

中国土地制度创新 与 土地财税体制重构

System Innovation of Land Regulation and
Financial Management

唐在富 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国土地制度创新与 土地财税体制重构

**System Innovation of Land Regulation and
Financial Management**

唐在富 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国土地制度创新与土地财税体制重构/唐在富著.
北京: 经济科学出版社, 2008.7

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7305 - 6

I. 中… II. 唐… III. 城镇 - 土地管理 - 研究 -
中国 IV. F299.232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 093423 号

责任编辑：龚 勋

责任校对：张长松

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国土地制度创新与土地财税体制重构

唐在富 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

787×1092 16 开 16 印张 200000 字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7305 - 6/F · 6556 定价：38.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

唐在富博士的《中国土地制度创新与土地财税体制重构》一书，由经济科学出版社出版。这是作者以巨大的理论勇气探讨一个富有挑战性的问题，在付出了许多心血之后所结出的果实，是系统思考和研讨我国土地问题及相关财税管理问题的一部有特色的力作。

“土地是财富之母，劳动是财富之父”。土地问题对于具有几千年传统农业社会历史和作为世界上最大的二元经济体的中国而言，更是具有特殊的重要性。近些年来，我国工业化、城镇化过程中政府土地出让收入规模膨胀而管理相对滞后，房地产价格持续上涨，环境资源压力明显增大，征地、拆迁补偿纠纷导致的冲突和上访增多，与土地相关的问题已经成为制约可持续发展、影响社会和谐的重要因素，需要引起高度重视并从整体上思考全面、长远的解决方案。自我国明确提出建立社会主义市场经济体制目标和实施公共财政体系建设以来，与土地相关的财政收支管理和宏观调控传导机制构建等方面的问题，确已成为公共财政建设所面临的一个重大挑战。

《中国土地制度创新与土地财税体制重构》一书，从公共财政建设入手，围绕解决地方政府的预算软约束问题、构建有限政府和法治政府目标，沿着“按照公共

中国土地制度创新与土地财税体制重构

财政要求理顺土地管理，通过土地制度创新推动政府土地收支管理规范化”的逻辑思路，统筹考虑解决中国土地问题，促进实现土地资源合理流通，规范土地相关财政收支管理，以完善市场经济体制。全书的理论分析和政策建议既有一定的前瞻性，又有很强的现实针对性。

首先，在土地所有制和产权安排上，作者建议实行“单一土地国有制”和“赋予土地使用者同等的产权地位”，来实现现有“集体所有”土地资源的自由流通。对于土地制度变动这样一个重大问题，根据政治、经济、社会等多方面因素，提出了颇有新意的综合改革路径。作者提出实行单一土地国有制的主要理由有三：一是允许集体或农民通过市场再次转让使用权，可以实现土地资源的自由流通；二是免费签订无限期的使用权初始出让合同，可以保证现有集体和农民个人的利益；三是所有权始终在国家手中，可以有效防止土地资源过度集中。而且现行国有土地使用权流转的实践也为实施这种改革打下了良好基础。

实行单一土地国有制，还有一些问题需要继续深入探讨，比如土地资源的自由流通是否必须通过所有制变动来实现？集体所有土地明确为国有土地在法律上有何相关问题需解决？如何选择改革推出的时机？等等，这些都有待进一步研究论证。但作者这种理论探讨的勇气无疑值得肯定，书中的一些政策建议也为相关决策提供了参考。

其次，在土地管理和财税体制上，作者提出应更加明确地区分土地资源管理与财产管理职能，委托市县级政府行使土地所有者权利，强化财税部门在国有土地财产管理中的责任。按照作者的设想，国务院授权市县级政府具体行使国有土地财产的所有者权利，并成立由财税、土地、规划等部门共同参与的管理机构，具体负责

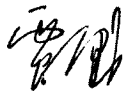
国有土地财产经营和收益管理工作。中央和省一级政府主要通过垂直管理的国土资源部门实施宏观调控，利用土地规划和项目计划手段进行有效监管，促进实现土地资源的均衡合理利用。土地年度利用计划和相关财政收支分别在人大、政协会议上接受审查和评议，配之以社会公众、新闻媒体的监督，以增强地方政府土地资源开发利用的自我约束和责任约束。

再者，在政府土地收入组织方面，作者提出将预算管理控制机制引入土地资源管理当中，建立土地收益储备或调节基金制度，促进形成土地出让收入均衡增长的机制。其具体设想是：土地利用五年规划由上级国土资源部门和当地人大、政协共同审查制订，并公之于众接受监督；在此基础上，土地利用年度计划加总不得在总量上突破五年规划，只能在不同年度之间调剂平衡；土地出让收入由财税、国土等部门每年测算，纳入当年的预算安排，超收部分当年不得动用。通过土地一级市场的均衡投放，促进实现土地出让收入的均衡增长，为规范政府土地相关收支、最终将其纳入一般预算管理创造条件。

最后，在土地相关支出管理上，作者提出对政府土地开发整理支出实行统一规范的项目管理，对于征地、拆迁补偿由财政直补到户或到人，以推动解决征地、拆迁补偿纠纷和部门二次预算分配等问题。将土地开发整理和征地拆迁补偿支出纳入国库集中收付系统，由财政部门直接拨付到施工单位或个人；利用土地出让收入进行住房供给调节，强化住房保障支出管理，稳定土地和房产价格预期，提高低收入人群的住房保障水平，等等。这些将有利于进一步规范与土地相关的财政支出活动，提高政府土地相关收支的透明度，也是从支出的角度推动公共财政体系的完善。

中国土地制度创新与土地财税体制重构

总之，本书思路清晰，实有新意，对我国土地制度和相关财税体制进行了有深度的历史考察，又基于全球视角开展了国际比较与分析借鉴，对横跨公共财政与土地管理两个领域，涵盖政治、经济、社会等多个方面的复杂问题，进行了条理化的剖析，围绕解决现行集体所有土地流通问题、疏通土地调控政策传导机制、增强土地出让收入的均衡性、弱化原体制对地方政府的过度财税激励、消除不合理的政府征地制度安排等，提出了许多很有参考价值的对策建议。同时，唐在富博士的这一研究成果也展示了一个更为广阔的空间，有待大家去继续深入研究探索。我也期待着作者本人今后在学术领域取得新的成就。



2008年6月

提 要

土地是人类生存之本，发展之基。土地资源是我国最大的国有资产。“土地财政”之于国家财政是“三分天下有其一”。当前，我国农村土地集体所有与城镇土地国有并存的现状，不仅限制了土地资源的自由流通，也容易诱发地方政府的短期用地行为，过度进行土地开发和市场投放，导致了土地资源的巨大浪费，使经济社会的可持续发展受到了严重威胁。

土地管理的失序导致了相关政府收支活动的混乱，成为我国公共财政建设道路上的一大障碍。从财政角度看，由于政府对国有土地财产管理的缺失，政府地租性收入组织不规范，国有土地权益流失十分严重。土地一级市场投放无序，使得政府地租性收入的年度规模剧烈波动，相关政府收支就很难进入财政预算进行统一、规范的管理，形成了对公共财政体制构建的牵制。土地保有环节的税收缺位，使得土地和房产投机性需求过大，土地闲置与房地产价格上涨压力并存。地方政府主体税种一直没有确立，为解决财力来源问题，各地以各种名目收费，土地收费秩序比较混乱。政府土地开发整理、征地拆迁补偿、失地人群生活保障等诸多问题也因此而放大，给社会的和谐带来不稳定因素。

追根溯源，政府相关收支活动不规范其根源还在土地制度和土地管理上。因此，按公共财政的要求规范政府土地相关收支活动，必须综合考虑土地管理和财政收支，加以统筹解决。按照公共财政的要求，规范政府土地相关收支活动，必须从土地管理制度的改革创新入手，沿着“土地所有制度——土地管理体制——政府土地收入组织——政府土地相关支出管理”这一技术路线，环环相扣，通盘考虑，才能从根本上解决上述这一系列问题。本书通过对目前存在的问题进行梳理，借鉴国际上的经验教训，结合我国国情提出了解决问题的思路和对策建议。

第一，建立单一的土地国有体制，完善土地使用者产权结构。在我国大陆地区，明确现行农村集体所有土地为国家所有，按照现有的使用格局，免费签订承租合同到农民个人，实行土地使用权“城乡同治”，免费续期。在服从国家土地利用规划和用途管制前提下，允许农村个人进行土地使用权的自由流转，国家只通过增值税、营业税、所得税等调节其中过高的收益。

第二，明确国有土地财产管理职能，建立责、权、利相匹配的土地管理与利用机制。区分政府的土地所有者和行政管理者角色，完善国有土地所有者权力行使制度安排。明确委托市县级政府履行国有土地所有者权力，制订具体的土地利用规划和年度计划，由财税和国土部门协同做好国有土地的经营管理；省级政府进行土地总量平衡、土地监察，行使土地规划和重大用地行为审批权；中央政府保留农地保护、重大环境土地治理、跨区协调、土地监察等职能。赋予市县级政府相应权力的同时，增强其相应的用地责任。

第三，强化土地利用计划管理，提高土地开发利用效率。在五年规划的框架内，实行规范的年度土地利用计划管理。由国土、计划、财税部门三方联合提出土地征购、开发整理、一级市场出让等年度利用计划，报上级国土部门批准后，连同相关土地相关收支预算表，报本级人大审查批准后公布实施。土地出让严格按照计划执行，每年在固定时间点进行若干“招拍挂”，接受社会监督，杜绝“暗箱”操作。通过行政、经济手段解决土地闲置问题，促进土地流转和有效利用。

第四，增强政府地租性收入组织的规范程度，提高收入预算的准确性。当前，在土地集体所有与国有并存的情况下，坚持政府垄断土地一级市场，实现“一个笼头放水”。通过严格实施年度土地利用计划，提高政府地租性收入测算的准确性。建立中央适度分享的土地收益分配制度，中央财政总额分享9%，省级财政分享比例不得高于中央财政。建立土地收益基金制度，均衡一次性地租收入的使用进度。在完善基金预算模式的同时，积极创造条件，把地租性收入全额纳入一般预算管理，并在基础上规范相关支出的管理。实行单一的土地国有制后，土地征购的范围将仅限于社会公益用地，征购规模因此而大为减少，这将为政府土

地相关收支的进一步规范创造更为有利的制度环境。

第五，开征不动产税，精简土地税费体系。合并现有房产税、房地产税和土地使用税，开征城乡统一的不动产税，并作为市县政府主体税种。按照“城重农轻”的原则，统一城乡土地税制，实现内外资企业税制并轨。土地税制在此基础上压缩一些小税种和小规模的收费项目，简化土地税费体系，提高经济运行效率。

第六，延伸国库集中支付范围，规范政府土地相关支出管理。在土地出让收入全额纳入预算管理的基础上，土地征购按照市场评估价格交易，补偿资金由财政直补给企业或个人；土地开发整理实行规范的项目管理制，纳入政府采购范围，公开竞标产生施工方，并引入工程监理制度；建立失地保障基金，解决失地农民的长期保障问题；发挥地租性收入的调节作用，规范经济适用房供给管理，提高社会住房保障水平；通过财政杠杆调节房价涨落，稳定土地和房产市场预期，促进宏观经济稳定和经济社会可持续发展。

目 录

第 1 章 中国土地管理与公共财政建设	1
1.1 全面小康和民主化进程中的中国土地问题	1
1.2 本书主要概念界定	7
1.3 对已有讨论的简要回顾	12
1.4 主要内容与结构安排	24
1.5 本书主要的创新点	25
 第 2 章 土地制度回眸与创新	 28
2.1 土地概述	28
2.2 土地所有体制与土地产权	42
2.3 政府土地管理现状与发展趋势	61
2.4 我国土地管理存在的主要问题——基于公共 财政的视角	78
2.5 适应公共财政要求的土地管理创新	88
 第 3 章 土地财税体制评鉴与重构	 94
3.1 土地财税体制概述	94
3.2 全球主要国家土地财税体制的考察与借鉴	101
3.3 我国土地财税体制现状分析	114
3.4 我国现行土地财税体制存在的主要问题	127
3.5 土地制度创新中的财税配套改革——完善土地 财税体制的对策建议	132
3.6 进一步完善我国土地财税体制的具体建议	135

第4章 政府土地收入组织	138
4.1 土地增值来源与属性分析	138
4.2 政府土地收入组织国际比较	146
4.3 我国政府土地收入组织现状	157
4.4 政府土地相关收入组织存在的问题	168
4.5 改进和完善我国政府土地收入组织的对策建议	176
第5章 政府土地收入的支用	186
5.1 政府土地收入的财政分配	186
5.2 我国政府土地税费收入的支出管理完善	192
5.3 我国政府地租性收入的支出预算管理	196
5.4 依法规范征地补偿,着力解决失地农民的生活保障问题	204
5.5 规范政府土地开发整理行为,提高相关财政支出效率	209
5.6 发挥政府地租性收入的调控作用,改善我国社会住房保障状况	217
结语	223
参考文献	227
后记	241

第 1 章

中国土地管理与 公共财政建设

土地是财富之母，劳动是财富之父。

——威廉·配第

人类社会的发展历程就是一部不断
剥离人对土地的依附关系的历史。

——佚名

1.1 全面小康和民主化进程中的中国土地问题

2008 年 1 月 31 日，国土资源部部长徐绍史在全国国土资源管理工作会议上介绍说，2007 年，中国招标采购挂牌出让土地收入超过 9000 亿元，占出让总收入的 80%；以此推算，当年全国土地出让总收入近 1.2 万亿元，再次创下历史新高。2007 年 1 月，北京大学平新乔教授在第四届“中国经济展望论坛”上表示，2006 年全国土地出让收入平均地价 3800 元/平方米，比 2005 年的 1800 元/平方米上升了 111%。^① 此前，国务院发展研究中心的一项研究显示，在一些地方，土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的 40%，土地出让净收入占

^① 平新乔，贾康，刘守英：《财政和税收政策回顾与展望》，第四届“中国经济展望论坛”，2007 年 1 月。

到预算外收入的60%以上。^①

一方面,政府土地出让收入规模不断扩大;另一方面,其相应的财政收支管理却相对滞后。2008年6月4日,中华人民共和国审计署发布2008年审计结果公告第4号,在对北京、天津、上海、重庆、哈尔滨、合肥、济南、长沙、广州、南宁和成都11个市及其所辖28个县(市、区)2004年至2006年国有土地使用权出让金(以下简称出让金)的征收、管理、使用及相关政策执行情况进行审计调查过程中发现,有108.68亿元出让金未按规定纳入财政管理,占11个城市出让金征收额的3.09%;有土地出让净收益1864.11亿元未按规定纳入基金预算管理,占11个城市土地出让净收益总额的71.18%;违规使用出让金83.73亿元,其中挪用于建楼堂馆所和弥补经费等52.33亿元,出借和对外投资等31.40亿元;有9个城市违规减免、变相减免出让金47.88亿元,占这9个城市出让金征收总额的2.17%;个别城市还为招商引资向企业“零地价”出让工业用地;有10个城市的用地单位拖欠出让金173.27亿元。

针对房价上涨的强劲态势,2003年6月5日,中国人民银行发布《关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》,之后国家为抑制房价过快上涨先后出台了一系列政策措施。2005年年中分别推出了“旧国八条”、“新国八条”和“七部委新政”。2006年5月,又推出了“国六条”和“九部委新政”。2007年1月,国家税务总局颁布《关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》;当年4月,建设部、国土资源部、财政部等八部委又联合发布《房地产市场秩序专项整治工作方案》,开展房地产市场秩序专项整治,强化房地产市场监管。然而,宏观调控紧锣密鼓,房价上涨我行我素。据国家统计局发布的数据,2006年全国房价平均上涨5.5%;2007年全国70个大中城市房价同比上涨7.6%;2008年4月全国70个大中城市房价同比又上涨了10.1%。

2007年4月23日,新华社发布消息称目前我国耕地受污染情况相当严重,且在不断加剧。据不完全调查,目前受污染的耕

^① 刘霞:《宏观调控拧紧地方财政龙头》,载于《财经时报》,2006年8月7日。

地约有1.5亿亩，污水灌溉污染耕地3250万亩，固体废弃物堆存占地毁田200万亩。三项合计约占全国耕地1/10以上，每年带来的直接经济损失200亿元。此前，农业部副部长范小建于2006年“两会”期间接受记者采访时表示，我国耕地从1996年的19.51亿亩减少到2004年的18.37亿亩，8年间平均每年减少1425万亩。国务院于2004年采取严格的耕地保护措施后，2005年有所减缓（减少540万亩）。但在人口不断增加的情况下，我国要以现有耕地面积保证粮食安全，形势依然比较严峻。

一边是土地资源浪费严重、耕地资源锐减，一边是失地农民衣食不保，拆迁居民利益被占，官商合谋非法侵吞国有土地权益。早在2004年7月5日，人民网发布消息称，仅2004年上半年因征地拆迁到建设部上访的人数已有4026批、18620人，上访量就已经超过了2003年全年的总量。同年全国政协0001号提案披露，过去几年全国有近亿亩的耕地被征用，“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无农民”多达几千万人。一些地方政府大规模举债进行城市建设，旧城改造中压低拆迁补偿、限时搬迁，频频引发利益纠纷，甚至酿成社会冲突。农民因征地引发的群体上访事件激增，占到农民上访件数的70%左右。失地农民的不满情绪呈上升趋势，不仅不断引发新的社会矛盾，也直接影响了社会稳定的大局。

伴随着政府土地收入规模的不断扩大，房价飞涨，耕地锐减，弱势群体利益受损，国有土地权益流失。与土地相关的问题在近些年逐渐浮出水面，一些矛盾呈现出进一步激化的趋势，对我国经济社会持续发展构成了巨大的威胁，成为实现全面小康、建设和谐社会的重大障碍。这些问题是长期存在、逐步积累的，为什么会在近几年集中凸显？同样在其他国家也存在的土地稀缺、房产泡沫问题，为什么在现阶段的我国表现得尤其突出？直观来看，原因可能在土地管理上，而实际上更深层次的根源则在政府预算管理的软约束。特别是在我国土地国有的大背景下，地方政府在财税激励、政治升迁激励和个人利益驱动的综合作用下，利用实际控制土地的信息优势越权用地，土地管理不规范而导致的各种问题也因之放大。

公共财政是现代民主国家、文明社会的重要标志。现代民主

法治国家的政治基础是民主政治，经济基础是市场经济，而链接民主政治和市场经济的核心纽带是公共财政。公共财政的本质是“以政控财，以财行政”。^① 通俗地说，公共财政运行一般具备四个基本特征：一是收入合宪——财政收入主要来自于国家宪令、法律的规定（如税收）；二是支出合规——财政支出以满足社会公共需要作为主要目标和工作重心；三是决策科学——财政收支要民主决策，程序规范；四是运行透明——财政运行透明度和公众知情程度高，制约有力，监督到位。20 世纪 90 年代初期以来，我国积极推进以“分级分税”为特征的财政体系建设，稳妥有序地进行了部门预算、国库集中支付、政府采购、收支两条线管理等多项公共财政趋向的改革，努力搭建社会主义市场经济条件下的公共财政体系框架。1998 年以后，我国金融体制改革和国有企业改革取得了实质性进展，政府与国有银行、国有企业之间的利益关系进一步规范，国家财政之于市场主体的角色，也由原来的“老板”、“婆婆”转变为“征税人”、“服务员”。随着政府收支活动的逐步规范，政府除税收以外的收入来源当中，土地非税收入成了规模最大、管理薄弱的一块。特别是进入 21 世纪以来，土地非税收入的规模日益膨胀，土地财政成了地方政府名副其实的“第二财政”，而相关预算管理又滞后于规模扩张，远未达到公共财政运行的基本要求，形成了对地方政府预算的软约束，经济社会发展中的许多问题与矛盾也因此凸显出来。

第一，从财政收支角度来看，土地相关收入占地方政府可用财力的比重越来越大，而相应的预算管理滞后，收入组织政出多门，支出管理缺乏规范，成为当前我国推进公共财政建设的重大障碍。

第二，从土地资源利用上看，随着我国工业化、城镇化的深入推进，一方面将有相当部分的农村土地转为城市用地，使全社会面临着土地资源紧缺、耕地急剧减少的威胁，土地用途改变、使用权转让中存在着大量的寻租机会。另一方面，将有相当部分的农村劳动力转移出来，实现非农就业，传统的“分田到户到人”、“田地就是命根子”的观念受到冲击，农地对于离地农民

^① 贾康：《财政本质与财政调控》，经济科学出版社 1998 年版。