

# 物业税制度

## 基本框架的设计

段小力<sup>1</sup>, 陈建淦<sup>2</sup>

中图分类号: F293.30

文章编号: 1006-7388(2006)11-0009-05

文献标识码: A

**摘要:**针对我国现阶段经济发展过程中房价上涨过快、社会贫富差距加大分配严重不公平的社会现实,提出了物业税(国家宏观调控的主要税收手段之一)的设计方案。在设计物业税基本框架时,本着新一轮税制改革“宽税基、低税率、严征管”的原则,对物业税的课税对象、课税依据、税率、减免税优惠以及纳税地点和纳税期限等税制要素进行了初步设计。

**关键词:**房地产业; 物业税; 税制要素

### 1 问题提出的现实背景

房地产业是世界最大的一项产业,约占全球GDP总和的15%左右。随着我国经济的发展和城镇化进程的推进,房地产业也逐步成为国民经济的支柱产业之一。房地产业的健康发展可以带动很多相关产业如建筑业、建材业、冶金业、化工业、电子业、金融业的发展。1998年之后我国大部分行业都比较低迷,但房地产价格却一路走高。根据国家统计局的报告,2005年,全国商品房和商品住宅平均每平方米分

别为3015和2820万元,比2004年同比增长12.5%和13.5%。

2003年到2004年,房地产价格上升幅度是14.08%,而且还有继续上升的趋势,房价上涨幅度明显高于当期居民消费价格和租赁价格的涨幅。

所以国内有学者(易宪容、谢国忠等)认为房地产行业出现了经济泡沫,衡量的依据是,与其他国家相比,我国的“房价收入比”和“房价租金比”等主要指标过高(见表1)

表1 一些国家和地区的房价收入比(1999年)

国家	美国	加拿大	英国	澳大利亚	瑞典	巴西	中国
比值	2.8/1	4.8/1	3.7/1	4/1	1.8/1	5.7/1	12/1

资料来源:转引姜观澜.大力消化空置房的思路对策[C].99住房发展论文集.上海:上海财经大学出版社,1999.

房价上涨过快原因,除了我国城市化进程引起的需求过旺,更主要的是房地产投资和投机的结果。房价上涨导致普通老百姓越来越买不起住房,社会的贫富差距加大,银行信贷的金融风险加大,整个社会经济结构的调整和优化受到阻碍,不利于国民经济持续健康发展,甚至会产生经济泡沫。与此同时,房价的快速上涨对相关产业的发展起到制约作用,引起其他

收稿日期: 2006-05-09

作者工作单位: 1. 郑州职业技术学院, 河南 郑州, 450121; 2. 厦门大学财政系, 福建 厦门 361005

作者简介: 1. 讲师, 厦门大学硕士研究生。研究方向: 财政学; 2. 副教授, 主要从事财政理论研究。

商品的消费失速。

房地产作为一种生活必需品和消费品,关系到人们的安居乐业、社会的财富流向和社会公平的实现。在目前房地产市场自发调节高房价失灵时,需要政府运用相应的财政政策和金融政策来加以宏观调控。近年来,国家对房地产市场的宏观调控政策频频出台,物业税是国家进行宏观调控主要税收政策之一。所谓“物业税”,也可称为“不动产税”、“房地产税”等,主要是针对房地产的保有环节(相对与交易环节)所征收的以市场评估价值为课税依据的一个税种。物业税之所以备受关注,是因为它不同于新一轮税制改革中的“增值税转型”和“两税合并”,只关系到某些企业和个人的利益。物业税是关系到大多数人(包括企业和居民)的切身利益。

当前在我国房地产税收制度还不健全,物业税还处于论证阶段。抓紧出台物业税对于中国而言具有十分重要的意义。问题研究的意义,在于通过物业税收要素的设计、征收管理制度和配套措施的完善等方面提出政策建议,构建出科学规范的物业税制度基本框架,加深对现有房地产税收体系改革的理解。希望通过对我国物业税制度基本框架的构建提出政策建议,能够使物业税制度在实现促进社会公平、抑制房地产投机、稳定房价、实现人民安居乐业等政策目标方面有所裨益。

## 2 物业税制度基本框架的设计

在设计物业税制度基本框架时,应充分考虑和研究我国开征物业税的配套措施的前提下,科学地设计出物业税税基、税率、减免税优惠等税制要素,本着“先易后难”、“先窄后宽”的原则,逐步扩大物业税的税基和征收面,使其逐渐成为地方财政收入的重要支柱。

### (1) 课税对象和纳税义务人

根据宽税基的原则,物业税的课税对象定位于我国境内的土地与房屋这两项不动产,以城镇和农村区域内的土地的使用权与房屋的所有权为征税对象(包括外资单位和个人拥有的土地和建筑物),这是充分考虑到我国的实际情况和城市化进程中,许多地方出现同一条街道,一边的店铺要征税,而另一边的店铺不征税的现象。事实上,随着我国城镇化进程的推进,农村与城镇的界限将变得越来越模糊,城镇区域很难

准确界定,对农村房地产的免税容易形成征税的真空地带。笔者认为,政府可以从总体上确定以城镇的房屋、土地为物业税额的征收对象,而对于农村价值比较低的自住房产进行财政补贴或税收减免。如果只把课税对象定于城市,很容易产生税负不公和税收真空现象。

确定物业税纳税人,应遵循合理、便利、确实和可行的原则。物业税的纳税人应该是房产的所有人和土地的使用人,即凡在我国境内拥有房产的所有权与土地使用权的单位或者个人都是物业税的纳税义务人(包括外资单位和个人)。但法律对“拥有”的内涵要做出明确的规定。这是因为:一是我国土地没有私有化,即单位和个人拥有土地只是拥有一定年限的土地使用权而非产权;二是我国很多企事业单位所拥有的房屋不具有产权,因此,我国物业税纳税人可以这样确定:产权归企业所有的,经营管理单位为纳税义务人;房屋出租的,以出租人为纳税义务人,以承租人为代扣代缴义务人。产权出典的,以承典人为纳税义务人;产权所有人,承典人均不在所在地的,或者产权未确定以及租典纠纷没有解决的,以房产的使用人或代管人为纳税义务人。总之,物业税的纳税人为在我国境内拥有或承租不动产的自然人和法人,具体包括不动产持有人、权益拥有人、租用人、出典人、已占有不动产的承典人等。同时,考虑到实际征管的需要,我国税法有必要规定物业税的扣缴义务人,承租人既可作为纳税人,也可以作为物业税的扣缴义务人,对有物业管理的居民住宅区,可以委托物业管理单位进行代收代缴。

同时,对一处不动产存在两个或两个以上的所有者或承租人,由谁纳税的问题,税法要明确,以免出现纳税推诿现象,可以按产权人或承租人之间的协商结果确定纳税人;不协商的,原则上应以该不动产的第一产权人或第一承租人作为物业税的纳税人;对于未成年人拥有的不动产,应由其法定监护人或收益拥有人作为物业税的纳税人。

在纳税人这个税收要素方面,应该在法律的规定上把物业税的纳税人的范围从城市延伸到农村,从本国公民延伸到外资单位和个人。其理由如下:首先,在当今社会,随着城市化进程的快速推进,从区域上来说农村和城市的界限越来越模糊。农村和城市的住

房质量,享受的公共设施与服务,没有什么不同。根据受益原则,也应该交纳相应的税收。其次,在一些地区,城市和农村的收入差别已经基本不存在。不必说苏南和沿海地区的农村,在中西部随着城市的扩张出现很多城中村,凭着时代传下来的风水宝地,他们中很多人占有着大量面积的住房用以出租或者闲置,过着“一边睡觉一边发财”的生活。而且在不少农村也有不少高档房产置业,有的甚至是豪宅别墅。特别是一些乡镇企业负责人、现在的私营企业主的高档房产大多建置在农村,这些人的富裕程度和财产拥有规模是众所周知的。再次,对外资单位和个人征收统一规范的物业税是统一税法的要求,这样可以避免大量外资流入我国房地产市场进行投机行为,有效利用外资。

不可否认,现在我国大部分农村特别是中西部地区的土地价值和房产价值普遍很低,甚至人们生活还很贫困,在指定税收政策时可以考虑在一定评估价值标准以下给予低收入个人财政补贴或者减免税优惠(二者选其一)。在这方面,印坤华和胡彬认为实行人头补贴比砖头补贴效率更高,损失更小。

## (2) 计税依据

计税基础的合理确定,是课税得以顺利进行的保证。从我国物业税开征初衷与实际可操作性来看,根据宽税基、简税制的原则,宜以不动产的市场评估价值扣除一定起征点费用(如免征额、修缮费等)的余额作为计税依据。按不动产的市场评估价值(评税值)征税能比较客观地反映房产的价值和纳税人的承受能力,较好地调节土地的级差收益;规定一定的起征点可以把中低收入家庭的低值房产排除在物业税的征收范围之外。

物业税的计税依据对于个人应该是财产净值减去当地房地产价值基数标准为地区标准。

$$\text{net}V = MV - C$$

$$T = (\text{net}V - V_0) \times T_r = (MV - C - V_0) \times T_r$$

其中:netV 财产净值

MV 房地产市场评估值

C 相关费用(如免征额、修缮费等)

$V_0$  当地基数(起征点)

$T_r$  物业税年税率(具体确定方法见税率的设计部分。需要说明的是,

根据国际惯例,物业税是分年缴纳的。所以在本文中物业税税率指年税率)

## T 物业税应纳税额

式中的住宅市场评估值MV对于新建房产应是取得房产时的原始价值,对于购买一年以上的房产应该是重置价值。

式中的当地基数(起征点) $V_0$ 应该依据当地经济发展的实际情况和人均收入水平而定,可以是面积或一定价值起征点。一般以人均扣除标准乘以家庭人口数。

这里所提到的住宅市场评估值,并不是指纳税人各自拥有或承租不动产的实际价值,而是政府定期、按区域评估确定的计税评估价值,因为在实际中要求政府对每处不动产进行市场价值评估,是不可能也没有必要的,政府只要定期按区域通过科学评估,来发布各个片区的土地、房屋的计税评估价值即可,纳税人据此来估计自己应该缴纳的物业税税额。

房地产课税以市场评估值为计税基础,已是国际惯例。客观地分析,以市场价值为税基有两个优点:一是税基具有弹性,随着房地产市场价值的上涨,税基扩大,物业税的收入也将相应增加。二是能反映纳税人的纳税能力,有利于实现税收的公平目标。

而如果以租金作为计税依据,具体操作难度大,尽管当前我国不动产租赁市场发展迅速,但相关法规与制度并不完善,很多不动产的租赁十分隐蔽,有关部门根本监管不到,而且同一地段的租金实际并不一样,若以不动产的租金作为计税依据征税,势必导致税收的流失。

值得注意的是,以市场评估价值为课税依据,会增加物业税的累退性。国外经验也这样表明,不论评估方法多么科学,评估手段多么先进,房地产的市场价值总是被低估,房地产拥有的年限越长,市场价值被低估的就越多。所以物业税的实际税率总是小于名义税率。但是尽管如此,评估价值是我们目前所选择的课税依据中最合适的一种。

## (3) 税率的设计

合理确定税基和税率,关系到纳税人的负担与政府的财政收入,是正确处理征纳矛盾的关键。由于物业税一般为地方税收,因此,根据地方自治原则,税

率应由各地方政府自行决定,而不是采用全国统一的税率。

### 第 1、税率设计应注意的几个问题

物业税的税率设计应遵循低税率、简税制的原则,涉及的问题主要有:

**税率类型的选择** 从我国目前的实际情况看,物业税的开征一方面不应对置业及房地产市场发展产生限制作用,而要形成鼓励置业的政策导向,从这方面来看采用有差别的比例税率比较合适。另一方面物业税的开征还要达到抑制投机、促进公平的效应。从这方面来看,采用有差别的累进税率比较合适。统筹考虑这两个方面,适应简化税制的需要,物业税的税率采用有差别的比例税率更为合适。具体是多少,这需要地方政府部门在广泛调研的基础上进行科学测算。

**税率设置对不同房地产应该区别对待** 中央可以对大城市、中小城市、城镇,区别不同地域,如沿海、东部、中部、西部规定不同的征收标准幅度,由省、自治区、直辖市人民政府在国家规定幅度内,根据本地市政建设状况、经济繁荣程度等实际情况,确定本地区的具体适用税率,决定是否开征或适当予以减免。对于不同档次和用途的房地产也要设置不同的税率,非普通住宅和普通住宅以及经济适用房之间、商业经营用房地产和居民自住房地产之间,也要体现税率的差别。这样做既可体现横向公平原则和纵向公平原则,同时也体现了量能负担原则。

**税率设置要参考周边国家和地区的水平** 确定在税率确定时,首先要考虑到我国的经济状况,保持与周边国家税率相当或略低水平(根据第二章所提供的数据,一般在 1%~2% 之间),否则会驱赶税源;其次在“宽税基、低税率、高效率”的目标下,考虑物业税政策的连续性和前瞻性,地方财政负担能力的差别和充分考虑应税房地产的用途、性质、地理环境、公共设施、等因素,设置不同的税率。

**税率设置还应考虑物业税改革的过渡时期的特点** 目前,我国单位与个人拥有的房屋与土地不动产,在交易时已经一次性缴纳了相关的税费,开征物业税后,笔者认为在实行老房老办法、新房新办法的同时,要考虑对多套房产进行税收调节,考虑到这些房产在购买时已经缴纳了相关的税费,建议提高起征点或从

低适用税率。

### 第 2、税率设计的具体方法

#### 考虑贷款支出能力的税率设计模型

国际上通常使用市场估价法来确定税率。假定一个中等收入水平的家庭拥有房地产的评估价值 MV 万元,年个人收入 R 万元,但负税能力应考虑抵押贷款月支出  $M_i$ 。其负税能力每年按家庭收入的 n% 来计算,则

物业税年税率

$$T_r = \frac{R \times n\%}{(MV - M_i \times 12)} \times 100\%$$

其中: R 家庭年收入额

$M_i$  月供贷款额

T 物业税年应纳税额

n% 纳税人的负税能力

MV 房地产的评估价值

C 相关费用(如免征额、修缮费等)

这种方法反映出,确定物业税的税率所要考虑的纳税能力实际上是考虑房产所有者的收入和贷款因素的。

物业税的应纳税额  $T = (MV - C) \times T_r$

有一定面积起征点的税率设计模型

物业税在具体操作中,对于普通居民用房和经济适用房宜采用有一定面积起征点的价值为计税依据。首先,需要根据一个地区的房价确定最低保障性居住面积的居住价值,这一最低保障居住价值应该是从房地产管理部门统计的均价与城市规定的人均最低保障居住面积的乘积。例如,假设在一个城市商品房的均价是 5000 元,核定的人均最低保障居住面积是 20 平方米,则最低保障居住价值是  $5000 \times 20 = 10000$  元。其次,确定在这个城市中的中等居住条件的家庭作为确定需要纳税的家庭,并且作为测定税率的“三口之家的标准家庭”,这一“标准家庭”的居住面积  $100m^2$ ;再次,依据该地区(城市)中等偏下收入阶层拥有的基本居住面积来确定房产税的税率,假定一个城市年人均纯收入的 2 倍(因为是夫妇两人)为年  $2 \times 2 = 4$  万元,我们判断他的纳税能力按照年均收入的 5% 计算,则该城市物业税的年税率测算是: 物业税年税率

$$T_r = \frac{2000}{(100 - 60) \times 5000} \times 100\% = 1\%$$

类似可以得到该城市某个地段的物业税税率：

$$T_r = \frac{R \cdot n\%}{(S_1 - S_0) \times P} \times 100\%$$

其中： $T_r$  物业税年税率

$S_1$  实际居住面积

$S_0$  该市核准的标准居住面积

$P$  该地段的单位面积房地产平均估算价格

$T$  年应纳税额

$n\%$  居民纳税能力

当然这一测算是最简单化的一个家庭模型，可能家庭人口结构还要复杂，人们的经济状况也不相同，而且利用银行信贷资金的多少也不一样，负税能力是不相同的。这个因素可以在第一种税率设计方法中得到体现。当然，两种因素也可以综合考虑。

综上所述，在具体设计物业税税率时应该考虑如下因素：第一，一定的起征点，包括以市场价值为主要起征点和一定面积为辅助起征点。第二，本地区的居民的负税能力。第三，地区之间的物业税税率应该适当平衡可比，应与各个地区的房地产价格与其上涨幅度相适应。否则，那些税率太高的地区就会驱赶税源，抑制本地区房地产业的正常发展，不利于提高当地住房质量和影响城市的繁荣。

#### (4) 减免税的规定

从政策的稳定角度出发，对单位拥有的应税房地产的减免税政策，可以参照目前的房产税、城市房地产税、城镇土地使用税的免税规定，具体免税项目有：国家机关、人民团体、军队自用的房产与土地（但经营用房和土地除外）；由国家财政部门拨付事业经费的行政事业单位（不包括已经转为企业的单位）；农

村低值房地产并且用于自住的可进行税收减免，其他房产（包括外资单位和个人拥有的房产、自住房产）要根据财产的评估价值或面积规定一定的起征点来征收物业税，以保持税收的公平和地方政府的可靠税源；对于商业经营用房、高档住宅和豪华别墅应该按照评估价值乘以本地区的税率征收物业税；对经济适用房视同普通住宅采用一定面积起征点的物业税税收减免政策，这是因为购买经济适用房的一般为低收入人群，但是由于寻租现象的存在，一些不符合条件的人通过关系也买到了经济适用房并且在交易时已经减免了土地出让金，享受了国家的税收优惠，所以建议根据经济适用房面积起征点征税。

#### (5) 纳税地点和纳税期限

物业税在房产所在地缴纳。纳税人应根据房产所在地按照税务机关规定的期限（年、半年或季度）和办法到地税机关进行税务登记。房产不在同一个地方的纳税人，应按照房产的坐落地点分别在房产所在地的税务机关缴纳。这样使征收与缴纳变得很方便。具体纳税期限由地方自行确定，沿用房产税有关纳税方式，实行按年计算、分期（季度或半年）缴纳。

### 3 结束语

需要注意的是，在设计物业税制度的基本框架时，必须考虑到税制在执行中可能出的各种问题和对纳税人行为选择的影响以及物业税纳税人可能采取的应对措施，使物业税制度的设计更加科学和完善，不能指望税收要素设计的缺陷通过税收征管来解决。理论和实践都表明，税收征管是难以弥补税制设计的缺陷的。因此，物业税制度基本框架的设计至关重要。

〔本文编辑：王志强〕

