城市土地价值增值的原因及收益分配探微

杨丽丽

（中国地质大学经济学院　武汉　430074）

【摘要】本文运用经济学理论对城市土地价值增值的本质进行了剖析，结合目前我国城市土地增值收益回收分配中存在的问题，从税费体系建设、土地增值计价及政府管理等方面提出了城市土地增值收益分配的改进思路。

【关键词】城市土地　地租　增值　收益分配

随着我国城市化进程的加快，城市土地使用效益明显提高，城市土地增值收益分配问题便显得愈来愈突出。因此，从本质上分析城市土地价值增值的来源，厘清其增值收益分配过程中存在的问题，对于优化城市土地利用结构和效率，充实城市建设资金具有重要的意义。

一、城市土地价值增值的原因及其经济学机理

1. 城市土地价值增值的原因。①供求性增值。随着社会的发展，城镇人口逐渐增多，人类对土地需求日益增大，造成城镇建设用地供不应求从而引起的土地增值。②投资性增值。政府对城市基础设施和公共设施等进行投资改造和地产商进行房地产开发导致地价上涨、土地增值。③用途转变性增值。由于城市规划变化，使土地利用条件、利用类型发生改变，如由工业用地转变为商业、金融用地，由住宅用地转变为商业用地等，这种土地用途的转变产生了土地增值。

2. 城市土地价值增值的实质。①供求性增值、用途转变性增值的来源是城市绝对地租的增值。绝对地租是土地所有权的实现形式，它来源于产业部门创造的剩余产品价值。城市绝对地租的增长来源于两个方面：一是随着城市经济的发展，城

济数据，实现决策机构与市场的互动。②中央银行在公布经济运行数据时，应详细说明经济总体形势和调控目标完成情况；对于目标和实际之间的差异，应分析其产生的原因、已经造成的影响以及对未来经济可能造成的影响等；对于经济数据显示的矛盾现象，中央银行应解释主要的原因以及明确的调控倾向。③重大事项发生前（如变动货币政策工具），应说明政策出台的背景、需要治理的问题与预期达到的目标。④在公布预测调控指标时（如货币供应量增长率和通货膨胀预测指标），中央银行应说明结果产生的依据、运用的理论与模型、可能调整的幅度以及制定指标的过程。

4. 改革再贴现工具，发挥其告示效应，提高政策工具透明度。①适时将再贴现定位为价格型工具，发挥再贴现率的调控作用，扭转目前再贴现率和贴现利率“倒挂”、再贴现业务急剧萎缩的被动局面。②将再贴现率与同业拆借利率挂钩。我国目前没有目标利率，因此难以直接将再贴现率与目标利率挂钩，可以在同业拆借利率的基础上加点浮动确定再贴现率，在现阶段，宜将加点浮动规定为一个区间，以增加中央银行调控的灵活性，同时，基点数的变动也应反映出中央银行的调控意图。③形成“利率走廊”，调控市场利率波动。超额准备金存款利率是目前同业拆借利率的底线，超额准备金利率和再贴现率形成“利率走廊”，波动区间掌握在央行手中，可以作为利率市场化过渡阶段的制度设计。

5. 逐步完善货币政策委员会工作制度，增强其透明度。①事先公布货币政策委员会例会召开的时间，及时公布会议讨论的主要问题和形成的决议。应将政策调整以及发表对经济形势的看法安排在例会期间，促成例会决议与调控措施保持一致性，以此提高货币政策委员会的地位。中央银行应加强对例会前后市场交易情况的监控，分析市场对例会的关注程度和例会决议对市场的影响。②明确会议讨论内容，并制度化。例如，每次例会讨论当前经济运行情况及趋势分析、基准利率水平等，会后宣布讨论结果以及调整建议。

6. 设定通胀率区间，定期公布通货膨胀预测指标。目前中央银行不公布物价稳定的具体目标值，建议借鉴通货膨胀目标制国家的经验，设定一个明确的通胀率区间。这样可以增强最终目标的透明度和调控的灵活性。

中央银行应定期公布通货膨胀预测指标。预测通货膨胀不仅与最终目标相关，而且考虑到影响物价有多种因素，不能局限于货币供应量与新增贷款，需要对整体经济形势进行分析。公众根据预测指标和通货膨胀率的实际情况分析货币政策有效性及调控倾向，通过公众对央行的监督，可使通货膨胀预测指标有效影响市场预期。

主要参考文献

1. 陆晓明. 伯南克货币政策主张及其影响——分析与预期.国际金融研究，2006；3

2. 刁节文，贾德奎.货币政策动态透明度指数的中国检验.上海金融，2006；4

3. 陈利平. 中央银行货币政策的透明与模糊. 世界经济，2005；2

市内部用地结构发生改变，产业部门所获得的超额利润和平均利润增加，相应的土地要素所得到的超额利润或平均利润上升，因而地租量也会提高；二是城市经济发展对有限土地的需求不断增加，土地价格随之上涨，这样，就导致了绝对地租量增加。②投资性增值的来源是城市级差地租的增值。与绝对地租一样，城市级差地租也随着城市的发展而提高，它主要是由地理位置和追加投资产生的，其下限一般为城市绝对地租，上限为使用城市最优土地的最好企业实际获得的超额利润，其上下限之间的浮动也由土地供求状况来决定。以上即为城市土地投资性增值的本质。

二、我国城市土地增值收益的分配现状及存在的问题

目前我国土地增值收益主要是以租、税、费的形式表现出来的。土地租、税、费的实现过程就是土地收益在土地所有者、使用者、管理者之间的分配过程。现行土地增值收益分配过程中主要有以下几方面有待完善：

1. *土地产权界线模糊造成收益流失或寻租。*首先，虽然《土地管理法》规定“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使”，但长期以来，城市政府代理行使着国家土地的所有权，享有和承担着城市建设和土地开发的实际事权和义务，中央政府在土地所有权上的地位被相对弱化了。而现有法律对两者产权界定上的模糊，使得城市政府从实现自身利益最大化出发，在土地收益分配中与中央政府展开长期的博弈，造成城市土地资源配置难以优化，却又为土地寻租提供了外部条件，导致土地收益大量流失。其次，按照产权理论，土地收益分配的实质即土地产权权能在各产权主体间形成了土地利益分配格局。因此，对分配土地增值收益的思路应该是城市绝对地租的增值收益归其所有者（即国家）所有，投资性增值应为投资者所有。但现实中，由于土地投资存在着外部性，土地使用者、政府或其他主体追加投资所产生的效应难以从追加投资获得的土地收益中具体分割出哪一部分属于土地使用者所有，哪一部分为政府所有，以致产权权益不清晰。

2. *土地费税体系不够合理。*主要有以下三点：①地租不明确。地租的概念和内涵在土地收益体系中比较模糊，常常将租、税、费混用，存在以税代租、以费代租和租税不分的问题。如土地使用费实为地租概念，城镇土地使用税、土地增值税和所得税中同时包括有地租的成分等。②税种交叉重复，征税对象有待细化。就城镇土地使用税而言，目前其征收范围仅限于城镇和工矿区，并不包括乡镇企业和居民宅基地，并且只向内资企业征收，这样就造成了同一地区不同单位之间的税负不公。土地税中城市房地产税与房产税、印花税与契税也存在着明显交叉重复问题。我国土地增值税实行的是超率累进税率，但在税率设计上没有考虑时间因素，致使土地投机者有空子可钻。经验表明，土地持有时间越长，其增值率往往越大。为逃避高税率，土地投机者会在增值税较低时迅速转让土地，通过多次转手买卖来获得高回报。这种状况，既阻碍了土地的长期开发经营，助长了土地的投机性转让，制约了土地市场的正常发展，又难以对用地和占地者形成经济上的约束机制，致使大量本应归入国库的土地增值收益流失。

3. *土地交易的辅助管理措施有待加强。*目前由于转让交易房产过程中没有标准可循，只能以实际成交价为准。而实际成交价属于协议性价格，在某些不正当竞争手段的操纵下，有些房地产成交价格明显偏低，而我国目前尚无健全的法律法规对此进行约束，导致这部分土地增值收益白白流失。

三、我国城市土地增值收益分配的改进思路

1. *改革城市土地租、税、费体系。*①细化税种。在确定具体征收范围和课税对象时，针对产生增值的不同因素，调整现行的征收范围，在税目设置上可设置“土地转移增值税”、“土地租赁增值税”和“定期土地增值税”等新税种；在土地保有环节征收以分享土地增值收益为核心的城市土地保有税和土地增值税，合并房产税与城市房地产税。②灵活税率。考虑到我国地区性差异较大，国家可以只规定征税的大致范围，具体税率由地方政府根据实际情况自行确定。在税率方面，可实行分级税率，增加税率档次，提高税收弹性。如低累进税率可增加10%、20%的等级，以减轻低增值额者的负担，在高累进税率部分则增加70%、80%的等级，以抑制非正常投机。考虑到土地增值的时间因素，对短期转让和长期转让也可采用不同的税率，如可用适当的年限系数对现行的超率累进税率加以修正，对保有若干年限后的房地产再转让所得增值收益，可按保有年限的长短给予特别优惠，从而使土地增值税在实现过程中既能抑制非正常投机行为，又不致挫伤房地产企业的积极性。③以费改税为契机，减少对城市土地征收的不合理费用。

2. *规范现行的土地及房地产计价方法和相关制度。*①采用从价计征的方法，从价计征的土地税费以土地的价值或价格为课税标准。②建立健全以基准地价、标定地价、土地出让底价和房屋重置价格为主，以房地产交易最低底价为辅的房地产价格管理体系。③建立和完善房地产交易价格申报和产权登记制度，避免房地产私下交易，防止房地产交易中的瞒价、隐价行为。④加强房地产交易市场的中间机构建设，实行房地产估价师制度，培训估价人员，进一步规范房地产交易。

3. *加强政府对城市土地市场的宏观调控能力。*对城市土地增值收益的管理成效，在很大程度上取决于政府对土地流通市场中一级市场的宏观调控能力。如果能有效地控制土地一级市场，减少多头批地，就可抑制土地投机与炒卖。同时通过税收法规等对土地二级市场进行有效监管，可使由地方政府行为产生的土地增值收益回归国家。

此外，从欧美发达国家的经验看，发达的土地交易、税收管理和信息管理系统有利于政府的宏观监控和管理。对发展中国家而言，完善和准确的信息同样非常重要。我国也应建立和完善相关信息系统：一方面它可以作为土地管理和土地市场评估的基本依据；另一方面它又可以减少土地市场的外部负效应，这对全面了解土地市场的发展具有重要意义。

主要参考文献

1. 王文革.建立合理的城市土地增值回收制度.国土资源，2006；2

2. 刘伯恩. 完善土地增值税的若干思考. 中国房地产，2006；5