

# 我国实施房产税改革的难点与对策

王树锋(教授), 张兴瑞

(黑龙江八一农垦大学会计学院, 黑龙江大庆 163319)

**【摘要】** 本文针对房产税改革呼声日涨而其改革步履维艰的客观实际,采用调研法、判断推理法、比较分析法等方法,评述了上海和重庆两直辖市试点新房产税的情况,并基于试点中存在的突出问题剖析了我国房产税改革的诸多难点,相应地研究了我国房产税改革的对策措施,提出了财税部门同房屋土地机关共享房地产产权信息数据,以破解改革难题的建议,冀希为国家快速推进房产税改革提供政策参考。

**【关键词】** 房产税改革; 地方财政; 地方税系

房产税是指以房屋为征税对象,按房产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。房产税是针对经营性房产征收的地方税种,该税收自2009年开始内外资企业和内外籍人员统一征收。现行房产税操作简便但问题也较突出,特别是对房产价格和存量房产控制的调节功能日渐疲软。可见,基于房地产市场价格扭曲形势的房产税改革迫在眉睫。

## 一、我国房产税改革试点概述

### (一)上海、重庆两市房产税试点内容

1. 上海市房产税改革试点内容。上海市试点房产税的征税对象是从2011年1月28日起上海本地居民购买的第二套及以上的住房和非上海本地居民在上海新购住房。在试点期间暂时按照房屋市场交易价格的70%计税,应税住房每平方米交易价格低于上海上年度新建住房平均售价2倍的按0.4%征收,其余按0.6%征收。同时,上海市也设立了相应的减免项目,如:人均住房面积小于60平方米部分的房屋免税,超过部分的房屋才计征房产税;上海市本地居民新购第二套住房,出售其原有住房后可退还已纳房产税;在上海工作满3年并且有居住证的外地人口购买唯一住房也可免征房产税等。

2. 重庆市房产税改革试点内容。重庆市试点房产税的征税对象包括个人拥有的独栋住宅、个人新购的每平方米价格超过上两年主城九区新建住房单位面积价格2倍及以上的高档住宅和“三无人员”(无生活来源、无劳动能力、无法定抚养义务人的公民)在本市购买第二套及以上的住房。以市场交易价格为计税依据,根据每平方米价格超过上述标准的倍数设置了更为详细的0.5%、1%、1.2%三档税率。重庆市同时规定每个家庭只能对一套应税住房扣除免税面积,根据纳税人是在试点前还是试点后拥有的独栋住宅,将免税面积设为100或180平方米。

### (二)房产税试点述评

从两市改革政策可以看出,上海市主要是针对增量房计征房产税,而重庆市主要针对高端住房计征房产税,二者的征税范围都比较狭窄,均没有对居民购买的普通存量住宅征税。上海市试点面覆盖全部行政辖区,但征税对象局限于新购住房而不包含存量房产,且税率仅为0.4%~0.6%,明显较低。而重庆市试点主旨在打击高端住宅和投机性购房行为,因此局限于对主城九区范围内的独栋和高档住宅征收房产税,结果造成一些人放弃持有高档住宅转而投资多套普通住宅来避税,没有起到房产税的实际调控效果,影响度远不如上海市。

税基狭窄、税率偏低必然会导致税收额不充足,据统计,2011年上海市和重庆市的房产税收入分别为73.6625亿元和20.8946亿元,占地方总税收收入的0.77%和2.5%,这仅仅在地方财政收入中占了极小的比例。两市均宣称征收的房产税将作为收益税,用于建设保障性住房等。显然,几十亿元的税额并不能满足建设保障性住房和公租房的资金需要。从另一方面来看,就这样微薄的税收收入而言,短时间内很难令房产税成为地方政府的主要税收收入,也很难改变地方政府的财政体系。

总的来说,房产税改革是一个长期过程,效果也不会立竿见影,上海和重庆两市试点更重要的目的是让公民进一步了解房产税改革的必要性和重要性,以为日后全国范围内的房产税改革提供宝贵经验。

## 二、我国房产税改革的难点及建议

### (一)我国房产税改革的难点

1. 房屋产权及其价值难以理清。全国房产登记制度迟迟得不到落实,早在2008年2月15日,建设部就发布了《房屋登记办法》,规定自2008年7月1日实施,但始终得不到落实。2015年3月1日实施《不动产登记暂行条例》,

但3月26日才发布《不动产登记暂行条例实施细则草案》向公众征求为期一个月的意见。那么真正实施会遇到哪些问题和阻力,能否得到切实贯彻执行还未可知。另外,房产价值不清,对国家测算该种收入规模和纳税人税负水平,合理确立税基和税率等相关房产税要素,推定其在地方税系中的地位等,都存在巨大障碍。

**2. 税负公平原则体现艰难。**现行房产税只针对经营性房地产征收,且实行从价和从租两种计税标准。从价征收以房产历史成本而非现实市场价值为依据,有悖房产税调节性质。而从租计征房产税的税率定为12%,高出从价税率1.2%的10倍,税负不公极易引发偷逃税。房产税要改革,不仅体现在是否继续针对经营性房地产征收税收,而且从产权和财政需求角度看,应该征收税收。但从扶持产业经济发展和刺激房地产流通角度看,则不应征收税收。对个人唯一住房是继续免税还是先征后退,若先征后退还需要考虑唯一住房的人均面积和成新率等问题。对个人持有第二套存量房是“一刀切”征收还是考虑赡养老人居住和子女成家需求问题,若不考虑会造成征税不公,而考虑了就涉及生活需求评估的一系列问题等等。

**3. 计税价格评估费用承担主体难以划分。**不论对营业性房地产征税还是对个人过多存量房征税,都需要确定合理的计税依据。现行房产税按历史成本征税显然有悖公平和效率原则,但若按现实市场价格征税,就需要逐年持续对房产价值评估,于是就出现由谁评估才能确保真实和公正,高昂的评估费用,必将引起征税成本或纳税成本负担剧增,而且对随时波动房产价格的评估尺度也难以把握。这些问题,在很多发展中国家都很难处理,甚至有的国家因此遭遇房产税改革失败。

**4. 土地连同房屋征税依据的法理困惑。**现行房产税不仅针对房屋,依照财税[2010]121号文规定,从2010年12月21日起房产原值均应包含地价,包括为取得土地使用权支付的价款、开发土地发生的成本费用等。土地是国家所有资产,纳税人只有靠支付土地出让金获得其使用权或称“物益权”,并且须缴纳土地使用税,尤其对特殊行业如物流公司、客运公司、农产品收储等特殊经营性质的“小房大地”现象,其中的税收问题值得研究。当然,场地被核征房产税显然不合理,将已征土地使用税的土地连同房屋一并再征收房产税,严重缺乏理论依据和征税法理依据。但若完全不征税也不合理,毕竟房屋实际占地通常被企业连同房屋一并确认为固定资产。房产税改革如何解决房屋占地和经营用地问题,可谓也很挠头。

## (二)我国房产税改革的建议

**1. 明确房产税改革目标。**作为一个地方性小税种,房产税的影响力原本十分有限。但“营改增”完成后,全国地方政府将主体税种缺失严重,再加上目前地方政府普遍都将土地出让金当作财政收入主要来源,而我国现在土

地资源并不十分丰富,财政收入来源越来越少,加之土地出让的对应期限长达40~70年,可见土地出让金并非是一项可持续发展的收入。因此我国房产税改革的真正目标应该是建立地方主要税种,为地方政府提供稳定充足的税源,重塑并完善地方税收体系。

**2. 摸清房产税征收对象的“家底”。**中国究竟有多少应计税房产?这似乎一直是困扰国家改革房产税的基本问题。对此,国家不能单纯依靠不动产申报。因为单位和个人申报数额肯定留有余地,甚至存在很大水分,这种情况是客观存在的。在国内,任何人拥有房地产都要办理房产证和土地证。只要抓住房屋和土地产权源头,不动产信息将十分全面而准确。为此,可责成住建部、国土资源部统计各类房地产及其价值等相关指标,每季度应定期向财政部和国家税务总局提供动态信息和数据,供其研究制定房产税改革方案和调整政策。基层房产和土地机关除向上级部门报送产权信息表之外,还须将产权信息系统对地税开放,地税按照共享信息进行改革操作。这样,改革依据的难题可迎刃而解。

**3. 以市场评估价值为计税依据。**上海、重庆两市之所以没以市场评估值为税基,就是因为没有可靠的评估部门参与房产税的征收。参考一些发达国家如美国、日本的做法,我们可以发现,以市场评估值为房产税计税依据是国际大势所趋。公允的市场评估价值是我国房产税顺利改革的前提条件,因此建立完善的市场价值评估体系就成了首先要解决的问题。笔者认为,可以在地方政府内部建立官方指定的评估部门,而社会第三方评估机构可以起衡量、对比、参考的作用。国家应该尽快完成有关市场评估的立法,便于对政府评估部门评估结果有质疑的纳税人提起诉讼,以确保税收公平性原则。

**4. 适当提高税率,扩大征收范围。**当前上海、重庆两市试点的房产税税率设置得都较低,国家应适当调高税率,以达到为地方政府提供稳定充足税源的改革目标。但税收改革应以不增加纳税人整体税负为原则,在调高税率的同时我国应该减轻房地产交易环节税负,减少诸多不合理的行政收费,力争在房产税的改革过程中,建立重保有、轻交易的房地产税费体系,进而促进存量房交易,增加房源供给,促使房地产市场健康运行。

国家应逐步扩大房产税征收范围,不只针对增量和高档住房,同时也应该对普通住房、存量住房一并征收,以体现税收的普遍性和公平性,避免法规存在漏洞而出现税负不公的问题。同时笔者认为,不应该将房产税范围局限于城镇内,应该考虑向广大农村延伸,如农村经营用地也应该在房产税征收范围之内。当然,应当考虑一些特殊情况,如对待一些地处偏远的农村,就应该考虑税收征管成本,不能发生收不抵支的现象。另外,我国于2015年3月1日起正式实施的不动产登记工作,若能认真贯彻落

# 个税改革对居民收入再分配的影响

贾榕泉<sup>1</sup>, 杨爱华<sup>2</sup>(教授)

(1.山东女子学院会计学院, 济南 250300; 2.山东财经大学管理学院, 济南 250014)

**【摘要】** 本文研究目的是评价近十年来我国的个税改革成效。为此,本文首先分阶层计算各年度收入与个税指标,然后通过个税前后基尼系数计算出历年MT指标,从而得出结论:个税具有较弱的累进性,能在一定程度上调节收入分配;个税改革增强了其累进性功能,但仍存在进一步改革的空间。

**【关键词】** 个税改革; 收入分配; 基尼系数

## 一、引言

近十年来,随着人们生活水平的普遍提高以及纳税意识的增强,越来越多的人开始关注个人所得税(简称“个税”)对收入的影响。自1993年10月31日我国颁布《所得税法》之后,时至今日,个税已经历了数次改革。例如,2005年、2007年和2011年进行的三次较大的个税改革,不仅侧重于调整个税免征额,而且调整了工薪所得的累进税率。2013年党的十八届三中全会更是提出了将当前税制改革为综合所得税制的要求。

由此可见,个税几次改革的目的是进一步发挥个税

调节收入分配的功能。然而,我国目前的个税制度是否能够有效发挥再分配作用,学术界一直没有一致的结论。总体来看,大部分研究认为,虽然个税改革在一定程度上提高了个税的累进性,但免征额的提高降低了实际税率,削弱了个税的调节收入分配功能。潘梅和宋小宁(2010)、万莹(2011)、岳希明等(2012)、徐建伟等(2013)的研究基本都持这一观点。本文认为,我国的个税制度虽然尚存在一些不足之处,但仍然在不断改革完善中,应该用发展的观点看待个税改革。因此,本文拟从2004~2012年这段较长的时间研究个税的调节分配效应,重点分析2005年、2007

实,那对找出享受免税的行政事业单位和个人持有住房用于经营而隐瞒未申报纳税等行为有很大的帮助,也有利于扩大房产税税源。

**5. 设立合理免税范围。** 在全国范围内开征房产税的同时,基于上海、重庆两市试点的税收经验,我国仍应设立相应的免税政策。如对待居民首套房及改善性二套房不应征税,具体衡量标准可仍以人均住房面积为准。目前上海市设立的免税面积是每人60平方米,但是由于全国各地经济发展情况及地理环境不同,应当具体情况具体分析,如一些人口密集程度高的城市,可能当地的住房面积普遍偏小,这种情况下统一的免税面积就可能略显不公。因此,国家不应设立统一的起征点,应让地方政府拥有房产税自主权,以便地方政府根据本市的具体情况因地制宜,灵活进行调整,确保征税效率和税收额。

目前上海市的免税政策里提到了高端人才、新婚子女购房的特殊情况,笔者认为除这两方面情况外,还有一些情况如需要赡养而没有自理能力老人的子女,或经确认确实需要长期和纳税人同住一套住房以便照料的残障亲人,国家经过具体核实后也应该将其纳入计算免税面积的范围,这样处理比较合理。

**6. 提高政府财政透明度、提高税收部门服务质量。** 根据统计结果显示,上海、重庆两市试点自运行以来,均并没有将自住房房产税单独向外披露过,两市公开的数据始终是房产税的总征收额。我国房产税改革最大的特点就是将自住房纳入了征税范围,而且两试点均承诺将取得的房产税用于公租房和保障性住房的建设,因此纳税人最关心的事情就应该是这部分房产税的去向。在这种情况下,国家应该要求各地政府提高财政透明度,并设立一些考核标准对地方政府的履行情况进行考核评价。由于房产税的征收并不单是税务部门的工作,它同时需要公安部门、住房信息登记部门等的共同合作,并且税务部门是直接和纳税人接触的管理部门,所以提高税务部门的沟通能力、工作效率以及合作意识十分必要。

## 主要参考文献

王双进. 房产税改革: 争论、难点及建议[J]. 经济研究参考, 2013(7).

李晓红. 目前我国进一步推进房产税改革的相关问题研究[J]. 特区经济, 2012(8).

宋蔚蔚等. 房产税改革试点中的问题与对策[J]. 财会月刊, 2012(9).