

土地租税理论述评

Terry Dwyer Dirk Loehr¹

1. 被遗忘的古典经济学家思想

土地与资本的混淆

对地租所征收的税无法转嫁，这是经济学中最古老的定理，至少可以追溯到约翰·洛克(John Locke, 1692)。18世纪法国大革命发生之前(1776年，杜尔哥(Turgot)被解除财政部长职位)，法国重农学派就认识到了这一定理。当时，他们力图改革法国的高压税制但以失败告终。上述定理系由如下事实推得：土地既无生产成本，也无供给成本。因此，地租是可供君主享有的免费盈余，是维持一个好政府运作的天然收入。此外，约翰·洛克还提出了一切税收皆来自地租的命题。重农学派深刻理解并接受了这一命题；从亚当·斯密一直到二十世纪的税负归宿理论(税负会转嫁到生产要素报酬的超边际盈余上)，都可找到这一命题的影响。

因此，作为公共收入的地租和税收，自经济理论的产生起就联系密切。土地和税收的故事，始于对土地重要性的感知：土地是一种本质上免费的生产要素，土地价格(即租金)的作用仅仅是使土地配置到最佳和最高价值用途上，而不是将它创造出来。这与物质资本和劳动力的供给不同。劳动和资本的要素回报(工资和利润)有两个经济功能，即刺激要素供给，并把要素供给分配到生产率最高的地方。相比之下，地租可以配置土地；但地租并没有创造土地。正如亚当·斯密(1776)所见，就财政收入或税收政策而言，这个区别至关重要。詹姆斯·斯图亚特·穆勒(James Stuart Mill)和约翰·斯图亚特·穆勒(John Stuart Mill)父子等人，包括亨利·乔治(Henry George, 1912)，都继承了斯密这一观点。

后来的新古典经济学家则与古典经济学家背道而驰。尽管阿尔弗雷德·马歇尔(Alfred Marshall, 1890-1920)²和欧根·冯·庞巴维克(Eugen von Böhm-Bawerk, 1921)³等经济学大师提出了警告，实物资本(厂房、机器设备、房屋等)与土地仍被新古典经济学家混为一谈。这种混淆是受了约翰·贝茨·克拉克(John Bates Clark, 1893)和富兰克·奈特(Frank Knight, 1946/1951)的影响。在这个问题上，二人与亨利·乔治(1912)的立场截然相反。尤其是克拉克，显然，他试图把伪伦理的观点(即投资于土地上的报酬，应与投资在物质资本上的报酬一样，被视为神圣不可侵犯)当作科学的观点(即土地与资本一样)⁴。这个观点遭到马歇尔、庞巴维克和乔治在内的广大经济学家的严厉批评。因此，“新古典主义”

¹ Terry Dwyer 获哈佛大学经济学博士，现在澳大利亚从事律师职业，他的电子邮箱是 terence.dwyer@dwyerlawyers.com.au。Dirk Loehr 是德国特里尔应用科技大学税收和生态经济学教授；电子邮箱是 d.loehr@umwelt-campus.de。本文由王亚南经济研究院的彭哲博士研究生翻译、本刊编辑部校译。

² Principles of Economics (《经济学原理》)第II卷，第567页注释，另见第482页。

³ “J.B. Clark 提出的‘真实资本’概念，导致的偏离更加微妙、更具迷惑性，也因此更具危险性”，《资本实证论》(Positive Theory of Capital)，第I篇，第iii章，第55页。(中译本见《资本实证论》，陈端译，商务印书馆，1964年。——译者注)

⁴ 要更清楚地理解这一点，请阅读克拉克投给美国社会科学学会(1980)的论文“单一税讨论”(The Single Tax Discussion)。见 The Single Tax Discussion, Saratoga, New York, American Social Science Association, Concord, Massachusetts.

一词实属用词不当，它是向“反古典主义”回归，而古典经济学的重要思想被抛弃了（参见 Gaffney 和 Harrison, 1994）。

古典经济学家知道，与资本不同，“土地乃天成”（Miller, 1848, 卷 II, 第二章）。在古典经济学意义上，土地囊括了所有自然资源，包括土地的地段价值(site value)⁵，以及自然的其它馈赠，如水、矿物和电磁频谱。（知识产权与物质资源形式的私有财产有很多共同之处。因此，当今一些学者将“知识产权”视作“虚拟土地”，但这混淆了法定垄断与自然垄断。自然垄断源于天然的稀缺性，而不是人为的稀缺性）。按照古典主义对土地一词的理解，土地具有垄断的特点。然而，土地资产虽是市场准入的关键，但它并非一般意义上的“绝对垄断”，而是存在一定程度的竞争（Gaffney, 1994; Foldvary, 2008）。相比之下，资本指的是所有的人为生产手段，如建筑物、机器和基础设施等。

物质资本的供给可以增加，土地供给却不能。举例而言，假设一名企业家因生产了称心的产品而赚取了超常利润。若法律没有规定垄断或者授权垄断，竞争者便会争夺市场，制造品的供给量就会增加。由于竞争，超常利润会降到正常水平，直至市场饱和（即达到亚当·斯密所说的“有效需求”）。因此，在竞争市场上的利润最大化符合公众的利益，因为它以最便宜的价格带来了充足的供给。

若存在法定垄断或自然垄断，情况就大相径庭了。若土地的需求增加，土地供给仍然保持不变（至少在土地利用规划严格时如此），土地的报酬（地租）和土地价格会上涨。亚当·斯密据此认为，土地体现了由需求决定的垄断价格（因为没人能创造出土地），在某些情况下，若其它土地不能取而代之（如稀有的葡萄园），土地就体现了特殊的垄断价格。

有人认为，计算机、机器等也是如此，因为在生产这些产品的过程中，用到了石油、稀土等资源。如果因为计算机、机器用到了稀缺资源，使其生产受到了限制或者导致其价格较高，上述论断并不假。然而，这种限制是土地的稀缺性导致，而不是资本的稀缺性造成的。垄断收益流向了土地所有者，而不是计算机制造商。因此，古典政治经济学说认为，特定产品的价格包含了地租，但地租并不是实际生产成本的组成部分。地租的作用是配置土地到最佳用途（如用稀土生产电脑），并将土地产生的经济盈余分配给土地所有者。但是，从社会的角度来看，盈余不一定非得支付给土地所有者才能创造出土地（如稀土矿藏）。

亚当·斯密采纳了重农主义的分析，他同意如下的观点：一切价格都转化成了生产产品的生产要素的回报。在自由竞争下，任何生产要素获得的非均衡盈余，最终会通过竞争消失。这样，一切价格都化成了地租、劳动工资或股票（物质资本）利润。对于税收，一切税收都化作了对土地、劳动和资本这三大要素的收入征税。然而，资本和劳动力会损耗消减、无法增殖、或是迁走。面对税负增加时不会逃离的公共收入基础只有一个——土地。靠地租获得公共收入是个古老的想法。法国重农学派早已指出，地租是政府支出的财政基础（法语是“impôt unique”，即单一税——译者注）。亚当·斯密、约翰·斯图亚特·穆勒、亨利·乔治以及其他古典主义学者承袭了通过按土地价值征税来获取地租的思想。后来的经济学家，如 Harry Gunnison Brown、哈罗德·霍特林(Harold Hotelling)、威廉·维克里(William Vickrey)、米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)、马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein, 里根总统经济顾问委员会主席)，都接受了对土地价值征税在理论上是理想税种的观点。有趣的是，对土地价值课税，或是将地租收归公共用途，得到了各界

⁵ 通常指未改良土地的价值。这不仅指自然地价，也可以表示开发商购买地段拆掉老建筑后的回收价值，这时，土地上的“改良物”就成了没用的障碍物。

人士的支持，其中就包括温斯顿·丘吉尔(Winston Churchill)、列夫·托尔斯泰(Leo Tolstoy)伯爵和孙中山。孙中山先生曾说：

“文明城市实行地价税，一般平民可以减少负担，并有种种利益。像现在的广州市，如果是照地价收税，政府便有一宗很大的收入。政府有了大宗的收入，行政经费便有着落，便可整理地方……但是广州现在涨高的地价，都是归地主私人所有，不是归公家所有。政府没有大宗收入，所以一切费用便不能不向一般普通人民来抽种种杂捐；一般普通人民负担的杂捐太重，总是要纳税，所以便很穷，所以中国的穷人便很多。这种穷人负担太重的缘故，就是由于政府抽税不公道，地权不平均，土地问题没有解决。如果地价税完全实行，土地问题可以解决，一般平民便没有这种痛苦。”⁶

新思想

古典经济理论家认识到，地租可以被课税或作为公共收入，不会像其它税种那样造成无谓损失，因而是唯一有效率的税种。然而，当前新兴的观点是，土地价值应当被课税或征作公共收入之用，目的是：

- (1) 实现公共物品的最优融资；
- (2) 防止储蓄用在投机于闲置土地，而未用于形成物质资本。

值得一提的是，房地产泡沫问题（更合适的描述是土地泡沫）以及如何处理房地产泡沫，变得日渐引人关注。西方国家的中央银行试图用超低利率制度刺激经济，但是它们发现，这是在为日益膨胀的泡沫融资。银行系统受到了泡沫价值的“绑架”，愈发岌岌可危。（这个结果显而易见，因为土地价值是将地租按市场利率资本化——若利率永久为零，土地价值便无限大——一些央行对此觉得意外，因此一些央行，如新西兰央行，仍在尝试限制购房信贷）。

地租的性质

那么，什么是地租？地租的出现源于土地位置的差异，以及与边际土地比较而言的土地使用强度或土地质量；在边际土地上，土地的收益恰能弥补成本(von Thuenen, 1842; Ricardo, 1817)。如果土地非常稀少，以至于边际土地也能赚取租金(Damaschke, 1916)，那么级差地租(differential rent)就变成了绝对地租。级差地租理论在诞生之初针对的是农业用地，但是略作适当修改后也可用于任何类型的土地。级差地租的产生是因为种植（就农业而言）或用途（就城市而言）有外延边际和内涵边际。市场进入或扩大土地供应都不会消除级差地租和绝对地租；因此，二者具有半垄断的性质。这是亚当·斯密的洞见，达马施克(Damaschke, 1923)继续发展了这一洞见。

亚当·斯密注意到，历史上很多国家都靠地租筹集公共收入，而不是诉诸于其它税种。事实上，这正是英国法律传统的基础，即税收不是君主的普通收入，而是普通民众献给君主的超常“援助”或“补贴”。事实上，英文短语“房地产”(real estate)源于“皇室地产”(royal estate)一词：英国法律的古训是，“国王应自给”(the king should live off his own)，而不是向普通百姓征收捐税。1660年，英国封建土地所有权被废除。此后，英国对普通民众和商人的劳动或资本课征的税金越来越多。有趣的是，仍有一些国家，如海湾国家、苏丹制下的文莱，很大程度上靠自然资源租金（石油收入）自筹资金，而使其它税种保持低税率，从而鼓励资本形成，经济快速发展。类似地，香港的工资税率和利润税率较低，一直是个颇具吸引力的避税天堂，原因就是它靠批租土地留存了土地收益。

⁶ 《民生主义》，1924年。中文根据原文(1924年8月10日)摘录——译者注

2. 市场失灵与国家失灵

相比之下，大多数西方国家有一个共同点：君主早就丧失了地租，强大、组织良好的政治利益团体者已经将地租占为私有。因此，英国宗教改革、1688年革命和圈地运动的作用是：将实际的土地所有权或土地使用权从君主和农民那里转移到了贵族手中。杜尔哥和重农学派曾希望，让拥有土地的贵族支付治理国家的费用；但是，1789年法国大革命并未实现这一愿望，反倒使大资产阶级更加殷实了。在美国和澳大利亚，当公共土地已经售完后，类似的情况出现了——政府一劳永逸地卖掉了土地，损失了作为公共收入的租金，它们只得开征税款，将一劳永逸卖地而损失的租金弥补回来。

若土地的生产力提高或价值增加（例如，增加基础设施，在附近建立学校、大学或医院——实际上，很难想象会有不增加土地价值的公共物品供给），就会产生成本或机会成本。强大的私营部门获得了大部分利益，而缺乏组织的群体却承担了大部分成本（参见 Tullock, 2005）。最缺乏组织的群体是整个社会。因此，与地租私有化相伴而生的是土地投资者的损失——拥有土地的人获得了投资土地的人的成果，即土地所有者享受到了公共投资的好处，但为此买单的却是使用者和纳税人。这里将举例说明，为何对劳动和资本征税与经济租金的私有化相伴。

假设杰克正在西方国家某大城市（如伦敦、慕尼黑、纽约和悉尼）寻找出租的公寓。首先，他必须与其他租房者的申请者一道竞争，加入等候的长队。假设杰克捷足先登，幸运地被选为租户。杰克必须支付高昂的房租给房东。例如，慕尼黑的房租或许是外围城市同类公寓房租的五倍之多。杰克为何要支付如此昂贵的租金？是因为慕尼黑、伦敦、纽约和悉尼的房子比小城市的房子配置更全，还是建筑质量更高？并非如此——相反，郊区的房屋往往建筑质量更高，配置更齐全。是因为慕尼黑、悉尼或纽约的砂浆、钢材、砖头和工人比外围城市更加昂贵么？若如此，业主就会从周边区域采购砂浆、钢材、砖头和雇佣工人。不，杰克是在为好地段支付高价，而非其他。房东所收取的高额房租源自高额地租，要想住在慕尼黑，就得付高地租。

然而，谁或者什么“创造”了地租？是土地的所有者？还是说，支付的高额地租是因为慕尼黑的地段很优越？诚然，在慕尼黑能看到阿尔卑斯山的壮丽景色。但是，兴都库什山脉的风景更令人着迷。悉尼、伦敦和纽约的水景也美不胜收。索马里、澳大利亚西北、阿拉斯加的海岸风景同样引人入胜。那么，为何悉尼、伦敦、纽约和慕尼黑的地租和地价要比索马里海岸、兴都库什山或阿拉斯加海岸高出许多呢？

悉尼、伦敦、纽约和慕尼黑社会治安良好，有运行良好的医疗卫生系统及其它基础设施。此外，还有为数众多的雇主、客户、员工和投入品供应商——多元化的工业、商业和服务业全都聚集于此。如果你居住在慕尼黑，无论是作为工人还是雇主，无论在经济、社会、文化还是教育方面，你都会获得更多的机会。

这些优点之所以存在，并非源自某个土地所有者的个人努力，而是源自公众整体共同的努力。因为这些公共的、共同的努力，杰克必须支付高地租——但他只向私人房东支付地租，而不是向公众支付地租。不过，任何地段的私人房东都没法把几百万名雇主、工人、消费者或供应商构成的市场放在租户的家门口——房东对土地的公共价值并无贡献——亚当·斯密、亨利·乔治、阿尔弗雷德·马歇尔等经济学家都认识到了这一事实。

现在，进一步假设杰克有幸找到了一份工作。他领到了工资，必须支付工资税。杰克时不时会去购物，但每一笔交易都需要缴纳增值税（相当于对工资又课征额外的税）。在许多西方国家，工资税和增值税是公共收入的主要来源。

如何使用税收收入？大部分收入花在公共物品上，如基础设施、治安、教育、健康等——所有这些都是房东土地价值增加的驱动因素。哪怕是当前的支出，如养老金给付，

也会增加养老金领取者对房东可出租住所的有效需求。⁷

因此，幸运杰克其实并没有那么幸运，他付了两次钱；一方面，他直接把地租付给了房东；另一方面，他向国家缴纳了工资税，间接为房东土地市值的增加买了单。杰克的房东永远是受益人，且无需做任何事情。

这个例子说明，对劳动和资本课税，而不是对地租或土地价值课税，会造成公共物品融资和经济租金脱钩。谁从公共支出受益、谁就应为之付款的做法是有效的——但受益人并不一定是直接使用者。因此，公路或特快列车轨道的开通会增加土地的价值，它们带给房东的好处经常要多于乘坐火车或驾驶卡车的人。后者只能获得资本和劳动的正常回报。土地租金也可被理解成总收入扣除劳动和资本成本后的社会盈余（Harrison, 2006）——事实上，若重申重农学派的观点，就是：工资和利润不是真正的长期盈余收入，地租才是真正、唯一的净国民收入。亚当·斯密在很大程度上接受了这种观点。

按照亨利·乔治定理（又称 George-Hotelling-Vickrey 定理），在特定的理想条件下（最优人口规模等），所有公共物品都可以用（土地）租金来融资（Arnott and Stiglitz, 1979; Atkinson and Stiglitz, 1987）。不过，亨利·乔治定理也可以反过来解释：人口的集聚以及公共物品和服务创造了（土地）租金。地租的出现，源于聚集与劳动分工的经济优势，源于特定使用者及基础设施占用特定地段的机会成本，而基础设施由社会共同投资建成。

没有公共基础设施，聚集的优势就无法体现。甚至可以说，公共基础设施是“第四生产要素”。阿尔弗雷德·马歇尔认识到了地租与公共物品之间的联系，他把地租描述成“土地的年公共价值”（Marshall, 1920）。照此，国家可被视作“创造租金的机构”（Harrison, 2006）——这再次印证了亚当·斯密的观点，即地租的出现仅仅来源于君主的良好统治，很自然，君主应该征收租金作为天然的收入，用以维护国家、提供公共服务（Smith, 1776）。⁸君主或国家为产生租金的土地资产创造了价值——例如，公元 400 年至 1100 之间，罗马城的土地价值发生了什么变化？如果英国政府倒台，索马里军阀取而代之，伦敦的土地价值将会发生怎样的变化？

表 1: 亨利·乔治定理（本文作者的简化版）

国民收入		
构成		分配
私有物品和服务	⇔	工资（劳动力）
		利息（资本）
公共物品及服务（固定成本）	⇔	地租（广义的土地）

如果（土地）租金可以完全为公共物品融资，收益和成本之间就有了天然的和

⁷ 澳大利亚的社会福利机构已经注意到了这一点；他们研究过给学生和养老金领取者提供租房补贴会让谁受益。而多年前，温斯顿·丘吉尔（1909 年）对此评价道：“在若干年前的伦敦，泰晤士河上的一座桥有个收费站，所有住在河南面的工人为了往返工作地点，每天必须支付一便士的费用。这些穷人的很大一部分收入就这样被抢走了。这等奇事让公众良心不安，民众发生了骚乱，市政府也深受触动。大桥解除了限制，收费站被拆除，纳税人付了账。使用大桥的人们每周可以省下 6 便士，但在很短的时间内，河南面每周的房租也上涨了 6 便士，刚好抵消了免掉的过桥费！”

⁸ 靠国家的良好治理得到的资金最为合理。应对这笔资金征收特别的税金，或者，从这笔资金划拨出高于其它资金的比例，以此为政府提供资金。第 V 篇第 ii 章 e 部分，第 844 页。

对应。相反，如果地租被私有化（被土地私有者或公司占有），地租就不能为公共物品融资。结果是，生产公共物品的成本必须转嫁给缴纳收入和增值税的纳税人。这样，公共物品的收益和成本便脱钩。

减少公共物品（如基础设施投资）是替代工资税和利润税的一个办法。因此，许多西方国家基础设施老化、破败，管理不善。由于缺乏资金，公共服务难以为继，私人融资只会按照选优的原则提供基础设施，会偏好权力的过度集中和过度城市化，而大城市以外的地区会出现供给不足——甚至城市基础设施也会出现供给不足。

在几乎所有司法辖区内，按照定义，税收是对国家无条件的、强制性的无偿支付。任何个人的对待履行（counter-performance）均无求偿权，给付（performance）与补偿（consideration）之间并无对等。（顺便提一下，这与亚当·斯密的观点相反。亚当·斯密认为，政府开支与大庄园的运作类似，每个租户都有义务根据他们在庄园上的利益，缴纳相应的税款）。⁹

此外，根据收入 and 支出的非指派原则（rule of non-assignment），税收流入了“大型公共基金”（或综合收益基金），可以用于任何用途。政府花费资金，不一定局限于特定目的——因此，他人（即纳税人）的资金，可以用来造福任何其他人（尤其是强大、组织良好的利益集团）。

因此，以税收为基础的国家与收取地租的国家不同。¹⁰本质上，前者代表了收益和成本的脱钩、收入与支出的脱钩。这种“双重脱钩”一方面导致了避税或逃税，因为纳税人看不到好处（与土地所有权相关的税收不同的是，纳税人能、并且会规避对动产交易征收的税金）。另一方面，公共行政趋于造成浪费，产生对社会而言适得其反的行为。因为用纳税人的资金可以为私人牟利，因此追求利己的目标或者实现被腐化的国家巨擘们的私人计划就变得非常诱人。

在私人市场上，由于存在外部效应，收益与成本的脱钩会导致市场失灵。同样，在公共物品和国家服务市场上，国家财政收入和财政支出的脱钩会导致国家失灵。市场失灵意味着有外部成本的物品生产得过多，有外部收益的物品生产得太少。国家失灵包括草率的政客在不必要的事物上花费了太多资金（因为不是用他们自己的钱），在必要的事物上花费太少，从而导致纳税人逃税。即使受益于国家支出的人，如果他们能找到免费得益的任何有效途径，他们便不会支付任何费用（在所得税制度下，可减免税的支出或持有离岸资产的制度会蚕食国内税收收入，因此常可能出现这种“免费乘车”的现象；而在依赖土地所有权、以土地价值为基础的简单税制下，则不会发生这种情况）。

与此同时，以所得税为基础的国家，是在维护与之相匹配的产权制度，以确保经济租金被私人占有。然而，这种脱钩的法律前提不一定是土地的绝对或永久私有产权。比如，如果一国的公有土地租赁制度被破坏，私人租客得到了优惠租金（concessional rent），且被允许获取来自他人的大部分市场租金——这就会牺牲公共利益。¹¹

这些现象都与寻租密切相关（Tullock, 2005）：经济租金被实力雄厚的企业和其他既得利益者获得，它们与政府勾结紧密（即国家被控制）。排他性的关键资产或垄断资

⁹ 见 Smith (1776), 《国民财富的性质及其原因的研究》, 第 V 篇第 ii 章 b 部分, 第 825 页, Oxford, 1976。这是亚当·斯密的第一部税收方面的经典之作。

¹⁰ 土地价值税只是政府征收地租的一种形式。

¹¹ 澳大利亚首都堪培拉就是公有土地租赁制度被破坏的一个例子。堪培拉的土地承租者通过政治游说，有权以 200 美元续租 50 年，或者以 2000 美元续租 99 年。当然，他们转租时就没有这么宽容了。攫取土地的现象屡见不鲜，在很大程度上要归咎于腐败的公地租赁制度（Loehr, 2012）。

产（如机场）的升值是由社会共同创造出来的，但由此产生的成本却被转嫁到缺乏组织的群体身上（如乘客）。

应该如何解决？收益和成本、支出和收入必须挂钩，必须重新联系起来。根据亨利·乔治定理，土地租金可作为收入的基础，弥补提供公共品的固定成本（而不是短期边际成本）。若向土地所有者收费，他所支付给社会的不过是社会所给予他的。这是公正的、相互的，因为租金是公众创造的价值。这也是有效率的，因为土地所有者不能、也不会因为对地租征收了税费而减少土地供给。相反，如果税金按照土地的价值（固定在由竞争导致的土地市场价值）一次性征收，与土地所有者已有、或有的行为无关，土地所有者就会有很强的动机使土地处在价值最高的最佳利用上，这可反映在土地的市场估价上。这样，囤积土地的成本会变高，用作生产的土地其有效供给会增加。

严格说来，土地价值税（land value tax，本文以下统一译成地价税）并不是税，而是国家对地租的重新获取。税收是无偿的给付，以税收为基础的国家也会允许私人占有地租。然而，本文稍后会使用术语土地“税”（land tax）、土地“费”（land charge）和土地“比例费”（land rate）视为同义词，因为本文所引用的文献并未强调这三者和其他税种之间的区别有本质不同。

如果按照亨利·乔治定理，用土地租金弥补基础设施的固定成本，公共物品和服务就可以按其短期边际成本提供给公民（如维克里设想的那样）。霍特林（1938）和维克里（1977）认为，土地价值税或费是弥补基础设施固定成本的理想办法，向用户收取短期边际成本在经济上是有效率的。土地价值比例费是一种一次性准入费，它使人们获得了接入基础设施网络的特权。土地所有者按照土地价值（通常被称为地段价值，因为城区土地的价值主要归功于地段和区位）支付一定的比例，合情合理。例如，对于一个城市街区而言，如果它不通水、无下水道、不通电，那么与存在这些服务的地段相比，前者的价值要低得多。说基础设施准入费反映了这种价值增加的益处，不无道理。对轨道交通而言，这个原则意味着实际上火车票只需要弥补列车的运行成本，不需要弥补其投资成本、轨道和车站等的维护成本。

霍特林和维克里等人意识到，仅靠收取使用费来弥补基础设施的固定成本，在经济上是低效率的。要使企业保持国内和国际竞争力，边际成本应尽可能地低。要保证生产成本低廉，公路和铁路的成本要低，每吨水的成本要低，每千瓦电费等也要低。只要以得益于基础设施的土地价值为基础征收固定的准入费，以此为基础设施网络融资，就能将基础设施用量费或使用费维持在较低的水平上；这种做法是可以持续的，因为基础设施的存在又能惠及并维持土地价值。对用量或使用收取的费用只应反映增量成本（即短期边际成本）。

基础设施的私人供应商常常会遇到“吃白食”的难题，而土地或地段价值税可以克服这一难题。举例而言，一家私营燃气公司计划将基础设施网络扩展到某个区域，它对居民作了调查，询问他们是否希望使用燃气。对每户居民而言，无论他们是否有燃气入户的打算，回答“是”都是有好处的。¹²一旦燃气管道铺设完毕，地段价值就会增加，居民并不需要为此付费，除非他选择燃气入户。如果基础设施的提供者有权对土地估价，让土地所有者为其土地上的服务付费，那么，“不劳而获”的行为就不会发生。由于不用担心基础设施投资可能利用不足，基础设施提供者就会敢于投资建设。

英国、澳大利亚、德国等国都用折现之后优化重置成本的方法来估计重置成本。监管者允许私人投资者从这种名义成本（无人会假装承担过）得到一定收益，从而建立了一个以包税制（tax farming）为基础的基础设施行业。在英国、澳大利亚和德国，消费

¹² 1981年，笔者之一在一次调查中投票支持了在他居住的街道铺设燃气管道，虽然他当时已经用上了太阳能电热水器。

者和生产商被迫支付费用，其中涵盖了基础设施资产的回报率。在很多情况下，他们之前（私有化之前）已经支付过了。超出短期边际成本的基础设施收费确实具有税收的性质。

3. 公共财政——税收低效的根本

经济学家以言语晦涩、常常发布坏消息著称。但是，税收理论史给了我们两点启发。

(1) **税收政策确实很简单——只有三样东西能够课税——土地、劳动和资本，其中只有一样不能逃跑。**劳工可以要求提高工资、参加罢工、偷懒怠惰、停止生育，或者离开本国。实物资本的所有者可以让实物资本磨损、损耗；企业利润可以通过创造性的会计行为等方式被隐藏或掩盖；而金融资本能够藏匿或逃遁到别国。相比之下，土地不能逃跑，它就在那里，众目昭彰。人们甚至可以用谷歌挨个街区进行搜索。

(2) **由于土地不能逃跑，把税收从劳动和资本转移到土地上，就会得到额外的收益。向土地价值课税后，以土地价值计算的税基不会缩水——而会变得更大！在经济学里，“免费午餐”是存在的。**

为什么向土地价值课税会得到额外的收益呢？

(1) 首先，土地价值是由土地需求决定的——这种需求源自希望使用土地的劳动和资本。若对劳动和资本减税，二者的净回报率提高，劳动力供给和资本投资就会增加。但是，劳动和资本需要在土地上运作。因此，它们会抬高土地的价格。土地的潜在价值上升，相应地，税基也会扩大。

(2) 其次，用土地收入建设公共基础设施，如与土地相关的桥梁、道路、燃气、水、电和电信网络，土地就会使得劳动和资本的生产效率提高，土地的经济价值就会进一步增加。（有些国家让用户直接承担全部的费用来为基础设施融资。与这些国家相比，利用地租为基础设施融资能获得竞争上的优势。收取高额的基础设施使用费与征收国内关税一样，会阻碍生产和商业活动。这类似于中世纪的强盗贵族，他们曾在莱茵河畔的每个河弯向商人们征税，从而阻碍了贸易的发展。）

(3) 第三，向土地价值征税，会挤出土地市场价格的投机成分。政府收购土地、建设生产性公共工程（如道路）的成本因此而降低。同样，土地价值税会使工业、农民，以及其他希望土地物尽其用的人，更容易获得土地。指望靠闲置土地、敲诈社会而不劳而获的土地所有者将不再获得报偿。

如果仔细想想的话，这确实很神奇——有一种税不仅不会破坏繁荣，反而会促进繁荣。真正的经济学根本不是一门悲观的科学。

阐明了应当牢记的要点之后，现在，我们可以再回头从更广阔的社会和经济角度来审视税收。

税收的重要性

征税权具有毁灭性力量。人们通常认为，罗马帝国后期税政的日益暴虐是导致帝国衰落、人口减少的原因之一。相反，明智的税政会成为繁荣的引擎。20世纪60年代，很少有人会预料到，香港和新加坡的人均生活水平会超越大多数西方国家。那时的香港是一个乞丐在门廊过夜、西方游客购买便宜货的地方。在不到45年里，欧洲和世界的政治、经济和人口图景发生了很大变化。很大一部分变化是由税收制度的变动或趋势引起的，这些变化无处不在却又鲜为人知。

世间并无永恒之事，但人类的愚蠢除外。在这个大多数国家都按照有逻辑缺陷的经济理论运行的世界上，如果一个国家能认清取得公共收入的问题本质，它就能迅速超越

邻国。

在这个世界上，没有什么能使一个国家陷入贫困：贫穷或富有的选择权掌握在每个国家自己手中。

至于税收问题，可以采用非常简单的表述。

若没有税收，政府什么也做不了。事实上，没有税收，就没有公民社会，国家最终将成为军阀或寡头的玩物。举例来说，普京为自己定下的首要任务之一就是要恢复俄罗斯的财政收入，使国家具备有效政府的一些表象。如果雇不起士兵或警察，对权力的控制便朝不保夕，罗马皇帝的频繁更迭就可为证。因此，政府必须有钱，并不是因为金块、银块、分币、塑料卡或纸币本身是目的，而是因为它们为交换媒介，可以用来购买由军人、警察、公务员、医生、教师提供的服务，支付报酬给桥梁、公路、铁路以及促成高效生产的其他市政工程的建造者。

政府要筹集资金，可以印刷钞票、借债、出租资产、出售资产、盗窃资财、征收税款（有人认为，后两个办法实质上相同）。

政府发现，借债具有局限性，因为政府会转而印刷钞票，导致货币的内部或外部价值下降，最终引发显性或隐性的赖债。

19世纪，澳大利亚的殖民地并没有多少税收。政府只是出售土地给移居者。几十年间，殖民地的国库都靠出售公有土地（Crown land）维持。到19世纪80年代，政府已经无地可卖，才逐步转向税收。与之类似，从1980年起，英国、澳大利亚和德国的国家和州政府靠出售资产填补预算，出售的资产包括银行、保险公司、邮政和电信机构，甚至公路或铁路。

但是，出售资产必然有个终点。此外，如果出售的资产是垄断企业，如机场或港口，就会对经济造成巨大的伤害。最终，这将把战略性垄断土地资产送入贪婪的垄断者及其金融家口中。例如，如果将北京的机场私有化，机场的所有者就能对进出北京的大多数商用运输课税。出售垄断企业就类似于出售私有化的税收系统。这与法国大革命前，将盐税的垄断权卖给金融家和包税者（tax farmer）的做法类似。

亚当·斯密（1776）指出，政府并不需要筹集税金，有些政府已经靠土地收入持续为生。当今的阿拉伯国家靠石油收入过活，挪威则有庞大的石油基金。同样，中世纪的统治者也曾靠封建土地的租金过活。在十九世纪，明治时期的日本正是靠土地税为工业化提供了资金。因此，土地一直是许多国家成功的财政收入制度的关键。

地价税的经济观点

税而不失乐，爱而不失智，非人能为之。

——埃德蒙·伯克（Edmund Burke, 1774）

埃德蒙·伯克的冷静思考提醒人们，任何税制改革都有赢家和输家。虽然改革现有税制可能比引入新税种更困难，但它也有优点：废除或削减已有税种所取悦的人可能要多于引入新税种所得罪的人。

只要经济上的变化能够提高效率和生产力，就有可能产生甚至确保赢家的收益超过输家的损失。“免费午餐”是存在的。

在税制改革中，至关重要的是要确保引入或增加的税种比减少或取消的税种更有效率。各个税种的效率各不相同。很多税种早已销声匿迹——18世纪英国的窗户税（window tax）就是一例。

税收有效率的基本原则是它能筹集到所需的收入，但不会扭曲生产者或消费者的决

策。

税收应该无论从经济上还是法律上都不能规避。实际执行行为的改变或者对数字、文字的操纵都应无法改变纳税义务。能靠经济对策（如延迟交易）或法律对策（如间接地改变所有权）避免或延迟的税种，都是无效的，转让税便是一例。

1990年11月7日，包括诺贝尔经济学奖得主詹姆士·布坎南（James Buchanan）、弗兰科·莫迪利亚尼（Franco Modigliani）和罗伯特·索洛（Robert Solow）在内的三十名美国杰出经济学家，致信米哈伊尔·戈尔巴乔夫（Mikhail Gorbachev）并敦促说，在向市场经济转轨时，苏联应从土地获得收入。这些经济学家写道：

“重要的是，地租应作为政府收入的一个来源应由政府保留。实行市场经济的一些发达国家政府虽然以税收的形式收取了一些地租，但他们实际征收的要比能够征收的地租少得多，因此，他们大量收取本可不必收取的、阻碍经济发展的税——对收入、销售和资本价值征税。……土地价值的一部分来自于社会增长和公共服务供应的增加，这部分价值是最为合理的、可为公共服务融资的收入来源；而公共服务又会增加周边土地的租赁价值。这些公共服务包括道路、城市交通网络、公园、以及电力、电话、水、下水道这类公用事业网络。”¹³

税收与租金

对资本和劳动征税都会造成扭曲——这会抑制经济中的要素供给，产生无谓损失。诚然，对劳动和资本课税并无不可，但会在这两个生产要素的毛利和净回报之间产生一个“税收楔子”，给整个经济的要素供给带来不利影响。当劳动力雇佣成本为每小时1美元时，会有一些生产活动开展；若税收使得劳动力雇佣成本变成了每小时1.50美元，这些活动就会停止。如果雇主把50美分的税负转嫁给劳工，劳工就会转向不必缴税的其他活动，例如去免税的蔬果园工作，而不是为每小时50美分工作。于是，将劳动力用在税后生产力较低的地方，会比将劳动力用在税前生产力较高的地方更为优越。这样一来，对劳动力和资本课税就产生了无谓损失（也称为超额负担）。

最终，税收会减少地租——即社会盈余。Gaffney（2009，第376页）用“EBCOR”一词，即源于租金的超额负担（*excess burden comes out of rent*），描述了经济活动令人沮丧的一面：税收导致GDP和国民收入显著下降，下降的程度因法律的不同而不同。这意味着，GDP的“蛋糕”变小了。¹⁴第二个效应是“ATCOR”（Gaffney，2009，第370页），即一切税收皆来自地租（*all tax comes out of land rent*）。也就是说，一切税收的支付源于盈余，但是因为税收的缘故，盈余减少。另一方面，对劳动或资本的征税减少并不意味着税基会变小。减税意味着地租和土地价值会提高，通过征收土地价值税（将租金收归公用），就能带来更多的财政收入。这点很容易从对建筑物征税看出。若免除建筑物的税负，提高其所占土地的税负，我们仍在对同一房地产征税；但征税的方式改变了、也更好了，这会促进社会总价值的最大化。

这让我们看到了现代税收政策处方的致命缺陷。

收入和消费：并非最终的税基

提及“收入”税或“消费”税时，若把二者作为租金、工资和利润这三个原始税基之外

¹³ Nicolaus Tideman 等（1990），《致米哈伊尔·戈尔巴乔夫的公开信》，11月7日，网址是 [http://en.wikisource.org/wiki/Open_letter_to_Mikhail_Gorbachev_\(1990\)](http://en.wikisource.org/wiki/Open_letter_to_Mikhail_Gorbachev_(1990))。

¹⁴ 设想有两个国家：一个国家对地租的税率为100%，对工资和利润的税率为0%；另一个国家对地租的税率为0%，对工资和利润则收取100%的税。它们的税基会发生什么变化？

的独立税基，就犯了根本性的概念错误。对消费普遍征收比例税其实是对没有存储的土地收入、劳动收入和资本收入课征的。对收入普遍征收所得税则是对土地收入、劳动收入和资本收入三部分征税。公司税则是对公司积累的土地收益、劳动收益和资本收益（股东也由此积累了收益）课征的。

不幸的是，大多数现代经济学家在谈到“资本收入”时，都认为它包含了得自土地和资本的收入。而他们在提及“收入”税和“消费”税时，认为二者的课征对象是分开的、不同的。

对经济租金的征税是非扭曲性的定额税

对资本和劳动力课税都会产生扭曲——抑制经济中的要素供给。只要供给会作出反应（即要素退出），就会产生经济扭曲。只要有扭曲，就会有“无谓损失”，产生“双输”的局面。本来愿意辛勤工作、大量投资的人会因税收而偷懒怠工、减少投资，使境况变得更糟。被放弃的经济活动会使国库损失税金。经济中的劳动和资本供给都不是固定的（劳动和资本的供给取决于迁移、生育力、工作努力程度、对可再生物品的储蓄和投资），因此，对劳动和资本的任何课税都会造成扭曲。

请注意，对缺乏弹性的商品或服务征收所谓的非扭曲性税收，也会造成扭曲。这是为何？对商品或服务课税就是对购入商品和服务的要素收入课税。因此，若某种物品的需求缺乏弹性，对其课征“非扭曲性”税收，其效果就如同对劳动收入课征人头税（poll/head tax），造成一系列扭曲性影响，如工资调整要求（wage demand，即由工会代表向公司管理层提出的工资水平——译者注）。归根结底，要素供给缺乏弹性是关键，商品和服务需求缺乏弹性则不是。

一切税收都是扭曲性的，但经济租金税除外。每年征收的土地价值税，就是一种经济租金税。

经济学家们认为，定额税（lump sum tax）是唯一有效率的税种，因为纳税人除了支付税金，别无选择。无论他做什么，都不能够消除纳税义务。在教科书中，定额税通常被描述成纳税人必须支付的、数额固定的一笔钱（即与收入或资产无关）。但这只是定额税的一个例子，定额税的思想要比这略微宽泛。

定额税的本质思想是纳税义务不随纳税人的行为改变而变化。例如，对土地征收的税或费随土地市场价值而变动，但我本人并不能采取行动来改变未改良土地的市场估价。因此，对我的未改良土地征收的税或费是一种有效率的定额税。我无论怎么做也不能逃避税金，也不能改变税金的数额，哪怕破产也无济于事。纳税义务由外力确定，若不缴税，就会对土地采取强制措施。

无法逃税

有人认为，出售土地能够转嫁地价税。这是不对的。土地的买家知道，土地每年都会产生相应的纳税义务。若卖方希望逃税，那么，买方支付给卖方的价格必须折价，以反映土地每年产生的税负。税收被资本化或摊销到了土地的市价之中，造成土地市价减少。

对于纯粹的土地价值税而言，这个性质独一无二。一旦开征，这种税就会与被课税的土地相依附，变更土地的所有权也不能逃税。

这是因为，任何逃税的意图都会给卖家造成一次性的亏损。若买方同意土地继续承担税负，他就不用缴税——无论当时还是将来。在这个意义上，若土地税为人所知、已被证实、被预期到，它就成了一种“无负担税”（burdenless tax）。购买了土地的每个人，在购买时都已了解、考虑到了土地税，即使未来的每个买家也都了解、考虑到了土地税。

这种土地税负担与租房子的租金负担相似，当人们购买租赁权时，知道必须向最初的房东（head landlord）支付租金。这样，从前一任房客接手租约时，人们就会考虑到租金。

地价税被资本化的事实说明它不会造成扭曲：地价税被资本化，正是因为人们无法逃税，无论土地所有者是谁，土地税都与土地相依附。

另一种表述是：对土地价值征收的税金，等于国家代表社会再次认定土地所有权，而土地价值税不过是国家保留的应收取的土地租金。

土地税无法转嫁给承租人

既然出售土地不能转嫁或逃避土地税，有些人就会问，虽然土地税不能避免，但是否可以将它转移到承租人和租户身上呢？

有时，这个观点被（商界人士，而不是经济学家）这样表述：土地价值税可以转嫁给租户，从而化为额外的生产费用。因此，人们认为地价税会抑制商业活动。例如，土地的出租人要求承租人支付所有的税款和费用，包括地价税。

但是，长期来看，土地税的归属是土地所有者（包括支付固定租金的长期承租人）。短期来看，土地税的增加可能被转嫁给承租人，但当租赁合同重新谈判签订时土地税就无法继续转嫁给承租人了。

从长远的角度来看，弄清楚土地价值代表了什么是非常重要的。土地价值指的是土地应得的租金流。未来的租金数额代表了增加的回报，它是资本或劳动利用这块土地可以获得的、超出正常水平的回报。

租户愿意支付租金给土地所有者是因为使用这块土地他的生产力会比在其他地块更高（例如，经过此地的客户更多）。假设长期中，土地所有者强迫租户缴纳**额外**的地租。按照定义，租户的劳动和资本收益不再超出其他地方的正常水平。因此从长期来看，租户会退出，寻求其它土地继续勤勉经营。

有人会说，租户不会离开，因为利用其他地块时，租户也必须缴纳土地价值税。不过，价值更低的土地总是存在。租客可以搬到那里，即使房东转嫁税金，租客的纳税义务也要轻一些。因此，与土地所有者不同的是，租户可以迁移到价值较低的土地上，以此减少或消除土地所有者企图转嫁给他的税金。租客能为了避税而迁移，但土地所有者既不能转移土地，也不能改变土地的市场价值。

有人断言，长期来看土地税可以转嫁给租客。换言之，他们实际上是说，土地所有者太过愚蠢，没能一开始就从租客身上榨取最大化的租金。只有如此表述这一命题，才能发现它的谬误。

在短期内，土地税的增加可以转移给租户。若无明确的法律授权（有时由税法所定），合同义务不能随意终止或更改。对于长期的固定租约，如租金固定的三十年期土地租用权，合同或会强迫租客承担土地所有者应当负担的土地税。租客可以将土地转租给其他短期租户。这样，租客就会与土地所有者共同负担土地税，因为他会从短租户那里获得租金。在这种情况下，长租户确实与土地的共同所有者类似。

从长期来看，土地税为何不能转嫁给租户？弄清这一点的另一种方法，是考察实际生产成本的概念。对土地课税的原因与购买土地的原因一样——不能“印刷”出更多的土地。土地的供给固定，土地的创造者并不收取费用。与劳动和资本不同的是，土地的生产不涉及人力成本。因此，土地的价值不来源于土地的生产成本，而来源于对其稀缺价值的竞争。**土地的价值由土地需求决定，除此之外，别无其它。**

产出需要资本和劳动，超过资本和劳动报酬的产出会流向土地所有者。潜在的土地使用者会竞相出价，直到他们使用土地进行生产，在除掉劳动和资本成本后，还能得到

盈余。

租金由需求决定，不由实际生产成本决定。由衰退时期空荡荡的商铺可见一斑：无论在中央商务区还是其它地方，土地所有者只能降低租金，或任由房屋空置。这种现象表明，土地所有者不能随心所欲地增加租金——如果可以，他们早就提高租金了。

地价税：有效边际税率为零

地价税无法规避，因此，它的有效边际税率为零。显然，地价税不会影响工作或储蓄的边际回报。这意味着，用地价税为全体社会支出融资是唯一有效的做法。在这种情况下，等价边际税率（equivalent marginal tax rate, EMTR）为零，原因是劳动收入不存在有效税率，社会保障金也不降低收入。若税费与社会保障资格限制相互叠加，等价边际税率就会非常高。举例而言，假设你的所得税税率为 26%；如果你挣得额外的 2,000 美元，你就失去 1,000 元的社会保险的好处，那么，等价边际税率就是 76%（如果还要支付社保费，EMTR 会更高）。然而，被大多数西方经济学家忽视的是，在欧洲等地，资本和劳动的真实有效边际税率要比通常所说的高得多。假设与雇主支付的社会保险费率为 15% 相对应的雇员边际所得税税率为 35%，若再加上 20% 的增值税，雇员的真实边际税率就会达到 55%。如此，欧元区的失业率、生产力之殇，并不出人意料。

改用地价税的短期及长期影响

对于忙碌的决策者、立法者和政府部长，税收理论的抽象讨论提不起他们的兴趣。更有趣的是去看一看看在实践中，用土地税或土地收入来维持其它税种的低税率时发生了什么。香港的例子说明，土地收入有助于维持工资和利润税的低税率，以此推动了该地区长期人均收入的增长。长久以来，香港凭借官地批租制，靠土地收入维持了低税率。这可以追溯到阿伯登勋爵（Lord Aberdeen）给香港第一任总督亨利·璞鼎查爵士（Sir Henry Pottinger）的建议：“若建立免税口岸，推行自由贸易之安排以鼓励外国人进入，以此建立一大型商业转口口岸，届时土地增加之价值可期，大英政府当以此为慰。”（Rabushka, 1979, 第 62—63 页）。不过，香港的案例远不是完美的蓝本。目前，土地租约的价值尚未重新评估，大部分增加的地价和地租进了私人的腰包。由于未对每年的地租课税，土地的公共收入并不足以阻止新税种的引入。香港忘掉了她繁荣的根源。

国际税收竞争和非流动税基

在一国之内，州、省或市之间会产生税收竞争。国家之间的税收竞争也越来越频繁。例如，澳大利亚股票交易印花税减少的压力就来自于香港。由于海外上市的澳大利亚公司和澳大利亚民众能够投资海外公司股票，或使用海外银行，澳大利亚对金融交易课税的能力减弱了——买家可以在境外证券交易所购买股票，逃避本国的转让税。

随着劳动和资本的流动性日益提高，原本对它们课征税金的税收负担被转移——劳动和资本实际及形式上的供给弹性不断增加，这引发了国际税收竞争。理论上发现，目前只存在三种生产要素——其中两种可以流动——这对一国的经济发展具有深远的政治意义和经济意义。

金融税和金融资本税是对流动性最高的经济活动课税，因此应该避免。相比之下，土地价值税不受国际税收筹划的影响，它能确保非居民向国库缴纳税金。非居民不缴纳增值税，他们往往可以利用来源原则（source rule）或税收协定来降低应缴纳的所得税。但是，如果非居民使用了该国的设施，就不能逃避土地价值税。

为了应对税收竞争，经合组织（OECD）通过国际协商，禁止税收竞争，鼓励所得税和增值税（这适合欧洲国家）。为此，经合组织推广“多边”信息交流（更确切地说，

是妥协)，以帮助西方国家对本国居民的境外收入征税。若开征土地价值税，对非流动要素课税，那么，经合组织的典型做法就无关紧要——征收土地价值税的国家不必惧怕税收竞争，也没有理由参与经合组织协作，而别国的愚蠢做法会将投资引向这些国家，使之从中受益。例如，中国有必要帮助美国、英国、德国或法国征收它们在中国的投资利润税吗？一国无需放弃主权，它可以用主权保障本国人民的利益，而不是成为资本输出国的税吏。无论是通过所谓的“自由贸易”、“投资”，还是“税收”协定，国家万不可放弃土地这一税基，否则，该国向外国人收取地租的权力就会削弱。

谁最终承担了地价税？

土地税由谁负担，值得详细考虑。

对土地开征单独的新税种，等同于政府宣告要收取大部分地租。这样一来，土地的市场价值就会下降。政府收取的租金多了，私人土地所有者得到的租金就少了。当然，土地的真实经济租金保持不变，但是，私人土地所有者得到的部分少了。土地市场价值的下跌反映了私人租金份额的下降。在静态情况下，用 V 表示土地的私有市场价值， V' 是土地的税后私人市场价值， R 是年租金， i 是利率， t 是土地价值税的税率：

$$V = \frac{R}{i} \quad \text{税前,}$$

$$V' = \frac{iV}{i+t} \quad \text{税后。}$$

土地的公共价值 T 由下式给出

$$T = \frac{tV}{i+t},$$

以及

$$T + V' = V,$$

即是说，土地的公共市场价值和私人市场价值之和等于其经济价值。相对于利率 i ，税率 t 越高，国家代表其国民作为最终的所有者能够主张的权利就越多。开征土地税会导致私人土地价值下跌，在这个过程中，会有一组明确的输家。但从政府的角度看，若土地税确实能减缓土地价值投机或降低土地私人市场价值，它就有益。例如，收回土地用作公共工程的成本降低了，这是一种好处。土地价值税不仅提高了财政收入，也降低了财政部门必要时重建公路、铁路或其它公共基础设施的成本。

还可以证明，地价税的增加将提高不事生产而囤有土地的成本。这可以挤走非生产性的投机活动，迫使投机商将土地用于开发，重新有效分配闲置土地，而不纯粹地霸占土地。若不然，投机商就无法如期偿还地价税即保有土地的费用。

这对就业和经济活动也有重大意义，尤其是考虑到大量的虚拟信贷都押在不断膨胀的房地产泡沫上。2008 年金融市场的崩溃与自我延续的循环直接相关，宽松的信贷政策抬高了未来租金的资本化价值，推高了地价；而地价的上涨，又使未来的借贷买卖活动的抵押品增多。这个过程并不能永远持续下去，除非容忍货币供给的任意扩张带来的整个货币体系的混乱。靠放松银根来使土地价格再度膨胀，并不能刺激生产性的商贸活动，只会让泡沫和萧条重演。

约翰·斯图亚特·穆勒支持从土地转让税转向土地保有税，并用优雅的文字表述了他的观点（Mill, 1848, 第 5 篇第 5 章第 1 节）。他写道：

“一切妨碍土地或其它生产工具出售的税种，都应受到谴责。这种出售自然而然地提高土地的生产力。不论卖家出于必要还是选择，他都有可能未将土地用在生产力最高的地方，或因为缺乏手段，或因为缺乏能力。另一方面，买

主并无贫困之累，通常而言，他们既有改进土地之倾向，亦有改进土地之能力。同其他人相比，土地对他们更有价值，他们很可能开出最高的价码。因此，与此类契约相关的一切税收，以及一切困难及费用，必然有害；特别对土地而言……应为土地流转提供极大的便利，使土地以最有利于生产的方式，兼并或分拆……一切土地和房产之转让税都应废除；迨至今日，政府出于自身利益而收取租金，但土地所有者的任何保留权利，都不能使之免缴租金。因此，应根据各种税金的平均数额，设立按年征收的等价税种，并以土地税的形式，将之摊入土地。”

穆勒的观点意味着，应当避免对土地销售课征交易税；财政收入的来源应该是针对土地保有的中性的土地价值税，而非土地转让税。

为了产生最为丰厚的红利，应该削减哪个税种？从其它税种转向土地价值税，有可能会造成“双赢”的局面。认识了这一点，接下来的问题就是：应该首先削减哪个税种。请记住如下基本原则：一切税收最终都落在土地、劳动力和资本上。因此，初步的答案是，应首先削减对流动性最高的活动课征的税种。

金融资本能以电子形式流动，但劳动的流动性没有金融资本那么强。对金融交易等流动性强的交易课征的税，是应当首先被废除的候选税种之一。对于可自由迁移的活动，废除相关税种造成的收入损失很有可能被其它收入的相应增加所抵消。

土地价值反映了所有的空间上的正的和负的外部性。土地价值是政府服务或基础设施所赋予的，而按土地价值征收的税费是重新收回这些好处的唯一、有效的方法。

靠土地价值税费来削减其他税收，可以抵消对土地所有者造成的不利影响。同样，将土地税费用于给土地提供好处（如基础设施），也是如此。

这可由英文单词“费”（rate）的起源说明。最初，“费”背后的思想是让土地所有者**按比例**（pro rata）缴纳费用以为基础设施提供资金，造福社会——例如水坝、道路或桥梁。比例费往往由土地所有者们根据他们的集体利益投票决定。今天也能见到类似的现象：城市或农业合作社向会员按比例收费，以此建设道路或围堰等。

由于地段租金反映了空间外部性（人们能够想到的大多数外部性均可认为是空间性的），土地价值比例费（land value rating）既能收回空间正外部性的好处，也能对空间负外部性提供补偿。¹⁵

当政府提供基础设施，如公路、铁路、供水、污水处理等，并用由地段价值产生的地价税进行支付时，政府的行为就和土地所有者改良土地的做法如出一辙。地价税通过提供有益的基础设施来为土地服务，这不会给土地所有者造成负面影响——实际上会带来正面的影响。事实上，就如 Brennan（1971）指出，澳大利亚建都堪培拉的最初构想是，产生的土地价值可以弥补联邦新首都的成本，但不会让旁观的投机者富起来。从长远来看，为公共工程付费不一定要征税，堪培拉市将自给自足，其收入来源于澳联邦政府（即土地所有者）积累的土地租金；政府将土地租给了企业和居民，使他们享受到了城市开发所建的各种设施。

亚当·斯密指出，符合最大公共利益的项目，即使对个人而言不值得，也最好由政府来承担。土地和基础设施即是如此。划分土地所有权之后，单个土地所有者会发现，为重大基础设施付费并不符合其利益，哪怕这符合集体的利益。

地价税能阻止有害的投机和房地产泡沫。土地价值和金融系统之间的相互作用关系到公共利益。公众和央行官员自然希望放松信贷，保持就业和产业的蓬勃发展。放松信贷还意味着可以用地租作为抵押贷出资金，地租的资本化价值会更高。

因此，鼓励商品和服务生产与充分就业的扩张性货币政策，会将资产价格（实际上

¹⁵ 由于 land value rating 和 land value taxation 含义很相近，本文以下统一翻译成“地价税”。——译者注

是土地价格)的上涨变成泡沫;而将土地用作生产用途的切实想法会被“资本利得”的投机幻想给压倒从而催生泡沫。这种状态永远不会稳定,崩溃的到来不可避免。不幸的是,崩溃意味着劳动和资本无法投入到生产性的用途,因为信贷资金的撤离抑制了商业活动。

地价税的一个优点是它能挤出有害的投机。它确保了土地购买者去计算成本。购买者必须仔细考虑当前和预期的土地用途,确保能够弥补保有土地的费用,即地价税。因此,地价税能够防止投机性房地产泡沫的形成。地价税迫使土地所有者要么使用土地,要么放弃土地。它迫使土地所有者持续地监督土地使用规划,鼓励他们向市场提供土地,从而使劳动和资本可以利用土地。很自然,这也促进充分就业。

地价税与竞争

Kirzner (1978)指出,只有优质自然资源的获得具有选择性时,垄断和反竞争行为才会出现。获得土地,不论是地皮、矿物质,还是电磁频谱,将产生在位者优势(incumbency advantage)。基于“先到先得”的土地产权制度意味着未来各代人无法得到同等条件下第一代已经得到的优质自然资源。这对竞争政策造成影响。如果有些市场参与者一开始就能够优先获得生产必需的自然资源,怎能指望这个市场是竞争市场呢?举例而言,拥有大量优越地段的零售商,可以靠几乎不加伪饰的掠夺性定价在边际上击败新的进入者(Dwyer and Larkin, 1993)。

地价税的一个不易察觉的优点是,它不仅能挤出有害的投机,还能挤出垄断优势。按当前的市场价值对自然资源收费,会给寡头或垄断者一点压力,防止他们保有土地而不事生产,或者低度利用土地、指望能从下游产品市场上获得垄断优势。地价税反映的不是寡头或垄断者在土地上获得的实际回报,而是他能够获得的回报。如果他力图享受“最丰厚的垄断利润、安逸的生活”¹⁶,依靠现有土地使用者支付的租金来削弱竞争,他会发现,这并不改变土地或地皮价值对应的纳税责任。这个例子又一次说明,地价税会促使资源配置在价值最高的最佳用途上,打击无效率地保有资源的行为。地价税这种不易观察的优点以及由它提高效率,能够保证每个社会成员以平等地位获得资源——这是竞争政策有效的一个必要条件。

4. 社会因素:资源获得与分配

在西方国家,手工艺者的收费不菲,而公司由于缺乏员工,提供的服务相当糟糕。曾经或正在西方国家居住的人,对此深有感触。很大程度上,这是由高昂的非工资劳动成本(如社会保险费)引起的。平均而言,欧盟的非工资劳动成本占到了工资总额的30%以上。把增值税、雇主和雇员缴纳的社会保险费加在一起,有效边际税率很容易超过50%——而在某些国家,甚至平均税率也突破了50%。

高昂的非工资劳动成本产生劳动税楔子。劳动成本给企业带来了沉重的负担。尽管公司试图用资本代替劳动,但很多商品(尤其是服务),要么消费者买不起,要么买完之后剩余的净工资太低,难以度日(如美发行业的工作)。西方政客希望通过削减社会保障网络来降低非工资劳动成本,但是,组织不力的群体又一次成了牺牲品。相反,收取地租是个不错的机制,它既能降低非工资的劳动成本,又不会造成上面提到的后果。劳动税(如增值税、所得税、雇主和雇员的社会保险费)会产生税收楔子,降低人们的生活水平,降低劳工的国际竞争力。而将课税对象从劳动转移到地租或地价上,则不会产生税收楔子。

¹⁶ 语出希克斯(Hicks),原文是 The best of all monopoly profits is a quiet life。——译者注

如上所述，西方国家的主要税收支柱是工资税和增值税。这种税制保护了（似乎是不知不觉的）私有化的土地租金。前面提到，杰克付了两次税：首先，他直接向房东支付了地租；其次，他向国家支付了税金，目的是增加房东土地资产的价值。因此，西方国家的税制是累退的（regressive），对有钱有权的人有利——更重要的是，这削弱了国家对抗有势者的能力，就如罗马帝国晚期一样，它因迎合了持有低税或免税的大庄园（latifundia）的贵族而失去了财政基础，无力保护和治理帝国。在以税收为基础的国家，脱钩原理引发了自下而上的再分配——这种再分配损害了国家的财政和物质实力。相反，对地租（或土地价值）收费则是个明智的公共政策措施，它能使作为公共物品受益人的土地所有者为他们的实际得益付费，而低收入的工人和农民付税能力低甚至无力付税，其税负则可去掉。

土地的价值可以粗略地将未来的地租折现算出。对私人而言，若全部地租被充入国库，土地的市场价值就为零（虽然土地的真实价值实际上会增加）。土地就被去资本化了（从这个意义上说，土地就不太可能成为私人资产所有权或投机的对象了）。这意味着，私人（尤其是年轻家庭）以及新的公司更容易获得土地，因为以租赁或非股权形式得到的土地，能让人负担得起。占优势的将是那些能使土地处于最佳利用状态的人，而不是因长子继承制（primogeniture）或“先来先得”的先发优势而得到土地的人。

如果按照最高最佳利用原则征收地租，土地的使用者就会想方设法，使土地处于最高最佳利用状态。但在今天，土地这种稀缺资源的使用效率往往不高。举例来说，土地因为投机动机而被囤积了起来。即使土地闲置不用或利用不足，投机者的土地保有成本也不高。这意味着土地有效供给的减少——以及稀缺性的增加。稀缺性增加意味着当这些土地被开发利用时，收取的租金会增加。这加剧了收入分配问题，比如，由于获得土地更加困难了，年轻家庭将买不起住房。

虽然土地的私有化市场价值可能为零，但地租并没有消失——它被国家和社会收回，而国家和社会是其价值的来源，土地私有者则不是。现在，土地使用者只需缴纳一次费用。他们不再向土地私有者付费，而是将租金交给国库。社会支出和改良措施不断提高土地的价值，需要支付的租金也随之增加。然而，租金随时间的变化与年轻家庭或公司生命周期里的收益一致。对于家庭而言，婚后的收入较低。如果没有国家每年征收地租的制度，家庭需按私有化的土地价值来贷款购房，加上孩子年幼，家庭的经济负担会很重。随着父母年纪的增加，收入上升，家庭赡养负担减轻。但是，若地租被私有化，在生命周期中，家庭的经济能力与经济负担会朝反向移动。国家作为土地的最终所有者，若能以租金代替税收作为国家收入，就能使工薪家庭的付税能力和其经济实力和支付能力更加合理地匹配。

根据亨利·乔治定理，在一定条件下（如最优人口规模），公共物品和服务的固定成本可以用地租支付，而短期边际成本则可由使用者的使用费来弥补。若自然资源或其它有益禀赋的租金产生了公共收入盈余，国家就可以通过社会红利，将这种租金重新分配给公众。挪威和阿拉斯加（阿拉斯加永久基金）都采用了这种再分配机制。

若基础设施项目的沉没投资较高，若按短期边际成本收取较低的费用（但在经济上是有效率的），就会产生“接入成本亏损”（access deficit）。相比提高使用费、使之高于短期边际成本，以此弥补“接入成本亏损”的做法，从土地收取税费来弥补基础设施的固定资本成本（即沉没成本——译者注）要更为有效（参见 Hotelling, 1938; Vickrey, 1977; Kanemoto, 1984）。对于高速列车这样的基础设施，如果靠客票销售来弥补全部成本，包括固定成本或沉没成本，而不是对受益的土地收费，施加给乘客的使用成本就会太高，就会使客流减少，弄巧成拙。高速列车就会成为制造亏损的无用摆设（white elephant）。基础设施定价过高，会导致使用率暴跌，引起亏损（澳大利亚首都地区的供水系统便是

如此)。这造成了巨大的社会浪费，因为公共资产实际上没起什么作用，而“使用费”成了对生产或工资课征的另一种税负。

5. 国家的作用

国家可被简单视作共同财富的中立受托人。如此，若国家以该国全部资源之主权拥有者的身份进行土地利用规划，它就必须站在中立的角度，权衡、平衡不同利益集团之间的利害关系，以造福整个国家。这是强国的体现，即强国的利益高于其公民的特殊利益。强国不会干预——或无需干预——经济博弈（Eucken, 1990）。它只需设定经济博弈的规则，提供一个公平的竞技场，关心无法照料自己的公民，同时收取地租为市场提供各种公共设施。实际上，这是社会主义市场经济的天然模式：公共资源被保留起来公有，并按市场价格收费，以此来为整个社会提供公共物品和福利。

然而，本文已经表明西方国家的实际情况与此大相径庭。西方国家对公众创造的地租的私有化进行保护，且将税负推给了工人（这在很大程度上解释了欧元区的普遍不满）。此外，西方国家往往对土地规划存在偏见，偏袒强大、组织良好的压力团体。例如，土地开发商可以得到大部分地租和土地的增值，这些地租和土地增值通常是由于土地利用规划的变更带来的。与此同时，成本（基础设施成本以及其它产生土地价值的支出和机会成本）会被推给组织不强的群体。为了得到这份免费午餐，开发商有很强的动机去搞定规划部门。被控制的规划部门便不再是个中立部门。不止如此，被控制的国家是弱国。一百多年前，由强国推行的“中立规划”（neutral planning），曾是德国土地改革运动的一个重要概念。不幸的是，这个概念现在几乎被人们遗忘了。

此外，很多西方国家的政府并不中立，它们的利益与开发商和土地所有者的既得利益一致。例如，不少西方城市缺少收入。它们试图通过吸引工业和居民来增加税收。但是，这往往会牺牲农业用地、公共空间来支持新开发建设。结果是，城市无序扩张、农田减少。如果规划的结果与他们有直接、狭隘的利益联系，那么，城市便不能作为共同财富的中立受托人。如果城市 A 与一名投资者商讨成立新零售企业，该投资者也能同时与城市 B 和城市 C 商讨。如果竞争意味着各个城市最终会为私有利益妥协而放弃公共土地价值，那么产生的结果是以牺牲共同财富为代价的城市之间的恶性竞争。精明的市政府应对土地价值征税，对各种服务保持低成本和低收费，以此来吸引所有外来者，而不只是几个希望得到特殊优惠的大投资者。

6. 结论

就公共物品融资而言，西方国家并不是值得中国仿效的好蓝本。在历史上，中国曾有独特的机遇建立一个截然不同的财政体系。中国可以回顾本国历史，走自己的路，正如孙中山先生设想的那样。而西方国家可能会重新向中国学习——而不是相反。俄罗斯私有化公有资产的经验说明，若一国不能保证自然资源（如土地和地租）被国家占有，从社会主义转向资本主义就会造成不良的社会和经济后果。如果按市场价格将公共资产租给企业家，而不是卖掉或直接送掉，社会主义市场经济——具有税收竞争力的社会主义市场经济——就能良好地运行（并且会比完全私有化的资本主义经济运行得更有效率）。

参考文献:

- Arnott, R.J., Stiglitz, J.E., 1979, Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size, *Quarterly Journal of Economics* 93, 471-500.
- American Social Science Association, 1890, The Single Tax Discussion. *The Single Tax Discussion*, Saratoga, New York, American Social Science Association, Concord, Massachusetts.
- Atkinson, A.B., Stiglitz, J.E., 1987, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Co., London.
- von Boehm-Bawerk, E., 1921, *Capital and Interest*, South Holland, Illinois, Libertarian Press.
- Brennan, F., 1971, *Canberra in Crisis—A History of Land Tenure and Leasehold Administration*, Dalton, Canberra.
- Burke, E., 1775, On American Taxation, 2nd ed. Of the Speech of 1774, Dodsley, online: <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Burke/brkSWv1c2.html>.
- Churchill, W., 1909, Land and Income Taxes in the Budget, speech at Edinburgh, July 17, originally published in *The Times*.
- Clark, J.B., 1893, The Genesis of Capital, *Yale Review* 11, 302-315.
- Damaschke, A., 1923, *Die Bodenreform*, 20th ed. Jena: G. Fischer.
- Dwyer, T.M., Larkin, J.T., 1993, *Monopoly and the Distribution of Petroleum Products*, Submission to the Productivity Commission, Motor Trades Association of Australia.
- Eucken, W., 1990, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6th ed., Tuebingen(Germany): J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Foldvary, F.E., 2008, The Marginalists Who Confronted Land, *American Journal of Economics and Sociology* 67, 89-117.
- Gaffney, M., 1994, Land as a Distinctive Factor of Production. In: Tiedemann, N. (ed.), *Land and Taxation*, Shephard-Walwyn, London, 39-102.
- Gaffney, M., Harrison, F., 1994, *The Corruption of Economics*, Shephard-Walwyn (Publishers) Ltd, London.
- Gaffney, M., 2009, The Hidden Taxable Capacity of Land: Enough and to Spare, *International Journal of Social Economics* 36, 328-411.
- George, H., 1912, *Progress and Poverty: An Inquiry into the Cause of Industrial Depressions and of Increase of Want with Increase of Wealth, The Remedy*, Doubleday, Page, & Co., Garden City, NY.
- Harrison, F., 2006, *Ricardo's Law—House Prices and the Great Tax Clawback Scam*, Shephard-Walwyn, London.
- Hotelling, H., 1938, The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates, *Econometrica* 6, 242-269.
- Kanemoto, Y., 1984, Pricing and Investment Policies in a System of Competitive Commuter Railways, *Review of Economic Studies* 51, 665-681.
- Kirzner, I.M., 1978, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: University of Chicago Press.
- Knight, F.H., 1946, Capital and Interest, in: Feliner, W. and Haley, B. (Eds.) *Readings in the Theory of Income Distribution*. Selected by a Committee of the American Economic Association, The Blakiston Co., Philadelphia, 1951, pp. 384-417.

- Locke, J., 1962, Some Considerations of the Consequences of the Lowering of Interest, and Raising the Value of Money. *Works of John Locke*, Vol. 5, London, pp. 1-117.
- Loehr, D., 2012, Capitalization by Formalization?—Challenging the Current Paradigm of Land Reforms, *Land Use Policy* 29, 837–845.
- Marshall, A., 1890-1920, *Principles of Economics*, 9th variorum edition, edited by C.W. Guilleband, Macmillan, London, 1961.
- Mill, J. S., 1848, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, 7th ed., William J. Ashley (ed.), Longmans, Green and Co., London, 1909.
- Rabushka, A., 1979, *Hong Kong: A Study in Economic Freedom*, University of Chicago Press.
- Ricardo, D., 1817, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Liberty Fund, Allison Pointe Trail, USA, 2004.
- Smith, A., 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Glasgow edition, Oxford, 1976.
- von Thuenen, J.H., 1842, *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, 2nd ed., Leopold, Rostock, Germany.
- Tullock, G., 2005, *The Rent-Seeking Society*, Liberty Funds, Indianapolis, USA.
- Vickrey, W., 1977, The City as a Firm, in M. Feldstein et al. (eds.) *The Economics of Public Services: Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Turin*, Macmillan, London, pp 334-343. Reprinted in R. Arnott et al. (eds.) *Public Economics: Selected papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, 1994. pp 339-349.