

社会主义市场经济与资本主义市场经济 在城市土地开发上的意义

《城市发展研究》1995年第4期

社会主义市场经济与资本主义市场经济有什么区别？以下的理论性讨论是分析这两种政治理想在城市土地开发上的内在逻辑。讨论的焦点是：一、土地规划与管理；二、土地增值的处理。

一、土地规划与管理

市场经济是一个以市场自由买卖价格作为客观标准去解释和调节供求关系的经济体制。投资的目的是通过满足市场需求去赚钱。投资与经济效益的关系是直接的。决定投资的要素是资本的回报率，亦即是“资本的生产效率”（productivity of capital）。就是说，没有实质的和直接的经济效益，就没有人愿意去投资。因此，一，土地的开发永远是在追求有“最高最好”经济效益的土地用途，亦即是最赚钱的用途；二，投资者不会自动承担其在使用与开发土地所带来的“公害”；三，投资者不会自动献出其在土地使用与开发上产生的“公益”。

按市场逻辑，不会有人自动去建不赚钱的公园，或保留不赚钱的耕地，或把污染的工业搬到老远。爱国的资本家也许有，但爱国的投资是不合市场经济逻辑的投资。

资本主义是资本为中心的政治理想。一切的政治手段和经济政策都是以提高资本回报率和保障资本家利益为重。政府在原则上尽量不干预资金的自由运

作：相信资金自由运作是“无形之手”(Invisible Hand)，会把经济效益带到最高水平，并同时按竞争原则来分配社会的资源和财富。因此，资本主义政府的规划和管理都是反应性的(reactive)而不是主动性的(proactive)。只有在人民极度不满的压力下，或资本家和资本运作受到威胁时，政府才会干预或者弥补一下市场经济所带来的各种公害(如环境污染)和社会的不均(如低收入市民的住房问题)。

社会主义的政治理想否定市场是“无形之手”；否定资本是“唯我独尊”的生产因素；强调劳动的重要和资本的社会责任，强调经济效益与社会效益的同等重要性，以及他们之间的可能矛盾。政府在“社会利益”大前提下有责任去干预市场的“自由”运作；以土地规划和管理去平衡市场逻辑中资本自然投入“最高最好”经济效益的土地用途的倾向，以及弥补这种倾向带来的不均和公害。例如，通过规划管理来预留公园用地，控制容积率，保护耕地等。同时政府也有责任通过“重新分配”(redistribution)手段(如税收、补贴、法规、直接投资等)去平衡市场按资本的投入来分配经济效益的逻辑。例如政府投资建设“安居”住宅和立法控制污染等。

当然，政治制度不是纯理论的。“资本主义国家”也讲城市规划；“社会主义国家”也讲市场经济。不同的是，在资本主义理论中，市场的自由运作是一切的主宰，市场的价格是私利竞争的裁判。市场可以保证整个社会资源最佳的分配。亦即是说，最有经济效率的社会同时也就是最公平的社会。在这种信念下，规划与管理基本上是“反效率”的。规划本身就是件“妾身未明”的局促事。这原先是用来处理十九世纪工业革命带来的城市用地混乱情况的一种手段。它按着经济效率为指导原则创造了功能分区的现代化城市模式，但很快的变成城市里各种经济势力为他们各自利益互相竞争城市空间的政治游戏。再也没有认同的原则、程序、标准和技术了。

在社会主义制度下没有市场为“无形之手”的理论，也不相信私利的追求会“自然”带来整体的幸福。因此，规划的政治意识是鲜明的——整体（大我）利益为上，个体（小我）利益为下。规划技术是为了鉴定和执行整体利益。因此，规划与管理是主动的。虽然这并不能保证一定成功，但最低限度，社会主义下的政府有责任去以“大我”的利益去调控“小我”的利益，并相信有规划的土地使用比没有规划的要好，而一切的规划和管理手段也应建立在这一理论基础之上。

二、土地增值的处理

资本主义下地权私有。土地拥有者，基于聪明或幸运，应得全部增值。贬值也是他们的问题。

资本主义国家的政府，在理论上虽然不应收取土地增值，但事实上，他们眼见城市土地价格不断上升，也想分一杯羹；或用来增加政府收入，或用以帮补基建经费，或籍此来打击土地的炒卖和投机。一般来说，资本主义国家政府也不是很“主义化”的，务实的多。土地增值税既可提高政治声名，也是生财之道。

理论上，如果政府要在升值时拿一笔，也应在贬值时贴一笔。事实上，它们有增值税，却没有贬值补偿。英国的 1947 年城市规划法案，有创新的“全国赔偿金”的手法。但这并不等于土地贬值赔偿，而是国家“收购”土地开发权的赔偿。当时，工党在二次大战刚结束后以“社会主义”姿态当选执政。这法案的用意不在争取土地增值，而为推行规划管理。由于土地私有，政府不能名正言顺地去按整体利益来规划和控制土地的开发。理论上，如果规划管理影响到土地的使用和开发价值，政府需要赔偿。为了推行规划，英国工党政府决定把土地开发权“收归国有”。亦算定 300 万英镑，作为收购全国土地开发权

的赔偿金。从此，国家可按规划原则去协调全国的土地开发，而无需考虑个别业主的赔偿责任。但工党政府也同时考虑到，既然开发权归国家所有，那么开发所带来的增值也应归国家所有。当时，增值税定为 100%。当然业主也不开发了。他们希望等到保守党再度执政，会把增值税取消。后来保守党上台，果然把赔偿金取消，但却保留 60%增值税。从此，英国历任政府都收增值税，但税率则浮沉在 30%到 60%之间。由此可见，在资本主义市场经济中，土地增值税的理论根据是颇为含糊的。

在社会主义政府下，土地是社会共有的。既然没有个别的业主，土地按整体利益的规划和管理去使用和开发根本没有必要去赔偿任何人。同时，城市土地增值也是社会创造的，与个别投资者无关，应归社会所有。土地批租的意思是开发权转让给承租人，在期限内它们可通过开发去赚钱。

这里，房产和地产是分开考虑的。批租出去的只是在期限内的开发权（包括使用）。承租者“租”的是开发权，不是地权。他们投资的所得应是从开发创造出来的经济效益，即是来自房产的那一部分，而不是土地本身的增值。如果土地贬值，承租者在理论上也并没有损失。因为他们的盈亏是来自开发（房产）而不是来自承租（地产）。

由于土地批租年期一般都超过建筑物（房产）的经济寿命（一般约 25-30 年），所以在表面上看来像是“卖掉了”。但实际上这些长年期的租约，并未改变交易双方的关系——业主和租客的关系，业权仍在国家。租客交租金，享受使用和开发权，并可得到在使用和开发上产生的经济效益。但土地的租值是土地的“稀有性”（scarcity）带来的价值（包括其区位、数量和质素），与投资无关，更与租客无关。因此，业主（国家）可以加租，也可以减租。

中国目前的困难，是大部分租客已预先交了几十年的租金，而一般的租金又偏低，根本未能反映城市迅速发展带来的土地增值。因此，国家唯一的办法

是收土地增值税。增值税的用意并不是打击不劳而获，而是保证社会创造出的财富，归社会所有。另外的办法是在批租时在租约上注明定期修改租值。当然，也有可能未来市值低于批租值（这特别是后期批租出去的土地），但租客有权退租或迁出，国家也不用赔偿。事实上，现在就有部分租客，因房地产市场供过于求，或无力开发，而希望国家收回土地。正如一般业主与租客的关系，加租与减租是业主（国家）的权，租与不租是租客的权。

中国在土地有偿使用过渡时期中，一个重要的任务是按市场经济的规律与习惯和社会的整体利益的考虑，去订立合理的租金水平和租约规矩（包括修改程序），使国家和租客双方明白和遵守互相的权利与责任，包括土地增值与降值的处理。

结语

市场经济是私利的追逐。作为一个政治理想，资本主义市场经济相信市场是“无形之手”，能保证社会的资源可合理地运用和公平地分配。土地规划和管理基本上是“反效率”的。在投资者的角度上是增加成本和降低收益的不必要的政府干预。但在受影响者的角度上，规划管理是处理市场经济带来的各种公害和公益的一种合法手段。因此，规划滞留在政治讨论的层面上，它的“合法性”争论不休。

反过来说，社会主义市场经济是一个新的概念。它肯定市场经济有助于资源的使用效率，但否定市场是万能的“无形之手”。它把整体利益放在个体利益之上。土地规划和管理是保护和发展整体利益的合理和合法手段。因此，规划的合法性是明确的。因此，可以把更多的精力放在技术问题上——如何去鉴定和执行整体利益。

资本主义市场经济强调生产中资本的“唯我独尊”，比劳动力和土地更重

要。再者，土地是私有的，可以随意买卖。亦即是说，土地作为一种资产，可以“资本化”，成为资本之一。在这一理论上，土地增值与其他投资收益是同一性质的，应当归投资者（资本家）所有。

在社会主义市场经济下，国家和土地开发投资者的关系是业主与租客的关系。业主可以加租或减租，租客可以租或不租。土地增值或减值是业主的事。但中国目前批租出去的土地太多，租金太低，而租客又大部分先付清了几十年的租金。虽然理论上国家是业主，可以重定租金，现在的大课题是如何在尽量不影响整个国家开发的大局下修改租约和重定租金。土地增值税是合法的手段之一。