

土地使用费体系
原理与实践

罗演广 著

中国人民大学出版社

用费体系
与实践

广 著

中国人民大学出版社



数据加载失败，请稍后重试！

图书在版编目 (CIP) 数据

土地使用费体系原理与实践/罗演广著
北京: 中国人民大学出版社, 1996

ISBN 7-300-02264-2/F · 672

I. 土…

II. 罗…

III. 土地使用-土地经营-费用-概论

IV. F301.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 10302 号

土地使用费体系原理与实践

罗演广 著

出版 发行: 中国人民大学出版社
(北京海淀路 175 号 邮码 100872)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市丰台区丰华印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.875 插页 1
1996 年 8 月第 1 版 1996 年 8 月第 1 次印刷
字数: 248 000

定价: 20.00 元

世所共知之事
品法與之相人
之同出所利盡
向器因出中國
階級致遠方同
者理之致也
以無權能所
生養也何所
作日查設又
中實力而養
畫標的其在
收方者此致
究其根本

方亮書
印

序

实行土地有偿制度是对我国传统土地使用制度的重大改革，相应地需要对传统土地管理的管理方法、法规、政策、制度等进行系统的调整和改革，以建立和健全与城市土地出让制度相适应的土地管理新制度。

这其中，建立合理的土地租税费制度，是促进土地市场健康发展，防止土地收益流失的关键所在。当前，土地收益流失状况仍很严重：由于出让价格不合理引起土地收益流失，擅自改变土地用途、违法占地、违章建筑引起土地收益流失，原行政划拨用地通过土地联营、以地分成、以地易房等形式自发进入市场引起土地收益流失以及单纯由于土地租税费不合理造成土地收益流失等等，不单成了国有资产流失的黑洞，而且严重影响着房地产市场。因此，尽快建立一整套合理、有效的土地租税费体系是十分必要的。由于我国土地管理制度的特殊性，决定了在土地管理和土地税费征管上不可能生搬硬套外国的做法，必须通过积极深入的研究探索，从而建立起适合我国国情的土地租税费制度。深圳市规划国土局的罗演广同志，通过理论与实践的结合，撰写了《土地使用费体系原理与实践》一书，对土地使用费体系进行了深入的探讨，提出了一些新的见解，在某些方面有独到之处。特别是提出了土地使用费体系与地价体系有机结合的思路，值得重视和研究。

同时，《土地使用费体系原理与实践》还讲述了土地使用费基础理论，介绍了深圳的土地使用费体系，提出了对深圳已经遇到、内地也可能要遇到的一些问题的看法和处理方法，讲述了土地收

费电脑化问题,这对土地使用费征管工作具有指导和借鉴意义,实用性较强。

我热诚欢迎此书的出版。也希望有更多的专家、学者及土地管理实际工作者参加进来,对土地租税费问题进行深入的探讨。

邹玉川

1996年2月6日

前 言

土地使用费是土地管理上人们非常熟悉又非常陌生的字眼，一方面，人们都知道这个名词；另一方面，很多人不知道其真实含义，把土地使用费与土地使用税、土地管理费、征地费等混淆起来。土地收益流失的易发性和严重性，已直接威胁到现行的土地管理制度，只有建立完善的与地价挂钩的土地使用费体系，才能克服土地出让制度所不能顾及的漏洞。可以预见：土地使用费（年地租）体系与地价体系的有机结合，必将是中国土地管理的改革方向。但是，在主持土地使用费征收工作及参与深圳经济特区土地使用费征收办法（修改稿）起草工作中，深感到土地使用费征收工作不被人理解，土地使用费征收工作存在着很多实际问题，现行的土地使用费体系存在着很多缺陷，不能起到应有的作用，土地使用费征收制度急需宣传和推广。基于此，作者奋笔疾书，旨在抛砖引玉。现将在《深圳特区报》和《中外房地产导报》上发表的十几篇文章整理成书。本书主要讲述了以下几点：

（1）土地使用费的实质。土地使用费的实质是地租，是地价体系不能征收的地租和新增的地租，土地使用费是地价的补充，用地租统一土地使用方向的所谓费税。明确提出了土地使用费的概念。

（2）建立完善的与地价挂钩的土地使用费体系及对其标准公式的探讨。取得土地使用权时减地价的，则其以后每年缴纳的土地使用费则高；反之则低。已缴纳市场地价的，则每年象征性地缴纳土地使用费即可。改变土地用途、土地性质的，按实际用途、实际性质相应的地价与其原已缴地价挂钩，测算出其土地使用费

标准。同时，地价水平上升（或下降）时，则当年度的土地使用费水平随之自动上升（或下降）。

（3）土地使用费体系在土地租税费体系中的作用和地位。建立与地价挂钩的土地使用费体系是现行的土地租税费体系的关键，土地使用费与其他土地租税费的关系也急须作出调整。

（4）土地使用费一些问题探讨。介绍了深圳现行的土地使用费体系，理论联系实际，提出了对遇到的一些问题的看法。并提出比较城市化的城市可按楼面面积或按房屋租赁租金的一定百分比征收土地使用费的观点。

（5）电脑在土地使用费征收管理上的应用。土地收费的电脑化，将节省大量的人力、物力，并使收费工作井井有条。本书提出了作者在土地收费电脑化方面的一些心得，并附录了土地收费电脑程序，可供土地使用费、土地使用税、临时用地租金等收费方面工作的同志参考。

著名哲学家、经济学家于光远同志对社会主义地租问题深有研究，欣然为本书题词，并提出了宝贵的意见。国家土地局局长、中国土地学会理事长邹玉川同志，百忙中为本书写了序言，充分肯定了建立与地价挂钩的土地使用费体系的思路和建立完善的土地使用费体系的重要性。这些，对作者鞭策莫大。中国土地学会副理事长、中国人民大学土地管理系博士生导师周诚教授审核了本书初稿，特别是对基础理论部分进行了认真的校正，提出了宝贵的意见。著名经济学家杨培新同志、中国人民大学博士生导师罗伟雄教授对本书的出版给予了极大的支持。深圳市规划国土局局长刘佳胜同志对土地使用费各种问题非常了解，也一再鼓励作者对建立与地价挂钩的土地使用费体系的研究。深圳市规划国土局罗湖分局局长张星恒同志对本书提出了宝贵的意见，并亲自与作者一起探讨一些问题和观点，对作者给予了极大的支持和鼓励。深圳市规划国土局地政处处长施建同志，地政处房地产经济师、估

价师朱廷峰同志，政策法规处处长张伟宜同志，罗湖分局副局长黄正勤同志，在地租问题方面，对作者也教益良多。深圳市规划国土局罗湖分局房地产经济师黄桂滔同志、田姗同志，福田分局、宝安分局、南山分局土地使用费征收科许惠英科长、曾令行科长、徐立新科长、段水珍同志，对本书的出版也给予了帮助和支持。在此，谨表衷心的感谢！

由于编写时间和水平所限，错误、疏漏在所难免，恳请诸位专家和广大读者批评指正。

罗演广

1996年3月1日

目 录

第一章 土地使用费的实质	1
第一节 社会主义城市地租理论.....	1
第二节 城市土地使用费的构成、经济本质及其计算.....	7
第三节 城市土地使用费的形式和实质	15
第四节 用地租统一现行土地使用方向上的所谓费税	20
第五节 我国香港与新加坡地租政策的启示	25
第二章 土地使用费的影响因素及其标准测评	29
第一节 土地使用费的影响因素	29
第二节 土地使用费与地价的关系	32
第三节 土地使用费标准的测评	34
附 录 2~1 上海市中外合资经营企业土地使用管理 办法	50
附 录 2~2 关于实施《上海市中外合资经营企业土 地使用管理办法》若干问题的规定	53
附 录 2~3 上海市人民政府建设委员会上海市房屋 土地管理局关于调整外商投资企业土地 使用费标准及土地等级的通告	57
第三章 深圳土地使用费体系简介	64
第一节 深圳土地使用费征收管理	64
第二节 深圳对一些特别用地的收费办法	71
第三节 深圳土地使用费体系	74

附录 3~1	深圳经济特区土地使用费征收办法	82
附录 3~2	土地等级划分范围	91
附录 3~3	土地使用费缴费通知书 (存根)	92
附录 3~4	土地使用费催缴通知书	93
附录 3~5	用地情况申报表	94
附录 3~6	深圳市规划国土局土地使用费专用 收款收据	95
附录 3~7	深圳市规划国土局土地使用费专用 缴费书	96
附录 3~8	深圳经济特区土地使用费减免优惠 批复通知书	97
附录 3~9	处罚决定通知书	97
附录 3~10	深圳市宝安区土地使用费标准	98
附录 3~11	深圳市宝安区土地等级划分表	99
附录 3~12	深圳市龙岗区土地使用费标准	99
附录 3~13	深圳市龙岗区土地等级划分表	101

第四章	土地使用费体系与土地租税费体系	102
第一节	现行土地租税费体系概况	102
第二节	土地使用费与其他租税费关系的调整	114

第五章	建立与地价挂钩的土地使用费体系	127
第一节	与地价挂钩的土地使用费体系的应用	127
第二节	与地价挂钩的土地使用费标准测评	133
第三节	与地价挂钩的土地使用费标准公式举例	145
第四节	建立土地使用费体系应注意的问题及步骤	154
附录 5~1	深圳经济特区土地使用费修编方案	160

第六章	建立完善的土地使用费体系问题探讨 ·····	166
第一节	土地使用费的征管方式·····	166
第二节	城市范围内农村集体用地土地收益问题·····	173
第三节	机关事业单位收取土地使用费问题·····	177
第四节	土地使用费计收依据·····	180
第五节	违章建筑收费问题·····	188
 第七章	 土地收费电脑化 ·····	 194
第一节	土地收费电脑化应注意的问题·····	194
第二节	深圳市规划国土局电脑收费系统介绍·····	199
附 录	深圳市规划国土局罗湖分局电脑土地收费系统·····	209
 主要参考文献	 ·····	 272

第一章 土地使用费的实质

第一节 社会主义城市地租理论

地租是土地所有者凭借土地所有权的垄断而获得的收入。在土地私有制存在的条件下，地租不管其内容和形式如何，都是土地所有者对劳动者一部分产品的占有，一切地租都以土地所有权的存在为前提。换言之，土地所有权乃是地租形成的根本原因。马克思指出：“不论地租有什么独特的形式，它的一切类型有一个共同点：地租的占有是土地所有权借以实现的经济形式”^①。

城市土地是有价值的，不能无偿使用。资本主义如此，社会主义也如此。恩格斯在《论住宅问题》中指出：“消灭土地私有制并不要求消灭地租，而是要求把地租——虽然是用改变过的形式——转交给社会。”^②可见，在我国虽然消灭了土地私有制，建立了社会主义土地公有制，还仍然存在着地租。那么，社会主义地租存在的根本原因和条件是什么呢？

一、社会主义地租存在的原因

（一）由于社会主义社会存在着土地所有权

自1949年10月新中国成立后，我国通过对生产资料的社会主义改造，建立了社会主义社会的土地公有制的两种形式，从而

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第714页。

② 《马克思恩格斯全集》第18卷，第315页。

形成了城市土地的国家所有权，和农村土地的农村集体所有权这两种土地所有权。这两种土地所有权虽然同属于社会主义公有制，但土地所有权的归属却不同。同一性质的两种土地所有权存在的本身，是社会主义地租得以产生和存在的必要前提条件。正如马克思在《资本论》中所说，地租是以土地所有权，以某些人对某些地块的所有权为前提的。也就是说，土地所有权存在的本身，就决定了存在着地租。

马克思指出：“土地所有权的前提是，一些人垄断一定量的土地，把它作为排斥其他一切人的，只服从自己个人意志的领域。”^①这是任何人类社会土地所有权的共同之处。也如马克思所说：“土地所有权本身已经产生地租。”^②在我国即使实现了单一的土地所有权后，只要存在着土地所有权，也就存在着地租存在的前提条件。

（二）由于社会主义社会存在着土地所有权与使用权的分离

地租不可能离开土地所有权的存在而独自存在，它必须以土地所有权的存在为前提，而土地所有权的存在只是地租得以产生和存在的基础。而要使土地所有权能够获得收益，必须具备土地所有权与使用权的分离。因为只有这种分离，土地所有者才能凭借土地所有权，从土地的使用者手中获得收益，才能产生地租。如果土地所有者使用或是经营自己的土地时，就没有必要使土地所有权在自己的劳动收入中实现收益了，而且这样做是毫无意义的。

在社会主义制度下是否存在土地所有权和使用权的分离呢？是的，因为社会主义国家和农村集体很少直接经营自己的土地，同时，由于在国家土地所有权和农村集体土地所有权之间存在着不同的所有权。在社会主义经济建设过程中，由于社会主义经济建

① 马克思：《资本论》第3卷，第695页。

② 同上书，第851页。

设发展的需要，就会发生国有企事业单位使用归劳动者集体所有的农业土地，同时，也会发生集体所有制的经济部门使用归国家所有的城市土地。尤其是随着我国改革开放政策的深入发展，外商来华投资，国内企业、单位跨省、跨市、跨县经营的普遍化，促使两权分离更为普遍化。

再从同一所有制内部情况看，也存在着土地所有权和使用权的分离。如全民所有制内部各企业、各经济部门，都是相对独立的经济实体，他们不是城市土地的所有者，他们要使用土地，得从国家那里租用，这就是两权分离。

两权分离的客观现实是社会主义地租产生和存在的原因之一，也是社会主义地租产生和存在的必要条件。

（三）土地所有者要求其土地所有权必须在经济上得到实现，这是社会主义地租存在的关键

地租的真正存在则在于土地所有者是否要求其土地所有权必须在经济上得到实现，这是社会主义地租存在的关键，也是地租存在的决定性因素。是否在两权分离条件下，土地所有者不要求土地所有权在经济上得到实现呢？这是不可能的，是一定要求实现的。因为不要求在经济上的实现，就等于取消和废除了土地所有权，正如马克思所说：“意味着土地所有权的取消，土地所有权的废除。”^① 所以，在社会主义阶段，当土地所有权与使用权分离时，国家和劳动者集体的土地所有权就应在经济上得到实现，向土地的使用者收取地租，从而保障国家和劳动者集体的土地所有权不仅在法律上，而且在事实上存在。

尤其是在我国实行对外开放、举办经济特区后，外商在我国土地上从事各项生产经营活动，如果我们不参照国际市场上的地价、地租水平征收地租，就会给我国造成经济上的重大损失，使

^① 马克思：《资本论》第3卷，第846页。

外商大发其财。同时，也有损于我国国土的主权。因此，在涉外土地关系问题上，社会主义国家的土地所有权必须在经济上得到实现，这是捍卫国家领土主权，保护国民共同利益的问题。

（四）土地经营的垄断，使地租的产生成为可能

由于土地经营的垄断，使土地资源好的经营单位的产品个别价格低于社会生产价格，于是便可以获得超额利润，由这种超额利润转化而成的地租就是级差地租。土地经营是排他性的，某个单位经营了某块土地，其他的单位就不能经营该块土地。在社会主义条件下也同样如此。

综上所述，社会主义所以存在地租，是由于社会主义存在着土地所有权和土地所有权与使用权的分离，以及土地所有权必须在经济上得到实现和土地经营的垄断，这就是社会主义地租存在的根本原因。

二、我国社会主义地租存在的客观条件

所谓地租存在的客观条件，是指事实上或客观上是否存在着转化为土地所有者收入的客体，即地租的实体。而地租的实体就是马克思在地租理论中指出的，它是超过平均利润剩余价值的一部分，而且只有在客观上存在着这种超额利润，即存在着地租的实体时，土地所有者才能够凭借手中的土地所有权将它转化为自己的收入。然而，在社会主义现阶段是否存在超额利润，以及这种超额利润产生的原因和条件呢？

（一）我国存在土地肥瘦程度的差别

社会主义国家可以废除土地私有制建立公有制，但是不可能消灭或者废除土地肥瘦程度上的差别。因为在我国各地区之间的气候条件是有差别的，而且不同地块之间的土地结构和土壤中包含的植物营养素也是不同的。这种自然条件的差别，也就自然形

成了土地肥瘦程度的差别。当然土地肥瘦程度不仅仅是由于自然原因形成的，它在相当大的程度上也受着人们活动的影响，人们在生产活动中就改造了自然界。例如，人们用追加肥料、除草等方法提高土地的肥力；还通过合理耕作，进行水利工程建设，搞好排灌等来提高土地肥力，改善耕作条件；还有利用科学办法来提高土地肥力等。但这是一个过程，不能同步进行，什么时候都会存在土地肥瘦的差别，甚至到了共产主义社会还会有这种差别。因而耕种不同肥力的土地，会有不同的产量。因此，社会主义客观上存在着土地肥瘦程度上的差别，就仍然会产生劳动生产率的差别。

（二）社会主义国家存在土地地理位置上的差别

某块土地所处的地理位置，一般由两个因素决定：

第一，由实际上的自然里程决定。这是指某一地块到达某一个地点，如消费地点或市场、车站、码头的距离即里程，它一方面决定了各地块所处的位置，另一方面又决定了不同地块之间的地理位置上的差别。

第二，由交通技术条件所决定的相对距离，决定各地块的位置以及各地块之间地理位置上的差别。因为任何地块到达消费地点、市场、车站、码头的实际距离，从空间或时间上来讲是可以改变的。例如，一块距离消费地点、车站、码头比较远的土地，其使用者即生产经营部门，利用了先进的或采用了现代化的交通运输工具，就会使该部门所需的生产原料和产品的在途时间缩短，相对缩短了该地到达消费地点、车站、码头的距离。反之，如果交通工具落后，即使较近的地方也会感到偏僻。因此，由交通运输技术条件所决定的相对距离，不仅改变着地块的地理位置，而且也产生各地块之间的地理位置的差别。

所以，地块间的地理位置上的差别，是由自然进程决定的绝对距离和由先进的交通技术条件决定的相对距离共同决定的，而