



英国土地制度及其实践*

陈勇

(剑桥大学土地经济系,英国 剑桥 CB3 9EP)

英国的土地制度历史悠久,体系完整,法律和政策具有延续性。对英国土地制度中的土地产权及其登记、土地利用规划、土地开发与保护、土地征用等方面进行研究,对我国土地管理实践和相关制度的建立与完善具有积极的借鉴意义。

1 土地管理体系

英国在中央一级没有统一的土地管理机构,而是由各机构分别执行相应土地管理职能,分类管理。英国涉及土地管理的机构主要有:副首相办公室(ODPM)(2006年5月起改组为社区和地方政府事务部)、环境、食品和农村事业部(DEFRA)、林业委员会以及司法部等。副首相办公室是一个综合性的政府管理部门,主要负责城市发展、住房政策制定、规划政策、权利授予政策、地方政府政策等。此外,该部门也负责促进政府部门间的合作,以及保证社会的可持续发展和繁荣稳定。环境、食品和农村事业部由农渔食品部(MAFF)和环境、交通和区域部(DETR)的环境和乡村事业局组建,主要负责农地和农村发展用地。林业委员会负责森林和林地的管理和统计等工作。司法部则主要管辖土地登记局及相关法律事务。

2 土地产权及其登记

英国的社会政治稳定,其土地产权在长时期内没有经过大的冲击,其土地产权可追溯到1000年以前。1925年《财产法》构成了英国现代土地法的基础。按照财产法规定,英国的土地产权简化为两大类,即自由保有(Freehold)和租赁保有(Leasehold)。除这两类产权外,其他衍生的土地权益有地

役权、用益权和抵押权等。

英国是一个土地私有制国家,绝大部分土地为私人或法人所有,政府和公共部门所有的土地仅占很小的一部分。英国的土地产权受到法律的严格保护,土地登记是其中一个重要的制度。

按照土地登记的形式和效力划分,国际上通行的土地登记制度主要可分为3大类,即契据登记制、权利登记制和托伦斯登记制。

契据登记制起源于法国,其主要特点是契约一旦订立即可生效。其土地登记采用形式审查,登记内容不具有公信力。

权利登记制起源于德国,其土地登记具有强制性,土地登记是产权生效的必要条件。这一登记制度在登记过程中须对登记内容进行实质性审查,一旦登记,其登记内容具有公信力。

托伦斯登记制起源于澳大利亚,其特点是土地权利的变更,不经登记不生效。该登记制度对登记内容进行实质性审查,其登记内容具有公信力。土地权利登记后,由登记机构发给权利人权利证书。该登记制度还对登记机关的赔偿责任进行了规定。

英国的土地登记采用托伦斯登记制。其土地权利的登记由土地登记局(Land Registry)负责。土地登记局是一个非盈利性机构,受司法部辖,其行为不受地方政府制约,具有高度的独立性。土地登记局成立于1862年,目前在英格兰和威尔士共设有24个分局,分片承办各自辖区范围内的具体登记业务。土地登记局是政府唯一从事土地产权的审查、确认、登记、发证、办理过户的部门。

英国的土地登记具有强制性。自1990年12月1日起,整个英格兰和威尔士地区成为强制注册区。

收稿日期:2006-12-22;修订日期:2007-01-26;编辑:曹丽丽

作者简介:陈勇(1972-),男,江西萍乡人,在读博士,主要研究方向为房地产投融资、房地产证券化等。

在此之后,该区域内所有未注册过的土地一旦发生交易,都必须到土地登记局进行登记。

为使土地登记有序进行,登记遵循几大原则。一是真实全面原则,即土地登记内容真实准确地反映土地现有权利及影响土地权利事项;二是权利登记原则,即登记内容反映土地权利而非土地本身,登记权利包括各种法定权利;三是“窗帘”原则,即土地使用权益衍生的任何利益不被包括在土地注册权利之内,从而不影响购买者的权益(即土地购买者所购买的为注册的权益);四是保障原则,即国家保障注册土地所有者的权益,由于注册错误所引发的损失将得到补偿。

土地登记及其程序由土地登记法(1925年,2002年)及配套的土地登记条例来规范。相关的法律还包括财产法(1925年,1989年)。

设立土地登记制度最主要的目的是通过一个统一的登记机构,对土地权利进行审查和登记发证,并且土地权利内容以登记机关的登记为准,从而确立土地权利的权威性和唯一性。在此基础上土地权利可以得到有效地保护。由于土地登记的内容真实可靠,为土地产权交易提供了安全保障。另一个目的是土地登记资料可以方便地进行公开查询,使得土地交易更简便、快捷。由于土地登记制度的设立,土地权利的安全得到保障,从而可以减少为保障产权安全的额外支出,另一方面由于土地权利查询的便捷有效缩短了交易时间,使得土地交易的成本得以降低。

3 土地利用规划

英国建立了一个比较完备的土地利用规划体系。其现代土地利用规划制度起始于1909年,在1947年做出了较大的调整,此后多次进行修改和完善。土地利用规划自上而下分为4级,分别是国家规划、区域规划、郡规划和市镇规划。与规划分级相对应,各级政府分别负责制定本级土地利用规划。各级规划规模和侧重点不尽相同,但上级规划为下级规划提供指南和控制目标,下级规划在上级规划的框架内制定。值得一提的是,由于英国是欧盟成员国之一,其国内各级规划一定程度上受欧盟相关法律的制约和影响。

中央政府主要负责制定适合全国的土地利用和发展政策框架,一般从战略角度出发参与各级地方

规划的制定,从而间接地影响地方规划。例如,在英格兰,针对不同的问题不定期地出台规划政策指引(Planning Policy Guidance),对某些方面的规划作出纲领性的规定。目前仍然生效的规划政策指引约有18项之多。按照2004年《规划与强制征用法》规定,这些规划政策指引将逐渐被规划政策声明(Planning Policy Statement)取代。除间接影响地方规划外,中央政府在一定情况下也直接参与到地方规划事务中,甚至要求地方政府对某一规划作出修改。一个最近的例子是,伯克郡被要求修改其结构规划,使该郡到2006年所能提供的新建房屋数量从最初的3.75万增加到4万。

区域规划主要由区域规划指引(Regional Planning Guidance)来体现。区域规划指引属于策略性规划,不仅包括土地利用,也包括环境、交通、基础设施、经济发展、农业、采矿、废物处理等,规划期限为15~20年。

郡和市镇两级为发展规划。其中郡政府负责制定结构规划(Structure Plan),而市镇则负责制定地方规划(Local Plan)。结构规划制定土地利用政策、发展策略和土地利用结构,但并不明确具体地块的用途。结构规划须经中央政府批准实施。地方规划在结构规划的框架内提供详细的土地利用指引,以及指明了土地用途和范围的地图。

4 土地保护

土地利用规划一个重要目的是通过规划控制来有效保护土地。土地保护按照土地用途和保护目的的不同采取不同的保护方式。一种是对人文遗产的保护(Conservation)。对这类性质的土地实行积极保护方式,即在合理利用的基础上实行有效地保护。例如,对于城堡等古建筑,在不破坏原有建筑的基础上,有限度地开放参观,一方面可以发挥其历史文化作用,另一方面也可以筹集一部分资金,用于修缮和保护。另一种是对自然遗产的保护(Preservation)。对于自然保护区、国家森林公园这类自然遗产,通过实行严格的保护措施,最大限度地保持原始生态的完整。

英国的土地保护中有一项极富特色的政策,即绿化控制带政策(GBP)。绿化控制带概念最早可追溯到1920年代,当时对房屋建设导致城市扩张的关注产生了规划建设绿化控制带的需要。绿化控制带

政策正式出现在 1955 年引入、1995 年修订的规划政策指引 (PPG2) 重申了其法律效力和永久性。绿化控制带主要设立在英国主要城市如伦敦、伯明翰等和历史文化古城如剑桥、牛津等的周边。目前仅在英格兰规模约为 1.5 Mhm², 占英格兰总面积的 13%。在绿化控制带内可进行有限度的开发, 但前提是不影响已有景观, 不对环境造成破坏, 且开发规模受到严格的限制。调查显示, 在一个为期 8 年的研究期内, 绿化控制带受开发影响的总规模不到 0.3%。经过超过 50 年的实践, 这一政策被证明非常有效。第一, 绿化控制带的设立, 明晰了城市边界, 有效防止了城市无限制的外延性扩张; 第二, GBP 防止了相邻城镇连成一片, 对城市环境起到了保护作用, 同时也为城市居民提供了休闲的场地; 第三, GBP 保护了历史文化古城的独特性, 防止这些城市的核心地区因新城区的开发而被边缘化; 最后, GBP 的实行客观上促进了城市更新改造, 提高了土地利用效率。

英国的土地保护政策以土地利用规划为依据, 对不同类型的土地采取与之适应的保护方式, 土地用途管制具有法律效力和权威性, 在实施过程中注意政策的延续性。这对于我国土地利用总体规划的编制和有效实施, 对于处理城市发展建设和周边环境保护的相互协调, 正确处理经济发展与资源保护之间的关系具有积极的借鉴意义。

5 土地开发

英国实行的是土地私有制, 土地权利受法律保护且可以自由交易。然而, 土地所有者并不能随意对土地进行开发。这一限制通过土地用途管制来实现。1947 年《城乡规划法》规定一切土地的发展权, 即变更土地用途的权利, 归国家所有。这项法律实质上实行“土地发展权国有化”。任何土地所有人或其他人如欲变更土地用途, 必须申请规划许可 (Planning Permission)。通过土地用途管制和规划许可的发放, 英国在土地私有制的大环境下, 保证了土地开发的有序进行。

规划许可的申请遵循一整套严格的程序, 其中最重要的步骤包括申请前的咨询、公示和公众咨询、规划委员会审查等。申请者通过申请前的咨询与地方政府之间进行有效的沟通与协调, 从而充分了解地方规划的详情和地方经济发展的方向。这一环节

使得实际申请时能最大限度地与地方规划要求一致, 做到有的放矢, 避免资源的浪费, 也使得申请获得通过的机会大大提高, 在年均超过 15 万个申请中, 通过的比例高达 80% 以上。公示及公众咨询环节确保公众的参与权, 提高了规划过程的透明度。由于公众意见能够得到充分的表达, 在很大程度上减少了规划许可批准后土地开发阶段发生矛盾的可能性。此外, 还有与之配套的完备的申诉制度, 如果规划申请被拒绝, 申请人可以进行申诉。申诉制度的设立有效地制约了规划审查的随意性, 保证了申请的公平公正。

规划许可制度的目的之一, 是以此控制土地的发展权来保证土地开发的有序进行。另一个重要作用则是以此对规划导致的土地增值的财富, 即规划得益 (Planning Gain) 进行再分配, 以此来保证社会的公平。由于不同用途之间土地价值差异巨大, 因此土地开发规划许可的获取意味着土地所有者财富的增加。这种财富的积累不是土地所有者的经营所获, 而是仅仅依靠土地用途的改变而实现。从社会公平的角度出发, 这部分财富理应由社会分享。因此, 在实践操作过程中, 土地开发规划许可的发放通常附加一定的条件, 即开发商必须以现金或实物形式回馈给社会。例如, 地方政府可能要求开发商提供必要的基础设施和公益设施如学校等, 或提供 20% ~ 30% 的房屋给地方政府作为安居房或廉租公屋, 以取得规划许可的发放。规划得益这种方式因其积极意义和由此带来的规划过程中的不确定性而备受关注, 支持与反对的都大有人在。然而, 这种方式在 20 世纪 70 年代后被广泛采用, 并通过法律规定 (主要是 1990 年《城乡规划法》) 而得到了强化。2004 年《规划与强制征用法》使规划得以趋向标准化和规范化。

6 土地征用

虽然英国实行土地私有制, 但因公共利益需要, 如基础设施建设, 可通过行使强制购买权来征用土地。享有这项权力的有政府和其他机构, 包括中央政府各部、地方政府、高速公路局、城市发展公司, 以及自来水和电力公司等。而何种用地功能属于公共利益范畴则由议会决定, 并以法律形式确定下来。英国土地征用并没有一部统一的法律确定征用的条件和土地强制征用权, 而是由不同的法律规定分别

相应的情形。最常见的是 1992 年《交通和工程法》以及基于某项议会特别法案颁发的《强制购买令》。《强制购买令》一般由地方政府颁发。

在未获得《强制购买令》前,征地机构并没有权力采取强制购买方式,但可以通过协议方式收购土地。当征地机构决定使用强制购买权后,必须遵循以下步骤:提出强制购买方案;强制购买决议;

土地权益信息收集;制作强制购买令;公告和公示,包括在地方报纸刊登和现场张贴;被征地人书面提出反对;公开质询;重申、修改或取消强制购买令;征地机构取得土地(如强制购买令继续有效);作出补偿。被征地人如对公开质询的结果仍有异议,还可向最高法院上诉。对于收入在一定范围内的被征地人,还可在法律费用方面获得经济资助。

被征地人有必要将所有发生的费用和损失进行详细记录,以获得相应补偿。被征地人也有义务采取适当措施以尽量减少费用和损失的发生。例如,搬迁时有 3 家信誉很好的搬家公司可供选择,被征地人应在获得同等服务的前提下选择收费最低的那

家。再如,营业场所所在征用范围内,业主应积极有步骤地选择替代营业场所并按时搬迁。被征地人故意或不作为导致额外费用的发生,则不在补偿范围内。

由于行使强制购买权程序复杂、耗时长,这种权力并不经常使用。征地机构通常先与被征地人协商土地的补偿事宜,只有协商不成或无法采用协商方式时才行使强制购买权。为保证征地的顺利实施和减少纠纷,征地机构有时会按比估值稍高的标准来补偿。

土地征用的补偿范围包括土地补偿,因部分土地征用导致的土地侵害或损害补偿,干扰补偿,以及其他费用的补偿等。土地补偿标准按建设发生前的某一时点的土地价值,即未受建设计划影响的土地价值来确定。这一标准符合等值原则,即土地补偿使被征地人不致因建设计划而利益受损,但也不应从中额外获益。

英国复杂的土地强制购买程序保证了强制购买权的慎重使用。土地征用中的平等协商和合理补偿保障了被征地人的合法权益。完备的争议解决机制有效地缓解了征地纠纷的升级和蔓延。

(上接第 4 页)

了零差错、零投诉。完善纪律约束机制。用制度管人管事,把制定的《对错批错办责任追究的暂行规定》、《领导干部一岗双责规定》、《中层以上干部经济连带责任追究办法》、《工作例会制度》等多项制度汇编成册,发放到科室每个人手中,真正做到工作有标准,做事有规则,管事有规章,办事讲程序,干事讲效率,考核讲绩效。在此基础上,加大督查力度,定期通报督查结果,对督查中发现的问题严格按有关规定进行处理。

4 变“但求无过”为“敢为人先”

服务品牌创建的最终成效要体现到工作实绩上。莱西市国土资源局把创建工作融入经济工作、融入文明创建、融入党政工团之中去,各项重点工作取得了显著的成绩。

(1) 土地资产经营有新的突破。坚持政府垄断与市场搞活两手抓,一方面,以战略的眼光抓储备,2006 年上半年通过收回、收购等方式储备土地

93.33 hm^2 ;另一方面,强化土地招商的理念,采取推介会等方式,加大土地招拍挂力度,2006 年上半年实现土地出让纯收益 2.8 亿元,完成 2005 年全年任务的 147%。

(2) 土地整理取得重要成果。2005 年上报国家级项目 1 个,立项省级项目 2 个,验收国家级项目 1 个,增加耕地 939.33 hm^2 。2005 年底争取国土资源部审批土地整理备选片 23 个,总面积 2.6 万 hm^2 ,2006—2008 年,青岛市土地开发整理项目将全部在莱西市实施,可争取国家无偿资金 5.6 亿元。

(3) 完善集约用地机制。严格土地预审,对不符合产业政策、投资强度、容积率的项目,予以核减指标或不予供地,2006 年上半年共核减用地指标 66.67 余公顷;积极开展村庄建设用地整理,被国土资源部列为“城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩”试点单位;加大存量挖潜力度,2006 年上半年利用存量土地安排项目 20 个,节省新增土地 24.13 hm^2 ;积极开展闲置土地收回工作,有 20 多个项目进入调查取证、立案查处阶段。