

## 经验交流

## 美国土地资源的严格保护和有效使用

付英

(济南市国土资源局,山东 济南 250014)

## 0 引言

美国地处北美洲中部,东临大西洋,西滨太平洋,北接加拿大,南靠墨西哥湾,总面积 937.26 万  $\text{km}^2$ 。美国是一个资源大国,土地资源、矿产资源、森林资源和水力资源等都很丰富。东部地区气候湿润,以林地和耕地为主;中部是平原地区,宜于耕种;南部属亚热带气候,农产品十分丰富。煤炭、石油、天然气、铁、钾盐、磷、硫等矿产资源储量均居世界前列。美国陆地约 1/3 是森林地带,森林面积为 205 万  $\text{km}^2$ ;草地与牧场占全国总面积的 28%;水利蕴藏量约 1.3 亿 W。

为了解美国的土地资源管理的做法,笔者在美国学习期间有意识地参观了一些学校、高科技园区、研究机构、跨国公司、社区等;考察了华盛顿、纽约、旧金山、洛杉矶、芝加哥等大中城市;了解了一些相关的公共行政管理知识和土地法律法规的制度;接触了与土地息息相关的一些居民、农民、用地单位和土地所有者等;拜访了加利福尼亚州、圣何塞市和旧金山市等地的土地管理和规划部门;请教了相关的专家、学者、政府官员、律师和管理人员等;查阅了相关的资料,对美国的土地管理制度有了一个比较全面的认识和了解。下面就美国国土资源管理的经验做以概要介绍。

## 1 规范管理与全民参与是一体的

## 1.1 健全的管理机构

早在 1903 年,根据联邦土地开垦法,农业部就下设联邦土地开垦局,由有经验、有知识的专业人员组成。与此同时,罗斯福总统特别任命了怀俄明前

州长 W·A·理查兹等人组成“公共土地委员会”,负责研究和制订公共土地牧场租借制计划,其任务是:保证公共土地各种资源最充分、最有效和最持久地使用。当时的公共土地委员会做了一些很有意义的实际工作:进行公共土地资源的普查和分类;确定了土地资源使用优先权的次序;制定了详细的管理规定,确定了公共土地使用的限制性条件、手续和使用办法;革新行政,任用专家而不是官员来负责管理土地资源的利用与发展计划。由此可见,美国管理土地资源的机构由来已久,并且卓有成效。

在美国,国有土地一般称公共土地。真正属于联邦政府的公共土地,占全美总面积的 1/3 左右,主要用于水源、木材、矿产、野生动物管理、风景、环境教育等方面。为强化土地管理职能,1946 年,在原国家土地办公室的基础上设立了国家土地管理局,隶属于内务部,在全国各地设立派出机构,每年的预算为 18 亿美元,有 9000 多名全职工作人员。主要管理 1.056 亿  $\text{hm}^2$  (2.61 亿英亩)的公共土地。国家土地管理局的主要职责是:代表国家对城乡土地的利用与保护实行统一规划管理;除直接管理联邦政府拥有的土地外,还统一管理全国的森林、河流、沼泽、珍稀动物、自然保护区和地表以下所有的矿产资源、水资源;对各州和私人的土地利用行为进行指导、协调和规范全国土地交易行为。1997 年美国国会通过的《联邦土地政策和管理法》中,对土地管理的地位和职责,以法律的形式给予了进一步的明确和界定。

## 1.2 完备的法律法规体系

美国政府主要有 3 个基本级别:即地方政府、州

收稿日期:2006-01-06;修订日期:2006-02-17;编辑:张天祯

作者简介:付英(1965-),女,山东烟台人,从事地质勘查和地质环境管理工作。

政府和联邦政府。土地使用的控制权大部分在地方政府,主要通过区域法来实施。区域法的目的是控制人们开发和利用土地的地点和过程。在土地管理上,有明确的严格的法律规定,并且由来已久。

早在 1785 年,在联邦宪法尚未制定时,美国就制定了第一个土地法令,从此拉开了国土资源管理的序幕。1902 年 6 月 17 日,西奥多·罗斯福总统签署了《联邦土地开垦法》。这个《联邦土地开垦法》的出台,是美国农业政策和土地资源保护政策的重大转变,使美国的土地资源保护真正有法可依。根据美国宪法,“国会有权处置及制定必要的规则或法令管理美国领土和财产”。联邦政府以此为依据垄断了土地的处置权。与此同时,国会还制定了一系列的土地法令。

除联邦立法外,还有州和城市的立法,形成了纵横交叉的国土资源管理法律法规体系。从 1785 年制定的第一个土地法令到 1997 年美国国会通过的《联邦土地政策和管理法》,数千个有关政策法规管理着现有的美国国土资源。如《荒野法》、《国家原生和风景河流法》、《国家遗迹法》、《阿拉斯加国家利益土地保护法》、《国家环境政策法》、《资源保护和恢复法》、《露天开矿控制和复垦法》、《海洋哺乳动物保护法》、《濒危物种法》、《渔业保护和管理法》等等,以及各州、县、市、区的相关法规,形成完整的法律法规体系,为国土资源的管理提供了依法行政的良好基础。

### 1.3 良好的保护意识

在美国,保护土地资源的意识是全社会的,是无处不在的,也是自觉的。上至总统,下到贫民百姓都有保护环境、保护土地资源的自觉意识。西奥多·罗斯福总统早在 1902 年就批准建立了黄石、优山美地、红杉、格兰特将军和圣雷尼尔等 5 个国家公园。他还于 1906 年 6 月敦促国会通过了《古迹法》(或称《国家纪念地法》)。同时,他还通过行政命令创建国家野生动物保护区,采取严厉措施用以恢复和保护野生动物生活的生态环境。美国于 1903 年 3 月建立了佩利肯国家野生动物保护区。这是美国也是世界历史上第一个国家野生动物保护区。目前,美国国家公园管理局管理着 57 座国家公园,327 处自然和历史胜地,12000 个历史遗址,8500 座纪念碑和纪念馆。保护环境和土地资源,成了全社会的自觉行动,成了全社会的公德意识。1970 年 4 月 22 日,由

哈佛大学法学院学生丹尼斯·海斯倡议的首次“地球日”声势浩大,美国各地约 2000 万人参加,是人类有史以来第一次规模宏大的群众性环境保护运动。这次活动标志着美国绿色文化主流地位的确立。为了使公众能够更多的参与公共土地的保护和管理,美国一些机构专门设立了“国家公共土地日”电脑网站。如美国环境教育和培训基金会是以通过环境教育来增强对土地的保护为宗旨,其网站可以让人们了解全国各地公共土地的情况。美国公共土地托管会是一家非盈利性质的组织,以保护土地、提高人民生活质量为宗旨,致力于城市、公园绿色通道、水源通道及历史景点的建立和保存,它的网站不仅提供大量的信息,还设有新闻发布、论坛、工具书等功能。“国家公共土地日”的网站是“别留下足迹”的组织所设立的,主要探讨有关减少野外娱乐对自然的破坏和影响等方面的内容。每年 9 月份的最后一个星期六,是美国的“国家公共土地日”。在这一天,成千上万的美国人会自发地来到国家公园、保护区、森林和其他公共土地地区,在享受大自然的同时,帮助土地管理者做一些在平时所无法完成的工作,如修筑桥梁和道路、建筑堤坝、维护湖泊和湿地、改良野生动物生存环境、修复文化娱乐设施等,毫无报酬地来保护这些土地上的资源。“国家公共土地日”使美国人获得一个亲身参与和体验珍惜土地、保护环境的机会。

## 2 合理使用和严格保护是一体的

在美国,企业和个人的经济活动不能离开国家的规范与约束。法律的约束在美国经济活动中是无处不在的。在土地的保护和使用上,他们主要采取了以下措施。

### 2.1 实施严格的土地用途管制制度

经济发展需求与土地资源保护之间的矛盾是用途管制制度产生的主要原因。随着人口增加和经济发展,在美国,由于工业化、城市化和自然灾害等因素,出现了大量侵占优质农地现象(圣何塞市——著名的“硅谷”,曾经就是农业基地)。据不完全统计,仅城市化就使美国优质农地以每年平均 80.94 万  $\text{hm}^2$  (200 万英亩)的速度减少,由此引发了一系列的经济、社会和环境生态问题。为此,美国各州开始采取一系列的来控制城市发展规模,保护优质农

地,使土地用途管制内容成功转向控制城市规模和农地保护。

在美国,不同阶段的土地用途管制有不同的内容。20 世纪 30 年代中期,连续几年干旱,土壤和水土保持是其主要任务。20 世纪 50 年代前期主要是土地使用的容积和密度管制。这在控制各种公害的发生源,保障日照、通风,保护环境等方面发挥了重要作用。从 20 世纪 50 年代后期至今,主要内容则是控制城市规模和加强农地保护。由于工业的发展,环境污染、生态平衡的破坏等成为美国政府关心的重点。为此,美国各州通过法律要求地方政府根据本地的经济发展状况和土地利用现状,划定城市增长线、分期分批发展和建筑许可的总量控制等措施来控制城市发展规模,保护优质农地。鼓励城市发展走内涵式挖潜为主要的道路。如俄勒冈州政府在政策上鼓励在城市发展界线内的密集型市区开发,该州要求州内的 240 个城市建立“城市拓展界线”。城市开发只能在界限内进行,在界限外不允许进行城市开发。向农用地扩张只能作为最后的一个手段,如郊区建房用地,必须是城市内所有的地用完以后才能征地。通过划定“城市拓展界线”,提高了土地利用的效率。

## 2.2 实施特殊的耕地保护政策

美国的耕地保护计划是一个集调控粮食产量与保护土地资源为一体的保护计划。主要有 3 方面的措施:一是资金投入很大,据了解,2002 - 2007 年的 6 年内用于保护耕地的资金预算将由 1996 - 2002 年 7 年的 13 亿美元增加到 46 亿美元,启动了一系列的耕地保护计划。二是在政策上鼓励农民短期或长期休耕一部分土地,短期休耕是为了控制产量,解决农产品生产过剩的问题;长期休耕主要是为了保持水土资源。1961 年开始,政府规定农场主至少要停耕 20% 的土地,农场主可以从政府手中得到相当于这部分土地正常年景产量 50% 的现金或实物补贴。对超过 20% 休耕的土地,补偿的比例可以提高到 60%。1965 年后,将休耕分为 2 种:一种是无偿休耕,规定必须按照政府要求休耕一定比例的土地,对这部分休耕地政府无直接补偿;另一种是有偿休耕,指对超过政府规定无偿休耕比例之外再休耕的土地,政府给予补偿。三是水土流失严重的地区实施“土壤保护储备计划”。1985 年,政府与农场主签订合同,给予农场主相当于每年地租、绿化及土

壤保护成本总和一半的补偿。同时,要求农场主在休耕期间不能抛荒土地,必须维护土地的生产能力。毫无疑问,休耕计划对保护耕地资源起到了积极的生态平衡的作用。

## 2.3 鼓励土地的有效使用

美国在法律上还鼓励土地的有效使用,禁止闲置土地。它有一条著名的“时效占有”的原则。“时效占有”,简单地说是指某人在没有取得土地物主的同意下占用土地,超过一定时间便会“反客为主”。所以有时也称为“反占有”。时效占有是美国土地制度的一项重要概念,其理论基础在于鼓励土地的使用,实现不动产价值的最大化,另外惩罚在土地上“睡觉”的所有权人。“时效占有”需要满足 5 大要素:实际、公开、持续、排他和善意地占有法律规定的时间。当所有条件都满足后,土地的实际占有使用人便取得了完全和绝对的所有权。例如,占有者必须因个人利益使用或耕作土地;对土地的占用应是连续的、排他的(包括原所有者)等。各州对这一法律时效的规定各有不同。在德克萨斯州,根据《民事权利与赔偿法》,原土地所有者若没有在占用者占用土地 10 年之内提出诉讼,便失去索要的权利。占用者则可以在没有任何所有权证书的情况下,合法拥有土地。例如:台湾有一个姓王的移民,发现有 1 块“无主”的土地没有人耕种,就在那块地上种庄稼,等到地的真正主人发现并告到法庭以后,王姓移民已经耕作 10 余年,最后,在法庭上王姓移民利用“时效占有”的原则反客为主,成了真正的土地主人。“时效占有”原则体现了美国社会的游戏规则和鼓励土地有效使用的政策。在资本高度发达的美国,闲置资源是主流社会所不包容的;社会鼓励物尽其用。反客为主占用他人土地,不但得到了社会的认可,更是受到了美国法律的保护。从东方文化的习惯视角,此种占用的方式无异于霸占行径。但是在市场经济的今天,这种略带侵略性的“进取”精神给人们带来不应是简单的批判,而应是更深邃的思考。

## 2.4 严格限定征地拆迁的范围

美国高速公路四通八达,又很少收费。但有一点“不足”,它不像国内那么笔直。其高速公路蜿蜒曲折,限速一般是每小时 100 km 左右,有的地段甚至只有 70 ~ 80 km。设计这种高速公路“伸不直腰”的原因是为了尽量少占用农民的土地,尽量选择河

流、山脊等没有农田的地方。据专家介绍,美国法律不允许随便征用农民土地进行商业投资。其实,政府不仅不轻易征用农民的土地,还想方设法鼓励农民保护农业土地资源。据介绍,农民在购买土地时,如果签了保证书,承诺不会将土地挪作他用,政府不仅不轻易征用,而且还会每年给予一定的资金奖励。

由于征地拆迁的难度,目前,在美国要搞什么工程就非常不容易。再以高速公路为例,其总长居世界第一,合理的设计和严格的管理确实令人佩服。但是要知道,这些高速路大多是近半个世纪前修好的。目前在美国,几乎很难见到像国内目前大规模建设的场面。最多也只是对现有的路面进行整修,或者再拓宽 1~2 条车道而已。由于他们当初设计时就已留有余地,因此现在拓宽路面时,很少会再征用额外的土地。如果政府现在要新建 1 条高速公路,那将是非常困难的。如果要征用公共土地的话,美国各种民间组织,如环保组织等都会出来拼命阻挠。如果征用的是私人土地,则肯定要拿出一大笔钱才能把事情办成。政府因修路、建桥和修建公园、学校、纪念碑等公共设施需要征地的话,则需考虑到这块土地的市场价、搬迁费、商业损失和精神损失等因素,给予土地所有者足够的补偿。因为征地拆迁的困难,虽然会影响工程的建设进度,但客观上却有效地保护了土地,有效地最大限度地使用闲置用地,从而提高了土地的使用效益。

## 2.5 充分发挥税收的杠杆作用

土地是古老的税基和税源。现代土地课税的重要意义不仅仅在财产和收入的分配上,更重要的是利用税收杠杆严格保护和有效使用土地。在美国,土地是私有的,买房者所要缴纳的是把房产、土地价格统一核算的土地房产税。美国的基本住房和投资性住房在缴税时有很大区别。基本住房适用轻税的政策,投资性住房则实行重税。税收政策对房地产的开发和私人拥有多处住房是有严格的规定和限制的。因此,美国的所有买房人都要考虑房屋寄存期的税负问题。美国中产阶级以下的阶层为了降低税负、避免资金被长期占用,有的不会买房,而是采取更为灵活的租房方式。土地(不动产)税主要由地方政府享有,并且成为地方政府的主体税种。地方政府获取的一般财产税占其全部税收收入的 80% 以上。各地征收的土地税主要由地方政府用于基础设施建设尤其是补贴公立学校,用于加强社会管理、提

供公共产品、弥补市场失效。一般地说,地税高的地区公立学校好,房价也贵。地税多少随房价高低变动,税务部门根据当年周边相同房子实际成交的平均价格确定该房子市场价格,并以此征税。在美国,有关房产和地产的税收主要由 3 大类型构成。不动产取得税类:包括登录许可税、不动产取得税、遗产税和赠与税。遗产税和赠与税是在土地发生继承、赠与等无偿移转行为时根据资产价值课征的,税率为 55%。对土地和房屋合并征收一般财产税,纳税人为美国公民及在美国拥有房地产的外国人,税率为 3%~10%。不动产流转税类:包括所得税、不动产转移增值税。所得税向经营、出售房地产获得收入的房地产所有者、经营者征收。房地产个人所得税坚持属人主义和属地主义相结合的原则,纳税人包括美国公民、居住在美国的外国人、非居住的外国人 3 种,税率为 15% 到 34% 不等。

## 3 规划的严密和有效的实施是一体的

在美国,严格说来,它没有法定统一的全国土地利用总体规划,但每个州都有总体规划,并且都把土地利用作为规划的基础和重点。联邦政府主要通过制定相关的法律法规政策来约束引导影响地方的土地利用及规划管理。

### 3.1 规划的制订是科学民主的

美国土地利用规划体系分为州土地利用规划和地方土地利用规划。其目的是,通过土地利用规划,引导城市的发展,缓解城市发展压力,控制土地开发的区位速度,提高公共设施的服务水平。土地利用总体规划主要有 3 个要求,一是严格控制城市拓展界线,不得随意突破。二是生态保护建设和环境保护建设是土地利用总体规划的重要内容,其目的是实现土地资源的可持续利用。三是强调土地使用功能的适当混合。居住地与工作场所之间的距离应尽可能接近,避免出现工作区与居住区明显分区的现象。在这方面,美国上世纪末提出了“精明增长”的规划模式,贯彻紧凑社区、就近就业、降低开发和环境成本、尊重自然生态、混合土地使用等原则。

规划的制订不是随随便便的,更不是用来装门面的,而是管长远的、管根本的,是要严格执行的。因此美国人非常重视规划的制订。规划的制订集众人之力,博采众长。以纽约市的规划为例。“纽约城

市规划委员会”初建于 1936 年,开始只有 7 名成员,1989 年扩大到 13 人。市规划局长担任该委员会的主席,市长指定 6 名成员,纽约 5 个区长和公益维护官分别各任命 1 名代表,成员任期为 5 年。该委员会定期召开听证会,并就一些亟待审批的申请项目进行表决。某个项目一旦立项进入审批程序后,就要经过社区、区长、市规划局、市议会的层层审批,最后由市长定夺。这个过程通常需要 180 天。市规划局的一位官员曾说,城市规划需要“哲学家、城市规划人、经济学家、社会学家、公共卫生专家和其他专门学科专家等各种人的智慧和学识”。一件在中国看来很简单的事情,在这里则要花上好多年才能办成。美国地产大王唐纳德·特朗普早在 1991 年就买下了曼哈顿岛中城西部一块空地想进行大规模商业开发,将其开发为集办公、住宅、财物于一体的高层建筑群。这是一个盈利可观的房地产开发项目,但遭到当地居民的强烈反对,这个计划由此拖了 10 年才动工。一直到 2001 年,该公司同意出资整修一个约 9.31 hm<sup>2</sup> (约 23 英亩) 大小的河边公园,削减豪华住宅项目的投资,雇用 20% 的少数族裔,拿出 50 万美元用于该社区的职业培训,拿出 1000 万美元用于附近地铁的修缮,并修建一所可容纳 600 人的学校,有关各方才不再扯皮。由此可见,在纽约这个世界经济和金融之都,对土地的使用和要求是何等的严格。加州的总体规划是由当地的规划委员会起草,再由当地立法机构批准,然后由州政府认证,最后成为该地区的法律。在加州政府法里,明确规定如何制订这个总体规划和它的修正案的工作程序。即必须有一个由当地规划委员会主持的公共听证会,规划委员会投票表决,超过半数就可通过。然后由议会主持另外一个公共听证会,经过他们的投票批准才可以立法。当总体规划在听证会里辩论的时候,任何感兴趣的人都可以去旁听和发表看法。

### 3.2 规划的内容是详尽周全的

联邦政府不管土地规划,决定权在州政府。州政府又将它下放到市政府。土地使用的规划非常当地化,每个城市各不相同。不过都有它的雷同性。

以加州土地利用规划为例。加州的土地利用规划细分为总体规划、特别规划和区划。总体规划:根据加州的宪法,在加州的任何一个城市或者郡都要有一个长期的、综合的总体规划。加州的政府法要求总体规划包括的内容有 - - 土地使用(人口密

度的标准和建筑密度),交通(公共交通系统和道路系统),居住(要考虑到所有收入水平的居住情况),自然资源的保护,根据消遣娱乐的需要和大众的健康安全建立开放的空间来保护自然资源,噪音问题(要考虑到现状和预计到未来),要从安全上考虑到防火和地震,也要考虑到地质上的危险。同时还要考虑如何保护矿产和森林资源等。特别规划:在总体规划被批准开始执行后,根据情况,就其中的一个小区或者小范围有时会制订特别规划。在这个特别规划中,它通常更注重人口的增长,经济,环境。它也会考虑到道路的具体设计、城市的基础设施,预计的人口密度,建筑设计,建造的要求和地形等等。一个城市只能有一个总体规划,但是可以有很多特别规划。区划:区划是把城市划分成区域。它主要是对土地的使用和对在这块土地上的建筑物进行必要的控制。区划是一个控制土地使用和执行总体规划的主要工具。区划是加州宪法授予给当地政府的权力。它必须符合该地区总体规划的长期目标。如果二者出现冲突,以总体规划为准。任何人都可以向州政府举报任何违背总体规划的行为。区划通常规定使用性质、可出售或者可使用的土地大小、建筑物高度、土地建筑覆盖率、建筑红线、建筑密度、绿化、停车比例等。

### 3.3 规划实施是相互配套的

在美国,规划除了它的刚性外,还有它的“周到细致”之处,那就是充分尊重所在地居民的意见。美国的城市规划已经非常细致具体,具体到这个区能干什么,不能干什么,非常详尽。这些规划其实便是提供各种肯定地役权和否定地役权,也就是对使用者的明确约束。同时,美国的土地出让价格也与规划息息相关,它采取的是综合评估的办法。美国土地出让制度不完全是单看价格的高低,它通常有 4 个指标:要提供一个最好的规划方案,这个方案最好可以提升城市品位、实现土地增值。就是说希望开发这块土地之后可以将其卖出更高的价钱。尽量避免给城市造成其他负担,比如造成交通阻塞、环境问题或给公共配套设施造成难度等。建筑本身以外的其他的增值,比如税收。可以想象,如果某一开发项目是单一的住宅项目,增加得更多的是管理成本的投入,其本身不产生消费,而如果加入一些相关的商业项目,则可以为政府提供一定的税收收入等。本身的价格指数。

### 3.4 规划调整是很严肃的

在美国,土地利用总体规划具有很强的权威性和严肃性,总体规划又称“非永久性宪法”,一经制订,就得执行,难以轻易改变。一草一木、一树一石是铁定的,在没有批准之前,任何人都无权更改。在美国,形成了严格的土地利用规划制定和修订程序,即根据不断变化的发展趋势来定期修订。规划的调整修订要按一定的周期进行,并以保护耕地和少用耕地为出发点,是按照技术分析的程序来进行的,需要做好人口和经济预测、土地需求和供应分析、未开发土地分析等。如果中途要修改,就十分困难。比如,你想在一块住宅用地里建一个托儿所或者教堂,由于是住宅用地,就不允许建设。区划的法规可以允许用“有条件使用许可”来批准“不符合使用”的项目,但必须经过公共听证会讨论,规划委员会和市议会批准。时间很久,一般要 6 个月到 1 年以上的时间。如果要申请更改区划,就必须启动申请

听证表决的程序。先申请,接着是等听证会安排,要出席听证会,向与会的区划委员和愿意参会的邻居们阐述理由,然后等待委员会表决。这里面内在的道理是:你的土地上增加了建筑物,会影响相邻土地的景观和价值。所以,要改变就必须通过论证。如果你的申请没有得到批准,而你自己认为这不合理,你可以到区划委员会申诉,甚至去联邦法院上诉。在这个过程中,没有任何别的行政干预,一切都是透明的。这些公共听证会、规划委员会批准和市议会批准都在当地的电视频道上播出。

## 4 完善的程序和合法权益的保护是一体的

土地征用在美国法学上被称为“最高土地权”的行使。土地征用制度的基础是对私人财产权的正当剥夺。在现代社会,国家因公共利益在宪法授权的范围内不论个人是否同意,依照有关规定强行征用私人财产,这在世界各国都已很普遍。那么,具体到美国又是如何开展土地征用的呢?

美国的土地征用是有严格的限定,不得随意进行。土地征用的范围严格限定在“公共利益”范畴里。公共利益包括两层涵义:一是须有公共使用的性质;二是须有公共利益的用途。另外,按照宪法第十四修正案的要求,公民可以寻求法律正当程序,他是有权和政府抗衡的。比如,他可以说,政府的补偿

不合理,政府的程序不公正。第五修正案的要旨是保障公民,限制政府。所以,第五修正案让美国人来解读的正确读法是:政府不给予合理补偿就征用私产的话,是非法的,是违宪的。私人财产权和公众利益孰重孰轻,是要个案考察的,否则,一说公众利益就压倒一切,私人财产权就轻如鸿毛,就理所当然要让步的话,这是对美国立国理念和制度无知而产生的误读。

美国联邦宪法第五条修正案关于有偿征收的规定具有决定性的意义,它规定了征收的 3 个要件:一是正当的法律程序;二是公平补偿;三是公共使用。完善的土地征用程序主要有如下步骤:预先通告。

政府方对征收财产进行评估。向被征收方送交评估报告并提出补偿金的初次要约;被征收方可以提出反要约。召开公开的听证会,说明征收行为的必要性和合理性;如果被征收方对政府的征收本身提出质疑,可以提出司法挑战,迫使政府放弃征收行为。如果政府和被征收方在补偿数额上无法达成协议,通常由政府方将案件送交法院处理。为了不影响公共利益,政府方可以预先向法院支付一笔适当数额的补偿金作为定金,并请求法庭在最终判决前提前取得被征收财产。除非财产所有人可以举证说明该定金的数额过低,法庭将维持定金的数额不变。法庭要求双方分别聘请的独立资产评估师提出评估报告并在法庭当庭交换。双方最后一次进行补偿价金的平等协商,为和解争取最后的努力。

如果双方不能达成一致,将由普通公民组成的民事陪审团来确定“合理的补偿”价金数额。判决生效后,政府在 30 天内支付补偿价金并取得被征收的财产。以上可以看出,美国在土地征用程序上有明确的规定,它充分体现了现代行政程序的原则和要求:公开性、公正性与参与性。程序的完善可以有效遏止土地征用权的滥用,为公民实体权利的实现提供有效的制度性保障机制。

## 5 环境保护和土地管理是一体的

现在看到的美国环境保护井然有序,但它并非从 1776 年建国起就是这样的,其在发展过程中也走过很多弯路。美国独立战争后,这片领土(最早的 13 个州)就迅速开始资本主义社会的工业化进程。同时带来的是城市污染和生态破坏成为东部的主题,为发财而疯狂的移民继续向西部进军。那时候

的美国,到处充斥着热情似火又不顾一切的拜金移民、乌烟瘴气和污水四溢的工厂以及“把一切推平重来”的农场。这种疯狂的经济增长,直到发生在 1934 年席卷全国的黑风暴实施报复后才逐渐回归理性。

(1) 全民的环境保护意识和珍惜土地资源意识空前高涨并习惯成自然,环境保护和珍惜土地资源成为一个有机的整体。

(2) 环境评价贯穿美国土地管理的始终。1970 年,美国的环境政策法案在全世界首次提出了环境影响评价,要求所有对于人类环境质量产生重要影响的法律和其他主要的联邦行动建议报告都需要进行环境影响评价。美国联邦土地局负责的国有土地,基本上都是自然保护区,联邦土地规划的宗旨就是保护环境,因此可以说环境评价一直贯穿于美国整个规划过程中。据威斯康星州自然资源部门的官员介绍,州政府虽然不直接干涉地方的土地规划,但却通过对环境保护的要求间接调控地方土地规划。如果地方规划没有达到州政府提出的关于环境保护方面的要求,将得不到州政府在经济上的支持以及其他一些优惠条件,这样无形中促进了地方土地规划与环境保护的配套。

(3) 有效地开展环境尽职调查。在每宗土地交易前都要进行环境尽职调查。之所以要进行环境尽职调查,是因为美国法律规定,每个公司对自己所拥有(购买)的土地的环境问题负一切责任,包括现有的和以前的环境问题。因此,任何公司在签订土地买卖合同前,都会作环境尽职调查,以分清环境责任,利于自己在今后的法律诉讼中占据有利位置。环境尽职调查主要发生在土地(工业设施)买卖交易前,土地买方聘请专门的环境评估公司对土地的环境状况进行调查,如是否有污染、是否有废弃物沉积等,为土地评估奠定基础,也为买方决策提供依据。环境尽职调查主要是调查环境责任。根据美国国家标准局的规定,环境尽职调查的程序主要分 4 步:前期调查(内业调查);实地调查;咨询和问卷调查;对

土地、地下水以及空气等进行采样分析。最后将所有情况汇总成调查报告。

## 6 执法的严格和公平公正是一体的

美国的法制是严厉的,没有弹性的,“不近人情的”。任何人都对法律有一种本能的畏惧感。美国在土地管理方面的法律法规多如牛毛,如果你违反其中任何一项法律,都有可能遭到起诉。特别是乱占乱建,处罚更为严厉。比如说建筑,各州、市都对本地的建筑物有一整套严格的规章制度。1 栋建筑如果违反其中任何 1 条规则都将面临被拆除的危险。2004 年旧金山市有 1 户人家在自家 3 层楼房边增盖了 1 个 2 层小楼,结果被市规划局要求限期拆除。房主不听劝告被告上法院,法院 3 次下令要房主在 30 天内拆掉违章建筑未果后,被强制执行判决。其结果,房主除掏了几千美元的拆迁费外,还被罚款 5 万美元、监禁 60 天。再如,2005 年美国环保署给杜邦公司开出了近 3 亿美元的罚单,其原因是,杜邦公司违背了美国有关法律关于“一经发现某些物资可能对环境对人体造成危害,企业必须将相关信息向美国环境保护署汇报”的程序性规定。意思是说,杜邦公司面临的巨额罚单是一张“程序罚单”而不是“实体罚单”。这件事充分说明了美国执法机关严格执法、“铁面”执罚、坚决维护市场公平和维护法律尊严的力度。

土地是民生之本,是发展之基。土地资源不仅是任何物质生产不可替代的生产资料,也是人类生存和必需的物质条件。土地利用方式的好坏直接关系到人类发展的前途。土地问题始终是我国现代化建设中一个全局性、战略性的重大问题。在土地管理方面,我国已经建立起一些规章制度并使一些管理体制逐渐完善,取得了很大成效。他山之石,可以攻玉。美国管理土地资源的经验和做法,对正处于经济建设快速发展的中国来说无疑会很有裨益、很有借鉴作用的。

### 莘县严格用地规划审查及建设项目预审制度

莘县国土资源局为切实保护耕地,对需要上报的各类建设用地项目认真审查,严格执行土地利用规划。对每宗农用地,有关人员都进行实地勘察,图地对照,认真审查其是否符合规划要求。2005 年该局共审查农用地 150 宗。完成用地项目规划调整及农转用上报 6 宗,其中符合规划 2 宗,面积 6.0628 公顷。进行规划调整 4 宗,面积 11.322 公顷。该局还配合聊城市国土资源局完成了两个国家级建设项目用地的预审工作。建设项目用地预审在该局已初步形成制度。

(李子玉 申月焕)