

<<土地财政问题及其治理研究>>

图书基本信息

书名：<<土地财政问题及其治理研究>>

13位ISBN编号：9787514126938

10位ISBN编号：7514126937

出版时间：2012-12

出版时间：经济科学出版社

作者：陈志勇，陈莉莉 著

页数：195

字数：250000

版权说明：本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问：<http://www.tushu007.com>

## &lt;&lt;土地财政问题及其治理研究&gt;&gt;

## 内容概要

土地问题对处于发展进程中的国家来说,是极为重要的问题。离开土地,发展就失去基础,土地问题处理不好,发展就无从谈起。20世纪90年代中期以来,伴随着土地使用权和住房产权制度的变迁,在工业化、城市化的快速推进中,我国逐步形成了在地方政府主导下以土地资本化和房地产业为中心的经济增长格局,相应产生了所谓“土地财政”问题。

“土地财政”是指地方公共资本积累主要依靠卖地收入,而地方税和地方收费又高度依赖房地产业的财政模式,其形成与我国现行土地产权制度、财政体制、税收制度、预算管理方式等有着密切关系,可以说,它是我国工业化、城市化背景下现行经济体制、制度内在矛盾的综合反映。这一模式虽然在一定阶段可以推进地方经济及财政收入的快速增长,但从较长时期来看,它会引起地方政府激励约束不相容,扭曲经济结构,产生房地产泡沫,固化消费疲软格局,弱化财政收入基础,并导致耕地严重流失等,而这些现象,已经不同程度地在现实生活中出现。因此,必须以有利于科学发展为原则,重构相关经济和财税体制、制度,以破解“土地财政”的困局。

《“土地财政”问题及其治理研究》在“土地财政”现状的统计分析、分地区大量实地调研以及“土地财政”效应实证分析的基础上,逐步梳理出“土地财政”的运行机理,并按照“财政制度—行为—效应—财政制度”的逻辑思路,将“土地财政”运行机制及其治理措施完整地呈现出来。

《“土地财政”问题及其治理研究》共分为七章:主要以新制度经济学关于制度与行为的理论作为分析的基础,并将制度与行为理论扩展至财政制度与地方政府财政行为。同时,我们尝试将地方政府“土地财政”模式置于税收收入的集权趋势和以土地的租、税、费三项财权为基础的土地性财税收入分权这一完整的财政集权—分权体制分析框架中,并将基于佃农分成理论的政府税收分成模型进行扩展,将地方政府的财政收入结构由税收延伸到税收和地价收入,用于解释地方政府依赖卖地收入的现象,同时重点考察税收、地价收入分成比例的变动引起的地方政府财政行为的变化。

经过理论及经验分析我们认为:地方政府“土地财政”行为是在一定财政制度约束下追求收益最大化的结果;财政制度约束的转变会导致地方政府财政行为的变化;不同的地方政府财政收支行为会产生不同的经济社会影响。假设地方政府的目标函数是相对稳定的,那么治理地方政府“土地财政”的关键就是改变地方政府所面临的制度约束尤其是财政制度的约束。为此,针对现有制度的弊端,综合提出七大方面的政策建议。

一是完善公有制下的土地产权制度。在现有土地所有制基础上,应将农村集体土地使用权和城镇国有土地使用权赋予同等的法律地位和市场地位,在符合国家的土地使用规划的前提下,所有的非公益用地都通过“招、拍、挂”公开竞价出让使用权,政府主要通过税费制度来调节农村集体土地出让收益。

二是增强财政体制的内在稳定性。  
(1) 明确政府间事权和支出责任的划分。在厘清政府与市场之间基本边界的基础上,以构建公共财政体系为取向,以公共服务供给纵向均衡为原则,明确各级政府的职能和事权范围,尤其是省以下各级政府的事权范围,据此进一步界定各级政府的支出责任,其中较为成熟稳定的部分,结合《预算法》的修订,以法律形式加以规范。  
(2) 规范政府间收入的划分。

## &lt;&lt;土地财政问题及其治理研究&gt;&gt;

在进一步优化现行税制的基础上，调整政府间的财力划分，适当提高地方政府尤其是省以下政府的收入分享份额，扩大地方一般预算中自主性收入的比重，摆脱下级财政过度依赖上级财政转移支付的格局，使地方财权、财力与事权、支出责任间能有较大程度的匹配。

从中长期来看，省级和市县级应分别有各自的主体税种，特别是市县级作为财政体系中的基础层级，应有收入稳定、税基流动性弱的税种作为其主要收入来源。

### （3）完善转移支付制度。

完善政府间转移支付制度应以公共服务供给的横向均衡为基本目标取向，使地方的财力和事权相匹配。要尽快扭转目前转移支付中一般转移支付比重低、专项转移支付比重高的格局，着力提高地方公共服务供给能力。

扩大一般转移支付中按“因素法”计算的范围乃至“全覆盖”，整合专项转移支付的项目，突出重点，提高效益。

### 三是规范地租性财政收入的分配和管理。

#### （1）建立投资性土地收益基金，规范土地收益金的管理和使用。

可考虑借鉴香港特别行政区政府的做法，建立土地收益基金，从每笔土地出让收入价款中提取一定比例存入土地收益基金中，该基金主要用于投资，实行保值型、滚动式发展。

#### （2）土地出让收入实行共享制。

根据国有土地使用权出让收入的性质，应实行中央、省、市（县）政府三级共享，具体分享比例可以根据工业化、城市化发展的不同阶段以及经济调控的需要来确定和调整。

中央、省政府集中的部分主要用于促进全国或省内各区域的均衡发展，调节各地的土地开发整理行为，履行全国或全省范围内土地总量调控、规划管理和重大用地行为审查、保障土地相关各方利益等职能。

#### （3）土地出让金收支纳入正式预算管理范围。

进一步加强对土地出让收支的预算管理，可考虑在细化有关基金预算管理规定的规定的基础上，构建和完善地方财政的复式预算体系，明确土地出让基金在预算体系中的地位，规范该基金预算的编制、审核、批准、执行、决算及绩效考核的程序和要求，统一地方政府的财政收支管理。

### 四是弱化土地房产税收的一次性特征。

#### （1）优化各环节税种配置。

在税种的搭配上，对土地房产的保有分别征收土地使用税和房产税，且通过税基的选择和税率的合理确定使之成为地方财政较为稳定的收入来源。

对土地房产交易的税收课征，可考虑将增值税链条延长至建筑和房地产销售环节，替代该领域现行的营业税。

同时，通过所得税对土地房产经营交易所产生增值收益的课征，起到调节收入分配的作用。

由此，各环节、各税种相互配合，共同发挥土地房产税系规范地方财政行为、筹集财政收入、促进社会公平的作用。

#### （2）逐步形成以保有环节的土地房产税为重要支撑的地方税系。

可考虑将现行的城镇土地使用税、房产税进一步扩展征税范围与课税对象。

其课税对象应是不动产，包括各种所有制形式的土地和房屋。

计税依据可以选择资产价值（包括改良资产价值和未改良资产价值）或年度租金收益，定期对房地产进行价值重估。

税率的选择可以根据土地房屋用途的不同，如工业、商业、农业、生活、公益等，设置差别税率，对满足家庭基本生活需要的自有自用住宅、公益性房地产以及农用土地等应实行包括免税在内的税收优惠。

征税项目和征收标准的具体选择可赋予地方权力机关一定的自主决定权。

当然，房地产税的构建不可能一蹴而就，目前应着力完善房地产税开征的基础条件，如房地产产权信

## <<土地财政问题及其治理研究>>

息平台建设等。

在改革的步骤上遵循由试点到推开的路径，可以考虑先在房地产泡沫较大的一线城市试行，积累经验，完善制度和征收方式，逐步推开。

五是健全土地房产公共收费制度。

结合对房地产税系的改造，应全面清理政府各部门涉及土地房产的各类收费，将必要的服务性收费标准化、规范化，取缔不合理收费。

一方面解决现有土地房产收费制度中存在的部门和环节多、项目杂、标准不合理以及滥用公共行政权等问题，切实减轻房地产业主的费用负担；另一方面为新型房地产税的推行创造良好的条件。

根据成熟市场经济国家或地区的经验，政府职能部门有关土地房产公共服务收费应遵循受益原则和成本回收原则，由受益人支付以弥补提供服务的成本，这些收入及相应的支出均应纳入统一的年度财政预算管理。

六是赋予地方政府基础设施项目发债权。

应允许地方政府拥有一定的基础设施建设公债发行权。

合理设置和严格控制的地方基础设施建设公债，不仅有助于形成一种激励和约束相容的机制，规范地方财政收支行为，化解地方债务隐性化问题，而且有利于公共建设资金分担的代际公平。

相应地，应修改《预算法》的相关条款，明确地方公债发行权限、范围、方式、用途、责任、管理要求等。

七是转变地方政府政绩考核体系机制。

从以经济增长为核心到以居民的幸福安康为核心，需要地方政府更多关注教育、就业、社会福利、医疗卫生、文化建设等与人民群众生活质量密切相关的社会领域的发展。

因此，需要在GDP指标体系之外构建国民幸福指数体系，如义务教育、就业、收入分配、生态环境、社会治安、公共服务等，来衡量民众生活的总体状况，引导社会舆论，进而督促地方政府转变执政理念，为解决社会所关注的重大问题提供导向和动力。

# <<土地财政问题及其治理研究>>

## 书籍目录

### 第1章 研究背景与文献综述

#### 1.1 研究背景

##### 1.1.1 问题的提出

##### 1.1.2 研究的理论和现实意义

#### 1.2 文献综述

##### 1.2.1 “土地财政”的概念及内涵

##### 1.2.2 “土地财政”的规模及特征

##### 1.2.3 地方政府行为与“土地财政”

##### 1.2.4 “土地财政”对经济社会的影响

#### 1.3 对现有研究状况的评价及本书的视角

##### 1.3.1 “土地财政”的界定

##### 1.3.2 治理“土地财政”研究视角的选择

##### 1.3.3 关于“土地财政”规模和特征的研究

##### 1.3.4 关于“土地财政”效应的分析

##### 1.3.5 关于治理“土地财政”的政策建议

#### 1.4 研究内容和方法

##### 1.4.1 研究思路与内容

##### 1.4.2 研究方法

#### 1.5 创新之处

### 第2章 财政制度与地方政府财政行为的基本分析

#### 2.1 制度、制度变迁与行为理论分析框架

#### 2.2 财政制度与政府行为理论分析

##### 2.2.1 政府财政行为一般理论模型

##### 2.2.2 地方政府财政行为一般理论模型

#### 2.3 财政制度局限与地方“土地财政”行为分析框架

##### 2.3.1 税收分成合约、地区竞争与地方政府财政行为模型

##### 2.3.2 税收与土地出让收入分成合约、地区竞争与地方政府财政行为模型

#### 2.4 财政制度变迁与“土地财政”行为转变分析框架

### 第3章 “土地财政”产生的财政制度基础

#### 3.1 改革开放以来的财政体制变迁

##### 3.1.1 财政包干（1980～1993年）

##### 3.1.2 分税制财政体制

#### 3.2 城镇国有土地使用制度的变迁

##### 3.2.1 土地使用费（1980～1987年）

##### 3.2.2 城镇国有土地使用权出让制度（1987年至今）

##### 3.2.3 城镇国有土地使用制度演变的特点

#### 3.3 地租性收入财政分配与管理制度的变革

##### 3.3.1 地租性收入财政分配制度演变

##### 3.3.2 地租性财政收支管理情况变革

#### 3.4 土地房产税收制度的演化

#### 3.5 土地房产税收财政分配制度的变革

#### 3.6 土地房产收费财政分配与管理制度的发展

#### 3.7 现行财政体制、土地使用权制度及土地财税制度的矛盾

##### 3.7.1 现行财政体制和土地使用权制度的主要矛盾

##### 3.7.2 现行土地财税制度的主要矛盾

## <<土地财政问题及其治理研究>>

### 第4章 我国地方政府“土地财政”现状

#### 4.1 地方政府“土地财政”总体规模估计

##### 4.1.1 以地租性收入为主体的地方土地性财政收入迅速增长

##### 4.1.2 土地性财政收入东、中、西部地区差异特征显著

#### 4.2 地方政府“土地财政”结构分析

##### 4.2.1 土地租、税、费总体构成情况

##### 4.2.2 全国地租性财政收入状况分析

##### 4.2.3 全国土地房产税收入状况分析

##### 4.2.4 全国土地房产收费收入状况分析

#### 4.3 全国分地区“土地财政”现状调查

##### 4.3.1 东部沿海发达地区典型案例分析

##### 4.3.2 中部地区典型案例分析

##### 4.3.3 西部地区典型案例分析

### 第5章 地方政府“土地财政”效应考察

### 第6章 土地房产财税制度的国际比较分析

### 第7章 破解“土地财政”难题的政策建议

### 参考文献

### 后记



## <<土地财政问题及其治理研究>>

### 章节摘录

因此,在现有土地所有制基础上,应将农村集体土地使用权和城镇国有土地使用权赋予同等的法律地位和市场地位,在符合国家的土地使用规划的前提下,所有的非公益用地都通过“招、拍、挂”公开竞价出让使用权,政府主要通过租税制度来调节农村集体土地出让收益。

如对于土地成交价高于规定的基准地价的涨价部分征收土地增值税,根据涨价的幅度选用不同的税率,涨价幅度越大税率越高。

对于未规定基准地价的土地,计税依据可选择土地成交价高出各种相关开发成本的升值部分。

对于所有公益用地如公共道路、公共房屋、市区重建、公共绿地、排水改善工程、兴建学校等,则可实行土地征用制度。

应进一步健全土地征用相关法律法规,尤其是规范征地程序、完善补偿机制。

首先,规范征地程序。

规范的征地程序按照先后顺序大致包括项目审批阶段的听证、征地补偿阶段的议价以及公共征收。

在项目审批阶段的听证中,应赋予被征地主体充分的发言权;在征地补偿阶段实行议价机制,体现契约关系和等价交换的原则;在公共征收中,政府应严格按相关的法律法规与被征地主体办理土地征用的相关事项。

其次,完善补偿机制。

一是适当提高现有征地的补偿标准,可以参考台湾地区的公告地价制度,土地征收补偿以公告地价为基础,并在公告地价的基础上考虑市场因素进行调整,最大限度地使得征地补偿费与市价接近。

二是以法律法规的形式明确规定补偿程序,尤其是对于不接受政府补偿标准及方式的情况,应详细规定其进一步协商或申请裁定、上诉的具体程序。

7.1.2 加强土地产权制度与土地财税制度的配合 成熟市场经济国家或地区,土地所有制和土地产权制度安排与土地财税体制制度之间往往有一定的内在对应关系。

.....

<<土地财政问题及其治理研究>>

版权说明

本站所提供下载的PDF图书仅提供预览和简介，请支持正版图书。

更多资源请访问:<http://www.tushu007.com>