；负责土地鉴定委员会的总务工作；执行《国土利用计划法》中有关土地价格的法律等。

(4) 国土调查课。主要负责规划和起草有关国土调查的基本政策；制定和实施《国土调查法》、《促进国土调查特别措施法》等。

日本政府为了使土地管理更能适应经济发展的需要，一直在对土地管理体制进行改革和完善。2001年1月1日，日本政府再次进行改革，将国土厅、建设省、运输省、北海道管理局4个机构合并，成立国土交通省，从而对国土资源开发、利用和保护实施集中统一管理。国土交通省下设综合政策局、国土规划局、土地·水资源局和城市·地域整備局、河川局、道路局、住宅局、铁道局、自动车交通局、海事局、港湾局、航空局、北海道局，以及大臣官房河政策总局，并且还管理国土地理院、国土利用审议会、土地鉴定委员会等多个研究单位和审议委员会。

原来的国土厅分解为现在国土交通省的3个局：国土规划局、土地·水资源局和城市·地域整備局。原国土厅分为3个局后，其职能基本未变，只是防灾方面由国务院直接管理。国土规划局、土地·水资源局和城市·地域整備局的主要职能为：

- ① 制定国土利用的基本政策和基本规划，并促使这些政策和规划付诸实施；
- ② 制定和贯彻地价及其有关的基本措施；
- ③ 制定和贯彻旨在改善大城市功能、地方城市及农（山、渔）村建设有关的基本政策；
- ④ 协调大城市圈、地方开发规划，并促其实施；
- ⑤ 制定水资源长期供需平衡政策及规划，并促其实施；
- ⑥ 制定和贯彻综合性交通设施体系的建设方针和政策，并协调政府各部门对此采取的行政措施；
- ⑦ 调查土地利用综合性基本规划的实施情况，并协调政府各部门执行国土利用基本政策和基本规划所进行的行政事宜；
- ⑧ 协调政府各部门对特定地区综合开发大规模建设事业的行政事宜，并调整该事业规划、事业经费概算方针及其分配方案；
- ⑨ 调整全国干线交通网设施经费概算方针；
- ⑩ 处理有关首都圈、近畿圈近郊建设地区法令和该城市区限制工业配置等法令事宜；
- ⑪ 处理有关《地价公示法》、《不动产鉴定评价法》执行事宜；
- ⑫ 协助内阁总理办理法令，规定由内阁总理职权范围内处理的事宜。

日本的地方行政管理机构分都道府县和市町村两级。都道府县级的土地管理机构中设有国土利用规划审议会和土地利用审查会，这些审议咨询机构与管理机构共同负责协调、编制土地利用基本规划和审查土地买卖、出租、转用等事务，最终由知事审查通过。市町村级土地行政管理部门由产业部下设的农林课和建设部下设的类似机构组成，分别管理农地、林地和村镇用地。此外由农民自选的农业委员会管理农地的转用、买卖、出租等事宜，相当于《农地法》的执法机关。

3. 土地权利设置

日本是个发达的资本主义国家，其土地所有制是建立在现代资本主义土地所有制基础上的。然而，随着日本经济的高速发展，日本居民生活水平的迅速提高，土地供给与要求的矛盾十分尖锐。因此，日本政府一直在进行着土地所有制的调整与改革，不断地颁布各种法律、法规，对土地所有权与土地利用权上的各种关系进行调整。

在土地所有权上，日本《民法》一方面规定，土地所有权是对土地直接的、全面的支配性权利，是一种重要的物权。所有权本身具有全面、持久等特点，它是财产权的中心。土地所有权具有使用、收益和处分等几项基本内容。同时，又规定土地所有权几项内容的行使与运用必须在《民法》规定的范围内。特别是土地所有权的支配与运用必然涉及到上下相邻关系。因此，土地所有权的运用要受限制（这种限制主要反映在日本各种土地利用规划方面）。

在土地所有权之外，日本根据现代生活发展的要求还设立了许多与土地利用直接有关的各种权利，如地上权、借地权、赁借权、借家权、地役权等（图2）。

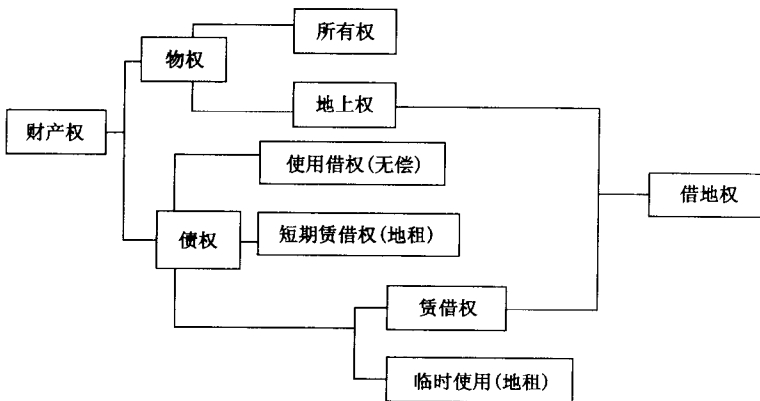


图2 日本土地利用有关权利结构图

在以上的各种权利中，与土地利用关系最密切、最有代表性的是地上权和

赁借权。

所谓地上权，日本《民法》中规定，它是一种以拥有建筑物和林木为目的、利用他人土地的权利，是一种重要的物权。所指建筑物不仅包括住宅、工厂等一切地上物，也包括管道及一切地下建筑物。

所谓赁借权，日本《民法》中规定，它是指当事者一方（出借人）将土地作为使用收益物，出租给另一方（承租人），承租人向出借人支付租费，由此获得的一种权利。一般来讲，在日本法律中，赁借权属于债权性质。由于在日本设立了许多专门的法律以保护承租人的权益，如《借家法》、《借地法》等，实际上使赁借权的债权性质物权化了。

地上权与赁借权同属于借地权，都是有关土地的用益权。同时，两者也都是为了保护土地利用者长期有效使用土地而设立的一种权利。除了这些权利的设置和调整，日本政府还在不断地采取新的措施，制定新的法律，以使土地制度的内部结构更适应社会发展的需要。

（二）日本立法及执法体系

1. 政治体制

日本是一个君主立宪制国家，实行宪政体制。即天皇为国家元首，但天皇只能实行宪法规定的国事，不能参与国政。天皇与内阁部长共同组成政府，并且严格按宪法实行分权制。日本政治体制中，权力分配及政府行政组织结构，如图3所示。

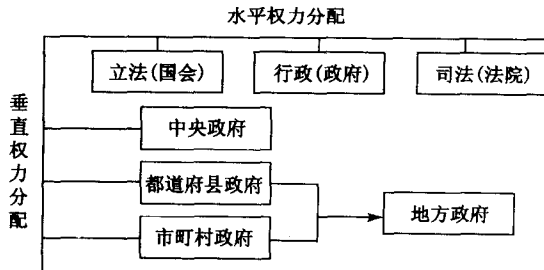


图3 日本政治体制结构图

由图3可知，日本现行的政治体制中，在水平权力的划分上以三权分立为准，即包括立法、行政、司法3个独立的部门。就行政体系而言，日本政府组织分为3级，即中央政府、都道府县政府、市町村政府，其中都道府县政府和市町村政府皆属于地方政府。原则上，各种政策和执行策略（如国土政策及其实施策略或措施）由中央政府制定，主要由地方政府来执行，地方政府在应

用中央策略来执行其地方政策方面有行政自主权。但事实上，大部分的地方政府施政，常受上级政府的影响。

2. 法律体系

日本的法律，根据其效力层级、适用范围、形式或性质，分为4类，即：宪法、国家正式法律、中央政府立法和地方政府立法，见图4所示。

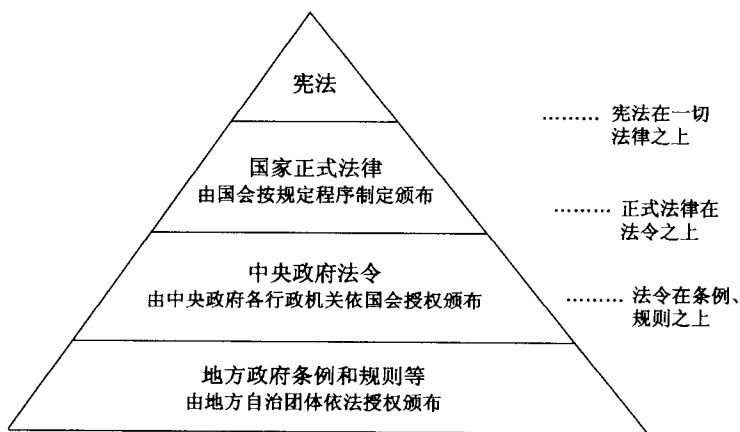


图4 日本法律体系结构图

(1) 《日本国宪法》。日本是立宪制国家，《日本国宪法》是日本的国家根本性大法，日本国所有其他的法律都必须服从于宪法。《日本国宪法》于1946年11月3日，经过天皇的裁决许可，得以公布，并于1947年5月3日开始施行，至今一直未修改过。

(2) 国家正式法律。国家正式法律指的是所有由国会颁布的法律。《日本国宪法》规定，国会是国家最高权力机关和惟一的立法机关，只有国会才能制定法律，只有经国会通过并公布，法律才能生效。所有由国会制定并颁布的法律皆属于国家正式法律。

(3) 中央政府立法。中央政府立法，属于典型的行政立法，指由中央政府各行政机关依国会授权颁布的法律。中央政府所立的法律，具体包括政令、府令和省令，统称为法令。法令形式上是行政作用，实际上具有与国家正式法律相似的作用和性质。

政令：指由内阁根据《日本国宪法》第73条制定，经内阁会议决定而成立，并由天皇公布的命令。其形式上的效力仅次于宪法和法律。

府令、省令：指分别由内阁总理大臣、各省大臣就其主管的行政事务而制定的命令。涉及总理府、各省共管事项的府令或省令，通常以共同省令的形式

发布。府令与省令效力相同，但都次于宪法、法律和政令。

(4) 地方政府立法。《日本国宪法》承认地方政府的自治权。地方政府和国会一样，有自己的民意代表和议会，因此地方政府可根据自治权制定法律性规定，这一活动称为自治立法。地方政府所立法律性规定，具体包括条例、罚则、规则3种形式。

① 条例：是地方议会根据宪法授予的自治权，在不违反法律、法令的范围内，为实现地方自治行政而自主制定的有关地方公共团体事务的规定。条例分为由都道府县议会制定的都道府县条例和由市町村议会制定的市町村条例两种类型。条例只在本地方政府所辖的地域范围内有效，且不得违反宪法、法律和法令。

② 罚则：指为保证作为自主法条例的实际效力，对于违反条例者，所设置的惩罚性规定。根据《地方自治法》第14条第5款规定，普通地方议会可以在条例中“对违反条例者设定两年以下的徒刑或者监禁、10万日元以下的罚款、拘留、罚款或者没收等惩罚规定”。

③ 规则：是地方政府首长为处理属于其权限的事务而订立的法律性规定。根据《地方自治法》第15条的规定，在不违反法律、法令的前提下，首长可以就其权限所属事务制定规则。

关于条例与规则的关系，特说明如下：

- 条例与规则的效力皆低于宪法、法律和法令；
- 对于条例或规则都可以规定的事项，则条例的效力大于规则；
- 条例中可以制定罚则，而规则中不制定罚则；
- 对于就地方首长专管事项所制定的规则而言，由于地方首长专管事项在地方议会权限之外，因此这种规则通常不会与条例发生抵触。

3. 立法机构

《日本国宪法》将立法权规定为国会的专属权限，在日本现行的宪法体制下，国会为国家惟一的立法机关，中央行政机关脱离法律规定，从各自的立场出发从事立法活动，是决不允许的。但由于日本是一个法制的国家，法律、法规繁多，如完全由国会立法，就国会的工作量而言不可能，实质上也没有必要。因此，《日本国宪法》准许国会将一些法律的细节授权给中央主管行政机关制定。中央行政机关可以制定的法律，仅限于执行法令和委任法令。执行法令是指为执行法律而制定必要的附带性的细则规定。委任法令是指根据法律个别而具体的委任，制定有关内容，对法律进行补充，使其具体化的规定。执行法令和委任法令的立法皆属于委任立法，必须得到国会的委任授权方可进行，并且国会对立法的内容、目的、授权范围等都加以详细的规定和限制。

《日本国宪法》第94条直接授权地方议会具有自治立法权，所以有关条例和规则的制定，不需要个别的法律委任。当地方政府为推进其地方自治行政，认为有必要规范居民的权利和义务时，便可以根据自己的判断制定条例和规则。但由于条例和规则在国家法律体系结构上处于最下级，因而条例和规则的制定受宪法、法律和法令的限制。在不违背宪法、法律和法令的前提下，地方议会享有地方立法自主权，可以自行规定地方事务。

4. 立法程序

关于立法程序，有以下3种情况：

(1) 国会立法程序。立法职权是日本国会的重大职权之一。日本国会由参议院和众议院组成。两议院可以各自独立地议定法律议案，但是只有两议院的决议一致时，才算国会通过并确定为法律。如果议定不一致，可通过“两院协议会”解决。不过，在宪法规定的条件下，众议院比参议院居于优越的地位。例如，一项法律案通过众议院后提交参议院，参议院否决了该法律案，并把它退回众议院时，如果众议院以2/3以上的多数再次通过，该法律案就算成立。立法过程说明详见表1，日本国会立法具体程序详见图5。

表1 日本国会立法程序说明

步骤	程序	具体事项
1	提出法律草案	议员提出的法律案由提议者和赞成者联名签字向各议院院长提呈。内阁提出的法律案由内阁总理大臣向参议院或众议院院长提交
2	托付	由院长将法律案交付给主管本案件的常任委员会（专门委员会）。有时也省略委员会的审议。重要法律案先在全体会议上听取提议的宗旨说明后，再交付给委员会
3	委员会审议	委员会的审议程序包括：①说明提议的宗旨；②质疑；③召开听取专家等意见的听证会或有关委员会的联合审查会；④听取参考人意见；⑤讨论；⑥表决
4	委员会提议法律案	各委员会以委员长的名义可以向院长提交有关该委员会主管问题的法律案
5	全体会议审议	全体会议的审议程序包括：①委员长报告；②质疑；③讨论；④表决
6	两院协议会	两议院的决议不一致时，可召开两院协议会。协议案在两院通过后即可成立
7	上奏	最后决议案的议院院长通过内阁将决议案上奏天皇

(2) 国会委任立法程序。关于国会授权的委任立法，如政令、府令、省令