

# 完善财产税制 加强土地宏观调控

■ 武 涛 刘 健

近年来,在土地税费政策不断改革和完善的大背景下,我国以房地产税费政策为主体的财产税制却基本维持了原有体系,没有进行相应改革,造成了我国房地产税费“重流转、轻持有”的现象,不利于从根本上解决包括房地产市场在内的土地市场恶性膨胀的问题。为了防止土地和房地产市场的大起大落,利用经济杠杆合理调节房地产市场,切实加强土地宏观调控,应逐步完善以房地产税为主体的财产税制。

## 我国财产税制存在的主要问题

目前,大部分国家和地区的财产税制都是以保有环节的房地产税为主,遗产税和赠与税为辅。在财产课税方面多采取“重保有、轻交易”的办法,即重视在房地产保有环节征税,在房地产交易环节相对税负较少,这样可以降

低房地产空置率,达到调控房地产市场的目标。

在我国与房地产或不动产相关的财产税主要有城市房地产税、房产税、耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税和契税。这些税种的开征对贯彻落实《土地管理法》、体现土地资源有偿使用、促进土地的集约节约利用等发挥了一定的作用,但随着近年来国家经济社会的发展,这些税种已不能很好适应新形势的变化,弱化了其调控房地产市场的作用。主要表现在:

1. 财产税税种少、征收面窄。现有税种中,涉及房地产保有环节的只有房产税、城市房地产税和城镇土地使用税。土地增值税由于没有及时按规定进行清算,其应有的作用没有很好地发挥;契税则由于所设税率缺乏弹性且偏低,限制了作用的发挥。在税种少的同时,征收面也不宽。如

现行只对企业拥有的房地产征收房产税,而对个人自住房屋不征税;私人财产的继承和赠与不纳税;城市、县城、建制镇和工矿区范围内的土地纳城镇土地使用税,但大量位于农村的非农建设用地则不纳税,从而造成明显的税负不公,也给农用地“以租代征”、非法滥用等提供了方便。

2. 财产课税税种重复、交叉、内外有别等问题突出。由于房产与土地的难以分割性,造成了对同一课税主体要分别征收几道税,不仅增加征收成本,还出现了重复交叉征收的问题。如按照现行规定,对于出租房地产收入,既征收所得税,又征收房产税,明显属于税种的交叉设置。目前我国实行的是内外有别的房地产税制,即对内资企业开征房产税和土地使用税,而对涉外企业则只开征城市房地产税,并且只对房产征税,对地产则不征税。采取内外两套税制有违国民

年新增所得税的比例,建议从目前实行的投资额10%的规模增长到20%;对单位和个人为生产节能、降耗、环保产品服务的技术转让、技术培训、技术咨询、技术服务、技术承包所取得的技术性服务收入,予以免征企业所得税和个人所得税。

(三) 完善进出口优惠政策。从进口税收方面看,可以考虑如下措施:对境外捐赠人无偿捐赠的直接用于节能产品生产的仪器、设备和图书资料,

免征进口关税和进口环节增值税;在合理数量范围内,进口国内不能生产的直接用于生产节能、降耗产品的设备,免征进口关税和进口环节增值税。从出口税收方面看,应当根据国家资源利用政策导向,调整出口货物退税率,对鼓励类的出口产品,适当提高退税率,对限制类出口产品降低甚至取消退税率。

(四) 其他税种的优惠政策。将土地使用权、不动产转让给生产节能产品

的企业用于生产节能产品,可考虑免征营业税;对符合一定标准的节能生产企业,在城镇土地使用税、房产税、契税、印花税等方面适当给予减税或免税优惠。各级政府还可在法定权限内对实施节能减排的企业给予地方基金减免等优惠政策,以调整优化地方经济结构和鼓励节能环保产业发展。

(作者单位:中南财经政法大学财税学院 浙江省宁海县地方税务局)

责任编辑 方震海

待遇原则，不利于公平竞争。

3. 计税依据不合理，财产评估、登记制度没有建立。以房地产的市场价值作为财产课税的计征依据是世界各国的通行做法，较为科学合理。但我国对财产课税长期实行的是以土地面积和房产原值或租金作为计税依据，不能很好地反映土地的级差收益和土地、房产的时间价值。为了调节土地级差收益所采取的不同城市、不同地段区别税率的方法，又造成了税率人为设置的不合理。这种税率一次确定、长期有效的做法，形成了财产税的收入增长与房地产增值的脱节。另外，我国财产评估和登记制度不健全，个人财产登记制度还没有明确的法律规定，与财产课税相关的各部门和税务部门缺少配合，从而影响了税收征管力度，造成税源的大量流失。

4. 财产课税实现收入较少，没有形成地方政府的主要财源。按照现行分税制体制，这6种财产税属于地方税收。从税收收入看，全国1995—2005年期间年均税额为603亿元，占我国同期税收总收入的3.76%，但这一时期内增长幅度较快，从1995年的2.82%提高到2005年的5.53%。2006年6种税收总收入达到1957.6亿元，占同期税收总额的5.6%。从6种税收占地方财政收入比例看，1995—

2005年占地方财政收入的比重平均为7.36%，2006年超过10%，尽管有所增长，但所占比例仍较小，没有成为地方主体税种和主要收入来源。另外，财产税制的立法权高度集中于中央，税种和税率的设置过于统一，缺乏灵活性，地方政府缺少自主权，其征管积极性也受到影响。

### 稳步推进财产税制改革

为加强土地宏观调控，加快建立和完善土地经济政策，应建立以房地产税、遗产税、赠与税为主体，土地增值税、耕地占用税、契税等为补充的财产课税制度，充分发挥财产税制优化资源配置的职能作用，增加稳定的、可持续的地方财政收入，逐步减弱地方财政对土地出让金的依赖，实现房地产市场的可持续发展。

1. 统一征收房地产税，提高房地产保有环节税负。将现有的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税合并为房地产税，内外资统一征收，一视同仁。扩大房地产税税基，合理设计税率和税目，充分发挥其对房地产市场的调控功能。加强房地产价值评估体系建设，以房地产市场评估值作为房地产计税依据。逐步研究解决与房地产相关的土地所有权法律问题、减

免问题、基础信息问题、评估问题及争议解决机制问题，充分发挥其促进集约节约用地、提高存量建设用地利用水平、缓减城市规模扩张的作用。

2. 适时开

征遗产税和赠与税，合理调节收入分配。近几年来，随着我国经济的高速发展，在国家经济实力增强的同时，涌现出一批富裕阶层。从公平社会财富分配、完善税制、鼓励勤劳致富等方面考虑，应尽快开征遗产税和赠与税。根据我国纳税人和税源的实际情况，建议采取总遗产税制和总赠与税制，即对被继承人的遗产总额征收遗产税，对赠与人的财产征收赠与税，既可以保证税源可靠，又简便易行。课税对象应包括动产和不动产，并按照“轻税、简税”原则，实行超额累进税率并合理确定起征点和扣除项目。

3. 加强土地增值税、耕地占用税、契税的征收管理，有效调控房地产市场。土地增值税当时就是为控制房地产市场过热而设计的，但由于长期采取了“预征制”，又加上是地方税种，各地征收标准不一，2008年前实际征收仅为房屋销售面积的2%左右，与房地产行业的高利润形成明显对比。因此，今后应严格执行国家税务总局《关于房地产开发企业土地增值税清算管理有关问题的通知》，切实加强土地增值税的征收管理，抑制房地产过度投机行为，充分发挥其有效调控房地产市场的作用。新修订的耕地占用税暂行条例已大幅提高了税额标准，当前应加强征收管理，严格控制减免税，以严格保护耕地和基本农田。对于契税，应根据房地产价值设置差别税率，并适当提高税率级次，同时适当扩大征收范围。为堵住税收征管漏洞，防止税款流失，还需要各级财税部门和国土资源部门密切合作，加强部门间信息共享与共享，建立严格的协同处罚机制。

(作者单位：中央财经大学 国土资源部中央地质勘查基金管理中心)

责任编辑 方震海

