

房地产税立法的必要性及其设计建议

文 / 孟繁龙 首都经济贸易大学 北京 100070

【摘要】近些年来，中央屡次指出要加快推进房地产税的立法和改革工作，房地产税的立法也成为了学界的理论热点。然而，房地产税的立法工作至今仍未完成，说明此次立法工作面临着一定程度的阻力与难点，民间也存在关于此次立法工作的争议。但是，从理性角度来看，房地产税的出台对于我国社会而言利远大于弊。首先，房地产税的立法符合税收法定原则，为我国依法治国，建设社会主义法治国家提供基础；其次，可以有效落实“房住不炒”政策，让房地产回归到商品属性上来，帮助房地产行业健康稳定发展；再次，可以优化收入再分配，促进社会公平。在具体的立法设计层面，第一，应当充分吸收沪渝两地房产税试点的经验，为立法工作提供实证经验；第二，应当坚持宽税基、低税率的原则，增加政府财政收入，降低民众“税收嫌恶”感；第三，应当充分授权地方因地制宜地制定房地产税征收方案，使其征收符合地方实际情况。

【关键词】房地产税；立法；税收法定

【DOI】10.12334/j.issn.1002-8536.2022.07.004

引言：

经过十余年的时间，沪渝两地房产税试点工作已经获得了丰富的实践和宝贵的经验。随着中央多次提及应当加快房地产税立法与改革工作，这一与房地产行业息息相关的税种成为理论与实务界的热点话题。2021年10月16日出版的《求是》杂志上发表了一篇习近平总书记的重要文章，《扎实推动共同富裕》。文章中明确提到：要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作。这标志着房地产税的立法已经进入快车道。前财政部长肖捷曾经提出，要按照立法先行、充分授权、分步推进的原则，推进房地产税立法和实施。立法是改革的基础和前提。只有先做好房地产税的立法工作，才能为后续的房地产税改革提供权威性和可操作性。然而，关于房地产税是否应当立法的争议一直存在，具体立法路径及相关制度安排也尚未有官方定论。可见，在改革进入攻坚期、深水区的今天，房地产税的立法也面临着一定程度的阻力。因此，应当正确认识房地产税立法的必要性，以及构建具有可操作性的具体立法架构，以减少房地产税立法与改革的阻力。

1、房地产税的概念界定

房地产税的概念有广义与狭义之分。广义的房地产税是所有与房地产行业有关的税收，具言之，其覆盖了房地产的开发、流通和保有环节。而狭义的房地产税仅指在房地产保有环节征收的税。由于在房地产的开发、流通环节，我国已经征收了房地产业营业税、企业所得税、印花税、土地增值税、契税等十余种税，因此在立法层面上，房地产税仅包括房地产的在保有环节上所征的税，即狭义的房地产税，本文所讨论的房地产税，也仅及于房地产的保有环节。

另外一点需要厘清的是，在学理上，房产税与房地产税是不同的概念。房产税的课税对象仅包含房屋，是按房屋的计税余值或租金收入为计税依据，向产权所有人征收的一种财产税，仅在房屋保有环节课征。我国征收房产税的主要法律依据是1986年9月15日由国务院颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》^[1]。目前，我国已经有两个城市正在试点进行房产税的课征，分别是上海和重庆两个直辖市。而房地产税所包含的范围更为宽泛，其涵盖了房地产开发、流通和保有的各环节、全过程，即广义房地产税。然而在实践中，

狭义的房地产税与房产税并无本质区别。上文提到的沪渝两地的房产税试点,与当前提到的房地产税改革,只是名义不同,但其内涵相同。中央所提到的房地产税立法与改革,与目前沪渝两地正在试点实行的房产税并无太大区别。

2、房地产税立法的必要性

2.1 符合税收法定原则

税收法定原则是税法中一项十分重要的原则,世界各主要国家的宪法和税法中对税收法定原则均有不同程度的体现。我国《宪法》第56条明确规定,“中华人民共和国公民有依法纳税的义务。”这一规定从原则层面上规定了税收法定原则。我国《税收征收管理法》第3条对这一原则进行了细化规定,“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律的规定执行;法律授权国务院规定的,依照国务院制定的行政法规的规定执行。”这是我国在税收专门法律中反映税收法定原则的体现,使税收法定原则在我国税收法治中得到了进一步的确立和完善。在2015年的3月15日,我国修改了《立法法》,在第8条中简明扼要地规定,“下列事项只能制定法律:……(六)税种的设立、税率的确定和税收征收管理等基本税收制度。”至此,税收法定原则通过《立法法》这一宪法性法律,以最明确的表述形式被确定下来。此后,许多税种的暂行条例通过“税制平移”的形式被上升为法律。

税收法定原则之于现代社会之所以重要,是因为它集中体现了法治原则。由于税收是一种国家无偿、强制向纳税人施加的义务,因此控制这种公权力的实施,保障纳税人的合法权益,摒弃人治思想,避免横征暴敛就成为了现代法治国家对待税收的审慎态度。我国的法律由全国人大及其常委会产生,因此法律的制定代表了人民的意志。税收法定原则要求基本税收制度由法律产生,就是让人民决定税收基本问题,体现了我国以人民为中心的法治理念。在税收法定原则成为目前立法主流思想的背景下,党的十八届三中全会指明了加快房地产税立法并适时推进改革的方向。这也意味着将沪渝两地正在试点进行的房产税改革为房地产税,并以法律的形式确定下来,已经是大势所趋。

2.2 有效落实“房住不炒”政策

我国目前正处于城镇化高速发展阶段,由于土地的自然垄断特点,很多城市的房产呈现卖方市场的特征,这也造成了我国长期以来房价居高不下且总体呈上扬趋势的现象。基于此种现象,一些“炒房团”正是利用房市火热的条件,将房地产当作投资工具,大量囤积房源。这就造成了有购房刚需的人难以买到符合自身条件的商品房,而另一些“炒房团”则囤积了大量房源,造成房屋空置率居高不下。自2016年底的中央经济工作会议首次提出“房子是用来住的,不是用来炒的”这一论断之后,“房住不炒”又在此后几年被中央多次提及。国家进行了一系列的调控手段以刺激房地产市场平稳健康发展。已经被中央提上工作日程的房地产税立法,也是有效落实“房住不炒”的重要手段。

房地产税的立法,可以对房地产市场起到压仓促稳的作用。综合沪渝两地房产税试点工作取得的经验来看,房地

税的出台并不一定会对房价产生趋势性的影响。但是,它可以通过在不动产的保有环节课税来增加手中囤积一定数量房产的房屋所有人的税收成本。这样,房屋所有人就有可能将空置房屋投入市场出租,如果租金无法对冲税款,则有可能会抛售房产,这样,便可以从供给侧增加社会的有效房源,同时遏制大肆炒房的行为,从而达到使房地产市场平稳健康发展的目的^[2]。

2.3 优化收入再分配

税收的目的是实现国家的公共财政职能。这里所提到的公共财政职能包括资源配置、收入分配、调控经济、监督管理职能等^[3]。根据2021年中国统计年鉴的数据,2020年我国的基尼系数为0.468,相较于2019年增长了0.003。根据联合国开发计划署的区段划分规定,基尼系数介于0.4-0.59期间为高等级,即国民收入差距较大。我国2021年的基尼系数也超过了国际公认的0.4的“警戒线”。因此,通过税收手段调节国民收入,缩小贫富差距,避免两极分化显得尤为重要。中国国民收入差距的增加,必然伴随着财产配置状态的变化。房地产作为价值较大的不动产,是折射财富差距的一把明镜。一些人终其一生都在偿还房贷,而另一些人却坐拥不少豪宅。房地产税的立法可以在房地产方面优化收入再分配,促进社会的公平。

党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。城乡区域发展和收入分配差距较大、群众住房难等问题已经成为制约人民美好生活需要的突出问题。人民的美好生活愿望不仅包括物质层面的需求,也包括精神层面的需求。追求社会公平,缩小贫富差距正是人民美好生活愿望的题中应有之意。正如财政部、国家税务总局和住房和城乡建设部有关负责人的表态:调节收入分配,促进社会公平,引导合理住房消费和促进节约集约用地,是此次房地产税立法和改革的重要政策目标。

3、房地产税立法的设计建议

3.1 充分吸收房产税试点城市经验

在2000年前后,我国启动了物业税的改革试点。此次试点包括北京、上海、深圳等10个城市。此次试点是在对不动产征收税款做技术性准备。到了2010年,国家的“十二五”规划明确写入了“推进房地产税改革”的表述。2011年,正式在上海、重庆两个直辖市进行房产税改革试点。从沪渝两地开始试点迄今已经十年有余了,两个城市通过实践的方式为将要到来的房地产税立法积累了实证经验。沪渝两地的房产税同时开始试点,但其试点政策却各不相同。简单来说,上海的房产税只针对增量房课征,而对于存量房则不征税。重庆的房产税针对存量独立别墅和增量高档住宅课征。可见,上海征收房产税的政策目标是遏制炒房行为,以达到稳定房价的效果。而重庆的目标是一直高端住宅消费,优化收入再分配。然而,十余年的试点所收到的成效却不甚明显。从十余年间沪渝两地房地产市场的运行结果看,房产税的试点并未对两地房价造成较大影响。虽然在试点初期,沪渝两地的

商品房价增速放缓，但是从长期来看，沪渝两地商品房市场运行态势与其他城市并无太大区别。根据沪渝两市统计年鉴的数据显示，在调节社会收入再分配方面，房产税在两地的财政收入中占比并不高。其筹集收入的作用并不明显，但在一定程度上调节了收入较高群体的财富，并将其用于保障房的建设和民生工程。虽然这种“抽肥补瘦”的效果并不十分明显。

通过分析上述情况可知，沪渝两地房产税征收效果不甚明显的原因是切入力度过于“柔性”。例如，沪渝两地仅就增量住宅和高端存量住宅进行房产税的征收，这就造成税基过窄、课税客体偏少，从而造成征收数额较少。其次，两地税基的计算也并非采用市场评估价，而是按照多年前的交易价格进行征收，导致与市场价格相违背。再次，两地的税率均偏低。上海的税率为0.6%，重庆的税率为0.5%，均低于国际1%的平均税率。上述原因是沪渝两地十余年间房产税试点收效不理想的主要原因。因此，在房产税立法中，应当采取审慎但不保守的态度确定税率、税基等税法构成要素，适当提高税率，拓宽税基，坚持用市场评估价确定增量与存量的计税依据，循序渐进地铺开房产税的征收工作。

3.2 坚持宽税基、低税率的原则

不同于增值税等间接税，房产税属于直接税，是由纳税人自己直接承担税负的税种。由于房产税会直接增加纳税人的负担，因此，在房产税的征收过程中，不可避免地会遇到一些阻力与反对声音。所以，如何在立法中做好相关制度设计，是立法者必须要做好的一项工作。此外，上文提到，沪渝两地的房产税试点工作成效并不十分理想，其表现形式之一就是征收数额较少，导致其并没有对地方财政做出明显贡献。在房产税的立法过程中，如何平衡社会反响与财政收入之间的关系，也是立法者必须要思考的问题。

针对这一问题，笔者建议，可以坚持宽税基、低税率的原则对房产税进行立法设计。宽税基就是要在符合我国国情的情况下，尽量拓宽房产税的征收范围。不同于沪渝两地以不征收房产税为原则，征收房产税为例外的方针，房产税立法应当施行“原则征收，例外免征”的政策。从性质上看，房产税属于受益税，应当秉持“谁受益，谁付费”的原则，即房地产作为一种公共服务，所有享受其服务的主体都应当支付对价。在此视角下，房产税的征收范围引港涵盖城镇、乡村、城乡结合部等所有地区，具体到每个纳税人身上，其名下所有的房地产均应当被纳入到征收范围之内。除此之外，税基的确定也必须严格遵循市场评估价，防止其与市场价格相背离。在拓宽税基的基础上，还应当坚持低税率的政策。这样做的目的是减轻纳税人的税负，提高房产税征收政策的可接受度，保证房产税改革平稳实行。沪渝两地的房产税试点采用的是固定税率，且税率较低。笔者认为，可以按照房地产所处区位、配套设施、市场评估价等因素进行差异化征收。对一些房价、地价较高的高档小区，房产税的征收比例应适当提高，而对于普通住宅的税率，则应略小于高档小区。但最高不宜超过1%的国际平均税率。对于

名下有多套房产的纳税人，也应当实行阶梯税率^[5]。

3.3 充分授权地方政府制定房产税征收方案

我国幅员辽阔，东西部、南北方经济发展水平和房地产市场运行情况均有较大差异。通过简单比较就可发现，此前进行房产税征收试点的上海、重庆两地的房产税征收方案在课税对象、税率、计税依据和税收优惠措施方面都不尽相同。这样做固然有试点两种征收模式的考量，但不可否认的是，两种房产税征收模式均是两地市政府针对本地区实际情况进行制定的。我国复杂的国情决定了房产税立法并不适合“一刀切”式的立法模式，而是应当由法律授权，各地方政府通过实施条例的形式细化对于《房地产税法》的规定，从而制定最适合本地区的房产税征收方案。那么，这里的“地区”应当划分到什么行政级别较为妥当？笔者认为，有关地方房产税征收的权限应当集中在省级。党的十八届五中全会指出，要赋予省级政府税收管理权限。由于税收征收属于负担性行政行为，必须坚持法无授权不可为的原则。因此，这样的税收管理权限，必须是经过上位法，即法律授权的。具体而言，可以先由全国人大常委会出台全国统一的《房地产税法》，规定房产税征收管理的原则性事项，在统一框架的基础上充分授权省级人大制订实施细则。例如，在税率的确问题上，全国人大常委会可以先制定一个弹性区间，把握好大方向，再授权省级人大常委会根据各地方的实际情况，发挥地方的信息优势，制定符合本地区发展情况的实施细则，最后按照《立法法》的规定，报国务院进行备案。这样，既有全国统一框架，符合税收法定原则，又有选择性的授权，凸显地方特色^[6]。

结语：

房产税的征收是国之大计，其对政府财政收入、房地产市场走向、纳税人的生活成本均会产生一定的影响。房产税的立法作为房产税改革的关键一步，必须充分发挥立法对改革的引领和推动作用。目前，房产税的立法与改革已经进入快车道，我们必须秉持审慎、严谨的态度对待此次立法工作。真正做到科学立法、民主立法，让《房地产税法》成为维护房地产业长期健康发展的良法。

参考文献：

- [1] 徐孟洲, 徐阳光. 税法 [M]. 中国人民大学出版社, 2015:214.
- [2] 贾康. 房产税改革: 必要性、可行性与立法建议 [J]. 中国经济报告, 2018(02):16-20.
- [3] 刘文华. 经济法 [M]. 中国人民大学出版社, 2014:314.
- [4] 安体富, 葛静. 关于房产税改革的若干问题探讨——基于重庆、上海房产税试点的启示 [J]. 经济研究参考, 2012(45):12-21.
- [5] 俞光远. 推进我国房产税改革与立法的建议 [J]. 税务研究, 2018(05):41-45.
- [6] 涂京骞, 王波冰, 涂龙力. 房产税立法与改革中几个重要问题的破解思路 [J]. 国际税收, 2014(04):23-26.