

中国社会经济制度变迁前沿研究丛书

中国土地财政制度 改革研究

朱秋霞 著



立信会计出版社
LIXIN KUIJI CHUBANSHE

中国社会经济制度变迁前沿研究丛书

中国土地财政制度 改革研究

朱秋霞 著



立信会计出版社
LIXIN KUIJI CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

中国土地财政制度改革研究/朱秋霞著. —上海:立信
会计出版社, 2007. 4

(中国社会经济制度变迁前沿研究丛书)

ISBN 978-7-5429-1817-8

I. 中... II. 朱... III. 土地制度—经济体制改革—
研究—中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 053999 号

中国土地财政制度改革研究

出版发行	立信会计出版社	
地 址	上海市中山西路 2230 号	
邮政编码	200235	
电 话	(021)64411389	
传 真	(021)64411325	
网 址	www.lixinaph.com	E-mail lxaph@sh163.net
网上书店	www.lixinbook.com	Tel: (021) 64411071
经 销	各地新华书店	

印 刷	上海申松立信印刷厂
开 本	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	9.25
插 页	2
字 数	248 千字
版 次	2007 年 4 月 第 1 版
印 次	2007 年 4 月 第 1 次
印 数	1—3 000
书 号	ISBN 978 - 7 - 5429 - 1817 - 8/F · 1610
定 价	20.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换

丛 书 编 委 会

丛书主编 复旦大学 伍柏麟 教授

丛书编委 (按姓氏笔画排序)

复旦大学	丁栋虹	教授
复旦大学	韦 森	教授
上海社会科学院	左学金	教授
复旦大学	石 磊	教授
复旦大学	史正富	教授
浙江大学	史晋川	教授
复旦大学	刘 昶	研究员
复旦大学	张 军	教授
复旦大学	张晖明	教授
同济大学	胡景北	教授
复旦大学	袁志刚	教授
北京大学	夏业良	教授

丛书总策划 孙时平 王小卫

总 序

伍柏麟

历经 20 多年的市场化改革,中国的发展与崛起已成为不可阻挡的现实,中华文明浴火重生不再是遥不可及的梦想,乐观的预言认为 20 年后的中国经济将成为世界上规模最大的经济。但即使在这种高速增长和乐观预期的氛围中,更需要认真思考和审视中国经济的根本性问题。虽然我们离开传统计划经济的框架已经是如此之远,改革正在步入深水区,一种新的我们不太熟悉的经济制度已经初步形成,但又在许多方面模糊不清。

改革的实践与问题对既有的理论和观点提出了挑战,可以说从改革伊始,经济学界就存在着争论与分歧,仁者见仁,智者见智,但总体来看,是改革的实践在检验理论的生命力,而不是相反,抱残守缺与盲目崇拜都不足取。时至今日,我们应该清醒地认识到,长期受到前苏联和斯大林影响的政治经济学的基本范式和内容已经严重落后于改革的实践,同时也出现了大量无法简单运用新古典经济学一般均衡范式来解释的现象。在新的历史背景与发展阶段,需要有海纳百川的胸怀,需要以新的参照系和新的视野来审视改革问题,从学科融合的角度深化对问题的认识,明辨改革的成败得失,从理论与实践二个层面来提炼改革的大思路。目前最为关键和迫切的问题是重新审视关系到中国社会繁荣与和谐发展的制度层面的问题。

从制度层面来透视中国的经济问题,至今仍是一个热门话题,中国的改革为制度经济学研究提供了难得的机会与丰富的素材,已成为推动经济学研究的大金矿。年轻一代的经济学者生逢其时,面对今天中国社

会波澜壮阔的变化,以及伴随而来的诸多现象与问题,中国的问题已经不再是简单的“拿来主义”就可以回答和解释得了的,在接受国际学术范式的同时我们更关心本土问题。通过对本土问题的近距离观察、理解和透视,我们才可能为中国的社会经济制度变迁研究作出自己的努力和贡献。

正是在这种信念与欲求的驱使下,我们组织和编辑了这套中国社会经济制度变迁丛书,丛书计划采取开放式,由编委会长期负责选择、推荐符合丛书精神和有较高学术水准的著作陆续出版。

丛书的作者都具有博士学位和在国内外从事博士后研究的学习与工作经历,对于学术研究具有极其虔诚的态度,已分别在各自的岗位上作出了一定的成绩,在国内与国际学术刊物上发表了一批高质量的学术论文,这部丛书是他们对中国的制度经济学的研究奉献的一份绵薄之力,以期通过与学术界的交流和碰撞来推动对问题的深入思考。

这部丛书的顺利完成,首先感谢学术界同仁的慷慨支持,他们从不同角度对本套丛书撰写提出了宝贵的建议和意见。还要真诚感谢丛书总策划之一、立信会计出版社孙时平社长的鼎力支持,感谢丛书责任编辑方士华先生,正是由于他的敬业精神和辛勤劳动,才使这部丛书能如此迅速地广大读者见面。

序 言

十多年前,我在“欧洲的中国现代化研究项目”工作。项目第一阶段我承担的研究主题是中国农村土地制度改革。中国农村土地使用权由集体转移到农户的变革,是中国整个 20 世纪 80 年代改革的第一步。项目第二阶段的主题转到中国的乡镇企业,主要研究中国乡镇企业在当时特定制度环境下的发展机制,所用的基本理论假设是网络文化对中国农民克服金融约束和市场限制起了很大作用。在用这一理论假设研究的过程中,我开始感觉到乡镇企业与地方财政的某种关系。地方政府无论以何种方式支持何种模式的企业发展,背后几乎都有地方政府和地方干部的利益。乡镇企业课题结束后,我继续跟何梦笔(C. Herrmann-Pillath)教授开始第三阶段研究工作的时候,我们的研究主题就转到了地方财政。

听说我们打算研究地方财政,我当时的同事宋学明博士送了我一本《中国农民负担史(第四卷)》,来自台湾的孙治本先生借给我几本黄仁宇先生的书。对黄仁宇先生的书,我最喜欢的是《放宽历史的视界》。他在书中最为形象的比喻是“潜水艇夹肉面包”。他将传统中国比喻为一只“潜水艇夹肉面包”(Submarine Sandwich),上面是一块长面包,大而无当,这就是当时的文官集团。虽然其成员出自社会各阶层,这集团的组成却不依任何经济原则,而是科举制度与八股文。下面也是一块长面包,即是全国农民。而中国现代化之困难就在于缺乏有力的中层,使任何试图建立有效财政制度的企图最终归于失败。在我读过的有关中国财政问题和农民问题的书中,《中国农民负担史(第四卷)》是一本很好的书。虽然受特定环境的影响,作者对历史的解释和数据的引用

有一定局限性,但是作者具有明显的编史意识,注重了资料的引用,给读者留下了对事实解读和理解的一定空间。在我读这本书的过程中,脑海里逐步形成一条螺旋线——中央政府权力下放,地方政府财政支出就膨胀,农民负担就加重。农民怨声载道,中央政府将权力上收,地方财政支出得到约束,农民负担得以减轻,但是地方政府的积极性又受到打击,地方对中央的行政要求不能很好配合,中央不得不下放权力。这条螺旋线一经形成以后常在我的脑子里挥之不去,我经常想到的问题是形成黄仁宇先生所称的有力中层的制度机理在哪里。

杜甫曰:读书破万卷,下笔如有神。可惜我读的书很少,倒是反复读那几本喜欢读的书,然后就想在这些书的基础上写书。受这两本书的启发,自己打算写一本关于中国县乡财政的书,这个念头从1996年就开始产生,其后就写了些章节。后来因为做了其他挣钱买面包的事情而中断下来。2004年,我无意中买到陈桂棣和春桃的报告文学《中国农民调查》^①。这本书以生动的文学语言,向人们展现了现阶段农民负担的实际图像,县、乡、村干部与农民在经济利益分配方面矛盾的紧张。从这本书中,我读到的一个经典案例是平圩镇镇政府长期拖欠私人饭店的酒菜钱不还,被这家私人老板告上法院,最后不得不以镇政府的办公楼抵债^②。这是一个沉重的政治笑话,这使我再一次回想起黄仁宇先生所提到的中层进化无力的主题,陈桂棣和春桃在书中所描写的不是县、乡干部这些中层吗?

经历了长期的期待,中国终于踏上了高速现代化的道路,尽管它比发达国家已经晚了近百年,尽管它也许还要经历一个相当长的时期,可我们已经身在其中。在感到欣慰的同时,我也感到时代赋予的责任。

① 陈桂棣、春桃的《中国农民调查》将中国农民问题以报告文学的形式推向了世界。当这两位维护农民利益的作家在他们家乡的法庭上败诉以后,德国人将优里西斯文学奖授予这两位作者,以此表示对他们的道义和经济上的支持。2006年,德国总理默克尔首次访华在北京点名会见这两位作者,也显示了德国总理对中国农民的关怀。

② 陈桂棣、春桃,2004。

现代化对于大多数人来说可能是一个非常吃力甚至是痛苦的过程,只有当我们身临其境的时候才能够有深刻的体会。现代化过程必然是城市化的过程,土地问题是现代化过程中的核心问题,虽然我的同辈人当中大部分人都熟读过中国教科书中关于英国圈地运动的那段历史^①,但是当它以另一种方式出现在我们面前的时候,我们还是感到茫然。现代化过程中的土地收益分配问题是每一个社会跨进现代化大门时必须面临的问题,我们不能够回避。2003年10月,南京财经大学举行成立典礼时,被征用土地的农民因为补偿不公举行抗议而堵塞了交通,参加庆祝活动的车辆必须绕道而行,因此使整个活动推迟了1个小时。这个故事只是说明了中国现阶段土地问题的不可逾越性。它对我是一个很好的启发,原来打算写的地方财政书有了一个新的角度,这就是从土地财政的角度来研究中国的地方财政问题。当然,因为这种研究角度的调整我也付出了巨大的成本,使我必须将几乎已经完成的书稿内容精简成1/3,而新增加了2/3的内容,因此,几乎用了整整1年的时间投入其中。

现在是网络时代和信息时代。对于大作家来说,出书是容易的。只需要一个题目,加一些“桥”将大量下载资料加以连接,总结出几点自认为的创新,就可以完成。本人自认没有大作家的天赋,在经济学上还始终处于入门的阶段,使用新制度经济学的原理分析中国的制度总是感到非常吃力。从框架或者说总体方面,我试图寻求制度总体发展的本质部分,找出结构性变化的转折点。对制度发展的每个阶段,我试图区分什么是实行的制度,什么是制度中没有实行部分,这些部分没有被实施的原因是什么;那些实行的制度的效果又如何,各利益集团在土地利益分配的制度形成中作用如何,制度的时序性纵向发展和制度的横截面构成,以及许多分裂的断层和模糊现象后面的本质是什么。

^① 我的同辈人当中,虽然大部分人都熟读过中国当时教科书中关于英国圈地运动的历史,但是其中绝大部分人没有机会真正了解那段历史。

尽管由于各民族文化历史传统作为制度构成的内在要素使各国的制度具有差别性,但在建立新制度的过程中,外部的制度建设经验仍然是必不可少的。人类具有共性,经济制度的基本原理适合于所有的民族。当我带着中国制度建设中的问题,从西方发达国家的制度形成过程中去寻找经验参考时,我遇到的依然是一件有挑战性的工作。从表面上看,这里仅仅涉及语言问题。但从本质看,制度比较需要对每个制度本身和其文化背景的深刻理解。由于时间和精力原因,本书仅选择了德国、美国和中国香港三个国家和地区的土地制度作为制度参考。这样选择的原因,是我认为这三种制度模式已经基本代表了现在世界上主要有特点或者有独立个性的制度。美国的制度是一种比较有代表性的制度,它以财产税为地方财政的一项主要税种。德国的制度虽然属于被少数国家模仿的制度,但它的特点是征收土地税,而不是财产税,制度的设计从理论上更为合理,在实践上也更重视对土地资源的有效利用。虽然从全世界的应用范围来说,中国香港的制度是一种更不具有普遍性的制度,但它作为一个独立的制度范式,有必要加以介绍和评述,以克服中国内地对这个制度的误解。

因为土地财政制度参考这一部分内容使全书系统性的结构安排发生困难,全书结构不得不采取篇、章两层进行安排。第一篇为理论分析部分,共有三章,分别为农村土地制度理论分析、城市土地制度理论分析和土地财政制度理论分析。第二篇为对中国土地财政制度本身的研究,共有四章,分别为现代化过程中土地财政制度历史演变、分税制改革后的乡村土地财政制度、市镇土地财政制度和土地相关财政收入的利益分配。第三篇为中国土地财政制度改革的制度参考——主要土地财政制度介绍,共分三章,分别为德国土地财政制度、美国土地财政制度和中国香港土地财政制度。虽然这一篇的各章标题基本一样,但在内容安排上考虑到各种制度特点以及篇幅限制,各章重点仍有区别。德国部分省去了市镇财政制度一节,增加了东德的房地产改革。对于德国市镇财政制度有兴趣的读者可以参看本人新版的《德国财政制

度》。中国香港部分则增加了社会住宅的内容,因为从本人角度考察,中国内地对这个制度存在相当大的误解。中国香港是一个人均国民所得相当高的地区,大约 50% 的居民居住在购买或者租用给低收入阶层的社会住宅中,这个制度肯定是有问题的。第四篇为中国土地财政制度改革设想,共分两章,即中国市镇土地财政收入统计分析和中国土地财政制度改革设想,其中统计分析部分是改革方案的数据基础。在写作每章的时候我总是企图保持各个章节的相对独立性,并企图以更多的数据资料来丰富我的说明。

本书更重要的一个企图是希望它能够唤醒人们对土地财政收入流失严重性的认识,因此,本书在内容安排上舍去了一般性理论论述,比如地租理论和产权理论,而注重于对中国特定条件下制度的理论分析。土地财政收入流失的规模估计和流失途径是本书的重要部分。虽然我在数据处理和内容选择方面可能不够严谨,但它们已足以揭示制度改革延误的危害性。中国土地财政制度的制度缺陷和改革的必要性,我相信大量的知识精英凭借他们的理论水平已经清楚地看到并认识到,但是他们当中许多人不愿意说,因为他们自己或多或少地成了这种制度的受益者,不自觉地成了利益集团的成员。当他们有了第一套住宅和第二套住宅的时候,他们失语了,有人甚至提出土地涨价归公、落价归谁这样的问题。我的一个老同学问我回国最大的感受是什么。我说是心痛,是看到中国人不把自己的国家当家看待的心痛。城市里拆迁运动带来大面积人文风景的破坏。南京的江苏路与宁海路一带是南京大学老校区与南京师范大学老校区的交界地段,有大量老别墅。我 20 多年前在南京的时候,那里是非常美丽的地方。现在这些老别墅已经变成贫民窟模样,一幢别墅里至少住了 5~6 户人家,个个窗前挂满了衣服,墙壁破烂不堪,旁边已经看到粉笔大字“拆”。1994 年,我在山西省原平县屯瓦村调查的时候,一个老农民告诉我,他们村子原来很美,村头有三棵大松树,很高很大,有几百年的历史,离村几里路就能够听到松涛声,大树下是村上人公共活动的场所。村上遭过旱灾和水灾,村

上有穷人也有富人,可没有人在任何时候想到过砍这些树。然而,这些树在1958年大跃进时期被县政府砍去修了县里的宾馆。大跃进已经过去多年,然而像大跃进时期的行为现在依然可见。农村正在遭遇前所未有的破坏。城区的扩大以大量村庄的消失为代价。为了装点城市的新区,树贩子将农村各村庄的名贵树木收购殆尽。大量河流被污染,新农村建设运动正在毁灭大量古老的村庄,路面硬化运动正在抹去村里最后一条古老的街巷。

我们中国人自己在破坏自己的山河的现象还时有发生。土地所有权制度改革的延误,导致在高速城市化过程中土地资源的大量浪费,全国城乡原有美丽面貌的大规模破坏,大量市民和农民离开他们多年居住的祖房。制度经济学中所说的“公地悲剧”在有些地方正在上演。中国土地财政制度改革刻不容缓。

本书原计划仅以乡村财政体制为研究对象,申请的江苏省社会科学课题的题目为“构建乡村财政体制——以土地财政收入为基础”。但在写作过程中,我发现必须对原计划做些突破。这里的主要原因是农业土地转为非农利用最初开始于农村,而当这个过程结束时,土地就属于市镇了。在中国现行所有权框架下,市和镇的土地所有权性质不同。此外,县和县级市在有些场合属于农村,有些场合属于城市。城市化的统计指标可以用市镇人口和乡村人口的比例。在这种场合下,镇也就不再是乡村了。所以,本书完全不涉及城市土地制度是不可能的。最后,现阶段中国土地矛盾的焦点是农业土地非农利用产生的经济利益分配不公的问题,它涉及农民、市民、开发商和城市政府的利益。从地域上来说,它涉及城市和农村的经济关系,因此,本书原来的主题也必然要涉及市镇的土地财政制度。

本项目课题组成员为杨抚生和任巧玲。本书在写作过程中得到她们的建议和提供的资料,在此向她们对我工作的支持表示感谢。我的学生周密、姚婉霞、贾颖、龚丽萍、施金华、施春香、俞丽娟、徐攀登、冯海涛、顾腾飞、梅婷、阎雪媛承担了项目实地调查工作,对项目作出了贡

献,我在此表示感谢。

本书的德国市镇财政土地制度部分得到同济大学中德学院经济发展研究所的资助,在此一并表示感谢。

本书的计算部分得到波恩大学发展研究中心提供的技术支持,在此表示感谢。

本书的编辑出版得到上海财经大学王小卫副教授和立信会计出版社方士华编辑的热心帮助和支持,在此表示感谢。

本书的基本观点和内容责任由本人独立承担。这些观点和内容的不当之处,欢迎读者提出批评意见。

朱秋霞

2007年3月于南京

目 录

第一篇 中国土地制度的理论分析

第一章 农村土地制度的理论分析·····	3
一、土地所有权分析的理论依据·····	3
二、中国农村土地所有权制度特征·····	5
三、农村土地制度对农村发展的制度约束·····	9
四、本章总结·····	15
第二章 城市土地制度的理论分析·····	17
一、中国城市土地所有权特征·····	17
二、城市土地征用制度理论分析·····	21
三、现行城市土地制度对城市发展的制度约束·····	24
第三章 土地财政制度的理论分析·····	29
一、土地财政与国家现代化的关系·····	29
二、土地财政的概念·····	32
三、土地财政与地方财政的关系·····	33

第二篇 中国土地财政制度分析

第四章 中国现代化过程中土地财政制度的历史演变·····	37
一、民国时期乡村土地财政制度·····	37

中国土地财政制度改革研究

二、农业集体化前乡村土地财政制度	40
三、农业集体化时期土地财政制度	52
四、农村改革后乡村土地财政制度	58
 第五章 1994 年税制改革后的乡村土地财政制度(1995~2005)	67
一、分税制改革对乡村财政体制的影响	67
二、国家与农民的土地财政关系	70
三、农村税费改革	73
四、税费改革对不发达地区地方财政的影响	81
五、税费改革对发达地区土地财政制度的影响	84
六、农业税改革	90
 第六章 中国市镇土地财政制度	95
一、土地相关税费制度	95
二、土地征用制度	102
三、土地经营制度	105
四、土地收入在乡镇财政收入中的作用	110
五、土地财政收入在县市财政收入中的作用	115
 第七章 土地相关财政收入的利益分配	122
一、市镇土地利益分配关系分析	122
二、土地相关财政收入流失规模估计	126
三、土地相关财政收入流失途径分析	131

第三篇 中国土地财政制度改革的制度参考 ——主要土地财政制度介绍

第八章 德国土地财政制度	141
--------------------	-----

一、德国工业化和城市化过程中的土地问题	141
二、土地税收在德国市镇财政体系中的作用	149
三、转制过程中东部新州的房地产改革	157
第九章 美国土地财政制度	163
一、美国市镇财政制度	163
二、美国城市化过程中的土地财政制度	166
三、财产税在美国市镇财政收入中的作用	169
第十章 中国香港土地财政制度	180
一、中国香港财政制度演变	180
二、中国香港土地批租制度	182
三、中国香港土地相关收入在财政收入中的作用	186
四、中国香港社会住宅制度	190
 第四篇 中国土地财政制度改革	
第十一章 县市地方土地相关财政收入测算和统计分析	197
一、土地相关财政收入的测算方法	197
二、县市土地相关财政收入估计系数选择	199
三、描述性统计分析	203
四、回归模型分析	206
五、结论	207
附录 原始计算结果	208
 第十二章 中国土地财政制度改革设想	210
一、行政体制改革与财政体制改革的理论问题	210
二、乡村土地财政制度改革设想	218

三、市镇土地所有权制度改革设想	231
四、市镇土地财政制度改革设想	233
附录 1 浙江省杨秀珠土地腐败案	237
附录 2 沈阳市杨斌土地腐败案	242
附录 3 上海市周正毅土地腐败案	248
附录 4 安徽省王怀忠土地腐败案	253
附录 5 安徽省太和县农村税费改革	256
附录 6 东德土地制度改革	258
主要参考文献	262