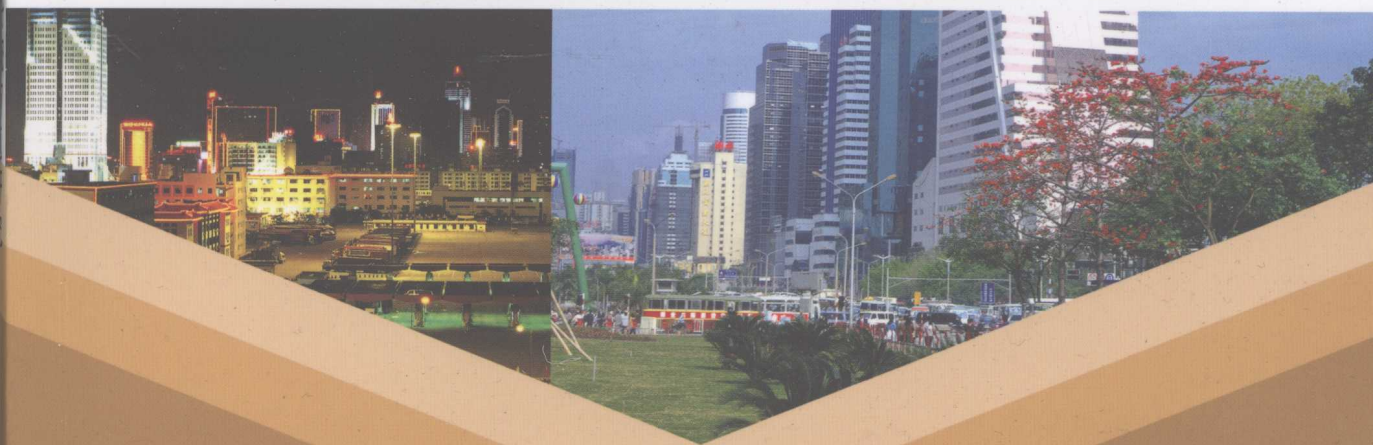


城市土地增值收益分配问题研究

CHENGSHI TUDI ZENGZHI SHOUYI FENPEI WENTI YANJIU

张俊 著



地质出版社

本项目获得北京市优秀人才培养资助

城市土地增值收益分配 问题研究

张 俊 著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 简 介

在我国城市土地管理中,一方面城市土地价值得以较快增长,政府获得的土地增值收益不断提高;另一个方面城市土地增值收益分配关系没有理顺,分配方式不规范,本应由政府回收归于全社会所有的那部分城市土地增值收益存在大量流失的问题。本书将通过相关理论的历史分析和比较研究,来得出我国城市土地增值收益分配的理论体系;然后,结合我国城市土地增值收益分配的现状,借鉴国外及港台地区相关经验,提出我国城市土地增值收益分配制度的改革思路和改革措施。

图书在版编目(CIP)数据

城市土地增值收益分配问题研究 / 张俊著. —北京:地质出版社, 2007. 5

ISBN 978-7-116-05300-7

I. 城… II. 张… III. 城市—地价—研究 IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 062599 号

责任编辑:蔡莹 何蔓

责任校对:郑淑艳

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话:(010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:北京地大彩印厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:9.25

字 数:180 千字

印 数:1—500 册

版 次:2007 年 5 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价:28.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-05300-7

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

序 言

城市土地问题历来是学者和社会关注的热点，而城市土地增值收益分配问题更是土地制度改革和土地市场运行中的难点和热点。随着城市土地使用制度改革的深化，城市土地价值大幅提高，而城市土地增值收益流失严重，甚至造成严重的社会问题。虽然理论工作者对上述问题予以高度关注，并进行了相关研究，但全面、系统、深入、更具针对性的研究成果还很少。因此，作者选择城市土地增值收益分配问题进行研究，具有重要的理论和实践价值。

本书是在作者博士论文的基础上完成的。2003年6月至11月作者到香港理工大学建筑与房地产学系做研究助理，期间查阅并整理了大量的国内外学术资料。毕业后，对各种数据进行了更新，并对新的热点问题进行补充，最终形成这本专著。

《城市土地增值收益分配问题研究》通过系统地研究城市土地增值收益分配理论，构建了我国城市土地增值收益分配理论框架，并提出其基本原理；从收益层次理论出发，提出我国城市土地增值收益分配制度体系；进行了国内外比较研究，提出我国应用土地发展权的构想；并对我国在这一领域的分配制度改革，提出了若干颇具参考价值的建设性建议和举措。

总之，我认为《城市土地增值收益分配问题研究》不仅是我国较早系统研究城市土地增值收益分配问题的一本专著，而且在理论分析、国内外比较和制度建设，尤其是在城市土地增值收益分配的产权（如土地发展权），以及在城市土地增值收益分配制度具体政策设计方面都提出了若干创新观点。本书不仅可作为高等院校土地管理等相关专业教学参考书，而且可供广大从事土地政策研究和不动产管理实践的工作者参考。我相信，该书的出版定能为我国土地管理的理论建设起到添砖加瓦的作用。

中国人民大学公共管理学院土地管理系

教授、博士生导师

林增杰

2007年6月6日

目 次

第一章 导论	1
第一节 选题背景和意义	1
一、选题背景	1
二、选题意义	3
第二节 国内外研究现状	3
一、国外研究现状综述	3
二、国内研究现状	5
第三节 研究范围、思路	7
一、研究范围的界定	7
二、本书研究思路	7
第四节 研究方法与创新	8
一、研究方法	8
二、本书的主要创新点	9
第二章 理论基础	10
第一节 基本概念	10
一、城市土地	10
二、城市土地增值	10
三、城市土地增值收益	11
四、城市土地增值收益分配	12
第二节 城市土地增值理论	12
一、城市土地增值的成因分析	12
二、城市土地增值的分类	14
三、城市土地增值的特点	15
第三节 城市土地增值收益分配理论	18
一、各经济学学派的收入分配理论	18
二、城市土地增值收益分配的租税学说	20
三、孙中山的“平均地权”思想	21
第四节 我国城市土地增值收益分配理论体系和制度架构	22
一、我国城市土地增值收益分配的理论体系	22
二、我国城市土地增值收益分配制度架构的目标、思路和原则	25
三、我国城市土地增值收益分配制度的架构	28

第三章 我国城市土地增值收益分配制度的历史沿革与现状	31
第一节 我国城市土地增值收益分配制度历史演变的特点	31
一、新中国成立前国民党统治时期城市土地增值收益分配制度的特点	31
二、新中国成立后到 20 世纪 80 年代初我国城市土地增值收益分配制度演变的特点	32
三、20 世纪 80 年代初以来城市土地增值收益分配制度演变的特点	33
第二节 城市土地增值收益初次分配的收益分析	36
一、我国城市土地增值收益统计	36
二、地租收益分析	36
三、地税收益分析	40
四、各项比重	45
五、现行分配模式的特点	46
第三节 城市土地增值收益初次分配的问题	46
一、政府应获得的城镇土地增值收益流失	46
二、城市土地增值收益分配方式不规范	49
三、危害及问题的原因分析	51
第四节 城市土地增值收益再分配的收益分析	51
一、分税制与城市土地增值收益分配相关税收收入在中央与地方间的分配	51
二、新增建设用地土地有偿使用费	54
三、土地有偿使用收益在中央与地方政府间的分配	55
四、小结	56
第五节 城市土地增值收益再分配的问题	56
一、城市国有土地所有权收益主体不清, 中央政府与地方政府间的分配关系尚未理顺	56
二、分税制税收体系还有待完善	56
三、危害及问题的原因分析	57
第四章 国内外城市土地增值收益分配制度比较研究	58
第一节 美国城市土地增值收益分配制度	58
一、土地价值捕获的原理	58
二、土地价值捕获的方式	59
三、特点	63
第二节 英国城市土地增值收益分配制度	64
一、英国土地增值收益分配基本制度	64
二、土地增值处理方式的历史演变	65
三、英国现行的土地价值增值回收的主要方式——规划得益	67
四、特点	71

第三节 其他国家城市土地增值收益分配制度	71
一、德国城市土地增值收益分配制度	71
二、日本泡沫经济时期通过地税来调控土地投机的做法	74
第四节 港台地区城市土地增值收益分配制度	75
一、台湾地区城市土地增值收益分配制度	75
二、香港特别行政区城市土地增值收益分配制度	80
第五节 国内外城市土地增值收益分配制度的比较与借鉴	80
一、国内外城市土地增值收益分配制度的比较	80
二、国外城市土地增值收益分配制度对我国的借鉴与启示	82
第五章 土地发展权的研究	83
第一节 引言	83
第二节 土地发展权的概念	84
一、土地发展权的定义	84
二、土地发展权的特征	85
三、土地发展权价值及其估价	86
第三节 发展权的应用	88
一、英国的发展权国有化	88
二、发展地役权捐赠	88
三、发展权购买	89
四、发展权移转	90
第四节 发展权应用的比较	99
第五节 发展权在中国大陆的应用前景	101
一、中国大陆发展权的含义	101
二、中国大陆发展权的现状	102
三、中国大陆发展权移转应用的构想	103
第六节 小结	108
第六章 我国城市土地增值收益分配制度的改革	110
第一节 改革思路	110
一、城市土地增值收益初次分配的改革思路	110
二、城市土地增值收益再分配的改革思路	112
第二节 城市土地增值收益初次分配的改革措施	113
一、加强城市土地增值收益分配制度的环境建设, 保证政府应获得的城市土地增值收益	113
二、租的改革	115
三、税的改革	119
四、地费的改革	123
五、管理手段的改革	124

第三节 城市土地增值收益再分配的改革措施·····	126
一、以地方政府向中央政府支付城市国有土地地租的方式来分割城市土地 地租收益·····	126
二、分税制税收体系的完善·····	127
三、建立省级政府与下级政府（主要是市、县级政府）间的城市土地 增值收益分配体制·····	127
第四节 小结·····	127
结束语 ·····	129
一、主要观点·····	129
二、进一步研究的方向·····	132
附录 ·····	133
附录 1 2000 ~ 2003 年全国土地收益的计算·····	133
参考文献 ·····	134

第一节 选题背景和意义

一、选题背景

1. 选题思考

美国林肯土地政策研究院专家于2002年6月访问了中国人民大学土地管理系，并做了专题报告。在报告会中，美国专家提到一个概念 value capture（土地价值捕获），是指归因于社会贡献的土地价值增值全部或部分被社会回收的过程；并指出他们已经在这一领域做了许多相关研究，比如美国、加拿大、南美洲的一些国家及中国台湾等。笔者当时意识到在土地增值分配上，国内在这个领域的研究还不多，如能借鉴相关领域和国外的研究成果，可以在这一领域的理论和政策建议上有所突破，遂开始对这个领域产生兴趣，并搜集土地增值收益分配的相关资料。2003年下半年，导师提供一个机会到香港理工大学做为期5个月的研究助理，申请并确定以《城市房地产增值收益的分配》作为研究课题，提供了一个对国外及我国港台地区相关理论与实践进行比较研究的机会。在导师的指导下，考虑到房地产的增值基本是由土地的增值引起的，最终确定以《城市土地增值收益分配问题研究》作为研究的题目。

2. 现实需要

在我国城市土地管理中，一方面随着经济的发展和城市土地使用制度改革不断深入，城市土地价值得以较快增长，政府获得的城市土地增值收益不断提高；另一方面城市土地增值收益分配关系没有理顺，分配方式不规范，本应由政府回收归于全社会所有的那部分城市土地增值收益存在大量流失的问题。这一矛盾使得我国城市土地增值收益分配的研究在当前有很强的现实性和紧迫性。具体而言，表现在以下两个方面：

（1）中国土地有偿使用制度改革的不深入和土地市场的迅猛发展需要相关研究的理论指导 20世纪80年代初开始的中国土地有偿使用制度改革被称为中国土地使用制度的“第一次革命”，1987年深圳敲响中国土地拍卖第一槌，中国城市土地“有偿、有限期、有流动”的使用制度逐步得以在全国确立。2001年5月30日国务院发出《关于加强国有土地资产管理的通知》中要求有条件的地方政府要建立城市土地收购储备制度，之后全国大部分城市很快就开始模仿和推行，至2006年中期，全国已累计成立了2000多家土地储备机构^①。建立土地收购储备制度，可以进一步增强政府对城市土地供应控制，

① 国土资源部：土地储备制度将发生重大变革，中国建设报，2006.7.19。

保证政府应得的城市土地的增值收益,有利于促进城市土地的可持续利用,因此被称为中国土地使用制度上的“第二次革命”。2002年7月1日,国土资源部第11号令《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》中要求商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让,进一步规范了城市土地出让制度。2003年12月27日国土资源部部长孙文盛指出:中央政府已决定在全国实行省以下土地垂直管理体制,以进一步加强国家对国土资源的宏观调控,实行最严格的耕地保护制度。2006年5月29日,九部委联合发布《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》,简称“国十五条”。

2006年10月,据国土资源部人士透露,一份名为《土地出让金收支管理办法》的文件,已基本修订完成。文件要求建设用地出让涉及的“两税一费”——城镇土地使用税、新增建设用地有偿使用费和耕地占用税的征收标准将进行调整。初步规定是城镇土地使用税提高两倍,新增建设用地有偿使用费和耕地占用税各提高一倍(李乐,2006)。目前来看,城镇土地使用税的调整已经从2007年1月1日起开始执行,税率提高两倍。新增建设用地有偿使用费自2006年11月7日起也已经提高了一倍。预计耕地占用税的调整在不久也会逐步实行。

随着中国土地有偿使用制度改革的不深化,土地使用权公开交易制度在全国普遍建立,中国土地市场不断完善,土地收益大幅度提高,土地资源配置中市场化程度和效率明显提高。

有关数据显示,我国自实行土地有偿出让制度以来,土地出让金在地方财政收入中比重迅速攀升:2001~2003年我国土地出让金合计9100多亿,约占同期全国地方财政收入的35%。2004年“8.31大限”使土地有偿出让进一步市场化,当年全国出让金的价款达5894亿元,占同期地方财政总收入的47%,2005年虽然收紧“地根”,但土地出让金总额仍有5505亿元。随着房地产市场的火爆,2006年土地出让金收入再次出现井喷,一季度全国土地出让金总额即达3000亿元左右,有专家预计全年土地出让金占地方财政收入比例可能突破50%(事实上,北京、广州、深圳等房地产热点地区的土地出让金上半年的收入就已超过2005年全年总额)(吴晔等,2006)。

同时,土地市场的规范与繁荣使得我国的房地产市场走上了快速发展的道路,总体上呈现理性、健康的发展态势。但是,目前房地产投资增幅过大,如房地产业2006年完成实际投资额21445.57亿元,同比增长25.4%^①;某些城市房地产价格上涨过快,出现了不同程度的“过热”和结构性问题,存在较严重的市场风险。

(2) 现行的城市土地增值收益分配中暴露出许多问题,需要通过理论研究提出改革思路和政策建议。从我国土地有偿使用制度改革的历程和成果可以看到,改革取得了很大的成绩;但是从城市土地增值收益分配的角度来看,也存在不少问题。首先是分配关系没有理顺。城市土地增值收益分配制度散见于相关制度中,没有形成体系,政府与土地使用者之间以及中央政府与地方政府之间的分配目标、思路和原则没有明确。其次是分配方式不规范。土地出让中存在较多的腐败行为,土地租税费体系不完善,城市政府有过量供地的趋向,征地中对农民利益的保护不足,圈地现象比较严重,土地的投机炒作局部地区比

① 国家统计局网站, http://www.stats.gov.cn/tjsj/jdsj/t20070301_402388555.htm。

较盛行等等。而且,政府应该获得的城市土地增值收益份额大量流失。开发商通过各种违法手段,或是打“擦边球”的方式钻政策的空子,低价获得土地,然后通过商品房销售使得主要源自于政府和全社会贡献的巨额土地增值,成为其暴利所得。我国每年福布斯富豪榜上私营房地产开发商占有重要的比例就是一个佐证。另外,据《南方周末》(2004.1.8)报道,一家国内房地产开发的龙头企业,在深圳一块本来是政府明令禁止开发的东部黄金海岸的土地开发中,视广东省经营性房地产开发项目必须进行招标、拍卖出让方式的规定(1998年8月1日开始实行)为无物,2002年4月协议获得了土地的使用权,平均每平方米地价仅约为238元;而该公司之前通过拍卖获得的另一块区位明显较差的开发项目,每平方米地价约为2000元,几乎十倍于前一项目;如果以2000元为正常竞拍的地价(由于项目所处的绝佳地理位置和环境优势,其实远不止这个价格),50687平方米的总建筑面积,政府损失而被开发商窃取的土地增值至少约8900万。一个号称中国管理最规范的房地产开发企业在一个政府规范管理的窗口城市尚且如此,政府损失的城市土地增值收益数额之巨大,令人触目惊心!

二、选题意义

在当前我国土地市场迅速发展的现状下,研究城市土地增值收益分配具有重要的理论与实践意义。①目前城市土地增值收益分配理论体系的研究相对迅猛发展的土地市场而言,比较欠缺,需要建立较完善的相关理论体系。本书将通过城市土地增值的理论及城市土地增值收益分配相关理论的历史分析与比较研究,来得出我国城市土地增值收益分配的理论体系,并对我国城市土地增值收益分配的基本原理、分配思路、原则、方式及比例进行论述,以此作为进一步研究的基石和实践的指导;②在理论体系研究基础上,结合我国城市土地增值收益分配的现状,借鉴国外及港台地区相关经验,提出我国城市土地增值收益分配制度的改革思路和改革措施,以指导实践。

第二节 国内外研究现状

一、国外研究现状综述

1. 关于土地增值收益分配理论的研究

国外关于土地增值收益分配的理论研究可以追溯到18世纪,当时德国最著名的财税学家阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)就已经提出了针对土地增值征税的思路;拿破仑于1807年9月16日制定的所谓“沼泽法令”(swamp decree)规定对由于诸如湿地的排水系统、干旱土地的灌溉系统、道路建设、公共场所的建设等公共措施引起的土地价值增值征收50%的税;弗里德里希·李斯特(Friedrich List)在其1845年的关于匈牙利经济发展的著作中提到了政府通过对土地的交易收税来收取公共改良措施投入带来的土地增值的观点。

在上述思想的影响下,历史上最早指出土地增值收益应收归国有的学者是英国资产阶级经济学家约翰·穆勒,见于其在1848年发表的传世经济学著作《政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用》。随后,美国经济学家和著名的社会活动家亨利·乔治1879年

出版《进步与贫困》，进一步发展和深化了约翰·穆勒的回收土地自然增值归全社会所有的思想，提出了单一地价税的分配手段。其单一税的思想对欧美国家影响深远，虽然其提出的单一土地税体系仅在美国本土有少量独立的社区实验，并没有得到采纳，但是其关于合理分配土地增值，以维护社会公平的思想得到广泛的认同。

进入20世纪以后，国外学者在土地增值收益分配的理论研究中，在回收土地自然增值归于全社会所有的基础之上，逐步考虑土地使用者个人的贡献，和在不同市场条件下如何以适当的方式来激励投资或抑制投机，以及不同分配方式的比较和创新上。

2. 关于土地增值收益分配方式的研究

土地自然增值回收归于社会的思想在西方国家被广泛的认同，科研人员开始致力于各国如何以适合的方式进行土地价值回收的研究。

在英国，自从1947年城乡规划法实施以后，发展权实现国有化，科研人员进行了税收方式对土地价值的回收研究，如1947年的发展征费（development charges）、1967年增值征费（betterment levy）、1973年发展利得税（Development Gains Tax）等，随着这些方式的相继被废除，20世纪80年代以后，规划得益（Planning Gain）的方式成为英国地方政府回收城市土地增值的主要方式。许多学者、社团、政府委托的委员会等相继进行了规划得益的发展和改革方面的研究，学者主要有 A. Wenban-Smith and B. Pearce（1998）、Gene Bunnell（1995）、Patsy Healey, Michael Purdue, Frank Ennis（1995）；Jim Claydon and Bryan Smith（1997）、Stephen Crow CB（2002）等。

在美国，城市土地增值收益分配的相关研究，一是针对 value capture 的理论体系的研究，如 Martin O. Smolka and David Amborski（2000）、Alven H. S. Lam and Steve Wei-cho Tsui（1998）。二是针对 value capture 实现手段（土地增值的分配方式）的研究，提出相关管理手段也是价值捕获的一种方式^①；在这方面的研究主要集中在土地价值税收和一些土地增值分配方式中管理手段的研究，如土地发展权移转的研究，学者有 B. Budd Chavooshian and Thomas Norman.（1975）、Peter J. Pizor.（1978）、Patricia L. Machemer & Michael D. Kaplowitz,（2002）、Jennifer Frankel,（1999）、Gary Wolfram.（1981）、Walter Rybeck（2002）等。三是国际比较研究，通过各国土地价值捕获方式的比较，来分析和研究世界各国以土地价值为基础的税收的经济影响、可行性、政策的可执行性和合理运用。这方面美国林肯土地政策研究所（Lincoln Institute of Land Policy）提交了许多研究报告并资助了世界范围内许多相关科研项目，如 Alven H. S. Lam and Steve Wei-cho Tsui 1998年写的研究报告 *Policies and Mechanisms on Land Value Capture: Taiwan Case Study*，对中国台湾的土地价值分配政策和机制进行了研究；De Cesare, Claudia M. 1998年写的 *Using the Property Tax for Value Capture: A Case Study from Brazil*，对巴西进行土地价值分配的不动产税收进行了研究；Nathaniel Lichfield and Owen Connellan 1997年写的 *Land Value Taxation in Britain for the Benefit of the Community: History, Achievements and Prospects*，对英国的土地价值税进行了研究；Lam, Alven 1998年写的 *The Taxation of Real Property in Asia*，对亚洲的

① 管理手段是指政府针对城市土地增值的使用、分配精心设计的机制，它使得开发商将本质上源于土地增值的资金投入到一些公共利益的支出中，而且一般是通过强迫私人业主以实物支付的形式对公共利益作出贡献来实现，如提供公共开放空间、提供公共房屋、提供相关基础设施等。

不动产税进行了研究；Lam, Alven 1995 年写的 *Land Value Issues in Taiwan, Korea, and Japan*，对中国台湾以及韩国、日本的土地价值问题进行了研究；Martim Smolka and Laura Mullahy 2000 年写的 *Land Policy Issues in Latin America*，对拉丁美洲的土地政策进行了研究等等。

3. 相关领域的研究

各经济学学派的收入分配理论，基本经历了以下几个发展阶段：以劳动价值论为基础的分配、以主观效用为基础的分配、以供求为基础的分配、以生产要素的贡献为基础的分配。收入分配的理论可以作为土地增值收益分配理论研究的借鉴。另外各国研究人员在税制设计、土地公共取得制度、先买权制度等方面也进行了深入的研究。

总之，国外对于城市土地增值收益分配的研究可以分为分配理论的研究、分配方式的研究和城市土地发展控制的研究。① 分配理论上的基本观点是城市土地增值中来源于社会贡献的部分需要进行回收，但是由于无法区分城市土地增值中个人和社会的贡献，因此没有找到一个方式来计算个人和社会应得的份额。② 分配方式方面形成两个基本的观点：一是各国各地区要依据各国的情况和不同时期的特点来灵活确定分配的具体形式；二是税、费和相关管理手段都是土地增值分配的方式，要综合应用。③ 城市土地增值的回收本质上是为了城市土地发展的合理控制。这个方面形成的两个基本观点是：一是要通过城市土地增值的回收来实现城市土地市场的调控，使得地方政府能够追求广泛的经济、社会和环境方面的利益；二是传统的命令与控制方式必须与市场为基础的方式结合使用。

同时，也可以看到国外学者对我国的土地增值收益分配问题研究很少，仅零星地对土地产权、土地市场、土地税收进行过少量的介绍及政策建议。

二、国内研究现状

1. 关于城市土地增值收益分配理论的研究

国内学者对城市土地增值理论的研究代表性的人物和观点有：周诚教授（1994）“论土地增值及其政策取向”中对土地增值的来源及分配进行了研究，提出了以自然增值与人工增值为分配的原则；邓宏乾、谢清树（1998）《中国城市房地产收益分配问题——理论与实践》中对房地产收益分配的地租理论、产权问题以及历史沿革与现状进行了研究，从微观层面和宏观层面研究了房地产增值收益的分配，其中还对城市土地增值与土地增值税进行了专门研究；杨庆媛（2002）《中国城镇土地市场研究》中对城镇土地增值的概念、动力机制及土地收益分配引导战略进行了分析，提出了土地收益分配设计的原则和方式，并对土地税收体系进行了改进研究；欧阳安蛟等（2002）《中国城市土地收购储备制度：理论与实践》中对土地增值收益形成原因及利益分配进行了分析。

综合来看，学者们对城市土地增值的来源、分类、城市土地增值的特点进行了研究，并通过对自然增值与人工增值的界定，确定了“自然增值归公，人工增值归土地使用者”的基本分配原则。但是，对城市土地增值收益分配理论的研究存在如下不足和空白：① 国内学者一般是针对城市土地收益分配制度进行研究，而没有对城市土地增值收益分配制度进行系统研究；② 不够深入，比较分散，对城市土地增值的来源与分类也没有形成统一的观点；③ 对国外城市土地增值收益分配的理论 and 实际操作比较研究基本上是

空白,只表现为零星的税收制度的介绍;④没有形成我国城市土地增值收益分配的理论体系。

2. 城市土地增值收益分配方式的研究

目前国内的学者主要是从城市土地收益的角度来分析了地租及相关税费。阶段性的代表人物和研究如下:刘维新、谢经荣(1994)在《中国土地租税费体系研究》中提出了“明租、正税、少费”的观点,得到普遍的认同;刘文海(1997)在《关于深化土地租税费制度改革的思考》一文中分析了现行制度的问题,对现存的土地相关税费提出了改革的建议;上海国有土地使用制度改革问题研究课题组(1999)在《税租费结构分析及土地收益分配模式》一文中分析了目前土地税租费结构的主要问题,提出城市国有土地收益的分配模型可以按照国有土地使用权流转的过程按土地使用权的获得、保有、转让流通三个阶段来划分;邓宏乾(2000)在《中国房地产税制研究》中对我国房地产税制的历史沿革、现状与问题、国内外比较等进行了研究,并以武汉市为例进行了实证分析,最后提出了我国房地产税制改革和发展的建议。林增杰(2002)在《中国大陆与港澳台地区土地法律比较研究》中对土地市场和土地税制进行了比较研究,指出了大陆现行土地税制的问题及改进措施建议。

另外,许多学者也对土地发展权(张安录,2000;胡兰玲,2002;李世平,2002;黄祖辉等,2002)、德国建设用地整理(贾生华,1998)、台湾的市场重划(谭峻,2002)等领域进行了比较研究。

但是,国内对于城市土地增值收益分配方式的研究还存在如下的不足和空白:①国内的相关研究基本上是从城市土地收益的角度来研究租税费,而没有从城市土地增值收益的角度来研究租税费;②对征费方式的研究不足,由于税收方式较刚性,更具灵活性的征费方式是其有益的补充;③没有将管理手段作为城市土地增值收益分配方式来研究,对于涉及的相关管理手段,如国外的土地整理、台湾的市地重划等都不是以城市土地增值收益分配的角度来研究;④缺乏对国外及港台地区作为城市土地增值收益分配的征费及管理手段方面的比较研究。

3. 相关研究

相关研究中主要是指对城市土地使用制度改革(艾建国,2001;丛屹,2001;汪晖,2002;)及从实践的角度对某些具体方面的研究,如对公房入市中相关利益的分配与调节问题(林增杰,2000);对城市土地收购储备制度的研究(欧阳安蛟等,2002);对房地产开发中土地收益的研究(梁鹤年,1996;张秀智,1999;贾生华等,2002)等。这些研究虽然不是直接针对城市土地增值收益分配,但是它们与之相关,并提供了城市土地增值收益分配制度架构的基础。

综上所述,通过对国内外研究现状的分析,可以看到,①目前对于我国城市土地增值收益分配理论与制度构建的系统研究还是一个空白;②对于国外及港台地区城市土地增值收益分配的国际比较研究只涉及零星的局部性的介绍,缺乏系统性的比较分析;③国外及港澳台地区有许多创新的分配方式的应用值得我国大陆借鉴;④我国土地及住宅市场政策变动较快,对于新政策的分析研究不足;同时,国内城市土地增值收益分配中还反映出许多的问题,也亟须理论的指导和政策的建议。

第三节 研究范围、思路

一、研究范围的界定

1. 本研究中城市土地的范围界定

城市土地可以理解为三种不同的范围：城市市区土地、城市规划区土地、城市行政区划内的土地。城市与农村界限的划分、城市土地与农村土地界限的划分目前都没有一个统一的标准。本书中的城市土地定位于城市规划区内的土地；从土地产权来看，本书中的城市土地可以分为城市国有土地和农民集体所有土地。由于城市规划区内的农民集体所有土地在可预见的时间内将转化为城市国有土地，所以本书主要研究对象是城市国有土地增值收益分配问题。

2. 土地增值与房地产增值关系的界定

由于地上建筑物存在物质的、功能的、经济的折旧而呈现贬值的规律，所以房地产增值中一般本质上是其包含的土地由于区位稀缺性的增加、区位因素的改善等而引起的增值。在本书研究中，进行适当的简化，忽略特定条件下地上建筑物对房地产价值的影响，将整体房地产的增值等同于其土地的增值。

3. 土地增值与土地价值关系的界定

本质上，土地价值是土地价值增值额不断累积的结果。土地增值反映了土地价值变化的过程，土地价值是土地增值在某一时刻的结果。本书是从增值的角度来分析土地价值的来源、变动规律及分割的方式及原理，将土地价值理解为是土地增值的累积。因此，虽然从资本化的角度，地租收益是土地价值（格）的分期回收，但是在本书中，地租也作为土地增值收益分配的方式之一。

4. “开发”与“发展”概念的界定

本书将“土地发展权”与“土地开发权”、“发展”与“开发”区别对待，土地开发权是指在法律规定的权利范围内进行土地开发或地上建筑物修建的权利；土地发展权（常简称为发展权，在本书中两者为同一概念）是不动产权利束中的一种，简单地说，土地发展权是改变土地用途或提高土地使用强度条件下使用土地的权利。“发展”相对“开发”而言涉及的行为要更广泛，可以认为“发展”包含“开发”。

二、本书研究思路

首先在现有相关理论借鉴与综合的基础上，构建我国城市土地增值收益的理论体系和制度架构，作为城市土地增值问题研究的理论基础和分析框架；其次，总结我国城市土地收益分配制度的历史演变的特点和趋势，分析现状，找出问题，然后进行各国各地区城市土地收益分配的比较研究，总结其特点，找出值得借鉴之处；最后，在产权分析和界定的基础上，以我国城市土地增值收益分配理论体系为指导，针对现有问题，借鉴别国和港台地区的经验，提出对我国城市土地增值收益分配制度改革的思路和政策建议，并得出改革后的我国城市土地增值收益分配制度体系。本书的逻辑结构如图 1-1 所示。

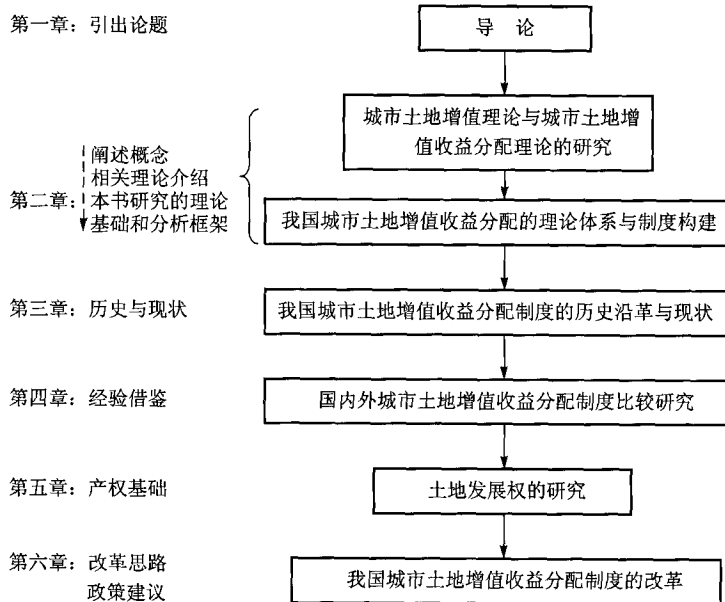


图 1-1 本书逻辑结构

第四节 研究方法与创新

一、研究方法

本书在邓小平建设有中国特色的社会主义理论为指导下，以马克思主义经济理论为研究基础，同时借鉴西方经济理论，对城市土地增值收益分配的理论与实践进行了研究。在研究中综合采用了宏观与微观相结合、理论与实证相结合、定性与定量相结合、国内与国际相结合、目标与措施相结合、系统分析与外部条件分析相结合等研究方法。具体而言，包括以下几种方法：

(1) 采用比较、演绎、综合的方法。在国内外城市土地增值收益分配理论研究的基础上，建立了我国城市土地增值收益分配的理论体系。

(2) 运用系统科学的思想，宏观与微观结合，构建了我国城市土地增值收益分配制度体系。

(3) 采用历史分析的方法，定性与定量相结合，分析总结了我国城市土地收益分配制度演变的特点、现状和问题。

(4) 利用回归分析的方法，进行了城市土地增值收益的数量分析。

(5) 采用中外比较研究的方法，通过各国各地区城市土地增值收益制度的比较分析，给我国城市土地收益分配制度以借鉴与启示。

(6) 采用定性与定量相结合、理论与实证相结合、目标与措施相结合的方法，提出了我国城市土地增值收益分配制度的改革思路和政策建议。

二、本书的主要创新点

1. 选题创新

本书选题新颖,从城市土地增值的角度来研究土地的收益分配,进而从城市土地增值收益分配的角度来研究土地市场的完善,土地租、税、费和相关管理手段的改革,系统性地对我国城市土地增值收益分配问题进行研究。

2. 理论突破

(1) 本研究在国内较早系统地研究了城市土地增值收益分配的理论基础,建立了我国城市土地增值收益分配的理论体系,提出了我国城市土地增值收益分配的基本原理是“按贡献分配”与“按需要调节”。

(2) 本研究从初次分配和再分配两个层次及各层次不同分配方式的角度出发,构建了我国城市土地增值收益分配制度体系,可以作为今后理论研究和政策建议的分析框架。

(3) 本研究在国内较早系统地对美国 and 英国城市土地增值收益分配制度进行了研究。

(4) 本研究在国内较早系统地进行了土地发展权的国际比较研究,提出了在我国应用土地发展权的构想。

3. 观点创新

(1) 提出了发展权移转在中国大陆的应用将实现如下的目的:① 可以保护耕地,减缓农地非农化的速度,同时限定为农业用途使用的农民集体又能得到合理的补偿;② 可以调整政府土地使用管制中引起的不公平现象;③ 可以提升城市的环境品质;④ 可以减轻政府进行耕地保护及城市环境保护、城市建设中相关的土地财政支出。

(2) 提出使用“个人所得税的减免”作为城市土地增值收益分配的一种特殊方式,引导私人将所得投入到亟须发展的领域。

(3) 提出推行受益者付费制度,来解决特定基础设施的建设资金来源问题。

(4) 提出一种新的物业税的构建模式:不包含土地出让金收益,城市土地出让制度予以保留;保留土地增值税,将其税收开征与否、税率设计的权力下放给地方政府;考虑到物业税对土地开发的抑制作用,建议采用双税率的方式来征收物业税;将现有的耕地占用税、城镇土地使用税、城市建设维护税和房产税,将其目前所收取的份额合并成为物业税进行征收。