

房地产税改革对地方财政的影响



摄影 郑伟明

□张学诞

自2003年十六届三中全会提出“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”以来，我国房地产税改革相继进行了物业税模拟评税和沪渝两地房产税改革试点并取得一定成效。房产税的改革是一个关乎政府、企业和千家万户百姓生活的重要组成部分，更对地方政府行为、央地财政体制框架影响深远。

一、房地产税改革的基本设想

房地产税改革应是在规范房地产税费的基础上，在房地产保有环节统一开征房地产税。

(一)纳税人的确定。房地产税的纳税人应为在我国境内拥有建筑物所有权及土地使用权的单位和个人，即房地产业主。但是目前，企业、政府部门

以及事业单位产权不清、产权与使用权分离的情况非常普遍，有很多房屋只有使用权，无法确定产权，在实际征管过程中，按照房屋产权人征税的困难相当大。虽然房地产税从理论上讲应当向房屋的产权人征收，但在明晰产权关系有很大困难的情况下，只能区别对待：产权属于全民所有的，以经营管理单位为纳税人；产权为共有的，以共有人为纳税人；产权关系不明确的，以代管人或使用人为纳税人。同时，纳税人还应细分为居民和非居民。凡是本国居民在境外拥有的建筑物和土地也应缴纳房地产税，并且比照所得税税收抵免方法避免重复征税。

(二)征收范围的确定。开征房地产税的目的是在规范税制的基础上，发挥房地产税对财富的调节作用。为了实现上述目标，需要合理确定征税范围。各国(地区)的房地产税根据其税种的不

同，其征税范围也各不相同，但大多具有以下一些共同点：一是在房地产征税环节上“重存轻流”；二是对房产和土地合一征收，适用统一的税制；三是实行宽税基。结合我国的现实状况，房地产税应该确定为对房地产(既包括土地，也包括房产)的所有者和占有者进行征收。一方面，按照“宽税基、简税制”的税制改革原则，合并简化我国现行房地产所涉及到的税种，开征统一规范的房地产税。另一方面，应尽可能地将所有地区、所有纳税人的不动产都包括进来，由城镇到农村、由非住宅类不动产到住宅类不动产、由企业到个人或家庭逐步扩大范围。同时，通过合理的起征点或免征额等政策设计，考虑农村及绝大部分城镇居民承受房地产税负的能力。

(三)计税依据的确定。大多数国家的房地产税都是选用评估值作为计税依据，使其能够随着经济增长而增长，有利于有效组织收入。我国房地产税也同样应该在房地产市场价值的基础上，以房地产的评估价值作为计税依据。这样既能够准确真实地反映税基和纳税人的负担能力，同时又能体现公平税负、合理负担的原则。建议由土地部门、物价部门和地方税务部门等有关单位联合设立专门的不动产评估机构，以房地产税开征第一年为基准年度，合理确定房地产的估价基数，以后3—5年重估一次，估价以不动产前三年平均市价为基础，加上该年评估升值价。

(四)税率的确定。房地产税的税收负担水平是人们普遍关注的问题。一方面，将目前在开发建设阶段的各种税费后移至住房保有阶段，居民负担水平是否发生变化、是否与收入状况相匹配，

会不会出现“买得起房，养不起房”的问题以及由于纳税人无力承担而欠税，尤其需要考虑到在采取银行按揭方式购房情况下的居民个人负担问题。因此，需要统筹研究哪些税费可以后移、哪些不能后移，哪些需要房产所有者在保有阶段承担、哪些不需要其承担。另一方面，房地产税作为对企业和居民个人不动产的征税，尤其是对个人所拥有的不动产征税，不能仅仅考虑房地产税本身的税负问题，还要结合个人所得税、增值税、消费税、营业税等由居民个人承担的税负的整体情况以及税负如何在各个税种间进行分配和协调。税率有两种选择：一是比例税率，计征方便，但不利于发挥对富人财产的调节作用；二是累进税率，通常选择超额累进税率，能够较好地发挥调节作用，但设计和计征较为复杂。因此，现阶段宜采用比例税率，待条件成熟再调整为累进税率。并考虑到简明税制的要求，由中央政府统一立法，按生产经营用房和居住用房实行不同的税率，规定税率幅度，地方政府可在统一规定的税率幅度内，根据当地经济发展状况确定具体适用税率。

二、房地产税改革对地方财政的影响

（一）房地产税改革对地方增收效

应明显。房地产税改革对地方财力的影响主要取决于税基和税率水平的变化。按照上述设计的方案，借鉴部分发达国家的做法，选择0.4%、0.6%、1.2%、2.0%和3.0%五档税率、销售价格70%或100%两个征收比例进行估算。由于目前没有房产的评估数据，考虑数据可得性，暂选择商品销售额作为增量房产评估值，选择历史成本作为存量房产计税依据进行模拟征税测算。估算结果是全国房地产税收入占地方财政收入的比重在4.82%—51.63%之间，总体增收效应非常明显。（见下表）

（二）房地产税税基稳定可靠，可成为地方税的主体税种。一般来说，地方税主要用于为地方辖区内居民提供公共产品和服务，因此，地方税税基的选择应是地方政府稳定可靠的收入来源，房地产税可成为地方税理想的选择。一是房地产税税基具有地域性和普遍性的特点，同时房地产的增值及收益的高低与当地的基础设施、地方政府公共服务的优劣密切相关，对辖区内的不动产课税，最符合税收的付出与受益对等原则。二是收入稳定可靠，不易发生周期性波动。不动产不能随意移动，不会发生税基的大量地区性转移，房地产税税源比较可靠。并且随着人口的增加和经济的发展，房地

产在不断增加，其价值也因经济发展与纳税人有效需求的增加而不断提升，其纳税面宽，税源充裕。三是便于征管。由于房地产隐匿比较困难，征收相对方便，征管成本较低。四是有利于弥补税制的不足。房地产税是对财产存量课税，对社会再生产的负面影响较小，而且，房地产税是直接税，税负不易转嫁。因此，房地产税能有效弥补所得税和商品税两大税系的功能性缺陷，从而与二者相互联系，相互补充，共同构成完整的税收体系。

（三）房地产税是地方政府调节贫富差距的重要工具。近些年，我国社会生产力飞速发展，社会财富总量大幅增长，并且伴随分配体制的改革，居民收入分配格局和收入差距也发生了显著的变化，社会财富向少数人集中，贫富悬殊加大。贫富的差别，一方面表现在收入差距上，另一方面表现在财产差距上。个人所得税主要是对收入进行调节，迫切需要对财富存量进行调节的手段。房地产税能够在调节存量财富差距方面发挥重要的作用，同时，通过房地产税筹集的财政收入可以用于地方基本公共设施的改进和基本公共服务的完善，进一步缩小贫富差距。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 张蕊

不同税率下的房地产税收入估算（2010年）

估算税基	增量	2010年全国商品房销售额 52721.24 亿元								
	存量	城镇人均住房建筑面积 31.6 平方米 * 城镇人口 66978 万人 * 1998-2010 年商品房平均销售价格 3053.6 元 / 平方米 = 646295.91 亿元								
优惠 / 税率	70% 征收					100% 征收				
	0.4%	0.6%	1.2%	2.0%	3.0%	0.4%	0.6%	1.2%	2.0%	3.0%
全国房地产税收入	1957.2 亿元	2935.9 亿元	5871.7 亿元	9786.2 亿元	14679.5 亿元	2796.1 亿元	4194.1 亿元	8388.2 亿元	13980.3 亿元	20970.5 亿元
占全国地方财政收入的比重	4.82%	7.23%	14.46%	24.10%	36.14%	6.88%	10.33%	20.65%	34.42%	51.63%