

# 改革我国房地产税制的国际借鉴研究

浙江省税务学会 姚稼强

摘要：我国现行房地产税制存在诸多与当前经济社会发展不适应之处，需要改革。根据国际经验，我国房地产税改革，要合并税种，公平税负，统一内外税制，扩大征收范围，适度提高税负，调整计税依据，并赋予地方适当权限，充分发挥房地产税的作用。

财产税，不是一个独立的税种，是税收按征税对象划分的若干税种组成的税收类别，如流转税类，所得税类，财产税也是几个税种组成的类别之一。财产，包括动产和不动产，包括房地产、车、船、股票、存款等等由单位和个人所有的各种财产。我国现行税制，涉及对财产的课税，税种达 10 个以上。其中对房地产的课税，在房地产的开发、取得、保有、转让各环节，也涉及房产税、城市房地产税、城镇土地使用税、土地增值税，耕地占用税、契税、营业税、个人所得税、企业所得税及印花税共 10 税种。我们研究认为，我国现阶段要把各类财产、各个环节的征税都纳入一个税种课征，难度很大，也不符合我国国情；本文就房地产保有环节几个税种如何加快改革步伐，借鉴国际经验，研究提出几点设想。

## 一、现行房地产保有环节税制存在的主要问题

房地产，是指房屋、土地以及附着于土地和房屋上不可分离的部分。我国现行税制在房地产保有环节（对单位和个人拥有的房地产）是分别不同纳税人，设制了房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种。我国的单位和个人征收房产税和城镇土地使用税；外商投资企业、外国企业和外国侨民征收城市房地产税，2007 年 1 月 1 日才开始征收城镇土地使用税。现行房地产保有环节税制存在的主要问题：

### （一）税制陈旧，与经济社会发展形势不适应

我国对房地产的课税，历史悠久，早在唐朝就对房屋征收“间架税”，清末和民国时期改称“房捐”；民国时期对城市土地征收“地价税”。中华人民共和国建立后，1950 年 1 月政务院颁布的《全国税政实施要则》规定开征房产税、地产税，是全国统一开征的 14 种税中的 2 种；同年 6 月调整税收，将房产税、地产税合并为房地产税，1951 年 8 月政务院颁布了《城市房地产税暂行条例》。20 世纪 50 年代中期，我国实行生产资料所有制的社会主义改造以后，绝大部分房地产属于国家和集体所有；1973 年税制简并，将城市房地产税并入工商税，对企业不再单独征收，只对有房产的个人、外商投资企业和房地产管理部门继续征收；近 30 年时间内，此税几乎名存实亡。

1984 年国务院决定对国有企业实行第二步利改税和工商税制全面改革时，确定恢复征收城市房地产税，鉴于我国城市土地属国家所有，单位和个人仅拥有使用权，国务院分别于 1986 年 9 月颁布了《中华人民共和国房产税暂行条例》，1988 年 9 月颁布了《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，对房产、土地分别征税。对外商投资企业和外国侨民仍然征收城市房地产税。

现行房地产税制，立法时间早，有的早在上世纪 50 年代初期，有的也在上世纪 80 年代，立法级次也较低，都是暂行条例。1994 年我国工商税制全面改革，重点是流转税、所得税的改革，房地产税制改革基

本未触动。半个多世纪以来，特别是改革开放以来，我国国民经济快速发展，社会财富不断积累，房产在社会财富总量中的比重不断上升，社会成员收入分配差距拉大，出现了高收入阶层，法人和个人拥有的财产都大量增加，有的一幢私人别墅价值几千万元也不征税。现行房地产税制的税负水平、征收范围、计税依据等方面，都与快速发展的经济形势不相适应，急待改革。

## （二）收入偏小，与地方政府公共建设和服务的事权需要不适应

世界多数国家房地产税的收入，都构成为基层政府主要的收入来源。我国房地产税收入也属地方政府固定收入，但由于税制陈旧，改革滞后，税收收入尽管年年有所增加，但占税收总收入、占地方财政收入的比重始终很低。全国房产税、城市房地产税、城镇土地使用税三税占税收总收入的比重，2000年为2.16%，2001年为1.94%，2002年为2.11%，2003年为2.03%，2004年为1.83%，2005年为1.86%，2006年为1.84%，征税数额逐年有所增加，税收比重却呈下降趋势（见附表）；占地方财政收入的比重基本徘徊在5%—8%之间，不能成为地方政府的重要收入来源。分析其原因：

一是征收范围过窄。现行税制规定：房产税只在城市、县城、建制镇和工矿区征收，而且对个人自有住宅不分档次全部免税。现在，有的企业家、影视明星等拥有花园别墅，有的炒房投资者拥有房产几套、几十套，也不征税，造成国家税收流失，不能发挥税收调节作用。

二是计税依据不合理。房产税一般是依照房产原值一次减除10—30%后的余值计税。如某企业新建一办公大楼，账面价值1亿元，应缴房产税为： $10000 \text{ 万元} \times (1-30\%) \times 1.2\%$ （税率）=84万元；而另一企业10年前建的结构、面积相同的办公大楼，账面原值仅2000万元，应缴税款为： $2000 \text{ 万元} \times (1-30\%) \times 1.2\%$ （税率）=16.8万元。两者税负相差5倍，极不合理，也造成国家税款流失，不能体现公平税负原则。

附表 我国2000年—2006年房地产税收收入情况表 单位：亿元

税种 \ 年度	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
房产税、城市房地产税	209.6	228.6	282.4	323.9	366.3	435.9	515.2
城镇土地使用税	64.9	66.2	76.8	91.6	106.2	137.3	176.9
房地产税合计	274.5	294.8	359.2	415.5	472.5	573.2	692.1
税收总收入	12665.8	15165.5	16996.6	20466.1	25718.0	30865.8	37636.3
房地产税占税收总收入比例	2.16%	1.94%	2.11%	2.03%	1.83%	1.86%	1.84%

## （三）税权集中中央过多，与调动地方积极组织收入的需求不适应

现行房产税、城市房地产税、城镇土地使用税，是50年前和20年前分别由中华人民共和国前政务院和国务院以《暂行条例》颁布的，时间较早，内外两套税法，立法级次较低，久未提请全国人民代表大会颁布统一的房地产税法，不符合我国已经加入WTO和改革开放新形势，严重影响到税收法规的统一性、权威性，特别是我国是一个有56个民族、13亿人口、960万平方公里国土的大国，地域间的自然环境、经济发展水平差别很大，税权集中中央过多，授权地方政府的管理权限过小，征收范围、计税依据限定过死，适用税率未区别情况制订弹性幅度，影响到调动地方政府组织收入的积极性，不利于充分挖掘税收潜力，不利于更多地组织房地产税收入。

## 二、改革完善房地产税制的国际借鉴

全世界有130多个国家课征各种形式的房地产税，尽管各国国情不同，税收所依托的政治、经济、社会背景差异较大，但有可供借鉴的共性。

### （一）房地产税是地方基层政府财政收入的主要来源

世界各国征收房地产税的国家，税种名称有所不同，有名不动产税的，有名财产税的，有名房地产税的，也有分征房产税、地产税的。房地产税收入虽占各国税收总收入的比重不大，但一般都是地方基层政府财政收入的重要来源，有的已构成主体税种。西方发达国家财产税收入占全部税收收入的比重一般在10%左右，发展中国家在5%以下。其中房地产税占税收总收入的比重一般都超过8%，在地方财政收入中占据着重要地位，如澳大利亚为60%，加拿大为53.3%，美国为50%，日本为45.3%。美国基层地方政府财政收入中约有85%—90%来自房地产税，已成为主体税种。

### （二）适当下放房地产税立法权

世界各国政治体制不同，但无论是分权制、还是集权制或集权分权兼顾制国家，对房地产税立法权都不同程度地下放地方。如联邦制国家的美国，州、县两级政府都有独立的税收立法权；单一制国家的日本，也赋予地方较大的税收立法权。日本地方税分为法定地方税和法定外地方税两类；房地产税属法定地方税，虽由中央制订基本法，但只规定税法的原则和大纲，税目、课税客体、课税标准等都由地方议会决定，并自行颁布实践条例；法定外地方税在不违背中央税收政策的前提下，地方议会有权自行选择税源自行立法，报经大藏省批准后开征新税种。地方议会对地方税种具有较大的税收立法权，有利于调动地方政府组织收入的积极性。

### （三）按房地产的市场评估价值为计税依据

国际上房地产税的计税依据，一般可分两种：一是按房地产的面积数量；一是按房地产的价值，又分为原始价值和市场价格。世界多数经济发达国家都以房地产的市场价格给予适当折扣后作为评估价值确定为计税依据，并建立严格的财产登记管理制度；欧洲各经济转型国家（东欧各国）从上世纪90年代开始也先后采用按市场评估价值计税；都相应建立房地产评估机构，有的设在税务部门内部，有的单设财产评估的中介机构。房地产税按市场评估价值计征，其优点是：税负公平合理，使税收收入能随着房地产市场价值的提高而增加，能体现地方财政公共建设服务投入的回报。

### （四）制订必要的税收优惠政策

世界各国的房地产税制，都制订有必要的税收优惠政策。尽管各国国情不同，优惠的政策意图有所差异，有的国家鼓励居民购买修理自有住房，有的国家鼓励居民出租房产，有的国家重点是对困难人群给予税收优惠；但核心都是体现满足居民基本生存对住房的需求。多数国家实施优惠的对象：一是政府、教育、宗教、慈善机构自用的房产免税，二是个人自有自用住宅给予减免税照顾，三是对残疾人、老年人的住房给予特殊减免税；优惠的形式也较多，如起征点、扣除额、税收折扣、全额免税等。各国采取这些必要的税收优惠政策，保障了居民的基本生存需要，照顾了社会弱势群体困难，也有利于税收的征收管理。

### 三、改革我国房地产税制的政策建议

房地产税，古今中外，尽管税名不同，开征历史悠久。房地产税的特征是：税源稳定，零星分散，涉及千家万户，征管难度较大。开征这一税种，有利于地方政府组织一定的税收收入为地方公共服务，也有利于发挥税收调节社会财富分配和个人收入分配的经济杠杆作用。我国现行房地产税收，税制陈旧，改革滞后，收入偏小，矛盾突出，必须借鉴国际经验，结合我国国情，加快改革步伐。我们研究认为，改革的指导思想要认真贯彻“简税制、宽税基、低税率、严征管”的税制改革基本原则，要合并税种，公平税负，统一内外税制，扩大征收范围，适度提高税负，调整计税依据，并赋予地方必要的立法权、管理权，以利更好地组织税收收入，促进房地产要素的优化配置，发挥税收的调节功能。

#### （一）房地产可合并征税，但不能把土地出让金纳入税收征收

现行房地产保有环节的税种有三个：房产税、城市房地产税和城镇土地使用税。根据“简税制”的税制改革基本原则，应该三税合并，不再区分内资、外资，不再区分自住、出租，统一一个税种征收。我国城市土地是国家所有，但房和地是连在一起的，房价和地价更是紧密相连，而且地占主要比重；特别是改革后的房地产税制，将按市场评估价值为计税依据，更无法清晰区分房价和地价。如在浙江省杭州市，同样建筑结构的房产每平方米建筑面积的市场价在市中心为 1.5 万—2 万元，在郊区只要 5 千—6 千元，市场价的巨大差距主要在房产坐落的地段不同，交通条件等地理位置不同。因此，房产税和土地使用税只能合并征税，以利简化税制，体现公平税负，保证地方政府税收收入。

至于土地出让金可否并入税收分年征收？政府现行土地使用权转让，向土地使用者一次收取大额土地出让金。有的学者研究认为，土地出让金现一次性收取应改为年租制分年收取，并纳入房地产税征收；理由是：可以降低房屋开发成本，降低房价，减轻购房者的负担，防止地方政府在土地转让中的短期行为。看来似有道理，但我们研究认为：土地出让金与房地产税性质不完全相同。土地出让金是政府以土地所有者身份在出让一定年限土地使用权时获得的租金收入；房地产税是政府为纳税人提供公共服务对拥有房产的单位和个人课征的税收；特别是现在土地出让金已成为各地地方政府开展公共服务重要的收入来源，一旦改成年租制，分为 40 年或 50 年分年收取并纳入税收征收，会出现三种后果：一是地方政府将减少一大笔可用作地方公共服务的收入，造成财政支出安排上的困难；二是按市场评估价计税，实际上已将土地出让金列入计税依据，如要将土地出让金再分年纳入房地产税征收，有的房产尚未建成，有的房产虽已建成出售，但土地出让金金额巨大，再向房产所有人去征收必将阻力巨大；三是将对市场房地产的供求状况带来无法想象的局面，如杭州市现在市中心的普通住宅，均价 15000 元—18000 元/M<sup>2</sup>，如剔除

土地转让金因素，因为杭州市国土资源局市中心土地使用权拍卖的楼层价格为 10000—15000/M<sup>2</sup>，房价将一下子可骤降至 4000—5000 元/M<sup>2</sup>，后果很难设想。我们研究认为，土地出让金不能并入房地产税征收。

## （二）税名改“房地产税”为好，不要用其它税名

世界大多数国家普遍开征房地产税，但税名有所不同，一般叫不动产税、房地产税、财产税；仅在东南亚个别国家和我国香港地区叫物业税。我国税制改革将把房产和地产合并征收，因此税种改名“房地产税”为好。因为物业税与物业费等概念界定不清；财产税则是税种按征税对象分类的类别，我国现阶段也不可能对所有财产都征税并纳入一个税种征收。所以，对房地产征税改名“房地产税”为好；也不要冠上“城市”（房地产税）二字（因为征收范围要扩大）。这样，比较直观、通俗，符合历史习惯，也容易为广大群众所理解、赞同。

## （三）征收范围要扩大，但农民、居民一般自住房应继续免税优惠

随着我国经济的快速发展，推进了城市化建设的步伐，一些高收入群体已将购买住宅作为保值投资的重要手段。根据“宽税基”的税制改革基本原则，房地产税的改革应该扩大征收范围，打破原来征税范围的地域限制，以利公平税负，减少税源流失，增加地方财政收入。但是，在扩大征税范围的同时，必须制订必要的明确的减免税优惠规定：一是国家机关、人民团体、军队自用的房地产应继续免税；二是由国家财政部门拨付事业经费的单位自用的房产应继续免税；三是宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的房地产应继续免税；四是农、林、牧、渔业的生产用地应继续免税；五是农村农民自住房应继续免税；六是城镇居民自住普通住房也应继续免税。住房是群众最基本的需求之一，即所谓安居才能乐业，农民、居民自住的普通住房应给予免税照顾。

城镇居民的房产哪些要征税，政策性较强，重点是：用于经营性房产（包括出租房）要征税，排屋、别墅自住也要征税，自有两套或两套以上的房产就超过一套普通房（如杭州市规定为 140 M<sup>2</sup> 以下）部分征税；自有一套住房超面积的也可只就超面积部分征税。国家机关公务员享受国家标准面积内的住房，也可给予优惠免税。这样规定，既能扩大征税范围，又能缓解征收上的矛盾，体现税收调节功能，增加税收收入。

## （四）税源要扩大，但税率不能提高

房地产税的改革要贯彻“低税率”的税制改革基本原则，税法可制订 0.5%—1%的弹性比例税率，授权市县根据当地经济发展情况和纳税人负担能力确定具体适用税率征收，体现大城市税率从高、中小城镇税率从低的要求；对高档住宅和高尔夫球场等需适当限制的房地产可加成征税。

设制上述弹性比例税率，比原城市房地产税税率 1.8%、房产税税率 1.2%有所降低，但因征收范围扩大，特别是改按市场评估值计征，税收不但不会减少，而且会有较大幅度的增加。如某公司一幢原值 2000 万元的房产，市场评估价 8000 万元，如给予按市场评估价减除 20%的折扣照顾后作为计税依据，再按 1% 税率征税，应缴房地产税 64 万元，比原税制按 1.8%的税率征税税额为 25.2 万元，增加税收 38.8 万元，增幅 1.5 倍。税率不提高，设计较低税率，税收收入却能随着经济社会的迅速发展而不断增加。

至于是否要采取国际上某些国家和地区那样，根据地方政府支出需要，采取量入为出的办法来逐年确

定适用税率。这样，手续较繁，征收成本较高，也不符合我国国情，不宜采用。

### （五）计税依据要改按市场评估值，但应给予适当的折扣照顾

从国际房地产税的发展趋势看，房地产税改按房地产市场评估值的一定比例作为计税依据已成为世界主要经济发达国家的共识。为了真实地反映房地产的市场价值，公平税收负担，体现“量能负担”的原则，使税收与经济发展和物价水平同步增长，房地产税应将原来按账面原值计税、从租计税办法，一律改为按市场评估值为计税依据。但在实际评估时，仍要分别土地和房产、分别土地的不同等级和房屋的不同建筑结构，评估市场价值；在实际征税时，对每一应税房地产对照统一评定的不同等级的土地市值，不同建筑结构的房产市值，再核算综合市场评估值，给予一定幅度的折扣照顾后，核定计税依据据以征税。

按市场评估值再给予一定幅度的折扣照顾后计税。这主要是考虑到房价升降的变化因素，考虑到房产的不同新旧程度，也照顾到纳税人的负担能力，这也是国际上美国等经济发达国家较多采用的做法。根据我国的实际，计税依据的折扣减除率，以市场评估价值的10%—30%为好。评定公布的房地产评估价值应保持一定时间不变；可3—5年评估一次。

搞好房地产市场价值的评估工作，是房地产税改革贯彻“严征管”“税制改革基本原则”的重要环节，关系到地方政府税收收入和纳税人的实际负担，要求做到客观、公正、低成本。因此，应相应建立评估机构，制订统一的评估办法和标准，配备和培训评估人员；评估机构设在市、县级地税机关内部为好；并应建立健全房地产登记管理制度，利用计算机网络加强房地产建造、持有、买卖、分割、租赁等的信息管理，税务部门应与房产、土管、城建、工商行政管理等部门密切协作，实现信息资源共享，严密加强税源管理。

### （六）房地产税应划为地方税，但不能定为地方税主体税种

房地产税的征税对象是不动产，是对房地产在保有环节的征税，属于直接税的范畴。房地产具有不可移动和难以藏匿的属性，决定了房地产税源的非流动性和稳定性，且易与所在地区的公共建设服务联系在一起，从世界各国和我国税制建设的历史沿革看，都划为地方税。地方税的基本要求和特征是：税源的非流动性，收入的相对稳定性，地方征管的效率性。房地产税完全具有上述特征，划为地方税有利于调动地方政府组织收入的积极性，为地方政府提供稳定、持续的税收收入。因此，改革后新构建的房地产税仍应继续划为地方税，作为市、县级地方财政的固定收入，按属地原则进行分配。

但是，我国现阶段不能把房地产税定为地方税的主体税种。因各国国情不同，欧美经济发达国家房地产税收入已占地方财政总收入的50%—80%。我国房地产税收入90年代以来，仅占全国税收总收入的2%左右，占地方财政总收入也只有6%左右。现在地方税的主体税种是营业税和所得税，就是这样不少县市政府还是“吃饭”靠上级政府转移支付，而且越是财政收支紧张的市县，房地产税的收入越少，增长的潜力也越小。从总体上讲，房地产税是个富有发展潜力的税种，应加精心培育，但我国现阶段不能把房地产税定为地方税的主要税种。否则，将会带来极为不良的后果，个别地方政府可能会按公共建设服务需要不顾实际去狠抓房地产税的收入，后果难以设想，会影响和谐社会建设。

### （七）中央制订统一的房地产税法，但应赋予地方较大的税收自主权

我国幅员辽阔，地区间经济发展很不平衡，市政建设水平不一，城乡差距明显，社会财富和个人收入分配差距都较大，纳税人的负担能力也有很大差距。基于这一基本国情，房地产税法的制订，既要保证全国税政的统一性，又要照顾各地的实际情况。房地产税法应由全国人大立法颁布，提高税法的权威性，税

法规定各个税收要素，制定较大的幅度税率；基于房地产税税基具有相对独立性和明显地域性，中央应赋予地方较大的自主权力，授权省、自治区、直辖市人大制定实施办法，赋予税法解释权、税收减免权和加成权，地方政府在统一的幅度税率范围内自行确定适用税率，积极组织征收。这不仅有利于维护中央的税政统一，也有利于地方政府根据本地实际积极组织房地产税收入，促进地区经济和公共建设事业的健康快速发展。