

东亚典型国家和地区

DONGYA DIANXING GUOJIA HE DIQU

TUDI ZHENGZHI YANJIU

土地整治研究

国土资源部土地整治中心 编著

地质出版社

东亚典型国家和地区 土地整治研究

国土资源部土地整治中心 编著

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

东亚典型国家和地区土地整治研究 / 国土资源部土地整治中心编著. — 北京 : 地质出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 116 - 10809 - 7

I. ①东… II. ①国… III. ①土地整理 - 研究 - 东亚
IV. ①F331. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 018538 号

Dongya Dianxing Guojia he Diqu Tudi Zhengzhi Yanjiu

策划编辑: 李颖

责任编辑: 刘雯芳 龚法忠

责任校对: 王洪强

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电话: 010 - 66554649 (邮购部); 010 - 66554605 (编辑部)

传真: 010 - 66554607

网址: <http://www.gph.com.cn>

印刷: 北京地大彩印有限公司

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 18.75

字数: 450 千字

版次: 2018 年 1 月北京第 1 版

印次: 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

书号: ISBN 978 - 7 - 116 - 10809 - 7

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

《东亚典型国家和地区土地整治研究》

编委会

主 编：王 敬 吴次芳 罗 明

副主编：叶艳妹 曹 宇 施昱年

编 委：谢静琪 蔡宗翰 丁 锐 高世昌

苗利梅 任君杰 杜亚敏 肖 文

李红举 李宇彤 付 佳 卓跃飞

郑红玉 俞振宁 张晓斌 夏楚瑜

詹丽华 闫玉玉 陈 希 王雨岑

前 言

土地整治是优化土地利用结构、促进耕地保护、提高节约集约用地水平的重要手段，是统筹经济社会发展和土地资源保护、落实最严格土地管理制度的重要举措。中华人民共和国成立后，我国土地整治在理论和实践上都有了较大发展。特别是近年来，通过推进农用地整理和高标准农田建设，夯实了农业现代化基础；通过推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整理，推动了美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展；通过推进废弃、退化、污染、损毁土地的治理、改良和修复，促进了土地资源永续利用。土地整治作为统筹城乡发展的重要抓手，在推进新型城镇化和新农村建设、促进生态文明建设、提升民生福祉等方面发挥了重要的作用。

然而，与世界上许多开展土地整治较早的国家和地区相比，我国的土地整治在理论探索、制度发展与实践模式等方面仍存在一定的差距。学习这些国家和地区土地整治的理论与理念、工程技术方法、管理制度和政策体系、组织实施模式等，可以为我国土地整治事业发展提供有益的参考和借鉴。日本、韩国与我国同处亚洲东部、环太平洋地区，虽然当前的发展阶段和社会制度存在较大差异，但都面临着土地资源相对紧张、人多地少等问题。为了合理利用和保护有限的土地资源，日本、韩国和我国台湾地区均实行了较为严格且比较成熟的土地利用与管理制度，尤其在土地整治方面的许多经验和做法值得借鉴。

日本作为亚洲土地整治的先导者，在有限的土地面积上以较小的用地代价获得了较快的经济发展速度和较高的经济发展水平，成为全球土地利用最为合理的国家之一，这些都得益于日本完善的土地管理制度，特别是战后日本开展的土地整治。由于历史原因，韩国与我国台湾地区的现代土地整治受到日本的影响较大。韩国作为世界上人口

最稠密的国家之一，为了缓解有限的土地资源与城市化、工业化、现代化发展之间的矛盾，通过开展农村综合开发和城市土地整治，促进了城乡社会与经济的均衡发展。在我国台湾地区，土地整治又称为土地重划，长期以来在促进地区经济社会发展、保护耕地与保护生态环境等方面发挥了重要的基础性、工具性作用，成为该地区经济社会发展的重要助力器之一。

本书由国土资源部土地整治中心和浙江大学土地与国家发展研究院共同完成，并由来自中国人民大学公共管理学院和北京建筑大学经济与管理工程学院的专家进行编修。本书共分三篇，即日本土地整治研究篇、韩国土地整治研究篇和中国台湾地区土地整治研究篇。其中，日本土地整治研究篇分为四章，第一章介绍了日本土地整治的内涵、发展历程与法律体系；第二章、第三章分别阐述了日本农村、城市土地整治的内容；第四章介绍了日本土地整治的典型案列。韩国土地整治研究篇分为四章，第一章介绍了韩国土地整治的基本制度；第二章、第三章分别阐述了韩国农村、城市土地整治的内容；第四章介绍了韩国土地整治的典型案列。中国台湾地区土地整治研究篇分为六章，第一章介绍了中国台湾地区土地重划的概况；第二章介绍了中国台湾地区土地重划制度建设；第三章、第四章和第五章分别阐述了中国台湾地区农地重划、农村社区土地重划和市地重划的内容；第六章介绍了中国台湾地区土地重划的典型案列。最后，本书以结语的形式归纳总结了日本、韩国和中国台湾地区土地整治的经验借鉴。

在本书编写过程中，编著者参考了大量国内外研究成果和文献资料，在此谨向有关部门和作者致以诚挚的谢意。编写过程中如有因疏忽遗漏标注的情况，敬请作者谅解、包容和宽恕。受限于编著者的学识水平及资料收集的难度，本书难免存在疏漏、不妥、错误之处，敬请广大读者给予批评指正。

编著者

2017年7月于北京

目 录

前 言

第一篇 日本土地整治研究

第一章 日本土地整治概述	(3)
第一节 土地整治的内涵	(3)
第二节 土地整治的发展历程	(8)
第三节 土地整治的法律体系	(12)
第四节 农村土地整治的核心法律法规	(15)
第五节 城市土地整治的核心法律法规	(22)
第二章 日本农村土地整治	(34)
第一节 农村整备事业	(34)
第二节 耕地整理	(36)
第三节 土地改良	(41)
第三章 日本城市土地整治	(47)
第一节 土地地区划整理	(48)
第二节 权利变换	(59)
第四章 日本土地整治典型案例	(69)
第一节 长野市农村土地整治	(69)
第二节 横滨市港北新城土地地区划整理	(71)
第三节 明石市中心都市再开发	(73)
第四节 埼玉“新都心”都市再开发	(76)
第五节 东京六本木旧城改造	(79)
第六节 东京丸之内中央商务区再开发	(84)

第二篇 韩国土地整治研究

第五章 韩国土地整治概述	(91)
第一节 农地整治制度的发展	(91)
第二节 城镇建设用地整治制度的发展	(95)

第六章 韩国农村土地整治	(98)
第一节 农地保护	(98)
第二节 新村运动	(101)
第三节 农村综合开发	(106)
第七章 韩国城市土地整治	(112)
第一节 城乡接合部土地整治	(112)
第二节 新城建设	(116)
第三节 土地公社	(120)
第八章 韩国土地整治典型案例	(123)
第一节 清溪川综合整治	(123)
第二节 首尔新城建设	(127)
第三节 新万金围海造地	(130)

第三篇 中国台湾地区土地整治研究

第九章 中国台湾地区土地重划概述	(137)
第一节 土地重划的历史背景	(137)
第二节 土地重划的内涵和目的	(141)
第三节 土地重划的现状	(145)
第四节 土地重划的成效	(151)
第五节 土地重划的机构设置与运作模式	(155)
第十章 中国台湾地区土地重划制度建设	(164)
第一节 土地重划法规规定	(164)
第二节 农地重划条例	(166)
第三节 农村社区土地重划条例	(171)
第四节 市地重划实施办法与相关规定	(177)
第十一章 中国台湾地区农地重划	(185)
第一节 农地重划的实施	(186)
第二节 农地重划负担与分配	(191)
第三节 农地重划工程	(199)
第四节 农地重划工程生态功法	(208)
第十二章 中国台湾地区农村社区土地重划	(214)
第一节 农村社区土地重划的实施	(214)
第二节 农村社区土地重划负担与分配	(222)
第三节 农村社区土地重划工程	(228)

第十三章 中国台湾地区市地重划	(238)
第一节 市地重划概况.....	(238)
第二节 市地重划的实施.....	(245)
第三节 市地重划抵费地及其计算.....	(250)
第四节 市地重划工程.....	(253)
第十四章 中国台湾地区土地重划典型案例	(257)
第一节 台中市大甲区西春泉农地重划.....	(257)
第二节 台南市七股乡十分塭农村社区土地重划.....	(267)
第三节 台中市第12期福星市地重划.....	(276)
结 语	(283)

第一篇

日本土地整治研究

第一章 日本土地整治概述

第一节 土地整治的内涵

日本土地整治开始于19世纪70年代，是亚洲实施土地整治制度的先行者。日本国土面积狭小，土地资源相对匮乏，但日本在有限的土地面积上面对人多地少的压力，不仅满足了居民的居住需求，而且在战后高速发展经济，成为公认的世界经济强国；同时，耕地得到有效的保护，成为全球土地利用最为合理的国家之一（刘文贤，2006），这些都与日本开展的土地整治事业密不可分。在日本，土地整治也称土地整备事业，主要分为农村土地整治和城市土地整治两大部分。农村土地整治以土地地区划整理^①为主，并按目的分为“农村整备事业”“耕地整治”“土地改良”三大类型项目，方法上都是采取“土地权属交换分合”的手段进行土地整治，如农村综合整治、土壤改良、农地合并、耕地重划、土地置换等，借以提高农地产量、耕地质量，提升土地使用效率。城市土地整治的主要手段分为两类：一是土地与权利的交换分合^②，二是权利变换^③。其中，城市土地整治主要是基于交换分合的土地地区划整理项目和基于权利变换措施的都市再开发项目，其目的为城市发展与城市再开发。

一、农村土地整治

（一）农村土地制度的变迁

日本历史上每一次重大变革都伴随着土地制度的变迁，特别是第二次世界大战后，日本经济的迅速恢复和发展就与农地改革密切相关。在经济高速发展期，日本不断调整农地政策以适应形势的需要。通过调整农地政策，不仅发展了日本的农业，促进了日本农业的现代化，更为重要的是，为日本的工业发展和现代化

① 日本使用“土地地区画整理”，本书统一译为“土地地区划整理”。

② 指把对原有地块的权利平面的方式转换到其他地块。

③ 把对原有地块的平面权利转换为基于建筑面积的立体权利，或是立体的楼宇权利可以转换成整治后的新建建筑物楼宇面积。参见：Kidocoro, 2017.

建设提供了充足的原料和大量的劳动力。第二次世界大战结束后，日本先后制定了《农地法》、《农业经营基础强化促进法》、《农业振兴地域整备法》和《土地改良法》等一系列法律。这四项土地基本法律及与之相配套的单项法律制度，共同组成日本当代农村土地制度（汪先平，2008）。农村土地制度的变迁可划分为以下三个时期。

1. 战后萧条时期，农地改革确立了以保护耕作者权利为主题的农地制度

第二次世界大战结束后，在联军总司令部（GHQ）的要求下，日本开始了完整的土地改革。1945年11月，日本制定了《农地制度改革纲要》，第一次提交未能获得内阁会议的通过。GHQ在当年12月向日本政府下达了《关于农地改革的备忘录》，命令日本政府在1946年3月15日之前提出农地改革方案，并对改革方案的主旨进行了界定：“第一，不再由乡地主向耕种者转让土地所有权；第二，以公正的价格从地主那里购入农地；第三，佃农用与其收获相适应的年赋购入农地；第四，脱离佃农身份者，应受到合理的保护，以免其再次沦为佃农。”（吴玲，2004）随后，经过修改土地改革法案，改订《农地调整法》获得了国会通过。由此，日本战后的第一次农地改革正式启动。但由于此次农地改革不仅照顾了地主的利益，还保留了封建土地制度的残余，因此该改革方案遭到佃农、自耕农的反对，美国占领军也不同意该法案。结果，这次改革未能实施（吴玲，2004）。

1946年，在GHQ的监督下，日本政府又制定了第二次农地改革，于当年10月颁布了《自耕农创设特别法案》和《农地调整法改正法案》。此次农地改革的特点：一是把地主保有的土地面积限定在1町步^①（北海道为4町步），把居住于相邻町村的地主视为不在乡地主，在乡自耕农的土地保有限度为3町步（北海道为12町步）；二是购买对象除农地外，如有必要还可包括草地和宅基地；三是土地的购买由国家实行，限两年内完成；四是佃耕契约严格依据文件，强化对收回佃耕权的限制，同时限制地租额；五是减少农地委员会中当地人员的名额，在中央也设立农地委员会；六是以农地证为依据，向地主支付土地赔偿金（吴玲，2004）。该方案在承认地主拥有地权、扶植自耕农、保护佃农、抑制地主权利等方面的用意比较明确，措施也切实可行，因此得到了支持，并取得了积极的效果。

此外，为配合农地改革，1949年日本还制定了以土地开发整理为主旨的《土地改良法》，该法先后被修改11次，足以看出日本政府对土地改良事业的重视。此后，在1952年，为了维护农地改革的成果，日本又制定了《农地法》，该法的核心是对农地实行管制，即通过对购买农地的人的资格做出严格的限定来限

① 1町步 = 9917平方米。

制农地交易，目的是废除租佃制度，保护耕作者的权利，提高农民的积极性，保证优质农地用于农业，以促进农业生产力发展，达到增加粮食产量的目的。《农地法》和《土地改良法》一起构成了日本农地制度的内核（汪先平，2008）。

2. 经济起飞时期，农地制度由严格限制农地交易转为允许农地转用

随着日本经济的迅速发展和城市化速度的加快，工业用地和住宅用地的需求增长迅速。由于《农地法》对农地交易资格进行了严格的限定，土地供给不能满足迅速扩大的建设用地需求，从而导致地价的急剧上升。在这种情况下，日本颁布了《允许农用地转用基准》，农地政策从原来的限制交易转为确保优良农地。1969年，日本进一步放宽了土地长期转让税^①，使农用地可以用于转用的面积进一步扩大。之后，在20世纪70年代初日本又编制了“列岛改造计划”，该计划激起了土地投机的热潮，使得农用地大面积流失。为了抑制土地投机、保护农用地，日本政府开始紧缩农地政策。

3. 快速发展时期，制定多项土地政策调控土地利用

针对土地投机和农用地流失的情况，日本制定了多项土地政策，对土地进行综合调控，以促进土地的合理利用。1974年，日本制定了《国土利用计划法》，在土地转让、国土利用的计划等方面作出了明确的规定，其目的是通过制定相关的规划、计划、政策等限制土地交易和土地投机，从而综合、有计划、合理地利用土地。

实际上，日本在放开农地转用的同时，加大了对土地利用的调节控制力度，以促进农业的综合发展。土地方面很多重要的法律法规就是在这个时期颁布的。例如：1967年，农林水产省提出了“结构政策的基本方针”，主要目的是通过土地整治改善农业基础条件，促进农业结构的改善，以实现高效的农业经营。1968年，日本制定了《关于农业振兴地域的法律》（简称《农振法》），立法意图就是通过设定农业振兴地域或农用地域来确保农业用地的数量，实现振兴该地域农业的目的。市町村是制定农业振兴综合地域计划的主体。此外，这一时期颁布的法律还有《都市计划法》（1968年）、《农业振兴地域整備法》（1969年）、《国土利用计划法》（1974年）和修订《农地法》（1970年）等（焦必方，1997）。所有这些法律法规的制定及实施目的，都是希望通过农业结构的调整和农业生产条件的改善来实现农业和农村的综合发展。

（二）农村土地整治内涵

日本农村土地整治历史悠久、内涵丰富。日本最初的土地整治主要被应用于农业用地的整理及灌排设施的改进。第二次世界大战后，日本政府一直把土地整

① 指对1968年12月以前取得的、保有超过五年的土地征收的转让税。

治作为实现农业和农村发展的重要手段。日本农村的土地整治不仅包括农用地及农业基础设施的整理,也包括村庄整顿。其中农用地整理的重点是耕地整治。耕地整治主要是通过土地的交换、分割合并、开垦、地类转换及排水造田、填海造田,对道路、堤塘、畦畔、沟渠、蓄水池等进行改造,以改善农业耕作环境,促进农用地的利用。在集中整治的过程中需要对原有的土地进行评价,并要求农户贡献出部分土地用于道路等公共基础设施的建设(曲福田,2007)。日本村庄整治的主要目标是协调城市郊区化、农村城镇化和农业现代化的用地矛盾,促进城市和农村双向交流,完善农村基础设施建设,改善农村居民的居住环境和生活条件。第二次世界大战后日本的经济能够迅速恢复,并在乡村发展方面取得令人瞩目的成绩,与其农村土地整治事业的开展密不可分(表1-1)。

表1-1 日本农村土地整治目标演变一览

时间		第二次世界大战后到1960年	1960—1991年	1992—1999年	2000—2005年
农村形势	国民需求	确保粮食数量	重视食品质量	食品多样化	追求食品安全
	农村需求	粮食增产	改善生活环境	与都市相似的生活环境	追求区域个性、活力、魅力,建立美丽农村
	农业政策	土地改良法	农业基本法 综合农政	农业新政策	新农业基本法,土地改良法修正,新食品、农业、农村基本计划等
农村土地整治事业	开展方向	提高粮食产量	提高生产力,扩大农业生产选择	调整农业生产结构,整备农村生活环境	确保食品安全供给,农业持续发展,农村振兴,农村多机能发挥
	具体事业	土地改良事业	标准农田(0.3公顷)规划整备事业、大型水田(1公顷)整备事业、农业生产及农村生活环境综合整备事业	生产者培育农地整备事业,田园整备事业	生态保护型水田整备事业,农村综合振兴整备事业,经营体育成型农地整备事业,地域农业保护型综合整备事业

资料来源:王媛玲等,2009

20世纪50—70年代中期,日本农业开始出现衰退现象。为此,日本在全国范围内展开了以“农业地域指定计划”为主要内容的农村土地整治工作。初期,该工作的重点是加强农田水利设施建设,开垦农田和扩大农业经营规模,以实现“增地增粮”、保护优质耕地、遏制工业化和城市无序扩张的目标(袁中友等,2012)。与此同时,日本颁布实施了《土地改良法》,以推进农村土地整治工作

计划的执行。从 20 世纪 70 年代中期到 90 年代,日本经济增长迅速,工业化、城市化速度加快,城市用地迅速向外扩张,此时,日本农村土地整治工作的重心转移到对广大农村地区的田、水、路、林、村、山的综合整治,并对村庄进行综合治理以加强农村基础设施和公共服务设施的建设,提高乡村的生活环境质量,从而实现乡村的可持续发展。随着农村土地整治工作的推进,到 20 世纪 90 年代后期,日本农村居民的生活条件得到了极大的改善,生活质量也有明显提升。目前,随着对生态环境的进一步重视,日本积极开展生态型土地整治,其目标是实现基础生产性耕地的综合性改造,以提高农户的收入水平,实现农业和农村的协调健康发展。

二、城市土地整治内涵

城市土地整治起源于欧洲(谈明洪等,2005),在瑞士、德国、芬兰等国都有上百年的发展历史,并且已经形成了比较成熟的操作体系。20 世纪中期,城市土地整治在亚洲得到迅速发展,日本作为亚洲土地整治的先驱积累了许多成功的经验。

日本城市的土地整治始于 20 世纪初期,由“土地地区划整理”“权利变换”两种制度组成(以下简称城市土地整治),最初是参考了德国的土地整治模式,其在第二次世界大战前城市扩张和战后城市重建的大部分项目采用了这种模式。日本开始实施城市土地整治的标志是 1919 年第一部《都市计划法》的颁布,该法首次引入了城市土地整治制度。

在日本,城市土地整治,首先被用于农地通过交换分合后转为建设用地,以提供城市扩张(Sorensen A, 2000)。日本在近百年的时间里经济得到迅速发展,并完成了从农业国到工业国的转变。同时,城市化进程加快,快速的城市化使得城市边缘地区的农村土地遭到侵占,新建市区因缺乏规划而导致基础设施不完善、建房不规范等问题。为抑制城市的无序扩张,提高居民的居住环境,土地整治作为城市开发的一种主要模式被广泛应用,并发展成为日本城市土地开发的一种高效手段。城市土地整治的任务主要是公共基础设施、工程设施的建设和土地产权调整,其中土地产权调整是城市土地整治的核心。其目标就是通过土地整治项目实现对城市土地的合理和节约集约利用,促进城市健康持续发展。

日本的城市土地整治也是城市规划的主要内容之一。日本的城市规划者认为,城市土地整治(市地整理)是一种有效阻止城市蔓延的方法(张军连等,2003)。通过土地整治项目,一方面,可以有效解决城市发展的用地需求,抑制城市的无序扩张和蔓延;另一方面,可以为基础设施、工程设施的建设提供土

地，满足城市发展的需求。综上所述，日本城市土地整治主要是为了控制城市蔓延、完善城市基础设施并改善城市居民的居住环境，而将零散分散的、不规则的、具有不同产权属性的地块集中进行整理，从而满足道路和其他主要基础设施建设的要求，并将其详细划分为城市街区的过程。

第二节 土地整治的发展历程

日本国土面积狭小，土地总面积为 37.78 万平方千米，其中耕地面积仅 516 万公顷，仅占国土总面积的 13.6%（张宁宁，1999）。截至 2010 年统计数据显示，人均耕地面积仅为 0.04 公顷（米灏，2011）。但是，日本以较小的用地资源取得了较快的经济发展速度和较高的经济发展水平，这与战后日本开展土地整治制度的设计和运行并形成完善的土地管理制度息息相关（表 1-2）。

表 1-2 日本土地整治类型简表

类 型	耕地土地地区划整理项目	城市土地地区划整理项目	都市再开发项目
主要手段	交换分合	交换分合	权利变换
目 标	提高农地产量、耕地质量，提升土地使用效率	建设公共设施、提高土地利用效率	建设防火建筑，建设公共设施，提高土地利用效率
法律依据	土地改良法（1949 年）、农地法（1952 年）	土地地区划整理法（1954 年）	都市计划法（1968 年）、都市再开发法（1969 年）
实施地区	农村地区	从城市化地区到新城开发	城市化地区

资料来源：城所哲夫，2017

一、发展阶段

日本土地整治开始于 19 世纪 70 年代，起初是依据《可耕地法》和 1899 年颁布的《土地整固法》、《耕地整理法》、1919 年旧《都市计划法》施行。从工作内容来看，土地整治制度的演进大致经历了以下四个阶段（袁中友等，2012）。

第一阶段是 20 世纪 50 年代至 60 年代中期。自 1954 年起，《土地地区划整理法》作为单独法规正式颁布实施，其规定的“土地地区划”手段是土地整治的核心措施，这个时期农村土地整治的主要目标是增地、增粮，而主要实施手段是通过使用土地交换分合等土地整治手段后，统一以兴建水田排灌设施和开垦农田（包括围垦开发等）为核心；而城市土地整治主要是基于战后重建的需要，进行建设用地的整理。由于经历了第二次世界大战的重创，日本百废待兴，粮食供应