

中国房地产税收制度存在的问题与分析

董 瑛¹,王树玲²

(1. 山东科技大学 泰山科技学院, 山东 泰安 271000; 2. 山东科技大学 泰山科技学院, 山东 泰安 271000)

摘 要:目前我国住房价格高,囤地、囤房、房地产投资投机问题严重,信贷、价格、政府供应等措施难以有效调控,而现行房地产税收制度对个人非经营性住房不征税,征税范围过窄且税种税率设计不合理,土地增值税税率过高,进而助推土地财政,导致政府调控失灵。对我国公民住房应实施全面征税,变土地财政为房地产税收财政,科学发展房地产业,以彰显住房“居住”之本性。

关键词:税收制度;房产税;税率

中图分类号:F293.3

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)06-0092-05

2005年至2010年,我国房地产市场呈现出快速发展的态势,住房价格轮番上涨,有钱人大量囤房、炒房,投资投机房地产业几乎到了疯狂的境地,随即引发土地资源浪费、社会收入分配差距拉大、税负不公等一系列社会问题,有的甚至已严重危及社会稳定。这引起了党中央国务院的高度重视。2011年以后,国家陆续出台一系列抑制住房价格上涨和住房投资投机措施,住房市场趋于稳定。但住房非税问题没有从根本上得到解决,一些潜在社会隐患仍有一触即发之势。因此,有必要深入研究我国房地产税收制度现状,以尽快建立并完善我国住房市场税收管理长效机制,促进国家经济健康稳定发展。

一、现行房地产税收制度的缺陷与分析

我国现行房地产税收制度,主要是上世纪80年代制定的,当时我国正处于改革开放初期,其社会背景是有计划的商品经济。后来随着我国社会主义市场经济的建立,相关制度作了一些调整^①,但仍然不适应日趋完善的社会主义市场经济发展的需要。

(一) 征税范围过窄,显失税负公平

现行房产税,主要是对城市、县城、建制镇和工矿区具有一定经营性质的单位和个人所有房屋征收房产税,国家机关、财政拨款单位、组织以及个人所有非营业用房免纳房产税。当时的社会经济基础是全民所有制,机关、企事业单位职工住房均属分配制,房屋产权归全民所有制单位所有或由国家财政拨款建房,免税理在其中。产权属于个人的房屋很少,因此征税面很窄。1998年,适应社会主义市场经济的需要,国务院要求停止实物分房,要“稳步推进住房商品化、社会化,逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度”,住房产权归属个人所有,而且可以参与市场交易和继承。^②住房产权制度发生了根本性变化,

收稿日期:2012-11-16

作者简介:董 瑛(1966-),女,陕西子洲人,山东科技大学泰山科技学院副教授。

① 1986年9月15日国务院正式发布《中华人民共和国房产税暂行条例》,当年10月1日起在全国范围内实施。1992年10月,党的十四大明确提出我国经济体制改革的任务,是建立社会主义市场经济体制。1998年,国务院推出《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号),在城镇推行住房商品化政策,对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或单位提供廉租住房;中低收入家庭购买经济适用住房;其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。住房成为商品,但作为“商品”的住房的收益,并没有任何税收措施加以调节,为商品住房市场的“爆炒”埋下了巨大的社会隐患。

② 参见《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)。

个人购房者逐渐成为房地产市场的主要参与者,一些高收入者通常选择购买面积大、地段好、各种服务设施齐全的豪华住房,享受更多的社会公共服务。同时,由于居民住房不征税,投入小收益大,住房投资投机也很快成为高收入者积累财富的重要手段。以至于进一步出现了多建房(鄂尔多斯人均住房达10套以上)^①、疯狂囤房炒房等问题。这严重违背有收益有纳税、多受益多纳税的公平公正原则。

(二) 税种税率设计不合理,难以有效调节市场

我国现行房产税计算方式主要有两种。一是房产出租的,以房产租金收入为房产税的计税依据,按照12%的税率计算缴纳,但个人住房缺乏相应的管理措施,是否出租难以掌控,个人住房租金税收几乎是一张白纸。二是从价计征,即依照房产原值一次减除10%至30%后的余值乘以1.2%的税率计算缴纳。^[1]房产原值反应的是购买时的历史成本价值,无法随市场价格的变化而变动,且减除标准和税率二十多年不变,而社会收入和居民消费水平却随社会经济的不断发展逐年增长。显然,先建的房产成本低、税收低,后建的房产成本相对较高、税收也高。这样,就出现了先建与后建税负不平衡的问题。从而引发先建、先购的心理,导致疯狂抢建、囤房,沽价而售,税收无法调节房地产市场供求的混乱局面。也有人提出按评估价作为计税原值,但我国目前尚缺乏有效的评估技术和有能力的专业评估人员。我国现在现有的房屋评估事务所及其专业人员由于受规模、素质及中国传统的社会关系影响,远不能够胜任规范、科学、合理的评估任务,这也直接影响了房产税的征收质量。

(三) 征税环节不当,市场发育畸形

据不完全统计,目前我国房地产业仅税收就有十余种,主要包括:房产税、房屋租赁税、土地使用税、土地增值税、营业税、契税、印花税、城市维护建设税、教育费附加、所得税。另外还有二十余种各种各样的“费”。这些税费主要是在流通环节征收的,只有房产税(对非经营住房免税)、房屋租赁税、土地使用税等少数较小税种在房屋产权保有环节课征。但多数税费表面上看是开发商或者售房者个人缴纳的,其实际最终的负担者却是购房者个人,最终构成高房价。据统计,目前我国的房地产业的全部税收负担在2002年只有11.85%,但2006年即已达到25.14%,而同期宏观税负水平只上升不到4个百分点。房地产业的税负从2002年比总体税负还低2个百分点,几年间竟迅速提升超过总体税负的一倍。^[2]其主要“贡献”者是不不断增加的土地增值税、营业税和所得税,而直接助推者则是不断上涨的房地产价格。在流转环节缴纳较大额的税费,无疑增加了流转成本,将直接影响房屋的流转转让,有碍于市场良性发育。同时,这也是直接导致房价节节攀升的一个重要原因。

(四) 土地使用政策不完善,税收调控失灵

现行城镇土地使用税主要依据是1988年颁布的《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。1993年,国务院出台《中华人民共和国土地增值税暂行条例》,明确规定:“对土地转让增值额征收土地增值税”。为适应房地产市场发展的需要,2006年国务院对《城镇土地使用税暂行条例》所规定“纳税人范围、纳税幅度、额度”进行了进一步调整,但级差与税额难以对土地的不合理占有、使用及土地投机行为实施有效的规范和制约。一是土地使用税税额低、级差小,按城市大小分四个档次,每平方米缴纳0.6~30元的土地使用税,大城市最低征收标准每平方米1.5元,纳税成本低,而市场土地日益见涨,收益直线上升,随即引起全国近乎“疯狂”的圈地、占地运动^②,各地“地王”如雨后春笋般层出不穷。二是对征用耕地可以免一年土地使用税,因此又造成了大量的闲置、荒芜土地。三是“改造、整治”土地可以5年至10年内免征土地使用税,许多地方政府又以“改造、整治”土地名义强行农民迁村合并,将农村土地置换成城镇土地搞房地产开发,政府获取巨

① 来源于人民网一新闻晨报,载李晓明、赵磊的论文《鄂尔多斯人均有住房3到4套斥资60亿新城似空城》。

② 参见人民日报2011年7月28日于猛的文章《全国房产商囤地近18万亩若建成可供800万人住》。

大的卖地收益,全国曾一度有二十多个省市掀起“赶农民上楼”高潮。^①四是土地增值税税率过高。近年来我国经济发展进入一个结构调整期,各地方招商引资出现一定困难,政府财政收入捉襟见肘,而各地房地产业方兴未艾,通过出售土地并征收土地增值税能获得较大的地方财政收益,据统计,2009年土地出让金已经占到同期全国地方财政总收入的46%。^[3]于是地方各级政府,特别是县、乡级政府纷纷投入到所谓城镇开发改造上来,助推房地产开发商高价拿地、多拿地,造就了“征地—卖地—收税收费—抵押—再征地”的怪圈。^[4]然而,土地的较高价格、土地增值税都作为成本最终转嫁到购房价格上,致使房价过高且久控不降,土地财政助推房价上涨,政府调控失灵。

二、房地产税收制度改革、试点及评价

2008年以后,为应对世界金融危机,推动国内经济快速发展,国家商品房建设步伐进一步加快,随即引发房地产投资、投机问题,一家普遍拥有几套房,有的甚至拥有几十套、上百套住房^②。一时间买房、炒房、炒地皮成为百姓热议话题,各地地价、房价疯狂上涨,几近形成泡沫经济。为稳定国内房地产市场,借鉴国外房地产管理经验,2011年1月26日,国务院出台了《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》(国办发、[2011]1号,坊间称《国八条》)。重庆、上海随即同时出台了“房产税试点细则”。

(一)政府推出《国八条》

《国八条》,实际是政府强力干预房地产市场的一项重要举措。其间充斥着许多行政性命令,但具体可操作的东西不多。各地方为了认真贯彻国务院精神,“进一步落实地方政府责任”,均采取各种各样的手段,以“保证”本地方房价不涨且略有下降。各地开发商在政府管束下,都在隐忍、观望。调控政策治标不治本,引致质疑与争吵不断。一是税收调控政策“难产”,四年多的时间,房地产价格疯涨,并未见有适当的税收政策出台,个人住房保有环节为什么不征税,也没有说出一个恰当的理由。二是通过信贷方式控制购置二套房是不科学的,开发商要求先交钱再盖房,而且多数是用现金购房,信贷调控十分有限。三是放宽多套房不科学。一个家庭允许两套以上购房,一套房用来居住,其他的房屋自然是“为卖而买”,这岂不是变相鼓励炒房吗,这与抑制炒房的初衷是相矛盾的。四是“限房价、竞地价”不可取。地价竞高了,成本就高,房价还能限得住吗。五是底数不清。现在已建设多少套商品房,需要多少套住房,没有人能说得清。不过,近期有报告称全国家庭平均住房面积达116.4平方米^③,在此看来,我国人均住房面积似乎挺宽敞,然而许多住房仍掌握在少数有钱人手里,大多数人钱少仍是住不起房,有专家称“中国12亿人买不起房1亿人买很多套房”^④。谁需要房、需要多少套房、需要什么样的房,始终是个“迷”。这样看来,《国八条》“2011年,全国建设保障性住房和棚户区改造住房1000万套”的要求就明显带有一定的指令性和盲目性。六是行政计划直接干预市场不可取。《国八条》要求“各地要增加土地有效供应,认真落实保障性住房、棚户区改造住房和中小套型普通商品住房用地不低于住房建设用地供应总量的70%”,其行政计划明确具体。而市场经济主要受利益驱使,土地又可以直接增加地方政府收入,加大商品房土地供应,改变和变相改变土地用途就成为地方政府的“应对之策”,这样直接导致土地供应和住房市场发展的不对称,人为破坏了住房市场发育机制。应当说,《国八条》是针对地方政府领导“政绩观”提出的行政要求,对房地产市场发育和成长没有太大的积极帮助,是一种典型的行政干预措施。

(二)重庆房产税改革试点

① 参见新京报2010年11月2日《多省撤村圈地意在财政失去宅基地农民被上楼》。

② 资料来源于中国经济网,李季平2011年5月23日的文章《一人680套房凸显调控之难》。

③ 参阅金羊网-新快报2012年8月7日《北大报告称人均住房面积36平米网友调侃拖后腿》。

④ 资料来源于中国经济网2012年9月5日《专家称中国12亿人买不起房1亿人买很多套房》。

根据重庆地方政府规定,重庆市仅在主城九区对部分个人住房征收房产税,主要对个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房以及在重庆市同时无户籍、无企业、无工作(以下称“三无”)的个人新购第二套(含第二套)以上的普通住房征税。税率为0.5~1.2%,按照应税建筑面积乘以单价价值计税。应税建筑面积是指应税住房建筑面积扣除免税面积后的面积。免税面积以家庭为单位,一个家庭只能对一套应税住房扣除免税面积。本办法施行前独栋商品住宅,免税面积为180平方米;新购独栋商品住宅、高档住房,免税面积为100平方米。有多套新购住房的,按时间顺序对先购住房计算扣除免税面积。在重庆市“三无”个人住房均不扣除免税面积,税款按年计征。^①该规定,有效遏制了恶意炒房行为,对限制房价过快上涨起到了积极地作用。免税面积大,且对高价高档房征税,可以控制占大房和房价过高问题,但不能从根本上解决地方政府稳定的房产税收入。按“交易单价”计算,难以适应房价市场变化,征收难度大。

(三)上海房产税改革试点

上海房产税主要分为两种情况:一是本市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房征税;二是非本市居民家庭在本市新购的住房征税。试点初期,暂以应税住房的市场交易价格作为计税依据。适用税率为0.6%。一个家庭人均住房(含多套累计)超过60平方米的,对属新购住出部分的面积,计算征收房产税。持有本市居住证满3年并在本市工作生活的,其在本市新购家庭唯一住房的,暂免征收房产税。房产税按年征收,房产税收入主要用于保障性住房建设等方面的支出。^②这在一定程度上制约了多占房和占大房行为。但免税基数大、税率低,且对办法施行前所购住房不征税,对于原囤房、抬高房价没有太大的积极作用。

三、中国房地产税收改革与发展方向

(一)开征房产税是中国房地产市场管理的必然选择

目前,我国在住房税收制度上仍在延续计划经济制度下的“非税”住房政策,对住房需求难以实施有效调节,导致住房供需矛盾日益尖锐,而信贷、价格等“非税”调控措施,只在于治标,却无法治本,更不能实施长期有效治理,将来政策稍有松动,房价就可能出现报复性反弹。因为,囤地、囤房期间均没有持有成本,房地产权人没有产权风险。同时,在市场经济条件下,开发商手里赚着高价地,其成房不会赔本出售,囤房者售房时要找回囤房期间的“抑价”损失,并获取房价正常上涨的利润,产权人做的是——只赚不赔的买卖。这才是房价不断上涨的根本原因。市场经济是一种双赢经济,买卖双方“为赢而营”。因此,市场经济条件下只有通过税收手段增加产权人持有成本并调节其相关收益,才能有效调控土地及住房供需关系,全面开征房产税是中国房地产市场管理的必然选择。

(二)设计多样化的税种税率

对公民住房实施全面征税,以住房税收作为地方政府收入的一项主要来源,取代当前的“土地财政”^③。征收房屋税,实行差别定额累进税率,按照房屋所有权人拥有的房屋数量和房屋的居住面积,实行多级超额累进税率征收税款,在多数国家已成为习惯。^[5]房产越多,税率越高;面积越大,税率越高,增加持有环节税收成本。按照我国传统的居住习惯和房屋设计模式,可以90平方米的套房为基准住房。90平方米以下可以适当减免征收,90平方米以上可以适当加成增收。多套房的应当累加计算。按面积计税,直接反映使用人

① 参见《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》和《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》(重庆市人民政府令第247号),2011年1月28日施行。

② 参见《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》,2011年1月28日施行。

③ 土地财政,是指一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地方财政支出,属于预算外收入,又叫第二财政。中国的“土地财政”主要是依靠增量土地创造财政收入,也就是说通过卖地的土地出让金来满足财政需求。

对土地和产权的占有使用情况,同时区分不同区位适用不同税率,并且可以在规定时期内适当调整。这样,简洁直观,计算准确,易于操作,也避免了交易价中的阴阳合同和评估价中的评估偏差等问题,能够有效节约税收管理成本和社会资源。

(三)制定相关配套制度及措施

一是尽快推动全国人大批准设置新的房地产税收管理制度,暂缓征收土地增值税,增加存量房和大面积住房征税额度,促使多占房尽快转让给真正需要住房者,优化配置房产资源,实现土地财政向房地产税收财政的积极转变。二是严格住房登记制度。加强乡镇及街道办事处、派出所、工商、税务、建设等部门的协调与配合。原住房(即第一套住房)随户籍(或主要居住)地一同登记,全国可以联网查询。异地购房时,由当地居民委员会和公安派出所共同出具原住房情况说明。用于商业经营的,加强房屋租赁经营税收征管。三是规范保障房和廉租房建设。建设部门应当通过房屋登记和房屋在建状况等充分掌握本地方住房保有量和流动人口状况,科学预测本地方商品房、经济适用房、廉租房等需求,减轻异地购房压力,给外来经商、务工等无房者提供良好的租住环境。四是合理确定土地出让价格。可以根据本地方社会平均工资水平,按双职工5~6年的工资收入能够买得起一套90平方米住房,减除建造成本及利润以后款项作为土地参考价计算,宜低不宜高,目的就是保障户户有房住。五是完善开发商竞标标准。开发商竞标不再是竞争土地价格,而是竞争建筑设计风格、户型、款式和建筑质量。六是建设部门根据城市发展状况和土地使用情况进行合理布局,加大棚户区区和低矮住房改造力度,坚决避免重复开发、破坏性开发和土地浪费行为,节约并合理利用土地资源,保障社会健康稳定发展。

参考文献:

- [1]刘佐.中国税制五十年(1949年—1999年)[M].北京:中国税务出版社,2000:679.
- [2]房地产业的税负水平分析[N/OL].[2012-04-13].中顾法律网,<http://news.9ask.cn/fcjf/fangchanshui/fcsjsyj/201204/1655809.shtml>.
- [3]专家:土地财政本质是负债 低房价将致金融危机[OL].[2010-12-28].中国新闻网,<http://house.focus.cn/news/2010-12-28/1146186.html>.
- [4]全国土地出让金或破2万亿 卖地成地方最大收入[N/OL].[2010-12-27].人民日报,<http://finance.qq.com/a/2010227/001172.htm>.
- [5]各国税制比较研究课题组.财产税制国际比较[M].北京:中国财政经济出版社,1996:218-219.

An Analysis of the Problems of China's Real Estate Tax System

DONG Ying^{1*}, WANG Shuling²

(Taishan College of Science and Technology, Shandong University of Science and Technology, Tai'an, Shandong 271000, China)

Abstract: China is faced with problems such as house price skyrocketing, land and house hoarding, and real estate investment speculation, before which the present regulating and controlling measures like credit and price limit and government supply seem ineffective. As factors like zero taxation of non-business housing, small coverage of incidence of taxation and inadequate tax items and tax ratio, and excessive land value increment tax all help enhance land finance and abort government regulation and control. The paper proposes to exercise comprehensive housing taxation to replace land finance by real estate taxation for scientific development of real estate industry, and to manifest the inhabitancy nature of houses.

Key words: tax system; housing property tax; tax ratio

(责任编辑:黄仕军)