

中国城市主体财源 问题研究

——房地产税与城市土地地租



邓宏乾 著

 商务印书馆

中国城市主体财源问题研究

——房地产税与城市土地地租

邓宏乾 著

商务印书馆

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国城市主体财源问题研究:房地产税与城市土地地租/邓宏乾著. —北京:商务印书馆, 2008

ISBN 978-7-100-05703-5

I. 中… II. 邓… III. ①房地产业—税收制度—研究—中国②城市—地租—研究—中国 IV. F812.422
F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 199828 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国城市主体财源问题研究
——房地产税与城市土地地租
邓宏乾 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05703-5

2008年7月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2008年7月北京第1次印刷

印张 10%

定价: 22.00 元

目 录

第一章 导论	1
一 选题的背景	1
二 相关文献综述	4
(一) 国外相关文献评述	4
(二) 国内相关文献评述	16
三 研究的基本思路与研究结构	22
(一) 研究的基本思路	22
(二) 研究结构	22
四 可能的创新之处	25
第二章 城市主体财源:理论基础	26
一 城市主体财源:财政分权理论	26
(一) 城市政府的事权	26
(二) 城市政府的财政支出责任	30
(三) 政府间税收划分	34
二 马克思的地租理论	37
(一) 马克思地租理论的基础和前提	38
(二) 马克思地租理论的基本内容	39
第三章 我国城市财政体制的演进与评价	51
一 我国城市财政体制的演进	51

2 中国城市主体财源问题研究

(一)我国城市财政体制的演变与发展	51
(二)1994 年以来地方税收体系变化	55
(三)现行省级以下财政管理体制框架	57
(四)我国城市财政收入的基本构架	59
二 现行城市财政体制的主要问题	60
(一)地方财政收入与支出总体描述	61
(二)政府间的事权划分不清,事权错位	69
(三)地方税权高度集中于中央政府,严重削弱了地方税 应有功能的发挥	71
(四)省级以下政府分税制尚未建立,城市政府无主体税种	72

第四章 城市主体财源的基础:房地产业分析

一 房地产业的地位和作用	83
(一)房地产及其特征	83
(二)房地产业及其特征	85
(三)房地产业的地位及作用	86
二 我国房地产业效益分析	87
(一)房地产业对国民经济的贡献	87
(二)房地产开发企业经营效益分析	91
(三)房地产业税收分析	94
三 房地产开发投资波动效应的实证研究	95
(一)数据与数据分析	96
(二)实证分析	101
(三)结论	108
四 房地产业发展对策研究	110
(一)制定中长期房地产业发展规划,引导房地产业持续、 健康发展	110

(二)以科技创新为动力,大力推进住宅产业化	112
(三)调整住宅供给结构,完善房地产市场监管体系	113
(四)改革房地产业核算体系	114

第五章 城市主体财源:房地产税(I)

——我国房地产税制的演变及发展	116
一 1949 年以前房地产税制评述	116
(一)1949 年以前房地产主要税种	117
(二)1949 年以前房地产税收征管体系	121
(三)1949 年以前房地产税制评价	123
二 1949 年以后房地产税制评述	126
(一)1949 年以后房地产税制的演变	126
(二)1949 年以后主要房地产税种演变历程	133
三 我国现行房地产税制及评价	137
(一)我国现行的主要房地产税种	138
(二)我国现行的主要房地产税制的主要问题	146

第六章 城市主体财源:房地产税(Ⅱ)

——房地产税制的国际比较	161
一 房地产保有税类国际比较	161
(一)房地产保有税课征制度比较	162
(二)主要国家的房地产保有税制度	163
二 房地产取得税类国际比较	173
(一)房地产取得税课征制度比较	173
(二)主要国家的房地产取得税制度	176
三 房地产所得税类国际比较	181
(一)课征综合所得税的国际比较	182
(二)土地增值税的国际比较	186

4 中国城市主体财源问题研究

(三)主要国家的房地产所得税制度	191
四 国外房地产税制的特点及经验	197
(一)国外房地产税制的共同特点	197
(二)国外房地产税制的经验	201

第七章 城市主体财源:房地产税(Ⅲ)

——我国房地产税改革	206
一 房地产税概述	206
(一)房地产税收理论演变与发展	206
(二)房地产(财产税)税种的分类	209
(三)房地产税的特征	211
(四)房地产税的优点	213
二 我国房地产税制改革研究	215
(一)我国房地产税制改革观点评述	215
(二)房地产税制改革的基本原则	221
(三)房地产税制改革的基本思路	226
(四)土地增值及土地增值税的理论思考	233

第八章 城市财政主体财源:土地非税收入及其改革

一 改革后国有土地非税收益分配政策的演进	245
(一)土地使用费	245
(二)土地使用权出让金	246
(三)新增建设用地土地有偿使用费	249
二 国有土地非税收益分配的问题	252
(一)土地征收过程中收益分配存在的问题	252
(二)国有土地出让收益存在的问题	255
三 香港土地收益管理及其经验	258
(一)香港基本工程储备基金的运作及其管理	259

(二)香港土地基金的运作及其管理	263
(三)香港土地收益管理的经验	268
四 土地非税收入及分配改革思考	270
(一)土地非税收入及分配改革的经济学分析	270
(二)土地非税收入及分配政策改革取向	276
第九章 武汉市、深圳市土地出让及收益实证分析	281
一 武汉市土地出让及收益实证分析	281
(一)武汉市土地出让市场情况	281
(二)武汉市土地出让市场与全国主要城市的比较	287
(三)武汉市土地出让收益	288
(四)武汉土地出让收益管理的经验	293
二 深圳房地产收益实证分析	295
(一)深圳房地产投资效益分析	295
(二)深圳房地产收益管理的经验	306
第十章 结论	312
一 房地产租税是城市主体财源的依据及可行性分析	312
(一)房地产租税是城市主体财源的依据	312
(二)可行性分析	313
二 房地产租税收入分配及规模问题	321
参考文献	323
后 记	329

第一章 导论

一 选题的背景

城市化水平是衡量一个国家或地区经济社会发展的重要标志,也是国家现代化程度的重要标志,是人类文明进步的必然结果。城市是现代产业和人口聚集的地区,在国家和区域经济与社会发展中具有非常重要的地位,在国民经济和社会发展中起主导作用。它是经济发展和经济增长的发动机,具有强大的集聚效应和外溢效应,通过外溢效应辐射城市以外的地区,带动区域乃至整个国家的经济和社会发展。截至 2005 年底,我国共有 661 个城市,其中,直辖市、省会城市及地级城市共 287 个。2005 年 287 个地级以上城市人口总数占全国人口总数的 27.8%,国民生产总值为 109 743.3 亿元,占全国国民生产总值的 59.9%;地方财政收入 9 094.4 亿元,占全国财政收入的 61.1%。^① 其中,35 个省会城市和计划单列市财政收入 6 509.15 亿元,占全国财政收入的 43.73%,占地级以上城市财政收入的 71.6%。同时,城市土地资源集约利用的程度较高,地级及以上城市土地面积 57.4 万平方公里,仅占全国土地面积的 6%;地级及以上城

^① 资料来源:《中国统计年鉴 2006》。

市土地的 GDP 产出为 1 912 万元/万平方米,全国土地的平均 GDP 产出为 190.7 万元/万平方米,地级及以上城市土地的 GDP 产出率是全国土地 GDP 产出率的 10 倍,地级以下城市及农村土地的 GDP 产出为 81.23 万元/万平方米,仅为地级及以上城市的 4.25%。^①

21 世纪的世界正在由“城市化世纪”走向“城市世纪”,正如 1996 年在伊斯坦布尔召开的“世界人居第二次大会”指出的那样:“21 世纪是城市的世纪”,城市是“带动新世界发展的引擎。”城市将是未来经济发展的动力。城市提供充足的公共品,是城市生存和发展的基础,也是规模经济和提高投资效率的客观需要。公共品的受益范围和利益归属是划分中央与地方以及地方政府之间在事权方面的一个自然界区,^② 城市公共品应由城市政府主要通过地方税收筹集资金提供。财政分权是世界各国通行的做法,政府间财政关系中,财政收入划分是最受关注的,一般来说,地方政府可支配的财力应与其承担的职能和支出相匹配。财政学家的研究表明,完善的财政分权制度,与政府规模、经济发展及经济效率呈正相关的关系。但是,我国在分税制改革的过程中,地方财政出现了许多问题,中央与地方的权力明显不对称,对地方财力的“剥夺”过于严重,事权与财权不相称,城市政府没有稳定的财政来源。如何建立科学的、合理的城市政府主体财源,是我国财政体制改革的关键问题,也是地方财政学急需研究和解决的重大现实问题和理论问题。理论界较多关注了地方财政(主要是县乡财政体制)问题的研究和探讨,而对城市财政体制问题关注较少,系统的研究成果尚不多。作者认为城市财政虽属于地方财政,

① 土地 GDP 产出 = GDP/土地面积,作者根据《中国统计年鉴 2006》的相关数据计算。

② 蒋洪等著:《财政学教程》,上海三联书店 1996 年版,第 508—512 页。

但有别于一般地方财政,城市财政有许多特殊性。第一,城市公共品的范围和内容相当广泛。其公共品完善程度影响着整个城市社会的发展和区域经济的发展,城市化过程中公共品的有效供给将直接影响城市化的速度和规模,而城市公共品的提供需要有稳定的财源,否则,城市经济的发展将受到严重的影响。第二,城市建设以及公共品提供的责任主要是城市政府,需要城市政府作出统一规划和安排,绝大部分资金需要城市政府筹措。城市财政收入与支出规模直接制约和影响城市经济发展的速度和质量。这是作者选择该问题研究的原因之一。

原因之二,作者自 20 世纪 80 年代后期以来,便对城市国有土地收益、房地产税制问题产生了浓厚的兴趣,并进行了一些有益的探索。20 世纪 80 年代末作者提出了“以房地产税为主体构建城市财政体制”的观点。^① 1998 年作者出版了《中国城市房地产收益分配问题——理论与政策》,对城市房地产收益的生成机理、房地产产权结构与收益分配、房地产产权主体与收益分配、房地产收益分配体制改革等问题进行了一些肤浅的探讨。^② 2000 年作者出版了《中国房地产税制研究》一书,对房地产税制改革进行了进一步的研究和探讨。^③ 对于我国财政体制的变革和我国城市财政体制问题,特别是中央政府与地方政府财权划分以及城市财政主体财源问题,作者一向相当关注,并于 2002 年获得国家社会科学基金的资助。本书便是

① 参见拙文:“关于城市土地有偿使用与财政体制改革”,《财政研究》1989 年第 4 期。

② 参见拙著:《中国城市房地产收益分配问题——理论与政策》,华中师范大学出版社 1998 年版。

③ 参见拙著:《中国房地产税制研究》,华中师范大学出版社 2000 年版。

在前期研究的基础上对城市主体财源问题进行探讨的一个尝试。

二 相关文献综述

本书探讨的主题——城市(地方)财政主体财源问题,其研究涉及公共财政学、城市经济学、房地产经济学等学科领域,具有跨学科的性质。这里作者仅就与本书研究主题相关且具有代表性的理论成果作简要回顾与评述。

(一)国外相关文献评述

1. 西方财政分权理论的演变及发展

财政分权在西方财政理论中又称财政联邦主义(fiscal federalism),是指中央政府给予地方政府一定的税收权和支出责任范围,允许地方政府自主决定其预算支出和收入的规模及结构。财政分权的核心是地方政府有一定的自主权。^① 财政分权已经成为世界各国十分普遍的现象。财政分权理论的最先提出是在 20 世纪 50 年代中期,早期仅仅注重财政分权原因的研究,以后逐步深入到研究财政分权的后果和财政分权的最优程度等问题。

财政分权理论是由乔治·斯蒂格勒(George Stigler, 1957)和华莱士·E. 奥茨(Wallace E. Oates, 1972)最先提出并发展的,其主要代表人物有:查尔斯·E. 蒂布特(Charles E. Tiebout)、理查德·A. 马斯格雷夫(Richard A. Musgrave)、华莱士·E. 奥茨、乔治·斯蒂格勒、詹姆斯·M.

^① 杨灿明、赵福军:“财政分权理论及其发展述评”,《中南财经政法大学学报》2004 年第 4 期。

布坎南(James M. Buchana)、理查德·W. 特里希(Richard W. Tresch)等人。他们主要分析研究了中央政府和地方政府之间分权的理论依据,即各级政府之间为什么要分权,地方政府存在的必要性和合理性,地方政府的适度规模问题。地方政府存在的必要性和合理性最初是由乔治·斯蒂格勒(1957)^①提出的,乔治·斯蒂格勒的理论贡献在于提出了地方政府存在的必要性,论述了由地方政府来进行资源配置比中央政府更有效率。他在《地方政府功能的适当范围》中指出地方政府存在的两个基本原因:一是与中央政府相比,地方政府更接近于自己的民众,地方政府更了解它所管辖公民的效用与需求;二是一国国内不同的人们有权对不同种类和不同数量的公共服务进行投票表决。^② 查尔斯·E. 蒂布特(1956)^③提出了“以足投票”的理论,着重分析了纳税人对地方税收与公共服务提供水平的权衡以及居住地的选择。他认为在地方性公共产品的生产成本分摊(征税)与受益中,如果赋予居民自由流动的权利,那么具有相同偏好和收入水平的居民会自动聚集到某一地方政府周围,一旦政府不能满足其要求,那么居民可以“以足投票”迁移到自己满意的地区,从而使地方税收发挥与市场价格机制相同的作用,居民的流动性会带来政府间的竞争,地方政府间的竞争将使资源能够有效配置,实现帕累托最优,从而达到社会福利的最大化。从财政的角度看,“以足投票”同时也引出了地方税设置的一系列问题,因此地方主体税种应首先考虑居民的流动

① George Stigler, *Tenable Range of Functions of Local Government*, Washington, D. C., 1957, pp. 213 - 219.

② 同上。

③ Tiebout C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, October 1956(64), pp. 416 - 424.

性等问题,这为地方税收竞争理论提供了理论基础。奥茨在《财政联邦主义》一书中,分析了由地方政府提供公共产品比中央政府更有效率,论述了地方政府存在的必要性。他将全部人口分为两个子集 A 与 B,每个子集内的人都具有相同的偏好,而两个子集间的偏好是不相同的。奥茨认为,地方政府具有信息优势,能够更好地代表本地区居民的偏好,而中央政府忽略了两者的不同偏好,因而达不到帕累托最优,地方政府与中央政府在提供公共品上存在效率差别。因此,中央向地方转移财政收入和支出有利于提高经济效率。由此,奥茨提出了“财政分权定理”^①。理查德·W.特里希(1975)提出了“偏好误差理论”^②,他从信息不完全和非确定性出发,对中央政府完全了解社会福利函数偏好序列提出疑问,认为社会在经济活动中并不是完全具有确定性的,假定地方政府相当了解本地区居民的偏好,它可以完全确定性地获知任何一个公民的个人偏好中的边际消费替代率,而中央政府有可能错误认识社会偏好,在提供某些公共产品的过程中存在着失误的可能性。而地方政府由于比中央政府更了解本地居民的偏好,因此由它提供公共产品有可能实现帕累托改进。詹姆斯·M.布坎南 1965 年提出了“俱乐部理论”。^③俱乐部理论假定地方是一个自愿聚合在一起的人们的聚合体或者社区。如果某一个俱乐部接收新的成员,那么现有的俱乐部原来分担的公共物品的成本就可以由更多的成员来分担了,在排斥是可能的情况下,一个新成员的增加

① Wallace E. Oates, *Fiscal Decentralization*, Harcourt, Brace and Jovanovich, 1972.

② Richard W. Tresch, "Estimating State Expenditure Functions: An Econometric Analysis," *Public Finance*, 1975.

③ James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs," *Economica*, 32(125), 1965, pp. 1 - 14.

会降低所有其他成员的成本,也就是存在着规模经济。随着成员的增加,每个成员所负担的成本不断下降,但是同时也应该注意到因成员增加带来的拥挤程度的上升,这就是增加的成员带来的边际成本。因此,一个俱乐部的最佳规模应确定在外部不经济所产生的边际成本(拥挤成本)等于由于新成员分担成本所带来节约的均衡点上。理查德·A.马斯格雷夫 1959 年在《公共财政理论》一书中从考察财政的三个主要职能——资源配置、收入再分配与稳定经济出发,论述了中央与地方政府存在的合理性与必要性。从 20 世纪 80 年代开始,财政分权理论逐步转向财政分权的后果和财政分权的最优程度的研究上,将中央政府与地方政府之间的财政关系研究推向了更深层次。他们主要研究了财政分权后对政府规模的影响、对政府行为特别是对预算约束的影响、对经济增长、经济结构和地区差别的影响等问题。其代表人物主要有:华莱士·E.奥茨、詹姆斯·M.布坎南、哈维·S.罗森(Harvey S. Rosen)、戴维·金(David King)、福尔纳沙理(Fornasari, F.)、韦布·S.B.(Webb S.B.)等人。哈维·S.罗森认为,实行多级政府结构及财政分权能够强化政府本身,同时形成地方政府之间的竞争。^①布伦南(Brennan, G.)和詹姆斯·M.布坎南认为,政府部门的规模与财政分权程度呈负相关关系,财政分权程度愈高,政府规模愈小。^②华莱士·E.奥茨认为,多级次政府的存在有利于更多地提供政策实验与创新的机会。^③福尔纳沙理、韦布和邹(Zou)认为,在中央与

① Harvey S. Rosen, *Public Finance*, 4th. edition, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1995.

② Brennan, G., Buchana, J., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge U. Press, 1980.

③ Wallace E. Oates, *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Edward Elgar Publishing Limited, 1998.

地方完全独立的情况下,如果地方政府以牺牲中央政府的税基为代价来增加自己的税收收入,必然会使中央政府出现财政赤字。他们通过对 17 个发达国家和 15 个发展中国家 1980—1994 年的数据进行分析后认为,在长期内,地方财政支出会增加中央财政支出,地方税收收入会减少中央财政支出。^①西方财政分权理论还在不断地发展,对一些问题如财政分权与地区差距、财政分权与经济增长、财政分权与环境质量、财政分权与政府腐败关系等存在着很多争论。但总体上看,西方财政分权理论研究表明,适度的分权是有利于资源的有效配置和制度创新的,能促进资源的有效配置和社会福利的最大化。

2. 关于地方税收权限

税收(taxation power)是指国家的税收管辖权,即国家在税收领域所拥有和行使的权力,主要由税收立法权、税收政策制定权和税收征管权所构成。税权的划分是分税制财政体制的核心内容,也是作为税权划分结果的地方税存在和发展的基石。税权在各级政府间的配置,形成了具有一定程度集权和分权特征的政府间税收安排。关于地方税权的划分,西方学者主要研究了各级政府的税收构成取决于哪些因素;各级政府的主体税种和主要财政收入来源;同一税种如何在不同级次政府之间划分;中央与地方政府分税的基本准则等问题。对这一问题的研究作出重要贡献的学者主要有:理查德·A. 马斯格雷夫、查尔斯·E. 麦克卢尔(Charles E. McLure)、罗纳德·C. 费雪(Ronald C. Fisher)、华莱士·E. 奥茨、巴尔(Bahl)等人。理查德·A. 马斯格雷夫 1959 年在《公共财政理论》一书中明确提出了财政分税制

^① Fomasari, F., Webb S. B., Zou, "The Macroeconomic Import of Decentralized Spending and Deficits: International Evidence," *Annals of Finance and Economics*, 2000, pp. 430 - 433.

的思想。^①他从财政的资源配置、收入分配与经济稳定三大职能出发,认为地方政府缺乏充足的财力和经济主体的流动性,后两个职能应由中央政府负责,而资源配置职能则应根据各地居民的偏好不同而有所差别,由地方政府负责更有利于经济效率的提高和社会福利水平的改进。他还指出中央政府和地方政府间必要的分权可以通过税种在各级政府间的分配固定下来,从而赋予地方政府相对独立的权力,这种分税制称为“财政联邦主义”。

罗纳德·C.费雪在《州和地方财政学》(2000)一书中验证和分析了联邦财政体制中的财政实践及问题,重点是州和地方政府的行为和政策。该书以美国的政治经济和社会结构为分析对象,从公共选择和财政联邦主义出发,分析研究了州和地方政府财政的重要性,州及地方政府的结构和它们的财政职能之间的关系,州和地方的各种税收,政府之间的收入转移等问题,是一部系统研究地方财政关系和地方财政体制的著作。^②

3. 关于财产税(房地产税)问题

西方学者对财产税(房地产税是财产税的主要部分,以下指房地产税)的研究主要集中在房地产税的性质、房地产税归宿以及房地产税是否是地方政府的重要收入来源等问题。

(1) 财产税的性质

关于房地产税的性质主要有两种对立的观点:一种被称为收益论,是由著名的蒂布特模型延伸而来的,其首先由汉密尔顿(Hamil-

① Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

② Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Irwin Publishing House, New York, U.S., 2000. [美]费雪(Ronald C. Fisher)著,吴俊培总译校:《州和地方财政学(第二版)》,中国人民大学出版社2000年版。