

公众参与房地产税制改革决策

黄保豪

广东财经大学财政税务学院

DOI:10.12238/ej.v7i3.1432

[摘要] 在我国房地产税费改革中,公众的积极参与,既可以促进我国的治理体系和治理能力的现代化,也可以促进我国的现代财政体制的建设,以及进一步深化税收体制的改革。房地产税费改革中,公众参与决策的形式多种多样,这就要求我们在国家层面和地方层面上,根据具体的改革决策问题,采用不同的公众参与方式。在我国房地产税费改革的决策问题上,应当采取间接参与为主、直接参与为辅的形式,地方层面的房地产税费改革,可以采取公众直接参与为主、间接参与为辅的方式。在推进公众参与决策的过程中,要不断完善公众参与的途径,增强公众参与的意识 and 能力,加强公众参与的机制建设,保证政府决策的公开和透明。

[关键词] 房地产税; 公众参与; 税制改革

中图分类号: F293.35 **文献标识码:** A

Public participation in decision-making on property tax reform

Baohao Huang

School of Finance and Taxation, Guangdong University of Finance and Economics

[Abstract] In the reform of property taxes and fees in our country, active public participation can not only promote the modernization of our governance system and capacity but also facilitate the construction of a modern fiscal system and further deepen the reform of the tax system. There are various forms of public participation in the reform of property taxes and fees, which require us to adopt different forms of public participation at the national and local levels according to the specific reform decision-making issues. In the decision-making process of the reform of property taxes and fees in our country, the primary form of participation should be indirect participation, supplemented by direct participation. At the local level, the reform of property taxes and fees can prioritize direct public participation, supplemented by indirect participation. In promoting public participation in decision-making, we should continuously improve the channels for public participation, enhance public awareness and capability for participation, strengthen the mechanism for public participation, and ensure the openness and transparency of government decision-making.

[Key words] real estate tax; public participation; tax reform

引言

将公众参与纳入到政府决策的进程中,已是大势所趋。在当前我国房地产税制改革的过程中,虽然社会各界十分关注,争论十分激烈,但是普通民众对于税收制度改革的参与度却不高。要使税收改革取得成功,就必须让公众参与进来。我国目前正在进行的房地产税制改革,应加大社会公众的参与力度,并对其实现途径进行优化。

推动公众参与房地产税制改革决策有助于推进国家治理现代化。首先,这符合完善民主建设的现实需要,能够增进公众对政策决策的参与度和信任度。其次,这是保护公众基本权益的必然要求,能够确保税制改革的公平性和透明度。公众参与房地产

税制改革决策是深化税制改革的迫切需要。一方面,公众参与有助于在税制建设中融入多元化的意见和需求,提高改革方案的针对性和实效性。另一方面,公众参与能够促进纳税遵从度的提高,增强纳税人对税收政策的理解和认同,从而有利于税收征管的顺利实施。

1 公众参与房地产税制改革决策的基本类型及参与度

1.1 公众参与的基本类型

公众参与方式可分为直接参与和间接参与两种。直接参与指公众作为决策主体参与决策制定的方式。在狭义上,这意味着公众的决策直接影响最终结果;而在广义上,这包括从决策议题

设置到最终决定的整个过程。然而, 广义的全程参与通常在公众众多、议题复杂或时间紧迫时难以实现, 因此在实践中较为罕见。

间接参与则是公众通过选举代表参与决策制定的方式。狭义的间接参与类似于代议制, 即公众通过选举代表, 在最终决策环节由代表发表意见并做出决策。广义的间接参与则包括在决策前和最终决策中, 都依赖于选举代表传达公众意见和建议, 通过代表来影响决策。

1.2 公众参与的参与度

鉴于当前我国税收改革中, 公众参与税收改革的政策制定工作才刚刚开始, 经验不足, 尤其是在观念上和体制上存在着一定的障碍, 要想从“一步到位”的改进自治政策向公共政策转变非常困难, 如果不能很好地把握住这一点, 将会对政策制定产生不利影响。

因此, 首先可以采用公众协商决策的方式, 逐步过渡到公共决策。公众协商决策有分散式和整体式两种方式。它们的参与程度没有严格的界限, 而主要区别在于根据情况采取不同的参与方式。例如, 当政策问题高度结构化且需要公众认可, 且公众反对意见较为一致时, 选择分散式协商以避免直接接触公众可能是合适的选择。这是因为整体接触可能引发更强烈的反对, 导致决策失败。相反, 当决策存在信息需求、问题结构化程度较低、需要较高的可接受度, 且目标分歧较多时, 整体式协商则更为合适。实际操作中, 更多情况可能需要结合使用这两种方式, 以达到良好的公众参与效果。

2 公众参与房地产税制改革决策的方式

依据“立法先行, 充分授权, 逐步推进”的房地产税立法与执行方针, 可以将房地产税有关决策事项的适用范围划分为全国性的决策事项和地方一级的决策事项, 而在这些决策事项中, 又可以进一步细分为税务日常运作事项和重大制度变革两类。在房地产税征收过程中, 要根据具体情况, 采用差异化的方法, 使公众在房地产税的每一个决策过程中都能有效地参与。

全国层面的决策事项涉及广泛的公众, 而房地产税制的具体法律条款主要由地方层面决策。因此, 在全国层面, 可主要采用公众间接参与方式, 辅以直接参与方式。

而在地方层面, 尤其是涉及重要税收制度变革时, 则可采取公众直接参与为主, 间接参与为辅相结合的方式。地方人大及其常委会决策的房地产税制变革属于公众直接参与的范畴。这包括一般情况下税法重要条款的改革和突发性税法条款的重大变革。房地产税是否在本地区实施、税率、税基、税收减免、征管以及收支预算安排等事项应明确列入公众直接参与的范围。地方房地产税制改革决策事项中, 公众直接参与主要集中在税收收入用途方面。对于行政机关内部管理和办事流程等决策行为, 地方人大可通过公众间接参与的方式来进行决策。

在此基础上, 根据税收法治的基本原则, 本着实事求是、因地制宜的原则, 在房地产税的实施过程中, 对公众参与的途径进行选择。

3 公众参与房地产税制改革决策的具体形式

3.1 民意调查

民意调查对决策者有重要参考价值。首先, 它揭示了公众对房地产税制改革的支持程度和反对理由, 帮助决策者了解公众态度和看法。其次, 调查结果反映了人们在现实生活中面临的困难和挑战, 为决策者提供了更全面的决策依据, 有助于制定更符合实际需求的政策措施。此外, 民意调查还捕捉到了人们的心理期望, 即他们对改革的期待和效果, 有助于决策者更好地理解公众诉求, 更有效地制定政策并促进实施。最后, 调查结果可用于评估改革的实际运行效果, 帮助决策者及时调整政策和措施, 确保改革达到预期效果, 符合公众利益。

3.2 座谈会交流

在设计房地产税收有关的座谈会、协商会制度时, 既要注重所选出的代表的广泛性、公正性, 又要给参与方提供足够的信息交流机会, 在会前广泛征询有关观点, 并对有关问题作出明确答复, 以提升会议交换的效率与品质, 促进达成共识、找出差异。

3.3 社区基层访谈

社区基层访谈具有更强的针对性和主动性, 调查人员可以深入居民社区、田间地头征求意见, 而不是守株待兔式地在办公室等待意见。政府相关部门可以建立调查队、设计相关调查问卷或意见征询表单, 尽可能全面地收集来自基层民众的意见和建议。此外, 要普及房地产税相关基本知识, 以增加普通民众对房地产税的理解。

3.4 立法平台讨论

国外比较成熟的房地产税收制度, 在正式实行之前, 都是在充分公开讨论之后进行的。有的地方, 甚至要经过一年一次的商谈, 才能确定下来。因此, 房地产税的公众讨论环节自然而然就构成了成熟房地产税制度的一个必要组成部分。唯此, 房地产税法才能生根落地并有效施行。房地产税立法过程中, 可以借助网络开展公众讨论。针对涉及范围较小、又相对比较具体的问题, 在投票成本较低、组织管理难度小的条件下, 可尝试采取投票制。

4 实现公众参与房地产税制改革决策的保障

目前, 将广泛的公众参与引入到我国的房地产税收制度改革中, 尚需经过一段时间的学习, 逐步积累起具有建设意义的经验。与此同时, 为保障公众参与的实现, 需要在实践中发现规律。走出传统认识上的误区, 确保信息公正公平公开, 建立起便利有效的参与途径。才能逐渐积累有益的经验。

4.1 走出认识误区, 推进公众参与

要真正扭转当前我国房地产税收政策制定过程中缺少公众参与的局面, 政策制定者对政策制定过程的认知与态度是关键。政策制定者要克服各种疑虑和错误的惯性思维, 要充分认识到, 在税收制度改革过程中, 公众的广泛参与, 是国家实现民主决策的必然选择。公众参与表面上看起来会导致政府决策的成本、时间、工作难度加大, 但实际上会极大地提高税收改革的成功率,

减少政策实施的阻力和成本。

4.2 提高公众参与决策的意识和能力

长期以来,我国民众有一种顺从的习惯和依赖性思维,缺乏自主性和独立性,参与决策的意识相当薄弱。改革开放以来,我国的社会结构、政治文化都经历了巨大的变革,城市中的蜂巢式社会结构迅速瓦解,民主参与的观念得到了广泛的认同,越来越多的人开始关注政治,认同民主参与。不满意,说明公众有较高的参与期望值,具有较强的政策参与意愿。公众参与不仅要有参与的意愿,还要有参与的能力。首先,民众应对有关政策议题、政策知识、政策机制等有相当程度的重视与认识,尤其是对房地产税的政策知识有初步的掌握。其次,参加活动的民众要愿意付出时间、金钱成本。

4.3 设计具体方式,确保有效参与

对此,我们需要从以下两个方面入手:第一,要将公众参与的条件和方法,在有关决策的法律、法规或决策程序中予以明确、具体的规定,不要留下太多的“自由裁量权”。二是努力实现参与形式的多元化,使民众的参与更加便捷、高效。在房地产税收政策制定过程中,公众参与的渠道可以有民意调查、关键公众接触、咨询委员会和听证会等。

5 结束语

总之,公众参与在房地产税制改革过程中扮演着举足轻重的地位,不仅可以加强改革的民主性跟透明度,而且还可以增进房地产税制改革的科学性和人民群众的接受度。在未来,要坚定不移的完善公众参与,提高公众参与的质量和效果,高效促进房地产税制改革。

[参考文献]

- [1]许建标.论税制改革决策中的公众参与——基于有效决策模型的分析[J].现代经济探讨,2014,(10):26-33.
- [2]叶姗.税收优惠政策制定权的法律保留[J].税务研究,2014,(3):44-66.
- [3]刘金东,陶然.房地产税的家庭纳税能力调查——基于一个可接受标准的视角[J].山东财经大学学报,2019,31(5):80-99.
- [4]詹鹏,李实.我国居民房产税与收入不平等[J].经济学动态,2015,(7):13-26.
- [5]梁云芳,张同斌,高玲玲.房地产资本税对房地产业及国民经济影响的实证研究[J].统计研究,2013,(5):38-48.
- [6]贾康.房地产税制改革的推进要领[J].经济研究参考,2018,(24):21-24.
- [7]刘华,陈力朋,魏娟.房地产税收入用途对居民纳税意愿的影响[J].财贸经济,2020,41(10):33-44.
- [8]房绍坤.房地产法[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [9]张启迪.当前房地产税推出的原因、影响及建议[J].经济界,2022,(1):1-7.
- [10]盛琳.房地产税制改革的合宪性控制[J].湖南行政学院学报,2022,(1):110-133.
- [11]李永刚,刘伟.房产税税率、房产税收入与房地产税制度设计[J].财经理论与实践,2022,(1):81-96.
- [12]李惠芹.分税制体制下房地产税的国际比较与建议[J].建筑经济,2021,(11):11-17.