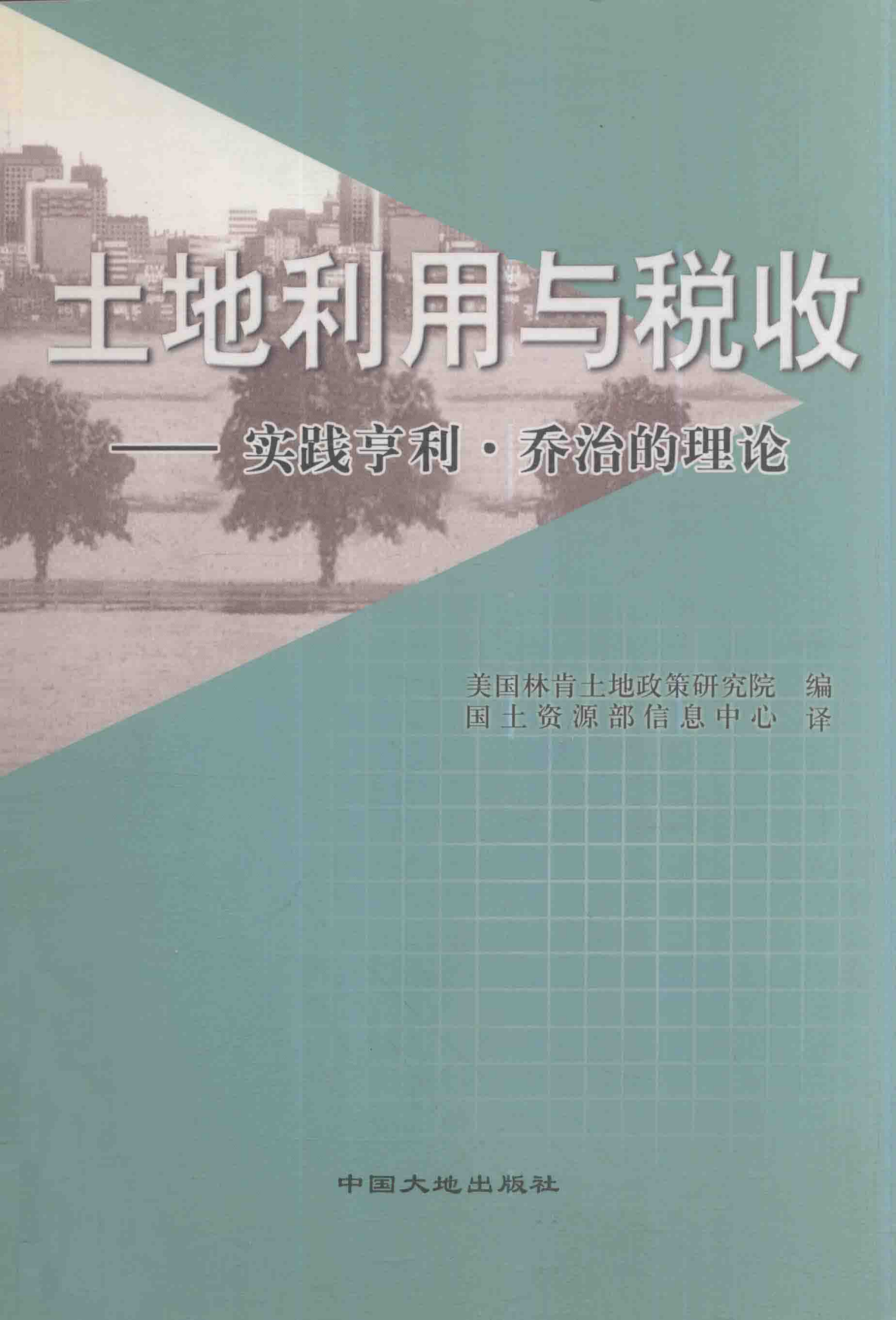




土地利用与税收

—— 实践亨利·乔治的理论

美国林肯土地政策研究院 编
国土资源部信息中心 译

中国大地出版社

土地利用与税收

——实践亨利·乔治的理论

【美】H. James Brown 编著

丁晓红 译 丁成日 校

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

亨利·乔治是“单一税”理论的提出者和奠基人。虽然一个世纪以来社会经济发生了巨大变化,但他在 100 多年前提出的观点在今天看起来仍然相当中肯和深刻。本书结合亨利·乔治的思想,评述了其对当代土地利用和税收的贡献,并从公共投资、土地市场、政府分权、土地政策等角度详细阐述和分析亨利·乔治的单一税思想及其应用。适合国土资源经济、管理、研究人员阅读参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

土地利用与税收:实践亨利·乔治的理论/美国林肯土地政策研究院编;国土资源部信息中心译. —北京:中国大地出版社,2004.12

书名原文: Land use & Taxation

ISBN 7-80097-730-7

I. 土... II. ①美... ②国... III. 土地税-研究
IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 138417 号

责任编辑:赵学涛

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话:010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真:010—82329024 (发行部)

印 刷:北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

印 张:5.5

字 数:72 千字

版 次:2004 年 12 月第 1 版

印 次:2004 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1—1000 册

书 号:ISBN 7-80097-730-7/F·98

定 价:15.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

LAND USE & TAXATION

Applying the Insights of Henry George

Edited by H. James Brown

Lincoln Institute of Land Policy
Cambridge, Massachusetts

Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts 02138-3400

© 1997 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved

Printed in the United States of America

Library of Congress Cataloguing-in-Publications Data

Brown, H. James, Editor

Land use & taxation: applying the insights of Henry George/p. cm.

Includes bibliographical references (p.).

1. Single tax. 2. Land value taxation. 3. Real property tax.

4. Land use—Effect of taxation on. 5. Real property and taxation.

6. George, Henry, 1839 – 1897.

I . Brown, H. James (Howard James), 1940 – .

II . Lincoln Institute of Land Policy.

HD1313. L3 1997 333 – dc21

ISBN: 1 – 55844 – 124 – 7

Project Management: Fineline Communications Group, Inc.

Design: Landry Design Associates

Printing: Galligher Printing Services



谨将此书献给戴维 C. 林肯，感谢他对林肯土地政策研究院的无私奉献，和他对土地利用与税收领域知识发展的慷慨和始终如一的支持。

序

土地参与宏观调控是一个新课题，也是一个大课题，没有历史经验可循。根据宏观经济学原理，供需平衡是宏观调控的基本目标之一，而通过平衡土地供需来实现产业均衡发展恰是土地税收政策的应有之义。于是，当中国经济发展的进程将土地参与宏观调控历史地推到前台的时候，也同时使土地税——这个古老中国的永恒话题再次受到瞩目。

市场经济的自身属性及其运行规律，决定了土地税收是调节经济关系、配置自然资源、维护社会稳定的一种十分灵敏而有效的杠杆，但我国现行的土地税收制度形成于土地供应由计划经济向市场经济的过渡期，带有浓重的计划经济痕迹。面对房地产市场的“火爆”和土地市场的“爆炒”，土地税收政策调控乏力，远不能满足经济发展的变化。因此，为了适应市场经济对土地税收的内在要求，为了应对经济发展中的现实问题，为了充分发挥土地税收的财政功能和宏观调控职能，应该变革现行土地税收制度，使其成为新时期土地资源参与国民经济宏观调控的一个重要手段。

正是在这种背景下，国土资源部信息中心组织立项，开展中国及世界土地税收问题的比较研究，为我国将要酝酿的新一轮土地税制改革提供支持。为了更有效地开展研究，国土资源部信息中心继2003年正式出版由美国林肯土地政策研究院编著的《土地规划管理》和《土地市场监控与城市理性发展》中文版后，继续与林肯土地政策研究院展开在土地税收研究领域内的合作。

与林肯土地政策研究院在土地税收领域内的合作由国土资源部信息中心全球资源战略研究开放实验室组织实施。研究工作分两部

分，一是翻译并正式出版三本由美国林肯土地政策研究院编写的与土地税收有关的著作，包括《土地利用与税收》、《经济学与税收政策》和《土地价值税》；二是对世界各地及中国的土地税收制度进行比较研究，为中国的土地税收改革提出建设性的意见和建议。我们深知，市场经济条件下的土地税收问题中还有很多未知的新领域等待去做进一步的深入研究，如新的制度、新的机制、新的制衡思想等等，衷心希望有更多的人能够与我们一起共同研究这些问题，分享研究成果。

《土地利用与税收》是美国林肯土地政策研究院院长兼总裁 H. James Brown 博士编著的一本土地税收论文集，书中的 9 位作者分别从不同学术角度阐述了 19 世纪美国政治经济学家和社会哲学家亨利·乔治关于土地税收的一些思想和观点，解释了为什么亨利·乔治关于土地利用和税收问题的基本思想今天仍然具有影响力，论述了“知识先驱者”亨利·乔治的贡献。根据 H. James Brown 博士的论述，尽管亨利·乔治不可能预见到一个世纪之后房地产开发、公共财政和财产权等方面发生的所有变化，但他当时就已经认识到土地是一种非常特殊的商品，意识到如何公平地处理私人土地财产权与公共（公众）利益之间的关系事关经济社会发展全局。亨利·乔治还认为，土地税可以迫使土地所有者以更理性的方式利用土地，即遵循土地最佳利用原则，或是将土地出卖或出租给愿意以最优方式利用和开发该块土地的人。

曾在哈佛大学肯尼迪政府学院任教并担任联合住房研究中心执行理事的 H. James Brown 博士，作为土地利用、住房和区域经济学专家，在接受亨利·乔治思想的同时，又对其加以发展和升华。在第三章，他与巴西联邦里约热内卢大学城市和区域研究规划院副教授 Martim Smolka 共同研究考察了美国及其他国家在征收各种形式的土地税过程中所遇到的现实和政治方面的问题，认为近年来实行的以收回公共部门所创价值（土地价值溢价回收）为目的的土地税征收制度非常成功，尤其是在发展中国家和经济转型国家，土地税

既是地方政府重要的收入来源，又是刺激地方经济发展的有效手段。其他七章的七位作者也同样遵循并发展了亨利·乔治的思想，并将其应用到了许多新的领域。

本书的翻译工作由国土资源部信息中心丁晓红副研究员承担，美国马里兰大学丁成日博士审校。本书的顺利出版还得到了有关领导、专家及全球资源战略研究开放实验室全体同志的大力支持。

《土地利用与税收》中译本的出版，同我们已经翻译并正式出版的《土地规划管理》、《土地市场监控与城市理性发展》一样，是根据我中心与林肯土地政策研究院签订的协议备忘录进行的（注：在先前出版的两本书中，我们将“The Lincoln Institute of Land Policy”译为林肯土地政策研究所，这次应丁成日博士的要求，将其译为林肯土地政策研究院）。根据该备忘录，林肯土地政策研究院对《土地利用与税收》（英文书名为 Land Use and Taxation）拥有独立的合法版权，并授予国土资源部信息中心“非专属特许权”，允许将本书译成中文，并在中华人民共和国出版和销售，但林肯土地政策研究院仍保留该书英文版在中华人民共和国及全世界发行和销售的权利。同时，为向中国读者推介林肯土地政策研究院，我们将该院的中文简介置于中文版正文之前，并注明了研究院的正式标识语和英文名称，又在中文版封面的背面（封二）印刷了完整的英文书名、作者及编辑姓名、版权标记、日期以及版权所有者的。

最后，我们希望本书能为我国下一步的土地税制改革乃至国土资源管理制度创新提供借鉴和参考，推动资源管理方式向数量、质量和生态综合型转变。

王 华

2004 年 10 月 28 日

中文版序

我相信翻译《土地利用与税收——实践亨利·乔治的理论》这本书能使中国读者了解很多有价值的思想和观点，帮助他们更好地掌握和理解土地税收在城市发展、城市空间结构、土地利用、地方公共财政、城市基础设施和服务以及政府间关系的作用。这本书同时也探讨有关土地产权和与之相关的道德问题。在期待和展望中国土地税制进行改革的同时，我希望本书能够对中国发展有助于提高土地分配和土地利用效率的土地税制提供支持。

毫无疑问，尽管我们的社会、政策文件和手段经历了巨大的变化，亨利·乔治提出的主要问题依然保持中心地位，吸引注意力。林肯土地政策研究院的建立目的是为了在发展、传播和讨论有关土地税收和土地政策的思想和观点方面提供支持。作为一个非赢利性教育机构，林肯土地政策研究院的宗旨是帮助和促进政策讨论，将理论和实践结合起来，为更好地制定实施土地利用与税收政策共享我们的知识财富。

2003年，林肯土地政策研究院成立了中国部，从事有关中国正在进行的史无前例的变革的研究，介绍国际经验和教训，共享中国的经验，更重要的是，为中国发展理性和科学的土地利用与税收政策提供支持和帮助。马里兰大学丁成日教授领导和负责我们的中国部来实现这些目标。中国部从事下列活动：培训、研究资助、研讨会、学者研究奖学金、人员交流、出版发行和示范项目。

我很高兴林肯土地政策研究院支持国土资源部信息中心翻译这

本书，以及翻译卡尔·凯斯（Karl E. Case）所著的《经济学与税收政策》和迪克·奈兹（Dick Netzer）编著的《土地价值税——今天是否行之有效？》。我相信通过这些工作，将会对中国的土地政策改革产生积极的影响。

詹姆斯·布朗（H. James Brown）

院长，执行总裁

林肯土地政策研究院

林肯基金会

英文版序

1972年，戴维·林肯产生了一个构想。作为其父财产的经管人和亨利·乔治理论的一贯追随者，他想到建立一个检验“乔治主义”思想的论坛，是实现父亲愿望的最佳途径。通过广泛调查，寻找到最合适的地点和领导人后，林肯基金会（成立于1947年）于1974年建立了林肯土地政策研究院。

就建立一个从一开始就有全额资金保障的实体而言，筹划经历了较长的时间。这反映出戴维·林肯一贯的扎实工作作风。他希望研究院有坚实的基础，他不愿匆忙地就研究院的宗旨、工作中心及选址做出决定。在亲自引导了22年研究院工作后，戴维·林肯辞去董事长职位。这一次，他仍然本着一贯的作风，一直等到确信研究院处于健康和稳定的状态后，才移交了领导的职责。

去年，戴维·林肯的同事和我一直在想，怎样以一种适合他沉稳作风的方式，感谢他对林肯土地政策研究院的贡献。他不是那种喜爱赞美和喝彩的人，而是那种务实、深思熟虑和踏实工作的人。于是我们想到了编辑出版这本论文集。

亨利·乔治是一个真正的具有独到见解的思想家，他的许多观点在今天看来依然具有前瞻性——正如他100多年前撰写的《进步与贫困》那样。他所论述的问题是那样熟悉，以至于我们常常忘记他并不是在谈论今天的社会和经济。

自乔治所处的时代以来，土地利用和税收问题无疑变得更复杂了，没有简单且直截了当的答案。寻找与土地有关的问题的可操作和公正的解决方案，是我们今天面临的日益紧迫的任务。在制定切实可行政策的过程中，亨利·乔治的思想仍然可供借鉴。

我希望这本书的出版，有助于加深对全球土地利用和税收问题的全面理解。在这个问题上，我们当前仍然面临着许多困惑和挑战。如果这本书能启发和帮助我们寻找到某些解决问题的途径，则戴维·林肯多年来不知疲倦的服务和领导工作就得到了莫大的回报。

凯瑟琳 J. 林肯 (Kathryn J. Lincoln)

林肯土地政策研究院董事长

林肯土地政策研究院简介

林肯土地政策研究院于 1974 年组建，是一所非赢利性免税教育机构。作为学院，林肯土地政策研究院的使命是研究和教授土地政策，包括土地经济学和土地税收。研究院的工作受到林肯基金会的支持，该基金会是 Cleveland 市实业家约翰 C. 林肯于 1947 年建立的。林肯先生是 19 世纪美国政治经济学家和社会哲学家亨利·乔治思想的追随者。

林肯土地政策研究院的主要任务是把土地政策的理论与实践相结合，研究理解主导土地政策的根本动力，并对影响土地利用和法规，土地和建筑物税收，以及土地价值、所有权和财产权的公共和私人活动进行系统调查。

目 录

序	(I)
中文版序	(IV)
英文版序	(VI)
第一章 亨利·乔治对当代土地利用和税收研究的贡献	
H. James Brown	(1)
第二章 怎样看待知识的先驱者	
Robert M. Solow	(5)
第三章 从公共投资中获取公共价值	
H. James Brown, Martim O. Smolka	(11)
第四章 土地市场的不稳定性、投机和效率	
Karl E. Case	(22)
第五章 政府和税收的集权化和分权化	
Dick Netzer	(30)
第六章 发展中国家的土地利用和税收问题	
William A. Doebele	(41)
第七章 土地政策中的道德问题	
C. Lowell Harriss	(49)
第八章 私有土地和公共价值	
Daniel W. Bromley	(55)
第九章 亨利·乔治、财产权和税收	
Joan M. Youngman	(62)
作者简介	(71)

第一章 亨利·乔治对当代土地利用和税收研究的贡献

H. James Brown

1879年，当亨利·乔治出版著名的《进步与贫困》一书时，美国还没有颁布各种城市（功能）区划法规，没有设立个人收入所得税，仅有两个国家公园。虽然乔治不可能预见到房地产开发、公共财政和财产权在他身后的一个世纪里发生的所有这些变化，但他在120年前所进行的最基础的政策分析，今天看来仍然相当中肯和深刻。从本质上说，我们今天仍然面临同样的问题：如何公平地处理私人土地财产权与公共（公众）利益之间的关系？

亨利·乔治著书立说的年代，正是美国开拓疆土时代的末期。在那个时代，土地几乎是无偿供给的。乔治担心随着可供土地的逐渐减少，经济机遇（以及由此而来的政治权利）相对平等的局面将会被破坏。经济机遇和政治权利的平等是美国作为一个新兴国家，与“老”国家之间的区别。当时，一些“老”国家正由于一场社会冲突的风波而决定取消代议民主制。按照古典经济学家的理念，亨利·乔治相信竞争市场和私有财产可以通过系统地回报那些以最低成本满足消费者需求的生产者，来鼓励效率和生产率。他还认识到土地是一种非常特殊的商品。无论土地价格怎样上涨，土地供给量也不会提高。土地的需求量必然会随着人口的增长而增长，因为每一个人都需要消费自然资源，并有一块生存空间。结果，无论是高效还是低效使用土地，土地所有者都将越来越富有。

乔治提出了一种简单但激进的解决方案。与支持完全实行土地公有制的改革者不同，他建议采取收税的方法，把不是私人劳动创造的土地价值以税收的形式收回。这种土地价值税可以避免私人土地所有者不公平地受益于由于自然资源、城市位置和公共服务设施等原因而产生的土地价值（及其增值），避免让他们不劳而获，解决社会收入不公平问题。乔治还认为，土地税可以迫使土地所有者以更理性的方式利用土地，即遵循土地利用的最高和最好原则，或是将土地出卖或出租给愿意以理性方式利用和开发土地的人。

尽管 20 世纪末期的世界已经发生了巨大变化，本书收集的论文解释了为什么亨利·乔治关于土地利用和税收问题的基本思想今天仍然具有影响力。本书各章的作者从不同的学术角度论述了知识先驱者亨利·乔治的贡献。正如诺贝尔奖获得者 Robert Solow 所说的：“保持亨利·乔治思想活力的最好方法是发展和升华他的思想，把他的思想应用于土地利用、城市建设和税收，以及许多乔治当年没有涉及到的领域。”

Martim Smolka 和我研究考察了几种新的土地税收政策（如影响费和收益评估）是怎样被用来获取公共行动（包括社会进步，城市基础设施投资等）创造的土地价值的。也就是说，非个人行为（如城市化，收入增加和城市基础设施投资等公共行动）或社会产生的土地价值及其增值（Value capture 指的是政府将非个人行为带来的土地价值增值部分收回，这个概念有人翻译成“土地价值溢价回收”。本文将沿用这种译法。译者注）。任何新税种的征收都不可避免地会遇到很大阻力，由于土地所有者手中握有相当的政治权力，新设立的土地税尤其容易夭折。尽管如此，我们认为，这些土地价值溢价回收机制（如影响费，收益评估）发挥的作用（虽然按亨利·乔治的理论衡量可能很有限）对于负担很重的地方政府，尤其是发展中国家的地方政府来说，仍然是一个重要的收入来源。

Karl Case 的论文评述了效率问题。遵循亨利·乔治的思路，他指出政府应该更多地干预土地市场。Case 的论点是，土地价格往往