

奮力不懈課取土地自然增值

——以英國爲例

· 徐世榮

如何攫取土地的自然增值，使之歸諸於社會大眾所共享，一直是地政界努力不懈的目標，這種現象不僅是國內如此，在國外先進國家也是一個重要的課題。本文主旨即是要介紹英國政府在過去五、六十年來所投諸的心血，雖然其實行的進程隨著工黨政府的下台而屢次受到挫敗，但其中的演變仍然有許多值得深思之處。

一、阿斯渥特報告 (The Uthwatt Report)

在一九四二年發表的阿斯渥特報告，其根本的主張是土地必須依據規劃的目標作最符合社會需要的使用，毋論其市場價值。因此，有效的規劃會使得特定土地的市場價值受到限制，甚至是毀損。隨之而來的問題即是，土地所有權人的損失是否必須給予補償？如果答案是肯定的話，那麼補償的標準要如何來計算？反之，另外一個受到重視的問題就是有些土地卻是因規劃的施行

而價格大爲上揚，針對這種私人獲利的情形，是否也有必要要求地主把其獲利部份貢獻出來予社會共享？上述的補償、或者是獲利貢獻成爲多方矚目的焦點。

英國過去的法律皆是著重於保障私人擁有絕對的土地使用權，然而，這個原則已經是逐漸地遭到揚棄，因爲，爲了促進公眾的健康，私人土地所有權必須受到某方面的限制，譬如，土地所有人必須確保其土地使用符合公共衛生，建築物也必須符合建築標準，而道路也要達到一定的寬度等。一般社會大眾威信，爲了社會整體的利益，上述限制是有其必要的，而土地所有權人雖然被迫來作這種規範使用，但是，其所導致的成本也必須是由他們自己來承擔。

經由政府的規劃作爲將不可避免地造成部份土地價值的大幅提高；反之，則是隨之降低。土地價值下降者，將要求政府對其本來可以充份發展的權利予以補

償，而且，從理論上來看，對獲利者徵收改良捐 (Betterment charge)，用之於補償那些權利受到剝削者，是一項非常合適的作為。過去英國政府也嚐試這麼作，可是其成效卻是非常的不樂觀，因為很難確定到底是那一些土地，由於政府的規劃而使得其價格上揚；或者是價格縱有上昇，但有多少比率是由於規劃使然？

爲了求取利益的均衡，阿斯渥特報告認爲土地所有權雖然仍應維持私有制度，但是卻必須作部份的修改，要把土地未來的發展權利完全收歸國有，它認爲唯有如此，才能同時解決補償及徵收改良捐的問題，而這項結論也是英國一九四七年城鄉規劃法 (Town and country planning Act) 的主軸。

二、一九四七年城鄉規劃法

一九四七年通過的城鄉規劃法要求將發展權及其相關之利益完全收歸國有，任何的發展如果沒有得到地方規劃部門的許可是不准許開發的，倘若被允許開發，由於土地價值的增加，開發者就必須繳納一筆發展捐 (development charge)；至於那些因此法的通過而無法進行開發的土地，政府是用不著來進行補償。這項不補償的政策卻引起了相當大的反彈，幾經折衝，英國政府最後決定成立一個三百萬英鎊的基金，對於那些能夠證明他們的土地在此法通過之日時，確實是擁有某方面的發展利益者，可以進行部份的補貼 (payments)，而不是補償 (compensation)。當初這三百萬英鎊數額的訂定也在英國國會引起很多的辯論，由於沒有任何可靠的

可以向中央土地委員會 (Central Land Board) 提出申請，要求對其發展價值 (development value) 的損失提出補貼，至於發展價值的計算則是由不受限制的市場價值 (Unrestricted value) 減去其現在使用價值 (existing use value)。當所有符合申請的案件都確定之後，這三百萬英鎊將按比例的分配予申請人。

另外，在發展捐的訂定方面，原先的設計是彈性比率，於某一些開發案子將百分之一的徵收，但是，在另外一方面，對於那些經濟情況比較遲緩的地區，爲了鼓勵經濟發展，其徵收的比率將酌予降低。然而，這個建議後來並不被採納，政府堅持任何未來的發展價值已經皆歸政府所有，因此百分之一的徵收比率必須是全國適用。由此引伸，由於土地所有人所擁有的土地價值只是現在使用價值，其申請開發一事倘若被政府駁回時，政府是用不著來給予補貼；另外，當政府徵收土地時，補償的地價也僅是現在的使用價值而已。

可是，這個法令運作的並不順暢，雖然從理論上視之，土地的價值僅限於現在使用價值，但是開發者卻往往是必須付出更高昂的價格才能夠取得土地，再加上那時政府核發的建築許可又是非常的嚴格，使得土地取得更形困難。面對這個問題，中央土地委員會也曾試圖介入，強制購買私有土地，但是，其目的並不是要增加土地的供給量，而是要懲罰那些土地售價超過其現在使用價值者。不過，這樣一來，卻使得問題更形嚴重，土地所有人出售土地的意願卻也因此而大爲降低。

在一九五一年，保守黨政府贏得政權，它企圖活絡英國的建築業，增加私有房屋的營造，可是這個意圖往

比土地現在使用價值還高的價格才能說服土地所有人出售土地，保守黨的支持者因此認為百分之二百徵收的發展捐反而成爲發展的額外成本。其他的問題也一一浮現，如短時間之內政府支出龐大的補貼金額，造成嚴重的通貨膨脹現象；另外，不管其土地發展是否受損，所有申請者皆可獲得補貼。

由於問題似乎是愈來愈嚴重，保守黨認爲修法已經是勢在必行，經過多番的折騰，原本是計畫降低發展捐徵收的比率，使得地主願意出售土地，可是後來研究這樣子也不行，因爲發展捐是由發展者來承擔，發展捐徵收的多寡與土地所有人出售的意願無關。而且，政府也擔心徵收比率一旦降低之後，往後的訂定將失去其原則，很有可能會一直的調降下去。由於左右爲難，如何修改都會帶來不可避免的困境，最後一個意念逐漸成形，那就是根本取銷徵收發展捐的制度。

三、一九五四年體系

發展捐的徵收在這一年被廢除了，但是，相對的，另外一個問題就浮現出來了，既然可以開發的土地都不用繳納發展捐了，那麼那一些受到規劃管制而不能開發的土地，政府是否必須要給予補償呢？倘若答案是肯定的，並按照當時的市場價格給予補償，那麼政府將要揹負起龐大的財政支出；如果不給予補償，整個規劃體系的公平性就會出現嚴重的漏洞，幾經思量，最後終於獲致一個結論，那就是仍然給予補償，但時間的計算點仍然以一九四七年爲準，在那一年城鄉規劃法通過之時，

發展權利受捐者才給予補償；至於在該法通過之後，私人所有者在未來所喪失的發展利益則是不給予補償。這樣的規定有二個好處，一來，政府在補償費用的支出上將是大幅度的縮減；二來，僅對那些在一九四七年時受到發展限制的 land 進行補償，發展權國有化的理念仍然受到肯定。

由於不徵收發展捐了，土地所有人在開發中所獲得的利益則由一般的稅收來課取。另外一方面，縱然政府進行補償，仍然無可避免的創造了土地的雙重市場。針對那一些被規劃管制及被政府強制收買的土地，政府所付出的補償費用是當時的使用價值再加上一九四七年時的發展價值；至於其他私人出售土地則是完全按照市場價值。上述補償費用及市場價值之間的差異可以說是非常的顯著，如此一來，不公平的現象又產生了。

土地所有者因政府不同的對待而在權利方面產生了極大的差異，土地被政府徵收者似乎是被剝奪了土地所有權，而他所獲得的補償費是無法讓他在別的地方購得類似的土地。因此，一九五四年的規定造成了嚴重的問題，因爲土地具有二種不同的價值，而二者之間有顯著的距離，這在都市附近的外圍郊區更是嚴重，另外，似乎是管制愈多的地方差距也就愈大。所以，兩相比較之下，那些土地被政府徵收者內心都相當的不滿，而發展捐的取銷似乎是增加這種不公平的現象。

四、一九五九年法令及一九六七年的土地委員會

爲了消除上述不公平情形，一九五九年的城鄉規劃

法通過修正，規定政府徵收土地的補償價格必須以市場價格為準，對政府而言，這是唯一的方法來消除這種雙重市場的不公平狀況。雖然這麼一來，不公平的問題可以獲得部份的解決，但是根本的問題卻還是留在那裡，那就是自然增值部份完全歸私人所有，至於土地被限制發展者仍然沒有獲得任何的補償，此外，一塊土地之所以得予發展，往往是因為其他土地的發展受到了限制，一方得利，另外一方面卻蒙受損失，不公平的情形依舊存在。

一九六四年，工黨重掌政府，推行二種徵稅手段來解決上述不公平情事。一九六七年的財政法 (Finance Act) 進行課徵資本利得稅 (capital gains tax)；另外，在同年通過的土地委員會法 (Land Commission Act) 則是要課徵改良捐 (bettermentlevy)，這二者的主要差異是，前者是對現在土地使用價值的增加來課徵，後者則是著重於未來的發展價值。

根據當時政府的報告，政府的土地政策應該包含下述二個重點：一為當政府在推行全國、地區、或地方計畫時，保證政府可以適時適地的取得需用的土地；二為由社區所創造出來的發展價值應該將其絕大部份回歸給社區來享用。為了達成上述目標，工黨政府特別成立了土地委員會 (Land Commission)，並賦予它相當大的權利，如它可以依協議或強制性的購買土地，也可以對發展價值徵收改良捐。上述這二種權力是相互為用，缺一不可，雖然改良捐的稅率起初訂為百分之四十，予私人留下一些合理的利潤動機來出售土地，可是仍然有許多

售給土地委員會。為了保證政府一定可以取得需用土地，因此特別規定可以強制購買土地。

很可惜，這些主張都沒有給予充分時間來運作，因為保守黨在一九七〇年獲得勝選，它認為土地委員會並不適合存在於一個自由的社會裡 (had no place in a free society)，它的命運遂與它的前身——中央土地委員會一樣，步上被撤銷之途。

土地價格從一九六七年起大漲，雖然大家都還不清楚問題的根源，但是這已經給後來接棒的保守黨政府相當大的壓力，逼的它必須採取一些措施來緩和地價上漲問題。為了懲罰土地投機業者，特別針對那些獲得發展許可，卻又在固定的期限內進行發展的 land，課取土地投機捐 (land hoarding charge)；此外，政府也介紹二種稅賦：發展利得稅 (development gains tax) 及第一次出租稅 (first letting tax)。前者把因土地出售而得到的資本利得視為是一種所得，課徵比較高的稅率；後者則是對那一些第一次把商店、公司、及工廠廠房出租者，課取稅負。可是，此二稅實行的時機並不恰當，因為房地產市場在那時正好由興盛步入蕭條時期，所以有人就借題發揮，責怪它們的實施是促成房地產市場不景氣的主要原因。

五、土地白皮書、社區土地體系、規劃許可及義務

一九七四年工黨重掌政權，立刻發表土地白皮書，欲達成下述二個目標：一為促使社區能夠根據它的需要發展；二為那些因社區的努力

而造成的土地增值應歸還給社區共享。主要的手段則是所謂的積極性規劃 (positive planning)，即要把那些即將要發展的土地收歸為公有，買受的價格是以現在使用價值為準，然後再用市場價格出售予欲開發者，如此一來，所有的開發利益皆能歸於社區所享用。

一九七五年通過的社區土地法 (Community Land Act) 提供了政府強制取得土地的法律基礎，而一九七六年製訂的發展土地稅法 (development land tax) 則是提供了課取土地發展價值的依據，有了這兩個法律，積極性規劃才顯得更有意義。不過，事與願違，這個課取發展價值的法律體系與先前工黨的設計都遭到相同的命運，根本沒有實現的機會，因為英國經濟面臨了嚴重的蕭條，政府的財政支出也面臨了危機，使得中央政府不得不縮緊荷包，而發展土地稅也在一九八五年遭到廢止。

雖然這個體系無法順利運作，可是在一九八〇年代，對發展者徵收費用的呼聲卻是從不間斷，這時另外一個可行方案，即規劃許可及義務慢慢地浮上檯面。其實，早在一九三二年，英國規劃單位就擁有有許可的權力，但是卻一直到了一九七〇年代不動產交易鼎盛時期才廣泛的被使用 (甚至濫用)，政府期望運用這種力量來獲得開發的利益，如要求開發者提供基礎建設 (如道路)，及提升環境的品質。到了一九九一年的規劃及補償法 (Planning and Compensation Act) 則將許可二字轉變為義務，政府可以單方面的要求發展者提供特定的設施。而一般將這種利益稱之為規劃利得 (planning gain)，這個方法得到了許多的支持。至於為何會由發展捐的抽取轉變為規劃利得的概念？在過去發展者的責任是有限

的，但是近年來，由於政府的財政已經無法負擔以往政府所必須提供的服務，加上經濟景氣的低迷，公私部門的合作似乎已成爲無可避免的趨勢，政府的角色也由以往的管理者轉變成協商者，必須與開發者多進行溝通，讓他們承擔更多的責任。

不過，政府與開發者的協商也面臨了許多的困境，譬如，在談判之中的道德問題，尤其是談判往往都是關起門來談，這與目前政策製訂要求要公開化及增加民衆參與的時代潮流似乎是不相吻合的。

六、結論

在二次大戰之後，英國工黨政府曾嚐試三次徵收發展價值，欲圖把大部份的土地自然增值收歸公有，但是，很不幸的，因爲保守黨贏得政權，而喪失了充分執行的機會。在一九八〇年之後，市場導向已成爲保守黨政府的主要立論，土地交易僅是著重於市場方面的研究，而忽略了公平性的社會問題。雖然目前地方政府在國務大臣的同意下，可以強制取得私有土地，但是其主要的目的卻是要配合或協助私部門的開發者，英國的規劃至此似乎已成爲市場的僕人，這種轉變實在是當初規劃者始料所未及的。展望未來，工黨仍將與保守黨交替執政，屆時對發展價值的課取當另有一番新的風貌。

(註：本文主要參考書籍爲：Cullingworth, J. Barry and Vincent Nadin. 1994. Town and Country Planning in Britain. 11th ed. New York: Routledge.)

(作者現爲政治大學地政系副教授)