

土地发展权与土地增值收益分配：中国问题与英国经验

彭鐔*

摘要 土地发展权归公还是归私，土地增值收益如何公平分配，是当下中国土地管理制度改革的重点和难点。学界目前流行的土地发展权国有论和私有论均错判英国经验，无法全面解释和证成正在开展的改革实践。以1942年《厄斯瓦特报告》为中心深入考察英国经验，可以发现中国现行土地管理制度是英国曾经考虑但最终放弃的方案。为进一步引领和推动改革，应摒弃土地发展权私有论和国有论的无谓争论，正视我国发展权国有的制度现实，更新对其正当性基础的认识；同时在理念和制度上将土地发展权与土地增值收益脱钩，让集体和农民在一次和二次分配中都能获得增值收益，更加公平地实现地利共享。

关键词 土地发展权；土地增值收益分配；规划法；土地开发控制；土地管制

一、引言：土地发展权与土地增值收益分配的中国问题

土地增值收益分配是中国当下土地制度改革的一个核心议题。2013年，中国共产党十八届三中全会对此做出“一体两翼”的战略部署。¹“一体”是改革

* 湖南常德人（1985-），北京大学法学院博士后，牛津大学法学博士。本文是北大-林肯中心2015-2016年度研究基金的阶段性成果。

¹ 十八届三中全会决定相关原文为：“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用

目标，即“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。“两翼”为改革进路，包括集体经营性建设用地产权流转和集体土地征收补偿安置两个领域的增值收益分配机制改革。2015年二月，全国人大常委会授权在全国三十三个地区暂停实施《土地管理法》有关规定，全面铺开改革试点。2015年底，中办、国办联合发布《深化农村改革综合性实施方案》，在部署深化农村土地制度改革时，重申“一体两翼”的方向与举措。

改革现实的迅速发展要求学术理论的回应。中国语境下，一个亟待解决的理论和实践问题是：土地增值收益向集体和农民倾斜，无论是在征收补偿安置中还是以集体经营性建设用地入市的方式实现，都需一个法律上的“说法”，即在农地转用过程中，集体与农民获得更多土地增值收益的法理依据究竟何在。众所周知，在我国传统的土地管理制度下，集体和农民几乎无法获得农地转用中的土地增值收益；现有物权法律体系也缺乏相应术语对应或表达取得这种收益的权利。在此背景下，近年来，作为舶来品的“土地发展权”概念受到不少学者青睐，被视作土地增值收益的法律载体，为“一体两翼”之改革提供法理基础。须说明的是，中文学界当下对“land development rights”有两种翻译：“土地开发权”和“土地发展权”。比较而言，前者更准确。因为正如下文即将展示的，“开发”一词更能中性地表达改变土地利用现状的活动，而这些活动并不必然带来土地价值的提高，即发展。但为了与对话的主要文献保持一致，本文采用土地发展权。

那么，何谓土地发展权？我国目前的通说认为它是对土地利用进行再发展的权利，即变更土地用途或改变土地利用强度的权利。²事实上，这一定义同英语世界中的学理和制度共识并无二致。如英国现行的1990年《城乡规划法》第五十五条将“development”界定为：“在土地上进行建设、工程、采矿或其它工程，或对土地或建筑用途做出实质性改变”。在美国，学者将其界定为“改变土地现用途为其它用途的权利”。³纽约州的《一般城市法》（General City Law）第二十条则定义为“根据分区法规或地方法规，在某片、块或区域的土地上允许实现特定用途、范围、强度、容量和建筑物高度等的权利”。因此，土地发展权可以一

地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。

² 胡兰玲：《土地发展权论》，《河北法学》2002年第2期；王小映：《全面保护农民的土地财产权益》，《中国农村经济》2003年第10期；王万茂、臧俊梅：《试析农地发展权的归属问题》，《国土资源科技管理》2006年第3期；刘国臻：《中国土地发展权论纲》，《学术研究》2005年第10期。

³ Arthur Nelson, Rick Pruetz and Doug Woodruff, *The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*, Island Press 2013, p. 5.

般性地界定为改变土地利用状态的权利。在此基础上，中文学界围绕这一概念，对农地转用过程中的增值收益为何以及如何向集体和农民倾斜，提出了两种对立观点。

一种可称为“土地发展权私有论”。⁴在我国土地公有制的语境下，这里的“私有”并非指“私人所有”，而是指“非国家所有”，即集体所有。相关论述的基本内容为：第一，土地发展权是土地所有权的一部分，故作为农村土地所有者的集体天然享有农地发展权。第二，土地增值收益是土地发展权的自然延伸，故土地发展权所有者应在一次分配中享有土地增值收益。这解决了农地转用增值收益向集体和农户倾斜的法理依据问题。第三，出于地利共享之目的，在土地增值收益分配的具体制度设计上，土地发展权所有者不能垄断全部土地增值收益，国家应以土地增值税等方式在二次分配中取得部分增值收益。显然，这要求颠覆性地改变国家垄断建设用地一级市场和农地转用增值收益的现行制度，让集体和农户直接享受一次分配，国家退居二线。简言之，私有论的逻辑链条可总结为“ ”。

另一派观点是“土地发展权国有论”。⁵其认为土地发展权在理论上源于国家土地管制而非土地所有权，实践中业已为我国现行土地管理制度确认为国有。因此，作为土地发展权的自然延伸，土地增值收益一次分配应归国家，只是在二次分配时应注意适当提高失地农民的补偿安置水平，并同时不对面临征收的农民做均等化的转移支付，从而更好地实现地利共享。换言之，国有论下，农地转用增值收益向集体和农户倾斜的法理依据并不在于其拥有土地发展权，而是出于社会再分配和公平的需要。具体的制度构建则是在基本维持现状的前提下加以完善。由此，国有论的逻辑是“土地管制权→土地发展权→土地增值收益一次分配归公，二次分配归私”。两相比较，上述观点的相同之处在于都视土地增值收益为土地发展权之结果或自然延伸，将两者绑定，认为谁享有土地发展权，谁就有权在一次分配中取得土地增值收益。两者的不同之处在于对土地发展权来源和归属判断不同，进而在土地增值收益分配制度的建构上有明显差异。

但无论是私有论或是国有论，抛开具体路径区别，似乎都可为土地增值收益向集体和农民倾斜提供法理依据和实践路径。那么，改革设计究竟应选择哪种观

⁴ 程雪阳：《土地发展权与土地增值收益的合理分配》，《法学研究》2014年第5期；程雪阳：《也论中国土地制度的宪法秩序：与贺雪峰先生商榷》，《中国法律评论》2015年第2期。

⁵ 陈柏峰：《土地发展权的理论基础与制度前景》，《法学研究》2012年第4期；贺雪峰：《中国土地制度的宪法性质》，《文化纵横》2013年第6期。

点？问题是，在“一体两翼”的改革路向观照下，两者都存在不足。一方面，发展权私有论无法解释提高农地征收安置补偿水平的改革进路，因为这是在土地增值收益一次分配归公（即国有论）之前提下，二次分配向集体和农民倾斜；另一方面，发展权国有论则无法证成集体经营性建设用地不经征收、直接入市的改革方向，因为这实际上是土地增值收益一次分配归私（即私有论）。如何理解并处理两种流行学术观点与改革现状的这种不吻合？是兼采、择一还是并弃？

值得注意的是，两派论点都认为土地发展权的概念和制度源于英国，并把英国实践作为值得参照的国际经验加以分析。但所得结论截然相反。国有论认为1947年英国《城乡规划法》规定土地发展权国有表明土地发展权来源于国家管制，并以此为基础性理由论证发展权国有、增值收益一次分配归公、二次分配归私等结论。⁶私有论则主张这种解读存在偏差，指出在英国历史上，土地发展权并非源自国家管制，而一直是“土地所有权的重要组成部分”，故土地发展权属于土地所有权人，土地增值收益一次分配归私、二次分配归公。⁷可见，对于英国相关经验的认识极大地影响甚至决定了中国学者对于本国问题的判断。到底哪一种观点更符合事实？理论上与实践中，土地发展权与土地所有权、国家土地管制和土地增值收益之间的关系究竟如何？

要回答上述问题，就必须深入把握英国的真实经验，并以此观照中国的真实问题。但这并不意味着必须以英为师——中国近百年土地革命和改革所造就的独特情境，意味着简单移植任何别国制度既不可行，也不可欲。需要做的，是还原英国制度的生成场景，历史性地理解英国经验，抽象出那些可能具有普遍意义的问题、理念和逻辑，为思考中国改革提供智识参考。

因此，本文并不会聚焦于既有研究关注更多的英国1947年《城乡规划法》。诚然，以后世眼光观之，该法是英国现代土地管理制度的起点，其第三章第十二条规定任何土地开发均应获得政府许可，被视为土地发展权国有法律制度的开端。既有研究的视野也基本局限于此。⁸然而该法实际上并非原点，而是最终结果。其真正的理论和思想基石须回溯到1942年的《厄斯瓦特报告》(Uthwatt Report)。这份奠基性的文件首次详细阐明了英国的土地发展权概念、1947年国有化发展

⁶ 陈柏峰：《土地发展权的理论基础与制度前景》，《法学研究》2012年第4期。

⁷ 程雪阳：《土地发展权与土地增值收益的合理分配》，《法学研究》2014年第5期。

⁸ 刘国臻：《论英国土地发展权制度及其对我国的启示》，载《法学评论》2008年第4期；张新平：《英国土地发展权国有化演变及启示》，《中国土地》2015年第1期。

权的动因与考虑、以及土地增值收益分配机制的设计思路。事实上，半个多世纪以来，《厄斯瓦特报告》对上述问题的阐释始终未被推翻。所以，只有重温这份前无古人、后无来者的报告，我们才能深刻把握英国现代土地发展权与土地增值收益分配的英国经验。

本文余下内容分为两大部分。第一部分以《厄斯瓦特报告》为中心，细致考察英国土地发展权和增值收益分配制度的时代背景、推理逻辑和后续发展。第二部分清理土地发展权国有化和土地增值收益两个核心概念，厘清土地发展权与国家管制权和所有权以及发展权与增值收益之间的两对核心关系，提炼英国经验对思考中国问题的启示。本文的基本观点是：第一，土地发展权国有论和私有论均不能有效解释和引领改革，应一并摒弃；第二，应承认我国土地发展权国有的制度现实，更新对其合法性基础的理解；第三，将土地发展权和土地增值收益的配置脱钩，让集体和农户在一次和二次分配中都能获得增值收益，进而更加公平地实现地利共享。

二、土地发展权与土地增值收益分配的英国经验：以《厄斯瓦特报告》为考察中心

1. 土地发展权国有化的动因：《厄斯瓦特报告》的问题意识

《厄斯瓦特报告》全名《英国建设与规划部补偿与增值专家委员会最终报告》（Final Report of Ministry of works and planning Expert Committee on Compensation and Betterment）。由于起草该报告的专家委员会主席是厄斯瓦特法官（Augustus Uthwatt），故称《厄斯瓦特报告》（以下简称“报告”）。其核心在于如下两个问题：第一，对土地使用公共控制（public control of the use of land）中的支付补偿（payment of compensation）和收回增值（recovery of betterment）问题展开客观分析。第二，建议从现在至战争结束期间应采取何种措施防止战后重建工作受到阻碍。特别是考虑：（a）如何稳定待开发或须重新开发的土地的价格；（b）是否需要扩张或修正任何政府权力，从而使社会能够公平地取得这些土

地。⁹简言之，报告旨在提出一套处理国家土地管制对土地价值产生正负影响的办法，便利战后国家重建。因此，要理解这份报告，首先须简要回顾英国之前的土地管理制度。

众所周知，作为先发工业国，为解决高速工业化和城市化带来的土地利用低效和无序问题，英国在世界上最早建立了现代土地管理制度。1909年《住房和城市规划法》是其现代规划和开发控制法律制度的起点。该法有以下几个特点：第一，首次授权地方政府制定规划（第五十四条）。第二，规划范围不包括建成区和乡村，只针对城镇（第五十四条第一款）。第三，地方政府可以自行决定是否制定规划（第五十四条第二款）。第四，规划具有法律效力，土地使用者无须提前申请开发或建设许可，但必须遵守，否则面临拆除的风险（第五十七条）。第五，如果私有土地的价值因规划受到负面影响，土地主有权要求地方政府补偿损失的潜在收益（第五十八条第一款）。第六，如果规划导致私有土地升值，地方政府与所有者对半分享土地增值（第五十八条第三款）。这是英国第一次以成文立法规定规划导致的增值部分归公。但其土地“涨价归公”传统要远早于此。事实上，早在中世纪，为了补贴公共开支，英国就已经开始收回公共基础设施建设给私有土地带来的涨价。¹⁰第七，为实施规划，地方政府可强制购买（purchase compulsorily）（即中文语境下的“征收”）私有土地（第六十条）。

作为第一步，1909年规划法的局限也是非常明显的。首先，规划涵盖范围狭窄，不包括乡村和城市建成区，无法有效应对英国当时正在经历的快速城市化。其次，地方政府对于是否制定规划享有裁量权，而非法定义务，结果最终真正制定规划者寥寥。到1919年，英国总共只有十三个地方制定了规划。¹¹第三，用地者不必提前申请开发许可，但仍须遵守规划方案。这使其不敢在规划制订过程中进行开发，以免与日后通过的规划相冲突。¹²第四，尽管地方政府有权依规划征地，但根据1845年《土地条款统一法》（Land Clauses Consolidation Act）第一条，征地补偿标准是“对于土地所有者的价值”（the value to the owner），即主观

⁹ Uthwatt Report, p. 1.

¹⁰ 关于相关历史梳理，参见 Uthwatt Report, p. 106. 最早的一部相关法律出现在1427年。

¹¹ Philip Booth: *Planning by Consent: The Origins and Nature of British Development Control*, Routledge (2003), p. 62.

¹² 1914年，一位观察者指出：“1909年法案的直接效果就是停止正考虑制定规划的地区的一切建设，驱使建设者选择那些还未受规划保护的区域。” Ibid., p. 77.

价值。¹³之所以如此，是因为十九世纪英国的征地多为铁路建设服务，往往由私营铁路公司发起，故明显具有私人牟利性。这种情形下，以相较客观标准更高的主观价值标准补偿被视作更公平。然而在一战结束之际，英国面临大规模的基础设施重建任务，政府须大量取得私有土地。1918年，英国战后重建部组织调研如何避免征地成本过高，形成《斯科特报告》（Scott Report）指出：征地补偿主观标准含有“高度投机性的价值要素”（highly speculative elements of value），不利于政府以较低成本取得私有土地。¹⁴

1919年《住房和城市规划法》和《征地法》（Acquisition of Land Act）部分弥补了上述不足。前者第四十六条规定人口超过两万的城镇必须针对未开发区域制定规划。后者第二条则把征地补偿标准由被征地者的主观价值修改为“自愿卖家在公开市场上期待实现的价值”。实践中，这种市场价值通常界定为“收益最大的潜在用途”下的价值。¹⁵这是因为所有者在市场上出售土地不可能依照自己的主观价格，但一般会选择最能反映土地开发潜力的价格。考虑到所有者对土地可能“敝帚自珍”，市价标准原则上比主观价值标准更低。

1932年《城乡规划法》（Town and Country Planning Act）完成了英国土地管理制度上的“两进一退”。一方面，如其名称所示，它将规划范围从城镇建成区扩大到乡村和未开发区，从而覆盖国土全境（第一条）；该法同时将1909年规划法规定的政府和私人对半分享土地增值改为政府收取75%的土地增值（第二十一条）。这两点修改均加强了国家对土地开发及其收益的控制。另一方面，与1919年规划法要求居民超过两万人的城镇政府必须制定规划不同，1932年规划法恢复了1909年规划法的传统，允许而非要求地方政府制定规划（第二条）。

梳理英国土地管理制度的早期史，一条主线清晰可见：从1909年规划法初步奠定政府对国土开发的规划控制，到1919年规划法将规划法定义务化和征地法把补偿标准由主观价值降为市场价值，再到1932年规划法扩规划范围至全境与提高政府获取土地增值的比例，国家土地管制权力一步步扩大，私人土地财产权利一步步限缩。但正如1932年规划法有进有退所表明的，在这个私产保护、市场及法治传统悠久的国度，国家土地管制权力的扩张并非一马平川。尊重私有

¹³ 关于英国征地法律制度的历史与现状梳理，参见拙作：《英国征地法律制度考察报告》，《行政法论丛》2011年第14卷。

¹⁴ First Report of the Committee on the Acquisition and Valuation of Land for Public Purposes, Cmnd. 8998, 1918, paras 3, 4, 8.

¹⁵ Uthwatt Report, p. 18.

土地财产权利、维护市场自行运作和限制公权力干预始终是立法者无法忽视的重要价值。

然而历史进一步表明：在高速城市化和工业化进程中，土地问题上，仅凭私人和市场根本无法达到最优结果。首先，两次世界大战之间的二十年见证了伦敦房屋数量激增 50%。大伦敦地区人口总数从四百万跃升至六百万，其中一百二十五万是移民。¹⁶这导致原有城市建成区不堪其负。在市场力量支配下，出于便利运输、节省成本的考虑，大量新建成区沿主干道修建，很快又造成严重的农地流失、交通不畅等问题。¹⁷1935 年出台的《带状开发限制法》(Restriction of Ribbon Development Act) 正是为了缓解城市向外蔓延，但收效甚微。¹⁸同一时期，市场力量主导下的工业化又造成英国境内工业分布极度不均，东南部地区出现大量新设工厂，英格兰北部和威尔士地区则迅速凋敝。¹⁹1940 年《巴洛报告》(Barlow Report) 指出：“工业过分集中……给国家的命运和发展造成了严重障碍……政府应采取明确措施解决”。²⁰

只有在此基础上，我们才能深刻理解《厄斯瓦特报告》的问题意识。前文提及，其核心诉求在于推动战后重建。值得注意的是，报告对“重建”(reconstruction) 定义得极为全面，涉及工农业空间分布、区域协调发展、建成区交通拥堵的舒缓、居民住房的充足供应、绿化带等环保措施的配套、公园空地等社区设施的建设、道路交通系统的更新等等。²¹换言之，二战正酣的 1942 年，英国政府已经开始筹划整个国家未来的土地开发、城市建设与空间布局。前文分析表明，这绝非临时起意。在早前数十年间，加强政府土地管制权就一直是相关立法的变革趋势。二战后全面重建的需求只是前所未有地突显出强化国家土地管制的必要性：要避免重蹈此前多年市场和私人主导下土地利用无序和低效之覆辙，政府必须更加积极有为地干预和控制私有土地财产。报告正是在此背景下诞生。

从根本上讲，这触及英国之前数十年不断遇到的难题，即如何处理国家管制权与私人土地产权之间的矛盾。在这一点上，时至 1942 年，报告已有相当明确

¹⁶ Barry Cullingworth and Vincent Nadin: *Town and Country Planning in the UK*, Routledge (2006), pp. 18-19.

¹⁷ Harold Orlans: *Stevenage: A Sociological Study of a New Town*, Routledge & Kegan Paul (1952), p. 21.

¹⁸ John Clarke: *Restriction of Ribbon Development Act, 1935*, *The Town Planning Review*, Vol. 17, No. 1 (Jun., 1936), p. 11.

¹⁹ Barry Cullingworth and Vincent Nadin: *Town and Country Planning in the UK*, Routledge (2006), p. 19.

²⁰ Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population Report, Cmd. 6153, 1940, para. 413. 该报告主题是讨论如何在英国全境实现工业的均衡布局。

²¹ Uthwatt Report, p. 7.

的、日后被证明为英国社会广泛共识的答案：“前提假设就是全国性的规划将是……本国国内事务管理的一个永久性特征”；其目的是“保证土地得到最佳利用”。“这将导致个人利益和土地私有者的意愿屈从于公共利益。这种对规划的理解对于重建政策的成功来说是不可或缺的，因为国家行为的每一个方面都最终要落实到土地上……社会生产组织越复杂，（政府）代表公众对土地利用的控制就应该越发达。”因此，“私人利益必须服从于国家管制。这样一个必然结论并不意味着个人的主动性和创新性将受到压抑，但……国家应决定个人的主动性和创新性在何处运用。”²²

把国家实施规划控制、公益优先于私利作为前提假设或必然结论，固然出于战后重建的现实需要，也是此前制度变革趋势的延伸。但在最深层次上，这更是对现代社会中土地上权力与权利关系的一个总判断。在这里，至少从英国经验来说，资本主义土地制度的根本逻辑发生了根本转换：在二十世纪中期以前的自由竞争时代，英国的土地开发利用由私人主导、经市场调配，个人自由是前提，政府管制是例外；二十世纪中期以后，英国在土地问题上进入国家管制时代，土地开发利用由国家规划主导，后者为私人和市场划定边界、提供活动空间，政府管制变成前提，个人自由成为例外。当然，前提和例外互换并不必然表示国家权力无远弗届地膨胀，私人权利被无底线地压抑——作为前提的管制可以很疏松，作为例外的自由可以很强健。但这一互换的确表明现代社会土地制度的设计思路发生深刻变化：自由竞争时代，如何用地天然是财产主的自由，是所有权的题中应有之义；国家管制时代，如何用地，包括如何改变土地利用现状，不再是私人的天然自由或所有权的必然内涵，而进入公共政策领域。联系前文介绍的土地发展权通行定义，这意味着土地发展权不再为个人独享，而受国家干预。

之所以有上述变化，除了战后重建等短期原因，更根本则是由于工业化、城市化造成人地关系的空前紧张，英国社会普遍认识到仅凭私人和市场无法保证土地这种有限的不可再生资源得到合理、有效和充分利用。在厄斯瓦特委员会眼中，当时的土地制度未能顺应这一时代变化：“现有状况无法令人满意，在全国各地都构成规划的障碍”。²³“根本问题出在现行土地利用法律制度很大程度上试图在一个高度发达的经济体中保存对土地所有权的纯粹个人主义进路。这在工业化

²² Uthwatt Report, p. 11.

²³ Uthwatt Report, p. 5.

和交通能力有限的早些年间或许是必然选择,但到了现今的发展阶段就不可再延续了,它阻碍我们有限的自然资源获得适当和高效利用。城乡规划本身不是目的,而是确保可用土地依据社会整体利益得到最佳使用的工具。它本质上就不可能是静态的。它必须随着其所应服务的社会的变化而演进。”²⁴那么,英国当时的土地制度究竟是怎样维系了已不合时宜的对土地所有权的“纯粹个人主义进路”?报告要实现的扩大国家土地管制权、推动战后重建的目标到底面临哪些现实障碍?报告又是如何一步步从私人用地应受国家管制这一前提推导出土地发展权国有化的?

2. 土地发展权国有化与土地增值收益分配机制:《厄斯瓦特报告》的推理

(1) 土地管制补偿制度的财政困难:“价值漂浮”与“价值转移”

报告就当时的土地管理制度总结出两大问题。首先,地方政府不制定规划。据统计,到1942年6月,仅有3%的国土为规划覆盖。²⁵这部分是由于1932年规划法将规划制定去义务化,但最主要的原因还在于当时的规划和征地补偿制度造成了巨大困难。这也导致报告发现的第二大问题:地方政府即便制定规划,也基本都是在原样认可土地利用和开发现状,缺乏任何引导或修正功能。²⁶其原因在于行使土地管制权力面临的财政困难太严重,以至不能有效控制无序开发。²⁷如何理解“财政困难”?

前已述及,根据1909年规划法,规划造成土地贬值时,所有者有权向制定规划的地方政府索赔潜在收益损失。此外,1919年征地法将征收补偿标准由主观价值替换为基于“收益最大的潜在用途”的市场价值。报告指出:在两大地价变化机制——价值漂浮(Floating Value)和价值转移(Shifting Value)之下,这样的补偿制度给政府以规划和征收手段管制土地开发带来巨大的财政困难。

何为“价值漂浮”?报告认为:一片土地的开发价值本质上是投机性(speculative)的,反映人们对其是否及何时获得开发的预期。假设一座城市在外扩过程中,东南西北四个方向上的边缘地块都有开发潜力,某项规划禁止城市

²⁴ Ibid., p. 12.

²⁵ Ibid., p. 9.

²⁶ Ibid., pp. 17-18.

²⁷ Ibid.

外扩，由于实际开发完全可能“落”（settle）在其中任何一片土地上，各地块所有者便都有权要求政府补偿其丧失的潜在土地开发收益。然而在真实世界中，未来的土地开发必然受制于社会经济发展状况。历史经验表明，该地区的发展速度只能满足每年开发一个地块。由于开发收益总是潜在、期得、“漂浮”着的，当下无法判断它在特定时间会“花落谁家”。在其落地之前，一旦限制性规划决定做出，各地块所有者就可以同时、分散地向地方政府求偿。从弥补个人潜在损失的角度，这一做法固然无可厚非，但其无疑会造成计算补偿数额时出现“估值过高”（over-valuation）。即所有人声索的补偿额加在一起，必然超过将来某一时刻实际开发所能兑现的收益。²⁸曾有学者颇为形象地指出，这类似于允许每张彩票的持有者在开奖前要求获得全部奖金。²⁹

当然，土地开发收益的投机性并不完全等于博彩的投机性。博彩中，永远只可能有唯一的彩券获得大奖。但在遥远的将来，某城市所有的未开发地块都有可能都被实际开发，潜在收益全部实现。此时，对漂浮价值进行分散补偿的总额最终将等于总开发收益。但问题在于收益是将来、或然的，补偿是现时、确定的，这给政府带来巨大的财政压力和风险。此外，价值漂浮机制也影响征收补偿。如前所述，1919年《征地法》的市价补偿标准反映的是“价值最高的潜在用途”。尽管这比主观价值标准要低，但仍要求政府向被征地者支付那些不一定能实现的、漂浮的潜在价值。

报告所称的“价值转移”是指规划控制或征地会增加某些土地的价值，减少另一些的价值，但不会消灭土地价值。例如某市城郊的一块土地由于规划限制或征收而不能被所有者用于非农建设，该地块价格因此下跌，所有者受损；但随之而来的是该市城郊另一地块或其它城市的某一地块早日被开发的几率增大，地价上涨。此时，前一块地的所有者受到的损失并非是价值的彻底消灭，而是转移到后一块地上。³⁰个中原因在于最终决定地价的是开发总需求/潜能和年均开发速率，二者都不由规划决定，而取决于社会经济发展水平和进程。规划和征收最多影响某个时点土地开发需求在何处实现，进而将受限制/被征收地块的贬值转换成不受限制/未被征收地块的增值。这种情形下，理想办法当然是对涨价地块征税，取得增值后补偿跌价地块。但现实中，囿于以下几个难点，这一机制从未被成功

²⁸ Ibid., pp. 14-15.

²⁹ Charles Haar, *Land Planning in a Free Society*, Harvard University Press (1951), p. 99.

³⁰ Ibid., p. 15.

地设计出来：第一，价值转移下的土地涨价不是立刻实现，而是期待值，政府只有在将来才有机会收回增值，但必须马上补偿跌价。³¹金融学上，这是典型的“短借长贷”，政府的财政压力和风险不言而喻。第二，土地涨价原因千千万，哪一部分增值可归因于规划殊难确定。日后真要收回增值时，中间发生的影响地价的因素恐怕早已不计其数。以法学视角观之，这是典型的“不确定因果关系”。多因一果下，精准确定规划贡献的增值几无可能。

综上，英国当时的制度现实是：政府通过征收或规划限制私人土地开发，都须赔付因此丧失的土地潜在开发价值。在价值转移机制下，这种潜在价值其实并未消灭，只是被转移，只不过政府在现实中无法有效、及时地收回转移至其它地块的增值来充抵补偿。在价值漂浮机制下，各所有者在现阶段分散主张的补偿额加总起来要远大于将来特定时点实际开发所得的收益，这又进一步加重了政府的财政负担和风险。因此，英国地方政府都不愿行使法律赋予的征地权和规划控制权，国家土地管制由此落空。

如何解决上述困境？报告就国家公权干预土地私权如何补偿的问题分析如下。第一，土地所有权从来就不意味着所有者可以毫无限制地使用土地，也不保证实现所有者理想中的经济收益最大的用途。因为它不仅只是个人的权利，还包含社会义务（duties to the community）。这种义务可能是要求所有者完全交出对土地的占有和使用权，如征收，也可能是对占有和使用的限制，如规划控制。在英格兰普通法/判例法传统中，土地征收要补偿的规则源远流长；而私有土地产权受到国家警察权（police power）的非征收性限制，则是出于公共利益的需要，普通法上并不要求补偿。如果非得补偿，也应由成文立法规定。³²第二，在过去的一百年间，英国政府对土地私产的干预范围和强度在不断扩大。这些非征收性限制是否都可被界定为警察权？带来的成本是否都应由私人承担？何种情况下国家须立法给予补偿？³³第三，在需要补偿的征收权和无须补偿的警察权之间，对土地私权的干预从轻到重大致可以分为两类。一类是为社会普遍接受、不给受限制者带来过分困扰（hardship）的限制，这属于“好邻居”（neighborliness）的公序良俗所要求，无须补偿；另一类则是超越了好邻居要求、基于地区乃至全国政策考虑而实行的限制，这才构成对所有者的财产性利益（proprietary interest）的

³¹ Ibid., p. 16.

³² Ibid., p. 19, 21.

³³ Ibid., pp. 20-21.

剥夺 (taking away), 国家立法理应规定补偿。当然, 两者之间没有一道清晰、恒定的界线, 而取决于特定社会和时代对“好邻居”或公民义务的界定。定义越宽, 土地私产就越应受到管制, 求偿空间就越小。但无论在任何时代或社会, 总存在某些征收之下、警察权之上的国家管制需要补偿, 否则会使被限制者独自承担跌价, 他人享受增值, 造成分配不公。³⁴

分析至此, 公权与私权的矛盾似已不可调和。一方面, 报告的直接目的是扩张国家土地管制, 便利战后重建; 另一方面, 报告亦无法完全放弃对私权的尊重和对特定国家干预措施造成的损失做补偿。但上文分析表明: 面临价值漂浮和价值转移两大机制, 政府无法有效、及时地取得增值收益去支付跌价补偿。如何解困?

(2) 土地管制制度的解困之道: 所有权、复归权还是发展权国有化?

报告提出的第一项建议是: 土地国有化 (land nationalization)。是的, 在这样一个私权昌明的老牌资本主义社会, 为了解决价值漂浮和价值转移带来的财政困难, 落实国家对私有土地之管制, 1942 年《厄斯瓦特报告》认真省视了土地国有的政策选项, 将其作为消弭土地上公私利益冲突的永久性方案。报告指出: 一方面, 这将解决价值漂浮问题, 因为国家有权管制自己所有的土地, 私人无权再对规划限制或征收索赔。另一方面, 价值转移的麻烦也会消失, 因为规划或征收导致的此处跌价、彼处涨价, 在统一的所有者国家那里, 不过是左口袋进、右口袋出罢了。用经济学术语, 这是把正负外部性都内部化, 进而彻底免去增值收回和补偿支付制度之必要。³⁵

然而, 报告同时明确点出土地国有化的两条底线: 其一, 国有化不能无偿。其二, 国有化不能影响私人 and 市场的自主性。³⁶换成国人更熟悉的话语, 即不搞没收和计划经济。但即便有此限定, 报告仍然认为土地: 所有权国有化政策固然在理论上站得住脚, 实际操作却会遇到三大障碍。第一, 政治争议太大。第二, 战后政府缺乏资金购买全国土地的所有权。第三, 国家行使土地所有权必然要求建立一套繁复的行政机器 (a complicated administrative machinery), 这会导致更多问题。

³⁴ Ibid., p. 22.

³⁵ Ibid., pp. 26-27.

³⁶ Ibid., p. 24.

鉴于上述困难,报告考虑过的第二种选项是所谓复归权国有化(unification of the reversion)。英国财产法上,复归权指出租人对租户根据合同条件进入租地以及在租期届满后收回土地的权利。³⁷复归权国有化的法律含义是英国境内的私人土地所有权统一转变为租赁权(leasehold interests),原所有者变成国家的租户。这一变化不要求国家支付补偿,租户也只须给国家交极低的名义租金(peppercorn rent),租期定为99年。转化后,国家有权根据规划对土地原主,即现在的租户提出土地利用上的要求,后者如不遵守,前者便有权进入土地实施干预。这就好比出租人根据租赁合同对租户享有的复归权,违反规划就相当于违反与国家缔结的租约。³⁸报告认为将土地所有者变成租户将促进一种新的社会观念,即持有土地不光是权利,也包含义务。³⁹同国有化所有权相比,这种改革的好处在于避免了国家统一管理扼杀私人和市场配置土地资源的自主性。在规划确定的边界内,土地原主仍能像以前那样使用和开发土地,将来租期届满后也可提出续期申请。⁴⁰但恰是基于这一原因,厄斯瓦特委员会拒绝了上述建议,认为把如何处理租期届满后的问题留待未来,不确定性极大,不利于私人和市场形成稳定预期。报告认为当代人有责任对此问题考虑周全,不应把不确定性留给下一代。⁴¹在此情形下,报告最终转向土地发展权国有化的方案。

报告对“发展”的定义是:(a)土地由农业用途改变为商业、贸易、工业等其它用途;(b)建筑的修建,除了服务于农业目的或增加已有住房或其它建筑舒适度的建筑。⁴²可见,报告遵循前文提到的土地发展权一般定义,即改变土地利用现状的权利。在其看来,土地发展权国有化的确切法律涵义是指土地原主其它一切权利照旧,但开发土地面临普遍性禁止(general prohibition)。⁴³这无疑反映了前述英国土地管理制度从自由竞争向国家管制时代的重大转变。那么,土地发展权国有化后,如何解决支付补偿和土地开发两个问题?

首先,报告建议以特别方式有偿国有化发展权。中央政府设立补偿总基金(general compensation fund),确定全国总额,然后根据1939年3月31日评估的各地块发展权价值,按比例切分补偿各土地主。不难理解,之所以不允许所有

³⁷ 中文介绍可见约翰·亨利·梅利曼:《所有权与地产权》,赵萃萃译,《比较法研究》2011年第3期。

³⁸ Ibid., p. 154.

³⁹ Ibid., p. 155.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., pp. 155-156.

⁴² Ibid., pp. 32, 34-35.

⁴³ Ibid., p. 33.

者单个、分散地主张补偿，为的是绕开价值漂浮机制。之所以不让所有者在开发申请受阻时声索补偿，目的是避免价值转移问题。由此，土地发展权被一次性、整体性买断，规划限制从此不存在补偿潜在增值损失的问题。同时，征收补偿标准调整为一般性开发禁止下的土地现用途价值，不包括任何规划限制放松后的潜在开发价值。⁴⁴至于如何确定全国补偿总额，报告坦承，这涉及对英国未来经济社会发展走势的预测，因为土地开发潜在价值最终由此决定。但其同时指出任何对未来的估计都不可能完全精确，故补偿总额很难有标准答案，而是建议政府在咨询专家后确定。⁴⁵

其次，关于发展权国有化后的土地开发问题，报告设想可由政府首先购买还留在个人手上的剩余权利，谈判不成再行征地，最终通过获得土地所有权来达致对全境土地开发的掌控。随后，出于公共目的的开发建设，如公园、医院等，由政府自办；出于私人目的的则由政府出租给私人开发。⁴⁶若土地原主和第三人都希望承租，前者享有优先权。之所以设计为土地租赁而非买卖，是因为希望政府借此保有对私人开发的掌控，具体途径在于出租合同要反映规划要求。私人开发者如有违反，国家作为出租人享有进入甚至没收租地的权利。⁴⁷从这个意义上讲，报告提出的是一套从土地发展权国有到所有权国有的二阶机制：前者避免了规划/征地面临的补偿困局，后者则使国家通过成为土地所有者来管制土地开发。

(3) 增值收回：土地发展权国有化后的土地增值收益分配

如果说土地发展权国有化解决的是国家如何有效管控土地开发，增值收回机制则解决国家如何从土地涨价中获利。如前所述，为了补贴公共建设的成本，也为了地利共享，英国法上长期存在土地涨价归公的传统。报告指出英国社会对此早已有广泛共识。⁴⁸但具体操作起来“涨价归公”有三个难点。第一，报告明确表示土地所有者有权享有非因政府行为带来的涨价。⁴⁹如何区分政府行为和其它因素，如社会发展、人口增长等对地价上涨的影响，进而划定因政府行为导致的涨价？第二，对这部分涨价，政府应收回多大比例？第三，怎样收回？类比税收，

⁴⁴ Ibid., pp. 30, 32, 47, 77.

⁴⁵ Ibid., p. 41.

⁴⁶ 考虑到英国历史上存在为私人目的的征地，这一建议或可视作传统的延续；但国家根据规划征地，然后租给私人开发的设想却是首次提出。Ibid., pp. 61-62.

⁴⁷ Ibid., pp. 34, 46.

⁴⁸ Ibid., p. 115.

⁴⁹ Ibid.

前两点是税基问题，第三点是征管问题。

在回顾英国相关立法和政策演变史的基础上，报告将增值（*betterment*）定义为“土地（包括附着建筑）价值因中央或地方政府的行为导致的那部分上涨，这种行为既可以是积极的，如公共建设和基础设施改善，也可以是消极的，如对其它土地施加规划限制”。⁵⁰可见，在报告那里，土地涨价是广义概念，增值则是狭义的，特指涨价中由政府导致的那部分。为解决增值收回的实际操作问题，报告逐一分析在英国曾实践过的三种方式：回购（*recoupment*）、抵扣（*set-off*）和直接收费（*direct charge*）。首先，回购是指进行公共设施建设的政府提前购买会受到影响周边土地，以现有市场价格补偿原主，从而获得基础设施改善造成的增值。这种方法避免了准确计算增值在涨价中所占份额的麻烦，政府也能取得百分之百的增值，故受到报告青睐。⁵¹但问题是其适用范围有限：对某一个具体的公共建设项目，回购很管用，因为仅涉及相邻土地，政府容易确定购买对象。但对于因规划造成的非相邻地块的增值，回购则力不从心，因为无法确定购买范围。其次，抵扣是指若被征地者未被征收的临近土地因政府征地后进行的公共建设而增值，则在征地补偿中应扣除这部分增值。报告认为，征地后的建设很可能不单给被征收人的临近土地造成增值，也会对未经征收者的临近土地带来增值。只对前者抵扣不公平。⁵²再次，直接收费即土地增值税（*levy*）。前文已述，1932年规划法确定为土地涨价的75%，高于1909年规划法的50%。事实上，在1932年规划法起草过程中，有人提议定税率为100%，但未被采纳，理由在于这将彻底消除私人改良土地、创造涨价的动力。报告认同这一担忧，故建议保留75%的比例，以保存个人改良土地的激励。最重要的是，报告坦承：要准确判断哪一个地块因政府行为而涨价，并精细确定政府行为和其它因素对涨价的各自贡献，完全没有任何实际可行性。⁵³因此，报告提议“快刀斩乱麻”（*cut the Gordian knot*），彻底放弃以往那种在个案中（*ad hoc*）寻找涨价、确定增值的进路，转向对全国土地每五年一轮统一估价，政府收取土地涨价的75%。当然，基准地价由现有规划确定用途下收益最大的使用方式所决定，但不考虑规划限制放松后收益更高的用途。⁵⁴

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 104-105.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 116-119.

⁵² *Ibid.*, pp. 120-121.

⁵³ *Ibid.*, pp. 123-125.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 135-139.

(4) 报告的后续发展：英国现行土地发展权和增值收益分配制度

众所周知，1947年，工党政府出台《城乡规划法》（以下简称1947年规划法），一举奠定英国战后至今的土地管理基本制度。其主要特点如下：第一，规划覆盖英国全境，地方政府有义务制定为期二十年的规划（第五条）；第二，土地发展权国有化，只有经政府颁发许可后，私人所有者才可开发（第十二条）；第三，国家设立总额三亿英镑的补偿基金，一次性买断全部发展权，此后政府拒绝开发申请无须再补偿（第五十五条）；第四，政府有权根据规划购买或征收私人土地，征地补偿标准为土地在规划限制下的现用途价值，排除规划放松后的潜在开发价值（第四十八条）；第五，申请并获得开发许可的土地所有者须向政府缴纳100%的开发税（development charge），政府收回全部土地涨价。⁵⁵

不难看出，尽管1947年规划法几乎原封不动地采纳了1942年报告，但仍有两点重要调整。第一，在土地开发问题上，前文所言的土地发展权国有化-所有权国有化的二阶机制被放弃。国家无须先成为土地所有者然后自办或出租给私人开发，而是直接通过私人申请开发许可来实现。究其原因，主要有两方面。首先，让国家以所有者身份管理和推动国土开发，无疑会重蹈报告最早放弃所有权国有化所力图避免的覆辙，即行政系统的繁复；其次，相较国家主导，私人申请开发更符合报告所坚持的土地管理不扼杀市场自主性的目的。这让1947年规划法做出上述选择：在土地利用问题上，国家扮演规划/管理者而非所有者，既避免行政机构膨胀，也利于市场配置资源。时至今日，这一选择已持续近七十年了。

第二，1947年规划法把开发税的比例从75%提升到100%。这一变化具有重大意义：1942年报告虽放弃对政府行为带来的增值做个案判断，但概念上仍区分广义的涨价和狭义的增值，只是因为精确划定增值份额实际中不可行，才规定75%的统一税率。然而1947年规划法不再区分涨价和增值，而是将二者等同，认为100%的涨价都是因政府行为造成，即都是增值，不应归于私人。这意味着在国有化土地发展权的同时国有化全部土地增值。⁵⁶然而这一设计在实践中很快遇到麻烦：100%的开发税压抑了私人投资，也阻碍了土地市场的发展——所有

⁵⁵ 1947年《城乡规划法》第七十条第三款授权中央土地委员会（Central Land Board）确定开发税数额，后者随后定为100%。

⁵⁶ Town and Country Planning, pp. 196-197.

者都希望以反映土地开发潜能的价格出售土地,但购买者仅愿意付出反映土地现用途的价格。⁵⁷换言之,卖方试图提前获得开发收益,买方则不愿为此买单,因为最终全部涨价都要归公。因此,战后头几年里,英国土地开发市场极不活跃,严重阻滞国家重建。为解决这一问题,1953年,新上台的保守党政府彻底废除开发税,让买卖双方可以按照反映土地开发潜力的价格交易。但这很快又带来“双轨制”问题,即如果是政府征地,根据1947年规划法,补偿标准是现用途价值;如果是市场交易,价格标准则是潜在用途价值。这意味着同一片土地或被低价征收,或可高价出售,同地不同酬,英国社会普遍对此感到不满。因此,1959年《城乡规划法》修改征收补偿标准,恢复了1919年规划法确定的市场价值标准。这至今仍是英国征地补偿的法定标准。⁵⁸

值得注意的是,1953年后的数十年间,土地增值税并未彻底消失,而是几起几落。⁵⁹1967年,工党政府恢复了40%的增值税;1971年,保守党政府再次废除;1976年,工党政府对超过一万英镑的涨价开征66.6%-80%不等的增值税;1980年,保守党政府将门槛提高到五万英镑,税率定为60%;到了1985年,保守党政府再一次彻底废除土地增值税。目前,英国并没有全国性的土地增值税,但这并不意味着土地涨价完全归私。1985年以后出现两种做法:一种是地方政府与私人开发商进行谈判,与后者签订“规划合同”(planning agreement),后者承诺进行一定的公共基础设施建设,如修建学校、公园、道路等等,然后获得开发许可;另一种则是把这些建设直接规定为颁发规划许可的前提,故称“规划义务”(planning obligations)。本质上,这些都是收回增值的方式;经此从私人那里获得的利益被称为“规划收益”(planning gain)。⁶⁰由此,1947年规划法让政府收回全部土地涨价的做法一去不复返,国家和社会共享地利。

综上,在以1942年《厄斯瓦特报告》为中心,考察英国一个世纪以来土地管理制度变迁的基础上,我们接下来挖掘英国经验对中国问题的启示。

三、英国土地发展权与土地增值收益分配制度对中国问题的启示

⁵⁷ Jerome Rose, *Legal Foundations of Land Use Planning: Textbook-Casebook and Materials on Planning Law*, Transaction Publishers (2013), p. 494.

⁵⁸ Law Commission, *Towards a Compulsory Purchase Code: (1) Compensation*, p. 24.

⁵⁹ 有关英国现行增值收回机制的讨论,参见 Anthony Andrew, Michael Pitt and Matthew Tucker: The evolution of betterment in the United Kingdom, *Journal of Retail and Leisure Property* (2007) 6, pp. 273-280.

⁶⁰ *Town and Country Planning*, pp. 201-

(1) 清理两个概念：土地发展权国有化与土地增值收益

如前所述，中英两国共享相同的土地发展权概念，即改变土地利用现状的权利。在此基础上，有必要准确理解 1942 年报告首倡、1947 年规划法奠定的土地发展权国有制度。一方面，它并不是说发展权由国家行使或国土开发由国家亲自进行。报告最初设想的发展权国有-所有权国有的二阶机制最终被取代，是因为国家以管理者而非所有者身份管控国土开发，更能精简行政成本，激发市场活力。另一方面，发展权国有化也不仅指国家管制土地开发或干预私人土地产权，而是其特定形态，确切含义是指国家一般性地禁止私人开发土地。英国经验表明：之所以走到这一步，原因在于现代社会城市化与工业化带来的人地关系紧张、土地利用无序和低效，要求在土地利用开发问题上从私人和市场做主导、为前提，走向国家管制主导，为私人和市场划定活动空间。

在此意义上，现代社会的一般性禁止制度基本都可视为对某种财产权的国有化。如对机动车驾驶的一般性管制就可理解为机动车驾驶权被国有化。对于来自大陆法系的观察者，这听上去也许别扭，甚至荒谬，但在有着悠久“财产束”（bundle of rights）观念传统的英国，这并不难理解。事实上，有英国学者就指出发展权国有化可溯源至中世纪封建制下，土地所有权上被认为附着多种可分离的财产性权利（estates）。土地国有化就是把其中部分财产性权利从所有者手中拿走。⁶¹从这个角度观察，对于农地而言，我国现行用途管制制度本质上就是发展权国有制度，即农村集体自行转用开发农地面临一般性禁止。因此，中国学界目前流行的发展权私有论严重背离现实。

另一方面，关于土地增值收益，我国眼下并没有确切的法律或政策定义。发展权国有论试图从价值来源的角度准确界定何为土地增值收益，强调农地转用增值收益属于社会发展、国家政策和建设造成的外力增值，故理应国有。⁶²然而前文分析表明，无论是理论还是实践中，准确判断个案中土地增值收益究竟缘于何种贡献因素，都是不可能，也是不必要的。1942 年报告区分涨价与增值，但承

⁶¹ 关于发展权国有化的封建起源，参见 Nationalising development rights: the feudal origins of the British planning system. 该文中，作者认为将发展权剥离出土地所有权，其观念来源在于封建时代将国王将自己对全境土地享有的所有权分封给领主，后者不享有所有权，但在附有封建义务的前提下享有所有权中的其它权利。这造就了所有权可分的观念传统，为日后英国国有化土地所有权中的一束——发展权奠定了基础。

⁶² 陈柏峰：《土地发展权的理论基础与制度前景》，《法学研究》2012 年第 4 期。

实践中不可分，故统一划定增值税率；1947年规划法则彻底放弃涨价与增值之分，全部涨价归于政府，但最终改变为地利共享。可见，在国家、集体和农户三者间，根据对地价上涨的贡献确定分配比例并不可行，而应承认三者都有贡献，但在个案中不做区分。从英国经验来看，具体分配方式和比例随时代变化，很难说有什么可以直接移植借鉴的黄金准则。值得进一步思考的，是这些变化与其社会制度情境之间的勾连与互动，然后以此作为省察中国问题的智识框架。

(2) 厘清两对关系：土地发展权-土地所有权/国家管制权与土地发展权-土地增值收益

深入理解土地发展权国有化和土地增值收益的含义之后，回到本文最初的问题：土地发展权到底来源于土地所有权，还是国家管制权？在英国经验观照下，不难看出：发展权私有论和国有论看似针锋相对，但都没有错，只是角度不同。一方面，私有论无非说了一句“大白话”（trivial truth）——在英国，或世界上任何国家，土地私有古已有之，改变土地利用状态的自由及其造成的涨价历史上自然都归私人，国家无从也无意置喙。另一方面，国有论则着眼于二十世纪以降，国家土地管制权不断加强，最终落脚于土地发展权国有化制度，土地开发从此不再是个人自由，而面临普遍禁止。因此，两方都有道理，只是观察的时间段和逻辑起点不同：私有论从古已有之的所有权出发，国有论则从现代土地管理制度开始；前者更多在描述无法辩驳的社会历史事实，而后者则着眼于同样无法辩驳的法律事实。在相互冲突的事实之间抉择，永远无法得出谁更“真实”或“科学”的答案，而只能诉诸价值。但遗憾的是，正是在纠结谁更真实之际，无论国有论抑或私有论，均掩盖了真正值得琢磨的交锋点，即如何评价国家土地管制权的正当性？

毋庸置疑，二十世纪中英两国历史进程极为不同，社会经济制度迥异，但在土地制度设计上却曾有过短暂的趋同。从五十年代的农地集体化，到1982年宪法宣布城市土地国有，中国逐步走向土地公有制。1942年报告显示，英国曾考虑过国有化所有权，目的是绕过价值漂浮和转移机制，加强国家土地管制权；也曾设想过国家通过购买或征收、以所有者身份向私人出租土地，据此管控土地开发；1947年规划法更是规定土地涨价全盘国有。联系中国的土地公有制道路，

两者的惊人相似让人无法不感叹！

然而与中国路径不同，半个多世纪来，英国最终没有选择无偿的所有权国有化，而是有偿的发展权国有化；国家土地管制体系转向以规划-开发许可为中心；涨价全部归公也变为地利共享。这一转变的根本动因在于英国意图解决国家管制权与私人土地产权之间的矛盾，即如何在国家实施土地管制、公益优先于私利的前提下，最大程度地保障私权私益、增进市场活力、限缩行政权力。相较英国，尽管也接受了土地发展权国有，中国的土地管理制度有三大特点：土地所有权无偿公有化；以指标控制为中心的计画式土地管理体制⁶³；政府低价征收、高价出让导致涨价全部归公。这一公权压倒私权的制度安排造成三大后果：无偿公有化的历史正当性饱受质疑；计划配置土地资源扼杀个人和市场的自主空间，降低效率；涨价全部归公忽视甚至无视集体和农民的利益诉求。这是让中国现行土地管理制度陷入深刻合法性危机的深层次原因，也显然偏离了中国推行土地公有制的初衷。

但这并不意味着改革下一程必须否定中国土地管理制度的根本合法性。在历史上，它或许有极强的意识形态色彩和效法苏联的倾向；但从“八二”宪法开始，宪法第十条第五款提出“合理用地”要求，以及之后《土地管理法》确定耕地保护目标，都可视为对历史的置换和超越——中国推行农地用途管制，即发展权国有化的理由，不再是意识形态化的革命追求，而是在一个人多地少、正在经历高速工业化和城市化的国度里，控制农地转用、避免农地流失、提高用地效率。⁶⁴正是在强化国家土地管制权这一点上，中英两国殊途同归。这并非是固步自封、为现实辩护，而是清醒地认识并拥抱现代社会的普遍趋势。因此，更为稳健务实的改革策略必须是一次精准的“手术切割”：一方面承认国家土地管制权的根本合法性，另一方面及时剥离那些压抑市场、损害私人的具体制度安排，进一步提高国家土地管制的效率，巩固其合法性。

由是观之，土地发展权私有论无视中国的制度现实，本质上要求回到土地发展权私有的前现代时刻。这无疑是在开历史倒车，会使国家土地管制权失去根基。然而值得玩味的是，私有论者并不打算彻底取消国家管制，也支持规划控制。⁶⁵

⁶³ 郑振源，《土地利用总体规划的改革》，《中国土地科学》2004年第4期。

⁶⁴ 彭錞：《八二宪法土地条款——一个原旨主义的解释》，《法学研究》2016年第3期。

⁶⁵ 程雪阳：《土地发展权与土地增值收益的合理分配》，《法学研究》2014年第5期。

此处之吊诡非常明显：规划控制既普遍性的开发禁止，就已经是发展权国有了。这说明私有论者既主张土地发展权私有，又赞成发展权国有。之所以如此，是因为其并不反对土地管制制度的根本正当性。私有论真正要挑战的，其实是土地管制制度的现行具体安排，即土地开发增值收益全部归公。当下“一体两翼”的土地增值收益分配机制改革正是让增值收益更多向集体和农民倾斜。为了证成这一改革走向，私有论不惜自我矛盾地主张土地发展权私有，其逻辑死结在于把土地发展权和土地增值收益绑定——后者要想归私，前者也必须归私，国家在二次分配中才能收回增值。同样的，目前学界提出的土地发展权国有论虽然承认我国的制度现实，但其实也把两者捆定，主张在发展权国有的前提下，增值收益也必须国有，即一次分配归公，二次分配才兼顾集体和农民。

本文揭示的英国经验表明，这种绑定在理论上和实践中既不成立，也不必要。在土地发展权国有的前提下，1942年报告曾设想两种土地开发模式。一种与我国现行制度极为相似，国家先征收再出租给私人开发，征地补偿按照原用途，出租价格则考虑潜在价值，国家在一次分配中获得土地增值收益。该构想未被1947年规划法采纳，征收补偿和市场交易价格之间的鸿沟随后亦被抹平。五十多年来，另一种开发模式获得青睐，即私人申请取得国家许可后自行开发，国家再通过增值税或其它方式收回增值。在此模式下，国家享有土地开发权，但并非在初次分配中就获得土地增值收益，两者脱钩。更重要的，国家收回部分而非全部增值。借此，数十年来，英国更好地平衡了公权与私益，也实现了加强国家土地管制的宏观目标与具体制度安排之间的协调。

中国目前推行的从计划到市场、土地增值收益向集体和农户倾斜等改革，可视为在承认国家土地管制权的根本正当性基础上，完善具体制度安排，变公权压倒私益为两者平衡，进而巩固土地管制制度的合法性。在历史语境下深入考察英国经验，有助于清理土地发展权国有化和土地增值收益两个概念，厘清土地发展权与国家管制和所有权、土地发展权与土地增值收益两对关系。由此可得如下启示：第一，应彻底摒弃土地发展权私有论和国有论之间的无谓争论，接受我国发展权国有的制度现实，并更新对其合法性基础的认识。第二，在理念和制度上将土地发展权与土地增值收益脱钩，让并不享有土地发展权的集体和农民在一次分配和二次分配中都能获得增值收益。前者对应农村集体经营性建设用地不经征收

直接入市，后者则对应集体土地征收补偿的提高。现存理论与现行改革之两翼不完全吻合的问题迎刃而解。第三，无论是哪种增值收益分配方式，既不能完全归公，也不能完全归私，而应追求公平的地利共享。具体的分配比例与途径有待进一步研究。在这方面，以《厄斯瓦特报告》为代表的英国百年经验是一座值得继续探索的宝藏。

Abstract: The origin of land development rights and the proper distribution of land increment value has been a central and difficult issue concerning the current reform of China's land administration system. The existing literature has provided two directly opposing camps of thought, one maintaining that land development rights are part of ownership rights while the other suggesting that they originate from state's land administration powers instead of private ownership. Interestingly, both camps draw on British experience, although they come up with squarely contrast conclusions. Moreover, neither of them is adequate in explaining and justifying the ongoing reforms. This article goes back to the root of modern British land administration system, i.e. the 1942 Uthwatt Report and uses it to demonstrate that the pitfalls of the existing explanations and to call for a rethinking of the relationship between land development rights and land increment value, which can allow the rural collectives and peasants to enjoy the increment value in both primary distribution and secondary distribution, while the state has the development rights.

Keywords: Land Development Rights; Land Increment Value; Planning Law; Land Development Control