

国家教育部“九五”人文社会科学研究重点课题

中国大陆与 港澳台地区 土地法律比较研究

林增杰等 编著

天津大学出版社

国家教育部“九五”人文社会科学研究重点课题

中国大陆与港澳台地区 土地法律比较研究

林增杰等 编著

天津大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究/林增杰等
编著. —天津: 天津大学出版社, 2001. 5
ISBN 7-5618-1443-7

I. 中… II. 林… III. ①土地法-研究-中国②特
别行政区-土地法-研究-香港、澳门③土地法-研究-
台湾省 IV. D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 024125 号

出版发行	天津大学出版社
出版人	杨风和
地址	天津市卫津路 92 号天津大学内 (邮编: 300072)
电话	发行部: 022-27403647 邮购部: 022-27402742
印刷	河北新华印刷一厂
经销	全国各地新华书店
开本	880mm×1230mm 1/32
印张	19.75
字数	599 千
版次	2001 年 5 月第 1 版
印次	2001 年 5 月第 1 次
印数	1-1 300
定价	50.00 元

中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究

顾问

- 甘藏春 国土资源部法规司司长
袁 征 原广东省国土厅厅长、中国人民大学兼职教授
马克伟 原国家土地管理局副局长、中国人民大学兼职教授

编委会

主 任：

- 林增杰 中国人民大学工商管理学院土地管理系教授、博士生导师

副主任(以姓氏笔划为序)：

- 王文英 北京市国土资源和房屋管理局局长
张绍基 澳门地图绘制暨地籍局局长
吴恒广 香港地政总署助理署长、教授
陈醒钟 广东省珠海市规划国土局局长、高级规划师
林方磊 福建省国土资源厅副厅长(正厅级)
林英彦 台湾政治大学地政学系教授
韩 乾 台湾逢甲大学土地管理学系教授

委 员(以姓氏笔划为序)：

- 王文英 叶福华(港) 边泰明(台) 刘 锋
闫旭东 沈守愚 李小妹 吴恒广(港)

张广增	张占录	张绍基(澳)	张梅英(台)
陈发水	陈醒钟	郑国民(澳)	郑潮龙
林方磊	林英彦(台)	林增杰	赵久田
黄新文	谢经荣	韩 乾(台)	谭光明(澳)

课题主持单位

中国人民大学工商管理学院土地管理系

课题协作单位

国土资源部法规司
 广东省国土资源厅
 广东省珠海市规划国土局
 台湾政治大学地政学系
 福建省国土资源厅

课题组成员

主持人:林增杰

成 员(以姓氏笔划为序):

王卫民	申立银(港)	叶剑平	刘美霞
吕 萍	严 星	张秀智	张 锋
陈醒钟	陈奉瑶(台)	林英彦(台)	尚国珩
郑潮龙	赵久田	郭桂英	谭 峻
潘永祥(港)			

前 言

“中国大陆与港台地区土地法律比较研究”是国家教育部“九五”人文社会科学研究规划重点项目第二批立项的课题,项目批准号是98D820004,课题主持人为中国人民大学林增杰教授。本课题研究的主要成果是《中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究》。

为完成教育部的重点课题,课题组成员于2000年2月10日至20日到港澳台地区进行了实地调查、搜集资料,并分别在台湾政治大学和逢甲大学召开了两场专题研讨会,会上提交论文25篇,有20多人次发言,并进行了学术交流。

以后课题组又于2000年7月21日至25日在福建省武夷山市召开了第二次学术研讨会,有海内外专家、教授70余人参加,提交论文30多篇,其中大部分是前次研讨会上提交论文的修改稿。会上初步确定了本书编写大纲,会后,课题组又进行了反复讨论,并征求了台湾政治大学林英彦教授、边泰明教授和陈奉瑶副教授等人的意见。

在本著作编写过程中,大家一致认为,应把原课题的研究范围扩大到港澳台地区,即把“中国大陆与港台地区土地法律比较研究”扩大为“中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究”。为此,由中国人民大学教授和博士生对提交的部分论文进行了增补,并按照大陆出版的习惯进行了修订。为避免内容的重复,对部分论文作了适当删节,在筛选论文和修改中可能存在不当之处,希谅解。

本书的主要内容包括:①土地法律体系;②土地产权制度;③土地利用规划法律;④土地开发与保护法律;⑤土地市场与土地税制;⑥地籍法律;⑦旧城改造制度;⑧台湾地区土地法律制度研究专题;⑨香港地区土地法律制度研究专题;⑩澳门地区土地法律制度研究专题等10个方面。

由我国大陆和香港、澳门、台湾的教授、专家共同对土地法律问题进行比较研究并撰写专著,在我国还为数不多,对借鉴港澳台地区土地立法的经验和教训,进一步完善大陆土地法律、法规建设,建立有中国特色、适应市场经济发展需要的土地法律体系等有现实意义。希望本书的出版能为大陆制定土地法律及其相关法律、法规提供借鉴,为进一步研究大陆与港澳台地区的土地法律以及土地管理问题,起到抛砖引玉的作用。同时也看到,大陆和港澳台地区的学者在语言表达和用语习惯上存在许多不同,在编辑过程中,我们虽然作了许多努力,但还有不尽人意之处。

在本课题研究和著作撰写过程中,得到教育部、国土资源部、国务院港澳台事务办公室、北京市港澳台事务办公室、广东省国土资源厅、珠海市规划国土局、福建省国土资源厅、北京市国土资源和房屋管理局等单位领导、专家的指导和帮助;得到中国人民大学的校领导、科研处、外事处、研究生院和工商管理学院的领导等的支持和帮助,除此,还得到北京天平行房地产咨询有限公司和北京宝孚房地产顾问有限责任公司的支持,在此一并表示感谢。

由于时间仓促和作者的水平有限,难免出现错误,望读者批评、指正。

中国人民大学工商管理学院土地管理系

林增杰

2000年12月

作者简介

(以章节先后为序)

姓 名	单 位	职务/职称
林增杰	中国人民大学工商管理学院土地管理系	教授、博导
刘美霞	中国人民大学工商管理学院土地管理系	博士研究生
沈守愚	南京农业大学土地管理学院	教授
张 锋	中国人民大学工商管理学院土地管理系	博士研究生
潘永祥	香港城市大学建筑科技学部	课程主任、高级讲师
严 星	中国人民大学工商管理学院土地管理系	教授
郭桂英	中国人民大学工商管理学院	副研究员
陈醒钟	广东省珠海市规划国土局	局长、高级规划师
尚国非	中国人民大学工商管理学院土地管理系	博士研究生
许 松	台湾地籍测量学会	理事长、硕士
郑潮龙	广东省珠海市规划国土局	副局长、硕士
黄安祺	中国人民大学工商管理学院土地管理系	硕士研究生
杨松龄	台湾政治大学地政学系	教授、博士
张占录	中国人民大学工商管理学院土地管理系	讲师
刘 锋	北京市国土资源和房屋管理局	高级农艺师
叶剑平	中国人民大学工商管理学院土地管理系	副教授、博士研究生
谭 峻	中国人民大学工商管理学院土地管理系	副教授
林英彦	台湾政治大学地政学系	教授、博士
吕 萍	中国人民大学工商管理学院土地管理系	副教授、博士

姓 名	单 位	职务/职称
陈奉瑶	台湾政治大学地政学系	教授、博士
蔡铭裕	台湾台北大学都市计划研究所	硕士研究生
简博秀	台湾台北大学都市计划研究所	博士研究生
丁秀吟	台湾政治大学地政学系	讲师、硕士
彭 翊	中国人民大学财经学院	讲师、博士研究生
王丹林	中国人民大学工商管理学院土地管理系	博士研究生
梁仁旭	台湾昆山技术学院	助理教授、博士
张义权	台湾文化大学土地资源系	讲师、学士
马克伟	原国家土地管理局	副局长、高级工程师
王卫民	广东省国土厅	处长、高级工程师
张梅英	台湾逢甲大学土地管理学系	副教授、博士
周志龙	台湾台北大学都市计划研究所	教授、博士
辛晚教	台湾中兴大学法商学院都市计划研究所	教授
詹诒彬	台湾逢甲大学土地管理学系	硕士班研究生
郑仕坪	台湾逢甲大学土地管理学系	硕士班研究生
边泰明	台湾政治大学地政学系	系主任、教授、博士
陈立夫	台湾政治大学地政学系	副教授、博士
徐世荣	台湾政治大学地政学系	副教授、博士
卓辉华	台湾宏大不动产鉴定公司	董事长、硕士
张绍基	澳门地图绘制暨地籍局	局长
谭光明	澳门地图绘制暨地籍局地图绘制厅	厅长、硕士

各章分主编及执笔人

章 节	题 目	章分主编/执笔人
第一章	土地法律体系	林增杰 刘美霞
第一节	土地法和土地资源管理法律体系	沈守愚
第二节	大陆与港澳台地区土地法律体系比较研究	林增杰 刘美霞
第三节	两岸土地法制比较研究	刘美霞 林增杰
第四节	大陆与香港地区土地法制比较研究	张 锋 潘永祥(港)
第二章	土地产权制度	严 星 郭桂英
第一节	大陆与港澳台地区土地产权法律制度比较研究	陈醒钟 郭桂英
第二节	两岸农地产权制度比较研究	郭桂英 尚国琲 许 松(台)
第三节	两岸不动产物权担保法律制度比较研究	郑潮龙
第四节	大陆与港澳台地区土地征用法律法规比较研究	严 星 黄安提(台)
第五节	两岸土地征收法制比较研究	杨松龄(台)
第三章	土地利用规划法律	林增杰 张占录
第一节	大陆与港澳台地区土地利用规划体系比较	林增杰
第二节	两岸土地利用规划法律比较	张占录 刘 锋
第三节	大陆与港台地区城市规划法律比较	张占录
第四节	两岸土地用途管制法律比较	林增杰
第四章	土地开发与保护法律	叶剑平 谭 峻
第一节	台湾地区农地重划与大陆土地整理法制比较	林英彦(台)
第二节	大陆土地开发、复垦、整理法规研究	叶剑平
第三节	两岸农地保护法律比较	谭 峻
第五章	土地市场与土地税制	吕 萍 陈辜瑶(台)
第一节	两岸土地市场法律比较研究	吕 萍

章 节	题 目	章分主编/执笔人
第二节	两岸土地供给法制与模式比较	蔡铭裕(台)简博秀(台)
第三节	两岸土地税制比较	丁秀吟(台)
第四节	大陆土地税制研究	彭 翊
第五节	两岸房地产抵押制度比较	王丹林
第六节	两岸不动产估价法规比较研究	陈奉瑶(台)梁仁旭(台)
第六章	地籍法律	谭 峻 严 星
第一节	大陆与港澳台地区地籍管理制度比较	张 锋 严 星
第二节	大陆与港台地区不动产登记法规比较	张义权(台) 谭 峻
第三节	两岸土地调查法规比较	马克伟 谭 峻
第四节	现代技术应用中的土地法律问题	王卫民
第七章	旧城改造制度	张梅英(台)周志龙(台)
第一节	台湾地区都市更新与大陆旧城改造比较	周志龙(台)辛晚教(台)
第二节	两岸都市更新制度研究	张梅英(台)詹诒彬(台) 郑仕坪(台)
第八章	台湾地区土地法律制度研究专题	林英彦(台)边泰明(台)
第一节	台湾地区“土地法”总点检	陈立夫(台)
第二节	土地制度与法律变迁研究——以台湾租佃制度为例	徐世荣(台)
第三节	台湾地区土地利用规划法制结构研究	边泰明(台)
第四节	台湾地区工业区开发法令分析研究	卓辉华(台)
第五节	台湾地区房地产税制研究	谭 峻
第九章	香港地区土地法律制度研究专题	张 锋 潘永祥(港)
第一节	香港地区土地批租制度	潘永祥(港) 张 锋
第二节	香港地区现行土地注册制度及其发展趋势	张 锋
第三节	香港地区土地税制	张 锋 潘永祥(港)
第十章	澳门地区土地法律制度研究专题	尚国焯 张绍基(澳)
第一节	《澳门基本法》与澳门土地问题	尚国珩
第二节	澳门地区土地分类	张绍基(澳) 尚国珩
第三节	澳门地区土地出售、批给和占用制度	尚国珩 郑国民(澳)
第四节	澳门地区地籍管理制度	谭光明(澳) 尚国珩

目 录

第一章 土地法律体系	(1)
第一节 土地法和土地资源管理法律体系	(1)
第二节 大陆与港澳台地区土地法律体系比较研究	(6)
第三节 两岸土地法制比较研究	(25)
第四节 大陆与香港地区土地法制比较研究	(45)
第二章 土地产权制度	(81)
第一节 大陆与港澳台地区土地产权法律制度比较研究	(81)
第二节 两岸农地产权制度比较研究	(97)
第三节 两岸不动产物权担保法律制度比较研究	(113)
第四节 大陆与港澳台地区土地征用法律法规比较研究	(123)
第五节 两岸土地征收法制比较研究	(152)
第三章 土地利用规划法律	(180)
第一节 大陆与港澳台地区土地利用规划体系比较	(180)
第二节 两岸土地利用规划法律比较	(185)
第三节 大陆与港台地区城市规划法律比较	(196)
第四节 两岸土地用途管制法律比较	(214)
第四章 土地开发与保护法律	(228)
第一节 台湾地区农地重划与大陆土地整理法制比较	(228)
第二节 大陆土地开发、复垦、整理法规研究	(246)
第三节 两岸农地保护法律比较	(254)
第五章 土地市场与土地税制	(282)

第一节	两岸土地市场法律比较研究	(282)
第二节	两岸土地供给法制与模式比较	(297)
第三节	两岸土地税制比较	(315)
第四节	大陆土地税制研究	(332)
第五节	两岸房地产抵押制度比较	(341)
第六节	两岸不动产估价法规比较研究	(355)
第六章	地籍法律	(372)
第一节	大陆与港澳台地区地籍管理制度比较	(372)
第二节	大陆与港台地区不动产登记法规比较	(378)
第三节	两岸土地调查法规比较	(406)
第四节	现代技术应用中的土地法律问题	(417)
第七章	旧城改造制度	(425)
第一节	台湾地区都市更新与大陆旧城改造比较	(425)
第二节	两岸都市更新制度研究	(448)
第八章	台湾地区土地法律制度研究专题	(464)
第一节	台湾地区“土地法”总点检	(464)
第二节	土地制度与法律变迁研究——以台湾租佃制度为例	(482)
第三节	台湾地区土地利用规划法制结构研究	(501)
第四节	台湾地区工业区开发法令分析研究	(525)
第五节	台湾地区房地产税制研究	(547)
第九章	香港地区土地法律制度研究专题	(560)
第一节	香港地区土地批租制度	(560)
第二节	香港地区现行土地注册制度及其发展趋势	(568)
第三节	香港地区土地税制	(579)

第十章 澳门地区土地法律制度研究专题	(593)
第一节 《澳门基本法》与澳门地区土地问题	(593)
第二节 澳门地区土地分类	(596)
第三节 澳门地区土地出售、批给和占用制度	(599)
第四节 澳门地区地籍管理制度	(606)
参考文献	(610)

第一章 土地法律体系

第一节 土地法和土地资源管理法律体系

一、土地法和土地资源管理法律体系的含义

土地法律体系是法律体系中一个重要的部门法律体系。它是以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定的四项基本原则为基础,以《宪法》的第5条、第6条、第9条、第10条的规定为依据,以人口、资源、环境三大国策的协调发展为原则,以法律的统一性、规范性、稳定性、强制性、超前性等功能为保障,以切实保护耕地、十分珍惜和合理利用及优化土地资源配置为指针,以在充分考虑地区的自然、经济、社会、文化诸因素的基础上有计划且因地制宜地均衡开发为条件,以促进土地资源的安全利用和有效保护、持续发展为最终目的。研究土地法律体系,则以土地法为主线,综合运用现有的、已具规模的土地法律、法规,完善各个层次的各项法律制度,使独立的土地法部门法律体系在促进我国经济建设的发展中发挥其重要的、不可替代的作用。

土地资源管理法律体系是独立的土地法部门法律体系中的一个副体系,在其他自然资源管理中是具有基础性作用的法律体系。如农业资源、林业资源、草原资源、渔业资源、水资源、矿产资源、生物资源、海洋资源、环境资源等资源都是附着于土地上形成、产生,甚至人口资源也是与土地资源密切相关的。特别是从70年代初环境科学诞生、1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议后,1979年在斯德哥尔摩举行的资源、环境、人口相互关系座谈会强调指出:经济发展要和环境保护协调起来,不适当的生产方式和生活方式会造成土地、矿藏、水源、森林、草原等资源的巨大浪费以及一系列的生态失调。要加强对土地、

森林、草原、河川、水流、海岸带、岛屿等生态系统的研究和立法。土地是一切可再生和不可再生资源的基础,一切资源都要在土地上进行物质和能量转化。因此,土地资源管理法律体系研究是带有基础性的立法研究。为此美国调动 13 个政府部门,花了 3 年时间、数百万美元进行了“关于环境污染及其对生物圈影响的研究”,编制了《2000 年的地球》的报告;美国的内政部专门负责矿产、水资源、土地资源的调查研究;法国在总统府下设立了领土整治委员会;荷兰成立了国土规划委员会,由首相兼主席;波兰设立了土地和环境保护部;英国设立了土地资源部;澳大利亚设立了皇家土地利用调查部;日本内阁下设了国土厅和建设省;德国政府设有环境局。由此可知土地资源管理法律体系的研究是土地法律体系研究的一个重要方面。它的主要内容是土地资源的规划、利用、开发、保护、改造和管理六个方面。规划是指对土地资源的开发、利用、治理、保护的全面规划,它以土地资源为基础,并与其它资源的条件相结合,对各个地域的资源有效地综合利用,从事各项建设、整治和保护生态环境。利用是指土地资源的用途,按照土地资源的质和量的不同和不同地区的不同条件和要求进行具体的安排,使每块土地都能尽量发挥它的作用。开发是与不开发、未开发相对称,指在凡有人类生活和需要利用的地区,将土地资源的现状和它可能被利用的情况进行比较研究后,确定该地的土地资源被开发的程度,然后对不同地区、不同条件的土地进行符合土壤生态条件的合理开发。保护是指对土地资源生态环境的改善,保持土地各类物质和能量转换的良性循环,促使人类和一切生物有一个良好的生存和生活的土地环境。改造是指生物与生物和生物与非生物环境之间的相互关系保持平衡的科学,由于天然生态平衡遭到破坏,要通过人工生态使其恢复平衡,亦称对自然界进行改造。在我国优越的社会制度下,运用先进的科学技术改造土地资源的生态环境是完全有可能的,亦称“人定胜天”。“人定胜天”不是人要怎么干就可以怎么干,而是指人认识自然界的客观规律后,按照自然界的客观规律的要求,去将人为破坏的天然生态加以修复。由于土地资源是陆地生态系中的重要资源,是自然界物质和能量交换的重要枢纽,对于地上、地面、地下的环境有多方面的影响。如果

把土地资源只看成是对生产和建设需要的基地而任意利用,把森林只看作单纯生产木材的基地而任意砍伐,把草原只看作生长牧草的基地而任意超载滥收,不顾及保持水土、涵养水源、防风固沙、调节气候、维持生态平衡,显然是十分错误的。因此,土地资源管理法律体系虽并不包括森林、草原、矿产等其他陆地资源法,但在法律规范的制定上应该是互相关联和协调而不是互相割裂的。

二、土地资源管理法律体系的特征

土地资源管理法律体系是作为部门法的土地法律体系的一个组成部分。它的构成有如下特征。

(1)它是土地法律体系的重要组成部分。

(2)它不是由平行的、横向联系的若干个部门法组成,而是以纵向的本部门法内部的多层次的系统法为主,兼顾横向的法律关系而组成的一个以土地法为主控、土地资源管理为副控的统一和谐的法律体系。

(3)它各个层次的各项法律规范均首先保障土地资源的安全利用和社会公共利益的实现。在此前提下,调整国家、集体、个人三者之间的权利义务关系。

(4)它具有双重土地所有权主体和多元土地使用权主体,是用土地和土地上的权利同为客体的双重土地法律关系(行政法律关系和民事法律)来调整土地关系的。

(5)它的结构是纵横两种关系并存。纵向关系是以宪法和国策为指导,以具有综合性的土地基本法(即土地法)为纲,按照土地资源管理和资产管理并重原则,确立结构严密、不同等级、不同层次的纵横协调的土地资源管理法律体系,使农、林、牧、渔、水、矿、环境、城建、海洋、生物等部门的法律,既与土地资源法相协调统一,又有其自身独立完整性,避免互相脱节和防止互相矛盾。

(6)它是以土地法为中心展开制定的主要法律之一,它与各项土地法律法规的形式统一,层次分明,名称规范,概念准确,条文含义界定清楚,易为人们准确理解,切实掌握。