

第一章 土地使用制度的发展历程

第一节 土地是万物的本源

人类从原始共产主义社会到现在，由依赖自然而生存到利用自然资源、改善自然资源而富裕，时时刻刻离不开土地。

古往今来，土地始终是各个时代各个国家最关注的大事。

我国先哲早就说过：“人尽其才，地尽其利，物尽其用，政乃得通，国乃得强，民乃得福。”怎样才能做到“地尽其利”？任何国家和人们都在不断探索、不断追求的迫切问题，因为它关系到国家的繁荣、社会的稳定、人民的幸福。我国在春秋时代，齐国管仲认识到土地的合理使用在治国安邦上的重要意义，说：“地者政之本也”还提出相应的措施。在解决土地资源的合理分配方面，我国历史上曾实行过“井田制”、“均田制”、“限田制”等多种土地制度。

人类经过原始共产主义社会、奴隶制社会、封建主义社会、资本主义社会，到达社会主义社会，在这漫长的历史长河中，各个时期的土地使用制度走过许多弯曲的里程。特别是在进入资本主义社会最近二百多年岁月中，变革尤其激烈。土地是谁的？应该怎样合理利用？这两个大问题已经基本上有了共同的答案，已

取得绝大多数人的共同认识。

世界上实行土地私有制的国家，都正在通过土地社会化，逐步向土地公有化转变。我国的土地公有制是世界上最先进的制度，土地所有权一定要牢固地归属于国家，任何动摇或打算改变公有制的思想都是错误的，一定要清楚认识土地私有制是诸恶之源，深刻体会实现土地公有制来之不易，必须珍惜它，保护它，巩固它。在此基础上，还应该不断创造新的管理方法，使城市土地的利用更加合理，使城市土地国家所有制不断完善和发展，这是历史赋予我们的光荣任务。

温故而知新，本章首先对土地使用制度的历史发展按时间顺序做些比较。

第二节 从古代到封建主义时代的产权观念

人类从洞穴居住、茹毛饮血到开始稼穡、建房定居，经历了漫长的岁月。这个期间处于原始共产主义社会，没有私有财产的观念，当然也不存在土地财产权的概念。

自从有了农业、畜牧业、渔业、手工业以后，人们为了增加生产，便选择适合耕种畜牧的地方从事劳动，便逐渐形成占有土地的思想，占有的地块由自然条件的因素决定。这个时候，只能说是土地使用权的概念，还没有土地所有权的概念。

定点居住和定地农耕以后，为了集体防卫、有利生产、方便生活，开始形成部落。部落和部落之间划分势力范围，形成长或酋长的统治集团，逐渐进入奴隶制社会。在奴隶制社会里，广大劳动人民受奴隶主的统治，没有自己的土地，当然没有土地财产权或土地占有权的概念，奴隶主是土地的主宰者。

奴隶制社会，在欧洲逐渐演变为奴隶制国家。欧洲中世纪以

前的古罗马，为了维护奴隶主的财产权，在公元前 5 世纪，制定《十二表法》，即世界上流传下来的最早的法律，一般称为罗马法。这是建立在奴隶制基础上的法律。奴隶主掌管一切，不承认奴隶是法律关系的主体，罗马市民和被征服土地的居民没有土地产权。

欧洲的奴隶制社会比中国长得多。非洲、南美、太平洋上的各岛屿中，到第二次世界大战以前，交通不发达的个别地区仍处于奴隶制社会。土地财产权的概念非常淡薄，不认为土地是商品。据说，1855 年美国比阿斯总统到德瓦修民族地区，和酋长商量是否可以把他们的土地卖给美利坚合众国的问题，酋长表示非常惊讶，问道：“天空和大气的温暖，怎么能又买又卖呢？”这种素朴的土地产权观念道出了永恒的真理——土地不是商品。

从奴隶制社会进入封建主义社会以后，建立了封建的土地所有制，围绕土地私有权的争夺，封建王朝的更替，地主和地主之间的兼并和掠夺，战争和土地产权纠纷连绵不断。

我国在公元前 5 世纪，魏文侯相李悝编的《法经》是我国公法和私法的开始。公元 7 世纪的《唐律》，后改为《唐律疏议》，集封建时代法律的大成，在民法方面，维护封建的土地产权制，形成一个承前启后的法律体系，一直延续到宋、元、明、清各朝代。

欧洲中世纪是农奴的暗黑时代。在封建主义社会，王侯、贵族、领主是土地的支配者，土地产权握在他们手中，产业结构是以农业为主，商品经济发展缓慢，市民和农民受封建领主支配，只有封建主的土地财产权，劳动人民只有土地租用权，缴纳地租。

在封建主义时代，公元 10 世纪到 11 世纪，由于商品交换比较发达，海外交易开始频繁，农村生产力提高，沿海城市发展起来，于是，富有的商人和城市贵族、封建领主之间展开斗争，领

主土地所有制有些松弛，意大利北部出现“自治城市”。进入 13 世纪后半时期，“自治城市”的范围从城市扩大到农村，大规模的农民和农业土地得到解放，构筑起新的“分割所有权”概念。

这种分割所有权，就是把土地产权分为直接所有权和准所有权两种。土地所有者享有出租权，土地承租权者或地上权者享有准所有权。形成地主和佃农之间的新权利义务关系。土地使用权上升到准所有权的程度。

这种权属关系历时不久，中小地主阶层趋于没落，土地再一次集中到贵族或教会手中，意大利又恢复为封建的土地领主所有制。

法国，虽然封建主义特权依然存在，但逐渐出现市民土地所有的观念。这个“市民”，是商人中的富有阶层，不是一般劳动人民，是和领主制不同质的寄生地主所有制，一直保持到 17 世纪。

英国在 12~13 世纪，出现土地权利的自由保有制。这种“自由保有”把封建的不动产实质所有权分为终身享有的保有权和包括可以继承的权利在内的保有权两种。封建的土地法中虽然也规定农奴身分的农民有农奴的土地保有权，但只是“誉本保有”，虽然发给保有誉本，实际上仍属农奴主所有。

我国的奴隶制社会比欧洲短，自周以后即进入封建主义社会。

在漫长的封建主义社会中，封建的帝王将相，在土地方面，主要考虑的是巩固和扩张土地所有制，对合理利用土地、促进社会生产力的发展、提高人民生活水平方面考虑不多。这是一方面。另一方面，由于我国是一个庞大的文明古国，对于如何公平分配土地，使地尽其利，共同富裕，许多思想家、政治家都在不断研究探索，有不可泯灭的功绩。

例如宋朝的王安石主张变法革新，富国强兵，其主要内容就

有青苗法和方田均税法，关心土地使用制度的改革。

从土地私有制开始到清末封建主义社会制度下的封建主义文化，为统治阶级、帝王、贵族、地主谋利益，真正为劳动人民谋利益的知识分子，相对地说并不占绝对优势，农民起义连绵不断。

哪个时代或地区土地使用制度搞得好就安定，否则就不稳定。

太平天国于 1853 年建都天京（今南京），公布天朝田亩制度，体现太平天国的政治经济思想。主要内容是宣布一切土地和财产都属于上帝所有，确定“凡天下田，天下人同耕”的原则，“有田同耕，有饭同吃，有衣同穿，有钱同使”。规定“凡田分九等”，“凡分田，照人口，不论男妇”，“好丑各一半”的分田方法。还规定，余粮余钱缴“圣库”的办法，每家农副业收获，扣除口粮以外，其余送缴“圣库”按定制发给。

太平天国在其占领区虽然多次颁布这些命令，但并没有实施平分土地的规定。

辛亥革命，孙中山提出一定要平均地权的伟大思想。这是为革命成功后实行工业化而设想的一种新的土地制度。孙中山在“民生主义”第二讲中指出：“解决土地问题应在工商业未发达之前，将增价归公——共未来的产”，他提出平均地权的四大纲领，即“规定地价”、“照价征税”、“照价收买”、“涨价归公”。即地利共享的思想。

平均地权的目的是地利共享，实质是实行土地均权制，解决人与地的关系，融和私有制和公有制的关系。

辛亥革命结束了统治中国两千多年的君主专制制度，但没有使我国进入资本主义社会，中国社会的半封建半殖民地性质没有改变。

第三节 资本主义时代的土地产权观念

17世纪英国发生两次农民革命，在农业中发展了资本主义。1680年英国第二次农民革命以后，确立土地所有者的绝对所有权。从18世纪中叶开始，经过一个世纪的时间，暴风雨般的产业革命以纤维工业为中心向前推进。1838年，英国公布《城市团体法》，建立了以资本家为新的统治者的地方自治制度，进入资本主义社会。

1789年法国大革命，发表人权宣言，在自由平等博爱的口号下废除各种封建特权，废止了国土和城市中所有的计划和各种行政管理，市民政府没收了国王和贵族的财产，解放农奴，无偿废止领主的土地权，包括人格约束权和地租征收权，出售原有的国有财产，确认市民和农民的土地所有权。

资本主义社会的土地产权观念，是建立在“土地私有=土地商品=私有财产权”的基础之上，形成一种单纯考虑经济利益，以交换价值即以处分权为核心的土地产权新概念。

法、德、美、英、日几个资本主义国家在土地所有权概念、土地所有权和土地使用权之间的关系等方面都有不同的特点。土地产权概念的不同，是和各国的时代背景、社会经济情况、法律体系分不开的。

1804年公布的法兰西法典《拿破仑法典》第一百四十四条中规定了所有权的定义：“所有权，除法律或法规禁止行使的权利以外，享有用最绝对的方式对物的收益权和受益权。”用“最绝对性”这样强烈的语调给所有权下定义。到这个时候，原来18世纪初期还残存的一些国家限制土地私人所有权的立法已不复存在。

绝对所有权的对象不只是商品，也包括土地和建筑物。即认为土地和地面上的建筑物构筑物是一个整体不动产，是商品，可以自由买卖或出租，享有个人的无限制的绝对所有权。

这个绝对所有权，也可以理解为不负担任何社会义务，不受任何限制，对目的物具有恣意处分的自由。

法国在 1789 年宣布的《人和公民的权利宣言》，第十七条中说：“财产是神圣不可侵犯的权利，任何人都不能在非公共需要的明显要求下且无事前正当补偿的条件下进行夺取。”还在这个宣言的第四条中说：“自由，只要不损害他人，什么事都可以做。”因此，各人行使的自然权利，除了保证社会上其他构成成员享有同一权利以外没有限界。这个限界，除法律的规定以外他人无权限定。这就是认定土地所有权是绝对所有权的根据。

这种土地产权观念流传甚广，遍及罗马法系的所有国家。日本和解放前旧中国的民法都接受了这种思想。

德国在 18 世纪以后接受法国革命的影响，也同样认为所有权具有绝对性、排他性和永久性三大属性。19 世纪的民法中规定财产绝对所有权为：“个人对物的支配权原则上不受任何拘束，是完全的支配权。据此，个人可以处分他的所有物。”土地所有权者应该履行的社会义务和邻地关系等外部制约几乎都成了例外的额外负担。不过，英国的法律中限定不动产占有权只有在许可的范围内才能行使，土地所有权握在国王手中，国王有最绝对的土地所有权，资本家、地主和平民的所有权和法国还不完全一样。

资本主义社会的土地产权观念从产业革命和法国革命开始风靡了全世界。在开始时期是一种先进的思想，无疑是推动了生产力的发展，促进社会的进步。同时，也带来新的社会问题和城市问题，成为诸恶之源，为自己挖掘坟墓。马克思和恩格斯的思想就是在这个时代背景下诞生的。

原来，法国革命时宣布的“基本人权”首先指的是私有财产权。这个革命的第一步着眼于人的解放，工人农民可以不受土地、身分、职业的束缚，享有选择居住和就业的权利，主观上认为市民可以在法律保护下和资本家平等。换句话说，劳动人民是劳动力这种商品的所有者，资本家是具有生产手段这种商品的所有者，社会地位是平等的。但是，资本家不购买劳动人民的劳动力，劳动人民就不能生活，自由便得不到保障。实际上远远并不是平等关系。

在土地所有权不受侵犯的法律保障下，资本家和地主有无限量地积累资本的自由，把自然资源变成私有财产，从各个地区雇佣劳动者，无止境地追求利润，扩大了贫富差别，造成新的不平等。土地所有者和土地使用者之间，大地主和中小地主之间，大地主之间的矛盾日益加深，筑成新的深刻社会对立。

自然环境是人类共同财产。土地变成私有物以后，占有土地的企业或个人，为了谋取私人利益可以自由利用土地，便发生了人类社会的不平等，富者剥削劳动人民，劳动人民剥削自然界，环境也遭受破坏。

卢梭著（人类不平等起源论）具体分析了土地私有制的弊端。

产业革命以后，工业化 = 城市化，大量人口向城市集中，给生产增加了劳动力，给城市带来繁荣，助长资本家的盈利。但是，社会公共消费手段，即城市基础设施和公共设施的建设，资本家和地主并不积极，劳动人民的居住异常困难；城市环境污染严重，资本主义社会暴露出的许多城市问题不易解决。

19 世纪是资本主义社会的鼎盛时期，也是对资本主义社会制度猛烈批判的时期。于是在 19 世纪末到 20 世纪初，开始对土地私有权的绝对性自由性进行限制，由国家的城市建设计划合理决定土地的利用，由政府的行政管理严格控制土地私有权的滥

用。土地产权观念再一次发生新的变革。

科学地分析资本主义社会，从而展望未来，给人类创造一个伟大思想的人物是马克思和恩格斯。通过详细分析英国工人阶级的现状，周密做出判断，从而客观地提出正确的土地使用政策。

马克思在《共产党宣言》一书中指出：“剥夺地产，把地租用于国家支出。”在这个正确方针指引下，土地社会化、公有化、国有化，土地开发利益返还给城市的观念，已经冲破土地私有制的暗夜，迎接黎明。

在同一个时期，城市规划这门科学有了很大发展。1898年，霍华德主张城市是土地的所有者和经营者，不承认土地私有。城市土地的使用应该由政府管理，按城市规划进行建设。

第四节 20 世纪的土地产权观念

进入 20 世纪，发生以重化学工业为中心的技术革新，出现了大量生产划一产品的生产方式，客观上要求生产力的集中聚集和集中的管理体制。另一方面，随着金融市场的发展，垄断资本对内企图独占市场，对外企图掠夺发展中国家资源，帝国主义国家间围绕市场的利害冲突，1914 年爆发了第一次世界大战。

第一次世界大战以后，资本主义国家的土地产权观念发生变革。

战后，原来已经软弱的帝国主义国家俄国，国内政治经济体制陷入危机，俄国的伟大领袖列宁高举马克思主义旗帜，在 1917 年推翻帝俄专制政权，建立了人类历史上第一个社会主义国家，建立苏维埃政权。最初，列宁考虑到在生产力不高的情况下立即进行社会主义计划经济体制还有困难，便承认农民的私有土地所有权，实现公私混合的新经济体制。列宁逝世以后，斯大

林执政，废弃农民的私有土地，改为集体农庄实行集体农场制，全国土地实现公共所有。

德国在 1919 年公布的《德意志共和国宪法》（简称《魏玛宪法》）否定 18 世纪以来土地私有权的个人主义自由主义正统观念，把土地的利用放在履行社会义务的轨道上，虽然没有废弃土地私人所有制，但对私有财产权的利用和处分方面做了严格的限制，私人土地所有权者的自由意志受法律的约束，置于国家的计划管理之下。

魏玛宪法第 153 条有三个特点：（1）所有权受宪法保障 其内容及限界由法律决定；（2）土地公共征用，只有为了公共福利并有法律依据才能进行，给予相当的补偿；（3）所有权伴随义务，在行使权利的同时应对公共福利做出贡献。

20 世纪初期，处于自由主义、民主主义、社会主义各种政治思想角逐时期，魏玛宪法是各种思想交错、合成的结果。在世界土地产权观念的演变史上应该说是有一定贡献的。

魏玛宪法出台以后，在解释方面对第 153 条有各种不同的议论，很可能由于站在不同的立场、抱持不同的学说而看法不同。但在批判、消除资本主义制度弊端方面是有建设性的有远见的，这一点任何人都必须承认。特别在所有权必须伴随义务和所有权的内容和限界必须明确限定这两项基本原则，从根本上对土地自由支配的观点，土地产权绝对不可侵犯的观点给予修正，代之以土地产权必须为公共利益服务的观点，在土地法制史上应该说是重要转折点。德国不是通过革命实现土地公有制，而是采用征购土地的办法依国家权力干预私人权利。和同一年代的苏联比较有很大差距。

第二次世界大战结束以后，世界各国在土地产权观念上都不同程度地发生变化。

中华人民共和国成立后废除土地私人所有制，没收地主和官

僚资产阶级的土地，实现土地公有制。东欧各国，朝鲜、蒙古、越南、古巴等国都已实现土地公有制，这是人类历史发展的必然结果。

在资本主义土地私有制国家中，土地产权观念也发生很大变化。由于各个国家的国情不同，政治、社会、经济、文化、教育等情况不同，各国有各自的特点，但力图通过土地社会化逐渐向土地公有化发展这一个总趋势是有目共睹的。当然也存在若干曲折和徘徊。

总的来说，土地私有制是罪恶的渊藪，是和社会正义社会公平背道而驰的。但是，社会上既得利益者的势力日益强大，不劳而获的思想还存在，商品经济还发挥作用，为了维护公共利益不受侵犯，就必须用公权即政府的司法行政权来管理和限制私权的滥用，把它诱导到土地社会化进而实现土地公有制的方向上来。

第五节 英国土地使用制度的演变

英国执产业革命的先鞭。英国在 17 世纪发生过两次市民革命，资本主义逐渐发达。在这个基础上，从 18 世纪中叶开始，现代科学技术急剧发展，以机械工业为首的大工场生产不断繁荣。产业革命推动工业化和城市化的前进，是人类的一大进步。

产业革命是在机器和蒸汽机出现以后把它迅速普及和利用起来，它不但改变了手工业工作形态，还由于机器设备的固定，资本的聚集和集中，提高了生产量，降低成本，增加利润，便产生了资本主义的生产方式。

从 1835 年到 1850 年 15 年间，英国纺织机由 2000 台增到 10000 台 钢铁产量由 1841 年的 200 万吨，到 1870 年迅速增加到 600 万吨。同时 大量农业人口从农村拥入城市 城市规模急

剧扩大。

技术革新不但使工业急速发展，商业、海运、铁路、通讯也发展起来，形成各种产业部门，社会分工越来越细，更趋复杂，城市人口不到半个世纪就膨胀数十倍。

资本家关心生产为自己谋利益，但对劳动人民的生活却漠不关心，劳动人民居住在环境恶劣的贫民窟中，出现了严重的住宅问题和环境问题。

在这个时期，自由主义者把达尔文的进化论引用到社会上来，认为城市环境虽然恶劣，在城市间的自由竞争中依自然淘汰的法则可以解决。例如他们主观地想象人口聚集引起地价上涨，居住发生困难，便迫使企业和市民流向其他城市，环境便能美好起来，地价就能降低，居住条件也可以好转。

实际上，劳动人民在理论上可以享有迁徙的自由，但事实上并不能像吉普赛人那样随意选择居住地，自由移动，这些设想，根本不可能实现。

城市这个高度分工的社会环境，市民和企业享受聚集的利益。城市是社会共同生活、生产和消费的场所，需要有公共的大规模的基础设施和公益设施，这些设施的建设需要庞大的资金投入，还需要健全的公共管理。这些，资本家和地主并不关心，他们关心的只是企业和地主本身如何追求利润，对社会效益和环境效益并不关切，产生资本主义市场经济下的许多矛盾。实践证明，只有靠政府的介入才能解决。

英国是现代科学技术的发祥地，1762年瓦特发明蒸汽机，带动自然科学的迅速发展；还有马克思和恩格斯长期住在伦敦，剩余价值的英明论述带动社会科学的迅速发展。此外，在城市规划方面，以威廉配第为首，同样是人才辈出。因此，英国不可能漠视、容忍资本主义市场经济引起的许多矛盾长期存在，一定要在城市土地合理利用、土地产权制度等方面进行改革，扩大国家

和地方政府的公权、限制私权的滥用。这也是历史的必然趋势。

第二次世界大战以后，英国工党执政，积极改革土地所有权私有的制度，向土地所有权社会化的方向演变，最终目的是要实现土地国有化或公有化。

改革的过程可以分为三个时期。第一期是战后复兴期，以 1947 年公布的《城乡规划法》为核心，从法制上限制土地私有权的滥用。第二期是以 1967 年公布的《土地委员会法》和 1968 年公布的新《城市农村计划法》为核心，加强对土地私有制的公法限制。第三期是在 1975 年以后，以 1975 年公布的《土地公有化法》和 1986 年公布的《土地开发税法》为核心，从立法上对土地财产权进行全面的限制。

英国的土地公有化可以分为两个部分。即土地的全面公有化和土地的部分公有化。在全面公有化方面，是扩大公有土地，把土地所有权逐渐转移为国家或公共团体所有，成为公共用地。在土地部分公有化方面，是通过行政管理，在继续承认土地私有权的状态下，通过土地开发权公共化的手段，把土地开发引起的开发利益（即不劳而获的土地增值）返还给社会，以实现土地公有化。

为了便于参考，下面再具体做些介绍。

一、1947 年公布《城市农村计划法》的目的和内容

这个法律的基本目的是为了实现在土地开发权的国有化，在全国范围内全面推行开发计划许可制度，强化公法对私有权的限制，确立土地社会性的所有权新观念。

它的主要内容是，除小规模农业及林业开发以外，各城市的一切建设事业都必须服从城市规划法中规定的一切决定和管理制度。设立中央土地委员会，授予私有土地的征购权，按现有使用价值给予补偿。土地开发权属于国家，由地方政府决定土地利

用方案。私人的土地开发必须申请开发许可，经批准同意开发者，应向中央政府缴纳 100% 的开发课征款。

在 1947 年本法施行以前，土地在市场上自由买卖，土地价格有实际使用状态下的利用价值和预见将来可能发生的潜在价值两种价格。城市政府收购土地时一般以自由市场的买卖价格为标准，很不合理。1947 年公布的法律中授予各地方规划局有强制的土地收用权，并且提出土地开发权国有化，开发利益归国家所有的新制度。再结合英国城市规划法的各项制度，可以说是世界上资本主义国家中最先进的综合的现代城市规划制度的典型，奠定了英国土地利用规划的基础。

1947 年公布的法律中对土地增值也做了规定。考虑到由于开发计划的原因引起的土地增值和因其他原因引起的地价增加是不能分离的，也是不可能分开的，并结合过去专家学者集中精力研究的成果。例如阿斯瓦特报告书（Uthwatt Report）等等，决定不但已建城市周围的土地，英国全国的土地的开发价值都归属于国家所有。

二、1967 年公布《土地委员会法》的目的和内容

1947 年公布的（农村城市计划法）实施以后，1951 年政权更替，改由保守党执政，1953 年废止了原来设定的土地开发负担金制度，1954 年解除了民间土地买卖的限制，1959 年进一步废除二重价格，一步一步向土地买卖自由的途上走去。引起地价激烈上涨，成为政治问题，应该说是土地财产权观念和权属制度的倒退。1964 年 10 月，英国大选，工党执政，为了贯彻原有的土地改革政策，1967 年公布（土地委员会法），这个法律中规定，从国家或地域整体利益出发，为了合理、有效率地利用城市土地，地方政府在必要时可以取得必要的土地。进一步限制土地私有制，向公有制过渡。

土地委员会由住宅、地方行政大臣任命的九个委员组成，对于“有重要关系认为适当的一切土地”，可以利用任意收买或强制收购等任何方法取得，具有广泛的权力。土地委员会为了迅速取得土地，还可以通过强制收用命令宣布土地归属，不等办理出让或补偿手续，便享有进行土地开发的处分权。还有，土地委员会还具有在取得的土地上自行开发管理的权限。并且，在公益上判断为适当的情况，可以用市场价格把土地卖给其他机关。不过，还有保留条件的规定，即土地委员会在出让其所在地的住宅用所有地时，附有应该把土地将来的开发价值归属于国家（土地委员会）的保留条件。这种开发价值的保留权（即国王保有条款）必须登记，该权利人，权利人的继承人、租房人，都有接受地方政府约束的义务。

关于土地增价课征款，和 1947 年法律中的规定有两点不同。（1）原来规定为 100%，实践证明，发生了土地二重价格和土地供给不足的倾向，因而改为 40%，后来又提高到 45% 乃至 50%。（2）还规定原则上应由取得土地出售款的卖主负担，不许转嫁给买主。

这种土地委员会制度的设置和土地增值的收归国有，是限制土地私有财产权的重大举措，为土地公有化迈出了第一步。

1970 年 6 月，英国大选，保守党代替工党执政，1971 年 4 月 8 日，废止了土地委员会，从此，土地交易不再征收开发课征款。但是，并没有对土地的开发价值放任不管，改为征收土地课税，在财政法中规定征收资产出卖所得税，税率原则上为 30%。开发课征款减少了 10%~20%。

三、1975 年开始推行土地公有化

1975 年英国工党政府推行第三次限制土地私有化。公布《土地公有化法》主要目的是为了实现土地国有化、公有化。

工党土地政策的基本认识是：(1) 土地是稀少的资源，土地的利用必须置于土地适当利用的计划之下；(2) 土地开发的计划制度，一定要由地方政府、地域社会（社区）按其必要性和优先顺序积极控制；(3) 依社会公共努力创造出来的开发利益一定要返还给地方政府。具体的实现方法有：地方政府进行开发的“开发用地”全面公有；实现土地全面公有化的措施是降低公共用地的取得价值，收购的财政来源是创设土地开发税。

《土地公有化法》于 1976 年 4 月 6 日开始施行。在地方政府可以用征购命令低价收购开发用地方面是资本主义国家土地立法中过去未曾有过的。它是产业革命以来允许土地私有者自由处分私有土地获取超额利润的限制，是土地私有制的重大转折，具有重大历史意义。

英国《土地公有化法》的内容和社会主义国家土地公有的内容不完全相同。它只对地方政府授予积极的计划权限和强大的收取用地权限，开发后的土地虽然仍是地方政府所有，但允许向民间出租或出让。所以，在性质上是开发权的公共化，并不是土地私有财产权的否定。

英国的开发权公共化，规定城市开发地域的土地完全归城市政府所有，由城市政府开发以后才能出租出让，除此以外，在开发地上不准许有其他开发行为。关于废止开发权私有制这一点，对我国现在经济开发区的权利应该保持在多大限界范围内似乎有参考价值，值得深思。

英国 1976 年公布的《土地开发税法》中规定的开发利益课税（资产出卖所得税）是一种不属于所得税和法人税的特别税。它的基本着眼点在于防止土地投机倒卖分子的不当得利。在地方政府扩充公有地方面，由于没有课税，可以用正常价格取得土地，便可达到促进开发用地公有化的效果。

课税税率为房地产（土地和建筑物）处分实现开发利益的

80%。

四、1980年公布的《关于地方政府、城市规划及土地的法律》

1979年5月英国大选，保守党战胜工党掌握政权以后，着手修改工党制定的国土利用有关法律。1980年1月第二次提出《关于地方政府、城市规划及土地的法律》议会通过后同年11月13日女王裁可公布施行。

这部法律，本来是为了废止《土地公有法》的目的而提出的，但没有全面废止，其中的一部分仍再次规定在新公布的法律中。

在土地开发税方面，保守党认为80%太多，以妨碍许多有益的开发和增加建设事业中的失业为由，将税率降为60%，工党和保守党的政策有许多地方是不同的，但在开发利益应该返还给城市这项政策上，虽然税率有不同，方法上有所改变，但基本原则相同，没有动摇。

第六节 法国土地使用制度的演变

1789年法国大革命的结果，废除封建制，消灭贵族和平民的差别，农民成为自由的所有权者，确立了资本主义时代的土地所有制。

法国《人权宣言》其中第十七条中规定：“财产是神圣不可侵犯的权利。除非在确认适法、有明显的公共需要、并在事前有正当的补偿条件下，任何人都不能剥夺。”这就是宪法中对土地所有权的規定。

18世纪和19世纪两个世纪的实践证明，土地私有制弊大于