

建设强国的财政规则

伦敦土地研究会 Fred Harrison¹

中国目前的独特地位可使其从西方国家的悲剧中吸取教训，从而创建一个以全体公民的自由和平等为基础的后资本主义社会。要实现这一点，财政金融体系的构建必须能够区分那些公民个人可以拥有的私有财产和那些公认的社会财产。西方国家的政府未能实现这种区分，其结果就是逐渐沦为政治弱国，国家被充满贪婪的政治挟制。

人们很久以前就认识到，财产权利及其对国民收入分配的影响是许多重大社会问题的根源（如人口的阶级划分、贫困的制度化和自然生态环境的退化等等）。这就是为什么从古希腊以来，西方政治思想家就一直苦苦探索财产权利问题。他们努力寻找可以实现个人自由和强大国家相结合的条件。如何塑造权力使之同时服务于个人和国家的最高利益？古老的文明没能找到可以维持其社会持续发展的对策。

柏拉图在他的《理想国》（第五章）中通过废除私有财产来回避这个问题。决策的权力依赖于那些被培训成为社会监护人的人。在这种乌托邦国家里，人们必须相信这些监护人能够为公众的利益行事。但是，没有一个社会能够成功地创造出一种废除私有财产的可持续安排。因此，我们仍然面临如何重新配置权力的问题。首先要理解为什么私有产权会导致类似地方性贫困等问题，不然，有效的改革是不可能的。在我们阐述对这个问题的答案之前，我们需要定义什么是一个强国。

强国就是不会脆弱到被利益集团操纵。或者，换句话说，一个强国是由平等的公民组成。没有一个群体可以产生非民主的影响和**牺牲其他人的利益**来实现其特权。

军事实力并不是一个强国指标。一个依靠强制力来维持秩序的国家实质上处于弱势地位。它是一个弱国，因为它不得不要么使用武力来控制其公民，要么派遣军队对抗其它国家来攫取自然资源，以满足其社会精英的需要。

因此，强国的形成发展基于如下三个原则：

1. 它并不需要通过公民实施强制力来维持社会秩序。

2. 它对文明社会的管理是经人民授权的，是建立在平等地对待所有人的基础上，这是由自然正义原则决定的。

3. 它受委托建设和更新单个公民所不能提供的社会基础设施。

国家建设是复杂的。社会平衡，表现为权力分配方面的现实平衡，这种平衡在经济上需要在公共部门和私人部门之间实现；在政治上需要在政府和人民之间实现；在美学上还要在物质和道德之间实现。这意味着，自由并不会导致无政府状态，同时秩序并不需要通过专制来实现。西方社会还未能实现这种理想的体系，而思想家们回避讨论实现它的原理。这就是为什么他们要通过乌托邦式的空想来寻求慰藉，来释放他们的挫折感。现在，我们是否能够找到解放全体社会成员创造力的条件，来建立一个公平而有效的“强国”体制？

租金的功能

这里，中心挑战是，一个社会以什么方式取得和运用资源，以满足创造和延续民族文化的需要。这些资源是价值流，或者收入流，但不包括：

1. 维持个人、家庭生存所需要的收入；和
2. 用于形成资本、提高劳动生产率的收入。

这种价值流叫什么，它从何而来？人类早期文明中的天才，建立了一个复杂的市场机制，用以识别出这部分既不是劳动工资又不是资本利润的人类资源。古典政治经济学把这个第三种

¹ Fred Harrison 毕业于牛津大学和伦敦大学，担任伦敦土地研究会（Land Research Trust, London）的研究主任。他的电子邮箱是 fred.harrison@talktalk.net。本文由王亚南经济研究院廖谋华助理教授翻译。

资源叫**经济租金**。复杂的人类定居点需要相应的基础设施，当经济租金保留为这些基础设施融资时，就出现了最早期的城市文明。

当一个健康社会用租金来为“公共物品”融资时，就达到了可持续的均衡。相反，当租金被私有化时，一个社会就会转向专制。因此，对一个社会的长期生存来说，制定处理如下几个问题的正确规则至关重要：

1. 计量和征收产生的租金；
2. 决定如何使用租金；和
3. 保证人人平等地获得使用这些租金带来的好处。

通过研究一个国家如何解决这些问题，我们可以推断出其文化特征。这些信息揭示了个人自由的性质、政府治理的质量、如何对待自然生态资源以及这个国家是否适合于服务其全体民众。

在欧洲，大约 500 年前，少数人（封建贵族）掠取这些租金供其个人使用。其结果之一就是两种定价机制的扭曲：

1. 在私人市场上为消费品收取的价格，和
2. 为公共服务提供资金而收取的价格（税收）。

只有解决引起这两种定价机制之间紧张关系的矛盾，才可能使公共部门和私人部门统一起来协同运行。

目前，在私人部门工作赚取收入的人对政府怀有敌意，因为他们觉得以劳动收入付税是非正义的。这就产生了社会紧张，从而削弱了国家。好的政府治理目标就需要协调这两种定价机制，使它们互相补充，其目标就是最大限度地满足公民个人需要和社会福利。

租金规模

本文认为租金可以承担起公共收入流的重任。因此，第一个现实的问题是：一国国民能否产生足够的租金来为所有必要的公共服务提供资金？在经济学文献中，对这个问题没有可靠的答案。为什么呢？大多数国家政府为统计他们的经济活动投入了大量的资金，但国民收入中租金流的比例是多少仍然是个谜，这是为什么呢？这个问题的答案可以揭示一些关于社会中权力分配的一些重要事实。为了解释这些事实，我们不得不回到现代经济和国家政治形成的起点。

在 17 世纪，英国思想家约翰·洛克（John Locke）写了一本书《政府论两篇》（1689）。这是本划时代的著作。它影响了塑造自由主义国家的政治家们。它被美国的开国元勋们引用。洛克认为，在自然状态下，任何人都有天赋的“生存、自由和财产(estate)”权利（“财产”在古代英语中等于土地）。他认为，为了保护他们的财产，人们愿意进入公民社会。但是，自然——地球——不能被私人占有。为什么呢？因为人们只能对他们劳动生产的东西才能拥有私有产权。因此，洛克认为，就收入流而言，只有两种类型：劳动收入和可归功于自然的收入份额。

为了确定收入的合理分配，我们需要知道自然提供的服务所带来的价值（例如化石燃料产生的能量可以转化为石油的租金，或者煤、风能的租金）。在这个问题上，洛克并未坦言。他似乎并不想激怒控制公共预算的贵族们。因此，在他的《政府论两篇》第五章中，他声称，归属于自然的租金只占全部收入的 1%。其余(99%的国民收入)是由个人劳动创造的价值。他仍然避而不谈社会服务所创造的价值。今天，西方的经济学家们在他们的教科书中声称，租金占国民收入的份额在 1%到 6%之间（基于美国数据）。

诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)声称，在 2004 年，美国产生的租金大约占总收入的 1%(Krugman and Wells, 2006, 283 页)。自 1945 年以来的许多例子揭示了人们如何操纵统计数据来低估租金。

诺贝尔经济学奖得主保罗·萨缪尔森（Paul Samuelson）1948 年出版了《经济学》第一版。他解释说，对自然资源的使用征收租金，“可能会减慢它们的枯竭速度，并且有利于这些稀缺的不可再生资源的分配。但是，在一个自由竞争的体系中，业主受自身利益驱动可能会很快利用完自然资源……也可能带来难看的、不卫生的渣堆……也会有滥伐森林导致的洪水和下游土壤侵蚀……”（Samuelson, 1955, 539）。这是一个可怕的预测。但是，这种对自然的滥用难道不是和现存的财政制度相关吗？现存的财政制度未能对这些资源的使用收取租金。萨缪尔森

也承认，“纯地租属于一种‘剩余’，可以对它征收重税，而不会扭曲生产积极性和效率” (Samuelson, 1955, 535 页)。当“个人租金收入”只占净国民产出的 3% (在第 182 页) 时，何必麻烦把租金区分开来作为一种独立的收入类别来统计呢？这些讨论表明：**没有足够的租金收入来为公共服务提供资金！**

在后来和耶鲁大学一位教授共同撰写的《经济学》新版中，萨缪尔森报告说，“个人租金收入”不到国民生产总值的 2% (Samuelson and Nordhaus, 1985, 115 页)。从纯租金上取得收入可能会同时兼顾公平和效率，但是数额显然太小，不值得成为目标。

1963 年，Richard Lipsey 的教科书使学生确信“从经济租上取得的实际税收只能为极小部分的政府开支提供资金” (Lipsey, 1979, 371 页)。此外，这一提议还有一个致命问题：“对租金征税的政策含义取决于能够在现实生活中识别出经济租金。往好里讲，这很困难；往最坏里讲，**这是不可能的**” (Lipsey, 1979, 370 页，黑体强调为本文作者所加)。房地产专业人士天天为他们的客户从事这种评估活动，但在西方高校里，学生们被教导说，这种任务是不可能完成的。

德国经济学家 Heinz Kohler 也重复着这种奇谈，认为经济租金无法分离出来，这种租金也不可能产生足够的收入来支付政府开支 (Kohler, 1992, 857 页)。有些书会对真实世界中生存的人造成伤害，他的教科书就是这样一个例子。他声称，因为加州在 1978 年对房地产税的增加限定了一个上限，到 1980 年代中期“一个意想不到的结果出现了” (Kohler, 1992, 859 页，13 行)。房地产税每下降 1 美元，房地产价值会上升 7 美元。为什么经济学家对这个结果感到惊讶？财政改革者预测，控制房地产税上涨将会导致住宅用地的价格上涨。他们是对的。但在学院派的知识堡垒中，这样的结果是预料不到的。现实证明，这个对房地产税增加实行上限的政策对于想购买可负担得起的住房的加州居民家庭来说是个灾难，但加州的选民并没有被引导到避开这个灾难。

真实情况是在现代国家中，租金大约占国民收入的 50%。我们如何验证这个观点？

为了挖掘真象，我们必须回到约翰·洛克的著作。他分析了税收的财务影响。在《对降低利率和提高货币的价值的一些思考》(1961) 一文中，他分析说，一个国家对土地以外的东西征税将会是“徒劳”的，因为“最终会被转嫁”。商家不会承担税费；只获得生存工资的劳动者无能力承担它。因此，通过市场，税收被转嫁成较高的价格。但是，必须有人支付这个税。谁呢？洛克强调说：税最终来自一个国家的租金 (Harrison (2012, 184 页) 详细论述了洛克的全部推理)。这就产生了一个重要的经济学见解。**如果对获得工资的劳动和获得利润的资本征税，将减少劳动者和资本所有者手中的收入。这就意味着他们只剩较少的收入来支付租金给土地所有者。**

关于对劳动和资本征税所取得的收入的性质方面，洛克的论文告诉我们一些至关重要的事实。**在现实中，这些税收收入其实是租金的化身。**当政府对工资和利润减税时，我们每天都可以看到这个事实的动态变化。这里净收益并不是表现为更高的实际工资，或者更高的资本收益。通过竞争的过程，这个收益被转化为更高的租金，由那些土地所有者获得。

在过去，控制着税收政策的土地所有者并不喜欢洛克的观点。他们宁可相信，通过削减土地税，并且对农民征税（如食盐的消费税），就可以减少他们支付给国家的租金份额。表面上好象是这样，但是，这全是**表象**。因为，与此同时，**农民能够支付给地主的租金也减少了**。正是这种控制租金的斗争给社会带来了混乱，表现为大量的失业、财富生产的不足、债务和通货膨胀；这种斗争也把人民分成互相敌对的阶级。这种斗争仍然伴随着今天的西方国家。

租金加总

在加州大学讲授经济学的 Mason Gaffney 教授最彻底地研究了洛克的论文。他把洛克的观点总结为一个缩略词：ATCOR (All taxes come out of rent)，所有税收最终都来自地租（见附录）。

计算一个国家租金规模的第一步是估算人们通过政府征收的“税”而支付的数额。在 2013 年，美国联邦政府、州政府和地方政府征收的税收总额为 5.3 万亿美元（GDP 是 16.2 万亿美元）。根据 ATCOR 原理，我们可以得到结论，**如果美国是一个免税区，那么这笔税收收**

入将会在市场活动中表现为租金。换句话说，在目前的税收政策下，通过痛苦的政治幻觉，大约三分之一的美国国民收入是从租金转化为“工资”和“利润”的。

但是，如果政府征集的收入最终都是来自租金，为什么还需要直接去征收这些收入？不这样做的原因之一是，直接征收租金将提高人们的生产率。为什么呢？因为（用经济学术语来讲）税收会带来“无谓损失”。取消对工资征税并且通过直接征收租金来为公共服务提供资金，其产生的好处会对人民的生活带来巨大的影响。在弗吉尼亚理工大学和州立大学工作的经济学教授 Nicolaus Tideman 估算，财政改革 5 年后，一个普通美国家庭平均将得到 6300 美元的好处(Tideman, 2013)。

私人手中的租金

接下来的问题是关于一个国家的收入中以可观察到的租金形式出现的部分占多大比例。这部分租金并没有被政府征走。西方经济学家并不知道私人手中拥有多少租金。保守的估计是，私人手中的租金大约占国民收入的 20%。

在英国，研究人员发现，1985 年租金占国民收入的 22%，而在 1989 年则上升到 29% (Banks, 1989, 40 页, 表 2:II)。但 1989 年是房地产周期的波峰(年)。在 1992 年经济衰退时，租金下降了。考虑到土地投机带来的扭曲，“正常”的年份是 1987 年，租金占英国国民收入的 21.8%。

在澳大利亚，研究人员——他们拥有全球最好的官方数据库之一——估算出私人手中的租金在 2012 年大约占 GDP 的 24% (Putland, 2013; Fitzgerald, 2013)。但要注意到当年的租金被畸高的城市 and 大宗商品价格抬高了（这是与中国贸易带来的回波效应之一）。

如果我们保守地假设私人手中的租金大约占国民收入的 20%，那么，现代成熟的工业经济体产生的总租金价值的合理估计是多少呢？

如果我们随机地选择 10 个富裕国家，其中从澳大利亚到美国，还包括瑞典、德国和日本，那么，税收占 GDP 的比重平均为 37%。用 ATCOR 的术语来说，这里绝大部分的税收是租金的变形（征税的时候，它们好象是“工资”和“利润”）。加上没有被政府征走的租金，其占 GDP 的 20% 左右，我们发现，租金超过国民收入的 50%。这一初步的租金估算需要进一步调整：

1. 税收扭曲了总收入。税收鼓励城市土地的低度利用（这就人为地抬高了租金）。税收政策也驱使破坏环境的行为，因为污染者可以没有成本的把废弃物排放到大气中（这在一些城区人为地降低了租金）。

2. 税收的一小部分可能真是来自于工资，因为工人缺乏讨价还价的能力来把税收转嫁为租金。

3. 目前征收房地产税所得的收入大部分来自于经济租金。

综合考虑到这些因素，我们可以稳妥地估算出，租金大约占总收入的 50%。**这对保证政府现有的财政义务绰绰有余。**

历史与公共财政

公民们凭直觉就能知道，税收政策存在根本性的错误。一千多年前的英国，国家的财政收入完全来自于租金；五百年前，土地掠夺者开始出现。图 1 反映了公共财政收入中租金份额的下降趋势。它记录了英国如何成为了一个弱国，政治治理形式也缺乏诚实。国家弱化的证据也可从土地所有者通过行使权力操纵法律来从国家获得特权的方式上推断出来。

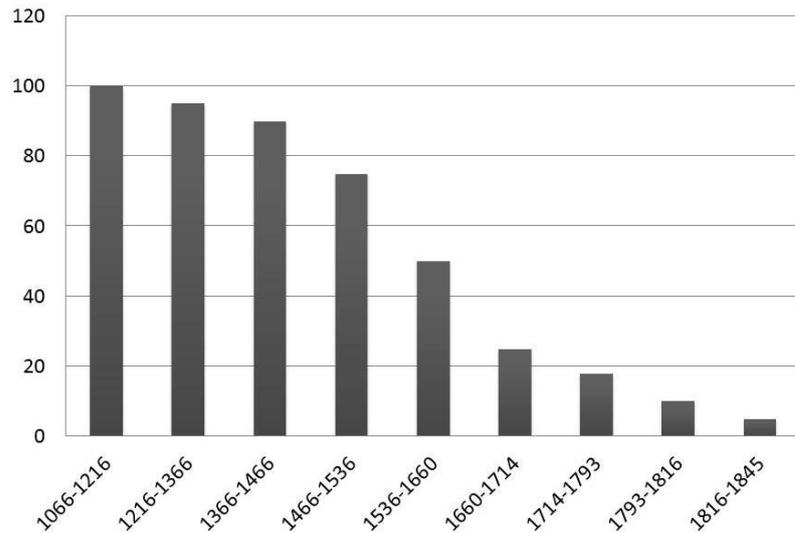


图 1：英国地租占公共财政收入的百分比(1066—1845 年间)

欧洲的弱国导致了两次世界大战，尽管早在 18 世纪，政治家们就能获得避免这种恶果的知识。工业革命使得所有人变富成为可能。出了什么问题呢？柏林大学的创始人、公务员威廉·冯·洪堡 (Wilhelm von Humboldt, 1767-1835)的著作可以说明这一点。在 1852 年首次出版的《国家行动的界限》一书中，他试图描述国家如何可以被控制。

冯·洪堡认为，当教育改造成以人民为目的而不是手段时，个人自由才能最大化。国家的作用是帮助人们实现他们的潜力。那么，公民怎样才能约束拥有胁迫手段的国家呢？冯·洪堡的答案没有说服力。根据我的研究，收入是关键。

就如冯·洪堡所指出，国家需要取得收入来为公共服务提供资金。但是，国家以什么条件取得收入？谁来决定**如何**取得收入、交给政府**多少**？这些问题的答案，可以从租金的独特性质和土地市场实现的社会功能上寻找。通过土地市场，人们根据每一个地点可得的生态和社会服务来协商确定他们愿意支付的租金。**谁**支付，付**多少**，由公民通过自由谈判的过程来决定，而不是由政客或者公务员来决定。

在 18 世纪，法国重农学派阐释了租金是国家收入的正确来源。亚当·斯密在《国富论》(1776)中重复了这一建议。尽管冯·洪堡坦承他“对金融相关的一切一无所知” (von Humboldt, 1993, 134 页)，但他觉得他可以自由地评价税收政策。他写道，重农主义的租金政策“无疑是最简单的”取得国家收入的方式，但“人力”也必须被“同样征收**直接税**” (黑体强调系本文作者所加)。

如果象冯·洪堡一样对德国的时代精神做出过贡献的人，能够按照重农主义的财政原则来帮助塑造这个国家，那么德国就会经历不同的社会演进的路径。如果所有德国人都享受到不断增长的繁荣和社会保障，那么幸福的状态就不会导致德国与其它欧洲国家（特别是英国、西班牙、葡萄牙和意大利）竞争，对非洲殖民地进行掠夺。正是炫耀武力的使命（包括其他原因）将虚弱的德国于 1914 年卷入与邻国的战争中。

改造弱国

通过重建公共财政，一个国家的经济增长将能提高历史水平之上。主要的好处表现在：

1. 人们有更多的闲暇；
2. 可以更自由地加深人与人之间关系；以及
3. 更强大的文化膜，以其丰富性（如艺术）拥裹所有人。

政治会演变成真正的民主过程。政治家们不再能够通过有利于特殊利益团体的拨款项目来购买选票。在公平的基础上国家将变得强大。

在西方，目前的趋势正好相反。在 1980 年代，大西洋两岸国家开始转变他们的产业状况，以利于寻租文化。现在，全体人民不得不通过参与欺骗来谋求生存。一个例子是：中产阶级通过买卖房产来积累资本利得。这是一种欺骗的文化，因为它使一些人能够攫取另一些人的劳动所得。

西方国家把土地市场当作行贿基金。无论是直接地还是间接地，这给金融部门、媒体、执法机构、当然还有政治中的腐败行为带来了收益。关于财产权的法律使得共同财富向少数特权者转移合法化，其结果是对文化和环境的蹂躏。一个真正的民主国家是不会容忍这样的悲剧的。中华人民共和国通过法律把土地变成了公共财产，从而可以避免成为这种社会病的受害者；中国的下一步是必须确保能够征收代表自然和社会服务的租金，以造福全体人民。

补充说明:

Mason Gaffney 教授的著作

Mason Gaffney 发表的文章和书籍章节可以在 www.masongaffney.org 上找到。关于 ATCOR 论文，请参阅以下内容：

Gaffney, Mason, 1994, in Mason Gaffney and Fred Harrison, *The Corruption of Economics*, London: Shephard-Walwyn.

Gaffney, Mason, 1999, Gains from Untaxing Work, Trade and Capital by Uptaxing Land, Global Institute for Taxation (GIFT) conference, St. Johns University, New York, October 1.

Gaffney, Mason, 2005, A Better Way of Gauging Excess Burden of Taxation, Working Paper.

Gaffney, Mason, 2006, A Simple General Test for Tax Bias, in Laurence S. Moss (ed.), *Natural Resources, Taxation and Regulation*, Oxford: Blackwell Publishing.

Gaffney, Mason, 2008, Keeping Land in Capital Theory: Ricardo, Faustmann, Wicksell and George, *American Journal of Economics and Sociology* 67(1), 119-141.

Gaffney, Mason, 2013, *The Mason Gaffney Reader: Essays on Solving the "Unsolvable"*, Henry George Institute.

Gaffney 教授解说 ATCOR 问题的视频链接是 <http://www.youtube.com/watch?v=nLUGEMu9sA&feature=c4overview&list=UUoBfQyuQ1N5YMFsWnS26kfw>

参考文献:

Banks, Ronald, 1989, *Costing the Earth*, London: Shephard-Walwyn.

Fitzgerald, Karl, 2013, *Total Resource Rents of Australia*, Melbourne: Prosper Australia.

Gwartney, Ted, Estimating Land Values, online at www.henrygeorge.org/ted.htm.

Harrison, Fred, 2012, *The Traumatised Society*, London: Shephard-Walwyn.

Humboldt, Wilhelm von, 1993, *The Limits of State Action*, Indianapolis: Liberty Fund.

Kohler, Heinz, 1992, *Economics*, Lexington, MA: D.C. Heath.

Krugman, Paul, and Robin Wells, 2006, *Economics*, New York: Worth Publishers.

Lipsey, Richard G., 1963, *Positive Economics*, 5th edn. (1979), London: Weidenfeld & Nicolson.

Putland, Gavin R., 2013, <http://blog.lvrge.org.au/2013/07/economic-rent-of-land-as-fraction-of-oz-gdp.html>.

Samuelson, Paul, 1955, *Economics*, 7th edn. (1967), NY: McGraw-Hill.

Samuelson, Paul, and William D. Nordhaus, 1985, *Economics*, 12th edn., NY: McGraw-Hill.

Tideman, Nicolaus, 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=nLUGEMu9sA&list=TL-W0JGVneIS95R2aRx8hoZCNBrzeZkGKZG>.