

三中全会决定中的寥寥数笔,锁定关键词

房产税“立法”与“改革”寻求最大公约数

“房产税将很快推出”的传言,随着十八届三中全会决定的公布戛然而止。三中全会并没有专门提到房产税,使用的概念是房地产税,并且加着 3 个关键词“立法”、“适时”与“改革”。

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中写道:加快房地产税立法并适时推进改革。

作为一个综合概念,房地产税是指一切与房地产经济运动过程有直接关系的税。其中包括房地产业营业税、企业所得税、个人所得税、房产税、城镇土地使用税、城市房地产税、印花稅、土地增值稅、投资方向调节稅、契稅、耕地占用稅等。

此前被热议的房产税作为房地产税中的重要一种,是否应该被纳入法律?又将如何确定其征税对象和范围?对此依然存在较大争议。业内专家指出,《决定》中的寥寥数笔,将关键词锁定在“立法”与“改革”上。立法的过程本身就为房产税“愈辩愈明”提供了法律基础;同时,改革也将着眼点放在房地产税一系列的增减调节和目前税制的整体调整上。

试点:效果不明显但仍有积极意义

家住上海市崇明县的杨先生刚刚买了第三套房。为了方便女儿工作,杨先生以每平方米 3.7 万元的价格买下了这套位于浦东张江高科科技园附近的 50 平方米的房屋。杨先生的另外两套房屋分别为 100 平方米和 150 平方米,均购于 2007 年之前。

2011 年 1 月 27 日,上海、重庆宣布开始试点房产税,上海征收对象为本市居民新购房且属于第二套及以上住房和非本市居民新购房,税率暂定 0.6%;重庆征收对象是独栋别墅高档公寓,以及无工作户口无投资人员所购二套房,税率暂减为 0.5%-1.2%。自 2013 年 1 月 1 日起,重庆高档住房应税价格又开始执行新标准,应税价格起点从 2012 年的 12152 元/平方米提高为 12779 元/平方米,上涨幅度为 5.16%。

房产税的“上海模式”规定,上海市居民家庭人均居住面积不超过 60 平方米的,其新购的住房暂免征收房产税。税基暂按应税住房市场交易价格的 70%计算缴纳,适用税率暂定为 0.6%。对住房每平方米市场交易价格低于当地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%。计算方法是:上海应税住房年应纳房产税税额(元)=新购住房应征税的面积(建筑面积)×新购住房单价(或核定的计税价格)×70%×税率。

像杨先生这样的三口之家,目前的人均居住面积已超过 60 平方米,按照政策,刚刚购置的 50 平方米房屋需要缴纳房产税。应缴纳的税额为新购住房超出部分即 50 乘以房屋单价

即 37000 再乘以 70%和 0.6%的税率,计算下来,杨先生每年需要支付 7770 元的房产税。

上海市崇明县国家税务局的一位工作人员告诉记者,实践过程中发现,“房产税很难压低房价”,“房产税成为地方主体税源还只是一厢情愿”。

“重庆、上海两地试点征收房产税已有一段时间,重庆去年只收上一亿多元,上海稍高,也只有 20 多亿元。”中国财税法学研究会会长、北京大学财税法研究中心主任刘剑文告诉中国青年报记者,尽管房产税的试点与理想状态有差距,也没达到民众最期待的“平抑房价”效果,但仍然有重要意义。“如果没有试点,就不会有社会对于房产税的讨论和质疑,也就体现不出对其立法的紧迫性和必要性。”

推行房产税不再靠行政主导

对于房产税的讨论是一个由来已久的老话题。中国房地产业学会副会长、亚太城市发展研究会秘书长卞洪登说,立法是对这些热烈讨论的回应,体现了“依法行政”的要求。“房产税不经过人大立法通过,总依靠行政性法规是不恰当的。”

《决定》不仅在“深化财税体制改革”部分特别提及房地产税,而且在“加强社会主义民主政治制度建设”部分提出“落实税收法定原则”。刘剑文指出,目前推进房产税的最大阻力是社会没有形成关于房产税正当性、合法性的共识,这恰恰体现了房产税立法的意义。当前居民房产保有量越来越大,出现了利益固化的问题。“由少数人来制定影响多数入利益的政策,已经行不通了。推行房产税不能再靠行政主导,而要靠立法主导,用一部反映多数人意志的法律来体现社会在房产税问题上的‘最大公约数’,化解矛盾、消解纠纷”。刘剑文补充道,“房产税这个税种力图实现‘结果公平’,但征收过程也必须符合‘程序公平’才行。”

房产税立法需要涵盖税基、税率、征收对象、征收范围等要素。按现行 1986 年《房产税暂行条例》的规定,“个人所有非营业用的房产”不在房产税征收范围内。在刘剑文看来,若要达到房产税征收效果,即成为地方政府重要收入来源、调节收入分配差距等,居民保有的非营业用房屋是必须纳入征税范围的,但这并不意味着要对居民的所有房产税。“为了保障居民的居住权,房产税立法应明确规定,一定人均面积以上的部分才须缴税。”

还有一部分专家认为,房产税的立法和开征是一个任重而道远的过程。

“房产税抑制房价的幻想已经破灭,它又走向了另一个质的变化——成为引发众怒的‘民怨税’。”卞洪登说,“房产税增加了 87%有家庭的负担,损害了多数人的利益。”

“若征收房产税,北京四环以内随便一套房子可能就价值六七百万元,如果征收 1%的

税,一年就是六七万元,很多退休的老人一年的收入可能都没有六七万元,这个压力转嫁到年轻人身上,他们一边要还贷款,一边要交几万元的税,目前中国的平均收入水平根本就不能支撑房产税。”北京师范大学房地产研究中心主任董藩告诉中国青年报记者。

卞洪登认为,现在开征房产税时机并不成熟。“中国从改革开放时期接近 20%的城镇化率到现在超过 50%的城镇化率,用了 30 年的时间,平均下来 1 年增长 1%,如果要达到发达国家 80%的城镇化率,考虑到 GDP 增速减缓,乐观估计也要 30 年的时间。”

在卞洪登看来,城镇化的过程就是房地产发展的过程,“现在有相当一部分人有改善性住房的需求,上海试点的人均 60 平方米的规定太小了。”

在一些专家看来,除了经济发展水平所限外,还有一些其他因素影响房产税“落地生根”。

“房产税的问题在中国十分复杂。”董藩列举了几点障碍:“第一,需要土地私有化,只有在这种情况下,法理上才能理顺。因为房产税属于财产税,房屋落在地上,房地不分家,土地属于国家的,将来怎么处理,现在还不清楚。如果真像《土地法》过去规定的那样,到期之后房屋收归国有的话,连房子都没有,凭什么去征带有私有意义、彻底产权意义上的财产税呢?从根本上来讲,我们没有这个财产,所以不能去征属于财产税的房产税。”

“第二,产权产地管理要理顺。这要与反腐败斗争结合在一起,每家每户有多少套房子都要公开,才能去征税。要把所有房子纳到整个体系中是非常困难的,房产局管的房子很多没有登记;即使全都登记了,房产局管理的也不是所有房子,军房产、央产房、小产权房、城中村、农村房子、自建自管的房子都没在房产局管辖范围内。”董藩说。

“第三,很多中等城镇,虽然有数据,但是错误的。很多二手房交易不办过户手续,人和房子对不上。房子转了两手、三手,但登记的可能还是最初的那个人,该找谁收税呢?”董藩并不看好房产税的开征。

“征收房产税,需要居民住房信息联网、不动产登记、官员财产公示、不动产价格评估体系等一系列配套制度的整体、系统、协调推进。这不仅是一个税制改革问题,还涉及反腐倡廉等制度建设。从试点的情况看,我国在这些基础数据和评估技术上的欠缺还比较严重。”刘剑文坦言。

改革:房地产税的整体调整

“房价已经负担了多少税负?”中国社会科学院财经战略研究院财政研究室主任杨志勇提出疑问,“根据调查,购买商品房自住的群

体承担的税负最重。”与房地产相关的 5 大税种:房产税(对城镇的经营性房屋征收)、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税和契稅 10 年来增长迅速。这 5 种税从 2003 年的 900 多亿元,上升到 2012 年的 1.01 万亿元,增长 1022%。5 个税种收入合计占税收收入的比重,从 2003 年的 4.5%,提高至 2012 年的 10.1%。

《决定》中提出的“适时推进改革”为房地产税的整合提供了新的契机。例如“转让所得严格按 20%征个税”等规定能否在整个税制调整中“改头换面”,以“组合拳”的方式对税收进行合理的增减令人期待。

财政部财政科学研究所所长贾康认为,在 中国经济社会转轨过程中,税制改革无可回避,且会带来正面效应。中国直接税比重过低的问题已不容轻视,而房产税改革是渐进提升直接税比重和配套改革的一部分,可以优化中国税制发展。中国市场经济所需的分税分级财政体制在 1994 年框架建立后,至今还有很艰巨的深化改革任务,主要是由于省以下分税制改革一直没到位。若要把改革逐步推进到省以下,就不可能绕过地方税体系的建设,这也需要房产税制度建设。

“营改增”后营业税将走向消亡,房地产税逐步成为地方财政收入支柱,这是长期趋势,也是房地产税的首要功能。当然,房产税要成为地方财政主体税种,首先要把配套制度建立起来。平抑房价不是征收房产税的主要初衷。”刘剑文说,“我是积极支持把存量房纳入房产税征收范围的。如果一些人手上有五六套房,征税的时候又要回避这个‘存量’,那房产税还怎么发挥缓解分配不公的作用呢?重庆、上海两地试点的时候可以不考虑存量房问题,但如果立法,将意味着推向全国,怎样处理存量房就是一个必须面对的问题。”

有些人疑惑,购房款中已经支付了一次土地出让金,再对房屋征税,会不会存在重复征收的问题。刘剑文解释说,土地出让金作为出让土地使用权时的租金,和针对保有环节的房产税并不在一个环节上,二者性质也有所不同。房产税的征收要充分考虑到社会的接受程度和承受能力,这就需要广泛的讨论和参与,也恰恰能够体现出立法主导推行房产税相对于行政主导的好处。

尤为重要的是,房产税立法的同时,房地产业的其他税费也会随之调整,“尤其是一些交易环节税种,如营业税、土地使用税、土地增值税等税种将可能不再征收。”刘剑文说。

房产税成功地吸引了公民关心公共财政的目光,但在一双双眼睛的注视下,其立法和推进税制改革的过程并非一马平川。关于其利弊和可行性的争论从未停止。正如杨志勇说的那句玩笑话:要让中国好下去,赶快征收房产税;要让中国坏下去,赶快征收房产税。

(据《中国青年报》)

“房地产税立法”彰显依法治国决心

11 月 15 日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革,加快资源税改革,推进环境保护费改税。

财税体制改革由于一方面是经済体制改革的重要组成部分,另一方面又与政治体制和政府职能转变紧密相连,决定了财税体制改革在全面改革中具有举足轻重的地位。尽管《全面深化改革若干重大问题的决定》中对财税体制改革做了原则性的安排,但是,这一原则安排已经透露了重大的财税体制改革信息,特别是“加快房地产税立法并适时推进”的原则性表述,更是向市场坚定的释放了房地产税收改革的最权威信息。那么,如何解读这一信息呢?

首先,这一信息彰显了党中央依法治国

的决心和举措。推进的房地产税立法改革就是一例。

众所周知,在财税体制领域,特别是税收制度方面,目前依据征税的 18 个单行实体税种中,只有个人所得税、企业所得税和车船税为税收法律,其他 15 个为行政法规,这一现象已引起关注。现在以增值税立法(体现在全国人大最近公布的立法计划中)、房地产税立法改革为突破口,在税收领域推进税收立法,落实依法治国。我们注意到《决定》所用的文字是“加快房地产税立法并适时推进改革”,因此全会精神所指的并不只是房产税,而是与房地产有关的各种税收,包括土地增值税、耕地占用税和契稅等,推进房地产税收立法,显然包括上述税种在内,这样对于整个税收立法具有重要的推动作用。

当然,房产税是房地产的核心税种,而

且房产税既是直接税又是财产税,征税对象是居民的私有财产,因此是否尊重人民意志、改革程序是否符合宪法和立法法(立法法明确规定涉及非公有财产的征收,必须由全国人大立法)等法律要求,成为检验新一届中央领导集体在财税领域改革是否依法治国的试金石。

其次,推进房地产税立法改革,也是回应市场关切的重要表现。由于房地产税收改革牵扯房地产调控、收入分配制度改革等方面,房地产税收特别是房产税改革前所未有的地受到市场的关注,房产税改革的只言片语都会引发媒体和公众的广泛热议。在房产税改革方面,人们除了何时推进改革、何地是试点范围、税率大小,是否对存量房征税等具体问题之外,还非常关注房产税改革是否遵从人民意志,改革能否走立法改革的路径

等。这次,三中全会改革方案明确提出房产税改革走立法路径,通过立法适时推进改革,可以看出是中央领导集体对市场重大问题关键的积极回应。

另外,在三中全会改革方案中,明确提出要保护非公有财产,指出“公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯”。在这种情况下,如果房产税改革不是立法征求人民意见,那么就会使三中全会改革方案内部出现矛盾,不利于改革推进。

最后,推进房地产税收立法改革,也是提升改革质量的重要举措。目前重庆和上海试点的房产税改革,遭到了市场的质疑。出现这一情况,一个重要原因是房产税改革没有“开门纳谏”。所以,房产税走立法改革路径,在真正的改革制度落地之前,通过立法征求人民意见,将民众的智慧吸纳到房产税改革的立法过程中,将有效提升改革的质量。

(李宁)