

上,两城市均明确用于保障性住房建设,重庆对收入使用更清晰地界定在公租房建设上,体现了税收调

节住房再分配的公平原则。

表 1

| 试点城市 | 上海 | | 重庆 | | |
|------|--|-----------------|--|--------|----------------------|
| 适用范围 | 本市行政区域 | | 主城九区 | | |
| 征收对象 | 本市居民家庭新购第二套及以上的住房 | 非本市居民家庭在本市新购的住房 | 新购及原有独栋别墅 | 新购高档住房 | 无户口、无工作、无企业的第两套及以上住房 |
| 计税依据 | 从价计征。 参照应税住房的房地产市场价格确定的评估值,评估值按规定周期进行重估。试点初期,暂以应税住房的市场交易价格作为计税依据。 | | 从价计征。 目前是以房产交易价为征税基数,如果三年、五年以后可能用评估的方法。 | | |
| 均价确定 | 上一年度新建商品住宅成交均价 | | 上两个年度主城新建商品住房建筑面积成交均价的算术平均 | | |
| 适用税率 | 适用税率暂定为 0.6%。应税住房每平方米市场交易价格低于本市上年度新建商品住房平均销售价格 2 倍(含 2 倍)的,税率暂减为 0.4%。 | | 3 倍以下收 0.5% 3-4 倍收 1% 4 倍以上收 1.2% | | |
| 免税面积 | 人均住房面积小于 60 平方米部分。 | | 以户计算。存量独栋商品住宅免税面积为 180 平方米部分,新购独栋别墅和高档住房免税面积为 100 平方米部分。 | | |
| 税额计算 | 应纳税额 = 新购住房应税面积 * 新购住房单价 * 相应税率 * 70% | | 应纳税额 = 应税建筑面积 * 建筑面积交易单价 * 相应税率 | | |
| 缴纳方式 | 按年计征,缴清税费方可过户 | | 按年计征,过户时一并收取当年税费 | | |
| 税收管理 | 保障性住房建设等方面 | | 公租房建设 | | |

1.2 沪渝两地房产税实施方案的合理性

首先,根据国家宏观税负水平采取差别税率。《中华人民共和国房产税暂行条例》采用的是固定的比例税率,对自用房产的地理位置与房屋价值等内容不加区分,税率一律为 1.2%,这种单一的税率缺乏弹性,不能有效发挥房产税的调节作用。不同地区同一种类房地产的经济利益不同,其所具有的税负能力也有所差异。因此,考虑到中国不同地区经济发展水平的差异,应该选择幅度比例税率。上海、重庆房产税征收均采取了幅度比例税率,这说明在未来的改革发展中各地应针对经济发展的不平衡性,结合房地产的地理位置、地方经济发展情况、消费者收入水平等条件,从而在幅度税率内调整出与本地经济状况适应的税率,并根据市场的变化及时作出调整,以增强税率弹性。

其次,税收减免政策更加合理。对个人非营业用房制定合适的起征点,以套数或者家庭人均面积来计算起征点是当前房产税改革的一大特色,但比较而言,用家庭人均面积来计算更能体现个人税负的公平性,合理的保证了一般居民家庭的利益,对维护房地产市场的健康发展、引导大众对房产的理性投资起到了积极的作用。

再次,税收征管严格。按照税收征收管理办法,个人住房房产税的纳税义务发生时间为取得住房的次月,换言之,自购买房后的第二个月开始起征。如果纳税人不进行纳税申报,不缴或少缴其应纳税款,税务机关将对其所欠税款与滞纳金进行追缴,并处以罚款。经地税机关责令限期缴纳仍不申报纳税的,地税机关将依法采取提请媒体曝光、交易限制、银行扣款等措施追缴税款,并按规定追究相应的法

律责任。此外,如果欠缴税款的纳税人需要出境,则应在出境前向税务机关结清应纳税款、滞纳金或者提供相应担保,否则,税务机关可以通过通知出境管理机关从而阻止其出境。显然沪渝两市房产税的征收坚持了严格税收征管的原则。

1.3 沪渝两地房产税改革存在的问题

第一、征税范围仍需扩大。沪渝两地将征税范围限制在多套住房或者高档住房,对存量房的征税也仅限于高档住宅,不涉及居民的普通自住房,从预期税收的规模和稳定性来看,该项税收的收入汲取能力有限,更多的是通过改变市场预期发挥政策调控功能。如果不扩大征税范围,这一税种将难以成为地方政府财政收入支柱。只有将新购房和存量房、高档住房和普通住房均纳入房产税征收范围才可有效遏制购买多套房产的盲目行为,有效制止房市投机行为,防止房价非理性上涨,最大化地发挥税收杠杆作用。

第二、税率有待提高。与国外的税率相比,沪渝两地对高端住房房产税税率明显偏低。如美国的房产税税率大致为0.8-3%,高档住房甚至高达3%。韩国的高端住宅税率为5%-7%、沪渝两地这样的税率可以起到调配社会资源的作用,却很难对房地产市场起到一个有效的调控作用。在没有物业税作为配套的情况下,目前的税率很难高过投机者对于房价涨幅的预期,也就很难有效控制炒房行为。

第三、实际操作难度大。实施细则在税收征管体制、不动产评估能力、房屋产权信息体系等诸多细节存在漏洞。例如,重庆市的试行方案指出,应税住房发生权属转移的,原产权人应缴清房产税税款。换言之,如果纳税人长期拖欠房产税,只要其不办理过户手续,税务机关便无计可施,而即便其以后进行房产交易,应缴的房产税以及因拖欠产生的滞纳金均可转嫁给使用人,这给税收征管带来了严重阻碍。

2 中国房产税改革面临的困境

2.1 房产税改革有悖税收法定原则

依据中国2000年出台的《立法法》第8条第8款之规定:“基本经济制度以及财政、税收、海关、金

融和外贸的基本制度”,只能制定法律。因此,但凡涉及税收制度的,只能通过全国人大及其常委会制定法律。目前地方开征个人住房房产税的依据,是1986年国务院制定的《房产税暂行条例》。在制定《房产税暂行条例》时,中国尚处于计划经济时代,法制尚不健全,因此全国人大授权国务院制定了大量的税收法规。随着中国“依法治国”战略的深入贯彻实施,特别是2000年《立法法》的出台,税收授权立法就显得与法治精神相违背。况且,《房产税暂行条例》的税收征收范围是针对经营性住房^①,并没有规定对个人所有非营业用的房产征收房产税。因此地方政府开征个人住房房产税显然于法无据,违背了税收法定主义的基本原则。

2.2 房产税改革涉嫌重复征税

中国房地产是住宅私有而土地国有,住宅所有者仅对土地拥有70年的使用权,而并非大多数国家那样的永久产权。这就涉及到中国的土地出让金制度,即政府可以一次性征收未来70年住宅用地的土地出让金,这种制度使政府依靠土地出让在短期内得到大量财政收入,但另一方面却超额透支了未来发展的经济动力。房产税是对存量房征收的财产税,属于保有环节的一种税。虽然从名义上来说,土地出让金属于租金,房产税属于税金,二者可以并行不悖,但仅仅只是名称上的差别,本质上并无区别。在现有条件下,征收房产税如不考虑已经一次性收取了70年土地出让金问题,相当于重复征税。

2.3 房产税改革税收要素设计不合理

居民住房商品化是个人住房消费的源头,而当前过窄的房产税征收范围则是居民住房消费不合理的制度缺陷所在。现行房产税规定将个人居住房屋的产权所有人排除于房产税征收范围,加剧了房地产投资投机行为进而导致房地产市场过度膨胀,影响中国房地产税制的整体建设。目前城镇土地使用税和耕地占用税的税率结构仍使用定额税率,过于僵化的税率体系忽视了不同地域土地收益的巨大差异,削弱了税收对土地利用和房地产市场的调节作用。房产市场的相关税收依据分别为房产原值的折余价值、租金收入或实际占用的土地面积,没有定期

^① 我国现行房产税的法律依据是1986年9月国务院公布的《中华人民共和国房产税暂行条例》第五条规定:“下列房产免纳房产税:四、个人所有非营业用的房产”;财政部、税务总局制定的《关于房产税若干具体问题的解释和暂行规定》第十三条:“根据房产税暂行条例规定,个人所有的非营业用的房产免征房产税。因此,对个人所有的居住用房,不分面积多少,均免征房产税。”

重估土地和房产价值的制度安排,计税依据滞后于形势发展。

2.4 房产税改革导致房产权属关系混乱

上海和重庆两地的房产税征收对象都是针对商品住宅,在房产过户时按照房产价值的一定比例征收税费。但是如若在全国范围内推行个人住宅房产税则面临诸多房产权属关系上的障碍:第一,从个人住宅产权来看,中国的个人住宅产权属性划分复杂,除商品房以外,还存在很多有限产权住房,比如经济适用房、限价商品房、合作建房、集资建房等,在产权关系理清之前贸然开征房产税,显然会带来一定的混乱。第二,中国的土地二元制结构加剧了房产税推行的难度。目前农村土地并未进入市场经济体系,农村土地属于集体所有,而这个“集体”的概念却界定模糊。尤其是中国轰轰烈烈的城市化进程中大量衍生出来的小产权房,未来走向仍然不明朗,对于房产税的制度设计是一个现实的挑战。第三是异地置业问题。一旦房产税在全国开征,对异地置业的界定问题将直接影响税负公平与否,而建立一套全面、准确的个人房屋产权数据是基础,也将成为决定房产税全面推广成败的关键问题,如处理不当,可能会对人才和劳动力的正常流动造成负面影响。

3 解决中国房产税改革问题的出路

3.1 中国房产税的立法模式选择

房产税制度发达的国家都有一套完备的税法体系,并且多数国家和地区的房产税法都是地方政府结合当地实际情况因地制宜而制定,且对于房产税征管流程与相配套措施都制定的非常严格详细,为房产税的征管提供强有力的法律保障。借鉴国际经验可知,房产税税收征管的顺利实施,需要有一套完善的立法制度作为保障。

中国的《房产税暂行条例》的颁布背景是处于计划经济时代,已无法适应当前市场经济和税制发展的需要。根据《立法法》的规定和税收法定主义的基本原则,个人住房房产税的开征亟需一部完善的法律作为法理依据,而不能仅仅简单地修改《房产税暂行条例》。关于其立法模式的选择,笔者认为,只有制定一部统一的房产税法,才能够实现房产税征管系统的系统化,以便于克服当前税权高度集中于中央、税费过多、税种繁杂且交叉重叠、以费代税等诸多问题,也更有利于政府对房地产行业宏观

调控的需要。在未来的房产税法中,应该将个人住房房产税和经营性用房房产税分别设计成单个税目,进而科学、合理地设计各课税要素,使之成为中国市场经济建设的有力调控工具。

3.2 建立房地产权属登记制度

面临产权困境房产税的征收应当慎之又慎,在中国房屋产权关系混乱的情况之下,应当尽快厘清中国现有的房产产权体系,明确合作建房、集资建房、小产权房等的产权性质,明确中国房产税的征纳对象应当免除限价商品房、经济适用房等保障性住房。实现这一目标是一项颇有难度的系统工程,需要法律、政策、房地产市场等的合力逐步推进。

同时,完善的房产税制度必须以一套健全的房地产权属登记制度为基础,只有建立全面且统一的住宅产权数据才可实现准确界定纳税人和征税对象,从而完全细致地掌握纳税人的房产持有状况,以最大限度地做到应征尽征、公平公正。应借鉴美国做法,在各地政府建立财产资料卡片,并建立详细的财产信息管理制度。卡片上详细注明的信息包括所在地、税号、财产类别、所有权的变更情况、估价的组成及变化情况等,并充分利用计算机网络、相关软件建立科学高效的财产信息管理系统实现个人财产信息的多部门、多方面共享。

3.3 明确中国房产税的税收要素

面对重复征税的法理难题,同样适用土地公有制的新加坡和香港地区物业税模式可为良好借鉴。建议科学调整房产税税基,排除以物业价值为税基对土地和住宅统一征收物业税,而由政府收取土地使用权出让金后固定期限对房产物业持有阶段征收房产税,例如可物业每年租金收入的最新估值为计税依据,避免土地在交易环节和保有环节重复征收税费,方可实现土地出让金和房产税的有序并行。

在此基础上,合理确定中国房产税的税率。基于房产税合理调节贫富差距的初衷,改革后的房产税在税率的设计上应当充分考虑其抑制房产投机的作用,并针对不同纳税人的不同条件,采取符合税收公平原则的税率形式。针对目前上海和重庆的房产税税率设置仍处于一个比较低的水平,为了达到抑制房产投机和保护居民刚需的双重目的,建议实行累进制税率,并将税率的累进间隔拉大。在保证人均的免税正常居住面积的基础之上,随着个人拥有的住房面积的不断增长则需要缴纳更多的税款,还

原个人在房产投机中所获利润,以达到通过税收手段调整房地产市场的目的。

此外,科学合理的设计房产税的纳税对象。目前,沪渝两地房产税试点改革方案对存量房征税的范围和数量有限,基本只涉及了新购住房,只有重庆对以独栋住宅为主的存量高档住房进行征收。试点将存量房排除征税范围绕开了既得利益,而且辅以房产证办理环节必须提交的完税证明,不仅确保了试点的顺利推行,也提高了政策的可操作性。但是,随着新购住房逐步成为存量住房,如要实现房产税的可持续性,房产税势必需要对存量住房征收,并对高档住房和普通住房区别适用房屋税率,对具有社会保障性质的廉租房、公租房和经济适用房税率进行适当减免。但在征收时机上需要参考房产税试点的经验,根据个人住房信息系统建设情况以及税务征管部门方案设计进展,合理安排。

3.4 建立健全房产税征管机制

健全高效的税收征管机制是实现房产税良性运行目标的基础和保证。而如何公平、公正地征税,避免现实中普遍存在的“异地置业”等问题,如何公开、透明地用税,均涉及到房产税征收管理机制的建设问题。唯有一套规范、有效的征管运行机制,才能保证“房产税”真正做到“取之于富,用之于贫”。

房产税作为财产税的一种,不同于流转税等间接税,其征收是以一定期限的持有为前提的。而当前试点两地的征税实践则是把房产税等同于契税来征管,在房屋产权进行交易时,预征未来一年的房产税款。这一财产税比较流转税进行征管的方式显然难以持续。倘若缺乏办理产权证这一关卡,加之住房长期空置,所有者与使用者相分离,则难以保证对房产特别是存量住房的应征尽征,这一种税就难以达到其房屋保有税的实质价值。因此,同个人所得税等直接税一样,对个人住房信息的全面掌握,对税务征管方案的巧妙设计,征管方式从被动到主动的转变都是在房产税执行过程中需重点解决的问题。

一是要建立统一的房地产信息管理平台,以及及时掌握纳税人拥有房产的真实情况,合理规制房产投机这异地置业等情况。二是亟需建立具有公信力的房产评估机构,并建立相应的申诉程序,以实现房产评估的公平性、透明性。同时严格房地产估价师的从业资格审批制度,建立估价师的诚信档案,建立高素质的估价师队伍。三是要建立税收用途公示平

台,及时向民众公示房产税税收的使用方向和使用情况,以实现社会公众对税收的透明监督,达到取之于民、用之于民之目的。

3.5 有效配合保障房建设

房产税征收要配合保障房建设,方能形成政策合力,实现取之于民用之于民,有效促进社会公共。财政部2012年《关于切实做好2012年保障性安居工程财政资金安排等相关工作的通知》中已明确在保障性安居工程现有资金来源基础上,将增加的地方政府债券收入、个人住房房产税试点地区取得的房产税收入、部分国有资本收益和城市维护建设税收入用于保障房安居工程建设,确保不留资金缺口。房产税征收后,重庆当前的做法是专款专用,全部用于公租房建设。以重庆为例,从实施试点改革至2012年底,重庆房产税应税住房8563套,建筑面积210万平方米,征收金额已达一亿元全部用于公租房建设,政府通过对占有公共资源多的高收入者进行征税增加了高档住房购买者的持有成本,将税款全部用于保障性住房建设,起到了调节收入分配的作用。这一经验可以向全国推广,至少在最初几年,由于房产税筹资财政收入的潜力还未全部发挥,而且各地保障房建设仍有很大压力,故此把房产税所得用于建设保障房,在“一收一支”之间调节贫富差距,形成政策合力,确保“居者有其屋”。

综上,房产税改革扩容虽是大势所趋,但却任重而道远。房产税改革作为一项关系复杂的系统工程,欲实现全国范围内的积极扩容,必须以税收法治为基本理念,以稳步、慎进为指导原则,在明确房产税的主要功能定位的基础之上,建立一套统一的房产税法律制度,方能符合税收法定的严肃性和权威性;也只有审慎选择符合中国实际的房产税要素设计,辅之以房产登记制度、税收征管机制的逐步完善,才能保障房产税在现实中的持续、动态、有效运行,进而为住宅市场的平稳健康运行提供全面、系统、长效的税收调控与法律保障机制。

参考文献

- [1] 李延荣. 房地产法研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2007.
- [2] 刘剑文. 财税法专题研究[M]. 北京:北京大学出版社,2007.

- [3] 刘剑文. 中国税收立法基本问题[M]. 北京:中国税务出版社,2006.
- [4] 金剑. 房地产法学[M]. 科学出版社,2008.
- [5] 符启林. 房地产法[M]. 北京:法律出版社,2009.
- [6] 陈少英. 税法[M]. 上海:上海人民出版社,2008.
- [7] 张学诞. 中国财产税研究[M]. 北京:中国市场出版社,2007.
- [8] 刘洋. 房地产税制经济分析[M]. 中国财政经济出版社,2009.
- [9] 王宛岩. 我国不动产课税制度研究[D]. 财政部财政科学研究所博士学位论文,2010.
- [10] 陈杰. 房产税试点初评与房产税改革深化的意义[J]. 探索与争鸣,2011(5).
- [11] 潘明星,王洁茹. 财产税属性下房产税改革的思考[J]. 财政研究,2011(8).
- [12] 刘洪玉. 房产税改革的国际经验与启示[J]. 全球化与中国,2011(2).
- [13] 喻景忠,杨蔚. 我国房产税改革的困局与思路[J]. 当代经济,2011年3月(下).
- [14] 王棉棉,林语西,王正华. 我国房产税征收阻碍的若干问题研究[J]. 财经视点,2011(7).
- [15] 夏睿. 当前我国房产税制存在的问题及改革构想[J]. 金融管理,2011(2).
- [16] 刘开瑞,闫燕. 房产税改革的影响分析及对策建议[J]. 消费经济,2011,(3):27.
- [17] 贾康. 房产税改革:美国模式和中国选择[J]. 人民论坛,2011(1).
- [18] 陈曦,吴宇晖. 房产税改革的中美比较及其法律启示[J]. 求索,2012(1).
- [19] 娄文龙. 我国房地产市场中的政府规制及其改进对策[J]. 求索,2011(9).

The Legal Dilemma and Solutions of the House Property Tax Reform: A Study on the Pilot Cities of Shanghai and Chongqing

Wang Zhejie, Zhang Lili

(Tianjin Polytechnic University, Tianjin300387, China)

Abstract: The reform of the house property tax accompanied by the housing macro-control has great significance to the reform of the national income distribution and taxation system. This paper elaborates on the legal dilemma of our country's house property tax reform and puts forward the corresponding solutions in a bid to ensure the sound and sustainable operation of the house property taxation.

Key words: house property tax; pilot cities of Shanghai and Chongqing; tax collection and administration; tax reform