文章编号：1673-9493（2019）02-0094-07　中图分类号：TU984　文献标识码：A　DOI：10.22217/upi.2017.492

英国近现代规划体系发展历程回顾及启示
—— 基于土地开发权视角

Review and Inspiration of the Modern and Contemporary Planning System in the UK Based on the Perspective of Land Development Right

汪越　谭纵波
Wang Yue, Tan Zongbo

摘要：土地开发权近年来受到学界广泛讨论，被认为是土地权利体系中的核心，也是城乡空间规划进行资源配置的本质对象。历史上，英国1947年《城乡规划法》正式提出了土地开发权的概念，并奠定了英国规划体系的制度基础。基于文献研究，以土地开发权为线索，溯源英国近代城市规划的诞生和发展，回顾现代规划体系建构和演变的历程：从应对市场失灵对私人土地开发权的消极限制，到开发权国有化后的积极控制，再到应对政府失灵将发展权交还社区并与社会共享。进而从中思考和剖析城市规划的本源价值及其在发展演变中的传承和变革，并试图提炼英国经验对中国实践问题的启示。

Abstract: In the bundle rights of land, the most important one is the Land Development Right, which was officially formed in the 1947 Planning Act of the UK and established the institution base of its planning system. Based on literature review and taking the Land Development Right as the clue, this paper figures the origin of the contemporary urban planning and reviews the development and changes of modern planning system: from dealing the market failure by negative restriction of private land development right, to positively land develop control by nationalization of land development right, and then to dealing with the government failure by returning development right to the community and sharing with social power. By review this process, this paper thus concludes the experience of the UK and its inspiration to Chinese problem.

关键词：土地开发权；城乡规划体系；近现代；市场失灵；英国
Keywords: Land Development Right; Planning System; Modern and Contemporary; Market Failure; The UK

国家自然科学基金项目“土地产权、土地整理与乡村规划：农村集体建设用地统筹利用实施机制研究”（51678326）

引言

土地是城乡开发建设不可替代的空间资源，也是规划研究中的核心议题之一[1]。越来越多的规划学者认识到土地产权制度对于城市规划变革的关键作用[2-3]。在改革开放以来的社会经济转型中，无论是“土地财政”驱使下的城市增量扩张，还是“新常态”下的城市存量发展，都涉及土地产权关系的调整和利益分配[4]。在此背景下，不同于过去土地产权研究中侧重静态的土地所有权，动态的土地开发权①进入到许多学者的视野中。最初研究多集中在法学和经济学领域，认为“土地开发权是一项从土地所有权中剥离出来的可单独处分的财产权”[5-6]，可将之理解为一项开发（发展）土地、改变土地利用状态（用途和强度）的权利。随后，规划学者将土地开发权的配置和流转置于各类空间规划体系的框架中进行分析讨论，认为城市规划、土地利用规划和主体功能区规划等空间规划在本质上均是配置和实现土地开发权的公共政策[7-9]。虽然中国目前尚无法律对土地开发权进行任何形式的正式定义，但是土地开发权隐性、客观地存在于各类空间规划实践和越来越频繁的土地产权交易中[9-10]。

土地开发权的概念正式出现在规划相关制度中可上溯至英国的1947年《城乡规划法》。该法通过实行土地开发权的“国有化”和开发许可制度，使得政府能够编制和实施开发规划，并全面控制土地的开发利用，为英国现代规划体系奠定了基础[11]。尽管土地开发权已经受到学界的广泛关注，但大量文献除提及上述制度设计外，对土地开发权提出的背景、发展和演变过程，尤其是与规划体系的呼应关系并没有做深入的探讨。事实上，将土地开发

作者：汪越，清华大学建筑学院，博士研究生。wangyue15@mails.tsinghua.edu.cn
谭纵波，清华大学建筑学院，教授，博士生导师

① 土地开发权（land development right），也译作土地发展权。虽然目前主流文献中多以土地发展权来描述土地开发活动以及由此引起的土地价值提升，但与经济领域中强调利用土地从事某种活动从而获益的发展权不同，城乡规划等空间规划更加侧重规划本身对土地利用形态变更（开发）行为所施加的影响以及进而对土地价值收益分配的影响，因此本文采用“土地开发权”这一译法。

权“国有化”的尝试并非在1947年突然出现，相反是经历了为应对“市场失灵”问题而从19世纪中后期的公共卫生和住房运动开始逐渐发展的漫长过程。同时，这一影响私人土地权益的制度设计，即便在形成立法后仍遭遇极大的市场阻力。政府和市场的博弈催生了随后的英国土地管理制度和规划体系变革，以应对过度干预的“政府失灵”。在这种博弈环境中不断演变而形成的英国城乡规划体系本质上是一种调解土地权益冲突的工具[12]，从为解决“市场失灵”而诞生的城市规划，到因出现“政府失灵”而变革的规划体系，整个发展历程中规划思想和价值的演变值得我们认真思考和挖掘。

国内针对英国规划体系的研究成果丰硕，包括从立法角度梳理规划体系的发展[11,13-15]，介绍管理体系中的许可制度[16]、督查制度[17-18]和开发控制制度[19-20]，对近年来规划体系变革动态的研究[21-25]，以及对规划思想溯源和发展的阐述[26-27]。这些研究对于全面认识英国近现代城市规划体系无疑有巨大帮助，但是对于理解土地开发权如何影响规划体系的构建和演变不够直接。另一方面，大量法学、经济学和土地管理学的研究则充分讨论了英国土地开发权制度演变、配置方式和增值收益管理等，但是仍然停留在法律溯源和经济分析的维度而缺乏对规划体系的讨论。因此，以土地开发权的视角回顾英国规划体系的发展演变历程，不仅可以提供更好的理解维度，在一定程度上弥补研究空白，也可以更好地认识英国城市规划在不同历史时期价值观念和思想的演变过程。

因此，本文将通过对已有大量文献资料的整理和分析，基于土地开发权的视角，追溯英国近现代城市规划的起源发展、体系建构和演变调整，从历史的维度思考和剖析城市规划的本源价值及其在发展演变中的传承与变革，并提炼出英国经验对中国实践问题的启示，以期对我国新时期城市规划更好地引导和控制城市发展有所帮助。

1 应对市场失灵：1947年之前对私人土地开发权的消极限制

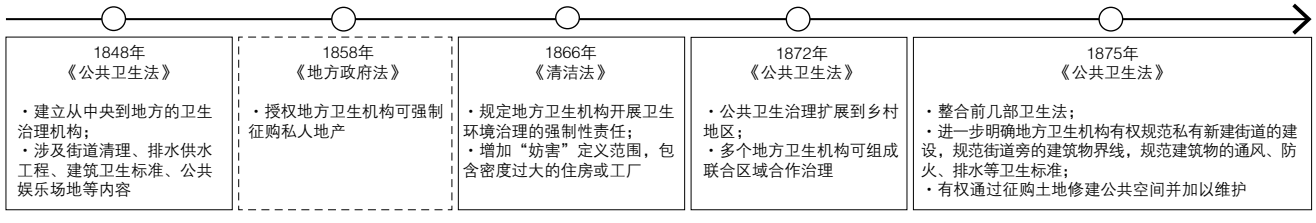
经济学家普遍认为市场失灵问题主要体现在负外部性和公共产品不足两个方面，并在土地开发市场中体现得最为突出[34]。在英国，工业革命前对于私有土地的开发限制属于民法约束的范畴。虽然私有财产受到神圣不可侵犯的保护，但是基于另一个公认的法理——“使用自己的财产不得侵害相邻财产”的原则，对私有土地开发的限制主要集中在妨害法、财产法和限制性契约这三个方面，主要依靠民法来对相邻土地权益进行调整[29]。然而，随着工业革命带来的城市人口集聚，机器大生产使得城市中大量生产性建筑（各类工厂）和非生产性建筑（住宅、商店、娱乐、行政设施）混杂在一起，导致公共环境恶化、卫生条件恶劣等土地开发的“负外部性”不断积累，同时公用市政设施（给排水）和开放空间等公共物品也严重供给不足。而上述基于民法的限制妨害的方式效率低、成本高，私人土地开发权的自由使用暴露出明显的“市场失灵”问题，并且随着时间的推移愈发严峻。

1.1 公共卫生问题

面对市场失灵问题，社会公众意识到有必要通过政府对私人土地开发和市场行为进行干预，首当其冲的就是解决公共卫生问题。1848年《公共卫生法》颁布，涉及了城市街道、住房、卫生设施和公共空间等城市物质环境的诸多方面，拉开了以立法和行政手段对私人土地开发进行公共干预的序幕。随后，一系列围绕公共卫生的法案陆续颁布（图1），中央和地方政府不断完善卫生治理机构，设立新建建筑卫生标准，对已建建筑不符合卫生规范的进行整治或者拆除，直至征购私有地产；同时，政府对公共卫生的管理范围从城市扩展到乡村地区，还可授权几个地方政府组建联合区域开展更加有效的环境治理，为英国城乡规划体系的区域化特征奠定了基础。总之，借助公共卫生法案的颁布和修订，政府基于公共利益可以对私人土地权益进行干预和限制。但是，基于公共卫生目的的控制限于街道和单个建筑物的卫生标准，而对建筑群落尤其是已经形成的贫民区和持续增长的大量住房建设的治理则有赖于各地方政府颁布的建筑条例。

1.2 住房问题

公共卫生立法的局限性促使政府继续扩大公共干预的范畴，围绕住房问题开展地方性立法活动。一方面大规模拆除治理贫民区，另一方面开发建设新的工人住房，试图通过推



注：实线框为公共卫生的主干法案，虚线框为涉及公共卫生的相关法案。

图1 公共卫生系列立法时间轴及主要完善内容

资料来源：作者根据参考文献[14]整理

进公共卫生，解决负外部性，从而完善公共住房等的供给以完全解决市场失灵问题。1875 年《技工和劳工住宅改善法》（Artizans'and Laborers'Dwelling Improvement Act）颁布，不同于公共卫生法案，该法案提出在进行住宅卫生改善时可以对周边的土地一并考虑，还要求政府对拆除重建和未来开发新建的区域进行预先规划并制定方案。随后一系列住房法案的完善（图 2）集中体现到 1890 年《工人阶级住房法》（Housing of Working Classes Act）中，地方政府被授权可以治理任何类型和规模的不卫生建筑和贫民区，征购任何适宜开发新建住宅的土地用于重新安置迁出贫民窟的居民，同时对住宅、商店等各类建筑和土地开发进行综合布局，一定程度上为之后的城市规划立法奠定了基础。更为重要的是，无论是在公共卫生立法阶段还是住房立法阶段，政府从维护健康、卫生、安全等公共利益出发进行的公共干预不断扩大，而公众对于私人土地开发权乃至私有财产受到限制的接受度也在不断增强，这在保护私有、尊重市场和法治的英国具有巨大的历史意义，无疑对未来更加综合的城市规划干预奠定了坚实的基础。

1.3 规划立法演进

尽管公共卫生和住房立法解决了城市物质环境恶化和住房保障等主要问题，但是对贫民区的拆除重建和新建住宅的规划布局仍然无法解决居住区与其他功能区的关系协调问题，尤其是居住和工业用地的混杂，也无法解决教育、医疗和公共空间等公共产品供给不足的问题。改善城市环境的关键有赖于进一步对更大区域的全部土地开发利用进行控制。因此，1909 年英国颁布了第一部城市规划立法《住宅与城市规划诸法》（Housing, Town Planning, etc, Act），授予地方政府对已开发或即将开发的地区预先编制规划方案（planning theme）的职权，不仅要求建筑物布局的合理性并符合卫生标准，还涉及土地开发的用途和布局协调。例如在某一区域将被开发为居住区时，周边土地不能进行工业开发，这意味着私人土地开发权受到了更加严格的限制，城市规划正式成为政府一项合法的管理职能。但同时，该法案还明确了规划实施中，如果导致了私有土地价值受损（如被限制进行工业开发），所有人可获得来自政府的赔偿；而如果因规划方案（如被规划为住宅）在开发后形成升值则政府和私人对半分享土地增值。这一规定实质上使政府获得了一半（50%）的私人土地开发权，为日后土地开发权国有化的模式埋下了伏笔。

随后，伴随着霍华德、盖迪斯等理论先驱们所提出城市规划思想被付诸应用，一系列修正和完善的城市规划法案颁布（图 3），地方政府的规划权力不断增强，干预范围不断扩大（从城市到乡村），从而加强了对管辖范围内私人土地开发权的干预力度，直至 1947 年实行土地开发权的国有化模式。

1.4 小结

从应对市场失灵的公共卫生和住房问题出发，政府的公共干预手段开始出现并逐渐演变和发展成现代城市规划的手段和工具，并基于维护公共利益（卫生、健康、舒适等）的观念对私人土地开发权进行限制。尽管进入 20 世纪后一系列的规划立法活动在一定程度上完善了规划体系，但是本质上这一

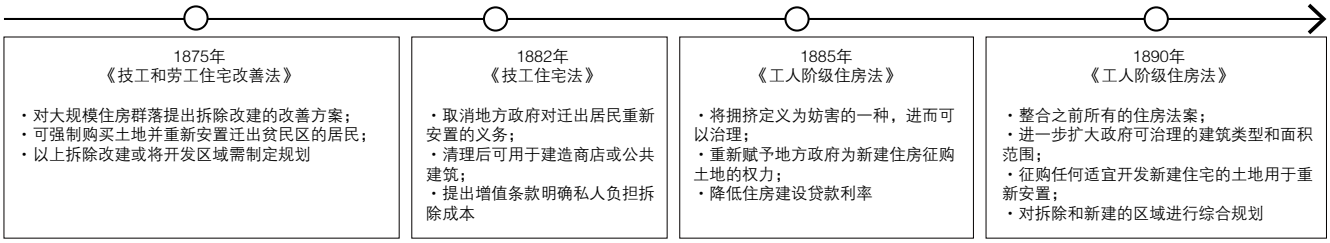


图 2 住房系列立法时间轴及主要完善内容
资料来源：作者根据参考文献 [11,14] 整理

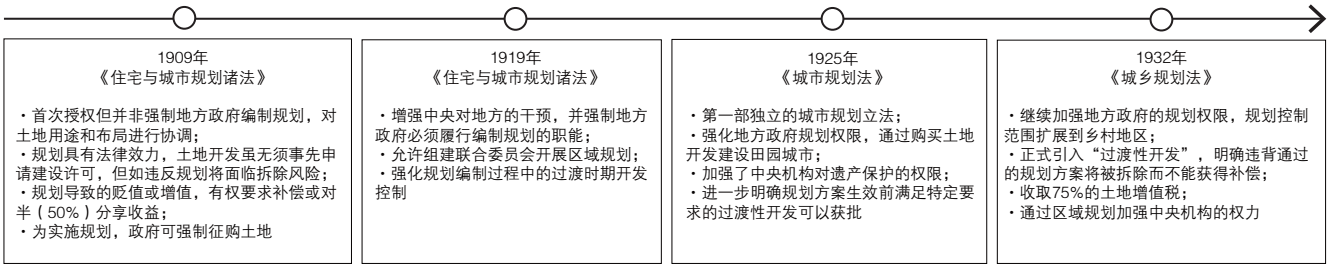


图 3 1947 年以前城市规划系列立法时间轴及主要内容
资料来源：作者根据参考文献 [11,14,31] 整理

时期的规划还只是消极和被动的开发管制，由于土地开发权的私有，开发利益补偿和分配机制不健全，导致规划只能迁就现状而不能真正发挥引导或修正土地优化配置的作用[11]。

2 市场和政府的博弈：1947—1990 年国有化背景下土地开发权的积极控制

2.1 三份研究报告与 1947 年《城乡规划法》

对私人土地开发权的消极限制体现了英国对市场机制的维护，但二战前大伦敦地区人口的持续增长和在市场驱动下沿交通干道的开发建设，不仅造成了建成区的不堪重负，还导致城市周边严重的农地流失。这些问题都在对战后规划体系产生巨大影响的三份著名报告中有着详尽分析。在 1940 年的《巴罗报告》（Barlow Report）中，巴罗委员会不仅对人口和工业分布进行了详尽调查，还细致考察了公共卫生、住房和交通等各方面的问题，认为对于自由放任的工业开发和布局应建立更加有效的规划体系予以控制[35]。随后，1942 年的《斯科特报告》（Scott Report）建议构建一个以保护农地为核心的规划体制，并提出任何农地开发除非论证符合公共利益否则不得改变农业用途现状，即更加限制私人农地的土地开发权。这两份报告虽然均为限制私人开发权的制度框架提供了较为充分的论据，但要付诸实施则面临着涉及私有土地权益的两大难题：（1）政府收购私人土地时应补偿（compensation）多少才算合理？（2）因政府行为而导致的土地增值又该如何收取改善金（betterment）？于是，在同年的《厄斯瓦特报告》（Uthwatt Report）中，委员会提出了价值漂浮（floating value）和价值转移（shifting value）的概念：未来不确定的开发建设只是使所有土地价值“漂浮”起来，政府制定的规划方案也只是产生了价值“转移”，即被禁止开发的土地贬值转移“降落”到了获准开发的土地增值上，但是土地开发的总价值不变[32-33,36]。因此，报告建议国家一次性买断所有未开发土地（农村土地）的土地开发权，通过设立 3 亿英镑的补偿基金对现用途下的土地开发权进行一次性统一补偿，此后所有的土地开发都必须申请规划许可，并缴纳 100% 的土地开发金（development charge）。

基于上述三份报告，1947 年英国工党政府颁布了具有划时代意义的《城乡规划法》，其最重要的特征就是实行土地开发权国有化和规划许可制度，以保证土地利用开发符合规划方案，从而对土地开发建设活动形成有效的政府规划干预和控制。可以说，土地开发权的国有化奠定了英国现代规划体系的坚实制度基础，也推动了规划体系的不断发展完善。

2.2 规划体系的变革应对

在土地开发权国有化制度的基础上，规划控制不再限于消极被动。1947 年《城乡规划法》建立了更为积极主动的开发规划（development plan）体系：以 20 年为期限，每五年进行修订，通过图纸表明土地开发利用的意图，并明确定义了“开发”（development）行为的具体内涵，任何开发建设都必须申请规划许可。地方政府有义务编制规划并通过开发许可制度进行开发控制；而中央政府则通过成立专门机构来协调区域间各个地方政府的开发规划。由此，自上而下的规划体系初步形成，各级政府的管制权力全面主导和控制了土地开发活动。借助土地开发权国有化，政府一方面可以实现有效的规划管控；另一方面，通过收取土地开发金，抑制土地投机行为，可以保证政府获得充足的财政资源开展战后重建工作。

然而，100% 的土地开发金也抑制了私人的土地开发行为，在 1947 年后的几年时间里英国土地开发市场极不活跃。因此，围绕土地开发（增值）金，英国两党政府在接下来的近 40 年里出现了几次激烈的冲突（图 4），从是否征收逐渐变成费率的讨价还价，但最终还是在 1985 年彻底废除了全

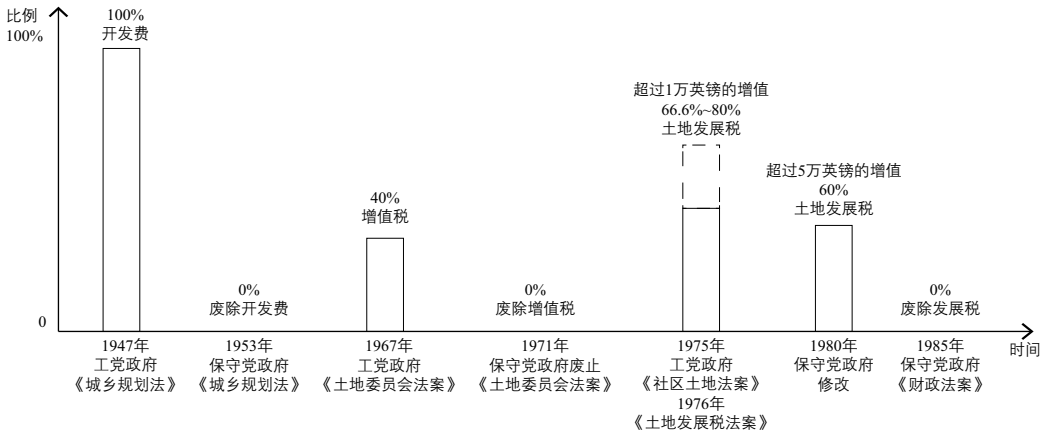


图 4 土地开发金在 1947 年之后的几起几落

资料来源：作者根据参考文献 [32-33] 整理绘制

国性的土地增值金。这一冲突的本质是开发权国有化之后政府掌握了对土地增值收益分配的决定权，两党政治争斗的背后是政府和市场的博弈，亦是英国长期的自由市场传统对抗政府过度干预的体现。在1970年代中后期新自由主义思潮影响下的撒切尔政府一度认为低效和过度的规划干预制约了经济发展，诸多政府改革也由此展开。

为了更加适应市场经济，形成有力且高效的规划控制，政府也在不断调整规划体系：1968年《城乡规划法》将开发规划体系分为强调战略引导的结构规划（structure plan）和侧重控制实施的地方规划（local plan）；1980年该法修订，设置了城市开发区和企业区[11]；1986年进一步引入简化规划区[37]，简化规划审批和控制方式。随后，这一系列改革和立法成果汇总成了1990年《城乡规划法》和1991年《规划和补偿法》，一方面，强调更加积极的规划引导（plan-led）体系，延续和保持了1968年建立的双层（two-tier）规划架构，取消中央政府对地方法定规划的审批，强化地方政府的开发规划作为开发控制的首要依据[23,38]；另一方面，增加开发控制应对市场的灵活性，引入规划义务（planning obligation）制度①，允许土地所有者或者开发商和地方政府进行协商，通过现金或者实物（基础设施）的形式承担规划义务从而获得开发许可。掌握了土地开发权的政府用灵活、可协调的规划义务制度取代了固定的、全国性的土地开发金，实际上形成了规划体系适应市场环境的、在一定程度上向市场妥协的状况。

2.3 小结

英国借助1947年《城乡规划法》将土地的所有权和开发权剥离，试图在保持土地私有不变的情况下，将开发权收归国有，以实现之后任何开发建设②都必须向政府申请规划许可的目的。这一制度设计的核心在于政府试图通过对土地开发权的占有及其在土地开发市场中的垄断性话语权为规划的实施背书，从而建立起积极有效的规划管控体系，对土地开发进行干预、引导和控制。但是，在有着自由市场传统的英国，国家干预的扩张并非一帆风顺，从土地开发金的几起几落就可以明显看到。政府力量和市场力量的不断博弈，一方面推动了规划体系的变革，通过建立二元体系保证规划的战略性和可实施性，以形成有效的规划控制；另一方面也在规划体系中加入灵活元素，引入简化区和规划义务制度等，以适应市场需求。

3 应对政府失灵：土地开发权的社区回归——1990年之后的规划改革

3.1 政府失灵和规划体系变革

源自纠正市场失灵问题的政府干预虽十分必要却不是万能的，也会出现政府失灵的现象。其原因在于政府并不是无时无刻代表公共利益，也会有受自身利益驱动而过度使用公权力的情况。进入1990年代后，面对市场的不断变化和风险，开发规划暴露出效率低下、过度干预、规划层级结构过于复杂、规划内容冗杂等问题[39]。尤其是1990年《城乡规划法》创立的规划义务制度，虽然给土地开发市场带来了灵活性，但在被越来越多地方政府运用过程中也出现了大量的问题，表现在：（1）规划失效，由于开发商可通过协商承担规划义务获得许可，导致许多本不应该获批的开发项目得以实施，使得规划许可变得可买卖、可交易；（2）规划要求不确定和不透明，开发规划除了控制的意义外更包含了为市场设立规则秩序，建立明确预期的作用，而规划义务的存在导致开发商不明确到底需要承担多少义务才能获得许可，整个协商过程对公众也不透明；（3）开发许可周期漫长且低效，由于围绕规划义务的商定往往伴随漫长的谈判过程，导致整个规划审批过程周期过长，许多开发项目错过了最佳投资时间。规划义务制度暴露的这些问题只是整个规划体系失效的一个缩影。

进入21世纪后，经济全球化带来的竞争压力促使英国规划体系继续变革，2004年、2011年和2016年英国相继颁布法律，调整1990年《城乡规划法》所确立的规划框架（图5），试图增加整个体系的透明度和灵活性，以更好地发挥政府效能和引入社会力量、市场力量的多方参与[38]。

3.2 发展权的社区回归

总体而言，整个规划体系变革的核心特征是将土地开发权的管控更加侧重地方和社区，这也是英国推进地方主义（localism）政策的重要体现，试图解决土地开发权国有化以来自上而下、层级复杂的规划体系所形成和积累的政府失灵问题。具体措施主要体现在以下两个方面：（1）在土地开发权的空间配置方面，简化国家规划政策，取消了法定的区域规划战略（Regional Spatial Strategy）③，并正式设立社区规划（Neighborhood Plan）制度，将配置土地开发权的规划事权充分赋予邻里社区，构建由社区内部社会团体决策

① 起初称作规划得益（planning gain），后正式法律依据为1990年《城乡规划法》的106条款（Section 106），故又称S106协议。

② 英国《一般开发规则》（General Development Order）里面界定了无需申请开发许可的小型开发行为，同时《城市规划用途分类规则》（Planning Use Classes Order）规定了同一类别的用途改变不构成开发行为，除此以外大部分的开发建设行为都必须申请规划许可。

③ 在2016年新体系中，区域层面只保留了“伦敦规划”（The London Plan）作为唯一的法定文件[40]。

的自下而上的规划模式[25]。(2) 在土地开发权的利益兑现方面，改革规划义务制度，以社区基础设施税（community infrastructure levy）的形式实现土地开发利益的社区分享。相较于前者，后者通过提前设定并公布税率，让开发商获知明确的承担义务，而不需要进行漫长的协商谈判，以提高开发许可的效率。同时，社区基础设施税由社区自行征收并完全用于社区或一定区域内的基础设施建设，如教育、公共空间、社区设施、交通设施等，与原有全国统一的土地开发（增值）金相比更加直接有效地与土地开发所在社区共享开发权的利益[41]。

3.3 小结

英国基于土地开发权国有化建立起来的规划管控体系在进入 1990 年代后，尤其是在近十年中经历了不断的改革和调整，试图应对规划领域中的政府失灵问题，建立更加有效和负责的规划体系[39]。改革的核心是将土地开发权交还给所在的基层社区，由空间范围较地方政府更小的基层社区自行通过编制规划配置土地开发权并分享收益以支撑基础设施建设，更加直接和高效地供给公共产品。

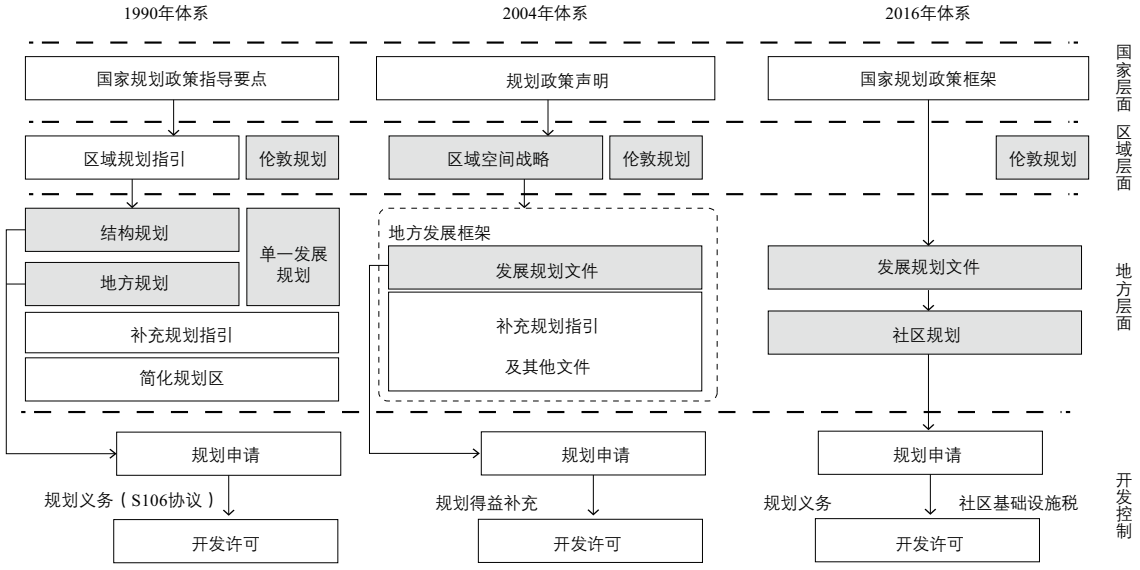
4 启示与思考

4.1 中国土地开发权的实践与问题

以土地开发权的视角观察英国近现代规划体系的演变是为了更好地认识和理解在现在产权制度下作为政府行为的规划对市场行为实施干预的边界，为分析和解决我国的相似问题提供参照并获得启示。事实上，我国在长期的规划及空间治理实践中，业已存在隐性、模糊化处理的土地开发权，并呈现出明显的双轨特征：城市国有土地的开发权较为完整清晰，而集体所有土地的开发权则长期受到限制[42]。现实中各类空间规划的冲突本质，实际上是各级政府和各职能部门对土地开发权的争夺[43]，而随着更多市场利益主体加入争夺，则会导致更加严重的规划失效问题。过去以增量规划为主的城市外延扩展模式，处理的是土地开发权从 0 到 1 的过程，即在城市边缘区或者新开发地区大量集体所有的非建设用地转变为国有的建设用地；而今后大量存量规划面对的城市内涵发展模式，处理的则是土地开发权从 1 到 n 的过程。例如城市更新、城中村改造等涉及多个产权利益主体，复杂的开发权益调整过程是今后规划体系所需要面对的重点和难点。忽视规划对开发权进行调配和落实的核心作用，必然导致再多的规划技术创新和方法创新也会变成规划无法实施的徒劳。

4.2 英国规划与土地开发权关系演变历程的经验与启示

从英国规划体系发展历程中可以看出，规划的核心正是围绕如何配置土地开发权，如何分配开发过程中的利益而展开的。简要总结，就是从早期应对城市发展中的市场失灵，政府被动消极地限制私人土地开发权，干预土地开发市场；到实行土地开发权国有化之后，在理论和法律层面上全面掌握了土地开发管控的主动权，通过对土地开发权益的分配，干预土地开发中的市场行为，进而达到引导城市按规划既定方向发展的目的；再到政府干预过度并不断积累导致政府失灵问题，规划不仅不能很好地发挥维护市场“秩序和规则”的作用，反而阻碍了土地开发市场的健康发展，从而不断调



注：灰色为法定规划。

图 5 1990 年以来的规划体系变革

资料来源：作者根据参考文献 [12,24,36] 整理绘制

整规划体系，发挥效能，鼓励社会多方参与，将土地开发权益赋予社区，与社会直接共享。

结合我国规划实践中的问题，英国 100 多年来规划与土地开发权益关系的演变过程为我们提供了如下启示。首先，不忘规划的初心。现代城市规划正是源于政府基于公共利益对市场失灵问题的应对，包括维护最基本的公共健康、卫生、安全，改善人居环境，这正是规划干预最根本的出发点。这种早期控制虽然消极被动，却是一种底线控制的思维，是规划的初心，值得我们在纷繁复杂的今天回望和重新审视其价值，并时刻在规划编制、实施管理的过程中不断对照反思。

其次，明确土地开发权作为规划的核心对象，将土地开发权益的分配机制作为规划实施的重要保障。虽然实践中我们也拥有诸如生态红线、基本农田保护、城市开发边界控制等涉及土地开发权管控的技术工具，但由于无论在理论层面还是在实施层面均未将现实存在的土地开发权益作为规划的焦点，也未将由于规划实施所带来的土地价值赢损付诸公开的讨论，更未确立起一套与上述赢损联动的价值征收——补偿机制作为规划实施的保障。因此，未来的空间规划体系应在宏观维度上，在保证底线控制的基础上协调各类空间规划对土地开发权进行初始配置，辅以价值征收——补偿机制，将开发权益在中央和地方、市场和政府、集体和个人等多方主体间共享；在微观维度，统合现有的各类开发许可制度（土地出让合同、一书三证等），明确法定规划对土地开发权的直接分配工具作用，进一步把分散的、偶发非特定的土地开发活动与城市发展的整体长远利益相契合，从底线控制出发弥补土地开发的负外部性和完善公共产品的供给。秉持初心，基于公共利益坚守规划的底线控制作用，进一步通过规划以及与之联动的价值征收——补偿机制分配好最为核心的土地开发权益，才能更好地发挥规划对城市发展的战略引领作用和对市场的引导和调控作用。

此外，从英国的规划体系及对待土地开发权观念的演变可以清晰地看出，保持市场经济的活力与通过政府行为解决市场失灵问题是一种现实的平衡与妥协，“政府掌管一切”与“放任市场行为”存在同样的风险和弊端。土地开发权国有化的大起大落，并最终取消而转向土地开发权益向社区回归的过程说明：城市开发建设这种需要整合全社会力量参与的任务恰恰需要社会各阶层力量的多元参与。规划及与之相应的财税制度的作用不是将这种任务交由政府或特定的阶层（例如开发商）来完成，而是以更广泛的包容性征得社会公众的认同与协力。

最后，虽然英国的历史、文化、社会经济制度与我国存在巨大差异，但其规划与土地开发权之间关系的演变至少可以在逻辑思维领域带来重要启示，即：通过规划配置土地开发权，以实现底线保障以及市场活力与社会秩序之间的平衡，有着明确的社会价值导向以及实现这种价值的严谨逻辑路径和相应的规划技术工具。在思考我国未来规划体系时，这种价值导向—实现途径—技术工具的逻辑思维是值得充分借鉴的。UPI

参考文献

[1] 石楠 . 试论城市规划社会功能的影响因素——兼析城市规划的社会地位 [J]. 城市规划 , 2005(8): 9-18.
[2] 姜崇洲，王彤 . 试论促进产权明晰的规划管制改革——兼论“城中村”的改造 [J]. 城市规划 , 2002, 26(12): 33-40.
[3] 何明俊 . 建立在现代产权制度基础之上的城市规划 [J]. 城市规划 , 2005, 29(5): 9-13.
[4] 邹兵 . 增量规划、存量规划与政策规划 [J]. 城市规划 , 2013(2): 35-37.
[5] 胡兰玲 . 土地发展权论 [J]. 河北法学 , 2002, 20(2): 143-146.
[6] 孙弘 . 中国土地发展权研究 : 土地开发与资源保护的新视角 [M]. 中国人民大学出版社 , 2004.
[7] 张友安，陈莹 . 土地发展权的配置与流转 [J]. 中国土地科学 , 2005, 19(5): 10-14.
[8] 宋劲松，黄莉 . 实现和分配土地开发权的公共政策——城乡规划体系的核心要义和创新方向 [C]. 2008 中国城市规划年会 , 2008: 16-21.
[9] 林坚，许超诣 . 土地发展权、空间管制与规划协同 [J]. 城市规划 , 2014, 38(1): 26-34.
[10] 朱一中，杨莹 . 土地发展权 : 性质、特征与制度建设 [J]. 经济地理 , 2016, 36(12): 147-153.
[11] 唐子来 . 英国城市规划核心法的历史演进过程 [J]. 国外城市规划 , 2000(1): 10-12.
[12] NADIN V, CULLINGWORTH B. Town and country planning in the UK, 15th edition[M]. The UK: Routledge, 2015.
[13] 郝娟 . 英国城市规划法规体系 [J]. 城市规划学刊 , 1994(4): 59-63.
[14] 梁远 . 近代英国城市规划与城市病治理研究 [M]. 江苏人民出版社 , 2016.
[15] 于立 . 英国发展规划体系及其特点 [J]. 国外城市规划 , 1995(1): 27-33.
[16] 肖莹光，赵民 . 英国城市规划许可制度及其借鉴 [J]. 国外城市规划 , 2005, 20(4): 49-51.
[17] 张险峰 . 英国城乡规划督察制度的新发展 [J]. 国外城市规划 , 2006, 21(3): 25-27.
[18] 于立 . 规划督察 : 英国制度的借鉴 [J]. 国际城市规划 , 2007, 22(2): 72-77.
[19] 田莉 . 论开发控制体系中的规划自由裁量权 [J]. 城市规划 , 2007, 31(12): 78-83.
[20] 周剑云，戚冬瑾 . 谈开发规则在物业纠纷中的前置作用——英国开发控制的经验借鉴 [J]. 国际城市规划 , 2008, 23(2): 104-108.
[21] 于立 . 国外规划体系改革引发的思考 [J]. 城市规划 , 2003, 27(6): 90-92.
[22] 孙施文 . 英国城市规划近年来的发展动态 [J]. 国外城市规划 , 2005, 20(6): 11-15.
[23] 于立 . 控制型规划和指导型规划及未来规划体系的发展趋势——以荷兰与英国为例 [J]. 国际城市规划 , 2011, 26(5): 56-65.
[24] 徐瑾，顾朝林 . 英格兰城市规划体系改革新动态 [J]. 国际城市规划 , 2015(3): 78-83.
[25] 杨东峰 . 重构可持续的空间规划体系——2010 年以来英国规划创新与争议 [J]. 城市规划 , 2016, 40(8): 91-99.
[26] 张京祥 . 西方城市规划思想史纲 [M]. 东南大学出版社 , 2005.
[27] 周国艳 . 西方现代城市规划理论概论 [M]. 东南大学出版社 , 2010.
[28] 刘国臻 . 论英国土地发展权制度及其对我国的启示 [J]. 法学评论 , 2008(4): 141-146.
[29] 张新平 . 试论英国土地发展权的法律溯源及启示 [J]. 中国土地科 , 2014, 28(11): 81-88.

（下转 135 页）