

论我国物业税改革的功能定位

■ 韩凤芹

近几年来,物业税改革几度被热议,其根本原因在于社会各界希望通过在房地产保有环节开征物业税来降低房地产价格,希望物业税成为地方政府主体税种,增加财政收入,缓解县乡财政困难。但事实上,关于未来物业税的改革方案及明确的改革时间表,一直未有定论,而且从物业税的空转试点情况来看,物业税的开征还有很多认识层面和技术层面的问题,存在着过高估计未来物业税改革作用的现象。从国内外税制结构及物业税的发展来看,我们应该给物业税改革一个较为客观中性的定位。

一、物业税的优越性及国外实践中的问题

物业税也称不动产税或房产税,它是在房地产保有环节征收的税种,由政府根据每年不动产的评估价在保有环节按年征收,计征税额大小取决于持有物业的当年估价和公布税率的乘积。这样其承租人或所有者每年都要缴付一定税款,而且应缴纳的税额会随着不动产市值的变动而变动。征收物业税(不动产税)在北美有着悠久的历史,是美国、加拿大等国家地方政府税收收入中的主要来源,甚至是一些地方政府唯一的税收来源。

从理论上说,物业税作为地方税种的合理性在于:一是物业税符合效率原则。由于物业税是以房屋和土地等不动产为征税对象,而各个地区当地的税务工作人员更容易掌握本地居民不动产的自然状况及财产的价格,所以把物业税划归为地方财政的收入来源就是一种符合效率原则的合理选择。二是物业税税基的稳定性。与所得税、增值税、营业税等税种相比,物业税的税基具有更高的稳定性,即经济景气的变化对财产税的征收影响较小。把物业税划归为层级较低的地方政府财政收入来源,可以在一定程度上减少经济周期性变动对地方政府财政收入的影响,从而有利于保证地方政府更好地提供与当地居民生活密切相关的公共服务。

从国外物业税的实践看,虽然物业税仍是地方税收收入中的主要来源,但是,物业税占地方税收收入的比重近年来已经呈下降趋势。而且,随着经济的发展,物业税也受到了越来越多的批评,成为一种最不受广大民众欢迎的税种。主要是因为物业产税需按年缴纳,其征收方式更容易被人感受,而一直以来,人们都普遍认为“拔鹅毛而鹅不叫”是征税的最高境界。从这一点来看,显然目前要开征的物业税有违这一准则。不仅如此,由于物业税是按照房屋的估定价值征税,在通货膨胀的年份,房屋

价值的上涨幅度会高于房主平均货币收入的上涨速度,特别是对那些靠固定收入生活的人们来说,物业税的压力会更大,在上世纪70年代末80年代初的美国,因为通货膨胀而带来了人们对物业税的很大不满,因为它让人们感到“同样一间旧房子”却要课征“更多”的税收。为此,上世纪70年代后期,美国许多州对法定财产税进行限制,主要是限制税率、冻结旧资产的估定价值。而这样的话,物业税能随着市场价值的变动而变动的优点就很难显现。由此可见,物业税也有其局限性。

二、从税收的收入功能看物业税

(一) 物业税并没有强化收入功能。目前我国虽然没有开征物业税,但在房地产保有环节,已经有房产税、城镇土地使用税、城市房地产税(对外商投资企业)等税种,从一定意义上说,我国目前的房产税和城镇土地使用税具有物业税或不动产税的性质。只是目前在实施中,对居民个人的所有非商业性用房进行了免征。此外,二者的区别还在于当前探讨开征的物业税是根据房屋的估值进行征收,其计税依据可以随房地产价格的变动进行动态调整;而我国现行的房产税是按房屋的计税价



2009年12月，全国70个大中城市房价同比涨7.8%，创26个月新高。

值来征收，其计税基数不随市场的变化而相应调整。我国目前实行以流转税等间接税为主体的税收制度，与发达国家以直接税为主体的税收制度有很大差别，如果现行财政税收体制不作任何调整，单纯地希望通过增加不动产税来增加地方财政收入，既不利于税制结构的优化，也有可能加重税负。但如果物业税改革仅是在现有房地产税的相关税种基础上进行整合，收入总量上不会有太大的变化。这是因为物业税改革的优越性体现在：税收收入将随房地产计税价值的增加而增加，但是原有的税负将从一次性交纳变为分年交纳，其最终结果是收入功能并没有得到强化，但可以一定程度上保证地方税收收入的均衡增长。

(二) 物业税不能解决区域间财力差异过大的问题。从职能上看，物业税具有收入功能，但它并不能解决区域间财力差异过大的问题，更不能解决当前一些地方特别是中西部地区的县乡财政困难。事实上，县乡财政困难与经济发展水平直接相关。在那些县乡财政较为困难的地区，面临的现实是经济发展水平相对较低，居民的收入水平相对也较低，百姓购房的需求更多地是为了自身

的居住，从这一背景出发，寄希望于通过开征物业税来缓解县乡财政困难也是不现实的。除此之外，县乡财政困难还与政府间财政关系紧密相关，政府间财政关系就是事权、财权、财力之间的配置与再配置，应该说，如果没有财权（财力）与事权的相匹配，即使再开征新税，县乡财政困难问题依然会存在。

(三) 拟开征的物业税需要较高的征管水平。从征管成本看，应该说随着市场经济的发展，探讨中开征的物业税的征收更科学、合理，但是这要以较高的征管水平为前提。物业税以估定价值作为计税基础，既需要科学的估价水平，更需要全面、真实、可用的财产资料。据调查，在目前我国物业税空转试点的城市中，房屋信息资料的真实准确是遇到的难点之一。而从估价制度看，即使是具备了非常健全的房地产登记与评估制度的美国，在实际运行中，其房屋估价也存在有意低估的问题。在我国这样的发展中国家，由于技术等各种原因造成的房价低估现象在较长一段时间内也将难以避免。此外，完备健全的房地产产权登记制度和公开查阅制度等都是拟开征的物业税平稳运行需要具备的前提条件。因此，在我国目前的条

件下推行物业税，相应地其征管成本也会较大。

三、从调控功能看物业税

通过开征物业税来加强对房地产市场的调控功能，是社会各界呼吁物业税开征的一个重要理由。但是我们认为，物业税对房地产市场的调控功能有限。

(一) 物业税对房地产的调控能力有限。房地产作为物业税的征收对象，具有消费和投资两个属性，而且投资属性将更加明显。从消费的效用看，房地产与吃、穿、用、行等其它消费品一样，是人类生活的必需品，其不同之处在于它属不动产，如果对这部分以自有自用为主要目的的房地产所有者征税，应该说，物业税是难以被转嫁的，但很多国家对这部分自有自用的房产都列为免税的范畴。再从房地产的投资效用看，投资人更多地是关注其成本收益比，如果考虑到物业税的成本后，对房地产价格上涨的预期依然会高于其它投资品，那么，物业税的开征对房地产价格的影响就不会很大。关于土地出让金是否纳入拟开征的物业税目前一直存在着争议。因为土地出让金属于“租”的范畴，“租”与“税”是两个不同的概念。在香港，地租和物业税二者也是分开征收的。所以，我们认为，物业税的开征不应包括土地出让金的分年交纳的问题。如果是这样的话，拟开征的物业税只是现有房产税和土地使用税等税种的整合，其对房地产市场的调控效果将很小。事实上，即使实行“将土地出让金并入物业税”的改革方案，对房地产市场的调控效果不会明显。其原因在于：我国房地产市场经过十余年的发展，已经具有相当大的存量规模，物业税改革后，会有一个老房与新房的区分。改革前购买的房屋，已经在购房款中一次性地支付了地价和相关税费，那么，在改革过程中，对于“老

房”实行老办法的可能性非常大,在这一条件下,如果开征物业税或土地出让金分期交纳后,肯定会有一个对现已形成的房地产市场的价格及新开征税率的换算,然后形成一个新的房价,在这种情况下产生的房价下跌,只是税费分期交纳导致的名义房价的下降,并不是房价的真正下跌。

(二)从结构上看,物业税的征税范围将会对住房需求结构产生一定的影响。如果征税范围包括所有居民住房,将在一定程度上引导人们对其居住面积的合理选择,但会加重以自用为主的大多数购房者的负担,很可能造成一部分中低收入者买了房但养不起房,容易产生社会的抵触情绪。如果对第一套住房的一定面积(如90平方米)进行免税,而对其他住房面积征税的话,一方面能够引导一般消费者对中小户型住房的需求;另一方面可以减少房屋空置、提高社会物质财富利用率,引导闲置房产投入住房租赁市场,实现物业税向后转嫁

和房屋租赁市场的有效竞争,这也将最终对整个房地产市场产生积极作用。

(三)足够高的物业税税率也许对房地产价格下降有作用,但对经济社会稳定将造成较大的负面影响。通过物业税来调控房地产价格的必要条件是物业税的税率高到让一部分人难以负担养房的成本。这个税收比例的确定要考虑房屋的价值以及居民的收入水平,即一个家庭的收入足够大的百分比用于交纳物业税,使百姓对房地产退避三舍或减小住房面积,从而导致住房总需求下降,房地产价格也会随之下降。但是,这种方式将对经济社会产生极大冲击。从我国当前房地产保有环节的税率看,房产税的税率为1.2%,以100平方米的一套房屋售价100万元,按目前的房产税的征收标准(按房屋最大扣除30%的余值)计算, $(100 - 100 \times 30\%) \times 1.2\%$, 那么其应缴纳的房产税为8400元,接近房价的1%。从国外经验看,即使较为普遍实行不动产税的发达国家,

虽然其名义税率相对较高,但其实际税率也基本在房价的1%左右。当前我国房地产保有环节税负已接近国际平均水平,提高空间有限。因此,结合我国目前的社会经济发展现状实施税率很高的物业税不现实。而较低的保有环节税率或是被房价的上涨收益冲淡或是转嫁给租房者。所以,物业税对房地产价格调控作用有限。

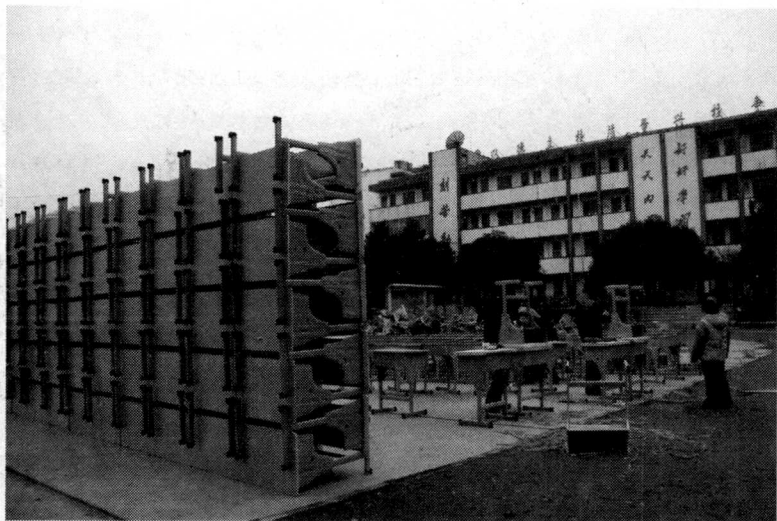
当前我国房地产领域的税种设置的确存在较多问题,相关的税制改革是必需的,从发展趋势看,保有环节恢复开征物业税(或房地产税)有其必要性。根据我国的现实情况,当前物业税的开征应分阶段进行,如可考虑首先恢复对商用经营性的房产征收;随着房地产估价制度的逐步建立、房地产登记制度不断完善以及相关信息体系建设的成熟,再考虑建立动态的以房屋不动产评估值作为计税依据的物业税。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 张蕊

PHOTO NEWS

图片新闻



湖北竹山:农村娃用上新桌椅

2009年,湖北省竹山县积极筹措资金,加大义务教育保障力度,为全县27所农村学校的中小學生购买了8758套课桌椅,让学生们用上了可以根据身高、习惯进行调节的健康桌椅。图为工人在竹山县宝丰镇中心学校安装新桌椅。

(朱本双 梁发明 摄影报道)