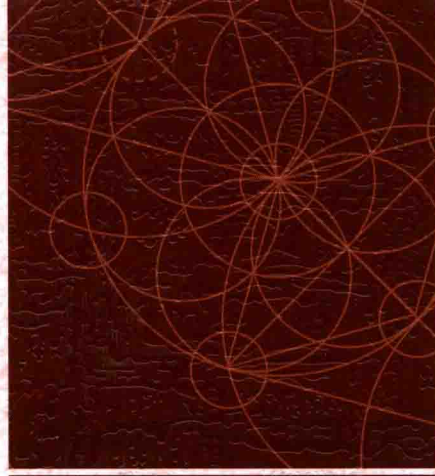
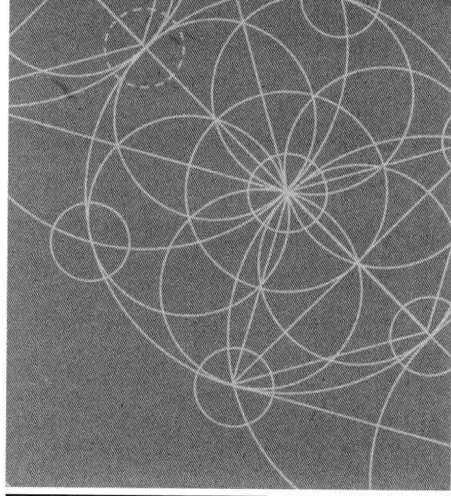




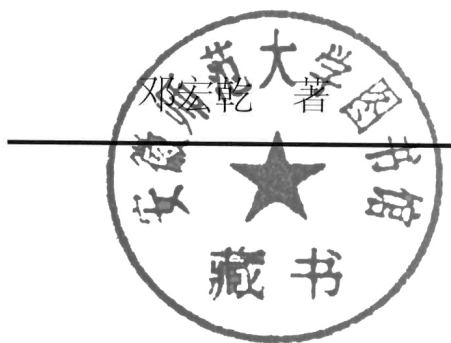
中国土地收益分配 问题研究

邓宏乾 著

中国社会科学出版社



中国土地收益分配 问题研究



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国土地收益分配问题研究 / 邓宏乾著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0267 - 8

I. ①中… II. ①邓… III. ①土地制度—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 094249 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 周晓慧
责任校对 无 介
责任印制 戴 宽

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 4 月第 1 版
印 次 2017 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 219 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社会科学基金资助项目（11BJY124）

内容摘要

长期以来，中国实行城乡分割的二元土地制度，农村集体建设用地禁止上市流转。自 20 世纪 80 年代国有土地使用权实行有偿有期限制度以来，政府通过征收农村集体土地、国有土地出让、土地税收等形式获取了高额的土地收益，形成了中国特有的“土地财政”现象。随着城镇化的加速推进，土地资产化速度、规模不断扩大。据统计，2001—2016 年，全国土地出让收入总额达 30 多万亿元，成为地方财政的主要财源。土地使用与价格的“双轨”制度使“土地财政”固化并不断强化，导致了农村集体土地所有权人及农民的土地财产权受到损害，也阻碍了农村经济的发展。若这种状况得不到改变的话，将会进一步加剧城市与农村的不平等，延缓中国新型城镇化进程。

一 关于农村集体经营性建设用地入市改革及收益分配问题

始于 20 世纪 80 年代的市场化改革，推动了广东南海市（现为佛山市南海区）、中山市等经济发达地区进行了自发性的集体建设用地入市探索；20 世纪 90 年代至 2014 年是中国探索农村集体建设用地流转最为活跃的时期，具有代表性的苏州、芜湖、佛山市顺德区、南海区等地，在制度建设、土地收益分配、保护农村集体经济组织和农民土地财产权、推进农村城镇化与工业化等方面取得了一定的成效，为 2015 年国家 15 个试点地区的改革提供了有益的经验。

（一）国家试点地区入市改革的基本成效

2015 年 6 月以来，各试点地区突破现行法律的限制，试行集体经营性建设用地入市改革，主要采取了“就地入市、产业集中区（调整入市）入市、城中村入市”三种入市路径。据不完全统计，2015 年 8

月至2016年6月,共出让集体经营性建设用地42万平方米。其主要成效表现在:(1)初步构建了城乡统一的建设用地市场。一是试点地区建立了统一的城乡建设用地交易平台,如浙江德清、成都市郫县将集体经营性建设用地纳入统一的公共资源交易中心进行交易;佛山南海区纳入集体产权交易中心进行交易;其他试点地区纳入土地交易中心进行交易。二是赋予与国有土地同等的产权权利。试点地区集体经营性建设用地可以出让、租赁、转让、作价入股等方式流转,更重要的是赋予了集体经营性建设用地抵押担保的权利。三是初步建立了集体经营性建设用房地价体系,初步实现了与国有土地“同权同价”。试点地区对集体经营性建设用地进行了分等定级,制定了基准地价,为集体经营性建设用地入市交易提供了价格依据。(2)初步构建了国家、地方政府、集体和农民个人共享的土地收益分配机制。一是试点地区基本试行了“按类别、分用途、有级差”的征收土地增值收益调节金。二是土地收益分配重点向集体经济组织及成员倾斜。三是明确了集体土地收益使用用途及分配方式。农村集体获得的收益主要用于农村基础设施和公共设施建设以及农民社会保障等支出;对集体组织成员采取现金分配和股权量化相结合或全部量化为股权分配给农民等分配方式。

(二) 现行集体经营性建设用地流转收益分配的主要问题

主要问题有:(1)农村集体土地所有权主体不清,土地收益分配主体模糊。在试点地区,一部分通过组建具有法人资格的集体股份经济合作社(村经济合作社)、乡(镇)资产经营公司或者是农民集体经济联合社等作为具体的入市主体;一部分通过村民小组、村委会、乡镇政府来行使土地权利。这些做法混淆了土地所有权、行政管理权(或村民自治组织)和土地产权经营管理权的界限,事实上造成了土地所有权主体的缺位和“虚化”。(2)土地收益分配方式、分配机制不完善。一是土地流转内部收益分配政策缺乏有效的制度安排。从目前试点地区来看,分配方式主要有:以入市收益作为集体资产折股量化到本集体经济组织成员,不进行现金分配,如浙江德清县、佛山南海区;采取现金分配与股权量化到集体经济组织成员相结合的办法,如成都市郫县等;直接分配现金给集体经济组织成员,如重庆市大足区等。二是在土地增值收益分配过程中,政府均按土地成交总价的一定比例征收土地增值收

益调节金，而不是按照土地出让或流转总价扣除成本后的净收益征收，缺乏合理性和科学性，也可能导致农村集体经济组织和农民土地财产利益受损。

二 国有土地收益分配问题

由于城乡分割的二元制土地结构和土地价格双轨制的制度安排，政府垄断土地一级市场，地方政府大肆卖地的行为既包含体制因素，也包含经济因素，形成了中国特有的“土地财政”与“地方主体税缺位”的现象。

（一）国有土地出让收益分配的问题

国有土地出让收益的主要问题有：（1）国有土地出让收入异化为地方政府的“第二财政”。据统计，2001—2015年，中国国有土地出让收入达27万多亿元，国有土地出让收入占地方财政一般预算收入的比重高，2010—2015年6年里平均占地方财政一般预算收入的比重为55.30%，最高年份达到66.76%（2010年）^①。（2）地方债务对土地出让收入依存度高。地方政府为了改善城市基础设施和发展地方经济，大量举债筹融资，国有土地出让收入成为地方政府偿还债务的主要资金来源。（3）国有土地抵押融资问题突出。据统计，84个重点城市土地抵押面积从2007年的13.01万公顷增加到2015年的49.08万公顷，增长了3.77倍；抵押贷款从2007年的13433亿元增长到2015年的113300亿元^②，增长8.43倍。土地抵押面临着较大的偿债风险和地方财政风险。

（二）土地（房地产）税收存在的主要问题

土地（房地产）税制存在的主要问题有：（1）征税范围小，税基偏窄。主要针对城镇国有土地使用权、城镇房地产征收，对农村集体土地、农村房产不征土地（房地产）税；仅对经营性土地（房地产）征税，对非经营性土地（房地产）不征税；税率偏低且减税免税范围过宽。（2）税制结构不合理，重“流转”、轻“保有”。房地产保有税收

① 根据《中国统计年鉴》（2016年）数据整理。

② 《中国国土资源统计年鉴》（2007—2016年）。

所占比重低,仅占房地产税收总额 21% 左右。(3) 房地产税占地方财政一般预算收入的比重低。目前房地产税收总额占地方财政一般预算收入的比重约为 25%; 房地产财产税所占比重更低,约为 4.5%—5%。

三 中国土地收益分配政策选择

土地收益分配问题,涉及集体土地所有权、用益物权、经营权等多层次土地产权与土地收益配置问题,涉及国家、集体土地所有权人、土地用益物权人与土地经营权人多元化产权主体之间的经济利益分配与再分配问题,是土地制度改革创新的关键。

(一) 集体经营性建设用地流转收益分配政策

(1) 切实解决好农村集体经济组织成员权资格问题,保障农民土地财产权利。农村村民只有具备了农村集体成员资格,才能享有农村集体土地财产权的分配权。我们认为,农村集体成员资格应以农村集体产权改革(或集体建设用地入市改革)起始点为依据来确定。(2) 土地收益分配重点向集体经济组织及成员倾斜。(3) 构建兼顾公平与效率的集体经营性建设用地流转收益共享机制。国家通过征收土地增值税、流转所得税来调节分配;集体经济组织从初次流转收益中提取一定比例作为集体资产,设立集体土地收益基金,专门用于农村公共品投入以及农民社会保障支出,以促进农村经济的可持续发展;剩余部分采取股权与现金分配相结合的方式分配给农民,具体比例由各地根据实际情况确定。

(二) 国有土地收益分配政策

(1) 规范国有土地出让收支行为,实行基金预算管理。一是国有土地出让收入纳入政府性基金预算管理,使之成为地方公共财政的重要组成部分。二是改革目前从国有土地出让收入中按纯收益计提农业土地开发资金、保障性住房建设资金、农田水利建设资金、教育资金、被征地农民保障资金的做法,改为统一按国有土地出让总收入计提,防止地方政府随意降低计提专项资金,保障民生公共品的供给,满足民生的基本需求。(2) 设立中央、省和县(市)三级国有土地收益基金。(3) 实行国有土地出让收入中央与地方分享。根据中国法律,国有土地所有权人为中央政府,中央政府授权地方政府行使土地所有权,是一

种委托代理权，中央政府分享国有土地出让收入是国有土地所有权在经济上实现的一种体现。当然，因土地不可移动且受益具有地方性的特点，国有土地出让收入绝大部分应归地方政府享有。具体分享比例根据地区经济发展水平及国家宏观管理需要来确定，中西部地区分享比例应高于东部发达地区，以支持中西部地区的经济发展，从而逐步实现区域经济的均衡发展。（4）赋予地方政府以土地资产为担保发行土地债券的权利。通过发行土地债券筹集的资金主要用于土地收购、土地开发整理、地方基础设施建设和公共配套设施建设等。土地债券以长期债券为主，其期限可定为5—10年，实行固定票面利率，每年付息，到期还本；或以持有的债券优先兑换一定年期的国有建设用地使用权。地方政府根据土地市场价格和物价指数情况，确定土地债券的发行价格。

（三）土地（房地产）税收改革政策建议

（1）扩大征税范围，实行城乡统一的土地（房地产）税制。将所有建设用地和房地产纳入征税范围，严格控制税收减免范围，逐步建立一个税负公平且增进效率的城乡统一的土地（房地产）税制。（2）简化税种，完善土地（房地产）税制。一是合并城镇土地使用税、耕地占用税、土地契税、房产税，改征房地产财产税；二是设置土地闲置税；三是完善土地增值税制，实行城乡统一的土地增值税。将现行征收的集体经营性建设用地土地增值收益调节金改为征收土地增值税；课征范围应当扩大至所有引起土地增值的行为，将所有土地增值收益纳入征税范围。将现有的土地（房地产）转移增值税调整为“土地（房地产）转移增值税”“土地（房地产）租赁增值税”“土地（房地产）保有增值税”三个税目。（3）优化土地（房地产）税制结构。把课征重点从土地（房地产）流转环节调整到土地（房地产）保有环节，将房地产财产税培育成为县（市）地方政府主体税种，逐步将房地产保有环节的税负提高到占房地产税收50%左右，为去“土地财政”提供制度基础。

前 言

土地收益分配问题，涉及集体土地所有权、用益物权、经营权等多层次土地产权与土地收益配置问题，涉及国家、集体、土地用益物权人与土地经营权人多元化土地产权主体之间的经济利益分配问题，基于土地产权人、土地产权及权利结构的土地利益分配再分配问题相当复杂，也是土地制度改革的重点。本课题的研究对推进农村集体建设用地入市流转改革，破除城乡分割的二元土地制度，构建城乡统一的建设用地市场，充分发挥市场机制配置土地资源会起到决定性作用；对明晰和强化农村集体土地产权，尊重和保护农村集体经济组织及农民的土地财产权，促进农村经济可持续发展起到一定的作用；对破解中国“土地财政”困局，建立以房地产税为主体的地方税收体系，完善地方公共财政体制等方面有重要的现实意义。对中国制定有关农村集体建设用地入市改革，土地非税收入和土地（房地产）税制改革政策，构建兼顾公平与效率的土地增值收益分配机制等具有参考价值。

本课题主要研究了农村集体经营性建设用地入市改革及收益分配和国有土地收益分配问题。关于农村集体经营性建设用地入市改革及收益分配问题，主要研究了20世纪90年代至2014年改革以及2015年国家确定的试点地区改革推进情况，并重点分析了佛山市南海、浙江德清、四川郫县等试点改革地区的主要经验、存在的主要问题以及土地收益分配问题。关于国有土地收益分配问题，主要研究了国有土地出让收益规模、土地（房地产）税收在地方一般预算财政收入中的地位及存在的主要问题，利用1999—2011年省际面板数据实证分析了中国土地财政、房地产税收与城镇公共品供给问题。研究表明，房地产税显著提高了非经济性公共品的供给，而土地出让收入则更多地投入了经济性公共品领

域；以湖北省 12 个地级市的面板数据实证研究了城镇化和公共服务协调发展的时空动态过程。研究表明，公共品供给及公共服务严重滞后城镇化发展；研究分析了深圳市土地整备及其土地整备、旧城更新中土地收益分配问题。在实证研究和规范研究的基础上，提出了土地非税收入、土地（房地产）税制改革的具体政策建议。

目 录

前言	(1)
第一章 土地收益及其分配的理论基础	(1)
第一节 土地产权理论	(1)
一 所有制与产权	(1)
二 土地所有制与土地产权	(4)
第二节 地租地价理论	(12)
一 马克思地租理论	(12)
二 地价理论	(15)
第三节 土地增值收益分配及土地(房地产)税收理论	(17)
一 土地增值及其分配	(17)
二 土地(房地产)税收理论	(23)
第二章 集体经营性建设用地流转制度变迁及改革	(28)
第一节 集体建设用地流转政策演变及评价	(28)
一 1949—1956 年:允许流转阶段	(28)
二 1956—1986 年:禁止流转阶段	(29)
三 1986—1998 年:限制流转阶段	(30)
四 1999—2014 年:改革探索阶段	(31)
五 2015 年至今:正式改革试点阶段	(32)
第二节 20 世纪 90 年代至 2014 年集体建设用地入市改革	(34)
一 苏州、芜湖、顺德入市改革基本情况	(35)
二 苏州、芜湖、顺德入市改革的基本经验	(40)

三 集体建设用地流转改革的主要障碍	(42)
第三节 国家试点地区集体经营性建设用地入市改革	(44)
一 试点地区集体经营性建设用地入市情况	(44)
二 试点地区集体经营性建设用地入市收益分配政策	(50)
第四节 试点地区入市改革成效及需要解决的问题	(54)
一 试点地区入市改革成效	(55)
二 集体经营性建设用地入市改革需要解决的问题	(58)
 第三章 国家试点地区集体经营性建设用地入市改革分析	
——以南海、德清、郫县为例	(64)
第一节 佛山市南海区入市改革分析	(64)
一 佛山市南海区改革情况	(65)
二 佛山市南海区改革经验	(69)
第二节 浙江德清县入市改革分析	(74)
一 浙江德清县改革基本情况	(74)
二 浙江德清县改革基本经验	(76)
第三节 四川郫县入市改革分析	(83)
一 郫县改革基本情况	(83)
二 郫县改革经验	(88)
 第四章 农村集体经营性建设用地入市收益分配	(93)
第一节 现行集体经营性建设用地流转收益分配的主要 问题	(93)
一 农村集体土地所有权主体缺位,土地收益分配主体 模糊	(94)
二 集体建设用地入市土地收益分配方式、分配机制 不完善	(95)
第二节 集体经营性建设用地土地收益的形成、实现机制	(97)
一 集体经营性建设用地土地收益的形成机制	(97)
二 集体经营性建设用地土地收益的实现机制	(98)
三 集体建设用地入市收益分配机制	(99)

第三节 处理好集体经营性建设用地土地收益分配的几个问题	(103)
一 由于交易方式不同,分配侧重点应有所差别	(103)
二 处理好各利益主体的土地利益分配关系	(104)
三 兼顾国家与农村集体的利益	(105)
第五章 中国国有土地收益形式、规模及问题	(107)
第一节 中国国有土地收益的主要形式	(107)
一 现行国有土地地租、土地出让收入政策	(108)
二 现行土地(房地产)税收政策	(110)
第二节 中国国有土地收益及支出规模	(116)
一 中国国有土地收益规模	(116)
二 中国国有土地出让收入支出规模与结构分析	(121)
第三节 中国国有土地收益存在的主要问题	(124)
一 中国国有土地出让收益存在的问题	(124)
二 土地(房地产)税收存在的主要问题	(128)
第六章 房地产税、土地财政与公共品供给	
——基于 1999—2011 年省际面板数据的实证分析	(132)
第一节 问题提出与文献综述	(132)
一 问题提出	(132)
二 文献综述	(133)
第二节 计量模型设定和方法	(139)
一 计量模型与变量选取	(139)
二 研究方法	(141)
第三节 实证研究结果与讨论	(144)
一 经济性公共品供给的实证分析	(144)
二 非经济性公共品供给的实证分析	(146)
三 结论与政策建议	(147)

第七章 城镇化与公共服务发展实证研究

——以湖北省 12 个地级市为例	(149)
第一节 问题提出与文献综述	(149)
一 问题的提出	(149)
二 相关文献综述	(150)
第二节 指标体系与研究方法	(152)
一 指标体系构建	(152)
二 研究方法	(153)
第三节 实证分析与政策建议	(156)
一 实证结果	(156)
二 基于 DEA 法的进一步讨论	(160)
三 结论与政策建议	(162)

第八章 深圳市国有土地收益、土地整备及收益分配

第一节 深圳市国有土地使用制度改革及收益分配	(164)
一 深圳市国有土地有偿使用的演进及发展	(164)
二 深圳市土地出让总体情况	(167)
三 深圳市国有土地出让收入规模及分配政策	(168)
四 深圳市国土基金	(172)
第二节 深圳市土地整备及收益分配	(172)
一 深圳市土地整备模式	(173)
二 土地整备收益分配政策	(174)
三 深圳市土地整备:坪山新区的实践	(177)
第三节 深圳市整村统筹整备案例分析	
——以坪山新区金沙社区为例	(180)
一 金沙社区的基本情况	(180)
二 金沙试点工作的土地整备方案	(182)
三 金沙社区土地整备效果评估	(184)
第四节 完善深圳市土地整备的收益分配政策建议	(185)
一 明晰房地产产权,实行房地分离的补偿政策	(185)

二 完善土地整备利益分配机制,合理分配土地增值收益	(187)
第九章 土地收益分配改革与政策建议	(188)
第一节 土地收益分配改革的基本思路	(188)
一 按土地流转环节和土地收益生成机制,构建土地收益分配体制	(188)
二 依据土地产权和政府规制权理论,规范土地收益分配形式	(189)
三 依据国民收入分配与再分配理论,规范土地收益分配秩序	(191)
四 依据公共财政理论,规范政府间土地收益分配关系	(192)
第二节 土地非税收入改革的政策建议	(193)
一 国有土地非税收入改革的政策建议	(193)
二 集体土地非税收入改革的政策建议	(198)
第三节 土地(房地产)税收改革政策建议	(201)
一 土地(房地产)税收改革的基本思路	(202)
二 土地(房地产)税收改革的政策建议	(204)
参考文献	(207)
后记	(216)

第一章 土地收益及其分配的理论基础

土地收益分配是一个极为复杂的问题，涉及国家与集体、集体与农民个人、土地所有权人与土地用益物权人、土地使用权人之间多元化的土地产权主体间利益配置与分配调整问题。土地产权理论、地租地价理论、土地收益分配理论、土地（房地产）税收理论是研究土地收益分配问题和构建科学的土地收益分配机制的重要理论基础。

第一节 土地产权理论

土地收益分配问题与土地制度密切相关，土地制度是指明晰土地所有权归属以及界定和维护土地利用过程中土地产权主体的土地利益而形成的法律规范体系。主要包括土地所有权制度、土地用益物权制度、土地租赁制度、土地使用制度、土地金融制度、土地收益分配制度和土地管理制度等。土地制度是研究土地收益分配关系的基础。

一 所有制与产权

所有制反映的是人们对财产的占有关系，所有制中最核心、最关键的是生产资料所有制，涉及的是生产资料在生产过程中的分配关系，决定着人们在生产过程中的地位及分配、交换关系，决定着整个社会的基本经济性质和制度，其本质是社会经济关系的体现。

从法学和经济学角度来看产权，有不同的理解。从法学角度来理解，产权就是指财产权。大陆法系强调财产权的静态性权利，主要包括自物权（财产所有权）、他物权（基于所有权之上的用益物权、担保物权）、债权等权利。英美法系则注重财产权在生产、交换过程中所产生