



## 影响亿万中国人房地产税如何征

专家称征收范围和标准是立法关键点

□本报记者 朱宁宇

从来没有哪个税种,像房地产税这般牵动社会的神经。

4月11日,财政部副部长程丽华在博鳌亚洲论坛上指出,将进一步优化税制结构,既立足当前,又着眼长远,兼顾税收调控和筹集财政收入功能,逐步优化税制结构,深入推进增值税改革,构建更加公平简洁的税收制度,推进房地产税立法和实施,建立综合与分类相结合的个人所得税制度。

自今年3月以来,这已是房地产税被官方第六次正式提及,相比往年的原则性表述,今年关于房地产税的说法愈发具体。

记者从业内人士处获悉,目前房地产税法草案已有大体框架,正向各地征求意见。

### 以税收法定来引领税制改革

自2011年在上海、重庆两市启动试点开征房产税,至今已近八年。细心观察不难发现,在过去很长一段时间里,有关房地产税立法的官方消息并不多见。

转折点出现在今年两会期间——

3月4日,十三届全国人大一次会议发言人张业遂在人大会议首场新闻发布会上表示,房地产税法草案正在加快起草完善;

3月5日,在十三届全国人大一次会议上,国务院总理李克强在政府工作报告中提出“要深化财税体制改革”“健全地方税体系,稳妥推进房地产税立法”;

3月7日,时任财政部副部长史耀斌对外透露,按照中央的决策部署,目前全国人大常委会预算工作委员会、财政部以及其他有关方面正在抓紧起草和完善房地产税法草案。房地产税总体思路是“立法先行,充分授权,分步推进”;

3月11日,十二届全国人大常委会工作报告中明确提出,2018年将继续加强立法工作,落实税收法定原则,研究制定房地产税法;

3月25日,财政部部长刘昆称,将按照“立法先行,充分授权,分步推进”的原则,推进房地产税立法和实施。

对于这种变化,中国财税法学研究会会长、北京大学财税法研究中心主任、北京大学法学院教授刘剑文深有感触。分析个中缘由,刘剑文认为,与多个背景相关。

首先,就是全面依法治国的深入推进。“房地产税涉及到社会公众的重大利益调整,关系到民众的私有财产,这是落实全面依法治国的必然要求,也是落实税收法定原则的内在要求。”刘剑文说。

其次,就是财税体制改革。营改增从2012年开始推行,直至2016年大规模全面铺开。营业税过去是地方主体税种,而增值税是共享税,营改增完成之后,虽然通过增值税分享比例的调整试图缓和地方财政收入困境,但这毕竟是过渡性措施,还是要在税制层面探寻新的地方主体税种。在这种背景下,如何建立起新的地方主体税种,如何处理好中央和地方的关系,成为必须要解决的问题。

最后,房地产税一直是社会高度关注的问题,涉及到重大利益调整,作为政府部门,出于法治政府的要求,理应回应这种关切作出回应,而不应该遮遮掩掩。

### 如何理解“立法先行、充分授权、分步推进”原则

党的十九大之后,关于房地产税立法的思路愈发清晰。

围绕房地产税,上一任财政部部长肖捷曾在《党的十九大报告辅导读本》中发表署名文章,提出:“按照‘立法先行、充分授权、分步推进’的原则,推进房地产税立法和实施。”

对于这一原则,刘剑文进行了解释。

首先,立法先行。对于房地产税究竟是先改革还是先立法,曾有不小的争论。2011年,重庆和上海两地启动了开征房产税的改革试点。2014年,党的十八届四中全会对全面依法治国作出部署,并明确加快重点领域立法。先立法后改革的思路就此清晰,这就意味着房地产税的改革必须要在法律框架下进行,因

此,立法先行是几年来达成的广泛共识,这也无助于稳定各界的预期,最大程度凝聚全社会的共识,并且将税制改革可能给市场经济某些层面造成的干扰作用降到最低。

其次,充分授权。我国地域辽阔,各个地方差异很大,经济状况、文化背景、收入水平都不同,所以要充分授权。当然,这种授权的前提,是在全国人大及其常委会的统一立法下,将一些操作制度授权给国务院或者地方。比如税率问题,可由中央制定浮动税率,然后授权地方根据本地区情况来制定当地适用的税率,发挥中央和地方的两个积极性。

再次,分步实施。房地产税立法征收是个大工程,房地产税是个技术性比较强的税种,涉及到很多问题。比如,全国的房产信息要有一个统一平台,再比如,要建立房地产登记制度,房地产纠纷救济制度等等,都需要一个过程。

一直以来,对于房地产税的作用,有一种



观点认为其主要是调节收入。对此,刘剑文并不认同。“房地产税确实可以在短期内起到调节收入的作用,但是,征收房地产税的主要功能在于组织收入,即通过组织地方财政收入来高效、充分、公正地提供地方性公共产品和公共服务。从整体上看,税收的首要 and 原初职能都是组织收入,在稳定汲取收入的基础上,才有调节的空间和可能。”

### “税收焦虑”是正常现象

影响亿万中国人的房地产税如何征?什么时候开始征?对房地产市场影响如何?对哪些人群影响最大?可以说,一直以来,只要谈到房地产,就会引发很多“税收焦虑”。

“实际上,‘税收焦虑’是一个正常的现象,可以说,是我国法治进程中的一个正常反映,也是民主法治时代大家关注税收问题的必然

结果。”刘剑文指出,今年是改革开放40周年,40年来我国最大的一个变化就是社会财富总量的大幅增加,从而也带来千家万户的财富增长。而对于很多民众来说,家庭财产主要体现在房产。因此,房地产税成为焦点,不难理解。

刘剑文指出,目前对房地产税来说,已经不再是要不要征的问题,而是怎么征的问题,是如何更好地处理国家和个人利益的问题。对于房地产税我国已经做了很多卓有成效的工作,现在需要的就是不断总结、提升和完善。

刘剑文进一步指出,房地产税的征收范围以及免征范围,是按照面积还是按照套数征收等问题,是下一步立法中需要解决的关键点。而如何处理不同纳税人之间的关系,中央和地方的关系,立法机关和行政机关的关系等问题,则是未来房地产税征收立法中的难点所在。

制图/李晓军

中央财经大学房地产法研究所所长尹飞:

## 房地产税立法应妥善处理热点问题

□本报记者 朱宁宇

### 必须妥善界定房产范围

尹飞认为,房地产税立法时必须妥善界定房产的范围。首先,目前我国房屋产权类型较多,实践中存在大量不完全的房屋产权。比如,所谓共有产权房、“两限房”等,这些房屋一定期限内不得上市交易,其权能受到一定限制。其次,形态多样的土地产权也直接影响房屋产权的完整性。如果土地使用权是通过出让形式取得,那么就会有权利期限的限制,比如,住宅用地最长不得超过70年,由于是有偿取得,建设在其上的房屋原则上可以自由流转,而集体土地和划拨用地并没有权利期限的问题,建设在其上的房屋流转受到限制。

此外,对于建造在划拨土地上的房屋而言,尹飞认为其类型,历史渊源更是复杂,如何征税也需要认真考量。比如,作为对计划经济时期低工资的补偿的所谓房改房以及

作为保障房一种的经济适用房,是否应当允许其入市交易都是值得商榷的。

“在流转受到限制甚至严格限制的情况下,这种房产是否为真正意义上的财产?其如何估值并据以征税?”在尹飞看来,房地产的征收如果完全不考虑这些因素,简单纳入征收范畴,显然过于草率。

### 妥善处理房地产税和土地出让金的关系

近年来,围绕房地产税的讨论很多,但其之所以千呼万唤不出来,有一个绕不过去的问题,就是过高的房价或者说过高的地价。

尹飞指出,实际上,土地使用权出让金与房地产税二者之间的联系十分密切,无视土地出让金因素,轻率征收房地产税,对于支付了高额地价的业主来说,显然是不公平的。

“作为一个理性的开发商拿地时,其报

价的基础是将来购房者能够接受的房价。”尹飞具体举例说,在没有房地产税的情况下,买房人每平方米愿意出十万元,但是如果每年还要征收2%的房地产税,可能情况就会变化。“这种情况下,我们不能否认出让金与房地产税存在相当的互斥关系,已经支付了高额土地出让金的土地,至少在征收房地产税时应当考虑这一因素,适用较低税率或者设定相应的免征条件。”尹飞认为。

对于住宅建设用地使用权到期后如何处理这一焦点问题,尹飞观点十分明确,在他看来,一步到位直接征收房地产税可能是最好的选择。“这种做法其利在于:一是避免了自动无偿永久续期可能带来的国家土地所有权无法体现的问题。二是避免了房屋所有权无限期和土地使用权有期限的矛盾。三是并解决了续期多久的问题。四是避免了可能造成的社会不公。五是解决了如果续期收费权利人拒不缴纳的问题。”

此外,对于小产权房以及集体建设用地上建造、符合城乡规划而且安全上又没有任何问题的房屋,尹飞认为也可以采用相同思路。“对于这些房产,无需再进行征收,补交出让金,可以通过房地产税解决问题。”

### 妥善处理房地产税和物业费关系

房地产税立法时还有一个需要仔细考虑的问题,就是如何处理其与物业费的关系。“如果开征房地产税,就必须界定清楚其与物业费的关系。换言之,物业服务中的内容,哪些应该交给政府来维护,哪些可以交给物业公司来提供服务,这些都需要进一步划清。否则就会出现业主在缴纳了房地产税之后,还要缴纳物业费,去承担本应由政府来承担的开支,客观上造成双重征税的局面。这一点在立法时也必须认真考虑。”尹飞说。

专家建议从国家层面对“校园欺凌”作出详细定义

## 制定反校园欺凌专项法律

□本报记者 朱宁宇

因受到校园欺凌,高一学生横山不惜用自杀的方式嫁祸给施暴者。最终发现真相的女法医说了这样一段话:“他们(欺凌者)会有一个新的生活,会忘记摧毁你人生的那段经历。就如同我至今都不认为,当初孤立我、侮辱我的同学,会记得曾经对我做过的一切。这就是事实。而作为被欺凌的一方,也打心里不会原谅这些人,老死不相往来已是最大的宽容。”

近期热播日剧、豆瓣评分高达8.9的《unnatural》用近乎残酷的一幕,将校园欺凌表现了出来。电视剧的情节虽然虚构,但给人带来的震撼是真实的。

校园欺凌和暴力,已经不是陌生词汇,但近年来频繁发生,而且其严重性、频率和隐蔽性都有逐渐增加的趋势。就在本月初,有媒体报道,在四川省资中县,曾某某等6人(均为13至15岁未成年女性)因与铁佛某校学生孙某某(女,13岁)发生纠纷,将孙某某带至铁佛某校附近,采用扇耳光、逼迫下跪、掀上衣等方式对孙某某进行了殴打凌辱。

中国青少年研究中心一项针对10个省市中小学生的抽样调查显示,32.5%的人偶尔被欺负,6.1%的人经常被高年级同学欺负。而屡见报端的校园欺凌和暴力事件,令人触目惊心。青少年是祖国的未来,民族的希望,教育培养他们的校园应该是最安全、最阳光的地方。但是少数地方学生间欺凌和暴力事件时有发生,不仅伤害未成年人身心健康,也容易形成舆论热点,影响社会稳定。

对于校园欺凌和暴力现象,多位全国人大代表认为,将校园欺凌和暴力的防治工作落到实处,仅凭一纸文件是做不到的,需要政府、家庭、社会、学校等各方面长期、艰难、细致的工作和共同努力。建议从国家层

面对“校园欺凌”进一步作出详细定义,完善相关立法,制定反校园欺凌专项法律,加大未成年人保护力度。

### 校园欺凌缺乏明确定义

就在上个月,一段视频引起关注。视频中,湖北嘉鱼县某中学女生遭同学轮流掌掴,有打人者还嬉笑称:打重一点,还要来一次!被打的女生不敢动弹,隔着马赛克都看得被打女生满脸通红。对此,当地教育局办公室工作人员回应:同学之间并无矛盾,是开玩笑的行为,本身是好玩的事情。消息一出,网友“炸了锅”,纷纷表示:“教育局,我也想和你开个玩笑……”

梳理近年来的校园欺凌和暴力事件,很多时候,校方给出的解释都是学生之间的“开玩笑”,而一直以来,缺乏明确的有关校园欺凌和暴力的定义,是实践中处理该问题时面临的巨大难题。为此,2017年11月,教育部等十一个部门联合印发《加强中小学生学习欺凌综合治理方案》,首次对学生欺凌作出明确界定。治理方案中明确,中小学生学习欺凌是发生在校园(包括中小学校和中等职业学校)内外、学生之间,一方(个体或群体)单次或多次蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺负、侮辱,造成另一方(个体或群体)身体伤害、财产损失或精神损害等的事件。各地各校在实际工作中应严格区分学生欺凌与学生间打闹嬉戏的界定,正确合理处理。

对于这一界定,全国人大代表、盟盟江西省委副主委、江西师范大学附属中学校长、江西师范大学附属中学教育集团总经理张国新认为还需要进一步具体化。“尽管治理方案对中小学生学习欺凌作出定义,但精神伤害和打闹嬉戏等概念本身就具有模糊性,在实际生活中利益不同的各方认识差异极大,容易产

生矛盾和对立。若将学生间的打闹嬉戏上纲上线为欺凌,也容易引发学生之间、家长之间、师生之间、家校之间关系紧张,不利于社会稳定和谐。”

张国新认为,要让广大师生和家长知晓,欺凌行为应包括身体伤害的暴力事件、精神上的贬低行为(如吐口水、拍裸照等)、言语暴力行为(如辱骂、口头威胁和在公众场合故意嘲笑他人残障、种族、性别、性取向、宗教信仰等)以及在网络上辱骂、攻击或披露同学隐私等。“这样,有利于让学生和家长区分学生欺凌与学生间打闹嬉戏的界定,也有利于对事件的调查和处理。”

### 修改完善未成年人保护相关法律法规,细化预防惩治校园暴力行为法律规制标准,针对未成年人的特点进行特殊保护和教育,通过法律手段对校园暴力行为进行干预和惩罚。

### 加重对校园暴力惩罚力度

“校园暴力已不仅仅是‘个别现象’‘追跑打闹’这么简单,涉事学生年龄越来越小,暴力手段越来越残忍,甚至还出现了团伙参与等现象。但不少校园暴力的加害者,并没有受到相应处罚。”全国人大代表、河南省固始永和高级中学有限公司董事王刚认为,目前法律对校园欺凌和暴力显得有些无力,并不能对现实中中学生参与校园暴力行为形成威慑力。应通过修法、释法,让恶意造成重大伤害的校园欺凌者,受到纪律、法律、法规的惩治。

王刚说:“校园暴力事件发生后,校方通常从加强德育教育或加强管理的角度解决问题,施暴学生的家长则多以回去会严加管教来回应,但对受害学生的权益保护很弱。在非刑事犯罪的情况下,最重的惩罚也只是开除。然后施暴者和受害者双方到派出所走一圈,通常最后是在公安部门调解之下私了。如此轻的惩罚能否让施暴孩子真正意识到自己行为的危害?对其他孩子不仅没有起到警示和震慑作用,反而有助长这一风气的嫌疑。这样的处罚结果让其他孩子的安全又如何保证?”

在王刚看来,即使是未成年人,也应在法律框架内对自己的行为承担应有的责任。“只有依法严惩校园暴力肇事者,才能让当事人及其家长对触犯法律的严重后果足够畏惧,自我约束、自我管理,才可能有效减少校园暴力的发生。”

### 现有法律不足以有效治理预防

对校园欺凌和暴力中“犯错”的未成年人加以惩罚是有共识的,但是惩罚以何种形式

出现,施以多重的惩罚,一直以来都存在不小的争议。2016年5月,江苏4名女生因为对同学施暴被判刑,被称为校园暴力的“首刑”。值得一提的是,2015年,几名在美国念高中的中国学生因对同为留学生的同学施暴,而被判最高达13年的刑期。

近年来,我国在保护未成年人权益、预防未成年人犯罪方面的工作取得很大进展,开展了惩治性侵、监护人侵权、反家庭暴力等专项行动。新修订的刑事诉讼法专门设立了针对未成年人刑事案件诉讼程序专章,但现有的针对未成年人保护的法律法规,如未成年人保护法、反家庭暴力法等,都旨在解决成年人对未成年人施加暴力的问题,对未成年人之间实施的暴力、侮辱行为,均没有涉及。

“目前大多强调对未成年人的保护,在校园暴力施加者和受害者之间,更倾向于保护前者,而忽略了对后者的保护。因此,保护未成年人的相关法律法规仍有很大完善空间,修改未成年人保护法,降低刑事责任年龄等已经刻不容缓。”王刚建议,修改完善未成年人保护相关法律法规,细化预防惩治校园暴力行为的法律规制标准,针对未成年人的特点进行特殊保护和教育,通过法律手段对校园暴力行为进行干预和惩罚。在未成年人保护法、刑法、民法等法律中增设有关条款,将粗言秽语、辱骂欺侮、中伤、讥讽、贬抑受害者、对受害者进行人身攻击、打架斗殴、聚众闹事等行为纳入惩治范围。

### 制定反校园欺凌法加大保护力度

虽然我国校园欺凌和暴力的新闻屡屡见诸媒体,但迄今并没有专门法律对此提供解决规范。相比之下,日本早在1980年就开始在国家层面应对校园暴力。2011年,日本一名初二男生不堪忍受校园暴力自杀身亡,2013

年日本国会通过了校园欺凌预防对策推进法,以法律对校园欺凌说不,显然,治理校园欺凌和暴力不仅是教育者的责任,也无法仅仅依靠行政部门的“专项治理”就能解决,还要发挥立法的作用。

今年全国政协会议期间,民革中央向大会提交《关于防治“校园欺凌”专项立法的提案》,呼吁尽快制定反校园欺凌法。内容主要包括:一是整合目前已有的防治校园欺凌的规定,将其提升至专项立法。二是强调监护主体责任追究制度。完善“责令父母严加管教措施”的具体手段。三是完善司法保护制度。增设“人格调查制度”,对未成年被告人的量刑应充分考虑其性格、家庭、经历等情况;增设“社会服务令”,对符合起诉条件的未成年犯罪嫌疑人,推荐至公益性机构从事无薪工作并给予感化教育。

“对于涉嫌犯罪的校园欺凌事件,要严格按照法律来处理,就可能还涉及必要的立法跟进。如若不然,只有纸面宣示,而无法律、机制的配套支撑,治理校园欺凌的强势一面或许只会消于无形。”张国新建议,通过立法把惩戒权还给学校和教师。可借鉴国外一些做法,除了正常的批评、警告、写检查、责骂外,老师还可以采用其他只要不对学生肉体和心理产生伤害的惩罚措施。同时,应在未成年人保护法或教师法中完善对未成年人进行惩罚的措施和程序,以增强预防青少年违法犯罪的威慑力。“这也是一种对未成年人的爱和保护。”

张国新还建议,立法明确学校在校园欺凌中的安全管理和教育责任边界,通过专门立法明确校园安全治理的各项制度,厘清在校园安全治理过程中政府、学校、教师、学生及其家长各自应承担的义务与责任。同时,还应明确校园安全治理的经费来源和保障机制,为校园安全治理提供制度支持。