



土地增值收益 分配悖论

理论、实践与改革

朱道林 著

Land Appreciate Apportion
in China
From Theory to Practice



学 社 版



土地增值收益 分配悖论

理论、实践与改革

朱道林 著

Land Appreciate Apportion
in China
From Theory to Practice



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书针对土地增值及其收益分配的理论问题与实践矛盾,通过对土地增值产生与分配的基本理论关系进行梳理,建立了土地增值收益分析的理论框架。进而通过对土地增值收益分配实践进行量化测算与分析,归纳了土地增值收益分配的实践特征,梳理与分析了土地增值分配矛盾及产生的根源。提出改革的重点,一是集体土地制度改革与征地制度改革,解决土地增值收益分配的市场机制问题,实现效率;二是税制体系改革,解决收益再分配问题,保障公平。

本书可供从事土地管理、土地制度和土地经济问题研究的科研工作者,土地管理系统的实践工作者,以及有关专业的大中专学生和研究生阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

土地增值收益分配悖论:理论、实践与改革 / 朱道林著. —北京:科学出版社,2017.9

ISBN 978-7-03-054576-3

I. ①土… II. ①朱… III. ①土地经营—收入分配—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 231081 号

责任编辑:王 倩 / 责任校对:彭 涛
责任印制:肖 兴 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏杰印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 9 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2017 年 9 月第一次印刷 印张:17 1/4

字数:300 000

定价:98.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



序

两年前我问道林在研究什么，他说在研究土地增值收益分配问题。现在书终于出来了，请我作序，我欣然答应。

当代中国的土地问题，已经渗透到社会经济生活的方方面面。土地关系反映了社会经济的各个方面，具有复杂性、广泛性的特点。土地既涉及生产关系，又涉及多重社会关系。土地涉及生产关系，特别是生产资料归谁所有本身就体现了生产关系的一个重要因素。在当代中国还没有哪一个问题像土地这么敏感和复杂，当前的很多问题，尽管不是直接的土地问题，但最终都会以土地问题的形式显现出来。因此，研究土地问题要考虑诸多社会因素。社会转型中的矛盾都通过土地问题得以爆发，这是当代中国的一大特点。因此，研究土地问题，管理好土地、利用好土地、理顺好土地的各种关系，直接关系到国家、民族的可持续发展，关系到粮食的有效供给，关系到经济的健康运行，关系到环境生态的安全，关系到社会的稳定。

该书针对土地经济关系中最尖锐、社会关注度也最高的土地增值收益分配问题开展研究，为基于土地问题的复杂性、特殊性进行研究并探寻解决路径做出了尝试。该书值得肯定的是，一是侧重理论分析，从理论入手，强调理论逻辑的分析，并最终落脚于土地经济学分析的基本规律和特征，理论分析比较细致，尤其对不同环节的增值分析很系统、独到。二是重视土地问题的特殊性，土地不仅是商品和投资要素，更是不可再生资



源，是自然资源，是重要的生产要素之一，书中所强调的要重视土地的资源功能、生产功能是很重要的。三是重视中国土地问题的特殊性，重视在中国国情尤其是土地国情下如何认识与研究土地问题的视角，并与当前改革与实践的突出矛盾相呼应，做到了“接地气”。

另外，将中央与地方的土地收益分配关系也纳入土地增值体系进行研究，很有新意。回顾1998年版《土地管理法》的修订过程，我们当时设计新增建设用地有偿使用费制度，就是以土地增值理论为依据的。只可惜学者们很少关注这个问题，该书算是填补了空白。

近年来随着土地问题日益尖锐，社会各界关注度日益提升，不同观点也铺天盖地，尤其是少数人热炒土地问题但又并不了解基本理论，引起社会对土地问题的认识对错难辨。书中对一些似是而非的观点进行讨论，很有价值。也希望能由此引起一些真正基于土地经济学理论逻辑的讨论，避免毫无理论根据的争论。

我始终认为，制定中国的土地政策有一个基本的前提，就是要实现什么样的目标。从人类的共同理想来说，土地的永续利用是土地管理的基本理想和基本价值取向，因为土地资源不可再生，所以保证人类的永续利用是当代世界各国土地管理法律和土地管理政策的一个最高目标，也是最基本的理想。当前有很多针对土地问题的争论，要么缺乏基本的理论依据，或者说理论依据不一致；要么目标取向不同，或者说出发点不一致，引起争论就是必然的。

我一直鼓励大家重视研究科学问题、理论问题，道林这本书算是做出了尝试，或将在理论上起到正本清源的作用。希望再接再厉，也希望有更多的学者能够真正从中国国情出发，从土地特殊性出发，从理论问题和科学的高度开展研究。

甘藏春

2017年8月17日



前 言

一直以来，土地增值成为社会各界关注的焦点。土地产权主体等利益相关方首先关注，社会关注，政府关注，因此媒体关注，学者自然也要关注。有的关注是因为利益问题，有的关注是希望探讨利益分配的理论问题。本书是后者。

土地增值首先是个经济问题，尤其对各相关利益主体。你花 1000 元买的手表，如果我说给你 2000 元卖给我，你就获得一倍的增值；如果有更多的人都希望得到你的手表，你自然会不断提高要价，5 倍乃至 10 倍；并且寻求新的获取低价手表的机会，以获得新的更多的增值。假如手表可以无限量生产，要么不会有如此大幅增值，要么手表生产会泛滥。土地恰恰是那只不可能无限量生产的手表，因为土地资源总量有限。因此，即使从纯粹的经济学角度考虑，是任由不可能无限量生产的手表价格无底线上涨，还是从维护经济健康发展的角度，实施政府干预，维护市场秩序，经济学自有答案。

经济学认为，现实世界中，还没有一种经济能够完全依照“看不见的手”的原则而顺利运行，每个市场经济都会遭受不完备性之苦。政府的经济职能由此提出。政府干预经济的政策工具主要有三种：一是对收入、商品和服务的税收；二是在某些商品或服务（如军事、教育或治安）领域的开销，以及为个人提供资源的转移支付（像社会保险及医疗保险补贴）；三是管制或控制措施，用以指导人们从事或减少某些经济活动，比如对企业污染的限



制等。经济学认为政府管制主要是为了达到提高经济效率，改善收入分配，稳定宏观经济等。当然，同样的问题，防止政府失灵同样困难而重要。

土地经济学是研究土地资源配置的产权经济关系的学问，既要遵循一般经济学的基本规律，还要遵循土地资源的特殊性要求，包括土地属于自然资源，具有位置固定性、不可再生性、供给无弹性等特性，既可为私人拥有，构成私人财产，又要服从产权制度、用途管制、区域格局等公共属性的要求，乃至服从满足人类长期可持续发展的要求等。

土地增值收益分配属于土地经济学问题，必须遵循土地经济学的基本理论，客观地认识其属性和特征。土地增值是在土地利用或者交易过程中形成的价格增值，首先构成产权主体的经济收益。然而其本质上依然是地租的增加，需要来源于产品价格，即土地增值最终来源于生产者剩余，按照马克思的地租理论，是一种剩余价值，本质上是“不劳而获”。按照生产要素理论，土地作为重要的生产要素之一，其价格变化也必然影响生产过程。因此，土地增值并不是“天上掉馅饼”，不是越高越好。

在市场经济条件下，土地增值收益分配关系首先取决于土地产权制度决定的市场交易关系，遵循效率原则；其次取决于政府实施的收益再分配规则，同样需要遵循公平原则。土地增值收益高低是市场问题，土地增值收益分配规则是公平问题，取决于制度设计。其实，这也反映了在市场经济体系下的政府与市场关系问题。现阶段我国的土地增值收益分配矛盾，表象上是经济问题，实质上是制度问题，需要通过制度改革予以解决。然而，从研究科学问题角度，本书的研究仍属于土地经济学范畴，希望在土地经济学领域能够有所发现，有所突破。因此，与研究结论乃至观点能否成为共识相比，所梳理与总结的土地经济关系更加重要；与所提建议与改革路径是否得到践行相比，所归纳与分析的研究土地问题的理论逻辑更加重要。

作者

2017年8月9日



目 录

序

前言

第一部分 理论分析	1
1 引言	3
1.1 土地增值研究的背景	3
1.2 土地增值及其分配问题的主要争议	6
1.3 土地增值及其分配研究涉及的主要问题	7
1.4 本书的研究框架和出发点	10
2 土地增值与土地收益	12
2.1 土地增值的概念	12
2.2 土地增值收益	14
2.3 土地增值收益分配/分享	14
2.4 涨价归谁——土地增值分配的争论	15
2.5 土地发展权与土地增值	18
3 土地增值的产生机理	21
3.1 土地的特殊性决定其增值的特殊性	22
3.2 土地增值的产生	23
3.3 土地增值因素的理论分析	27



3.4	基于地租理论的土地增值分配	32
3.5	土地增值的利与弊	33
4	土地增值收益分配的分析框架	36
4.1	土地增值收益分配的制度背景	36
4.2	土地增值收益产生的环节剖析	39
4.3	基于公共利益征地的增值分析	45
4.4	集体建设用地流转的增值分析	46
4.5	分析过程涉及的基本概念	47
第二部分 实证研究		51
5	实证分析的框架及要回答的问题	53
5.1	实证分析框架	53
5.2	实证研究需回答的问题	55
6	基于省级及城市面板数据的测算与分析	57
6.1	研究方法与数据	57
6.2	土地增值收益分配关系的总体特征	60
6.3	土地增值收益分配关系的空间特征	63
6.4	土地增值收益分配关系的时间特征	68
6.5	结论与讨论	74
7	基于城市土地收购储备样本的测算与分析	77
7.1	基于收购储备项目的土地增值收益实现过程	78
7.2	征地拆迁阶段的土地增值 I 测算与分析	83
7.3	土地出让阶段的土地增值 II 测算与分析	87
7.4	房产开发租售阶段的土地增值 III 测算与分析	90
7.5	土地增值收益分配特征	95
7.6	土地增值收益的市场承受能力分析	102



7.7 结论与讨论	112
8 基于土地征收样本的测算与分析	115
8.1 测算区域及样本概况	115
8.2 测算方案及相关指标说明	122
8.3 测算结果分析	126
8.4 研究结论	134
9 集体土地入市流转增值收益测算与分析	137
9.1 集体经营性建设用地入市交易分析	138
9.2 集体土地增值分配之收益调节金	141
9.3 传统征购模式与集体土地流转模式的收益分配比较	143
9.4 结论与讨论	153
10 地票交易模式及其收益分配关系	157
10.1 重庆地票的产生背景及其交易本质	158
10.2 地票交易价格及其增值	160
10.3 地票收益分配主体及分配关系	163
10.4 结论与讨论	166
11 政府之间的土地收益分配	168
11.1 中央与地方政府土地收益分配政策变迁	169
11.2 土地出让收益分配博弈产生的原因	171
11.3 委托-代理的土地产权关系特点	172
11.4 中央与地方政府土地收益分配机制的理论模型	175
11.5 研究结论	177
第三部分 研究结论与政策建议	179
12 土地增值收益分配的实践特征	181
12.1 现阶段土地增值收益分配的主要特征	182
12.2 关于土地增值收益分配关系的基本结论	185



13	土地增值收益分配悖论	191
13.1	土地增值收益分配实践的主要矛盾	192
13.2	引起土地增值收益分配矛盾的根源	198
13.3	土地增值收益分配悖论	204
14	一些似是而非的观点讨论	210
14.1	征地/拆迁补偿太低	211
14.2	限制农村土地市场化流转是对农村的不公平	219
14.3	要让农民享受更多土地财产收益	221
14.4	地价推高房价,或房价推高地价	222
14.5	土地“招拍挂”出让推高地价与房价	227
15	解决土地增值收益分配问题的理论逻辑	233
15.1	土地增值收益分配表象是经济问题,实质是制度问题	233
15.2	土地制度改革必须从体制和机制上“解套”	236
15.3	真正处理好政府与市场的关系	239
15.4	必须防止土地过度资本化	242
15.5	土地增值的理论归属是合理分配的唯一依据	245
16	土地制度改革路径	247
16.1	基于土地增值合理调节的制度改革框架	248
16.2	征地制度改革	249
16.3	集体土地制度改革	253
16.4	建立并完善不动产税制体系	260
	后记	264

第一部分 理论分析

道可道，非常道；名可名，非常名。无名，天地之始；有名，万物之母。

除了成为合乎道之人这一基本原则之外，道家还有另外两个基本假设或原则。第一是物极必反。第二是过度的行政管理，即使是良好的管理，也会因其特有的分量而变成压迫。如老子所说，“民之饥，以其上食税之多，是以饥。民治难治，以其上之有为，是以难治。”老子还用更通俗的语言表述这一观点：“治大国如烹小鲜。”就是说，为政不要过多干预。

——《哈佛极简中国史——从文明起源到20世纪》

民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。

——《孟子·滕文公上》

土地本身作为自然资源，是自然的产物，却在人类的生产生活过程中，转变为经济资产，并因所在经济领域的不同、供求关系的差异、宏观经济环境的变化等而发生价值变化，从而给土地产权拥有者、使用者等带来经济收益的变化。土地价值的这种变化及其归属关系，既涉及经济学问题，又涉及法律和制度问题，需要在研究其经济机制的基础上，探讨问题的本质与诱因，寻找解决问题的路径。

1.1 土地增值研究的背景

土地增值及其收益分配关系问题研究，长期以来得到理论界和实践工作者的普遍关注。究其原因，一是自国家实行土地有偿使用制度以来，土地市场快速发展，土地价值得以充分显化，土地增值及其收益分配关系自然成为各相关利益主体关注的对象；二是在土地市场快速发展的同期，也是我国城镇化、工业化快速发展的时期，在这一过程中大量的新增建设用



地是产生土地增值最明显的领域，其收益分配关系问题也就自然成为相关利益主体关心的重点，也是理论界研究的焦点；三是这一时期还是房地产市场高歌猛进的时期，房地产价格快速、持续上涨，为土地不断增值，甚至跳跃式上升，提供了可能，所引起的土地增值分配问题更是激化了收益分配各方的矛盾。

但是，这些都是表象。更值得关注的问题是，从理论上，土地增值及其分配关系所反映的本质究竟是什么？又如何从理论上去认识土地增值及其分配关系所反映的产权经济关系，以及其对土地资源可持续利用的影响，进一步如何构建满足土地资源可持续利用要求的土地增值及其分配的产权经济机制，这是本书试图要研究和回答的问题。

追根溯源，我国自 20 世纪 80 年代开始推行城市土地有偿使用制度改革以来，土地市场逐步发育成熟，土地资产价值日益显示出其在资源配置中的基础性作用，既促进了土地资源优化配置，也极大地促进了城市建设进程和区域社会经济发展。但是，随着改革的深化，土地收益分配体制在运行中存在的产权结构、体系结构及使用制度等方面的诸多问题也逐渐显露出来。地方政府过度依赖土地出让收益解决财政不足问题，征地过程中农民集体与政府冲突不断，集体建设用地流转过程中收益分配与产权关系问题不断引起社会矛盾等，有时甚至比较尖锐。

从当前来看，由土地收益分配问题所引起的矛盾主要表现在土地出让收益分配、征地与农转用增值收益分配和集体建设用地流转收益分配等方面。关于土地出让收益分配，主要表现在地方政府作为土地出让方所取得的土地出让收益不断增加，且存在地方政府过度卖地，乃至扰乱正常的土地市场、房地产市场等问题。尤其近十余年来，地价、房价持续快速上涨，而地方政府的土地出让收益也大幅度增加，引起社会的广泛关注，进而引起对“土地财政”的讨论。但社会关注更多的是地方政府获取巨额土



地出让收入的驱动机制问题。从我国实际来看，“土地财政”主要是依靠增量建设用地创造财政收入，也就是说通过卖地的土地出让金来满足财政需求。实际上世界上很多发达国家也都依靠“土地财政”，但国外主要通过存量土地征收物业税、不动产税等方式实现财政收入，这样既体现了公平性，也保证了政府有相对稳定的财政收入，而且主观上也会促使政府平抑地价，而不是千方百计抬高地价^①。问题进一步延伸，土地出让收益分配还涉及中央与地方政府之间的关系。

同时，征地过程中集体（农民）与政府之间的矛盾也日益激化。在我国现行城乡二元土地制度的背景下，以及征地过程中对公共利益的界定不清，导致被征集体土地转为国有土地入市交易，从而给地方政府带来大幅增值，远高于集体（农民）所得增值。收益分配的不平衡激化了集体（农民）与政府之间的矛盾，更引发了一系列农民群体性上访事件。因此，客观分析土地收益分配过程中各个利益主体之间的经济关系，解决由于经济关系不平衡引发的问题，也是征地改革的客观要求。

尤其是长期以来的房价持续、快速上涨，更加膨胀了土地增值收益分配的差距，乃至诱惑了更多的争抢机制，引起矛盾的进一步尖锐。

考虑到这些问题既影响土地作为重要资源、重要生产要素在人类社会中基本功能的发挥，又直接影响普通居民的安居乐业、社会福利的提升，乃至影响宏观经济健康发展、社会和谐稳定，同时也直接关系到土地制度改革和宏观政策制定，因此有必要从理论上探讨土地增值收益分配关系，研究实践中收益分配状况及其合理性，探索土地收益分配/分享的体制与机制，进而从制度层面寻找改革路径。

^① 甘藏春，守护者 护航者 推进者——甘藏春在国新办新闻发布会答记者问摘编。http://news.163.com/11/0420/11/72354DFK00014JB5.html



1.2 土地增值及其分配问题的主要争议

本书讨论的关于土地增值及其收益分配关系问题的争议，主要是指理论上的争议，而非相关产权主体之间的收益分配多少的争议，他们之间分配关系的争议是基于产权与市场规则的经济博弈。

理论上关于土地增值及其收益分配问题的争议主要体现在以下方面：

一是关于土地增值的来源，也就是土地增值是如何产生的。有人认为是基于产权主体的投资与开发利用产生的，也有人认为是政府的规划和基础设施建设导致的。由此可见，不同的产生来源，会有不同的分配观点。与此相伴生的，还有地价与房价的关系，即房价上涨是由地价上涨导致的，还是房价上涨引起了地价上涨，这些甚至已经达到了类似于“是鸡生蛋还是蛋生鸡”的终极困惑。

二是土地增值究竟如何分配？这是焦点中的焦点。有人认为应基于产权分配，土地是谁的增值收益就应归谁，即所谓“涨价归私”。也有人认为应该“涨价归公”，这主要是基于政府进行基础设施建设，政府通过规划实施用途管制，由此引起的土地增值理应归公，并通过归公用于公共财政、城市建设，服务于社会。还有人从保护农民利益，解决农民生产和生活保障的角度，提出让农民分享更多的土地增值收益。客观地说，这已经超出了经济学讨论的范畴，当然土地经济学也曾归属于政治经济学范畴，这大概也是土地经济问题的特殊性所在。

三是关于政府在土地增值及其分配中的角色与作用。实践中的现实是，政府在土地增值及其分配过程中，地位很重要，作用也很直接：政府首先作为征地主体征收集体所有的土地，并按照标准给予征地补偿，或者