

# 解码房产税扩围

编者按：房地产调控行至今日，进入了僵持阶段，有关房地产新政的推出成为坊间热议的话题。类似“限购”的行政手段在一些地方政府的变相执行下，越来越走形，而房产税既能对房价进行调控，又能增加地方财政收入，自然是更受政策的欢迎且符合市场经济规律。然而，各级政府对房产税试点扩围一事却讳莫如深。国土部网站刊发消息，一度令业界认为“两湖继沪、渝之后入围房产税改革试点已经是板上钉钉的事”。既然是板上钉钉，各方态度为何如此反复不定？房产税改革背后又有着怎样的利益博弈？

见习记者 冯尧

房产税扩围传言近期不绝于耳。从4月份传出湖北、湖南有望入围新一轮试点地区，到日前国土局网站发布关于“两湖”研究房产税细节的消息，引起各方关注及媒体的轰炸式报道，进而“两湖”地税部门辟谣，整个过程耐人寻味、扑朔迷离。但更令人不解的是，早在1986年就产生的《中华人民共和国房产税暂行条例》为何近年来才再次现身，房地产的征税真到了“老树开新花”的时刻？

## 两湖试点各方表态扑朔迷离

在国务院督查组完成16省（市）房地产调控督查后，对于房地产调控后续政策出台的呼声愈来愈大。近日，更是有全国30多个省（自治区、直辖市）和计划单列市的地税官员，开展为期6个月的房产税税基评估集训。此举被解读为房产税扩围试点提供技术储备。

8月20日，一则“湖南湖北房产税征收方案正在制定”的消息出现在国土资源部网站上，随即引起一片躁动，该消息被各大网站广泛转载。该消息披露了湖南、湖北新版房产税的征收细则正在制定中，新版本中已购存量二套房也将被征税，不过税率不会太高。

值得注意的是，国土资源部网站在当日下午6点左右便撤下了这则消息。

尽管消息撤下，市场上热议并未停止，媒体纷纷发起铺天盖地报道。而国税总局相关负责人对该消息未置可否更令市场扑朔迷离。该官员仅称，自己并没有关于两湖开征房产税的消息，不清楚消息为何从国土资源部网站发出。

随后“两湖”地税部门亦现身辟谣。湖南省地税局回应称目前该省关于房产税的相关工作尚未完全展开。

湖北方面态度则更令人困惑，21日该省地税局新闻发言人证实，房产税改革征收细则正在制定中。但翌日，该省地税局发布声明称，此前网传的“湖北省地税局新闻发言人证实湖北房产税改革细则正在制定之中”属不实之词。

显然，地方政府和财政部及国家税总的态度不一致、并且态度反复，导致市场猜测。

对此，证券时报记者采访了湖北省统计局副局长叶青，他透露，房产税细则制定的进度不像此前媒体所言，并没有很快出台的迹象，目前其实没有太大进展。

另外，一位湖北省地税部门人士向记者透露，目前来看，可以确定的只有两方面，其一是对存量房征收以及采用市场评估价为依据；另外，考虑到试点工作量问题，湖北试点方

案的范围是以“武汉1+8城市圈”为主。

## 房产税动了谁的奶酪

事实上，房产税并非近年来出现的新税种。记者查阅资料发现，早在1986年，房产税就已经出现在法律的明文规定中。1986年国务院颁发《中华人民共和国房产税暂行条例》。其中规定，房产税以房产为征税对象，按照房产的计税余值或出租房产取得的租金收入，向产权所有人征收，对个人非营业性房产免征房产税。

彼时，中国房地产市场还未进入市场化，城市居民的住房还处在福利分房阶段。也就是说，那时很少有人有产权属于个人所有的房子，对于绝大部分人而言，这条法律法规几乎成为一纸空文。

1988年的房改之后，房地产市场逐渐进入商品房时代。1998年，房地产市场逐步取消了福利分房。此时，房屋产权才基本属于个人所有。

若非这场轰轰烈烈的宏观调控和媒体地毯式的报道，恐怕仍然没有多少民众能耳闻房产税这个概念。

发布20多年的法规，缘何近年才进入民众视野？

深圳综合开发研究院旅游与地产研究中心主任宋丁分析称，房地产行业进入商品房时代后，整个行业开始进入“黄金10年”，当时增量房是房地产市场主力，土地出让金自然成为地方政府财政收入主要来源。这意味着，当时推出房产税实际上是打压房地产市场，对于地方政府而言，是极为不利的。

此外，房产税改革的推进，无疑会触动既得利益者的奶酪。宋丁直言，房产税改革最大的利益输出者是多套豪宅持有阶层，而这群人往往掌握着一定决策权或者话语权，让既得利益者割肉，显然是难上加难。地方政府其实是比较抵触的，自然是能躲则躲。房产税难产也就不足为奇。

事实上，财政部财政科学研究所所长贾康早前就曾不无忧虑地指出，房产税改革正在经受激烈的博弈，各方也在做各种试探，最大阻力来自既得利益。他认为，当前要制定更多可行性方案来缓解既得利益障碍，给大家吃定心丸，明确房产税只会从高端住房征收。

近年来，随着房地产“黄金10年”逝去，市场转型初现端倪。在宋丁看来，最为明显的特征是，市场上存量房数量逐渐增大，而存量房都是潜在的税源。另一方面，房产税改革也是大势所趋，中央决策层一直在推动。地方政府此时积极推动房产税试点，一方面为未来扩大税源作准



吴比较/制图

备，另一方面，迎合决策层意图，何乐而不为。”宋丁说。

其实，正如叶青对记者所言，房产税改革迟早要推进，晚改不如早改。东西两边已经有上海和重庆试点，接下来就是华中区域，最后就是南北方。”

## 利器还是膏药？

目前，对改革房产税制，有人认为是为了控制房价。那么，房产税一旦向全国扩围，能否真正抑制房价上涨？

中山大学税收研究中心主任杨卫华持反对态度，他分析称，房产税制改革不可能从根本上控制房价，从国际经验看，房产税只是西方通行的主税种——财产税的一种，是以房产为征税对象，按照房产的计税余值或出租房产取得的租金收入，向产权所有人征收的一种税。因此，从平抑房价的效果看，尚无法找到扎实的依据，证明其具有短期内压低房价的作用。

最强烈的反对者要属任志强，他认为，房产税非但不能抑制房价，反而会刺激房价上涨。开征房产税长期看只会促使地方政府提高房价。因为所有房产税都是以评估价而不是以购买价计算。房产税是地方政府税收的重要组成部分，一定要让房价增高，才能增加房产税收入。”任志强说。

正如杨卫华所言，房产税属于主税种之一。从长远来看，中国的税制中亦必须要有财产税为主的直接税，而房产税的首选就是不动产，因此房产税是中国建立现代税制的不二之选。

经过“黄金10年”后，国内房地产也在经历转型，地方政府目前的“土地财政”确实岌岌可危。

从中国指数研究院统计数据来看，

今年上半年，全国300个城市土地出让金总额6525.98亿元，同比下降38%。土地出让金的缩水额度超过4000亿元。很明显，土地出让金大幅下滑短期难以扭转，中央持续楼市调控对地方政府“财源”影响明显。

除土地收入外，与房地产有关的税收也在下滑。根据财政部的数据，受商品房销售额下降的影响，5月全国房地产营业税减少22亿元，同比下降6.9%。今年前5月，全国商品房销售额同比下降9.1%，销售面积下降12.4%。地方政府迫切需要收入进账，而房产税提供了思路，尽管短期来看杯水车薪。

从目前上海、重庆房产税实施的效果来看，是较为悲观的。重庆房产税试点实施一年，根据该市此前公布数据，征收房产税额度仅为1亿元。但业内人士认为，随着存量房数量日益庞大，房产税的收入必定会不断增大。

然而，如果对存量房进行征收，首先需建立全国住房信息网，以获取存量房个人信息。按照住建部2012年度的工作计划，住建部在6月底前已基本完成了40个重点城市个人住房信息系统联网。到2013年，才能形成覆盖全国的城镇个人住房信息系统。这意味着，短期内房产税铺开还缺乏基础。

事实上，房产税改革需要很复杂的前期准备，信息联网只是重要一环，另外还要完成整套税收体制，包括税收范围、成本的设计以及需要在动态地评估房屋价值、如何确定征收范围和征收方式上进一步细化。多位专业人士均认为，房产税扩围，目前来看，时机尚不成熟且为时尚早。

## 观点 | Point |

# 淡化房产税的工具色彩

证券时报记者 贾壮

在房价反弹压力日增和地方财政收入吃紧的背景之下，扩大房产税试点再度进入官方的议事日程。对于政府而言，推进房产税有着很高的政策意义。

简单来说，开征房产税具有三重政策考量，首先是通过开征房产税完善税收体制。市场经济国家的税收来源通常包括三个：财产税、所得税和流转税，成熟经济体的主要税收来源应是财产税和所得税，流转税占比较小；中国的情况恰好相反，流转税占据大头，所得税居于其次，财产税基本空白。从完善税制的角度来看，开征房产税是发展方向。政府有义务保护公民的财产，作为财产所有者理应缴纳一定的税收，以覆盖政府相应的支出，这是征收财产税的法理基础。

征收房产税的第二重政策意义在于理顺房地产税收乱局，并将地方政府从土地财政中解放出来。房地产行业成为经济支柱之后，各级地方政府积极地进行土地开发，这导致了土地出让收入在其财政收入中的占比甚高。对土地财政的依赖造就了复杂的房地产税费体系，分布于房地产开发建设、交易和保有等各个环节。通过征收物业税或者房产税，理顺房地产税收体系，进而改变对土地财政的依赖，一直是中央政府希望推动的事情。

让人遗憾的是，房产税承载的上述两种重要的政策意义，在实际操作中更多让位于另外一种实际需要——房地产调控，这成为推动征收房产税的第三重政策意义，也往往是最为重要的意义。此次征收房产税扩大试点的消息之所以言之凿凿，原因是房价有蠢蠢欲动的态势。国家统计局数据显示，7月份70个大中城市中，价格下降的城市有9个，持平的城市有11个，上涨的城市有50个，而6月份环比上涨的城市只有25个。调控房地产决心很大，招数其实不多，开征房产税是政府手中少有的几张没有打出的牌。

税收遵循法定原则，政府开征任何一个税种都需要经过严格的立法程序。征收房产税的法律依据是1986年国务院发布的《中华人民共和国房产税暂行条例》，当时对于居民非经营性房产暂时免征房产税，现在开征

开征房产税具有三重政策考量：首先是通过开征房产税完善税收体制；第二重政策意义在于理顺房地产税收乱局，并将地方政府从土地财政中解放出来；三是作为房地产调控的政策工具。

属于恢复性征收。不过，之前几年政府文件对于涉及房产的财产性税收多定名为物业税，最早出现在2003年的十六届三中全会，之后国务院及国税总局的文件多次提及。

开征房产税之前有关物业税的讨论，更多还是集中在如何完善税收体制和摆脱土地财政的角度，但让学者们没想到的是，将近30年前的一个文件为开征房产税提供了法律依据，接下来只剩下技术问题。当然，不应该过多地局限于概念的辨析，而是要关注政策的具体含义。从上海和重庆试点征收房产税的情况看，其中并未触及现有的房地产税收制度，税基和税率确定也无法起到改善税收结构的效果，两地政策显然还是集中于丰富房地产调控工具，同时也宣示了政府调控房地产的决心，近期有关扩大试点的消息无不围绕这一逻辑展开。

也许征收房产税客观上可以起到调控房地产的效果，但如果以此作为政策出发点则有失偏颇。其中有两个问题值得讨论：一是房产税作为一种财产税，征收的法理基础仍不够坚实，最可质疑之处在于房产70年产权期限问题，产权所有者一次性支付了70年的土地使用费，在其持有产权期间再次征收房产税，是否还有义务缴纳房产税是值得商榷的，这关系到土地制度的改革。

二是征收房产税涉及复杂的技术问题，不仅仅是政策决心可以解决。征收房产税前提包括财产权属登记细致完善、财产价值评估公允合理以及征收技术专业高效等等，目前只有二线以上的城市拥有比较完善的房产登记系统，而且不同城市的完善程度不一，至于财产价值公允评估更是一个较难解决的问题。因此，征收房产税应该回归到更加宏观的税收体制改革和更加微观的产权登记体系上来，这既是一个理念问题，也是一个技术问题，不应该只当作调控房地产应时而动的储备政策。

## 记者观察 | Observation |

# 房产税应用之于民

见习记者 冯尧

除了关注房产税试点扩围的进程之外，房产税扩围以后，如何用好这笔钱，也值得大家关注。

深圳综合开发研究院旅游与地产研究中心主任宋丁坦言，无论是对一项新税种的征收，还是现在的重庆、上海房产税政策，都应将其收到的税款详细流向，向公众作出明确交代。房产税用途应该取之于民、用之于民，从目前来看，房产税改革后，用途有两方面，一是用于城市公共设施建设，二是用于政府财政补贴。这点上看，美国房产税用途有一定借鉴之处。”他认为。

目前，美国50个州都已征收房产税，税率一般为1%至3%。美国房产税七成用于支付学区义务教育、改善治安和公共环境。一般房产税最高的地区，学区也都是最好的。在大多数美国人看来，交了房产税后孩子可以享受十几年的义务教育。

一位已经在美国定居的华人胡先生告诉证券时报记者，在美国不同的州，或同一个州不同的城市，甚至是同一个城市的不同学区，房产税的税率都可能不一样。通常学区好、房价高的区域，房产税也高，全美大多数地区的房产税都在1%左右浮动，极少数的地区可能高达3%。此外，

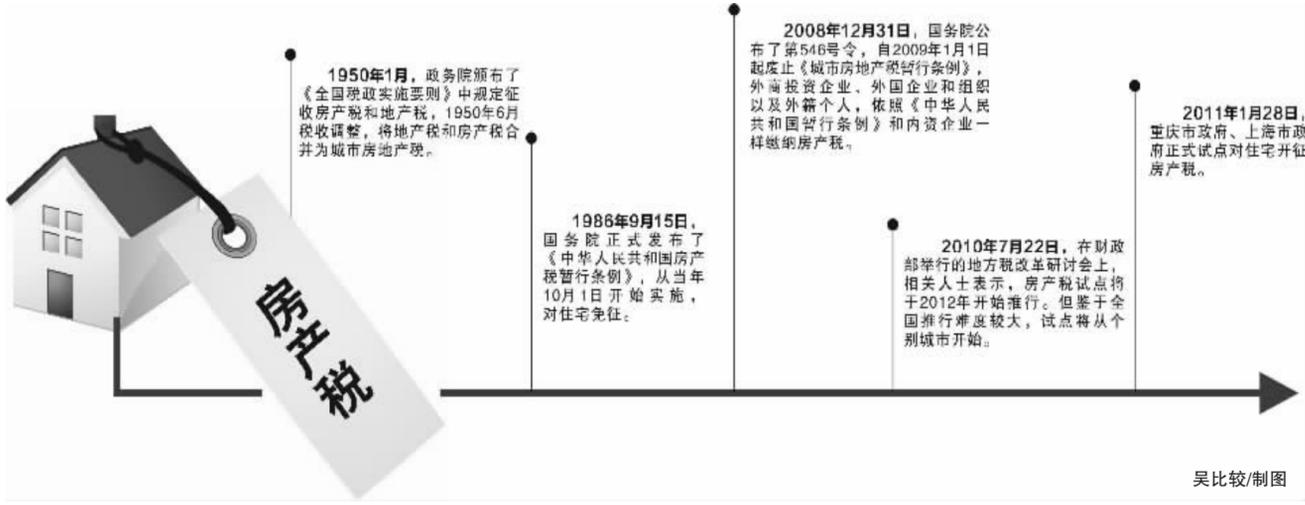
他也晒出房产税账单：我家2011年应当缴纳的房产税金额是2526.54美元。不过，其中将近八成都给了我们所在地区的公立学校。”

宋丁分析称，国外的房产税是地方政府的主力税源，在提高地方教育、医疗等公共服务中发挥着重要作用。公共服务提升之后，又会吸引更多的人来这一区域居住，从而带来更好的房产税税源，形成了一套良性运转模式。

然而，沪、渝房产税试点实施已有1年半左右的时间，税收入库金额虽偶有媒体披露，但其流向却鲜有途径查明，以至于房产税被单方面误读为抑制房价的惩戒性税收，而其反哺民生的具体方向却迟迟没有明确。

对于房产税用途，中山大学税收研究中心主任杨卫华亦认为，结合国情，不妨让收上来的房产税全部用在保障房中，并定期通过媒体和网络公布每一笔税款的具体流向，这不仅能为保障房建设提供资金支持，满足纳税人的知情权和监督权，更重要的是，也能消除公众疑虑，为房产税改革的顺利进行保驾护航。

一部20多年前的《房产税暂行条例》能否“老树开新花”，在于房产税改革细节的完善，而这需要由人大立法明确：房产税的征收目的、征税对象、税率、用途等等。可以说，房产税改革任重而道远，更像一场持久战，而非闪电战。



吴比较/制图