

房地产税的关联因素与良性方案找寻^{*}

Correlation Factors and Positive Solution of the Real Estate Tax

汪利娜

内容提要 从房产占家庭财富比重、杠杆作用和财富效应分析,开征房地产税的要义不是抑制房价或增加财政收入,而是缩小社会财富、收入和消费差距,促进社会公平与和谐。土地公有制和土地出让金并不会成为开征房地产税的法理障碍,但制度设计的公平性面临严峻挑战。开征房地产税需充分考量改革的相关性、整体性和系统性,以减少社会矛盾,并采取审慎渐进实施的方式。

关键词 房地产税 财富与分配 收入差距

作者单位 中国社会科学院经济研究所 北京 100836

Wang Lina

Abstract: In view of the housing of household wealth, its leverage role and wealth effect, the essence of property tax is to narrow the gap of household wealth, income and consumption for a fair and harmonious society, instead of depressing housing price and increasing public finance. Public ownership and rental income of land are not the legal and theoretical obstacles, but the design of fair property tax faces great challenge. Fully considering its relative, comprehensive and systematic factors in the reform and taking cautious and gradual step is important to reduce the social conflicts.

Key words: real estate tax, wealth and distribution, the income gap

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出税收法定原则,由此改变了部门暂行规定征税的惯例,房地产税立法也被提上议事日程。尽管适时在保有环节对居民住房开征房地产税已确定无疑,但开征房地产税的目的、法理依据、实施的难点及可行方案仍需要广泛的讨论和严谨的论证。这里试图从收入、财富和消费分配视角对上述问题进行探索,为提高房地产税的公正性、公平性和合理性提出对策建议。

一、征收房地产税的逻辑起点

自2003年物业税进入人们的视角以来,主张开征房地产税的逻辑起点多是可以抑制高房价和增加地方政府收入,但从国际比较研究中可以发现,其要义是缩小财富、收入和消费差距。

(一) 房地产税与房价

从理论上讲,在保有环节开征房地产税,可增加持有成本,抑制过度投资投机。但国外的相关研究表明,其抑制房价上涨的效应较为有限。泼尔豪沃尔等的比较研究表明:房地产税对抑制投机、增加持有成

^{*} 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《收入、财富和消费分配视角下的房地产税》。

本的效应因国情而有所不同,但并不会引起房价的下跌。^{[1][2]}美国和日本实践也表明,房地产税未能抑制房价上扬和房地产泡沫的破灭。

日本早在 1871 年就开始对土地所有者征收地租,可谓地价税的雏形。^[3]1950 年由固定资产税取代,并逐步形成了取得环节的不动产购置税、转让环节的居民税或法人税和持有环节的固定资产税、城市规划税、继承税与赠与税相互协调的房地产税收体系。然而,征税并没有阻止日本地价的上涨。在房地产泡沫破裂前,日本土地价格的上涨大体经历了三个阶段:第一阶段是 1956~1965 年,制造业高速发展和住宅需求旺盛使全国工业用地价格增长了 9 倍,住宅用地价格增长 7 倍;六大都市的工业用地价格增长 15 倍,住宅用地价格增长 10 倍,商业用地增长 7 倍,此间工业用地的价格涨幅远远大于住宅和商业用地。第二阶段是 1965~1975 年,全国和六大都市的住宅用地价格增长了 4 倍,工业用地价格增长了 3 倍,商业用地价格增长了 6 倍,高于住宅和工业用地。从宏观经济层面分析这 20 年日本地价飙升的成因:一是日本经济正处在高速增长期,GDP 年均增速高达 9.1%,其中 1966~1970 年 GDP 年均增长率达到 11%。二是城市化进程加快。1950 年日本城市化率仅为 37.5%,此后人口大规模向三大城市圈聚集,1956 年城市化率达到 56.3%,年均增速高于 3%。1956~1975 年城市化率从 56% 提高至 75%,年均增速 1%,显然实体经济因素是地价上涨的主要推手。第三阶段是 1975~1990 年,受石油危机冲击日本经济步入中速增长期,年均增速为 4.2%;城市化率从 75% 提高至 77.4%,已接近尾声。但作为世界第二大经济体的自信和经济全球化、信息化和服务化的产业结构调整仍在推动六大都市地价上涨:商业用地增长 4 倍,住宅用地增长 3 倍。全国的平均地价涨幅达 2 倍多(日本不动产研究所,2010)。地价上涨不断印证着“土地神话”,广场协议后日元大幅度升值及宽松货币政策,更诱使大量资金流入房地产领域。1991 年,日本政府为抑制地价上涨开征的特种地价税,反而加剧了房地产泡沫的破灭,自

此日本经济陷入 20 年的低速增长期,1991~2009 年 GDP 年均增速仅为 0.8%。

美国也有完善的房地产税制。早在 18 世纪中期,纽约州就开始对土地和房产征收财产税,到 19 世纪中期保有环节的不动产税普及全美 50 个州,囊括了住宅、商业和工业各类不动产。^[4]2001 年前,美国房价增长较为平稳,年均增幅在 3% 左右。但 2001 年网络经济泡沫破灭后,为避免经济滑坡,鉴于住房占私人投资与消费比重较高,刺激房市成为政府经济刺激的首选。在大数中产阶级已拥有住房的情况下,为低收入、少数族群购房提供融资便利,次贷、再融资和次贷证券化开始大行其道。传统的抵押贷款证券化是以合规的常规房贷为基础发行的债券,而金融自由化中推出的零首付、次贷证券化和担保债务凭证、抵押债务证券等金融衍生品,让银行将次贷风险转嫁给金融市场上的投资者,不承担任何信用风险同时还可获得较高的收益,从而刺激了银行放贷的冲动。1994 年美国次贷发行额不超过 350 亿美元,占当年房贷发行总额的 3.5%。到 2007 年第三季度,次贷余额已达到 1.3 万亿美元,占房贷余额的 14% 左右。各类房贷余额从 2000 年的 5.5 万亿美元提高至 2008 年的 11.9 万亿美元,增长了 1.16 倍。在债券市场上,以往美国国债是第一大债券,1999 年抵押贷款证券余额开始超过可交易国债,2008 年抵押贷款证券余额顶峰时高达 9.1 万亿美元,是可交易国债余额的 1.5 倍。其中“两房”债券凭借政府隐性担保成为国际投资者追捧的佳品,从而吸引更多的国际资本流入,来弥补美国储蓄不足的缺口,刺激了美国信贷、债券、住房和金融衍生品市场恶性膨胀。

在美联储多次降息和融资便利的助推下,越来越多低收入者开始借助次贷进入住宅市场。扭曲的住房需求促使市场迅速升温。2000~2007 年,新建独户住宅均价从 20 万美元上升至 32 万美元;存量住宅均价从 14.5 万美元上升至 22.2 万美元,增幅都超过 50%。房价大幅上涨诱惑使越来越多的美国人通过房产抵押、房产增值和重新融资获得更多的消费信贷。

然而,当美国人正在庆幸美元资产的全球化可以使其债务经济无休止延续下去时,由次贷引发了一场波及全球的金融危机。美国房价大跌,融资不畅,资金链断裂,通过负债获得的房产大幅度缩水。连续三年房价下跌让居民房产损失近3万亿美元,金融市场动荡让居民金融资产损失2万多亿美元,美国家庭净资产损失7.06万亿美元。^①

日美两国的房地产泡沫破灭表明:房价的涨跌主要是实体经济的因素所致,开征房地产税对房价上涨抑制作用有限。

(二)房地产税与财政收入

开征房地产税理由之二是给地方政府带来稳定的财政收入来源。从房地产物理和经济特征上讲,它具有空间固定性和不可磨灭的特点,使其具备地方性、可预见性和可持续征收税种的基本要素。解决地方政府财政收入问题有三种方式:一是调整存量,二是开辟增量,三是存量调整与开辟增量并举。这包括对税种的增、减、并的调整,也包括中央与地方财税收入的再分配。无论哪种方式都需要对我国的宏观税负与公共福利水平作出客观分析,不能因为国有土地出让收入从2013年的高点4.1250万亿元滑坡就急于推出房地产税,这种征税理由既不充分也不公正。

经济发展是开辟新税种、提高宏观税负的基础。宏观税负是指一国政府总收入占GDP的比重,国际常用的标准是政府财政收入加社会保障缴款和一些非税收收入。20世纪末世界银行的研究表明:人均GDP不足785美元的低收入国家,宏观税负通常为13%;人均GDP为785~3125美元的中下等收入国家,宏观税负为18.59%;人均GDP为3126~9655美元的中上等收入国家,宏观税负约为21.59%;人均GDP为9656美元以上的高收入国家,宏观税负为28%或更高。^[5]

经合组织的统计数据也表明:1980~2012年,人均GDP超过1.7万美元的高收入国家的宏观税负远高于人均GDP较低的土耳其和智利等。北欧福利国家(瑞典、芬兰、丹麦和挪威)

和大陆法系的法国、意大利的宏观税负更是高达40%以上;只有美国人均GDP虽排名居前,但宏观税负较低。2012年经合组织成员国的宏观税负平均值为34.1%。显然,宏观税负与一国的经济发展水平密切相关,只有人均GDP超过1万美元之后,经济发展有雄厚的物质基础作支撑,一国才有向高税收、高福利转化的基础。此外,各国人口规模、政府执政理念和治国方略的差异也使高收入国家的税负有所不同。

反观我国的宏观税负,其估算比较复杂。改革开放以来,我国经济高速增长,GDP年均增幅为9.8%,由此带来政府财政收入快速增长,年均增速为15.2%,是GDP增速的1.5倍。按政府财政收入占GDP的比重来看,我国宏观税负在20%左右;如将预算外收入计算在内,政府收入占GDP的比重会提高2个百分点。但按大口径——政府总收入,即将政府性基金收入(主要是土地出让金)、社会保险基金收入和国有资本经营收入计算在内,2011~2013年我国的宏观税负分别为35.9%、36.4%和38.2%,此间我国的人均GDP只有5723~6814美元,刚刚步入中上等收入国家,宏观税负不仅超过了中上等国家21.59%的税负水平,甚至超过高收入国家,如英国、美国、日本和加拿大(见表1,下页)。

也许简单地将财政收入、预算外收入和其他收入相加有重复计算之嫌,可能会夸大政府收入,导致宏观税负“虚高”,但也有遗漏导致低估的可能,如部分制度外收入被当作“增加政府投入”用于保障房建设,乱收费、乱罚款和乱摊派都没列入非税收收入,却由政府支配和使用着。将体制外的收入计算在内,就难以得出宏观税负偏低的结论。

具体到微观层面的房地产领域,在开发环节,企业缴纳所得税、营业税、印花税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税、城市建设维护税、房产税和各种费约占房屋售价的13%左右,这些成本都要计入房价,转嫁给消费者。在房地产交易环节,住房买卖要交印花税、契税、

①资料来源:美国联邦储备委员会。

表 1 不同口径我国宏观税负估算 (单位:亿元)

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
GDP	568845.21	519470.10	473104.05	401512.80	340902.81	314045.43	265810.3	216314
财政收入	129142.90	117253.52	103874.43	83101.51	68518.30	61330.35	51321.78	38760.20
占比	22.7%	22.6%	22.0%	20.7%	20.1%	19.5%	19.3%	17.9%
预算外收入	—	—	—	5794.42	6414.65	6617.25	6820.32	6407.88
政府性基金收入	52239	37517.01	41363.13	—	—	—	—	—
国有资本经营收入	1651.36	1569.4	765.02	—	—	—	—	—
社会保险基金收入	34515.56	32828.78	24043	—	—	—	—	—
政府总收入	217548.82	189168.71	170045.58	88895.93	74932.95	67947.60	58142.10	45168.08
宏观税负水平	38.2%	36.4%	35.9%	22.1%	22.0%	21.6%	21.9%	20.9%
人均 GDP(元)	41907.59	38459.47	35197.79	30015.05	25607.53	23707.71	20169.46	16499.70

注:2011 年后国家统计局不再公布预算外收入数据。

资料来源:《中国统计年鉴·2013》、《中华人民共和国 2013 年全国预算执行情况 2014 年全国预算(草案)》、《关于 2012 年中央和地方预算执行情况与 2013 年中央和地方预算草案的报告》。

土地增值税、营业税和个人所得税,这些税费加大了购房者的负担。

在大政府、大财政和宏观税负较重的格局下,解决我国地方财政收入问题不能简单靠增量,存量的调整、财政收支的预算与绩效管理、调整中央与地方财政关系亦至关重要。

(三)房地产税与财富分配

从国外经验看,房地产税是以社会财富存量——不动产为课税对象,具有税基不易隐藏、税负不易转移、税源充分、税收稳定的特点,其最主要的功能是弥补所得税只对收入流量征税而无法对财富存量征税的缺陷,以实现税收调节财富分配和缩小贫富差距的目的。

从财富、收入和消费差距的视角来看房地产税,人们不难发现:

第一,房产是家庭财富的重要组成部分。在由实物资产和金融资产构成的家庭总财富中,房产占有不可或缺的位置。其道理很简单,一是住房是民生必需品,使得住房自有率远高于股票等其他金融资产的持有率;二是房产价值高、经济寿命长、兼有投资品和消费品的特点使它具有家庭财富积累之锚的美誉。因此,在国外,房产一般占居民家庭资产的 30%~50%不等。随着我国经济高速发展、居民收入水平的提高和住房市场化改革的推进,城镇居民住房自有率已高达 89.3%,而土地的稀缺性和市政基础设

施投资带来的房产升值,使得住房成为居民最大消费品和理想的投资品。

第二,房产具有财富杠杆作用。这主要体现在:人们只需较少的自有资本投入,借助银行信贷就可获得价值不菲的房产。如在金融发达的美国,居民只需 5%~10%,甚至是零首付,就可拥有价值几十万美元甚至上百万美元的房产。在现代信用经济中,房产是银行信贷最好的抵押品。人们有了房产,就可以房产作抵押获得更多的金融支持,用于二次置业或其他投资,以获取更多的投资收入。在房价上涨时,重新融资可以改善借贷条件,减轻购房人还贷负担;房产净值贷款可以使人们在拥有房产的同时获得更多的信贷用于投资或消费,提高资产性收入和生活品质。房产的财富杠杆作用常常是股票等其他金融资产不可比拟的。

第三,房产具有财富效应。财富效应是指财富价值变化对消费的影响。按照新古典经济学的理论,消费是收入和财富的函数。弗里德曼持久收入假说提出:人们的消费不取决于当期暂时性收入,而是取决于持久收入,即人们过去、现在和未来长期稳定收入;持久收入不仅包括劳动收入,也包括财产性收入。莫迪利亚尼的生命周期理论进一步阐述了消费与财富的关系——人们会根据效用最大化原则来安排一生的总收入“平滑”消费支出:年轻时租房,略有储

蓄;中年成家立业时贷款买房,创建财富;年老时花销积累的财富,并借助政府转移支付,使生命周期不同阶段的平均消费倾向和边际消费倾向大体相等。持久收入假说与生命周期理论分析的侧重点虽有不同,但结论是相通的:收入和财富是消费的决定性因素。相关的实证研究也表明:房产财富对消费会产生积极的促进作用。凯斯、奎利和席勒对 1975~1999 年 14 个国家(英国、法国、德国、美国、加拿大、荷兰、比利时、丹麦、芬兰、瑞士、瑞典、挪威、冰岛和西班牙)房产与股票的财富效应的比较研究显示:房产的财富效应明显大于股票的财富效应,房产价值提高 10%可提升消费 1.1 个百分点;而股票价值提高 10%对消费几乎无影响。^[6]哈佛房地产研究中心对美国房产的财富效应研究也表明:房产和金融资产都具有财富效应,但对消费的影响在时间、波及广度和深度上有所不同。房产升值对消费的影响更直接、更快捷,但股票市场波动性大、不确定性多和风险大,谨慎心理使股票升值对消费影响时滞较长,或短期影响较小。房产 68%的自有率高于股票 50%的持有率、房产价值高(60%家庭拥有的房产财富大于股票财富)和房产财富分配比股票更均等(2001 年美国最高 1%的股票所有者持有 1/3 的股票财富,而最高 1%房产所有者持有 1/8 的房产财富)的特点,使房产财富效应波及面更广,对消费影响更大。房地产价值提高 1 美元可带来消费增长 8 美分,而金融资产增加 1 美元只能带动 2 美分的消费。显然,房产对房屋所有者而言有正向财富效应。^[7]

无论从房产占家庭财富的比重,还是杠杆作用和财富效应,房产财富都会对贫富差距、消费差距产生不可低估的影响。特别是在我国,城乡分治的土地制度和二元住宅市场结构,使城乡房产财富价值差异较大。过去 10 年,城镇住房销售均价上涨了 3 倍,农村居民住房虽有较大改善,但因无法进入市场,难以实现其资产价值收益。2012 年城乡人均住房建筑和居住面积分别为 32.9 平方米、37.1 平方米,分别按平均销售价格和建筑成本计算,城乡的人均房产价

值分别为 178647 元和 25573 元,城乡人均房产财富差距为 6.9:1,远高于城乡人均收入差距 3.1:1,财富差距大于收入差距以及两者的共同作用加剧了城乡的贫富差距。

更值得关注的是,在城镇,人们获得房产的方式不同和拥有房产的多寡,不仅会扩大收入差距,还会加剧消费差距。例如,就有房者而言,房产升值可产生正向财富效应,但对无房户而言,房价上涨会导致购房可支付能力下降,房租上涨会带来住房消费支出增加,在预算约束下会抑制或减少消费,由此产生负向财富效应和消费差距的扩大。在缩小财富差距和收入差距的进程中,人们之所以更关注消费差距,因为它涉及人生的必需品、生存与发展的基本保障,体现的是社会的公平,也是社会和谐与安定的基础。因此,缩小财富、收入和消费差距才是开征房地产税的要义。

二、房地产征收的难点与挑战

以往的房产税的课税对象仅限于城镇经营性物业,而未来的房地产税可能涉及所有的房产。要使其在调节财富分配、促进社会公平上发挥更大作用,在法理上尚有诸多需要澄清的问题,在制度设计上也面临着诸多难点与挑战。

(一)法理上需澄清的问题

1.土地公有制是否能成为开征房地产税的障碍

房地产税作为一种财产税,以所有人的财产和财产收益为课税对象。我国实行土地公有制与房产私有制。那么开征房地产税是否具有合理性和正当性?

按照产权理论,所有权由占有权、使用权、收益权和处置权等一系列权利组成,是可分解的“权利束”,在上述权利之下还可根据社会的需要进一步细分出土地的抵押权(以地设债)、空间权和他物权等。依据我国《物权法》第一百三十五条“建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有权、使用权和收益的权利”,人们购买了房产就拥有了与房产相连的建设用地占有权、使用权和收益权;依据《物权法》第一百

八十条“债务人有权处分的下列财产可以抵押:建筑物和其他土地附着物”和第一百八十二条“以建筑物抵押的,该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押”,人们购房产就有了由房产所有权和土地使用权构成的财产,以两权为抵押就可获得银行信贷,享有由此派生出的抵押权。进一步从经济和物理特征上讲,房子是土地的附着物,其价值主要取决于土地的稀缺性、供给弹性、空间位置、周边环境和基础设施等,而房子本身价值是会随着时间的流逝而出现折损或灭失的。房产与地产价值的相关性使得房产所有人无论是自住、出售或出租,都可从土地增值中获得可观的资产增值收益。在这种制度安排下,尽管房产所有人没有土地所有权,但享有了所有权人应有的“占有、使用和收益”等多项权利,这些都是私人财产的基本特征。显然,所有权的法定权威性并不是绝对的,即使法定土地国有所有权没有改变,经济活动中的实际产权已发生重大变化,“各种反客为主”现象更是屡见不鲜。《物权法》“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期”条款如可顺利实施,相当于给予房产所有人永久的土地使用权,将进一步强化房地产私人财产的属性,也是开征房地产税的合理依据。^[8]

2. 土地出让金与房地产税是否存在重复征税问题

住房是人类的生活必需品,也是重大投资品。人们在购买住房的交易环节一次性支付了70年的土地出让金,其金额之大占房价的50%左右,那么,在保有环节开征房地产税是否有重复征税之嫌?其实,土地出让金和房地产税虽都是政府财政收入的组成部分,但两者有着不同的内涵和属性。

在现行的土地制度安排下,政府具有双重身份:既是土地所有者代表,又是国家公共资源的管理者。作为土地所有者代表,政府可行使所有者权利,向使用者索取地租性收入——土地出让金。从经济学上讲,这是土地使用者向所有者支付的租金,是国有土地所有权在经济上的实现形式。从法律的角度来讲,土地出让金反映

不是简单的土地租赁关系,而是土地所有权与使用权人之间的用益物权关系。依据《宪法》土地使用权是一种用益物权,享有占有、使用和收益权,而租赁权没有上述权利,更不能随意转让和处置承租的不动产。简言之,土地出让金体现的是不同经济主体——所有者与使用者之间依法平等交换的经济关系,属于国民收入分配中的初次分配范畴。

同时,政府作为管理者,可行使公共管理的行政权力,依法开征房地产税,以保障政府行使公共管理职能和增加公共品的供给,这既包括对私人财产的保护,又包括通过税收调节弱化初次分配的不公,以维系社会的公正公平与和谐发展。与土地出让金平等自由交换不同,房地产税或征税具有法定性、强制性和无偿性,属于政府运用税收手段对国民收入进行二次分配的范畴。从这个意义上讲,开征房地产税逐步规范地方政府的税收来源是为了强化其公共服务功能,调节分配,而不是简单地增加地方财政收入或取代土地出让金。

(二) 制度设计中面临的挑战

房地产税是一项系统工程,涉及千家万户的存量财富,对如此巨大的一笔财富征税,其课税的对象、范围、税基和税率等要素的科学和公平就尤为重要。

1. 征税对象和范围

从理论上讲,房地产课税的对象是土地、建筑物及其他地上附着物。在国外,房地产税的顺利实施是建立在住宅私有化和产权清晰的基础上的,但在我国,城镇居民广泛地拥有房产只是“房改”后近20多年的事情。依据国家统计局《“十一五”全国城镇居民收支持续增长 生活质量显著改善》报告,到2010年底,我国城镇居民家庭自有住房率高达89.3%,但拥有商品住宅的家庭仅为38%,11.2%的居民家庭拥有原有私房,40.1%的家庭拥有房改私房。这些数据表明:城镇居民住房自有率虽比较高,但住宅商品化程度还是较低的。住房按产权性质大体可分为:央产房、军产房、单位产权房和私有产权房;按取得和交易的方式,可进一步细分为原

有私房、房改房、商品房、经济适用房、安居房、限价房、自住商品房和共有产权房等。面对如此之多的产权种类,国外见房就征的做法似乎很难在我国实施,但只对商品住房或居民自有住房征税,将诸多非商品住房排除在外,而一些单位产权房、限价房,甚至是经济适用房也不乏有面积大、品质高的住房和高中等收入群体,其享有的占有、使用和收益权也不次于商品房。在我国住房从福利向商品的转化中,人们取得房产机会不公使房产财富大相径庭。如果房地产税课税对象界定不清、征税范围过窄,就无法矫正房产分配的不公,反而会加大居民财富和消费差距。

此外,房地产税征收的范围也值得商榷。我国实行城乡土地和住房二元制度,农村集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设,农地“进城”只能被地方政府征用和征收;农村的住房也不可随意买卖。这些规定限制了农民从不动产增值中获取资产收益的权利。从这个意义上讲,房地产税只限于城镇,不包括农村似乎是合理的。但土地产权的门槛并无法阻止城镇周边和特色农村致富步伐,有利于城镇化、统筹城乡和土地市场化,富裕地区农村农户的收入和房产价值都在不断提高,一些经营性房地产虽以“小产权房”、“画家村”、“生态院”、“大棚别墅”和“文化创意产业基地”等多种形式存在着,却可获得不菲的财产性收入。在城乡土地高度市场化的地区,国有建设用地和集体建设用地难辨雌雄,两者相互渗透、互为补充。那么,大而化一地对农村房地产免税,征税范围过窄、税基过小,就难以体现税收的受益原则和公平原则,还会创造出避税空间,诱发寻租创租行为。

2. 税基和税率

税基是指计税的依据或标准。对此,有从原价值、从租金、从量和从市场价值计征等多种主张。现行的房产税就是以房屋的计税余值,即房产原值一次减除 10%~30% 或租金收入为计税依据。房产余值反映房产的历史成本,但无法反映房产动态变化的市场价值,特别是公共基础

设施改善带来的房产增值。即便是同一地段同质的住房,10 年前购买与今天购买的价格也会千差万别。租金收入是所有人出租房产的所得,既可以是货币收入也可以是实物收入,导致无凭证可寻。此外,租金反映住房租赁市场的变化和经营状况,一些房产价格很高,却因使用价值低所获租金收入甚少,租金收入的隐蔽性和不确定性都会加大偷税漏税行为,降低了从租计征的可行性。

从量计征是指按人均住房面积或家庭住房套数征税等。按住房面积征税,如设定人均住房建筑面积 30 平方米以上开始计征,以 5~10 平方米为一档,可分多个纳税档次和不同的税率。按住房套数计征,如第一套免征、第二套起征等。问题是无论按面积或套数都无法反映住房的市场价值。住房面积小、年久失修,但位置好的学区房价较高。住房的面积大也并不等于价值高,同样面积的住房会因其区位特征(在城市的空间位置)、建筑特征(房子的朝向、楼层、户型、品质等)和邻里特征(周边环境和教育、医疗、交通配套设施)的差异导致价格大相径庭。第一套免征、第二套房作为起征点是否合理呢?每户的第一套房的面积、价值差异较大;有两套住房也并不意味着家庭人均住房面积大、价值高,如房改房两个“小一居”不如一套商品房,或一家人为父母养老购买两个“小二居”以保障住得下、分得开也不在少数。因此,简单的从量计征有失偏颇。

那么按普通住宅和豪宅计征是否可行呢?北京市和上海市在交易环节对普通住宅和豪宅分别征收 1% 和 3% 的差别契税。上海市将普通住房设定为:五层以上(含五层)的多高层住房,不足五层的老式公寓、新式里弄、旧式里弄等;单套建筑面积在 140 平方米以下;实际成交价格低于同级别土地上住房平均交易价格 1.44 倍以下,坐落于内环线以内的低于 450 万元/套,内环线与外环线之间的低于 310 万元/套,外环线以外的低于 230 万元/套。北京市普通住房设定为:住宅小区建筑容积率在 1.0 (含)以上、单套建筑面积在 140 平方米(含)以下,实际

成交价格低于所在区域平均交易单价或套总价的 1.2 倍。五环内单价 3.96 万元/平方米,总价 465 万元;五环至六环之间单价 3.168 万元/平方米,总价 374.4 万元;六环以外单价 2.376 万元/平方米,总价 280 万元。普通住宅与豪宅的划分兼顾了面积、地段与市场价格三种因素似乎比较周全,但也存在一些问题:一是普通住宅与非普通住宅划分的依据的合理性何在?郊外面积 200 多平方米总价 300 万元的别墅与城市中心 90 平方米、总价 400 万元住房哪个是豪宅?哪个占地更多、品质更好?二是简单的两档划分过于粗旷,勉强适用于交易环节一次性契税,却不适合年复一年的保有环节的房地产税。同一档次内的住房面积、单价和总价差异很大却要承担同样的税负,显然是不合理的。

按市场价值计征是国际惯例,因为住房的物理特征和经济价值最终都要反映到房价上,同价同税,人人平等,这可以保障房地产税的横向公平,却无法解决纵向公平问题,这表现在:一是用房价收入比或房价财富比衡量,由于人们收入和财富差距的客观存在,房价占中低收入家庭的收入和财富比较高,而占高收入家庭的收入和财富比较低,按市值计征税率可能是累退的,导致中低收入家庭税负大于高收入家庭。二是按市场价值计征常常掩盖了持有房产净资产与部分负债家庭的税负是不一样的。三是税负与收入流量的不匹配。房地产税是对财富的存量征税,税负常常与当期收入不匹配,工作时收入高,退休后收入低难以承担过高的税负。因此,如何兼顾房地产税的横向和纵向公平,既保障中低收入家庭的基本住房消费权,又适当调节高收入家庭住房消费与投资,以达到缩小财富差距和消费差距的目的都是需要在税基或税率设计中考虑的。

关于税率,国外房地产税多实行比例税率,税率为 0.3%~3% 不等。在美国,60% 的住户房地产税率在 1% 以下,37% 的税率为 1%~2%,只有 2% 的税率在 3% 以上。每户每年的平均税负为 1000 美元。^[9]显然,税率作为衡量税负的标尺,并不是税率越高税收就越多。正如供给学派经

济学家拉弗指出的,税率过高反而会抑制经济活动导致税源萎缩、税收下降。我国的房地产税正处在起步阶段,税收法定和预算管理制度不健全、依法纳税观念淡薄,要以调节财富和消费差距为目的,选择一个公正公平的最优税率,而不是简单地考虑财政收入,制定合理税率是确保房地产税推进的关键。

3. 房地产税与相关税种的整合

我国与房地产相关的税种有:营业税、企业所得税、土地使用税、土地增值税、耕地占用税、城镇维护建设税、房产税、契税、印花税和个人所得税。税种繁多,交叉征税和税率不合理问题较为突出。

一是在开发环节,随着土地有偿使用制度的建立,企业以出让方式获得土地使用权时已支付巨额出让金,还要交纳租金性质的城镇土地使用税,有重复征税之嫌。

二是在交易环节,购房不足 2 年的卖方要按交易全额缴纳 5.5% 的营业税,还要按成交价格减去房屋原值和相关税费后的余额,缴纳 20% 的个人所得税,而国外只对售房后 18 月内未购置新房的净收入开征资本利得税。在住房去库存化和为父母养老等改善性需求攀升的背景下,人们以旧换新、以小换大并不会产生“财产转让所得”,只会付出更多,仅凭买卖住房的年限来判定是否是投机和产生个人所得是不科学的,不利于改善性住房需求的释放。

三是在保有环节,对住房租金收入既征营业税又征房产税。租赁房一直是我国住房市场的一个短板,供给不足且不规范,无法满足城镇化进程中大规模流动人口的住房需求,而仅靠政府新建的公租房是无法满足多样化的市场需求的。国外政府多以税收减免、低息贷款等政策优惠鼓励民间资本进入住房租赁市场。因此,在保有环节开征房地产税不是简单地增加税种和税负,还要做减法,以改变开发、交易和保有环节税种重叠、税负不合理的问题。

三、推进房地产税的对策建议

鉴于开征房地产税的诸多难点,其推进需

充分考量改革的相关性、整体性和系统性,以减少社会矛盾,并采取审慎渐进实施的方式,初步设想包括:

(一)积极推进房地产税立法

房地产税是一个关系到国民福祉、国家长治久安的新税种。对如此重要的税种立法是落实党的十八大提出的税收法定原则,依法治国、依法行政的具体体现,也是法治政府的必然要求。通过立法明确房地产税征收的目的、法理依据、纳税人、课税对象、税基、税率和税收优惠等基本要素,一是可以确保政府征税的权力在法律规范、引导和制约下运行,避免征税的随意性和重复征税、征过头税。二是切实保障纳税人的权利。房地产税立法不是闭门造车,而是一个广泛调查研究、广泛听取民意、凝聚共识的过程,可提高房地产税的科学性、可行性,降低运行成本。三是严格立法提高房地产税的权威性,有利于协调政府与纳税人关系,规范各级政府职责、权力和征收行为,同时也约束纳税人行为。当然房地产税立法不应仅限于房地产税的征收,还应规范房地产税收的支出,确保财政收入取之于民、用之于民,为社会公共利益服务。

(二)构建房地产税的基本框架

鉴于房地产税的主要目的是调节财富分配,促进社会公平,因而应坚持“宽税基、简税种、低税率、严征管”的原则,来设计房地产税的基本框架。

1. 清费立税,简化税制

要清理现有房地产开发、交易和保有环节的各项税费:取消城镇土地使用税,将减少部分列入城镇土地出让金或地租;可保留耕地占用税,强化对耕地的保护;取消城镇建设维护税、房产税和教育费附加,将其并入保有环节房地产税。减并房地产交易环节的印花税和契税,前者是对房地产转让中书立的凭证征税,后者是对产权转让双方订立的契约征税,可将印花税并入契税。修改交易环节个人所得税,或将其改为资本利得税,对以自住为目的的住房买卖,无论以小换大、以旧换新,应取消个人所得税,以释放改善性住房需求,也是我国应对人口老龄

化和居家养老的现实选择。对住房销售的净收入一年半内未用于购置自住性住房的可开征资本利得税,以抑制投机。税减增结合有利于优化房地产开发、交易和保有环节的税制结构。

2. 扩大税基,实行差别税率

依据税收公平原则,房地产税的课税对象应包括各类不动产,但政府、预算内事业单位未超标的办公性用房、文化历史名胜、公园、博物馆、医院、学校、军事基地、宗教组织、社会福利机构等自用的房地产除外。各类住房包括单位产权房(已有偿出售给个人或私人长期占有、使用和单位优先回购)、经济适用房、“两限”房,甚至包括共有产权房等都应列为课税对象。统一以家庭房地产市场总价值的一定比例(50%)为计税依据,并辅助于差别税率来调节财富分配和纳税人税负。对住房与商业、工业不动产应实行差别税率;对低收入、特困家庭自住房可免税;对中等收入家庭自住房可按评估值确定免征额(或比例),并实行0.05%~0.1%的低税率,以体现税收的受益原则,培养纳税意识和监督意识;对租赁性住房应实行优惠税率,以鼓励民营租赁住房市场发展,减少政府公租房的负担;对高收入家庭的高档住房(房产价值超过当地平均值一定比例的)或多套房产累计总价值较高的可实行高税率;对居民贷款购买自住房的贷款利息支出应在个人所得税中扣除,这既可避免“税收套利”,又可避免税负过重。征税范围可从城镇起步,逐步扩大到城郊和农村经营性房地产等。从制度设计上确保法人与自然人、城镇与农村及不同收入家庭的房地产税税负公正公平。中央应制定房地产税的基本框架,但可给地方政府一定的自主权。

(三)完善房地产税基础制度建设

1. 健全房地产登记制度

产权登记的目的是首先是确权与产权保护,对城镇和农村的各类不动产,包括住房、商业和工业物业、土地、海域、耕地、林木等定着物进行产权登记,理清各类不动产的产权归属,这是保护产权人权利和不动产交易安全的基础工程。应搞清财富的存量。与美国的资产结构不同,其

净资产主要是金融资产,而我国改革开放以来大规模的固定资产投资形成的净资产主要是房地产,对不动产的种类、数量、价值和空间分布进行准确、完整、清晰的登记是摸清家底、构建资产负债表、认清房地产供需现状及防范房地产金融风险的基础工程。此外,还应健全产权数据库,包括产权认定、变更、交易、继承和租赁等,为开征房地产税摸清税源、制定税率等提供信息服务,提高房地产税的科学性和可行性。

2.健全房地产评估体系

与所得税不同,房地产是对财富存量征税,所得税对收入流可从税源扣缴,税基不需要评估;而房地产税税基需要评估,其商品的特殊性——市场价值受到地段、楼层、朝向、品质和周边配套基础设施、环境和供需关系等多种因素的影响,需要建立专业的评估管理体制,包括评估法规、操作规范、专业技术培训和资格认证等,以保障房地产评估的独立、客观和公正性,是推进房地产税的重要一环。房地产的评估应是动态的,每三至五年要评估一次,以反映不动产的时间价值变化,提高评估值的真实性和可信度。

3.建立信息披露和纠纷调解机制

政府和房地产专业机构应建立房地产市场价格和评估信息披露体系,通过大数据的收集、存储、整理和披露,提高房地产市场的透明度。当纳税人对税基的评估、税额计算有异议时,应给纳税人申诉、调解、复议和诉讼的机会,这有利于纠正执法机构的违法和不当税收行政侵权行为,切实保护纳税人合法权益。 **Reform**

参考文献

- [1]高波:《中国房地产税制:存在问题与改革设想》,《南京社会科学》2012年第3期,第8~13页
- [2]李乃康 易文华 王林:《我国房地产税收制度改革研究》,《房地产市场》2012年第11期,第3~10页
- [3]董裕平 宣晓影:《日本房地产税收制度与调控效应及其启示》,《金融评论》2011年第3期,第104~113页
- [4]蔡红英 范信葵:《房地产税国际比较研究》,中国财政出版社,2011年,第1~13页
- [5]赵薇薇:《从大、中、小口径分析我国的宏观税负水平》,《涉外税务》2009年第11期,第30~33页
- [6]Karl, E. Case, John, M. Quigley and Robert, J. Siller. Cpmaring Wealth Effects—the Stock Market Versus the Housing Market. Cowles Foudation Paper, No.1181, 2006.
- [7]Eric Belsky, Joint Center of Housing Studies of Harvard University and Joel Prakken, Macroeconomics Adviser, LLC. Housing's Impact on Wealth Accumulation. Wealth Districutiion and Consumer Spending, 2004.
- [8]赵廉慧:《房产税的物权法基础》,《税务研究》2011年第4期,第42~44页
- [9]Benjianmin H. Harris and Brian David Moore. Residential Property Tax in the United States. Urban-Brookings Tax Policy Center, Novemeber 18, 2013.

(责任编辑:罗重谱)