土地财政的历史观察:1988—2015

张学博

(中共中央党校 政法部 北京 100091)

摘要:1994年分税制确立了中央与地方关系的基础,但是真正推动中国城市化建设高歌猛进的却是土地财政。土地财政以土地为信用,使得城市获得了融资,刺激了地方政府和官员的积极性,也刺激了公民获得财产并增值的积极性,一定程度上实现了中央政府的城镇化战略,在某种程度上构成了当代中国税制的一部分。在地方税制缺失的背景下,土地财政扮演着稳定器的作用,只有在未来地方税制逐步完善的前提下,土地财政才可能退出历史舞台。现有的土地公有制和土地征用制度仍是中国城镇化的基础,但是需要进一步完善。

关键词:土地财政;土地公有制;地方税制;城镇化

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-0292(2016)03-0114-07

一、问题的提出

主流的学术研究中,对土地财政几乎不约而同地持批评态度。“土地征用、开发和出让……从长远来看,这三者之间的过密关系是我国经济社会长期可持续发展的障碍。”^[1]“土地财政有力地推动经济……财政风险;产生腐败寻租行为;经济社会发展与城市化进程不可持续;拉大城乡差距,国民收入分配不合理。”^[2]陈国富、卿志琼认为“在土地征收中,政府存在财政幻觉……土地财政的兴起……实体法和程序法上双重的还权于民的改革。”^[3]“高度依赖土地资本化和房地产业的经济发展是不可持续的。为促进地方政府财政行为的转型……需要进一步完善财政体制和税收体系,弱化土地及……切断‘土地财政’运行机制的循环链条。”^[4]但也有学者对土地财政开启了重新认识,某种程度上提升了我们对于土地财政的理解。赵燕青认为“土地财政是中国城市化启动的关键制度,对于城市化原始资本的积累起到重要作用。……简单地放弃土地财政并转向税收,可能带来一系列风险。土地财政不应……不断升级乃至逐渐退出。”^[5]¹⁴土地财政并非中

国的专利,美国也曾经相当程度上依赖土地财政。“从建国至1862年的近百年间,美国联邦政府依靠的也是‘土地财政’……创始13州的新拓展地和新加入州的境内土地,都由联邦政府所有、管理和支配。”^[6]“从建国至1862年,是美国联邦政府的土地财政时期。公共土地、联邦财政强权及最小政府概念的约束一起构成了土地财政的制度背景。”^[7]北京大学国家发展研究院课题组认为“成都的土地制度改革可以概括为:增加现存征地制度的弹性,探索在非征地模式下配置土地,以确权为基础……改革征地制度准备条件。”^[8]贺雪峰以成都经验为样本,得出相反的结论“成都城乡统筹经验的本质是政府通过土地财政主导经济高速发展和城市快速扩张……从而形成巨大的经济总量;这个经济总量的一部分……级差地租……经济发展和城市扩张中的良性循环,进而为顺利完成城市化的历史性使命提供了可能。”^[9]

综上所述,土地财政并非中国的独创。赵燕青、贺雪峰的研究极具启发性,但是仍有可深入提炼之处。“所谓宪制问题,是指一国以基本政治法律制

收稿日期:2016-03-10

作者简介:张学博(1981—),男,湖北巴东人,中共中央党校政法部副教授,法学博士,主要研究方向为财税法和经济法。

基金项目:2015年国家社会科学基金青年项目“税收立法模式实证研究(1977—2015)”(项目编号:15CFX050)的阶段性成果。

度 应对本国的重大、长期和根本的问题,如国家的统一……才能予以化解、缓和或解决麻烦。”^[10]土地财政起步于深圳、厦门,1998年之后全面铺开,遍地开花,完全改变了地方政府行为模式,也成为过去20年公民社会分层的主要形式,从而构建了国家与公民、中央与地方关系,实质上成为了这几十年中国税制的一部分。某种意义上讲,一个国家的税制与其宪制是塑造与被塑造的关系。如熊彼特所说:“税收不仅有助于国家的诞生,也有助于它的发展。……可以改变这个国家的社会结构。”^[11]以土地财政为主导的地方税制在相当程度上建构了中央与地方的关系,以土地财政为替代的财产税制相当程度上建构了国家与公民的关系,从而成为中国特色发展道路的基石。在这个制度中,中央政府、地方政府是最大的受益者,那些早期买房的公民相当于购买了城市的股票,随着城市化的进展而增值,只有后期进入城市的新移民是受害者。那么正在全面推进城镇化的中国,土地财政已经需要全面退出吗?

二、土地财政的历史分析(1988—2015)

从2000年以来,我国大部分地方政府每年收取的土地资源相关税收和出让金都占到了地方财政收入的60%以上^[12]。狭义的土地财政是指一些地方政府将土地作为政府取得收入的重要工具,通过出让土地使用权来获得土地出让金,作为地方政府收入的重要补充来源^[13]。广义的土地财政则可以理解为地方政府通过土地和房地产业所获取的一切收入^[14]。

(一) 土地财政的法律依据

1982年宪法第十条规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征用。”^①1988年宪法修正案将宪法第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”,修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”^②。1988年的土地管理法第二条规定“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用。……转让的具体办法由国务院另行规定。国家依法实行国有土地有偿使用制度。”^③1988年宪法修正案和1988年土地管理法修正案为后来的土地财政扫清了法律上的障碍。1990年出台的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》为后来20多年的土地财政起到了操作细则的作用。

1993年,《国务院关于实行分税制财政管理的

决定》第三部分“分税制财政管理体制的具体内容”中说地方固定收入包括“营业税,地方企业所得税,……土地增值税,国有土地有偿使用收入等”^④。谁都没有料到被排在地方固定收入中最后一项的国有土地有偿使用收入(简称土地出让金)会在之后成为地方政府最重要的收入来源,并成为地方与中央角力的利器。

(二) 土地财政的制度土壤

1993年实行分税制还只是为土地财政埋下了种子,而1998年7月3日发布的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)则吹响了号角。房改目标是:停止住房实物分配,……逐步实行住房分配货币化^⑤。

国发[2003]18号文《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》对国发[1998]23号文进行了修正,将国发[1998]23号文提出的“建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系”改变为让“多数家庭购买或承租普通商品住房”,要“增加普通商品住房供应”。^⑥国发[2003]18号文明确提出房地产是国民经济支柱产业。这进一步刺激了地方政府发展房地产业的冲动。

与此相配套的制度规定还有招拍挂制度。1999年国土资源部下发了《关于进一步推行招标投标出让国有土地使用权的通知》,2002年国土资源部出台了《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》,规定明确:……各类经营性用地,必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让^⑦。

自国发[2003]18号文之后,绝大多数居民被推向了市场的商品房。土地出让金的高价使得地方政府有不断推高地价的冲动。1994年分税制实施之后,地方获得的分税与中央的转移支付加起来,与地方建设所需的资金需求相比仍显得捉襟见肘。同时不断加强的预算管理压力也使得地方政府更偏好预算外管理的土地出让金收入。

土地出让的市场化为地方政府带来了可观的收益。1999年和2004年,官方公布的土地出让金分别为514.33亿元和5894.14亿元。2006—2007年分别为7676.89亿元、13000亿元^[15]。2013年土地出让金达41200亿元人民币^[16]。2003年、2007年和2013年是三个重要节点。2003年实现了土地出让金2倍增幅,而2007年土地出让金破万亿元规模,2013年、2014年更是创纪录超过4万亿元。这还只是计算土地出让金的收入,如果算上与土地相

关的营业税等税费,那么数字将更加巨大。

三、土地财政塑造当代中国税制

相比学术界对于土地财政的激烈批评,土地财政能够数十年屹立不倒,显然有其存在的巨大合理性。“任何社会知识和制度都是地方性的,不可能放之四海而皆准。”^[17]即便是制度的移植,也必须深深植根于中国国情之中。历史上每次大规模的文化融合都以外来文化与中华文化融合为结果。比如佛教到了中国衍生出禅宗。新中国成立后第一部婚姻法就规定了“男女平等”,但实际上60年后的今天,中国农村和城市普遍存在的“彩礼”现象用事实说明了人民群众并不会天然接受与民间习俗相反的法律的规定。如同家庭联产承包责任制、乡镇企业一样,中国特色的土地财政同样都是人民群众(包括个人、企业、地方政府和官员)自己摸索创造的产物,而不是自上而下设计的产物。

急剧膨胀的土地财政帮助政府以前所未有的速度积累起原始资本。“城市基础设施不仅逐步还清欠账……高速增长,只能用惊叹来描述。”^[5]正是在土地财政的支撑之下,地方政府大大推动了城市的发展,而城市的发展是现代商业文明的核心要素。一个关键的因素是土地财政使得地方政府获得了信用,在市场上获得了融资,从而可以透支未来信用来支撑现在的基础设施建设和投资。

(一) 土地财政:中央与地方博弈

土地财政从一开始就是中央与地方博弈的产物。正是分税制所确定的地方名义税收不足以满足中央政府要求地方政府推动的城市化建设,通过出让土地获得高额地租才成为地方政府的选择。中央政府一方面希望地方政府积极推动中央制定的战略规划,另一方面不希望地方政府脱离中央政府的控制。事实上之所以要在1994年实行分税制,一个重要的原因就是中央政府没钱了。1994年分税制改革是被倒逼的改革。如果深究下去,改革开放的最初动机也是因为遇到了财政危机,全国老百姓吃不饱肚子。1994年分税制之前中央政府面临的危机时刻提醒着中央政府必须把地方政府牢牢掌握在手中,尤其是财政权力。土地财政起初未被中央政府重视,但规模逐渐增大之后,中央政府就不断试图将其纳入预算控制,却遭到了地方政府顽强抵制。我们以土地出让金为例来说明问题。

2006年,财政部、国土资源部会同中国人民银行制定了《国有土地使用权出让收支管理办法》,规定实行“收支两条线”管理。但即便土地出让金纳

入了预算内管理,也无法从根本上抑制地方政府的卖地冲动^[18]。1994年的分税制使得土地出让金全部留归地方支配^⑧。1997年,中央政府规定存量土地收益仍归地方,专门用于城市基础设施建设、土地开发……2006年土地调控措施规定,国有土地收益全额纳入地方预算,……解决对农民的补偿和农村社会保障资金,其余部分逐步提高对农村土地开发……新增建设用地出让收入专项用于农田建设和土地整理开发^⑨。2007年起,新增建设用地使用费标准提高1倍,中央和地方仍三七分成^[15]。

不论怎么博弈,地方政府在土地出让金的分配上,始终至少占七成以上。2006年,中央关于土地出让金收支管理办法明确规定“土地出让收入的使用要重点向新农村……努力提高农民的生活质量和水平。”土地出让金如此庞大的资金,且使用用途又无精确的规定,地方政府自然会将其牢牢地握住。

地方政府要推动经济建设和发展,而中央财政的转移支付仅够维持地方政府机构运转,过去20年,中国之所以实现了举世罕见的超常规发展,是因为地方政府除了中央财政转移支付之外,主要是通过土地来获得信用,再运用土地获得的信用向银行获得融资,转过来再进行城市基础设施建设和政府投资。

(二) 人民群众:受害者抑或受益者?

随着城市化的不断推进,购买房地产的民众和那些邻近城区被开发商拆迁的民众纷纷获得了巨大的财富,成为土地财政的受益者。“在中国,居民购买城市的不动产,相当于购买城市的‘股票’。不仅……租值,还可以分享未来新增服务带来的租值!”^[5]

伴随着过去十年里群体性事件高发,相当部分的群体性事件和上访是由于土地拆迁引发,这都使得政学两界理所当然地认为“农民由于土地征用利益受损,城市市民由于土地财政而买不起房,地方政府和开发商是土地财政最大的受益者。”但是仔细分析,这样的观点存在相当的漏洞,也与我们的常识相背离。首先,今天的农民已经严重分化了,不能用一个笼统的农民来概括所有的农民群体。“中国已经没有一个统一的农民,土地也不再是一种类型的土地。要搞清楚我们讨论的是‘什么农民的什么土地’,不搞清这个问题,我们就可能用少部分城郊农民的土地问题来替代想象一般农村主要用于农业用途的农民的土地问题。”^[19]农民的分化呈现复杂的趋势,沿海地区的农民、城市郊区的农民和偏远地

区的农民是一种分化,而一个地区内部的农民也分化为在外打工的农民、留守的农民等。“在农业税取消之后,农民至少可以分为:脱离土地的农民阶层、半工半农阶层、在乡兼业农民阶层、普通农业经营者阶层、农村贫弱阶层。”^[20]不同阶层的农民对土地收入依赖程度、对土地流转的态度、对待乡村秩序的态度也不尽相同。这再次说明毛泽东同志对中国国情的基本论断仍未改变“中国是一个政治经济发展极不平衡的大国。”^[21]在城镇化开始之后,农民可以向城市流动,农民可以从城市获得较高的经济收入的同时,在老家还拥有一份自留地和宅基地作为保障和退路。恰恰是因为有了城镇化建设,需要大量新的劳动力,偏远地区的农民才能够来到城市打工,获得较高的经济收入。而城镇化建设的前提就是土地财政。没有土地财政,城镇化无法取得今天的高速成就。由于土地财政和城镇化,偏远地区的农民的收入水平取得了很大提高,尽管是不稳定的,尽管也产生了留守老人、留守妇女儿童,但我们必须承认,纵向比较来说,偏远地区的农民的整体生活水平比城镇化之前是大大提高了。之所以很多农民认为自己利益受损,主要是因为他们来到城市获得了更多的信息,看到了城市生活的美好,感觉与当地城市市民相比,自己与之差距更大了。而城市郊区的农民更是毫无疑问是土地财政的直接受益者,相当一部分农民一夜暴富。当然土地拆迁过程中存在很多问题,但那更多的是补偿标准问题,是补偿本身不公平的问题。即“丘也闻有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安”^[22]。社会问题本身不会随着经济的发展而消灭,更可能随着经济的发展而增多。

城市市民同样是高度分化的,本地户籍人口、外来务工人员、外地来当地上学留本地工作人口等等。那么不同分层的农民和市民的利益是大大不同的。实际上,感到自身买不起房的白领群体主要是由于上学从外地(主要是农村和小城市)来到大城市且毕业后留在大城市体制外工作的人群。由于1998年的房改,住房推向了市场化,这些人在参加工作早期,无力购买商品房。他们受过高等教育,掌握媒体和网络的话语权,因而认为土地财政是造成他们无法购买商品房的罪魁祸首。其实与农民问题一样,这些刚毕业的大学生之所以不满,是因为许多同样毕业的大学生依靠父母的力量购买了商品房,引起了白手起家的大学生们的不满。实际上,大多数人通过若干年奋斗,最终都购买了自己的商品房,否则

就会到别的城市发展。即便在发达国家,刚毕业的大学生也不可能购买自己的商品房,只不过中国人的住房与家庭、婚姻、福利等问题纠缠在一起,产生了各种社会问题。但这些问题不能归结于土地财政。实际上,多数市民由于土地财政和城镇化,自身的居住水平都不断获得了提高。

“当下,中国农民至少分成了两类:一类是5%的城郊村或城中村的农民,他们有土地被征收的机会,事实上参与……分配;另一类是95%的非城郊农民,他们的土地……基本没有可能分享城市化过程中的土地增值收益。”^[23]前者实际上已经成为了一夜暴富的土地食利阶层,而非城郊农民实际上与土地财政本身关联不大。城市市民面临同样问题。本地市民本身拥有土地或住房的人都是土地财政的直接受益者,而买不起房子的外来务工人口和非原住市民不可能通过改变土地财政制度而获得住房。如果继续呼吁加强对土地和住房权利的保障,实际上进一步引起社会分配不公。“一旦有了这个土地食利者阶层,他们凭借自己是特定位置农地承包经营者的地位来获取超额利益时,……结果就是,中央财政用于建设全国性重大基础设施的能力大为下降。”^[24]这意味着土地食利阶层的重新出现,中国资产阶级革命和社会主义革命所打破的土地私有制将卷土重来,地方财政能力大大削弱,需要中央财政更大的转移支付来支持地方的建设发展,从而影响中央财政对于全局问题、中西部问题等的转移支付能力,实质上影响了国家的治理能力。

(三) 土地财政是中国当代税制的重要组成部分

尽管土地财政并非中国的发明和专利,但是将土地财政作为支持整个国家城镇化发展战略的基础性制度,并且让绝大多数人受益,这的确是一项极富中国特色的伟大实践。地方政府通过土地为信用,来获得巨大融资,从而支撑城市的基础设施建设和发展,取得了惊人的中国奇迹。但长期以来我们忽视了之所以我们可以通过土地作为信用融资的一个前提就是:土地公有制。中国共产党在1949年制定的《中国土地法大纲》最大的贡献就是从制度上彻底废止了实行两千多年的封建性及半封建性剥削的土地制度^①。尽管仍然保留了农民的所有权,但在经过三大社会主义改造之后,以1956年通过的《高级农业生产合作社示范章程》为标志,合作化运动完成了从初级形式向高级形式的彻底转变,也完成了由土地的农民所有制向集体所有制的转变^②。

正是因为两次中国革命确立土地公有制,改革

开放之后地方政府才可能通过征用集体所有土地并出让获得级差地租,来得到进行基础设施建设的巨量资金。实际上传统封建社会最主要的制度基础就是土地为少数人所有。资产阶级政党没有实现的平均地权的理想实际上是中国共产党领导的工农联盟完成了。“如果没有经过彻底资产阶级革命或社会主义革命,这样的国家(如印度)就会形成土地利益集团,因为他们具有土地所有权,而处处要求作为土地所有者而拥有的特权利益。”^[24]由于土地公有制,地方政府才可能通过获得级差地租来支撑规模巨大的城市基础设施建设,获得了全世界惊叹的城镇化发展。在城镇化过程中,地方政府、农民、开发商、市民是其中四个主体。表面上看,地方政府和开发商是最大的受益者,但地方政府获得的收益反过来大量用于地方基础设施建设,提升了农民和市民的居住环境及所能拥有的福利。这个过程中,毫无疑问存在着大量的寻租,但可以通过预算制度改革来纠正。少数农民和市民存在补偿标准过低的问题,但是补偿标准过低是一个执行标准和少数地方政府执行能力问题。绝大多数老百姓是城镇化运动的受益者。现代文明的核心要素是城市,而非农村。“只有减少农民,才能富裕农民,这是世界各国促进农业、农村发展的基本经验。而我国农民增收所面临的最大困难,也恰恰在于向二、三产业和城镇转移农业劳动力所面临的困难。”^[25]并不能因为寻租问题彻底否定土地财政的巨大功能和贡献。

基于以上分析,笔者初步得出一个结论:尽管存在着腐败寻租、地方政府自由掌控收入等种种弊端,土地财政制度激励了地方政府、企业和个人的积极性,某种程度上弥补了中央财政权力上收之后地方财政的缺口,从而缓解了中央与地方的关系^③,推动了中国的城镇化建设,提升了多数城市市民和城郊农民的整体福利水平,也为中央财政解决中西部问题、“三农”问题等提供了前提条件。从这个意义上看,土地财政构成中国当代税制的重要组成部分,是当代中国特色社会主义建设实践中自我选择出来的道路。

四、土地财政往何处去?

土地财政过程中当然存在官商勾结的腐败问题,但是腐败问题绝非土地财政所导致,而是一个系统的社会性问题。房价飞涨、城乡收入差距、土地金融风险进一步扩大等的确是事实,但并不能单纯说是土地财政所导致,土地财政弥补了分税制实施以来地方财政的缺口,使得地方财政有能力支撑大规

模的基础设施建设和政府投资,而这些基础设施建设和政府投资对于中国的城镇化建设和长远发展起到基石性作用。尽管在土地财政中贯穿了中央与地方政府的反复博弈,但对于土地财政对于地方政府的支撑作用,中央政府显然与地方政府之间也是心有默契。另外,5%的城郊农民实际上是土地财政的受益者,而非受害者。其余90%以上的农民虽然高度分层,但绝大多数人同样受益于土地财政所推动的城镇化建设,经济收入和生活水平得到显著提高。绝大多数城市市民的居住条件也因为住房改革取得了巨大的提高。政府有了财政力量的同时才可能投入财力进行保障房建设。成都经验具有大城市城郊的特点,并不当然具有向全国推广的借鉴意义。那么未来土地财政的前景如何呢?

首先是保持现有土地制度的稳定。土地财政对于过去近30年中国城镇化建设的巨大作用,其前提就是现有的集体土地制度和在此基础之上的建设用地国有化制度。“当前中国土地制度中,大体有四个与基本制度安排,一是农地集体所有……;二是城市建设用地国有……,土地性质即由集体所有变为国有;三是中国实行最严格的耕地保护政策;……四是土地用途管制。”^[19]具体法律制度就是现行的《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城市房地产管理法》。2015年“全国人民代表大会常务委员会已经授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域,暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定^④。这个授权尽管从形式上与1988年宪法修正案并不违背,但与过去30年中国特色社会主义实践中的经验是相背离的。土地制度的改革涉及国家的根本制度,必须十分慎重。在试点成功之前,绝不应该向更大范围内推开。

其次是逐步完善税制,稳步推进,因地制宜。税制的完善,是一个相当长的过程。从世界范围的税制发展看,个人所得税是中央税的重要部分,销售税和财产税是地方税制的基础。然而个人所得税的确立均经历了非常漫长的过程,财产税的确立也十分漫长。只要地方税制和中央财政转移支付无法支撑地方政府基础设施建设,地方财政就仍然依赖于土地财政,这是一个短期内无法改变的事实。“可参考美国地方政府的做法,将我国地方现在征收的城市维护建设税和教育费附加等进行改革,改造成

为具有独立税基和地方流转税性质的销售税。”^[26]改造销售税,即将现有的消费税从生产环节改造为在消费环节征收。至于被学界期待甚高的财产税,尤其是房地产税和遗产税,目前的进展并不迅速。房地产税牵一发而动全身,不仅涉及地方税制、税制结构、收入分配的问题,而且涉及如何对待公民财产权的问题^[27],即便在本届人大内通过立法,看看重庆和上海试点的结果,就可以发现其在整个税制中的比重很小,不大可能在短时期内支撑起地方经济发展并替代土地财政的职能。

再次,在地方税制足以替代土地财政之前,土地财政本身其实就是广义地方税制的一部分,也是中国当代税制的重要组成部分,不能轻言废止。土地财政对于当前税制最大的贡献,就是替代了极可能引起公众反感的直接税制。从现代国家的观念来看,从间接税为主向直接税过渡,有利于培养公民的纳税人意识,塑造公民意识,但是让纳税人接受直接税尤其是财产税,对于中国来说,是一个十分缓慢的过程。回顾民国时期,1914年开始酝酿,民国政府开征所得税时激起民间团体之激烈反抗,就可以看出有产者对于直接税是十分敏感的,以至于国民党政府借助战争面临之财政危机,直到1936年7月正式制定《所得税暂行条例》^[28]。借助于战争危机之理由,仍用20年之久,方通过此直接税。可见直接税开征之艰难。土地税制尤其根本,轻易动之,实属撼动国本。中国仍然是一个农民占主体的大国,农民问题是中国稳定和发展的基石。城镇化的高速发展让很多人忘记了这个基本事实。同时很多人忽视了农民的分层问题,忽视了马克思主义的基本观点即“经济基础决定上层建筑”。不能因为我们的改革中出现的一些问题来否定基本制度本身,比如

土地公有制。就如同不能因为少数村干部违法就推断所有村干部都是在欺压老百姓一样。现在不少学者所力推的土地确权对于那些一辈子生活在偏远地区的农民而言意义并不大,其实质就是力图把我们经过社会主义改造建立的土地公有制私有化。土地的私有化,历史已经反复证明,必然产生土地兼并,必然产生土地食利阶层,这是中国几千年社会矛盾的根源,也是历代王朝覆灭的主要原因。即便美国也是如此,土地阶层在美国社会利益之大,常年享受政府巨额补贴,阻挡世界自由贸易,成为美国政府无法解决的难题。我们中国共产党领导人民进行了新民主主义革命和社会主义革命,才推翻了地主阶级和买办阶级为代表的封建社会^[29],消灭了土地私有制。过去30年的改革开放,恰恰说明中国的土地公有制,包括土地国有制和土地集体所有制的结合,以及现有的土地征用制度,既发挥了农民的积极性,又控制了国家在征用土地时的成本,为中国的城镇化建设创造了最大的制度基础。这是中国人民自己在实践中走出来的道路,植根于自身的制度土壤,应该坚持。

最后,现有土地制度并非完美无缺,需要进一步完善。贺雪峰所说的那95%的农民(非城郊农民)所享有的涨价归公的权利并没有落到实处。尽管95%的农民与自己相比,生活水平也有一定提高,但是横向比较起来,这95%的农民与社会中其他群体的差距的确有扩大的趋势。而这95%的农民毫无疑问是最需要受到公有制照应的群体。因此,未来可以考虑进一步加大中央财政对这部分农民的财政转移支付力度,或者从制度上要求地方政府从土地收入中提高对偏远地区农民的补助,而不局限于提高失地农民补偿标准。

注释:

- ①参见《中华人民共和国宪法》(1982)。
- ②参见《中华人民共和国宪法》1988年宪法修正案。
- ③参见“1988年《关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉的决定》修正”第2条。
- ④参见1993年12月19日《国务院关于实行分税制财政管理的决定》。
- ⑤参见1998年国发[1998]23号文,《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》。
- ⑥参见2003年国发[2003]18号文,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。
- ⑦参见《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》(2002年4月3日国土资源部第4次部务会议通过)。
- ⑧参见1993年12月19日《国务院关于实行分税制财政管理的决定》。
- ⑨参见《国务院办公厅关于规范国有土地出让收支管理的通知》(2006)100号。
- ⑩参见十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。
- ⑪参见《中国土地法大纲》,1947年9月中国共产党全国土地会议在西柏坡通过。
- ⑫参见《高级农业生产合作社示范章程》,1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过。

- ⑬这一点在实证上也为许多经济学家数据所证实。详细参见周飞舟《分税制十年：制度及其影响》，《中国社会科学》2006年第6期；孙秀林、周飞舟《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》2013年第4期。
- ⑭参见《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，2015年2月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议通过。

参考文献：

- [1]周飞舟. 大兴土木：土地财政与地方政府行为[J]. 经济社会体制比较, 2010(3).
- [2]邓子基. 关于土地财政的几个问题[J]. 学术评论, 2012(1).
- [3]陈国富、卿志琼. 财政幻觉下的中国土地财政——一个法经济学视角[J]. 南开学报：哲学社会科学版, 2009(1).
- [4]陈志勇、陈莉莉. 财税体制变迁、“土地财政”与经济增长[J]. 财贸经济, 2011(12).
- [5]赵燕青. 土地财政：历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究, 2014(1).
- [6]王宏利. 美国土地财政收入演进规律及启示[J]. 地方财政收入, 2011(5).
- [7]骆祖春、赵奉军. 美国土地财政的背景、经历与治理[J]. 学海, 2012(6).
- [8]北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论, 2010(2).
- [9]贺雪峰. 破除“还权赋能”的迷信——以《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》的主要观点与周其仁教授商榷[J]. 南京师大学报：社会科学版, 2013(4).
- [10]苏力. 何为宪制问题？——西方历史与古代中国[J]. 华东政法大学学报, 2013(5).
- [11]Joseph A. Schumpeter. The Crisis of Tax State [J]. in International Economical Papers, New York: Macmillan, 1958, pp17-19.
- [12]匡小平、卢小祁. 财政分权、地方财政赤字与土地财政——来自中部欠发达地区J省的经验证据[J]. 中南财经政法大学学报, 2012(1).
- [13]刘红梅、张志斌、王克强. 我国土地财政收入研究综述[J]. 开发研究, 2008(1).
- [14]王举、吕春梅、戴双兴. 土地财政与房地产业发展[J]. 地方财政研究, 2008(10).
- [15]匡家在. 土地出让金制度变迁与地方政府行为[J]. 中共中央党校学报, 2009(2).
- [16]庞东梅. 2013年全国土地出让收入超过4万亿[N]. 北京日报, 2014-01-31.
- [17]苏力. 法治及其本土资源[M]. 北京：北京大学出版社, 2015.
- [18]张学博. 分税制、土地财政与官员晋升锦标赛[J]. 科学社会主义, 2014(5).
- [19]贺雪峰. 中国土地制度向何处去[J]. 学习与实践, 2009(6).
- [20]贺雪峰. 取消农业税后农村的阶层及其分析[J]. 社会科学, 2011(3).
- [21]中国的红色政权为什么能够存在[M]. //毛泽东：毛泽东选集：第一卷. 北京：人民出版社, 1991.
- [22]金良年撰. 论语译注[M]. 上海：上海古籍出版社, 2010.
- [23]贺雪峰. 地权的逻辑[M]. 北京：东方出版社, 2013.
- [24]贺雪峰. 城镇化进程中的土地财政问题思考[J]. 甘肃农业, 2013.
- [25]陈锡文. 试析新阶段的农业、农村和农民问题[J]. 宏观经济研究, 2001(1).
- [26]李玉红、白彦峰. 地方税制改革格局中的主体税种选择问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2010(6).
- [27]张学博. 房地产税并非房产税[N]. 检察日报, 2015-09-17.
- [28]魏文亨. 国家税政的民间参与——近代中国所得税开征进程中的官民交涉[J]. 近代史研究, 2015(2).
- [29]中国社会各阶级的分析[M]//毛泽东：毛泽东选集：第一卷. 北京：人民出版社, 1991.

(责任编辑 岩 芜)