

工作论文

NO.W222

2016.07



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

我国房地产税征收实施方案

何杨 中央财经大学税务学院

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、谁应该是房地产税的纳税人	4
二、征税范围应该扩大到哪些	6
三、应该以什么作为计税依据	8
四、税率如何设定	9
五、税收优惠如何制定	10
六、由谁来评估	13
七、房地产税与土地出让金如何协调	14
(一) 房产税与土地出让金并行征收的法理基础	14
(二) 批租制与年租制并行的依据	15
(三) 房地产税与土地出让金并行征收的配套措施	16
(四) 实行批租制与年租制并行的实现思路	17

我国房地产税征收实施方案

何杨

与目前地方财政收入高度依赖土地出让收入相比，房地产税是对房地产存量的市值征税，存量房地产价值与地方财政收入密切相关，与地方政府职能激励相容。地方政府可以依靠不断改善公共服务，改善投资环境使土地增值，提高财政收入，而不是依靠不断扩大土地占用获得财政收入¹。因此，尽管房地产税是一个征管难度较大的税种，但从长远来看，有助于引导和改善地方政府的行为，使其更加关注公共服务和基础设施的建设，追求地方社会经济的可持续发展。

本研究所建议的房地产税改革方向为，**合并现行的房产税和城镇土地使用税，建立保有环节的房地产税，将农村经营性用房和个人非经营性住房纳入征税范围，按照房地综合评估价值确定计税依据，并通过配套机制的建立，使房地产税逐步成为地方公共财政收入的主要来源。**

在改革中应该坚持以下原则：

一是依法征收、科学规范原则。房地产税改革是我国地方税制改革领域的关键问题，意义重大，影响深远，关乎千家万户百姓的切身利益，关乎我国经济社会发展大局和国家长治久安。要从当前我国房地产税收征管的社会基础和现实条件出发，厘清房地产权属制度、管理制度和税收制度等方面存在的突出问题，在税收法治的前提下实施房地产税改革，做到法律依据明确、要素设置科学、征管措施规范、配套制度完善，确保房地产税征管工作依法、科学、规范地开展，努力实现维护国家利益和保障纳税人权益的有机统一。

二是普遍征收、维护公平原则。房地产税改革应注重扩大房地产方面征税范围，实行普遍征收，体现税收公平，建立健全符合社会主义市场经济发展需要的房地产收益分配体制。房地产税作为典型的受益税，其公平原则要体现横向公平和纵向公平，即在保证从政府公共服务获益程度相同的纳税人具有相同税收负担的同时，还要注重实现获益程度不同的纳税人承担不同的税负，以发挥税收调节分配的职能作用，缩小贫富差距，促进社会和谐。

三是注重效率、简便易行原则。一方面，房地产税制度设计要内容明确、程序简便，标准统一，易于操作，既能够保证税务机关以最小的征管成本来获取最大的税收收入，又能够保证纳税人以较低的遵从成本履行应尽的纳税义务，实现房地产税征收管理的低成本、低风险和高质量、高效率。另一方面，要根据我国经济社会发展现阶段特征，充分考虑国情市情民情，认真房地产税征管制度设计，特别是处理好房地产价值评估、争议解决、特殊交易等

¹楼继伟，中国政府间财政关系再思考，中国财政经济出版社，2013年。

关键问题，做到公开、公正、透明，拓宽纳税人救济渠道，切实维护纳税人合法权益。

四是统筹兼顾、分步推进原则。房地产税改革问题复杂、涉及多方面利益博弈，是一个长期、复杂的过程，不可能一蹴而就。既要统筹处理好政府和纳税人之间、不同地域之间经济发展情况和税负水平、房地产租税费关系问题等多方面的利益平衡，还要注重从实际出发，把握房地产税收的关键环节和难点问题，由简入繁，分步实施，从多个层面稳步推进，最终建立一套符合我国国情的房地产税税制。

要进一步推动房产税的实质性改革，需要触及房产税征管机制的全面更新和完善。房产税的征管机制主要包括征管和评估机构的设置、评估计税方法、征管流程和征管配合等内容。美国、加拿大等发达国家的经验大多采用独立的评估机构和市场评估方法，建立了较为完善的征管体制。但是，中国和其他面临相似问题的发展中国家，如印度、立陶宛、南非等，都存在着房地产市场交易价格不透明、市场评估体系不健全、直接税收征管能力有限等问题，难以完全效仿发达国家的做法。因此，在设计房产税征管模式的时候，应该多借鉴发展中国家的有益尝试，并结合中国的实际情况进行切实的考量。

一、谁应该是房地产税的纳税人

确定纳税人是设计一个税种改革方案的前提。从纳税人与征税对象的关系，也就是房产的权属关系来看，房地产税的纳税人确定有三种方式：一是规定房产所有人为纳税人；二是规定使用人为纳税人；三是规定所有人和使用人均均为纳税人。可见，不论哪一种确定方式，都需要理清房产的权属关系。

我国土地的二元化结构可以说是顺应改革开放经济发展的需要产生的²，即城镇土地属国家所有，农村土地归集体所有，除了国家将农村土地转为国有的情况，土地所有权不能发生变化；而土地使用权可以通过划拨、出让和二级市场的转让发生转变。所以我国的土地价值专指其使用权的价值，而房屋的所有权和使用权一般是不分离的，可以用“房屋产权”这一概念合称。并且，在我国房屋可以由多个主体共有，从而导致了产权的分割。因此为了确定房地产税的纳税人，需要先对不同的物业类型的土地所有权和使用权、房屋的产权进行归集。以北京市的居民住宅为例，至少可以分为以下几类：

1. 商品房

商品房由于房价中包含了开发商支付的土地使用出让金成本，所以在使用年限内居民个人拥有土地使用权，对房屋则拥有全部产权，即拥有了房屋的占有权、使用权、收益权和处分权，因此也可以俗称为“大产权房”。

²1982年宪法规定：“城市的土地属于国家所有”。具体分析可见周其仁：《城市土地国有是全盘土地国有第一步》，《经济观察报》，2012年10月22日。

2.房改房

1998年城镇房改后，大量职工购买已建公有住房，也就是俗称的“房改房”。按照成本价购买的，个人有全部产权；按照标准价购买的，则只有部分产权，可以继承，但是出售受到限制，原售房的产权单位有优先购买权。至于土地使用权是归居民个人还是国家，目前还存在很多管理和划分上的混乱，一般是以建房时使用主体是否支付了土地出让金来界定。

3.央产房

央产房全称为“中央在京单位已购公有住房”，这里的“中央在京单位”就是通常所说的国家部委机关和中央直属机关。这类房产只存在于北京，但范围很广，占到北京所有房屋类型的40%以上。其权属问题和“房改房”相似，只不过“原售房的产权单位”是“中央在京单位”，而且基本上居民个人都不能转为私产。

4.经济适用房和限价房

这两种房产都是社会保障性质的商品住宅，经济适用房用地实行由地方政府行政划拨方式，免收土地出让金；限价商品房按照“以房价定地价”的思路，在土地挂牌出让时政府就设定土地出让的价格范围。虽然土地出让金为零或较小，但是与不含土地出让金是两个不同的概念，所以购买这两种住房的居民是拥有土地使用权的。至于房屋产权，北京的政策是设定一个过渡期，在此期间内，不允许个人“转让”房屋，这个年限通常为5年。此后，居民可以通过支付一定的补价，将房屋转为“私产”；如果无力支付，则将继续只有部分产权。

5.单位用自有土地自建房

自建房实际上单位为职工提供的一种实物福利形式，这些自建单位一般是国有企业。虽说是“单位自有土地”，只是强调土地使用权不在居民个人，如果单位没有支付过土地出让金，那么土地使用权归国家所有而非单位自有。对于房屋，为了限制职工转让给非本单位的职工，虽然职工支付一定的价款而且可以永久居住，但一般是单位拥有大比例的产权，而居民个人拥有的比例很小或为零。

6.小产权房

从广义上讲，没有产权证书的就都可以算作“小产权房”。但是我国有相当一部分房改房、央产房没有转为私产，但它们并不是目前社会热议的“小产权房”。通常，只取其狭义的概念，指即在集体建设用地上建成的房子。这类房产不论土地还是房屋都是农民集体所有。

以上只是对主要的房产类型进行了归集，但实际上北京还有很多特殊的房产类型，比如军用房、公租房、廉租房、名人故居、由房管局管理的无法找到户主的历史遗留房等等。但是这些房产不可能成为房地产税的征税对象，也就不再涉及确定房地产税纳税人的问题，所

以这里不予讨论。

在对北京不同物业类型的权属做了一番分析后，再来探讨应该如何确定房地产税纳税人。理论上，房地产税作为财产税，对房产的所有人课税更符合量能课税的原则；而按照受益论的观点，真正享受地方政府提供的公共服务的是房产使用人，所以把使用人作为纳税义务人更符合受益原则。从不同国家的实践来看，英式房地产税国家所有者和使用人都是房地产税的纳税人，和中国相邻的东亚国家实际上更强调实际使用者。

由于我国土地所有权人都是国家或集体，所以只讨论土地使用权人是否应该确定为纳税人。从目前我国尤其是北京的实际情况看，这一方案应该是缺乏可行性的。这主要是从获取信息的难度和成本出发的考量：一是土地信息大多属于历史信息，存在历史信息不完整的情况，而且税务部门与其他管理土地、房屋的部门之间的信息共享度并不高；二是物业类型很复杂，即使同种类型在建造时是否包含了土地出让金也不统一。因此，税务部门很难完全掌握土地使用权人的信息，将土地使用权人确定为纳税人意义不大。

也就是说，如果我国土地和房屋制度不发生重大变化的情况下，房屋产权人应该是确定房地产税的纳税人，涉及到“共有产权”的可以按产权持有比例或协商后共同承担纳税义务。不能确定房屋产权人的，房屋的实际使用人应该是房地产税的纳税人。

因此，对于纳税人的问题建议如下：**在中华人民共和国境内的房屋的产权所有人，为房地产税的纳税义务人。对于共有财产，纳税义务人按照持有份额的部分（无份额划分时，按均等份额）缴纳房地产税。房屋的产权所有人不明的，房屋实际使用人为房地产税的纳税义务人。**

二、征税范围应该扩大到哪些

目前的房产税和城镇土地使用税均为保有环节的房地产税，征税范围为城市、县城、建制镇和工矿区，不包括农村。个人所有非营业用的房产免征房产税和城镇土地使用税。

中国的经济体制改革和住房改革，造成了中国目前住房产权结构的多样性。以居民住宅为例，仅现在城镇居民住宅产权就可分为 7 类：商品房产权；经济适用房产权；单位利用自有土地自建房或 1992 年以前建房产权；房改房产权；私有房屋产权；居民购买的二手房产权；机关单位及房管局所有公有房屋产权。同时，还存在一些小产权房等产权不清晰的住房³。其中，租赁公房和房改私房，在全部住房类型中所占比重达到 41.2%⁴。不同产权的住房，所有者负担的成本是不同的，可能相差甚远。

³蔡金水《北京房价冷思考》，《北京房地产》2002 年第 3 期。

⁴根据 2007 年国家统计局城市司“城镇住户大样本调查”数据测算。

存量房产权的多样性给房产税的税基确定带来了难题。如果不以评估价值，而是以房屋交易价格或面积作为税基征税，就会产生严重的不公平，因为同样的房屋在获得时间和方式不同的情况下价格差异很大，单位分配的住房成本低，自己购买的商品房价格较高，早期购买的房子又低于价格上涨后购买的房子。现有试点方案中以房产交易价格作为税基的方法很难对更多的存量住房实行公平征税，但是要采用美国、加拿大等国家的市场价值评估方法，摸清每个房产的价值，可能要耗费大量的人力和物力，增加巨额的征管成本。

新房地产税的征税范围的扩大，一个是农村的房产是否要纳入征税范围，另一个是个人非营业用的房产是否要纳入征税范围。

对于农村的房产，有的观点认为应该免征。如国务院发展研究中心的不动产税研究报告中提到，“农业是我国国民经济的基础，支持农业发展仍然是我国当前的首要任务。从总体来说，国家对农业的政策取向是减轻负担，缩小成效差距，所以不动产税作为一项调控政策应积极配合国家的大政方针。”此外，鉴于房地产税开征初期征管能力的限制，对于农地的征收也应暂缓。但是，也需要注意到，在深圳等地区的经济发达城市周边地区，农村房产规模急剧扩张、价值攀升，农村房产用于出租获利的现象比较普遍，对于这些房产完全免税也是有失公平的。因此，对于农村房产免税应该强调非营业用的农村房产。同时，还需说明的是，在一些对农地实行免征房地产税的国家，仍然要对农地进行数据收集和评估，主要用于农地资源管理用途。

对于个人非营业用房产纳入征税范围是新房地产税改革的关键点之一。将居民房地产全部纳入房地产税征收范围，符合普遍纳税原则。房地产税要成为地方政府稳定的主要收入来源，也只有普遍征税，尽可能大的扩大税基。但是，目前主流的观点是大多数居民购买房屋主要是满足基本生活需要，所以应允许扣除一定的免税面积或者房地产评估价值免征额。对超过免税面积、免征额部分或闲置不用的不动产征收房地产税，以更好地体现以人为本，保障公民的基本生存权利。也有观点认为，房产税实施时，先期可以只对超大面积奢侈性住房（别墅）和多套住房征税。别墅等高档物业首先被列入征税范围，可在一定程度上抑制过分奢华的居住需求，抑制富人过度占有资源和占有优质资源；持有多套住宅可以解释为经营行为，对可归入经营性范畴的房产保有征收房产税，无论从收入功能、调控功能还是从纳税人的遵从度均具有正效应。体现出“富者多交”，即财富多的家庭多交房产税，有利于调节社会收入差距。

对此，如何界定征税范围关系着对房地产税如何定位。如果是像英式财产税国家一样，将房地产税作为地方政府公共服务的资金来源，那么就应该普遍征税，尽可能少的减免。如果是像日韩一样希望用房地产税进行调节，那么可以考虑对超出一定标准的“高端”房地产征收。

从实践来看，保有环节的房地产税在调节房价上收效甚微，并且仅限于小部分高端住宅的征收范围收入必然是非常有限的。房地产税改革的重要意义在于改变地方政府的收入模式

和行为模式，为地方政府在公共服务和公共产品的支出找到一个可持续的来源，并且引导和改善地方政府更加关注公共服务和公共产品的质量。那么，房地产税在设计之初一定要坚持普遍征收，使得更多的人成为纳税人。没有大多数纳税人的监督，房地产税可能再次仅仅沦为地方政府“收钱”的工具，财政监督和民主监督也就无从谈起。

因此，从区域角度看，房地产税征税范围，不应仅限于现行“城市、县城、建制镇、工矿区”的房产，农村的商业用房产也应纳入征税范围；从纳税人结构角度看，不仅要对商业房产征收，而且应对个人住宅财产征收；从课税对象看，不仅应对新购住房，即增量房产征收，也要对存量房产征税。

三、应该以什么作为计税依据

作为直接税，房产税不仅要从纳税人手中直接收走税款，并且往往要和纳税人享用的公共服务相挂钩，因此纳税人对自己和周边相同或类似房产的税负非常敏感。英国房地产征管的机构前主席帕粹克·多黑提（Patrick Doherty）曾强调，在税收传统的效率、可计量和纵向公平等特征之外，房产税的设计更应该使纳税人“感觉公平”⁵。这种公平的感觉要通过恰当的评税方式和公正的评估程序来实现。

美国、加拿大等国家虽然为我们提供了按照评估技术征税的成功经验，但是完全的市场评估成本高、周期长，并不完全适用我国幅员辽阔、地区差异巨大的现状。陆续进行房产税改革的发展中国家也对简化的基准单价评估法的实施进行实验，如肯尼亚、纳米比亚、南非和津巴布韦等非洲国家，加勒比海和拉美的部分国家，以及斐济、瓦努阿图等南太平洋国家，以及印度经改进的面积评估方法。

以北京市为例，尽管房屋本身和所有人的构成都较为复杂，但是房屋所在的位置在很大程度上决定了房屋的平均市场价格。而地价的评估已经相对比较成熟，北京市已按地段划分为十级基准地价⁶。可以考虑在标准地价的基础上，将房屋的类型和用途进行分类，按照不同的档次确定征税标准，具体的公式可以表示为⁷：

房产税应纳税额=（面积×单位税率）×（房屋位置分类×房屋使用分类×房屋建筑类型分类×房屋年限分类）

其中，房屋位置按照北京市十级地价的不同区域确定，既可以和土地登记管理相衔接，也使得土地价值在房产价格中得到了反映；房屋使用可以分为自住、出租、工业用、商用、闲置几个类别，自住所乘系数最低，闲置所乘系数最高；房屋建筑类型可以按照中华人民共

⁵Doherty, Patrick. Collection of Local Taxes. Journal of Property Tax Assessment & Administration, 1999, 4:31-36.

⁶北京市国土资源和房屋管理局于2002年公布了十级基准地价。

⁷何杨，《房产税征管模式选择的新思考》，《税务研究》2012年第3期。

和国家标准《住宅设计规范》GB 50096—1999(2003年版)分为低层住房(一至三层)、多层住房(四到六层)、中高层住房(七到九层)和高层住房(十层以上),由于不同类型住宅所享受的空间和稀缺程度,系数一般应该从高到低确定;房屋年限则可以按照十年以下、十到二十年、二十到三十年和三十年以上进行分类。

当然,这些分类和系数的确定应该根据各地不同的情况进行调整,但是基本的原则是易于征管和接受,不同的档次可以对处于基本相似状况的房屋征收大体相当的税款,从而使纳税人获得“公平的感觉”。

因此,在房地产税基评估的方法上,可以考虑由中央政府制定评估方法和流程的规范,各地方选择适合本地情况的评估方法。**在房地产税评估中,以土地价值评估为基础,采取房地综合评估的方法,即地价分级与房价调整的简易评估制度。**尽管在多年的空转试点中,很多省份已经开发了自己的评估系统。北京、杭州、上海、重庆、深圳等大城市,以及大连、青岛、丹东等一些二三线城市,通过房地产税核定计税价格也已在二手房交易环节中使用。但是,鉴于发展中国家的实践和我国城乡之间、区域之间的差异,也考虑纳税人对于房地产税的理解,在房地产税评估计税环节仍然应该首先考虑简易评估制度,部分有条件的省市的房地产税评估系统可以用作纳税评估等用途。

四、税率如何设定

根据目前的研究,房地产税率的确定有三种方法。第一种是借鉴英式房地产税国家的经验,采用以支定收的方式。具体做法为,首先确定政府所需的财政开支,然后根据财政转移支付和其他税负收入预测收入的缺口,决定房地产税的收入总额,然后用房地产税税收总额除以房地产税基得到房地产税税率。这样的税率方式将财政收入决策和开支决策联系起来,从而有助于提高公共财政决策的效率⁸。但是,这种税率确定的方法需要每年对财产的价值进行评估,因此需要有良好的评估技术和评估人员等技术支持。在目前中国还没有建立起完善的预算体制和评估基础的情况下,这种方法可能是比较耗时和高成本的,因此在中国税制改革初期,可能并不适合⁹。

第二种方法是税负测量法,其出发点是居民承担多高的税负是合理的。如曲卫东¹⁰(2008)以北京市的数据为例,从公共需求、家庭剩余、国际税负水平三方面,测算了中等收入家庭在不同税负比例下相应的税率变化,提出对个人住房征收房地产税的改革具体实施步骤。但是,由于对于什么是合理税负可能存在争议,因此,采用这种方法的较少。

第三种方法是收入测量法。也就是在设定的房价和贴现率的前提下,以房地产评估价值

⁸谢伏瞻等著. 中国不动产税制设计. 北京: 中国发展出版社, 2006

⁹虞燕燕. 不动产税税率设定的实证研究——以宁波市为例. 浙江大学硕士论文, 2007

¹⁰曲卫东, 延扬帆. 物业税内涵研究及税负测算分析——以北京市为例. 华中师范大学学报, 2008

为税基，在保证政府来自土地或房地产的收益不减少的前提下，核算不动产财产税的税率¹¹。这种方法是把地方政府土地出让金等来自土地和房屋的收益和实施房地产税后的税收收入联系起来，这样做可以保证地方政府有比较稳定的收入来源。

因此，**建议采用收入测量法，也就是在设定的房价和贴现率的前提下，以房地产评估价值为税基，在保证政府来自土地或房地产的收益不减少的前提下，核算房地产税的税率。**按照这个方法进行测算，房地产税的税率不应该超过 1%。

税率形式上，可以采用差别化比例税率和定额税率相结合的形式。通过差别税率，依据不同类型房地产享受公共服务的程度不同，对供给弹性最小的房地产设定较高的税率。具体税率可以考虑为：在普遍征收的前提下，对经营性房产和高档住宅，采取 1%~3% 的浮动税率。对个人房产，区分两种情况，一般商品房采取 0.5%~1% 的税率，由公房转为私房的房产，采取定额税收¹²。同时，允许各地在规定税率幅度内根据实际情况自行决定适用税率。

五、税收优惠如何制定

房地产税这一税种，和所得税、消费税不同，存在着计税依据和纳税能力的不匹配。在我国，包括公务员在内的群体，都或多或少存在着所得高低和房产价值大小背离的现象。合理的税收优惠，是房地产税改革得以顺利推进的保证。

郑思齐等（2013）制定了 5 种不同的征税条件，并根据住房市场的具体情况确定了不同的房地产税起征点：

（1）以人均住房面积为起征点依据

人均住房面积指家庭现住房（第一套住房）的总面积与家庭人口数量的比值。对人均起征面积的设定从 30 平方米开始，以 5 平方米为一档，最大值为 60 平方米，即共分为 8 个档次：25、30、35、40、45、50、55、60 平方米。

（2）以家庭住房面积为起征点依据

家庭住房面积指家庭现住房（第一套住房）的建筑面积，不包括第二套及以上的住房（第二套住房全部征税）。起征面积以 10 平方米为一档，共分为 7 档：80、90、100、110、120、130、140 平方米。

（3）以住房价值为起征点依据

¹¹章波，黄贤金，唐健，蔡龙．不动产保有税改革的税率推算及税负效果分析．中国土地科学，2005(4)

¹²苑新丽，我国房产税改革若干问题思考，中国国际税收研究会课题论文，2011 年。

不同城市住房价格的情况相差较大,城市之间住房价格的差异更多的由城市的经济发展以及房地产市场的具体情况决定,与住房本身的属性关系不大。例如在一线城市,虽然平均住房面积不大,但其平均住房价格远远高于其它城市,选择各个城市住房价格的中位数作为征税标准,依此计算征税范围和征税额。

(4) 同时以人均住房面积和住房价值为起征点依据

对于满足人均住房面积征税条件或者住房价值在城市均值以上的家庭都要交税。根据人均起征面积分为 8 个档次。

(5) 同时以家庭住房面积和住房价值为起征点依据

对于满足家庭住房面积征税条件或者住房价值在城市均值以上的家庭都要交税。根据家庭起征面积分为 7 个档次。

为了更好地认识不同税收优惠带来的影响,这里对存量房房地产税的收入进行了一点简单的测算¹³。考虑到居民的承受能力,暂且按照 0.8%的税率对房地产税改革的结果进行计算。

具体公式如下:

存量房房地产税税收收入=[(应税个人住宅价值-免税价值)]×税率

第一种情况,按照面积设定免征额。具体计算公式为:

存量房房地产税税收收入=存量房平均价格×(1-住房价值减值比率)×[(人均建筑面积-免征面积)×城镇人口数]×税率

第二种情况,按照房产价值设定免征额,具体计算公式为:

存量房房地产税税收收入={ [存量房单位价格×(1-住房价值减值比率)]-免征价值 } ×存量总房面积×税率

由于存量房中的房屋年限不同,房屋类型和房屋结构存在着很大的差别,为了能够初步估计存量房的价值,参照相关研究成果和新商品房和二手房的交易信息,采用全部城镇住宅存量房的价值约为当年新住宅商品房平均售价的 60%的比例进行估算。按照资本税的观点,房产税开征后,房产的价值会因为房产税的资本化而下降,通过计算,住房价格由于房产税的减值比率为 15%。以 2009 年全国和部分城市的数据为例,测算结果如下:

¹³何杨, 存量房房产税征收的效应分析与影响测算,《中央财经大学学报》, 2012 年第 3 期。

表 1 基于 2009 年数据对不同税收优惠条件下存量房房地产税的收入测算

单位：万元

	按面积设免征额	按价值设免征额	土地与房产相关税收	土地出让金
全国	9377199	3322661	30772318	36119497.0 6
北京	990620	2046173	1553089	3129880.95
天津	274954	157249	619708	1558445.34
大连	59344	75773	552800	659826.9
上海	1169751	1419959	1563274	1710784.51
宁波	123561	175127	461972	321457.92
厦门	75557	59759	251529	61114.57
青岛	48881	N	527782	1181424.93
深圳	82987	136519	549433	173579.11
重庆	201423	N	487512	1094088.05

注：该表中面积免征额为人均 20 平方米，价值免征额为每平米 3000 元。

如果不考虑免征额，2009 年全国个人存量房的房产税收入能够达到 3282 亿元，超过了土地和房产相关税收收入，和土地出让金收入也基本持平。

而按照部分学者提出的普通家庭 90 平米的免征额，也就是人均 30 平方米，则超过全国绝大部分地区的人均建筑面积，2009 年全国人均建筑面积仅为 28 平方米。

那么采取一个折中的方案，如果按照人均 20 平方米的标准设立免征额，也就是三口之家享受 60 平米的免税额。2009 年全国存量个人住房的房产税收入为 937.7 亿元，占当年土地与房产相关税收收入的 30.5%，占土地出让金收入的 26%。个人存量住房税收收入加上目前对工商用房征收的房产税收入为 1741 亿元，达到当年土地与房产相关税收收入的 57%，占土地出让收入的 48%，存在较大的财政缺口。

需要注意的是，免征额的设定如果考虑不同地区的差异，将影响最终的收入，这一点在按照价值设定免征额时表现得更加突出。如果按照单位价值 3000 元每平方米设立免征额，2009 年全国存量个人住房的房产税总收入为 332.2 亿元，并且各地收入差异巨大，北京、上海等房价较高地区的收入占比高，而均价低于 3000 元每平方米的地区无法进行测算（如青岛和重庆）。也就是说，在免征额的设定上，必须考虑不同地区的差异，不能全国一刀切。

郑思齐等（2013）的研究显示，征税范围的人均起征面积弹性为-1.19%，征税额的人均起征面积弹性为-1091，即人均起征面积每增加 1 平方米，征税范围下降 1.19 个百分点，相应的征税额减少 1091 万元。不同城市之间由于经济和人民生活水平的差异，家庭住房资产和收入水平的分布情况和不平等程度各不相同，这就使得不同城市的居民对于征税条件的敏感程度也存在差异，例如在收入水平相对较高的一线城市，征税条件越严格，交税家庭的平均税收负担反而越轻，而在收入水平相对较低的中小城市，随着征税条件越严格，交税家庭的平均税收负担也越重。因此，采用一刀切的税收优惠政策无法调节房地产因城市区域的不同而产生的级差收入，需要因地制宜设置税收优惠。

六、由谁来评估

评估机构的独立、公正是保证房地产税征收公平的重要基础。一些发展中国家房地产评估过程出现了问题，就造成了房地产税课征难以为继的局面，如马来西亚、博茨瓦纳等¹⁴。在机构的设置上，国际上通行的做法是将评估部门单独设立，以保持评估的公正客观。例如在加拿大 B C 省，评估部门是法定机构，独立于政府部门；在英国，评估机构隶属于财政部，独立于税收征管部门；在美国很多州，评估师隶属于县政府，与负责税收的财政官相独立。在评估机构的设置层级上，行政分权程度较高的国家，如美国，评估机构往往设立在省以下的地方政府，使之与其财政体制相适应。在行政集权程度较高的国家，如英国、新加坡、立陶宛等，评估机构设置在中政府。而在德国、日本等国家，评估机构设置在省级政府，负责辖区税收评估或对地方政府评估行为进行统一管理。

中国目前可以进行房地产相关评估的人员包括国家注册房地产估价师、国家注册资产评估师和土地估价师。根据《中华人民共和国城市房地产管理法》第三十三条“国家实行房地产价格评估制度”，建设部和国土资源部作为房地产评估机构的主管部门，每年对评估机构进行技术规范的检查。还存在着中国房地产评估委员会以及地方评估委员会等行业性组织。虽然近年来房地产评估行业得到了迅猛的发展，但是评估市场却存在良莠不齐，管理混乱的局面。同样以北京为例，目前北京房地产市场上就存在着大大小小的评估公司 60 多家。开征房产税就面临着对这些房地产评估人员进行重新整合、培训和管理的问题¹⁵。

一种选择是成立专门的不动产评估机构，由省级及以下地方政府进行管理，评估机构向税务征管部门提供评估结果。另一种选择是评估和征管分设在不同的政府部门，即由国土资源和房屋管理部门负责评估，税务部门负责征管。这两种模式都可以从一定程度上保证房产税征收和评估的相互独立性，也减轻了税务部门征管的难度。对于我国的房地产税，由于各地区房地产市场差异较大，**以市、县为评估基本单元，各省统一管理是比较理想的模式。**

¹⁴谢群松《不动产课税论》，博士论文，2002 年。

¹⁵目前，北京市房屋土地管理局对房地产价格评估事务所等进行资格认证。

七、房地产税与土地出让金如何协调

纵观相关的研究，目前关于房地产税改革的可行方案有三种。第一种方案，土地和房产统一征收，仅对现有税制中的房地产保有环节税收进行改革，将房产税和城镇土地使用税合并，将税基由仅向生产经营用房产征收，由按原值征收改为按评估值征收，不涉及其他土地税费调整和土地出让制度。第二种方案是在第一种方案的基础上，对现有房地产税费进行调整，但不涉及土地出让金。第三种方案是在第一种方案的基础上，对现有房地产税费、土地出让金进行综合调整。

笔者认为，第三种方案理论上更加合理，实践上也是可行的。房地产税改革不应该简单地将现行房产税、城镇土地使用税两税合一，而应对涉及房地产的相关税费进行全面清理和规范，取消各种不合理、不合法的税费，按照受益者付费的原则保留一部分有偿服务、经营性收费和少量必要的行政事业性收费，将属于地价的收费归入地价中，把一部分具有税收性质的收费转为税收，特别是对部分税费同源、重复征收的项目尽量取消。同时进行土地出让金制度的改革，仍然独立征收土地出让费用，但通过成立土地年租制的方式，限制土地出让金的过度使用。

因此，在改革过程中，会出现土地年租制和土地批租制并存的情况，这是房屋和土地联动改革所带来的，可以通过制度设计来解决。

《中华人民共和国物权法》将建设用地使用权确立为独立的用益物权，赋予了其较高的权能。具体而言，土地使用人在受让土地后，除了能凭借其所享有的土地使用权对土地依法进行占有、使用和收益，在处分环节也依法具有较高的权限，从而赋予了土地使用人一套较为完整的财产权利，使土地使用权具有财产属性。

（一）房产税与土地出让金并行征收的法理基础

在维持土地出让制的同时开征房产税，所面临的一个重要问题是房产税的征收是否具有法理基础。此问题源于我国的土地公有制，即土地归国家或集体所有，企业和个人只能通过出让或转让方式获得一定期限的土地使用权。据此，部分观点认为，居民住房由房屋和土地组成，由于房屋逐年折旧，房产税的真正的税基是升值的土地，而土地是国有的，不能向居民征税。

笔者认为，所有权并非判定财产权的必需标准，在现行土地出让制下，居民所获得的土地使用权具有财产属性以及收益稳定性，已形成居民的“实质财富”，因而应成为房地产税的征税对象。

1. 土地出让制下土地使用权具有财产属性

《中华人民共和国物权法》将建设用地使用权确立为独立的用益物权，赋予了其较高的权能。具体而言，土地使用人在受让土地后，除了能凭借其所享有的土地使用权对土地依法进行占有、使用和收益，在处分环节也依法具有较高的权限，从而赋予了土地使用者一套较为完整的财产权利，使土地使用权具有财产属性。

2. 土地出让制下土地使用权具有收益稳定性

较之于其他使用权，例如合同法租赁条款规定的承租方的使用、收益权利（或称“租赁权”），受让获得的土地使用权能够为土地使用者带来稳定的收益，这表现在：首先，土地使用者对其受让的土地使用权已支付数额确定的土地出让金，在受让期间无租金违约风险；其次，由于地租随着经济的发展而稳定增长，居民所拥有的土地使用权能够实现保值增值；此外，土地使用权的续期具有法律保障，《物权法》已经规定住宅用地使用权在出让期满后可以“自动续期”。

以“实质财富标准”取代“所有权标准”，将土地使用权列为房产税的征税对象，符合税法“实质重于形式”原则，也是基于我国国情所进行的税制创新。值得注意的是，在将房产税的征税对象明确界定为土地使用权后，房产税税基所包含的就应该是土地使用权的价值而非土地的价值，其实践意义在于：由于土地使用权的价值是土地使用期间地租收益的折现，而非土地整个生命周期的地租收益的折现（土地价值），在确定应税不动产的评估值时，应该充分考虑土地的年限因素。

（二）批租制与年租制并行的依据

采用土地年租制以消除政府土地出让行为的短期性，并不意味着对现行土地出让制（批租制）的彻底否定与摒弃。土地生财在土地一级市场的基本格局应该是土地批租制与土地年租制并行。其原因主要包括：

1. 土地出让制与土地年租制各自具有比较优势

土地出让制与土地年租制均不违背国有土地的有偿使用原则，均是国家土地所有权的经济实现形式。土地出让制的优点在于能够减少政府与土地使用者的博弈次数，降低国有土地使用权转让的管理成本；同时，能够有效规避土地使用权分散转让（例如房地产开发商面向公众销售商品房）以及土地使用者违约所带来的土地财政收入流失风险；相比之下，按年收取的土地租金更符合租赁收益的形式特征，使政府的土地收益长期化；也可以根据土地价值的变动对土地租金进行调整，使政府从土地增值中获益。两种土地有偿使用方式各有其优越性，应当允许其在土地使用权转让的一级市场共存，使地方政府在获取土地收益的政策工具上能够有多种选择。实际上，一些研究已注意到地方政府在土地开发与经营城市的过程中，会根据自身区位因素或土地用途采用不同的土地出让与运作方式，应当在制度安排层面予以

规范。

2. 二者并行是土地出让制改革的自然结果

任何改革都是基于现有制度的连续性调整，土地出让制在我国已积累起多年的有益经验，尽管其存在诸多缺陷，但是可以通过有针对性的修补使其更好地发挥前述比较优势。此外，将土地年租制纳入土地有偿使用体系，自然地要承认已经出让在外的广大土地使用权。因此，本文认为土地年租制与土地批租制的基本关系不是互斥而是互补的，推行土地年租制后的现实状态只能是二者的并存。

3. 兼顾土地制度的改革需求与地方政府的承受能力

当前我国各地地方政府对土地收入不同程度的依赖是研究地方财政问题所应考虑的一个基本事实。在城市化进程不断推进，中央与地方政府的财税关系尚需进一步理顺的情况下，要将改革落到实处，土地年租制就必须是有限度、有范围地予以采用。避免大面积强制性推行土地年租制进一步侵蚀地方财政收入而导致的改革阻力，以及加剧地方财政压力所导致的地方债务风险。

4. 满足房地产市场的多样化需求

土地出让制被诟病的一个主要理由在于其构成了近年来房价上涨的重要动力。本文从产品供求的角度对此进行了思考，认为在房地产开发过程中，土地出让制实际上造成了土地一级市场只能提供单一的土地使用权产品——“打包土地使用权”，相应地，房地产商也只能提供包含“打包土地使用权”的商品房。在此条件下，土地出让金与房价的竞相上涨，与众多中低收入居民有限的购买能力形成矛盾，致使民间对房市怨声载道。允许土地一级市场供应“分期土地使用权”，能够使居民的购房支出后移，与个人的收入能力生命周期相一致。此外，与购房信贷所不同的是，通过配套制度安排，可以使购房者对其拥有的房屋所有权相应的权限（例如，转让房屋），从而能够顾及中低收入群体的置业需求。

（三）房地产税与土地出让金并行征收的配套措施

在维持现行土地出让制的基础上开征房产税，在实践中面临的困难主要来源于其可能进一步强化政府本已畸形的利益，增加购房者的税收负担，从而难以为社会广泛接受。为此必须采取配套措施，减少房产税改革的阻力，具体措施应当包括：

1. 调整土地出让方式

在政府垄断土地的现实条件下，现行土地出让方式“价高者得”的基本逻辑容易抬高地价，增加房地产商的开发成本，最终形成居民的实际负担。为配合房产税的开征，应该打破这种局面，基本思路包括：减少和限制应用拍卖、挂牌等竞价色彩浓重的出让方式；在招标过程中，根据专业机构的评估结果进行土地使用权定价，在此价格基础上综合考虑竞标者的土地利用效率，所建项目的外溢效益等价外因素，建立综合评价体系。当然，这种调整的实现需要政府土地管理部门业务素质的提高，以及相关监管机制的完善。

2. 制定合理的房产税免税条款

“居者有其屋”是党和国家的住房政策，我国传统文化的置业观念更是赋予了住房特殊的社会属性，从而使住房有别于一般的商品。在我国，开征房产税必须认识到这一特殊的征税环境，承认和保障居民的基本住房需求。因此，在进行房产税设计时应当制定合理的免税条款，例如，设定人均免税面积、对家庭购买的首套住房免税。

3. 整合房地产行业相关税种

我国房地产行业的繁多税种同样加重了购房者负担。因此，进行房地产税改革，必须相应地进行税种整合，避免“改税”成为“增税”。例如，房地产开发交易环节的土地增值税，与营业税、企业所得税以及改革的房产税存在功能上的重叠，应当予以取消；保有环节的城镇土地使用税与土地出让金存在功能重叠，也应取消。通过税种整合，一方面，使房产税成为房地产保有环节的单一税种以及房地产行业税收中的主体税种，实现税制简化与征管便利；另一方面，使房地产行业税负在房地产项目生命周期中所处的阶段后移，改变“重交易，轻保有”的房地产税收格局，抑制政府的短期行为。

4. 保证存量房与增量房的税负公平

在维持土地出让制的框架下，房地产税的征税范围应当同时包括存量房与增量房。然而，针对存量房征税所存在的征收困难，可以采取较为灵活的处理方式，具体包括：允许存量房持有者选择缴纳或者不缴纳房产税；对于未缴纳房产税的存量房，在其出售时继续征收其土地增值税（结合上述取消房地产开发交易环节的土地增值税，实际上是将土地增值税改为存量房交易环节的补充性税种）。这样不仅能够顾及存量房主的实际支付能力，减轻房地产税改革阻力，同时维持了存量房与增量房的整体税负公平。

（四）实行批租制与年租制并行的实现思路

即使批租制与年租制并行存在理论上的诸多益处，但要真正发挥其作用，还在于通过配套的制度安排，使其能够被地方政府与房地产市场各利益主体所接受和认可。

1.要有步骤、有规划地实现“双轨制”

“有步骤”是指，土地年租制应逐步推行，在决定土地出让与土地年租的适用比例时，地方政府应考虑其财政承受能力；“有规划”是指，在决定适用何种土地使用方式时，地方政府应预设科学、合理标准，例如，在土地管理水平较高的地区，可以较多地采取土地年租制；又或者对于公租房等社会效益较高的开发项目，应当采取土地年租制，减少其开发成本。

2.要保证不同土地使用方式下房屋产权人的权利平等

例如，允许年租土地上的房屋所有人自由转让其房屋的所有权以及相应土地的使用权（受让人应当继续履行支付土地租金的义务），准予土地年租制条件下住宅建设用地使用权的“自动续期”。从而保证房地产市场不会对某种土地使用方式存在歧视，使“双轨制”能真正满足不同购买能力的购房者的不同需求。

3.建立健全土地租金的征管制与保全措施

与土地出让制或是土地批租制相比，土地年租制的弊端在于它使政府承担了一定的租金违约风险，尤其在房地产商对其土地使用权进行分散转让的条件下，这种风险将被进一步放大。因此，为实行和推广土地年租制，必须构建完善的土地租金信用体系。一方面，根据市场变动情况，定期重签合同，合理调整土地租金，分享土地增值收益；另一方面，完善房地产登记制度，提高土地管理部门的信息管理水平，保证土地租金的按时收取。