

我国房地产税制改革的必要性、现实进展与建议

□倪红日

改革开放30多年来,我国曾经进行过两次大的税制改革和调整。在这两次大的税制改革和调整中,主要是对增值税、所得税等主体税种。一些非主体税种,尤其是房地产税制度虽然也进行了补充和完善,但是总体上改革和完善程度滞后于主体税种。随着土地使用制度和住房制度都进行了市场化的重大变革,房地产税制的缺陷越来越明显,必须与时俱进地推进改革。

一、我国房地产税制改革的必要性与紧迫性

改革房地产税制有助于完善税制体系和地方财政收入体系。目前我国房地产税收按照房产、土地分别设立税种,土地使用税按占地面积和固定税额计算征收,房产税按原值作一定扣除后依率计算征收,这样的税制要素设计使得税收收入无法反映房地产的市场价值,收入缺乏弹性,不能随着房地产的增值相应增加,房地产税组织财政收入的功能受到限制。因此,虽然房地产税收收入规模逐年增长,但其在地方政府税收中的比重变化不大,没能成为地方政府的主要财政收入来源。当前及今后一段时期,财政收入增速将逐步进入收敛区间,支出压力尤其是地方政府民生支出压力依然刚性,给予地方政府与事权相对应的财力是财政改革中应着重考虑的问题。改革房地产税制有助于完善税制体系,增加地方财政收入,完善财力与事权相匹配的财政收入分配体系。

改革房地产税制有助于政府调控房地产市场、调节贫富差距。最近几年,我国房地产市场非常活跃,一线城市的房地产价格基本上每年以两位数的速度上涨。过快上涨的房价不仅关系房地产行业的健康长远发展,更加成为影响国民生活成本与幸福指数的社会问题。当前,政府运用财政货币政策对房地产市场交易和价格进行调控,但由于现行土地使用税和房产税计税依据与房产价格脱离,并且对个人住宅的保有是否征税,使得房地产税收难以发挥抑制房地产投机的作用,房地产税制度成为了政策工具的

“短板”。改革房地产税制,通过税收杠杆引导房地产资源优化配置,调节由房地产引起的财富分配差距,在促进经济健康有序发展和社会和谐方面都将发挥积极作用。

二、准确理解房地产税制改革

名称之辩。2003年党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制的决定》中,首次提出“实施城镇建设税费改革,条件具备时对不动产开征统一规范的物业税,相应取消有关收费”。决定的公布标志着房地产税制重大改革的正式启动,也引发了学者对于我国房地产税制是否应沿着国外物业税方向进行建设的研究和讨论。笼统地讲,物业税就是房地产税。但由于在理解物业税时,舆论已经将物业税扩展为房地产行业所涉及的各种税收和收费(甚至包括土地出让金),所以客观上物业税就与房地产税有了区别。物业税更加侧重房地产行业的“费改税”,而房地产税就是对房地产保有环节征收的一种财产税。我们现在进行的房地产税制度改革已经明晰为针对现行的房地产相关税种,即对城镇土地使用税和房产税进行税制要素的合并和调整,物业税涉及的其他问题暂不涉及,因此,也就不再使用物业税的提法,而改为房地产税。

改革的主要内容。房地产税制改革应将土地和房产作为统一的课税对象,因此,税制设计上应将现行针对土地和房产分别设置的两个税种统一为一个房地产税。具体包括:一是改革计税依据。将现行房地产税制实行的房产以原值扣除一定比例作为计税依据、房产使用土地以面积作为计税依据,改革为以房地产市场价格作为计税依据。二是改革税率。计税依据的改变使得税率必须进行系统调整,应在统筹考虑各类家庭居住需求后进行系统设计。三是改革征税范围。由经营性房地产扩大到居民住宅房地产。

改革的难点。主要集中在两个方面:一是房地产价值的评估,其中包括评估的技术标准、评税机构的确定以及评税工作的组织机制等。二是对居民住宅征收房地产

税的制度设计,包括纳税人、计税依据和纳税额的确定以及免征额的标准等。这两个难点具有密切的关联,一方面,仅对经营性房地产征税的评税技术和组织机制建设方面已经积累了一定的经验,对居民住宅征收房地产税涉及行政管理体制和税收管理体制的协调,难度较大,应重点研究。另一方面,无论是经营性房地产还是居民住宅,科学合理、方便操作的制度设计都将能够保障房产价值评估等征收管理工作顺利地开展。

三、我国房地产税制改革的进程与评价

从2003年开始,经过十年的酝酿和准备,我国房地产税制改革取得了积极的进展。目前在新的房地产税制改革方向上已经取得了基本共识,为起草房地产税制草案奠定了基础。2007年对外资企业征收土地使用税,2009年实行内外资房产税并轨,取消城市房地产税,建立了统一的内外资房地产税制,为进一步完善房地产税制的要素设计奠定了基础。

在研究和起草新的房地产税制度框架的同时,最为重要的是研究和推进了新房地产税的征收管理改革。2004年10月,开始在北京、深圳等6个城市进行评税试点,2007年9月,大连等4个地区的第二批评税试点启动。在上述试点中,模拟评税实行的是“空转”,但是将模拟评税的技术成果应用在了“二手房”契税的征收管理,有效解决了“二手房”契税征收管理中“阴阳合同”产生的税收流失和税收不公平问题。2010年以来,试点地区在全国范围内逐步扩大,各地先后建立或者正在建立房地产税的评税系统和数据库,取得了评税工作实际运行的成功经验。模拟评税试点积极探索了按照市场价值对房地产价值进行评估,为房地产税制全面改革进行了征管条件的准备。

2011年1月,在国务院同意下,上海和重庆开始对个人住宅征收房产税进行试点。两个城市的试点都是对一定的小范围的住宅征税,具体方案不尽相同。这两个试点尽管与未来完善的对住宅征收房地产税的制度还有一定的差距,但是它们在恢复对住宅征收房地产税方面具有重要意义。

四、积极推进房地产税制改革的几点建议

各级政府应高度重视房地产税制改革。从计划经济延续下来的观念是,政府往往重视与生产和流通相关的增值税、营业税等间接税税种,相对忽视财产税等直接税税种。随着市场化改革的推进和税制体系的完善,与

收入和财产相关的直接税不仅是更加重要的税源,也更加会在调节收入分配方面发挥积极的作用。从间接税到直接税,这样的税制体系变化在国际上也是有规律可循的。另外,我国正处于城镇化建设的重要阶段,对城镇房地产需求不断扩张,形成长期的房地产市场供给小于需求、房地产价格持续性快速上涨的状况,当前完善房地产税制的需求显得十分迫切。因此,无论是短期的宏观调控,还是中长期的房地产市场建设,房地产税制改革都已箭在弦上,各级政府应该比公众更加关心房地产税制的建设,以更大的热情投身改革试点。

稳步推进改革。尽管房地产税制改革任务十分紧迫,但是根据我国国情和税收征管水平,房地产税制改革只能分步实施、稳妥推进。建议抓紧制定、出台新的房地产税法(即改革的整体方案),并对经营性房地产税制进行改革,待条件成熟,再推进对居民住宅征税。因为经营性房地产目前也是征税的,只是计税依据需要改革,税务机关的征管能力较容易胜任。在这一过程中,要注重对公众进行居民住宅房地产税的舆论宣传,从正面向公众解释征税的理由、必要性和影响。现在的不少宣传误导了公众视听,阻碍了改革进程。建议政府相关部门定期宣传改革的必要性,介绍改革的进度和计划,引导正确舆论方向。

增强各个部门之间的协调。在房地产税制改革中,各政府部门的信息共享和工作配合非常重要,土地、房屋管理部门掌握的信息将为税务机关确定计税依据提供帮助,银行等部门掌握的信贷信息则能够提供第三方的监督。建议借鉴香港的做法,在政府各个部门的职责中明确规定部门间信息共享的义务,并对违反职责规定的部门进行行政处罚。

加快房地产税征收管理信息化建设。经过“金税工程”,我国税务信息化建设取得了重要进展,房地产税征收管理硬件方面的条件已基本具备。当前,应加快软件的建设,推动地方政府建立城镇地理信息系统,支持评估机构建立数据库,运用批量评估技术。税收信息化的建设,不仅会提高我国的税收管理水平,而且会提升地方政府城镇规划和市政管理水平,获益长远。可喜的是,国务院关于政府机构改革和转变职能的报告中已经提出要在全国范围建设统一的房屋登记制度,希望这一决定尽快落实,为加快推进房地产税制改革创造条件。

(作者为国务院发展研究中心研究员)

责任编辑 张蕊