

土地作为共同财富：泡沫经济的对策

澳大利亚地价研究所 Bryan Kavanagh*

澳大利亚首都堪培拉的初建是基于一种独特的社会实验。就如美国首都华盛顿的建都一样，堪培拉的选址是在中央政府规划和控制下的一块未开发地。但两者之间的重大区别是澳大利亚政府获得了堪培拉每年的土地租金，以之作为其财政收入。两代人之后，堪培拉的土地租赁制度由于以下原因而被破坏：(1)未能继续秉持“土地价值应该归公作为社会共同财富(commonwealth)”的原则；(2)政府获取的土地租金没能跟上市场水平；(3)最重要的是，妨碍了全国各地土地有效利用的投机行为同样损害了堪培拉。本文主要探讨堪培拉建都的原则是否可以为当今衰退的世界经济提供一种对策。

1 地租作为社会共同财富

历史上有很多哲人深刻理解到土地租金是社会共同财富，从别的渠道来为政府创造税源有悖情理。孔子曾曰：

“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡、孤独、废疾者皆有所养；男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己。力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作。故外户而不闭，是谓大同。”^①

“自然资源被充分利用，由社会共享”(即“货恶其弃于地也，不必藏于己”)就确证了孔子所谓的“大同”(great commonwealth)是地租归公为“社会共同财富”的时期，而如今我们对“社会共同财富”一词常嗤之以鼻。孔子的“大同”理想并非幻梦。这样的社会启蒙时段在英国也曾有过：

“我曾多次阐明，如果将劳工工资和生活必需品成本来相比的话，十五世纪和十六世纪初二十多年是英国劳工的黄金时代。之前工资不曾有如此之高(相对来说)，食品不曾有如此之价廉。国会法案一直试图降低工资，立法机关一直坚持劳工法不

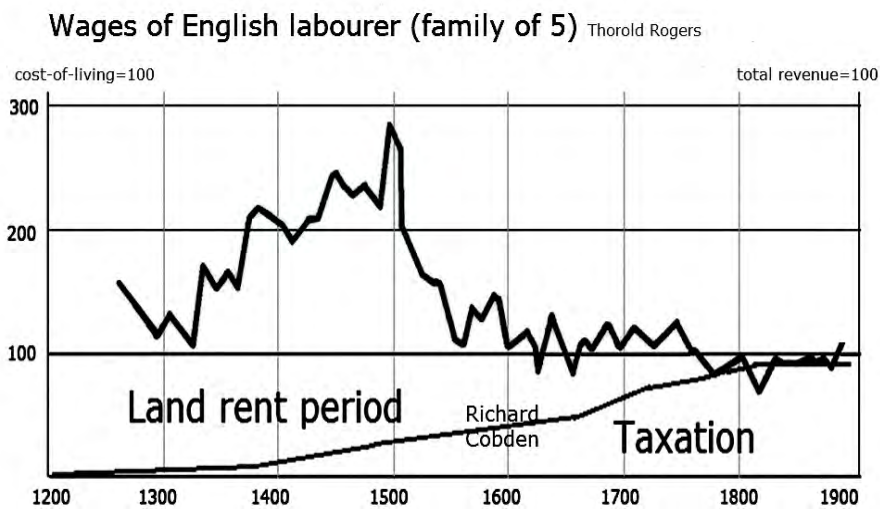
* Bryan Kavanagh毕业于墨尔本皇家理工大学，现为澳大利亚地价研究所(Land Values Research Group)和澳大利亚不动产研究所(Australian Property Institute)研究员。他曾担任过澳大利亚税务局的房地产评估师、地价研究所荣誉所长等多种房地产评估方面的咨询、管理和研究工作。他的电子信箱是 bryan@lvrg.org.au。本文由厦门大学王亚南经济研究院副教授傅十和翻译。

^① 此段引文出自《礼记·礼运第九》。作者原文引自 Co (1992) 一书中《礼记》的英译，其中“货恶其弃于地也，不必藏于己。力恶其不出于身也，不必为己”英译为“Natural resources were fully used to benefit all, and were not appropriated for selfish ends. People wanted to contribute their strength and ability to society for public gain.”白话可译为“自然资源被充分利用，由社会共享，不会充作私利。人们为公共利益而竭尽其力。”

得修改。国会的努力终是徒劳：工资率一直稳定在较好水平，最终高工资成为惯例，国会也最终认识到这一点。当土地的分配扩至更大范围，土地租期变成常态，也即所谓的农民土地所有制现象，在我前面提到的时期中，付给自由劳动力的高工资就成为可能。” Rogers (1912)

无疑，就生活设施和现代创新来说，我们相信现代经济是引领前沿的；但是，就工资对生活成本的比较而言，当今社会和地租归公为社会共同财富的时期相比是退步了。

图1：英国历史上各期相对工资、地租和税收



(注：粗黑实线为英国劳工五口之家的相对工资水平；淡黑实线为总税收收入；横轴为年份)

英国的理查德·科步登 (Richard Cobden, 1845)论道：

“自诺曼征服后150年，整个国家的所有岁入均来自土地。之后的150年，土地收入是政府岁入的二十分之十九。之后一个世纪直至玛丽一世期间，土地收入降为四分之三。此后直至英联邦结束期间，土地只带来了政府收入的一半。到安妮统治期间，土地收入只占政府收入的四分之一。乔治三世统治期间，占六分之一；他统治的前三十年间，土地收入仅占七分之一。从1793—1816年期间，土地收入仅占九分之一。此后至今，直接来自土地和政府收入仅占二十五分之一。

所以，历史上提供了所有税源的土地，如今只带来了很小一部分或者只有二十五分之一的政府收入，尽管土地租金已经大幅度上涨了。人们在君主专制制度下比在国家的权力落到无须缴税的土地寡头者手中时生活得更好。这些土地寡头们先是豁免了他们自己的税负，而后再通过《谷物法》对他们沉重的负

担进行补偿。”^①

约翰·洛克(John Locke,1632-1704) 是英国古典自由主义之父,他认为从地租之外获取税收是无用的:“一个国家的土地能提供足够收入,如还望对其他东西征收税费,将是徒劳;因为这些税费终将会落到土地上。”(洛克,1691,《关于降低利率、提高货币价值的后果的思考》)

美国经济学教授Mason Gaffney最近提出所有税收应该来自租金(ATCOR, all taxes come out of rents)。^② 英国的自由民主党目前和执政的保守党一起援引著名经济学家的观点来支持在当代经济中推行基于土地的税收体制。^③

中国的革命先驱孙中山曾说:“单一税论者亨利·乔治之学说,将成为我们改革纲领的基础。作为维持政府的唯一手段的土地税而言,是一项极公正、合理和均平分配的税制,我们将据此拟定新的制度。满洲政府几个世纪以来繁重、非常规的税收表明除土地之外的其他税制都是非正义的。”(Rosenthal, 1983)。

虽然地租归公作为社会公共财富以取代对劳动和资本的任意征税的主张并非美国人亨利·乔治首倡,但他1879出版的名著《进步与贫困:探究工业萧条以及财富和匮乏俱增之原因及补救之办法》(George, 1879)使他闻名于世。该书出版不久就售罄三百多万册;据称《进步与贫困》后来也一直被列为经济类丛书中的畅销书。

2 澳大利亚联邦及建都

二十世纪初,澳大利亚人民欣然接受了亨利·乔治的思想:当地租归公时,劳动和资本的报酬就高;但当寻租者将地租攫为私有时,劳动和资本的报酬就低。这种思想在乔治1890年访问了澳大利亚三个月后得到进一步认可;当时正值十九世纪八十年代全国房地产泡沫的破灭,导致了金融业的严重崩溃。

在长达二十年的谈判之后,澳大利亚的六个殖民地于1900年通过了联邦宪法,澳大利亚联邦国家于1901年元旦正式诞生。当时联邦政府临时驻都于墨尔本,但已经决定在联邦领土上将另建新都,类似于美国在哥伦比亚联邦特区建立华盛顿首府。新都拟选址于澳大利亚两个大城市竞争对手悉尼和墨尔本之间的领土上。

但是,由于澳大利亚人对十九世纪九十年代萧条的阴影仍记忆犹新,新的联邦首府不再欢迎房地产投机商。新都秉持亨利·乔治信奉的经济原则,不允许个人攫取随城市增长带来的土地价值的自然增值,而是将地租收归联邦政府国库。

澳大利亚首都直辖区(ACT, Australian Capital Territory)于1908年最终选定,面积为九百平方英里,位于墨尔本东北方向660公里和悉尼西南方向280公里处。新都的设计方

^① 原文引自 Richard Cobden (1845), British Parliamentary Corn Laws Debate (英国国会《谷物法》辩论)。

^② 参见网址 <http://www.geogistjournal.org/2012/10/16/the-unplumbed-revenue-potential-of-land-part-3-atcor-all-taxes-come-out-of-rents>。

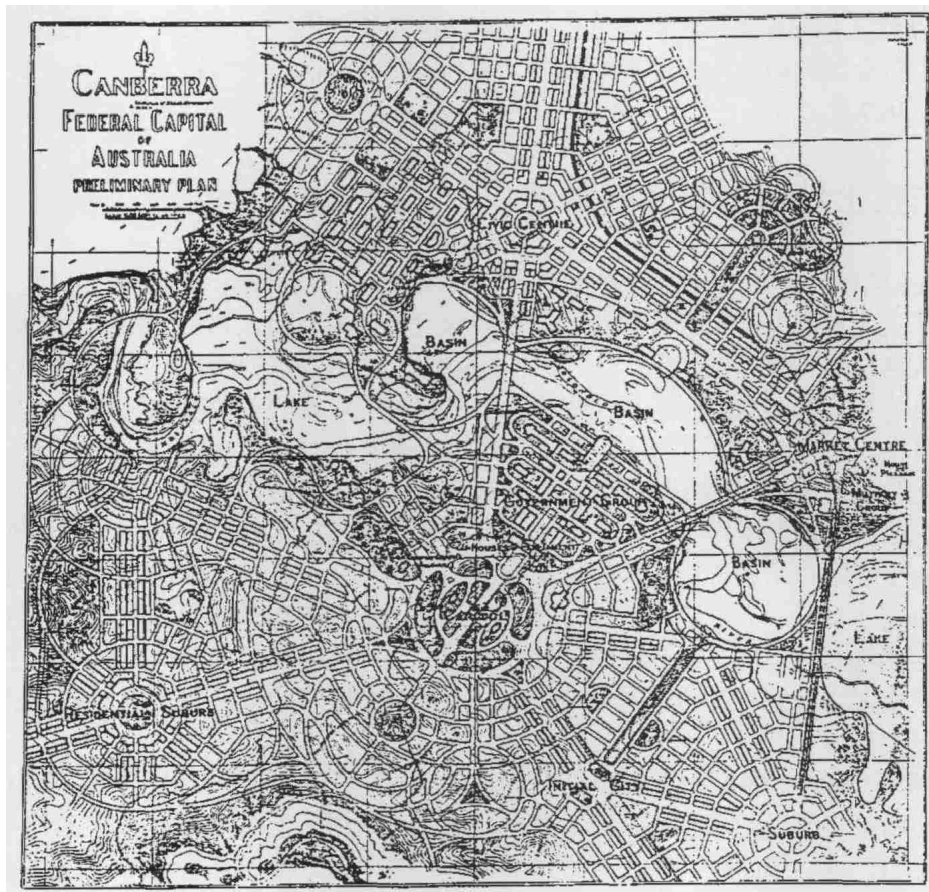
^③ 参见网址 <http://www.libdemvoice.org/opinion-land-value-tax-an-old-idea-with-lots-of-modern-supporters-28459.html>。

案采取了国际竞标的方式,由长着红头发的高个子、时任联邦内政部部长的King O'Malley负责。来自芝加哥的建筑设计师沃尔特·伯里·格里芬(Walter Burley Griffin)和他的妻子Marion Mahoney Griffin组队的设计方案获胜。新都蓝图的主要特点是围绕轴线设计了很多圆形、六边形和三角形的规划,与地形地势和既有地标相辅相成。

新都名字“堪培拉”(Canberra)来自当地土著民族语言,由当时澳大利亚总督的妻子Denman夫人在1913年3月12日新都奠基礼时正式命名。有趣的是,当时衣着时髦、操着美国口音的内政部部长King O'Malley在现场占尽风头,远甚于当时的总理Andrew Fisher先生。

在1901-1924年期间任联邦工党议员的Austin Chapman曾为选定后来成为澳大利亚首都直辖区的地块游说。他曾说:“首都直辖区会成为有史以来整个城市的创举,所有和首都相连的土地都由澳大利亚人民所拥有和管理。”(Brennan, 1971)。澳大利亚联邦宪法第125条规定政府所在地必须在属于联邦政府的领土之内;政府所在地管理法第9条规定“国土上的公有土地不得以任何完全私有地产的形式处置。”(Brennan, 1971)。

图2: 澳大利亚新都蓝图



3 堪培拉的缓慢开发

第一次世界大战延缓了堪培拉的开发建设。联邦政府的官僚也修改了格里芬原来的规划，其中最重要的修改是去掉了原有的为城市服务的铁路线，可能是官僚们短视地相信由于汽车已经开始普及，铁路将会变得无足轻重。

堪培拉的面向公众的首批土地租约于1924年签发，居住用地租约的拍卖价格通常为400镑，这样的居住用地能产生年地租20镑，相当于租约拍卖价格的5%。租约期限通常为99年，这是为了确保主体为政府职员的、拟将成为“堪培拉人”的新居民的居住权。

在1921-1924年间，建筑设计师约翰·萨尔曼爵士（Sir John Sulman）领导下的联邦首都咨询委员会强化了格里芬规划方案的“花园城市”的特点，但没有实现格里芬规划的三大目标。此后，John Butters爵士领导下的联邦首都委员会在1925-1930年期间有所行动：联邦议会大厦1927年由墨尔本搬迁到了堪培拉；名为“The Lodge”的总理府也已建成；阿尔伯特艺术厅（Albert Hall）也建成了；在斯特姆洛山（Mount Stromlo）上建成了天文台。但是，1930年大萧条开始时，联邦首都委员会就被取消了。

第二次世界大战又一次延缓了堪培拉的建设。在1958年初，堪培拉仅有四万人口，这时，新成立了国家首都发展委员会，力图促进和监管堪培拉的进一步发展。在国家首都发展委员会任期的1958-1989年期间，堪培拉的人口很快增长到了三十万，目前的人口达到了36.7万。

4 堪培拉土地租赁制度的崩溃

但是堪培拉人的记忆短暂，社会态度也在改变。

除了二十世纪五十年代住房热后的信贷紧缩外，战后澳大利亚的经济一直高涨，澳大利亚人也日渐富裕。人们不但忘记了十九世纪九十年代和二十世纪三十年代的大萧条，而且当堪培拉人和房地产利益集团将注意力转移到堪培拉的土地租赁制度时，人们甚至相信如果土地租赁制度取消的话，人们会共同受益更多。

堪培拉的政府职员们开始辩解道，如果他们要迁回悉尼或者墨尔本的话，出售他们在堪培拉的房地产的所得不足以使他们能在悉尼或者墨尔本购买新居。当然，他们没有提到，由于堪培拉的地价很低，他们房贷中的地价部分可以忽略不计，这可使他们得益于低地价而节省了一大笔钱。他们也意识到，如果他们留在堪培拉且取消土地租赁制度的话，他们将看到地价会飙升。由于这些原因，原来把寻租的房地产投机商拒在澳大利亚首都直辖区之外的有效的政府土地收入制度此时被堪培拉人视作实现他们房屋升值欲望的障碍。

诚然，堪培拉的土地租赁制度也不是没有问题。一开始为了吸引人们迁居到堪培拉，地价被定得低得可以忽略不计，因为居民只需支付地租，无需为获得土地而支付地租资本化的总值，这在当时是一种优惠方式。但地租是每隔二十年才重新评定一次，这是土地租赁制度安排的主要缺陷，因为随着城市的发展，实际执行的地租逐渐和市场条件脱离关系，这导致逐渐形成的地价的累积升值集中到了居住者手里，而不是集中到联邦政

府手里。

此外，从1935年开始，地租被固定为政府官僚评估的地价的5%，交易租金高于这个水平的部分由购买者现金支付给土地转让者，政府就无法获得全部市场地租，这就削弱了政府的土地租赁制度，导致市场转向“土地升值租赁制度”(premium leasehold system) (Brennan, 1971)。土地租金被逐渐弱化，从1962年起，获取土地的人就仅是支付地价的升值部分。

投机的既得利益者也开始行动了。在两代人对堪培拉一开始建都于土地租赁制度的原因不甚了解的无知状态中，在据称是土地租赁制度中明显的土地价格成分导致的困惑中，二十世纪七十年代出现了废除土地租赁制度的高呼声。约翰·格雷·戈顿(John Grey Gorton)总理由于担心在堪培拉的选举中失利，于是同意了堪培拉人的强烈要求。

只有极少数人深谙堪培拉赖以建都基础的土地租赁制度可以成为澳大利亚社会共同财富之源；他们倡导重新回到地租归公的原则。其中之一是当地的一名律师Frank Brennan，他的著作《危机中的堪培拉》(*Canberra in Crisis*)在戈顿总理立法决定从1971年元旦开始停止收取地租后马上出版了。在他书中后来添加的充满失望的尾记中，他悲叹道“政府部门的人、普通人、自由思考的人以及困惑的人都没能坚持这项伟大的事业”Brennan (1971)。在自利和贪婪面前，地租归公作为社会共同财富的原则失败了。堪培拉的土地租赁制度名存实亡，改变后的制度看起来近乎违宪。

5 以社会共同财富为代价的地价飙升异态

堪培拉取消土地租赁制度的时机甚至更具讽刺意味。在1971年，澳大利亚的六个州的私有土地正处于从土地价格泡沫即将转向泡沫破灭和全国性严重萧条的困境中，此时总理Whitlam领导的联邦政府由于执政不善被要求下台。由于堪培拉的地租已经正式被私有化了，堪培拉也加入了那些州的行列，不顾一切地催涨其地价。

事情后来的发展有些逆转。由于堪培拉的地价和澳大利亚其他州的一样高，很多家庭无力承受。澳大利亚首都直辖区立法会通过了一项方案，低收入家庭可以申请承租堪培拉的一块地。此外，立法会也提高了地方政府的土地税率，旨在二十年内取消房地产转移登记的印花税。不过，从目前来看，很难判断这两种复归堪培拉建都模式的政策是偶然的还是深深植根于地租归公作为社会共同财富的原则。

随着1973年土地价格泡沫破灭之后的是1974 - 1975年的经济萧条，萧条之严重令人吃惊。这次以及随后的三次房地产泡沫可以看作类似于带有欺诈性质的、必定会崩溃的庞齐游戏(Ponzi scheme)。^①虽然建筑物的重置成本(replacement cost)易知或者容易计算，地价的上限却很难确定，因为地价多变，捉摸不定。无法持续的低房地产租金收益率可以给房地产专业人士提供警示：地价必定会回归至其长期趋势，在这过渡过程中，会产生严重的金融困难，但一般大众很难意识到地价的纠正性调整必定是非常急剧的下降。当地价不断飙升时，有些购买者相信如果他们想要拥有一宗房地产的话现在就必须出手

^① 美国人查尔斯·庞齐(Charles Ponzi) 1919 年在美国设计出以新的投资者的资金来支持以前投资者的高回报的投资计划，次年该计划破产。经济学里常用“庞齐游戏”指代类似的融资方式。——译者注

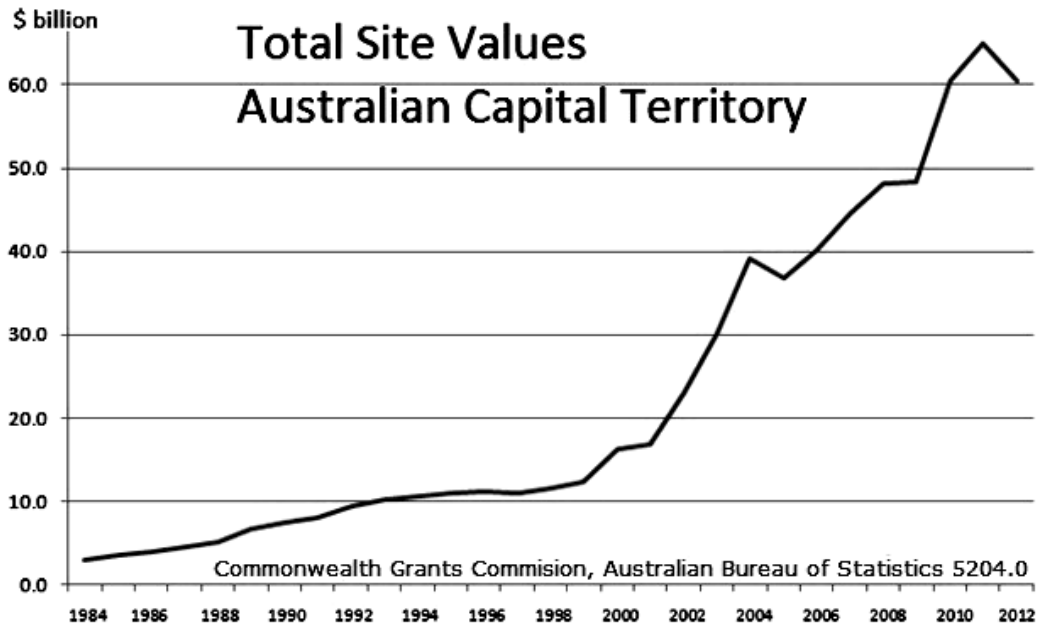
购买，还有些人在房地产市场强劲时投资是想获得潜在的资本增值(capital gains)。

令人费解的是，房地产业的游说者从不承认存在房地产泡沫，除非泡沫已经破灭了。他们常用“土地短缺”论来解释地价的快速攀升，很多经济学家也持这种观点。更显而易见的解释却被经常忽略：地价之所以高是因为地租没有合理地归公，换言之，地价表明没有被政府获得的地租被资本化到私人手中。

要使公共政策有效，要想结束反复出现的庞齐游戏似的的泡沫破灭所带来的萧条或经济衰退，就必须开辟以土地为基础的税源，正如堪培拉建都时所做的那样。虽然这在逻辑上完全说得通，但在现实中很少被采纳。事实上，在过去的四十年中，西方国家经历了四次地价泡沫，后果变得越来越糟糕，因为现在日渐流行地方政府对劳动、资本和交易征收扭曲性的税种，削弱以土地为基础的税源。Kavanagh (2007) 的论文描述了过去四十年中在澳大利亚反复出现的破坏性的房地产泡沫现象。

紧随土地租赁制度的破坏，堪培拉在历次房地产泡沫中也扮演了不可开脱的角色。下图3显示了澳大利亚首都直辖区私有土地价格在过去三十年的增长轨迹，资料来自澳大利亚国家统计局类表5204中的表61。该图显示2013年6月30日时澳大利亚的总土地价值为3.8728万亿澳元，其中澳大利亚首都直辖区的地价总值为600亿澳元。

图3： 澳大利亚首都直辖区历年的地价总额（单位：十亿澳元）

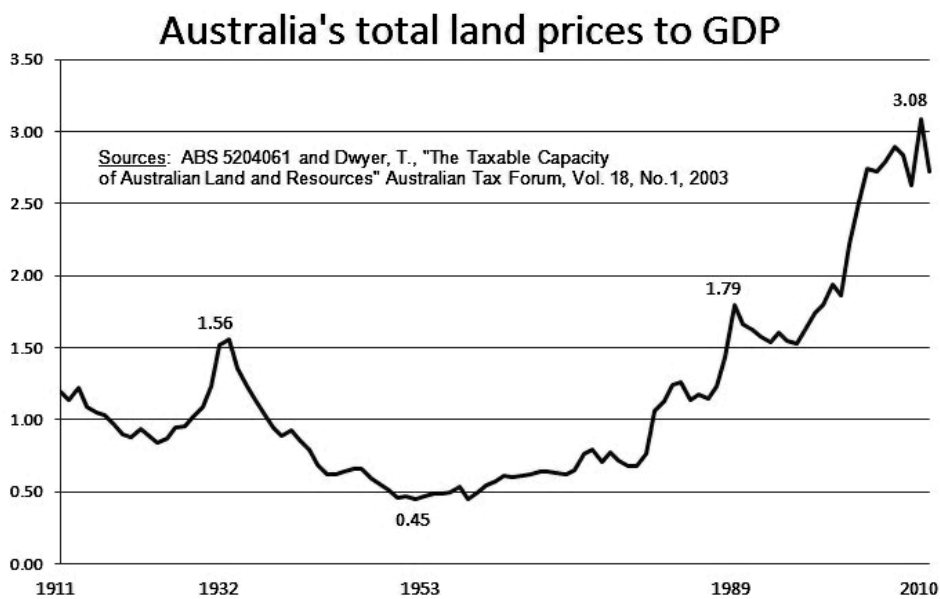


堪培拉土地租赁制度退步的后果之一是由于归公的地租数量减少了，税收和地价都大幅上升了，前者提高了成本，后者使得抵押贷款者背上了银行的债务。虽然值得商榷，但可以说增加的税收和不断攀升的地价对任何健康经济体而言都是病态的、对立的。

6 堪培拉的建都经历能为当今衰退的经济提供启示吗？

图4显示的澳大利亚尚未崩溃的地价泡沫可能类似于目前中国强劲经济中显然存在的房地产泡沫。值得指出的是，虽然过去一百年来澳大利亚总地价对GDP的比率的平均值约为1:1，图4表明最近地价总额已近超过了澳大利亚GDP的三倍。这种情形是难以为继的，很可能产生严重后果，这样说并不是危言耸听。

图4： 澳大利亚历年地价总额对GDP的比率



如果澳大利亚政府或者中国政府决心获取他们土地的租金，就象堪培拉建都时那样，那么，这两国政府就得有一个强有力的管理工具来限制地价的飙升，再加上稳定的土地税源，甚至还有可能废除掉那些无效率的、有损经济发展的各种其他税收。

当美国、英国和欧盟国家在苦苦寻找应付金融危机的对策时，中国和澳大利亚有幸避免了危机的直接冲击，可以稍有时间观察到寻租的私有部门如何给他们自己的经济带来了灾难。一个相关的问题接踵而生：中国和澳大利亚会步这些国家后尘吗？

7 获取社会共同财富的障碍

拉丁语中“陷阱”或者“障碍物”（比如露出的树根）一词是“scandalum”；有意思的是，由其派生出来的单词“scandal”现在意指“丑行”、“不光彩”等。

如果社区带来的地租要被归公作为社会共同财富的话，需要跨越以下障碍：

- 亿万富翁们寄生般地吸走本该归所有公民平等享有的公共地租。这些富翁们通

常在社会中位高权重，激烈反对地租归公作为社会财富。在西方国家中，他们被称为“1%”的少数，但实际上他们只占总人口的不到“0.1%”。他们的行为是“不光彩的”。

- 犹太教和基督教都有一条教令，地租应该平等归于所有人民：“地不可永远卖断，因为地是我的”(旧约·利未记25:23)。^① 世界上有名的宗教几乎都有同样的教义。但是，为了服务于权贵阶层的利益，不同的宗教已经放弃了他们为了穷人应该优先作出的选择。这也是“不光彩的”。
- 伪善的“人权”鼓吹者也一定程度上摒弃了社会共同财富这项首要权利。因此教皇格里高利(Pope Gregory the Great)(540-604) 在《司牧训话》(Cura Pastoralis) 中的严厉批评也适用于他们：“那些将上帝之赠变为私财的人是无法假装无辜的。因为他们占有了穷人的维生之道，他们谋杀了那些每天因物资匮乏而去世的穷人。”那些人权鼓吹者对此视而不见也是“不光彩的”。
- 诚然，从某种意义上讲，人性的弱点也须克服。但是，堪培拉人摒弃社会共同财富而追求寻租私利的偏好与其说是“不光彩”，不如说是“障碍”。一种与经济学中李嘉图的地租理论和房地产评估相联系的更严谨的方法也许能对克服人性的弱点有很大帮助。

只有历史才能决定在目前萧条的经济趋势下，中国政府或者澳大利亚政府是否有智慧和力量来实行地租归公作为社会财富来取代其他税收。从孔子到亨利·乔治，很多伟大的哲人都倡导这种地租归公作为社会共同财富的原则。即使今天的重重障碍看起来好像无法逾越，一百年前基于这个原则建都的堪培拉已经证明了秉持这个原则是可能的。

参考文献

- Co, Alfredo, 1992, *Philosophy of Ancient China: The Blooming of a Hundred Flowers*, UST Press, Manila.
- Rogers, James Edwin Thorold, 1912, *Six Centuries of Work and Wages—The History of English Labour*, 11th edition, T. Fisher Unwin, London.
- Rosenthal, Herbert, 1983, Sun Yat-Sen and Henry George: A Reassessment, *EurAmerican* 13(3), 1-24.
- George, Henry, 1879, *Progress and Poverty—An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth ... The Remedy*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1979 (reprint).
- Kavanagh, Bryan, 2007, Unlocking the Riches of Oz: A case study of the social and economic costs of real estate bubbles 1972 to 2006, Land Values Research Group, available online at <http://lvrg.org.au/files/riches-of-oz.pdf>.

^① 原文为“The land shall not be sold in perpetuity, for the land is mine (Leviticus 25:23).”。