

# 土地不再用来炒：探讨土地升值税与土地财政

李健

内容摘要：土地升值绝大部份是全社会的功劳，因此应征收高税率的土地升值税，将大部份的土地升值用于社会，在供应侧可用来降低或取消其他税费，在需求侧可用于发放收入补贴；加上土地升值税有豁免机制，便连低收入者也得享土地升值。房地产市场有了长效机制，经济便脱虚向实。

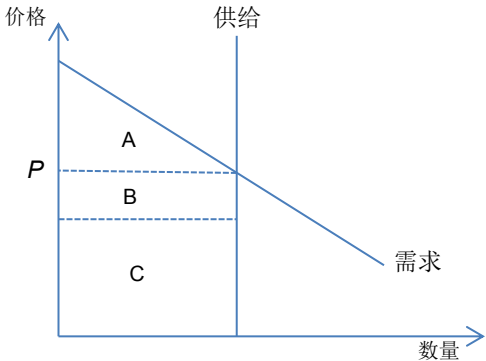
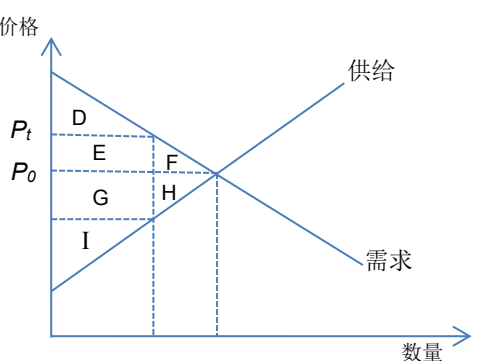
关键词：土地升值税 社会盈余损失 综合收入补贴 长效机制 土地财政

1. 本文探讨就土地征税的概念与办法。财税制度是经济的核心长效机制，不断优化，便让经济循以达致最佳的平衡；目前有改革红利在于实施土地升值税，俾大幅削减消费和生产的税费负担，及将消费能力转移支付予最需要的人群，以同时释放供应与需求潜力，使经济增长更上层楼。

## 土地升值税的概念

2. 建议的土地升值税，将大部份的土地升值收益，从使用权人归还给所有权人—国家，基于：一、土地作为供应有限的生产要素，其使用值相对于社会的产出值（GDP）的比例是基本稳定的，即土地的使用值中长期来说随着 GDP 增长。换言之，不动产的升值，绝大部份并非源于使用权持有者的判断能力或为物业增值的作为，而是全社会与政府所作为的果效。
3. 二、购买了除不动产之外的资产，便得享资产的种种权益，包括资产的升值收益。但在土地全属国家的中国，承让土地者得到的是土地的使用权，便在持有期间得享土地的使用值，甚至国家可让利于民，俾使用权到期时只需付一个低的费用便可再续，然而，土地被转让时，土地的升值收益应归所有权拥有人—国家，由公共财政支配。
4. 基于上述两点，特别是在中国，应征收税率靠近 100%的土地升值税，将升值归还国家，用于社会。至于在转让房地产时征收所得税和土地增值税，则可被理解为由于土地使用人的作为产生了增值，因而向他们征税，在概念上有所不同。
5. 土地升值税的一个社会特色是平等：由于土地是属于全社会的，征收土地升值税就意味人人平等支付了公共财政，而其豁免福利（见下）也应该是普及而平等的。在经济方面，土地升值税明确地利好 GDP，因为减少了一些边际消费意欲较低的人的纸上财富，换来了高「GDP 含金量」的公共开支和赋予穷人的消费力。其次，由于土地升值税不影响土地供应并因此不影响房地产的实质产量，因此不构成社会盈余损失（见下图）。所谓社会盈余损失（deadweight loss），指由于征税、垄断定价等，消费者盈余（消费者愿意付出之数减去其实际付出之数的余额）和生产者盈余（利

润) 减少, 减幅超过了政府或垄断者得到的收入。

就土地值征税	其他征税
	
$P =$ 使用不动产之价格—征税与否	$P_0 =$ 征税前价格 $P_t =$ 征税后价格
$B =$ 税额	$E+G =$ 税额
$A =$ 不动产使用者的盈余—征税与否	$D+E+F =$ 征税前消费者盈余 $D =$ 征税后消费者盈余
$B+C =$ 征税前不动产提供者的盈余 $C =$ 征税后不动产提供者的盈余	$G+H+I =$ 征税前生产者盈余 $I =$ 征税后生产者盈余
征税不造成社会盈余损失	$F+H =$ 征税造成的社会盈余损失

### 政策效应

6. 减低税负：从上可见，现时的主流税种如所得税和消费税，特别是生产与投资所承担的税，都不利经济增长，并且构成社会盈余损失。美国前总统里根和英国前首相撒切尔夫人，都以减税振兴经济取得成效；而现任美国总统特朗普宣布将大幅削减企业所得税后股市随即急升。然而美国须面对减税令财政赤字扩大的难题。
7. 中国也面对宜减轻企业和居民的税负但财政有赤字的课题。不过，美国和许多其他经济体无法仿效的是：中国具备最优厚的征收土地升值税条件：（一）国家拥有全部土地，（二）地少人多令土地的相对价值特别高—也正因如此，经济「脱实向虚」的困扰特别大。
8. 显然，优化税制之途，特别是在中国，在于实施土地升值税，并将所得主要用来降低其他税费，包括削减企业与个人所得税率、继营业税之后降低以至取消增值税及其他消费税（健康或环保相关的消费税除外），及降低以至取消部份社会保障「五险一金」收费。降税费的效应主要是在供应侧减成本，促投资。此外，减除营业税

和消费税可免穷人的相对税负重于富人，也利好需求，因为消费意欲最强的群体会多了可支配收入。

9. 补贴收入：在需求侧，更直接的，是将土地增值稅的部份所得用以提升社会保障，以释放大量潜在需求。目前农村和欠发达地区许多人收入相对仍很低，自动化和全球化又会延伸低收入问题。所以应实施优化、全覆盖的「综合收入补贴」，以保障收入：自身收入为零的家庭，建议其保障收入为本县/市之中位家庭收入的 30%；为鼓励自强，可以自身（除所得税后）收入每上升 100 元，补贴只减少 33 元，让保障收入上升 67 元。保障收入覆盖住房，让低收入的居民都能自行在市场上租或买自住房，并藉着土地增值稅的豁免机制（见下），得享土地升值。
10. 在全国的低、中收入家庭的收入、财富和保障都提升之下，消费将上扬。短期内与住房有关的需求将旺盛。长远而言，年青人会较安心生儿育女，有利经济长期增长；而老有「房」养，人口老龄化对社会和财政的压力将得以舒缓。在供应侧，优化的收入补贴有助于减轻「五险一金」、增加工资弹性、援助下岗工人、鼓励创业、补助小户参与市场化农业等。
11. 不动产市场的长效机制：市场需要有机制，而不藉着行政手段，让土地价格可持续地处于无不利于实体经济的水平，同时让民众普遍受惠于土地升值。机制可包括：（一）税率靠近 100%的土地增值稅，让价格所包含除预期的土地使用值之外的溢价可降至轻微或温和；（二）豁免机制让人人都能享受一定的土地升值；（三）综合收入补贴，将住房的实物补贴改为货币补贴，让穷人也能买房，同时让所有住房都是商品房，以消除在全社会都想买房之下的商品房结构性供求失衡；（四）政府作为土地的单一供应者做好土地的计划供应：在中央监察之下，确保地方上土地供应切合人口发展所需。
12. 土地升值将是每个国民都可得到的限额财富福利，虽然也为投资者提供一定的回报，但幅度应不再燃起炒风。房地产的相对价格将逐渐从高位下调，至令租金回报率回升至较接近其他资产回报率。社会上生产成本将因而下降，效果有如减税：利好内部需求，改善对外竞争力，亦增加社会盈余。
13. 当前有讨论以房产税作为长效机制，其性质是就土地的使用值征税。虽然房产税已在很多经济体实施，但一般只是替地方政府补充收入，不作为平抑房地产价格的政策工具，这大抵因为房产税只能以低税率征收，以免在经济下行时，及对越来越多的无赚钱能力老年户，造成沉重负担。
14. 十九世纪的乔治（Henry George）主张就土地征收「单一稅」，以取代其他所有税费，今日仍有不少支持者。乔治建议的，大抵就是税率达 100%的房产税，也就是将土地国有化，因为当土地使用值全被政府征去，置入土地的回报便等如零，因此人们只是向政府租用土地。近期有些城市试行的「只租不售」方案也有这个作用：土地

的升值，便像在公租房一样，长久属于政府。而上述以土地升值税为本的长效机制则旨在将土地的升值活化运用，俾寓富于民及用于经济。

### 税率、豁免

15. 须让房地产的绝对价格保持上升或不下跌，因为目前许多家庭都倾财力投资于房产。因此，土地升值税率可从零每年加 5%，分 16 年达致标准的 80%。计算税额时，乘以税率的，为以下三个数值中最低者：土地成本的实际升值额；土地成本乘以持有期内该类用地在本县/市的平均升值率；土地成本乘以持有期内该类用地在全国的平均升值率。加上有 20% 的留成率，这足以诱导人致力作出优良投资、为物业增值，及日后择高价而沽。除了提供自住房的升值外，房地产还会是回报仍然吸引，而且较前稳健的投资选择。
16. 在农村，土地有偿流转的进程已开始，而土地作为生产要素所占的比重较城市大，因此应早日按标准税率 80% 引入土地升值税，以免公有权益流失，及避免土地市场化令炒地成为从事农业的动机。但对于实施前已持有土地使用权者，开始实施时的税率可以是 50%，分 6 年增至 80%，以鼓励早日释出使用程度低的农地和宅基地给有志有能从事农业者。
17. 所有成年居民都平等豁免于土地升值税；城市与农村的各类不动产都可获豁免；每人出售所得的豁免上限，是全国大中城市家庭当时能负担的自住房值（人均化）之中位值；厘定这个值，可凭消费行为调查，鉴定人们如何按着当时置入住房的费用相对于自身收入有多贵，而调整收入中用于自置住房的比例。豁免值上限可分配于多过一个本人拥有业权的不动产单元，包括尚未出售的单元——该等单元作同时以其估值出售计。每次豁免之后起计的升值可再获豁免。

### 土地财政

18. 土地的日常行政属地方政府的工作；然而，考虑到现今的信息科技发达与人口流动增加，越来越多公共服务——包括税务和上述的综合收入补贴，适宜由中央统筹、掌管，甚至承担财政责任，会更高效惠民。此外，所有主要税种的税基都同时受益于中央政府和地方政府提供的服务。因此，一个简单而适切的分税办法是：土地升值税及其他主要税种的所得，都按中央所定的基本税率及统一摊分比率，由中央与地方政府共享；摊分比率可每年按需要调节。地方政府在一定范围内有自主权变更税率及增减税费种类。
19. 售地收入仍全归地方，但如因房价非常高而需在综合收入补贴机制之下发放额外住房补贴，以保障最低的合理住房水平，该额外住房补贴的费用由地方政府承担。这便倒逼地方政府运用售地所得，为较低收入居民负担得起的偏远地区提供价廉效高的公共交通及其他设施与服务。作为地方政府近年的重要财政来源，售地收入或会

随着城镇化逐渐完成及人口老化而放缓。

20. 售地收入过去或予人的一些负面印象—如波幅大、欠规范等—应可改善：售地收入可先注入储备基金才按计划支出，以起稳定作用；中央政府可监督以优化土地的供应，促使符合人口增长；引入土地升值税，可以消减地产泡沫引致的售地收入波动；微观方面，中央政府制订和监督以市场为依归的土地定价、出让与项目评审机制，以免在招商、PPP 等过程中土地低价流失；土地用途按规划转变时，价差的利益归公；征地须按原用途用地在该区的市场价格—但辅以适切的特惠补偿。
21. 持有土地使用权，便行使了土地的使用值，产生所得税。如果土地使用不涉及交易—例如自用或闲置，以估定租值作为经营利润。土地使用权成本的本金和利息偿贷额都得以从经营利润扣除；如果置入时用了自身的资金而没有借贷，可按某个基准利率计算扣除。计算开发商的所得税，先从收入减去土地升值额。土地的升值税和所得税都鼓励地尽其用，减少闲置。
22. 上述有关土地的所得税和升值税办法，支持农业市场化但非地产化。新增的农业所得税源虽广，现时不少农户仍处于自给阶段；对于经营农地低于一定面积的农户，为计算其所得税及上述的综合收入补贴，可以以估定租值作为经营利润。在地方上专业部门提供租值等信息后，正如在城市一样，可由同一个中央统筹的机关计算和执行所得税和综合收入补贴，按应缴税和应得补贴两者之间的净额作出征收或发放。
23. 中国有特厚的条件打造一个至符合市场原则、至不扭曲资源分配、至利好经济增长、至公平分配和至简单透明的税制：以税率靠近 100%的土地升值税，将经济增长造成的土地升值，良性循环用以驱动实体经济；其他主要税种便是个人和企业所得税；为了鼓励投资，不向来自不动产以外的资产收入征税；基于平等原则：（一）削减以至取消营业税、增值税及其他普及消费税，以免低收入者的税负相对较重，（二）每个实体从社会赚取多寡都以同一所得税率回馈，（三）人人平等豁免于土地升值税；个人所得税（包括工薪税和个人经营所得税）与企业所得税同一税率，以杜绝就税率差异避税；税制既已公平，及既已具备全面而精准合需的收入补贴机制，便不需在税制中纳入其他的收入再分配办法—如累进税率和个人基本免税额。
24. 土地升值税能占政府收入的大份额，而且收入在中、短期来说应颇稳定，因为每年的可课税值不是基于一年而是累积多年的升值。但长期来说，此税是与经济增长的额度挂钩的，如果经济长期放缓便可能萎缩。因此所得税仍然很重要。也可以将土地升值税的部份收入注入长期储备基金，购买国内外的股票，以提供未来的财政收入。也可考虑节流，因为目前政府架构或有些方面陷于层层块块，有简约、集中和市场化的空间。

2017.6.5

作者是香港资深经济学人，独立评论员。网站：[barefooteconomics.net](http://barefooteconomics.net)