

●丁 健 高鸿民 任彩利

我国房地产税收体系的新构想及政策建议

国外成功的经验告诉我们，一个结构完备、运行良好的房地产市场离不开一个能同市场经济相吻合，并将国家的宏观经济政策及意图渗透于市场的完善、高效的房地产税收体系。它的有效运作，不仅可以增加财政收入，为城市建设积累资金，而且可以调整土地等资源的配置，通过对房地产市场的干预，调节城市经济运行及收入分配。但我国现行的房地产税收体系很不健全，与市场经济的要求不相适应，不能发挥税收应有的功能，阻碍了房地产市场的进一步发展。因此，有必要对现行的房地产税收体系进行一次理论上的清理，并在此基础上构筑一套市场经济条件下的科学严密的新房地产税收体系。本文拟对此进行探讨，并提出房地产税收体系的新构想及相关的政策建议。

一、我国房地产税收体系的现状分析

1、税费繁杂重复，不规范，税负不均。目前房地产开发、经营、管理有关税费多达24种，如营业税、房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、印花税、契税、企业所得税等等。其中城镇土地使用税和房产税不仅因税率过低、级距过小无法发挥调节作用，而且由于房地合一，房随地走，房产和地产在价值上常难以区分，对土地和房屋分别课税的做法不尽科学，在实际操作上也很难把握；内外两套税制的设置，使国内房地产企业的税负明显高于外资企业：前者要按5%或10%交纳营业税，按33%交纳企业所得税，后者则分别适用3%的工商统一税和15%的企业所得税。当初对外资企业实行优惠措施的目的在于吸引外资，但由于我国只与少数几个国家签订了有关税收饶让的协议，多数企业的投资者并没有真正享受到这些优惠，所以不仅不能达到预期结果，而且使内资企业处于不平等的竞争地位；现行的契税也不尽合理，不仅税率较高（达6%），而且纳税人仅个人和外资企业，内资企业则可享受免税待遇，也不符合税收公平原则。另外，一些费用的设置可能违背了本意，即对投资和使用管理的补偿，无形中加重了房地产投资者及消费者的负担。

2、土地增值税设计不当，调节力度有限。土地增值税就本质而言是一种资本利得税。所谓“资本利得”是指因买卖股票、土地、房屋等资本资产而发生的增值收益。为鼓励资本积累，扩大规模效益，各国对资本利得大都给予低税或免税待遇。例如，英国、爱尔兰、美国的资本所得税率仅为一般所得税率的50%；日本对大额资本利得征税，对小额则免税；香港则对资本利得不征税。而我国现行的土地增值税，不仅课及房地产业的资本利得，而且课及其正常所得。众所周知，房地产增值一般来自三个方面：一是因城市人口增加、社会繁荣等引起的自然增值，二是因政府对交通、通讯等城市基础设施投资而引起的增值，三是因投资者投资劳力、资本等而引起的开发增值。因此，对投资者来说，前两种增值属于资本利得，是土地增值税的课征对象，但对第三种开发增值课以土地增值税就极不合理。况且我国

的房地产企业正处于资本的原始积累阶段，其利润的产生也是错综复杂的，大部分企业都是通过开发经营活动获利，也有极少数靠炒地、炒楼发财。因此，防止土地增值收益的流失，关键是土地使用制度的并轨和限制非正常投机行为，而不是搞“一刀切”，统一征收土地增值税。

另外，由于土地增值税缺少同其他税收的配合，以及超额累进税率和成交价法本身存在着缺陷，因此该税种的调节力度不会太强。

3、计税基础和税率缺乏合理性，导致房地产保有阶段应属国家的增值收益大量流失。随着我国国有土地使用制度改革和城镇住房制度改革的逐步推进，原有的房地产保有阶段的收益分配体制已不适应，主要表现为：现行的房产税是以房地产原值为计税基础，没有考虑客观存在的因社会发展等因素而引起的增值部分，而城镇土地使用税由于税率太低，级距过小，对土地资源合理利用的调节作用也很有限，更为重要的是，在土地双轨制的条件下国家对日渐增值的大量城镇土地保有阶段所形成的收益无法采取规范性的手段参与分配，从而放任其流向房地产实际保有者，使国有资产大量流失。

4、欠完善的房地产市场管理体制给房地产税收征管造成障碍。

第一，两类所有权土地纳税主体难以确定。根据《土地管理法》规定，我国土地所有权分国家所有和集体所有两种，改革后的土地使用制度规定，农村集体土地应先由县以上地方政府征为国有后，才能有偿出让给其他单位使用。这样，集体所有的土地实际上正在逐步国有化，使两类土地所有权的归属问题在现实中难以分辨，并使派生的土地出让、转让不易划清，进而影响了土地市场纳税主体的确定，具体的税收征免界限也很难把握。

第二，国土部门自设的房地产公司出让、转让土地界限不明，征免税难以确定。目前的房地产行业挂靠国土部门的“地产公司”或“房地产公司”为数颇多，这类公司虽也是一般的法人实体，但却履行了部分国土部门的职责，其出让、转让土地使用权的方向、目的及其方式，很多情况下都要体现当地政府意愿，而且土地出让、转让方式和价格也多种多样，不完全以市场为取向，因此，很难分清哪些属于政策性“代理”业务，哪些属于“自营”业务，税收征免界限也就很难确定。

第三，房地产交易中存在“隐形市场”，逃税避税，导致国有资产大量流失。所谓“隐形市场”是指原行政划拨的土地，没有依法办理土地使用权出让手续和补交地价就自行将土地使用权进行交易。例如将房屋连同土地买卖或出租，以土地易房易物，以土地作为投资搞参建联建等。据国务院研究室一份报告反映，在划拨土地使用权的转让、出租和抵押中，大城市每年流失国有产权益逾千万元，一般县市流失几十万元，全国每年流失逾100亿元。

二、我国房地产税收体系的新构想

（一）指导思想和原则。

根据建立社会主义市场经济的客观要求和实现宏观经济战略目标的需要，笔者以为建立新房地产税收体系的指导思想应该是：有利于整个房地产市场的发育和发展；有利于调动房地产企业的开发经营积极性；有利于更广泛地吸引外商参与我国城市的新区开发和旧城改造；同时有利于政府对房地产经济活动的适度调控。为贯彻上述指导思想，在税收设计中必须遵循以下原则：

1、税收中性与税收调节相结合的原则。社会主义经济作为一种按照供求关系和价值规

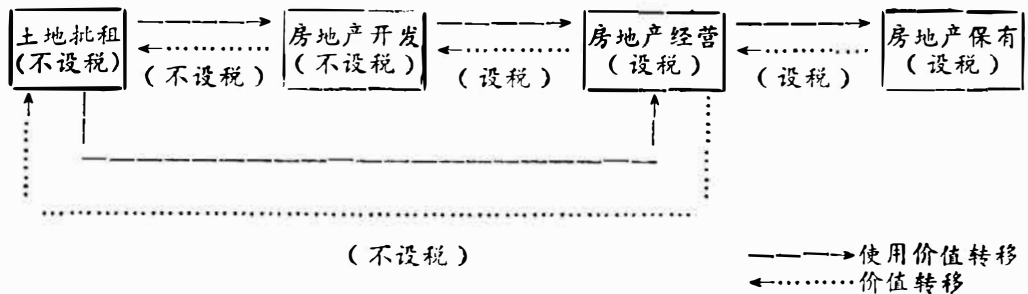
律配置资源的经济运行机制，一方面要求税收遵循中性原则，以免扰乱竞争机制和价格机制；另一方面，由于存在市场缺陷，又要求税收予以必要的调节。为此，在设计房地产税收时，应使税收的中性原则与调节作用相配合，形成一套适应市场经济要求并能符合国际惯例的完全有效的税收体系，以有利于房地产市场的宏观调控和微观运行。

2、效率原则。房地产税收设计应以效率优先、兼顾公平为原则，把保护税本、培育税源作为重要内容，大力支持和培育房地产业，使房地产税收在调节土地、房屋的合理配置、房地产市场的有序运行等方面讲求效率，以促进房地产市场的健康发展。

3、稳定原则。由于房地产业的发展与其他产业的发展有很强的正相关关系，因而可以把房地产税收当作一个变量，用增税或减税的方法起到调节经济的杠杆作用，引导房地产业乃至整个国民经济趋于稳定。

（二）设计思路和设计框架。

房地产税收的设计思路是：依据房地产市场运行过程和市场行为设定税种和税率。房地产市场的运行过程主要包括四个阶段：土地批租—房地产开发—房地产经营（租赁与交易）—房地产保有，如下图所示：



土地批租是国家（包括地方政府）将国有土地使用权按一定期限，依据法律规定及约定条件出让给受让者的一种政府行为，从理论上讲这一阶段不应课税，因为土地受让者为取得土地使用权已交纳了土地出让金，如再对其课税，将会影响对土地的需求，从而将从根本上阻碍土地作为生产要素进入市场流通；而对出让者——国家课税则是毫无意义的。房地产开发阶段实际是房地产商品的生产过程，如果课税，将会挤占开发资金，抑制房地产商品供给，故也不宜课税。房地产经营阶段则具有市场主体多元化、市场行为多样化的特点，是房地产价值的实现过程，也是设置房地产税收的主要领域，可以设置营业税、土地增值税、印花税、契税和所得税等。为了发挥税收的调节作用，可以在同一税种内，对不同的市场行为适用不同的税率；为体现税收的中性原则，则应对同一市场行为的不同市场主体一视同仁，不应因经济性质不同而区别对待。房地产退出流通领域后便进入了房地产保有阶段，对此阶段房地产课税，可以起到促进节约和合理利用房地产资源的作用。为体现税收的效率原则，课税对象应包括所有的土地和房屋，不应因土地和房屋取得的方式不同（如出让、转让、行政划拨等）或使用者的性质不同（如国有、集体、私营或外资等）而有所区别，否则，既不利于平等竞争，也不利于征收管理；为兼顾税收的公平原则，对特殊情况（如学校、机关、慈善机构等）用地用房，可给予一定的税收减免优惠。

根据以上设计思路，房地产税收框架可设计如下：

房地产税收主要税种设计框架

运行过程 税项	开发	转 让		租 赁		保 有	备 注	分税 设想
	纳税人 为开发商	计税方法	纳税人	计税方法	纳税人	纳税人 为保有者		
1. 营业税	销售额× 税率	转让额×税率	出让人	租金×税率	出租人	/	/	共享 税
2. 印花税	/	书据金额×税率	出让人、承 让人各半	合同金额 ×税率	出租人、 承租人各半	/	/	
3. 契税	/	(买卖或赠与) 金额×税率	承让人	/	/	/	税率应较原税率低	地方 税
4. 土地 增值税	/	增值额×适用 税率	出让人	/	/	/	对课税对象进行细 化并作出明确界定, 税率设计适当,并必 须避免重复征税	
5. 房地产税	/	/	/	房地产现 值×税率	保有人	房地产现 值×税率	由原城镇土地使用 税、房产税、耕地占 用税合并,应根据地 段适当拉大级距,提 高税率	
6. 企业 所得税	所 得 税 率 × (所得额 = 收入 - 本 业 - 外 净 营 业 收 入 - 营 业 税 - 所 得 税 - 收 成 营 收 新 业 税)	所得额×税率 (所得额=售价- 原购入价-有 关税金(营 业税、印花 税、企业 所得税))	企业	单 位 出 租 企 业 所 得 税 ; 个 人 出 租 所 得 税 (租金-房 地 产 税 - 维 修 费 用) × 适 用 税 率	出租单 位或个人	/	/	
7. 个人 所得税	/	/	/	/	/	/	/	

三、政策建议

根据以上的分析和设计,笔者将从房地产税收本身及房地产税收配合两个方面提出一些政策建议,以供参考。

对房地产税收本身,笔者建议:

1. 利用税制改革的有利时机,归并税种,建立以所得税、营业税和房地产税为主要税种的房地产税收体系,增加房地产税收的透明度,在一定时期内保证房地产税收的稳定性。首先归并内外两套企业所得税,为内外房地产企业的公平竞争创造一个合理的税收环境;同时将原有的房产税、城镇土地使用税、耕地占用税合并为房地产税,并适当提高税率,拉开级距,在防止保有阶段国有房地产收益流失的同时,充分发挥调节房地产资源配置的作用。其次,房地产税、土地增值税和契税要从法律上明确属地方税种;而所得税、营业税和印花税额属共享税种,但共享比例要恰当。第三,房地产税收必须立法,并经人代会通过后才能实施,另外要制订相应的实施细则,同时对外公布,以便纳税人执行。

2. 制订适应现实情况的土地增值税实施细则,从而使土地增值税在实施过程中既能抑制非正常性房地产投机行为,又不挫伤房地产企业的积极性。笔者以为,在确定具体征收范围和课税对象的过程中,对土地的自然增值、因政府投资基础设施的增值及开发增值要作区分,在现阶段,对开发商开发土地并首次转让而获得的增值收益,以不列入土地增值税的课征范围为好,这样有利于激励房地产企业的投资欲望,有利于加快城市的改造、开发;对房

地产经营者纯粹靠买卖房地产取得的增值收益，则应课以土地增值税，以抑制房地产的炒买炒卖；对房地产保有若干年限后再转让所得到的增值收益，应按保有年限的长短给予特别优惠，笔者设想如下：保有房地产达5年减征5%；以后每增加保有年限一年，平均减征3%；达到20年以上者则减征50%的土地增值税；超过40年，则可免征土地增值税。

在税率设计上应拉开级距，低累进税率可增加10%、20%、30%的等级，以减轻低增值额者的负担；在高累进税率部分则应增加70%、80%、甚至90%的等级，以期抑制非正常投机。

在土地增值额的计算方面应将土地原值（受让土地时支付的金额与转让方的投入成本之和再扣除已使用年限应分摊的金额）与转让收入的差额按物价指数调整后方可视为增值额。条件成熟时，可采用公告现值法计算增值额。

3. 为鼓励国内外房地产开发商参与内销商品的建设，除在土地供给方面给予优惠外，在房地产税收上也可予以减免。笔者以为，开发内销商品房是不以盈利为主要目的，因此可以免征营业税；至于所得税，也应视具体情况予以减免。

4. 坚持依法办事、依率计征的原则，不断提高房地产税收的征管水平。为此必须完善税务登记、纳税申报、税款征收、税务稽查等管理制度；同时加强税务宣传，以不断提高房地产企业的纳税意识，并且帮助房地产企业改善经营管理，加强经济核算，提高经济效益。

对房地产税收配合，笔者建议：

1. 建立、健全房地产法规体系，为房地产市场的正常运行提供法律保证。尤其要加快制订房地产税法及实施细则的速度，为税务部门依法征税提供依据，并及时堵塞房地产收益流失的漏洞。

2. 规范政府对房地产企业的收费行为，坚决制止乱收费、乱摊派现象的发生，切实减轻企业的负担。为了加强管理和调节土地及房产的收益分配，政府收费是必要的，但必须制订详细的征收条例，规定明确的征收范围和具体手续，凡是与房地产无关的一切附加费一律予以取消，只有省（或直辖市）级政府具有规定征收各种费的权力，下级政府及各级职能机构均无权开征各种收费项目。

3. 加快土地使用制度并轨和存量房产商品化的进程，一方面从根本上铲除隐形市场，堵住国有房地产收益流失的“黑洞”，另一方面不断扩大房地产税收的税源，为城市建设提供更多的资金。

4. 建立以房地产估价、咨询、工程监管、代理交易等为内容的房地产服务体系，在保证房地产交易的公开和公平性及市场行为规范化的基础上，为税务部门提供客观的征税信息和专业化的服务，并协助税务部门搞好房地产税收的征管工作。

5. 加强理论研究和舆论宣传，改变社会上以为房地产业是暴利行业，因而应课以重税的观念。要让人们认识这样一个道理，即在经济起飞时期，房地产业是“先导”产业，只有该产业的发展，才能带动其他产业和快速改变城市的“硬件”，因此要让它在一个比较宽松的政策环境（包括税收政策）下完成资本的积累，聚集更大的经济能量，进而推动经济增长。