

不动产的税种与税率设计

<http://www.criifs.org.cn> 2008年3月31日 谢伏瞻等

推荐内容摘要：不动产税费制度的改革应当实现以下几个方面的基本目标：提高土地资源的利用效率，成为调节贫富差距的重要工具，简化税制、清理收费，使不动产成为较低层级政府的重要财源。根据这些目标，提出的税种与税率设计的初步设想是：在不动产的保有环节将目前存在的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种合并为一个统一的房地产税，综合考虑居民的承受能力和国际上的一些事例，税率范围可以设定在0.3%~0.8%之间。

一、不动产税费制度改革的基本目标

我国现行的不动产税费制度迫切需要进行改革，这一点已经成为社会的共识，并在国家的大政方针中得以明确。根据本课题组对我国现行不动产税费制度存在问题的梳理，我们认为不动产税费制度的改革应当实现以下几个方面的基本目标。

提高土地资源的利用效率。要改变目前不动产税费制度重取得和流转环节、轻保有环节、个人占有不征税的现状，通过加大占有不动产的税负，提高不动产的保有成本，特别是以投机目的保有不动产的成本，从而起到减少房地产资源闲置、促进土地资源的有效利用、并在一定程度上抑制房地产投机的作用。

使不动产成为调节社会贫富差距的重要工具。由于不动产是居民财富的重要体现形式，对居民拥有的不动产课税可以体现量能负担和调节贫富差距的作用。随着我国多年来经济的快速发展，居民财富总量迅速增加，社会贫富差距也迅速扩大。由于现行的房地产税制不具有财产税的性质，已不能适应市场经济条件下调节社会财富差距的需要。因此要改变目前对个人拥有的非经营性房地产不征税的做法，加大不动产保有环节征税的范围和力度，同时在税率设计上要体现价值高者多纳税、价值低者少纳税或免纳税的原则。

简化税制，清理收费。要改变目前税种偏多、内外税制不统一、收费项目名目繁多的状况，建立起税制统一、税种精干、政策目标与调控对象明确的不动产税制体系，同时全面清理政府部门收费，属于基本行政服务范畴的业务都要取消收费，从而大幅度减少收费项目。

使不动产成为较低层级政府的重要财源。由于不动产本身所具有的税源非流动、便于地方政府监控和征收、负税与受益紧密相关、收入相对稳定等特性，是比较理想的地方税税种。要改变目前不动产征税覆盖面窄、筹集财政收入功能微弱的状况，使不动产成为较低层级地方政府的稳定、可持续的重要收入来源。

二、适应改革目标的税种设置与税率设计

根据以上提出的各项改革基本目标，结合对市场经济国家不动产税或财产税制的借鉴，这里对不动产税税制的税种设置与税率设计提出以下初步设想。

首先考虑不动产的保有环节。将目前存在的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种合并为一个统一的房地产税，实现税种的简化和内外税制的统一。因为原来的房产税和城市房地产税一个对内一个对外，在统一内外税制的时机已经成熟的情况下当然没有各自独立存在的必要。城镇土地使用税的政策目标与房产税基本相同，也是调节国内企业和个人的财产收入，以及适当调节城镇土地级差收入。但现行税率偏低，起不到预定的政策效果。只要新型房地产税的征收方式设计合理，完全可以包容和替代城镇土地使用税的政策效果。

其次考虑不动产的取得（开发）环节。目前存在土地增值税和耕地占用税两个税种。土地增值税的主要政策目标是抑制房地产投机，但由于税率设置偏高，实际征收情况很不理想，各地少征、免征现象非常普遍。另一方面，随着经营性土地出让“招、拍、挂”方式的推广，土地增值的空间将被大大压缩。从征收效果和征管成本的角度出发，可以考虑取消这一税种。耕地占用税的主要政策目标是保护耕地，但存在实质上与土地出让金的重复，而且保护耕地另有一套完整的行政制度，耕地占用税所起的作用十分有限，因此这一税种也可以取消。

最后考虑不动产的流转（交易）环节。这一环节所存在的契税是一个相对独立、自成体系的税种，对这一税种以暂不作变动为宜。但印花税与契税明显重复，应在国家总体税制改革中解决这一问题。另外，拟议开征的遗产税和赠与税也将成为不动产税制重要组成部分，但这两个税种并不是专门针对不动产，需要另作专题研究，因此本报告中不作涉及。

综上，不动产税税制由两个税种组成，即保有环节的房地产税和流转（交易）环节的契税。由于契税税种相对独立、自成体系，在此不单独进行考虑，以下仅对房地产税的税率设计提出如下设想。

（1）中央设计统一的税率范围，允许各地方（市县级）政府在此范围内自行选择。这是基于在保持全国税制统一的前提下，给予地方政府一定程度的自由裁量权的考虑，也是世界上许多大国所采用的做法。

（2）以房地产市场评估价值为计税依据，规定一定额度的免征额（各地方可以有所不同），以保证满足公民的基本居住需求。

（3）对每个纳税主体以其拥有的全部房地产价值作为征税对象，对自用和出租不再做区分，以解决出租收入很难捕捉、偷漏税严重的问题。

（4）免征额和税率的设计要使结果大体符合“二八原则”，即80%的税收来自20%的纳税主体，各地方处于平均居住水平以下的居民无须纳税或只须交纳很少的税。

（5）考虑到首次开征财产税性质的房地产税时，由于传统思维的影响，纳税人的抵触心理可能较强，因此税率范围不宜定的过高，这样有利于税制改革的推进。综合考虑居民的承受能力和国际上的一些事例，税率范围可以设定在0.3%~0.8%之间。

(6) 是否采用累进税率的问题值得进一步探讨。固定税率和累进税率各有长短。固定税率简便易行、征税成本较低、税负比较平衡，但不能体现量能赋税，在调节贫富差距方面有局限性。累进税率可以较好地体现量能赋税的原则，具有较好的纵向公平性，但累进级距不容易把握，计算比较复杂，征税成本相对较高，且累进级距若过高过猛，容易打击纳税人的生产经营积极性。本课题组倾向于采用固定比例税率。

(7) 对于不同用途的房地产适用相同的税率。一些国家和地区对住宅应用低于非住宅的税率，但在我国工商企业需要交纳较高的营业税、企业所得税以及增值税的情况下，再让其负担高于住宅税率的房地产税有失公平。但若反过来对企业应用低于住宅的税率则容易造成税制的漏洞。对于工商企业的房地产税负水平问题，可以通过设定适当的免征额的手段来解决。

(不动产税改革研究课题组、课题负责人：谢伏瞻、课题协调人：隆国强、本报告执笔：林家彬)

文章来源：中国宏观经济信息网 (责任编辑： ZFY)