

地方环保法规与不动产价值

Timothy M. Kaine* 著，唐龙海 译，指导老师：纪益成

原载：IAAO.Issues Confronting Properties Affected by Contamination
or Environmental Problems

1. 引言

联邦、州和地方政府保护环境的立法将在 20 世纪 90 年代呈现连续爆炸性增长趋势。(20 世纪) 70-80 年代，联邦和州政府通过了大量旨在保护空气、水、土地及濒危物种的法规。在接下来的 10 年里，地方政府将更加主动积极地使用地方权力，对那些州或联邦法律保护不足的方面提供环境保护。

本文旨在讨论目前正处于起步阶段的、地方政府层面环境法规的立法范围。由于与各种不同地方法规和个别州法律的特殊性有关，因此本文讨论的重点是地方环境法规的一般性内容。文章第二部分将探讨确定地方政府间的共同环境战略以及用来实施战略的政府权力。第三部分将讨论地方法规对(物业)财产价值的影响。最后，第四部分将讨论这些地方法规对评估过程的影响。

2. 地方环境法规

2.1 地方环境立法的背景

在全国各地区的报纸上都可以看到一个共同的内容，即关于当地垃圾填埋场的争议。一家公司有意在一个特定社区设置垃圾填埋场，其获取利润的用意是路人皆知的。民众则反对建立垃圾填埋场-----这种反对活动也许是一个称为“保护我们家园的公民”松散民间团体来组织的，当选官员也开始感到问题备受关注。最后，人们去查看县条例，看看一个垃圾填埋场是否以及如何才能被允许建立。由于不满当前的一些地方法律，所以修订和修改意见就提了出来。堆填区问题以及远远低于争议的其他问题，每天都会出现并对当地的法律和条例提出挑战。尽管联邦和州法律已经通过环境法规，设置了重要壁垒，以禁止某些活动并为其他一些方面设置了最低标准，但是，有关土地使用问题主要仍然是在地方。因此，地方一级政府在制定环境政策时具有很大的权力。

* Timothy M. Kaine 以前是弗吉尼亚州里士满地区的律师，现在是弗吉尼亚州的副州长。这篇文章是在 1990 年 11 月 15-16 日在佛罗里达州召开的 IAAO 第十届法律研讨会上提交的。本次转载得到了作者的许可。

在我们的法律制度中，地方只有在最近几年才有较大的权力去监管环境问题。英格兰法律和 1900 年前的美国法律，通常给予土地主人如何使用其土地几近完整的自由裁量权。滋扰法律原则允许社区居民在某些情况下阻止对健康和具有严重损害的活动。但这种法律规定的适用范围是狭隘的，同时也只能在违法活动已经开始后才能执行。

随着地区规划分区的出现，地方政府正式进入环境监管。虽然今天规划分区是理所当然之举，但直到 20 世纪 20 年美国最高法院才批准规划分区权力作为政府的“治安权”而加以合法行使，地方分区的权力也才得以清楚地确定下来。

自批准市政分区权力多年以来，地方法规对土地利用产生了越来越重要的影响。除了促进环保，土地使用法规还促进了经济发展、存量住房生产以及其他许多政策。

2.2 地方政府的权力

地方政府一般有三种可用于促进实现环保目标的权力。第一种权利是地区征税权。虽然税收本身并没有规定土地利用的环保要求，但是一个地方可以通过对当地活动的征税来实现许多环保目标。

第二种权力是地方政府拥有的广泛的“治安权”，这种权力是所有政府单位都拥有的。这种权力允许地方立法来保护社区居民的健康和安全。规划分区通常被肯定为一种正确治安权的实施。因为促进有序发展是有利于健康和安全的、这个社会更广泛的目标。除了规划分区，禁止危害环境的活动也通常认为是合适的地区治安权。

第三种权力是政府的征用权。根据这种权力，当地政府可以为公共目的征用私有财产。然而，这样征用必须给雇主支付一些赔偿。从这个意义上说，征用权与地区治安权是不同的。治安权的行使可以剥夺土地所有者财产的某些用途，但无须给予任何补偿。

根据州法律，为完成环保目标，地区拥有超越这三种基本政府权力的额外权力。例如，地方经常有能力提供环保相关的服务，如废弃物处置。一些地方提供这些服务通常是让私人企业来完成的，开展这些一般被称为“私人产品”而不是“政府”职能的活动。通过这样的方式，来进一步完善地方环境。

2.3 地方环境法规的一个例子

旨在通过土地利用来实现环保目标的地方性法规是多方面的。虽然各类法规不能全部在此列出，但一些特定类型的法规在许多地方却很常见。

如上所述，为实现环保目标，规划分区是土地利用管制最常见的形式。就垃圾填埋场这个例子来说，规划分区条例可以把垃圾填埋场的设置限制在所辖范围内的某些特定分区区域内。如果一个地方希望排除一个垃圾填埋场，那么地方政府在任何指定用途的分区内都不会将垃圾填埋场作为允许的用途。或者，只有垃圾填埋场的运营符合某些额外的要求以确保操作安全，规划分区条例才可以允许在一定分区内划区建立垃圾填埋场。利用分区控制垃

垃圾填埋场或其他土地用途的权力以及州里面允许分区的范围,显然都是州政府控制的,而市、县是坐落在州的地域内的。

在规划分区条例实施的作用下,或在地方治安权的单独行使之下,许多环保目标能够得以实现。这种成文法则的例子很多,如:

- 限制或禁止在洪水泛滥地区开发的法规;
- 为开发机构设置程序的法规;
- 旨在审美目的的法规,如禁止广告牌;
- 旨在鼓励保护历史街区的法规;
- 旨在保护如湿地等生态敏感土地的法规;
- 保护空地的法规;
- 农田保护法规;
- 抑制增长或限制密度的法规;
- 促进住宅混合的法规,等。

2.4 地方环境法规的前景

显然,在未来几年,地方环保法规的数量和类型将继续增加。即将面临的一个问题是:日益增加的地方行为将与州及联邦法规在类似问题上发生多大程度的冲突?还是以垃圾填埋场为例,联邦政府和各州政府已通过了严格的法律来控制非危险固体废弃物堆填区的运作。法规是如此严格,以至于许多人认为那些按规范建造的垃圾填埋场不会对环境生产危害。

但是,尽管新堆填区是安全的,许多地方却仍然通过法律来完全禁止在任何情况下建立垃圾填埋场。在某些时候,这些地方条例可能阻止了那些运行安全的垃圾填埋场对土地空间的需要。随着地方条例的增加,人们越来越关注现有州及联邦法律是否优先抢占了地方在某些领域立法的地位。

3. 地方土地使用法规和土地价值

地方土地使用法规对土地的价值产生重大影响,这些影响可通过物业价值评估的三种基本方法来分析。

3.1 成本法

从成本的角度很容易看到地方土地使用法规的影响。一般来说,随着地方性法规的增加,特定物业的开发成本也会随之增加。由于费用增加以及需要更多的时间进行前期开发,成本便因此增加,

虽然环保法规可能会增加改良的成本,它们对土地价值的影响却并不那么确定。与其他法律规定一样,土地使用法规可能会改变或限制特定地块以前得以允许的用途。限制使用可能会对土地市场价值产生负面影响。因此,市场数据表明:未经改善的地块由于潜在用途的

限制将减少其价值。

3.2 市场销售法

在市场销售法下，价值是通过与相似物业价值的比较来确定的。这可能会基于一个主要标准而做出一些价值调整，这个通常标准就是分区或其他法律限制。

在一定程度上，相对于那些没有限制的类似物业，由于土地使用法规限制了土地的用途，从而将对市场产生一定的影响。根据法规实施的范围大小，市场的影响可能重大、也可能轻微。

3.3 收入法

收入法是基于所有权收到未来收益的现值来确定其价值。价值由物业预计的未来收入流和最终转售价值来决定。

土地使用法规可能会在许多方面影响收入估值。首先，这样法规可能会消除或限制那些产生显著回报的用途。此外，遵循法规的结果可能会减少运营收入或增加运营费用，甚至导致未来净利益的减少。最后，法规可能会在物业返还时改变该物业的潜在用途，从而改变该物业的一部分价值。

3.4 对更广泛的社区物业价值的影响

以上单独讨论了土地使用法规可能会因环境目的而影响物业价值。更应该提及的是：土地使用法规也将对小区物业价值产生广泛影响。

根据标准的经济理论，那些危害环境的无管制活动被视为会产生外部成本。土地所有者开展这些活动除了全部的经营成本外，还会以噪音、水污染或空气污染、审美枯萎等形式对社区产生外部成本。

许多环保法规具有消除这些活动外部效应或对其征税的作用。《联邦清洁水法》是通过要求许可证的形式，达到消除企业随意污染公共水资源行为的目的。通常，许可证要求企业支付费用，以清理污水和确保排放控制在在一个可接受的安全水平。这样一来，虽然企业经营成本增加，但受污染的水对社区的“成本”却降低了。

地方土地使用法规具有相同的效果。规划分区法律通常要求将嘈杂和导致审美枯萎的工业用途从住宅区分开。这种分离终止了工业用途可能对住宅物业享乐的外部影响。再次，由于较少的物业愿意用于工业用途，工业用户成本有可能增加。但是，能够保护人们远离审美枯萎的住宅用物业的价值则可能会因此而增加。

显然，土地使用法规增加了土地某些用途的成本，导致其少盈利或不可用，也可能增加其他社区物业的价值。这样的法规可以使社区更为可取，并增加了允许用途的市场需求。

4. 土地使用法规和物业价值评估

上述讨论表明，土地使用法规对评估过程的影响应从两个相关范畴进行分析，即：（1）

物业的最佳使用的定义，和（2）市场数据分析以确定可比性。

4.1 物业的最佳用途

按照许多州的物业评估法律，物业是按其最盈利和最具竞争力的用途来进行价值评估的，这个标准要求评估人员对物业的最佳用途做出判断。虽然在单个评估和批量评估中得到最佳使用结论的过程不同，但是，“最佳用途”这个概念对所有的评估都是具有意义的。

最佳用途的标准定义如下：

空置土地或改良物业合理的、可能的和合法的使用，这种使用在物理上是可能的、能够适当维持的，在经济上是可行的，并能产生最高价值的用途。

定义的很多方面都受当地土地使用法规的影响。

首先，土地使用法规影响着财产的“合法用途”。虽然规划分区未必制约着评估，但它通常是决定市场需求的主要因素。人们必须考虑对土地使用限制减少了物业潜在用途的程度。

地方环境法规能够影响潜在用途的财务可行性。虽然用途不禁止，但对其进行征税或监管到一定程度，潜在用途的财务可行性就值得怀疑。这种情况下，最佳用途就应改变。

最后，土地使用法规影响着土地的用途是否合理、是否可能。除了上述的法律和财务因素外，引发环境问题并面临严重公共争议的用途并不少见。即使当地条例表面上允许这样的用途，但存在公众强烈抗议的可能性，这就给实现这种用途蒙上了阴影。

4.2 市场数据的分析

由于土地使用法规影响着物业的可能用途，因此需要仔细审查市场数据以便对实际市场需求进行评估。

标准的批量评价技术涉及标准单位价值的计算，并将其全面应用到类似的物业评估中去。分区特征的相似性是决定单位价值的一个重要标志。土地使用法规在一定程度上改变着分区法律，市场数据的收集和分析以及基准值的选择也会因此受到影响。

即使通过地方条例——而不是分区指令——实现了环保目标，这些地方条例也会对市场需求产生如此重要影响，以至于无法对那些相似分区的物业进行比较。详细的地方法规知识是理解评估过程中市场数据的关键。

参考文献：（略）

译者单位：厦门大学评估研究中心
邮政编码：361005