

国外征收物业税的经验教训和发展趋势以及对我国的几点启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年2月22日 王晓霞 蒋一军

[摘要] 文章首先从物业税征收过程的三个环节入手进行分析,对国际上征收物业税的成功经验进行了简要归纳,即税前准备充分、税中执行规范、税后服务得民心;然后总结出国外征收物业税的实践中存在着基础条件差、信息割裂、容易欠税、税收竞争降低市政财政收入、助长土地低效利用和土地投机、受不动产市场弊病影响等主要问题,指出开征物业税、从价计征并逐步实现信息化、以宽税基、低税率、严征管为原则进行改革是世界各国物业税征管的发展趋势;最后根据国际经验和教训提出我国开征物业税的必要性以及在物业税征管实践中应当注意的若干事项。

[关键词] 物业税;国际经验;发展趋势;启示

物业税是针对土地、房屋等不动产,对其所有人按一定税率和一定期限(通常为年)征收的一种财产税。发达国家开征物业税的时间已经很长,征收物业税具有充分的税收法理依据,并且获得了纳税人的支持,物业税已经与个人所得税一样,深入人心,并且积累了大量的实践经验。而在发展中国家和经济转轨国家,物业税的征收还面临着很多困难,不动产产权和交易的登记不全面,缺乏有估价技能的人才、估价实践也不充分、估价与执行所需要的数据库并没有有效建立,税收征管环节缺乏有效的监管机制,偷税漏税行为广泛,这些都对物业税实施的效果产生了实质性的影响。

通过对世界主要国家在物业税征收管理方面积累的经验与存在的问题的分析发现,市场机制的引入和信息技术的应用将对各国物业税改革带来新的机遇,因为市场化和信息化使物业税更为公开、透明,不但降低税收成本,提高了征税效率,而且还可以在在一定程度上减少腐败行为。

在税制的设计中,公平与效率的问题,也是许多国家面临的问题。发达国家更多地关注公平,而发展中国家侧重于强调经济效率。因为在税收总额不足的情况下,首要的是强调增加税收总量,而不是公平,就如我们的经济发展策略一样,在经济发展初期,我们鼓励一部分人先富起来(各种的优惠政策,包括税收优惠),但一部分先富起来以后就必须带动剩下的一部分人共同富裕(促进公平,用各种手段促进“富帮贫”),也就是在效率的基础上,兼顾公平。物业税对于保证地方财政收入、促进土地的有效利用等可能发挥的潜在影响取决于该税种的具体特征,包括税基、税率和执行情况,也就是产权确定、财产登记、价值评估和税收征管等四个连续相关的环节。下面就国际上征收物业税成功的经验和存在的问题作一简要归纳,并指出对我国征收物业税的几点启示。

一、国外成功征收物业税的经验

本文从税前准备、税中执行、税后服务三个环节进行了分析,发现成功征收物业税的国家,通常是税前准备充分、税中执行规范、税后服务得民心。

(一) 税前准备

通常,开征物业税前,政府都会在理论、技术、法律和宣传等几个方面下足功夫。

1. 理论准备

我们都知道成功实施物业税的一个关键因素就是获得纳税人的支持,如果开征的物业税不能让纳税人接受,那么税收工作就无法得到成功的实施。因此,许多国家在开征物业税前,都会利用经济学原理,对开征物业税的理由做深入的分析,让纳税人首先能够从思想上认识和接受物业税。古典经济学家们在物业税领域有各种各样的观点,各国在开征物业税之前都会从支付能力原则、受益原则和公平原则等角度,遵循某个观点分析开征物业税的意义。

2. 技术准备

开征物业税之前,许多国家已经在地籍、不动产登记、不动产评估方法上下足了功夫。通常都有比较完善的不动产登记资料,在不动产评估方法上,通常基于价值进行评估,而且培训了一大批具有评估能力的技术人员,为开征物业税作了充分的前期准备。

3. 法律上的准备

为顺利开征物业税,通常还需要制订或遵循相关的法律法规,为物业税的顺利实施奠定法律基础。

4. 舆论上的宣传

成功实施物业税的基础之一是获得纳税人的支持,因此,为了让纳税人能够接受物业税,必须进行大量的宣传,让人们了解、明白物业税,并明确缴纳物业税对纳税人带来的利益所在,因此积极进行舆论宣传对顺利开征物业税也有很重要的意义。总之,为了顺利开征物业税,政府在税前通常都作了很充分、周密的准备工作,包括研究经济理论依据、方法技术及制订相关法律。这些都为顺利实施物业税奠定了一定的基础。

(二) 税中执行

1. 将物业税纳入整个税收体系

开征物业税首先要协调物业税和其他税种之间的关系,明确物业税在整个税收体系中的定位;考虑物业税与土地管理的关系;考虑开征物业税对经济社会发展的影响,以及中央与地方的关系等。只有将物业税纳入整个国家宏观经济体系,才可能真正发挥物业税的调控作用。

2. 市场机制在物业税征管中发挥了充分作用

发达国家不动产市场发育比较完善,市场化机制的引入,把公共服务变成了竞争性服务,尤其是在不动产价值评估等环节上,市场机制的引入发挥了积极的作用。同时交易的电子化、市场化也为改善管理、增加透明度提供了可能。

3. 税收技术高度信息化

在发达国家和部分发展中国家,信息技术广泛应用于不动产税收的整个过程,信息技术的应用一是提高了税收的透明度和公开度,二是提高了准确性,三是提高了征税效率,同时还减少了腐败行为。

4. 税率的确定考虑成本效益

因为过高的税率,容易导致偷逃税,或促使不动产投资转到其他行业投资。而税率过低,又有可能导致不值得征收,因为可能征收的税额不及征收成本。因此,税率的确定一般都考虑成本效益。

5. 各国均设定一定范围的不动产税收优惠对象

几乎所有国家,对农地、单住户所有者自用住宅给予税收优惠,而对非住宅不动产、豪宅课以较重的税。大多数国家都对农地采取税收优惠措施,保护农地。如价值低估、部分或全部农地免税,或者降低农地不动产的税率,有些国家干脆不对农地征税(如几内亚、突尼斯、南非和坦桑尼亚等国)。日本农用地享有两种税收优惠:农地不动产税率低于其他用途土地,被划分为长期农用地的土地可以免缴遗产税。这些做法都是为了保护农地,防止农地被转作城市用途。当然也有国家例外,如菲律宾,农用不动产是按照市场价值来征税的,而且这个税率比住宅不动产的税率还高。为了保护一定范围人群的利益或达到一定的政治目的或其他目的,制定一定的税收优惠范围是很有必要的,但是也有很多国家的经验(如日本)表明,对土地所有者的税收优惠会导致土地的低效利用,其结果是从拥有土地中获得最大税收优惠的人不一定是最好的土地使用者,因此税收优惠的选择要适当。

(三) 税后服务

“取之于民,用之于民”是成功实施税收的法宝。我们都知道,税收的基本逻辑就是“取之于民,用之于民”。因此成功实施物业税的一个关键因素就是获得纳税人的支持,如果纳税人感到在纳税后获得了令人满意的服务,又看到了物业税的纳税过程是公平而可靠的,那么他们就更有可能支持物业税。而发达国家物业税之所以能够获得稳定的物业税收入,其主要原因之一就是他们实施的物业税促进了公平,而且物业税最终用于基础设施投资后,不动产价值也相应得到了提升,纳税人从中受益,因此在发达国家,物业税已经深入人心。

国际经验表明,引入财产税并不会增加纳税人的整体负担。对普通百姓而言,物业税的引入不仅可以抑制投机,从而增加住房的有效供给,降低无效需求,降低房地产的购买价格,而且还提供了更多的就业机会;对工商业主而言,征收物业税意味着把一系列复杂而不确定的收费转化为统一、透明、可预期的税收,改善了经营环境,并且还降低了投资门槛。更重要的是,物业税对地方政府形成长期的激励,能够有效地鞭策地方政府提供持续完善的公共服务。

二、国外征收物业税存在的主要问题

(一) 许多国家征收物业税的基础条件差

许多国家没有全面的不动产的登记资料,而且许多发展中和经济转轨国家不动产登记和记录仍然靠手工,成本高、效率低。例如,在肯尼亚,地籍财务和价值评估清册中只涵盖了应税土地总量的20%—70%;在几内亚,1999年的税收清册中大约涵盖了应税财产的1/3,信息化技术在不动产税收征

管中应用很少。在不动产价值评估环节,多数国家存在一定的困难,包括不动产评估专业人员短缺和不动产市场发育不完善等问题,这些问题在农村表现得更为突出。

(二) 不动产信息割裂于不同的政府部门

例如,在匈牙利,农业部土地局掌握着法律意义上的土地清册,但却没有任何关于财产价值的信息;地方一级的税务局掌握着交易记录;地方政府中的税收部门掌握着本地居民的信息;而地方政府中的技术部门掌握着施工合同、当地主要的土地使用区域计划,以及公共设施基础建设的信息。这些数据都处于割裂的状态。在菲律宾,法律要求合同登记部门、公证部门和建筑管理部门将财产转让的一些文书交给估税员,但事实上估税员在估价过程中往往从纳税人那里得到这些信息。这种割裂的不动产信息,导致了物业税征收困难。

(三) 物业税受可支配收入影响,容易欠税

在许多国家,薄弱的税收征管是执行物业税的一道障碍。因为没有哪种税比物业税更依赖于征管。与所得税和销售税不同,物业税是直接从纳税人的可支配消费中支付的,因此受可支配收入多少的影响,容易形成欠税。同时,由于房地产税基于不动产的价值征税,欠税易,逃税难,为此可以将不动产作为欠税的担保。物业税的征管效果不仅影响到一国的财政收入,也影响到公平和效率。

(四) 不同城市之间的税收竞争降低了市政财政收入

为吸引商业和工业开发,许多发展中国家和经济转轨国家在行政地区内或行政地区间,对特定区域征收较低的税,甚至采取免税政策,吸引投资。这种不同城市之间的税收竞争会降低市政财政收入,扭曲土地使用决策,不利于当地的基础设施建设和生活环境的改善。为遏制这种税收竞争,许多国家由中央政府出面,设置最低的税收额度。

(五) 保有环节的低税收助长了土地低效利用和土地投机

因为提高税率在政治上很难获得认可,许多国家物业税率普遍较低,这在一定程度上造成了土地的低效利用和土地投机。比如东京的土地价格一方面畸高无比,另一方面却有很多土地处于低效利用的状态。分析其原因,主要是土地所有者持有空地,等待最有利可图的开发类型的开发时机的到来。这种税收政策和制度框架正激励人们保有低效利用土地,使人们不愿意出售低效利用的土地,扭曲了正常的经济活动。如果租赁市场运转正常的话,鼓励拥有土地的税收政策本身并不会导致土地低效利用。但是,如果租赁市场不完善,那么土地所有者就必须自己使用这块土地,对于缺乏相关经营管理能力的土地所有者来说,最好的办法就是让土地闲置。

(六) 物业税受到各国不动产市场突出问题的影响

1. 发展中国家和经济转轨国家不动产市场存在的突出问题

表现为:需求与供给矛盾突出;土地投机严重;土地价格上涨过快,税收与土地价格严重不符、急需进行晚上的土地登记、重新评估。

2. 部分发达国家存在地价过高、遗产税问题严重、私有权的保护等问题。地价过高对生产力发展、居民生活和休闲娱乐等都产生了消极影响,不利于经济可持续发展、人们生活水平的提高和环境

的改善。

三、世界各国物业税的发展趋势

(一) 征收物业税是世界发展趋势

世界上许多国家都在积极致力于研究开征物业税和进行不动产税改革,世界银行和其他国际机构为发展中国家提高不动产税收做出了很大努力,他们资助发展中国家开展物业税研究项目,同时银行运用贷款条件鼓励不动产税收改革。如印度、巴基斯坦等国的一些城市不动产税研究项目得到了世界银行的资助。其他的捐赠机构和中央政府也同样活跃在该领域内。美国国际开发署是菲律宾不动产税收管理工程的长期支持者,为菲律宾引入了全国尺度的基于图纸的不动产识别和批量规模评估方法。巴西政府是重测和重估工程的发起者,已经在超过1200个巴西村政府中得以实现。因此,物业税正受到世界各国的关注。

(二) 物业税已成为许多国家稳定而重要的收入来源

无论是发达国家,还是发展中国家,物业税已成为各国财政税收的重要收入来源之一。

据最近的调查,美国物业税占地方财政收入的比重近来还有所提升。2001年至2003年间,美国财产税的平均水平上升了10%以上。大幅提高财产税的主要原因是地方财政开支增加而收入下降导致财政拮据。由于股价下跌、经济衰退且复苏缓慢等原因,美国地方财政收入连年下降,而安全、教育和基础设施建设等开支却在不断增加。美国各州和地方政府提高财产税主要是由于该税种资金来源丰富,尤其是今年房地产市场火热导致房屋价格快速上涨,使其成为地方政府税收的主要来源。

(三) 征收统一的物业税是经济发展到一定阶段的产物通常发展中国家和经济转轨国家倾向于将土地和地上建筑物分别征税,而且许多国家只对土地征税。而发达国家通常都对土地和地上建筑物征收统一的物业税。分析其原因,我们认为发展中国家和经济转轨国家通常以经济发展为主要目标,其国家政策鼓励经济发展和建设,因此对建筑物通常不征税或征很低的税,而且由于农村等经济发展较慢的地区的建筑物价值较低,往往并不值得征税。而发达国家由于不动产价值都比较高,合起来征收一是可以扩大税基,增加税收总额,或者在税收总额一定的情况下,扩大税基有利于降低税率;二是避免了对土地和建筑物分别征税的重复性征收和分别估价。

因此,从世界各国征收物业税的特征看,征收统一的物业税是经济发展到一定阶段的产物。

(四) 基于价值的不动产评估体系是发展趋势

由于原有的评估体系已经过时,物业税税基与不动产价值严重不符,成为各国进行不动产评估体系改革的主要原因。根据价值征收物业税,促进了公平,并可以为地方政府提供可持续的收入来源。对发展中国家和经济转轨国家而言,需要培养具备专业知识和技能的人员,并在评估技术和方法上引进发达国家的经验。

(五) 税收征管手段信息化

信息技术正广泛应用于不动产税收的整个过程,税收技术高度信息化,不动产登记、评估、纳税

申报、税款征收、税务稽查、税务行政复议和行政诉讼的每个环节,都在采用信息化技术,使物业税更为公开、透明、便捷,不仅降低了税收成本,提高了征管效率,还防止了腐败的孳生。

(六) 物业税的改革纳入整个税收系统

物业税的设计必须与其他税收统一考虑,而不能割裂开来。因为,世界许多国家的经验表明,人们总是能够通过调整经济活动,选择税负相对较轻的税种,而逃避税负重的税种。如德国的物业税和所得税,按税种总量的多少,物业税排在第9位,所得税排在第14位。如果二选一的话,人们的投资就不会选择类似土地这样的不动产,而是选择消费性领域投资,因为选择土地还必须缴纳15%的土地增值税。物业税的设计和改革必须纳入整个税收体系,只有纳入整个税收体系和宏观经济体系,才能实现物业税的调控作用。

(七) 物业税改革的总趋势是:宽税基、低税率、严征管确定税基是做好税收工作的重要前提和基础,无论是发达国家还是发展中国家或经济转轨国家,都通过完善土地登记、地籍系统,提高税收的覆盖面,拓宽税收面。因为扩大税收征收范围比提高税率在增加税收额上更容易被接受。通过改革不动产评估体系,使不动产应税价值与不动产实际价值相符可以大大提高物业税额,因此人们为了保护物业税单上的纳税总额不变,通常要求降低物业税税率,而降低物业税率对于地方政府而言,是提高政府威望、获得民心的举措之一,因此各国都将降低物业税税率作为稳定地方的一种政治和经济手段。最后,无论发达国家,还是发展中国家或经济转轨国家,物业税主要归地方政府征管,中央政府只承担很小部分的责任。

四、国外经验对我国征收物业税的几点启示

通过对国外不动产税收制度的研究,分析我国征收物业税已具备的条件和需要注意的几个方面。

(一) 我国征收物业税的必要性

1. 征收物业税是我国经济高速发展的要求

改革开放以来,我国经济高速发展,2004年人均GDP达到1000美元以上,房地产市场发展迅速,同时也出现了许多问题。分析国际上征收物业税国家的经验,我国需要用税收手段调控房地产市场,而且已经达到了征收物业税的经济水平。

2. 征收物业税是土地集约利用的要求

我国土地资源紧缺,随着经济高速发展,当前存在大量的土地投机、房价过高、建设用地规模大等浪费土地的现象。一户多宅、豪宅与无房户现象并存,住宅市场结构性过剩和不足并存,这就要求我们除了运用行政、规划等手段进行调控外,还需要运用税收等经济手段参与调控,减少资源浪费,促进合理、集约利用土地。

3. 中央已经发出了一系列政策措施,征收物业税正在酝酿之中

2003年《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》中已经明确“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”的改革方向。2005年4月七部委联合发布的《关于做好稳定住房价格工作的意见》,提及要充分运用税收等经济手段调节房地产市场。中央的这

一系列举措,为物业税的征收提供了重要的契机。

(二) 国外经验对我国征收物业税的几点启示

1. 做好征收物业税的基础准备工作

(1) 进行充分的不动产税收理论分析;

(2) 建立健全不动产登记制度,选用恰当的不动产评估技术、方法,进行专业评估人员的培训;

(3) 制订相关的法律法规;

(4) 宣传征收物业税的意义。

2. 将物业税纳入整个税收体系综合考虑

征收物业税会影响到投资选择、房地产市场发展、土地资源开发与保护、社会经济发展等多个方面,因此,物业税的设计必须纳入整个税收体系考虑。就物业税论物业税非但不能正常发挥物业税的功能,反而可能会影响整个不动产市场,影响整个国民经济的健康发展。

3. 确定税基和合理的税率

依据我国国情,确定合适的应税范围和税率水平是成功征收物业税的基础。国际经验表明,宽税基既可以增加税收,又促进了公平。同时,确定一定的免税和优惠范围也是必不可少的。而税率的确定,则更应该根据各国国情和经济发展水平制定,因为过高的税率不容易被纳税人接受,会造成大量欠税、偷逃税现象,达不到征税的目的;而过低的税率面临着成本高于收益的问题。因此,需要根据国际经验和我国国情制定合适的税率。

4. 协调部门利益,确定物业税征管部门

物业税的征收涉及不动产登记、评估、征管等多个部门,因此需要多个部门的合作。协调好各部门的利益,确定合适的物业税征管部门,是顺利征收物业税的保障。

5. 在税收各环节广泛应用信息技术

国际经验表明,信息技术的应用不但可以提高税收透明度和公开度,还可以提高税收准确性和征税效率。同时,信息技术的应用可以节约大量的人力、物力资源。

6. 引入市场化机制

市场化机制在物业税征管各个环节的引入有利于促进这一过程的公平和透明。

[基金项目]国家自然科学基金项目(70473093);教育部人文社会科学研究博士点基金项目(03JB630006)资助。

- [1]刘军, 郭庆旺. 世界性税制改革理论与实践研究[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.
- [2]陈颂东. 物业税的国际比较及其借鉴[J]. 经济师, 2004, (3) .
- [3]钟伟, 冯维江. 物业税征收的国际经验及借鉴研究[J]. 税务研究, 2004, (4) .
- [4]郭文华, 曹庭语, 刘丽, 张迎新等. 国外不动产税收制度研究[M]. 北京:中国大地出版社, 2005.
- [5]马克和. 我国开征物业税的难点及现实选择[J]. 税务研究, 2004, (4) .
- [6]刘桓. 物业税的开征及其难点透析[J]. 涉外税务, 2004, (4) .
- [7]耿星. 开征物业税中的评估问题[J]. 税务研究, 2004, (4) .
- [8]吴俊培. 关于物业税[J]. 涉外税务, 2004, (4) .
- [9]於鼎丞, 杨柳. 对开征我国物业税的思考[J]. 商业研究, 2005, (17) .
- [10]李英. 全球视野下的财产税制改革——兼论对中国物业税改革的启示[J]. 涉外税务, 2005, (3) .
- [11]程瑶, 章冬斌. 关于物业税征收的几点设想[J]. 税务研究, 2005, (5) .
- [12]孙钢, 李铭. 对我国开征物业税有关问题的研究[J]. 财政与发展, 2005, (4) .
- [13]钟晓敏, 叶宁. 关于物业税几个问题的探讨[J]. 财经论丛, 2005, (2) .
- [14]欧阳华生. 我国物业税税制要素的初步构想[J]. 涉外税务, 2005, (3) .
- [15]龚刚敏. 论物业税对房地产价格与政府行为的影响[J]. 税务研究, 2005, (5) .

文章来源: 兰州学刊 (责任编辑: XL)