



## 浅谈中国与马来西亚的土地政策

张夜墨、G. Redzwan

**内容摘要：**为了缓解政治、经济与社会三者之间的冲突，几乎所有的国家都出台了相应的土地政策。在土地部门的监督下，土地政策与规划的应用范围变得更加广泛。笔者选取马来西亚与中国，对两国土地政策进行比较性浅谈。本文阐述了两国土地政策的历史背景与发展现状，通过对两国土地政策的制定、评价与局限性等方面进行对比分析研究，结合两国国情，凸显两国土地政策的差异。其中马来西亚在制定政策、分州管理、连续性和完整性等方面更适于马国国情，而在中国方面，政策的统一性更具中国特色，由此本文展开了相关的论述。

**关键词：**土地政策；中国；马来西亚；中央集权；联邦制

**作者简介：**张夜墨，马来亚大学自然科学学院生命科学系博士生，主要研究方向为环境政策学。邮箱：zhangyemo@foxmail.com。Gufrran Bin Redzwan 博士，马来亚大学自然科学学院高级讲师，主要研究方向：污水处理技术。邮箱：ghufran@um.edu.my

**Title:** A General Study on Land Policy between China and Malaysia

**Abstract:** To ease the conflicts among political, economic and social, almost all countries have introduced the corresponding land policy. Under the supervision of the land sector, the scope of land policy and planning has become more widespread. The author selected Malaysia and China to do a general study between the two countries' land of policy. This paper describes the history background and current development situation of their land policies, Do a comparative analysis study between formulation, evaluation and limitations and other aspects of land policy, combined with national conditions, highlighting the differences between the two land policy. Formulating policies, divided state management, continuity and integrity aspects are more suitable for Malaysia, while in China, the unity of policy is more Chinese characteristics, which launched



a related article discusses.

**Keywords:** Land policy; China; Malaysia; Centralization; Federalism

**Author:** Zhang Yemo, a Ph.d candidate in Institute of Biological Sciences, University Malaya. Major areas of research: Environmental Policy. Email: <zhangyemo@foxmail.com> Dr. Ghufran Redzwan, Senior Lecturer, Institute of Biological Sciences, University of Malaya. Major areas of research: Wastewater Treatment Technology. Email: <ghufran@um.edu.my>

## 一、引言

土地政策对于国家建设、经济发展、民族振兴起到重要作用；从亚洲到欧美乃至世界各国无不给予其广泛的重视。在某种程度上土地政策甚至影响世界历史，国家战争、民族冲突、政权更迭。

关于土地政策的定义，研究土地经济学，土地政策学与土地行政学等不同学科的学者们，从不同的角度，以不同的立场，进行了各有侧重的不同解答与诠释。可概括为以下几个方面有：

理查·伊利的“计划说”、阎壮志的“准则说”、来璋的“基本国策说”、马克伟的“政策说”、朴寅星的“制度说与对策说”、王文甲的“需要说”和其他学者的“办法说与方针说”等等。<sup>①</sup>

土地政策在土地的规划、管理、保护、利用和监督过程中起着重要的作用。然而在政策制定和管理形式方面，各个国家因国情不同而各有千秋，中国和马来西亚亦如是。在中国，土地政策由中共中央制定，全国人民代表大会审批，其具有全国统一性。

① 理查·伊利 (Richard T. Ely, 1854年—1943年)，美国经济学家，主要著作有“Introduction to Political Economy”，1889年和“Land Economics”，1940年。  
何康等主编：中国农业百科全书，《农业经济卷》，北京：农业出版社，1990年，第374页。  
来璋：《土地行政学》，台北：台湾中国地政研究所，1982年，第20页。  
马克伟：北京师范大学教授，新中国土地科学事业的主要创始人。主要著作有2001年出版的《认清土地国情珍惜有限土地》和1996出版的《我国的土地权》。  
马克伟主编：《土地大辞典》，长春：长春出版社，1990年，第889页。  
朴寅星，男，韩国国籍，博士学位，浙江大学公共管理学院土地管理系全职教授，浙江大学东南土地管理学院中韩不动产研究所副所长。  
王文甲：《土地政策》，台北：台湾三民书局，1979年，第9页。

各省区市须严格实施和执行。马来西亚的土地政策由各州政府制定，其具地方特色。各个州可独立处理及协调本州的土地事务，同时接受联邦土地委员会的协调和监督。<sup>①</sup>

## 二、土地政策的定义

土地政策是指国家和政党等政治实体为了实现一定历史时期的土地管理任务和土地利用目标，围绕特定的经济社会利益而规定的用以调整人地关系的一系列准则、方向和指南的总和，它是处理和解决土地关系中各种矛盾和问题的重要的指南与规范<sup>②</sup>。

土地政策的定义一般分为最广义、广义、狭义与最狭义的土地政策四种：

1、最广义的土地政策。这种政策定义包括了土地法律、土地法规与土地规章在内。

2、广义的土地政策。这种政策定义是指凡是与土地有关的一切政策都是土地政策。

3、狭义的土地政策。这种政策定义是指直接的或间接的制定的用以调整人地关系的一切土地政策。

4、最狭义的土地政策。这种政策定义是国家和政党（党和政府）直接制定、以土地政策名义发布的所有的土地政策。<sup>③</sup>

详细说来，其一，它是一种政策，不是一种法律，隶属于政策科学的范畴。因而，政策科学的有关理论对它也是适用的。这就概括了一切土地政策都必须遵循政策科学原理的基本特征。<sup>④</sup>其二，它强调调整人地关系是围绕着特定的经济社会利益而去进行的，反映了土地政策对土地的所有、占有、使用、收益、分配、经营、管理等方面的规范、约束与引导作用。这就概括了一切土地政策现象所应具有的特征。其三，它指出了土地政策制定的主体是国家和政党等政治实体，很显然，这样的主体所代表的是统

① 联邦土地委员会(Federal Lands Commissioner)，是马来西亚协调和监督各州土地事务的，由联邦政府组建的一个联合部门。

Federal Lands Commissioner Act, 1957

② 林建华，任保平：《主体功能区建设：西部生态环境重建的新模式选择》，《生态经济》，第2期，2（2009）：169-171。

③ 姜爱林：《论土地政策的结构与功能》，江西行政学院学报，第四期，2000年。

④ 姜爱林：《论土地政策的几个问题》，东北财经大学学报，第二期，2001年。

治阶级和执政党，而非被统治阶级和在野党。与法律相类似，土地政策也是为统治阶级服务的。这就高度归纳了土地政策的阶级功能及性质。其四，它是为了实现一定历史时期的土地管理任务和土地利用目标，这就明确界定了土地政策的目标与方向，从而有助于土地政策定义的准确性与科学化。其五，它是一系列的准则、方向与指南的总和，而这些总和，主要是用以调整、规范、引导、约束单位和个人管理及利用土地的一切活动。<sup>①</sup>

### 三、文献综述

研究土地经济学，土地政策学与土地行政学等不同学科的学者们，从不同的角度、以不同的立场，进行了各有侧重的不同解答与诠释。就近年来的中外文献看，其中具有一定代表性，又有较大影响的土地政策定义，可概括为以下几个方面：

1、计划说。这种观点认为，土地政策就是一种为了完成目标而制定的计划。理查·伊利认为，为达到土地利用的某些目标而制订的计划，就是土地政策，这个名词特别地但不是唯一地专门用于公共机构的计划方面。<sup>②</sup>土地政策一般分为个人土地政策与社会土地政策。所谓个人土地政策，以满足个人的利益为基础而采取的计划。理查·伊利还指出，社会性政策是约束个人利用土地时的活动界限；例如：个人计划就应当在社会性政策一如城市规划政策一所规定的界限以内做出。<sup>③</sup>这一定义将土地政策定义为一种以某一特定目标为取向的行动计划，显然是比较片面的。因为，土地政策不仅仅是行动计划，还包含有其他的內容。<sup>④</sup>

2、标准说。这种观点认为，土地政策就是一种规范标准。阎壮志认为，所谓土地政策，就是指国家和政党为实现其所代表的阶级和社会集团在土地问题上的经济利益而规定的调整土地的所有、占有、使用、经营、管理等方面的关系的行动准则。<sup>①</sup>这个定义将经济利益纳入土地政策的范畴，具有绝对性，并不是所有的经济利益都是其范畴之内。

- 
- ① 姜爱林：《社会科学研究》，成都：四川省社会科学院，2001年，第37-41页。  
② 理查·伊利（Richard T. Ely, 1854年-1943年），美国经济学家。  
③ 伊利等著，滕维藻译：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，1982年第12页  
伊利等著，滕维藻译：《土地经济学原理》，北京：商务印书馆，1982年第12页。  
④ 姜爱林：《论土地政策的几个问题》，东北财经大学学报，第二期，2001年。

3、国策说。该观点认为，土地政策就是基本国策。来璋认为，所谓土地政策就是国家建设的基本政策。他还认为，一国的政策虽有多种，但因土地为国民衣食住行生活所必需，故土地政策为各种政策中最重要者，同时亦为各项建设中必需的依据。<sup>②</sup> 这一定义将土地政策视为国策的补充。因为基本国策可能包含有土地政策其一要素，但基本国策并不完全是土地政策。除此之外，国家的基本国策还有计划生育、环境保护等等。

4、政策说。这种观点认为，土地政策是政策的一种。马克伟认为，所谓土地政策，就是指党和政府为发挥土地的生产力作用，在一定的历史时期内，提出对土地合理利用和调整土地关系的要求而制定的政策。<sup>③</sup> 这个定义认为土地政策是涵盖在政策范畴内的一种，这是毋庸置疑的。但是此学说过于肤浅，不具有内涵性。不能具体体现土地政策的核心问题。

5、制度说与对策说。这种观点认为，土地政策就是一种制度和对策。朴寅星认为，所谓土地政策，就是指对一个国家特定的土地制度和土地市场环境中出现的土地问题所制定的制度和对策。因此，他指出，要对一个国家的土地政策有正确认识，就必须在包括社会经济体制、土地制度及土地市场在内的全面环境中提出土地问题，并制定具有现实意义和前途的解决方案即土地政策。<sup>④</sup> 这种观点很有些牵强附会，土地政策不是一种制度，它可以看出是一种对策。当然，在给出土地政策定义时，少不了要考虑一个国家的土地制度及经济体制，但这并不等于就把它们作为土地政策定义的终结。<sup>⑤</sup>

6、办法说与方针说。（1）办法说：该观点认为，所谓土地政策，就是政府针对存在的土地问题，提出的解决方针和对付的办法。（2）方针说：该观点认为，所谓土地政策，就是政府为了合理利用土地，提高土地使用效率而制定的方针。<sup>①</sup> 以上两种说法不具备定义性，其单一化了土地政策的意义。忽略了在调整经济社会利益中，土地政策的重要作用。

7、需要说。王文甲认为，所谓土地政策就是“政策之需要”

- 
- ① 何康等主编：《中国农业百科全书·农业经济卷》，北京：农业出版社，1990年，第374页。  
 ② 来璋：《土地行政学》，台北：台湾中国地政研究所，1982年，第20页。  
 ③ 马克伟主编：《土地大辞典》，长春：长春出版社，1990年，第889页。  
 ④ 朴寅星：《土地市场及土地政策的中韩比较研究》，中国人民大学博士论文，1997年，第173-174页。  
 ⑤ 姜爱林：《论土地政策的几个问题》，东北财经大学学报，第二期，2001年。

。在这种观点指导下，王文甲认为土地政策的定义应包括三个方面的内容：（1）政策为解决问题之方案：凡有政策之需要者，多以有某项问题之发生，或已深感现状之不满，另有理想之追求，急谋解决问题，或寻求其理想之达成。因此而斟酌问题之现状及其客观环境之所在，或急进，或缓行，订一适当解决之方策，有其一定之步骤，以求理想之实现。此项方策及其运行之步骤，即为其所定之政策是也。（2）政策为国家建设之途径：国家建设虽有难易之别，而为求有效之推进，必须先有妥善之策划。尤有远大理想，短期所不能达成者，更需择一理想之途径，或直行，或弯行，或绕道而行，有其一定之政策，方免有偏左或偏右之浪费，国家建设始易於成功。（3）政策为政党之政治主张：政党各有其不同之政治主张。此项政治主张，即为该党解决问题之方策与途径，亦即其政党之政策用以争取民众之信仰与拥戴。且如该政党取得政后，其原有政策，多成为其治国之政策，此为民主国家所共有之制度。<sup>②</sup>这一定义从需要角度进一步的诠释土地政策的内涵，具有一定合理性。不过该定义过于繁琐。

总之，土地政策在不同学者之间的定义是有一定区别的。笔者认为土地政策最主要的是来源于“政策之需要”和“土地之需要”两者共同作用的结果。另外土地政策也在土地、市民和政府三者之间起到重要的协调平衡作用。

#### 四、中国与马来西亚政治体制

中国是社会主义国家，其根本政治制度是人民代表大会制度；而权利特点为中央集权。<sup>③</sup>在这种制度下，地方政府统一服从于中央，并根据中央政府的政策和法令办事。同时在立法权上具有中央统一性。

马来西亚是资本主义议会制君主立宪制国家。其主要特点是：议会是国家的最高立法机关，君主是象征性的国家元首，其职责多是礼仪性的。其特点为：君主交出一部分权力，首相是国家的主要行政首脑，从宪政体制上来看宪法和法律不是限制君主而是用来限制首相，首相只能在宪法和法律内治理国家。其缺点

① 刘维新：《海南特区土地政策与房地产开发研讨会综述：经济学动态》，1993年，第2期，第6页。

② 王文甲：《土地政策》，台北：台湾三民书局，1979年，第9页。

③ 中央集权是“地方分权”的对称，是国家统治权力集中统一于中央政府的制度。

在于国家内仍存在着特权阶级，优点是不用战争就可实现宪政。内阁由议会产生并对议会负责。<sup>①</sup>

中马两国的政治制度有本质上的不同，就区别而言在于人民代表大会制度是社会主义，议会制是资本主义，两者所代表的生产力不同。中国是社会主义国家，人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式，是中国的根本政治制度。<sup>②</sup>君主立宪制的本质是资产阶级政权的一种组织形式；经笔者具体分析有几点不同：

(1) 建立的经济基础和服务方向不同。中国的人民代表大会制是建立在社会主义公有制为主体的经济基础之上并为人民服务的，西方议会制是建立在资本主义私有制经济基础之上并为之服务的。(2) 体现的国家性质不同。中国的人民代表大会制保证人民当家作主，行使管理国家的权力，体现了人民民主专政的社会主义性质；西方议会制是由资产阶级专政的国家性质决定的，它保证资产阶级的统治地位，保证资产阶级行使国家的权力。(3) 职能和权限不同。中国的人民代表大会在国家权力体系中居核心地位，行使包括立法权在内的国家权力；马来西亚议会主要是立法，财政的审议和质询权。

## 五、中国与马来西亚在土地政策上的区别差异与不足

从中国与马来西亚的基本国情和立法程序出发，两国在土地政策方面具有一些差异。其主要表现在：

### (1) 中国政府宏观调控力度大

自1949年建立新中国以来，一直是公有制在国民经济中还占有主导地位，土地作为国家的重要生产资料，隶属于国家和集体所有。这样就有利于国家或地方政府宏观规划和统筹安排土地，有利于国家土地法律、法规的实施。避免了由于集团或个人的短期利益驱使，开发破坏或影响整体环境。例如，2008年有75年历史的雪花啤酒厂由沈阳市中心城区搬迁到位于郊区的苏家屯区。原址被沈阳市政府征用为居住区，避免啤酒工厂对城区环境的污染。

<sup>①</sup> 孙关宏：《政治学概论》，上海：复旦大学出版社，2003年。

<sup>②</sup> 赵曜：《论中国特色社会主义理论体系》，北京：北京市社会科学界联合会，2008年。

## (2) 中国的行政干预力度大

由于土地的公有制，土地的所有权不在个人，而各级政府甚至到村的行政，领导都隶属上一级管理，把他们的政绩和业绩考核直接与土地法律法规赋予他们的职责的履行情况挂钩，地方政府还要每年（或几年为一个周期）与下属领导鉴定土地管理责任状，直接与其政绩和奖罚挂钩，加大了土地管理的行政干预力度。早在2002年，湖南省怀化市的农业综合开发在充分利用山区独有的自然资源优势的基础上建立以各级农业综合开发领导小组为主轴的系统领导机制，自上而下实行党政一把手负责制，实行以目标管理为辅佐的系统责任机制，市与县、县与乡、乡与村及部门单位自上而下层层签订目标管理责任状，把目标管理与领导干部的政绩、奖罚挂钩，增强了各级领导的责任意识。<sup>①</sup>

## (3) 中国立法权高度集中

中国除香港、澳门特区外，所有的法律立法权都在中国人大，各地方人大可制定条例及规章。<sup>②</sup>另外，地方可以积极参与立法，可以根据地方特殊情况或者个别问题给予相关意见的修改。这样，在土地管理上就避免了各省、各地区各自为政的混乱局面，有利于国家大型的开发建设项目的顺利实施。

## (4) 制度更加明晰具体

作为一项好的制度，要做到阐述明晰，目标具体，措施有效才有利于更好地付诸实施。另外，在实施途径和监管方面也是制度履行的关键。如：中国的耕地保护制度，首先明确了全国确保18亿亩耕地总量目标。各地方政府确保本行政区域内耕地总量不减少，耕地总量减少的，由国务院责令规定期限内开垦同等数量与质量的耕地，予以补充。<sup>③</sup>

**在马来西亚方面主要集中表现于以下四点：**

- 
- ① 姜庆华：《山区农业现代化的希望之路—怀化市农业综合开发十年成果丰硕》，《湖南日报》，2002年。
  - ② 周旺生：《中国现行法律解释制度研究》，《现代法学》，2003年。
  - ③ 李艳：《安徽省耕地资源变化预测与保护研究》，安徽农业大学，2010年。



(1) 马来西亚将国家土地政策作为国家经济发展战略的重要组成部分

将国家土地政策融合到国家经济发展战略规划中，从而实现土地政策和产业政策的融合，建立一种制度性的框架，影响一国经济社会发展模式和方向，实现土地利用管理和宏观经济管理在较高层面上衔接，各州因地制宜的制定适应各州自身土地发展的土地政策，最终实现经济社会的持续快速发展。<sup>①</sup>

(2) 马来西亚通过立法的形式来规定土地政策而非人治，土地立法比较完善

马来西亚与土地有关的政策首先都是从制定有关法律开始的，通过法治而不是人治来约束土地利用和管理土地资源。根据经济社会发展对土地资源的需要，不断出台相应的法律、法规，并逐步形成比较系列化、完整化的土地政策，主要表现在：一是通过立法的形式将政策法律化，使土地政策和规划具有法律的权威；二是成立专门的法定机构，主要是城市发展局和州经济发展公司，来实现城市区域发展，提供更多的工商业发展机会；三是通过行政手段来保证土地政策和土地利用规划有助于社会经济政策的实现。

(3) 马来西亚强调多部门共同参与，并在政策制定中州与国民参与度较高

无论是国家经济发展规划的制定还是土地政策的制定都很重视多部门的协调、专家审议和公众参与，广泛动员社会力量来收集信息。规划制定过程中反复征求各部门和各地的意见，形成共识后才提交规划委员会通过。注重国土规划的可接受性。

(4) 重视土地利用规划的立法

马来西亚的土地所属形式主要有：土地归各州所有；土地归联邦政府所有；土地归私人所有。由于土地利用关乎社会经济的可持续发展，关系国家的根本利益，所以强调土地利用规划政策必须符合社会利益。1976年的城镇和乡村规划法(172号法令)就是为了实现新经济政策(NEP)和国家发展政策(NDP)的社会经济目标，提出这样的理念：总体规划和地方规划将覆盖整个国家，实现土地规划的同一体性。<sup>②</sup>

中马两国由于历史、民族、文化和政治体制等方面的不同，

① 陈永，游筱群：《20世纪末期以来东盟国家华人华侨经济发展的新特点》，《重庆工商大学学报》，2004年。

② Malaysia Law Act 172, "Town and Country Planning Act 1976", Malaysia.

在土地政策的制定和实施等方面会有一些自身的不足，具体来看：

#### (1) 中国土地产权仍存在局限性

目前，农民所拥有的土地使用权不完整，是引发土地纠纷等诸多问题的主要原因，一方面2002年8月通过的《农村土地承包法》对调整农地承包关系做出了进一步规范，但相关制度不完善和配套措施不健全。<sup>①</sup> 农地赋予农民以生存保障的福利机制，限制了土地流转；同时由于土地承包经营权属于契约规定的债权性质而不是法律赋予的物权，使农民集体和农户对农地实际上没有交易权、租让权、抵押权，导致一些农村集体土地流转严重“异化”，出现侵农害农事件。；另一方面，农村土地集体所有权也是残缺的，土地无法进入一级市场，在土地的征占用上，农民、社区居民不能凭借土地所有权获得相应的谈判地位，加之地方政府和社区的行政行为不规范，导致侵占农民土地权益的事件经常发生，农民拥有的土地权益得不到相应的保护。<sup>②</sup>

#### (2) 行政执令过多，干预农民的自主经营

行政干预虽然有利于土地制度的落实，有利于环境的综合治理，但它的弊端也很多。如经常发生侵害农户利益，强行下达某种农作物的种植指标；在农户增加人口时分配机动农田利益不均；质量不等，甚至以权谋私等，导致农民群体上访、弃耕。

(3) 土地政策不连贯，不成体系，缺乏一个统一的土地基本法  
在中国关于土地的政策从法律到部门规章，数量不少，但是缺乏一个统一的土地理念。土地政策体系并不健全、完善。

#### (4) 公民参与土地政策制定过程的程度较低

公民对于事关自己切身利益的土地法律政策的制定，应该有参与的机会和渠道。相比马来西亚土地政策的制定过程中可以看到，政府非常强调公民的参与和自治团体的作用。但是从中国目前的情况来看，对此的参与程度不是很高。

### 在马来西亚土地政策方面，大致有三点不足：

(1) 各州土地政策主要维护本州利益，弱化国家整体经济发展

① 《中华人民共和国农村土地承包法》由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2002年8月29日通过，自2003年3月1日起施行。

② 张红宇：《对当前农地制度创新的几点看法》，《中国经济时报》，2005年7月8日。

马来西亚是一个联邦制的国家，各州的权力很大，存在地方分权的情况。虽然关于土地的立法比较完善，不仅有统一的《国家土地法典》，各州还有自己的土地规章，并且有把国家发展规划具体化到各州规划中具体执行土地政策的战略。但是由于缺少一个统一的土地管理利用理念，各级政府和政府部门内部之间的土地政策不协调。加之土地是各州的事务，造成土地法律零乱，土地管理不协调，从而影响了土地政策的统一性，也使马来西亚总体的经济发展规划的目标不能很好的实现。例如，吉兰丹州可说是马国土地政策最紧缩和最严格的一州。不要说是非土著，即使是外州的土著要在该州购买土地或是产业，也必须面对很大的问题和繁杂手续。而该州多年来工业发展停滞不进，其中一个最重要的因素是因为其土地政策，有些投资者只获得30年的地契。<sup>①</sup>这使得国家总体的发展目标不能很好的实现。

(2) 土地政策并没有详细考虑可持续发展的资源管理的问题，这就使土地总体规划同国家发展规划不一致

各种立法文件演变而来的土地政策并没有详细考虑可持续发展和资源的统一管理问题，而国家发展规划中十分强调环境问题。因为土地是各州事务问题，各州在制定土地政策时并没有统筹考虑资源和可持续发展问题。例如，彭亨州关丹建世界最大稀土冶炼厂(与澳大利亚莱纳斯矿业公司合作)。<sup>②</sup>关丹所在的彭亨州曾以木材采伐业为主要经济增长点，但随着木材的减少，该州经济增长减缓，这也是彭亨州邀请稀土厂落户关丹的原因之一。<sup>③</sup>有马来西亚人士认为，建稀土厂可能对附近河流及海底环境产生破坏。关丹居民则指责澳大利亚将马来西亚当成“低辐射垃圾堆场”。<sup>④</sup>在保护环境的前提下，马来西亚联邦政府决定暂停这项工程，但是由于对经济发展的考量恢复了对莱纳斯稀土厂的生产，并于2013年正式投产。<sup>⑤</sup>

(3) 土地利用中过分强调当地土著的利益，抑制了当地经济

① Salleh Buang:《马来西亚社会的新面度》(Dimensi Baharu Masyarakat Malaysia), 吉隆坡:吉隆坡语文出版局, 1997年。

② 澳大利亚莱纳斯矿业公司是一家澳洲证券交易所上市公司,以创建一个完整的、安全可靠的稀土产业链为经营策略。澳大利亚莱纳斯矿业公司现阶段主要侧重于轻稀土产品的生产与销售。杜晓慧:《全球稀土矿产资源分布,开发现状以及未来发展格局》,2014年。

③ 王虎:《马来西亚环保非政府组织浅析》,《南洋问题研究》,2011年。

④ 包素菡:《占地相等140足球场·稀土厂近完工》,《光明日报》,2011-04-18(3)。

⑤ 林德成:《莱纳首批稀土成品出炉》,《星洲日报》,2013-02-28(1)。

的发展马来保留地在宪法153条下被保护。它是保留给马来人的土地，在这片土地上所兴建的产业，只有土著才有资格购买，并且不能轻易转换等等的限制。

吉隆坡地区仍然有不少马来保留地，例如位于市中心的甘榜峇鲁（Kampung Baru），位于吉隆坡北部的泗岩沫（Segambut）内部等等。由于周边大势发展与产业加值，引起不少发展商与市政府虎视眈眈，但是在土地拥有权和发展方面却面对了很大的问题。<sup>①</sup>

以甘榜峇鲁（Kampung Baru）为例，有关地段222英亩属于马来保留地，其余80英亩则为政府所拥有。虽然坐落在吉隆坡市中心黄金地带，四周高楼大厦林立。但是却因为转换土地权、租借、抵押给非土著的问题而导致其发展一直滞泄不前。<sup>②</sup>

## 五. 结论

中国与马来西亚的土地政策皆是历史和经验的沉淀，其在管理与协调国内土地活动中起到至关重要的作用。两个国家在土地政策的发展与制定上有一定的相似之处，但是同时由于其当代国情和历史的差异，在土地政策的发展与演变上各自具有特色。另外，在政策的相似之处方面，侧重点和发展方向也会依据本国国情有所偏移，此点也是本文通过阐述和分析得到的结论所在。

政策本无优劣之分，在经过漫长的岁月洗礼之后，希望两国土地政策可以越加完善以适应本国经济和社会发展的需要。

- 
- ① Salleh Buang, 译文: 《发展马来保留地》, 吉隆坡: 马来西亚语文出版局, 1997年。  
② Salleh Buang, 译文: 《发展马来保留地》, 吉隆坡: 马来西亚语文出版局, 1997年。

## 参考文献

1. 党国英：《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》，《华中师范大学学报：人文社会科学版》，2005年 44(4):8-18。
2. 郭晓鸣：《中国农村土地制度改革：需求、困境与发展态势》，《中国农村经济》，2011(4):4-8。
3. 姜长云：《农村土地与农民的社会保障》，《经济社会体制比较》2002年第1期。
4. 金德群：《中国国民党土地政策(1905-1949)》，北京：海洋出版社，1991年。
5. 刘书楷：《土地经济学学科的历史、现状与发展》，《不动产纵横》，1998年第7期。
6. 李莹：《人口、土地、国情》，《中国国土资源报》，1999年第2期。
7. 农业部农村经济与经营管理司经营体制处：《农村经营暨土地承包历史回顾及几点思考》，《农村合作经济经营管理》，1999年第11期。
8. 王修达：《中国农村土地承包政策：相对稳定》、《中国公共政策分析》，北京：中国社会科学出版社，2004年。
9. 姚洋：《中国农地制度：一个分析框架》载《中国社会科学》，2000年第2期。
10. 周超纲等：《土地政策构成要素及其环境因素分析》，《中国土地科学》，1995年，第5期。
11. 张德元、钱海燕：《对农村土地制度的再思考》，《江西财经大学学报》，2003年第1期。
12. 张凤荣：《持续土地利用管理的理论与实践》，北京：北京大学出版社，1996年。
13. 《中华人民共和国土地管理法》（1998年8月29日修订，1999年1月1日施行）第1条和第19条（第四）项。
14. 张金马：《政策科学导论》，北京：中国人民大学出版社，1992年。
15. 张希坡等：《中国革命法制史》，北京：中国社会科学出版社，1992年。
16. 郑新立：《现代政策研究全书》，北京：中国经济出版社，1991年。
17. 张雪玉：《农村土地使用权流转的现状与对策》，《福建农林大学学报》，2003年第6期。