

房地产税改革：促进地方税收体系的转型

赵泽龙

西北民族大学经济学院 甘肃 兰州 730030

摘要：自“营改增”试点改革全面开展后，中国地方政府主体税种缺失，地方政府财政压力增大，地方财政收入与支出缺口加大，亟需稳定可靠持续的税收来源，房地产税自身性质的天然优势可以成为地方主体税种。但就中国目前实际情况来看，中国房地产税尚未开征，成为地方主体税种仍道阻且长。本文通过对中国地方主体税种现状的分析和论述房地产税成为地方政府主体税种的可行性与必要性；其次对美国、德国房地产税税制的国际经验借鉴，来对中国开征房地产税得以启发；在坚持“立法先行、充分授权、分步推进”的改革思路下，最后对中国房地产税改革提出合理构建税制、完善相关房地产税基评估等配套措施的对策与建议。

关键词：房地产税改革；房地产税；地方主体税种

1 房地产税与地方主体税种现状

1.1 房地产税内涵

房地产税是中国在房地产保有环节未开征的一个新税种。在房地产保有环节征收的只是房产税和城镇土地使用税，今后房地产税改革的方向就是把这两个税种合并。无论哪种税种，其主要目的都是为政府提供财政支持，使政府能够提供公共服务；房地产税作为财产税的主要税种和重要的直接税税种，需要根据中国的实际情况考虑其功能。

1.2 地方主体税种现状

为了更好地区分地方政府税收收入情况，税收收入按照税收权限可以划分为地方税、中央税、中央与地方共享税。地方政府税收直接联系着地方经济发展与社会稳定，不可忽视地方税收的作用。下面对2016-2021年地方政府收入结构进行分析，如表1所示。

表1 2016-2021年地方税收收入与支出 单位：亿元

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
地方政府收入	87195	91448	97905	101077	100124	111071
地方政府支出	160437	173471	188198	203759	210492	211272
城镇土地使用税	2256	2360	2388	2195	2058	2126
房产税	2221	2604	2889	2988	2842	3278

数据来源：财政部网站《2016-2021一般公共预算收入情况》

从图中我们可以看出在地方政府税收中，2016年至2021年，每年地方政府支出约是当年一般公共预算收入的两倍之多，一般公共预算收入用于地方财政支出明显捉襟见肘，地方政府财政收入与支出缺口加大。其中

2021年在房地产保有环节开征的城镇土地使用税与房产税占地方财政总收入仅为4.9%，而在房地产开发环节与交易环节征收的税收金额占比较大。地方政府征收的税收收入不能缓解地方财政赤字、地方政府事权与财权不能相匹配等问题，地方政府亟需持续稳定可靠的税收来源。

1.3 土地出让金与房地产保有环节税收对比分析

我国现行的土地出让金的实质可以概括为积累的的土地租金之和一次性征收的税收性质与非税收性质的矛盾综合体。简单地说，土地出让金似租非租，似税非税。土地出让金是地方政府预算外最重要的财政来源，毋庸置疑的是，土地出让金为地方政府提供了可观的经济收入，但是其缺点也不言而喻，比如出售土地只是短期行为不能作为长久之计，利益机制分配不合理，政府投机取巧行为多发等等问题，这时就需要一个可以弥补其缺点，制度健全的税种，房地产税就是其不二的选择。如表2所示。

表2 土地出让金与房地产保有环节征税收入 单位：亿元

	土地出让金	房地产保有环节征税收入
2016	37457	4477
2017	52059	4964
2018	65096	5277
2019	74209	5183
2020	84142	4900
2021	87051	5404

数据来源：财政部《2016-2021全国政府性基金预算情况》

上表清晰可见土地出让金虽然给地方政府带来可观的财政收入，但其存在问题也不可忽视，过度依靠土地财政会造成地方财政体系失衡；而现如今房地产保有环

节征收的房产税和城镇土地使用税收入不能满足地方政府支出。此时我国需要一个既可以满足地方政府支出需要、又不会造成地方财政体系失衡的收入来源,我国未开征的房产税可以凭借其筹资优势作为地方政府日后主要收入来源,弥补如今地方财政收支模式的不足。

1.4 地方政府现行税收结构的不足之处

第一,地方政府缺乏主体税种收入满足财政的支出需要。地方政府征收的税收不足以支付财政支出,只能通过土地财政来弥补,然而其土地财政弊端明显可见,只能短期解决问题,要想解决地方财政问题,就必须寻找找到可靠的、稳定的税源。

第二,地方政府在房地产税收领域存在税、费、租问题较为严重。制度不健全,各种税费与租金名目混乱交叉,存在重复征税等诸多问题,严重影响地方财政收入,容易导致部门办事效率低下与纳税人奉行成本过高问题。

第三,税收权限受到中央的限制。受到财政分权体制的影响,各地地方政府不能因地制宜的制定符合自身的相关税收政策,影响地方税收收入与行政效率。

2 房地产税成为地方主体税种的可行性与必要性

2.1 房地产税自身性质的独特优势

房地产税之所以可以成为地方政府的主要财政收入,其原因在于,第一,税收收入与开支的对应性强。用房地产税收来提供社区医疗、道路维修、照明、公共安全和其他公共服务。提供这些公共服务可以提高房地产价值。通过征收房地产税,可以实现“提高房地产价值—增加税收—改善公共服务”的良性循环。第二,税源具有可见性。因房地产其难以移动和隐匿这一固有性质,这既可以实现税收公平,也有利于提高税收征管水平与效率。第三,收入相对稳定。与所得税、流转税不为相同的是,房地产在数量和价值上相对稳定,尤其是在房地产市场较为成熟的经济体中更为如此。相应地,房地产税收收入也比较可观与稳定。

2.2 居民对住房的刚性需求和房地产市场快速发展的需要

国人因受“居者有其屋”等因素的影响对房地产需求颇为强烈。随着我国市场经济的快速发展,房地产业蓬勃发展,有利于为地方政府提供充足的财政收入。但其在发展过程中也存在不可忽视的问题。其中,又以房地产税收问题最为突出,主要表现为:首先,如今房地产行业的相关税费涉及在房地产开发、投资、交易、收购、保有等诸多方面,税种众多,税制复杂;但是,相关的房地产税收法律和法规相对分散,一些法律和法规

不完善,存在着税种设计不合理、重复征税等弊端。二是目前持有过程中的房地产税费征收较少,税费主要集中在房地产的开发和流通环节,不利于房地产市场的健康发展和居民个人收入分配的有效调整。三是我国房地产税费体系混乱,以费代税的现象比较严重,严重影响了房地产税组织财政收入职能的有效发挥。为促进我国房地产市场的健康、良性、有序发展,我国应规范和完善房地产税法。

2.3 中国财政分权体系的内在要求

财政分权理论认为,中央和地方政府之间科学合理地划分财权和事权,有助于中央和地方政府最大限度地发挥各自的职能,而财政支持是地方政府履行职责的重要保障之一。在财政收入和征收管理方面,给予地方政府一定的自主权,使其能够更好地履行职能。税收收入是地方政府最稳定、最可靠的收入来源,而房地产税是众多地方税种中最适合的一种。同时,也便于纳税人对地方政府履行职责的情况进行监督,在一定程度上促进整体公共服务水平的提高。我国财政分权体制改革以来,中央政府在税收收入上保持着绝对的量级优势,地方政府为促进地方经济发展,不断进行基础设施建设扩张,财权与事权不匹配,所征收的地方税很难满足地方发展的需要,不得不依靠“土地财政”和中央转移支付来解决地方财政赤字问题,尤其是在“营改增”后,地方政府主体税种缺失,财政收入压力加大。

3 房地产税的经验借鉴

国外的房地产税税收制度相对完整成熟,虽然名称和要素有所不同,但房地产税制核心要素和结构并无区别。因篇幅有限,笔者通过对美国与德国房地产税基本税制研究,从中借鉴经验对中国房地产税改革得以启发。

3.1 国外经验对我国房地产税改革的启示

第一,贯彻“宽税基、严征管、低税率”的基础准则。坚持这一原则的最关键原因是房地产业特殊性。具体来说,宽税基代表尽可能扩大征税范围,但对集体、宗教、慈善等领域应提供相应的优惠政策。严征管,加强税收征管水平,完善相关惩戒措施,确保税源及时、稳定上缴,发挥其融资功能。低税率是指应采用相对较低的税率进行征收,低的税率可以促进房地产行业健康发展,为地方政府提供稳定的房地产税收收入,取得更好的发展效果。

第二,中央应给予地方较大自主权。不论是美国还是德国,其地方政府在房地产税法、征管方面拥有较大自主权,中央政府只是制定税率区间,而地方政府可以根据实际发展状况制定符合地方经济发展的房地产法

律法规,有利于促进房地产行业健康发展,为政府筹的足够为群众提供公共服务的税收收入。

第三,应当具有完善的房地产评估机制。通过对美国与德国房地产税制比较借鉴来看,房地产行业的健康发展必须有相应的配套措施,房地产税基评估制度就是推进我国房地产改革不可或缺的配套措施,国家应当出台相关制度标准,房地产评估专业机构应当按照国家标准来进行房地产资产评估。

4 房地产税改革的对策与建议

4.1 坚持“立法先行、充分授权、分步推进”的改革思路

第一,坚持立法先行。“立法先行”是为了解决房地产税改革的法律效率问题。因为目前房地产税改革的法律层级较低,公众对房地产税法律的认识不够,抵制情绪也比较严重。只有先立法,有法可依才有助于房地产税改革的正常推进。

第二,地方充分授权。给予地方政府充分的权力,需要中央政府给予地方政府一定的空间来自由选择地方税率。地方政府作为基层政府,在地方改革中面临各种问题,如果地方政府拥有相关的税收管理权,将有助于地方政府放开手脚,制定更符合当地经济发展的房地产税税收政策。

第三,实施分步推进。因为开征房地产税是一项巨大工程,很难一步到位,分步进行比较合理。具体办法可以实行先企业、后个人;先城市、后乡镇的方法逐步推进。房地产税可以从拥有高档独栋别墅的人开始征收,逐步扩大到普通居民的范围。同时,在试行过程中,做好配套设施的实际工作,为全面实施做好政策准备,逐步减少实施过程中可能遇到的各种困难。

4.2 合理构建税制

第一,确定征税对象。尽可能的将所有居民保有的房地产纳入征税范围,可以将城镇所有房屋纳入征税范围,乡镇可根据具体情况合理确定征税对象,扩大征税范围可以为地方政府筹得足够的资金,促进地方经济发展与公共基础设施建设。

第二,确定房地产税纳税人。中国可以借鉴美国房地产税制,将房屋所有者和使用者作为房地产税纳税人对其征税,对承租人可不征税。

第三,合理设计税率。中国各地区经济发展水平不平衡,房地产税的税率可以按照不同地区的发展情况来

制定。具体税率可分为两个层次。首先,中央政府进行宏观把控,制定税率的浮动空间。同时,中央政府可以简政放权,将权力下放给地方政府,在中央政府税率的浮动范围内,地方政府根据当地经济发展、房地产业、财政收支等情况,采用合适的房地产税率。

第四,实行税收优惠。在制定房地产税收政策时,应充分考虑公共设施的公益性和对弱势群体的保护。可以对居民安置房、医院、学校等房地产实行减免征税政策,这样中国开征的房地产税不仅可以为地方政府筹得足够的资金,还有助于体现税收公平性。

4.3 房地产税改革的配套措施

第一,完善相关房地产税基评估制度。房地产税改革牵一发而动全身,不是孤立的改革。在改革的技术层面上,要配合相关的税基评估政策来进行改革;目前中国缺乏完善的房地产税基评估配套制度,难以解决改革中面临的信息不透明、资产评估标准不统一等问题。中国应出台房地产税基评估的相关法律、法规政策,扶持行业有序健康发展。

第二,处理房地产领域租税费问题。房地产领域租税费名目过多会导致纳税人的排斥情绪,影响税务部门的征管效率,因此在推进房地产改革过程中要及时处理租税费问题,把落后过时的租税费项目逐渐有序的清退出房地产税收领域。要明确知道中国开征房地产税的目的是为地方政府筹集资金,处理好租税费问题,有利于更好发挥其筹资功能。

参考文献

- [1]樊慧霞.房地产税与地方主体税种的现实差距及实现路径[J].财经理论研究,2018(03):44-51.
- [2]李姊韩.营改增后我国地方税主体税种选择问题研究[D].税务与经济,2019.
- [3]张航,范子英.房产税能否抑制住房投机[J].世界经济,2021(09):161-162.
- [4]徐玉洁.我国税制结构优化研究[D].税务研究,2021.
- [5]贾康.房产税改革:美国模式和中国选择[J].人民论坛,2011(3):23-24.
- [6]梁季,陈少波.完善我国直接税体系的分析与思考[J].国际税收,2021(09):05-10.
- [7]李本贵.对我国房地产税改革的几点思考[J].税务研究,2021(01):120-125.