

论利用房价补充城市土地税的征收

王骥骥

一、利用房价补充城市土地税的征收具有可能性

有的同志认为，房屋是商品，按内在价值确定价格或租金，进行等价交换，怎么能补充土地税的征收和调节？他们说，从来只有税收配合价格调节经济，没听说过价格能补充税收的征收和调节。这是由于人们对城市土地使用税征收的价值实体与房屋价格之间关系不甚了解。

我们知道，价格和税收都是调节经济的重要机制。价格能调节经济，是由于价格的确定只是以商品价值为基础，很少完全等于价值。人们可以自觉运用商品价格与价值背离，影响交换双方利益得失，改变人们的经济行为。价格调节经济之所以要税收配合，是因为价格调节经济有局限性，具有逆向性特点。人们若要对某种商品既鼓励生产，又鼓励消费，或既限制生产，又限制消费，税收能配合价格调节经济活动为同向性。房价为什么能对城市土地使用税的征收和调节，起补充作用呢？因为房价既是一般商品价格，可以围绕价值上下波动；又是特殊商品价格，房屋座落土地上，房价内含有地价。同时城市土地效益发挥的程度，与房屋座落方位和人们利用房屋生产经营的方式相关。房地这种密不可分的关系，给人们有可能将级差地租不同程度纳入房价，利用房价升降，补充土地税征收级差地租之不足。

土地税调节经济，是通过征收级差地租，直接影响人们的经济利益，促进用地功能置换和资源合理利用；间接达到社会公平分配和经济协调发展。但利用土地税征收级

差地租，具有不彻底性，客观上需要地上的房屋价格补充征收和调节。人们只要将城市土地使用税未彻底征收的级差地租量，纳入房价，房价就起到补充征收和调节作用。

但是，利用房价补充土地税征收和调节的具体原因和具体过程相当复杂，需具体分析才能揭示。

二、利用房价补充城市土地税征收和调节的具体原因和过程

1. 城市土地使用税对经济的调节，是否规范有力，关键在于能否将级差地租彻底征收。然而，城市土地税的征收是很粗略的，不彻底的。因为土地税的征收，是以城市土地划分为不同地段，确定高低不等的定额税率课征。而同一地段上，不同地块的级差地租量往往差别很大，但土地税不可能以具体地块定率征收。土地税后，有的地块尚存大量级差地租。于是，城市土地税作为经济机制，就不健全，对经济行为的调节就不力，不规范。只有在土地税征级的基础上，继而以地块上的房价将收差地租征收干净，才能使城市土地税成为强有力的经济杠杆。

2. 城市土地级差地租量的大小，是自然的土地生产力决定的，是潜在形态的。它需要劳动者通过合理方式，利用地上房屋经营，才能实现，并以企业的额外利润表现出来。但由于同一地块上的房屋座落方位不同，对土地潜在的级差地租量，实现为现实的级差地租量，影响很大。有的房屋面街，土地效益通过人们利用房屋，进行正常经营，能充分发挥。企业能获得土地应有的级差地租量。有的房屋座落方位冷背，压抑土

地生产力发挥。企业利用房屋生产经营,就是方式合理,也难获得土地应有的级差地租量。这种情况,商业、金融等经营,特别明显。同一地块,房屋只要转一个角,营业额大不一样。但土地税的征收只能以土地为对象,定率征收,不能以房屋方位好坏定率征收。同一地段上的地块,税率相同,税额相等。但房屋座落方位不同,同一地块上的同类企业经营,所获土地额外利润有很大的差别。若考虑房屋座落方位,对级差地租实现的抑扬,通过房价调整,既可保证土地税按率计征,又符合企业经营所获额外利润的实际,为企业竞争创造平等条件。

3. 我国城市土地的功能布局和用地结构,由于土地长期无偿使用,加之没认真规划,已经严重不合理。发达国家城市工业用地,一般不超过15%,有的10%,我国城市却在20%以上,不少城市超过40%。不仅工业用地比重过大,而且绝大部分工厂分布在市区,有的甚至在中心区高效土地上。如上海市区有工厂4873家,平均每平方公里33家。辽宁的抚顺、阜新、锦州、辽阳90%的工厂在市区。这严重影响城市聚集经济效益,使城市的经济、社会、生态环境质量下降。但城市土地税考虑国民经济承受能力,其税率在一个较长时期,还不可能定到将级差地租量彻底征收,促成用地功能置换,将市区大批工厂搬迁到边沿地段。特别是目前国民经济困难,财政赤字严重,国家更是承受不了大量工厂搬迁所带来的财政减收增支,情况更是如此。因此,现在我国城市土地税的征收,普遍存在划级定等的级次不多,税率很低,税额远未达到土地具有的级差地租量,反映不了企业所获土地额外利润的实际。如武汉市1989年5月公布的土地税,最高税率每平方米年税金6元,而实际江汉路繁华的商业中心,每平方米土地每年为企业带来的额外利润,比6元有百倍之

多。这表明,我国城市土地税对级差地租的征收,仍是象征性的,还不可能单独的简单的以土地税的征收,达到城市土地布局合理,土地有效利用。

现在的问题是,市内大批工厂搬迁,国民经济承受不了;对一些易于搬迁并对财政收支无大影响的用地单位,能否在土地税后,以房价再度征收调节,促进这部分用地功能置换呢?当然可以。办法是:将土地税后所剩级差地租量,纳入房价(租金),通过营业用房价格上涨,收归国家。这种以房价补充征收和调节,不仅可能,而且必要。它除了能促进工厂以外的土地合理利用外,还有利于整顿流通秩序和社会公平分配。

4. 土地税率相对固定,而级差地租不断增长,需要房价灵活浮动补充征收。税法中的税率具有固定性和严肃性,而城市土地由于经济不断发展和人才日益集中,聚集经济效益不断提高。特别是我国,由于社会主义制度的优越性,在经济建设中,工业和城市的发展,真可说日新月异,地租量与日俱增。如武汉市,经10年改革,好多过去冷漠的不毛之地现在高楼林立。土地效益急增,地价看涨。在这种情况下,土地税的征收,就迁到税率固定性与地租不断增长的矛盾。级差地租难以彻底征收,土地税调节经济的作用难以充分发挥。解决这一矛盾,唯有土地税后,利用房价灵活补充征收。

利用房价补充城市土地使用税的征收,不完全是应付当前国民经济困难的权宜之计,应该说,具有长远的客观性质。一是无论什么时候,都存在同一地段税率相同,地段上不同地块的级差地租量不等,而土地税税率的制定不可能具体到各地块。二是在同一地块上,永远存在房屋座落冷背和面街之分,对级差地租量的实现,有不同影响。三是城市不断繁荣,聚集经济效益不断增长,永远存在税率固定性与级差地租量不断增长

的矛盾。因而，城市土地使用税，永远不可能独自将级差地租征收干净，永远需要房价配合征收。

有的同志认为，土地税征收后，所剩级差地租，不一定要房价补充征收，可以用所得税和利润调节税征收和调节。须知，这是“马后炮”，级差地租不仅征收不净，而且失去开征土地税的意义。

第一、利用企业利润所得税和利润调节税，“事后”征收调节，失去开征城市土地使用税的意义。我们知道，土地税征收后，接着以房价补充征收，是以地块上具有的潜在的级差地租量为基础，扣除房屋座落方位对地租实现的影响量和土地税额之后，以其余额进入房价的。这样补充征收，达到两个目的。一是若企业用地方式合理，所获土地收益，等于土地税额加上加进房价地租量之和；若企业优等地劣等用，影响土地效益发挥，所获土地收益小于二者之和，迫使用地功能置换。二是房屋座落方位好，土地税征收后，进入房价的级差地租量大；若座落方位冷背，压抑土地效益发挥，进入房价的级差地租量减少，促使房主对房屋改造。可见，土地税后，接着利用房价补充征收和调节，有利于从以上两个方面，促成土地有效利用，土地效益充分发挥，并为企业竞争创造平等条件。若土地税征收后，不“事先”以房价补充征收，待企业利润形成后征收调节，就达不到以上目的。因为在这种情况下，占用位置优越土地的企业，虽优等地劣等用，所获土地收益不多，但企业能承受微不足道的土地税款。并且大受地段环境繁荣之益，日子好过。大城市中心地段，寸土寸金，本属高效的金融、商业用地，在这类宝地上为什么有的面街房屋居然用做手工业或居民住房，就属这种情况所至。而有些金融、商业单位，由于占不到好地，处于背街的房屋中经营，比面临商业大街经营的同

行，不能平等竞争。因为土地税后，没有以不同的房价补充征收和调节，税额相等，房租相同。面街的企业，税后尚存大量级差收益，一般经营管理也能获大利；而背街的企业，税后所剩级差收益甚少，同样的管理水平，利润率远低于面街同行。

可见，城市土地税征收后，若不接着以房价补充征收所剩级差地租，土地税调节公平分配、平等竞争、促进土地有效利用等功能，早已丧失殆尽。“事后”征收所得税和调节税，已成“马后炮”。

第二、如果征收城市土地税后，不“事先”利用房价补充征收，企业利润中，渗杂了土地收益，混淆了土地资源为企业带来的利润和企业经营管理所获得的利润。“事后”征收所得税和利润调节税，不仅无法将级差地租征收干净，而且无法对企业管理水平和经济效益正确考核和评价。

第三，中外合资企业所得税是比例税率。外商独资企业所得税是累进税率，但累进中每一级仍按所得额一定比例征收。若土地税后，不“事先”以房价将所剩级差地租征收干净，而“事后”以所得税征收，不仅级差地租无法完全征收，国家财政失去收入，而且有一部分资源收益为外商所得，成为他国财富。

总的讲，要理解城市土地使用税征收之后，为什么一定要以房价接着补充征收尚余的级差地租，而不能等到形成企业利润后，再以所得税和调节税征收。关键在于区分，“事前”征收，能形成土地税征收级差地租的经济机制；“事后”征收企业利润，这种机制作用已经失去。

三、补充土地税征收的营业用房价格构成

协助和补充城市土地使用税征收和调节的营业用房价格，是由两大部分构成。而各部分又有其具体内容。

1. 一部分是营业用房本身的现存价值,即根据房屋单体的结构、用料、工程量等,折合成现行造价,再考虑成新,扣除折旧费,求出房屋现价或每平方米的租金。由于几十年以前建房的材料价格和建筑工艺,与现在大不一样,不折成现价,无法计算,而且会产生分配不公。

2. 另一部分是加进房屋的价值。这部分价值,不是价值加收,是有价值来源的能实现的价值。它是土地税征收后,剩余的级差地租量。这说明补充土地税征收的房价是遵循价值规律的,是能够配合土地税征收和对经济发挥调节作用的。

现在的问题是,加进营业用房价格中的级差地租量,是如何确定的。它是土地自然生产力所规定的级差地租量为基础和出发点来计算的。如果营业用房座落方位不当,对级差地租量的实现有压抑,就减去这个影响量,再减去土地税额,以其余额进入房价。如果营业用房方位,对级差地租量的实现无压抑,就以土地自然力具有的级差地租量,减去税额,以其余额进入房价。但有的同志认为,不应以土地潜在的级差地租量为基础来计算,而应以企业获得的土地收益为基础计算。其实,这难以正确计算出加进房价的级差地租量,并且也难以发挥土地税对经济的调节作用。

我们知道,城市土地效益正常发挥,土地潜在级差地租量与企业获得的级差地租量,应一致。之所以有差别,主要有两个原因。一是土地上的营业用房因座落方位不好,使土地效益发挥受到压抑;二是企业利用房屋经营的方式不当,高效地低效用,影响地租量的实现。这种多因素影响级差地租量的实现,规定我们只有以土地潜在的级差地租量为基础,才能计算出加进房价的级差地租量。具体说明如下。

如果营业用房座落方位和企业经营方

式都正常,土地生产力规定的潜在的级差地租量,与实现的级差地租量相一致。用公式表示:土地潜在的级差地租量=土地税额+税后所剩并加进房价的级差地租量。其中潜在地租量和土地税额已知,加进房价的级差地租量不难算出。在这种情况下,如不以土地潜在地租量为基础,而以企业获得的级差地租量为基础,同样也能计算出加入房价的级差地租量。因为这时企业所获土地收益,减去税额,就是应加进房价的级差地租量。

如果只是营业用房座落方位,对级差地租的实现有影响,企业经营方式合理,土地效益不能正常发挥的经济损失,应由加进房价的级差地租量减少,归房产经营主承担。用公式表示:土地潜在级差地租量=土地税额+加进房价的级差地租量+房屋座落方位对地租实现的影响量。在这种情况下,如果以土地潜在级差地租量为基础计算,就不难算出加进房价的级差地租量。因为潜在级差地租量和土地税额已知,只要测算出房屋方位对级差地租实现的影响量,便可计算出。如果以企业获得土地收益为出发点计算,情况虽比较复杂,但也能计算出加进房价的级差地租量。它是企业获得的级差地租量,减去土地税额,所剩之余额。如果房屋座落方位,对级差地租实现影响很大,使企业获得的土地收益小于土地税额,这时不仅没有价值加入房价,还得减小房屋本身价值。

但在以下两种情况下,若以企业获得的级差地租量为出发点,就很难正确计算出加进房价的级差地租量。只有以土地潜在的级差地租量为基础,才能计算出,并且能发挥土地税对经济的调节作用。

如果营业用房座落方位和企业用地经营方式,都影响土地效益的发挥,压抑级差地租量的实现。用公式表示:土地潜在级差地租量=土地税额(企业获得级差地租量+企业经营方式不当对级差地租实现的影响量)+

进入房价的级差地租量(税后应进入房价的级差地租量—房屋方位不好对地租实现的影响量)。如果这时以企业获得的级差地租量为基础来计算,由于企业获得的地租量小于土地税额,则土地潜在级差地租量减去企业获得级差地租量,以其余额加进房价,显然夸大了进入房价的级差地租量,并且掩盖了房屋方位不好和企业经营方式不当,对级差地租实现的影响量。这样,既不能正确计算出加进房价的级差地租量,又使土地税起不到促进房主改造房屋和企业用地功能置换的作用。因为在这里,房主和企业都对土地效益不能充分发挥的经济损失,不负责任。若以土地潜在的级差地租量为基础计算,情况就不同了。按土地税额,向企业征收土地税,土地潜在级差地租量,减去土地税额,再测算并减去因营业用房方位不好对级差地租实现的影响量,便得出加进房价的级差地租量。同时,由于土地税额,大于企业所获土地收益,企业承担用地不当的经济损失,促进企业改变经营方式;由于进入房价的价值减少,房主负责房屋方位不当对土地效益发挥压抑的经济损失,促进房主改造房屋。

如果营业用房座落方位合理,只是企业经营方式不当,影响级差地租量的实现,经济损失应由经营企业负责。用公式表示:土地潜在级差地租量=土地税额(企业获得级差地租量+企业经营方式不当对级差地租实现的影响量)+进入房价的级差地租量。在这里,以土地潜在的级差地租量为基础和出发点计算,土地潜在地租量,减去土地税额,以其余额进入房价。若以企业获得的级差地租量为基础计算,由于企业获得的级差地租量小于土地税额,显然掩盖了企业用地经营方式不当,造成土地效益不能充分发挥所带来的经济损失,同时也无法正确计算进入房价的级差地租量。

综上所述,加进营业用房价格中的价值

量的计算,应以土地具有的潜在的级差地租量为出发点。这样计算,既能正确得出加进房屋价值量,同时也能充分发挥土地税促进土地合理有效使用的杠杆作用。

3. 作为补充土地使用税征收和调节的营业用房价格组成的两个部分的比重,我认为应有一个基本估计,就是房屋本身价值所占比重小,加进去的级差地租价值量占的比重大。这种估计符合实际,同时对目前改革营业用房价格具有重要现实意义。

有的同志讲,市中心的高级商业大楼,如武汉的南洋大楼,按现行租金标准,要提高20倍后,才能收回投资;如按商品租金,需要更大提高。言外之意,似乎营业用房价格或租金的主要组成部分,是房屋本身的价值,而不是土地税后的级差地租量。这实际上是由于现行营业用房租金太低,给人一种错觉。其实,房价构成中主要部分,应是土地税后尚存的级差地租量。现行营业用房价格改革和调整,要大幅度提高,这不仅是营业用房本体的商品性的恢复,更重要的是作为补充土地使用税征收级差地租量。大城市土地级差地租量是巨大的惊人的。但目前城市土地税的征收仍是象征性的,尚有百倍之多的级差地租量要进入房价,并通过房价收归国家。营业用房本身的价值所占的比例是微不足道的。不然很难解释,现在有些营业用房租金已提高十几倍,为什么人们仍争先恐后租用呢?为什么处于市中心的私人小平房,价值不大,反而租金比国有的高级商业大楼高过百倍之多呢?显然是由于土地税后余存的级差地租量,能为租用者带来惊人的超额利润。如果在营业用房价格构成中,没有级差地租量占主要比重的基本估计,则调整后的营业用房价格就起不到补充土地税征收和调节经济的作用。

四、补充土地税征收的营业用房价格形式和加进营业用房中价值的归属

我主张营业用房采用浮动价格，就是营业用房单体现价，加上土地税征收后剩余级差地租量，所确定的房价，可以上下浮动。并且我还主张不要规定浮动幅度，市场浮动到什么价格，就是什么价格，有些土地位置特别优越，效益特高，其地块上的营业用房，甚至可以采用公开招标方式出租，以愿出最高租金者中标租用。营业用房采用浮动价格形式，且不限浮动幅度，很有好处。

1. 营业用房价格构成中有一部分是补充土地税后剩余下来的级差地租量。但要计算出租后余下的级差地租量，涉及到土地潜在的级差地租量、房屋座落方位对地租实现的影响量等。而这些在理论上还要继续探讨，实践正在摸索之中，现在还很难测算确切。如果让营业用房价格在市场上下浮动，并不限幅度，实际上是让其内在价值尽量表现，使之外在化。这样，人们能从现实中，把握营业用房应收取的租金量。

2. 城市土地使用税征收级差地租，是作为调节经济的杠杆，但目前不能彻底征收，用营业用房补充征收已是最后手段，要尽量通过房价浮动，将税后土地剩余级差地租量征收干净。否则，就失去以征收级差地租为手段，调节土地合理利用的机制作用。

3. 营业用房采用浮动价格形式，并不限幅度，没有什么风险。它会促进城市资源合理配置和产业结构的合理调整；能促进流通领域过高利润率下降、工商利润适度和企业之间创造平等竞争条件；有助于公平分配，克服全民经商，改变经济秩序混乱的局面。它不会如住房价格提高，普遍影响人们的利益和思想，只会促进人们利益关系协调和社会安定团结。因此，不必忧患营业用房采用浮动价格，并不限幅度，给社会经济带来后患和恶果。

城市级差地租为企业带来额外利润，在

过去国营企业一统天下和财政统收统支体制下，此增收，彼减收，国家收与不收，对财政收入无大影响，仅失去调节经济的机制。现在就不同了，由于体制改革和利益关系复杂化，“事先”征收了级差地租，国家掌握了调节经济的一个机制，有利于加强企业管理和宏观调控。总的看，有利于经济发展和财政增收。但从具体分配过程看，企业因征收土地税（包括利用房价补充征收），成本增大，利润减少，所得税和利润调节税减少。而所得税有一部分是按企业隶属关系分别上交中央财政和地方财政的，从而中央收入减少。另外，级差地租由土地税和营业用房两种形式征收，按现行财政体制，城市土地使用税属地方税种，取之于城市，由城市政府用于城市建设。营业用房补充征收的级差地租，其性质和归属，也应与土地税款相同。但我感到，一方面为了弥补中央财政取得所得税的减少，另一方面由于城市的许多设施过去也由国家投资形成；无论是以土地使用税征收的级差地租，还是纳入房价中补充征收的级差地租，都应部分上交中央财政，部分留城市用于市政建设。至于利用营业用房价格征收的部分级差地租，我认为，可以由房产部门直接上交财政，也可以通过税务部门以税收形式上交财政。但无论采用什么形式上交，也无论中央财政与地方财政按什么比例分配，都得将营业用房补充征收的部分级差地租量，留一些房产部门。因为通过房价形式把土地税后的级差地租收回，要做大量工作，要消耗大量活劳动和物化劳动，需要补偿。另外，要发展房地产业和改造旧房；保持和增加城市聚集经济效益水平，也需要大量投资。这种投资从长远看，有利于提高城市综合效益，有利于国家财政收入增长。

（责任编辑 沈晓冰）