# 加强对中国土地的财政调控研究

来源：网络 作者：夜幕降临 更新时间：2024-06-09

*\" [摘要]经济学家威廉。配第说过：“土地是财富之母。”土地是财政收入的一项重要来源，关于土地的税收和收费名目繁多。通过土地税收和收费可以对土地资源进行保护，保护土地使用者的合法利益，优化资源配置。但是目前，中国土地财政收入经历了数十年的发...*

\" [摘要]经济学家威廉。配第说过：“土地是财富之母。”土地是财政收入的一项重要来源，关于土地的税收和收费名目繁多。通过土地税收和收费可以对土地资源进行保护，保护土地使用者的合法利益，优化资源配置。但是目前，中国土地财政收入经历了数十年的发展，开始出现一些弊端，影响了通过财政调控土地配置的职能，应该通过立法、执法、税种设计、费改税等方式优化土地财政收入，保护土地资源，增加财政收入，完善财政宏观调控的作用。

[关键词]土地增值税；土地出让金；物业税

胡锦涛总书记2024年在中央人口资源环境座谈会上的讲话中明确指出，要搞好新一轮土地利用规划的修编工作，充分发挥土地利用规划和供应政策在宏观调控中的作用。几年来，国家出台了一系列的宏观调控措施，使得部分地区过热地产开发降温。“建设社会主义新农村”的问题提出以后，土地问题更成为了世人关注的焦点。

一、中国土地财政收入的历史与现状

经济学家威廉。配第说过：“土地是财富之母。”对世界各国而言，土地都是财政收入的一项重要来源，对中国亦如此。

（一）中国土地税收的历史与现状

我国现行税制体系中涉及城市土地的税收主要有耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税等12个税种，分别从不同侧面调节土地的利用。

（二）中国政府的土地非税收入

1987年，深圳经济特区率先试行城镇国有土地使用权出让转让制度。1988年4月，在宪法中规定“土地使用权可以依照法律的规定转让”，从此土地使用权转让有了法律依据。1990年6 月，国务院发布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，使我国城镇国有土地市场有了法律保护。

土地是实物形态的国有资产，资产自然会给所有者带来收益。土地出让金是土地所有权与使用权分离后，土地所有者依据经济原则从土地使用者方取得的一种收入，是土地所有权在经济上的体现，本质上是地租。土地出让金是指各级政府土地出让主管部门将国有土地使用权出让给单位或个人，按规定向单位或个人收取的土地出让价款。

（三）中国来自土地的隐性财政收入

如前所述，我国政府拥有大量的土地，这些土地价值巨大，但政府在支配这些土地时，并不完全以货币的形态表现出来，而是以直接配置的方式将土地分配给特定的项目与各种用途上，如支持经济适用房建设的土地划拨、重点工程建设的土地划拨等，这些配置活动都减免了土地出让金，但实质上是财政的隐性土地收入。这种隐性土地收入的特点是，财政收入与财政支出同时进行。

二、中国土地财政收入存在的问题

中国来自土地的财政收入名目繁多，在筹集财政收入和调节社会经济方面发挥了一定的作用，但是其缺陷仍然明显存在。

（一）中国土地税制内外有别

在现行的土地税制体系下，不仅存在同一税种内外分设，而且有些税种还把外商投资企业和外国企业及外国课税人排除在课税对象之外，如房地产方面，对内分设房产税和土地使用税，而对外则是房地产税，名为房地产税，实际只是对房产征税，对地产不征税。而土地使用税和耕地占用税等税种，又只对内征收，对外不征收。内外税制有别有违国民待遇原则，不利于内外资企业间的平等竞争。（二）土地税收体系中部分税种之间相互矛盾

1、土地增值税与房产税、城镇土地使用税的税负配合失当。土地增值税仅就已售房地产的增值课征，而将未售房地产的增值排除在外，即现行土地增值税实际上是房地产流转环节税收，由于其名义税率较高，使房地产流转环节的税收负担过重，而房产税、城镇土地使用税不完善，又使得房地产占用环节的税负过轻。

2、房产税与城镇土地使用税存在重复课税。

1990年国务院颁布了《中华人民共和国土地出让与转让暂行条例》，全面推行土地的有偿使用，此后建造的大量房产其价值中都已包含了所占用土地的价值，这部分房产一方面要就包括土地价值在内的房产原值纳税；另一方面还要再缴纳土地使用税，很显然存在重复课税问题。

（三）土地税收体系中部分税种设计不合理

1、土地增值税的计税依据过窄、名义税率过高。将土地的自然升值收归公有是土地增值税开征的重要理论依据之一，土地的自然增值是指由于土地资源的稀缺性和社会经济发展对土地的日益需要而导致的非因土地所有者投资改良而造成的土地升值。土地的自然升值包括两类：一类是已出售土地的自然升值；另一类是未出售土地的自然升值。虽然由于土地未出售而未获得货币等实现形式，但升值仍然是现实存在的。因此，在开征和曾开征土地增值税的国家中，如德国、英国、日本、意大利等对两类自然升值均课税，韩国则就闲置土地的自然升值课税，而我国仅就已出售土地的升值税，这使得出售土地与保有土地之间存在税负差异，可能会强化保有土地的偏好，影响本已稀缺的土地资源的合理利用。另外，现行土地增值税实行30%、40%、50%和60%四级累进税率，而意大利的不动产增值税、日本曾征收的土地增值税以及德国曾征收的联邦土地增值税的最高边际税率均为30%左右。可见，我国的土地增值税税率远高于其他国家。土地增值税过高的名义税率可能提高了纳税人缴税的机会成本，造成逃税现象严重；同时，虽然较高的税负\" 对房地产投机行为有一定的抑制作用，但若税负过高则会对正常的房地产流转造成损害。

2、城镇土地使用税的课税范围过窄且免税范围过宽，计税依据及税率失当。一方面，城镇土地使用税的课税范围仅涉及城市、县城、建制镇和工矿区，其他区域的土地均不属于城镇土地使用税的调节范围；另一方面，城镇土地使用税还存在较多的免税项目，除对国家机关、人民团体、军队及财政部门拨付事业经费的单位、宗教寺庙、公园等的自用土地免税外，还有其他一系列的免税政策。课税范围过窄在减少财政收入的同时，亦损害了城镇土地使用税应有的调节职能———除造成因区域不同税负不公之外，也有损税收的量能负担原则。回顾城镇土地使用税的历史，其开征的最初目的主要是为了筹集财政收入，由于当时生产率低下，土地的收益差别体现并不明显，因此，当时的计税依据一般为土地的面积，但随着社会经济的发展，土地收益的差别日益明显，土地资源的日益稀缺也导致其自然增值迅速，为了公平税负及抑制对土地资源的过度垄断，大多数国家的土地税都逐渐由按面积课征的地亩税变为按土地价值课征的地价税。但我国现行城镇土地使用税的计税依据仍然为土地面积，不仅使土地使用税收入缺乏弹性，也违背了税收的量能负担原则。

3、耕地占用税的计税依据和税率失当。我国的耕地占用税实行按纳税人实际占用的耕地面积以定额税率一次性征收的办法，单位税额的高低按照耕地所在地区人均耕地面积的多寡确定，最低1元/平方米，最高10元/平方米，经济特区、经济技术开发区、人均耕地特别少的地区，征税定额最高可上浮50%.首先，这与不断升高的耕地地价相比，耕地占用税的税额微不足道，对耕地资源的过度占用抑制作用不大；其次，按土地面积从量计征割裂了不断增加的耕地价值与税额之间的联系，使得税收收入缺乏弹性；再次，大城市近郊等耕地资源特别珍贵的地区也是耕地价值上涨幅度较大的地区，由于耕地占用税税额按面积课征且单位税额差别的绝对额过小，因此，越是耕地稀缺的地区，其耕地占用税的相对负担越低，导致逆向调节。

（四）税种多，但收入所占比重小

现有涉及土地课税的税种包括12种之多，但所占每年税收收入总额的比重很小。尽管近些年来，我国房地产业迅速发展，来自土地的税收收入有相当提高，土地税收收入占全部税收收入的增长幅度不大。一些地方政府为了吸引外来投资，竞相以各种低价优惠政策吸引投资者，甚至赠送土地，严重损害了税收的法制性。

（五）税费并存，收费比重高过税收

地方和部门、单位之间利益驱动使得每个人都想从土地收入中分得“一杯羹”。在市场经济条件下，各部门、单位有其自身独立的经济利益，各地方也有本地区的独立利益，凭借本身的职权收费，可满足自身的资金需要，又可兴办实业，用以体现领导者的业绩，并把其中很大一部分，转为本地、部门、单位的个人福利收入，既得利益的刚性使得收费只增不减。

（六）土地出让金有失公允

1、各级地方政府在财政收入方面没有自主权的压力下，土地出让金可使地方政府将后50～70年的土地收益一次性收取，必然造成地方政府运用各种手段扩大出售土地换取收入的短期行为。

2、土地出让金的利益分配机制不合理。土地出让金是若干年土地使用期的地租之和，本届政府获得的土地出让金，实际上是一次性预收并一次性预支了未来若干年限的土地收益总和。从现任届和未来届的地方政府看， 则是现任届政府提前支取了后任届政府的收入，是一种对土地收益的“透支”，这对于后届政府显然是不公平的。

3、征地与卖地之间的巨额利益诱使土地“寻租”。农用地转为非农用地必须经过国家征用，在征用过程中，行政权力对土地资源配置起着绝对控制和支配作用，这就使得地方当权者有了滥用权力的机会。突出表现在： 一方面通过行政权力低价买地， 另一方面用市场经济办法高价卖地，低进高出，客观上形成了多占多得的机制。行政价格与实际市场价格的巨额差价，既是驱动不少地方政府大量批地卖地的动力，也是“寻租”行为产生的温床。

三、对加强土地财政调控的进一步思考

第一，加强土地税制的立法，加强司法建设。只有不断加强土地法制建设，才能使税收有法可依，明确土地税收的法律地位，能更好地保护国家土地资源，保证土地使用者的利益。由法律来替代条例性的规定，能够加强税收的权威性，从而对偷税漏税、非法收费收税进行制裁有法律依据。

第二，优化税收管理体制。我国幅员辽阔，各地社会和经济发展状况差距巨大，因此，有关地方税收的管理权限应当适当下放给地方政府。目前，地方一般仅有对城镇土地使用税、耕地占用税等税种在中央确定的税额幅度下具体确定本地适用税额的权力，这还不能够满足地方政府在辖区内调节土地使用的目的。如果逐步允许地方政府根据本地的社会经济状况经中央批准后开征部分地方税，以筹集必要的财政收入，并对本地的社会经济进行调节，将更有利于我国土地资源的保护与开发。

第三，提高税收的公平与效率。我国已经加入WTO，必将实行国民待遇。因此，要求我们必须对目前的土地税费制度进行清理，统一土地税收对国内外企业的征收标准，体现税收的公平，保证公平竞争。

第四，适时开征物业税。将房产税、城镇土地使用税和城市房地产税合并为物业税。所谓物业税，就是对土地、房屋等不动产征收的一种税，因此它是财产税的一个税种。许多国家都对居民拥有、转移的财产课税，形成了统一、完善的课税体系。作为所得税、流转税的一个有益补充，财产税不

对公平社会财富分配、调节经济运行发挥了重要作用，而且是许多国家地方政府的主要收入来源。我国物业税要发挥筹集收入和调节贫富差距的职能。从短期来看，我国物业税开征就是为了规范我国房地产业税费，抑制地方政府短期行为。

第五，加强对土地出让金的管理。一是土地出让金必须全部纳入财政专户管理。各级政府不得随意减免，不得私自截留使用，不得先清算、后上缴。财政设立土地出让金专户，实行专款专用。二是合理调整土地出让金的使用方向。切实保证土地出让金“取之于农，用之于农”，保证土地出让金用于农业土地开发的比例。2024年初中央决定，地方政府要拿出至少15%的“土地出让金纯收益”用于农业土地开发，这是“土地出让金回流农村”的第一步。三是适当调整土地出让的等别和平均纯收益标准，这将进一步发挥出土地出让金的调节作用。

[参考书目]

[ 2 ]毕宝德。 土地经济学[M ]. 北京：中国人民大学出版社，2024.

[ 3 ]王美涵。 土地出让金的财政学分析[ J ]. 财经论丛，2024， （7）。

[ 4 ]樊丽明，李文。 房地产税收制度改革研究[ J ]. 税务研究， 2024， （9）。

本文档由站牛网zhann.net收集整理，更多优质范文文档请移步zhann.net站内查找