

从土地财政论地方主体税种的选择

<http://www.crifs.org.cn> 2009年1月7日 曹莹 蒋莉

【摘要】由国土资源部土地宏观调控课题组撰写的《2008年上半年土地市场运行的经济分析报告》指出,今年上半年全国土地供应总量同比减少了25.27%。对许多地区而言,地方政府财政收入非常依赖土地销售收入和房地产行业税收收入。统计调研数据显示:在我国东部省份的一些县市,土地上产生的收入占到地方财政收入的一半以上,发达地区的地方财政成为名副其实的“土地财政”。土地出让收入的减少将严重考验当地财政预算。笔者认为,通过发行债券或政府间转移支付来解决地方政府财政问题,是目前最快的办法,但要想根本解决土地财政问题,还是应该从逐步理顺财税制度入手,重点是解决地方主体税种问题。

【关键词】土地财政;地方主体税种;房产税

一、我国地方政府“土地财政”形成的原因

分税制改革后,由于中央和地方政府的事权、财权划分不清,遗留了许多旧体制的痕迹,事权与财权严重错位,财权高度集中,事权却相对下移,且分税制收入划分不规范,地方财力薄弱,造成了地方财政与事权不相称的资金缺口。这正是促使地方政府通过土地弥补资金缺口的原因所在。

(一) 事权与财权错位,事权相对下移

财政分权体制缺乏合理事权划分的配套。宪法原则上对中央和地方政府职责范围做出了规定,但没有通过立法对各级政府的事权加以明确划分。由于我国的政治体制和经济体制决定了上级政府对下级政府具有绝对权威,在需要共同分担公共责任时,往往上级政府将公共责任层层下移,很多本应由中央财政负担的社会公共服务事业,交给了地方基层政府。

(二) 分税制收入划分不规范,地方财力薄弱

一是地方政府缺乏主体税种,财力越来越多地集中在上级政府尤其是中央财政。二是税权高度集中,地方没有自主调控的余地。三是地方财税管理体制不协调,税收成本过高。地方政府的财政收入不足以平衡财政支出的时候,就会有两个选择:一个是寻求中央的转移支付;另一个则是谋求向预算外发展。近年来,随着中央政府收费的管理越来越规范,行政事业性收费在预算外收入中的重要性大大减低。相比之下,土地出让所得的收入则变得越来越重要,甚至发展到举足轻

重的地位。笔者认为,如果进行税制改革,关键问题在于稳定地方政府税收来源,设置规范稳定的地方税主体税种。

二、对于地方税主体税种的理论研究

马斯格雷夫在蒂布特对地方性公共物品的需求分析基础上将政府的三项职能在中央和地方之间进行了分工，并提出了一个非常明细的、用来在中央和地方之间进行税收划分的原则：①中级、尤其是基层政府所依托的税源应固定在其管辖的范围内。②个人累进税应由那些能最有效地课征全部税源的政府机关征收。③累进税用于保障社会再分配，它应主要由中央控制。④用于社会稳定政策的税收由中央控制，基层的税费则应该是大体不变的。⑤在地方管辖范围内分布极不均匀的那些税源应由中央来课征。⑥各级政府都可以课征收益税和使用费。针对地方税设置原则，马斯格雷夫等人提出主要有两个：①税源流动性较小②以居住地为基础。显然，满足这两条原则的税收主要有房产税、个人所得税、零售及其他间接税等。

奥茨首次明确了房产税作为地方性公共产品融资的主要来源。作为地方支出项目的资金来源，房产税在世界各国地方财政中占有重要地位。Bird, Richard M. 和 Enid Slack 的研究结果也为奥茨的观点提供佐证。研究发现，二十世纪九十年代，发展中国家的房产税占地方政府税收收入的40%，发达国家的比例为35%。

平衡预算归宿和差别预算归宿分析表明，房产税是一种区域内受益税，房产税在地方税收中占有重要比重的原因，是由于其符合不同级次政府应提供使其辖区范围内居民受益的服务并因此而课税的经济学原理。

三、房产税具有成为地方税主体税种的良好秉赋

笔者认为，最适合作为地方税主体税种的税，是房产税。它符合上述地方税的所有特征。

一是对不动产征税的经济影响范围较小，房产税的地区税率差异不会改变该生产要素资源的地区配置。二是房产税“取之于财产、护之于财产”，可以鲜明地体现受益征税的原则。三是不动产坐落分散，对不动产征税需要由专门评估机构对每宗不动产价值进行估价，只有划归地方，并作为地方主体税种，才能调动地方政府的积极性。四是对不动产征税，税源比较稳定，不会随经济周期的变化而大起大落。五是房产税按评估价征税，与销售税与所得税相比最大的特点是其税基与税率可由当地政府根据地方财政支出的需要酌情确定，成为地方政府平衡财政收支的重要工具。

四、房产税为我国地方税主体税种的路径选择

1. 科学规划与分步设定房产税改革目标。需要科学规划，分步设定房产税的改革目标，循序渐进地推进房产税制的改革。

2. 精心设计与适时推出房产税改革方案。应在充分调查研究和科学论证基础上，选择适当的税种、税基和税率，适时推出房产税的改革方案，应谨慎处理不同地区之间、不同性质财产之间、不同时期获得的财产之间、不同收入与负担能力纳税人之间等错综复杂的利益关系，科学界定不同的房产税负，保证房产税制改革的顺利推进。

3. 合理界定与有效配置房产税相关权力。房产税成为地方主体税种的一个首要前提是地方拥有一定的税收管理权限。目前我国地方税种的开征、停征权，税目、税率调整权，税收减征、免征权等高度集中于中央，与我国社会、政治、经济形势的发展不相协调。

4. 配套改革与协同重塑财产税收入地位。完善分税制财政管理体制，建立财产登记与清查制度，建立公信的财产价值评估机构，建立与财产税发展相适应的税务干部队伍与税收征管模式等配套改革措施，对打造财产税地方主体税种地位具有重要的协同作用。

【参考文献】

- [1]朱柏铭. 公共经济学[M]. 浙江大学出版社, 2002.
- [2]李波. 基于财政分权的地方税研究[M]. 中国财政经济出版社, 2006.
- [3]张学诞. 中国财产税研究[M]. 中国市场出版社, 2007.
- [4]廖晓冰. 地方税收理论与实务[M]. 东北大学出版社, 1995.

文章来源：大视野 （责任编辑： x1）