

土地价值再分配

—英国 1947 年土地方案再评估

梁鹤年

剑桥大学土地经济系

第 11 号非定期论文

1979 年

摘要

英国《1947 年城乡规划法》是二战以来针对土地补偿和升值问题的首次主要探索。该法案立足新价值理念，引入了新体系来处理土地升值的再分配。本文试图从当时工党的角度出发，再次进行政策考察，评估用于处理问题和实现政策制定者目标而采取的手段的成败得失。

本文首先描述了法案的社会、政治和经济背景，探讨了关于土地补偿和土地升值辩论的历史演进。在从工党的角度确认问题、目标和手段之后，本文继续检验政策所用的基本概念的效率，包括开发价值、浮动价值和转移价值，然后重点关注上述概念的适用性，考察了政策辩论的内在一致性，还讨论了政策手段对于实现上述目标的必要性和充分性，以及在政策实施阶段不同角色和参与方的重要性。

本文揭示了当代评论者没有关注的几个方面的内容。需要特别指出是：开发价值的概念具有意料之外的一些内在偏差；采用的浮动价值概念与政策目标毫不相关。

本文力图表明，在公共政策正式实施之前，运用上述分析方法有助于提高对于政策逻辑性、可行性和实践性的认识。

前言

本文代表开发公共政策评估方法的部分成果。尽管笔者认同政策制定程序的重要性，但也认为对政策内容的评估不可少。对于政策制定过程中的参与者而言，评估有助厘清在处理具体政策事项时的意识形态定位，和在处理相关利益时的政治博弈意义，并通过预测政策可能失效的原因去提高政策成功实施的机会。笔者提出应当按照一以贯之的视角进行政策评估，并解决如下问题：

- 1、政策的论据是否具有内在的一致性？
- 2、对于实现政策目标而言，政策手段是否具有必要性？
- 3、对于实现政策目标而言，政策手段是否具有充分性？
- 4、政策的成功在多大程度上依靠在其实施过程中各方参与者的协调和/或合作？

在这个政策评估框架下，笔者希望政治创意和专业技术能够相辅相成。本方法还可用于推动政策制定过程中的公共参与。本研究尝试运用此分析方法去考察在《1947年城乡规划法》中有关土地补偿和升值分配的部分。

感谢诸多人士为此研究贡献思想和时间，特别是尼古拉斯博士的指导和建议。感谢父母在这段较艰苦时期的支持和鼓励。

梁鹤年

1979年四旬节学期

作者简介

梁鹤年，香港大学建筑学荣誉学士，英国皇家建筑师学会会员，曾在香港和加拿大从事建筑设计工作。1976年获美国麻省理工学院城市规划专业硕士。论文写作在剑桥大学土地经济系学习研究期间。

目录

目录.....	4
第一章 绪论.....	5
第二章 1947 年土地方案的背景.....	6
2.1 社会、政治和经济背景.....	6
2.2 补偿与升值问题.....	8
2.3 乌斯瓦特委员会.....	11
2.4 1947 年法案之前的背景.....	13
第三章 1947 年方案.....	14
3.1 问题.....	14
3.2 目标.....	16
3.3 手段.....	17
第四章 1947 年方案的基本假设.....	21
4.1 开发价值.....	21
4.2 价值的浮动和转移.....	24
4.3 浮动价值.....	25
4.4 转移价值：不完整的概念.....	28
第五章 手段分析.....	30
5.1 一致性.....	30
5.2 手段的必要性及充分性.....	35
第六章 方案的参与方.....	39
6.1 公共部门.....	39
6.2 私人.....	43
第七章 从 1947 年至今.....	45
7.1 废除 1947 年方案.....	45
7.2 1967 年的土地委员会方案.....	45
7.3 社区土地方案.....	47
7.4 小结.....	48
第八章 政策分析“常识”法.....	50
8.1 有关《1947 年城乡规划法》的不同观点.....	50
8.2 当时评论者对方案的分析.....	51
8.3 一些初步的观察.....	51
8.4 逻辑、可行性和实施.....	53
8.5 常识法.....	55

第一章 绪论

与城市化相关的问题很多,但极少有像城市开发和更新过程中的土地价值分配问题那样,引起矛盾重重。战后英国规划主要担心如何解决公共和私有利益的冲突:公共部门努力为社会提高开发价值;私有利益需要经济动力进行开发。这类冲突通过开发和再开发的成本在城市土地开发市场展露无遗。过去三十年的经验表明,如果在混合经济中认识不到社会和经济两股力量的互动,试图解决这些内生于福利民主国家的矛盾,将徒劳无功,因为一方面此类国家需要有效率地分配土地去满足不同的需求,另一方面需要更公平地分配土地的升值。反复强调政治意识形态淡化了这些问题底下的基本社会和经济理念的差异。更重要的是,由于缺乏对社会和经济权衡的清晰理解,政策制定者对政策的选项无所适从。

《1947 年城乡规划法》是英国战后司法体系中最重要的重要组成部分之一,为土地价值创设了新的理念,为处理土地升值的分配引入了新的系统。本研究的目的是从当时政府的角度,评估政策论据的逻辑,政策手段的可行性,以及法律条款的适用性。

尽管针对《1947 年城乡规划法》有广泛的研究,但它们都有个类似的缺点,即在描述和分析的过程中缺乏前后一致的观点。换句话说,评论者的立场摇摆不定。在某种情况下代表土地所有者的利益,在另一种情况下却又代表土地购买者的利益。事实是评论者在分析描述中,对公共利益的选择掺杂了自己的观点。他们貌似代表了“社会真正的关切”,实际上毫无疑问,仅仅是他们个人的关切。作者认为个人和机构的“利益”、“关切”和“价值”无一例外都是主观的,任何政治(决策)过程的主要作用是协调围绕这些特定事项的各方利益。客观的公众利益是不存在的。通过坚持从一个观点,也就是中央政府的观点,去分析《1947 年城乡规划法》,作者希望展示一套政策分析的“常识”方法,这对于决策过程来说也是有益的尝试。

第二章 1947 年土地方案的背景

2.1 社会、政治和经济背景

1939 年至 1945 年的战争是很多人经历到的第二次世界大战。这场战争瓦解了固若金汤的既定社会体系，改变了以前广为接受的社会和政治看法。从战争范围和使用武器来看，人员的调配和物资的调动比人类所知的以往任何历史阶段都要广泛。人们不可避免地认为，战争时期的资源管理方法可以用于解决和平时期的失业问题和经济危机。战时全民总动员的经验强化了从两次世界大战之间的经济和社会剧变学到的教训。因此一俟战争结束，人们自然开始思考如何可以为和平调动（计划）所有资源。

关于战后重建的基本方向和优先事项，战时已有激烈的辩论。1944 年之前发布的系列白皮书和随后颁布的法律法规表明，社会整体的情绪，特别是当时联合政府的态度发生了改变，例如 1942 年发布的著名《贝弗里奇报告》和 1944 年颁布的《布特勒教育法案》。这段时间的医疗、就业和国会白皮书也认可了政府针对儿童津贴、工伤保险和公共救济改革的各项提案。

自 1935 年以来的首次大选于 1945 年举行，选战围绕国内议题激烈辩论。即将上台的工党政府收到的明显信号是大力推进福利国家建设。丘吉尔在战时领导保守党组建了联合政府。工党对其压倒性的胜利具有特别重要的意义。大选前，工党在联合政府拥有 166 个议席，保守党有 358 个，但是在 1945 年，新工党的议席增加到 393 个，作为反对党的保守党仅有 189 个。这个压倒性的优势赋予新工党强大的权力来实施社会改革项目。

在土地利用和规划方面，也许令人奇怪的是工党的竞选纲领竟然没有提出全面国有化政策，只是强调需要适当的土地规划和控制。但是它确实攻击了高价土地的获利者，强调需要从公众目的出发降低土地的成本。

战后不久，过去局限在为健康和市容而控制开发的城乡规划角色开始改变。这个变化顺应了广为接受的控制土地利用的需要，其目的在于整合协调依靠土地利用的所有相关利益，比如城市的健康和福利、农地使用与工业开发、交通与通讯、国家粮食政策、林业开发和国家康娱设施。人们越来越认识到，所有粮食、就业和家庭重建项

目都必须在综合协调的计划下构建，规划的核心是控制土地利用。为此，最基本的问题是在已有的土地所有制度下统筹公众利益与私有土地所有者的权利和义务。

蒙塔古-巴洛爵士 (Barlow, 1940) 领导的皇家工业人口分布委员会发布报告，首次提出城乡规划的新概念，主要的政策建议是为了全国工业人口的理性平衡，重新开发拥挤的城市。还有莱斯勋爵 (Reith) 他曾经担任工程和建设部部长，后任工程和规划部部长 (该职位在 1942 年早期由包特勋爵继任)。在他的领导下设立了两个委员会，深入调查巴洛报告的政策建议。司各特 (Scott) 委员会 (工程和建设部 6376 号法令，1942 年) 负责考察巴洛委员会关于农村地区土地分配主要提案的影响；乌斯瓦特 (Uthwatt) 委员会 (工程和建设部 6386 号法令，1942 年) 负责考察土地补偿和升值事宜。

司各特委员会的报告大大强化了巴洛委员会的观点：规划的本质是在决定土地用途中平衡国家优势。没有一定形式的中央控制和目标，不可能发挥国家的优势。两份报告的共同结论是城乡规划法的主要问题是补偿，由此引发了财政和所有权的相关事项。这也是乌斯瓦特委员会关注的问题所在。

2.2 补偿与升值问题

自十九世纪中期以来，关于土地利用的限制越来越多：其一是通过土地开发的物理控制；其二是通过对土地强制征用的补偿法规；其三是通过对土地升值的征收法规；最后是通过选择“睦邻友好”的概念。

2.2.1 补偿

从补偿来看，一般有两种与私有产权相关的公共干预。

- (1) 关于国家征收财产去行使其使用权，英国普通法认为征收主体有补偿个人财产。
- (2) 损失的责任。补偿的基础由国家决定。关于国家以法定权力限制业主使用其财产但又没有剥夺其所有权 (在此，国家并没有夺取业主的权利，只是因国家利益理由消灭了业主这些权利)，英国普通法没有规定补偿的责任。但在某些情况下，由于个人权利会因为这个限制而受到真正的影响，为业

主提供补偿也是普通法的原则。

1947年之前的规划法律定了可免补偿的事项。对于因规划引发损害的补偿，主要的法规是《1909年住房、城镇等方面规划法》，赋予业主因城镇规划事宜遭受财产损失时申请补偿的基本权利，但是在相当程度上扩大了不需补偿的范围，特别康娱设施，例如环绕建筑物的空间、建筑物的数量、建筑物的高度和设计等。《1932年城乡规划法》没有根本改变这些条款，只是增加了不需补偿的条款。补偿的金额通过协定达成，如未能达成协议就由官方仲裁员按《1919年土地征用（补偿评估）法》的程序决定。

对于强制征用，补偿的基本规则是按《1919年土地征用（补偿评估）法》的第二条规定，“土地补偿价值由在公开市场中卖方希望实现的价值决定”。因此，强制购买的补偿等同于在公开市场买卖的价值。

某些对土地使用的限制确实能够明确实施，被每个业主毫无异议地接受，没有感觉到为难，也没有产生任何合理的补偿诉求。用简洁的言语表达就是“自己活也让别人活”，涵盖了很多的责任、权利和义务，根据当时的社会标准被乡邻和公民们认为是正当公平。然而业主逐渐在“公众利益”的胁迫下被迫放弃补偿，接受某些针对他们资产的法规。相关法规对社区福利的基本要求远远超过了健康和安全的考虑，扩展到了便利和康娱。

规划限制范围扩大，超过对“睦邻友好”的诉求，将要到达夺走业主土地财产利益的阶段。1947年前的法规没有制定明确的原则来区分需要补偿和无需补偿的规划限制。在规划方案条款中一定需要补偿和一定无需补偿之间没有中间地带。

2.2.2 升值

《1942年乌斯瓦特报告》至今仍被认为是关于升值最权威的报告。它定义升值为“任何因中央和地方政府行动引发的土地（包括建筑物）价值的增加。这些行动可以是正向的，如公共工程或设施；也可以是负向的，如对其它土地的约制”。乌斯瓦特委员会承认这个定义并不包括宏观的、一般性的如城市人口增加等引发的财产升值。在这个报告公布之后，或者更准确地说，是在《1947年城乡规划法》颁布之后，升值才被广泛定义为除了土地所有者自身行为直接带来的升值之外的所有升值。

升值的概念经历了漫长的历史。最早的法规是1427年的亨利六世的法律（6

Hen. VI, C. 5) 用来评估下水道专员建设和维护防波堤及下水道而产生的升值，包括来自防卫、营利和保安等的利益。查理二世明确定义了升值概念，尽管当时用的词是“改良”。1662 年，在大火灾之后通过的查理二世法律（14 CAS2 C4）去拓宽伦敦的特定街道并为被拆掉房屋的业主和租户提供补偿。但如果“因街道拓宽而获利，例如得到空气流通、接近买卖场地和其他便利”的业主拒绝或者不能“缴纳相应的钱粮”，政府可以“选任评判委员会，按照他们的理性和良心去评估这些提升和改良为业主带来的利益，并决断他们应纳的金钱和年租。”

第一部处理升值的现代法规是《1895 年伦敦郡委员会（塔桥南面上桥通道）法》。通过这部法律，国会为地方政府界定了“升值”的概念、评估的标准以及官方收回升值的方法。第一批规定通过直接征收去收回升值的法规是 1909 年至 1932 年的《城市规划法》。与以往的法规不同，这些法规拓宽了升值原则的适用范围，把因兴建特殊公共建设而产生的升值拓宽到因实施规划方案而产生的升值。这是首次仅仅因限制周边土地开发而引发资产升值被纳入征收的范围。也是自查理二世以来，规定因升值而直接向业主收费的法律。

《1909 年住房、城镇等方面规划法》（S. 58(3)）对升值的观点是“责任部门可以在城镇方案批准公布后三个月内，向每个业主征收一半因方案实施导致的资产升值”。该法案初步引入时，政府认为应征收全部升值，但在国会辩论被指不公平，因为部分升值应归功于业主的个人投入，作为妥协，政府把征收额减少到升值的 50%。《1932 年城乡规划法》（S. 21）关于升值的条款与 1909 年的规定（修编在《1925 年城市规划法》）有两方面不同：首先，规划部门征收的升值比例从 50%增加到 75%；其次，规定业主可以在规定时限内要求政府延迟征收，直到升值真正实现。另外，当法案提出时，建议规划部门有权征收全部的升值。当时的批评观点认为全部征收会拿走业主开发资产到最大效用的动力。针对此批评，政府妥协，同意把征收比例定为 75%。意图削减到 50%的努力没有成功。

紧随其后的《1947 年城乡规划法》出台前的背景如下：对于特定的公共工程而言，这个原则被广泛为承认为公平公正，至少在《1894 年上议院升值委员会报告》时就认为因公共工程而创造的升值此中一部分应当由实施工程的公共部门征收。对于这些幸

运的土地所有者来说，这不是过度的负担或困难，因为升值不是由其行动产生的。对于在规划方案下，规划部门的正向或负向行动导致的升值而言，广泛的意见是，在理论上，应可征收升值，因为规划方案的运作本身就是像一个特定的公共工程，提升了资产价值，但大家都认为这个原则是差不多无法实践的，特别是因为法律所容许征收的，由规划方案带来的升值，是无法准确衡量的。

2.3 乌斯瓦特委员会

乌斯瓦特委员会的职权范围是“客观地分析土地收归公有要支付的补偿和可征收的升值，并尽快建议在战争期间或结束前应采取的步骤，以免重建工作受阻”。委员会据此去设法稳定待开发和重新开发土地的价值，并考虑增加和调整权力，去确保公众在公平的基础上获得这些土地。

乌斯瓦特委员会分别在 1941 年和 1947 年提交了中期报告和最终报告。报告认为，在兼具公共和私有土地所有权的混合土地制度下要彻底满意解决补偿——升值问题的辩论在调和私人和国家权利。解决因规划措施影响个人土地所有权的唯一途径是把所有的有关土地收归国有，这是最终报告的基本结论。乌斯瓦特委员会认为在所有权都属国有所有的情况下，因城乡规划引起的土地价值转移不会像现行土地私有制情况下那样动荡。

乌斯瓦特委员会在判断的补偿和升值问题上，区分开已开发土地（市区内的已建和未建土地）和未开发土地（市区外的所有土地）。在这两种情况下，现有的升值征收和补偿支付方法同样令人不满。

对于已开发土地，乌斯瓦特委员会认为，任何不同用途的土地“合理部署”都需要限制某业主的使用权，或者需要公家征收他的全部产权。委员会认为如果支付给每个业主的补偿或购买价是参照“潜在利益最大化的土地用途”来决定，金额会非常高，尤其是在大城镇。因此，委员会坚信地方相关部门在其有限的可控财政资源内，不可能实现在地方推行理想的改良或者对土地使用进行有效的控制。

对于未开发土地，委员会认为如果政府征收的土地是分别属于不同业主，高补偿诉求是经由个别业主的自我评估，得出的总补偿额会大大超过把分散的产权作整体评

估而得出的“实际损失”总补偿值。在一定的时间段，开发量是有限的但也是“浮动”的，因为它可落在任何一块有同样开发潜力的土地上。但每个申请补偿的业主会想像开发会落在他的土地上，并会按此来计算他应拿的补偿。委员会认为在过去，政府购买土地或限制开发要补偿业主土地价值的损失，但实际上，土地价值并没有损毁，只是“转移”到其它土地。但同时他们也指出，这些“转移”为其他土地带来的升值很难评估，因为不可能确切地（或者在何种程度上）把某土地价值跟某升值原因连起来。

简而言之，乌斯瓦特委员会认为，“浮动价值”推高了规划限制和公共购买的补偿额，但“转移价值”却使因规划而产生的升值不可能全部收回。委员会的结论指出，充分解决此问题的途径是通过“统一现存土地所有权”去保证土地价值的变化是发生在一个统一所有权的系统之内。在这个土地系统内，所有权之间没有矛盾，不会因为公私利益之间的冲突而妨碍规划的运行。

所有土地国有化被认为的“符合逻辑但不可行”的解决方案。从委员会的权限范围来看，这个方案是“没有考虑行政和其它后果的学术游戏”。委员会认为，直接把全部土地的所有权移归国有在逻辑上说得通但在实际上不能即时实行，并以此为“唯一理由”予以否决。委员会强调土地国有化会引发政治争议、带来战后难以承受的财务成本、需要复杂的行政体系。

委员会建议把所有未开发土地的“开发权”划归国有，加强并扩大政府在已开发土地的强制征收权。关于转移未开发土地的开发权，委员会建议“通过公平补偿，已建成区域之外所有土地的开发权直接划转国家。划转的意义是除非国家同意就是不容开发，并且国家有权强制征收土地作为公共利益或有经批准的私有开发之用。对于强制征收，不仅提高了强制购买权，还降低了补偿额。1939年3月，委员会确定了公共征收和有害影响的最高补偿额。

委员会提出国家以一个“固定总数”作为征收未开发土地所有权的一次性补偿。委员会拒绝了巴洛委员会4亿英镑的补偿额度，因为这个数额只是对1938年未开发土地（且包括市区未开发土地）开发权价值的“理性猜测”，而这一年有“大量的房地产开发”。

在“升值”方面，委员会推荐每年定期征收已开发土地升值额的75%。委员会承

认部分升值归功于“个人的技能和主动性，或者过去的投入”，因此如果征收全部升值就会影响“个人主动开发的经济动机”。

乌斯瓦特委员会引发了众多有势力和有利益冲突的团体的激烈辩论。联合政府面临的特别困难是各党派对土地问题争论不休，而党派团结对联合政府生死攸关。

2.4 1947 年法案之前的背景

在颁布《1947 年城乡规划法》之前，下述原则被各党派普遍接受。

2.4.1 需要国家性的规划政策和—个中央部门

人们普遍认为，在处理城乡规划和土地开发控制问题上，地方政府作用不大。大家普遍感到，地方政府如果可以选择，常常回避规划问题。许多地方政府没有规划发展方案，也没有令人满意的开发控制。因此中央政府有必要在规划方面发挥更大的作用。补偿和升值紧密相关，只能在国家层面有效处理。为了达到这个目的，需要设立某种中央部门。

早在 1941 年，工程和建设部部长雷斯（Reith）勋爵提出战后重建的方向，“我被授权按照如下假定推进准备工作（城乡重建）：规划将被接受为国家政策，并需要设立—个中央规划部门。该部门将为农业、工业开发、交通等事宜制定积极政策，有些服务是国家性的、有些是地域性和地方，这里包括转移中央权力和协调地方权力。保持地方政府特点和独立是重要，但是也许会发觉有需要调整它们当前的功能，去容许它们的某些权力可以在更广泛的实施。国家性规划和—个中央规划乌斯瓦特委员会的基础假设是国家性的规划和—个中央的规划部门是必需的。“我们作出的第一个假定是国家性规划将成为事实并会是国家内务部门的永久功能。我们认为有效重建必不可少的体制是—个由中央规划部门控制、具高度能力的国家性规划体制综合性地考虑国家和地方事务。”

2.4.2 补偿和升值

人们普遍认为乌斯瓦特委员会针对补偿和升值问题的分析是正确的，而且不管补偿的如何推算和支付，都需要排除“浮动价值”的因素。历史价值应当成为公共部门征收补偿的基础。早在 1941 年 7 月，政府确认将会采纳乌斯瓦特委员会中期报告确

立的原则，要为强制公共强制征收补偿设立一个“顶值”。但是，《1944 年城乡规划法》还是采纳了 1939 年的价值为基础，而不是一个顶值。

当时广为接受的观点是，在《1944 年城乡规划法》涵盖范围之外的区域（也就是说在战时破坏严重的地区、布局不佳和废弃的地区，以及承接从这些指定地区人口外溢的地区），如果补偿和升值的问题得不到解决，法定规划的出台会受阻受制。自从 1942 年乌斯瓦特最终报告发布之后，来自各方面的压力不断增加，要求早日决定补偿和升值的事宜。

第三章 1947 年方案

3.1 问题

对工党政府而言，战后重建涉及为了公共利益的大规模土地征收，同时禁止私有土地的不良开发。在重建过程中国家有明确的优先排列，从住房开始。估计需要 400 万至 500 万套房屋，并且重点在于新房——而不是翻新旧房或重修受战争破坏的房屋。1930 至 1933 年，平均每年建造 36.4 万套住房。政府以此为目标，认为“在战争之前，中产阶级的住房问题大体由投机建造商和贷款机构解决，但对于下层阶级则未有解决。”因此，政府建议通过“建房并出租给低收入群体”来实现目标。根据 1945 年出版的“住房政策”白皮书（Cmd. 6609），战后重建有两个立即的短期住房目标：“为每个希望拥有住房的家庭提供单独的住房（估计 25 万套住房），并快速完成战前就在执行的清除贫民窟和处理过度拥挤的项目（估计 25 万套住房）”。随后的“1947 年住房计划”白皮书（Cmd. 7021）强调“以合理租金出租房屋给最需要的家庭”。

公共部门将提供大部分的新住房和有关的辅助开发。地方政府将成为“主要执行部门，是建造大部分住房组织者和发起者”。私管机构将提供商品房，但这些住房的数量将受到严格控制。地方政府将在中央控制下审批私人建筑住房作出售，但这不能妨碍公共目的，包括住房，所需的大量征收土地。实际上，这表明公共部门需要大面积的土地来进行所有的重建，不仅包括住房还包括其他所有的公共开发和再开发工程。

鉴于这些大规模的公共重建计划，政府有理由采取措施去降低这些绝对必要的公共重建工程所需土地的成本。

《1932 年城乡规划法》引入的规划系统被认为不足以指导战后重建。有人指出，根据 1932 年法案所授予的规划权比较宽松，国家总面积中只有相对较小比例的部分是由实际的规划方案涵盖。还有人指出，从前景来看，1932 年法案下的规划方案的观点必然是地方性的，而非国家性的，此外政府认为根据 1932 年法案地方政府的规划权力主要是约束性的，除了在有限的程度之下，不能使他们进行或确保积极的开发。因而对现行规划体系的主要批评在于，根据 1932 年法案，规划方案可以“确保如果有开发，他只可能是某种方式的开发；但无法确保开发会落点在规划方案中的任何特

定地点”。

1947年的方案为“充分规划”引入了三个新标准：

- i. 制定开发方案；
- ii. 实施规划控制；
- iii. 积极行动去促进执行开发方案。

1932年法案在规划控制方面被认为是令人满意的，但在制定开发方案和积极执行方案上就有不足。1947年方案涉及“积极”规划，即确保期望的开发，但1932年法案只涉及“消极”规划，即限制不妥的开发。

从工党政府的角度来看，积极的规划必须满足两个标准。首先，社区利益应该优先于私人开发者的利益，社区的土地分配应该优先于私人开发者的土地分配，即在规划中“私人利益次要”。其次，在进行积极的规划时，国家应直接参与开发和再开发的过程。

在这方面，政府认为实施规划的最佳途径是提供规则方案中鉴定为可作理想开发的土地。因此，对当时的政府来说，1947年方案在积极规划上的意义是对私人开发进行有力的公共控制，并无借度土地给理想开发（公与私上）发挥积极的公共作用。

虽然没有明确的证据显示地方政府在强制征用土地的补偿实在是支付了过高的金额，但政府肯定认为，过往的规划过于消极，首要原因是地方政府经常担心如果他们在开发中发挥更积极的作用就会付出沉重的赔偿金。

政府了解以往规划受到“短期财政考虑”的制约。因为地方政府无力按市场价格赔偿开发价值的损失，所以他们无法阻止杂乱无章的建造，而当他们确实去购买土地时，他们又不得不支付因“浮动价值”而膨胀的价格。因此，政府观察到，“学校、诊所和图书馆经常建在土地最便宜的地方，往往给使用者带来极大的不便”。因此，如果“积极”规划有需要引发大规模的禁止开发和大规模的征用土地，政府担心要支付巨额土地补偿是合理的。

3.2 目标

1947年方案有三个主要目标：

- i. 引入新的规划系统；
- ii. 全面解决补偿和升值的问题；
- iii. 向地方政府提供财政援助，用于购买和清理执行开发方案所需的土地。

1947年规划法是处理规划，规划控制和规划成本。通过1947年方案，政府希望，地方政府“好规划”的成本不应再“被处理开发价值的成本所夸大”。政府的意图是，这些价值不应该由私人掌握，并且规划当局在未来不应再有补偿这些损失的问题。“土地的正确使用”应取决于它的利弊，而不是“因为避免需要对具有高开发价值的土地的补偿或过高成本而被扭曲”。因此，控制和征收土地与规划成本是相关的。补偿和升值战略是要把规划控制（正面和负面）的成本降至最低。

本文只审查那些涉及规划（规划控制和开发）的土地成本以及土地增值分配的规则。

3.3 手段

1948年7月1日，《1947年城乡规划法》付诸实施。它在诸多方面是一项授权法案，授权在以后根据该法案制定法规。本文聚焦于该法案本身以及根据该法案发布的首批法规、准则和实践说明，但不讨论其后续的修改。

理解所采取的手段，就必须先明白工党政府的意识形态及其对国家事情轻重的看法。政府将补偿和升值问题视为一个规划成本的实际问题以及一个财富分配的意识形态问题。提出的手段可以用以下方式概述：

- i. 未经规划许可，不得开发；
- ii. 当开发许可被拒绝时，无需因潜在开发价值的损失而支付赔偿金；
- iii. 当开发获得许可，任何由此产生的土地增值都应由国家以开发费的形式全部或部分征收，在开发之前开发费由开发商支付或从开发商处获取；
- iv. 因1947年法案，业主损失了在1948年7月1日之前存在的开发价值，有权获得赔偿；
- v. 赔偿金的支付和开发费的征收由中央土地委员会控制。

根据研究目的，本文将在两个标题下分析1947年规划法中提出的手段：第一，以

最低成本将所有开发权国有化，其次，100%开发费。

3.3.1 以最低成本将所有开发权国有化

开发权的国有化有三个不同的特征：i. 规划控制的范围，ii. 对开发权丧失的赔偿，以及 iii. 土地公共征收。

i. 规划控制的范围。

在进行任何“开发”之前，所有情况下都需要规划许可。就该法案的目的而言，“开发”的意思是“进行建筑，工程，采矿或其他作业或对建筑或其他土地进行的任何物质改变”。规划当局有权对任何规划许可的申请进行许可或拒绝、修改或施加条件；

ii. 对开发权丧失的赔偿

补偿金支付给土地所有者（在某些情况下现今仍然如此）去补偿他失去的，但在 1948 年 7 月 1 日仍存在的开发权。政府认为，由于该方案而失去开发价值的业主不应“有权获得赔偿”，但他们承认，如果不付款，在许多情况下会产生“艰难”，因此政府决定提供一笔资金用作向土地所有者支付款项。一个 3 亿英镑的“总金额”特别用来支付所有索赔要求，并在所有索赔提交和评估后支付。虽然没有划拨总金额的准则，但实质上每块土地的补偿金是以它的 1947 年 1 月 7 日评估开发价值为依据。一块土地的开发价值是它用作任何用途和它只可用作在 1947 法案生效前的用途之间的市价差值。当收到并评估所有索赔时，它们的金额将会按比例缩小直至使 3 亿英镑基金能够满足所有索赔要求。

iii. 土地公共征收

“公共部门”获得广泛权力，使其能够通过协议或强制方式获得土地，用于各种公共或私人目的。如果任何土地被指定为强制征收，《1946 年土地征用（授权程序）法》赋予权力通过快速程序获得土地。这种强制征收的补偿应基于现有的使用价值，不包括开发价值。该法案虽然没有用“现有使用价值”这句话，但补偿必须根据经这新法案修改后法案修改的 1919 年“土地征收（评估补偿）法”的规定去进行评估。在实践上这意味着要

假设征收的土地不会获得开发许可，除非是在 1947 年法案的第三个明细表中明确规定的开发。根据这一规定，开发局限到最少的建筑结构改变，也就是强制征收的土地价值普遍限于其现有用途的价值。

这些手段是求实现三个目标：

(a) 降低开发管控成本

一旦从业主那里取回开发权，就可以制止未经地方规划部门，代表国家许可的开发。从这个意义上说，开发权国有化使国家可以禁止不良开发，而不必补偿潜在的开发权。

(b) 降低开发土地成本

一旦开发权转给了国家，那么国家因公共目的而要强制征用土地时，就不需要补偿土地所有者的开发权损失。然而，降低土地价格并不仅限于公共征收。有人认为，开发需要规划许可，不为许可无需补偿，以及收取开发费的效果会是市场上的土地价值大致降低到现有用途的价值。因此，设想中的新市场是公共和私人开发的所有土地将会按照现有的使用价值转手。

然而，对私有开发而言，新的土地价格很明显的只是实际成本的一部分。实际成本包括在市场上的买价和要支付给中央土地管理局的开发费。1947 年方案的目标不是大幅减少私有开发的成本。政府的意图是，私有开发商按 1947 年方案支付的土地成本应该跟他们在此之前支付的一样。在他们的计算中，政府认为开发的土地的转手价将是现有用途价值或相近的价值，而购买者在考虑买价时，会考虑到还要向中央土地管理局交开发费。因此，政府认为，购买者的总成本不会多于他在 1947 年计划之前。但是，政府相信将在两方面会鼓励私人开发。首先，土地的供给将按照法定开发方案进行，而不是“让开发商被土地所有者支配”。其次，1947 年方案，通过“考虑公共政策而非私人收益”的价格去提供土地，会鼓励建设。

(c) 以最低补偿达成开发权的国有化

长期以来一直公认，为了公共利益，“合理”限制土地所有者的权利无需赔偿。问题是“取消现有的开发权是否属于‘合理’限制所有者权利？”

在意识形态上，支付土地上“不劳而获”的开发价值是不合逻辑。国家议会在 1947 年法案的辩论中明确表明了这一点。工党议员切特温德（Chetwynd）上尉说：“如果我有一笔钱（3 亿英镑）用于慈善，我可以找到比收到这笔钱的人更有价值的受惠者”（议会辩论，下议院，vol. 432, col. 1169, 1947 年 1 月 30 日）。另一位议员吉布森（Gibson）称该法案为“城镇和国家赏金法案”（议会辩论，下议院，vol. 432, col. 1181, 1947 年 1 月 30 日）。

然而，补偿被取消的开发权是种政治权宜。在议会辩论中，利韦林（Llwellin）勋爵的陈述充分表达出中间立场：“当国家为了整个国家的利益而拿掉个人所有时，应该是整个社会，而不是这个人，承担责任，应该给这个人公平的补偿”（议会辩论，上议院，vol. 148, col. 149, 1947 年 6 月 4 日）。

因此，要找的是“最低可接受”的补偿额。乌斯瓦特报告得出的 3 亿英镑的数额是“专家”估计中最低的，因此被认为是政治上可接受的最低数额。在算出他们的估计时，乌斯瓦特委员会要对总体经济前景作出重要假设。这包括预计人口下降和物资短缺。它又预计战争对国际贸易和工业生产的影响将导致开发速度下降和建筑成本上升，这往往会降低土地价值。

3.3.2 100%开发费：

对所有开发项目征收 100%的开发费。在开发工作开始之前，开发商必须支付或确保中央土地委员会满意的开发费，相当于土地开发价值的 100%。

在法案的草案中开发费并非一开始就定为 100%。开发费是“不多于，可能少于”开发价值。最初的构思是不应有法定公式来评估开发费，而委员会将根据部长在财务部同意下，不时制定的规则运作。然而，有人认为这种灵活性与税收原则背道而驰，纳税人应该可以知道要纳多少税。还有人坚持认为，委员会或部长在升值或任何政策问题上的擅自处理权是“严重侵犯个人自由”。经广泛征询意见后，政府采纳了 100%的原则，但发出指示要求中央土地委员会以灵活的方式应用这项原则。“指导原则”是开发费必须固定在一个使土地可以“按现有用途价值自由买卖”的水平上。新的灵

活性在于估价过程本身，而不在于要收取的开发价值百分比。

政府用以下例子来展示“正常估值过程”如何实现灵活性。亨德森（Henderson）勋爵说，“举个例子。假设委员会已经建议数额是 500 英镑，理论上，这是 100% 开发费。但与这个准备开发的人讨论后，考虑到他提出的各种论点，说明为什么这个数字是不合理，并且被他说服。委员会可能会把数字减少到 400 英镑。如果用最初谈的方法，这将是 80%。在现今情况下，400 英镑不会被视为原有数额的 80%，而是 100% 的开发费。简单来说正常估值过程下的常额将是 100%，但这个 100% 在实际上是代表达成同意的。”（议会辩论，上议院，vol. 156, col. 241, 1948 年 6 月 3 日）。

费用是支付给中央土地委员会，而费额是由委员会决定。费用是一次付清，或如果有足够的保证，可以分期交付。然后，委员会将收取的费用划归国库。

关于这项费用有一些豁免情况。重要的有：i. 在指定日之前的开发可能性已趋成熟；ii. 地方政府和地方开发公司已经持有或征收的，用于全面开发或重新开发的土地；iii. 法定机构的营运土地；iv. 慈善信托基金持有的，非用来谋利的土地；v. 法案第三明细表中明确规定的开发，特别是战争受损建筑物的重建，以及不超过建筑物现有容积量十分之一的扩建。

第四章 1947年方案的基本假设

4.1 开发价值

1947年方案假定任何土地的价值都是由两个因素组成：现行使用价值和开发价值。此处，现行使用价值的定义为“土地按其实际使用而产生的价值”，开发价值的定义为“在现行使用价值上，因有更高价值使用的潜力而产生的附加价值”。将土地开发价值收归国有的提议是基于两点论据：开发权论证和“不劳而获”升值论证。

4.1.1 关于开发权的论证

乌斯瓦特委员会谈到“被剥夺所有开发权后”的土地仍归之前的所有者持有，这项剩余权利被视为“所有者权益”，包括持有土地和所有任何关于拥有、使用和处置的权利，唯独不包括开发权。依据乌斯瓦特分析，持有（及使用）权和开发权是两项分开的权利。通过行使持有（及使用）权或处置权，使用价值得以被享用或实现；通过行使开发权，开发价值得以被享用或实现。因此这一论证是这样的。如果国家在支付合理的补偿后获得了土地开发权，那么当开发价值在开发过程中实现后，国家也有权享用所有的开发价值，因为没有开发权就没有开发，没有开发，开发价值也就没法实现。因此开发权本身就带有享用开发价值的权利。如果开发权既属于国家，那么国家也有权享用开发带来的所有开发价值。

4.1.2 关于“不劳而获”升值的论证

为进一步推行关于征收一般升值费的提议，乌斯瓦特委员会间接地赋给“不劳而获”升值。下述定义：“至于土地价值的增加是源于所有者和开发者的经管或支出，这部分一定要免收费……要实现这一点，就一定要把对征收对象限于价值增加的部分，豁免由土地所有者或开发者创造的价值……不论是因特定的公共改善项目、城市规划还是整体社区影响而产生的土地升值，都归合理的征收范围内。”1944年，联合政府接受了这个论点，在其发布的《土地用途控制》白皮书（Cmd. 6537）中表示，“从政府角度出发，大部分的土地升值应该归入政府财政收入，有两个原因。首先，除非开发的‘转移价值’是集中征收的，否则它一旦产生，益处都要归土地所有者，而从法理上讲，这部分价值不应属于土地所有者，而应给政府用于补贴支付补偿金的支出。

其次，在不同的土地所有者之间，有些人被禁止从他们的土地中获利，而有些人则因为他们的土地被规划选为最适宜开发的地块而从中获利，显然有失公平。合理的做法是所有土地价值的升值都应在公平地征收来用做公共基金。”换言之，任何不是来自土地所有者的经营或支出直接创造的地块（土地）升值都是合理的征收对象，因为这代表着土地所有者的“不劳而获”之值，实应归社会所有。

关于开发权和“不劳而获”升值的论证都是基于土地地块的价值和上盖建筑或其他改善工程的价值之间的区别。

从当时政府的角度出发，它想把土地和在土地上实体建设作不同待遇，将土地价值与土地上盖建筑的价值分开处理是个很适用的概念。尽管大部分由实体建设产生的价值可以说成是由开发者创造出来的，但土地本身的增值就很难证明是开发者或所有者的任何直接行动或支出所创造出来。

把现行使用价值和开发价值分开就可以把这两者的征税分开处理。现行使用价值可以归所有者，因为他拥有土地，但开发价值是来自土地的开发潜力，可以说是由整个“社会”创造的。因此，政府不动现行使用价值，但征收土地开发价值是合逻辑的。

4.1.3 开发价值概念的实际影响

1947年规划法是建立在双重前提的基础上的，即土地的价值不同于在土地上开发的价值，现行使用价值不同于开发价值。这两个前提使政府能够将开发价值单列出来对其征税。从行政角度讲，这个区别对待是合适的。

当然，从开发者的角度看，这个区别看似有点“形而上”，因为土地的价值体现在一个开发方案所产生的收入上（实际或估算的）。这个价值是个函数，包括特定的开发模式带来的效用和整个开发方案带来的效用。在此，没有分开一个是属于土地的效用价值和另一个是由在土地上的实体建设（或环境设施）创造的效用价值。对开发者而言，这种人为的划分是对开发过程中创造的整体价值的曲解。然而，必须承认，尽管将地块和地块上的实体开发分开是不适合用来描述价值的创造过程，但这是开发者在估算一个特定开发项目的成本时所用的逻辑差别，因为在此时土地成为了一个生产要素，而非价值因素。这个像矛盾的悖论出现是因为一旦开发项目完成，土地的“新增”价值和上盖建筑的价值是分不开的，两者共同构成了开发项目的整体价值。同样

的地块可以开发为不同的用途，相同的用途也可开发为不同的强度，每个情况都可以产生不同的整体效用价值。但每个情况下，土地的“成本”对开发者来说都是相同的。

根据 1947 年方案提出的开发价值概念，对土地的集约利用（因此可能效益更高）将意味着会实现更高的开发价值，而高开发价值也会带来更多的税。换言之，开发者采用越是集约的开发方式，就要交纳越多的税，因为他的税荷是和开发的集约程度挂钩的。因此，在 1947 年方案中存在内置因素，不利更集约和效益更高的开发方式。

此外，100%的开发费妨碍开发者通过发挥他们的企业运营技巧去结合适当的土地和适当的上盖建筑，以打造令人满意的开发项目而获利。成功地发掘一个地块的开发潜能，整合影响它的外在有利因素，是开发者的企业家本领，但却不再能为自己带来回报。另一方面，他却要承担失败的后果。

以下案例展示了 1947 年方案把现行使用价值与开发价值分开，并征收全部开发价值所带来的反常现象。开发者 A 整合好一块地块，并承担了实质的开发建设项目；开发者 B，作为当地政府的建造商，在相似的地块上进行了同样的开发。100%的开发费，至少在理论上，是拿走了全部的开发价值，所以开发者 A 从建造项目中得到的收入和开发者 B 是一样的，尽管 A 要自己出钱买土地，并承担整合地块的任务。换言之，他要做更多的工作，承担更多的风险，而且是这么做了后，获得的收益可能还更少。尽管配置地块的费用可以从开发费中扣除，但开发者投入的体力和脑力劳动却得没有酬劳，而且，如果他在这块地上的开发亏本，也不会得到任何赔偿。

可以说，1947 年方案采用了开发价值的概念，但远超出这概念的意图：征收在开发过程中的土地增值。在推行过程中，征收 100%开发费的效应有两：一方面是处罚把土地按最大效益开发的努力；另一方面是不奖励把土地整合以供开发的努力。

4.2 价值的浮动和转移

乌斯瓦特委员会引用了两个有力的概念来分析补偿与升值的问题，即浮动价值和转移价值，这两个概念也被用到 1947 年方案中。

浮动价值的概念被用来展示过去因（政府）规划限制和强制购买，土地所有者提出的索赔要求已超过土地“真正的”开发价值。根据浮动价值概念，潜在的开发价值

本质上是投机性的，不可能准确推测出到真正开发时会“花落谁家”。乌斯瓦特委员会观察到，当未开发地块被强制征用、被禁止或限制开发时，土地所有者可以依据这块土地的潜在价值损失去提出索赔要求。索赔额基于这样的假设：开发将会发生在他的土地上，而非其它（相邻的）地块。委员会进一步说明，尽管开发的可能性无法进行数学量化，如果在一个大面积的范围（很多的地块）内，每块地不断重复计算其开发可能性作为索赔的依据，算出的总和会远远超过实际的可能性，因为实际的需求是有限的，是“浮动”的，它的落点只占整片土地的一部分。所以索赔要求中存在过度预估，故此委员会声称，有必要把个体的索赔按实际的，可预见的开发总量削减，以其将补偿减少到合理的数额。

转移价值的概念被用来展示过去收回升值的困难是监辨规划方案的运作，如何影响土地价值增加的本质和程度。有观点认为，政府对土地用途的管控使土地价值发生了转移，某些地块的价值增加，某些地块的价值减少，但并没有消灭土地的价值。这个概念假设开发的总需求和年平均率都不会因政府规划管控而产生任何实质影响。尽管在当时的法律下，地方政府理论上有权从获得好处的土地所有者手中收取升值来补偿遭受损失的土地所有者，但现实中没有这事。想要确定对一块土地的开发限制直接地为另一块土地带来的开发升值，同时还要把其他产生升值的原因剥离开来是不可能的事。国家政府指出，过去地方政府不得不因为浮动价值而支付过高的补偿，而又因为转移价值，地方政府无法从受益于规划方案的土地所有者手中获取足够的升值，去满足那些被强制征用或遭受规划控制带来损失的土地所有者提出的索赔要求。

正是因为这些地方上土地开发价值的浮动和转移，才应该在国家层面考虑升值和补偿的问题。

4.3 浮动价值

根据浮动价值概念，过去基于当前市价的索赔要求是偏高了，因为土地开发的“真正可能性”被估高。在 1947 年方案之前，强制征用土地的补偿的价值依据是《1919 年土地征用法（补偿评估）》。补偿金额等于土地的市价，即土地在公开市场能卖得的预期价格。此外，官方仲裁人（如双方未能达成协议就会指派）被明确授权参考此前

对这块土地进行过的所有资本价值评估。某些价值因素会被排除，比如可能被用作法定用途、不卫生用途或非法用途等。

如前文所述，在公开市场中，一个有意的买家（使用者或开发者）会将购买土地的价钱当做开发成本。为估算开发者会为购买土地支付多少钱，最常用的评估方法是“剩余价值法”，在1947年方案时期，这套方法的理论和实践是被广泛认可并被评估专业采用（Babcock F. M. 1932）。运用剩余价值法，有意的买家会先预估出完成开发后的土地市价（售价），然后计算开发的成本，包括建造成本、费用、经常性支出、融资成本等，也会预定利润空间。

所有这些成本会从土地开发后的预估市价中扣除，如果得到的余额为正数，这就是买家可支付的价格。当土地资源稀缺，而开发者又需要购入土地维持运营，他就会被迫压缩自己的利润空间来竞得市价高的土地。其他成本因素，比如工人工资和物料价钱等通常不如利润的弹性大，因此不太容易压低。理论上，因受制于市场情形，有意的买家（开发者）有时要想成功竞标一块土地可能要放弃利润。卖家（土地所有者）的情况就没那么清晰。在很多情况下，卖家出售土地的目的并不全是因为想要实现利润。出售土地可能是出于税务、资金流动的原因，或者是土地的现存用途收益效果不理想，抑或是体力原因导致不能再经营土地。在大多数情况下，土地的现存使用价值其实与售价关联不大，除非土地所有者有意自己开发。卖家通常只会把市场看作对开发潜力及土地的可能售价的指引。类似地产的售价会被用为议价的粗略参考，最终的成交价格会落在买家的最高成本预算和卖家的现存使用价值之间。

政府主要担心的是法律规定要按照市场价值进行补偿，造成规划的成本过高。1947年方案的目的是为了减少这成本。提出浮动价值概念就是为了展示过去的索赔要求“不合逻辑”。因此有必要讨论索赔要求是否真的过高，超出了土地“真正的”价值。

索赔要求是按市价的。浮动价值概念认同这一点，但进一步指出开发落点在任何一个地块都只是一种可能性而已，当所有的土地所有者都假设开发一定会落在他的土地上，并按此提出索赔就是高估了。

过去，只有在土地被强制征用或者开发被明令限制或禁止的情况下提出的索赔要求才会被受理。强制购买、限制、禁止的发生概率有两个关键因素。第一，这意味着

政府认为这些土地的开发是很有可能发生的（因此有必要进行限制），而不仅仅是只有某些可能而已。第二，这意味着从开发的角度来讲，国家禁止这块土地的开发实在是等于从所有者手中剥夺了土地的开发价值。因此应该支付等同于开发价值实际损失的赔额。浮动价值概念认同这些说法，但强调按照完全市价赔付是不合理的，因为一块土地会在什么时候开发有赖该地区内土地开发的整体模式和速度和开发限制的時刻和性质对这块土地立即开发可能性的影响。换言之，只有在马上开发的情况按照完全市价支付赔付才是合理的。

这一论点中存在一个对市价本质的完全误解。并不存在完全市价，只有市价。任何市价都是“完全的”，代表在特定时间下，土地最高的价值，也代表最低的价值。基于之前关于市价机制的讨论，可以看出在剩余价值估算法下，任何交易中的成交价都不会高过开发者的最高成本预算。

日常观察显示，每一个地块都不会只有一个市价。每个地块的价值，在设定最高价格的开发者看来，会涉及地理位置、物质特征、法定权益以及其他经济和制度性因素。开发者从开发预计的费用和收益中得出他对土地市价的预估。收益主要取决于在特定时间、特定地点对特定开发的需求度。

对于任何地块的需求度，在时间点 A 和时间点 B 都可能不同。差异是因为不同时期那一地块有不同的“特定适宜性”。换句话说，任何一个地块的“开发可能性”都是来自对这块地的需求，也是需求决定了这块土地的市价。因此，任何地块在任何时期的“开发可能性”都已经内化在当时这地块的市价中了。特定地块的市价反应的“开发可能性”不仅仅是与时间相关的，也与地理位置和开发类型相关。浮动价值概念其实双重计算了市价中的“开发可能性”。

这里，值得注意的是，引用浮动价值概念主要是为了论证减少索赔要求是合理的。如上所述，用市价作为索赔依据并不一定导致过高索赔。索赔要求过高可以有另外一种解释。尽管过去索赔的金额是按市价决定，但索赔的出现是因限制和禁止开发，而限制和禁止开发是规划的决定。缩减索赔并不是因为以市价标准的计算方法夸大了索赔额，而是因为限制或禁止开发的规划目的常常与市场标准互不相容。因此索赔过高是规划成本的问题，而不是高估开发潜力的问题。这是土地开分配中规划决策与市场

决策不相匹配而产生的财政问题。

至此可以总结以市价决定补偿额不一定是高估。真正的问题在规划成本，即使重新调整索赔要求也不能彻底解决。市场和规划者的决策标准有基本性的矛盾。显而易见，政府关心的是如何降低规划的成本，但采用浮动价值概念来论证真正的开发价值低于市场价值，当中存在对开发价值本质的根本误解。浮动价值概念不能用来论证降低规划。降低规划成本是可以用意识形态和“不劳而获”升值的概念去支撑开发成本。

4.4 转移价值：不完整的概念

4.4.1 取回升值

转移价值概念被用来论证两种情况：一是应收回升值；二是规划管控并不会破坏土地价值。第一种情况因规划产生的升值已经溢出了地方政府的管治范围。即便是在范围内，升值也无法征收，因为无法判断出政府的规划行为或决策对特定地块的价值产生了哪些具体的影响。尽管地方政府有权向获益的土地所有者征收升值来赔付承受损失的土壤所有者，但政府并没有这样做，因为现实中不可能决定一个地块的升值有多少事直接归因于对另一地块的限制或禁止开发，而不是因为其他因素。结果是征收的升值并没有很好地平衡对贬值地块的赔偿。因此，政府的意图是尝试从整体宏观层面上解决升值和赔付的问题，从而可以将转移价值控制在同一所有权下面，这样征收的升值才能平衡支付的赔偿。如果国家所有的土地都是同一所有权，价值从一个地块转移到另一个地块就不需要任何财务调整，也无需支付赔偿或者收回升值。

4.4.2 土地价值规划管控对土地价值的影响

转移价值概念被用来论证规划管控不会消灭开发价值，只会造成在区位和特征上开发价值的转移。这个论证也被用来说服那些反对开发权国有化的批评者，他们担心全盘规划管控可能会给开发的量和质带来不良效果。

这个论证中存在两个关键因素：一是开发在总量上和年平均量上是固定的；二是规划带来的全部升值与贬值是相等的。

鉴于当时盛行的社会主义意识形态，国家的作用是满足人民的基本需要，政府有理由宣称，既然这些基本需要在很大程度上是取决于独立于市场作用力之外的国策，

这些需要的量国家可以控制，而且开发的总量和每年的实际量主要是由国家的行动来制定的，未被满足的私人需要带来的市场需求会是很少部分。

尽管当时有好的理由去假设大部分开发是由国家承担，但这不可以作为固定开发量的逻辑基础。如果由于资源、协调或政治意愿等的不足，公共部门不能满足所有的需要，私有部门在市场需求的压力下会去弥补这个缺口，产生的开发情况（从数量和特征上看）极有可能与国家设想的开发完全不同。

因此，很有必要了解一下规划管控对于私有开发的质和量可能产生的影响。规划管控影响土地供应状况和开发条件，私人开发只能做出反应。除其他原因外，实际的开发取决于开发需求的具体要求与土地供应的具体状况以及其他生产要素之间的匹配。如果规划管控的实施扭曲了土地供应的状况，那么一些特定的具体开发就不会发生。转移价值的论点似乎是认同上述说法，因为它承认个别的开发价值是可以被消灭或被创造。但用这个论证解释整体的土地价值不能被消灭就不可靠了。开发地块的需求和供应有时空特性。这些因素之间的市场匹配被破坏之后，不一定会在其他地方自己重生。因此，被规划管控扭曲了的土地供应条件会引发开发总量的整体下降和不同的开发组合。

这里特别有必要区分一下由规划和其他开发因素导致的升值/贬值。现阶段的讨论关注的是规划带来的升值/贬值，但升值/贬值也可能有其他因素造成的，比如人口的自然增长和流动、经济活动、品味和潮流、社会和经济的预期，种种因素都会影响到土地的价值。

的确，通过不发给规划许可，开发控制可以完全解除这些因素对土地价值的影响，从而消灭开发潜力，但是如果它们本来就不存在，那即使再多的城镇和乡村规划也不能促进这些因素。某个地区的经济活动减少并不见得另一地区的经济活动会相对增加。尽管有些土地价值或许会因为规划而转移，但有些则不会。

4.4.3 小结

公共开发的量在很大程度上是可以通过公共部门的行动或不动来控制，私人开发的量和特征则很受规划管控的影响。对私人开发来说，规划管控可以消灭开发价值，

但规划管控本身不能在本来没有开发潜力的土地上创造出开发价值。有理由相信规划管控带来的总升值，不管是公共还是私人，不一定会等于同一过程中造成的总贬值量。升值与贬值之间的财务关系不是一对一的，尤其是从短期来看。如果社会主义关于“不劳而获升值”的意识形态一旦成为主流，回收的升值将远远超出支付的赔偿，如果真的有支付出去。如果来用市场标准来评估赔偿和升值，那么鉴于当下的经济状况，赔偿和升值的总额将取决于规划管控的性质和频率，以及私有开发在整体开发过程中所占的份额和所具备的特征。

第五章 手段分析

5.1 一致性

1947 年方案的基本目标是消除由浮动价值和转移价值造成的规划成本过高现象。因此在这个方面，用以衡量这个手段内部一致性的最重要标准是这手段与浮动价值和转移价值问题的相关性。

1947 年方案的手段是首先将所有开发权国有化，对所有开发征收 100% 的开发费，以取得转移的开发价值；其次是处理浮动价值的问题，以一次性的 3 亿英镑补偿金总额，去补偿在开发权国有化过程中土地所有者损失的所有开发权。不考虑浮动价值和转移价值概念中存在的内部弱点，现只讨论这两个概念在规划法手段中应用的一致性。

手段分析将分为两部分：

- (i) 分析手段中涉及概念的运用，即：
 - (a) 开发权国有化和收取 100% 的开发费以收回转移价值；
 - (b) 设立一次性的总补偿金去消灭浮动价值；
- (ii) 通过比较 1947 年方案和乌斯瓦特委员会的提案去研究手段中不同因素之间的互为关系。

5.1.1 相关概念的分析：

- (a) 开发权国有化和收取 100% 的开发费以收回转移价值。

这手段与转移价值的论证是一致的，即通过这个手段可以将所有开发价值转给到国家，解决了之前要确认及征收特定升值的问题，但对最初在《乌斯瓦特报告》中引用的升值概念作了很重要的修改。在《乌斯瓦特报告》中转移价值论证关注的是由规划管控导致的转移价值。但 1947 年方案中的开发费是对开发征收概括性的升值税。它包括由规划管控带来的升值，也包括任何直接与间接影响土地升值的社区活动、决定和变化。因此收取的开发费要多于规划管控造成的价值转移：

- (b) 设立一次性的总补偿金去消灭浮动价值。

用一次性的总补偿金去补偿开发权的损失是为要使土地所有者手中的开发权可以合理、公平地转移给国家。有认为卖给购买者（即国家）的合理的价格不应该受浮动价值的影响。有认为消灭浮动价值影响的唯一办法就是设立统一补偿金，如果进行零散的评估，每次索赔中都会渗入浮动价值因素，从而导致要赔付的金额会高于实际所值。本研究不是要验证统一总补偿金额的公平性，而是想要探索 3 亿英镑的总补偿金是否成功地消灭了索赔要求中的浮动价值的因素。

3 亿英镑的金额是个估值。尽管政府知道没有什么符合逻辑的方法去决定赔偿金的数额，但强调这是合理而不是武断的。

时任城乡规划部部长思肯对 3 亿英镑这个数目的设定作了如下解释：（议会辩论，下议院 vol. 432, col. 979, 980, 1947 年 1 月 29 日）“国内税务局首席估值师……告诉他们（巴洛委员会），他从初期的估算中得到结论，未开发土地的开发权成本可能在四亿英镑左右。这个数目可被看做是一个“明智的猜测”……乌斯瓦特委员会的职责是以专业委员会的角色更细致深入地研究此事（1942 年），委员会对这个“明智的猜测”持反对意见……假设建成区外未开发土地的开发率是每年 45000 英亩——战前几年份的平均开发率——每亩平均开发价值是 200 英镑，我觉得这已经相当高了，最终每年的金额是九百万英镑……我认为不会有人建议你在做此类投机买卖时估值会超过 15、16 年，“亦即是在第一年会马上开发的土地值 200 英镑，要等 16 年才会开发的值 0 英镑，中段值按比例。作者注”我认为是属于慷慨了。在这基础上，得出的是 1.5 亿英镑，代表真正的开发价值。再加上在建成土地上可能产生的开发价值与再开发价值，我估计也是同等的数额，那么加在一起就是 3 亿英镑”。思肯继续解释称，考虑到战后的经济条件，这个数额已经是倾向慷慨了，也留出了足够的空间去包容在估算中可能出现的

失误。

确实没有什么可靠的办法证实他引用的数据可靠与否。唯一的办法就是看这个总额是否相对地满足了土地所有者根据他们认为的开发价值提出的索赔要求。以下是对这个总金额的观察。第一，3 亿英镑的数额是基于乌斯瓦特委员会的估计，这个估计是基于历史上的市价，即 1939 年 3 月的最高价。然而，1939 年之后货币的价值发生了变化，“3 亿英镑”这个数目是对应 1939 年时的 3 亿，应该相应地上调，以反映 1947 年的价值，即《城乡规划法》所指的时期，或者是 1952 年的价值，即实际支付赔偿金的时期。第二，在计算未开发土地每年的开发价值为九百万英镑时，乌斯瓦特委员会是将过去的每年未开发土地 45000 英亩乘以每亩 200 英镑的平均开发价值。政府再将九百万这个值乘以 15-16 年的估值年期，按 6% 的年回报率，得出了 1.5 亿英镑的数额，代表全部未开发土地的总开发价值。

在这三个关键数据中（45000 英亩，每亩值 200 英镑，15-16 年估值期），最有争议的是每亩 200 英镑的开发价值。这个数值没有实证，尽管乌斯瓦特委员会早期就建议应该参考税务局评估办公室关于所有土地出售和出租细节的报告，这样才能“对每年未开发土地的出售量及开发价值的价钱有比较公允的了解。”尽管在土地售价中，把开发价值从农业用途价值及其他现存用途价值中隔离出来是很难的，就算做到，得出得开发价值数额也是非常不可信，不能用来估计补偿用的总金额，理由如下。

这些数据提供的是在特定年份里未开发土地的出售及出租价格。在某特定年份购买的土地或许会在不同时间被开发，在购买的那一刻可能开发的时机成熟了，也可能仍未到适合开发的时候。而且，也可以想象有些在购买时开发时机已经成熟的土地，在购买后并没有马上开发，因为投机或商业考虑往往会左右土地实际开发的

时间。如乌斯瓦特委员会所说，如果不了解每次土地出售和出租交易背后的细节，就不可能“排除有些具备开发潜在价值，但开发时机未到的土地”。

如果 200 英镑的数额反映的是所有土地出售的平均值，那这个数额肯定要低于开发时机成熟的土地的平均价值，因为这个数额会包括了在交易时开发时机仍未完全成熟的土地。然而 200 英镑的数额极不可能反映所有买卖的平均值，因为乌斯瓦特委员会已经建议将有开发潜力但是开发时机未成熟的土地排除在外了。因此 200 英镑的数额也只能是作为对开发时机成熟的土地的一个“明智的猜测”了。

尽管这些数据的可信度值得怀疑，而且还存在以历史平均值去估算总补偿额的问题，乌斯瓦特委员会拿出的每年值九百万英镑的实际开发价值应该从它的定义上来看，不会包含任何浮动价值的问题，因为它是基于实际被开发的土地总量以及开发时机成熟的土地的平均价格。从委员会角度来说，每英亩 200 英镑的数额也不涉及浮动价值的问题，因为这是马上要开发的土地的开发价值，也就是浮动价值已经落点在这一地块上了。委员会更可以据理力争说，那些“具备开发潜力，但开发时机未成熟的”土地的开发价值实际上要少于每英亩 200 英镑，但土地所有者在申请索赔时往往会要求接近 200 英镑，好像他们土地的开发是迫在眉睫，不管开发的实际可能性是如何。因此他们的索赔要求会比真正的开发价值高出几倍，所以才有必要设定一个总补偿金额来限制这些夸大的诉求。之前关于市场价值的讨论已经证实了浮动价值的概念被误解了，而且一个特定地块的开发可能性会永远内化在它的现行市价内。根据市价提出的索赔要求，不会太过偏离由市场决定的真正开发价值。根据市场情况，如果每英亩 200 英镑是对现行市价的准确估值，那么私人对开发时机成熟土地提出的索赔要求永远会是 200 英镑左右。立即

开发可能性较低的土地的索赔额会低于 200 英镑。这样一来，所有索赔要求的总和不会与总补偿基金相差太多，毕竟都是基于市场价值得出的。

5.1.2 对比最终采取的手段与乌斯瓦特委员会的建议

补偿和升值之间是一一对一的财务关系这一个假设是基于另一个假设，即所有的开发价值的转移是一个封闭的循环过程，所有的升值都可以取回用来平衡要支付的补偿。从这个角度来看，乌斯瓦特委员会建议的定期收税与转移价值的论点就不一致了。委员会分开发生在建成区之外的开发和建成区以内的开发及再开发。开发权国有化和设立总补偿金仅适用于建成区之外的未开发土地，而定期征税则仅适用于建成区内土地。因此在补偿（建成区外的土地）和升值（建成区内的土地）之间没有逻辑的直接财务关系。事实上，乌斯瓦特委员会并没有把定期征税视为收回升值手段必不可少的部分，而是将其看做帮补国家购买开发权的一种补充。但 1947 年方案在这两方面是内部一致的，同时把所有土地开发价值国有化和对任何开发价值征收 100%开发费，不论开发价值在何处何时实现。

乌斯瓦特委员会经总结得出，没有一个寻找“真正”升值的专项研究会可能成功，唯一的解决就是社会征收固定比例的地块升值，无需试图去精确分析导致升值的原因。乌斯瓦特委员会的建议是对任何地块升值均以定期（每年）征收的形式收取升值。然而，1947 年方案则对所有在开发过程中创造的价值征收开发费，因此，有开发发生时，乌斯瓦特委员会所提出的一般性征收升值税与 1947 年方案中的征收开发费相差无几，但在未出现开发时，根据 1947 年方案的规定，不会征收任何开发费，但按照乌斯瓦特委员会的定期征税方案，升值部分仍要缴税。由此可见，定期征税覆盖的升值情况比针对开发所征收的开发费更广。

乌斯瓦特委员会建议征收 75%的升值税，因为他们意识到需要提供一些经济激励来鼓励私有土地开发。这点与转移价值论据本身的固定开发总量假设不一致，根据该假设，开发总量在理论上不受税制的影响，那么原来就无需采取任何激励措施来促进开发。相比之下，100%开发费与转移价值论据的一致性更高。既然所有开发价值均将从总补偿基金中得到全额补偿，国家也应有权在开发价值落实时对所有的开发价值征

税。此外，100%开发费与“不劳而获升值”论据相当一致，视征收所有开发价值为国家的正当权利。

根据 1947 年方案，对开发价值损失的补偿是基于历史（1939）价值。但开发费则是基于开发时所产生的开发价值。由于评估及支付补偿的时刻与评估及征收开发费的时刻不同，因此会用上不同的评估标准。尽管在两种情况中，市价都是判定价值的基础，但在 1947 年方案实施的前后，市场的性质和情况有很大的分别。土地所有者向总补偿金提出的索赔额是按全国分别开发实施之前的市场情况来估算的，但政府评估索赔额是以全国禁制开发实施之后，土地现有的使用价值为基础的。另一方面，开发费则参考开发前一刻的市场状况而进行评估的。

5.1.3 结论

在 1947 年方案中，所提出的论证与采用的手段之间的分析逻辑存在很大的矛盾。

- i. 转移价值的论证仅能在有限的范围内展示开发价值的落点会因规划管控而发生转移，但该论证并不足以支撑在升值与贬值之间建立一对一的财务关系，去使 1947 年方案采用的合同性行动变得合理。
- ii. 乌斯瓦特委员会的报告中引入了转移价值概念，以此论证规划管控对于开发价值总量的影响甚微。然而，该论证聚焦于规划，展示了由规划管控带来的升值或许与因规划管控而导致的贬值等同。问题在于这逻辑被引用去论证由所有不同原因带来的升值总量与由所有不同原因导致的贬值总量也是等同。遗憾的是，开发费背后的思维体系就是建立在这种站不住脚的逻辑之上。
- iii. 设立总额三亿英镑的补偿金与浮动价值观念是完全相悖。处理浮动价值是设立一个总金额的根据，但总额三亿的补偿金中有明显的浮动价值因素。

1947 年方案中所采用的逻辑大多来自乌斯瓦特委员会的分析。在某方面，1947 年方案所采取的手段比委员会提出的建议更贴合委员会的分析，其中最为明显的两个案例分别为：1947 年方案中选择征收 100%开发费，而未按照乌斯瓦特委员会报告中建议的 75%升值税；1947 年方案对所有土地采取统一的处理手段，而乌斯瓦特委员则

建议把已开发土地和未开发的土地分开处理。

5.2 手段的必要性及充分性

5.2.1 意识形态层面

从意识形态的层面上来讲，收回土地价值中的“不劳而获”升值以及降低城乡土地规划成本的手段并无二致。取消或干脆将土地价值中的“不劳而获”升值转交给国家就必然会降低土地规划成本和实现社会和个人间土地价值的公平分配。因此，手段的必要性和充分性的衡量标准，是它在土地开发过程中征收全部“不劳而获”升值的能力。在理论上，因现行使用价值去建立土地市场可保证土地所有者不会累积得“不劳而获”的土地升值。同时，收取 100%开发费可保证从开发者处取回所有“不劳而获”升值（开发价值）。

基于当时工党政府所持有的意识形态，有必要采取 100%的征收政策，从而收回全部非土地所有者或开发者所创造的土地升值。但是，征收 100%开发费则并不足以收回所有土地升值，因为部分升值不需要有开发才能实现或享用。1947 年方案并未有收回此类一般性的升值，而乌斯瓦特委员会所提出的定期征收政策却可以收回特定性（来自开发）和一般性（来自开发和其他用意）的升值。从意识形态的角度而言，向国家转移全部开发价值的法律权益（开发权）是国有化的理念，但是没有必要设立总补偿基金去补偿（土地所有者的）损失，因为损失“不劳而获”的升值是无需任何补偿。

5.2.2 分析及操作层面

就分析及操作层面而言，价值的浮动和转移会导致规划成本高昂。只要去除浮动价值便能削减补偿金额、降低规划成本；只要取得转移价值，累积得到的升值就能抵消要支付的补偿金，由此一来，社会便无需承担任何规划成本。手段的必要性和充分性的衡量标准是它解决浮动、转移价值以及规划成本的能力。

在此，需要思考土地规划的两个方面，一是规划管控的成本，二是购买土地用作开发的成本。

i. 土地规划管控的成本

开发权国有化需要一个全国性的基础去补偿开发价值的损失，从而消

除“之前在零散估值中无法避免产生”的浮动价值的问题。然而，拨款三亿英镑并没有解决浮动价值评估的问题，因为按照其定义，所有索赔的要求里面都会包含浮动价值。在推行该政策的五年之内对其全国的开发价值进行评估，更加大了估值的困难度。显然，在每个索赔要求中浮动价值的构成均不尽相同，因此对各个索赔要求要打不同的折扣。另外，该政策本会需要所有受其影响的土地都提出索赔，不然，就要从基金扣出一个未可知的数额去应付日后提出的索赔。

从行政管理层面而言，不仅无法在同一时间对所有受影响土地的价值进行评估，而每块土地的开发概率也只能通过对未来开发模式、节奏和趋势各方面的假设来确定。使问题更复杂的是，要同时考虑不同类型开发无穷尽的物质特性和其独特的区位特征。

当然，为免除上述的困难，可以采用随意式的行政决策和标准化的估值程式，但是就这个专门为了解决这些问题而制定的手段而言，这会暴露出该手段存在结构性的败笔。1947年方案在实际应用中的不足，证明了浮动价值论据无法站稳脚跟，因为这个概念对不动产市场的定价机制和开发价值的创造过程存在理解偏差。

ii. 购买土地用作开发的成本

1947年方案的主要目的是为了降低开发土地的购买成本，使之与其现行使用价值持平。从政府的角度来看，该政策会使得用于战后重建购买土地的公共支出大幅降低。用于私人开发的土地成本也不会受到任何影响，因为在该方案实施后，预计私人开发者需支出的费用相较于之前会有所降低。换言之，在该方案法规下，开放的市场价值会是还给土地所有者的现行使用价值，加上交给中央土地委员会的开发费。

但是，无论从局部的角度还是全局的角度来讲，政府并未认识到即便如此，也迟早会出现一些问题，具体涉及以下几个方面：a. 开发土地的供应；b. 私有土地开发成本；c. 特定类型公共土地开发成本。

a. 开发土地的供应

除非土地分配完全用计划替代市场，任何对于私人所有者与国家之间的土地价值重新分配，肯定会影响市场中的土地供应。

在 1947 年方案下，土地所有者失去了出让土地的积极性。可能有反辩说，部分土地所有者在一开始时可能会不情愿将其土地出让，但随着时间的推移，在不确定性降低后，这些所有者会逐渐开始接受以现行使用价值作为市场交易是个无可避免的事实，但不仅该论证中的行为假设仍有存疑，长期的不确定性会导致对其政治可行性生疑。随着国家土地收购政策出台、强制购买程序简化，土地所有者（卖家）虽然不情愿，但基本上也不会对国家造成什么影响，但私人开发商就没有强制的能力。如果市场上没有土地供应他就束手无策，因为方案中没有任何条款可用来处理为私人开发中以现行使用价值作为市场交易基础带来对土地供应的负面影响。

当然，政府不是全然没有意识到私有市场缺乏积极性的问题。问题在于政府是更想将所有土地交易的水平都降至现行使用价值，还是想维持传统意义上的土地市场。政府不可能同时满足上述两种目标，因为在自由市场中，现行使用价值并不是一个合理的定价标准。在重建的过程中公共土地开发会有有一定的规模，合理的假设是政府更关心公共土地开发成本，而非私人开发的土地供应。若由公共部门接手大部分的开发，那么私人的土地开发量会变得非常少。保障私人开发土地供应的问题会仅次于削减公共土地开发成本削减的问题。但是，如若国家未能成功提供合度的开发量和开发种类，私人开发在回应市场需求时会受到一定的压力，私人开发的土地供应将会成为尖锐的问题。

b. 私人开发的土地成本

由于土地会以现行使用价值进行交易，有地可卖的没有经济上的激励，由此便产生了人为的土地供应紧缺。

根据前文，开发者是以总开发成本中的剩余价值去算出他可支付的土地成本，同时，前文还指出开发者的土地成本上限并没有严格的数值。开发土地紧缺时，若土地溢价可转由消费者承担或包容在利润空间范围内，

开发者会支付土地溢价。由 1947 年方案实施后的市场供应情况，开发者要提供额外经济激励才能吸引有地可卖的去卖地，使土地成本变得比没有方案的情况下要高。如果私人开发量跟政府预期般是有限的，那么问题是无足轻重，但由于公共部门未能满足所有要达成的需要，私有市场要发挥大于政府预期的作用，从而导致土地的市价大幅上升。最终结果就是 100% 的开发费成为土地开发的附加费。

c. 特定类型公共土地开发成本

有可能降低土地的收购成本只有公共开发过程中的第一步。公共机构仍须以自愿或强制的方式购买土地，而且土地仅仅是开发中的一环，而土地成本仅占全部开发成本中相对较小的一部分。因此，提供低价土地与进行土地开发与是截然不同的两回事。

该法案免除地方政府和公共开发者因承担法律义务而保有的土地，包括运营需要的土地，缴完开发费，但同时也取消其申请总补偿金的权利。但在其他情况，这些公共机构仍需缴纳开发费。地方政府必须承担开发费的情况包括作为商用的土地、纯粹或主要以盈利为目的的土地、工业园用地、与地方政府公路管理机构职能相关的矿产作业及挖掘的用地，或者用于诸如住房、教育、市政办公及公共建筑等其他开发用途的土地。这样一来，地方政府需要在土地和开发中投入大量的资金，因此，在政府的眼中，开发项目耗资巨大。

对于那些缺乏资源和/或开发动力的地方政府，公共开发和再开发的总量会有所降低。与此同时，私人开发者缺乏致力于再建和更新的激励。为此，政府要权衡进行开发与控制开发、创造开发价值与分配开发价值之间的整合。

5.2.3. 小结

在意识形态层面，总补偿基金或任何形式的补偿都是不必要的。尽管征收 100% 开发费足以取回所有在开发中所产生的升值，但却不足够全部收回土地所有者在没有开发或再开发的情况下仍获得或享受到的“不劳而获”升值。

在分析及操作层面，显示出总补偿金与浮动价值的论证不一致，此外，1947年方案未能充分地实现总补偿金的公平分配，这是因为索赔要求的数量要被武断式地压低。最重要的是，方案中未有任何可以保证私有开发土地供应的条款，这个问题有两个方面：一方面，政府意识到了在私人开发中土地价格与土地供应之间是相关连的，但是他们认为，按照转移价值论据，1947年方案不会抬高土地价格也不会减少土地供应，因此未设置任何解决在私人开发中土地价格与土地供应问题的条款；另一方面，政府认为，既然公共部门无论如何都会承担大部分的开发和再开发工作，那么私人开发的，土地供应和土地价格这个次要和较轻的问题。

第六章 方案的参与方

6.1 公共部门

6.1.1 中央政府机构

i. 城乡规划部

城乡规划部是所有涉及土地使用事宜相关部门的协调机构，主要对土地的使用进行整体监督，但不负责开发事宜，其中设有专门负责处理诸如新城镇建设及产业布局等具体事务的委员会。时任部长最主要的职责（至少与本研究相关的）为批准开发方案、指定用地、强制采购和根据《住房法案》所执行的贫民窟清除计划。此外，对于按照 1947 年方案实施举措的地方政府，部长还负责与财政部一同向其发放贷款和拨款。

该部门还设置了相应二战期间建立的民防地区范围的区域办事处。这些办事处的主要职能之一是与地方规划机构以及其他各部的地方办事处之间保持联系，此外，办事处还有检查或“澄清”地块的职能。例如，若某个地方政府出于自身的任何法定职能（这里以建房为例），希望收购土地，那么该部门的地方办事处就会检查开放或使用这块土地是否涉及其他部门的利益或这些部门会不会反对土地的可能用途。

ii. 中央土地委员会。

中央土地委员会在很多方面是相当于乌斯瓦特委员会所建议要成立的机构，其职责是为处理日常行政事务，为地方政府、私人开发商和土地所有者提供指导方向与建议，以及处理土地总补偿金分配与开发费征收等事宜。委员会负责受理土地索赔申请并确定土地开发价值的赔额，此外，委员会还可通过签订协议或以强制方式征用土地，前提是部长“认可委员会该举措符合公共利益”，但是可用于该目的的资金仅有十万英镑。

鉴于开发费的费率固定为 100%，委员会无法实现政府的初衷，即是将该费用作为推动在某些区域进行某些特定类型开发的杠杆。由于征收的是 100% 的开发费，开发商没有从开发升值拿到一点好处，只有寄望于价值评

估过程本身。开发价值是经过公认的价值评估程序得出的，但能力相若的估值者对同一块土地的评估结果大有可能有很大的差别，为此，委员会必须作出判断。但假若开发费的征收费率是分门别类的话，那么委员会与开发商双方展开协商时，大家对对方的立场会更有了解。但由于交涉的焦点转移至评估的程序上面，那就更难有可靠的判定标准了。

iii. 其他政府机构。

关注土地使用的政府部门还有很多，比如卫生部、交通部、教育部、民航部、燃油与电力部以及工程部。本研究认为，在上述政府部门中，以工业开发许可证程序控制产业布局的贸易委员会最为重要。

6.1.2 地方政府

在 1947 法案实施之前，英格兰和威尔士的地方政府行政郡是一级结构，负责管理当地所有地方政府服务，而行政郡的地方政府分为郡议会和郡区两级结构，其中郡区又包括自治市和城、乡区，由法规明确各级机构需要提供的政府服务。

1932 年的《城乡规划法》规定，自治市议会和城、乡区议会负责地方规划。然而事实证明，这些地方政府机构太小，无法有效地进行规划，因此，1947 年规划法将城乡的规划权转移到郡议会和郡级自治市议会，地方规划部门的数量由此从 1441 个降至 145 个。1947 年规划法还设立联合委员会去为两个及以上的郡、郡级自治市或这些行政区的部分区域行使责任。虽然《开发计划》必须由郡级政府制定，但经过权力下放后，大部分的实际执行、规划和开发管控事宜仍由郡区负责。

1947 年方案并没有大幅改变地方政府的法定职能，但只要经过财政部同意，地方政府就可以获得财政援助，去履行 1947 年规划法规定的某些职能。这笔财政援助可以用来征用和清理土地、支付法案第三部分规定的开发管控补偿金、法案第八部分规定的特殊情况下的补偿金，以及支付征用、清理和后续开发土地所需的支出。虽然对各级地方政府间相互关系的探讨是超出了本研究的范围，但是毋庸置疑的是，两级地方政府之间的协调、理解和合作对于成功实施 1947 年方案至关重要。

中央政府对地方政府的监督和管控权是个重要的考虑。一方面是理论概念和问责实践从上到下的扩散，另一方面是管治权力向中央集中。由于中央管控不断收紧，在

二战期间逐渐加速，地方政府越来越担心这种战争时期的权宜之计将延续到战后重建中。具体而言，地方政府担心的是中央行政机制本质上不民主、遥远的中央政府无法体察地方的需求、中央控制地方事务的程度，以及根据政府服务的功能需求，而不是历史或地方性的因素，去划分出较大的行政区域，以取代现有的地方政府辖区。不同的中央部门负责不同的国内战后重建项目，地方政府对它们提出的行政机器方案也感到不安，因为这些区域性的行政单位要比地方政府的管辖范围大，中央行政管控将进一步巩固。因此，虽然肯定需要有一些协调、监督和联络，但地方政府并不乐于将二战期设立的民防地区作为区域结构。这使地方官员更加怀疑会有一个反应迟缓、漠不关心的中央政府，使中央和地方之间的工作关系受到损害。

本研究认为，中央管控最关键之处在于强制购买、土地用途指令和贫民窟清除令，以上均属消极性的管控。尽管中央和地方政府在动用强制购买、土地用途指令和贫民窟清除权令的决定标准方面存在差异，但主动力必须来自地方政府有关提供土地作开发和再开发之用，保留给部长用的唯一权力。只有第 43 条（中央土地委员会收购土地）。因此地方政府的合作至关重要。

从政府的角度来看，地方政府是 1947 年方案的执行机构，必须依靠地方政府来制定开发计划、进行规划管控并获取用于开发、重建和其他相关规划目的的土地。1947 年规划法给予地方政府加大的权力去迅速获得土地，而有限的财政资源去收购土地。从中央政府的角度来看，关键在于地方政府是否会利用这些新的权力和资源来履行赋予他们的职能。

地方政府面临着重建的压力，既要为最近复员的军人提供就业机会，也要满足战争期间被抑制的需求。与此同时，尽管降低了土地成本和有了中央政府提供的财政援助，但执行这些重建的成本仍然严重消耗地方政府在战后几年后，已经差不多用竭的资源。

一个重要的考虑因素是地方政府有多大的政治意愿使用该法赋予的权力。正如前文所述，1947 年方案必然导致私有土地所有者不把土地放入市场。对于私人开发商而言，在某些情况下可以向业主提供额外的财务补偿，鼓励他们出售土地，但地方政府就无法使地方所有者出让土地，除非采用增强了的强制购买权力。尽管有这些新的权

力，强制购买仍然是一个耗时且繁琐的过程。为了满足公共重建的要求就要大规模强制购买，规模之大可能把所有拥有土地的公民缔造成为一个反对阶级。通常，这些土地拥有者是个强大、有影响力、善于表达的群体，从当地官员的角度来看，这些是他们最不想招惹的人。此外，使用这些权力的地方政府不一定信服这些立法的公正性。因此，即使可以证明社区将从预期的开发中获得众多收益（实际上可能并非如此），地方政府仍可能认为大规模行使强制购买的权力是政治上尴尬的行为。

同时，立法没有规定地方政府要保持开发用地供应的稳定性，也没有提供财政激励措施来鼓励地方政府增加土地供应。在强制购买可能更多是个例外而非常态的情况下，地方政府肯定会犹豫是否要把动用这些权力作为维持开发的地供应的标准做法。

地方政府的合作对于成功实施 1947 年方案至关重要，但地方政府与中央政府部门的目标、事项轻重和政治责任有很大不同。简而言之，既没有足够的经济激励也没有足够的政治压力使地方政府遵从中央政府的意愿，尤其是有关维持公共和私人开发土地供应的稳定性。

6.2 私人

公共部门的开发可以通过强制收购的强大权力和简化流程，以土地的现行使用价值，从不愿意出售土地的土地所有者手中购买土地。但私人开发商就没有这样的权力来强制打开土地供应。

政府预测将会出现一个以现行使用价值为基础的土地市场，这是基于一个错误的假设，即买方不准备或没有能力去支付超过现行使用价值的地价。如前文所述，开发商评估他准备为一块土地支付的价格和政府为计算开发费而评估同一块土地的开发价值，两者所采用的方法完全基于不同的概念。开发商总想争取到的是开发费低于他因“剩余价值法”计算出来的最高土地成本。如果争取到，他就可以在不牺牲利润空间的情况下，一方面应付开发费的支出，一方面付给卖家高于现在使用价值的地价。如果开发商和中央土地委员会最终达成的评估不容许开发商增加对土地所有者的报价，开发商仍然可以通过牺牲一部分利润，以超过现有土地使用价值的价格向土地所有者购买土地，继续经营。为了继续经营，没有土地储备的开发商不得不压低利润空

间，甚至亏本运营。小公司尤其如此。然而，这种措施只能是权宜之计，在商业上并非长久之计。市场规律也有利于开发商应对土地价格上涨，因为土地价值上升时，额外的成本通常可以转嫁给消费者。这些行为将取决于需求的规模相对于供给的稀缺。由于 1947 年方案对私有市场的土地价格控制措施，需求增加必然会产生稀缺溢价。为了满足增长的需求，私人开发可以，而且确实调动了只有通过这些方法才能动用的额外资源。

对私人而言，关键因素是需求水平。如果有足够的需求，私人开发商可以承担比中央土地委员会评估出来的价值更高的价格，以高于现有使用价值的出价，激励土地所有者出售土地。由此产生了一个双轨制市场：公共部门以现行使用价值交易和收取开发费，而在私有市场以超出现有使用价值的价格交易。由于开发费是由开发商支付，支付给土地所有者超出现行使用价值的任何款项都不需要缴纳开发费，直接落入了土地所有者的腰包，或为“不劳而获”升值。

私人开发商的开发主要取决于私有土地所有者的态度。如果不向土地所有者提供激励，开发商就无法获得土地。开发商需要缴纳 100% 的开发费，所以只能调整利润空间、将增加的支出转嫁给消费者，或者讨价还价地削减开发费。所有这些措施都违背了 1947 年方案的初衷，但无论出于何种原因，公共部门未能满足社会需求时，这些措施都派上了用场，而且确实为必要之举。

第七章 从 1947 年至今

《1947 年城乡规划法》是战后三次全面解决土地升值再分配问题的尝试中的第一次。它以开发价值的理念确立了土地升值的运作性定义，引入了规划管控系统，并通过规划许可证的制度来规范这些开发价值在何时何处释放出来。1947 年方案也开始带出城乡规划的社会和经济功能以及公共部门在实施规划目标中的作用。该方案失败的地方是没有认识到对土地价值作为收入和财富分配的考虑与土地资源作为实施规划目标的考虑，两者之间关系的重要性。

7.1 废除 1947 年方案

1947 年方案从一开始就遇到了严重困难。100% 的开发费用被查鼓励了扣留土地，推高了进入市场的土地价格并抑制了开发。保守党于 1952 年重新掌权时，立即着手废除 1947 年方案。根据 1953 年和 1954 年的城乡规划法，他们取消了开发费；暂停 3 亿英镑基金的分配；限制了对 3 亿英镑基金已确定的索赔申请的赔额，在每种情况下都不超过 1947 年开发价值与现有使用价值之间的差额，对强制购买的补偿额等于征收时的使用价值或 1947 年的开发价值，以较高者为准。因此恢复了私人交易的“自由”市场，公开出售的土地所有者获得了土地的全部开发价值；但在强制购买或规划管控的情况下，业主最多有权获得仅限于 1947 年的开发价值的补偿。他们不得等到 1959 年，这一年全部开发价值恢复为土地被强征或被规划管控的补偿基础。

7.2 1967 年的土地委员会方案

在 20 世纪 50 年代那些“从来没有这么好”的年代，人们有一种认为非常有可能实现的期望，即在 25 年内将生活水平提高一倍。虽然 20 世纪 60 年代初的经济衰退在一定程度上使这个前景黯淡了，但对未来的信心仍然很高，1965 年的国家计划为到 1980 年生活水平翻倍的目标给予了官方赞同。人口增长速度比以前预测的要快得多，1948 年预测在世纪之交的人口为 280 万至 440 万，仅仅十六年后 1964 年就被提升到了 730 万。

1952年至1964年，保守党统治时期的特点是私人住宅大规模扩建，城镇中心重建，城市尤其是东南部城市的快速扩张，以及第二代新城镇。

然而，工党于1964年重新掌权。在其关于土地的政策声明（《六十年代的路标》）中，确定了三个主要问题：投机，“不劳而获”升值和土地囤积。在政策文件中首先提出土地价格上涨是由于投机，高价并未反映出真实的需求；其次，土地价值增加的很大一部分被私人业主作为“不劳而获”升值占有了，容许这种情况继续下去“在道德上是不能成立的”，第三，私人业主在预期价格上涨的情况下留置土地阻挠了适宜的开发。

1967年的土地委员会方案再次强调了乌斯瓦特委员会的建议以及1947年方案未能保持稳定的土地供应的错误经验。《1967年土地委员会法》有三个主要目标，即确保在适当的时候获得适当的土地以实践国家、区域和地方规划方案，确保大部分由社会创造的开发价值回归社会，以及减轻重大目标用地的成本负担。

1967年方案接受了1947年方案下建立的开发管控框架，并试图通过采取将升值征税率从100%降低到40%的策略来弥补早期计（1947）方案的低效土地分配，去激励业主出售或开发。然而，升值征税率从40%迅速回升到45%，然后到50%，去阻拦土地留置[因为要交的税率会越来越高]。为了确保征税不会阻碍理想的开发，土地委员会有权通过协议购买土地或使用强制特别快速购买权。通过这种方式，征税而产生的任何供给瓶颈在理论上都可以通过有力的收购和出售来弥补。委员会在这个维持土地供应的职能上很难发力，因为总是被严格限制在现有的规划框架内。委员会能够以较低的成本[因为无需交升值税]获得土地，并以市场价值或降低的价格处置其获得的土地，因此可以操纵土地价格以实现预期的规划目标。与1947年方案不同，1967年方案并未对“不劳而获”升值采取教条式的或严格的态度，虽然立法的条款差不多涵盖了可能出现升值的每一种情况。

委员会第一年的财务报告令人失望。成本几乎是征收收入的一半，结果是政府立即向委员会施加压力以收紧覆盖网，导致更复杂的法律规定和程序。这不仅增加了棘手个案的数量，特别是那些在报刊上被大肆渲染的苦主个案，而且还增加了已经负担过重的土地委员会的压力。

委员会不可避免地被地方政府怀疑，特别是在它购买土地和申请规划许可的方面。它从未有积极地执行它的收购和处置计划，有关保证“正确时间的正确土地”去为[地方的]规划目标作出成就，它的重要性被受严重质疑。保守党在 1970 年重新执政时，立即引入了 1971 年的“土地委员会（解散）法案”，从而取消了 1967 方案。此后，土地转让中实现的开发利益被视为与任何其他资本收益一样，并且不受特殊立法的约束。这些收益是根据《1965 年财政法》规定的资本收益税（Capital Gains Tax）规定征税。

7.3 社区土地方案

1971 年至 1973 年，房地产繁荣导致通货膨胀高涨，对房地产资产的账面价值产生了显著的影响，拉高了房地产开发公司公布的利润，在 1973 年引起了公众的强烈抗议。假设保守党政府接受的解释是，投机性囤积是土地价格大幅上涨的主要原因，并提出了土地囤积税，该税率在第一年开始时占土地产值的 30%，随后几年上升至 60%，90% 等等。然而，在 1973 年的后半段，发现这种繁荣是短暂的，于是这个土地囤积税提案于 1974 年 1 月被撤回。1973 年 12 月，保守党政府立法推出开发收益税（Development Gains Tax）。个人的土地出售收益不再被视为资本收益，而是作为个人最高边际所得税率（即高达 83%）来征收。对于企业而言，开发收益需缴纳公司税，亦即 50%。

对于完全依赖资本收益税（CGT）和开发收益税（DGT）处理土地升值是否明智，1974 年上台的工党政府持严重保留态度，因为例如开发收益税的幅度（35% 至 83%）太大，带来不公平，而且只对不是土地商人的人才产生影响。至于公司的收益，无论其性质如何，都只需交较低的税率，至于土地商的收益，无论其是否属于开发性收益，都只需交所得税。更重要的是，按收益税的目的来制定土地出让的定义不能完全满足他收回土地的开发价值。

工党政府不相信土地委员会是个完全失败的经验。1967 年方案遇到了困难是因为以下：法定要求土地委员会必须在现有城镇和乡村规划框架内运作，只有土地委员会，而非地方政府，才有权力降低收购土地的成本；该方案的运作缺乏灵活性。政府认为，

如果有充足的的时间和灵活性，该方案将会成功。

土地白皮书(Cmnd 5730 1974)几乎重复了 1965 年土地委员会白皮书(Cmnd 2771)的导论一章。所述目标首先是使社区能够根据其需求和事情的权重去控制土地的开发，其次是由社区努力而增加的土地价值归还社区。白皮书指出，地方政府现在可以用实施其开发计划的权力利于市场对土地定价，以及规划者的主要资源-土地-掌握在私人所有者手中，而不是由社区支配。

社区土地方案的最终设想是所有开发或再开发所需的土地都是通过协议或强制由地方政府获取。获得土地的补偿基础是其现有使用价值，但作为私人开发的土地则由地方政府按市场价格出售，从而有效地将任何土地升值转移给社区。

白皮书指出，即刻进入最后阶段并不切实可行，因为地方政府没有能力马上承担为所有私人开发提供土地的任务。在此中段期间，在第一和第二个指定日之间（即目前），有必要允许在私有土地上进行一些开发。因此，中段目标包括降低地方政府的土地成本、维持充足的土地用于开发以及公平过渡到新的土地市场。为此，赋权地方政府获取土地，同时，私有土地市场仍然可以有相当程度的自由运作。

政府引入土地开发费税，开头的最高税率是 80%，在第二个指定日后才上升至 100%。关于这方面，在公开市场上出售土地的所有者和向地方政府出售的所有者同等对待。在第二个指定日之后，将不再需收税，因为所有实质的开发价值将通过所有权的转移到达社区手中。

到目前为止，关于社区土地方案运作的证据至今仍是过于粗略，无法对其成败作出公允的判断。然而，显而易见，地方政府收购和处置土地以及私人开发用地供应都存在严重困难。

7.4 小结

1947 年至 1978 年期间，工党政府和保守党政府不断努力解决土地价值再分配的问题。1947 年方案集中于收回开发价值，而没有充分考虑到创造这些价值的土地开发进程。它忽视了维持充足的私有和公共土地去供给的重要性。1967 年土地委员会方案的设计记住了这一教训，采取了积极的土地征用和处置计划，以维持稳定的开发用地

供应。在 1947 年至 1967 年期间，对分配公平与分配效率之间的重要关系的认识逐渐升级。目前的社区方案引入了一个全新的层面，即土地开发的公有制。直到 1975 年，土地价值的分配和再分配之间的关系是存在于一个混合经济内，此中价格或多或少地仍然取决于与相关土地的供求水平。在社区土地方案设想的最后阶段，地方政府将会是一个仅以现有使用价值去购买土地的买方和一个在供应上具有垄断控制权的卖方。这个方案如何在混合经济中运作还有待观察。

第八章 政策分析“常识”法

8.1 有关《1947年城乡规划法》的不同观点

《1947年城乡规划法》是一部引起高度争议的法律。支持方如城乡规划协会欢迎它是“规划程序的改革”，赞美它针对全国性而不是地方性的[土地价值]补偿。《泰晤士报》认为，“1940年至联合政府末期见证了城乡规划的巨大进步。只需一个决定性的关键措施去连接升值与补偿，使它成为一个国家发展的充分体系。（不同的报告和立法）勾勒了一个规划政策的蓝图，1947年法案提供了这个环节。”对方认为它是土地国有化和摧毁私有财产的第一步。在国会辩论时，1947年方案被批评“通过破坏财产所有者制度，使英国人沦为依靠政府提供住房、居所，以至生存权利的无产者，摧毁国家的中产阶级”（下议院议会辩论，vol. 432, col. 1052）。帕台农报刊（Parthenon, 1948）说，“实在使人难解有何意义去称一个人某东西的所有者，如果他来经一些其他人的允许就不能使用这东西，又不能从自身的利益出去度量这东西。在这个法案的涵盖下，将来真的很难说，‘占用’（occupy）土地的人就是土地的所有者，因为比较简单的英国普通法理论中‘所有权’（possession）的意思是指‘实际上’（de facto）的控制，也就是在此刻能够控制土地使用的就是这块土地的所有者。如果中央土地委员会只是为了达到他们期望的开发，插手并强迫土地转让，不管土地所有者的意愿，甚至推动与土地所有者有竞争的谋利企业的开发，那么，即使是所有权的最终要素，也就是转让权，也将在战争时期更彻底地被夺走。”

其他批评者坚持认为这个方案将“阻止每个人建设，除了最富有的建设商”，有说仿佛负责住房的健康卫生部转身向城乡规划部言说。“我不能阻止私人建设，你去阻止了”（1947年2月20日，科斯坦（Costain）在伦敦不动产所有者协会的演讲）。伊斯特本市建设规划委员会主席甚至要辞职，宣布不能参与1947年规划法的实施，因为这部法律“简直不公平……”“抢劫的的合法化……”“彻底的共产主义”（泰晤士报，1949年10月5日）。

8.2 当时评论者对方案的分析

当时的评论者都没有缜密地分析过方案的内在逻辑。似乎大部分人同意 100% 的征收与工党的意识形态一致。帕克 (Parker, 1954) 比较了 1947 年方案和乌斯瓦特的分析, 指出了立法者坚持的社会主义理念和方案本身立足的市场经济是不一致。虽然他注意到没有条款提出要确保开发土地的充分供给, 但他没有把这个观察连上 1947 年方案出台前的一般, 也就是预期社会、经济和政治气候, 公共部门会承担大部分的重建项目。

最少评论者对浮动价值做作出批判性分析, 虽然沙考 (Shackle, 1952) 提出了“焦点-收益”和“潜在惊奇”的理念来解释浮动价值概念内含的意义——高估补偿支付的可能性, 而帕克则想把这个可能性量化, 但没有一人明确说明他是关注价格投机机的影响, 还是索赔时估值过高的自然倾向。

众多评论者意识到转移价值的谬误。他们指出, 当开发许可不被批准, 开发价值不一定会转移, 用阿诺德爵士的话来说就是“没有价值不灭的法则”[借用“物资不灭”或“能量不灭”的说法]。芒比 (Munby, 1945) 认为转移价值概念当初是用来反驳城市规划将导致土地价值损失的观点。帕克批评转移价值概念中的基本假设, 即一个特定形式的开发无论放在哪里都带来同样的开发价值, 认为土地开发价值和在其上面建筑物的总租值没有特殊联系的。1949 年 4 月 26 日, 哈耶克 (Hayek) 教授在《金融时报》指出, 通过规划将赋予土地“完全虚假的价值, 既没有任何真正的自然基础, 也没有经过自然选择的过滤[取其‘物竞天择’的意义], 只是个人为的行政决定的价值。”

8.3 一些初步的观察

把 1947 年方案的失败归罪于经济和政治环境, 这样的变化是马后炮。采用不同于政策制定者的标准去找政策的不足之处, 也是同样的容易。本文的目的是在展示, 从一个固定的观点 (当时的政府) 出发仔细分析, 可以在政策实施之前, 辨识政策的优缺点, 从而可以在背景修正发生变化时政策的目的, 或者采取补救措施确保预期的政策目标可以最终实现。政治取舍也可以基于对政策后果有更清楚的认识。

本文分析集中在工党政府关注的土地价值事宜, 目的在避免不同参与者的不同利

益观点带来分析的混乱。分析中采用的数据和技术知识不是特殊知识，是当时政策制定者可以普遍获得的。这研究的发现有助展示政府论点的逻辑、手段的可行性、以及法案条款的具体实用性。主要发现归纳如下。

8.3.1 浮动价值和转移价值的概念

浮动价值的概念假定是以市场价值为基础的索赔诉求，必然会因浮动价值的因素而膨胀，从而使所有诉求的总额大大高于受规划决定影响的土地利益总价值。这个概念坚持土地所有者将按照自己土地会马上开发的情况要求补偿，但是没有考虑市场价值必然内化影响价格的不同因素，而开发可能性就是此中一个因素。按浮动价值概念的意义来看，真真正正用市场价值来算出的索赔额并没有膨胀。尽管如此误解，1947年方案计算出来的3亿英镑总补偿金事实上没有排除浮动价值因素，因为计算的基础是土地开发的市场价值和市场资本率。因此，毫不出奇地，当收集所有诉求后，实际诉求的总额为3.5亿英镑，而不是议员们在辩论法案时所说的三或四倍，这些辩论本身充满着意识形态的感情因素，好像只有寥寥几个（如果真的有）评论者意识到如此巨大分歧的后面是个虚假的分歧。

众多关于1947年方案的评论正确地观察到，正如转移价值概念所暗示，开发管控将会转移开发价值。然而，如果政府把战后重建主要工作交由公共部门承担，那么政策制定者假设开发量不会受到规划管控的实质影响是合理的。

8.3.2 升值和贬值

乌斯瓦特委员会试图证明升值和贬值之间有一对一的财务关系，并以此支持升值和补偿的国有化。本研究认为这个一对一的关系不可能存在。

虽然乌斯瓦特委员会的分析被用来支持国有化，但在采用的手段中没有一个需要用上这个一对一的财务关系作为必不可少的成功因素。此处理论分析和实际手段之间的不一致使花在这个概念上的事情变得无谓。

8.3.3 开发费

当时众多评论者正确观察到，100%的开发费会鼓励私有者保留土地，导致私有开发市场的供给短缺。然而，考虑到引入1947年方案时的实际社会、经济和政治环境，可以原谅当时的政策制定者没有察觉到公共部门会不能履行在战后重建中的职责。尽

管可以理解他们认为在重建中私人开发商的角色无关紧要，但是不能原谅他们对市场的价格机制没有充分的关注。

8.3.4 方案的参与者

不同参与者的角色没有被充分认识。特别是没有看到地方政府的优先事项和政治责任与中央政府大不相同。土地价值对地方政府而言非常敏感。他们使用方案赋予的强制购买权的政治意愿不得不按他们与当地的土地利益[拥有者]的微妙关系而作出调整。法案赋予中央土地委员会强制购买权，但没有提供充足的财政资源使委员会可以在市场发挥重要影响。

8.4 逻辑、可行性和实施

在分析层面，问题诊断和提出手段之间缺一一致性。分析主要是依靠浮动价值和转移价值的观点来支持把补偿和升值问题全国化处理，本研究试图说明的是这两个观点和采取的手段之间没有逻辑联系。如果政策制定者的思考比较前后一致，将会意识到浮动价值和转移价值都是误解，因为它们不能在手段中实际运作，又或者这两个观点都是冗余的，因为提出的手段和它们毫不相关。这个认知应可以会澄清政策辩论中的混乱并可能会改变采取的手段。

手段的结果最终失败了，其一是因为它忽视了私有开发的关键作用，其二是因为不明市场价格机制的作用。必须强调，政府不看重私人开发是不能完全归罪于政府，保证私人开发土地的持续供应和价格稳定不是方案的目的。政府的假定是战后大规模重建是由公共部门主导参与，因此重点考虑应该就是公共开发土地的供给和价格。另外，政府的目的必须在混合经济的背景下去追求。手段的可行性只能通过这些标准去衡量。

当时的政策制定者也都清楚认识到 100%的开发费，这几乎完全不激励土地私有者卖地给私人开发或公家开发。开发费是由地区估价师根据开发价值评估出来的，而不是根据的实际的市场交易价格。基本估价的本质和估价的艺术，采用不同的方法和假设会导致同一地块可以有两个差异显著的评价。私人开发商只能希望通过激励私人土地所有者出售来维持他的土地存量。为此，他要准备把地区估价后而为征收开发费而

评估出来的土地开发价值和他为自己开发而评估出来的土地剩余价值(也就是考虑了土地开发后的售价和包括了利润在内的成本之后的价值)之间的差价, 拿出一点来增加支付给土地所有者。政策制定者天真地认为, 私人开发商不必, 并且不能支付给土地所有者高于现有使用价值和 100%开发费的价格。

价格双轨制市场必然出现, 一个是出售给私人开发商, 另一个是出售给公共部门, 每个售价都包含了同额的开发费。因为政府更多关注的是公共开发而不是土地的价差, 所以私人交易的更高价格并不必然代表方案的手段无效。然而当双价格体系出现后, 抗拒以更低价出售给公共部门的情况必然增加, 逐步使公共部门征收土地更加困难。尽管方案的手段也许成功控制了公共开发土地的价格, 但不能保证公共部门低价土地的供给。地方政府和中央土地委员会强制购买的权力扩大了, 广泛使用这个权力不是方案的目的, 然而在双轨市场下这可能是不能避免。给中央土地委员会用来强制征收的财务资源不多; 给地方政府的财务激励和援助无足轻重。这样尽管可以原谅政策制定者不可能预知需求会急剧增长、公共部门履行重建项目职责的缺乏能力、以及地方政府缺乏强制征收权力的政治意愿又不足, 但是不能原谅他们不理解方案必将产生双轨价格市场, 从而大大削减了公共部门的土地供给, 阻碍了重建力度。作为反制措施, 政策制定者本应能够控制私人市场的土地价格, 或者在更大程度上为强制征收增加资源和激励。但是没有提供这样的措施。

1947 年规划法的许多法律条款都是不切实际。3 亿英镑的总金额本来是公平的数目, 代表法案马上实施之前国家的所有开发价值, 但是在计算总金额的原则内没有剔除个人索赔中的浮动价值。对个人索赔诉求的缩减也都是随意的。方案当初是提出弹性的开发费作为调控私有开放土地的价格和供给的手段, 但实际情况是它被划一的 100%开发费取代了, 并以弹性的估价方法作为补充, 去处理私有开发的土地价格和供给问题。

8.5 常识法

本研究采用的分析是常识的做法, 没有用上精细的方法或抽象的数学模式。正如本文所示, 常识法可以为政策制定和评估做出有意义的贡献。

本方法没有试图识别最优政策的选择。在政策制定过程中总需要和解不同的利益，总要作出政治取舍。通过固定的观点去仔细分析政策提案的内容以及严格追索政策论点的逻辑，本研究尝试展示在一个政策实施之前已经可以辨识出它的优缺点。这样就可以更加容易地体会到政治取舍的后果。这个方法有助于消除政治博弈中可能引起的混淆，更能帮助在政策制定的过程中充分地反映政治的取舍。

这个常识提议法建议，在政策分析中采取四个标准：

- i. 检验政策论点中的内在一致性。通过识别政策中的因果和行为假设并追踪这些假设在政策中的应用，就可以找出检验这些假设的正确性。任何的假设或论点不一致就是表明：就是假设错误或无需要；或就是论点不逻辑或冗余。
- ii. 仔细检查采用的手段，确保是逻辑地追随政策论点并且是有助于达成政策目标。必须经济地利用人与物的资源。
- iii. 为完成安排的任务，手段必须有足够的资源和充分的权力去支持。必须有充分并需要的物资和法律支持来处理所有可预见的突发事件。资源不充分将导致失败，浪费了全部的努力和资源。
- iv. 必须理解清楚不同参与者的角色。总是会有些参与群体处于比其他人在更关键的政策环境中发挥更关键的作用。任何方案的顺利实施必须确保他们的合作和协调。

作者相信采用这个简易的分析方法，会更好地了解一个政策的逻辑、可行性和实施性。当然，这个方法不是仅限于评估土地增值再分配的问题。

参考书目