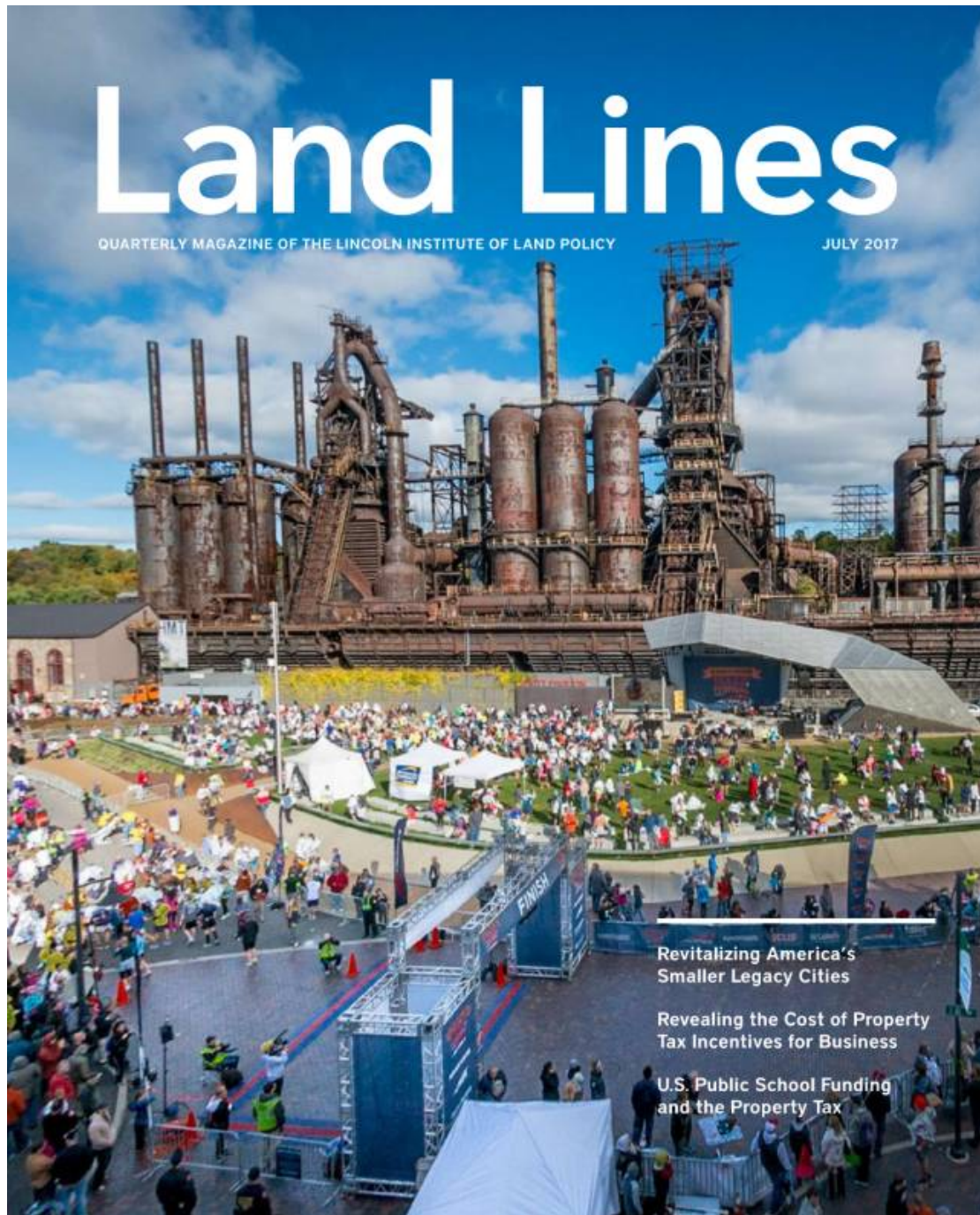


寻找土地的意义



George W. McCarthy 本文是林肯土地政策研究院季刊 Land Lines 2017 年 7 导读文章

人类与土地的渊源远在科学和逻辑出现之前——我们生于斯、长于斯，与土地的联系一直是人类自我身份认知中至关重要的一环。

或许是因为这种联系过于久远又十分基础，人们面对土地问题往往会感情用

事。所幸近几十年来，我们逐渐认识到理性思考与法治分析的必要性，土地政策也因此成为了现代人身份认知的一种体现。林肯研究院的土地政策工作，无不基于科学研究与科学分析。逻辑严密的统计和经济模型帮助我们排除感情用事，提出平衡各方利益的政策，从而达到无论从社会、政治或是经济角度上看都为最佳的结果。

根据我们的研究结果，土地价值税是提升公共财政收入的最佳方案。它不但可以平衡各方利益冲突，而且远胜于所得税和消费税这些带有累退与扭曲作用的税收机制。然而我们必须承认，尽管对土地价值税的积极倡导已经进行了七十多年，时至今日，纯粹的土地价值税仍属罕见，执行起来也难落实。房地产税作为土地价值税的表亲，在效果上略逊一筹，在实行上却要广泛得多。不过比起其他税种来，房地产税实在不被纳税人喜爱。人们宁可投票支持提高所得税和消费税，也不愿意接受更有效、更理想、更公平的房地产税或土地价值税。房地产税到底为什么如此不受人待见呢？一种流行的解释将其归因于房地产税的征管方法。由于采用每年一次性征收的形式，房地产所有者们清楚地知道了自己什么时候必须交税、要交多少税款，也因此很容易产生强烈的抵触情绪。而所得税和消费税则采用连续多次的征收形式，人们不太清楚自己的工资到底被扣去了多少所得税，更是难以加总每一笔消费中所含的税负。基于此，有人提议将房地产税的征收也改为连续多次小额的方式。这种改变固然能在一定程度上减弱人们对房地产税的抵触情绪，却很难让它在公决投票时获得与所得税和消费税同样多的支持。



今日之纽约 Soho 曾在上个世纪 50 年代发生过居民抗拒旧城改造的运动。

造成这一现象的根本原因，乃是我们忽略了人类与土地之间的纽带。土地价值税和房地产税的问题不在于征管方法，而在于执行手段。没有缴纳所得税或消

费税的人一般被处以罚款，情节严重者会面临牢狱之灾，然而不缴纳房地产税的后果则是失去房屋所有权，从此流离失所。由于纳税人的身份与房地产的所有权密切相联，失去土地或房屋就意味着失去身份、特征和尊严。

将理想化的土地政策付诸实践时，我们必须把人类与土地之间的联系纳入考虑范围。一旦忽略了这种难以测度但却极为重要的联系，即使制定出看似合理的土地政策，也很可能事与愿违。上世纪四十年代，美国政府开展了大量的城区改造项目，旨在通过战略性、低成本的方式让老旧城区焕发生机。然而规划者完全没有料到，这些政策不但不受当地欢迎，反而遭到了居民们自发组织的反抗，这种反抗情绪在波士顿西区、纽约 Soho 还有旧金山内河码头逐渐升级为政治运动。类似的事情也出现在大西洋的彼岸，在伦敦考文园、柏林科鲁兹伯格还有伊斯坦布尔加济园，当地居民一样通过这种方式表达他们对城区改造政策的不满。在压力之下，规划部门不得不把原本的改造资金转用于历史文化遗产保护。政府因此终于明白，居民不仅仅是被规划的对象，更应该是城市土地政策制定过程中必不可少的参与者。



新奥尔良南部普拉克明教区两万余名居民居住在危险的密西西比河岸。

忽略人类与土地之间的联系，不但影响政策落实效果，同样会使预测的准确性大打折扣。十年前房地产市场危机出现时，很多人发现自己即使卖掉房子也还不上抵押贷款。根据当时经济和金融方面专家的预测，这些“负资产”房屋的所有者会争先抛售房屋，进一步加剧房地产市场的动荡程度。经济学家甚至还文艺了一把，为这种抛售止损的行为找了个精当的表述：壮士断腕

(ruthlessness)。但结果却与他们的预测相去甚远，即使是在 2011 年房地产危机最为严重的时候，全美“负资产”房屋的数量已经高达 1600 万栋，而当年终止抵押的也不过只有 190 万栋，其中还包括有许多的“正资产”房屋。

当然了，如果房屋所有者们真如壮士断腕般大肆抛售的话，随之而来的经济危

机恐怕还会严重十倍。所幸 90% 的“负资产”房主们每月按时还贷，而非把房子一卖了之。他们这种看上去不太理智的做法在历史上不乏先例，早在上世纪八十年代末马萨诸塞州以及九十年代初加利福尼亚州的房地产泡沫破裂之时，尽管按揭还款已经比可售出的房价高出 20%，大部分的房屋所有者们还是做出了按时还款的选择。

房主们无论如何都要留住“负资产”房屋的行为，显然不能用狭隘的经济利益进行解释。对他们而言，从投资失误中及时抽身远不如拥有房子重要——房屋所有权上寄托着他们对自己身份的认知，他们担心失去房屋就意味着失去自我。对土地和房屋的这种依赖也正是人们能够在危险或落后地区坚守家园的原因。比如说，飓风影响区居民坚持留在自己海平面以下的房子里，在旁观者看来简直不可理喻，然而新奥尔良南部普拉克明教区的人们确实就这么固执又顽强地生活着。再比如阿巴拉契亚中心地带或者老工业锈带地区的许多居民，尽管他们的城镇已经陷入了长期衰退的泥沼，也不肯抛弃家园去别处另寻机会。纯粹通过理性科学分析，恐怕很难找到这些人为什么非要坚守故土、甘愿在一片黯淡的前景中挣扎求生的答案。



俄亥俄州扬斯敦某小区的居民墙绘。

可见想要制定出能够有效实施的土地政策，不单需要从经济角度进行分析，还必须尊重和考量人们对居所和土地非理性的依赖。尽管目前对这种联系的研究往往实证多于理论、形态识别多于严格的统计分析，然而我们不应因噎废食，无论在政策的制定还是实施过程中，这一类研究都具有不可或缺的作用。过去的二十年间，林肯研究院尝试着走出书斋，用更多元的方法对人类与土地之间的关系进行研究。在与纽约大学什洛莫·安杰尔（Shlomo Angel）教授的团队合作绘制城市扩张地图时，我们使用卫星数据研究世界各地城市的历史发展轨迹，比较城市边缘地带呈现的扩张模式和城市中心地区历史上的发展过程，

从中总结规律、提出猜想。我们还用纪录片讲述克利夫兰、凤凰城和波特兰等三个城市的发展历程，并搭建起全面的叙事框架。除此之外，我们还邀请了大批的专业人士和政府官员，把他们在土地政策制定和实施方面的所历所感分享给全世界关注土地、热爱土地的人们。

为了进一步探索人类与土地之间的联系，林肯研究院即将开展名为“寻找土地的意义”（Making Sense of Place）的专题活动。我们希望通过研究人地联系，使我们在传统政策分析中所用的方案能获优化、所得的结论能获佐证。在这次专题活动中，我们计划用动画、短视频或者多媒体案例等更加新鲜多样的方法，对人地联系加以识别和解析。我们将追踪有效的土地政策从制定到实施的全过程，把这些案例汇总成数据库，从而帮助人们了解在复杂环境中成功推行土地政策的方法。要知道，在我们生活的这个星球上，一种原始的力量往往比短期的经济或政治利益驱动更为强大：自从我们的祖先破浪而出、踏上陆地的那一刻起，我们就与脚下的这片土地紧紧相联——土地成为了人类自我身份认知中最为基础、最为重要的那部分。

作者：乔治·麦卡锡 林肯土地政策研究院总裁

译者：吴悠然 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心实
习生