

土地管理与住宅发展

俞慰刚●著

日本



上

海

远

东

出

版

社

城市
现代
化管
理研
究

312.3

从

·城市现代化管理研究论丛·

第一辑

《日本城市现代化管理》编委会

顾 问	李 储 文	黄 跃 金
	王 邦 佐	林 炳 秋
总策划	武 克 全	
主 编	蔡 建 国	朱 耀 人
编 委	(以姓氏笔画为序)	
	王 智 新	朱 耀 人
	汪 志 平	何 畏
	严 善 平	武 克 全
	蔡 建 国	魏 大 名

总序

奉献在广大读者面前的是《城市现代化管理研究论丛》的第一辑《日本城市现代化管理》，共9本，由上海社会科学学会联合会和日本中国社会科学研究会共同组织编写。

党的十一届三中全会以来，随着改革的深入和开放的扩大，社会主义现代化建设进入了一个新的时期。在国民经济持续、快速增长的同时，我国的城市建设也有了较快的发展。据统计，到1996年底我国已有城市666个。国民经济的高速增长和城市建设的加快发展，使城市管理相对滞后的矛盾逐步显现出来，并在一定程度上制约了城市现代化的进程。

上海作为我国的特大型城市，自90年代起，抓住浦东开发开放的机遇，加大了城市基础设施改造的力度，城市整体建设步入了一个高速发展期。在大规模推进城市现代化建设和改造的进程中，上海各级政府都面临着一个重大课题，即如何在进一步推进城市现代化建设的同时，更加重视城市现代化管理水平的提高和城市生态环境的改善，尽快形成与社会主义市场

城市现代化管理研究论丛

经济相适应、与国际大都市惯例相接轨的规范化、法制化的城市现代化管理新格局。而要研究和解决这个重大课题,除了我们本身根据国情、市情进行积极探索外,借鉴国内外尤其是发达国家的城市现代化管理经验,将是十分有益和必要的。与中国有着相近文化传统的日本,在现代化进程中积累了较丰富的国际大都市管理经验,尤其是大中城市的管理经验,对上海和国内大中城市的管理者都具有一定的借鉴意义。这就是我们组织编写这辑丛书的初衷。

城市现代化管理是一个综合性很强的课题,几乎可以覆盖城市的各个方面和各个领域,涉及政府的各个部门。由于日本的城市管理涉及面十分广泛,因而在策划本丛书时尽管想照顾到方方面面,但在落实具体选题时,我们发现仅靠一二辑丛书是不可能全部囊括的,有的选题即使提出了,如人口与治安管理,也由于一时难觅作者而作罢。这种遗憾只能由丛书的以后各辑来加以弥补了。

参加本丛书第一辑撰稿的是一批中国留学日本的学者。他们大多在国内完成大学本科学业后,于80年代中期或90年代初赴日本继续深造,经过不懈努力,大部分已取得博士学位,并开始在日本各大学、科研院所或大企业任职。这些莘莘学子,一直在思索着怎样用所学的知识来报效祖国。因此,当上海社联和日本中国社会科学研究会筹划编写这辑丛书,并代表上海远东出版社向他们约稿时,他们欣然应允。由于城市管理的综合性和复杂性,有些与他们所学专业有一定距

离,许多作者为此抽出大量时间去查阅日本有关的法律、法规和资料,并尽心尽力地完成了书稿的撰写,实现了他们回报祖国的一个夙愿。当然,这些书稿中作为他们个人的研究成果,难免有不成熟和不全面的地方,期盼能得到专家和读者的指正。

本丛书第一辑由上海社联副主席武克全研究员、秘书长朱耀人副研究员、当时任日本中国社会科学研究会代表、新潟国际信息大学蔡建国副教授共同策划,并由武克全担任总策划,蔡建国、朱耀人任主编。具体分工为:蔡建国负责在日本的全部组稿工作;朱耀人负责设计选题、修改提纲并组织最后编审。

上海社联主席李储文先生、上海市政府副秘书长黄跃金先生、上海社联副主席王邦佐先生、林炳秋先生应邀担任本丛书第一辑的顾问,表达了对该丛书的重视和对中青年学者的关怀,在此一并致以衷心的感谢。

朱耀人 蔡建国

1997年9月

前言

日本是一个法制健全的资本主义国家。它的一切行为都是按照法律来行使的,土地管理与住宅发展也是受制于法律的。有关土地管理的法律有《土地基本法》、《国土利用法》、《土地征用法》、《借地法》(现为《借地借家法》)及相关的《城市规划法》等。关于住宅建设管理的法律有《建筑基准法》、《不动产登记法》、《住宅地建筑物交易业法》、《关于建筑物的所有区分等法律》及《借家法》等。有关部门在这些法律的基础上进行土地管理和住宅建设管理。

当然,日本的资本主义制度为个人与集团提供了许多的权利。他们在法律的边缘进行个人与个人、集团与集团的竞争,这样便形成了一个很大的土地与建筑物的市场,这一市场在日本称之为不动产市场。同时,这种竞争又为经济与地价的波动所左右,因此,在泡沫经济崩溃之后,日本的不动产市场也受到了很大的打击。

不动产主要是指房产建设与地产。除了国有财产法中所规定的矿产、河流、浮标、政府的建筑物、公有土

城市现代化管理研究论丛

地与建筑物及其他的法定财产以外,所有土地、房产都可以进入市场买卖。不动产的经营是有个人或集团来进行的。许多大的不动产公司拥有大山森林,因而,不动产在日本的市场经济中占着很重要的地位。

日本城市的住宅发展和土地管理可以说是比较成熟的,时至今日,日本已经在这方面积累了许多的经验。然而,在现代化城市的发展中,同样也存在着不少的问题。例如:随着地价的高涨与办公大楼建设热的出现,形成东京城市中心的空洞化,市内不少小学从中心地消失了。

上海是一个历史性的、国际性的大城市。如何建设好和管理好这样一个城市,是一个很大的课题。其中的土地管理与住宅发展又是一个十分重大的问题。土地是人类赖以生存的基础,住宅是建立在这基础上供人栖息的空间。长期以来,上海的城市住房紧缺,改革开放以后,政府虽开辟了许多住宅新区,但是,这种努力依然没有能很好满足上海人口的居住需要。随着改革开放的深入发展,为了多渠道地解决上海的住房难的问题,住房成为商品开始走向市场。人民大众的生活水平不断提高,住宅的发展已不仅仅是多造房,而是要造好房,使住房能成为面向普通劳动者的商品。

为了更好地借鉴日本的经验、管理好上海的土地,并在有限的土地上建设环境优美的住宅,本书将着重介绍日本城市的土地管理和住宅建设方面的情况,同时结合笔者在日本的多年经历,介绍一些实际社会生活中遇到的土地与住宅的问题,以为“他山之石”。

目 录

前 言	1
第一章 概述	1
日本的土地法规与土地管理	
城市规划与综合开发	
第二章 东京的土地管理与规划	29
大东京的成立	
东京的道路交通规划与发展	
东京都的绿化建设	
第三章 东京的住宅发展与管理	53
城市郊区的发展与城市的形成	
郊外住宅地的形成	
东京市内的景点保护与住宅开发	
住宅政策与地方自治体	
大型建筑物的建造与管理	

第四章	住宅建设的工业化	105
	住宅建设工业化的历程	
	预制住宅的供应与经营现状	
	住宅的进口与日本传统住宅工业	
第五章	土地价格与住宅金融	134
	东京都的地价变化与政策	
	地价的变化带来的住宅问题	
	住宅金融与政策	
第六章	不动产业的管理与现状	178
	不动产业及有关法律	
	不动产业的发展过程与现状	
	不动产管理业与不动产鉴定评估制度	
第七章	从日本城市土地管理与住宅发展看	
	上海的城市建设与管理	219
	土地管理与住宅建设	
	城市建筑物的管理	
	建筑业的工业化与施工管理	
后 记		236

第一章

概 述

一、日本的土地法规与土地管理

1. 《土地基本法》

此法于 1989 年由日本国会通过并开始实施。它由第一章“总则”、第二章“关于土地的基本政策与措施”及第三章“土地政策审议会”等三个部分组成,是一个明确规定了国家、地方、企业及个人对土地的基本责任和义务的法律。在此基础上制定了有关土地政策的基本事项,以保持土地的正当利用和正常供求,使土地形成适当的价格,以助于国民经济的健全和国民生活的安定向上。

在《土地基本法》制定以前,土地的管理依据的是《土地总账法》。1960 年,《不动产登记法》改订以后,《土地总账法》就被废除了。因此,60 年代以来,有关

城市现代化管理研究论丛

土地的法律依据是按照《不动产登记法》及与土地相关的公法与私法,比如《土地征用法》、《土地区划整理法》及《民法》、《借地法》等。

《土地基本法》明确指出土地的利用应当优先服从于社会福利事业。认为不管是现在还是将来,土地都是国民有限的贵重的资源,是国民各种活动的不可或缺的基础。土地的价值是随着人口与产业的动向、土地利用的动向、社会资本的特有情况及其他社会经济条件的变化而变化的,土地具有着与公共利害十分相关的特性的。因而,土地的利用就应当首先服从于社会福利事业。

土地的利用必须符合自然、社会、经济及文化的各种条件进行适当的开发。日本的土地利用是按照《国土计划法》和《城市规划法》等,把全国的土地进行编号分类,指明土地的性质。土地的使用只能是符合土地性质,或是服从土地使用计划的。同时,此法还强调指出禁止使用土地来进行投机买卖。尽管这样,利用土地大发其财的还是不乏其人,其中也包括不少的政治家;因为除了国有土地以外,土地是可以用来流通的商品,所以只要先将大量土地买下,到建设规划实施时再卖出,就可坐收渔利。有关这方面的内容,这里不再展开。但是,有一点是可以肯定的,那就是在制定这一法律的1989年——地价高涨的顶峰时,倒卖土地的现象并不少见,而且这种现象还将会出现。

另外,《土地基本法》还强调了土地的有偿使用。根据土地的不同价值,土地所有者及使用者将承担

与其所取得的利益相适应的负担。由于土地的使用目的不同,其收益也就不同,因此,其应负担的税金也就不同。比如,作为学校法人、公益法人及个人使用的住宅地等是不用上税的,而商业用地的税金就比较高。关于这一点,是按照《地价税法》来决定的。

《土地基本法》在“总则”中还规定了国家、地方、企业及个人对土地的责任和义务。即国家及地方有根据土地的基本理念来制定土地的使用政策和宣传这些政策以加深国民的土地意识的责任;而企业必须服从土地的基本理念并与政府的土地政策相协调;而个人则必须尊重政府的政策,并与政府的土地政策相协调。

关于这一点,在现实的土地问题的处理中,并不如法律中规定的那么理想。日本的土地是允许私有的,并且法律是保护私有财产的。这次冲绳楚边的美军通讯基地的民有土地使用期满,地主要求归还土地,使日本政府与美国政府感到十分为难。从这一事件中,日本政府感到了“法的空白”,开始考虑修正法律。

在“关于土地的基本政策与措施”的一章中,首先指出的是土地利用规划的制定。即为了更合理地利用土地资源,国家和地方必须根据人口、产业的未来发展及自然的、社会的、经济的、文化的各种因素来制定必要的土地利用规划。这规划一旦通过之后,土地的性质与用途也就被固定化了,个人及企业是不能随便改变其用途的。但是这个计划由于各项条件发生了变化,因而继续实行的时候也必须由国家或地方来修改这个计划。

城市现代化管理研究论丛

此法又提出,为确保土地能合理和高效率地利用,有必要扩大公有地和促进公有地的确保,不轻易将土地转化为私有。于此同时,还必须努力满足必要的住宅用地,以确保国民的生活及活动的基地。在此基础上,加强有关土地交易的规定,禁止土地的投机交易和哄抬地价,以免对国民生活造成危害。为了防止哄抬地价进行土地投机交易,在调节社会资本配备时对土地所有者所取得利益进行计算,并要求其承担与收益相适应的负担。也就是按照不同性质的土地课以不同额度的税金。为此,国家有必要把正常的土地价格公布于众,从而促进土地交易与课税的公正化。国家与地方必须对土地的所有情况、实际交易中的土地价格的动向等进行调查。每年由政府向国会报告全国土地价格、土地利用及其他有关土地情况,同时提出相应的土地政策与措施由国会批准实施。

为了确保土地政策措施的切实执行,政府还在国土厅下设立了土地政策审议会。这一审议会负责审改《土地基本法》、《国土调查促进特别措置法》及《国土利用计划法》,并负责内阁首相有关土地政策的咨询及有关土地利用事项的调查。

以上简单地介绍了日本的《土地基本法》,正如前面所指出的那样,这个法在实施过程中也有不少问题。比如说地价问题,公布出来的价格与基本地价一般都高于交易时的实际价格,有人主张把公布出来的价格与基本价格作为政策价规定下来,每年修订,使之在几年以后能与固定资料的估价相一致。以此来制止虚假

的价格的出现。

2.《土地征用法》

《土地征用法》是1951年开始实施的。以后又进行了30多次大大小小的修正,几乎每一年半就有一次。这一频繁修改法律的现象至少可以说明以下两个问题:

(1) 土地在经济发展中的重要性。随着经济情势的变化,土地的价值也在不断地变化,这样关于土地征用的法律也就必须不断适应新的经济形势。

(2) 日本是资本主义国家,许多土地为私人所有,许多建设与开发事业必须在私有土地上进行。为了更好地进行经济发展,土地的有效使用,必须有一个健全的土地征用法。

《土地征用法》是为了确保公共事业需用土地而制定的土地法规,以此来促进公共事业的发展,同时调整私有土地与公有土地的关系,从而更有助于土地的正确和合理使用。

《土地征用法》共有12章46条。其内容除“总则”与“附则”以外,主要的章目有:“事业的准备”、“事业的认定”、“土地的征用或是使用的手续”、“土地征用委员会”、“土地征用后的损失之补偿”、“征用或使用后的效果”、“关于征用或使用的特别手续”、“手续费及费用的负担”、“行政手续法以外的情况的处理”,等等。

在《土地基本法》里已经提到,土地的使用应该优先考虑公共事业。那么这个公共事业的内容指的是什

城市现代化管理研究论丛

么呢?《土地征用法》中论及的有 35 项近百个项目,概括起来大致可以分成这样几个类型:① 道路通讯的有关设施,包括车站、航标、电讯、铁道和港口等;② 地方公共团体的公用设施,包括水库、水渠、煤气、农业设施、学校、图书馆等,以及社会福利如墓地、火葬场、公园绿化、广场、政府用设施及国家规定的住宅用地等;③ 核开发、航天事业基地等。虽然,《土地征用法》中对这些事业的土地征用作了法律规定,但是在实际运用中还是有很多问题的。由于日本宪法是尊重和保护地方自治权利的。即使符合《土地征用法》的事业也不一定能顺利地进行开发。尤其是航空、核开发等事业用地的调节是十分困难的。如成田机场的二期工程的建设与当地农民发生了很大的摩擦,连内阁大臣也亲自出面来调解;又如新潟县卷镇的核电站的建设问题,在土地与开发上一直难以得到和解,现在仍处在交涉阶段。

这也与《土地征用法》本身的规定有一定的关系。此法规定前述各项事业在制定完计划以后,必须得到该用地的主管单位的同意才能进入现场进行施工建设。一旦发生如同卷镇的问题时,须有调解委员会进行调解。这种调解往往一拖就是几年。在双方达成互谅之后,必须签订土地使用的合同。这个合同包括条文与所用地之图纸。条文必须写明土地的所在地、番号、土地面积及所有者的名字和住所。一旦签订了合同之后就开始产生法律效应。另外也可以通过地方的土地征用委员会来裁判并决定土地的征用和使用。

土地征用委员会是地方土地管理的重要机构,直属地方政府管辖,有独立的职权可以行使。委员会由7人组成,候补委员2人以上。委员和候补委员必需是从对法律、经济方面有相当经验和知识的、能公正地处理公共福利的人中选拔,并经地方议会的同意,由都道府县知事任命,任期3年;在任期已满,或是缺员又不在议会期间的时候,知事有权直接任命,再在以后的议会中取得承认,不被承认时必须罢免被任命者,重新选定委员人选。这些委员不能由地方议会的议员和地方各种团体的领袖人物来兼任。这样,从法的形式上来防止利用职权和裙带关系,以保持委员会的公正与合理。委员在3年任期届满之后也可以连任。委员会在审议裁决议案时,必须有3人以上的委员到会才能召开议会和作出裁决,以免少数人的意志使得裁决丧失了公正及合理性。

对于由于土地被征用或被使用而造成经济损失者,土地征用者和使用者必须补偿其损失,而且要对受损失的每个人进行补偿。补偿有各种方法,如支付与土地相等的补偿金,补偿遗留下的闲置地的损失,补偿工程用地的损失,补偿搬迁费用,或以物件形式及新住宅用地的形式来进行补偿等,以这些方面来保证被征用土地者的利益不受损失或少受损失。

3.《不动产登记法》

《不动产登记法》最初公布于1900年,到现在为止,经过了30多次的修改,此法分6章59条。顾名思

义,不动产的登记主要是指对不动产的物理现状的登记。其内容有土地的用途、面积、所在地,或是建筑物的种类、用途、构造、建筑面积、所在地等。通过这种登记为固定资产税的征收和为各种有关不动产的行政服务;同时,通过这种登记,可以掌握全国土地的保存、转换、变更处分等情况,以便于土地的管理和开发利用。

不动产的登记由各地的法务局或法务分局及派出所等机构进行。申报登记是不动产所有者的义务,登记员根据不动产所有者的申报进行登记,也有权督促不动产所有者进行登记。登记员在进行登记时必须对申报内容进行详细的审核,使登记不留于形式,不出现疏漏。

被登记的不动产必须要有以下 9 个权利:① 不动产的所有权;② 土地使用权,即在别人的土地上进行活动的权利;③ 永久性小规模的生产使用权,即在租用他人的土地上进行小规模耕作及畜牧的权利;④ 地役权、利用别人土地的权利;⑤ 债权人向债务人提前收取钱财的权利;⑥ 抵押权,债权人控制债务人或第三者的作为债务担保的钱、物的权利,以保全债权人的利益;⑦ 抵偿权(与“抵押权”相似);⑧ 不动产租借权;⑨ 采石权。

上述 9 项都是不动产所有者所拥有的特权,通过不动产的登记使这些权利得到法律的保护。另外,也对不动产所有者的权利变更加以法律的保护,这主要体现在下列 6 个方面。

① 权利的设定:即在现有权利范围之外设定新的