

开征物业税的几点思考

■ 高世星

为建立健全财产税体系,我国正酝酿进行新一轮房地产税制改革,择机出台统一规范的物业税。作为财产税制改革的重要组成部分,物业税的开征不仅关系着整个税制结构的调整和完善,更是国家针对财产所有权而涉及的征税权的重新定位,是我国财产税制走向现代化、国际化的重要一步。但由于“物业税”这一舶来词,与房产税、物业费等概念界定不清,且在当前经济形势下被赋予了过多的调整房价、调节收入分配等经济调控职能,与房地产税收改革的原意和真实目的尚不完全吻合。为保证物业税的顺利推出,有必要就相关问题作进一步研讨。

一、物业税开征目的

物业税实际上是房地产税或者不动产税,是财产税的重要组成部分,“物业税”一语仅在东南亚国家和我国香港地区使用。物业税并不是一个独立的税种,而是税收分类中的一个类别,其基本含义是对财产征税,财产包括可用于消费和可用于获得收入的物质财富。从世界各国的情况分析,财产税主要是对动产和不动产征税,其基本特征是对与财产相关的权利征税。税种主要有房地产税(不动产税)、遗产及赠与税、城市财产税、车船税等等。其中,房地产税是财产税收入的主要来源。目前我国的物业税改革

实际上主要是针对房地产税。

房产税是最古老的税种之一,最初对财产课税的主要目的在于增加收入,保证国家财政需要。由于对财产课税多是依据财产价值征税,税源比较可靠,不易受其他因素影响,所以税收收入稳定。但由于对财产课税的弹性较弱,又多采用比例税率,在一定程度上违背了公平原则和普遍课税原则,在课征制度和征收管理上存在着很大的弊病,因此各国对于财产税制的设计都尽量在两者之间寻找平衡。

我国没有开征遗产税和赠与税,其他具有财产税特征的税种都还不是真正意义上的财产税,如现行的房产税(城市房地产税)是依据房产原值或房产的租金收入征税,没有体现房产的真实价值;现行城镇土地使用税是以纳税人实际占用的土地面积为计税依据,也没有真正对财产的价值征税;现行土地增值税则是对转让房地产所取得的增值额征税,是对房地产的流转环节而不是保有环节征税,而且现行房地产税内外税制不统一的矛盾日益凸现。因此,物业税的开征将成为我国财产税制建立和完善的重大举措。

不可否认,物业税的开征有利于改变目前房地产税征收的混乱和不合理局面,有利于内外税制的统一和规范,有利于完善财产税制建设,有利于保证地方政府的财政收入来源和

财政收入水平,使税收制度和财政体制更能体现效率和公平。但不能期望通过物业税的制度设计来达到调控房价的目标。从理论上讲,房产税和房地产价格调控是两个不同领域的问题,前者属于公共劳务的分摊,后者则属于物品的资源配置。房价过高与政府对土地使用权的垄断、市场供求和某些炒作有关,和房产税并没有直接的关系。应防止单纯的财政观点,坚持税收为经济发展服务的总方针,实现促进房地产业发展和培养税源,增加财政收入的长远利益。

二、物业税收入归属

从世界各国财产课税制度来看,财产课税多是作为地方税收,也是地方财政收入的主要来源。从国内财产税体制来看,物业税归属地方税范畴在理论界和经济界基本上没有太大的分歧,但税收收入在地方各级政府之间的划分还存在争议。应该按照财力和事权相匹配的原则,在各级政府之间进行税收收入的合理划分。

在美国,财产税通常从一开始就是州和地方政府的税收,一般要占地方财政收入的50%—80%,其中主要来源于对房地产的征税,约占财产税收入的75%。20世纪90年代后,美国州政府税收逐渐退出房地产领域,基本上全部将房地产税留给州以下地

方政府，州以下地方政府财政收入中约有85%—90%来自于房地产税。在英国，只有财产税属于地方税收，而对作为财产重要组成部分的房地产课征的税收，自然而然地构成英国地方税收体系的基本组成部分。日本的地方税又分为道府县和市町村两级，房地产税收基本划归道府县和市町村地方政府。

我国自1994年实行分税制以来，地方政府并没有从现有房地产税中获得足够的收入。以房地产税收收入最高的2007年为例，城镇土地使用税收入385亿元，比上年增长118%，房产税收入575亿元，比上年增长近12%，两税合计960亿元，仅占全国税收收入的1.94%。而现行的土地政策在出让土地时，各种收费是一次性缴纳的，于是“卖地”成为各级地方政府财政收入的主要来源，造成了大量的土地资源流失和住房结构失调。因此，应该充分发挥物业税在组织地方财政收入中的作用，将地方政府的事权和财权有效地结合起来，激发地方各级政府征收房地产税的积极性，扩大地方基础设施和公用事业的投资规模，从而形成税收收入增长的良性循环。

三、物业税征收范围

财产税是以普遍征收为基本特征的，即应该对所有人、所有的房地产都征税。目前我国的房地产税只是对企业的房产、占用的土地和出租的房产征税，而对政府公共部门、居民自有住房的房产都是免税的。在征税房产中，计税依据也不一样，征税企业的房产是按照房产的原值扣除10%—30%后的余值计征的，而对出租的房产是按照租金收入计征的，这对于财产税的统一调节是非常不利的。

物业税改革的目标是合并房产税、

城市房地产税和城镇土地使用税，达到房地产税合一和内外税制的统一，在全国范围内实施统一规范的物业税制。但是物业税开征初期，不应该一次性地将征税范围扩大到所有纳税人，而应该有个过渡期。例如香港的新界地区就用了20年的时间才逐步实行了统一的物业税。因此，物业税的开征要结合我国的实际情况，分步实施，逐步到位。

一般来说，国外房地产税制仅对政府机关、非营利性机构、宗教组织、教育机构等所拥有的房地产实行减免税收的规定，也对低收入者和缴纳税款有困难的纳税人有相应的税收优惠政策。例如，美国财产税的优惠规定，分为减免税项目、抵免项目和递延项目。一般对政府、宗教、教育、慈善等非营利机构的房地产免税；对家庭自用住宅设一定的宽免；对低收入家庭，当纳税人缴纳的财产税和个人所得税的比率达到一定的标准时可享受一定的抵免额，用来抵免个人所得税或直接退回现金；所得有限的老人和残疾人可享受税收递延。

在我国目前的收入水平下，多数纳税人特别是占人口绝大多数的农民，对统一开征物业税还缺乏足够的认同和经济上的承受能力，需要一定的过渡期和相应的过渡措施。初期可对收入水平或住房价值在一定标准以下的纳税人（包括城镇居民和农民）减免征税，使低收入的居民和绝大部分农民在一定时期无须负担物业税。根据社会发展和收入水平的提高，逐步缩小减免税范围。在新税法实施的一定期限内，对老房地产采取过渡性措施平稳过渡，采用老房老办法、新房新办法，即对所购房地产价款中已含有原有的房地产开发、取得等环节的各种税费的业主采取一定的减税政策。

四、物业税征收体制

按照财产税对财产的价值征税的本意，按房地产评估值征税是国际上的通行做法，以市场价值而不是原值作为计税依据是房地产税制的发展趋势。一方面，房地产税收以市场价值为计税依据，能够使税收与物价水平保持一致，使税收更富有弹性。同时可以更好地体现地方政府公共投入的回报能力。投入越多，所在地的经济环境越好，相应的房地产市值水涨船高，房地产税收增长，政府回报增加，再增加公共投入，形成良性循环。另一方面，纳税人的纳税负担完全由其所拥有房产的市场价值决定，更能体现“量能负担”的征税原则，比较客观地反映房地产价值和纳税人的承受能力，有利于解决现行房地产税收制度存在的计税依据不合理问题。

关于物业税税率的设置，总的指导思想是遵循“低税率”的原则。税法中只规定一个幅度比例税率，给省及省以下地方政府一定税收管理权限，在幅度比例税率之内确定本地区的适用税率。可以借鉴美国和加拿大各地方政府“以支出定收入”的经验，定期调整税率，以确保地方的公共财政支出规模。

以房地产的市场评估值作为计税依据，房地产价值评估至关重要，关系到物业税收入水平和纳税人的实际负担水平，应该做到客观、准确、高效、低成本。目前我国房地产价值评估体系尚未形成评估方法、评估标准和行业规范的统一，房地产应该从以下几个方面加快建设：

1. 统一评估标准。根据国际经验，建立全国统一规范的房地产评估标准体系是当务之急。国家应出台房地产评估相关的法律法规，制定统一的评估标准，建立房地产评估制度和

具体的操作规程。

2. 完善评估手段。在地方税务局设置房地产评估机构, 配备评估专业人员, 对房地产的价值进行评估, 准确地确定房地产税收的计税依据, 保证课税价格的可靠性和准确性, 为征税提供科学依据。逐步完善评估手段, 利用计算机网络建立起比较详细的财产信息管理系统, 对房地产的测绘、评估资料、各种变更情况、历年价值变化等信息进行管理, 同时与工商注册登记及城乡建设等部门联网, 实行资源共享, 以确保征管工作的高质量、高效率及降低征税成本。

3. 规范评估方法。建立和规范适用的房地产评估体系, 实现评估价值的客观、公正、准确, 尽可能做到税负公平。国际上通用的评估方法有市场比较法、成本法、基准地价法、收益还原法等。根据我国的实际情况, 采用市场比较法、收益还原法、重置成本法和基准地价系数修正法四种方式相配套的评估方法比较合适。同时, 尽量减轻房地产评估工作量, 争取每三年评估一周期, 降低物业税的征收成本。

在征管中还要注意宣传的重要性。由于这是在我国首次开征财产税性质的物业税, 受传统思想的影响, 纳税人可能会有抵触情绪, 因此要做好税收的宣传工作, 以期减少纳税的遵从成本。

五、其他配套制度改革

要构建规范高效的物业税体系, 有赖于一系列配套制度的支持, 需要建立以房地产评估制度为核心的一整套征管体系。

1. 建立健全个人财产登记制度。在英美等发达国家, 与房地产有关的配套措施相当完备, 财产的登记制度健全, 税务部门能够收集到全面的税

收征管资料, 从源头上严格控制了房地产税收收入的流失。目前我国个人财产登记制度还很不完善, 对纳税人的房地产没有进行完全、规范的登记管理。应该借鉴国际经验, 并结合我国税收征管实际, 加快制定明确的房地产产权管理法规, 包括房地产产权的确认, 变更的登记, 买卖、分割及租赁管理, 并建立与房地产有关的收入支出申报制度, 明确界定产权, 完善产权登记制度, 逐步建立和维护覆盖全社会, 涵盖由政府统一管理的所有房地产的面积、结构与价值等信息资料的计算机数据库, 并在为业主保密的前提下, 实现政府部门特别是税务、土地、房管部门之间的信息共享。这需要建立功能强大的电子信息系统, 包括房地产的注册登记系统、所有权和使用权的注册登记系统, 以及能够描述房地产特征, 包括其优势、劣势等具体情况的评估系统。

2. 建立政府各部门间配合的法律规范。物业税是继个人所得税之后征管难度最大的税种, 因此加强各部门之间的协调配合显得尤为重要。首先, 税务部门应与市政部门合作, 规范道路名称、建筑物名称、门牌号码等信

息, 建立规范划一的房地地理信息体系。其次, 土地、房管等部门应该与税务部门密切配合, 形成一个联系紧密、配合默契、高效运转的综合行政运作体系, 确保房屋价值评估的公正、科学和高效。

3. 建立健全申诉和复议机制。申诉机制可以使纳税人得到方便公正的上诉机会以维护权益, 让评估结果更趋客观公正。推行物业税涉及到千家万户的切身利益, 有关物业评估结果的纠纷和争议不可避免, 建立健全行政复议制度和申诉机制势在必行。应利用已有的税务行政复议程序, 解决不了的可以上诉到专门处理评价纠纷的经济法庭。如在香港, 纳税人可以就物业评估结果向差饷估价署提出反对意见申请复议, 该署专业人员会审慎复核所有反对个案, 然后发出一份《决定通知书》。收到决定通知书的纳税人, 如仍不满可于通知书发出后28日内, 向土地审裁处提出上诉。土地审裁处做出的裁决是最终结果, 除非涉及法律问题才可以进一步提交高等法院裁决。^[9]

(作者单位: 中国国际税收研究会)

责任编辑 常嘉

