

# 宏观调控下房产税改革的几点思考

杨晶晶

(中南财经政法大学财税学院 武汉 430071)

**【摘要】** 本文基于我国房产税改革试点的背景,从分析现阶段开征个人房产税的利弊入手,研究后危机时代中国房地产宏观调控形势,从宏观调控角度探讨房产税改革试点中存在的深层次问题,以期“十二五”时期我国房产税制改革的深入推进提供几点建议。

**【关键词】** 房产税改革 宏观调控 公共财政

房产税是世界各国普遍征收的一种财产税。房产税是以房屋为征税对象,按房屋的计税余值或租金收入为计税依据,向产权所有人征收的一种财产税。自2011年1月房产税改革在上海、重庆试点后,改革的步伐可谓波澜不惊。虽然国家利用房产税改革和“限购”等手段,在一定程度上遏制了房价的疯涨,但成效并不显著。2012年7月至9月间,北京、上海、重庆等地房价又有不同程度的回暖和上升。今年年初全国“两会”上,财政部部长谢旭人曾明确表示,如今,2012年将适当扩大房产税试点范围。2012年即将过去,房产税改革将如何推进,“十二五”时期我国房产税改革将如何深化,以及如何破解房产税改革试点中出现的问题,都是当前国家财税系统和学术

界亟待解决的重要课题。本文结合房产税试点改革实践,从后危机时代我国面临的宏观和微观形势以及房价居高不下、通货膨胀、老百姓买房难、社会矛盾凸显等社会现状和问题提出几点思考。

## 一、目前个人房产税开征存在的主要问题

1. 开征房产税的调控作用没有实现。从房产税试点情况来看,上海是对上海居民家庭新购第二套及以上住房和非上海居民家庭的新购住房征收房产税,税率因房价高低分别暂定为0.6%和0.4%。重庆则是对主城九区内存量增量独栋别墅、新购高档商品房、外地炒房客在重庆购第二套房征收房产税,税率为0.5%至1.2%。

选择 $Dm_2$ (年末长期银行借款/年末总银行借款)来替代公司的债务期限结构还是存在着一定的缺陷。

## 五、研究结论

有关债务融资特别是债务期限结构的研究近来得到学者们的广泛关注。本文在借鉴国内外研究成果的基础上,以内部人和债权人之间存在的信息不对称为切入点,考察能否利用高质量审计这样的外部保护机制来减轻债权人利益受到侵害的程度,从而为公司带来更多的长期债务融资。本文以2007~2010年连续4年均可获得相关资料的858家非金融类上市公司构建的平衡面板数据(共计3 432个观测值)为研究样本,在控制相关变量的前提下采用混合模型经验检验了终极控股股东性质不同时审计质量与我国上市公司债务期限结构之间的关系。研究发现,审计质量与债务期限结构显著正相关。这说明高质量的审计可增加报表的准确性和可信性,它使内部人与债权人之间的信息不对称程度减小,有利于债权人防范投资风险,此时债权人愿意提供长期债务支持。

进一步研究发现,相比非国有而言,上市公司的国有性质使审计质量与债务期限结构之间的正相关关系减弱。这说明由于我国的银行业主要以国有银行为主体,它们在向国有上市公司发放长期债务时重点考虑的是相关政治目标、政府对银行借贷行为的干预、国有上市公司特有的政策保护所带来

的较低的财务风险和经营风险,以及更为软化的预算约束,因而受审计质量的影响并不大。

本文研究不仅为债权人保护的相关研究提供了新的思路和方法,还强调了作为独立第三方的外部审计在公司债务融资活动中所起到的重要作用。上市公司可通过该外部监督机制来调整债务结构,从而优化资源配置。

## 主要参考文献

1. 胡奕明,唐松莲.审计、信息透明度与银行贷款利率.审计研究,2007;6
2. 江金锁. 审计师规模与企业负债融资约束——来自中国上市家族企业的经验证据.财经问题研究,2010;7
3. 江伟,雷光勇.制度环境、审计质量与债务融资.当代经济科学,2008;2
4. 江伟,沈艺峰.大股东控制、资产替代与债权人保护.财经研究,2005;12
5. 李秉祥. 我国财务危机公司投资行为的财务特征分析.中国管理科学,2003;2
6. 刘志远,毛淑珍,乐国林.政府控制、终极控制人与上市公司债务期限结构.当代财经,2008;1
7. 雒敏,麦海燕.审计意见、审计质量与债务期限结构——基于我国上市公司的经验证据.经济管理,2011;7

征收房产税,对于地方政府长久的财政经营管理有好处,但上海房产税改革试点的征收方法缺乏公平性和科学性。上海房产税方案中有两个关键词是“新购房源、60平方米以上”。但从上海目前的情况看,这一征收方法欠缺公平性。因为房产税的征收不单单在面积、价格上要列出税收等级,还应对应存量和增量有所考虑。对原有住房不征税,即便是人均100平方米以上的豪宅也不征税,这有失公平。也正因为对原来持有套住房的人群不征税,导致房产税试点开征后,房价在短期回落后又上涨,炒房者把房产税征收转嫁给租房者和房屋的接手者,这说明房产税征收的调控作用没有到位。政府没有从根本上解决房地产市场的供求问题,一再从降低需求出发,而非适当增加公租房供应,调控的目的很难达到。

一些上海房产商认为,房产税威力不及“国八条”,且对低端住宅的影响会大于高端。因为“国八条”限制了已有两套住房的购房需求,因此房产税的威力要小得多。市场需求让别墅业主可以轻易将房产税转嫁给租房者和房屋的接手者,真正已拥有多套住房的炒房户并没有受到打击。而对刚性需求购房者的影响可能会更大一些。按照沪版房产税的相关规定,那些刚到上海没有居住满3年的购房者,需要为自己购买的唯一住房缴纳房产税。虽然上述税收最终可以退回,但是对这一部分购买能力本来就弱的购房者来说,房产税的征收无疑是雪上加霜。而对改善性购房群体来说,此前的“国八条”规定,购买二套房需要支付更高比重的首付款和1.1倍以上的利率,这已经增加了他们的负担。房产税的征收,显然会进一步增加他们的购房压力。重庆的房产商认为:开征个人房产税,短期对楼市的影响有限。由于征收的范围有限,且主要针对增量房,而税率也控制在0.5%至1.2%之间。

**2. 保障房等配套措施不到位,难以达到抑制房价目的。**上海、重庆开征房产税是“国八条”房地产调控的配套措施,对打击投资性的购房需求有一定的影响,但执行起来有些偏差,征税漏洞较多。在“国八条”出台后,全国有24个市县先后宣布“限购”房产。不到一个月时间,房产预期成交量出现大幅震荡。但十分尴尬的是,数月后行情反弹,部分已限购城市的房产成交量在近段时间逐渐回升。据此,有人开始对这些城市“限购政策”的执行提出质疑。上海市统计局数据显示,2010年,上海市新建住宅销售价格按年上涨7.6%,二手住宅价格按年上涨7.8%。而去年年底至今年以来,上海楼市更是成交火热,单周成交均价一直在2.3万元/平方米徘徊。

目前房地产调控还没到位。房价还在上涨,有40个城市将房价涨幅定在10%左右。如果一个城市的房价是一万元一平米,而人均收入是3000元。一万元房价涨幅10%是1000元,而3000元工资涨10%是300元。这样执行下去,普通老百姓的收入和房价的差距会越来越来,调控也就成了空话。

## 二、探索后危机时代我国深化房产税改革的新思路

改革开放至今,我国经济持续高速增长,但个人的贫富差距却在不断扩大。自2000年开始,国民收入贫富差距的基尼系数就已越过0.4的国际警戒值,并呈逐年上升趋势。近年来,一些被过往经济高速增长掩盖的民生问题开始集中凸显,尤其是

城市房地产价格过高,老百姓买不起房等问题引起社会广泛关注。一方面,土地城市化以及房地产业大发展,土地和房价过快上涨的趋势有可能成为城市化进程中的资产泡沫;城市化融资不足也有可能带来潜在的财政金融风险。另一方面,由于分配不公,人们享受公共服务、就业、权势和机会的不平等、社会保障法规的不完善导致贫富两极分化,有的人拥有多套高端房产,还在炒房、出租房屋赚大钱;而多数老百姓,尤其是大量的因市政建设拆迁的居民还在为买不起房、租不起房发愁,从而引发社会不满。这不仅影响宏观经济平稳较快发展,而且极端情况下还会引发社会动荡。对此,国家财政和税务部门应给予高度重视,妥善解决当前房产税改革中存在的问题,积极探索后危机时代深化房产税改革的新思路。

为抑制房价过快上涨,增加地方政府财政税收,筹集资金建设公租房和保障房,解决老百姓的买房难问题,国务院将房产税改革列入“十二五”时期财税体制改革任务。

要完成这一任务,房产税改革应从调节收入分配、改善民生、促进社会公平出发,按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则,进一步优化房产税制结构,加大对高收入者的调节力度;要着眼房产“存量”大户的房产税征收,加大对“空置房”的调查力度,严格税收征管,公平税收负担,强化税收规范收入分配秩序、促进经济发展方式转变的作用。

## 三、运用“公共财政优先保民生”理念,探索深化房产税改革的新方法

按照“十二五”规划,从全局和战略高度出发,深化房产税改革首先要在思想上树立“公共财政优先保民生”理念。在今年召开的“两会”上,“民生”摆上了重要议事日程。为了实现由“国富民穷”向“民富国强”转变,国家打算拿出三分之一财政收入用于民生。从保障和改善民生的角度考虑,深化房产税改革,在税制的设计上应充分考虑大多数老百姓(也就是中低收入人群)的住房需求和承受能力,真正体现税制改革成果普惠于民。针对当前房产税改革试点中出现的新问题,可从以下六个方面探索深化房产税改革的新方法。

**1. 房产税征收应由只对房产“增量”,向房产“存量”与“增量”结合转变,逐步建立综合和分类相结合的个人房产税征收制度,实施超额累进税率。**在我国,征收房产税是否合理,一要看是否符合财政税收学的原理和规律,二要看是否符合中国的国情。应当说,起征房产税的目的是控制房价。在房产税改革试点中,因为只对新增房产(增量)征税,而未对以往囤积的房产(存量)征税,既有失公平,有保护富人利益之嫌,又难以真正抑制房价上涨趋势。以上海的房产税征收方案为例,房产税征收的对象是超面积(超人均60平方米)新购住房。而以往囤积大量房产的人却不需征税。这不仅没有起到调节收入分配、缩小贫富差距的作用,相反还让炒房的投机者钻了税收政策的漏洞,掌握了对付房产税征缴的主动权。他们可以转嫁税收成本给租房人或买房者,因而难以真正达到调控房价的目的。为此,笔者建议,抓住房产税累进税率设置的关键,立足调节社会财富,完善房产税改革方案,不论房产的增量还是存量,统一征税标准,按人均60平米、80平米、100平米

等分类实行不同的超额累进税率。这样作为收益税之一的房产税既能抑制投机倒把行为,改变住房供求关系,又能达到调控房价的目的。

2. 将土地出让金并入房产税,促进房地产业结构调整,在适当增加政府财税收入的同时达到公共投入增值的效果。对房地产开发商征收房产税,将土地价值与房产实际价值合在一起,实行比率累进税率,彻底改变“土地财政”的状况;运用法律和经济手段防止房地产商捂盘惜售、圈地不用;促进房地产企业的结构调整,为房地产市场持续健康、有序均衡发展创造良好的环境。

地方政府收取了土地出让金以后,应全部纳入基金预算管理,当地政府不能拿土地收入去弥补公共财政的一般性开支。按照法律制度的规定,土地有偿出让收入是专款专用的,主要用于征地拆迁、土地储备开发等成本性开支。除了上述成本性支出之外,土地出让收入必须专项用于土地建设、水利建设,用于保障性住房、城乡基础设施建设,包括道路、城市绿化、农村生产等方面的基础设施建设。对于土地收益,财税部门应严格把关,防止借“土地财政”炒作上涨房价。

3. 建立房产税征收公平与效率分析机制,三管齐下规范房产交易市场。财政、税收和金融部门要三管齐下,控制货币的流动性,消除房价上涨的货币基础。运用财政、税收和金融的手段调节市场的需求。无论是稳定房价,还是拆迁住房补偿,地方政府都要切实负责,管理到位。

在二手房交易中,因为最终承担税费的是买不起房的租房人和接最后一棒的普通购房者。因此,对“存量”住房面积超过人均标准的,应制定相应的超额累进税率,与新购房征收房产税相协调。税务部门和房产部门应联手建立相应的征收条例,严格规定房产持有者在进行二手房交易时,必须先完税方允许其进入房产交易市场交易。严格征收二手房交易的税收,在房产税征收方案改进设计上,要加大对高收入者和多套房主的调节力度,保护中低收入人群利益。

按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则,在房产税征收方案改进设计中,应考虑可操作性和实效性,尤其要解决税收征管环节问题。我国现行的税收征管机制是建立在对“间接税”征收的基础上。房产税作为财产税的一种,属于直接税的范畴。目前税收征管的制度设计与房产税不相匹配,应对其进行根本性的变革。要加大运用房地产价格评估技术,加强存量房交易税收征管工作的试点和推广力度;要建立和完善个人住房信息系统,为依法征税提供基础;要建立财政、税收、土地监管、房产局、银行等相关部门联合监管机制,将个人房产的实名登记、信贷情况实行全国联网,加强审核监管,堵塞税收征管漏洞。要防止外地投资者在购房中的避税行为,必须按购房地要求征税。

#### 四、关于房产税改革的配套措施

1. 在保障民生住房需求的同时,按照税种属性和经济效率原则,完善中央对地方财政转移支付制度,逐步健全地方税体系。房产税是地方财政的主要税种,也是增加地方财政收入的一个税源。在统一税政的前提下,应赋予省级政府适当税收

管理权限,培育地方支柱税源。在中央统一立法的基础上,赋予省级人民政府税目、税率调整权、减免权,并允许省级人民政府根据本地实际情况制定实施细则或具体实施办法。从建立地方税体系的角度讲,中国目前和今后一段时期,都不可能使房产税成为地方财政收入的主要来源,以平衡中央地方财政分配比例失衡问题。

世界各国税收大体分三部分,流转税(间接税)、所得税(直接税)和财产税。这三部分的构成比例和经济发展水平有很强的相关性。发展水平越低的经济体,间接税比重越大,所得税比重越小,财产税比重就更小;而随着经济发展,间接税的比重下降,所得税的比重上升;再发展到一定阶段,财产税的比重才会上升。中国以流转税为主,这种税制其实是人头税的翻版,后来改革的个人所得税也落入人头税的俗套。目前房产税改革试点,在征税方案改进设计上,要充分考虑中低收入人群的利益,对于普通老百姓的合理住房需求免征房产税。切不可违背国家出台房产税的初衷。

2. 建立阳光财政,公开开征房产税收入及支出,确保房产税改革达到标本兼治、安稳民心、积极稳妥的目的。在今年召开的“两会”上,不少人大、政协的委员呼吁:“阳光财政”。在房产税改革中也有一个“阳光透明”问题。开征个人房产税后,征收的收入是否用于保障房建设,“土地财政”是否得到遏制,都是老百姓关注的问题。众所周知,“土地财政”是不少地方财政收入的“半壁江山”。调控房价,会影响GDP和政绩,更何况今年,各地还要完成千万套保障房建设重任,这些钱大部分也要从地方财政里面出。凡此原因,各级地方政府能否在稳定房价上坚定地执行国家相关指令尤为关键。对此,中央政府要加强监管和督查。

税收原本是政府为向公民提供公共服务的财政收入,政府收税越多,向公民提供的公共产品和服务应该是量上越多、质上越好。但是,近年来我们看到的是政府的税收超常增长,但公共服务并没有跟上,中国是典型的高税收、低福利。房产税改革,目的是要通过税收调节贫富差距。征税是要为百姓理财,让利于民,还利于民,藏富于民。笔者建议,国家应借房产税改革之机,推进地方财税制度的改革,建立公开透明的决策和监督机制,保证税收所得用于公共品和为公共服务。

#### 主要参考文献

1. 中国经济增长与宏观稳定课题组. 后危机时代的中国宏观调控. 经济研究, 2010; 11
2. 宋立. “十二五”扩大消费: 扩大什么, 怎么扩大, 扩大多少. 经济研究参考, 2010; 61
3. 谢旭人. 加快财税体制改革, 促进又好又快发展. 求是, 2010; 22
4. 贾康. 我国分税制改革思路及政策安排. 21世纪经济报道, 2010-11-08
5. 张平. “十二五”时期经济社会发展主要目标. 党建研究, 2010; 11
6. 汪同三. 稳定价格水平, 增强内生动力, 确保2011年经济平稳健康运行. 人民日报, 2010-12-23