

浅谈如何加强契税征管

王作亮 ●

随着城市建设速度加快,我国的房地产市场呈现出日益繁荣的景象,作为地方税小税种之一的房地产契税也脱颖而出,成为新的财政增长点 and 重要的税收来源。2006 年仅河南省周口市市直本级就完成契税收入 1710 万元,比上年增长 49%。但随着契税收入的增长,契税征收和管理工作中逐步暴露出一些问题和困难,必须进一步创新征管措施、提高服务质量,实现收入新突破。

居民的契税意识淡薄。由于契税开征时间较短,有相当一部分居民不清楚何为契税,纳税意识淡薄。契税条例规定纳税人应在纳税义务发生之日

起 10 日内向契税征收机关办理纳税申报,但有些纳税人为了逃税,居民之间的土地、房产交易往往私自进行,不申报纳税,也不办理相关的确权手续;即便是购置新房,也有相当多的人在交齐房款后直接居住,不去办理房产证。征收机关无法逐户摸底,挨门征收,造成大量的契税沉淀、流失。

房地产市场管理缺乏规范。部分单位和个人擅自在国有甚至集体土地上开发房地产,这些没有办理合法手续的房屋不但在初次领证时麻烦较多,进入二级市场后,也不能进入合法交易程序,影响了契税的征收进度。另外,有些开发商为了保住既得利益,置

政策和原则于不顾,向购房者出具不规范的购房票据,给征收工作制造了麻烦。

行政干预过多,严重影响了契税的征收。契税属于地方小税种,又由属地的财政部门征收,这给地方政府的行政干预留下了较大空间。如为了加大招商引资力度,或为了盘活本辖区内的企业,地方政府常违反有关规定和不按程序出台各种优惠政策:如要求房地产发证部门特事特办,在纳税人未缴纳契税的情况下先发放土地使用权证或者房屋所有权证,职能部门迫于行政压力,只能无税发证,或者先证后税,严重破坏了正常的征管秩序和征管环境,给契税征管部门追缴税款带来了很大的麻烦。

部门配合不力,缺乏明确的责任约束。由于契税是在土地房屋权属转移时征收的中间环节行为税,所以财政、土地、房产等部门的配合显得尤为重要。由于现有的法律法规对部门配合要求笼统,缺乏统一性和责任追究制,导致实际工作中三部门缺乏经常性的联合检查,相互监督机制不健全。这样就给个别单位或人员钻制度不严的空子要求发人情证、关系证留下了可乘之机,为偷逃税款提供了方便。

契税征收缺乏明确的法律保障。我国目前的各项契税实施条例及办法在征税和纳税的法律责任方面均是空



白。《中华人民共和国税收征收管理法》附则规定：契税征收管理的具体办法，由国务院另行制定，但该办法至今没有出台。为了避免法律空缺，国家税务总局于2001年9月20日下发了《关于农业税、牧业税、耕地占用税、契税征收管理暂参照〈中华人民共和国税收征收管理法〉执行的通知》。由于参照的该法是比照工商税收制定的，对契税的征管不是十分适合，在客观上弱化了契税征管力度。周口市财政局契税所就曾遇到过这样的例子：当工作人员办齐有关手续，按税收征管法的规定，到银行强行划缴一家恶意欠税企业的存款时，银行工作人员拿出《征管法》，以“只规定税务机关而没有说明财政部门也有权利划缴”为理由拒绝配合工作。直到公安机关介入，才收回那笔税款。既增加了征收成本、又影响了征收质量和进度。

政策的操作性不强，致使征收难以把握有关界限。一是《契税暂行条例》第四条规定：（房地产）成交价格明显低于市场价格并且无正当理由的，由征收机关参照市场价格核定。而由于税源地经济发展的不平衡，怎样把握“明显低于”的界限？每平方米到底是低一百二百、还是五百六百元才属于明显？征纳双方由此引发的纠纷不断。二是条例中仅仅规定对土地使用权的出让、转让和房产所有权的转让征收契税，“租赁”行为不在此列。一些个人或单位就采取“以租代售”的方式把房屋、土地权属的变更演变为“租赁”行为，“租赁”期限延长到30年、50年、甚至100年，实际上已变相形成了权属的转移。三是有关通知中规定：（1999年8月1日以后）纳税人首次购买普通自用住宅，契税减半征收。但由于各地经济条件不同，普通住宅的面积及标准不一，加大了实际执行的难度。同时，因为受网络技术等因素

制约，确定的难度也很大；即便确定，同一户人以不同亲属的名义购买另外的住房时，征收部门也只能认定为第一套，致使部分税源流失。四是《河南省契税实施办法》规定：城镇职工第一次购买公有住房，免征契税。由于一些单位出具证明及手续不规范，让征收人员在“第一次”的认定上也很难掌握。

契税征收面对千家万户，涉及各行各业，因此各部门对征管工作的关心和支持是征管人员卸掉包袱、全心全意开展契税征收的动力；而建立健全各项管理制度、积极探索创新则是做好契税征管工作的关键和保障。

尽快完善有关法规。立法机关应尽快修订法律法规，健全契税征收的法律保障体系。一是真正把财政契税征收部门从现行事业单位打造成行政执法机关，赋予较大的独立执法权利，实现自主行政执法，尽可能地减少地方政府的行政干预，提高执法水平。二是以法的形式明确契税征收、国土资源、房管等部门的具体责任和义务，并加强对三部门的监督检查，对工作中存在的问题严格按照规定进行处罚，不搞部门保护、不姑息迁就，形成长效的监管机制。三是取消和完善一些实际操作存在困难的规定。如将首次购买普通自用住宅减半征收的规定变为购买住宅全部减半征收，便于操作；将有违《合同法》规定的、租赁期限超过20年的房屋租赁关系视为变相买卖，全部纳入契税的征收范围。四是要对各部门出台的与《中华人民共和国契税暂行条例》相违背的各种优惠政策进行坚决清理，及时纠正。

积极探索，不断创新征管措施。周口市财政局契税所为了确保计税价格更加合理，一是于2007年初推出了房屋交易全面委托评估制度，对城区内交易的每笔房地产按照现行市场价格

进行评估。从运行情况来看，成效显著。今年1—4月份，城区契税收入达到1376万元，完成全年预算任务的73%，比去年同期增长221%。二是建立长效制约机制，与房地产发证部门实行微机联网，既能够资料共享，又能互相监督和制约，真正实现“手指一点、一目了然”。三是加强与开发商的联系，实行源头控税。对土地征用情况、商品房建设进度及销售情况及早掌握，建立税源台账，做到心里一张分布图、手里一本明白账。

完善征管制度，加强内部管理。一是严格契税征管的内部管理，实行征收员、复核员、稽查员共同负责，相互监督、相互制约的工作机制，定期不定期对征收面和管理环节进行抽查，并公开举报电话，接受社会咨询和监督。二是严格执法，严厉打击偷逃税行为。对于偷税行为，契税征管机关与有关部门密切配合，及时移交有关单位立案查处、严厉打击，净化征管环境，维护税法的威严。三是严格滞纳金征收制度，在提高办证效率的同时，加快征税进度，降低征收成本。四是强化部门配合，严格执行“先税后证”。契税征管工作最关键的环节就是实行“先税后证”制度，这是堵塞税源漏洞最有效和最根本的办法。纳税人必须持完税证或减、免、缓征税证明到房地产部门办理产权变更手续，否则房地产部门不予发放《土地使用证》和《房屋所有权证》。此外，三部门要定期召开联席会或协调会，及时通报情况，把存在问题解决于萌芽状态，同时，征收机关要积极同银行、拍卖行、法院、拆迁办、建委等职能单位加强联系和沟通，查找薄弱环节、堵塞不正常批件和不规范发票的领取渠道和发放途径，共同营造、维护和谐有序的征管环境。●

（作者单位：河南省周口市财政局）

责任编辑 周多多