

中国国家社会科学基金
美国福特基金会 资助项目

URBAN LAND USE AND MANAGEMENT IN CHINA

(Special Reports and Appendices)

中国城市土地 使用与管理

(专题报告及附录)

中国社会科学院财贸经济研究所
美国纽约公共管理研究所

Institute of Finance and Trade Economics
Chinese Academy of Social Sciences
Institute of Public Administration
New York U. S. A.

(京)新登字 152 号

责任编辑:康 立

封面设计:张卫红

版式设计:贾志坚

中国城市土地使用与管理(专题报告及附录)

中国社会科学院财贸经济研究所

美国纽约公共管理研究所

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

一二〇一工厂印刷

*

880×1230毫米 32开 14印张 362000字

1994年6月第一版 1994年6月第一次印刷

印数: 0001—2000册

ISBN 7-5058-0687-4/F·542 定价:14.60元

总 目 录

Total Contents

专题报告目录(Special Reports Contents)	1
专题报告正文(Special Reports Text)	1
附录目录(Appendices Contents)	315
附录正文(Appendices Contents)	317

专题报告目录

城市土地使用制度的国际比较·····	杨重光 (1)
城市土地产权界定·····	张 京 (48)
中国城市土地配置方式	
——土地出让转让现状与问题·····	张敬东 (70)
中国城市土地出让市场·····	廖康玉 (109)
房产黑市与土地收益及土地使用制度	
——北京大栅栏地区商业用房黑市调查·····	张敬东 (154)
城市隐形土地市场	
——北京大栅栏、中关村地区的典型剖析 ·····	张 京 (176)
中国的土地价格问题·····	杨圣明 (212)
中国城市土地的价值与价格问题·····	石小抗 (238)
城市基础设施投资的资金筹措·····	李 扬 (275)
中国城市土地管理体制研究·····	刘维新 (288)

城市土地使用制度的国际比较

杨 重 光

前 言

土地制度是一个国家政治经济制度的一个重要方面。一个国家的土地制度是由该国家的政治经济制度所决定的,同时亦反映该国的政治经济制度,因此,各国的土地制度是各不相同的。我们研究中国的城市土地制度,并且进行土地使用制度改革,必须了解和掌握其他国家(包括资本主义国家和社会主义国家)的土地制度及其形成过程,分析和总结土地使用制度的特点和经验,并且同中国的土地使用制度进行比较,吸收和借鉴适合中国的东西,促进中国土地制度的改革,完善土地使用制度。

基于上述认识和满足这种要求,本课题组成员先后访问了美国、英国、日本、加拿大、新加坡、荷兰、瑞典、香港等国家和地区,对其土地制度进行了考察和研究,参加有多国土地专家出席的国际会议,从中了解到一些国家的土地制度及其实施状况。本报告主要根据对这些国家的考察和访问所了解到的情况、问题和资料,结合中国的情况、问题、特点和需要,经过认真的分析和研究,有针对性地进行比较和对照,得出一些意见和概括。同时,在对比研究过程中亦阅读和参考了我国及其他国家和地区的专家对有关国家土地制度的书籍和材料,并且吸收进本报告。

本课题研究的是城市土地使用和管理,但是,城市土地离不开农村

土地,土地使用制度和管理制度离不开所有制,故在叙述过程中亦会涉及农村土地,以及土地所有制度。

一、土地所有制

1.1 两种所有制。

1.1.1 土地的公有制与私有制。在存在所有制的社会中,土地不仅是一种自然资源,而且是一种社会财产,必然被一定的社会集团或个人所占有和支配,甚至被少数人所垄断,因此,形成土地所有者和土地所有制。

当今世界上,从根本上说存在两种土地所有制:一种是公有制,一种是私有制。所谓私有制是指,土地被具有独立利益主体——例如私人企业和个人所占有、支配和垄断。在亚洲发展中国家和地区,土地以公有制为主的有香港、新加坡和缅甸等,以私有制为主的则有南朝鲜、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、泰国等;在东欧,以土地公有制为主的国家原来有罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、保加利亚、德国、匈牙利等,现在这些国家的土地所有制正在变化。以土地私有制为主的国家,有波兰、南斯拉夫等;中国和原苏联实行土地的公有制;英、美、法、日、加等资本主义国家实行土地私有制,亦存在公有土地。

土地所有制同其他生产资料和社会资产的所有制一样,都具有双重含义:一方面在法律上加以规定,具有法律意义;另一方面,在经济生产中加以实现,具有经济意义。所以,在国家的宪法以及其他有关的法规中,对土地所有制都作出明文规定。例如中华人民共和国宪法第十条规定:“城市土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。”

应当指出,在以私有制为主的国家中,由于土地是一种私有财产,

因此,对财产的一切法律规定都适用于土地,无需单列土地。例如,法国人权宣言第十七条规定:“所有权是神圣不可侵犯的权利,任何人都不能侵夺”。意大利宪法第四十二条规定:“私有财产权依据法律确认,受法律保护。”美国宪法修正案第五条规定:“任何人……如没有正当的法律手续,不得侵犯他人的生命、自由或财产”。日本宪法第二十九条规定:“财产权不得侵犯”。

从所有制角度分析和分类,土地所有制可以分成公有制和私有制。按照所有制性质,土地公有制与土地私有制是互相排斥的,但是,这并不等于说,一个国家的土地所有制要么是公有制,要么是私有制,两者是绝对不能并存的。由于土地的一系列自然、经济和社会特点,在实行土地私有制的国家中,有相当一部分土地是公有土地。相反,在实行土地公有制的国家中,亦有少量土地属于私人所有。

1.1.2 土地所有制与社会经济制度及生产资料所有制之间的关系。土地作为最重要的生产要素,属于生产资料范畴,土地作为人类的生存条件,它又属于生活资料。无论作为生产资料和生活资料,它的占有制度离不开国家的社会经济制度,也就是说,是由社会经济制度所决定的。同时,它作为生产资料,当然同整个国家生产资料所有制是一致的,不可能是相悖的。在社会主义国家,实行生产资料公有制,因此土地必然实行公有制;在资本主义国家,实行生产资料私有制,从总体上说必然实行土地私有制。但是,由于土地的固定性、有限性、耐久性、差异性和稀缺性等一系列的特点,土地同其他生产资料具有的重大差别,即使在生产资料私有制的国家中,必然要对一部分土地,特别是一部分城市土地实行公有,让社会 and 公众来占有和支配。而且公有土地的绝对数量和比例,随着整个经济社会和城市经济的发展,公共用地需要量的增加,以及城市居民生活质量和公共福利的提高而提高。从目前看,凡是经济比较发达的资本主义国家,如美国、英国、丹麦、瑞典等国,公有土地都占一定比例,而且出现继续上升的趋势。这种趋势符合城市发展规律。从理论上说,土地公有制更加适应现代城市分散化的需要。“从现

实的管理角度来看,城市是一个综合性企业机构,所以,应该象对待健全的企业那样来管理城市。城市的企业式管理工作中一个重要的部分是——或者应当是——城市的土地政策。”^① 这种理论认为,城市是把乡村地区改变成为城市土地的提炼工厂,城市当局拥有的乡村土地——提炼用的原材料——越多,城市的企业式管理在经济上越合理,因此,在城市分散化过程中,城市当局应掌握更多的公有土地。

1.2 所有制形式。

1.2.1 土地的所有制形式。综观世界上土地所有制形式,虽然是五花八门、各国各不相同,全部归纳大致如图 1。

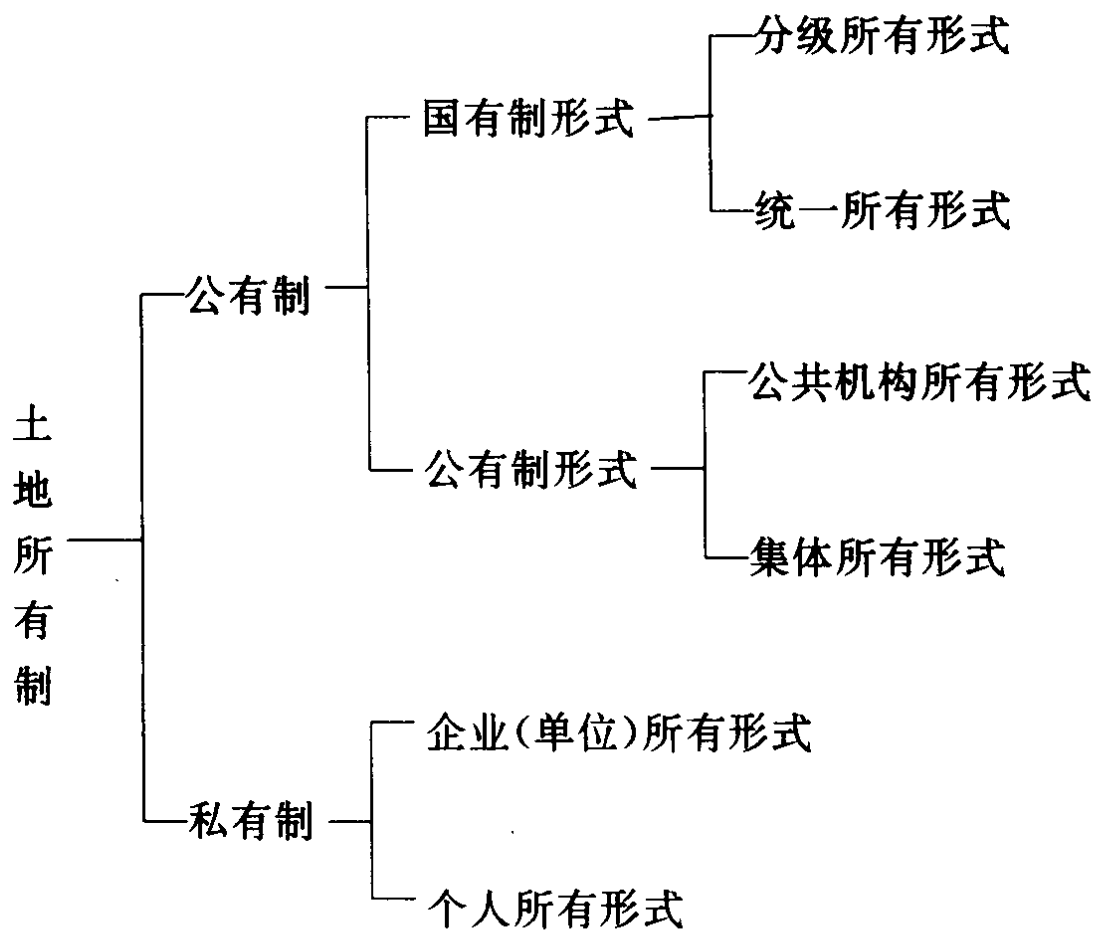


图 1

(1)土地公有制分成国有土地和公有土地。这两者是有区别的。国有土地为国家及政府所有,而公共土地为宗教、寺庙、社会团体、公共事

① [美]伊利尔·沙里宁:《城市·它的发展衰败与未来》,中国建筑工业出版社,1985年版,第 241 页。

业等所有,在新加坡还包括法定机构,如建屋发展局、市区重建局、地铁局等所有的土地。

新加坡国有土地占 53%、公共土地占 27%、私有土地占 20%。

在中国,公有土地分成国家所有和集体所有两种形式。城市土地属于国家所有,农村土地和城市郊区土地属于集体所有。

(2)国有土地主要采取政府占有、支配和垄断的形式。但是,随着国家政权组织形式的不同,国有土地的形式亦不相同。在美国及其他一些实行联邦制的国家,土地分属联邦政府、州政府和地方政府(包括县政府和城市政府)所有。在美国全国土地中,私人土地约占 58%,联邦政府土地占 32%,州政府土地占 10%,城市政府土地约占 1%。联邦政府和州政府的土地绝大部分是森林、草地、水域、沼泽地以及属于国家的农地。

在实行集权制的国家,国家所有的土地一般由国家统一管理,或指定中央政府的某一部门进行管理。中国目前的土地制度基本上属于这一类型。城市土地的国有制在法律上是属于中央政府统一所有制。

香港的土地亦属于政府所有。

(3)公有土地的公共土地和集体土地都是为一部分人民(或居民)所共有,但不是为全社会所共有,一般亦不通过政府机构行使土地所有权。在资本主义国家,主要指那些宗教、教育、社会团体、慈善机关、公共事业、福利事业所拥有的土地,如教会、学校所占有的土地等。它们既不属于政府所有,但亦不属于私人所有,而是社会团体的永久性财产。当然,有的国家亦把下层政府或半官方机构的土地划入公共土地。这就造成统计上的混乱和困难。

中国农村的集体土地是公有土地的一种特殊类型。

(4)土地的私有形式是资本主义国家主要的所有制形式。它分为单位所有制和个人所有制。单位所有制是指,私有企业、事业以及机构所拥有的土地,包括农场主所拥有的土地,这些土地主要用于经营性目的;另一部分是纯个人所有的土地,主要是住宅生活用地。这种区分亦

是相当重要的。

1.2.2 所有制形式的历史沿革和社会背影。土地的所有制形式往往有一个历史沿革过程,并不是一朝一夕所能决定和改变的,在总体上是由该国家的社会经济发展和其他许多因素所决定的。我们结合一些国家的具体情况来说明这一问题。

(1)法国在 1789 年大革命前,占统治地位的是封建土地所有制,由领主垄断土地,农民必须向领主或领主的家臣交纳贡赋。大革命推翻了封建社会制度,农民才逐步地从领主手中获得土地,变成了自由的土地所有者,才形成现代资本主义的土地私有制的基础。

(2)美国在建国过程中,领土是不断扩大的。最初,领土大部分是国有土地,1788 年建国初期,美国政府拥有约 60 万平方公里土地,1885 年美国拥有 480 万平方公里的土地,1967 年美国掌握掌握的公共土地达 744.9 万平方公里,占全国国土总面积的 79.4%。自 1787 年开始出售一块 150 万公顷的土地以来,继续不断地出售国家土地,实现土地的私有化。而且出售的绝大部分是耕地,因此,现在美国政府所拥有的土地主要是不能耕作的森林、草地、沼泽地、山地、水域等土地。

同时,国家在出售土地时,亦留出一部分土地给州政府,以保证州政府的用地需要和支持州政府的财政支出。我们从华盛顿州了解到,当时联邦政府将该州的土地均分为 36 块,国家把土地出售给私人,但保留两块为该州政府所有,成为州政府的财产。州政府可以使用这两块土地的经济收入用于发展州的文教事业和其他公益事业。随着全国和州的经济社会的发展,地块可以调整,但土地必须保留。

(3)日本资本主义发展较晚,在德川时代,全部土地被封建领主所占有,占人口 80%的农民没有一点土地,他们是领主领地的世袭租佃者,在明治维新之后,于 1872 年开始土地改革,承认土地私有制,承认实际占有土地的人是土地所有者,废除了旧领主土地占有制,并于 1873 年颁布了地税改革条例,取消了以前名目繁多的贡赋,缴纳全国统一的单一地税。新的税按地价计片,税率为“法定地价”的 3%。统一

用货币交纳,由土地所有者负担。并允许土地买卖,扩大了土地自由利用和处分的权利,确立一地一主原则,逐步建立起现代土地私有制度。

(4)新加坡原来是英国的殖民地。19 世纪初,新加坡的土地名义上属于英王所有,但由于缺乏必要的土地注册登记系统和严格的土地管理制度,实际上由谁使用和耕种,土地就归谁支配和拥有,后来虽然进行了某些土地勘查、注册和管理,但始终没有根本改变这种格局。直到 20 世纪 50 年代和 60 年代,新加坡获得自治和独立,政府承认了这种既成事实,私人长期使用和耕种的土地承认为私有财产。1949 年全新加坡私有土地占全国土地的 69%。新加坡独立后通过征地使国家土地比重不断提高。

(5)香港的土地属于港督政府所有。1842 年中国满清政府签订《南京条约》,割让香港岛和一些离岛给英国。翌年,英政府颁布《英皇制诰》,并委任香港总督。1860 年,满清政府又签订《北京条约》,割让九龙半岛和昂船洲给英国。1889 年,英国与满清政府签订第二次《北京条约》,九龙半岛以北的所谓新界租借给英国 99 年。

虽然,在英国本土除小部分土地属于英王王室所有外,大部分土地为私人所有,但香港作为英国的殖民地却不同。殖民地是由英王使用权征服得来的,故此对这块土地享有绝对的权力,是土地的唯一主人。因此,香港的土地属于港督政府所有,香港总督代表英王占有和支配整个香港的土地。

(6)原苏联。前苏联十月革命以后,1917 年 11 月 8 日全俄苏维埃第二届代表大会颁布了《土地法令》宣布:“永远废除土地私有制,全部土地成为全民财产,无偿地交给劳动者使用”。1968 年 12 月 13 日苏联最高苏维埃批准通过《苏联和各加盟共和国土地法》规定:“根据苏联宪法,苏联的土地为国家所有,即为全民财产”。可见前苏联自社会主义革命胜利后,通过革命暴力手段,剥夺地主和资本家的土地,宣布为国有。前苏联是单一的土地国有制国家,有的国家并不宣布为单一的国有制,

承认集体所有制。

1.2.3 土地所有制的特点。土地作为生产资料和社会资产同其他生产资料和社会财产有着许多共同点。因此,国家有关生产资料和社会资产的法规都适用于土地,但是土地存在着许多特点,其中最突出的特点是,土地是一种有限的、稀缺的资源,不是人力所创造出来的,因此不可能无限的生产和供给;其次土地的使用都涉及到公众利益,或者反过来说,国家、社会和公众都需要一定量的土地,因此,从国家的土地立法来说就要满足国家社会和公众对土地的需要,这样就使土地的所有权受到一定的限制和约束,也可以说,土地的所有权是一种有限制的所有权。

几乎绝大部分国家的宪法和有关土地法规都明文规定这种限制。

在实行土地国有制的国家,能够充分满足国家、社会和公众对土地的公共需要,给予法律保证。在实行土地私有制多年的国家,对公共需要的土地,亦需要充分满足,予以保证。例如,联邦德国宪法第十四条规定:“……出于公共福利的需要,土地可以由国家或地方进行征用。征用时的补偿方法与程度依据法律确定。或仅依据法律即可征用,补偿必须在正确衡量公共利益和被征用者利益条例下确定。”意大利宪法第四十二条规定:“……在法律允许并进行补偿的情况下可根据社会需要对私有财产进行征用。”在日本、美国、南朝鲜等国,都可以根据公共利益的需要,在给予正当补偿条件下进行征用或收用。

新加坡为了实现“居者有其屋”计划,征用大量私人土地用于建设公共租屋,从1949~1985年共征用私有土地280平方公里。从而使国有土地的比重从1949年31%上升到1985年76.2%。

1.2.4 私有土地的来源和继承。在资本主义国家中,大部分土地属于私人所有,私有土地的来源是各不相同的。综观各国的情况大致有以下来源:

(1)世袭和继承的。这部分占很大的比重。许多土地所有者,世代都是王室成员、封建贵族、侯爵封士,因此受封得到土地,从而世代传袭

下去。有的虽然身份地位发生了变化,但拥有的财产和土地却始终保留。在英国至今王室仍保留相当数量的土地。

(2)长期使用的。这主要出现在一些殖民地国家内。由于历史上土地管理混乱,权属关系不明确,因此,长期使用、耕种的住户和农民成为土地的实际所有者。当国家健全法制、加强权属关系时,就承认这种既成事实,土地使用者成为土地所有者。

(3)购买的土地。在美国这种来源是主要的。美国大部分土地所有者的土地是在美国独立前后从联邦政府、州政府购买的。例如,离洛杉矶市约 60 公里的欧文地区,总面积约 6 400 英亩属于一个家族所有,该家族早在 17 世纪就购买了这一地区的土地,当时除丘陵地外主要从事农业耕作。1960 年前后开始建设成为一个小城镇,至今成为拥有 3 500 个家庭,约 9 400 个居民的小城市,该城市的土地仍为该家族所有。

(4)接受捐赠或其他方式得到的土地。这在土地私有制的国家是极普遍的。

土地所有制是在发生变化的,国有土地、公共土地、私人土地之间由于征用、交易、赠送、继承等方式,而改变土地所有权,从而改变土地所有制形式。从所有制形式来说亦是多种多样的,往往反映时代和国家的特征。

1.3 所有制结构。

1.3.1 所有权结构。土地所有权结构是多重性、多元性的。国家(政府)、企业、个人、团体、军队等都可以成为土地所有者,拥有土地所有权,而且所拥有的土地数量和品位可以相差甚远,所有权属又处于经常的变化之中,因此,形成极其复杂的结构。

1.3.2 土地所有权与使用权的离合关系。由于土地的特性,其所有权和使用权可以分离,因此形成错综复杂的所有权和使用权之间的离合关系。其关系如图 2。

从图 2 可见,共有 20 种关系,各国在处理这种关系时是各不相同的。如何处理所有权之间,以及所有权与使用权之间的关系,构成土地

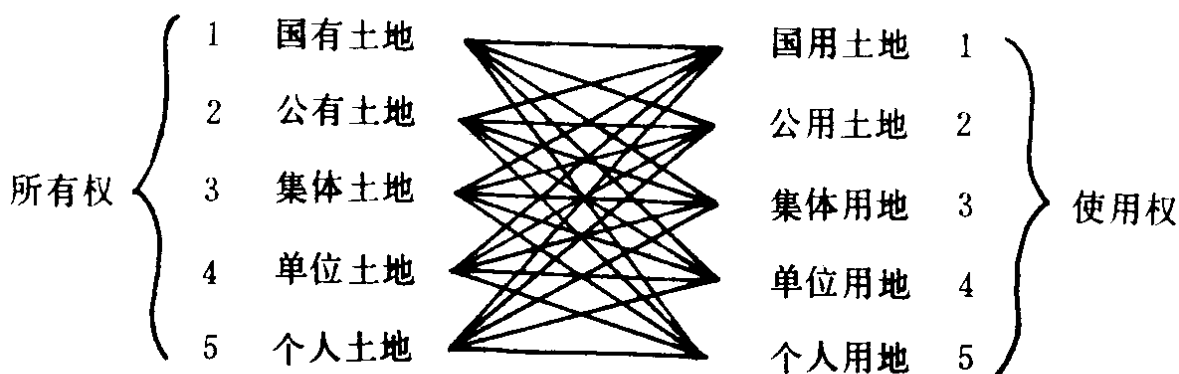


图 2

使用制度的基础。在所有这些关系中,最难处理,又是比较重要的关系是下列关系:

(1)在实行土地国有制国家中,如何处理国有单位使用国有土地问题,如,前苏联的国营企业如何使用国有土地。这是前苏联国有土地使用制度的核心问题。

(2)在土地私有制为主的国家中,国家机构、公共事业如何使用私有土地问题。许多国家,如新加坡等国家,为了公共目的而使用土地,一般通过征用手段,取得土地所有权,使私有土地转变为国有土地或公共土地。有的国家,如美国等,土地所有权保持不变,但只取得土地使用权。

(3)如何使土地权属和建筑物权属协调和一致。土地是建筑物的载体,土地,特别是城市土地的使用主要是供建设建筑物和构筑物之用,因此存在土地权属与建筑物权属之间的关系问题。

在城市土地中,主要有三种情况:

第一种情况是,所有权一致,即土地的所有权和建筑物的所有权同属于一个主体。这在资本主义国家中的私有土地和私有建筑物,社会主义国家中的国有土地和国有建筑物,两者容易协调。即使在开始时不一

致,亦可以通过法律、经济和行政手段取得一致,所以矛盾不大。

第二种情况是,所有权不一致,即土地的所有权与建筑物的所有权分属不同的主体。虽然房屋亦有相当长的使用期,但土地的使用期更长,甚至具有永久性使用期,所以一般是建筑物的所有权与土地的使用权相结合,即建筑物的主人享有建筑物的所有权,同时享有建筑物所依赖的土地的一定时期的使用权。这在国家城市中都是常见的。

第三种情况是,所有权与使用权分离,即对建筑物和土地具有使用权的主人,都不享有土地所有权和建筑物所有权。在这种情况下,土地所有者和建筑物所有者可以是同一主体,亦可以是不同主人。这在资本主义国家是比较常见的,而在社会主义国家中却不多见。

二、城市土地利用

2.1 城市土地利用状况和结构。

城市土地利用状况首先取决于整个国家的国土面积、人口数量、国土结构、城市化水平、经济发展状况等因素。表 1 是英国等国家的土地使用结构。

这些经济和城市比较发达的国家和地区,城市水平都高于 80%,因此,在总面积中城市用地占有相当的比重,新加坡是一个城市国家,城市用地占国土总面积的 48.15%。

至于城市自身的用地结构,因国家和城市而不同。例如,巴黎城区占地 105 平方公里,其中建筑用地 68 平方公里,占城区面积的 64.8%。这当中,工业用地 5 平方公里,占 4.8%;住宅用地 40 平方公里,占 38%;商业用地 5 平方公里,占 4.8%;大型公共建筑用地 11 平方公里,占 10.5%;公共设施用地 7 平方公里,占 6.7%;市政用地 14 平方公里,占 13.3%;城市绿化用地 22 平方公里,占 21%。

日本东京都 1985 年土地利用结构见表 2。

表 1 英国等国家和地区土地使用结构

国 家	统计年	总面积 平方公里	用 地 结 构 %					
			城市用地	农地面积	森林	水域及沼泽地	道路	其他
英 国	1984	24.48 万	9	76	9			6
美 国	1984	916.6 万	11	54	22		1	12
联邦德国	1985	24.87 万	6	55	30	1.8		
荷 兰		3.73 万	3	64	8	9		11
日 本		37.78 万	4	15	67	4	3	7
新加坡	1985	620.5	48.15	7.59	4.61	2.98		36.66
韩 国	1984	9.9 万	4	22	67	3		4
香 港	1986	1 068	16	7	63★	2		12

★主要是荒地

表 2 日本东京都土地面积及结构(1985 年)

用 途	土地面积(平方公里)	结 构
农 用 地	125	5.7
森 林	842	38.9
水面、河川、水路	80	3.7
道 路	152	7.0
建 设 用 地	637	29.4
其中:住宅用地	390	18.0
工业用地	30	1.4
商服用地	110	5.1
公共用地	93	4.3
其 他 用 地	331	15.3
合 计	2 161	100

综观世界主要国家城市用地情况,并同我国城市用地水平和用地结构作出比较,我国城市用地具有以下特点:

2.1.1 城市用地水平较低,而且不可能大幅度提高,甚至呈现下

降的趋势。1986 年全国 353 个城市,人均土地面积(市区常住非农业人口除以建成区面积)为 87 平方米,低于国外许多国家的用地水平。

2.1.2 城市用地水平不平衡,大城市的用地水平低于中小城市用地水平。呈反向上升。像上海、天津这样的用地水平,远远低于全国城市用地水平。详见表 3。

从表 3 可以看到,在 23 个特大城市中,除了两个新兴的工业城市(太原、兰州)外,其余 20 个城市都低于全国城市平均用地水平,像上海这样的超级城市,人均用地只有 28.9 平方米,只及全国城市用地水平的 1/3,其人口和建筑密度可想而知。同国外同类型、同规模的城市比较,其用地水平显得更低,内伦敦的用地水平达 113.82 平方米/人,比上海高出近 3 倍,外伦敦的用地水平达 285.42 平方米/人,比上海高出近 9 倍。

2.1.3 城市用地中,工业用地比重高,生活用地偏低。在国外城市的用地结构中,工业用地占城市用地的比重一般在 5~10%,像美国芝加哥、底特律这样的工业城市,工业用地只占 6.9%和 6%,一些非工业城市,工业用地比重则更低。而我国,在许多城市工业用地的比重都比较高,一般都超过 30%,个别城市甚至超过 40%。相反,在国外,住宅和生活用地的比重一般都在 30%以上。美国底特律居住区用地达 39.8%,内伦敦达 36.3%,而我国许多城市的住宅生活用地一般在 20%以下,有的甚至在 10%以下。这是过去片面推行把消费城市变为生产城市的结果。当然这种状况正在逐步改变,用地结构得到调整和改善。

2.1.4 市政公共用地不足。市政设施和公共事业用地应该成为城市用地的重要组成部分。在国外,其比重一般在 20~30%,从而保证了城市市政设施和公共事业的建设和发展,城市各种功能的发挥和完善。同时,市政设施和公共事业用地一般是国有土地或公有土地,形成城市的公共财产。我国城市中,市政设施和公共事业用地偏窄偏紧,所占比重过低,人均占地量过小,因此,道路狭窄,公共设施少,妨害城市的各项功能,影响居民的活动范围和生活质量。1986 年,353 个城市的园林