

文章编号:1006-7329(1999)04-0016-03

市政公用设施配套费从量从价两次征收法刍议

④
16-18, 28

颜 哲

1-2 pp. 24

(重庆建筑大学 管理工程学院 400045)

摘 要 市政公用设施配套费的征收,应该兼顾效率与公平,并与商品房建设、销售协调,采用“从量从价两次征收法”,即先按使用土地的等级和面积“从量”征收一部分,再按建成房屋的售价“从价”征收另一部分。

关键词 市政公用设施;配套费;从量收费;从价收费

中图法分类号 F290

文献标识码 A

1 现行市政公用设施配套费征收方式存在的问题

市政公用设施建设滞后,是制约我国城市建设和商品房建设的重要因素。对商品房建设收取市政公用设施配套费用,曾是一种筹集资金加快市政公用设施建设的有效措施。但是,收费标准的确定遇到的问题较多:收高了会导致商品房价格上升,我国目前7000多万 m^2 商品房积压的主要原因之一就是价格过高,不宜进一步提高收费标准;收低了不能满足市政公用设施建设需要,无法与商品房配套,也会造成商品房销售困难,而且还不利于城市经济社会的协调发展。收费标准的确定中还要考虑效率与公平的关系问题:市政公用设施是为城市全体家庭、企业、单位服务的,要讲效率,就应该根据市场经济的规则,谁受益谁交费,多受益多交费,少受益少交费。配套费用于市政公用设施建设和运行,有足够的投入(或对它的补偿)才能产出足够的服务,城市经济社会才能充分受益。受益而不交费,或多受益少交费,就会妨碍市政公用设施建设和运行,就会影响效率。但是市政公用设施的不同用户有不同的财产状况和收入状况,经济负担能力不同,根据公平原则,就应该合理负担,负担能力强的适当多交,负担能力弱的适当少交。但是,负担能力强的不一定受益多,负担能力弱的不一定受益少,单纯讲效率和单纯讲公平都是有失偏颇的,应该尽可能二者兼顾。目前我国城市市政公用设施配套费的征收方式还做不到二者兼顾。

市政公用设施配套费与房价挂钩,房价高的多交费、房价低的就少交,这大体上属于按负担能力交费。但有些城市把市政公用设施配套费绝大部分都推到商品房的市场价格中。这样一来,按各种政策性价格购买住房者,以及不供出售的房屋或其他经营性设施的投资建造者,就不为市政公用设施建设交费,至多也只象征性地交一点。这不仅过分抬高了商品房价格,而且使市政公用设施建设和营运的资金来源不足,影响了它的正常运行,降低了效率。如果反过来,不论新建房屋用途、位置、档次和用户经济状况如何,每使用一平方米土地都收取同样多的配套费,那么就会加重中、低收入居民的负担,实施的阻力就比较大,不利于深化城市土地使用制度、住房制度的改革。如果在收费时考虑房屋在城市里的区位因素,中心区的多收,郊区的少收,那么就能对城市建设起引导作用,提高其空间配置效率。但是对同一区位的高、中、低档房屋都按用地面积征收同样多的配套费,负担仍不合理。可见,按单一标准(房价、用地面积、位置等)一次性收费,总有这样那样的缺点,难以兼顾效率与公平。我们建议采用一种介于上述几种做法之间的收取市政公用设施配套费的办法,即“从量从价两次征收法”,来解决上述矛盾。

收稿日期:1999-03-09

作者简介:颜 哲(1947-),男,江苏人,重庆建筑大学副教授,硕士,主要从事城市经济学、房地产经济学研究。

2 市政公用设施配套费从量从价两次征收法的构想

所谓“从量从价两次征收法”中的“从量”，指按房屋建设项目使用土地的面积征收市政公用设施配套费，征收标准依项目所在地的土地等级而异。在中心商务区和其他等级较高的地点，每平方米土地应该征收较高的配套费。理由是：首先，目前我国城市中心地区的市政公用设施已经负担过重，要在尽量不影响该地区经济和社会生活的前提下改建、扩建、新建市政公用设施，难度大、费用高，应该相应地收取较多费用。其次，对在市中心建房收取较高费用，可以从经济利益上促使直接经济效益不高的房屋建设项目改到离市中心较远的地点，以缓解市中心的拥挤状态。第三，中心地区收费较高，可以引导这些地方的房屋建设向高层化、立体化发展，实现土地资源的集约使用，缓和城市平面扩展势头。最后，凡是使用城市土地都要交市政公用设施配套费，用得多的交得就多，考虑了公平原则；位置越好的土地交的费用越多，则体现效率原则，用价格机制来调节土地利用。在城市规划安排的普通住宅区，可以对每平方米用地征收较低的配套费，以推进住房制度改革，引导城市人口合理分布。

所谓“从量从价两次征收法”中的“从价”，指按新建房屋对用户的售价（自用的或供出租的则按评估价或实际成本加税费）的一定比例再征收一次市政公用设施配套费。这里的售价，不仅包括市场价格，而且包括城市有权机构核定的住房“成本价”、“标准价”。中、高档商品房每平方米的售价高，交的配套费就多；低档房屋售价低，交费就少；中低收入居民购买住房如果采用成本价、标准价，享受了价格优惠，他们负担的配套费就更少。这样收费，体现了城市政府对实际收入的调节、贯彻公平负担的原则，而且可以与人们的实际负担能力相适应，进一步扩大城市市政公用设施配套费的来源。

所谓“两次征收”，指在城市国有土地使用权出让或转让时，按土地面积向受让一方从量收费；在房屋建成出售时，再按售价向购买一方收费。在一定时期对当地所有房屋建设项目（以及所有经营性设施建设项目）两次征收的配套费总和，应该足以弥补当地城市市政公用设施建设资金的缺口。至于从量、从价应当各占多大比重，各按什么标准（费率）征收，从量征收的不同等级土地之间费用差率如何规定等，可以由城市政府根据当地企业、居民收入水平和差异程度，结合政府的政策调节要求而定。如果配套费的征收以“从价”为主，而“从量”部分的级差幅度又较大，那么越高档、越靠近城市中心的房屋交费越多，实际征收量主要取决于负担能力，政策侧重于公平原则；如果配套费主要实行“从量”征收，并拉大不同等级土地费率的级差幅度，那么实际交费情况主要取决于房屋位置，政策侧重于效率原则；如果以“从量”为主收费，但级差幅度小，那就既损失效率又妨碍公平，我们应该避免采用这样的做法。

3 从量从价两次征收法与“费改税”

市政公用设施配套费既“从量”又“从价”分两次征收，看起来似乎比较麻烦，实际上并非如此。因为“从量”发生在城市土地使用权转移时，而我国实行土地使用权转移的登记制度，可以把从量交费规定为登记条件之一，委托土地管理部门按市政府颁布的标准收取。如果土地开发商只进行土地的“七通一平”整治，不建房就把土地转让出去，这种整治仍然要使用城市市政公用设施，就仍然要收费。如果有人倒卖土地使用权，那么收费将减少倒卖者的收益，有助于减少这种现象。“从价”发生在房屋所有权转移之时，或者自用房屋建成之时，而我国实行房屋产权登记制度，可以把从价交费规定为登记条件之一，委托房产管理部门按市政府颁布的标准收取。要相应地实行房屋交易价格申报制度，规定对申报不实的处罚措施，堵住虚报低价而少交费的漏洞。自用房和出租用房由所有者按房屋价值交费，出租时可以通过房租把配套费转移给承租人负担。为避免某些城市的主

管部门任意提高市政公用设施配套费征收标准而抬高房价、加重企业和居民负担,应该由国家规定特大、大、中、小城市市政公用设施配套费从量征收标准各自的最高限度和从价征收的最高幅度,并加强审计监督和市、区人大对收费情况及其使用情况的监督工作。

最近,我国政府正准备进行“费改税”的改革,这里设想的市政公用设施从量从价两次收费方法,不能简单地被现行税种代替。在现行税收制度中,土地使用权转让时征收营业税,但由卖方从价纳税;耕地被用于非农业建设时从量征收耕地占用税,但原有的城市土地转让不收此税;国有土地使用权转让和房屋出售时征收土地增值税,但由卖方从价累进交纳;城镇土地使用税不是在土地使用权转让时交纳,而是按年按城市大小和土地等级由使用者从量交纳。总之,没有一种在城市土地使用权转让时从量征收的税。再看从价收费能否用税收代替:房产转让时买卖双方都要从价交纳契税,但国家 1997 年 10 月已经降低了它的税率;建造房屋或经营性设施(包括供出售的、供自用的以及供出租的房屋等)要交固定资产投资方向调节税,其中的房屋建成后房主应按年交房产税;出售房屋还要由卖方交营业税。这些现行税种都不适应从量从价征收市政公用设施配套费的需要。现行城市维护建设税只从价而不从量征收,而且与各种经济活动的流转额联系而不是与房地产交易联系,也不符合需要。我们希望保留并按从量从价方式改革城市市政公用设施配套费的征收。因为不同城市的市政公用设施状况不同,建设投资需要量不同,而且不同年份的情况也不同,要因时因地制宜征收配套费,不宜用统一的税法来强求一致。至于“费”与“税”相比存在的各种缺陷,如不规范、透明度较差、容易被滥收滥用等,是可以通过国家统一建立该项收费制度、如上所述规定从量收费限度和从价收费幅度并加强监督管理来预防和克服的。

如果“费”非改成“税”不可,那么为了与现行税收制度相衔接,我们建议进行如下改革:改革之一,是将从量征收部分纳入城镇土地使用税,相应改变后者的征收方式。可以考虑由土地使用权获得者在获得它时预交多年该等级土地的使用税,预交的年数由国家根据全国从量征收该项费用的需要和可能确定,并可规定哪些情况不必预交,已预交该税的土地到使用土地满预交年数后再由当时的使用者(地上自有自用房屋的所有者或租用房屋的使用者)按年交纳。预交的税金可进入房价由买房者负担,预交年数满后每年应交税金按住房面积分摊。改革之二,是把从价征收部分改为专门的新税种,可以考虑称为市政公用设施税,但税率的确定如上所述较难统一,最好能规定某种机动幅度,由各城市政府自行掌握。能不能把从价征收部分并入现行的税种呢?我们认为这样做的困难很多。首先,不能并入城市维护建设税,该税由企业和其他经营者交纳,不由居民家庭交纳,也不与房产联系,但是城市市政公用设施不仅为城市企业服务,而且为城市居民、政府等服务,受益者都应负担;该税按年征收,也难以满足市政公用设施在住宅、工厂、商店、学校、办公楼等建成时就要全部配套建成的要求。其次,不能并入土地增值税或契税,因为它们都不能覆盖供自用或出租的房屋。第三,不能并入城镇土地使用税,它按年收取,满足不了市政公用设施与城市房屋同步并适当超前建设的需要;它从量收取,不能满足从价收取的需要。第四,不能并入出售房屋的营业税,它没有覆盖自建自用或出租的房屋;营业税也不是专门用于市政公用设施建设的。最后,不能并入固定资产投资方向调节税,它对个人普通住房投资实行零税率以及其他优惠性规定,同样限制了它的覆盖面。可见,市政公用设施配套费的从量征收部分比较容易改为税收,从价征收的部分改税则比较困难,因此仍以合理收费为宜。

参 考 文 献

- [1] 罗伊·巴尔,约翰尼斯·林.发展中国家城市财政学[M].北京:中国财政经济出版社,1995
- [2] (日本)植草益.微观规制经济学[M].北京:中国发展出版社,1992
- [3] 贾 康,白景明.中国政府收入来源及完善对策研究[J].经济研究,1998,(6)

(下转第 28 页)

- [3] 陈启高. 建筑热物理基础[M]. 西安:西安交通大学出版社, 1991
- [4] 冯雅,等. 重庆夏季室内外热环境测试报告[R]. 建筑部八五科技项目温暖地区建筑热环境改善课题科技资料
- [5] Dong L, Summer Outdoor Thermal Environment in ChongQing[C], Proc of Int conf on Urban Thermal Environment, Fukucka Japan, 1992
- [6] 何奕昆. 绿色植物对室内空气质量影响初探[C]. 第七届全国建筑物理学术会议论文. 西安, 1995(5)
- [7] L.H. 肖丁尼斯基, 声音. 人. 建筑[M], 北京:中国建筑工业出版社, 1985

The Ecological Environment of Chinese Traditional Dwelling-Houses

*FENG Ya*¹, *YANG Hong*², *CHEN Qi-gao*¹

(1. Faculty of Architecture and Urban Planning, Chongqing Jianzhu University, 400045, China; 2. Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, 430074, China)

Abstract This paper gives some analyses on the indoor climate and air quality in Chinese traditional quadral yard Buildings. A conclusion has been drawn that the living environment created by quadral yard building is of high quality. This kind of building is of great referential value in building human settlement environment with sustainable development and can also help to create a better architectural form fitted in with the natural environment.

Key Words traditional dwelling-houses; ecological environment; indoor environment quality

(上接第 18 页)

A Proposal for Twice Collection of the Subsidiary Fees – Specific and Ad Valorem – for the Municipal Public Installations

YAN Zhe

(Faculty of Management Engineering, Chongqing Jianzhu University, 400045, China)

Abstract The collecting subsidiary fees for the municipal public installations should give consideration to both efficiency and equity and be well coordinated with the construction and selling of commercial houses. The author offers a proposal for twice collection – specific and ad valorem – for the municipal public installations. First, to collect “specific fees” on the basis of the grade and area of the land used; secondly, to collect “ad valorem fees” on the basis of the price of the houses.

Key Words municipal public installation, subsidiary fees, collecting specific fees, collecting ad valorem fees