

工 作 论 文

NO.W084
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

发达国家房地产税征管模式的比较与启示

何杨 中央财经大学税务学院

刘威 北大-林肯土地政策与城市发展研究中心

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

目录

一、房地产税评估和征管机构的设置.....	3
（一）第三方机构负责评估——加拿大不列颠哥伦比亚省（BC 省）.....	4
（二）税务部门下属机构负责评估——英国.....	4
（三）税收部门以外的政府部门负责房地产税评估——美国和澳大利亚部分州.....	5
1. 美国俄亥俄州.....	5
2. 澳大利亚新南威尔士州.....	5
二、房地产税的争议解决机制.....	6
三、房地产税的税收优惠政策.....	7
四、房地产税的征税限制.....	8
五、我国推进房地产税改革的启示.....	8
参考文献.....	9

发达国家房地产税征管模式的比较与启示¹

何杨² 刘威³

摘 要：鉴于房地产税不同于其他税种的特质，发达国家在征管模式选择中都注意保证房地产税征收的公平、公正和透明。这些征管目标主要通过独立设置房地产税评估和征管机构、必要的争议解决机制、较为复杂的税收优惠政策和政府征税权力的限制等方式去实现。并且，不同的房地产税征收模式往往与该国的经济、社会、法律状况相匹配，本文在比较研究中进行了系统的梳理，以期得出有益于中国房地产税改革的政策建议。

关键词：房地产税；发达国家；国际经验

以 OECD 为代表的发达国家中，大部分都通过不同模式征收房地产税，并形成了较为成熟的征收管理制度，积累了处理各种争议和问题的经验，值得我们在研究和借鉴发达国家房地产税征收经验的时候加以关注。本文主要从房地产税评估和征管机构的设置、房地产税的争议处理、房地产税的税收优惠和对房地产税征税权力的限制几个方面进行总结。

一、房地产税评估和征管机构的设置

税基评估和征收管理是开征房地产税必不可少的构成要素。在 OECD 国家中，尽管房地产税征管的模式不同，但都遵循了评估与征管相独立的原则，以保证评估的公正客观。税务部门在房地产税征管中的主要作用包括房地产税相关法律法规的制定或监督执行，各地方政府评税结果的争议处理，房地产税收收入的入库和监督，以及房地产评税师培训等。

在所研究的国家中，绝大部分国家是由地方政府负责本地区房地产税的征收。其中，少部分是由中央政府统一征收房地产税的国家，如法国、新加坡等。在由地方政府负责房地产税征收的国家，通常是评估部门向地方政府或地方议会提供纳税人应纳税款的清单，由地方政府或议会所任命的税收官负责房地产税的征收。这样的做法与房地产税作为地方税的性质相适应。

发达国家房地产税评估和征管机构的设置，具体可以分为四种模式。第一类是由第三方机构负责评估，如加拿大不列颠哥伦比亚省（BC 省）和安大略省、日本等。第二类是税务部门的下设部门负责房地产税评估，典型国家有英国、德国、新加坡、芬兰等。第三类是税务部门以外的政府部门负责评估，典型的地区是澳大利亚新南威尔士州、美国俄亥俄州。第

¹ 本研究得到北大-林肯土地政策与城市发展研究中心的资料支持和资助。

² 中央财经大学税务学院 北京 100081；通讯作者：何杨，18701121527；北京市丰台区草桥欣园小区一区 9 号楼 1 单元 1401 号，邮编 100067；邮箱：hy1012@gmail.com

³ 北大-林肯土地政策与城市发展研究中心 北京 100871

四类是没有特定的部门负责评估，而是由地方政府议会任命或由公民选举评估师，负责辖区房地产税的评估，如美国的一些州和南非。本文以加拿大、英国、美国和澳大利亚的具体做法进行比较分析。

（一）第三方机构负责评估——加拿大不列颠哥伦比亚省（BC 省）

在加拿大 BC 省，房地产税的评估由 BC 评估局负责，税收部门仅负责税款入库。BC 评估局是依据不列颠哥伦比亚省《评估机构法案》成立的法定机构，负责对不列颠哥伦比亚省不动产进行房地产税纳税价值的评估。

在与政府的关系上，BC 评估局法定机构的地位决定了其与政府之间的关系是相对独立，但又不是完全脱离的。BC 评估局是由一个 1 名主席和另外 11 名主任委员组成的主任委员会进行管理的⁴。主任委员会负责管理与监督评估局的各项事务，并作为评估局法定代表履行评估局的责任和义务。从这个角度来讲，BC 评估局是独立于政府部门的一个机构，保证了评估过程和结果的客观公正。同时，BC 评估局又受到省议会的监督。《评估机构法案》中规定，不列颠哥伦比亚省议会副议长负责评估局主任委员会和委员会主席的任命。

BC 评估局的资金主要来源于政府的房地产税收入。每年 BC 评估局会根据自身的需要提交预算，房地产税征收环节结束后，由各市政府或相关部门的部长根据《财政管理法案》的规定将相应的税收收入划至 BC 评估局⁵。虽然法律允许 BC 评估局向其他机构提供收费的服务，但是实际中，这部分的收入只是 BC 评估局全部收入的很小一部分⁶。

（二）税务部门下属机构负责评估——英国

在英国，税务与海关总署（HM Revenue & Customs）的下属机构——评估办公室（Valuation Office Agency）是专门负责房地产税基的评估机构，具体税种分为对商业房地产征收的商业差饷（Business Rates）和对家庭住房征收的家庭税（Council Tax）。评估办公室在英国共有 85 个办公室，4300 名公务员，负责各地区房地产税的评估工作。

评估办公室的主要职责包括⁷：

- ①建立与维护英格兰、威尔士地区差饷和家庭税评估清单。
- ②为税务与海关总署税收征管的目的评估英格兰、威尔士和苏格兰地区的全部房地产；
- ③为英格兰、威尔士和苏格兰地区提供法律规定内或法律规定外的房地产评估服务；
- ④向相关部门部长提供与房地产评估相关的政策建议。

⁴ 加拿大《评估法案》（1996），第 21 章第 11 节。

⁵ 加拿大《评估法案》（1996），第 21 章第 20 节。

⁶ Michael Lomax，北大林肯中心财产税评估与征管培训讲稿，2009 年。

⁷ 英国评估办公室网站 <http://www.voa.gov.uk/>

同时，差饷和家庭税的征收税率和支出决策都由各地方政府做出，最大限度地保证评估的客观公平。

（三）税收部门以外的政府部门负责房地产税评估——美国和澳大利亚部分州

1. 美国俄亥俄州

美国政府主要分为三级，联邦政府、州政府和地方政府。房地产税的评估与征收管理主要由州政府和地方政府对各自辖区的房地产负责。对于一些跨州的交通设施，如铁路，美国的做法是铁路经过的各州分别评估各自辖区内铁路的价值，然后由联邦政府对各州评估的结果进行整合以及必要的调整⁸。这也是联邦政府唯一负责房地产税管理的领域。

对于其他房地产的评税与房地产税的征管，州政府负责制定标准、质量控制、评估师培训，实际的评估与征管任务则由各地方政府承担。

在机构的设置上，大多数州房地产税管理部门都是独立于其他政府部门的，从而保证房地产税评估的客观公正。评估师可以通过公开选拔或任命的方式，评估师属于公务员系统，其评估结果只能应用于房地产税领域。征收官也是独立的公务员。以俄亥俄州卢卡斯县为例。俄亥俄州政府的税收部门负责房地产税的管理与协调，而卢卡斯县政府的房地产评估与评税部门负责房地产税的评估，县政府的税收官负责房地产税的征收。

2. 澳大利亚新南威尔士州

澳大利亚仅对土地征税，由州政府和地方政府管理。其中，州政府负责评税清单的制作，然后将评税清单提供给地方政府的议会，由地方政府议会根据自身情况制定税率，并进行征管。土地税的收入归地方政府支配。

以新南威尔士州为例，土地和不动产管理部（Land and Property Management Authority）负责与土地相关的所有评估工作，以及土地登记。土地评估方面，州政府任命总评估师（Valuer General）负责州内全部与土地相关的估价工作，包括土地税、地方政府税收、政府土地征收、部门间土地交易等。州的总评估师还负责代表州政府对全部的土地进行登记⁹。这种由土地管理部门负责评估的做法是与澳大利亚仅对土地征税的税制有密切的关系的，可以大大减少信息共享的成本，便于土地的管理。

⁸ 美国《铁路复兴与控制法案》（Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act）

⁹ 澳大利亚新南威尔士州土地和不动产管理部网站 <http://www.lands.nsw.gov.au/>

二、房地产税的争议解决机制

然而，即使是独立评估机构对房地产做出的科学评估，仍然可能与房地产的实际价值产生偏离，与纳税人的预期出现差异。因此，公正透明的争议解决机制是保证房地产税顺利征收的必要配套制度。

1. 在美国，各州都对纳税人财产评估和缴税通知制定了法律规范。评估价值的通知要在正式征税前或作为税单的一部分送达纳税人。若纳税人有争议的，可以向评税机构提出上诉，也可以向评税机构的上级提出上诉，若仍然存在争议的，可以向法院提出诉讼，评税官员要根据仲裁或判决的结果修改或维持房地产的计税价值。

实施申诉的截止时间在不同州有着不同的规定，主要由地方法律决定。通常通知送达时间为两周，在送达后至提交申诉时间为 30 天。评估结果或缴税通知必须包括纳税人申诉的权利和完成申诉程序的截止时间。纳税人通常都会在意并执行他们的申诉权利，基于大量经济、政府和政治因素，不同评估单位和每年的申诉频率都不同。

2. 法国涉及房地产税收争议的处理主要由两个部门负责，土地税中心主要负责处理与土地税有关的争议，税收中心则负责处理与住房税及部分土地税有关的争议。

争议申请人既可以为所有人，也可以为使用人。与房产租金收益有关的复议不仅可以由所有者提出，也可以由租用者提出。争议申请时间为 1 年，即申请人可以在该税征收年度的下一年的 12 月 31 日前提出复议申请。写信、打电话或当面申述等都可以作为提请复议的方式。

税收机关收到争议申请后应该在 6 个月内给予答复，遇到特殊情况可能延长到 9 个月。复议期间，纳税人可以申请延期纳税。应纳税额少于 3000 欧元，延期申请会被自动批准；超过 3000 欧元的，纳税人需缴纳担保金。

当纳税人的复议要求被税务机关通过后，税务机关应当返还多缴纳的税款及利息；如果纳税人的复议要求被拒，纳税人除税款以外，还要缴纳 10% 的滞纳金及相应利息。针对某一种税的房产租金收益的复议经最终裁决后，也适用于其他税。

3. 在英国，当纳税人对评估结果中住宅的等级归属等有异议，通常情况下可以直接去当地的评估办公室提出异议。评估办公室会在 2 个月内给出处理结果。如果的确是评估出现问题，评估办公室会通知纳税人和税款征收部门；如果评估结果没有问题，评估办公室也会通知纳税人，并解释原因，纳税人不得对此结果再向评估办公室提出异议。但是纳税人可以通过上诉至专门的法庭来提出异议。异议人可以通过网络填写上诉表格来提交上诉文件，也可以向当地评估办公室领取表格提交上诉文件。2008 年 4 月 1 日开始，英国采用了“直接上诉”的方式，即对评估价值有所异议时，纳税人可以在得到评估办公室复查评估结果后

3 个月内自行决定是否让专门的法庭对房屋进行重新评估。

三、房地产税的税收优惠政策

在征管中,针对房地产税纳税人的综合收入状况制定税收优惠政策也是保证房地产税公平的重要手段。作为直接税,纳税人对房地产税负的敏感程度较高。并且,房地产税税基与税源存在着分离,保有环节房产税的税基是不动产的价值(或数量),税源却往往是纳税人从课税对象之外获取的其他收入或利益(如工薪收入、其他动产等)。因此,发达国家对房地产税的优惠也不同于其他的税种,除了税基、税率的直接减免外,还与纳税人的实际收入相结合提供综合的优惠。

第一种模式是依据房产或土地的面积。这种模式按照个人为单位或者家庭为单位设定一定的房屋居住面积作为免征额。在日本,土地在5000平方米以下,或者特定城市地区2000平方米以下的,将豁免“土地持有税”。在荷兰,市政当局有权对低于一定价值或者小于一定面积的不动产,实行财产税豁免。这一模式在操作上相对简便,但是没有考虑到影响房产价值的其他重要因素,如区位、自然属性和建筑物特征等,可能会造成横向的不公平。

第二种模式是依据房产的评估价值。对于按照评估价值征收房产税的国家,大多采用这一方式。澳大利亚的很多州都设定免征额并辅之以多级税率,如在维多利亚州,当不动产价值低于14 万澳元时不征税,同时将高于14 万澳元的部分分为五个等级,分别实行不同的税率。

第三种模式是依据房产拥有者的收入水平。这种模式适合于实行个人综合所得税制度的国家,如美国,将住房的支出(包括住房按揭贷款)通过个人所得税的抵扣项进行扣除,从而达到中低收入者不纳税或少纳税的目的。财产税的“断路器”(circuit-breakers)税收抵免也是这一方法的改进。它是根据人们的收入水平来确定财产税税收补助的一种政策。如果纳税人所缴纳的财产税与其收入之间的比例超过了“断路器”法律的规定,政府会将超额的一部分返还给纳税人,或减少其应纳的所得税额或直接支付给纳税人现金,作为对所得税税收返还的一种补充。因此,“断路器”抵免减少了纳税人财产税税负中的超额负担。美国有29 个州以及哥伦比亚特区对住宅类财产给予“断路器”税收抵免政策。总之,这种模式能够将纳税人整体的纳税能力和税收负担结合起来,但是需要完善的个人所得税综合征收制度相配合。

其他补贴的措施包括低收入家庭补贴、承租人税收补贴等,其中最为常用的是延期纳税。延期纳税是适用于特定财产所有人的特定财产税的另一种税负减让措施。适用于这种政策的纳税人包括:老年人、残疾人、低收入群体和处于正在开发地区边缘上的农场主等。根据这项规定,如果纳税人的财产价值出现了大幅上升,而且这种上升不是由于纳税人自身原因所造成的,那么纳税人可以根据这项财产的原有价值纳税,但需要将所纳税款和应纳税款之间

的差额进行记录。这个差额并不是被豁免掉了，而是推迟到以后再缴纳。这部分被推迟缴纳的税款，按照规定可能要全部缴齐，也可能只缴纳一部分。可能要求加收利息，也可能不要求加收利息，各国对此的规定不尽相同。

四、房地产税的征税限制

发达国家开征房地产税以来，也都先后遇到了争议、反对甚至抗税。如著名的美国加州 13 号提案¹⁰对美国各州房地产税改革产生了巨大影响，许多州一度取消了房地产税，大多数州对税收的增长幅度实行了限制。

为了保证房地产税的顺利征收，地方政府一方面加强房地产税征管的各项配套措施使其评估更加准确，另一方面还通过法律约束对房地产税的征税权加以限制。在民意的驱使下，对房地产税的限制是全方位的，既包括对整个税收数量、税率进行限制，还包括对不同部门权力的相互制约。

目前，美国已经有 44 个州实行了房地产税限制（见表 1），地方政府根据预算计划确定的税率大多要受到州级政府的审核。不同的州对房地产税收入的增长速度、估价增长速度等都规定了最高的限额。

表 1 美国房地产税的限制类型¹¹

	对特定类型地方 政府税率限制	对地方总支出 的税率限制	对财产税收入 的增长率限制	对估价增长 率的限制
1995 年限制的州数	32	12	28	9
1978 年限制的州数	28	8	11	1

一些国家通过中央政府负责房地产税评估、地方政府负责房地产税征收的方式来防止地方政府过度征税，如税权较为集中的法国和德国。法国地方政府仅仅起到协助中央政府征税的作用，地方政府的职责为收集辖区内的房地产数据。德国中央政府负责不动产应税价值的评估以及根据联邦立法来确定基准税率；地方政府根据地方议会的决议来确定土地税的“杠杆比率”（Leverage Rate），并负责征收。当一宗不动产位于多个地区边界上时，则通过合理的办法对其价值进行分割。

五、我国推进房地产税改革的启示

在房地产税改革过程中，借鉴发达国家的有益经验，并吸取已经出现的教训，通过系统、

¹⁰ Fisher, Glenn W. The Worst Tax? A History of the Property Tax in America. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.

¹¹ 资料来源：美国政府统计数据，Census of Governments, <http://www.census.gov>.

科学的制度设计和稳步推进，才能够实现房地产税改革的既定目标。

房地产税是财政分权体制下的地方收入主要来源，相对其他收入更加稳定和可持续，也有利于政府的服务模式转变和管理能力提高。发达国家先后采用了多种征管模式和技术来保证房地产税的顺利征收。如何吸收这些有益经验，克服房地产税存在的一些缺点，是我国在房地产税改革中尤其需要注意的地方。如在征收过程中，对房地产税往往会实行大量的免税，经常腐蚀税基；由于纳税人每年都要支付可观的税额，所以抵触情绪较大，是一种不受欢迎的税种；房地产税是对保有房产征税，实际上可能对价值上未实现的获利征税，不符合税收的收入原则等。

因此，房地产税的良好运行需要较为健全的配套制度。包括独立公正的评估机构、争议解决机制、合理的税收优惠措施和必要的权力制约。独立公正的评估机构不仅能够保证房地产税基的确定较为真实地体现房地产的价值，还能限制地方政府扩大房地产税基的冲动。争议解决机制是保证纳税人权益，消除征管过程中的程序不公。在制定房地产的优惠措施时，应该配合个人所得税改革，在逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制的过程中，将房产税的负担与个人所得税税制设计相挂钩，允许低收入者抵扣部分房产税税负或购房成本。同时，在制定房地产税改革方案时，政府不同部门的权力相互制约，相关各项法律制度的完善等也是房地产税公正、公平和透明的必要保证。

参考文献

- Owen Connellan. Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunity. Lincoln institute of land policy, Cambridge, Massachusetts. 2004.
- OECD. Tax Administration in OECD and non-OECD Countries: Comparative Information Series(2008). Centre for Tax Policy and Administration, January 2009.
- Fisher, Glenn. History of Property Taxes in the United States. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. September 30, 2002.
- 赫尔穆特·沃尔曼. 德国地方政府. 陈伟 段德敏译. 北京大学出版社, 2003 年
- 北大-林肯研究中心工作论文. 不动产税制度与征管国际经验, 2010 年
- Joan M. Youngman, Jane H. Malme, An International Survey of Taxes on Land and Buildings, Lincoln Institute of Land Policy, International Association of Assessing Officers, OECD, 1994.