



引用格式:宋霞,赵璐璐.我国房产税改革的问题与对策研究[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2019,20(2):67-72.

中图分类号:D922.22 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2019.02.010

文章编号:1009-3729(2019)02-0067-06

我国房产税改革的问题与对策研究

Study on problems and countermeasures of real estate tax reform in China

宋霞,赵璐璐

SONG Xia,ZHAO Lulu

郑州大学 商学院,河南 郑州 450001

摘要:近年来,为整顿房地产市场秩序,遏制房地产价格上涨的势头,政府出台了一系列政策调控措施,但效果不甚明显。在这一背景下,房产税改革被寄予厚望。我国现行房产税改革中存在着对房产税纳税人的界定刚性不足弹性有余、计算房产税应纳税额的影响因素太多、房产税的征收管理办法不够得力等问题。推动我国现行房产税改革,应多项政策措施并举:一应通过信息化手段,借助不动产登记系统,以产权所有人拥有房产的面积和价值,分类归纳需要缴纳房产税的有关产权所有人;二应根据房产的不同类型实行有差别的应纳税额征收标准;三应让房产纳税人参与有关征税制度建设,加强对房产税征收管理的内部监督和信息反馈,使整个征管制度形成一个良性循环、高效运转的闭环系统。

关键词:

房产税;
纳税义务人;
应纳税额;
税收征管

[收稿日期]2018-10-27

[基金项目]国家自然科学基金青年项目(71702173)

[作者简介]宋霞(1965—),女,河南省南阳市人,郑州大学教授,硕士生导师,主要研究方向:税务会计;赵璐璐(1994—),女,河南省周口市人,郑州大学硕士研究生,主要研究方向:税务筹划与内部控制。

1986年《中华人民共和国房产税暂行条例》(以下简称《暂行条例》)由国务院发布实施,2011年重庆和上海开始进行房产税试点改革,2015年不动产登记条例实施,为房产税普遍开征打下一定基础,在我国房产税目前已经成为一个备受关注的税种。近年来,学术界和实务界对房产税的改革寄予厚望,希望通过房产税改革来抑制房价的过快上涨,促进社会公平、缩小社会贫富差距,并在一定程度上限制空置住房,提高资源配置效率,在不增加居民负担的前提下,促进地方政府提高对社会公众的服务质量^[1]。但是,我国房产税改革的推进和实施长期停留在讨论和提议阶段,究其原因,除不同资源阶层的利益博弈外,还与我国房产税法律法规中存在的问题有关^[2]。本文拟在对房产税的内涵与改革背景进行分析的基础上,指出我国房产税改革中存在的主要问题,提出我国房产税改革的对策建议,以期推动我国房产税改革的顺利实施。

一、房产税的涵义与改革背景

1. 房产税的涵义

房产税是指依托于国家财政税收体制,针对房屋所有权征收的税种。房屋所有权和土地使用权合在一起统称为房地产。由于房产和地产都具有不可移动的特点,统称为不动产,所以房产税分为流转环节房产税和保有环节房产税两大类。出售房地产即处于流转阶段,此阶段需要缴纳如契税、增值税等流转环节房产税;当房产所有人持有房屋、房屋产权处于保有状态时,需要缴纳房地产保有环节房产税。在我国,由于房屋所有权具有永久期限,所以房产税的征收就具有长期性、连续性的特点;而土地使用权有明确的使用期限,如住宅土地使用权为70年,由房屋开发商一次性给付土地出让金。在实践中,由于房产所有权和土地使用权常常相

互分离,房产税往往由房屋业主缴纳,而土地出让金由取得土地使用权者支付。

按照《暂行条例》的规定,我国房产税属于财产税中的个别税,仅把城镇经营性用途的房屋划定为房产税征税的对象和范围。向外出租的房屋,将所收取的租金额乘以12%的房产税税率即为其税额,这是一种采用从租计征的征税办法;自己使用的经营性房屋的房产税,按其房产计税价值的余值乘以1.2%的税率来计算税额,进行征收;房屋出典不属于房屋出租行为,仍按房产计税价值的余值乘以1.2%的税率计算税额,进行征收。由此可见,我国房产税是按照房屋经营时所使用的方式来确定其征纳税额计算办法的。

2. 我国房产税改革的背景

近年来,房价成为社会各界关注的热点,高房价导致社会矛盾激化,房贷成为压在人们肩上的新负担,越来越多的人沦为“房奴”,这与民众购房的初衷背道而驰。为此,政府出台一系列有力的政策措施,以抑制房价,调控房产需求,促进社会公平。但调控效果并不能令人满意,于是,大家又寄希望于房产税改革,希望借此整顿房地产市场秩序,以遏制房地产价格上涨的势头。

正是在这一背景下,房产税改革被寄予厚望。虽然出台房产税改革新政与降低房价不一定存在直接的关系,但这表明政府开始建立一种有规则的房地产市场长效调控机制,即征收房产税。通过房产税来调节房产市场的资源配置,可以改变地方政府对土地财政的长期依赖,有利于地方财政收入进入良性循环状态。目前我国房产税约占地方财政收入的8%左右,这与已有100多年房产税(财产税)历史的美国相比,还有很大的上升空间。我国地方政府对房产税改革持乐观态度,因为房产税改革若成功,房产税将会给政府带来相对长期稳定的现

金流,有益于地方政府通过发行长期债券来进行融资,以支持大型基础项目的建设,优化公共服务,向纳税人提供高质有效的公共产品。

二、我国现行房产税改革中存在的主要问题

在我国税收实体法中,解读一个税种需要解决三类核心要素问题,即纳税义务人的界定标准、应纳税额的计算方法规定和税款征收的方式与违法惩罚措施。按目前的《暂行条例》的实质内容来分析,我国现行房产税改革中存在的问题主要有以下三个方面。

1. 对房产税纳税人的界定刚性不足弹性有余

国务院1986年颁布的房产税《暂行条例》中规定的纳税人是指负有缴纳义务的单位与个人,在具体界定这些单位和个人时,又是在房屋经营使用的前提下,从房屋权属角度进行了不同规定:对于房产权属于国家或集体单位的情况,由经营管理单位作为纳税人;对房产权出典的情况,由承典人作为纳税人;对于前两种情况的纳税人都不在房产所在地的情况,由房产代管人或使用人作为纳税人;对于产权并没有明确规定是属于上述哪种情况或所产生的租典纠纷还没有解决的情况,由房产代管人或使用人作为纳税人。在现实中,对于本来应该纳税的单位或个人在不用支付租金就可以使用房产管理部门、免税单位或其他纳税单位房产的情况,由房产使用人作为纳税人。由此可见,在《暂行条例》中,关于房产税纳税人确认标准的描述都相对复杂,并且房产税由产权所有人缴纳,而产权又分为公司产权、个人产权等,也会涉及到出典出租人作为纳税人的不同情况,在房产税征收的具体操作上存在着对纳税人的界定刚性不足、弹性有余、不易掌握的问题。

2011年1月,上海和重庆在对个人住房进

行征收房产税试点时,开始尝试非经营用房的纳税人界定。具体来讲,上海房产税征收范围规定的纳税人,是指上海市居民家庭在上海新购且属于这个居民家庭第二套或者以上套数住房的人,或非上海居民家庭到上海新购买住房的人。重庆房产税改革中规定非经营用房产税纳税人,是指在重庆的九个主要行政区域内已经形成的存量房产或者新增加的独栋别墅、新购买的高档商品房的所有者;同时也规定不在重庆生活居住与工作的外地炒房客如果在重庆购买第二套房屋,也被认定为征收房产税的纳税人。可以看出,直到2011年上海、重庆两个地方才开始把非经营用房所有人纳入缴纳房产税的纳税人,并且上海规定的房产税纳税人,侧重于上海居民新购置房产的家庭中第二套及其以上住房的房产所有人;而重庆规定的房产税纳税人,包括拥有独栋住宅和新购高档居住用房的居民个人,以及新购第二套以上普通居住用房的在重庆同时没有户籍、没有企业、没有工作的个人。这种按照征税对象范围来确认房产税纳税人的方式,会因为房屋产权背后的复杂性而影响房产税纳税人的刚性界定。

2. 房产税应纳税额计算的影响因素较多

房产税应纳税额是其计税依据乘以所对应税率的结果。《暂行条例》规定了房产税计税依据,并针对征税的房产是属于自用经营使用还是出租经营使用两种情况,规定了在自用情况下依据房屋原值从价计征和在出租情况下依据出租所收取租金从租计征两种计算办法。

从价计征的计税依据为房产原值减去10%~30%后的余值,而在房屋价格波动上下几倍、几十倍的情况下,这种计算方法已经脱离房屋价值当初的含义,更不能准确反映房产价值本身,并且房屋的账面价值也会因为提取折旧而逐步递减,这与现实中房屋可以保值也可以抵御通货膨胀的资产时间价值理论是有所背

离的。从我国目前情况看,大部分城市的房屋会随着时间的推移而大幅增值,而房产税的计税依据却在逐年减少,在维持1.2%自用房产税税率不变的情况下很容易造成税款的流失。

从租计征的计税依据为房产租金收入的全额乘以12%的税率^[3]。由此可见,如果房产不是自己经营使用而是租给其他单位或个人使用,是要产生12%比率的税收负担,在房屋出租市场紧俏的情况下,纳税人实际操作中很大程度上会将房产税额通过增加租金的办法转嫁给承租者,这将会使本来就有失社会公平的房屋产权问题更加不公平。上海房产税的计税依据是按规定周期进行评估的房地产的市场价格^[4]。重庆应税住房的计税价值为房产的交易价格,且明确表示3~5年内会用评估的方法^[5]。相对而言,上海方案中使用的评估价格更具有科学性,能准确反映房屋的价值,并且在非经营用房的房产税中也规定了特殊用途的房产免税:上海方案免税面积以家庭为单位进行扣除,第二套住房人均免税面积为60平方米(含60平方米)。但是以人均作为免税的标准,如若遭遇家庭人口变化,人均面积与免税面积也将发生变化,进而影响税收的稳定性。在重庆方案里,一个家庭只能按时间顺序对先购的存量应缴纳房产税的住房扣除其免税面积,对于新购独栋商品房和高档居住用房免税的面积设定为100平方米。诸如此类的规定,使得应纳税额的计算会因不同因素的影响而有所不同。

3. 房产税的征收管理办法不够得力

按照《暂行条例》规定,房产税的征收责任均由应税住房所在地的地方税务机关负责;税款的征收操作是实行按年来计算税额,分为每个季度或每个月定期缴纳的征收管理办法,具体的纳税期限到底是选择按季度缴纳还是按月份缴纳,由地方税务机关负责确定和实施。由

于房产税在现有的实证研究中被证明将增加地方政府财政收入^[6],作为一个为地方政府贡献财政收入的税种,站在国家层面去进行立法,从《暂行条例》及其实施细则来看,对于房产税征税管理的规定难以做到指向明确、约定具体,只能比较笼统概括地规范。但各个地方政府的税务部门只是执法单位,当国家层面立法过于笼统时,如果地方政府对征收规章的制定再笼统,必将弱化对房产税的征收和管理。

与房产税征收管理权限对等的收益权限表现在房产税收入的使用情况上,一般多用于公共保障性住房建设方面。上海市和重庆市已经试点非经营用房征收房产税:上海市把所征收的房产税用在保障性住房的建设支出方面,而重庆市的房产税收入则是用在公共的租赁房建设方面;上海市、重庆市都规定购房人在办理房地产权登记前,应主动提供家庭成员情况和房屋信息,并由税务机关来界定该房屋是否需要征收房产税^[7]。可见,房产税的征收依赖于不动产登记。从表面上看,不动产税易征易收,因为不动产不宜隐藏、不能转移。但是在具体实施过程中还无法完全做到财产透明,反而会遇到许多阻力。相对于不动产登记“定分止争,维护权益”的主要目的,不动产法律登记主体通常会更倾向于隐瞒不动产或低估不动产的价格,以规避税收,这种有预谋的不动产登记会给房产税征收带来阻碍。

三、推动我国现行房产税改革的对策建议

推动我国现行房产税改革,建议从以下三个方面着手。

1. 明确界定房产税纳税人

在税法要素中,关于纳税人的界定通常离不开对其应征税对象的说明。对于房产税纳税人的界定,需要解决两个问题:一是要优化现行

房产税纳税人表达中过度依赖对征收对象不同情况描述来界定的问题;二是在对尚未开征或准备开征的房产税纳税人进行界定时,要遵循明晰性原则,在完善不动产登记制度的基础上,可以考虑把不动产登记信息作为纳税人界定的重要标志条件,这样会使得房产税纳税人的表述依据更加可靠、权威,为全面开征房产税做好基础信息准备。

对房产税纳税人的界定是房产税收实体法中最核心的内容,而完善各类有关房产税配套措施构成了房产税收制度与法规的重要组成部分。这些措施既包括与房产税有关的私人房屋的信息登记系统、房屋的价格评估系统与相应的住房保障系统等,也包括“专款专用”的住房保障体系。应通过信息化手段,借助不动产登记系统,以产权所有人拥有房产的面积和价值,分类归纳需要交纳房产税的有关产权所有人,无论是用于经营还是自住,只要达到一定标准,就构成房产税纳税人的要件,就需要履行房产税纳税人的义务。

2. 建立有差别的税额征收标准

针对现行房产税应纳税额计算的多种情况和多个影响因素,应遵循重要性原则,把不同类型的房产进行归类,对涉及计税依据金额较大、社会影响较深远的房产税计税依据,应分别单列计税依据和征税范围对计算税额的要求。对于涉及金额较小、社会影响不大的房产税计税依据,可以合并计算方法说明,从而降低总体申报和征管成本,以便于落实房产税政策。同时,为了均衡社会公共资源,促进社会公平,可以借鉴发达国家经验,对没有人居住的空置房屋进行征税,并加大对空置房房产税的征收力度,以增加房屋的持有成本,促使空置房产权所有人因为高成本的压力而把空置房屋投入市场交易或使用,以发挥税收对市场的调节作用。

为了消除多种因素对计算房产税应纳税额

的影响,也可以根据房产的不同类型实行有差别的应纳税额征收标准,并把这些不同的标准与其纳税人直接对应,税基确定后,税率和税收优惠政策将对应应纳税额产生重要影响,在这种情况下,对居民不动产和企业不动产、普通住宅和高档别墅、保障性住房和投资性房产等进行严格区分,采用有差别的税率或不同的税收优惠政策,可达到量能负担、强化房产税调节贫富差距的功能。

3. 改善和加强房产税征收管理制度建设

一般来讲,只有将《暂行条例》中所约定的房产税征税办法同《中华人民共和国税收征管法》中的条款一并使用,才能更好地维护征税人和纳税人各自的权益。传统意义上,纳税人会站在被动的位置上看待其在税收法规中应该履行的义务,很少体会到其在税收征收管理中的权利。所以,对房产税来讲,应该改变国家法律层面规定过于笼统的问题,让纳税人参与有关征税制度的建设,广泛收集纳税人对征管制度建设的建议,使纳税人能主动参与房产税的征收管理,普及和增强全民的纳税意识,在透明公平的环境中行使征税人的权利和纳税人的权利。

在房产税征管的具体操作方面,建议使用以代扣代缴和代收代缴为主、自主申报为辅的制度。这样,对于还没有上市进行买卖的单位房改房,可由单位进行代扣代缴;而对于已经上市进行买卖的房改房,可由单位进行代收代缴;对于商品房,如果有物业管理公司的,由物业公司来代收代缴;对于其他的建筑,可使用纳税人主动去税务局申报和税务人员到建筑物所在地进行征收相结合的方式征收。同时还应加强税务部门同土地、房屋管理部门之间的联系,建立多元的房产税征收监督体系;由国土资源部门开出现存房屋的数量、面积、类型等房产税的征收清单,由住建部门价值评估机构公告房

价,再由地方税收部门征收管理;完成房产税征收以后,由住建部门和国土资源部门签名认证。另外,还应加强对房产税的收征管理情况的内部监督和反馈,确保税收用途清晰明了,让纳税人有权充分了解所征税收的用途,使得整个征管制度形成良性的闭环系统。

总之,关于我国现行房产税的改革,除需要从立法宗旨及与其他税种的协调等多个方面进行补充外,还需要充分考虑对《暂行条例》及其实施细则的修改和完善,但对房产税纳税人的不同情形进行刚性界定、对应应纳税额的计算建立差额征收标准、加强房产税征收管理制度建设等,是解决目前我国现行房产税改革问题的关键之策。

参考文献:

[1] 贾康. 房产税离我们并不远[M]. 北京:人民出版社,2015:37.
 [2] 刘剑文. 房产税改革正当性的五维建构[J]. 法

学研究,2014(2):131.

[3] 中国注册会计师协会. 税法[M]. 北京:中国财政经济出版社,2018:381.
 [4] 上海市人民政府. 上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法[EB/OL]. (2011-01-27)[2018-09-14]. www.tax.sh.gov.cn/pub/xxgk/zcfg/dcs/201101/t20110127_305661.html.
 [5] 重庆市人民政府. 重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法[EB/OL]. (2017-01-27)[2018-09-14]. www.qwsjsw.gov.cn/html/1/szfwj/2017-01-12/20104.html.
 [6] 孙少芹,崔军. 个人住房房产税经济效应:理论探讨与 DID 实证检验——基于地方经济主体的视角[J]. 中央财经大学学报,2018(9):12.
 [7] 刘升,郭丽. 房产税改革试点方案的评析与拓展[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2012(3):57.

(上接第46页)

[2] 黄蕉风. 李克强说的工匠精神,实为古老的“班墨精神”[EB/OL]. (2017-08-03)[2018-10-24]. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5NzcwNTc4Nw%3D%3D&idx=1&mid=2650373323&sn=57d30bb.
 [3] 孙中原. 墨者的智慧[M]. 上海:三联书店,1995:45.
 [4] 王强. 中国人的工匠精神哪里去了?[EB/OL]. (2016-06-28)[2018-10-29]. http://www.360doc.cn/noarticle.aspx.
 [5] 吕乃基. 开放的历程及其对改革的影响[J]. 东

南大学学报(哲学社会科学版),2016(4):68.

[6] 习近平. 建设创新型国家[EB/OL]. (2016-12-29)[2018-12-30]. http://news.cnr.cn/native/gd/20180108/t20180108_524090728.shtml.
 [7] 胡芝. 培养“工匠精神”是高校思政课教学的创新实践[J]. 教育论坛,2018(3):103.
 [8] 李克强. 让追求卓越崇尚质量成为全社会全民族的价值导向和时代精神[EB/OL]. (2016-03-29)[2018-12-30]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-03/29/c_1118480165.htm.