



# 土地价值税

——今天是否行之有效

美国林肯土地政策研究院 编译  
国土资源部信息中心 译



中国大地出版社

# 土地价值税

——今天是否行之有效

[美] Dick Netzer 编著

刘 丽 丁晓红 译  
马 冰 高 萍

中国大地出版社

· 北 京 ·

# Land Value Taxation

Can It and Will It Work Today?

Edited by Dick Netzer

Lincoln Institute of Land Policy  
Cambridge, Massachusetts

## 内容提要

本书就公共投资造成的土地增值进行征税——土地价值税的理论及实践进行探讨,分析了征收该税对收入分配、公平和效率的影响,同时论述了土地价值税应用于发达国家、发展中国家及经济转型国家的实用性、可行性及其在解决环保、拥挤和资源利用效率等问题中的应用前景。适合经济、管理类研究人员及政府决策参考。

## 图书在版编目(CIP)数据

土地价值税:今天是否行之有效/美国林肯土地政策研究院编;  
国土资源部信息中心译.北京:中国大地出版社,2004.12

书名原文:Land Value Taxation: Can it and Will it Work Today

ISBN 7-80097-731-5

I.土... II.①美... ②中... III.土地税-研究  
IV.F810.424

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第138419号

---

责任编辑:赵学涛

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路31号 100083

电话:010-82329127(发行部) 010-82329008(编辑部)

传真:010-82329024(发行部)

印刷:北京纪元彩艺印刷有限公司

开本:787mm×960mm 1/16

印张:19.5

字数:260千字

版次:2004年12月第1版

印次:2004年12月第1次印刷

印数:1—1000册

书号:ISBN 7-80097-731-5/F·99

定价:40.00元

---

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

Land Value Taxation

Copyright © 1998 Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved

Printed in the United States of America

*Library of Congress Cataloguing-in-Publication Data*

Land value taxation: can it and will it work today? /edited by Dick Netzer  
p. cm.

Based on a conference held in Tempe, Ariz, in Jan. 1998, and sponsored  
by the Institute.

Includes bibliographical references.

ISBN 1 - 55844 - 133 - 6 (pbk.)

1. Land value taxation - Congresses. 2. Land value taxation - United States -  
Congresses. 3. Single tax - Congresses. 4. Single tax - United States - Cong-  
resses. I. Netzer, Dick, 1928 - II. Lincoln Institute of Land Policy.

HJ4165 . L368 1998

336. 22' 0973 - dc21

98 - 49916

CIP

Project management: Ann LeRoyer, Lincoln Institute of Land Policy

Design, copyediting and production: Snow Creative Services

Cover design: DG Communications

Printing: Puritan Press

## 林肯土地政策研究院简介

林肯土地政策研究院于 1974 年组建，是一所非赢利性免税教育机构。作为学院，其使命是研究和教授土地政策，包括土地经济学和土地税收。林肯土地政策研究院的工作受到林肯基金会的支持，该基金会是 Cleveland 市实业家约翰 C. 林肯于 1947 年建立的。林肯先生十分推崇撰写《进步与贫困》一书的 19 世纪美国政治经济学家和社会哲学家亨利·乔治的理论。

林肯土地政策研究院的主要任务是把土地利用与税收的理论与实践相结合，介绍各种影响公共土地政策的学术思想，重点进行以下三个方面的研究：

- (1) 土地和建筑物税收
- (2) 土地利用和法规
- (3) 土地价值、所有权和财产权

林肯研究院寻求把背景和经验不同的学者、决策者、从业者和公民组织到一起，共同讨论土地利用和税收政策的关键问题，以达到提高辩论水平和传播知识的目的。通过研究、交换观点并取得一致意见，我们力图使土地和税收政策更为完整和系统。研究院本身不持任何特定的观点，只致力于促进土地和税收问题的研究——从而使今天的政策更加完善，并为决策者制定明天的规划提供帮助。

## 序

土地参与宏观调控是一个新课题,也是一个大课题,没有历史经验可因循。根据宏观经济学原理,供需平衡是宏观调控的基本目标之一,而通过平衡土地供需来实现产业均衡发展恰是土地税收政策的应有之义。于是,当中国经济发展的进程将土地参与宏观调控历史地推到前台的时候,也同时使土地税——这个古老中国的永恒话题再次受到瞩目。

市场经济的自身属性及其运行规律,决定了土地税收是调节经济关系、配置自然资源、维护社会稳定的一种十分灵敏而有效的杠杆,但我国现行的土地税收制度形成于土地供应由计划经济向市场经济的过渡期,带有浓重的计划经济痕迹。面对房地产市场的“火爆”和土地市场的“爆炒”,土地税收政策调控乏力,远不能满足经济发展的变化。因此,为了适应市场经济对土地税收的内在要求,为了应对经济发展中的现实问题,为了充分发挥土地税收的财政功能和宏观调控职能,应该变革现行土地税收制度,使其成为新时期土地资源参与国民经济宏观调控的一个重要手段。

正是在这种背景下,国土资源部信息中心组织立项,开展中国及世界土地税收问题的比较研究,为我国将要酝酿的新一轮土地税制改革提供支持。为了更有效地开展研究,国土资源部信息中心继2003年正式出版由美国林肯土地政策研究院编著的《土地规划管理》和《土地市场监控与城市理性发展》中文版后,继续与林肯土地政策研究院展开在土地税收研究领域内的合作。

与林肯土地政策研究院在土地税收领域内的合作由国土资源部

信息中心全球资源战略研究开放实验室组织实施。研究工作分两部分,一是翻译并正式出版三本由美国林肯土地政策研究院编制的与土地税收有关的著作,包括《土地利用与税收》、《经济学与税收政策》和《土地价值税》;二是对世界各地及中国的土地税收制度进行比较研究,为中国的土地税收改革提出建设性的意见和建议。我们深知,市场经济条件下的土地税收问题中还有很多未知的新领域等待去做进一步的深入研究,如新的制度、新的机制、新的制衡思想等等,衷心希望有更多的人能够与大家一起共同研究这些问题,分享研究成果。

1998年1月美国林肯土地政策研究院在亚利桑那州的坦佩市举行“土地价值税”专题研讨会,林肯基金会总裁戴维 C. 林肯认为,这是一次成功的会议,因为会议开始时大家的观点各不相同,但会议结束时,大家在“用土地税代替其他形式税收有利于经济”这一点上取得了某种共识。《土地价值税》的出版是本次会议的另一个成果,这本关于土地价值税的会议论文集由美国纽约大学经济、规划和公共管理学教授 Dick Netzer 主编。Dick Netzer 教授不仅收录了会议上所发表的优秀论文,还很有创意地将与会专家对这些文章的评论也附在其后,这些评论有助于了解参会专家对土地价值税的争论,加深对土地价值税的认识。

《土地价值税》的前三章主要围绕三个问题展开论述:(1)土地价值税作为地方税是否合理?(2)土地价值税对城市土地利用的影响;(3)土地价值税对收入分配的影响。随后的四、五、六章分析了土地价值税在富裕国家、发展中国家和经济转轨国家的实用性和可行性,并从税收本身、财政收入和管理执行成本等各方面探讨了土地价值税替代现存税制的可行性。第七章通过分析认为,采纳新的土地价值税,而不是提高现有税种的税率,是明智之举。第八章的作者 Nicolaus Tideman 是亨利·乔治思想的坚决拥护者,他提出应将土地价值税原理应用于解决环境、交通和人口问题,以及世界范围内的资源有效利用和经济增长问题。

本书的翻译工作由国土资源部信息中心组织并实施,各章的译

者分别为:部信息中心丁晓红副研究员(原书的序、前言和第1-2章),信息中心刘丽(第3章),中国大地出版社赵学涛(第4-6章),国土资源部高咨中心高萍(第7章),中国地质图书馆马冰(第8章)。本书的顺利出版还得到了有关领导、专家及全球资源战略研究开放实验室全体同志的大力支持。

《土地价值税》、《土地利用与税收》中译本的出版,同我们已经翻译并正式出版的《土地规划管理》、《土地市场监控与城市理性发展》一样,是根据我中心与林肯土地政策研究院签订的协议备忘录进行的(注:在先前出版的两本书中,我们将“The Lincoln Institute of Land Policy”译为林肯土地政策研究所,这次应丁成日博士的要求,将其译为林肯土地政策研究院)。根据该备忘录,林肯土地政策研究院对《土地价值税》(英文书名为 Land Value Taxation)拥有独立的合法版权,并授予国土资源部信息中心“非专属特许权”,允许将本书译成中文,并在中华人民共和国出版和销售,但林肯土地政策研究院仍保留该书英文版在中华人民共和国及全世界发行和销售的权利。同时,为向中国读者推介林肯土地政策研究院,我们将该院的中文简介置于中文版正文之前,并注明了研究院的正式标识语和英文名称,又在中文版封面的背面(封二)印刷了完整的英文书名、作者及编辑姓名、版权标记、日期以及版权所有者。

最后,我们希望本书能为我国下一步的土地税制改革乃至国土资源管理制度创新提供借鉴和参考,推动资源管理方式向数量、质量和生态综合型转变。

王华

2004年10月29日

## 英文版序

1998年1月，林肯土地政策研究院在亚利桑那州坦佩市举行了“土地价值税”研讨会。会议是在林肯基金会的资助下举办的，林肯基金会希望通过举办这样的会议，鼓励研究者围绕土地价值税实施过程中必然会面临的机遇和障碍等问题进行讨论和争论。

林肯基金是我父亲约翰 C. 林肯留下的遗产，他是亨利·乔治经济哲学理论的支持者。乔治观察到，土地价值是由许多人的劳动创造的，而非任何人独自创造的。同时他也指出，土地的改造和土地上生产的产品是个人劳动的成果，而非一般社会活动的成果。他还注意到了土地投机活动抬高土地价格，造成经济活动混乱的问题。

亨利·乔治提出，征收土地税，同时减少土地改造和土地产品方面的税收可以解决所有这些问题。他认为征收土地税是符合道义原则的，因为价值的创造者，无论是大众还是个人，都因此而获得了他们劳动的果实。

约有 30 位不同领域的从事土地利用与税收专业研究的代表参加了此次研讨会。本书的八个章节正是其中几位代表撰写的精彩并包含深刻思想的论文。10 位评论家围绕与采纳土地价值税有关的各种问题发表了充满生机的评论，这些评论也收录在本书中。

会议开始时，大家的观点各不相同。但在会议结束时，大家在“用土地税代替其他形式的税收有利于经济”这一点上取得了某种共识，但并未取得完全一致的意见。与会者提出的一个重要的问题是，怎样确定未改良土地的价值。目前的评估程序是，土地本身的价值和利用后增加的价值（即“改良”价值）先是被合在一起评

估，然后才分为两部分。如果全部税收都以土地自身的价值为基础征收，那么纳税人对土地价值的评估结果就会挑剔得多。与会者都认为，如果建立土地价值税征收制度，就必须大大加强土地评估工作的严谨程度和精确程度。

我希望这本论文集有助于我们更好地理解土地价值税的理论和潜在实用性。关于土地价值税的争论将随我们一起走入 21 世纪，我希望本书的读者也加入这场长期持久的争论。因为只有通过争论，才能加深我们对土地价值税的理解。

在此，我要感谢所有参加此次研讨会的专家学者们，尤其是 Dick Netzer，他在启发与会者思路方面发挥了积极的作用。我还要感谢林肯土地政策研究院院长兼首席执行官 James Brown，他在选择本书所要论述的专题、文章作者以及评论者方面发挥了领导作用。所有参与本书出版工作的人都付出了辛勤的劳动，在此一并致以谢意。

戴维 C. 林肯 (David C. Lincoln)

林肯基金会总裁

亚利桑那州凤凰城

1998 年 10 月

# 英文版前言

Dick Netzer

19 世纪早期，以大卫·李嘉图为先驱的经典经济学家们认为土地价值税在理论上几乎是完美无缺的。这种观点得到广泛认同是因为土地价值的决定因素——地租（拥有土地的回报）——是纯粹的盈余，而不是土地所有者任何经济行为的结果。

数十年后，亨利·乔治在《进步与贫困》（1879 年出版）一书中提出了“单一税”的概念。他认为这一概念与传统观点的立场完全一致，是传统观点的逻辑延伸。与其他税种不同，这种税的数量完全是由土地的自然属性（在城市地区即指区位）决定的，不会扭曲经济决策，也就不会降低市场经济在资源配置方面的效率。而且，土地价值税的理论在 19 世纪显然是十分先进的。因为财富总量的一大部分包含在土地价值中，土地所有权的重要性至少等同于个人收入。

此外，征收土地价值税在道义上也无可挑剔。因为土地价值的增长，首先是由于人口增长，其次是由于政府和私营部门投资修建公用基础设施，改善了土地的条件。土地所有者对于他们自己土地的增值没有任何贡献。但是，随着土地市场价值的不断提高，他们却享受到了土地自然增值带来的收益。这种收益与投入劳动力和资本进行生产所获得的报酬不同。

在乔治时代，政府通过征收单一税就基本可以获得足够的收入，至少在美国是如此。因为那时政府的权力很小，职能有限，对

于国内生产总值的重要性还不足今天的十分之一。政府提供的服务实际上都是由地方政府完成的，而地方政府的收入全部来自于财产税。

乔治主义运动当时只是在政治上取得了非常有限的成功，但经济学家们在继续寻找着推行土地价值税的理论依据。然而，无论找到什么样的理论依据，今天的世界已大大不同于 1879 年。许多学者和从事实际业务的人都在质疑：土地价值税今天是否还能作为一个重要的收入来源。这主要是因为，依靠税收的政府支出数额在 GDP 中所占的份额与一个世纪前相比已经大大增加，而且许多这方面的支出都用在了国家税收支持的工作上，而非地方税收支持的工作。

与此同时，全世界许多国家，尤其是曾经实行社会主义制度的国家和发展中国家，都在尝试把中央政府的权力下放给地方政府。各国普遍认为，真正的权力下放意味着中央以下的各级政府有更多的决策权，公共服务方面的决策权又应辅之以税收方面的自主权。近 4 个世纪以来，主要地方税在英语国家一直是按不动产价值计算的。把这种税作为地方政府税（以及某些退税）显然是受欢迎的，因此权力下放常常推动了地方财产税的制定、恢复和改革。一个重要的问题是，新的或改革后的财产税应在多大程度上以土地为基础征收，而不是以地上建筑及其他设施为基础征收。因此，土地价值税的可行性和优缺点在当前带有政治性，至少在世界上某些地区是这样。

在当代社会，政府能否推行以及是否愿意推行土地价值税？为解答这个问题，林肯土地政策研究院于 1998 年 1 月主办了一个研讨会。（会议是在亚利桑那州坦佩市举行的。说明此点是为了避免某些说法令读者迷惑不解。）会上发表的论文以及书面评论，在根据会议讨论内容进行了修改后，组成了本书的各个章节。

大多数论文都首先把用土地价值税代替所有其他地方政府税，或州（省）和地方税收总和的一大部分作为假设目标。根据美国的

情况,这种假设意味着 10% ~ 15% 的政府税收收入要被替代,这在今天是很大一笔收入,将近 3000 亿美元。有两篇论文的假设有所不同,其假设是用土地价值税替代目前任何一级政府征收的所得税中的某些部分。

许多争论集中于土地价值税是否能带来大量收入的问题。与会者关注的另一个问题是,如何管理土地税,使土地税切实并精确地反映出每块土地的原始价值。这是土地税付诸实施的基本前提。本书各章节阐述了这些问题。但是,与其他学者一样,本书各位作者没有提出解决问题的办法。只是呼吁就征税数量问题和土地价值税管理问题进行深入研究,从而更精确地评估土地的价值。

本书前三章论述了土地价值税的三个基本问题:土地价值税作为地方税是否合理;土地价值税对城市地区土地利用的影响;土地价值税对收入分配的影响。第一章由 William Fischel 撰写,他曾就控制土地利用和“按规章征收”的经济学问题发表过许多论文。在第一章中,他从道德的角度提出了土地价值税是否合理的问题。亨利·乔治是从谁应该获取“不劳而获的土地增值”的角度分析合理性问题的。他的分析结果当然是,获取这部分价值的应该是公众,而非土地所有者。

Fischel 重点分析了美国地方政府的特殊性。他特别强调了地方政府在增加当地社会财产价值方面的重要作用。他指出,地方政府最清楚消费者对政府服务和税收工作的意见。因此,通过最有针对性的工作,地方政府可以切实提高土地利用管理的效率。这就是经济学家所说的 Tiebout - Hamilton 模型。该模型因 Charles Tiebout 在其 1956 年发表的著名论文中论述了小型地方政府(郊区)的含义, Bruce Hamilton 于 20 世纪 70 年代在 Tiebout 模型中加入了地方土地利用控制的内容而获得命名。

Fischel 认为,美国的地方土地利用管理制度和使用财产税修建地方公共服务设施的制度在实践中是非常合理的。他解释说,这是因为税收事实上是收回财产价值的部分增值,这部分增值来自政府

花钱进行的基础设施建设和社区的发展。他指出,征收土地价值税的确可以改善现行制度的合理性,但改变程度极为有限。此外,财产税加土地利用管理的制度已在美国广泛实行,而土地价值税在美国尚无实行的先例。他指出,尽管土地价值税在原则上更合理,但现行的制度更行得通。

Daniel Bromley 评论了 Fischel 的论文。针对 Fischel 关于道德问题的定义,以及 Tiebout - Hamilton 模式在道义上可接受的结论,他提出了尖锐的批评。Bromley 从广义的角度论证了道德问题的定义。

Edwon Mills 在第二章中分析了土地价值税对城市土地利用的影响——许多学者都认为这是土地价值税效率特征中最重要的问题。他使用精确的城市经济模型,显示出土地价值税的确如所预料的那样,可以对土地利用产生有益的效果。但是,由于土地价值税只能带来极少的收入,故其产生的效果也只能是微不足道的。即使是采用较高的税率,也不能产生大量的财政收入,因为这部分收入会被没收。此外,由于土地价值很难得到合理的评估,其优越性也就难以实现。只有准确地确定了现有建筑物所占据的土地的应税价值,才能实现土地利用的效率。目前,财产税征收基础的一部分或大部分都是地上建筑物的价值,而非土地本身的价值,征税过程中还存在着各种各样的错误,这样的状况令人无法接受。

Alex Anas 对本章进行了评述。他首先指出, Mills 关于城市土地利用的模型“第一次分析了亨利·乔治提出的单一税的空间均衡效果”。接着,他使用与 Mills 有所不同的方法对模型做了解释。他从理论上对 Mills 关于土地价值税带来的收入低于传统财产税收入的结论提出了质疑,并用模型向大家显示,如果土地价值税用于支持公益事业,就可以实现筹资的最优化。这是已故 William Vickrey 反复强调的观点。城市土地利用模型有许多扩展模型, Anas 列举了其中的几个,并提出了有益的见解。最后,他提出了一些提高城市土地评估精度的方法,以便实现土地价值税在效率方面的优势。

第三章用经济学家常用的方法,从收入分配的效果入手论述了

《进步与贫困》一书中贫困的一面。作者 Edward Wolff 曾就美国的收入分配和财富问题发表过许多文章。在本章中，他提出了此次研讨会上最令人震惊的研究结果。他的结论是，用土地价值税替代联邦个人所得税将会使美国针对收入的税收制度累进速度减缓，而不是加快。他依据的主要事实是：土地价值与家庭收入之比随着户主年龄的增加而日益悬殊。户主年龄在 54 岁以上的家庭的平均收入急剧下降，而他们所拥有的土地的平均价值下降却是缓慢的。另一方面，针对财富的土地价值税累进的速度比所得税快得多。

Karl Case 是 Wolff 论文的首席评论者。他是少数几个纯理论经济学家之一，通晓美国房地产市场方面的知识。除其他几点意见外，Case 注意到联邦储备委员会的消费融资调查（Wolff 的数据集）中省略了公司和金融部门（非消费实体之一）拥有的不动产，这部分资产只被作为金融资产包括在消费部门中，这可能没有充分说明针对所有土地价值的税收的累进性。

随后的三章分析了在富裕国家、发展中国家和经济转轨（前社会主义）国家，特别是在美国，用土地价值税代替中央政府以下各级地方政府采用的其他税收的情况。各章的作者也论述了一种税是否足以替代其他几种税的问题。但主要问题是：“土地价值税是否根本就不合适？”、“从财政收入、充足性和行政管理成本的角度看，这种税是否可行？”

我在自己撰写的那一章中指出，虽然以往的经验证明土地价值税的数量极为有限，但一些合理的估计显示，土地价值税如果按合理的税率征收，至少在美国是可以替代传统的地方财产税的。我的主要论点是，富裕国家看来最适于采纳土地价值税。因为在富裕国家，很大一部分政府经费是地方政府负担的，今天无论采用什么方法，这笔开支也需要筹集。此外，土地价值税在富裕国家可能也最容易推行，这些国家熟悉征税目的的不动产评估。其他税务大都附带管理和执行等方面的各种费用及偷漏税现象，这些费用加在一起数额庞大。因此有理由看好土地价值税的前景，即使其管理成本高

于设想的数额。

针对本章提出的：土地价值税最适合于那些地方政府开支已经很多，以及已经在实行财产税征收制度的国家的观点，Therese McGuire 表达了反对意见。她指出，采纳全新的税制——比如在美国实行州财产税制度，用以支付州政府向地方政府的拨款（最近密歇根州为学校拨款就是一例）。又比如在西班牙这样的几乎没有任何形式地方税的发展中国家征收土地价值税——将是十分困难的，但改变长期以来形成的制度可能更加困难。

Roy Bahl 在下一章中分析了在发展中国家和前社会主义国家推行地方政府征收财产税制度的许多困难和缺点。Bahl 在研究这类国家地方政府财政方面有丰富的经验。他使用证据说明，尽管人们普遍认为把财产税作为地方政府的主要税收是适当的，甚至还认为区位价值税在某些国家也是合理的，但是，由于名义税率低、评估不准确和缺少征收经验，财产税带来的收入极少。在这些国家，几乎所有的地方都缺少优质税务管理所需的基本条件，财产税在政治上一般都不受欢迎。但这种税，尤其是作为这种税种变异形式的区位价值税，是地方政府最可靠的收入来源。

Riël Franzsen 以南非为例评论了 Bahl 的文章。目前南非地方政府的性质、运转和财政等许多方面正经历着飞速的变化。在这个国家里，既有原白人城市里传统的高额地方财产税，又有贫困以及抵制向政府缴纳任何形式税费的原黑人城镇和农村地区。许多发展中国家都存在地方政府力量薄弱、贫困及抵制纳税的问题。Franzsen 同意 Bahl 提出的使财产税在发展中国家行之有效的措施，但认为这些措施在实践中难以应用。

Thomas Nechyba 以美国整体经济的一般情况为背景，研究了用土地税替代所得税的经济效果。他设计了一种可计算的一般均衡模型，该模型可从数量上描述用土地价值税代替所得税将带来的宏观经济变化。在他的假设前提下，模型预测结果显示：资本税收的减少将使资本总量大大增加，增加的资本会被用来购买土地，而土地