物业税改革对我国地方财政的影响

唐 霏

(广东技术师范学院 广州 510665)

【摘要】物业税是否并入土地出让金目前我国仍存在争议,不同的税制设计方案对我国地方财政的影响是不同的。本文在分析我国地方财政现状的基础上,探讨了物业税改革对我国地方财政的影响。

【关键词】物业税 土地出让金 地方政府 土地财政

目前物业税改革对于其财产税和地方税的性质基本已经确定,但对于物业税改革是否并入土地出让金仍存在广泛争议。不同的物业税改革方案给地方财政带来的影响又是不同的。本文主要从物业税改革的两种政策选择能否规范地方政府"借地生财"的扭曲行为来探讨物业税给地方政府财政带来的影响。

一、我国地方财政的现状

我国地方的财政收入主要由税收和各种费组成,在我国20几个税种中,完全属于地方财政收入并由地方税务局征管的税种主要有:城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、车船税、契税,从这些税种的性质来看,大部分都和土地、房产有关。但据统计,这些与房地产相关的税种占地方财政收入的比重并不高。以广东省为例,2005年到2008年,广东省房产税、城镇土地使用税和土地增值税占全省地方财政收入的比重分别为6.6%、7.0%、7.2%、10.1%。

但与之相应,我国地方政府却异常重视房地产行业,很多地方政府都把房地产行业当做地区经济发展的支柱性行业,把和房地产有关的收入当做地方财政收入的源泉。一方面,房地产相关税收并不是地方财政收入的主要组成部分;另一方面,地方政府把房地产行业作为地方经济增长和财政收入增长的支柱产业加以扶持。这是什么原因造成的呢?笔者认为原因在于土地财政。

1. "土地财政"及其成因。"土地财政"是指一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出的行为,出让土地收入属于预算外收入,又叫第二财政。我国的"土地财政"主要是依靠增量土地创造财政收入,也就是说通过土地出让金来满足地方财政需求。2009年,全国土地出让收入达1.59万亿,而全国地方财政收入为3.26万亿,土地出让收入占到地方财政收入的48.7%。地方政府财政收入严重依赖土地财政。

三、商业银行参与风险投资存在的问题和方式

1. 商业银行参与风险投资存在的问题。商业银行参与风险投资的关键不在于分业经营还是混业经营,而在于业务多元化问题。由以上分析可见,商业银行和风险投资公司的业务重叠性、相关性并不强。因此,如果商业银行进入风险投资行业,获得的规模效应是有限的。虽然风险投资业务是一个比例较小的业务,但是如果商业银行直接参与风险投资,会给公众投资者带来银行业务风险增大的印象。从可能爆发的风险来考虑,商业银行直接进入银行业是不经济的。

2. 商业银行参与风险投资的方式。如果商业银行要进入风险投资行业,由于商业银行和风险投资较低的相关性,可以将商业银行的传统业务与风险投资业务进行独立运作。首先,可以通过FOF的方式,即成立专门的基金和风险投资公司,只有独立的基金可以进行风险投资的运作,商业银行其他业务不得与风险投资混合。这样不仅核算方便,最主要地是隔离了风险投资对于商业银行风险放大的作用。从而将风险投资引入商业银行的负面影响减到最小。其次,可以通过CVC(公司风险投资)的方式,成立公司风险投资基金,专门投资商业银行战略有关的成长公司,主要目的并不是获取风险投资的利益,而是保存商业银行的竞争优势,将创新的产品和技术纳入商业银行的体系,从而保证商业银行的活力。

四、总结

本文通过分析商业银行与风险投资的相容性问题,认为商业银行和风险投资在本质上并不相容,可以说是相对独立的业务。因此,如果说,从规模效应的角度考虑,商业银行进入风险投资领域,并不是一个适合的方式。如果说,商业银行要进入风险投资行业,只能以相对独立的分业方式进行,如独立基金,公司风险投资这样的方式运作。对于现有的考虑商业银行进入风险投资的文献,本文认为,他们忽略了商业银行和风险投资公司的巨大差异,而只看到商业银行和风险投资公司都是金融中介的事实。

【注】本文系华南理工大学风险投资研究中心2010~2011年度课题研究项目成果。

主要参考文献

唐芸,刘曼红.对我国商业银行资金参与风险投资的思考.科技进步与对策,2010;21

“土地财政”的形成和我国1993年的分税制改革是分不开的。1993年,我国实施了分税制改革。将税源稳定、税基广、易征收的税种大部分划归中央,企业所得税和营业税按纳税人隶属关系分别划归中央和地方;增值税在中央与地方之间按75:25的比例分成;除证券交易印花税和海洋石油资源税外,其他税收原则上划为地方固定收入。通过这项改革。中央和地方财政收支所占的比重发生比较大的变化。近年来,地方政府财政收入占全国财政收入的比重一般维持在45%左右,地方财政支出占全国财政支出的比重却一直处在70%的水平。财政收支不平衡使得地方政府不得不寻找更多的财源。

在地方独享收入中,城镇土地使用税、房产税、耕地占用税、土地增值税、契税等大多与土地直接相关,而占地方财政收入大头的营业税也因为房产业和建筑业的发展与土地密不可分。另外增值税的25%和企业所得税虽然主要通过招商引资、发展工业实现,但是任何工业的发展都离不开土地。可见,土地是地方政府增加财政收入最重要的工具。这就导致在连续的工业化、城市化、经营城市的口号下,大量土地被征用以建工业园区、扩张城市规模,发展房地产业和建筑业。地方政府逐步形成了以土地为手段增加财政收入的思路。

除了预算内收入的税收外,地方政府把土地出让金和与土地相关的各项收费也都当成了财政收入的源泉。这些收入不用上缴中央,全部留归地方。土地出让金和各项与土地有关的收费作为地方政府预算外收入,透明度低、来源分散、监管困难。以一线城市北京、上海、广州为例:2009年,北京、上海、广州的土地出让收入分别为:928亿、821亿、425亿,占到各市地方财政收入的比重达45.8%、32.3%、60.5%。

2. “土地财政”的危害。

(1)“土地财政”不具备可持续性。“土地财政”实际上是本届政府不断“透支”下一届政府的土地收益。一个城市可出让土地的总量是有限的。每届政府出让一批地,下一届政府可供出让的土地就会减少。在大规模的城市化进程结束后,可供开发的土地就会迅速减少,未来的公共财政状况将会面临严峻考验。

(2)“土地财政”是房价的助推器。在可出让土地面积不断减少的情况下,地方政府要以更少的土地出让获得不少于前一届政府财政预算空间,就只有不断提高土地出让价格才能办到。房地产价格不断上涨,与地方政府维持甚至扩大财政预算空间之间存在激励相容的关系。

(3)“土地财政”造成资源的浪费。土地属于稀缺不可再生资源,在我国,人口众多,土地相对稀少,人地矛盾原本就极为突出。在“土地财政”的背景下,土地能使地方政府自身利益最大化,为了获得财政收入,吸引外来资金投入,地方政府更是随意圈占农民耕地和违法出让、转让土地,导致开发区过多过滥,严重浪费土地,加重人地矛盾。

(4)“土地财政”是腐败滋生的温床。土地出让收入属于预算外收入,缺乏有效的监管机制。极易成为腐败滋生的温床。一方面,有的房地产商之所以能够拿到地,和权力有着千丝万缕的联系,甚至有的房产商本身就具有政府背景。另一方面,地方政府得到这笔土地出让款项,很多情况下并没有用之于民,而是大搞政绩工程、形象工程。

二、物业税改革的两大政策选择

所谓物业税,主要是针对土地、房屋等不动产,要求其拥有者每年都要缴纳一定的税款的税种。物业税在我国还是一个全新的概念,正处在税制设计的阶段,物业税的设计,必然会涉及很多的政策选择。现阶段,物业税的税制设计主要存在以下共识:①物业税是财产性质的税负,开征物业税就需要将现有的房产税、城镇土地使用税并入其中;②物业税应当作为地方税,并成为地方政府的主要财源;③开征物业税需要清理房产市场的不规范税费制度,取消不合理的收费。

但是,我国社会主义国家土地公有的性质使我国长期实行土地出让金制度,那么,物业税是否要将土地出让金并入呢?在这个问题上,学术界存在很大的分歧,有两种观点:

第一种选择:物业税不并入土地出让金。持这一观点的学者认为,物业税和土地出让金是两个完全不同的概念。土地出让金本质上是一种“地租”,是政府让渡一定时期土地使用权而收取的“租金”;而物业税是政府凭借政治权力对房地产保有环节的房产持有者征收的一种税。“租”和“税”互不冲突,完全可以并行不悖。

第二种选择:物业税并入土地出让金。持这一观点的学者认为,我国目前房价过高的一个重要原因就是土地出让金的一次性支付,如果将土地出让金并入物业税中,将一次性支付变为按年支付,房价就会因房地产开发成本的减少而下降,物业税才真正能达到抑制房价的目标。

三、物业税两种政策选择对地方财政的影响分析

1. 第一种选择:物业税不并入土地出让金。在这种政策选择下,物业税可以使地方财政收入稳步增加,但“土地财政”仍会延续。

(1)使地方财政收入稳步增加。物业税的开征,采取普遍征收的方式,保留原有的土地出让金不变,另行开征物业税。其开征的目的就是为了给地方政府寻找新的财源。所以无论是在短期还是长期,都可以增加地方政府的财政收入。这主要体现在:①从短期来看,物业税的开征,不仅针对经营性房产,同时还包括居民住宅,这必然会使物业税的税基相较于之前的房产税扩大,带来税收收入的增加。②从长期来看,经济不断增长,城镇化进程不断加快,房地产业势必兴旺发达,征税范围会不断扩大。这些,都为物业税带来更加多的税源,增加了税收收入。

(2)“土地财政”仍将继续。

第一,地方政府存在推高房价的动机。征收物业税,会增加多少财政收入,受多种因素的影响。这些因素主要包括房产面积(Q)、免征额设定的免征面积(N)、市场评估值(V)和税率(T)。

物业税带来的地方财政收入=(Q-N)VT

根据上述公式,我们发现,房产评估值越高,物业税带来的地方政府财政收入也就越多,地方政府必然会存在着推高房价的动机。虽然物业税会提高房产持有者的成本,抑制投资

需求,从而影响房价,消化了政府提高房价的动机,但是由于物业税的税率不会太高,再加上通货膨胀下居民强烈的投资保值动机,所以这方面的影响会比较有限。

第二,相较于物业税而言,地方政府更"青睐"土地出让金。我国现行的财政分权制度存在很多缺陷。不规范的财政分权改革造成的直接后果之一就是造成地方政府的"预算软约束"和"逆向预算软约束"。在这种情况下,地方政府账面上的财力对其行为并不构成实质性的约束。地方政府可以凭借其权力在其管辖范围内攫取其他组织和个人的资源来突破现有的预算限制。

土地出让金作为地方政府的预算外收入,使用起来一般不需要上解下拨,监管机制相对较弱,地方政府用起来也比较自由。相对于征收和使用都要受到重重限制的物业税而言,当然更受地方政府的青睐。

总体而言,在这种改革模式下,地方政府并不会把物业税作为地方政府收入的主要来源,而是仍然更加看重能给自己带来即期收入的土地出让金。在短期收入增加的利益刺激下,地方政府存在短期内迅速推高房价的动机。这些,都不能终结地方政府的"土地财政"问题,也和物业税作为地方政府主要财源的税制设计理念不相符。

2. 第二种选择:物业税并入土地出让金。在这种政策选择下,物业税使地方政府短期财政收入下降,但长期财政收入会增加。同时,土地财政会被终结。

(1)短期内会使地方政府收入下降,长期会使地方政府收入增加。将土地出让金归入到物业税当中,指的是取消当前实行的土地出让金制度,在新的物业税体系中设立相应的税种,以当前土地出让金总额和土地使用年限为依据设置相应的税率,按年征税,实行年税制。由此可知,将目前一次性支付的土地出让金,分解为年度缴纳,每年征收的额度会比一次提前收取的额度要小得多,在这种情况下,税收总额短期内会下降。但从长期来看,物业税作为财产性质的税种,开辟了更多的税源。同时随着我国经济的发展和城市化进程的加快,房产的价值也会增加,通过征收物业税,使政府可以参与到房产升值的价值分配中,这些都有利于地方财政收入稳步增长。

(2)终结土地财政。

第一,抑制了政府的短期行为。物业税作为地方税种,每年都需缴纳。这意味着将现行房地产税制下要求一次缴纳的土地出让金等税费分摊到了以后每年,不论是哪届政府出让土地使用权,下届政府均可以从中获得收益。在这种情况下,地方政府无需通过大肆卖地来获取收入,而是每年都可以收取当年土地的收益,均衡了地方政府的长期财政收入,改变了"寅吃卯粮"的局面,抑制了政府的短期行为。

第二,规范了财政资金的使用效益。一方面,物业税作为预算内收入之一,无论是收取还是使用,都需要经过一系列规范的程序,并且受到各种监督和制约,在这种情况下,地方政府不能够胡乱花钱,奢侈浪费,政绩工程就会减少,财政资金的使用效益得到提高。另一方面,政府想要获得更多的物业税,就要使辖区内的居民物业升值。这种对物业升值的期待和"土地财政"下希望物业升值的期待是不同的。土地财政下推高房价是为了获得短期的财政收入,物业税下物业的升值在很大程度上取决于政府对环境、交通、治安、教育的投入,是为了获取长期的财政收入,这也迫使地方政府优化使用财政资金,提高财政资金的使用效益。

第三,促进了资源的合理配置。物业税不同于一次性收取的土地出让金,而是每年均会收取。即使是闲置的土地,也会对其征税,这样就会提高土地节约和集约度,一定程度上遏制土地的滥用,抑制了投机行为,同时也增加了闲置及半闲置房产的机会成本,促进房地产二级市场的活跃,这样可以盘活房产的存量,在不增加房地产投资的情况下增加房产的供给量,实现资源的有效配置。

总体而言,在这种改革模式下,地方政府没有了"以地生财"的动机和条件,想要获得更多的财政收入,地方政府必须在切实提高公共物品的供给水平上去努力,不会再依赖土地,土地财政得以终结。

四、结论

物业税改革对地方财政的影响是深远的,无论是并入土地出让金的物业税,还是不并入土地出让金的物业税,都会使长期地方财政收入增加。所不同的是,并入土地出让金,能够终结地方政府的土地财政,规范地方政府的行为;不并入土地出让金的物业税做不到这些。

但从实际操作上来看,想要将土地出让金并入到物业税,存在很多困难。首先,地方政府短期财政收入的锐减会使城市正常建设的资金得不到保障,不利于城市的发展;其次,由于无需支付巨额的土地出让金,使房地产行业的进入门槛大大降低,可能因为"寻租"产生新一轮的腐败问题;再次,没有了土地"招拍挂"制度,如何公正合理地评估土地的价值以征收物业税是一个技术难题。

综上所述,物业税改革"牵一发而动全身",在进行物业税税制设计时,一定要充分考虑其对各个领域的影响,充分考虑社会的承受能力,"渐进式"地推进,尽可能扭转地方政府"以地生财"的局面,使物业税成为规范地方政府收入、增加地方财政收入的来源。

【注】 本文系"广州市哲学社会科学发展'十一五'规划2010年度课题"(课题编号:10B33)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 倪红日,谭敦阳.开征物业税对地方政府财政收入的影响.重庆工学院学报(社会科学),2009;2

2. 李晓英.开征物业税对地方财政的影响分析.中国商界,2010;2

3. 周雪光."逆向软预算约束":一个政府行为的组织分析.中国社会科学,2005;2

4. 黄小鹏.物业税能否终结土地财政.董事会,2010;2