

## 完善财政管理体制

## 构建我国财产税体系

■ 巴海鹰

**摘要:**改革和完善我国财产税制必须从宏观着眼,对现行财产税类的各个税种和其他税系中的相关税种进行结构性整合,构建我国的财产税体系,确立其地方主体税种地位,使之真正发挥在组织财政收入、公平社会财富方面的效用。

**关键词:**财政分权 财产税 构建

税收的基本目的就在于通过税权的运用,使政府具有一定的收入,从而具备足够的财力为社会提供公共物品和服务,以使宪法之中的公共权力意志得以实现。财产税在组织财政收入、公平社会财富分配以及促进经济发展等方面具有所得税和商品税不具备的功能和特点。改革和完善我国财产税制必须从宏观着眼,对现行财产税类的各个税种和其他税系中的相关税种进行结构性整合,构建我国的财产税体系。

### 一、理清政府组织架构,明晰税收立法权限

政府的行政层级关系到公共权力的分配。如我国的行政级别分为五级,由此引发了公共权力如何在各级政府之间进行分配,即如何在权力的集与分之间进行选择的问题。衡量集权与分权程度往往以在事权分配基础上的财权分配为标准,不同的事权决定应有不同的财权,而财权主要是由税收决定的。因此,没有税收立法权的集中或分散就没有政府集权或分权的真正实现。结合市场经济发展初期的各种现状因素,我国应在集权的基础上进行适度的分权,也就是在确保中央税收立法权的同时,逐步扩大地方权力机关的税收立法权。从理论上讲,税收立法权的集中,主要是由于全国性公共物品的存在、保持收入公平分配和维护全国经济稳定的职能目标、地方政府地区利益最大化的局限性、公共物品的外部性、公共物品供给的规模效益等方面的原因决定的。从理论上讲,税收立法权的下放由以下几个因素决定:一是由于地方性公共物品的存在;二是地方政府更能真实地了解当地经济、社会和自然状况,可以降低交易成本尤其是信息收集成本,同时有利于当地公众参与公共物品供给;三是从节约成本的角度考虑,某些公共物品由地方政府提供比中央政府具有更佳的提供规模;四是可以满足公众对不同公共物品的消费偏好和减少效率损失。

我国实行分税制的财政体制。作为一种分享税制,必须使中央政府与地方政府能够有效地分享社会财富。由于我国各地区情况差别较大,尤其在经济转轨过程中许多改革办法带有试验性质,需要做到机动、灵活和及时,这就必须充分发挥地方权力机关在立法方面的积极性。一些应在全国统一开征的对宏观经济影响较小的地方税种,除由中央制定统一法规外,其他权限赋予地方;对于一些税源小的地区差异较大的税种可给予地方权力机关在一定的幅度范围内确定税率、

免征额等的权力;对不需全国统一开征的具有明显区域性、地方性特点的税种,可以将开征、停征权及相应税收管理权限划归地方,这样可以更好地发挥地方扩大财源、组织收入的积极性。

总之,税收立法权限要明晰合理,同时要把握好集权与分权的程度。需要指出的是,不论税收立法权限在中央和地方如何划分,都必须纳入宪法的规范,以保障其权力的合法性和规范性。

### 二、完善财产税管理体制,界定财产税收入归属

现行的财产税管理体制贯彻了分税制的原则,坚持了合理分权的方向。然而,由于目前的财政管理体制本身尚存在许多缺陷,并且现行的财产税管理体制也与未来的财产税制存在某些不兼容的地方。因此,有必要对目前的财产税管理体制作进一步的改革和完善。具体而言,改革的要点可概括如下:

#### (一)下放财产税立法权

从完善分税制的角度来看,未来财产税立法权应该进一步下放,具体理由包括:首先,中国幅员辽阔,各地经济发展程度各异,财产禀赋也各不相同,赋予地方当局财产税立法权,有利于地方因地制宜地制定适合于本地区实际情况的财产税法。其次,财产税立法权的下放不会影响中央的财政收入。在中国,财产税主要的课税对象是不动产,而与不动产相关的税收基本上属于地方收入,因此,财产税法对中央财政收入的影响不大。而且,由于财产税属于地方税种,地方也有认真立法的激励。再次,在一定的条件下,财产税立法权的下放不会妨碍社会主义统一大市场的形成。这是因为税收与其他的市场交易费用具有替代性,对于中国来说,最大的交易费用也许是来源于健全的产权保护制度的缺失和政府效率的低下。因此,各地财产税法的某些差异并不足以成为影响统一大市场形成的主要障碍。

当然,财产税立法权能在多大程度上下放给地方还将

受制于两个重要因素: 其一是民主政治的发展和财政监督权的下放; 其二是户籍制度的进一步改革和“城乡分治、一国两策”局面的改变。作为过渡措施, 可暂时由中央政府提出财产税法范本, 待时机成熟后再将财产税立法权下放。

## (二) 划分财产税收入级次

经过1994年分税制改革, 财产税收入划归地方, 然而, 财产税收入在地方各级财政之间的划分却仍有待规范。目前, 财产税收入在地方各级财政之间的划分在各个省份并不一致。理想的做法是将财产税收入列为县(市)级财政的专项收入, 从而使得财产税既不需要按企业的隶属关系进行分配, 也不需要并入地方财政总收入参与收入分成, 以彻底贯彻分税制的精神。

## 三、构建中国财产税体系, 培育地方主体税种

作为三大税系之一, 财产税是最古老的税种。在世界各国税收发展的历史上, 财产税曾作为主体税种发挥过重要作用。随着市场经济的发展及其主体地位的确立, 所得税和流转税逐渐占据了主体税种的地位, 财产税逐渐演化为辅助税种之一。但是, 在当今大部分西方发达国家和众多发展中国家中, 财产税都作为地方税收的主体税种在组织地方政府财源上发挥着重要作用。而且, 财产税本身具有其他税系所没有的一些优良特性, 对经济的平稳运行和社会的和谐发展能起到特有的作用。

1994年我国针对流转税和所得税进行了税制改革, 取得了举世瞩目的成就, 但对财产税的改革则相对滞后, 财产课税制度还很不完善。现行的财产课税制度已经明显不适应社会经济发展的需要。《物权法》的制定为财产税的征收打下了基础。《物权法》是一部明确物的归属、保护物权、充分发挥物的效用、维护社会主义市场经济秩序、维护国家基本经济制度、关系人民群众切身利益的民事基本法律。《物权法》作为调整财产支配关系的法律, 能够促进民事主体更有效地利用各种资源, 促进社会财富的迅速增长, 促进市场经济健康有序地发展, 也是财产税征收的先决条件。

我国财产税体系应包含房地产税、遗产税和赠与税、车船税及契税。

(一) 房地产税作为未来财产税的主体税种, 是地方财政的主要收入来源

针对目前我国不动产课税的种种弊端, 借鉴各国(地区)征收房地产税的经验, 并结合我国的实际情况, 对我国开征房地产税提出以下几点建议:

1. 合并税种, 简化税制。在不动产的保有环节, 将目前存在的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种合并为统一的房地产税, 实现税种的简化和内外税制的统一, 彻

底改变目前房地产税制流通环节畸重、保有环节畸轻的现状。对每个纳税主体以其拥有的全部房地产价值作为征税对象。首先对工商企业所属不动产和城市高档居住用房开征, 而后逐步将其他居民用房等纳入征收范围。在开征房地产税的同时对现行的房地产税费制度进行全面的清理, 取消那些不合理的收费项目, 使总体税费负担水平保持基本稳定。

2. 科学设置房地产税的计税依据。以房地产的市场评估价值为计税依据。同时规定一定额度的免征额, 以体现保障公民基本居住需求的政策取向。免征额和税率的设计要使结果大体符合“二八原则”, 即80%的税收来自20%的纳税主体, 各地方处于平均居住水平以下的居民无需纳税或只交纳很少的税。对于税率和免征额的确定, 给予地方政府一定的自由裁量权。以市场价值为计税依据更符合量能纳税的原则, 而且还具有税源丰富, 收入富有弹性, 交易证据多、便于诚信纳税等优点。因此, 我国的房地产税也应建立以市场价值为核心的计税依据, 每隔3-5年重新评估一次, 这样既能够准确地反映税基, 并随经济的发展带动税基的提高, 进而稳步提高财产税的收入, 同时又能体现公平税负、合理负担的原则。

3. 界定房地产税税率的合理幅度。综合考虑居民的承受能力和国际经验, 税率形式采用固定税率, 税率范围可以设定在0.3%到0.8%之间。普通百姓的住房, 可以参照个人所得税起征点的做法, 在一定的范围内少征税或者零征税。例如, 可以考虑普通百姓的居住用房, 设立一个以面积为计量单位的起征点, 以保证一个家庭最低的面积需要。此外, 考虑到我国地区之间经济发展极不平衡, 房地产税不宜采用全国统一的比例税率, 而应由中央规定一个幅度税率, 各地可以根据各自的经济情况、收入水平和应税房地产的位置和用途具体规定决定起征点和本地地区的适用税率。

4. 建立完善的评估制度。以不动产的市场价值为计税依据需要相应完善符合我国国情的不动产评价体系和评估制度。首先, 要制定评估的法规和操作规程, 并设置专门的评估机构, 对评估从业人员还要进行定期培训, 考核其执业能力。其次, 要确定科学合理的评估方法, 可以重置成本法和现行市价法作为评估办法的基础。最后, 还要通过法律保障纳税人对评估结果拥有知情权和申诉权。不动产的评估结果必须定期公布, 并允许纳税人进行查询。如果纳税人对不动产的估价等持有异议的, 他们有权申请复议, 地方政府必须设立专门的机构办理有关复议事项, 纳税人对复议结果仍有异议的, 可再向法院起诉, 由法院进行判决。

5. 建立与不动产登记、评估有关的信息数据库。建议为纳税人进行不动产信息登记, 详细登记纳税人所拥有不动产

的类别、所在地、评估价值、评估价值变化的日期情况等等,运用计算机技术对这些信息进行及时地搜集、处理、存储和管理,以获取有效的评估和征管的资料。

6. 理顺各种产权关系,为房地产税向真正的产权人征收创造条件。征税要求产权清晰,而目前我国产权不明晰,给房地产税的征收带来了很大的障碍。我国的住宅建设,有多种形式:商品房、经济适用房、合作建房、集资建房、房改房等等,除了以出让方式取得土地使用权的商品房以外,后几种性质的房屋,由于土地取得方式比较特殊,加上存在政府的转手、转包等行为,产权区分相对困难,因此,对这部分房屋的确权工作成为开征房地产税的重要前提。建立科学的房屋产权信息公示和查询系统,要对房屋业主的信息进行全面采集,以便明确该业主拥有房屋的性质(商品房、经济适用房等)、类型(普通住宅、公寓或别墅等)、面积以及套数,从而方便房地产税征收的管理工作。

### (二)适时开征遗产税与赠与税

遗产税与赠与税属于对财产转移课征的税收,是财产课税体系中的重要税种。无论是从完善税制、增加财政收入、公平社会财富分配,还是从与国际接轨等各方面考虑,我国都应及时地开征遗产税和赠与税。遗产税要行之有效,需要与赠与税配合,否则财产所有人如果在生前将财产赠与其他人,那么遗产税形同虚设。因此,各国遗产税制体系中,遗产税与赠与税相互配合,赠与税用于弥补遗产税的漏洞。

1. 遗产税制模式的选择。考虑到我国继承人可自行分割交接财产、公民的纳税意识短期内无法提高以及征管水平相对落后等实际情况,我国宜采用总遗产税制,即对被继承人的遗产总额征收遗产税,这样有利于税源的控管。

2. 遗产税与赠与税相得益彰。鉴于中国税收征管水平的实际情况,中国未来的遗产税与赠与税宜采用“并行征税”的做法,即发生赠与行为时单独征收赠与税,生前已纳增值税也不能在遗产税中抵免,这既不使遗产税的作用受到影响,又可节省交叉征税模式下在财产所有人死亡时,对生前赠与追溯的困难,方便征管。

3. 遗产税与赠与税税率的设计。我国遗产税开征的主要目的是对收入分配进行重新调整,因而应选择累进税率方式。同时应注意不论以遗产继承方式还是以赠与方式转移财产,其所负担的税收应大致平衡,即赠与税的税率安排不应低于遗产税的税率。

### (三)改革和完善内外有别的车船税制

1. 将车船使用税更名为车船税。即凡在中华人民共和国境内拥有车船的单位和个人,均为车船税的纳税义务人,而不论这些车船是否被使用以及使用的额度如何。

2. 合并内外税制。对国内企业和个人征收的车船使用税与对外商投资企业和外国企业及外侨征收的车船使用牌照税合并,统一征收车船税。

3. 调整计税依据。作为财产税,其计税依据应该是车船的价值,即价值大的多征,价值小的少征。计税依据有两种:一种是车船原值作一定的扣除;一种是车船的市场价值,即评估值。理论上,以评估值为计税依据更科学,但是由于市场因素多变,以及评估工作本身的局限性,车船的价值有被高估或低估的可能,征纳双方容易产生矛盾,而且将大大增加实际工作量。因此,以车船原值作一定扣除为计税依据,在理论上有其合理性,在实践中具有可操作性,至于扣除比例可由中央规定幅度范围,地方政府视本地实际情况在此范围内确定具体的扣除比例。在具体操作上,应该对单位价值未超过一定标准的车船给予免征。

(四)尽快对《中华人民共和国契税暂行条例》进行修改和完善

1. 调整契税的征税范围。销售不动产应归类至财产课税体系中的有偿购置与转让财产。转让无形资产所应缴纳的营业税也应划归契税名下。由此,契税下可分为四个税目:一是购置不动产;二是销售不动产;三是购置无形资产;四是转让无形资产。

2. 实行差别税率制度。针对承受土地、房屋权属的用途不同,可实行差别税率。增加对土地租赁行为征收契税的规定。

3. 明确土地、房管等部门的职能职责,切实搞好护税协税。构建科学、规范的征收管理体系。同时,及时清理不能适应当前经济形势的政策文件,严格按照文件规定减免程序办事。

### 参考文献:

- [1]谢群松.财政分权—中国财产税改革的前景[J].管理世界,2001(4).
- [2]张学诞.中国财产税研究[M].北京:中国市场出版社,2007.
- [3]林家彬.中国地方税体系改革中的财产税[D].北京:资产评估与财政税收会,2008年10月21-22日.
- [4]丁芸.论我国财产税制的重构[J].税务研究,2006年(9).

◇作者信息:厦门大学经济学院博士研究生,研究方向:税收理论与政策

◇责任编辑:张力恒

◇责任校对:张力恒