

□ 印堃华 赵新华 张鹏越 胡 彬

国外房地产的税制与税费政策及其启示

一、国外房地产税收体系概况

在国民经济活动中,房地产业占有举足轻重的地位。对房地产开发、经营、持有、使用和转让等活动进行课税,构成了当今世界各国税收制度的主要内容。发达国家的政府皆重视房地产税制的建立和完善,并以此作为调控经济运行的手段和财政收入的重要来源。由于历史、文化、国情以及经济调控目标各异等缘故,各国在房地产税制方面有许多不同之处。综合来看,房地产税种设置主要涉及以下三个方面:

(一)房地产保有税制

房地产保有税是在一定时期或一定时点上,对个人或法人所拥有的房地产课征的一种税收。其主要功能是合理调节房地产收益分配以确保土地保有的负担公平和降低土地作为资产保有的有利性。目前,世界上通行的主要税种有:1. 不动产税。是对土地或房屋所有或占有者征收的税,计税依据为不动产评估价值,一般对特殊用途如公共、宗教和教育等实行减免。不动产税又可分为三种类型:(1)将土地、房屋和有关建筑物、机械以及其它固定资产综合在一起而课征的不动产税,如巴西、日本、芬兰、加拿大的不动产税等。日本的固定资产税由市町一级政府征收,税率根据房地产的地理位置确定,幅度从1.4%至2.1%,被评估的土地价值低于15万日元和建筑物价值低于8万日元的免征。芬兰市级地方政府1993年开征了不动产税(农、林业用地除外),普通税率在0.2%—0.8%之间,长期居住用不动产的税率在0.1%—0.4%之间,具体由各市政府确定。(2)只对土地和房屋合并课征的房地产税,如墨西哥、波兰的房地产税、泰国的住房建筑税等。波兰房地产税属地方税收,由地方议会规定最高税率。参加保险的住所按其价值课税,税率不得超过0.1%,投保的其他房屋不得超过其价值的2%。(3)单独对土地或房屋课征的土地税或房屋税。土地税有地亩税(面积税)和地价税两种形式,如奥地利的闲置土地价值税、韩国的综合土地税、科特迪瓦的已开发土地税和未开发土地税等;巴西的农村土地税采用地亩税方式。房屋税如法国的房屋税。

2. 财产税。在不征收不动产税的国家里,一般征收财产税,如美国、英国、荷兰、瑞典、瑞士、丹麦、挪威等国,操作办法是将不动产与其它财产捆在一起,就纳税人某一时点的所有财产课征一般财产税,计税依据是不动产评估价值。其中,美国的财产税极具代表性。美国把房地产归为一般财产,征收一般财产税,以所有人为纳税义务人,计税依据为房地产的核定价格,各州税率不一致,一般为3%—10%(名义税率)。而由于房地产评估价值低于实际价值,实际税率只在1.2%至3%之间,其中房屋税的税率只为房价的1.09%。虽然在某些州免征或轻征自

有自用房屋的财产税,但是几乎所有的州都免征宗教和慈善机构的房地产税。

3. 定期不动产增值稅。该稅种主要是针对占有房地產超过一定年限的产权者征收,通过对房地產的重新评估,对其增值額征收,一般分为10年期和5年期增值稅两种。10年期增值稅主要是对由于城市发展而引起的土地增值征收,5年期增值稅主要是对由市政工程的改善而引起的土地增值征收。德国、英国、日本曾实行过的土地增值稅及意大利现行不动产增值稅都含有对未发生转移的土地自然增值徵稅。

(二)房地產转移稅制

房地产权益的转移分为有偿和无偿两种。当房地產发生买卖等有偿转移时,大多数国家要对转让收益即增值部分課稅。由于各国经济制度、稅制、土地资源禀賦等社会政治经济条件差异很大,故对房地產增值課稅政策取向和課稅形式也不相同,主要有以下几类:

1. 以所得稅的形式对房地產转让收益課稅。如美国、日本、英国、法国、芬兰等国家,把房地產转让收益归入个人或法人的综合收益,征收个人所得稅或法人稅(公司所得稅)。其具体做法两种。一是分离征收;是指把房地產转让中显化的增值收益从一般财产收益中分离出来,作为单独的徵稅对象,实行有别于一般所得稅計征的一种征收办法;二是综合征收;则是把房地產转让中显化的增值归为一般财产收益统一征收所得稅。在日本,法人房地產转让收益原则上归入法人综合收益,征收法人稅,一般普通法人稅稅率为42%,法人民居稅稅率为17.3%。

2. 直接征收土地增值稅。意大利将房地產中显化的增值收益分离出来,单独征收增值稅。意大利不动产增值稅是地方稅种,将从买入到转让时的价格上涨部分作为征收对象,按照价格增长幅度采用累进制,按5%—30%的稅率征收。

3. 对房地產投机中的增值課稅。美国的房地產收益稅规定一定时期内所購房地產,其增值在一定限額内免稅。这种“一定限額。须按当地政府在当年所定的标准而定,納稅稅率为加权比率。日本的特别土地保有稅(特种地價稅)中对取得房地產的情况也实行課稅,它以土地购置者为納稅人,对拥有同一地块超过10年的不征,除此之外还有诸多免除规定。

在房地產发生继承或贈与等无偿转移行为时,各国一般要根据资产价值征收遺產稅(继承稅)或贈与稅。遺產稅分为总遺產稅制(对被继承人的遺產总额課征,如美国、英国、新加坡等)、分遺產稅制(对继承人分得的遺產額課征,也称继承稅,如法国、德国、日本、芬兰等)和混合遺產稅制(意大利、加拿大、爱尔兰等);贈与稅系对财产所有者在生前将其财产无偿地转移给受贈人課征的稅,也分为贈与人稅制和受贈人稅制。

(三)房地產取得稅制

大多数国家在取得房地產时都要征收房地產取得稅。主要由以下几种:

1. 登记許可稅(費)。无论是有偿还是无偿转移,在房地產发生权益变更进行所有权登记时,许多国家按财产价值課征登录稅或登录費。

2. 印花稅。納稅人是作出、領受特殊文件、合同、公証和稅法上列举的其他凭证的人。芬兰对不动产等的转让行为及有关证书征收印花稅,稅率不等,最低1.5%,最高6%。日本房地產买卖合同应繳印花稅,稅率根据合同的交易价值确定,合同价值低于(含)1万日元的免稅。

3. 不动产取得稅。不动产原始取得或继承取得,需向政府交纳不动产取得稅,計稅依据为取得不动产时的评估价格。如日本的不动产购置,属地方稅,稅率为4%,购置房地產用于居住的土地稅率为3%;該稅的减免是根据土地或房屋的用途和大小决定的。

二、国外房地产税收政策的特征及与我国的比较分析

首先,从税收的归属来看,国外的房地产税完全是地方税种,作为地方政府财政收入的主要来源。这在美国体现得最为明显。美国的房地产税法由各州制定,房地产税由各市、镇征收,大多数收入归地方政府所有,用于当地的各项基础设施建设。房地产税一般要占到地方财政收入的50%—80%。这样一种税收格局把地方政府的事权和财权有效地结合起来,形成了一个“良性循环”的运行机制,一方面激发地方政府征收房地产税的积极性,另一方面又扩大了地方基础设施和公用事业的投资规模,从而又为税收收入的循环增长创造了条件。同国外相比,我国房地产税对地方财政的贡献微不足道,其中既有历史的原因,也有现实的制约。从历史的角度考察,我国城镇土地实行的是国家所有制,附着于土地上的城市房地产,无论是工商企业的经营场所,还是城市居民的住宅,都属于国家财产的范畴。在政企不分、产权不清和财税体制混乱的前提下,房地产税没有形成独立和完整的一套体系,难以发挥其作为经济杠杆的调节作用,房地产税和土地使用税都仅限于象征性意义;从现实的角度审视,各种行政事业性收费的膨胀,又抑制了房地产税作为主体税种的培育和生长。从理论上讲,各种行政事业性收费应属于地方政府财政的一部分,但事实上,大量的收费项目游离于财政管理之外,成为某些管理部门和垄断性企事业单位的资金来源,而真正意义上的房地产税收则完全沦为从属地位。

其次,从税收的分布结构来看,国外重视对房地产保有的征税,而房地产权属转让的税收则相对较少。这样的税种结构极大地鼓励了不动产的流动,刺激了土地的经济供给。高额的保有房地产税率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,又推动了房地产要素的优化配置。而我国对房地产特别是对土地的保有税负过低。几乎占城镇土地总量98%的土地由企业无偿取得,并且仍然近似无偿的持有着。这种状态至少产生两方面消极影响:(1)房地产保有阶段内的客观增值收益部分,政府没有参与分配,而是放任收益流向房地产的实际保有者;(2)房地产作为生产和生活的资产性要素作用被掩盖,土地闲置与浪费的现象严重。同时,由于土地转让的税负偏高,而土地保有的税负却偏低,因此绝大部分的土地以极低的代价为单位所持有,土地得不到合理利用,其作为资产的要素作用无法得到发挥。与之形成鲜明对比的是,进入市场流通的土地(使用权)却要承受过高的税负,其后果不仅在于抑制了土地的流动和正常的市场交易,助长了土地的隐性流动,更为严重的是,它直接阻碍了大量划拨存量土地步入市场的进程。从某种意义上讲,房地产税负水平的双重不合理进一步强化了传统的土地使用机制,使之难以汇入市场经济的洪流。

再次,从税负水平的角度来看,国外房地产税收政策坚持“宽税基、少税种、低税率”的基本原则。宽税基,即国外对公共、宗教、慈善等机构的不动产实行免征外,其余的不动产所有者或占有者均为纳税对象。这就为稳定充足的房地产税收收入提供了物质基础;少税种,即国外设置的有关房地产的税收税类较少,一方面可以避免因税种复杂而导致重复征税等税负不公现象的发生,另一方面又可以降低税收征管成本,提高税收效率;低税率,国外房地产税率虽不高,但能在税基较宽、征收效率较高的条件下,为地方财政创造相对充足和稳定的收入来源。这样的税制搭配可以代表房地产税收作为财产税的发展方向。相对而言,我国现行的房地产税制存在着税基窄、税种复杂及税收不公平等弊端。税基窄主要表现在两个方面:一是房地产不具备完全的财产税性质,大量的个人所有非营业性用房被排除在课征范围以外;二是有关房地产流转或经营的税负过高,导致部分房地产通过隐性市场交易,逃避纳税义务。可见,税费设计

的不合理或税率倒置,从某种意义上非但不能增加税费收入,反而会造成绝对额的减少;税种复杂的结果是一方面让部分逃税者有机可趁,另一方面却又让部分纳税者有被重复征税的可能。税收不公主要指目前我国并存内外两种不同的税制,外资的房地产企业税负水平要远低于国内企业。从上面存在的问题可以看出,现行的房地产税制和税费政策既不能体现税收的效率原则,又缺乏税收公平的涵义。

第四,“明税、少费”是国外房地产税费政策的另一重要特征。国外行政事业性收费一般分为两类:一为规费,二为特赋。规费是政府机关提供特定服务、设备或设定某种权利而对特定对象收取的费用,它以成本计收为原则;特赋则是因营造、改良公共工程而发生的费用之补偿,是对获得特别利益或直接受益者而课收的费用,它以特殊补偿为原则。对于房地产而言,无论它处于社会再生产任何环节,要缴纳的规费都很低,一般仅占房地产价值的2%左右。即使如此,在西方许多国家它也被列入地方财政预算,明确它的使用方向和范围,而不列入预算的规费一般都被设置特定的作用。在采用托伦斯登记制度的国家,政府在登记所有权人缴纳的费用中,创设一种保证基金,以赔偿经过登记但权益未获保障而引起房地产所有权人所蒙受的损失。在美国也存在类似的情况。联邦住宅管理局在为购房者的贷款行为提供担保时,一般收取贷款额的0.5%的担保费,并且利用这笔费用设置类似于担保基金的项目,以应付日后可能发生的偿款纠纷。政府对于特赋的征收有两个步骤缺一不可:一为确认受益对象;二为确认征收数额。对于特赋的征收充分体现了“谁受益,谁纳费”的公平原则,但一般都缺乏效率,尤其对于房地产而言,其征收成本过高。我国的房地产行政事业性收费政策则显得不合理。考察我国当前商品房的价格构成,各种形式的收费总额已与商品房的造价基本相当,这便是收费政策极端不合理的一种表现。(1)地价、城市建设费与基础设施配套费同时征收。一般平均而言,地价已达到商品房成本的30%至40%,而各种形式的公建配套费用占成本的20%至30%。同时,在商品房流通税之外又要缴纳一定比例的城市建设维护费。这使房地产开发企业不堪重负;(2)属于政府及其部门行政管理工作的项目,也在向房地产开发经营企业频繁伸手。这既有损于政府形象,又增加了房地产企业的额外负担;(3)房地产收费项目过多过滥,征收效率低且部分的征收采用极不规范的形式。就上海而言,摊入商品房成本项目就达120多个,受部门利益膨胀的驱使,行政事业性收费早已违背其成本原则和特殊补偿性原则。从表面上看,问题是出于政府部门收费行为的混乱无序,而深层次的原因则是在以“放权让利”为特征的改革的同时,没有形成相对“收权”这样一种调整机制,从而使得任何一个行政管理部门可以随意向房地产开发企业开口而不受任何制度或法律的约束。

三、启示与借鉴

(一)生产力的发展水平和国民收入的增长水平是选择和确定财税政策的首要条件,我国房地产市场形成的渐进性决定了我国房地产财税政策演变的阶段性。当前我国房地产财税政策应围绕以下几个基点展开:其一,如何推动住房自有化,切实拉动消费需求;其二,如何基于现实收入多层次的客观条件,鼓励置业投资,发展房地产租赁市场;其三,如何促进房地产业的发展,发挥房地产业的先导和联动效应。

房地产税收的实质即国家对房地产经济领域进行干预的一种手段。它的目的一是为政府筹集资金以应付公共支出;二是作为政府实施某些社会和经济政策而采取的一种调节手段。因此,优化的房地产税制应相互配合、相辅相成,既能符合国家的财政目标,又能规范促进房地产

业的发展和完善。“九五”期间乃至以后较长的一个时期内,房地产是我国新的经济增长点,担负着刺激需求与推动供给的双重使命,那么无疑房地产财税政策应配合这一目标的实现。

(二)公平性与效率性是财政税收的双重属性,由于两者之间的矛盾性,从而使两者不可能同时并存,在不同时期应有不同侧重。显然,无论是基于摆脱房地产现实困境的要求,还是从产业发展的战略角度考察,现阶段房地产的财税政策取向,都应以“效率优先”为核心原则。

一般来说,一个国家税收运行的目标具有两个方面的内容:一是效率,即对经济活动中的人力、财力、物力资源的最佳配置和充分利用;二是公平,即使社会成员在国民收入分配中的贫富悬殊不致过大。我国目前正处于经济发展初期,税收目标应以效率优先为原则,同时兼顾公平。保护合法收入、调节过高收入、取缔非法收入是世界各国政府对收益分配的共同做法,也是各国财税部门工作的重要组成部分。国民收入的初次分配而造成的社会不公,在一定程度上可以通过再分配来加以矫正。

(三)在制定宏观经济政策时,我们应具备更高的立意,而不是陷入“头痛医头,脚痛医脚”的怪圈。在当前条件下,我们似乎更应关注如何培植和培育税基,从更长远的视角来制定和选择房地产的财税政策。

财政政策包括收入与支出政策两个方面,政府在住房政策推行过程中应有所作为和有所不为。从国内外发展的情况来看,住房现金补贴方式(无论是补贴生产者还是补贴消费者)可以产生直接的收入效应,有效地解决住房的社会公平。政府有针对性地给予住房现金补贴,使各收入阶层家庭的住房消费支出在市场上都要遵循价格信号行事,从而通过市场机制的中介,以需求启动供给;政府直接参与建造房屋是必要的,但更应着眼于空置商品房的充分利用,并向极低收入家庭提供租赁为主。

经济适用房直接或间接地依托财政支持,但其基本属性还应归类于商品房,不宜搞成新的“双轨制”。关于经济适用房的建设规模和标准问题,我们认为,要根据房地产供求关系和地方财政状况统筹安排,量力而行。确定设计标准、购买对象与价格时,不仅要充分考虑地方财政的承受能力,还要尽量地减少对当地房地产市场的负面效应。倘若超越地方财力和不顾市场供求关系的约束,在发展经济适用房时不注意“适度”,那么,经济适用房的规模搞得越大,标准定得越高,价格压得越低,财政的负担就越重。而一个会使国家财政负担越来越重的产业,只可能成为一个新的经济亏损点,而不可能成为一个新的经济增长点。

我国征收土地增值税,初衷是从增加财政收入和平抑土地价格角度考虑,其实这两者都并非目的,土地增值是一种资本利得或资本增益,对其课税属于直接税,立法预期是不会发生税负转嫁的。但是土地作为一种商品,在实际征收过程中,对课税亦存有转嫁的可能。这样也就不会减少其进行土地垄断和土地投机的可能。我们认为,房地产投资和投机宛如一枚硬币的正反两面,在一定程度上,投机是“润滑剂”,也是“催化剂”。在我国经济发展的初期,投机往往能起到打破传统经济体制、活跃经济的历史性作用。对土地增值采取过于严厉的税收政策往往会为房地产业的健康发展增大不必要的阻力。

(四)“正租、明税、少费”是房地产业健康发展的前提条件之一。房地产财政税收体系的发展也涉及到究竟是采取外延式还是内涵式的选择问题。

行政事业性收费的自主性决定了它可以在税收没有触及的范围内或者税收无法普遍实行的领域中发挥巨大作用。它的初衷应该是贯彻“谁受益,谁缴费”的原则,从而为政府各部门提供服务而发生的耗费进行补偿。但问题在于行政事业性收费的权力是分属于政府各个部门的,

这样一种分散征收、分散管理的方式造成资金筹措上的高成本、资金使用上的随意性和沉淀性。因此,初始的原则往往逐渐演变为“谁缴费,谁未必受益”。显然,行政事业性收费的整体效率劣于税收。不仅如此,由于这些收费缺少法律依据,相应也就不受法律约束。

行政事业性收费的数目过多,对经济的影响,特别是对房地产发展的消极影响是巨大的。从房地产开发的角度考察,在商品房价格受制于国民收入水平这一现实条件的前提下,收费的增加直接导致开发商预期利润的减少,从而影响其开发积极性,并进一步影响房地产商品的长期有效供给。从房地产流通的角度考察,不合理的收费阻碍了商品的正常交易,滞缓了生产要素的配置和组合过程,从而产生很大的外部成本。同样,行政事业性收费亦和房地产制度改革的市场取向格格不入。一方面它歪曲了房地产商品的价格,使之无法反映商品的真实价值,亦不能体现真正的供求关系,市场经济之核心价格机制的功能受到削弱;另一方面它又不利于培养人们的市场观念,给人们制造了这样一种错觉:市场经济重要的是权力,而不是规则。事实却是恰恰相反的。

“正租”,即取得土地使用权的费用应当是名正言顺有章可循的,不容许任何部门和单位利用权力巧立名目乱加价乱收费,使土地一级市场供给不受“寻租”行为的干扰;“明税”,即税收的各项要素,如计税依据、纳税人、税率、减免、期限及征管程序等都应有明确的税法规定或税法的专门条款。它能促使一个相对透明、公平的市场环境的形成;“少费”包括两层涵义:一是绝对量的减少,即对于一些不合理的行政事业性收费一律取消;一是相对量的减少,即对于一些必须的但可以合并收取的项目进行兼并,以降低收费成本和提高收费的规模效益。

主要参考文献:

1. 纪益成:《日本现行房地产课税制度》,《涉外税务》1995年第4期。
2. 王京华:《房地产业有关税收政策规定的介绍》,《北京房地产》1995年第5期。
3. 严华清:《西方房地产》,武汉大学出版社1995年版。
4. 孙执中:《战后日本税制》,世界知识出版社1996年版。
5. 财政部课题组:《日本财政制度》,中国财政经济出版社1998年版。
6. 财政部课题组:《财产税制国际比较》,中国财政经济出版社1998年版。

(作者单位:上海财经大学房地产经济研究中心;邮编:200433)

《1999 中国财政发展报告》简介

由上海财经大学公共政策研究中心编写的、上海财经大学出版社出版的《1999 年中国财政发展报告》,对我国财政经济状况作了全面的阐述,进行了深入的剖析,在此基础上对我国的经济趋势作了预测。全书由总论、经济运行分析、财政收入分析、财政支出分析、国债分析、财政体制分析、宏观财政政策分析、中国财政计量模型等8大篇构成。

作为我国国内第一次发表的财政发展报告,这部《报告》有许多尚待完善之处,尽管如此,它还是具有一定学术水平的,所涉及的课题是开拓性的,其成果是创新的。(张小忠)