

文章编号:1006-7329(2002)02-0098-06

## 对城市中政府土地收益的认识与思考

张利<sup>1</sup>, 张希黔<sup>2</sup>, 范卿泽<sup>3</sup>, 杨春<sup>4</sup>

(1.重庆大学 土木工程学院, 重庆 400045; 2.中国建筑第三工程局, 武汉 430070; 3.重庆大学  
建设管理与房地产学院, 重庆 400045; 4.重庆沙坪坝质监站, 重庆 400030)

**摘要:**分析了影响政府对城市中土地收益的各种因素,包括土地规划、土地开发、土地流转、税费等,并就加强政府对城市土地收益的问题提出了相应的建议和改革措施,包括土地出让中以“招标为主、拍卖为辅、严格限制协议”的方针和税费改革中“明租、严税、少费”的原则。

**关键词:**土地收益; 土地流转; 土地开发; 土地税费

**中图分类号:**F293.2

**文献标识码:**A

威廉·配第有句名言:“土地是财富之父;劳动是财富之母”。以土地和房屋的投资开发、买卖、经营管理、修缮、服务等内容组成的房地产业是国民经济大厦的支柱。在我国城市土地使用制度的不断深化和具体实践过程中,以地价、税费为基础的土地收益体系对国民经济运行的影响愈来愈明显,愈来愈重要。地产收益已逐渐成为财政的一大重要来源,进而又转化为土地开发和城市建设资金,有力地促进了产业和城市经济的发展。可以说,土地是城市政府的宝贵资产,用好管好这笔资产,避免国有资产的流失,对于城市的开发与建设具有极为重要的意义。

### 1 影响政府对城市土地收益的因素

#### 1.1 城市土地的综合规划

我国人多地少,土地资源有限,解决这一问题的根本出路在于充分挖掘现有土地潜力,通过规划措施合理安排土地的使用,使每块土地都达到最佳利用的目标,在整体上取得最好的效益,保证国家收益的最大化。

对于一个城市来说,如果城市规划合理,土地在各经济部门分配得当,那么就会促进城市各部门经济的协调发展,城市经济的发展可吸引投资的进一步扩大,反作用于城市土地,使城市土地得以保值和增值,从而形成一种良性循环。相反,如果城市规划欠妥、用地结构不合理、基础设施规划落后和不合理、绿化率低、环境差,都将影响到城市土地的利用效率,造成土地的不合理使用,使潜在的城市土地地租流失,更不用说城市土地的保值和增值了。城市规划是保证城市土地地租收益的前提条件。

#### 1.2 城市土地开发

城市土地开发,从狭义上讲,就是把土地加以改造,以适合于城市各类产业、主体用地和生活用地;从广义上讲,就是城市土地的综合利用,这包括新城区的土地开发和旧城区的拆迁改造,即城市土地的开发或再开发。从目前我国实际情况看,城市土地开发有以下几方面内容:

1) 通过围海造地、围湖造地等方式,增加土地用于城市建设。比如香港与澳门就大量填海造地,进行土地开发。

\* 收稿日期:2002-01-10

作者简介:张利(1976-),男,河南南阳人,博士生,主要从事工程管理研究。

2) 将废弃的、无用的闲置土地,经过平整开发,用于各项建设,变成可利用的城市土地。

3) 改造土地用途,把土地的低效利用变成高效利用。即相应地投入开发资金,进行各项基础设施建设,在改变土地用途的同时,提高土地质量,使土地价值明显提高。比如将中心区的工厂搬迁建广场、商业街等。

4) 将已经或开始衰落的城市中心区或城市中某一区域,进行新的投资和建设,使之重新焕发生机和繁荣。比如伦敦对旧港口区的重建。

城市土地开发不仅适应城市改造、更新和发展的需要,而且还会引起土地数量的扩大和质量的提高;不仅增加被开发土地自身的价值,而且引起城市土地总价值和商品化价格的明显增加;合理利用城市土地,充分发挥土地的使用功能,对于提高整个城市的经济效益、社会效益、环境效益、积累城市建设资金等都具有十分重要的战略意义。据测算,土地整治开发后出让,一般可净增出让收益50%以上,一般城市土地开发有三种形式,即新区开发、旧城开发和城市土地的综合开发。

### 1.3 土地流转方式

我国原有的土地流转方式是计划经济时的无偿划拨,如果以1990年5月19日国务院公布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》作为开放地产市场的标志,我国城市地产市场开放的时间还不长。目前城市地产的流转仍然是“双轨制”,即市场机制(城镇国有土地使用权出让和转让)和行政划拨的非市场机制,这两种机制正处于转换交替过程中。

土地流转的方式直接决定着政府对城市土地的收益。我国城市土地总量可以分为“存量”和“增量”两部分。“增量”即当年新开发转为城市用地的数量。据统计,我国平均每年城市用地“增量”约为488.83 km<sup>2</sup>,目前主要是通过两种方式分配给具体的土地使用者,一种是市场机制,主要限于一部分城市的经营性用地。一般内陆城市如重庆,其份额仅占土地“增量”的10%左右,而沿海城市如深圳,约占65%左右。另一种是非市场机制,即通过行政划拨方式分配。在内陆城市如重庆占土地增量的90%左右,沿海城市如深圳约占35%左右。由于城市商品经济发展客观上要求土地利用方向的调整和土地权属的流转,因此,这类土地有相当部分(据一些城市估查在30%以上)进入“隐形地产市场”流转。

“存量”即现有城市各类用地数量。目前,我国地产市场开放时间不长,在城市土地“存量”中,绝大部分是通过行政划拨手段逐年累加的。同样,由于国民经济发展的客观需要,必然进入“隐形地产市场”流转。虽然我国已开始了对二、三级市场长期存在的黑市、灰市进行清理,但由于涉及面广,进度较为缓慢,且效果不佳,近年来实际收取的补交土地出让金仅占应收取的40%。

城市土地的流转形式是影响政府城市土地收益的最关键因素。

### 1.4 城市土地税费体系

税费也是政府城市土地收益的重要来源。税费的种类和标准,必然影响土地收益的分配流向和流量。土地开发中的税费种类繁多,大约有四、五十种,限于篇幅,不再一一列出。正是由于税费带来的巨大收益,造成目前土地市场上的税费混乱。概括地说,城市土地市场上的税费主要存在以下问题:

- 1) 税项设置不太完善,部分税金标准低,对城市土地资源保护不够。
- 2) 租、税、费之间相互重复,分配关系紊乱、繁杂。
- 3) 费用多,有些费用收取不合理;存在着多头收取;部门相互扯皮。
- 4) 最重要的是,有些费用是部门摊派,垄断收费;收费虽然过多,但真正纳入城市政府财政收入的资金却不足。

改革城市土地的税费体系,理顺土地开发中各方的权益,对于繁荣城市房地产开发市场有巨大的促进作用。这些因素直接和间接地影响着政府的收益。

## 2 对政府城市土地收益的几点思考

### 2.1 关于城市土地流转形式

城市土地的“双轨”流转机制,造成政府对城市土地收益的巨额流失,同时也造成地产二级市场上的不平等竞争,使某些单位和个人从土地价差中获得暴利,这也是造成政府官员腐败的重大隐患,比如陈希同、成克杰等。我国绝大部分城市中,土地出让率低,这是目前最严重的问题。为了规范地产市场,杜绝国家土地收益流失,须严格控制划拨土地,除政府、军事、基础设施、公益事业、经济适用房、重点扶持的能源、交通、水利等项目外,其它用地一律采用出让方式。不但经营用地走出单轨制,对那些需补贴和扶持的行业和事业单位的用地也应一律实行有偿出让。

对于通过行政划拨方式取得的土地如果在“隐形”市场进行交易,必须补交土地出让金。这就需要土地管理部门协调有关单位进行清理整顿。当然,在制定补交土地出让金标准时,要从我国当前的具体情况出发,考虑到企业和整个国民经济的承受能力都较低,同时为了鼓励土地使用者出租、转让土地使用权的积极性,促进城市土地合理流动,因而补交土地出让金的标准开始时不宜过高,使原土地使用者也能从土地使用权转移中适当受益。具体方法可采用:①比例法:即在城市土地定级的基础上评估出基准地价后,按基准地价的一定比例补交土地出让金,如乐山市规定按基准地价的20%~40%补交出让金。②定额法:即在土地估价的基础上,确定不同区位和用途的土地补交土地出让金的总量。为了鼓励转让、出租国有土地使用权的单位和个人尽早补办合同、补交出让金,还应规定补交出让金的标准遵循由低到高,逐年增加的原则。

对于部分、单位利用过去行政划拨土地以地引资搞房地产开发的行为,应改革目前由土地占用者一对一进行谈判联建后,再补交出让金的做法。这种做法不仅排斥了政府做为出让主体的决定权,在作价和受让主体的选择上也排斥竞争,且联建形式、分成比例等级不统一。对于这部分用地,建议采取由土地占用者提出开发计划,由土地管理部门出面,将这部分土地纳入市场,根据不同情况采取拍卖、招标或协议出让,再根据原土地占用者的实际情况进行实物或资金返还。以明补的形式调动原土地占用者让出多余划拨土地的积极性。

现有行政划拨的经营性用地,虽然自1988年开征土地使用税,但收税标准过低,目前还有大部分未征收上来,因此基本上是无偿性的,企业和国家在土地经济关系上是不清的。但如果在目前情况下,让企业支付地价转为企业资产,一部分企业又承受不了。比较可行的办法是,对企业占有的土地进行估价以后,列为企业资产项目,作为国家对企业的控股。这些企业在承认国家股份资产价值的前提下,可以把所占用的闲置土地进入市场流转。这样,既理顺了国家与企业的土地经济关系也转换了土地流转机制,促进了土地的流转和合理利用。对于非经营性事业单位用地(约占行政划拨土地的35%左右),也要逐步将其纳入市场流转机制,否则不仅会造成国有资产的无效流转,而且也会造成土地的大量闲置和浪费。因此,这些单位用地也应逐步纳入有偿使用和市场机制的轨道。办法是:将这些单位占用的土地经过价格评估后,列为资产帐目,在必要时,经过国家批准也可以转移,但其转移收入绝大部分应归国家。

在以后的土地管理工作中,应严格要求通过划拨方式取得土地使用权的单位不得自行转让、出租和抵押。确需转让、出租、抵押并连同建筑物资产一起交易者,应补交或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金,并经县级以上人民政府管理部门批准和办理土地出让和过户手续。

### 2.2 关于城市土地使用权的出让方式

目前,我国城市地产一级市场土地使用权出让方式有协议、招标和拍卖三种。具体内容如下:

1) 协议。协议是政府同各用地单位协商共同确定地价的土地使用权出让方式,这种方式出让土地的价格不受市场调节。

2) 招标。招标是指由政府将出让地块的所有具体细节,用通告的形式公布于众,投标者在规

定的时间和地点进行书面投标,由土地招标小组择优确定中标者的国有土地使用权出让方式。招标方法有公开招标和邀请招标两种。

3) 拍卖。拍卖是由政府指定的拍卖机构在规定的时间和公开场合,将待出让地块的具体细节,如地块座落、四至、规划要求、地价等作详细介绍,在政府指定的土地使用权拍卖主持人主持下,经审查合格的竞投者自由平等地竞标取得一定年限的土地使用权。

在以上三种方式中目前城市土地使用权出让方式以协议出让为主,平均约占总出让地块的90%左右,招标方式和拍卖方式所占比例较低,分别为2.5%和7.5%左右,有些地区更低,如重庆,两项之和仅为1.3%。

对于协议出让方式来说,由于是排斥竞争的一对一谈判,价格带有随意性,使其在地价上不可避免地存在苦乐不均。招标、拍卖方式与协议出让方式比较,价格的苦乐不均更为明显。如厦门市近年拍卖的土地,平均售价1714元/m<sup>2</sup>,以协议形式出让的土地,平均售价仅为148元/m<sup>2</sup>;重庆市江北华新广场地块,招标出让底价为1000元/m<sup>2</sup>,招标竞投下来达到3000元/m<sup>2</sup>;长寿县一地块协议出让底价200元/m<sup>2</sup>,招标结果高达900元/m<sup>2</sup>。从这些例子中可以看出三种出让方式价格上的苦乐不均和土地资产流失的严重程度。为此,必须对这三种出让方式进行合理选择。根据目前我国的实际情况,笔者提出以招标出让为主,拍卖出让为辅,严格限制协议出让方式的选择模式。

为什么主要选择招标出让方式呢?作者认为有两个方面的原因。其一,由于招标出让方式有若干城市土地使用权的投标者参与且各个参与者的投标只能一次,他们不但有相互的竞争,而且竞争适度,既避免了协议出让方式的无竞争性,又防止了拍卖出让方式的过度竞争所导致的弊端;其二,在城市土地使用权的招标出让过程中,招标时并不一定是价高者得,政府还要综合考察投标者的资质、资信、及其对城市土地的利用方法与发展计划等。政府可以研究这些投标者对城市土地开发的能力和计划,评估该地区的社会经济发展是否有利,因而有助于实现城市规划,有利于控制城市土地价格而不致使土地价格过高,从而促进房地产市场的健康发展和成长。

国内有不少学者认为,城市土地使用权出让应以拍卖为主,以保证国家地产收益的最大化,作者认为,出让方式不应以拍卖方式为主。因为地价过高会给土地经营者带来很大的压力,土地经营者为了自身的经济利益只能把地价打入成本,向消费者“转嫁”,势必造成各类房屋价格的飞涨,削弱竞争力;也会对城市各项基础设施建设的良性循环带来不利影响。相反,地价过低,又会给各类企业提供获得超额利润的机会,掩盖了某些企业的经营亏损和土地资源浪费等不合理现象,不能给政府提供收入。另一方面,由于企业的盲目竞投,非市场经济因素抬高拍卖价格的现象时有发生,政府必须对拍卖进行适度价格控制。拍卖出让方式应主要在城市黄金地段和竞争性强、赢利大的商业用地实行。招标与拍卖两种方式的主要区别见表1。

表1 土地招标与拍卖的区别

竞投方式	竞争性质	参与对象	竞价形式	竞价特征	报价方式	评价原则	竞争选择	市场影响
招标	非完全性	限制	书面	一次性	非公开	综合性	全面选择	抑制地价
拍卖	完全性	非限制	口头	多次性	公开	价高者得	当场决定	不能抑制

对于协议出让方式应严格限制在以下几种用地:

- 1) 发展高科技项目用地。
- 2) 社会福利住宅用地,如安居工程、成本房、微利房等。
- 3) 需扶持的重要行业用地。
- 4) 政府批准的其他用地。

对于采用协议出让方式的城市土地,政府土地管理部门必须建立特别严格的土地产权登记、管理和转让制度,防止其自由流入商品市场。这部分土地如果确实需参与流通转让,或者改作它用,必须事先征得土地管理部门的同意,并按照变化后的情况补交地价。

### 2.3 地产市场中影响城市政府土地收益的其他几个流转问题及完善对策

1) 我国土地使用权出让范围主要局限于房地产开发行业和外商、服务、旅游、商业、企业、金融等行业及国有企业破产、兼并、股份制改造过程中发生的地产转移的有偿出让。出让土地刚开始起步,市场覆盖面窄,容量小。特别是大量处于城乡结合部及郊区转变用途后的农地没有实行有偿有期出让,由乡镇企业按照联合、联营、合股经营、联建等方式以地引资,暗地里收取了土地收益,侵犯了土地所有者权益。另外,商业、饮食等服务行业大量的门面、柜台出租,以联营、承包之形,行出租之实,业主实质上是纯粹经营房地产收取租金,但体现在财务报表上却是商业经营收益,导致大量的地租潜流。

2) 政府缺乏地产经营意识和必要的物质手段。作为出让者的国土部门,不仅要通过土地出让和管理搞好土地资源的宏观优化配置,还要认真评估和充分发挥每一块地的价值,把每一块地的级差收益尽可能地收归国库,避免土地资产及政府财政收入的流失。从全国状况看,特别是内陆城市,出让者的经营意识淡漠,经营职能未得到体现。一方面,到目前为止,出让地块基本没有整治加工,都是生地直接进入市场,收益流失达50%以上。其次是对出让地块的价格评估较为粗糙,加上协议出让方式价格是一对一谈判确定的,不易体现供求规律。最后是没有土地储备。地产经营职能没有发挥的真正后果之一是导致大量政府收益的流失;后果之二是为二级市场地下炒买炒卖地皮等行为而产生的价差缺口奠定了基础;后果之三是影响宏观管理职能发挥,如没有土地整治和储备,就没有调节市场供需关系,平抑地价的物质手段。

3) 规划与出让协同配套差。主要表现在:①规划工作滞后。要搞好出让工作,必须要求规划部门超前作出地块规划。例如,从重庆市1993—1995年已出让的412宗土地看,出让之前作出地块详规的只有数十宗,约占出让土地的10%。规划工作是招标、拍卖出让的前期基础工作,详规不能超前作出,招标、拍卖出让无法进行。②规划部门在土地出让领域和土地划拨领域的职能分界不清,在出让市场上,许多地块红线圈在前,出让在后,造成事实上的程序颠倒。出让者在出让对象的选择、出让方式的确定、价格谈判等一系列问题上处于被动地位。

另外,我国城市土地供应量过大,许多土地在使用者取得使用权后不能按时开发利用,特别是成片开发的工业小区和规模较大的外商用地,闲置土地较为普遍,造成了土地的巨大浪费。

以上问题产生的原因是极为复杂的,要想改变这种现状,必须要由相关部门的通力协作,才能逐步完成。在此,作者提出几点对策,供参考:

1) 开展土地整治加工,变生地出让为熟地出让。对已出让的地块进行彻底清理,对于资金不能按时到位,逾期不动工的红线按规定收回,重新采用招投标方式出让,做到土地有序流动。

2) 对于商业、饮食、服务行业纯粹进行门面出租的部分,应纳入房地产市场运行轨道,从经营收益中剥离出来,按有关规定补交出让金或征收增值税;对城乡结合部和郊区农业用地转为经营用地的部分,今后一律采取先征地再出让的办法实行有偿有期使用。对于已改变用途,由乡镇企业无偿无限期使用的部分土地,应区别情况进行清理补交出让金。

3) 根据城市投资规模,拟定每年的土地出让计划,供应土地总量适度;同时建立土地储备制度,增强调控市场、平抑地价的物质手段。城市政府在规划发展区都应掌握一定数量的经过整治的土地,根据政府的经济计划和市场营销情况,地价过高时,政府多提供土地,控制地价过高,地价过低时,政府少提供土地,以使地价上涨。

#### 2.4 城市土地税费体系的改革设想

要进行城市土地的税费体系创新,就必须以地产中租、税、费的经济性质、功能和作用以及它们自身经济运行规律为依据。从国民收入的分配和再分配角度看,地租属于国民收入的第一次分配,地税属于国民收入的第二次分配,而费用是对投资者的一种补偿,它不属于分配的范畴,是一种等价交换的行为。如果从房地产租税费的来源来看,地租是来源于土地的经营者的或土地的使用者超额利润的扣除;税收是来自于房地产所有者和房地产使用者收益的再分配,而费用则属于对投资者或劳务支出者的补偿,是来源于投资或劳动所得。基于此,作者提出“严租、明税、少费”的改革思

路,其最终目的有:

- 1) 确保土地所有者产权收益,增加城市财政收入。
- 2) 保证土地使用者产权收益,活跃地产市场,发展城市土地经济。
- 3) 理顺分配关系,建立有序的城市土地分配机制。

“严租”就是不但在理论上要严格明确地租范围,而且在实践上要充分发挥国家的权力职能和行政职能,杜绝土地所有者产权收益流失,杜绝地租流失,确保国家土地收益的足额实现,并加强土地调查、土地利用规划、城市规划管理,发挥土地整治、土地综合开发等经营职能,保证城市土地收益最大化。关于严租方法和措施,已在前面进行了论述。

“少费”就是尽量少用费的概念。因为费是对投资和管理的补偿,应严格区分各种费的类型。与国际比较,当前,我国大部分城市所收取的与土地相关的费用多达几十种。这些费用当中有不少是缺乏理论根据的,也是不合理的。而一些合理的费用诸如设施补偿费、劳务补偿费和工本补偿费是应该收取的。设施补偿费是指国家为适应某地区的社会发展,进行的大量资金投入,如道路桥梁、通讯设施和种种服务设施的建设。为使这些设施投入的资金得到一定的补偿,向使用此设施的单位和个人收取一定金额的使用费,以保证这些设施的正常运行和维护,推动整个城市的良性循环;劳务补偿型费用是指对土地资源不进行资金投入,而只是活劳动的投入,从而对活劳动的补偿。如平整土地作为停车场,停车场费以及为办理各种土地转移手续所收取的费用,属于劳务补偿型费用;工本补偿费是指为加强土地管理,确定土地产权,建立地籍档案,土地部门需发给土地使用者各种证明、证件,印制这些证件的费用要得到补偿,因此要收取工本费。以上三种类型的费,是对土地、资金、劳务、工本投入的补偿,它是投入后产生的。根据以上对土地费的性质分析,保留部分水、电、气、邮电配套费并加强管理和监督,取消大市政费,保留保证金,区别对待集资性收费应是改革的方向。“明税”的含义有二,一是调整税种和税率,另一层含义是增加或取消部分税种,建立一个为土地管理和增加土地收益服务的土地税收体系。根据世界发达国家的经验,在设置税种时,应当把注意力放在房地产的保有、取得和收益三个环节上,合理确定。在中国现行的房地产税收体系中,与房地产有关的税种主要是城镇土地使用税、房产税;与房地产取得有关的税种是耕地占用税、营业税、印花税、契税等;与房地产收益有关的税种主要是土地增值税、营业税和所得税等。总的来说,房地产税收改革的方向就是统一税法,简化税种,公平税负。

### 3 结束语

1) 城市土地是政府收益的重要来源和资产,搞好城市规划、土地开发、土地流转机制和税费体系改革对繁荣房地产市场和促进政府土地收益有重要影响,政府应树立土地经营意识,采取各种手段管好、用好城市土地资源。

2) 为建立公平的土地市场、增加政府土地收益,应改革目前土地流转中以划拨为主的状况,建立以土地出让为主的流转形式。在土地出让中,应坚持以招标为主、拍卖为辅,严格限制协议原则。

3) 城市土地税费改革应坚持“严租、明税和少费”的原则进行,坚决取消不合理的税费项目,同时把政府应有的租、税、费严格追缴,这样既繁荣了土地市场,又增加了政府收益。

### 参考文献:

- [1] 胡文政.地产供求与中国的经济发展[M].西安:陕西人民出版社,1995

(下转第 108 页)

[1] 王术、刘群 趣味图形题解[M]. 合肥:安徽科学技术出版社, 1981

## Discussion about $V$ 、 $H$ 、 $W$ Three - plane Projection Showing the Object in Space

YE Xiao-qin

(Faculty of Civil Engineering, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

**Abstract:** The space configuration illustrated in  $V$ 、 $H$ 、 $W$  three - plane projection drawing (i. e. front view, top view and left view) can generally be determined completely. However, in some special cases, the uncertainty of the space configuration illustrated in  $V$ 、 $H$ 、 $W$  three - plane projection drawing is neglected. This paper exemplified that it is very important to pay attention to the uncertainty of the space configuration illustrated in  $V$ 、 $H$ 、 $W$  three - plane projection drawing, and to avoid the variability in the engineering design.

**Keywords:**  $V$ 、 $H$ 、 $W$  three - plane projection drawing; illustration; space configuration; uncertainty; configuration

(上接第 103 页)

[2] 张跃庆. 城市土地经济学[M]. 北京:经济日报出版社, 1995.

[3] 扬继瑞. 中国城市用地制度创新[M]. 成都:四川大学出版社, 1994

[4] 重庆市政协、城环委专项课题组 重庆市房地产市场的调查与研究[R]. 1997.

[5] 姚坤一. 建设用地管理[M]. 北京:百家出版社, 1994.

## Understanding and Thinking on the Profits of Government from City Landuse

ZHANG Li<sup>1</sup>, ZHANG Xi-qian<sup>2</sup>, FAN Qing-ze<sup>3</sup>, YANG Chun<sup>4</sup>

(1. Faculty of Civil Engineering, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 2. Third Bureau of China Construction Engineering, Wuhan 430000, China; 3. Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 4. Chongqing Shapingba Quality Supervision Station, Chongqing 400030, China)

**Abstract:** In this paper some factors influencing the profits of government from city land, including urban planning, land translation and tax & fee of land etc. The authors also give some suggestions & measures for raising the profits from city land for the government.

**Keywords:** profits from city land; land translation; land development; tax & fee of land