

房地产开发经营指南丛书

各国(地区)土地 制度与政策



柴 强 编著

北京经济学院出版社

各国(地区)土地制度与政策

柴 强 编著

北京经济学院出版社

1993·北京

(京)新登字 211

各国(地区)土地制度与政策

柴强 编著

北京经济学院出版社出版

(北京市朝阳区红庙)

北京通县永乐印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

850×1168 毫米 32 开本 10 印张 260 千字

1993 年 6 月第 1 版 1993 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

印数:00 001—4300

ISBN7—5638—0355—6/F·206

定价:7.10 元

《房地产开发经营指南丛书》
编辑委员会

(按姓氏笔画为序)

顾问	王又庄	潘其源				
策划	刘红					
主编	庄穆	柴强				
编委	刘红	刘洪玉	庄穆	国中河		
	郑修建	柴强	薛捷			

内 容 提 要

该书是国内第一部较系统、全面、客观地介绍和研究国外及港澳台地区的土地制度与政策的著作。内容包括：当今世界上的土地所有制形式，各国（地区）的土地所有制概况，资本主义政府对土地私有权的限制，各国（地区）的土地改革思想与实践、土地权利设置、土地交易制度、土地登记制度、土地征用制度、土地估价制度、土地税收制度、土地管理机构设置、土地法规建设等。该书资料详实，介绍的国外和港澳台地区在土地与房地产方面的许多做法和经验，对我国当前进行土地使用制度改革和搞好土地管理有着重要的参考和借鉴作用，同时也是广大房地产开发经营者了解海外房地产运作和投资政策的工具，是房地产问题的研究者、学习者和一切欲涉足房地产领域的人员应读的参考书。

序

房地产,是一种稀缺的资源、重要的生产要素和人们生活的必需品,随着经济发展、社会进步、人口增加,对其需求日益增长。在市场经济中,房地产又是人们最重视、最珍惜、最具体的财产形式,它是一种商品,成为人们置产置业的良好投资对象;由房地产的开发、估价、代理、信息服务、管理、装修等而形成的产业,是国民经济中的一个重要产业。

房地产业在我国是一个既古老而又年轻的产业。说其古老,是早在三千多年前的青铜器铭文中,就已出现了交换和买卖田地的记载。一百多年前,在上海滩头,近代房地产业又开始得到迅速发展。说其年轻,是所有这些以旧制度为基础的旧房地产业,都随着中华人民共和国的建立而迅速消失了。本应代之以新兴的社会主义新型房地产业,却由于理论和认识的禁锢,迟迟未能降生。直至80年代,在改革开放方针指引下,推行房屋商品化政策、改革住房制度和土地使用制度以后,房地产业才开始兴起。

现代房地产业在我国的兴起,虽然是最近几年的事,但其来势之猛,极有生命力,正为世人所瞩目,特别是自1992年初以来出现了遍及全国的房地产热。据不完全统计,目前全国已有近4 000家房地产开发公司,5 000家房地产经营公司,1 500多家房地产交易所,总从业人员达300多万人,并且还在不断增加之中。各类房地产咨询、评估、代理、管理等中介机构也相继产生。

我们相信,在改革开放大潮中崛起的中国房地产业,将在我国市场经济的发展中越来越显示出其重要性,必将成为我国国民经济中的重要支柱产业之一。但也不能不承认,房地产是一种特殊商

品,房地产业是一个特殊的产业,开发经营房地产需要具备有关房地产的广博的知识和丰富的经验。而我国目前的房地产市场尚处在起步阶段,人们的房地产投资行为还带有较大的盲目性,房地产开发经营人才十分缺少。

当此之际,为规范我国的房地产市场,避免房地产投资的盲目性,同时为一切房地产投资者、经营者或潜在的房地产投资者、经营者,以及一切关心我国房地产业发展的海内外有识之士,充分认识我国的房地产制度与政策,掌握有关房地产估价、抵押贷款、开发和经营等方面的知识与诀窍,了解世界其他国家和地区的房地产制度与政策,北京经济学院出版社与中国国土资源开发利用促进会地产策划估价中心,决定编辑出版一套有较高水平、理论与实践相结合,具有系统性和指导意义的《房地产开发经营指南丛书》,尽我们之所能,为我国房地产业的健康发展作出应有的贡献。

现呈现在读者面前的这套《房地产开发经营指南丛书》,包括《房地产制度》、《房地产估价》、《房地产金融》、《房地产开发》、《房地产经营》、《房地产交易》、《房地产会计》、《各国(地区)土地制度与政策》,共八部,由建设部房地产业司、建设部政策研究中心、中国人民建设银行房地产信贷部、清华大学房地产研究所、中国国土资源开发利用促进会地产策划估价中心、北京经济学院等单位的领导和专家、学者编写。我们希望,这套丛书能对读者有所帮助,能对我国房地产业逐步走向成熟起到积极的推动作用。

《房地产开发经营指南丛书》

编辑委员会

1993年1月

目 录

第一章 当今世界上的土地所有制形式

- 一、引言 (1)
- 二、总合的土地所有制形式 (1)
- 三、同一块土地的所有制形式 (10)
- 四、土地所有制的公平与效率 (13)
- 五、土地所有制的性质 (17)

第二章 各国(地区)土地所有制概况

- 一、引言 (19)
- 二、美、日诸国(地区)的土地所有制 (20)
- 三、英联邦诸国(地区)的土地所有制 (28)
- 四、原苏联、东欧诸国等国的土地所有制及其变革 ... (37)

第三章 资本主义政府对土地私有权的限制

- 一、引言 (50)
- 二、对土地拥有的限制 (53)
- 三、对土地使用的限制 (57)
- 四、对土地交易的限制 (59)
- 五、资本主义土地所有制的特点 (60)

第四章 各国(地区)土地改革思想与实践

- 一、概说 (63)
- 二、各种土地改革思想 (64)
- 三、主要资本主义国家的土地改革 (72)
- 四、发展中国家的土地改革 (77)
- 五、社会主义国家的土地改革 (78)
- 六、台湾的土地改革 (81)

第五章 各国(地区)土地权利的设置

- 一、概说 (86)

二、罗马法上土地权利的設置	(88)
三、台湾的土地权利設置	(102)
四、日本的土地权利設置	(104)
五、土地发展权	(105)
第六章 各国(地区)土地交易制度	
一、概说	(109)
二、香港的土地交易制度	(110)
三、若干国家的土地交易制度	(136)
四、日本的土地交易管理制度	(139)
五、韩国的土地交易管理制度	(149)
第七章 各国(地区)土地登记制度	
一、引言	(151)
二、三种基本的土地登记制度	(153)
三、台湾的土地登记制度	(155)
四、日本的不动产登记制度	(163)
五、挪威的土地登记	(168)
六、土地登记制度的其他有关问题	(169)
第八章 各国(地区)土地征用制度	
一、概说	(173)
二、日本的土地征用制度	(175)
三、台湾的土地征收制度	(178)
四、香港的官地收回制度	(186)
五、新加坡的土地征用制度	(192)
六、其他国家的土地征用制度简述	(194)
七、若干国家的土地先买制度	(198)
第九章 各国(地区)土地估价制度	
一、概说	(201)
二、日本的估价制度	(203)
三、韩国的估价制度	(209)

四、美国的估价制度	(222)
五、英国的估价制度	(227)
六、香港的估价制度	(232)
第十章 各国(地区)土地税收制度	
一、概说	(237)
二、台湾的土地税收制度	(240)
三、香港的土地税收制度	(245)
四、日本的土地税收制度	(250)
五、其他国家(地区)的土地税收	(260)
第十一章 各国(地区)土地管理机构的设置	
一、引言	(264)
二、台湾土地管理机构的设置	(264)
三、香港土地管理机构的设置	(270)
四、日本土地管理机构的设置	(280)
五、美国土地管理机构的设置	(283)
六、加拿大土地管理机构的设置	(285)
七、新加坡土地管理机构的设置	(289)
第十二章 各国(地区)土地法规建设	
一、概说	(290)
二、台湾的土地法规建设	(293)
三、香港的土地法规建设	(300)
四、日本的土地法规建设	(304)
五、新加坡的土地法规建设	(307)

第一章 当今世界上的土地所有制形式

一、引言

土地所有制往往被认为是土地制度的核心,是土地政策的出发点。因而,我们的论述首先从此开始。本章集中论述土地所有制的一个侧面,即当今世界上的土地所有制形式及其相关问题,诸如各种形式的土地所有制的公平、效率和性质等。其他有关土地所有制的问题留待第二章、第三章和第四章叙述。

当今世界上存在着的土地所有制形式,并非像我们通常所想象的区分为公有与私有那样简单,而是极为复杂多样。这种复杂多样性的造成,是因社会制度的不同,政治经济体制的不同,法律体系的不同,传统习俗的不同,历史残留的不同,思维方式的不同,等等。

二、总合的土地所有制形式

这里我们不分国别,不分地区,不分具体地块,不分时间先后,来看一看当今世界上大体存在着哪些土地所有制形式。为简便起见,这里的土地所有制形式仅限于从土地所有权归属来看的,不参入其他因素来划分土地所有制形式。例如,通常我们将地主个人所有与农民个人所有看成是两种迥然不同的土地所有制形式,但在这里都将它们看成是个人所有这一种土地所有制形式。

综合起来,当今世界上的土地所有制形式主要有如下 14 种:

(一)全民与国家所有

这种土地所有制形式,采取的是一国全体人民共同拥有土地的形式,但具体又由国家来代表全民拥有属于全民的土地,行使占有、使用、收益、处分等的权利。这种所有制形式的土地,不限于国家或全民组织直接使用,往往也为集体组织、私人企业或居民个人使用。曾经实行过社会主义或正在实行社会主义制度的国家,如原苏联、原东欧诸国、蒙古、朝鲜、越南和中国大陆等,普遍存在着这种土地所有制形式。

(二)国家与中央政府所有

这种土地所有制形式,把国家所有与中央政府所有划等号,国家所有仅指中央政府所有,中央政府所有即指国家所有。这种土地所有制形式存在于日本、新西兰等国中。如日本,将土地所有制主要归纳为三种形式,即国有、公有、私有三种。其中的国有土地,是指作为国家财产由中央政府进行管理的土地。而归各级地方政府管理和使用的土地,如都道府县和市町村地方政府(均称地方公共团体)拥有的土地,不称为国有土地,而称为公共所有的土地。在新西兰,国有土地全部属中央政府所有,地方政府如果要使用国有土地,需向中央政府交钱。

(三)国家与各级政府所有

这种土地所有制形式,国家所有不仅指中央政府所有,而且包括各级地方政府所有,即把国家所有与各级政府所有划等号。这种土地所有制形式存在于台湾等地区和国家中。如台湾,将土地划分为公有土地与私有土地两种。台湾《土地法》第4条将公有土地明确为“国有土地、省有土地、市县有土地或乡镇有之土地。”但是,对这条的解释如下:“土地法所称之公有土地,无论其管理使用收益之权系属于省市县等地方政府,抑或属于区坊乡镇等自治团体,而其所有权应属于国家。盖地方政府系国家机关,其自身并无人格,根本上不得为权利主体。至地方自治团体虽为法人,而对于公有土地行政管理使用收益之权,则应视为国家所付与(如监督寺庙条例所定荒废寺庙由地方自治团体管理之类),不得视为所有权之归

属。如另依法令取得土地所有权,则该土地已成为私有,并不属于公有土地之范围。”^①

(四)各级政府分别所有

这种土地所有制形式,一般不将政府所有与国家所有联系起来,若为某某政府所有的土地,即称为某某政府所有,而且各级政府之间都是独立的。这种土地所有制形式普遍存在于实行联邦制的资本主义国家中。如美国,政府结构分成联邦政府、州政府和地方政府(专指州以下的政府,如市、县政府等),各级政府都有自己的土地,这些土地分别称为联邦政府所有、州政府所有和地方政府所有。所有权是清晰的、明确的、具体的。各级政府之间,无论是上级政府对下级政府,还是下级政府对上级政府,以及同级政府,都不能任意平调土地。确实需要,像对待其他土地所有者一样,可以相互买卖和租赁。不过,在某些情况下,为了相互支持或某种原因(如市政府为了得到联邦政府的拨款),在价格、租金或其他方面给予优惠却是常有的事。不同级政府间相互赠送土地也时有发生。^②

(五)国王与国家所有

这种土地所有制形式存在于英国、加拿大等国家和地区中,而且仅限于从严格的法学理论上来说的。在英国,具体表现为法律上全部英国的土地都归英王或国家所有。这种土地所有制的存在,是由于封建时期的英国土地都归英王或国家所有,后来英国的资产阶级革命在推翻这种封建土地所有制时不像其他国家的资产阶级革命那样彻底,仍然保留着英王的国家象征地位和在法律上土地最终归英王所有的名义。加拿大是英联邦成员国之一,至今加拿大国家元首是英国国王,加拿大的全部土地同英国本土的全部土地

^① 见《新编六法参照法令判解全书》,台湾五南图书出版公司1986年改订版,第1135页。

^② 参见《美国城市土地规划和使用考察总报告》,载《经济工作者学习资料》1990年第10期。

一样,最终所有权属于英王。加拿大的这个问题在加拿大学者 M·哥德伯戈和 P·钦洛依 1984 年出版的《城市土地经济学》一书中有很清楚的论述:“加拿大与美国在不动产问题上还有另一基本区别需要指出。在英国习惯法体系控制下的讲英语的加拿大地区中,在不动产问题的历史发展中,从一开始就明显地限制了不动产所有权,其中最主要的是所有权(ownership)的概念。而在美国宪法中,个人的财产权是受到承认和保护;个人拥有这些权利,因此可以拥有土地。而严格地说,在加拿大,人们不能拥有土地。在美国,无条件继承不动产,意指人们对土地拥有所有权并具有使用土地的权利(当然要服从地方、州及联邦的法律)。而在加拿大,土地上的无条件继承不动产只是指人们拥有使用土地的权利而并不对土地本身拥有所有权。土地的所有权属英王或政府。上述各点在 1982 年《加拿大法》中仍未变动。”^①

在当今的日本,宪法规定“天皇是日本国的象征,是日本国民整体的象征,其地位,以主权所属的日本国民的总意为依据”。但是,与英国不同,法律并没有指出天皇最终拥有全日本的土地。不过,有一点是值得注意的,即皇室占用的土地并不像普通平民占用的土地那样划归为私人所有,而是属国有土地。1986 年全日本 895.7 万公顷国有土地中,皇室占用的为 0.2 万公顷。^②

(六)土地上级所有权归国家拥有

这种土地所有制形式是基于将土地所有权分为上级所有权和下级所有权(或高级所有权和低级所有权)的观念而产生的。如台湾就存在着这种观念。被台湾称为“土地改革运动导师”的萧铮博士曾对这个问题作过如下解释说明:台湾奉行的是“平均地权”,平均地权是一种土地制度,主张个人没有绝对的所有权,而国家则有土地的高级所有权,国家的土地所有权称为上级所有权,就是说土

^① 见 M·哥德伯戈、P·钦洛依:《城市土地经济学》中译本,中国人民大学出版社 1990 年版,第 150 页。

^② 参见《日本土地管理考察报告》,载《调查与探索》1991 年第 3 期。

地上大部分的管理、支配权,及小部分的使用收益权是由国家所掌握,个人的土地所有权称为下级所有权,即个人对土地只有大部分的使用收益权和小部分的管理支配权。^①

(七)合作组织集体所有

这种土地所有制形式是一个合作组织内的全体成员共同拥有土地。这种土地所有制形式普遍存在于社会主义国家中,特别是在农村地区。如在中国大陆,《土地管理法》第6条规定,“农村和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”;第8条规定,“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有”。当今在资本主义国家,特别是在一些发展中国家,也存在着土地的合作组织集体所有制。如在亚非拉一些国家进行了土地改革以后,由政府资助和推行建立了土地的合作社集体所有制。其中,叙利亚合作社集体土地所有制的比重很大,全国约有1/10的耕地和农户加入了合作社。但是,在一些发展中国家建立的合作社集体土地所有制,有的并不典型,也不纯粹。如坦桑尼亚政府推行的乌贾马村,目的是把个体农民组织起来走社会主义集体化道路,但它的基础却是同原始的部落制度有密切关系的。

(八)公共事业部门或团体所有

这种土地所有制形式,是带有某种公共服务、社会救济、福利服务、宗教慈善性质的学校、教会、福利院、幼儿园、慈善事业等机关、团体所拥有所有权的土地。这种土地所有制普遍存在于资本主义国家中。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。值得注意的是,要区分开这类公共事业部门或团体自身所拥有的土地与它们使用的国有或政府所有的土地,后者应属于前述的其他类型的土地所有制形式;也应区分这类公共事业部门或团体自身的性质的不同,如有些私立学校、私人医院等,它们拥有的土地的所有制形式应属于私人范围。不过,某些地

^① 参见《土地行政概要精粹》,台湾千华出版公司1989年初版,第182~184页。

区或国家因种种原因,对这个问题的认识并不相同,如前面引述的台湾《土地法》的解释,将地方自治团体依法令取得所有权的土地也确定为私有土地。

(九)部落、氏族、村社、宗族等所有

这类土地所有制形式,是原始或封建土地所有制的残余,其特征是土地属于部落、氏族、村社、宗族等集体所有,分配给本部落等成员家庭耕种或占用。现在这类土地所有制主要存在于非洲撒哈拉以南的广大地区,并散见于非洲各地以及拉丁美洲的一些地方,即使在最发达、最典型的现代资本主义国家和地区,也存在着这类土地所有制形式。有关这类土地所有制形式的若干实例如下:

1. 在当今资本主义最发达的美国,普遍存在着这种土地所有制形式。美国保留着许多土著居民保留地,如印第安人保留地。政府同这些土著居民缔结过确定土地所有权的条约,承认这些保留地归土著居民所有。现今美国全国的土地中,有2%为印第安人保留地。在土著居民内部,土地主要保留着部落或氏族共同所有的形式。

2. 在香港的新界,法律上土地为港英政府所有(《新界条例》说明,一切土地自1900年7月23日起属于英王),但土地的实际所有、占有关系却仍沿用过去中国的习惯。在新界,有族地或家地(以族名、家名或堂名占有的土地)、祖宗的祀地(专门为了奉祀祖先而划出来的土地)、寺院的庙地,以及社团的会地。这些土地不为个人所有,其收益为有关集体内的全体成员共享,或用于祠堂的修缮、家族中较贫穷者或较有出息者的教育等,这些土地未经家族或团体的同意不得转让。^①

3. 在美国的新英格兰地区,以往存在着一种共同市地,这种土地为全城居民所共有,并且每个居民都可以使用它,像使用他在别处的自有地产一样。城市中外来的人没有享受这个共有地的权

^① 参见瓦莱里·安·彭林顿:《香港的法律》中译本,上海翻译出版公司1985年版,第259~262页。

利。对于这个共有地,每个居民都有他那一部分所有权,他也可以让外来的人享用他那一部分权利,但整个的共有地,如果没有得到大家的同意,就不能够把它用来换取别的东西。^①

(十)数人合有

合有亦称共同共有、合手的共有、总手的共有、公同共有。这种土地所有制形式的显著特点是共同所有者之间的“生存者取得权”,即是指活着的合有人有权取得死去的合有人在合有土地中的权益。合有人一死,其份额立即归其他合有人所有,如此逐个淘汰,活下来的最后的合有人,可单独占有这些利益和使用这些土地,他就成为唯一的、绝对的所有人。进一步来看,在这种所有制关系中,每个合有人都应被视为是整个土地的所有者,同时大家又都相互受到其他合有人的权益的约束,因为大家都是整个土地的所有者。正因为如此,这个集体总是占有着土地的全体(如同一个所有人),并不因其中一人的死亡而受到影响。他们每个人都对土地的全体有所有权,也不能认为因一人的死亡而别人又取得了更多的权利。这种土地所有制形式的另一个特点是,任何一个合有人不能按照自己的意愿把合有土地中自己的那一份遗赠给他人。任何死者的受遗赠人或继承人也都不能请求取得他的份额。在合有人死亡的时刻,他的共同享有的权利消灭,所以也就没有什么东西可以转给他的后嗣。同样,如果一个合有人想把自己的利益转让给其他合有人,那么,严格地讲,他也没有什么可以转让给别人,因为别人已占有土地的全体。若要进行这种安排,不能使用正常的转让或交付的方式,而是用放弃的办法,即离去的合有人可把自己的那一份放弃给其余的合有人。

数人合有土地这种所有制形式,很类似于我们熟知的集体土地所有制,但规模要小得多,经济关系也简单些,可能是2人合有,也可能是4个人或5个人合有。

^① 参见伊利、莫尔豪斯:《土地经济学原理》中译本,商务印书馆1982年版,第163页。