

房地产税改的难点、步骤及深层次问题综述*

李明会

(西南财经大学 财政与税务学院, 四川 成都 610074)

摘要:从十六届三中全会提出房地产税制改革的方向,到后来对一些城市实行“空转”模拟物业税试点,但物业税开征却一直未能实现从“空转”到“实转”的转变。税制改革目前的进展到底如何?还有那些难题难以解决?到底有没有确定的时间表呢?学界、政府又是怎样设计新税制的呢?还有哪些深层次问题需要考虑?

关键词:房地产税; 物业税; 税制设计

中图分类号:F810.424

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)01-0013-05

Review of difficulties, procedure and deep problems in the reform of real estate tax

LI Ming-hui

(School of Finance and Taxation, Southwest University of Finance and Economics, Sichuan Chengdu 610074, China)

Abstract:The Third Plenary Session of 16th Central Committee of Chinese Communist Party held the reform direction of real estate tax system and conducted experiment of "empty" simulation of estate tax in some cities. However, the collection of real estate tax has not been changed from "empty" to "real". How is the process of present taxation system reform? What kind of difficulties needs to be solved and what is the planned schedule for the reform? How did theoretical circle and governments design new taxation system? What kind of deep problems needs to be considered?

Key words:real estate tax; estate tax; taxation system design

一. 改革的动因、困难及预期效果

改革的动因主要归咎于现行制度存在很多问题以及改革的条件逐渐具备。

(一) 现行房地产税制中存在的问题的归纳

1. 税制设计存在问题。主要表现为:(1)违反税收公平原则; 纳税人身份(内外、住宅与经营用房)、经济行为不同(出租与经营)、所处区域不同(城乡)则税负不同; 税种设置不科学;(2)房地产税重扭转而轻保有,对闲置土地无惩罚措施;(3)征税范围比较狭窄,仅限于城市、县城、建制镇和工矿区;(4)计税依据不科学:城镇土地使用税从量课征不能发挥调节土地级差收入,房产税同时实行从租计征和从价计征,造成从租计征的税负高于从价计征;(5)收入规模小。

2. 税费关系的混乱。房地产开发过程和交易环节税费复杂交叉,税费混乱,以税代租、以费代税、以费挤税现象严重。政府对开发商所收取税和地租

合计大约占房价的 60%,其中货币地租约占房价的 20%,实物地租约占房价的 20%。

3. 税收政策的制定具有历史特定性。我国房地产税收制度采取“内外有别,两套税制并存”的政策,即两套所得税制、两套房产税制和土地税制、城市维护建设税和教育费附加内外有别、耕地占用税政策内外不统一。但特定期限制定的政策难以适应发展需要。

4. 税收管理体制的不完善。表现为:立法层次偏低、税权过度集中于中央、财产登记制度不健全、房地产价格评估制度和房地产税收评税政策不健全、政策规定可操作性不强(土地增值税)、税务机关的征管水平偏低等。

(二) 改革时机逐步成熟

物业税开征需要具备的条件主要有:充足的税源、明晰的产权、健全规范的评估机构、规范的房地产收费制度、完善的征管配套制度,这些条件在我国

* 收稿日期:2006-10-19

作者简介:李明会,西南财经大学财税学院税收学研究生,从事财税理论研究。

已逐渐具备或取得进展:不动产数量具有一定规模且私有化程度很高,2004年私有化率达80%,能提供充足的税源;《中华人民共和国物权法》(草案)明晰了产权关系;财政部、国家税务总局进行的物业税试点工作为改革提供了实践参考;全国税收征管的软、硬件建设为开征物业税提供有力的业务和技术支撑;房地产税费征收在逐渐清理、规范,资产评估制度在不断健全,评估机构在不断壮大。

(三)改革的难点

前期,一方面公众对物业税可能难以接受,另一方面地方政府则处于对税收增加感兴趣又担心对投资环境产生负面影响的矛盾心态。实施过程中,合理、科学、低成本地确立计税依据的难度较大;土地房屋的产权模糊阻碍开征物业税,有很多企业、部门、事业单位的用房产权不清、产权与使用权分离,有的根本没有产权,要明晰产权关系尚有相当大的困难;房地产资料登记难度大,且需要培养大量合格的评估人才;房地产税制改革须与其他税种协调。虽然从收入来看物业税是一个小税,但它又与其他税种关联性较大;旧房与新房的税费负担界定难度大。个人所购置的旧房在购置时已经承担了相当数额的房地产税税负,即使都是房地产税改革前的旧房,也存在来源渠道多样化的状况,如商品房、集资房、房改房、福利房等,如何分清不同纳税人的税费负担差异是个难题;计算机辅助批量评税系统和地理信息系统的建立尚需时日;对个人住房征税条件的缺乏,我国的住房私有化率中约85%的住房是以低房价(补偿)方式将公房转化为私有的。约30%的住房为不具备基本成套条件的低水平住房,虽然表面看已拥有了属于个人的房产,却仍属于较低收入和尚未改变生活质量的情况,如果对这些房产和家庭征收物业税则将遇到难题。

开征后可能出现的问题:可能引发金融风险:购房成本下降,而使用成本却增加,会出现大批本来家庭经济实力不强、只因为购房“门槛”降低而购置房屋的人,买房后却付不起后期的银行贷款与物业税,将增大银行个人房贷业务之坏账率,引金融风险;开征物业税后,地方政府当期财政收入将会减少,城市建设将面临资金困境;开征物业税可能刺激土地投机,购房者的购置成本降低,而开发商的开发成本则降得更直接,这种前提下,市场对土地的需求增加很难说不出现新的“圈地运动”;开征物业税将增加消费者的住房成本。

(四)改革预期效果的讨论

开征物业税有利于解决中低收入者的住房问题、打击投机炒楼行为(但物业税在打击投机炒楼行为的同时也会打击“买房出租”的正常投资行为)、合理利用有限的土地资源、地方财政收入稳步增收、

有利于遏制权力腐败。

周京奎通过实证分析表明:房价对地价有显著影响,地价对房价的影响度较小,1998~2004年间实行的稳中有松,重点扶持的货币政策,是造成房价波动的主要原因之一,如果土地供给下降或取得土地的成本上升,会增加开发商开发房地产的成本此时开发商将增加的土地成本转嫁给消费者。

物业税取代土地出让金不一定能降低房价,因为房价包括购买价格和持有价格两个组成部分。分次收取物业税时,持有价格的风险会大大增加。因为物业税是按现值征收的,而在50—70年的时间范围内,土地价格一定是不断提高的,而且在城市化快速发展过程中提高的速度还会很快。最终算下来,也许分次支付的价格要比一次性支付的成倍增加。

陈淮认为房地产税调整社会经济关系的功能不宜过分夸大,抑制腐败和社会收入分配不可能依靠对土地和住房市场的税赋干预。税收调整要从长远制度建设出发,税种增减一般应当具有调整长期性社会经济关系的作用。

时寒冰认为物业税调控房价可能适得其反,由于宏观调控政策没奏效是由于没有真正触及地方政府和开发商的利益,各个既得利益集团和有关权力部门,都牢牢地守护着自己的一份利益不放手,他们不断施加影响,以使相关政策向自己的利益取向倾斜。倘若无视这些事实,一意孤行采取开征物业税的措施来调控房价,结果可能适得其反。

开征物业税将有助于减少房地产投资开发风险,有利于降低房屋成本,激活“二手房”市场。

张凤春认为加税只能使租金和房价上涨,且住房作为一种消费品就应该有统一的税率,劳动者在获得财富的过程中已经完税,用合法收入购买的二套甚至多套商品房要征重税没有法理基础,抑制房价在于控制开发商的利润和土地价格。

寇铁军则认为物业税的开征将从根本上动摇房地产市场的基础,进而改变整个房地产市场格局,并形成二元税制。

二.改革的思路、步骤及具体设计

(一)改革的基本思路

1. 正税、明租、清费。开征统一规范的物业税,合理设计新税制,向宽税基、少税种、低税率、适当提高使用和占有环节的税收负担方向靠拢,清理不合理收费项目并纳入财政预算内管理。

2. 房地产税收划为地方税种,作为地方财政的支柱收入。

3. 完善房地产税课税的配套制度与政策。强化房地产产权登记制度、完善房地产价格评估制度、理顺城市土地和房屋管理体制,建立“精简、高效、权威、统一”的房地产管理体制,为房地产税收课征创

造良好的环境。

(二)改革步骤的讨论

易纲透露物业税的征收是中央政策方向,但目前还没有时间表。考物业税制改革将是一个比较长的过程,国研中心课题组认为应本着先易后难的原则,采取分阶段、分步骤推进的改革策略。改革的过程大体可以分为基础准备、实施物业税改革和完善物业税制要素 3 个阶段,建议“十一五”时期的改革目标,设定为“在城镇范围内构建统一的物业税制”。

“小改”、“中改”和“大改”3 种方案中,王晓明认为可从中改方案逐步过渡到大改方案。“小改”方案,即把目前征收的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税合并为统一的房地产税,并对条例中不适应当前经济发展情况的税收要素进行调整,征收对象则延续目前房产税、城市房地产税和城镇土地使用税的征收范围,主要对城市经营类房地产和工商企业法人用房地产征税,居民自住的房地产不列入纳税范围。“中改”方案,在合并房产税、城市房地产税和城镇土地使用税的基础之上,取消土地增值税,保留契税和耕地占用税,在城镇范围内构建统一的物业税制。征税对象设置上,城镇居民自住用不动产应被纳入征税范围,而农村地区的土地和住宅以及城市机关、事业单位、社会团体等单位自用的不动产暂时不列入纳税范围。“大改”方案,合并房产税、城市房地产税和城镇土地使用税,取消土地增值税和耕地占用税,保留契税,在全国城乡范围内同时实施统一的物业税制。征税对象设置上,除了城镇居民自住用不动产应被纳入征收范围外,农村地区的土地和住宅以及城市机关、事业单位、社会团体等单位自用的不动产都应列入纳税范围。

(三)新税制的具体设计

1. 税种的设计方案 依据房地产市场运行过程和市场运行设定税种,房地产开发投资环节课税体系:保留建筑业营业税,修订和完善耕地占用税,扩大征税范围,提高单位税额标准,并更名为“农地占用税”;房地产转让环节课税体系:设置不动产转让税或房地产转让税,以转让不动产的流转额为课税依据,在转让环节征收;房地产取得环节课税体系:开征遗产与赠与税,归并买方缴纳的印花税和现行契税,设立“不动产取得税”,以取得不动产时支付的价款或评估价为计税依据,在取得时征收;房地产占用环节课税体系:将房产税、城市房地产税和土地使用税合并为房地产税或不动产税,以房地产评估价或评估价为计税依据,由房地产所有者和使用者缴纳;房地产收益环节课税体系:统一内外资企业所得税,修订和完善个人所得税(归并课税项目,提高扣除基数,降低税负,普遍征收),保留土地增值税,配合国家启动房地产市场的经济政策,暂停除单纯土

地使用转让以外的所有房地产开发项目和存量房销售的土地增值税。将现行房地产保有环节的房产税和城市房地产税合并,对土地、房产开征统一的物业税。首先考虑不动产的保有环节,将目前存在的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税 3 个税种合并为一个统一的房地产税,实现税种的简化和内外税制的统一。取消耕地占用税土地增值税,契税不作变动但印花税与契税明显重复,应在国家总体税制改革中解决这一问题。

同时收租和税,物业税征收标准和征收办法土地出让金的性质是“租”,是政府作为土地所有者的利益体现;物业税的性质是“税”,是政府作为公共利益的维护者、社会经济关系的调节者获得的公共收益。二者的性质是不同的,后者可能并不能取代前者。

开征超豪宅、别墅消费税,抑制过奢性消费,简并税种,开征统一的不动产税,把房产税、城市房地产税、城镇土地使用税和土地使用费四种税费,以及属于税收性质的其他有关收费,合并为全国统一适用的不动产税,并开征不动产闲置税。

2. 纳税人 纳税人可设定为内外资企业单位、经济组织和个人。考虑房地产产权情况的复杂性将房地产税的纳税人设定为在开征行政区域内拥有房屋所有权、土地使用权(或房地产所有权)的单位和个人。房屋所有权、土地使用权(或房地产所有权)未确定以及房屋所有权人土地使用权人(或房地产所有权人)不在房地产所在地的使用人为纳税人。根据实际征管的需要,我国税法有必要规定物业税的扣缴义务人,承租人既可作为纳税人,也可以作为物业税的扣缴义务人,当然承租人不一定是最终的负税人,有关物业税费负担问题要体现在租约的有关条款里“同时,对一处不动产存在两个或两个以上的所有者或承租人,由谁纳税的问题,税法要明确,以免出现纳税推诿现象,可以按产权人或承租人之间的协商结果确定纳税人,不协商的,原则上应以该不动产的第一产权人或第一承租人作为物业税的纳税人;对于未成年人拥有的不动产,应为其法定监护人或收益拥有人作为物业税的纳税人。

3. 计税依据 一种观点认为物业税应以市场价值为主要计税依据。一种观点认为按房地产评估价值作为计税依据,以客观地反映房地产价值和纳税人的承受能力,为避免重复征税,对房屋的租金收入将不再征收新的物业税,而主要是由营业税、城市维护建设税、教育费附加以及所得税来调整。房地产税应征面积按什么标准确定,税务专家刘恒表示,以家庭人均住宅面积为标准确定基本住房,超过部分就须缴纳房地产税了,这种方法已经进入了部分南方城市的房地产税试点方案。

4. 征税对象 将征税范围扩大到农村地区改变

目前房产税、城市房地产税和土地使用税征税范围仅限于城市县城、建制镇、工矿区征税范围过窄的问题,使税收政策与我国城乡市场经济快速发展的现状相适应。

征税范围扩大到个人住宅和农村地区,并按照房地产的评估值征收。同时,通过规定适当的免税项目和免征额的方法将低收入阶层排除在征税范围之外。

平新乔认为,开征物业税还需要考虑征收的对象——“是对购房者征收,还是对开发商征收”?

陈淮认为开征物业税的目标并非就是“对第二套房课重税”,物业税的作用之一就是要抑制过度占有资源,保护必要消费;对以前购买的房产同样征税,让公共利益分享土地升值的好处。

5. 税率 易纲认为征收按照“中央作决策,立法在省一级,征收和规范在县市”的原则,具体税率将由各个地方来定,全国不实行统一税率,但总税率进行控制,开征物业税的话就应该考虑降低其它方面的税率。国研中心课题组认为考虑传统思维的纳税人抵触情绪较大,税率不宜过高,可设定为 $0.3\%—0.8\%$,且对不同用途的房地产都适用,大体符合“二八原则”。

有人则认为税率的设置应有区别:高收入阶层和下岗职工区别;农民和“爆发户”区别,对低收入者实行税收的减免,物业税用以调整资源在不同人群中的分配比重,限制、甚至抑制奢侈性和一定程度的享受型消费,保护普通民众生活必需的消费;普通民众合理住房的物业税可象征性地征收,税率可以是万分之一,甚至是零。

王春元认为根据房价收入比测算的居民经济承受能力—人均税负情况,房地产税税率定为 0.6% 是合理的,考虑房地产税作为地方税,可以将其设置为幅度税率,如 $0.5\%—0.7\%$ 。

影响和决定税率的因素有:城市财政支出刚性约束、预算体制约束、流转税、企业所得税和政府收费负担、自然纳税人的负担能力约束、中央政府、地方政府和纳税人的多重博弈。我国的物业税税制要素设计应以市场价值体系为基础,采用按照物业分类不同适用差别比例税率、在统一评估比率基础上分别评估征税的模式。税权中与税率相关的框架可设计为:中央政府统一规定省、(直辖)市、自治区对土地和房屋建筑的最低和最高税率以及各地区的因素系数,各地方政府在省级人民代表大会的授权下根据各地实际情况区间内选择具体税率。

刘佐认为税率应根据不同类型、不同地区的房地产分别设计,由各地在规定的幅度内掌握,如普通住宅和生产、经营用房地产税率从低,高级住宅和高尔夫球场税率从高;中小城市的房地产税率从低,

大城市的房地产税率从高。

6. 税收优惠 李玲认为考虑各阶层的承受力,可设置一个起征点,对房屋价值低于某个起征点的可以少征或者不征。

在人均 35 平方米之内,制定一个合适的房产税起征标准,同时优惠面积要考虑收入,在最低生活标准内核算基本的住房租金,家庭收入达不到的应予免税,差额部分还应该得到政府的救济或房租补助。

允许个人购房贷款的利息在个人所得税前扣除,设计税基和税率时,兼顾纳税人的负担能力和财政收入的需要并参考其他国家,特别是发展中国家、周边国家的做法。

国研中心课题组建议区别对待按使用性质划分的六类不动产对象:政府机关、人民等享受免税;城市基础设施、廉租房正常纳税;宗教、寺庙、名胜古迹等免税;营利性法人的不动产纳税;城镇居民住宅全部纳税,但允许扣除一定免征额;农业用地、农民自用房免征。

7. 税收归属 课题组认为,基于房地产具有:税源非流动性、课征的直接收益条件、对地方的强依附性、收入相对稳定、对经济发展具有适度弹性,建议作为地方税,在地级市、区县及县级市、乡镇三级政府之间,考虑以属地化原则为主、地级市与下辖区之间适当分享的办法由于我国地区差异巨大,发达地区与欠发达地区的情况有很多不同,也可以考虑中央政府授权省级政府对这个省的分享办法及比例进行一定自由裁量的权限。

有学者认为最好是地方和中央共享税,中央财政也应该参与物业税的分配,因为我国还存在着东西、城乡差别,中央政府应发挥调节职能同时还有利于发挥中央和地方两方面的积极性。

三. 值得重视的几个深层次问题

(一) 考虑预算制度改革进程对改革效果影响

物业税要起到提高地区公共服务水平的作用,还须物业税的征收、管理和运用的公开和明确,根据美国的经验,公开透明的征管用体系,使地方政府在管理和运用物业税时都受到该社区公众的监督,如果公共服务得不到改善,社区政府征税将受到阻力。同时,开征物业税应防止地方政府“征了税、不干活”,物业税的开征和运用都需要以公开、公平的公共财政制度为基础。而我国目前的预算制度改革相对滞后,预算外资金大量存在、随意更改预算、预算透明度低等问题必将在改革进程中产生阻力或负面影响。

(二) 土地管理制度的缺陷将影响税制的改革

土地管理制度存在的问题主要有:土地产权制度不完善;城市土地所有者权能虚置;城市土地产权关系模糊;土地所有权和使用权边界模糊。土地使

用方面:土地市场不够完善;有偿使用方式单一,一次性支付出让金;双轨制使用土地的问题。农用地征收存在的问题:农民集体土地所有权的残缺不全;征地目标的泛化且补偿标准不合理,这些问题的存在势必影响改革的进程和效果。

(三)评价房地产税制改革对房地产市场和宏观经济长期走势可能带来的影响

房地产业是宏观经济的晴雨表,对宏观经济增长起着至关重要的作用,据测算 2002 年住宅投资带动 GDP 增长 7345 亿、房产销售 647 亿,共占 GDP 的 7.6%,2003 年占 7.2%,同时房地产还能带动钢铁、水泥、木材、塑料品等相关产业,因此房地产税制改革应充分考虑对房地产市场供给和需求的影响,避免造成宏观经济的滑坡。

(四)新税制下如何加强对耕地的保护

耕地是从事农业生产的基本条件,农业又是国民经济的基础"保证耕地数量,对发展农业生产,维护社会稳定,促进整个国民经济持续发展,都有特别重要的意义"耕地占用税的征收,地方政府将土地作为竞争砝码的行为可能愈演愈烈目前耕地占用税对保护耕地的作用有限,房地产税改革后可能使土地取得的门槛下降,可能导致新一轮的“圈地运动”,应考虑科学的配套措施加以保护耕地。

(五)若将房产税完全作为地方的收入,是否会进一步加大地区之间的财力差距

就物业税税收收入的归属来说,由于地价在物业税的税基中所占的比重较大,全国各地地价的差异较大,物业税的收入又主要是用于公共设施建设

等,如果将其全部划归地方,势必会造成地方财力不均,进一步扩大地区间的贫富差距,进而影响公共服务均等化目标的实现。再者,现在地方财政状况差距较大,各地对有浮动征收空间的物业税必定采取不同税收策略,有可能造成新一轮税收竞争。

参考文献:

- [1]任志强.从开征物业税说起[J].税务研究,2004(4).
- [2]孙钢.对我国开征物业税有关问题的研究[J].财政与发展,2005(4).
- [3]贾康.开征物业税势在必行[N].证券时报,2006-08-25.
- [4]祝遵宏.个人住房征收房地产税研究[J].税务与经济,2006(2).
- [5]李心广.三大问题制约物业税改革步伐[N].证券时报,2006-08-10.
- [6]夏杰长.我国开征物业税的效应与时机分析[J].税务研究,2004(9).
- [7]王小霞.开征物业税治标不治本 税制改革应全面考虑[N].中国经济时报,2004-02-01.
- [8]周京奎.1999-2005 年中国 20 城市土地价格波动对房地产业影响的实证分析[J].当代经济科学,2006(7).
- [9]陈淮博士访谈[N].纳税人报,2006-05-18.
- [10]陈淮.房地产税能调控社会公平与房市“泡沫”吗[J].中国税务,2004(11).
- [11]时寒冰.用物业税调控房价可能适得其反[N].上海证券报,2006-08-17.
- [12]陈劲超.我国房地产税制存在的问题及建议[J].城市开发,2004(5).

(责任编辑:周祖德)

(上接第 12 页)

参考文献:

- [1]卫生部统计信息中心.中国卫生服务调查研究:第三次国家卫生服务调查分析报告[M].北京:中国协和医科大学出版社,2004:16.
- [2]东方时空.我国六成五的人没有任何医疗保险[EB/OL].http://www.lm.gov.cn/gb/insurance/2005-09/30/content_87469.htm.
- [3][20]本刊综合.聚焦医疗体制改革[J].科学大观园,2005(19).
- [4][12]高强.六大原因导致看病贵看病难问题[EB/OL].http://www.cmy-med-zbcg.com/gzyna_011.htm.
- [5]赵玉川.我国卫生医疗体制改革的政策选择[J].经济研究参考,2002(19).
- [6]顾昕.全球性医疗体制改革的大趋势[J].中国社会科学,2005(6).
- [7][19]郝惠敏.从经济学视角论我国医疗卫生体制改革[J].中央民族大学学报(自然科学版),2005(1).
- [8][16]张冉燃.权威报告:中国医疗卫生体制改革总体上不成功[J].医院领导决策参考,2005(14).

- [9]国务院发展研究中心课题组.对中国医疗卫生体制改革的评价与建议(概要与重点)[J].中国医院院长,2005(16).
- [10]胡善联.中国卫生改革的形势:问题和挑战[J].卫生经济研究,2004(12).
- [11][18]范阳东.我国医疗卫生体制改革问题与原因的再思考[J].中国卫生事业管理,2006(5).
- [13]张灿灿.积极稳妥推进新型农村合作医疗[N].健康报,2004-11-08.
- [14]杜鹰.对农村医疗卫生体制改革的几点看法[J].卫生经济研究,2001(1).
- [15]凌点.医疗保障:缺口大且公平性不足[J].中国改革,2005(4).
- [17]童兆颖.医改困局:路径与方向[J].决策与信息,2005(9).
- [21]薛明.九十年代我国医院医疗费用的走势及原因分析[J].卫生经济研究,2000(3).
- [22]赵明杰.医疗费用过高是医患关系紧张的重要原因[J].医学与哲学,2005(2).

(责任编辑:周祖德)