

房地产税：如何征收与何时征收

□中国银行业协会首席经济学家 巴曙松
中国银河金融控股有限责任公司 刘孝红

如何征收问题

如何征收房地产税主要涉及四个方面:征收范围、税率标准、计税基准、减免征范围。关于税率标准和减免范围,预计按照“充分授权、分步推进”的原则,授权各地方政府根据各自的实际情况制定。从国际经验看,在具体税制设计时需要注意以下两个问题。

一是税率标准设置和减免范围需要兼顾税收筹集和民生保障。房地产税主要作用是调节收入分配、筹集财政收入,并有助于逐步形成房地产市场的长期调控机制。

就筹集财政收入的功能来说,1994年分税制改革后,地方政府财政支出缺口增加,在房地产市场持续高速发展的背景下,土地出让成为弥补缺口的重要的收入来源。据中国指数研究院最新公布的《2017年全国300城市土地交易报告》数据显示,2017年土地出让总金额为40632万亿元,同比增长38%。土地出让金收入占财政收入的比重约40%,其中江西、重庆、江苏和安徽的占比甚至超过60%。随着城市的建设发展,新增土地规模会逐步受到控制,拆迁成本的上升也使得地方政府从土地出让中获得的收益比重会趋于下降;在房地产增量市场发展增速放缓的同时,土地出让增速趋势亦逐渐放缓,部分地区重点依赖土地财政支撑地方财政支出的模式不可持续。

同时,在防范化解金融风险,地方债务整顿和监管力度趋严的政策背景下,如何避免地方政府在基础设施建设等方面大量投入,而导致的债务偿付危机,增加地方财政收入,是目前地方政府需要解决的现实问题。按照国际惯例,房地产税作为地方税来源,主要用于满足地方政府提供公共服务的开支,如教育、医疗和社保等,受益的主体和纳税主体高度一致,因此,征收房地产税是自然的选择。

从国际上来看,美日等国的房地产税是基层地方政府的主要税收来源,用于居民所在区域的教育及公共服务的支出,体现了房地产税的公益性。2015年,美国房地产税占地方政府税收72.1%,是第一大税收来源;而日本房地产税占市町村级税收近40%,是地方税收的第二大来源。

对我国来说,在房地产存量市场越来越大的现实条件下,通过征收房地产税,可以促使地方政府有一个稳定和持续的财政收入来源,以纠正这些年来各地政府过度依赖土地财政的情况。

另外,根据国际经验,在所有国家的房地产

“近年来,在建立房地产调控长效机制的讨论中,房地产税征收一直是广受关注的话题,概括来看,争议主要集中在三个方面:一是合法性的问题,二是必要性问题,三是如何征收的问题。2018年以来,相关问题陆续定调。

房地产税作为一个新税种,如何征收,何时征收,都直接关系到广大公众的切身利益。对于政策制定者来说,一个新税种的推出或者旧税种扩大范围,理应当综合平衡财政收入和支出的关系,进行宏观层面的统筹规划,以促进社会公平。基于上述考虑,笔者将对如何征收房地产税这一问题进行探讨。

税制度安排里面,都有一些税收优惠。如制订一定的扣除标准,或者是对一些困难的家庭、低收入家庭、特殊困难群体给予一定的税收减免等。对于我国来说,从房屋具有的基本的安居保障功能出发,在税制设计环节,应当根据中国经济社会阶段性发展状况,允许扣除一定的减免标准(免税额),这种免征标准尽可能惠及广大的民众群体,减轻他们的额外负担。

但是,若按照现有上海、重庆试点方案中确定较高的免征额,则实际上是达不到构建房地产市场长效机制、拓展地方税源的效果的。2016年上海房地产税收收入为171亿元,仅占上海税收收入总额5626.9亿元的3%,重庆房地产税收收入为56.88亿元,占本级财政税收收入1438.4亿元的4%。与此同时,2016年上海土地出让收入高达1578亿元,重庆为705亿元。根据两个城市的试点统计数据,房地产税相对土地出让收入显然明显偏低。

综上,税率标准设置和减免范围需要平衡好税收筹集和民生保障两个目标,在尽量减轻居民额外负担的同时,也要逐步促使房地产税实现税收筹集的功能。

二是方案设计要避免实际操作中的套利行为。房地产税是在房屋保有环节进行征税。由于税收的刚性特征,它可以在满足人们安居合理需求的同时,通过增加房屋持有成本的方式抑制投资与投机需求,以及调节收入分配的功能。从供给端来说,可以提升房屋实际的安居使用效率,降低仅仅是为了获取房屋的资本增值所可能发生的空置率,从而提升全社会的资源配置效率。但如果方案设计不周,则可能适得其反。

一个重要方面是,在具体征收方案设计时,需要尽量避免实际操作中的套利行为和扭曲现象。一种普遍的免征观点是,对持有首套住房的安居性住房免税,以体现房产税的安居保障功能;对超过一定面积的住房进行累进征收,以体

现多占用资源多纳税的收入与财富分配调节功能。然而,如果采用首套免征方案,则可能导致“假离婚”行为明显上升,也可能出现部分群体通过房屋置换规避纳税义务,导致大户型受到追捧,形成价格的“剪刀差”。如果采用人均面积减免,则将掩盖实质上的不公平,因为面积上同质的住房可能存在较大的价值差异,而价值才是住户更加关心的变量。就中心城市而言,中心豪华住宅楼与郊区一般住宅单价差异相当大,同等的面积减免而不考虑市场价格可能会加剧财富分配不均的状况,这一点与房地产税的预期功能定位是相悖的。

相关配套措施问题

尽管此前上海、重庆推出了房产税试点,但其方案并没有对现有房地产税收体系进行任何变动。与之形成对照,从整个房地产体系看,当前的房地产税并不是在现有税收体系的基础上推出的新税种,而是对现行房地产税制以及有关的收费体系的再设计,因此房地产税的推出,伴随着现有房地产税的梳理和归并、以及合理化调整的过程。同时由于房地产税的税基确定复杂,需要建立完备的税收征管模式,这样才能使房地产税征得到、征得公平。

一是现有房地产税的梳理和归并是推出房地产税的前提。目前我国房地产税主要在土地出让环节征收。主要税费包括契税、增值税和企业/个人所得税。在土地开发中,地方政府的主要收入来自企业缴纳的土地出让金(计入地方政府性基金收入)、土地增值税和企业所得税。存量房方面,由于目前房地产税没有全面实施,税费主要集中在交易环节。目前交易环节税费主要包括增值税及附加、契税和个人所得税。除此之外,还有附加在土地上的各种各样数不清名目的一些费用,都和房地产税有关。

2003年,国家有关部门一度提出城镇建设

税费的改革方案,明确了对不动产征收物业税的改革思路,拟将现行的房地产税、城市房地产税、土地增值税以及土地出让金等税费合并,转化为房产保有阶段统一收取的物业税。但是鉴于物业税的开征所牵涉的各方利益难以平衡,因而迟迟未有开征。

新推出的房地产税需要首先对现行税费体制中的税费项目进行归并和调整,以求更合理地反映房地产市场的税收结构。

二是与房地产税征管相关的“基础设施”建设需要同步推进。房地产税推出同时需要相关的配套改革和建设。从国际经验看,目前已经开征房地产税的国家基本都有一套相对完整、专业的不动产登记,或是配备强大的评估团队。我国推出房地产税前,也需要做好相关的“基础设施”的建设。

首先,房地产税立法涉及房地产权属登记的征信体系建设问题。必须建立起全国范围内的、全覆盖的居民(个人、家庭与单位)全面、清晰、准确、可核查的房屋产权登记的基础数据库。

其次,由于历史遗留原因,现存房改房、福利房、小产权房、经济适用房、集资房、两限房等不同类型的房屋,产权性质差别太大,需要统一界定。

第三,需要完成修订《税收征管法》,为依法治税提供依据。迄今为止,中国的税收主要是针对法人进行征收,即便是个人所得税,也主要是通过单位财务部门代扣代缴,如果让税务局直接面对居民个人征收房地产税,从起步阶段看估计难度较大,如何有效地征收需要制定可行的办法。

另外,政策落地后要建立房地产税监督机构,建立纳税申报制度,纳税人有途径提出异议和申诉。以上这些工作都需要付出不少的人力成本、时间成本,需要充分做好相关准备工作。

值得注意的是,在房地产税推出后,地方政

段等方面的因素将是决定房地产税能否公平、公正地制定和执行,以及房地产税立法目标最终能否实现的重要因素。

推出程序和时间问题

“立法先行”是房地产税推出的前提,另外,根据“充分授权、分步推进”的原则,在房地产税法出台后,具体实施细则的制订和实施时间的选择将交由地方政府执行。

一是按照“依法治国”、“税收法定”的指导方针推进房地产税立法。当前房地产税是根据国务院的暂行条例来进行征收的,拟推出的房地产税作为一个“新内涵”的税种,其推出需要履行立法程序,而立法需要遵循法律的稳定性、连续性与废、改、立相结合的原则,在修改、补充或制定新的房地产税法时,应保持与原有税法的承续关系,即将在原有税法的基础上,结合新的实践经验,修改、补充原有的税法和制定新的税法。

二是按照分城施策、循序渐进的原则选择推出时机。立法后的实施由地方政府结合实际情况具体实施,并且全面落地也将有一个循序渐进的过程。

房地产税推出后对经济带来的影响,是地方政府制定实施细则和选择推出时机的重要考量因素。房地产税是在房屋保有环节进行征税,由于税收的刚性特征,它首先可以通过增加房屋持有成本的方式抑制投资与投机需求,以此减少市场的总需求。一二线城市和三四线城市的房价相差很大,市场的供需矛盾也相差很大。这就要求地方政府在“充分授权”下,在房地产税法基本框架下,根据推出房地产税对当地房价带来的影响,对土地出让金收入的影响,以及银行坏账及营商环境的影响,相机推出。

反观当前的进展,目前房地产税立法正处在第一步起草阶段。环保税从向国务院提交草案至人大常委会表决通过历经两年以上时间,至正式施行超过三年。参考环保税立法程序,房地产税立法至少还有关键两步要走,即全国人大(常委)审议和表决通过阶段,另外立法完成至正式实施中间仍有一段衔接期,预计房地产税正式实施还需要一段时间。

因此,推出房地产税是加快建立现代财政制度、理顺中央和地方财政关系、优化税制结构的重要举措,在当前的环境下可以说是大势所趋,同时这一举措又和广大人民的利益切身相关。为此,既要进行宏观层面的统筹规划,促进社会公平,又要做好相关配套措施,才能切实落到实处。

完善现代企业制度 发展壮大军工企业

□中国企业改革与发展研究会副会长 李锦

计将可能直接承担国家技改项目。对以军品为主业的院所,预计将有可能参照转制前的属性享有税收优惠政策。预计这些政策将提高军工科研院所改制积极性,加快改制进程。

完善现代企业制度

改制要从发展角度考虑,由战略发展与运营部门牵头。为此,笔者提出如下建议:一是重视政策研究。2016年初由国防科工局、中央编办会同军工集团初步形成的《军工科研院所分类方案》和《军工科研院所分类改革实施方案》等政策文件,还有一个混合所有制改革的文件,提到军工企业混合所有制改革范围。配套细则的出台,主要针对的问题包括:离退休职工的社会保障问题、税收优惠问题、一些遗留的政策性负债问题、公益型的科研院所向非营利组织转型的模式问题、科研机构制式的产权关系问题、科研机构的非经营型资产剥离的问题、科技型企业的会计核算问题、资产核实问题等。

二是重视理清产权关系和完善优化企业法人治理结构。改制关键是法人治理,是董事会建设。国家部委、机关或军工集团授权经营,按照《公司法》以法定方式派代表(股东代表或董事)进入军工院所。考虑到军工科研生产的特殊性,保证国有控股,确保国有资产保值增值,鼓励经营者和业务骨干参股,使员工利益与企业利益通过产权关系紧密地联系起来。

三是推进公司制改革,市场化经营。制制的目的,是真正建立产权明晰的现代企业制度,打造更加面向市场的产业化能力,具备适应市场化运作模式的经营管理能力。将军工科研院所逐步转为具有独立法人地位的经济实体,直接从事武器装备的研究发展及民品开发,建成多种所有制混合型企业体系,逐渐减少科研经费的投入,把军工科研院所推向市场,争取实现由“政府主体型”向“企业主体型”转变。从彻底打破目前军工科研院所内部存在的事业、企业两种体制并存、科研生产分离、形不成活力且相互掣肘、效率低下的落后局面。

四是强化核心竞争力提升。军工企业优势是先进技术,军工科研院所是隶属国防科工局各军工集团事业单位,拥有最核心优质“轻资产”,代表了中国军工科研体系最高水平,被誉为各军工集团“钻石矿”或“现金奶牛”。改制

后要以新技术新工艺制造高端产品赢得市场,提升核心竞争力,以此作为企业发展新的增长契机。同时,做好引进国内外先进技术的消化吸收再创新和知识产权管理,最终形成自主知识产权的产品。

五是加强内部科学管理。除了董事会,还要注意发挥党组织的监督保证作用和建立职工参与的民主管理制度。同时打造扁平化的组织机构,缩短管理链条。要建立健全科学管控的规章制度,用一整套制度形成合理的激励和约束机制,保证企业的生产经营顺利运行,以追求经济效益最大化为目标,不断提高企业的经济效益和管理水平。

六是要深化企业内部科研生产、人事、薪酬三项制度改革。军工企业由于体制相对保守,激励机制比较传统,实行员工持股等激励措施的企业极少,不利于发挥优秀人才积极性。

七是必须认真挑选治理企业的人才,特别是董事会和总经理人选,现代企业领导者除了德才兼备外,主要要求有较强的市场运营能力和决策能力。

八是将转制和国企改革有机结合,改革的目的是推进发展。积极探索股份制改造、以混改、科研院所改制和资产证券化、军民定价和军民融合等为代表的军工改革,将给军工高端产业带来中长期制度红利。通过混合所有制改革,将有助于打造国际一流的武器装备、富有竞争力的军工企业和军民应用技术领先、社会贡献度大的军工企业集团。

九是结构调整与规模化重组是重要的一步。航天科工集团公司已基本完成了相关产业重组和调整,初步形成了空天防御、飞航导弹、固体火箭、信息产业、高端装备产业创新发展平台和国际化经营平台的架构。兵器工业集团重组完成30多家子集团专业化整合。预计部分军工企业还将引进具有产业关联度的企业作为战略投资者。航天科技集团创新引导基金,在投资项目上不限于投军工,只要有创新意义的项目就可以投,例如新材料、电子通讯、芯片等。试点单位也可以向这个方向投资。

十是解决科技经济、军民两个结合问题。军工科研院所,往往科研能力强,经济效益弱。要结合自身实际,解决科技与经济脱节问题。军民融合一方面引入民企参与军品生产,给传统军品生产企业压力,促使其提高自身竞争力。在竞争的环境下,参与主体都能提高技术水平。另一方面,通过军转民,有利于军工企业积

累的技术向民品市场转化,开拓新市场,增加利润来补贴和发展军品业务的同时,带动经济升级转型。

提升资产证券化率

军工科研院所是各大军工集团优质的军工资产,军工科研院所的高精尖武器产品往往附加值和技术含量较高,因此价值量占比较高,大量优质资产仍未上市。军工科研院所完成改制后可以注入上市公司,利用资本市场来发展军工产业,将提升军工上市公司的盈利能力和竞争力。

目前,我国军工集团资产证券化率普遍较低,由于我国研究所和军工厂两种体制并存,导致大量军工资产无法整合,不具备上市条件,十二大军工集团资产证券化水平仅为30%左右,且呈现“大院所、小上市公司”的特点,上市公司体外存在大量优质资产。资产证券化水平较高的中航工业和中船重工集团超过了50%,而水平较低的航天科技、航天科工和电子科技集团则仅有20%左右,这在很大程度上受到了研究所资产的影响。

去年,航天科技集团已提出,“十三五”期间集团的资产证券化率要从15%提高到45%。目前,集团的证券化率还不到20%,这意味着未来将加快资产证券化进度。因为研究所资产注入上市公司必须首先经过转企改制的步骤,对于研究所资产占比较高的航天科技、航天科工和电子科技集团而言,在研究所改制无法顺利推进的情况下,资产证券化产所很难进一步提升。我国军工企业潜在资产证券化的空间很大。航天科技集团把股份制改造和上市作为实现混合所有制的重要方式,包括独立IPO、分板块注入旗下上市公司等,此外,也不排除合资。优质军工资产可能与上市公司合二为一,从大逻辑上实现联通:国家对国防军工行业的投入包括国防军费以及科研经费投入等的增长确定性,具体反映在军工上市公司的业绩层面,从而实现股价增长行情。

采用市场化的定价机制,也是改革重要内容。发展壮大军工企业,需要增强自身盈利能力,实现人才资金和人才积累,研发出更先进的武器装备。因此,军品定价机制改革是重要方向,根据军品的特点进行分类,采用更加市场化的定价机制,提高军品利润率,利于大幅提升存量军工资产的盈利能力。

近期,国防科工局启动首批41家军工科研院所所改制方案形成,已经基本确认,代表军工行业进入改革关键的实施阶段。军工集团目前整体经营效率偏低,市场化程度不高,军民融合程度不够,正需要改革促发展。预计2018年首批生产经营类军工科研院所完成转制,2020年其他生产经营类军工科研院所基本完成转制。目前,我国军工集团资产证券化水平仅为30%左右,改制后将获得大幅提升。

有的放矢进行改革

军工科研院所覆盖面宽、涉及领域广、人员数量多,改革任务复杂艰巨。军工科研院所将被分为基础类、工程类、工艺类三类,除基础类保留事业单位属性之外,其余两类均需完成转企改制。从大方向看,美国军工行业的发展模式是以政府采购需求牵引的市场化经济投入,已经胜过完全依赖国家投入前苏联模式,结果表明军工行业市场化是大趋势。进行科研院所改制的根本目的,是使科研院所的发展适应市场化的要求,转变管理体制和运行机制,实现从“行政化”管理向“市场化”管理的转变,提高科研院所整体的创新能力和效率,增强其参与市场竞争的活力和能力,促进科技型企业发展。

改制的主要工作,有清产核资立项方案、原有债权、债务承继方案、转制后的管理体制和组织结构等等。改制的路径有五条,集团内资产重组整合(研究所转企改制)、上市、内部实行股权激励(管理层与员工持股)、出让部分股权引入外部资本(盘活存量)、收购外部民企(引进增量)等。

目前,军工企业发展形势较好。《国防科技工业“十三五”规划总体思路》提出,坚持军民深度融合,努力构建中国特色先进国防科技工业体系,努力推进国防科技工业科技发展,由跟踪仿创向自主创新转变。

在新一轮国企改革带动下,军工改革将推动军民融合深度发展,改革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制,为优势民营企业进入国防科技工业体系扫清障碍。同时,军工企业资产证券化的不断推进,将为资本参与军工行业带来机遇。

其实,军工科研院所改制存在“隐形通路”,军工科研院所自主将研究所资产放到企业性质单位下面,该过程需要财政部与国防科