

一项复杂的工作,需要获得的信息远远超过传统的统计范围。为了能够做出科学的评价,必须建立相应的信息统计报告制度。

五、加强教育经费的科学管理和规范使用

在加大教育投入的同时,要合理安排教育经费,全面推进教育经费的科学化、精细化管理,切实提高资金使用效益。首先,加强预算管理,增强预算编制的科学性、准确性,提高预算执行效率。其次,加强教育经费使用的事前、事中和事后监督。全面发挥政府主管部门、专业机构的监管作用,形成行业自律、传媒和公众、专家监督相互配合的全方位的公共教育供给监管体系,认真稽核教育资金的拨付与使用状况、使用效果或者成效。最后,强化重大教育项目建设和经费使用全过程审计,确保教育经费使用规范、安全、有效。

参考文献

- [1]上海财经大学课题组.公共支出评价[M],经济科学出版社,2006.
- [2]岳树民,帅杰.促进我国高等学校发展的税收政策研究[J],经济研究参考,2008(45).
- [3]李宜江.公共财政支持民办教育发展的政策法规变迁及启示[J],现代教育管理,2011(8).
- [4]《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》(国发[2011]22号).
- [5]《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年).

作者单位:中国人民大学财政金融学院
国家发展和改革委员会经济研究所

- ①④⑤《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)。
- ②③数据来源于中华人民共和国财政部网站。
- ⑥⑦⑧⑨《国务院关于进一步加大财政教育投入的意见》(国发[2011]22号)。
- ⑩岳树民,帅杰.促进我国高等学校发展的税收政策研究[J],经济研究参考,2008(45)。

● 比较与启示

《财政研究》2013年第2期

国外房产税的征收经验及 对我国的启示

黄璟莉

内容提要: 房产税改革是近年来学术界和实践部门关注的热点。2011年1月27日,上海、重庆两直辖市相继公布各自的房产税改革试点方案细则,并于1月28日起实施,开启了我国房产税改革的序幕。研究房产税直接关系到社会资源有效配置和社会公平,且各国由于历史、文化的差异,房产税改革的实践也大不相同。因此,笔者通过对房产税基本属性、功能属性、征收依据的理论演绎,借鉴国外房产税征收的经验(收入归属、计税依据、征收管理),总结出培植房产税成为地方主体税种、规范纳税人、扩大征税范围等启示,以期为我国正在进行的房产税改革提供借鉴。

关键词: 房产税 国际经验 收入归属 计税依据 征收管理

房产税是根据房产价值或租金收入向产权所有者或使用人征收的一种税。在不同国家和地区,对房产税的称谓也有所不同,如家庭税、房屋税、不动产税等。但是,不管如何称呼,狭义的房产税主要是指以房产为课税对象的税种。本文基于理论演绎和国际经验借鉴,探寻我国房产税开征的改进空间。

一、房产税征收的理论分析

(一)房产税的基本属性界定。

1. 房产税是对个别财产征税。房产税是一种针对特定财产设置的税种,通过征税范围和税率的调节,合理引导资源流向,充分发挥土地效益,实现相关领域的帕累托最优。所以,征收房产税不是一味地打压

房价,也不是要触动居民的基本住房保障,而是针对房产投机者,引导其投资走向,影响其收入来源。

2. 房产税是对保有环节征税。相对于作为土地使用价格而征收的土地使用费,房产税实质上是国家凭借政治权利依法向不动产保有环节使用权所有人征收的税负。因此,在法律上房产税的征收体现的是人与人之间的关系,而非人与物之间的关系。意识到这一点,才能有效理解无论是对于国有土地上还是私有土地上都可以被征收房产税,二者就房产税征收而言并无实质冲突,在法理上也就不存在障碍了。

3. 房产税是地方税收的主体税种。对于大部分国家来说,房产税都是地方财政收入的主要来源之一,并将其收入直接用于科教文卫等公

共支出。因此,房产增值的高低直接影响到地方公共服务质量的优劣,对辖区内的房产课税,极大地体现了负税与受益对等的原则,企业和居民在享受政府提供高质量的公共服务的同时,理应承担相应的纳税义务。

(二)房产税的功能属性界定。

1. 调整房价功能。

房产税的征收将直接导致住房成本的增加,一方面引导人们改变居住方式(如以租代购),从而降低住房市场的需求;另一方面,直接分割住房投机商一部分利润,打击投机行为,增加市场供给。两方面结合起来表明市场力量必将导致住房价格的下降。^①

2. 增加财政收入功能。

众所周知,房产税具有“取得财政收入、筹集公共资金”的功能。根据“受益—成本”的分摊原则,企业和个人享受政府提供的公共服务,也就要承担相应的义务—房产税,这也符合公共财政理论关于税收内涵的界定。因此房产税的增收功能也就成为政府征税的基本依据。

3. 收入分配功能。

房产税是财产税,征税对象是不动产,但其税源是纳税人的收入,实际上是对收入再次分配。由于直接对纳税人征收,税负难以转嫁,征收过程就是直接再分配过程。不仅如此,政府在履行宏观调控职能的过程中,通过转移支付将社会财富再次分配,进而起到调整收入分配的效果。

(三)房产税征收依据。

1. 溢价回收说。

按照 Henry George^②的说法,土地价值的增值取决于两方面的影响因素,一是人口的增长,二是土地条件的改善,即由于公用设施的改进带来的土地价值增值。因此,土地价

值的增值和土地所有者(或占用者、使用者)没有任何关系,其也就不应参与土地价值增值部分的分配,也就是说政府应对土地在经济发展过程中产生的价值增值以税收的形式进行溢价回收。现实生活中,大部分物品的使用,都是随着其老化而贬值的,而房产便是其中一种。因此在经济社会发展的过程中,房产价值增值实质上是土地价值的增值在房产上的体现,政府理应回收土地价值增值的部分。

2. 房地产市场的失灵。

“市场失灵”主要是由于不完全竞争、外部性、信息不对称等原因造成市场不能有效提供商品和劳务。而具体到房地产市场的失灵,其原因体现在:国家对土地的垄断及其自身的不可再生性导致土地市场竞争是不完全的;房地产外部性中的价格效应对房价产生直接影响;买卖房产过程中的信息不对称等。“房地产市场失灵”直接导致资源配置无效、宏观经济波动。因此,需要政府运用税收调控手段来维护市场秩序并推进房地产市场的健康发展,而征收房产税不失为一种有效的手段。

二、我国房产税改革的

实践背景

(一)我国房产税征收的历史演变。

1949年,中央政府为较快复苏和发展经济,开始强化税收征管工作。紧接着于1950年1月30日发布《全国税政实施要则》,开征房产税,并建立统一的各级税务机构。当年6月,中央政府决议合并房产税和地产税,统称房地产税。该税种于1951年在全国范围内推行,并明确纳税人为产权所有人或承典人、使

用人、代管人;以房价为计税依据,税率按照1%征收。此后,伴随着社会化改造的完成,我国开启了简化税制的征程。1958年对税制作进一步的简化,但房产税制没有发生变化。但这种情况在1973年发生改变,当年的工商税制改革将房地产税并入工商税,导致有关房产的税制名存实亡。

进入20世纪80年代,我国税制也开始了全面改革。为适应新形势的发展,以往的城市房地产税被分为房产税和城镇土地税。这种情况在1986年又有了新的变化,《中华人民共和国房产税暂行条例》明确规定城市房地产税仍保留,但该条例仅适用于境内纳税人,对于境外纳税人则依然按照1951年的《城市房地产税暂行条例》征收。

从2003年起,房地产市场又开始了新一轮的税制改革。当年10月召开的十六届三中全会正式提出“城镇建设税费改革,适时地对不动产征收物业税”;紧接着五中全会再次提出稳定推行物业税改革,为下一步的改革做了充分的前期准备。2009年5月,国务院加快房产税改革日程,在《关于2009年深化经济体制改革工作的意见》中提出“深化房地产税制改革,研究开征物业税”。次年5月,为有效应对房价不断攀升的局面,国务院在《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》中明确提出逐步推行房产税改革。2011年1月26日,国务院常务会议同意沪、渝两市进行房产税改革试点,并于1月28日正式实施。^③

至此不难看出,我国房产税改革应尽快得到国家相关部门的高度重视,但改革本身进展缓慢。当然,政府的审慎态度在改革当中是必要的,但绝不能将此作为延缓改革的缘由,改革是势在必行的,我们应吸

取国外改革经验,结合国情,积极探索改革之路。

(二)我国房产税征收的现状。

依据《中华人民共和国房产税暂行条例》,我国对城市、县城、建制镇和工矿区范围内的房产按年计征房产税。征税对象主要是生产经营性房产,对非营业用房免税。纳税人分为产权所有人、承典人、房产代管人或实际使用人。具体规定为:针对产权为全民所有的,规定经营单位缴纳相关税费,而产权出典则由承典人缴纳。对于产权存在纠纷的情况则暂由代管人或使用人缴纳。同时设置两档基础税率,按房产余值(原值扣除10%~30%)予以计税的,税率为1.2%;按租金收入为计税依据的,税率为12%。^④

1994年税制改革确定了我国现行的房地产税制,覆盖了房地产经营活动的各个环节(见表1),但也不难看出,目前我国房地产行业税收政策的一个显著特点是“重交易,轻保有”。同时,从征收情况来看,我国房产税在地方税收收入格局中的地位也不高,由表2可知,近10年,我国房产税在税收中的比重保持在2.68%~3.85%之间,显然达不到作为主体税种的要求。

(三)房产税改革前瞻——沪渝改革的具体分析。

上海市的房产税试点方案只正面涉及增量房,即只对新购且属于第二套及以上的住房予以征税,具体规定为对上海居民新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房和非上海居民家庭在当地新购住房进行征税,其中上海市居民家庭人均住房面积低于60平方米的,新购房暂免征收房产税。而重庆市改革方案中除对增量房征税外,还对存量里的高端产品,如花园洋房、独立别墅进行征税,但给予了180平方米的

起征点。就税率而言,上海试点方案中规定0.4%、0.6%两档基础税率,即对于应税房平均交易价格高于上年度商品房平均销售价格2倍(含2倍)的,按照0.6%的税率征收,其它的则定为0.4%。重庆针对存量和增量独栋商品住宅则将税率分为三个等级,交易价格在主城新建商品住房成交价3倍以下的商品住房,税率定位0.5%,3倍以上、4倍以下的税率定为1%,4倍以上的征收税率为1.2%。^⑤

根据上海市地税局2012年11月披露的信息显示,上海共认定5万套住房需要缴纳房产税,其中2011年认定2万余套,2012年约3万套。其中2011年实现房产税收入22.1亿,占地方税收收入的1.3%,按照类似估算,2012年实现房产税收入约在60亿以内。截至2011年11月30日,重庆市主城区房产税应税住房8563套,征收率在99%以上,征收金额达1亿元,但相对于2900亿的全年税收收入微不足道。总的看来,沪渝改革取得一定的成效,但问题也较为明显,改革之路不容乐观。

三、国外房产税征收的相关经验

1. 把房产税作为地方主体税种,成为地方收入的主要来源。

无论是发展中国家还是发达国家,房产相关的课税都涉及到收入归属权的划分。目前来看,国外房产税基本上都属于地方税种。在美国,房产税收入约占地方财政收入的30%,税收收入的50%~80%,成为地方政府最大和最稳定的收入来源。在英国税收中,住宅税(包括住宅税和营业性房产税)是最大的地方税种,也是地方财政收入的主要来源。

例如在英格兰45%左右的本级收入来源于住宅税。而据统计,16个OECD国家这一比重的平均水平约为43%。与此类似,加拿大、新西兰等国的房产税在地方收入中也占据较高比重。

2. 以房产的保有人为纳税人。

不同国家和地区对房产税纳税人的界定有不同规定,但综合来看,基本上都是以房产的保有人为纳税人,包括房产的所有人和使用人。在美国的房产税制度中,明确规定拥有房地产的自然人和法人为纳税人。而荷兰房产税的纳税人是房屋的消费者或使用人,英国则是年满18周岁的房屋所有者,日本是法律意义上的产权所有人,而我国台湾地区则明确规定房屋的使用人或承租人为房产税纳税人。

3. 征税范围广泛,税源充足。

尽管各国对房产税的征收范围界定存在不一致,但相当一部分国家和地区不仅对城市征税,农村也在征税范围内。如美国、加拿大、澳大利亚等。不仅如此,从征税对象来看,这些国家将土地和地上建筑物或改良物(即房地产或不动产)一并征收,从根本上保证了税源的充足。如美国对房屋和土地直接征收地产税,税基是房地产估计价值的一定比例;加拿大则以土地和房屋的评估总值为计税依据,征税对象几乎涵盖了所有房产和地产,甚至设备和设施。

4. 建立了较为完善的房产评估体系。

征收房产税的必备条件除设立相应的财产评估机构外,还应包括财产登记和信息管理等。因此,世界各国的通行做法是建立完备的房产评估体系。例如,波兰为有效监督房产税的征收,建立两个专门收集数据的登记部门,地方政府在房产税

表 1

我国现行房地产税收体系

征税环节	税种名称	计税依据	税率(%)
房 地 产 开 发	土地增值税	房地产增值额	30—60
	营业税	房地产转让收入	5
	城市维护建设税	营业税税额	1 或 5 或 7
	教育费附加	营业税税额	3
	地方教育费附加	营业税税额	1—2
	耕地占用税	实际占用耕地面积	10—50;8—40;6—30;5—25 元/m ²
	契税	取得土地使用权的金额	3—5
	印花税	合同金额	0.03(建筑安装)及 0.05(购销)
	城镇土地使用税	实际占用土地面积	0.6—30 元/m ²
	企业所得税	房地产企业应税所得额	25
二 手 住 房 转 让	营业税	房地产转让收入	5
	城市维护建设税	营业税税额	1 或 5 或 7
	教育费附加	营业税税额	3
	地方教育费附加	营业税税额	1—2
	印花税	合同金额	0.05(个人暂免)
	土地增值税	增值额	30—60(个人暂免)
	企业所得税	应税所得额	25
	个人所得税	应税所得额	20
	契税	成交合同价	1—3
房 产 出 租	营业税	租金	5(个人 3%减半)
	城市维护建设税	营业税税额	1 或 5 或 7
	教育费附加	营业税税额	3
	地方教育费附加	营业税税额	1—2
	个人所得税	应税所得额	10
	房产税	租金	12(企业出租用于居住的住房及个人为 4)
	城镇土地使用税	实际占用土地面积	0.6—30 元/m ² (个人免)
	企业所得税	应税所得额	25
	印花税	租赁合同金额	0.1(个人免)
房产保有	房产税	房产余值	1.2
	城镇土地使用税	实际占用土地面积	0.6—30 元/m ²

资料来源:周银丹,现阶段我国房产税制改革的探讨[D].苏州大学,2011.

表 2

2000~2011 年我国房产税收入完成情况

年份	税收收入(亿元)	房产税收入(亿元)	房产税收入占税收收入的比重
2000	5688.86	209.38	3.68%
2001	6962.76	228.42	3.28%
2002	7406.16	282.38	3.81%
2003	8413.27	323.86	3.85%
2004	9999.59	366.32	3.66%
2005	12726.73	435.96	3.43%
2006	15233.58	514.85	3.38%
2007	19252.12	575.46	2.99%
2008	23255.11	680.34	2.93%
2009	26157.44	803.66	3.07%
2010	32701.49	894.07	2.73%
2011	41106.74	1102.39	2.68%

注:数据选自《中国统计年鉴》,其中税收收入为地方财政税收收入。

征收过程中,将自身记录与这两个部门比照,以保证税收征管的全面高效。再如英德等国为有效评估计税价值,专门设立房地产评估机构和专业评估师,而美国则在各地设置与征收机构分开的评估官,并委托社会评估机构进行评估,以保证财产评估的高效、准确。

四、国外房产税对我国的启示

1. 培植房产税为地方主体税种。

国外经验一再表明,房产税成为地方税收主体税种是必然也是必要的。而根据我国实践,尽管房产税收入在地方税收中的地位时有上升,但依然掩盖不了下降的趋势。2009~2011年,我国房产税收入占地方税收收入比重分别为3.07%、2.73%和2.68%(见表2)。众所周知,房产税具有税源易于区分、征税对象稳定等特点。因此,地方政府可以有效监控本地区税源,极大地提高了征收效率。在房产税改革过程中,可采取有效手段(如扩大征税范围、

提高税率等),努力将房产税培植为地方税体系中的主体税种,充分发挥房产税的优势。

2. 规范纳税人,将其确定为房产保有者。

现阶段,我国房产税主要以房产取得和所得的单位或个人为纳税人,而根据国外实践的经验,将房产的所有人和使用人(即房产保有者)作为纳税人更能促进房产的流转,体现效率原则。除此之外,根据支付能力原则,也应该将代表纳税能力的房产所有人界定为纳税人。权利与义务的对等性,则要求享受地方政府提供公共服务的房产使用人缴纳房产税。

3. 明确征税对象,扩大征税源泉。

目前,我国房产税征税范围主要局限于“城市、县城、建制镇、工矿区”的房产,极大地限制了房产税作用的发挥。因此,笔者建议将农村房产纳入房产税征税范围,同时对商品房和住宅房征收房产税。除此之外,相比以往针对增量房征税的情况,改革后要更加注重对存量房征

税。主要原因有:(1)伴随农村经济的发展,尤其是城市化程度的延伸,逆城市化现象的出现,农村房产急剧增加,无论从规模上还是质量上都远超历史的任何时期。因此,将农村房产列入房产税不征范围,无疑将损失相当部分税源。(2)近年来,个人购房在我国购房主体中占据的比重越来越大,相应的将购房作为“财产性收入”的投机者增多,而我国相关税法规定免除个人的房产税,这样无疑不利于国家对收入分配的调节,也不利于社会效益的最大化。可喜的是,正在进行的房产税改革已经将房产税覆盖面扩大到一部分消费住房以及引入了房产评估价值的概念,显示了向更为合理的房产税靠拢的趋向(贾康,2012)。

4. 加强房地产税收管理,建立完善的房地产市场价值评估制度。

较高的税收征管水平和良好的税收管理体制是保证我国房产税改革顺利推进的必要条件,正如贾康(2012)所说,开征房产税需要有产权登记与保护、信息管理与沟通、征收管理等方面的专业力量和条件。

地方政府债务风险控制 国际经验及启示

邓淑莲 彭军

内容提要: 债务风险控制是地方政府债务管理的核心,也是当前中国地方债务管理中迫切需要解决的问题。迄今国际上使用的债务风险控制机制归纳起来有行政控制、市场控制、规则控制和合作协商控制四种。根据国际经验,结合我国的实际情况,我国地方债务风险控制机制的选择应抛弃行政控制方式,选择规则控制机制,并逐步创造条件,向市场控制机制过渡和转变。

关键词: 地方债务 债务风险 控制机制

目前我国还没有建立有效的地方债务风险控制机制,了解并借鉴一些国际经验对建立符合我国国情的地方债务风险控制机制具有重要的现实意义。

一、地方政府债务风险控制的 国际经验

根据特·迈纳斯安和克雷格的研究(Ter-Minassian and Craig, 1997),国际上对地方债务风险进行控制的机制有四种,即行政控制、市场控制、规则控制和合作协调控制。

(一)行政控制机制。

行政控制机制即审批制,是指中央政府对地方政府发债进行直接控制,包括确定地方政府每年发债的限额,对借用外债进行限制或禁止借用外债;对借债者的借债行为进行检查和授权;或者代地方政府统一借债。

行政直接控制方式的好处是中央政府通过审批和检查可以将地方政府的发债规模控制在适当的(可管理的)水平上,防止地方政府不负责任的借债行为发生。但这种控制方式也存在弊端。第一,审批制为公共投资设置了一个政治而非经济的门槛。特别是在没有清楚、正式的标准来判断什

么样的借债应被批准,什么样的借债应否定时尤为如此。不仅如此,审批制还会延长资本项目的建设周期。第二,由中央政府审批可能给市场造成中央政府最终担保的印象,从而导致债券购买者不考虑发债者信用风险而购买债券的情况发生。第三,将会引发地方政府的道德风险。由于债务完全由中央政府管理,风险亦完全由中央控制,地方政府自然就没有动力和压力改进财政管理,不负责任的情况就会出现。第四,审批制使得借债融资具有一定的不确定性,因而不利于地方政府制定长期的资本投资和融资计划,而长期投融资计划对于资本投资而言是至关重要的。

从国际经验看,虽然有些国家采用这种控制方式,但一般来说这些国家的规模都很小,规模较大的国家使用这种债务风险管理机制最终都归于失败。较为典型的要数日本和巴西。日本的地方政府债务管理曾以行政控制方式为主,地方政府只有在中央政府审批后才能借债。这种债务管理方式在一定程度上造成了1990年代以后日本地方政府财政状况的持续恶化,并由此促使中央政府改变了债务管理方式。自2006年起,严格的审批制转变为协商制和规则制。地方政府在满足一定条件的情况下可直接举债,地方政府的融资更趋向

鉴于此,笔者提出以下几点思考:
(1) 出台科学可行的评估方案和评估方法,建立统一的房地产评估机构;
(2) 建立健全房地产信息库,适当披露已进行多年的物业税模拟试点的相关信息,实现房地产行业的信息共享,以满足房产税的征管需要;
(3) 加强税务工作人员的业务培训,配备评税或估价专业人员以应对复杂的房产税征管需要。

主要参考文献

- [1] Brown, H. James: Land Use and Taxation: Applying the Insights of Henry George. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1997. P11-20.
- [2] 傅樵. 房产税的国际经验借鉴与税基取向 [J]. 改革, 2010(12).
- [3] 谷成. 房产税改革再思考 [J]. 财经问题研究, 2011(4).
- [4] 郭宏宝. 房产税改革目标三种主流观点的评述——以沪渝试点为例 [J]. 经济理论与经济管理, 2011(8).
- [5] 贾康. 房产税改革: 美国模式与中国选择 [J]. 人民论坛, 2011(1).
- [6] 贾康. 房产税改革方向 [J]. 英才, 2012(10).

作者单位: 财政部财政科学研究所
(责任编辑 刘静武)

①任志强,从开征物业税说起 [J]. 税务研究, 2004(4).

② Brown, H. James: Land Use and Taxation: Applying the Insights of Henry George. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 1997. P11-20.

③刘洪玉. 房产税改革的国际经验与启示 [J]. 改革, 2011(2).

④徐淑华. 税法. 北京: 高等教育出版社 [M]. 2009.10.

⑤ <http://house.china.com.cn/chongqing/topic/2011fcs/>