

物业费开征的三大难点及其破解

王建伟

(南京财经大学 财税学院, 江苏 南京 210046)

摘要: 近期有关物业费开征议论纷纷。笔者认为,目前开征物业费,必须解决好三个重大基础问题也是核心难点问题。一是土地出让金的置换问题,二是物业开发、交易环节的税费转换问题,三是物业费征收中悬而未决的一些技术难题。何时开征物业费,基本条件是否成熟,物业费开征需要重大基础条件的支持。

关键词: 土地出让金;物业费;物业开发;物业交易;物业持有

中图分类号: F812.42 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-0292(2010)01-0058-04

近期,中国政府网公布了《国务院批转发展改革委员会关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》,通知明确指出,“……深化房地产税制改革,研究开征物业费”。搁置一时的物业费开征重新激起滔滔巨浪,各种评说、猜测纷纭而来。物业费开征是大势所趋。然而,何时、如何开征物业费,应该是个悬而未决的问题。一些重大的基础问题并没有得到充分考虑和合理解决。诸多现实难题得不到合理解决,贸然而动会带来很多被动结果,甚至会扭曲人们对物业费政策的理解和支持。笔者认为,物业费开征需要妥善解决好以下三大难点。

一、土地出让金的置换

(一)物业费开征直面土地出让金难题

国务院开征物业费的目的之一,就是将物业(主要是住房)开发前期一次性收取的土地出让金收入,转变为纳税人在物业持有期间上缴物业费。一则可以大大降低物业(住房)开发的成本,从而降低物业出售的价格,以逐步解决房地产市场不合理的价格问题;二则通过以税代费,进一步理顺分配秩序,完善地方政府之间的利益分配格局。

但该思维定式带来的难题是,今后物业开发商开发住房用地是否全面取消土地出让金?如果开发商不支付土地出让金,开发商如何竞标?用什么方式取得土地使用权?此其一。其二,现有已含一次性土地出让金的住房是否还需要缴纳物业费?如果是,有无双重征税之嫌?如果不是,是退还土地出让金还是豁免物业费?如果豁免,则物业费政策被肢解,物业费税基半壁江山顿失。免税物业的大量存在会使物业费政策严重被扰。

(二)问题破解的思路选择

问题的难点在于开征物业费是否可以绕过土地出让金的难题。不回答这一问题难以使纳税人信服。破解这一问题的思路很多:其一,物业费是对纳税人自有产权物业征税。房屋中随同土地出让金转移过来的价值,即土地使用权的70年租金支付部分,可以不包括在纳税人自有物业产权价值范围内。即在征税时,将纳税人房屋价值分解为两部分,一是土地出让金价值,二是房屋价值。物业费只对房屋价值(不包括土地出让金价值)征税,不对土地出让金征税。这种思路在征税的技术上能解决问题,最多是对现有物业的价值进行分离,使物业费征收在操作上琐碎一些、成本高一些。并且地价的公允价值

收稿日期: 200-05-15

作者简介: 王建伟(1963-),男,江苏无锡人,南京财经大学财政与税务学院税务系副教授,主要研究方向为财税理论与政策。

变动随时对物业总价分离带来一点难度,但在技术上没有障碍。但是,这样的考虑在经济理念上无法得到合理的解释,纳税人的物业权居然不包括地权,纳税人的物业所有权是概念上、形式上的权利。已付费物业的收益权、流转权和处置权受制于地权的约束。

第二种解决思路,就是把既有的土地出让金所对应的土地所有权权属进行合理归置。从国家拥有土地所有权的实质看,土地所有权的核心问题是土地的收益权或收益问题。同时包括因国家对土地拥有所有权而易于实施对土地资源的有效规制和资源控制,也涵盖了对土地流转、处置、经营权利的垄断。并通过地权实现其他关乎国计民生的传导机制的有效运行。从反向逻辑假设看,如果国家失去了对土地所有权的拥有,是否就会失去大宗财政收入?就会使一国土地资源失控,大政方针政策落空?由于物业税税基宽泛,财政收入功能显著,国家即使没有地权,同样可以以征税权主体身份,替代地权所有人身份取得收入,国家实现收益权的实质没有差异。从土地资源的控制和关乎国计民生的传导机制的有效运行看,即使没有地权,国家依然可以通过公共利益代表者身份进行各种规制。通过利益诱导指引各经济主体的理性行为。必要时,国家还可以在土地所有权市场上赎买土地以控制和调节土地资源,调节地价。国家出让土地所有权,不过是一种对地权控制方式的转换。从实质上不影响国家对地权的控制。因此,建立土地所有权出让和交易市场,制定土地所有权出让和流转规则,是市场化取向改革进程中必然、必须逾越的重大一课。当然,上述研究的逻辑远不足以说明国家是否必然、如何、采取什么方式、何时建立土地所有权出让和交易市场。但是物业税征收不能破解土地出让金税费置换问题是不能让人信服的。

(三)土地所有权出让和交易市场建设是破解问题的根本

通过建立土地所有权出让和交易市场,土地所有权主体明晰。对业主,所拥有的物业权属就是完整的权属,业主根据物业税政策的影响而自主配置物业。对开发商,开发住房的土地出让金变为从土地所有权市场受让所有权的支付,待开发项目完成后随同物业出售收回。对国家,物业税是对纳税人在物业存续期间的自有物业权的物业价值课征,理论上能够得到一致性解释。

笔者以为土地所有权的置换并不存在禁区。很多认识是人为的误区。担心在政治上失当。其实,国家的一切权利归于人民。党和政府的核心宗旨就是全心全意为人民服务。既然一切权利归于人民,那无论从法律上、逻辑上还是概念演绎上,把本属于人民的土地所有权向人民开放,正是一切权利归于人民的实质体现。让人民得到自己的权利,让人民满意,想人民所想,也正是小平同志实事求是、解放思想的精神体现。“三个代表”思想中也有全心全意代表人民利益的要求。

二、物业开发过程、交易环节的税费转换

(一)既有的物业开发、交易环节税费庞杂

物业税开征以前,原有的物业(房产)开发过程中有许多税费收取项目,物业的交易环节也有各项税费项目,税费种类极多,税费总和几近物业售价的30%左右,而且税费归属的利益主体非常复杂。开征物业税,其初衷之一,也就包括进一步厘清物业在开发和交易环节的许多不合理的税费,清费立税,通过建立合理、规范、透明的税收体系来规范物业开发、交易诸多环节的税费扭结。

对于物业开发和交易环节的许多不合理的收费项目,本属于取消范围,毋庸详加讨论。但国家税收法律体系中与物业相关的税种及其配套关系,必须在理论和实践上得到合理的解决。

目前围绕物业(房地产)开发和交易环节的主要税种有土地使用税、营业税、房产税、契税、印花税、土地增值税、企业所得税、城市维护建设税、各项税收附加(教育费附加和地方教育费附加)等。每个税种的立法背景差异巨大,因而其调节目标和征税切入点既有重叠交叉,又各有侧重。在课税理论上缺乏合理的完善税制的理念支撑,在实践上不能体现总体架构的恰当配置。客观地讲,上述税种除收入效应,其他调节功能值得进一步商榷。笔者考察了2006~2009年的与物业相关的税收政策调整,其初衷目标南辕北辙。而物业价格每一轮攀升都几乎与物业涉税政策调整在时间上存在巧合。以目前物业税开征的转型看,原有税制负面影响不小,需要进行整体重建。

(二)物业开发、交易及持有环节的税收体系配置

如何理顺物业开发、交易及持有期间的各项税收?按什么样的理论标准去评价既有的物业税收政

策体系,能得到什么结论?如果需要调整,按什么理论逻辑和功能目标去整合新的物业税收体系?

笔者认为,评价既有的物业税收政策体系优劣的标准就是基于完善税制目标的效率、公平、简化、合理负担等准则。既有的物业税收政策体系税种庞杂,管理成本巨大,效率缺失;政策目标太多,主次难以体现,功能相互抵消,逆调节功能凸现;财政收入意图明显,负担层层叠加,税负沉重,对物业价格攀升的传导作用明显。政府旨在调节市场的行为落空较多。

调整既有的物业税收体系,笔者认为,在物业开发环节,纳税人按照市场规则和既有法律体系从事经济活动、守法经营。政府部门受社会公众的委托实施公共管理。政府部门对物业开发部门的重点是实施公共管理和监督,确保开发商的开发行为不损害潜在业主的基本利益。作为纳税人的业主,既然已经向政府缴纳了各项税收,就承担了委托公共部门进行公共管理的成本。政府部门对物业开发部门的管理就不能额外收费、收税。开发商进行物业开发,本身是一种正常的投资行为,在投资环节不应对投资本身征税,税不课及资本。在物业交易环节(房产出售),如同经济领域的其他交易活动一样,有偿商品销售和劳务提供要征收流转税。那对物业交易同样要征收流转税,以体现税收政策一致和税负公平。既有的营业税政策可以继续适用。随着税制的深化改革,也可以增值税方式对交易行为课税。因为纳税人物业开发环节外购的商品和劳务转移过来的价值可以抵扣,操作简单,抵扣链条不会中断。在物业持有环节,对持有物业的价值进行征收,符合财产课税的理论依据。在此过程中,如果纳税人通过经济活动取得所得,应依法缴纳所得税。因此从完善税制的框架结构来看,物业的开发、交易、持有环节税收体系应大大简化,各环节征收的主要是营业税(或增值税)、所得税、物业税。每个税种有自身的调节目标,透明度高。许多不必要的零星税种可以逐步取消。即简单税制、环节清晰、调节明确、规范分配。

三、物业税开征悬而未决的技术难题

(一)物业税征免的界定

物业税开征悬而未决的技术难题,其一是物业税征免界定问题。纳税人关心哪些物业要征税,哪些物业不征税。该方面的争论较集中的意见是按纳税人拥有物业的数量来区别。很多建议是对纳税人拥有第二套物业征税。其实每套物业有大小、地段、价值的巨大区别,两个不同纳税人面积差异巨大、价值差异巨大的物业都不征税,有欠公平合理。纳税人物业的特性千差万别,影响征免的考虑因素举不胜举。在市场经济条件下,货币是所有各类具有不同特性、不同使用价值的商品、货物包括物业的共同计量属性。因此考虑物业持有人家庭正常生活居住需要,在不同地区确定符合本地正常生活标准的物业价值,确定一定的免征额,仅就超出免征额的部分征税,是解决物业税征免的最佳尺度。

另一种可供考虑的思路是征收范围(主要是城镇)内的所有物业均应征税,实行超额累进税率,如对某市物业持有人处于正常生活水平的物业价值按极低的税率征收(如千分之零点几甚至万分之零点几),这样既可以解决漏征、逃征等管理漏洞,也实现宽税基的普遍征收。低收入纳税人、正常物业持有人税负能够合理承受,超过正常标准物业持有人量能负担。公平分配和有效调节物业配置的目标都能实现。

征免范围的界定,还应考虑地区差异,如农民位于农村的物业、免税组织拥有物业等,可以比照市场经济国家的做法,予以免税。

(二)物业税计税依据确定

物业税计税依据确定,是按物业全额,还是按净值征收。目前对物业税计税依据确定,倾向性的意见是按物业评估价值确定。这是当今市场经济国家对财产价值课税的普遍做法。应提出的进一步的问题是,是对物业评估价值全额课征,还是允许将物业持有人取得物业相关的负债部分从全值中扣除,对其余额征收。笔者赞同对物业净值课税。理由是只有扣除负债以后的余额才是物业持有人拥有真正产权的部分。物业税是对纳税人自有物业进行课征,负债部分相当于借入的权属。同时对纳税人扣除负债以后的余额征税,才真正体现量能负担原则。如果允许扣除,对物业开发行业和相关产业链都是一种扶持,也与国家税收激励政策相一致。

这可能带来的操作难题是,物业持有人负债及负债金额不同时期会有变化,负债的真实甄别会加大税务部门监管的难度。物业持有后期新增加的负债(如以住房抵押的贷款)是否可以扣除,都需要具体

研究。

(三) 物业税税率安排

在物业税税率设计上,是按超额累进税率课征,还是按比例税率课征。目前在物业税适用税率的争议中,持单一税率、按比例征收占主导意见。这样的做法其优点是征收、计算简便,大大降低操作难度,而且同一地区、同一地段征收一种税率,是很多国家采用的做法,证明也很成功。还可以适当降低物业税对拥有大量物业纳税人的财富安排,对私人资本进入物业开发领域也是一种激励。

可以考虑的替代做法是,按超额累进税率征收物业税,量能负担和累进效应对节制纳税人资产合理配置影响更大,世界上有许多国家采取按累进税率征收物业税。在采取超额累进税率的情况下,一般没有免税物业的概念,物业税普遍征收,所对应的税基就宽泛,由此起始的税率很低,也不影响税收收入目标。与之关联的最高边际税率也不能太高,否则社会就不会出现物业持有的分层分级。

(四) 低收入纳税人税款缴纳

对低收入者税款缴纳问题,在物业税有免征税额规定的前提下,由于有免征额的相关政策,超过物业税免征额部分的低收入者数量就大大降低。不管低收入者是否享受低收入财政补助,一般不能豁免物业税缴纳。因为纳税人拥有超过物业税免征额部分的物业,是纳税人实际负税能力较强的标志。纳税人超出正常居住需要的物业,可以通过各种途径谋得经济利益的流入。如果纳税人对其超出物业税免征额的物业部分期求减轻税负,可以通过调整自身的物业配置来享受免税规定。

在物业税没有免征额规定的情况下,对低于政府规定的最低生活保障线的低收入者可以考虑豁免其物业税。对显性收入低而拥有物业超过正常生活居住需要的纳税人,可以不予物业税豁免。

其他相关的技术难点还有应税物业权属税务甄别及税收信息化管理问题等。

物业税开征戒急用缓,许多问题需要冷静思考。

Three problems and solutions in levy of house tax

WANG Jian-wei

(School of Finance and Taxes, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing, Jiangsu, 210046)

Abstract Recently, the levy of house tax becomes a hot topic in society. The essay analyzes the three important problems in the system of house tax. First, solve the problem of fund in the process of land transformation. Second, solve the problem of different kinds of taxes and fees in the process of construction and transaction. Third, solve the detailed problem in levy house tax. When and how to begin the levy of house tax is a serious problem, it is necessary to improve the related system.

Key words fund of land transformation, house tax, house development, house transaction, house owning

(责任编辑 严 芜)