

# 物业税的国际经验及其借鉴\*

兰相洁

(浙江财经学院,浙江 杭州 310018)

[摘要] 物业税是以不动产为课税对象而征收的,在西方发达国家普遍开征。我国现行房地产税制中存在的诸多问题,物业税的开征已经被提上议程。借鉴国外发达国家物业税征收的经验,结合我国的实际情况,对我国开征物业税提出若干建议以及应该注意的有关问题。

[关键词] 物业税;房地产税收;国际经验

[中图分类号] F810.424 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2007)01-061-04

所谓物业税(Property Tax)就是财产税,或称之为房地产税,是对纳税人拥有的财产或属其分配的财产所征收的税收。目前,我国的商品税制和所得税制已经相对完善,但物业税制仍相对滞后,我国对房地产征收的税费种类繁多、设置重复、税负不公,越来越不适应日益繁荣的房地产业和经济的发展,亟待进行改革,物业税的开征已经被提上议程。而世界多数发达国家都非常重视房地产(物业)税费制度的建设并取得了比较成功的经验。借鉴这些方面的经验,对我国的物业税收制度改革有着极其重大的意义。

## 一、西方发达国家开征物业税的基本经验

(一)从税种地位来看,物业税是各国地方主体税种和地方财政收入的主要来源

综观各国税制,凡是实行中央与地方分税制的国家,物业税基本上划归地方,构成地方税收的主体税种。在美国,物业税从一开始就是州和地方政府的税收,是各地方政府财政资金的支柱性来源。一般要占地方财政收入的50% - 80%。其中主要来源于对房地产的征税,约占财产税收入的75%,其中来自于居民住宅约占50%,企业不动产约占25%。20世纪90年代后,美国州政府税收逐渐退出了房地产领域,基本上全部将物业税留给地方政

府,地方政府财政收入中约有85% - 90%来自于物业税。这样做将地方政府的事权和财权有效地结合起来,一方面有利于激发地方政府征收房地产税的积极性。另一方面有利于扩大地方基础设施和公用事业的投资规模,从而形成税收人增长的良性循环。

(二)从税负水平来看,各国基本上坚持“宽税基,少税种,低税率”的原则

宽税基是指除了对公共、宗教、慈善等机构的不动产实行免税外,其余的均要征税。如美国房地产税的税基是房地产评估值的一定比例(各州规定不一,从20% - 100%不等)。少税种是指国外设置的有关房地产的税收种类相对较少,一方面可以避免因税种复杂而导致重复征税等税负不公平现象的发生。另一方面又可以降低税收征管成本,提高税收效率。低税率即指国外房地产(物业)税率一般都不高,如目前美国各州和地方政府的平均税率为1% - 3%。在加拿大多伦多市,2003年物业税税率为1%。这样的税制安排和税率设计可以说代表了物业税的未来发展方向。

(三)从征收环节来看,大多数国家主要集中在房地产保有环节征税,而在房地产经营环节征税相对较少

\* [收稿日期] 2006-12-22

[作者简介] 兰相洁(1974-),男,瑶族,湖南省江华县人,浙江财经学院财政学专业,硕士研究生,主要研究方向:财税理论与政策。

如美国在开发经营环节的税负相对较轻,仅有交易税和所得税,并享有各种税收政策的优惠。而购置后的使用占有者则必须每年缴纳房地产税,且不分对象实行统一的税率和征管办法,只是对住宅实行各种减免和抵扣。强化在房地产保有环节课税将会刺激土地、房屋经济供给和频繁的交易活动的发生,有利于房地产要素的优化配置。

#### (四)从税收实践来看,普遍采用税收优惠政策

美国对出售自用住房(又称主住房)取得的收益给予豁免所得税,对低收入者购房和租房给予税收优惠政策。对政府、宗教、教育、慈善等非盈利组织免税。所得有限的老人和残疾人、靠近发达地区的农场主可享受税收递延。英国的家庭议会税(Council Tax)其优惠主要针对没有收入支持或低收入的人,优惠最高可达 100%。

#### (五)从法律层次来看,税收立法比较健全

澳大利亚地方政府对物业征税有立法权。英国的税收虽然都由中央立法,但地方政府拥有较大的管理权限,例如确定税基、明确税率等。法律也明确规定了对争议的上诉和仲裁办法。作为当事人的评估局不仅有义务对原告提出的问题做出详尽解释,同时必须对评估失误进行修正,并将结果告知税务部门,以便办理退税。

#### (六)从配套措施来看,充分利用中介机构和计算机技术,建立了比较完备的评估体系

各国都必须成立了财产土地评估机构,专门从事财产评估。为了确保及时准确地做出评估,财产评估机构都运用了卫星照相、航空遥感技术,并与工商注册等登记部门联手,加强联系和信息控制。评估局不仅掌握地区全部的土地房产资料,并且管理全部私人评估机构,在必要的时候还可以委托私人评估机构帮助评估。在工作和资料掌握上,做到细而又细,记录健全。美国各地方政府为了加强对物业税的征收,还建立了比较详细的财产信息管理制度。资料卡片是最常见的管理方法。卡片上的信息很全面,包括所在地、税号、财产类别、所有权的变更情况、估价的组成和变化情况、建筑的种类、土地类别、房屋种类和数量等。在使用计算机加以管理后,这种信息管理制度可以为政府提供多方位的信息。而且对土地、房产的测绘,评估资料,各种变更情况,历年价值变化,征税等情况均采用计算机管理。澳大利亚布里斯班土地管理中心仅计算机程序开发就用了 10 年时间,全部资料输入用了 18 个月。在如此细致的工作中,只有运

用计算机管理,才能确保工作的高质量。

## 二、我国现行房地产税收存在的主要问题

### (一)租税费界定不清,相互错位,难于发挥税收的调控作用

地租是土地所有权在经济上的实现形式,是土地使用者向所有者缴纳的超额利润。费是经济生活中提供服务的报酬。税是国家凭借政治权利参与国民收入的分配形式。二者截然不同,但我国房地产税收体系却出现了混淆。(1)城镇土地使用税具有明显的地租性质,税中含租。我国宪法规定,土地所有权归国家和集体所有,任何单位和个人使用土地都是对土地使用权的拥有,所有权与使用权分离,所以虽然名义上上缴的是土地使用税,但却具有明显的租金性质,反映租赁关系。(2)1994 年 7 月 5 日颁布的《城市房地产管理法》第 25 条规定,“超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的,可以征收相当于土地使用出让金 20% 以下的土地闲置费。这是为了提高土地利用效率,减少土地闲置采取的措施。土地闲置费其实就是一种税,具有强制性、无偿性、固定性的特征,不具有费的性质,由此出现以费代税。(3)土地管理部门对土地使用权拥有者按土地价值的一定比例收取土地使用费,税务部门按税法征收土地使用税,税费并存,增加了企业的负担。

### (二)内外房地产税制有别,扭曲了公平税负原则

内资单位和个人适用房产税和土地使用税,外籍单位或外籍个人适用城市房地产税,并且仅对房产征税,地产没有征税,这样两套税制并存,不符合国际惯例,不利于纳税人在公平的环境下竞争,同时也给征收管理带来很大不便,有损税法的权威。

### (三)房地产税制要素设计不合理,阻碍了税收收入的增长

一是征收范围窄。房产税仅对城市、县城、建制镇、工矿区的房产征税,对农村房产和个人住房不征税。土地使用税也是如此。二是计税依据不符合国际惯例。现行房产税以房产原值扣除一定比例或租金为计税依据,而不是国际通行的是以房地产现值或评估值征税,使税收不能随房地产价格上涨而增加。土地使用税以土地面积为依据征税,也存在同样的问题。另外,新旧房产造价不同,按原价的同一比例扣除,必然造成新房产税负重,旧

房产税负轻,税收调节失当。

(四) 房地产评估制度不健全,有关部门配合不力,亟须加强

### 三、对我国物业税改革的借鉴和思考

借鉴市场经济国家和地区物业税的成功经验,针对我国房地产税收制度存在的问题,结合我国的实际情况,我国必须实施物业税改革。其基本思路是:统一立法,简化税制,新旧房产区别对待,公平税负,拓宽税基,改进计税依据,合理设置税率,适度下放管理权限,提高物业税收在地方税收收入中的比重,充分发挥其组织收入和调控经济的作用,以促进我国房地产业健康发展。

(一) 尽快进行物权立法,为物业税的开征提供法律保障

物业税的开征涉及到广大购房消费者的利益,开征物业税是大势所趋,但首先应完成相应的立法工作。比较稳妥的办法是先在一些房地产经验较为成熟的地区进行试点,然后根据试点经验进行立法研究,最后完成立法程序。还应该尽快出台我国的《物权法》。要征收物业税,首先需要确认物权,即财产所有权的归属。而我国有关的物权的规定只是散见于诸如《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《担保法》等法律中,而且相当不完善。为了使国民对土地的使用权和对房屋的所有权得到保护,建议尽快制定出一部符合我国国情、合乎市场经济规律的单列的《物权法》,明确规定不动产的登记基本原则、登记内容、登记机关以及其赔偿责任等各项制度,从而避免房地产私下交易,打击房地产市场的违法交易行为,增强物业税收课征的有效性和严肃性。

(二) 简化税种,统一内外税制,统一名称

借鉴西方发达国家开征房地产税的经验,将现行涉及房地产开发和保有各环节(除耕地、占用税、营业税、城建税、教育费附加和所得税外)的所有税种和相关收费,合并调整,构建统一规范的物业税。统一内外税制,对内外资企业、单位、经济组织、个人一律按统一名称征收物业税,同时,将征收环节后移,改由开发建设、交易环节承担的税收为拥有和使用的单位和个人承担。

(三) 中央设置幅度税率,适当下放税政管理权限

我国目前是由人大授权国务院,统一制定房产税、土地使用税及其他各税的税收条例,各地根据

条例精神贯彻执行,在征税范围、计税依据、减免税等方面基本上没有税政管理权。如房产税 1.2% 的税率,对于经济比较发达的沿海省市来讲偏低,起不到宏观调控的作用,也达不到节约土地的目的。而对于经济欠发达的内陆省份则显得偏高,,纳税人反映强烈。地方没有权限调整房地产税收政策,调动不了地方政府的积极性,而中央又由于权力过于集中,包袱太重,新政策迟迟不能出台,使得房产税、土地使用税政策远远落后于形势发展的需要,所以,在制定物业税税收政策时,应赋予地方一定的税政管理权限。笔者建议采用幅度比例税率(如 0.10% - 2%),中央只规定税率幅度,由省、自治区、直辖市人民政府在规定幅度范围内,根据本地市政建设状况、经济繁荣程度等实际情况,确定本地区的具体适用率,决定是否开征或适当予以减免。确定 0.10% - 2% 的幅度税率,主要基于两点考虑:一是遵循国际上低税率的惯例;二是新开征的物业税是以一定比例的房地产评估值为计税依据,由房产所有人按年纳税,这样既不会加重纳税人的负担,又可以使税收“细水长流”。

(四) 适当扩大税基,公平税负

改革后的物业税,应借鉴国际上的一些通行做法,扩大其覆盖面。从课税环节看,物业税主要对保有环节征收。从课税对象看,主要包括不动产,兼顾有形动产,如企业的机器设备、车船。从课税地域看,要将房地产税扩大到农村。从纳税人看,根据属地原则,既对中国居民在中国境内的财产征税,也对外国居民在中国境内的财产征税。同时,规范税收减免,清理税收优惠政策,从而达到公平税负的目的。

(五) 精确计算依据,建立房地产评估制度

按评估值征税是西方国家房地产税法中一条很重要的原则,按房地产评估值征税,能比较客观地反映房地产价值和纳税人的承受能力,有利于解决现行房地产税制存在的计税依据不合理的问题,使多占财产的纳税人多缴税,少占财产的少缴税。同时,随着经济的发展及房地产市场的变化,房产价值随之上下浮动,评估值也会相应调整,体现了公平的原则。在评估值有失公平的情况下,还可以通过法律程序进行调整。按评估值征税较好地调节土地级差收益,保护土地资源,也可以促使纳税人合理利用房产、土地,规范房地产市场交易和促进房地产资源的有效配置。建议目前由省、自治区、直辖市人民政府认定的专门财产评估机构每 3

到 5 年评估一次。

#### (六) 需要注意的几个问题

1、清理收费问题。目前的基本思路是将现行的各种收费实行“清、留、转、改”,即清理房地产业的不合理、不合法的收费;保留一部分有偿服务、经营性收费和少量必要的行政事业性收费,按照“收益者付费”的原则征收。另外将属于地价的收费,重归于地价中。此外,将一部分具有税收性质的收费改为税收,并将其征收环节向后推移。

2、对个人购买住房在计征个人所得税时予以优惠。可借鉴美国的做法,对个人购置房屋中的贷款利息允许在个人所得税税前收入中进行抵扣,从而鼓励个人投资住宅。

3、降低房屋租赁环节的税负,促进住宅消费。目前我国城镇房屋出租缴纳营业税、房产税、土地使用税、所得税等等,综合税负高达租金收入的 30%,而美国对于房屋出租主要是征收个人所得税,且税前要从出租收入中扣除房屋折旧及各种日常开支,即使再加上不论出租与否均需缴纳的不动产税,其综合税负也是很低的。过高的税负不仅阻碍了我国住宅的租赁和销售,而且导致了隐性市场的人量存在。据初步统计上海市调查,约有 70% 的出租房屋没有纳入管理,从而使政府的税源人量流失,并带来了治安等一系列社会问题。根据目前房屋租赁的合理盈利情况,房屋租赁的合税负应低于 8% 为宜,为此建议调整目前房屋租赁的税收政策。

4、为解决目前房地产买卖中的营业税和契税同时并征的问题,应对居民和单位在第一次购买商品房时免征契税;对居民为改善居住条件而转让现

有住房的,不征收营业税;对收入水平或住房价值在一定标准以下的城镇居民和农民的自用住宅和出租房收入采取减免税收的办法,使其在一定时期内不用负担物业税。同时,随着经济发展水平和收入水平的提高,逐步缩小减免税的范围。

5、要把不动产税制改革与调整税制结构、合理确定中央与地方税收管理权限、扩大地方税收收入规模、建立地方税体系等工作结合起来进行,使物业税真正达到“公平税负、增加收入、加强控管、合理分权、合理集约利用土地资源、培育房地产场”的目的。

6、遵循国际惯例,着手建立以物业税为主,辅以遗产税、赠与税、营业税、所得税等税种的调节体系,充分发挥不同税种相互协调配合的整体调节功能。同时,明确物业税的公共服务用途,增强其透明度。

#### [参考文献]

- [1] 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).
- [2] 张帛宁, 祝平衡. 对开征物业税的利弊分析及政策建议[J]. 中国房地产, 2004, (5).
- [3] 董庆铮. 外国税制[M]. 中国财政经济出版社, 1993.
- [4] 财政部《税收制度国际比较》课题组. 美国税制[M]. 中国财政经济出版社, 2000.
- [5] Raghendra Jha. Modern Public Economics[M]. TJ. International Ltd., Padstow, Cornwall, 2001.
- [6] Aaron Henry. Who Pays the Property Tax[M]. Washington DC: The Brookings institution, 2003.

(责任编辑:朱德东)

## International experience of estate tax and its enlightenment

LAN Xiang - jie

(Zhejiang University of Finance and Economics, Zhejiang Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** Estate tax is levied based on fixed assets and is generally levied in western advanced countries. There are many problems in China's present real estate tax system and estate tax collection is put on agenda. Based on the experience of estate tax collection of advanced countries and by combining the reality of China, this paper puts forward several suggestions for China's estate tax collection and for the concerned problems.

**Keywords:** estate tax; real estate tax; international experience