



iFang ZhiLi BeiJingXia de Tudi ZengZhi ShouYi FenPei YanJiu

地方治理背景下的 土地增值收益分配研究

——土地产权与土地租税费

朱一中○著

光明日报出版社

国家社会科学基金课题（11BGL056）结题成果

地方治理背景下的 土地增值收益分配研究

——土地产权与土地租税费

朱一中○著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方治理背景下的土地增值收益分配研究：土地产权与土地租税费 / 朱一中著. — 北京：光明日报出版社，2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5194 - 3552 - 3

I. ①地… 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 258423 号

地方治理背景下的土地增值收益分配研究：土地产权与土地租税费

DiFang ZhiLi BeiJingXia de TuDi ZengZhi ShouYi FenPei YanJiu; TuDi ChanQuan yu TuDi ZhuShuiFei

著 者：朱一中

责任编辑：曹美娜 朱 然

责任校对：顾梦煊

封面设计：博克思文化

责任印制：曹 诤

出版发行：光明日报出版社

地 址：北京市西城区永安路 106 号，100050

电 话：010 - 67078248（咨询），67078870（发行），67019571（邮购）

传 真：010 - 67078227，67078255

网 址：<http://book.gmw.cn>

E - mail：gmcbs@gmw.cn caomeina@gmw.cn

法律顾问：北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷：三河市华东印刷有限公司

装 订：三河市华东印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社联系调换

开 本：710 × 1000 1/16

字 数：264 千字

印 张：13.5

版 次：2018 年 1 月第 1 版

印 次：2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5194 - 3552 - 3

定 价：42.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

1978 年以来,中国进行了以社会经济管理权限下放为主要内容的地方管理制度改革及以分税制为主要内容的财政管理制度改革,与城乡土地所有制结构一起构成了中国土地扩张型城市化路径选择与地方政府“土地财政”依赖的制度背景,奠定了现行的地方治理模式与中央—地方财政关系基本格局。据 2016 年中国统计年鉴统计数据,全国城市建成区面积由 2000 年的 2.24 万平方公里增加到 2015 年的 5.21 万平方公里,年平均拓展速度为 5.78%,远高于同期城镇人口的年增长速度 3.52% 和城镇化的年增长率 2.96%。另据 2016 年中国国土资源公报,截至 2015 年年末,全国建设用地总量已达 38.59 万平方公里,其中城镇村及工矿用地面积高达 31.43 万平方公里,而全国耕地保有量则从 2009 年的 20.31 亿亩减少到 2015 年的 20.25 亿亩。随着大量农村集体土地被征收,政府土地财政收入快速增长,农民失去赖以生存的土地,由此引发的矛盾日益突出。根据中国社会科学院《2011 年中国社会形势分析与预测蓝皮书》的研究成果,73% 的农村集体上访和纠纷事件与土地有关,其中 40% 涉及征地纠纷问题,而征地纠纷中的 87% 都涉及征地补偿和安置问题,严重影响了社会稳定。

地方政府对土地财政的过度依赖、失地农民土地补偿标准过低、房地产业对国民经济的“绑架”等种种现象无不与土地增值收益在不同利益主体间的分配失衡紧密相关。城市化发展与土地扩张冲动中伴随着的土地增值分配矛盾引起了全社

会的普遍关注,成为关系和谐社会建设、新型城镇化发展的重大问题。2013 年中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对农村土地制度改革作出了总体部署,提出要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,其重点是要赋予农民更多的财产权利,保障农民平等参与现代化进程,公平分享土地增值收益,共同分享发展成果。随着工业化和城市化发展进入转型期,建立合理的利益分配机制已成为国家政治与经济体制改革需要重点建设的关键制度。

本研究遵循土地产权配置—土地租税(费)结构—土地增值收益分配—土地增值管理政策工具应用与制度设计的思路,将土地产权、土地增值收益配置和财政分权机制下的地方治理整合为逻辑统一的研究框架,从理论上探讨土地增值收益产生的机理、土地产权配置与土地增值收益分配的内在联系、土地增值收益配置的原则和机制等问题,并结合高速城市化演进中的农地征收和城市拆迁案例实证研究,探讨现行的土地产权配置、土地租税(费)制度与土地增值收益分配模式及其存在问题,为土地增值收益分配制度改革提供对策建议。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 地方治理、财政分权与土地增值收益分配问题的提出	1
1.2 基本概念界定	8
1.3 文献综述	11
1.4 研究目的与研究内容	18
1.5 研究方法与技术路线	19
1.6 研究的重点与难点	20
第 2 章 土地增值收益分配理论基础	26
2.1 地租地价理论	26
2.2 土地税收理论	31
2.3 产权理论与土地产权	33
第 3 章 土地增值收益管理制度	46
3.1 土地增值的形成	46
3.2 土地增值收益分配基本思想	49
3.3 土地增值收益管理的政策工具	53
3.4 中国现行土地增值收益管理制度与模式	69
第 4 章 基于特征价格理论的土地增值影响因素及影响效应分析	85
4.1 特征价格理论及其应用	85
4.2 研究设计	90
4.3 中山市商业住宅土地特征价格模型的构建与拟合	94
4.4 模型结果讨论	100
第 5 章 土地租税费视角下的农地征收补偿与土地增值收益分配	107
5.1 农地征收补偿的调查研究	107

5.2 基于 IAD 延伸决策框架的农户征地满意度决定	117
5.3 土地增值收益分配:土地租税费视角下的个案分析	132
第 6 章 土地发展权视角下的土地增值收益分配	143
6.1 土地发展权在中国土地管理实践中的应用	143
6.2 土地(房屋)征收中的土地增值收益分配比较	153
6.3 土地发展权性质与特征的理论分析	161
6.4“公私分享”原则下土地增值收益分配合理比例的估算析	165
第 7 章 中国土地增值收益分配制度改革的对策建议	175
7.1 中国现行土地增值收益分配制度存在的问题	175
7.2 土地增值收益分配制度改革的对策建议	180
结论与展望	196
附 录 农地征收补偿调查问卷	202
致 谢	207

第1章 绪论

1.1 地方治理、财政分权与土地增值收益分配问题的提出

1.1.1 地方治理与财政分权体制

基于政府干预经济理论和福利国家建设的需要,“二战”后西方国家建立了福利国家体制和官僚层级模式,政府职能急剧膨胀。自20世纪七八十年代以来,财政压力迫使政府转变管理模式,一方面调整中央政府与地方政府的关系,进行垂直式分权化改革,授予地方政府更大的财权和事权;另一方面市场经济的发展增强了私营部门参与公共事务的意愿,公共部门和私营部门的关系也进行了结构调整,即地方政府横向分权,将部分公共事务管理权力向私营部门让渡。传统的地方政府管理概念已经难以描述这种新的地方管理体制,地方治理的概念应运而生(娄成武等)。地方治理体现了地方公共事务管理过程中的民主化发展趋势,强调“以分权化为主导的地方权力和自主管理能力,但又倡导不同层级政府之间、地方政府与私企之间、政府组织与公民社会之间广泛的合作与伙伴关系”(孙柏瑛)。

分权既是地方治理的前提和基础,也是地方治理的要义。自20世纪80年代以来,地方分权成为全球地方管理制度改革与创新的重要方向。Tiebout论证了地方政府由于信息优势,较之中央政府更加了解本地居民的偏好,因而向地方政府分权有利于提高社区公共物品的供给水平。Oates进一步论证了地方财政自主权的扩大将强化地区间竞争和公众政治参与,从而有助于约束地方政府行为,促使地方政府提高效率。根据Lee and Gilbert的研究,在全球75个人口超过500万的发展中国家中,有63个都采取了积极的分权政策。

1978年以来,中国的改革开放总体上是一个逐步摆脱计划经济体制、将社会经济管理权限下放的过程,然而这个过程并不是一个单一的绝对纵向分权的过程。从财政体制来看,大致经历了“由解放初期中央对地方实现高度集权的财政‘统收统支’制度到20世纪80年代中期逐渐过渡到比较分权的财政包干制度,又到90年代中期(1994年)实行了相对较为集权的分税制体制”的过程(周飞舟)。

中国自1980年正式实施“划分收支、分级包干”的“分灶吃饭”财政体

制；1985年将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种，核定收支，分级包干”；1988年根据省区的不同情况进一步改革为六种不同形式的财政包干体制。改革的总体趋势是越来越分权，激起了地方政府发展地方企业尤其是乡镇企业的积极性，但也导致了税收在GDP中的比重下降，中央预算收入在财政总收入中的比重下降（周飞舟）。

1994年开始实施的分税制取代了原有的财政包干体制，其目的在于调整20世纪80年代形成的中央地方关系，改进财政收入和公共品供应水平的省际不平衡，加强中央政府的宏观经济管理能力。改革的核心内容是将税收分为中央税、地方税和共享税，并通过中央财政转移支付的形式来消除地方政府的财政赤字。地方政府的财政收入相应包括本级政府财政净收入和来自中央的转移支付。与20世纪80年代中国实行的财政包干制度相比较，1994年的分税制改革使中国地方政府在财政自主权上经历了显著的收缩。

“分税制”改革后，地方财政收入占全国财政总收入的比重由1993年的78%快速下滑到1994年的44.3%，此后基本在47%左右波动，可见分税制改革造成了明显的“财政资源中央集结”效应。2007年后由于对财政收支科目统计口径进行了重大改革，地方财政收入占全国财政总收入的比重略有上升，2011年达到50.6%。

与此同时，1993年至2006年，地方财政支出占全国财政总支出的比重却呈上升趋势，从1993年的71.7%上升到2006年75.3%。统计口径更改后，更由2007年的77%上升到2011年的84.9%。地方政府的财政支出范围有扩大趋势，说明地方政府的事权范围有所增大。

分税制改革使地方财政收入占全国财政总收入比重下降，而地方财政支出比重不减反增，造成地方财政收支严重失衡，且收支缺口越来越大。分税制改革之前，地方政府财政收支基本平衡；但1994年之后，地方财政收入金额由1994年的2311.6亿元增长到2011年的52547.11亿元，而地方财政支出金额则由1994年的4038.19亿元增加到2011年的92733.68亿元，地方政府财政赤字日益严重，收支差额从1994年的1726.59亿元增加到2011年的40186.57亿元。

分税制奠定了现行中央—地方财政关系和地方治理模式的基本格局，深刻影响了地方政府的行为。分税制改革后，中央政府的财政能力得到增强，而地方政府在“财权收缩、事权扩大”的情况下面临巨大的财政压力，其应对措施则包括改变公共品支出结构，优先确保政府运转和基础设施建设，并将寻求预算外资金和非预算资金作为保障财政增长的重点措施（陈硕、傅勇、张晏、周飞舟、善婧）。

1.1.2 地方治理与土地财政的形成

自1992年市场经济体制改革以来，社会各种资源打破了地域、行业领域的

界限自由流动,为了适应市场经济的发展需求,中国对计划经济体制下中央高度集权的管理模式实施了一系列改革。中央对地方事务的行政管理权下放,地方政府对地方公共事务拥有了独立的管理权,获得了地方资源的相对控制权,在一定程度上成为独立的行为主体;分税制改革虽然导致地方政府预算内财政收入比重明显减少,但凸显了地方利益,使地方政府拥有了真正意义上的地方财政,推动地方经济发展的积极性得到极大提高。

另外,随着市场经济的进一步发展及全球一体化步伐的加快,多元社会利益主体形成并通过多种途径积极参与社会公共事务管理,促进了传统地方治理模式的转变,“国家—市场—公民社会”三位一体的治理框架开始形成。然而,由于中国市场经济体制改革的时间比较短,市场和公民社会力量的发展尚不充分,加之传统的行政管理体制的影响,地方政府在地方公共事务管理中仍发挥着主导作用。中国现行的地方治理是一种地方政府主导—多元主体共同参与的治理模式,作为地方治理首要主体的地方政府的基本使命是组织多元主体共同参与到地方公共事务的管理中来,满足公众需求、提供公共物品和服务,实现地方利益的最大化和可持续发展。

在现行财政体制下,地方政府仅依靠一般预算收入来应对中央政府不断下移的提供公共产品和服务的事权,财政收支缺口严重。与此同时,偏向经济绩效的考核制度迫使地方官员不得不想方设法搞经济建设。地方政府在没有征税立法权的情况下,为了有效应对这种“财权与事权严重不匹配以及经济建设政绩考核需要”的困境,除了选择性地减少部分公共物品的供给外,开始通过各种规范或非规范途径寻求新的财政收入增长方式。其中,城市化成为地方政府获得财政收入的重要途径,地方政府围绕土地收益形成了一些新的财政行为模式:

第一,热衷于利用公权力征地和卖地,以获得建设用地和农业用地之间巨大的价格差。迄今,政府的土地财政收入主要是指以土地出让金为主体的收入。

第二,土地融资成为地方政府进行城市基础设施投资建设的重要手段,在城市扩张中起到杠杆作用。各地方政府往往以土地储备中心、政府性公司和开发区为载体获得银行贷款,增加了地方融资平台风险。

第三,积极扩大土地相关税税基,引发城市扩张热潮。在现行分税制下,消费税、关税、车辆购置税、增值税和证券交易税的75%为中央财政的固定收入,近年来增长较快的所得税也改为共享税,且中央与地方按60:40的比例分享;而地方财政的固定收入主要包括营业税、土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、城市维护建设税、车船使用税、契税及分享税部分。显然,在地方税体系中,土地相关税占了大部分,为此,发展城市建筑业和房地产业成为地方政府快速增加财政收入首选方法。

第四,收取各种费,提高财政预算外收入,尤其以土地相关收费为最主要构

成部分。目前,中国土地收费种类繁多,各级政府对房地产业的收费按其性质可分为三类:一是项目性收费,二是管理费和手续费,三是各项证件工本费。相关研究表明,许多地方的土地收费项目在100项以上,有的多达200多项。土地税收约占房地产开发总成本的10%,而各种收费却占总成本的30%以上(阮家福)。经过税费体制的不断完善,土地收费项目虽然有所减少,但仍然是土地财政的重要组成部分。

第五,一度通过低价甚至“零地价”或“负地价”出让工业用地来招商引资,增加营业税、消费税等税收收入,并以此带动当地经济发展。为了成功招商引资,地方政府不惜以低价出让工业用地,使政府间的竞争演变成工业用地出让价格的竞争,造成了土地收益的大量流失。

1.1.3 中国土地财政收入概况

根据《中国国土资源统计年鉴》土地出让数据(表1-1),2001—2013年,土地出让总面积为291.34公顷,年均出让建设用地面积为22.41万公顷。其中以招、拍、挂方式出让土地总面积为187.31万公顷,占总出让面积的64.29%;土地出让金总额高达194394.40亿元。

表1-1 中国土地出让面积及土地出让金收入(2001—2013年)

年份	土地出让面积(万公顷)			土地出让收入(亿元)			地方财政收入(亿元)	土地出让收入占地方财政收入的比重
	总面积	土地“招拍挂”出让面积	土地“招拍挂”出让面积占比	总收入	土地“招拍挂”出让收入	土地“招拍挂”出让收入占比		
2001	9.04	0.66	7.30%	1295.89	483.37	37.30%	7803.3	16.61%
2002	12.42	1.81	14.57%	2416.79	968.55	40.08%	8515.00	28.38%
2003	19.36	5.19	26.81%	5421.31	3225.68	59.50%	9849.98	55.04%
2004	18.15	5.21	28.71%	5412.18	3253.68	50.74%	11893.37	53.91%
2005	16.56	5.72	34.54%	5883.82	3920.09	66.62%	15100.76	38.96%
2006	23.3	6.65	28.54%	8077.64	5492.09	67.99%	18303.58	44.13%
2007	23.5	11.53	49.06%	12216.72	9551.00	78.18%	23572.62	51.83%
2008	16.59	13.36	80.53%	10259.80	9528.74	92.87%	28649.79	35.81%
2009	20.9	17.8	85.17%	15910.20	15098.5	94.90%	32602.59	48.80%
2010	29.15	25.73	88.30%	27100.00	26000	95.94%	40613.04	66.73%
2011	33.39	30.47	91.3%	31500.00	30200.0	95.9%	52547.11	60.10%

续表

年份	土地出让面积（万公顷）			土地出让收入（亿元）			地方财政 收入（亿 元）	土地出让 收入占地 方财政收 入的比重
	总面积	土地“招 拍挂”出 让面积	土地“招 拍挂”出 让面积 占比	总收入	土地“招 拍挂”出 让收入	土地“招 拍挂”出 让收入 占比		
2012	32.28	29.30	90.8%	26900.00	25500.0	94.8%	61077.00	44.04%
2013	36.70	33.88	92.3%	42000.00	40400.0	96.2%	68969.00	60.90%

数据来源：中国国土资源统计年鉴（2001—2013 年）。

从土地出让金增长率情况来看，除了极少数年份如 2004 年、2008 年和 2012 年，由于政策和经济因素导致土地出让金收入下降外，土地出让金维持较高增长速度，部分年度年增长速度超过 50%。

土地出让金收入占地方财政收入比重也呈波动上升趋势。2001 年土地出让金收入占地方财政的比重为 16.61%，2013 年上升到 60.90%。

土地财政收入水平地区间差异大。如 2009 年，东部地区：包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南 12 个省（区）市土地出让收入高达 1.28 万亿元；而中部地区：包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 9 个省（区）市为 2554.40 亿元；西部地区：包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 10 个省（区）市仅达到 1823.29 亿元。不同省市（区）土地出让金收入的基本情况见表 1-2、表 1-3、表 1-4。

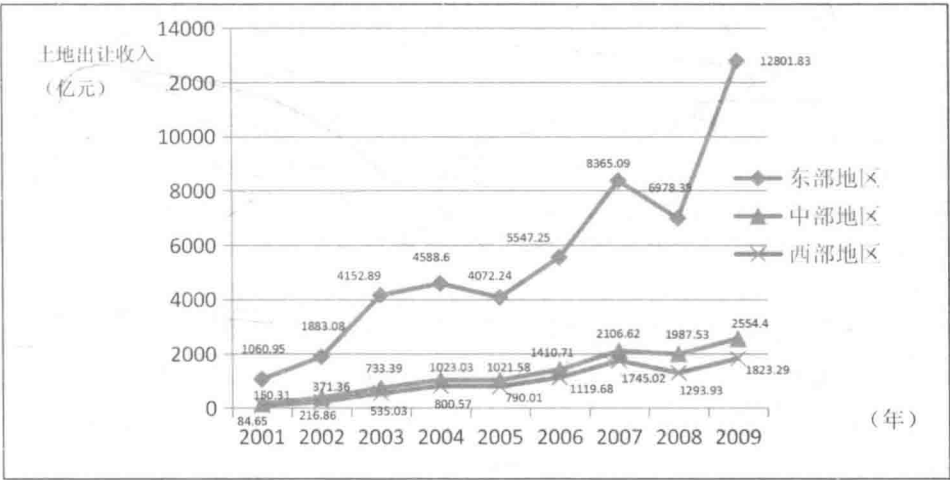


图 1-1 不同地区土地出让收入的比较（2001—2009 年）

数据来源：中国国土资源统计年鉴（2001—2009 年）。

表 1-2 中国东部地区土地出让金收入 (2001—2009 年) 单位: 亿元

省份	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
北京	119.74	135.73	328.49	631.34	99.00	195.15	375.07	686.54	692.94
天津	17.22	26.68	209.52	419.67	128.45	166.56	375.86	393.59	571.96
河北	59.73	121.71	151.56	191.99	165.97	233.76	384.90	322.58	566.42
辽宁	71.19	103.83	181.57	273.45	269.89	378.07	708.21	620.51	895.48
上海	83.31	128.25	294.24	492.18	389.75	378.78	380.47	570.26	975.66
江苏	216.06	454.58	959.26	674.49	1007.34	1197.15	1502.26	1318.54	2621.95
浙江	243.21	462.25	1170.66	874.27	806.40	1010.25	1679.47	1033.89	2546.26
福建	43.28	99.60	166.57	204.31	240.19	519.79	711.89	232.90	659.89
山东	37.67	178.34	400.24	448.84	498.59	702.11	847.41	865.98	1588.58
广东	145.41	134.22	217.00	239.00	353.24	616.02	1132.21	675.44	1332.37
广西	16.55	30.82	66.27	130.20	84.61	127.55	211.74	135.46	218.29
海南	7.58	7.07	7.51	8.86	28.81	22.06	55.60	122.66	132.03
合计	1060.95	1883.08	4152.89	4588.6	4072.24	5547.25	8365.09	6978.35	12801.83

数据来源: 中国国土资源统计年鉴 (2001—2009 年)。

表 1-3 中国中部地区土地出让金收入 (2001—2009 年) 单位: 亿元

省份	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
山西	5.35	27.02	45.96	47.84	48.98	58.23	106.92	130.48	169.76
内蒙古	4.84	9.97	13.22	27.13	51.64	57.50	163.19	122.80	207.92
吉林	13.85	19.31	34.18	41.21	58.50	99.69	123.48	110.54	148.51
黑龙江	4.97	14.10	38.67	46.37	43.27	57.04	95.23	98.42	188.42
安徽	26.70	67.57	175.10	230.38	217.66	313.69	494.57	457.75	614.88
江西	23.96	60.00	87.93	127.07	150.98	175.79	188.93	153.47	293.22
河南	18.41	35.82	77.44	121.37	128.10	205.53	238.84	335.55	370.59
湖北	21.08	50.18	142.22	196.41	164.27	271.74	374.19	325.73	354.66
湖南	31.15	87.39	118.67	185.25	158.18	171.50	321.27	252.79	206.44
合计	150.31	371.36	733.39	1023.03	1021.58	1410.71	2106.62	1987.53	2554.40

数据来源: 中国国土资源统计年鉴 (2001—2009 年)。

表 1-4 中国西部地区土地出让金收入 (2001—2009 年) 单位: 亿元

省份	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
重庆	10.01	30.46	89.47	154.29	161.20	243.44	358.96	233.81	388.67
四川	32.52	66.52	256.43	360.73	394.24	470.54	844.10	469.97	703.95
贵州	7.88	66.52	20.35	28.51	33.99	75.02	81.37	80.49	81.77
云南	9.80	14.78	69.17	75.33	71.41	97.49	104.21	195.97	238.90

续表

省份	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
西藏	0.05	0.57	0.71	1.91	4.62	5.99	3.76	7.81	1.19
陕西	13.62	16.02	43.38	113.36	66.99	119.14	201.50	159.15	176.59
青海	1.08	2.58	1.79	2.24	3.39	2.55	1.64	3.31	46.94
宁夏	0.88	1.92	16.18	19.98	13.76	21.06	50.98	30.41	64.86
新疆	6.66	10.63	25.16	28.86	21.45	35.58	61.29	61.58	58.77
合计	84.65	216.86	535.03	800.57	790.01	1119.68	1745.02	1293.93	1823.29

数据来源：中国国土资源统计年鉴（2001—2009 年）。

在分税制改革背景下，为了获得最大化财政收入，地方政府不仅要和同级政府进行经济竞争，还要和中央政府进行政策博弈。当前，中国地方财政除了所得税、营业税、消费税等税收收入外，土地开发中的各种租税费收入（尤其是土地出让金收入）成了地方财政增收的主要途径，占地方财政收入的半壁江山；而且与税收收入不同的是，地方政府对土地收益的管理和使用更为自由，这就决定了地方政府愈加倚重最大限度地开发利用土地资源，以期获得土地财政的最大化。土地财政使得地方财政收入大幅度增加，支持了地方经济的发展，增强了地方政府竞争力，土地本身价值及其相关产业收入得到提高，反过来又提高了土地财政收入，由此形成了独特的地方治理与土地财政的循环发展模式与反馈机制，促成了地方政府对土地财政的过分依赖，成为近二十年来“土地城市化”发展的直接原因。

1.1.4 土地增值收益分配问题的提出

土地财政在一定程度上增加了地方政府的可支配收入，减轻了地方政府的财政负担，促进了城市化发展进程，但同时也带来了严重的负面效应，主要体现在：受经济周期影响和土地资源供给数量的限制，过度依赖“土地财政”的地方财政收入结构脆弱不可持续；土地出让金作为地方政府收入的主要或重要来源，违背价值规律对地价实行保护垄断，助长了高地价高房价的恶性循环；高房价抑制了国内消费需求，固化了消费疲软的经济格局，障碍了中国经济结构的转型；浪费土地资源，导致土地违法和耕地流失严重；土地征收过程中侵害了农民的土地财产权益，土地收益分配失调，寻租腐败行为严重等（程睿娴、陈志勇）。

在地方治理、财政分权及地方政府土地财政依赖等相关宏观制度背景下研究土地增值收益分配的课题，所需要回答的问题包括：

（1）土地增值的影响因素有哪些？土地增值的形成机制是怎样的？

（2）现行制度环境下中国土地增值收益在不同利益主体间的分配状况是怎样的？现行土地增值收益分配制度是如何影响土地增值收益分配的？现行土地增

值收益分配机制存在的问题及其根源是什么？

(3) 如何通过土地增值收益分配制度改革建立合理公平的土地增值收益分享机制，并实现可持续的地方财政？土地增值收益分配制度创新的核心要素和环节是什么？

1.2 基本概念界定

1.2.1 土地产权

土地产权指的是建立在土地之上的经济行为主体间形成的排他性权利和关系。由于产权具有层次性，不同情况下对土地权能的具体划分和细化会有所不同，各国的土地产权体系也因其政治制度和社会经济的差异而有所差别。一般来说，土地产权体系包括土地所有权、土地使用权、土地发展权、土地租赁权、土地继承权、地役权等各项权能（毕宝德）。在中国现行土地产权体系中，土地所有权、土地使用权、土地租赁权和土地发展权是最常被提及的基本权能。土地所有权是土地权利束中最充分的一项物权，包括对土地的占有、使用、收益以及处分（支配或转让交易）的权利；土地使用权有狭义和广义之分，狭义土地使用权指依法对土地实际利用的权利，广义土地使用权则包括对土地的占有、实际利用、部分收益和不完全处分的权利，如中国城镇国有土地使用权出让和转让制度中的土地使用权；土地租赁权指承租人对租赁物占有并且获得收益的权利，如中国农村土地转包实际上就是一种有期限的土地租赁（这里的出租方是土地承包者）；土地发展权指土地发展的权利，其实质是变更土地用途的权利，是可与土地所有权分离而单独处分的财产权。

1.2.2 地租、地税与土地费

1.2.2.1 地租

根据马克思对资本主义农业地租的研究，所谓地租，是农业资本家为获取土地的使用权而交给土地所有者的超过平均利润的那部分价值。作为租地农场主的资本家，为了得到在这个特殊生产场所使用自己资本的许可，要在一定期限内按契约规定支付给土地所有者一个货币额，这个货币额就是地租。

城市土地地租与农业土地地租具有同样的性质。马克思着重研究了农业地租的形式及其产生条件，并认为同样的原理也适用于矿山、建筑用地等不同土地利用类型。由于土地所有权的存在，租用任何土地，都必须支付地租。非农业用地地租同样具有级差地租和绝对地租等形式。“凡是自然力能被垄断并保证使用它的产业家得到超额利润的地方，不论瀑布、富饶的矿山、生产鱼类的水域，还是

位置有利的建筑地段，那些因对地球的一部分享有权利而成为这种自然物所有者的人，就会以地租形式，从执行职能的资本那里把这种超额利润夺走”（马克思）。

1.2.2.2 地税

地税是各国最古老但在现今世界仍广泛实施的税收形式，具有税收的基本特点，是“国家以土地为征税对象，凭借其政治权力，运用法律手段，从土地所有者或土地使用者手中无偿、强制、固定地取得部分土地收益的一种税收”（毕宝德）。地税的范畴有狭义和广义之分。狭义的地税仅对土地课税；广义的地税不仅对土地课税，还对地上建筑物或其他附属物课税。本书所涉及的土地税收范畴为广义的地税。

由于时代和经济发达程度的差异，各国土地税收制度有所不同，主要分为两类：财产税式的土地税和所得税式的土地税。财产税式的土地税，以反映土地拥有量的数值为课税依据，分为从量税和从价税两类。从量税包括按土地面积征收和按土地等级征收两种；从价税包括土地原价税和土地增值税。所得税式的土地税，以土地收益（包括来自土地本身以及其他生产要素创造所得的收益）为课税对象，包括按总收益征税、按纯收益征税、按估定收益征税和按租赁价格征税四种。两种税制各有优劣，所得税式的土地税更显公平，但财产税式的土地税在实际中更容易征收。在现代各国的土地税中，以土地财产税为主，并且多是从价值式的土地税，即基于土地价值征收的地价税，在研究中划分为保有税、取得税、流转税。

1.2.2.3 土地费

土地费是对投资和使用管理的补偿，是国家以行使社会职能为前提，向土地使用者收取的花费或消耗的补偿，它不属于分配和再分配的范畴。规范的土地费一般有两种类型：①规费，即政府部门对公民个人提供特定服务或实施特定行政管理而收取的工本费和手续费，包括行政事业性收费和服务性收费，如征地管理费、工本费、劳务补偿费、过户费等；②使用费，即政府按一定标准向公共设施的使用者收取的费用，通常具有补偿性，包括设施补偿费和资源补偿费，如过桥费、高速公路过路费、停车费、耕地开垦费等。土地费和土地税收都以国家行使社会职能为前提，但由于其特质的不同，土地费具有区别于土地税收的适用范围：①土地费用于弥补社会管理或治理负外部效应的成本，而不以组织财政收入为目的，主要表现为具有校正性的惩罚费；②费的前提是不可用税收替代，因此能用税收代替的项目，就应通过立法征土地税而不以土地费的形式收取；③受益性是区分收费（惩罚费除外）和税收的重要标志，指的是缴款人通过缴纳土地费而接受收款者提供的管理性服务或参与活动，但并不是从该款项的使用中获益。

在中国土地租税费体系里,土地费按政府收费管理部门一般分为行政事业性收费、服务性收费和资源性收费三种,但大部分费带有租或税的性质;由于本书所涉及土地租税费体系中的土地费未必是真正意义上的费,同时在土地增值收益分配中不占重要份额,在本书中不做重点研究。

1.2.3 土地价值与土地价格

基于马克思经济学劳动价值论与西方现代经济学效用价值论的不同出发点,关于土地价值的内涵出现了土地无价值论、全价值论、土地收益论、土地商品价值论、使用价值论、效用价值论、二元价值论等不同观点的论争,其中以二元价值论获得了最广泛的认可。本研究认同二元价值论的观点,并认为由于土地构成的二元性(土地物质和土地资本),土地价值也具有二元性,土地物质或土地资源的价格不是以劳动价值论为基础,它表现为绝对地租和级差地租Ⅰ,在本质上是效用价值的体现,是以“虚幻的价格”形成出现的“真正地租”;土地资本价格则是劳动价值的体现,是土地资本的折旧和投资利息,表现为级差地租Ⅱ。土地价格最终体现为市场供需平衡关系条件下的一个综合的整体价格。

和一般商品价格不同,土地价格有如下特点:①土地价格是土地的权益价格,土地是不动产,人们购买土地不是购买土地本身,而是购买土地获得收益的权利。②土地价格不是土地价值的货币表现,不依生产成本定价。③土地供给无弹性,或者弹性很小,土地价格由需求决定。④土地的稀缺性随着人口增加和社会经济发展不断加剧,地租有不断上涨的趋势。并且,随着科学技术的进步,劳动总量在生产中的比重日益降低,使得整个社会的资本有机构成提高,社会平均利润率下降,利息率变小。地租的上升和利息率的下降,使得地价必然出现上升趋势。⑤土地价格具有强烈的地域性,土地位置固定,不能像一般商品那样可以到处流动,土地价格多是个别形成,没有可能形成统一的市场均衡价格。

1.2.4 土地增值

1.2.4.1 狭义和广义的土地增值

土地增值有广义和狭义之分。根据珀尔格雷夫政治经济学辞典,土地增值是指那些“由于其他目的的公共投资引起的土地价值的增加,但这些地价的增值并非公共投资的目的”;Hagman 等认为“土地增值是在排除土地所有者自身决定引起的地价变化因素外,中央或地方政府的决定或行为引起的土地价值的变化”;田莉(2008)提出“不包括由于人口增加、城市扩张、物价上涨或土地所有者自身的投资引起的土地价值的变化,土地增值主要是指由于地方政府,如公共设施投资或土地使用条件变化等引起的土地价值的增加”。以上论述均指狭义的土地增值,概括起来,它是指基于政府和公共行为引起的土地增值。