



推进房产税改革的几点思考

□ 谢 娜

自2003年我国提出对私人房产征收物业税以来，房产税改革越来越成为备受关注的热点问题。2011年1月，上海和重庆两地开始试点征收房产税，从试点情况来看总体进展顺利、运行平稳，但也存在许多质疑的声音，如征税范围狭窄、税率偏低、征收环境和配套法规不健全等。本文系统分析了房产税的功能及改革面临的困境，进而提出了推进房产税改革的几点建议。

一、我国房产税改革的目标

我国房产税改革主要有三大目标：一是把房产税改革作为调控房地产市场、影响房价的重要政策；二是把房产税培育成为地方主体税种，为地方政府

提供稳定的自主性财源；三是通过房产税改革调节收入分配，缩小日益扩大的贫富差距。

房产税调控房地产市场、影响房价的原因有两个：其一，我国现行土地政策导致房屋土地的70年租金一次性计入住房成本，高昂的住房成本直接导致了高房价，而房产税改革后，土地政策获得的土地出让金收入归并到房产税中逐年实现，使住房成本大幅下降，形成房价下降的效应。其二，房地产税收负担分布不均衡。目前我国房地产税收主要集中在开发环节和销售环节的商品税与所得税，属于流量税，税收负担具有前转倾向，在房地产市场需求弹性不显著的情况下，会推动房价上涨。相反，房产税在保有环节征税，属于存量税，直接导致住房持有成本增加，这样一方

面会诱使人们改变居住方式（如以租代购）、降低住房市场的需求，另一方面也会直接挤压住房投机客的利润空间，打击炒房、囤房行为，进而增加住房市场的供给。在这两个因素的共同作用下，市场力量必然会导致住房价格的下降。

房产税是地方政府的优良税种，具备地方税所拥有的许多优势。首先，按照传统理论，政府提供公共服务需要成本补偿。地方政府由于改善城市环境、为本地居民提供差异化的集体性公共产品（如道路、桥梁、公园、治安等）使得房产增值，而房产税易于与收益建立直接联系，因此，按房产价值或面积分摊公共服务成本是各国政府普遍选择的筹资方式。其次，房产税税基相对稳定，能为地方政府提供稳定的财政收入。当然，在发展中国家和转轨国家，由于普

遍存在税收登记不完整、原始记录缺失、缺乏可靠的房产销售数据等，加之房产税是直接税，公众能够明确感受到自己的税收负担，因此房产税并不受公众欢迎，管理成本较高，房产税收入占税收收入比重也一直偏低。

房产税还可以调节贫富差距。房产税的征税对象是房产，但其税源是纳税人的收入，由于税负难以转嫁，纳税人缴纳房产税将直接减少其税后收入，因此，房产税征收的过程实际上即是收入再分配的过程。

二、房产税改革面临的困境

1. 房产产权状况混乱。我国房产目前存在多种产权形式。一是红本房产，这类房产产权规范，可以上市交易，具备产权的所有权利。二是绿本房产，如经济适用房，这类房产在缴纳土地出让金前不允许上市交易，是一种不完全产权，主要体现为转让权方面受到限制。三是小产权房，包括农民自行组织建筑在集体土地上、村集体组织出售的非本村集体人员“商品房”，职工从单位购买的、收益和处分受到一定限制的小产权房和军产房等。四是城中村房产，这类房产是在城市化过程中，在返还给乡村的住宅用地和以前村民的宅基地上形成的房产，它既不是一般意义上的商品房，也和传统农村房屋不同。居民房产类型的复杂性，给房产税征税对象的选择形成了一定困难。

2. 计税依据难确定。房产税计税依据既可以是房产原值，也可以是房产的评估价值。我国现行房产税的计税依据是房产原值，但由于不同产权状况的房产及不同时期取得的房产价值相差很大，难以体现公平原则，政府也无法参与到因城市环境和基础设施改善使房产增值部分的分配，难以体现房产涨价归公的原则，因此国际上绝大多数国家一般以房产评估价值作为房产税的计税依

据。然而，如果我国房产税以房产评估价值为计税依据，对房产的评估将是一项艰巨的任务。首先，我国缺乏单独的不动产税基评估部门。目前虽然有三个主管部门的评估机构，即以建设部为主的房地产评估机构、国土资源部所属的以土地评估为主的评估机构和国有资产管理局所属的评估机构，但税务部门不存在专门的评估机构。其次，我国具有资质的房地产评估人员缺乏，目前我国的资产评估师不超过两万人，而税务机关中有能力开展房地产评估的人员更是少数，远远不能满足房产税评估的要求。

3. 房产税的税制立法和征管机制设计问题。首先，我国房产税整体税负偏高。在房地产的生产、流通、保有环节中，有土地增值税、企业所得税、营业税、契税、印花税、土地使用税、房产税、耕地占用税，此外还有土地出让金。因此，在现有税负已经很重的情况下，实行对居民自用房产开征“新”的房产税，必须合理确定房地产整体税负和平衡房地产各个环节的税收负担。其次，我国房产税征管还面临许多困难，如自用房产数量巨大，房产登记信息尚未联网，纳税遵从度低，而且还需依据减免税政策区别对待，面临的管理难度可想而知。

三、完善房产税的路径探讨

对包括存量房产在内的全部房产按市场评估价值征税，是房产税改革的终极目标，也是完善分税制、健全公共财政体制必须解决的重大课题，但在我国房屋产权状况复杂、房地产评估体系不健全、房地产税制设计不科学、税务机关房产税征管能力不强的情况下，必须谨慎推进，分阶段实施。

1. 加快各类房产信息系统的建立。建设房地产信息系统关系到房地产产权的明晰和信息的对称，这是改革房地产税收制度、普遍征收房产税的第一步。2010年，住建部明确了个人住房信息系

统建设的工作思路。今年上半年，全国40个重点城市个人住房信息系统将实现全国联网，各地也力争在2013年实现省内联网。无论是以套数还是以面积为确定征收对象的基准，都可以通过住房信息系统锁定征收人群，明确征税对象。全国范围内住房信息系统的建设将为房产税试点推广和普遍开征提供重要的技术支持。

2. 加快房地产税制的改革完善。首先，应合理确定房地产整体税负和平衡房地产各个环节的税收负担。房产税只是房地产税收的一个税种，在房地产业整体税负偏重的情况下，可以通过合并、取消、完善其他税种，对税负进行结构性调整，以不增加或适度降低房地产业的整体税负。其次，合理确定税率，避免过度影响应税房产的生产和交易，保证房产的市场供应。第三，对居民生活必需的房产制定税收优惠政策，以降低税收痛苦指数，调节贫富差距。

3. 加快房产市场价格评估体系建设。首先，要建立起权威的房产市场价值评估机构。就我国而言，无论是由社会中介机构评估，还是由房产、地产等部门内设或关联的专业评估机构评估，都各有利弊，目前应逐步建立起由税务机关牵头、其他评估机构协助的权威性评估机构。其次，应建立健全申诉机制和行政复议制度，由于房产税涉及千家万户，纳税人可能对评估结果存在异议，相关的房产评估纠纷将会增多，因此应建立申诉机制和行政复议制度，使纳税人拥有方便公平的上诉权益，确保评估结果真实、客观、公正，切实缓解征纳矛盾。第三，应加强房地产评估人才的培养，加强房产评估理论和方法的研究，逐步形成一套健全、规范的房产评估制度和体系，提高评估结果的客观性、公正性和合理性。

(作者单位：广西财经学院)

责任编辑 李 燕