

# 论物业税能否成为地方财政的主体税源

董昕 周卫华 (财政部科研所,北京,100142)

**【摘要】**物业税征收的主要目的之一便是使之成为我国地方财政的主体税源,而这一目的能否实现取决于物业税的征收方案。针对不同物业税征收方案进行对比分析,得到的结论是仅合并房地产保有环节税种不足以使物业税成为地方财政的主要来源,将土地出让收入纳入物业税的征收,才有可能使物业税成为我国地方政府的主体税源。

**【关键词】**物业税;地方财政;主体税源

**【中图分类号】**F810.422 F290 **【文献标识码】**A

物业税征收的首次提出是在2003年10月,中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,提出要“实施城镇建设税费改革,条件具备时对不动产开征统一规范的物业税,相应取消有关收费”。2005年10月,中共十六届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中再次提出要“调整和完善资源税,实施燃油税,稳步推行物业税”。2006年10月,国家税务总局相关负责人表示,国家正在对房地产改革和推进物业税进行研究,并在部分地区开展房地产模拟预税的试点工作,为物业税的开征积累经验。此后,第一批北京、辽宁、江苏、深圳、宁夏、重庆六省市试点消息传出。2007年10月,国家税务总局宣布,增加安徽、河南、福建、天津四省市为试点地区,至此,共有10省市开始物业税“空转”运行。2009年5月,国务院批转国家发展和改革委员会(发改委)《关于2009年深化经济体制改革工作意见》重又提出“深化房地产税制改革,研究开征物业税”,并明确交由财政部、国家税务总局、国家发改委、住房和城乡建设部共同负责。

与政策相呼应,近年来与物业税相关领域的研究成果也颇为丰富,既包括宏观层面的研究分析,也包括操作层面的研究建议。宏观层面的研究主要集中在:税收制度改革方面的研究<sup>[1,2]</sup>,对地方财政影响方面的研究<sup>[3,4]</sup>,对房地产市场影响方面的研究<sup>[5,6]</sup>,等等。操作层面的研究主要集中在:开征时机方面的研究<sup>[7]</sup>;税基评估方面的研究<sup>[8]</sup>,税率设计方面的研究<sup>[9]</sup>,等等。但是,目前尚无针对不同物业税征收方案进行对比,分析物业税能否成为地方财政主体税源的研究,本文将就此进行系统化

的论述与分析,并提出相应观点。

## 1 我国“土地财政”的形成原因及现状

从1994年我国的分税制改革以来,中央与地方的财政收入比重有了明显的变化,仅就1993年与1994年的对比来看,地方财政收入所占的比重就由78.0%下降到44.3%,近些年来地方财政收入所占比重也一直处于50%以下的水平;而同时地方财政支出的比重却一直在70%左右的水平上,2007年地方财政支出的比重更是达到了77.0%,详见表1。由此可见,分税制改革后的十多年来,地方财政收支不平衡的矛盾并未得到改变。

地方财政收支剪刀差的长期存在,强化了地方政府积极开辟可自主支配收入来源的动力,而增加土地出让收入便成为地方政府增收的主要途径,土地出让约占地方财政预算外收入的60%以上,个别市县达90%左右。从全国情况看,土地出让收入占财政收入的比重也非常高,2007年全国土地出让总价款为9130亿元以上,而全国的财政收入为3.2万亿元,土地出让收入占财政收入的比重为28.53%<sup>[1]</sup>。从而形成了我国地方政府依靠“土地财政”的局面。从为数不多的可取得土地有偿使用收入数据的城市来看,土地出让收入在地方政府的收入结构中占据了越来越重要的地位,详见表2表3。

然而,地方政府的这种“卖地”收入是不可持续的,地方财政对土地出让收入普遍依赖的局面必需改变。因此,物业税就被赋予了成为地方财政收入新来源的使命,征收物业税的目的中也就不可避免地包含了改善地方财政收支不平衡,使之成为地方财政长期、可持续收入来源的期许。

表 1 中央和地方财政收支及比重

年份	财政收入(亿元)		比重(%)		财政支出(亿元)		比重(%)	
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
1993	957.51	3391.44	22.0	78.0	1312.06	3330.24	28.3	71.7
1994	2906.50	2311.60	55.7	44.3	1754.43	4038.19	30.3	69.7
1995	3256.62	2985.58	52.2	47.8	1995.39	4828.33	29.2	70.8
1996	3661.07	3746.92	49.4	50.6	2151.27	5786.28	27.1	72.9
1997	4226.92	4424.22	48.9	51.1	2532.50	6701.06	27.4	72.6
1998	4892.00	4983.95	49.5	50.5	3125.60	7672.58	28.9	71.1
1999	5849.21	5594.87	51.1	48.9	4152.33	9035.34	31.5	68.5
2000	6989.17	6406.06	52.2	47.8	5519.85	10366.65	34.7	65.3
2001	8582.74	7803.30	52.4	47.6	5768.02	13134.56	30.5	69.5
2002	10388.64	8515.00	55.0	45.0	6771.70	15281.45	30.7	69.3
2003	11865.27	9849.98	54.6	45.4	7420.10	17229.85	30.1	69.9
2004	14503.10	11893.37	54.9	45.1	7894.08	20592.81	27.7	72.3
2005	16548.53	15100.76	52.3	47.7	8775.97	25154.31	25.9	74.1
2006	20456.62	18303.58	52.8	47.2	9991.40	30431.33	24.7	75.3
2007	27749.16	23572.62	54.1	45.9	11442.06	38339.29	23.0	77.0

数据来源:中国统计年鉴(2008), <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2008/indexch.htm>

表 2 重庆市 2000—2006年土地有偿使用收入占地方财政收入的比例

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
地方财政收入(亿元)	104.46	126.41	157.87	206.93	302.44	394.96	529.46
土地有偿使用收入(亿元)	3.12	5.65	15.43	27.53	78.87	113.80	179.92
所占比例	2.98%	4.47%	9.77%	13.30%	26.08%	28.81%	33.98%

注:表中数据由搜数网数据整理计算而得,其中地方财政收入是指一般预算收入与基金预算收入之和。

表 3 郑州市 2003—2007年土地有偿使用收入占地方财政收入的比例

	2003	2004	2005	2006	2007
地方财政收入(亿元)	72.47	114.76	151.03	202.39	277.64
土地有偿使用收入(亿元)	4.27	7.24	12.29	23.15	53.46
所占比例	5.89%	6.31%	8.14%	11.44%	19.26%

注:表中数据由搜数网数据整理计算而得,其中地方财政收入是指一般预算收入与基金预算收入之和。

## 2 物业税征收的三大方向

物业税是指对土地、房屋等不动产的所有者或使用者征收的税种,通常的征收形式为每年按不动产评估值的一定比率征收税款,也称房地产税。物业税是一种财产税,广义理论上讲,财产税是就纳税人某一时点的所有财产课征的税收,既包括土地、房屋等不动产,也包括其他种类的财产,但从各国实际征收的情况看,财产税的主要课征对象就是房地产。因此,物业税(房地产税)与财产税可视为同义词。为了不与我国现有税种产生概念上的混淆,本文中将以物业税的称法贯穿全文,不再使用房地产税加以替换。

总体来看,我国物业税的征收思路可以分为以下三个主要方向。

### 2.1 仅对现有税制中的房地产保有环节税收进行

#### 调整

根据国务院发布的第 546 号令,自 2009 年 1 月 1 日起废止 1951 年由原政务院公布的《城市房地产税暂行条例》,外资企业和外籍个人不再缴纳城市房地产税,取而代之的是依照《中华人民共和国房产税暂行条例》缴纳房产税。这就意味着我国的房地产税制中,不再有城市房地产税这一税种,房地产保有环节的税种由城市房地产税、房产税、城镇土地使用税三种变为房产税和城镇土地使用税两个税种。

物业税征收的方向之一,便是将房地产保有环节的房产税和城镇土地使用税两个税种合并,将税基由仅向经营性物业征收扩展至将自用住宅也囊括在内,同时税基的评估方法由账面成本改为市场评估。这是一种相对简单、目前部分政府部门较为倾向的物业税征收方向。

表 4 现行房地产保有环节的税种

税种	征税范围	课税对象	计税方法
房产税	城市、县城、建制镇、工矿区	由产权所有人缴纳。产权属于全民所有的,由经营管理的单位缴纳。产权出典的,由承典人缴纳。产权所有人、承典人不在房产所在地的,或者产权未确定及租典纠纷未解决的,由房产代管人或者使用人缴纳。	非出租情况下:应纳税额 = 房产余值 (原值一次减除 10% 至 30%) × 1.2% 出租情况下:应纳税额 = 年租金收入 × 12%
城镇土地使用税	城市、县城、建制镇、工矿区	使用土地的单位和个人,其中:单位,包括国有企业、集体企业、私营企业、股份制企业、外商投资企业、外国企业以及其他企业和事业单位、社会团体、国家机关、军队以及其他单位;个人,包括个体工商户以及其他个人。	应纳税额 = 实际占用的城镇土地面积 × 适用税额标准 适用税额标准如下:每平方米年税额为:(1)大城市 1.5元至 30元;(2)中等城市 1.2元至 24元;(3)小城市 0.9元至 18元;(4)县城、建制镇、工矿区 0.6元至 12元。

资料来源:国发[1986]90号《中华人民共和国房产税暂行条例》、国务院[2006]第483号令关于修改《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》的决定。

2.2 对现有的房地产税费进行调整,但不涉及土地出让金

我国现行的房地产税收体系,主要包括:耕地占用税、土地增值税、城市土地使用税、房产税、契税、营业税、城市维护建设税、企业所得税、个人所得税、印花税等 10 个税种。从数量上看,在不考虑土地增值税、所得税的情况下,房地产开发的税收成本约占总开发成本的 10% 以上<sup>④</sup>。

与房地产税收体系并行的房地产行政收费项目也十分庞杂。2008年3月8日,全国政协委员、河南省工商联副主席王超斌与十名全国政协委员联名提案《关于减少政府收费环节,遏制住房价格上涨的建议》中提到,房地产开发商需要缴纳 50 余项的费用,涉及到约 25 个政府部门,总体费用占到开发成本的 15% ~ 20%。

我国物业税征收的另一个方向,便是将现有的房地产税种和房地产行政收费项目进行系统化的调整,立税、清费,解决现行房地产税费体制中税费混杂、税种配合失当、重复课税等问题。同时,税基的调整思路与上一方向基本相同,即自用住宅也需缴纳物业税,税基的评估方法改为按市场价值评估。

2.3 对现有的房地产税费、土地出让金进行综合调整

除了房地产税费收入外,土地出让金也是政府收入的重要来源,因而将两者结合起来考虑也是物业税征收的设计思路之一。但广义的土地出让金是指国有土地使用权出让时总的交易金额,包括一级开发建设补偿费和政府收益两大组成部分,其中一级开发建设补偿费又包括征地、拆迁、水、电、路等大市政配套建设费用等一级开发成本,以及政府规定的较低水平的一级开发商利润。由于一级开发建设补偿费是由二级开发商支付给一级开发商

的,所以纳入财政收入的只是政府收益这一部分。因而,能纳入物业税征收的只能包括政府收益这部分,而不是全部的土地出让金。

此方向的主要思路是:打破 40 年至 70 年土地出让金一次性收取的方式,将土地出让金收取方式改为按年分次收取,并将其纳入物业税的征收。同时,税基的调整思路与前两个方向基本相同,即自用住宅也需缴纳物业税,税基的评估方法改为按市场价值评估。

3 物业税与地方财政的主体税源

不少学者以国外经验——地方财政的主体税源是财产税为主要依据,来论证我国的物业税也应该可以成为地方政府的主体税源。如表 5 所示,美国、加拿大、澳大利亚等国州以下地方政府财政收入的重要来源就是财产税,以 2001 年为例,物业税所占上述各国地方税收收入的比重分别为 71.8%、91.3%、100.0%。

表 5 部分国家财产税占其地方税收收入的比重 (单位:%)

国家		1975年	1985年	1994年	2001年
美国	州	4.1	3.7	4.3	—
	地方	81.9	74.2	75.8	71.8
加拿大	州	2.3	4.0	7.3	—
	地方	88.3	84.8	85.3	91.3
澳大利亚	州	22.6	25.7	29.4	—
	地方	100.0	99.6	99.6	100.0
英国		100.0	100.0	100.0	99.5
法国		19.1	25.2	26.0	48.2
日本		—	39.2	46.2	30.9

数据来源:邓宏乾,《中国城市主体财源问题研究:房地产税与城市土地地租》商务印书馆,2008年7月第1版,第199页。

而从 2007 年的数据来看,我国房地产保有环节征收的税种在地方税收收入中占有的比重约为

%,其中所占比重最高的是辽宁省(9.72%),所占比重最低的是西藏(0%),详见表6。

表6 2007年中国房产税<sup>①</sup>、城镇土地使用税占地方税收收入的比重

序号	地区	税收收入 (万元)	房产税 (万元)	城镇土地使用税 (万元)	房产税、城镇土地使用 税占税收收入的比重
1	辽宁	8156685	298550	494187	9.72%
2	山东	13083516	443522	659581	8.43%
3	内蒙古	3479057	107348	154449	7.52%
4	吉林	2373862	94082	60113	6.50%
5	甘肃	1420532	57447	27473	5.98%
6	黑龙江	3349661	126832	70432	5.89%
7	江苏	18947700	542621	558464	5.81%
8	宁夏	587871	14558	18306	5.59%
9	海南	879935	37223	11299	5.51%
10	河南	6250156	156560	182303	5.42%
11	重庆	2944592	71509	84565	5.30%
12	湖北	4339759	127562	99165	5.22%
13	福建	5940236	212451	88823	5.07%
14	河北	6182963	140653	172635	5.07%
15	北京	14356708	517527	146499	4.63%
16	天津	4383644	146712	54990	4.60%
17	浙江	15353548	494883	189053	4.43%
18	广西	2826809	86254	39211	4.44%
19	新疆	2206460	78381	19465	4.43%
20	贵州	2118512	57750	33336	4.30%
21	安徽	4018799	96943	73173	4.23%
22	四川	6289529	166581	93494	4.14%
23	广东	24154724	796429	183858	4.06%
24	陕西	3555047	92239	48633	3.96%
25	湖南	4106600	111268	41246	3.71%
26	江西	2818573	57824	44021	3.61%
27	云南	3786361	96449	39302	3.59%
28	山西	4305002	85946	57295	3.33%
29	青海	432855	10194	2431	2.92%
30	上海	19754796	428292	107061	2.71%
31	西藏	116667			0.00%
	地方合计	192521159	5754590	3854863	4.99%

数据来源:根据中国统计年鉴(2008)整理计算。

如果按倪红日、谭敦阳<sup>[4]</sup>对2006年某省物业税空转试点结果的测算看,对经营性房地产价值重新评估后,以新评估值为物业税的税基,合并房地产保有环节的税种(当时包括房产税、城市房地产税、城镇土地使用税),0.8%的税率即可保持原有的税收收入规模;如按1%的税率征收则可使原有的税收收入规模增加23%。目前房产税只是对经营性房产征收,对个人所有非营业用房免税,对个人出租住房和企事业单位、社会团体以及其他组织按市场价格向个人出租用于居住的住房,减按4%的税率征收<sup>[5]</sup>,但经营性住宅由于征税执行困难,收效甚微。城镇土地使用税主要是针对工业和商业用地,对住宅用地还没有征收。因此,仅合并保有环节的现有税种,物业税征收可实现的规模主要取决于税基扩大——增收住宅物业税带来的税收多少。按2006年我国城市实有住宅建筑面积112.89亿

m<sup>2</sup>、全国商品住宅平均销售价格为3132元/m<sup>2</sup>、暂按物业税税率为1%估算,住宅物业带来的物业税收入约为3535.75亿元,约占当年地方财政收入的19.32%,而2006年全国房产税、城镇土地使用税占地方财政收入的3.78%。据此,大致估算按这种方式征收物业税,物业税收入可达到地方财政收入的24%<sup>③</sup>。可见,仅对现有税制中的房地产保有环节税收进行调整,还不足以使物业税成为地方财政的主要来源。

而就2007年的数据来看,全国土地出让收入占财政收入的比重为28.53%。如果将土地出让收入纳入物业税的征收,粗略估计可以使物业税收入达到地方政府财政收入的50%左右,更有利于支撑物业税成为地方政府的主要税源。

综上所述,仅合并房地产保有环节税种不足以使物业税成为地方财政的主要来源,将土地出让收

入纳入物业税的征收,才有可能使物业税成为我国地方政府的主体税源。△

### 【注释】

- <sup>1</sup> 摘自中国网《最该“爆破”的是“卖地财政”》, [http://www.china.com.cn/review/txt/2008-03/18/content\\_12897770.htm](http://www.china.com.cn/review/txt/2008-03/18/content_12897770.htm)
- ④ 根据各税种的征收办法及多个房地产开发项目的实际数据计算而得。
- ④<sup>(四)</sup> 此处的房产税统计数据中包含城市房地产税。
- <sup>1/4</sup> 财政部、国家税务总局有关司负责人就取消城市房地产税,统一征收房产税问题答记者问 [http://www.gov.cn/zwhd/2009-01/20/content\\_1209757.htm](http://www.gov.cn/zwhd/2009-01/20/content_1209757.htm)
- <sup>1/2</sup> 数据来源:中国统计年鉴(2008)
- <sup>3/4</sup> 数据来源:中国房地产统计年鉴(2007),2006年全国商品住宅销售额 17038.01 亿元/销售面积 54392.13m<sup>2</sup> = 3132元/m<sup>2</sup>。
- ⑧ 按 1% 的物业税税率计算,2006 年原房产税、城镇土地使用税会增加为地方财政收入的 4.73% (即 3.78% / 0.8% × 1%),加之住宅物业新增收入所占的 19.32%,即 4.73% + 19.32% = 24.05%。

### 【参考文献】

- [ 1 ] 樊丽明、李文. 房地产税收制度改革研究 [ J ]. 税务研究, 2004, ( 09 ).

- [ 2 ] 丁芸. 论我国财产税制的重构 [ J ]. 税务研究, 2006 ( 09 ).
- [ 3 ] 韦志超、易纲,等. 物业税改革与地方公共财政 [ J ]. 经济研究, 2006 ( 03 ).
- [ 4 ] 倪红日、谭敦阳. 开征物业税对地方政策财政收入的影响 [ J ]. 重庆工学院学报 ( 社会科学 ), 2009 ( 02 ).
- [ 5 ] 江奇、杜超. 开征物业税对土地市场的影响 [ J ]. 经济论坛, 2006 ( 07 ).
- [ 6 ] 林家彬、刘毅. 开征物业税对房地产市场的影响 [ J ]. 重庆工学院学报 ( 社会科学 ), 2009 ( 04 ).
- [ 7 ] 文军. 我国开征物业税的时机选择 [ J ]. 当代经济, 2007 ( 02 ).
- [ 8 ] 张爱珠. 对房地产税基评估问题的探索 [ J ]. 税务研究, 2008 ( 04 ).
- [ 9 ] 裘思珺、屠梅曾. 我国物业税税率设计的理论与实证分析 [ J ]. 科学技术与工程, 2009, ( 05 ).

作者简介:董昕(1977-),女,哈尔滨人,博士研究生。研究方向为财政与投资、财税理论与政策、城市经济等;

收稿日期:2009-10-25

## Discussion on Whether Property Tax Can Be the Main Source of Local Fiscal Revenue

DONG Xin, ZHOU Weihua

**【Abstract】** One of the main purposes of levying property tax is to make it become the main source of local fiscal revenue in China, and whether this aim can be achieved depends on the property tax collection program. By comparing the strategies of different property tax collection programs, it can be concluded that only consolidating the existing real estate taxes on holders is not enough to support the local fiscal revenue. If land leasing revenue is included in property tax, it will be possible to make property tax become the main source of local fiscal revenue.

**【Keywords】** Property Tax; Local Finance; The Main Source of Tax Revenue

(上接第 35 页)

## Legislative Implications from the Study on the Space Right of Cross-road Corridor in China Urban Planning

SHEN Jinzhen

**【Abstract】** The urban space right is the fundamental issue of planning and management that should be addressed urgently in Chinese cities. In day-to-day planning and management process we often encounter the applications of construction of cross-road corridor not only in Beijing but also in other cities of China. But the rule of law based on Property Law is not available. In this paper on the basis of the case study of cross-road corridor, the author try to explore the key elements of this kind of issue and then design an actual management system for the construction application of cross-road corridor, both will lay the stone for the road to establish a national law for the urban space right administration in China.

**【Keywords】** Urban Space Right; Cross-road Corridor; Planning and Management