

法治视野下的房地产税改革

□ 张学博 方瑜聪

今年的政府工作报告提出“稳步推进房地产税立法”。我国对房地产税法的酝酿已历经数年之久，共识正在形成。讨论房地产税改革及其立法，首先要明确该税的内涵：广义的房地产税是一个综合性概念，一切与房地产经济运行过程有直接关系的税都属于房地产税；目前社会广泛关注的，包括本文讨论的房地产税，是狭义的、针对居民住宅征收的财产税。

房地产税的功能与价值定位

房地产税的立法工作相对复杂，立法涉及的利益群体多样，必须广泛凝聚社会共识与专业共识。当前，对房地产税的功能与价值进行定位，需要明确以下几个问题。

首先，有人认为，房地产税的征收是为了调控房地产市场。这一说法有一定的合理性，但这并非改革与立法的最主要目的。目前，房地产税之所以被广泛定义为调控房地产市场的工具，与2011年沪渝两地的房产税改革试点有关。该改革试点推行之前，国家已经连续出台多项旨在抑制投资性购房需求的调控政策，而在此氛围之下，活跃在人们视野里的房地产税就常常被贴上了“抑制房价上涨”的标签。但必须明确的是，房价涨跌的背后，反映的房地产供需不平衡的问题，往往是多方面因素共同导致的，房地产税即便是在需求端暂时起到了抑制投机性购房的效果，并不能从根源上解决房地产市场中供不应求的问题，若以此定位房地产税的价值，会制约房地产税发挥长期作用。

其次，由于中央与地方政府在事权与财权配置上存在不匹配的情况，地方政府承担着较大的支出责任但却缺乏与其相应的税权，在这样的财政压力下，有的地方政府采取在税收之外寻求财政来源的做法，逐渐地就形成了地方债务收入规模过大和过分依赖土地财政的问题。我国房地产税的各项税种主要分布于开发建设、交易和保有环节，其税负机构呈“重增量轻存量，重建设交易轻保有”的特征。但随着我国房地产市场逐渐进入存量房时代，以土地使用权出让金与针对房地产开发建设及交易环节的各种房地产税种为主题的土地财政模式将难以为继。此时进行房地产税改革，将非营业性用房纳入房产税的征税范围，清理与房地产行业相关的不合理收费，调整房地产税的税负结构，在形成地方稳定税源从而缓解地方政府的财政压力的同时，也有助于完善地方税制。

再次，房地产税改革中将非经营性房产纳入征税范围的做法，有其调

节收入分配的功能考量。拥有多套住房的城市居民的购房动机可能包括几种情况：一是满足投资需求，二是满足生活需求，三是兼具投资和生活需求。基于以上任何考虑所做的购房行为和持有行为，在以市场竞争为主要机制的初次分配领域中，都是受到以“法不禁止即自由”为原则的民法法的承认和保护。人们拥有的房产存量和房产溢价的差距会造成收益分配上的差异，初次分配的悬殊差异是自由竞争的必然结果，这本无可厚非。但过多的投资性购房行为会挤压居住型购房者的住房选择空间，当市场的大部分房产掌握在投资型购房者手中时，购买力较弱的居住型购房者的购房需求会因此无法得到满足。而由于购房需求已逐渐成为大部分民众的物质需求之一，当有碍于这一需求实现的原因是房地产市场出现市场失灵的时候，政府就有必要以征收房地产税的方式介入，对初次分配的结果进行收入再分配调节，实现矫正正义。

房地产税立法的模式选择

如何征收更符合公平原则，这是关乎房地产税正当性的关键问题，也是立法的主要目标。

过去的试点改革中，存在着“改革在先，立法缺位”的情况，这会导致改革的正当性不足；现阶段的房地产税改革，遵循的则是“立法先行，推进改革”的改革逻辑，这一点在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中“加快房地产税立法，并适时推进改革”的表达，以及目前我国稳步推进房地产税立法的实践中得到集中体现。这样的法治化路径是对税收法定原则的落实，有利于各方利益主体就房地产税改革问题在立法过程中提出自己的意见，将争议与妥协前置，使改革方案能够最大限度地满足各方主体的利益需求，得到人民群众的普遍同意，从而减少改革的阻力，

提高房地产税法以及相关法规出台后的社会遵从度。

我国的房地产税法采取何种模式，目前尚无定论。观察其他国家不动产税的发展变迁，对我国的房地产税立法具有借鉴意义。例如，韩国在1986年制定了土地过多保有税，并在1990年制定了综合土地税（针对空闲土地），对住宅则课征财产税。由于分离课税效果不明显，2005年韩国政府进行了地方税法改革，将之前的财产税与综合土地税进行了合并，通称为新财产税，这是为了加强关于不动产保有税的税负公平，使不动产市场价格更加稳定，以实现地方财政的均衡发展。而我国目前有两种可选择的房地产税立法模式。一种是采取房地合一的综合财产税模式；另一种是沿袭目前的城镇土地使用税和房产税并立制度。

无论采取何种模式，房地产税改革与立法都需要格外关注量能课税原则的落实。量能课税原则是指，应根据负担能力的大小来确定税收负担水平，它强调的是征税过程中的实质正义。基于量能课税原则的要求，房地产税的税制安排必须对不同人群的纳税能力进行充分调研，尽可能详细列举抵扣条件、税收优惠条件以及减免条件。如，免税制度可以提供按面积计算和按房产套数计算两种方式，供纳税人根据自己的实际情况进行选择。另外，为了配合房地产税改革，还应该对相关配套制度进行及时完善或解释，排除开征房地产税的技术和制度障碍，例如，对物权法关于土地使用权自动续期的法律条款进行立法解释，在土地使用权届满时，应该由民众缴纳少量费用即可自动续期，同时规定自动续期的次数，避免购房者重复缴纳土地租金，较好地平衡相关主体的利益。



核心阅读

大数据是智慧法院建设的核心，智慧法院发展，关键是数据基础的完备。提升数据质量，可以从数据来源、文书质量、人才队伍、监督机制等方面进行探索。

2015年，我国提出了“智慧法院”这一概念。智慧法院是指人民法院充分利用先进信息化系统，支持全业务网上办理、全流程依法公开、全方位智能服务，实现公正司法、司法为民的组织、建设和运行形态。该概念的提出，建立在法院信息化的基础上，是人民法院信息化建设的延伸与深化，是对法院传统信息化理念的突破。

随着人民法院信息化建设的推进和以人工智能为代表的新兴技术的发展，智慧法院的建设目标、具体要求 and 配套措施逐渐明确。2017年，《最高人民法院关于加快建设智慧法院的意见》，详细规定了智慧法院建设的意义、目标和实施路径，明确提出要运用大数据和人工智能技术，按需提供精准智能服务。近几年，有关智慧法院建设的文件，如《人民法院信息化建设五年发展规划（2016—2020）》《最高人民法院信息化建设五年发展规划（2016—2020）》《智慧法院建设评价报告（2017年）》陆续出台，为全面建设智慧法院提供了有力的政策保障。在这种格局下，我国智慧法院取得了较为明显的成绩。今年3月1日，法治蓝皮书《中国法院信息化发展报告No3（2019）》发布并显示，2018年人民法院信息化建设取得新成效，智慧法院由初步形成向全面建设迈进。

作为信息技术的产物，智慧法院的建设具有数据化、信息化、智能化的特征。虽然目前的智慧法院建设仍处于初级阶段，但可以预见，科学技术对法院的运转方式正在产生深刻的影响。目前，我国法院构建了跨区域、跨层级、跨部门、跨业务的大数据管理和服务平台。司法改革接纳新形势、新技术，司法与信息技术的深度融合，顺应了司法体制改革和信息时代的潮流，这是司法未来发展的方向。

大数据是智慧法院建设的核心，智慧法院发展，关键是数据基础的完备。目前，我国各地法院在前期信息化建设的成果之上，一定程度地引入了大数据和云计算工具，在司法公开、审判管理、审判辅助、执行协同、诉讼服务等方面进行了“互联

网+”的尝试，但同时，当前智慧法院建设尚不够成熟，这集中体现为数据基础不够完备、数据质量有待提高。

我们衡量数据质量，主要看两个标准：真实性与准确性。真实性是数据质量基本要求，也是数据准确性的前提。准确性表示的是输入的数据与真实数据之间的接近程度，其衡量标准包括：司法机关提供的原始数据是否准确；经过处理的数据值能否准确反映原始数据真实状态；输入的数据是否会引起法律上的歧义；等等。

首先，目前我国，仅法院系统内部就沉淀着大量尚未数据化的信息。以中国裁判文书网为例，目前上传的法律文书数量远少于全国法院系统的实际总量，也就是说，目前即使全国性智慧法院的技术框架建成，类案推送、审判智能辅助等功能也是建立在不完备的数据集上，这将严重影响智慧法院的有效性和准确性。其次，智慧法院的数据仍是闭环流通。大数据基本的运作原理是数据驱动，即先获取全面、完备且非常具有代表性的数据，然后用模型去契合数据。因此，大数据时代首先要破解的难题就是数据的整合和开放，消除信息孤岛。可目前，法院与其他政府部门的互联互通还不够，智慧法院因此在数据多样性方面存在缺失。司法公开在近年来虽然取得了长足的进步，但其公开的更多是信息，而非元数据，因此在数据分析和再利用的价值方面是有局限的。再次，我国目前在数据准确性的检查与监督方面做得不够，导致错误难以及时发现并纠正。目前法律人工智能产品研发大部分采用购买第三方服务或技术工程外包方式，这种做法可以弥补法院在大数据、人工智能研究方面的不足，但却不可避免产生另一个问题，即法院与第三方服务机构间的技术鸿沟使得数据纠错变得困难。一方面，大部分技术人员缺乏法律专业培训，对法律术语、法律规则、法律原理不能深入理解，即使输入数据不准确，其也无法发现。另一方面，法院工作人员缺乏大数据、人工智能等专业知识，完成案件要素抽取后，很难继续检查与监督后续数据真实性与准确性，增加数据出错风险。

在智慧法院建设中，为提升数据质量，可重点从以下几方面进行探索。一是提升数据来源渠道的多样性。一方面，司法机关自身应进一步夯实法律数据库。另一方面，要建设和完善数据交换平台，构建跨地域、跨部门、跨专业大数据共享机制，推动数据开放共享。二是加强司法公开，依法、全面、及时、规范公开裁判文书。在实践中，应根据要求落实好裁判文书全面公开原则，而要保障文书质量，建立上传文书管理机制必不可少。法律文书公开上网是法官审判权延伸，属于法官责任范畴，法官应为上传裁判文书质量负责，并对文书进行实质审查。三是大力培养“人工智能+法律”的复合型人才。人工智能确实能对未来法院与法官的工作

智慧法院建设要关注数据质量

□ 田 雨

产生实质影响。但它在司法领域的落地是一个循序渐进的过程，需要法律界和科技界合力攻关，需要更多扎实的探讨和更多专业的人才。四是建立人工智能算法监管体系，既要对输入系统的数据加强监管，包括数据样本、案件要素等，又要探索建立数据准确性监督管理长效机制，对数据质量严格把关。

司法作为“正义的最后一道防线”，其谦抑和保守的品性决定了，关于司法的任何技术层面的变化都会引起人们的高度关注。公平正义是司法永恒的追求，也是司法的生命所在。我们无力抗拒也并不抗拒新技术对司法的介入，但我们必须十分谨慎。法院走向人工智能并非一日之功，而对数据能力和质量的关注，是我们理性看待智慧法院建设的重要基础。



用最好的法治打造最优营商环境

□ 李富成

建设，有力支撑创新、人才、制度方面的竞争能力。

法治营商环境要求政府角色由“主办兼主唱”转为“主建+服务”，更加突出企业的市场“主力+主角”定位，落实市场配置资源的决定性作用，以可视化方式展示中国改革和法治的扎实进步，以最好的法治支撑制度自信，坚定世界对中国这片投资发展热土和创新创业乐土的持久信心。

法治营商环境是最稳固的营商环境。世界银行的营商环境指标主要包括时间、手续、费用、质量、效率等，涵盖政府审批、公共服务和执法司法，与放管服改革密切相关，与法治工作息息相关。改革与法治协调推进是新时代的鲜明特征，每一轮的放管服改革与法治变革总是同步谋划、同步推进。国家在取消调整大批行政审批事项、部署大量清费降税减证举措的同时，对法治体系进行了改革开放以来最大规模的完善再造，立法执法服务质量和机构队伍建设水平得到前所未有的提升。

打造开放、公平、透明、可预期的营商环境，不消耗资源环境，需要的主要是更新理念、再造流程、法治

固化，把友商亲商便商的理念融入决策审批管理服务办事的全过程，把科学民主决策、精简规范审批、高效优质服务、依法依规管理、严格公正执法的标准用法治的理念方式原则固定下来，用法律法规、制度文件、清单手册等形式公之于众，用法治的刚性保障推动落地执行、求实效，夯实营商环境建设的法治基石。

用最好的法治打造最优营商环境，离不开领导干部这个“关键少数”。要引导他们运用法治思维谋划营商环境建设工作，运用法治指标考核营商环境建设实绩，运用法治方式优化提升营商环境水平。

建立中国特色法治营商环境指标体系。中国的经济体量质量以及对世界经济增长的贡献远超越大多数经济体。中国全面改革和全面法治的范畴也远比世界银行营商环境评价指标丰富，这决定了中国最终还是要形成有自己特色的营商环境，包括法治营商环境指标体系。

奔向“两个一百年”奋斗目标的伟大征途是中国特色法治营商环境建设的时代背景。中国特色法治营商环境将与底层的改革和法治协同发展、

逐渐定型。对标治理体系和治理能力现代化目标，继续广泛借鉴国际先进经验，消化融入自身体系，不断优化、赶超发展，将是这一历史阶段的突出特征。中国改革和法治越来越突出的自信底气、自立能力和自主方案将牢固支撑起中国特色法治营商环境。

中国特色法治营商环境的内涵层次将越来越丰富。党中央国务院已经发出营商环境建设的总动员。各地方各部门落实国家统一的改革和法治工作部署，对标世界银行标准，推广上海北京两个领跑城市的成熟经验，将不断提升国家营商环境的总体水平。与这个总体水平相适应的，是体现全国水平、兼容国际标准的中国营商环境的共性指标和共同要求。在一盘棋、齐步走的同时，还可以鼓励各方面根据自身比较优势、特殊需求，形成各具特色的各地方、各层级和各行业的营商环境标准。比如，有关地区特别是雄安新区等各类改革开放的前沿一线地区，可以探索用足先行先试的政策空间，率先探索对标拟引入的重点产业营商环境标准，定制打造有助于吸引高端产业项目落地发展的高品质、标准化政务管理服务和法治环

境，正所谓“栽下梧桐树，凤凰自然来”。

国际社会的治理新格局和我国的新定位正在形成之中。法治营商环境促使国内企业特别是国有企业走出“体制温室”，更好地适应竞争性的市场环境、国际规则，提高走出去的发展能力。我国的法治营商环境的理念、原则、指标、方法将受到国际社会的广泛认同。

法治营商环境建设要更加注重治理实效。世界银行通过专家问卷、比对核实，得出一个典型企业在各个经济体办理各项指标事项的具体表现和分值。对照世界银行指标减少环节、优化流程、压缩时限，当然是最直接的提分措施。但这里想强调的是，在积极迎评、优化、宣传的同时，我们不要忘记了，营商环境建设的出发点和最终目标是让企业在真实世界中享受到优质的管理和服务，把想办的事利索索地办成、办好。这就要求我们与企业、群众和地方有效互动反馈，把注重治理实效摆在改革和法治工作更加重要的位置上，落实到营商环境建设和评价的全过程，落实到立法执法司法守法的全过程。

要注重科学决策。营商环境建设不能瞎跟风、空造势。审批和管理环节、流程和时限也不是越少越好。国家法律法规的立改废释更不是改了就好、越多越好。对影响重大的优化举措，要注重科学论证、听取意见、风险评估、依法决策，确保达到预期的优化效果，同时风险可控。

要用好第三方评估。第三方评估以中立性、社会性和专业性见长，注重用数据说话，反馈企业的真实成本、政策制度的实际效果。用之得当，可以精简基层的上级督察检查负担，有助于形成政府与行业、社会之间理性良性互动的现代化治理方式。第三方评估用好不容易，用之不当，可能异化为行政督察检查的变种，甚至变成应付评价的“廉价标签”。要注重规范使用、精心培育第三方，认真对待评估成果的转化运用，引入负责任的第三方参与跟踪评估、培训指导、梳理经验、固化标准、复制推广全过程。

要激发营商环境建设单位工作人员的积极性。他们是营商环境建设工程的“施工队员”。所有的优化举措落地见效，离不开从决策到部署再到执行全链条上的党政机关和公共机构工作人员的共同努力，理应对他们实行有效激励。

