

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.02.014

英国土地管制经验对完善我国土地制度的启示*

王晓颖^{1,2}

(1. 英国驻重庆总领事馆文化教育处, 重庆 400010; 2. 西南政法大学民商法学院, 重庆 400031)

摘要:英国土地管制的效果明显,在政府和市场的协同互动下,中央与地方土地管理制度相融合,其土地管理体系具有较强的制度优势。而我国当前的土地管制中存在诸多突出难题,借鉴英国土地管制经验对我国构建科学合理的土地管理体系大有裨益。应进一步优化我国土地利用规划体制,构建土地规划、土地利用及增值收益的良性互动和协同机制,调整土地出让金征收及土地收益账目管理,并完善国有土地管理信息共享机制。

关键词:土地管制;土地制度;土地发展权;土地规划;土地利用;中央政府;地方政府

中图分类号:F3561.11;F321.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2011)02-0089-06

Enlightenment of Land Management Experience of the United Kingdom on Perfection of China's Land System

WANG Xiao-ying^{1,2}

(1. *Culture and Education Section, British Consulate in Chongqing, Chongqing 400010;*

2. *School of Civil and Commercial Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China*)

Abstract: The land management effect of the United Kingdom is obvious, under cooperative interaction between government and market, the land management system of central government and local governments is integrated, and her land management system has stronger system advantage. However, China's current land management system has many problems, and learning land management experience of the United Kingdom is greatly helpful to constructing scientific and rational land management system of China. China should further optimize China's land exploitation and plan system, build virtuous interactive and cooperative mechanism for land plan, land exploitation and land value-added profit, adjust the management for imposing land transfer fees and land profit account, and perfect state-owned land management information sharing mechanism.

Key words: land management; land system; land development right; land plan; land exploitation; central government; local government

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中对土地制度进行了大篇幅论述。近年来,各地的土地矛盾事件时有发生。此外,我国不断改革发展的土地制度改革也逐渐暴露

出部分问题,为了缓解矛盾,应加强土地管理和有效利用。就土地管制而言,英国有诸多有益经验值得我国借鉴。英国是典型的土地私有制国家,虽然从英国法学理论角度上讲,英国的所有土地都属国

* 收稿日期:2011-01-05;修回日期:2011-02-18

作者简介:王晓颖(1977—),女,重庆人;博士研究生,在英国驻重庆总领事馆文化教育处工作,西南政法大学民商法学院学习,主要从事欧洲土地法研究。

家所有,而实际上英国 90% 左右的土地为私人所有,土地所有者对土地享有永久业权。同时英国又是世界上最早通过规划立法限制土地开发的国家。因此其土地管制方面的经验对我国的土地制度改革具有较强的借鉴意义。

一、当前我国土地管制的困局及成因分析

我国的土地管制由来已久,但在实践中却存在失效、失灵的问题,这使得我国的土地制度容易出现运行障碍。

1. 当前我国土地管制存在的困局

(1) 地籍登记制度不完善,土地利用总体规划乏力

基于土地产权制度建设的相对滞后,我国的地籍登记制度暴露出了一系列明显的问题,例如:土地登记的法律法规不健全,土地登记代理人制度不符合土地市场的合理需求,地籍管理技术手段相对落后,土地资源和对土地权利流转的监督和保障措施都不得力,导致出现土地权利私下流转的现象,这种现象在农村地区还相当普遍。上述问题的存在破坏了正常市场秩序的形成,导致土地资源浪费。此外,因为土地市场信息的不充分、不完全以及信息传递的滞后性和失真,造成了土地利用总体规划的许多先天不足:第一,土地市场中的计划因素占有较大比重,尤其是纯粹以计划性控制指标为方式的土地规划与市场经济的本质要求存在差距,不符合市场经济的根本要求;第二,当前的土地利用总体规划的制定缺乏公众参与度,公众参与度不高既使得规划缺乏监督,也容易影响规划的权威性和公信力,进而会影响其有效实施;第三,规划的配套机制缺乏,例如,规划工作中缺少相应的利益补偿机制和市场激励约束机制,这种缺失不利于规划的优化和完善;第四,受政府或个别部门的利益驱动,规划有时会随意调整,出现少数地方政府或个人违法用地的现象。

(2) 土地征用制度被滥用,城市扩张无序

我国的土地征用制度具有征地主体的唯一性、征地条件的可变性、征地行为的强制性等特征。在我国当前的土地所有制框架下,土地征用制度在很大程度上是将国有或集体土地使用权转移,实现土地所有权代理人期望的利益,或是将集体土地转为国有土地的制度措施。而我国土地征用的有关法律规定缺乏对公益性要件的实质限制,任由各级行

政机关自行解释,代理人自由裁量权太大,不仅导致地方政府滥用征地权,而且容易出现权力腐败,导致忽视农民土地权利的现象出现。例如,从程序上来看,征地程序缺乏透明性和公正性,被征地农民知情权被剥夺,公民财产权利被侵犯。目前,我国城镇化、工业化发展的现状对土地利用提出了较大需求,然而,有些地方采取了粗放式的扩张模式,超规模、超水平地建设基础设施和进行商品房的开发,有些地方甚至以产业园区、高科技园区、外商投资示范园区等名目进行过度开发,导致大量土地被无序地侵占。有些房地产开发商甚至采取囤地的方式谋取高额利润,不但降低了土地的利用率,而且助长了房地产市场扩张的盲目性。

(3) 基本农田保护流于形式,保护制度乏力

基本农田保护制度包括基本农田的划定、保护、监督管理以及违反基本农田保护规定所需承担的法律责任和处罚办法等(吴次芳等,2009)。我国的基本农田保护制度存在的问题比较突出,突出表现为:第一,因为对基本农田的划定比较混乱,有些不具备基本农田特征的土地被划为基本农田,导致保护数量偏多,进而保护力度不够,使基本农田保护工作流于形式,缺乏实质效果;第二,从当前我国基本农田保护的举措来看,保护机制过多地依赖行政权,未能借助市场等有效途径构建合理有效的约束机制和激励机制;第三,随着经济社会发展,基本农田保护的成成本日益加大,而土地带来的收益却变化不大,一定程度上加大了地方政府的负担。总之,我国基本农田保护制度没有从根本上解决保护对象、保护原因、保护主体、保护途径、补偿标准、保护经费以及保护责任等具体问题,使得基本农田的保护流于形式,制度乏力,因而也就使得基本农田保护未能真正达到维护国家粮食安全的目的,保护基本农田也未能成为各级政府和公民的自觉行动。

(4) 土地审批制度明显失效,土地监察制度难以进行

我国土地管理的一个重要制度是土地审批制度,即对土地实行严格的计划管制,任何使用土地的行为都要逐一申请县级以上政府审批。这种审批虽然没有区域土地利用规划的整体立法,但现实情况则是,只要报批的土地基本上都得到了批准,从另一个侧面来看,为逃避应缴的国家有关税费、规避申报过程中的相关程序、节约时间和成本,被管制者则常常大量违法使用土地,这种违法行为也

缺少有法可依的处罚量度。土地审批制度大大增加了政府的管制成本和被管制者的运营成本,在某种程度上助长了土地违法行为,租金的创设则造成社会资源分配的极大扭曲。与此同时,在实践中,“因公违法”、“违法者受惠”成为突出的土地问题,因为政府机关的所谓“因公”违法常常使执法者左右为难,最终大都不了了之,导致土地监察制度的权威性大打折扣,使得监察工作难以进行。

2. 我国土地管制困局的成因分析

综观上述我国土地管制中存在的困局,可以剖析出其中的成因,主要内容如下:

(1) 地方政府的土地财产管理与土地资源管理混同,土地征用权容易被滥用

目前我国土地利用规划与城市发展规划不尽协调,土地供给政策难以适应国民经济发展战略的要求,而土地本身又是不可再生资源,客观上要求必须立足于长期规划,确保永续利用,由此,两者的矛盾凸显。地方政府集土地公共管理者与所有者代表于一身,越权用地的现象较为普遍。在我国现行土地管理制度下,地方政府在承担土地资源公共管理职能的同时,也实际承担了行使国有土地所有者权利的职能,该权力架构使得地方政府容易利用公共管理者的身份滥用土地征用权。有些地方为解决区域经济发展的资金短缺问题就采取了这种方式,显然,该行为具有短期化的特点,违背了土地利用的目的和初衷。

(2) 征地补偿法律制度不完善

依照土地收益的分配顺序,农民的征地补偿应当是首先要考虑的,而事实上征地补偿制度出现了诸多问题,例如补偿标准过低、补偿方式不科学不合理、缺乏科学的补偿测算依据和标准,事实上这种情况在农村地区尤为严重,形成对集体所有权益以及农民权益的侵犯。此外,从土地征用到土地出让之间所生成的土地资本巨额的增值收益,大部分被中间环节或地方政府所获取。按照国家有关规定,征地补偿费和安置补助费,有的可以直接支付给被征地农民,有的则需要由市、县政府国土资源部门先支付给集体经济组织,再由集体经济组织支付给被征地农民。由于农民不可能全面掌握补偿和安置信息,加之缺乏第三方的有效监督和管理,因此,在层层拨付征地补偿费和安置补助费的过程中,就极易发生补偿资金被低估、被截留、被挪用的

现象。

(3) 土地管理权限与财权局部衔接不够

财税部门在国有土地财产管理方面的监管职能缺失。目前我国用地审批权限及管理政策集中在中央和省两级政府;征地工作以及土地前期开发工作由市、县政府负责;国有土地出让金收入则大部分留归市、县政府,专项用于城市基础设施建设、土地开发;新增建设用地土地有偿使用费一部分上缴中央财政,大部分留给地方政府,专项用于耕地开发。但中央与地方政府事权与财权不相对称,市、县级政府容易发生“卖地”的情况,省级政府又缺乏土地管理的积极性,中央政府无法客观准确掌握具体用地情况,各级政府在土地管理方面难以真正形成合力。从国有资产管理的角度看,国务院代表土地所有者全面行使国有土地所有权,财政部门应该是国有土地所有权的具体行权人,但财政部门一直没有充分履行相关职责。总体而言,政府的财税部门缺位于国有土地财产管理,是目前土地管理领域问题突出的关键原因之一。

二、英国土地管理体制概况

英国的《城乡规划法》规定所有土地的发展权均归国家所有,任何人欲开发土地,均须申请并取得开发许可,以获得土地发展权,即更高强度或更高价值的使用权;土地所有者或土地开发者,必须就因获得开发许可而取得的发展价值缴纳发展价值税。此后,英国又在1951年、1953年、1954年、1959年、1963年对该法进行了多次修改和补充,并制定了大量相关法规,形成了较为完整的规划立法体系。就土地管理机构而言,英国在中央并没有设置统一的土地管理机构,它采用的是土地分类的监管方式,由一系列机构分别行使土地管理的相关职权(如图1),主要涉及“副首相办公室”“环境、食品和农村事业部”“林业委员会”以及“司法部”四个机构:副首相办公室是一个综合性的部门,其职责集中在城市住房、城市发展、规划以及其他相关事务的政策制定和发布;环境、食品和农村事业部的职能主要集中在农村,它负责农地、农村发展以及其他相关事务的政策制定和实施;林业委员会主要集中在林地及相关领域的政策制定和实施上;司法部下属的土地登记局最初是在自愿的基础上办理登记,但随着凡土地买卖必须登记这一法令的实施,登记局成了政府唯一从事土地所有权的审查、确认、登记、发证

以及办理过户换证的部门(郭文华,2005)。

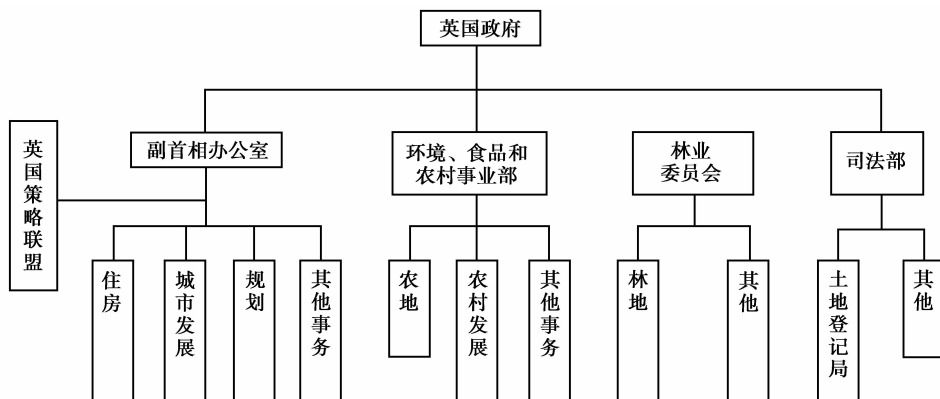


图1 英国土地管理的主要机构

以城镇和乡村规划为例,按照英国的城镇和乡村规划条例的相关规定,私有土地发展权归国家所有,即任何人变更土地用途或变更权能类型时必须要以各种方式向英国政府购买,这些方式表现多样,有的是直接购买,有的是以税费的方式获得。基于此,一切私有土地所有者只是传统意义上的所有权的权利人,这是一种静态的权利或权能状态,而动态的权利状况是由国家进行限制的。有一点值得注意,即英国的土地用途监管不是通过形式意义上的行政规划来实现的,而是借助是否授予开发者以发展权来进行管制的。具体体现为:以土地立法为根本手段,加强土地管理,促进耕地保护;进行土地调查、分类定级和科学规划工作;开展环保型农业,提高土地质量。

可见,在英国,私有土地占主体是土地使用的特征。获得土地资源只能通过市场机制,土地的使用功能取决于市场经济原则和与之相适应的城市规划政策;而政府干预土地使用不仅仅表现在制定城市土地开发规划管理制度上,同时还表现在土地所有权方面。

三、英国土地管制的制度优势及启示

英国土地管制的制度优势来源于其政府之有形手与市场之无形手的协调互动。英国政府注重中央地方以及区域之间的土地市场完善与监管,两者的互动干预使得其制度优势明显,具体如下:

1. 中央政府加强法治化土地干预框架的构建

(1) 利用法律规范土地管理行为

英国的众多立法都是针对社会现实状况,有效地解决了土地利用过程中的诸多问题。以《地方政府规划和土地法》为例,该法律的制定背景是20世纪80年代英国城乡结合部地区的绿化带区域被过度利用开发,加之政府公共部门又大量闲置土地。对此,英国政府加大了地方政府在土地管理上的权限,该放权思路使政府监控行为具有明确合法的依据;与此同时,政府也明确了一系列遏制私人过度利用开发土地资源的监控政策。

(2) 借助计划、税收等杠杆合理、合法、公正地干预土地市场

为克服土地市场失灵带来的消极影响,英国政府有针对性地进行土地资源开发的管理、土地利益分享机制的建立以及土地纠纷解决机制的完善。

(3) 以私权的方式直接进入土地市场,以解决土地市场干预中的缺失和不足

私权介入的典型事例是各地城市开发公司的设立和运营,城市开发公司的运营范围包括一些闲置的或具有公共利益属性的建筑设施开发建设,当然,也有一些土地会流转进入土地产权市场进行交易。此运作模式完全是私权的方式,然而,这些开发公司也具有部分政府授权,对土地利用和开发行为行使政府职权,基于此,其运作的费用大都来自政府,这使其具有较强的政府因素。

总之,英国政府通过大量立法,在法律框架内合理利用有效杠杆,结合必要的私权介入,进行了积极有效的法治化土地干预框架的构建。

2. 地方政府强调具体土地管理制度的落实

(1) 政府针对土地使用情况进行总体规划

这是土地资源利用开发的基本依据,英国的土地利用总体规划在法令中确认之后,直接变成了土地资源配置的法律依据,而土地市场中涉及土地流转等土地利用的情形也必须以此规划为主要依据和考量标准。

(2) 土地规划中的准入审批

土地资源的利用开发需要获得相关的行政许可,而该政府权力在英国是配置给地方政府的,这涉及一系列条件和程序,需要具体结合土地的用途以及土地利用密度等因素按照法定程序进行。

(3) 强制征购土地政策

英国的法律规定,政府部门、规划部门和其他公共机构都可以强行征购私人土地,以进行公益性的公共工程,如道路开发、公共绿地。因此,政府可以在地产市场中进行各种方式的调控(郭文华,2005)。

综上,英国的地方政府通过上述三项制度措施,具体落实土地管理制度,也与中央政府的职责达到了较好的衔接,在实践中发挥了良好的效果。

3. 中央与地方土地管理制度的融合

中央与地方在土地管理制度方面的分工是英国土地制度的有益经验,而两者的融合也同样具有特色和优势。

(1) 土地保有制度的维护是中央与地方土地管理制度融合的根本

中世纪,英国的经济社会关系呈现出多变的特点,“英格兰的法律家们并未按照持有人的身份地位对土地关系进行具体分类,而是运用了一种看似简单实则不然的保有制分类方法,这种分类的基础依据是保有人所提供的役务的特点,这种以保有制关系的特征为标准对土地关系分类的方法,将保有制中身份性因素逐渐转移到土地之上”(咸鸿昌,2008)。英国普通法将当事人在土地上享有的权益以法律的方式确认了下来,其中土地权利制度建构采用的是经验主义的方法,如此一来,人们在现实生活中的具体权益提升到法律层面,形成了具体的土地保有制。从土地保有制自身的内容来看,它是中央与地方土地管理制度融合的根本。

(2) 土地市场调控是中央与地方土地管理制度融合的途径

英国政府为加强土地市场的管理,通过经济资助等激励措施来保证其调控功能的实现,进而促进

中央与地方土地管理制度的融合。例如,在土地市场中,如果供给不足,部分地区地价会上涨,有些企业或投机者会高价卖出土地,对此,英国政府利用城市开发公司等国有控股机构或者地方性的行政审批机构以及公共性机构所掌握的资源来平抑地价,在此过程中的损失由政府承担。这体现了中央与地方在土地市场调控上的融合。当然,英国的地方政府具有开发规划管理的实权。根据规划法,地方政府可以批准或拒绝规划申请。同时,地方政府还可附加他们认为适宜的有关条件,规划管理部门可以与开发商进行谈判,要求开发商提供某些基础设施的建设或取得某些“规划利益”。

(3) 立法与监督并举是中央与地方土地管理制度融合的保障

英国立法权和执法权的架构旨在立法和执法之间建立相互制约的制衡机制。除了行使立法权外,议会行使土地增值收益的财政监督权,监督政府执法行为。其中,立法环节确立了土地管理权和土地管理制度的合法依据,而监督为权力的有效运作提供了制度环境。由此可知,立法与监督并举为中央与地方在土地管理制度上的融合提供了根本保障。

四、完善我国土地管理制度的建议

英国的土地管制具有比较明显的优势,但该制度的存在背景是英国的政治、经济、文化以及社会等的协同作用。在我国,要真正借鉴其经验,必须解决本土化问题,找到对我国有实际效应的对策措施。

1. 优化我国土地利用规划的体制机制

在优化土地利用规划管理的体制机制方面,英国的经验对我国的启迪如下:其一,规划编制要注重民主性。英国的土地利用开发规划的编制一般要吸收民众广泛参与,这极大地提高了决策的民主程度,也保证了规划的权威性和强制性;而且在具体规划编制中听取民众的广泛意见,对规划的科学性以及可操作性都有能起到很好的保证作用。其二,规划执行的刚性是达到规划目标的有力保障。在英国,土地利用规划的执行,除政府主管机关外,需要司法部门的介入,即要以规划许可的方式获得认可,规划的执行中可以根据具体的经济社会情形确定不同的执行方案,这不仅能在时间和环境条件上得到保证,而且对执行监督也极其有利。其三,

规划变更程序严格。土地利用规划要保证其稳定性和长效性,规划不得擅自变更,变更时要遵循既定的变更条件和法律程序。

2. 构建土地规划、土地利用及增值收益的良性互动和协同机制

比照英国土地管理的作法,不动产估价机构属于中央政府税务直属机构,由税务局管理,估价机构直接为税务部门征收不动产税进行应税房地产的地价评估工作,税务部门以其所提供的不动产税估价结果为基础,从价征收地方不动产税,估价机构直接为政府税收提供服务(雷爱先等,2002)。可见,英国的税收与土地管理是有机融合的。而当前我国土地方面的税收征收权利则是由地方税务部门行使,容易受到能享受土地增值利益的地方政府干扰。如前述,中央财税部门在国有土地财产管理方面的监管职能缺失,中央和地方、上一级地方和下一级地方几者之间也缺乏事前事中的信息沟通,这极易造成资源浪费、滥用权力甚至腐败,也不利于规则的统一。因此,我国在构建土地管理和税收征管体系时要充分考虑到上述情况,借鉴英国土地管理与税收制度的有益经验,在整合彼此业务的基础上,分离土地的规划、利用和土地增值的管理权,管理中应有司法介入,并借助法律规范以实现三者的良性互动和有效协同。

3. 调整土地出让金征收及土地收益账目管理

克服地方政府在土地利用上的短期行为的有效方法是调整土地出让金的征收。从土地管理的角度来看,应使现行的土地政策与土地利用本身内在相统一,国家整体发展战略与土地供求现实相结合,而要实现上述目标有两种途径:第一种途径是将现行国有土地出让金一次性收取,改为按照土地使用年限分年度收取;第二种途径是保持现行国有土地出让金一次性收取方式不变,按照国有土地出让金收入的一定比例建立国有土地收益基金,规定国有土地收益基金不得作为政府当期收入安排使用,只能预留作为今后若干年政府收入分年度安排使用,避免地方政府过度使用。显然,第二种途径更加符合我国的实际情况。此外,对于国有土地有偿使用所获得的收入应该设立专门的账户进行管理。为了更好地管理国有土地有偿使用收入,提高

资金的使用效益和效率,可以通过立法的方式对此进行规定,在法律框架内由各级地方财政部门设立国有土地有偿使用收入专账。该措施既有利于对土地收益资金信息的充分了解,又有利于对资金使用情况的有效监督。

4. 完善国有土地管理信息共享机制

国有土地管理信息共享机制是指中央政府、地方政府以及被管理者的信息和信息产品的交流与共用机制。完善国有土地管理信息共享机制的内容包括:第一,土地管理部门与财政、税收部门的信息共享平台建设。该平台的建设可以使土地管理部门和财政、税收部门对国有土地储备、出让的信息能够及时反馈到相关部门,保证土地管理和监管工作的同步和有效。第二,充分发挥社会中介机构的作用,建立对土地开发性支出、补偿性支出的检查和核实制度,借助其独立的中介地位对土地管理信息进行搜集、整理。第三,为实现土地管理的事前、事中以及事后的全方位监督,应当建立土地管理信息的交流与情况通报机制,畅通土地利用及征用重大事项在决策前、决策中、决策后的沟通渠道,保证管理部门与监督部门之间的沟通效果。通过建立沟通和交流平台,包括会议交流平台、办事机构沟通平台等,提高信息传递的及时性、准确性和充分性,提高科学决策水平和决策效率。总之,该机制的优势在于节约信息传送的成本,提高工作效率,降低工作的无序性和盲目性,其主旨在于更加合理地达到土地资源的有效配置,节约土地管理的社会成本,更有效地实现土地管理的目标。

参考文献:

- 雷爱先,谢建良.2002.英国的土地利用与管理[J].中外房地产导报(1):21-23.
- 郭文华.2005.英国土地管理体制、土地财税政策及对我国的借鉴意义[J].国土资源情报(11):7-12.
- 吴次芳,靳相木.2009.中国土地制度改革三十年[M].北京:科学出版社:197.
- 咸鸿昌.2008.论英国土地保有制的建立及结构特点[J].山东师范大学学报(人文社会科学版),53(4):110-116.

(编辑:夏冬;校对:杨睿)