

# 论不动产税制结构优化

唐 明 (中南财经政法大学 财税学院,湖北 武汉 430060)

**摘 要:**健全的税制既包括每一个税种税制要素的合理设计,也包括税制中主体税种和辅助税种的合理搭配。以不动产税为主体的财产税不同于流转税和所得税,不动产税经历的两大环节——保有和流转环节的税收功能有所不同,因而必须处理好不动产税保有税类和流转税类的合理搭配。

**关键词:**不动产税制;税制结构;优化

中图分类号:F812.422 文献标识码:A 文章编号:1672-626X(2007)01-0067-06

## 一、不动产不同环节税类的功能比较

在现实经济生活中,由于不动产的开发投资、转让、取得和收益通常是同时进行的,因此上述四个环节可以笼统称之为不动产流转环节,它与不动产保有环节一起构成了不动产市场运行的两个大的方面。

### (一)从公平原则角度进行比较

通常从受益和支付能力两方面衡量税收公平:

从受益原则的角度,不动产保有税属于典型直接税,根据不动产保有税税负归宿的“使用费观点”,不动产保有税完全被视为取得地方公共服务的“价格”,因此,不动产保有税完全符合受益原则。不动产流转税的纳税人同样也可以从政府的公共支出中获得收益,例如契税保护不动产权属,从维护交易安全的角度看不动产流转税在某种程度上也符合受益原则,但是税收和公共服务之间的相关性远没有不动产保有税那样明显。

从支付能力原则的角度,标准的不动产保有税税基(即不动产的市场价值)可以大致反映纳税人支付能力的大小,而不动产流转税依据的市场交易额的大小显然并不能像财富那样与现实纳税人的纳税能力高度相关。不动产流转税也不如不动产保有税符合支付能力原则,而且不动产保有税可以弥补个人所得税不足来调节收入分配差距,让整个社会更趋和谐。

### (二)从效率原则角度进行比较

通常从经济效率和行政效率两方面衡量税收效率。

从经济效率原则的角度,对不动产流转税和不动产保有税的经济效率优劣很难得出一个明确的结论,必须考虑到具体的不动产市场上的商品供求弹性以及税负转嫁的不确定性等因素。一般地,不动产保有税和不动产有偿转让税都具有减少不动产交易量(租赁交易量或买卖交易量)的效应。可以证明,如果税率相同,不动产保有税的效应将小于不动产流转税的这一效应(谢群松,2002)。那么,减少交易量是否对社会有效?显然,要区分交易类型,保持正常的交易和适度的投资交易是对社会有利、有效的,而过度投机交易则对社会危害是巨大的。因此,不动产税制结构分配应有利于正常交易,而抑制投机交易。事实上,要实现不动产税的经济效率,关键是合理分配在不动产流转和保有环节的税负,使不动产税合理引导经济人对不动产的投资和消费,从而使整个社会经济资源得到合理配置。

从行政效率原则的角度,不动产流转税征纳成本一般均要低于保有税。因为流转税的计税依据是市场交易额,客观、真实、可靠,税制规定也比较简单易行,方便征纳双方。而保有税的计税依据通常是评估值,因为保有的不动产不参与市场交易,因

收稿日期:2006-11-23

作者简介:唐明(1981-),女,广西桂林人,中南财经政法大学财税学院博士生,主要从事税收理论与税收制度研究。

而会产生大量额外成本,税制也相对复杂,征纳双方的成本会加大。一般说来,不动产流转税要优于不动产保有税。

### (三)从财政原则角度进行比较

从收入充分原则的角度,流转税以市场交易额作为计税依据,极易受到经济波动的影响,在经济衰退期提供的收入是不充分的。而且不动产流转税税率不可能定得很高,否则税基将会减少。而保有税的税基是不动产财富的市场价值存量,只要税率科学、征收公平、用税合理,政府(主要是地方政府)通过不动产保有税总可以获得足够的收入(即土地“单一税论”)。因此,一般而言,不动产保有税可以为政府提供稳定而充分的收入。

从收入弹性原则的角度,很难对不动产流转税与不动产保有税的收入弹性优劣做出明确结论。如果将这两类税的收入弹性定义为该税筹集的收入的增长率与不动产价值增长率之间的比率。设不动产的价值总额在第 $t-1$ 期期末为 $V_{t-1}$ ,第 $t$ 期期末为 $V_t$ 。不动产保有税的计税依据为不动产期末的价值,不动产保有税的税率为 $T_1$ ,那么不动产保有税第 $t$ 期的收入弹性为:

$$E_1 = \frac{(V_t T_1 - V_{t-1} T_1) / V_{t-1} T_1}{(V_t - V_{t-1}) / V_{t-1}} = 1$$

也就是说,如上定义的不动产保有税的收入增长率与不动产价值的增长率是一样的。

假设不动产流转税的计税依据为当期不动产价值的一个比例(该比例可能大于1,也可能小于1),其中第 $t-1$ 期的比例为 $B_{t-1}$ ,第 $t$ 期的比例为 $B_t$ ;不动产有偿转让税的税率为 $T_2$ 。那么,不动产流转税第 $t$ 期的收入弹性为:

$$E_2 = \frac{(V_t B_t T_2 - V_{t-1} B_{t-1} T_2) / V_{t-1} B_{t-1} T_2}{(V_t - V_{t-1}) / V_{t-1}} = 1 + \frac{V_t (B_t - B_{t-1})}{(V_t - V_{t-1}) B_{t-1}}$$

显然,当 $B_t = B_{t-1}$ 时, $E_2 = 1$ ,即当第 $t-1$ 期和第 $t$ 期的不动产流转额占当期的不动产价值总额的比例相同时,不动产流转税的收入弹性为1。当经济处于上升时期时,一般而言, $B_t - B_{t-1} > 0$ 且 $V_t - V_{t-1} > 0$ ,此时收入弹性大于1;当经济处于衰退时期时,一般而言, $B_t - B_{t-1} < 0$ 且 $V_t - V_{t-1} > 0$ ,此时收入弹性小于1。如上所述,就收入弹性而言,不动产保有税的收入弹性一般为1;不动产流转税的收入弹性大小取决于经济所处的阶段(上升还是衰退)。

不动产流转税和不动产保有税的功能必须从

税类协调的角度来进行研究,以求不动产流转税和不动产保有税的税类组合的税制在整体上符合一国的国情及其一定时期的发展战略。如前分析,当一国的税收征管水平较低时,为了保证筹集必要的财政收入,该国将主要依靠不动产流转税。然而,当一国的税收征管水平较高时,该国就可以考虑以不动产保有税来替代不动产流转税,从而提高不动产税制整体的经济效率和公平性。同时,如果一国的其他财政收入比较充足,该国可能更多地考虑税收的公平和经济效率,这时该国也可能更多地依赖不动产保有税。根据上述分析,可以得出两点一般性的结论:(1)在一国的不动产流转税和不动产保有税中,不动产保有税在一般情况下应该成为主体税类,因为该税类在一定程度上可以兼顾财政、公平和效率原则;(2)随着一国税收征管水平的不断提高,不动产流转税的比重应该是下降的,而不动产保有税的比重应该是上升的。(漆亮亮,2003)

### 二、我国现行不动产税制结构的经验分析

我国的不动产税制有广义和狭义之分,狭义的不动产税制仅指直接以不动产作为征收对象的财产税性质的6个税种,包括房产税、城市房地产税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税和契税。如果从不动产市场所缴纳的全部税种考虑,还包括7个税种及1个附加,即营业税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、印花税、固定资产方向调节税(现已停征)、城市维护建设税、和教育费附加。从实践看,广义的不动产税制更能说明现实情况<sup>①</sup>,下面对广义上的不动产税制的税种大致分布作一量化分析:

从表1不难看出,不动产税占全国税收比重日益提高,由2000年5.51%上升到9.85%,这是因为不动产业发展成为国民经济的支柱产业,不动产税的收入功能和经济调控功能日益增强。现行的税制使得不动产税收主要来自契税、营业税和房产税,由于流转环节的契税和营业税按照市场价值征税因而发展迅猛,而保有环节房产税、城镇土地使用税由于其税制设计不合理,比重却日益下降。从征收环节来看,保有环节占的比重为30%左右,而流转环节占的比重在70%左右,现行不动产税制结构是典型的“轻保有重流转”格局。

受制于经济体制、土地制度和住房制度及整个税制结构等诸多原因影响,不动产“轻保有重流”的税

表1 2000~2004年不动产各环节各种税收的增长情况统计表 单位:亿元

项目		年份	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	平均比重
流转环节	契税		131.08	157.08	239.07	358.05	540.10	19.65%
	(比重)		18.80%	17.40%	19.20%	20.53%	21.32%	
	营业税		203.2508	281.4869	415.3911	617.4124	816.531	32.26%
	(比重)		29.15%	31.18%	33.36%	35.40%	32.23%	
	企业所得税		33.4723	81.1349	95.1736	142.8812	286.5912	8.17%
	(比重)		4.80%	8.99%	7.64%	8.19%	11.31%	
	外商投资和外国企业所得		--	23.3992	34.1688	48.4221	73.7528	2.76%
	税(比重)		--	2.59%	2.74%	2.78%	2.99%	
	土地增值税		8.3924	10.3302	20.5128	37.2861	75.1	1.82%
	(比重)		1.20%	1.14%	1.65%	2.14%	2.96%	
	耕地占用税		35.32	38.33	57.34	89.90	120.09	4.76%
	(比重)		5.06%	4.25%	4.60%	5.15%	4.74%	
	印花税		1.1806	2.8114	3.9553	5.9578	8.8988	0.30%
	(比重)		0.17%	0.31%	0.32%	0.34%	0.35%	
城建税		10.1625	13.4928	20.5893	28.7613	38.9989	1.53%	
(比重)		1.46%	1.49%	1.65%	1.65%	1.42%		
保有环节	房产税(城市房地		209.5756	228.5851	282.3957	323.8592	435.9028	22.76%
	产税)(比重)		30.05%	25.32%	22.68%	18.55%	17.21%	
	城镇土地使用税		64.9409	66.1791	76.8351	91.5681	137.3281	6.70%
不动产税收收入合计			697.3751	902.8296	1245.4317	1744.0982	2533.2936	
保有环节比重			39.36%	32.65%	28.84%	23.8%	22.63%	29.52%
流转环节比重			60.64%	67.35%	71.16%	76.2%	77.37%	70.48%
全国税收收入合计			12666	15166	16997	20466	25718	
不动产收入占全国收入比重			5.51%	5.95%	7.33%	8.52%	9.85%	7.43%

资料来源:《中国税务年鉴(2000-2005年)》、《中国财政年鉴(2000-2005年)》及 <http://www.chinatax.gov.cn/>。

制格局主要成因分析如下:(1)税制设计背景,现行的不动产税制的绝大多数税种出台于上世纪80年代,那时正处于从计划经济向市场经济刚开始过渡阶段,而诸如土地有偿使用制度和房产制度改革都是发生其后,因而当时的税制设计不可能考虑到新时期的社会经济形势。(2)流转环节易于筹集收入,如前分析在经济发展的上升期,来自流转环节的不动产税弹性大于保有环节。(3)征管能力,相对流转环节保有环节课税需要很高的征管能力,从征纳成本考虑,我国当时的薄弱征管基础只能先从较容易征税的流转环节入手。(4)法律基础缺失,计划经济时代下的土地无偿使用制度和住房行政分配以及房地产权登记制度、估价制度、定价制度的缺失都导致无法对保有环节不动产征税。

### 三、调整不动产市场税制结构的基本思路

现行不动产税制结构显然难以适应市场经济的要求,现行不动产税种多集中在流转环节导致税负偏重,而且税基严重重复征税,税负过重造成了不动产市场一系列问题。而不动产保有税种少,而且的税负水平过于偏低,形成“低税率、窄税基”的现状,税收收入与迅速发展的房地产业相比增长缓慢。这样的税制结构负面效应主要体现在以下几个方面:(1)造成不动产资源粗放利用与闲置,实际上起到了鼓励投机的作用。(2)无法保证地方政府获得稳定可靠的收入来源。(3)未起到调节居民之间收入和财产差距的作用。因此,不动产税制改革一定要重新规划税制结构,具体可以从以下方面采取措施:

(一)加强不动产保有税主体地位,降低交易环节税的比重

1. 从现实国情来看,确立保有税主体地位是解决目前房地产市场诸多问题的治本之策。

目前,房地产最突出的问题就是价格上涨过快,政府的政策不是要打压房地产价格,而是抑制房价过快增长并保持价格稳定。我国不动产市场税制结构是“轻保有重流转”,不动产流转环节税负是保有环节的3.5倍左右,占整个不动产税比重由2000年的60.64%上升到2004年的77.37%,流转环节税负已是相当重。遗憾的是,在这样的税制结构分配格局下,政府的调控政策仍落实在流转环节。可以推论,如果增加流转环节税负能起到调控作用的话,我国现行流转环节这么重的税负应该早已发挥出作用,但显然现实并没有达到理想的政策效果。虽然在流转环节调控,有易于操作的突出优点,在正常的商品供求情况下流转环节的调控的确也优于保有环节。但我国实际的效果却是:以营业税等为主流转环节的相关调控措施非但不能达到降低房地产市场价格的的目的,反而还会成为房价持续上涨的刺激因素。这就是流转环节税收控制房价上涨的“悖反效应”(王佑辉,邓宏乾;2006)。根据供求状况,房价上涨是趋势。有限的土地与无限的住房需求相对应,未来房价明显下跌的可能性很小。另外,随着中国经济的高度增长,物价也会随之相应稳步增长。这意味着,从长期来看,我国房价有稳步增长的客观基础。目前,国家的税收调控政策集中在流转环节,而这些措施只能取得短期的效果。这是因为,投机资金的获利空间要么被税收成本挤压,要么被持有成本消耗。其中持有成本主要来自利息支出。在流转环节征税,属于间接税,没有一种流转税是不能转嫁的。所以投机资金税负的成本可以转嫁,如果投机者见到持有环节税负没有变化,从长远来看,税收成本则没有太大变化(保有环节的税负过轻)。投机者是否占有房屋则主要取决于信贷支出与房价涨跌博弈的结果,如果房价存在上涨的必然性,就可以持有房产以继续获得既得收益。

从现实国情来看,确立保有环节税的主体地位是解决目前房地产市场诸多问题的治本之策。实际上,房地产市场出现炒房等问题的深层次原因之一是我国目前不动产保有环节的低税、甚至无税的税

收制度。加大不动产的保有环节的新型不动产保有税(物业税),才是治标又治本的方法。因为不动产保有税是直接税,税负转嫁比较困难。改革现行的不动产保有税要有别于现行的仅对经营性房屋征税的房产税,而是对所有不动产的拥有者征税,这将直接增加投机性购房者的成本和拥有房产者的支出,主要是能起到抑制非真实市场需求的目的。因为保有税的增加将直接增加投机资金的持有成本,从而抑制过度投机,有利于实现公平、促进资源的节约和合理利用。从消费终端抑制,对那些相对于资源多吃多占有住房的房产业主,以及房产投资人施以高额税收的政策,既可以有效控制“无用多占”的过度住房需求,又可通过税收将富人的钱财补足保障性住房的建设,而且还会有效地起到抑制房价上涨的作用。不仅如此,通过开征新型的物业税还有利于建立一个有稳定税源的收入并有效地增加地方财政收入。

2. 以保有税为主体税种,也是不动产税制国际社会的普遍做法。

许多发达国家的主要税收来自对房屋等不动产征税所得。从总体上看,无非就是房地产的保有环节和流转环节。从世界各国和地区的不动产税制结构来看,其不动产税制的鲜明特点是:不动产保有税是主体税种,通常税负比重非常高,而在不动产流转过程中设置的各个税种简单而且税率较低。以英国为例,直接来自于不动产转让的税收(主要是指转让人是个人而交的资本增值税,不包括转让人是公司而交的所得税)仅占全国总税收的1%~2%,而来自房地产保有的居住用不动产税和经营性不动产差饷,占总税收的30%左右。<sup>③</sup>

由此可见,国际社会的成功做法都是“重保有轻流转”。这样的税制结构极大地鼓励了不动产的流动,刺激了不动产的经济供给。因为高额的不动产保有税负避免了业主空置或低效利用其财产,刺激了频繁的交易活动,这既繁荣了房地产市场,又推动了不动产要素的优化配置。一些国家对保有的不动产每隔一定时期征收增值税,一些国家如日本把土地过多保有、土地短期转让等视为投机性行为征收特别税,对荒芜、闲置的土地加重征收保有税(过多保有税、荒芜税、闲置税、市区化税等)。这些经验和做法都非常值得我国借鉴。

(二)从解决重复征税的问题入手,完善流转环

## 节的税种

无论是发达国家还是发展中国家,通常都对不动产的有偿转让行为按有偿转让价格的一定比例课税。但由于西方国家多将不动产的有偿转让纳入增值税的课税范围,因此从目前世界各国的税制来看,专门针对不动产有偿转让设置的税种的国家和地区并不多,主要有日本、韩国和德国的不动产购置税、英国印花税以及我国大陆和台湾地区的契税等。

我国不动产有偿转让、取得环节的税分散在契税、印花税和营业税及附加等税种中。具体看,对于不动产转让,对卖方征收营业税,对买方征收契税,对同一标的交易双方都课税,属双重征税。对房产转让的买方既征收契税,又征收印花税;对房产转让的卖方既征收所得税,又征收土地增值税,属税种交叉,也是重复征税。在纳税人义务上存在双向性,因此在税种设置上存在重叠问题,存在重复课税问题。不动产收益环节的课税包括对不动产收益课税、利得课税和所得课税,我国在此环节设置的有关税种有土地增值税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税,大致可归为两类:一类是所得税,另一类是土地增值税。土地增值额与企业应税所得额的确定雷同。我国不动产流转环节税收的名义税率水平相比其他国家并不是很高,但税基存在严重重复征税问题,因而完善流转环节税制必须从解决目前重复征税的问题入手。

(三)调整计税依据和加强征管是确立保有税主体地位的突破口

如前分析,要发挥不动产税调节收入分配、促

进社会公平以及为地方政府筹集收入的功能,必须改革现行保有环节税制。按照不动产税发展规律,随着一国的征管水平以及其他财政收入充分,应逐渐由流转税为主体向保有税为主体过渡。要使目前不动产税制结构合理,必须使保有税成为主体税种,承担起相应的税负。而提高保有环节的税负不外乎两个方面,一是拓宽税基;二是提高税率。纵观世界各国以及结合我国国情,不动产保有环节适宜低税率。因此,最理想的选择就是拓宽税基,拓宽计税范围,改变目前的计税依据的计量方法等等。目前我国不动产保有环节的税基具有巨大的拓宽潜力,具备相应的经济基础和税源基础。如果我国采用市场评估价值课征保有环节税,即使用很低的税率例如1%,如表2所示,改革后的保有税(物业税)不仅收入稳定,而且完全可以担当地方主体税种。

必须强调的是,不动产保有环节税收发挥作用的发挥离不开房地产产权登记制度、估价制度、定价制度的逐步完善。而在这方面,我国已逐渐具备条件,而且国外有许多的经验可以借鉴。例如,我国目前正在进行一场不动产产权深刻改革,改革后的产权逐渐清晰,逐步具备对所有保有的不动产征税,奠定了良好的法律基础。目前各地政府的建设部门都在建立网上交易系统,一些主要的省会城市都已经建成,政府规定只有网上交易、网上签约的房产合同才生效,交易才算最终完成,房地产发展商私下与客户签订的合同是未生效的,这为以后评估体制的建立打下了良好基础,征管基础也将逐渐具备。

表2 按市场价值征收的保有税收入估算 单位:亿元

年份	不动产市场价值估值	新型保有税收入(物业税)	地方税收收入	保有税占地方税收收入比重	全国收入	保有税占地方税收收入比重
2000	231032.1387	2310.3214	3733.7	61.88%	12665.8	18.34%
2001	234401.5856	2344.0159	4716.3	49.70%	15165.6	15.46%
2002	238543.2805	2385.4328	5308.7	44.93%	16996.6	14.03%
2003	243801.2333	2438.0123	6303.6	38.68%	20466.1	11.91%
2004	249753.7153	2497.5372	7863.7	31.76%	25718.0	9.71%

数据来源:不动产价值市场估值由各个年份的竣工房屋价值累计加总得出,竣工房屋价值取自《中国统计年鉴》各个年份,新型不动产保有税(物业税)=不动产市场价值估值×1%。

注 释:

- ① 很多年份的收入数据表明,对不动产市场征收的营业税及企业所得税等占整个不动产税收的比重非常高,因而研究不动产税制结构不能局限于狭义上的税制范畴。
- ② 其中营业税、城市维护建设税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、印花税均取自《中国税务年鉴》2001-2005年度全国税收收入分税种分产业(房地产业)收入情况表,土地增值税、契税、房产税(城市房地产税)和城镇土地使用税取自全国收入。不动产市场的个人所得税数据缺乏具体统计,而且不动产市场征收的个人所得税占的比重也很少,以及教育费附加现仍未纳入税制范畴,固定资产方向调节税停征,因而本表对这三个项目暂不考虑。表中的“比重”均指该项目占当年不动产收入的比重。

- ③ 资料来源:李晓力:《英国房地产税制》,载《涉税文摘》,2004年第8期,第55~62页。

参考文献:

- [1] 谢群松. 不动产税课税论[Z]. 北京:财政部科研所博士学位论文.2002.
- [2] 漆亮亮. 不动产税体系研究[Z]. 厦门:厦门大学博士学位论文.2003.
- [3] [美]哈维·S·罗森. 财政学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [4] 王佑辉,邓宏乾. 调控房价的“悖反效应”[J]. 税务研究, 2006,(9).
- [5] 于兵. 持有环节是治本之策[N]. 中国财经报,2005-07-12.

(责任编辑:王麓怡)

## A Research on Optimizing the Structure of Real Property Tax System

TANG Ming

(School of Public Finance & Taxation, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan Hubei 430060, China)

**Abstract:** An integrated tax system includes not only the reasonable design of each tax category' elements, but also the reasonable collocation of the main tax categories and the assistant tax categories. Different from the commodity tax and income tax, the property tax, of which real property tax is a major part, has dissimilar functions in the circulating and retaining process. So it is necessary to harmonize the collocation of tax categories in both circulating and tenure process.

**Key words:** tax system of real property; structure of tax system; optimization