

# OECD 国家房地产税设计与 改革经验对中国的启示

杨 沫<sup>1</sup> 朱美丽<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院 农村发展研究所, 北京 100732; 2. 中国发展研究基金会 研究三部, 北京 100009)

**摘要:** 房地产税征收是一种重要的宏观调控工具, 其在筹集公共财政收入、调节收入分配和稳定房地产市场等方面具有十分重要的作用。当前, 中国正处于推行住宅房地产税改革的十字路口, OECD 国家关于房地产税的设计思路、改革时机、推进方式和税收管理方案等具有十分重要的参考价值。针对当前中国房地产税改革过程中可能面临的住房产权制度不完善、税收征管水平不足、地区财政收入差距扩大以及纳税人存在抵触心理等问题, 结合 OECD 国家的成功经验, 本研究提出合理选择房地产税改革的窗口期、采取交易和保有环节并重的税制结构、构建科学合理的价值评估体系和争议解决机制、搭建有利于房地产税征管的配套制度、给出分步骤稳步推进房地产改革等政策建议。

**关键词:** 房地产税; OECD 国家; 财政收入; 收入分配; 市场调控

**中图分类号:** F813/817 **文献标志码:** A **DOI:** 10.3969/j.issn.1009-3699.2023.05.006

## 一、引言

党的二十大报告指出: 加大税收、社会保障、转移支付等的调节力度。完善个人所得税制度, 规范收入分配秩序, 规范财富积累机制。房地产税与财富分配直接相关<sup>①</sup>, 房地产税以存量房地产为税基, 具有增加政府财政收入、改善收入分配和调控房地产市场等作用。合理征收房地产税, 对于保持住房中性、打击住房投机、规范收入分配秩序、促进全体人民共同富裕具有十分重要意义。

中国房地产税的立法与改革一直被高度重视。目前, 我国涉及房地产税的相关税收占地方总税收的比重接近 20%, 但仍未全面推行针对个人住宅征收的房地产税, 仅于 2011 年在上海和重庆两地开始试点房产税, 征收范围主要是部分二套房(上海)或高端住宅(重庆)<sup>②</sup>, 未涉及工商业房产。与此同时, 关于中国房地产税立法和改革的研究探讨从未止步, 已有大量研究从房地产税功能定位的角度, 提出了房地产税在增加地方财政收入、调控房地产市场和调节收入分配等方面具有积极作用<sup>③</sup>。

在明确房地产税的重要功能和定位基础上,

已有研究从三个方面深入探讨中国的房地产税问题: 一是未来房地产税改革的方向、设计框架和管理制度。华伟等认为应遵循法治原则, 房地产税改革应该先立法、后改革<sup>④</sup>。安体富等围绕土地所有权、土地出让金等问题讨论房地产税的法理基础<sup>⑤</sup>。侯一麟等则从立法、中央授权地方实施、地方自主权、基层政府征管动力、自我约束的征缴机制五大方面提出房地产税的实施关键点<sup>⑥</sup>。二是评估和模拟中国房地产税的征收可能带来的经济社会效应。况伟大发现房地产税对房价上涨虽有抑制作用, 但小于市场结构对房价的影响<sup>⑦</sup>。也有不少学者持不同意见, 如王敏等认为房地产税短期内可以降低房价, 但长期却不一定<sup>⑧</sup>。刘甲炎等利用 2011 年 2 月在重庆实施的房地产税试点作为准自然实验, 估计了房地产税对试点城市房价的影响, 发现房地产税对试点城市的房价上涨有显著的抑制作用<sup>⑨</sup>。周闯等基于 DSGE 模型模拟发现, 从长期来看, 房地产税通过对房价的“抑制效应”和对住房的“再分配效应”, 有利于促进经济增长、提振居民消费, 并能有效抑制家庭杠杆的过度上升和资产泡沫风险; 在短期内, 征收房地产税不会加大系统性金融风险的冲击强度, 因

收稿日期: 2023-01-13

基金项目: 国家自然科学基金青年项目(编号: 72203231); 中国社会科学院青年科研启动项目(编号: 2023YQNQD031)。

作者简介: 杨 沫, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 经济学博士, 主要从事收入分配与代际流动研究; 朱美丽(通信作者), 中国发展研究基金会, 副研究员, 管理学博士, 主要从事公共管理与公共政策研究。

而不会影响金融稳定<sup>⑩</sup>。三是总结国际房地产税设计和改革经验并提出参考建议。马蔡琛等对比澳大利亚、美国、瑞士等发达国家房地产税收占各级政府税收的比重,发现房地产税是地方政府的主要税收来源,得出房地产税的主要功能是为基层政府提供稳定的财政收入这一主要结论,并提出我国的房地产税征管应遵从简易性考虑,按房地产面积从量计征是现阶段房地产税改革的优选<sup>⑪</sup>。张晓林等通过国际比较经验,从纳税人模式、征收对象模式、计税依据和税率形式四个方面对我国房地产税改革提出了针对性的建议<sup>⑫</sup>。

虽然已有大量专家学者对中国房地产税展开了研究并取得了丰硕的成果,但中国房地产税改革的推进仍面临重重困境,改革时期未确定,改革方案也仍在不断探索中。经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)国家的房地产税政策虽然建立在成熟的房地产市场以及较为完备的财税体制之上,但房地产税的设计和改革也是曲折前行的,其成功的经验可以为中国未来房地产税立法和改革提供重要借鉴。笔者在详细梳理 OECD 国家房地产税的税制设计、征收及改革动因、具体改革举措基础上,分析中国房地产税发展历程与改革可能面临的阻碍,提出中国未来房地产税改革的路径建议。

## 二、OECD 国家房地产税的税制设计与征收动因

OECD 国家总税收分为 6 类,从税收收入占比来看,财产税是第 4 类,仅次于所得税、利润税和资本利得税,社会保障缴款税,工资和劳动力税。房地产税属于财产税的一个子类别,也是财产税中最重要的税种(见表 1),2019 年,OECD 国家房地产税平均占财产税收入的 61%。过去几

表 1 OECD 国家总税收和财产税分类表

税种	
总 税 收	所得税、利润税和资本利得税
	社会保障缴款税
	工资和劳动力税
	财产税
	货物和服务税
	其他税种
财 产 税	房地产税
	经常性净财富税
	遗产、继承和赠与税
	金融和资本交易税
	其他非经常性税收
	其他经常性财产税

十年来,特别是在 2008—2009 年金融危机后,许多 OECD 国家成功实施了房地产税的改革。一些国家的改革十分彻底和全面,几乎从零开始引入新的房地产税,如爱尔兰、丹麦等国,而另一些国家的改革则较为渐进保守,从所有权分类、估值方法调整以及地方政府治理等方面进行调整和改革,如意大利、芬兰等国。

### (一)OECD 国家房地产税的设计原则

在过去几十年里,OECD 国家一直致力于缩小不断扩大的收入差距,将其对经济增长的危害降到最低,而税收制度的设计是实现这一目标的重要手段。房地产税的设计需充分考虑政府筹集财政收入、改善收入分配以及减少资源错配等原则。然而,通常情况下,税制的设计与改革不可能同时遵循所有的原则,税收的设计可能需要以牺牲分配效率来换取分配公平。因此,税收设计是一种政治选择,它取决于具体国家的文化、现行税制、经济状况以及收入分配等因素和条件<sup>⑬</sup>。

具体而言,OECD 国家房地产税设计的特征表现为以下几个方面。第一,宽税基与窄税基并存。大多数 OECD 国家对不同类型的房地产征收单一的综合房地产税,但也有少数国家对不同类型的房地产征收不同的税费:①按使用目的分为住宅房地产(出租或自住住宅)、商用住房两类;②按征税项目分为土地和改良物两类。除立陶宛仅针对自住房征税之外,其他 OECD 国家对自住房和出租房都进行征税,且大多数国家对这两类房产征收单一的综合房地产税。第二,设置多层税率。目前,OECD 国家均未采用统一的税率结构,其税率的设定随房地产类型或业主的变化而变化。归结起来,税率结构主要分为四大类:①多重结构,即在同一国家内,根据司法管辖区的不同,税率结构也不相同,单一分类无法代表一个国家的税率结构;②基于房产类型或业主的税率结构;③复合结构,即各级政府自行征收房地产税,并将其复合到最终的征税中;④统一结构,即税率不随房地产用途、特点、业主或司法管辖区而变化结构。第三,针对特殊群体设置税收优惠。为了实现政策目标,政府通常会对某些房地产或某些群体给予税收优惠政策。例如,美国为了减少公众对房地产税的反对,90%以上的州都至少执行宅基地免税或房地产税抵免政策<sup>⑭</sup>。

### (二)OECD 国家房地产税的征收动因

房地产税被认为是对经济增长损害最低的税种<sup>⑮</sup>。对此,OECD 国家对房地产开征了相关的税收,而且房地产税也随着经济形势以及各国具

体情况变化而处于不断调整和完善中。根据2021年OECD国家的房地产税调查数据,被调查的31个OECD国家均征收了与房地产相关的税,其中26个国家对土地和建筑物均征收房地产税<sup>⑥</sup>。具体而言,OECD国家房地产税征收与改革的动因包括以下三个方面:

第一,增加地方财政收入,提高公共服务水平。OECD国家房地产税主要由地方政府征收,是各地方政府拥有最大自主权的税种,大部分的收入都划归地方政府所有。平均而言,2019年房地产税占OECD国家地方财政收入的19%左右,而且88%的房地产税收入可以直接用于地方政府的财政支出。OECD国家中有14个国家的房地产税在地方税收收入中占比达50%以上,以色列和英国的房地产税约占地方政府总收入的一半或更多,加拿大的房地产税占地方政府总收入的58%<sup>⑦</sup>。房地产税使得地方政府的财政自主权得到加强,对地方政府激励机制的调整也有一定作用,降低了由于财权力下放而导致的道德风险,同时缩小了财政缺口,减少了财政收支不平衡的风险。地方/州政府提供大部分的卫生、教育和社会保护的公共支出,房地产税虽然不能作为这些公共支出的全部资金来源,但也起到了十分重要的作用,比如,房地产税收入可以用于为地方政府提供公共物品(住房和社区设施等)。在美国有50个州均采取了至少一种针对企业的房地产税激励措施,通过税收增量融资,将特定地区的房地产税增量用于支持该地区的经济发展,主要用于改善基础设施。英国房地产税(市政税)适用于英格兰、威尔士和苏格兰的住宅房产,该税种于1993年首次引入,约占英国GDP的0.8%,截至2019年,该数值已逐步增至1.6%<sup>⑧</sup>,市政税的出台极大地改变了英国各城市的收入来源。

第二,降低收入不平等,调节收入分配。房地产税从交易税转向经常性税,有可能促进经济增长,同时改善收入分配。根据OECD收入统计,2019年OECD国家平均46%的房地产税来自家庭<sup>⑨</sup>,且一些国家采用累进税制,因此房地产税对家庭的收入分配具有一定的调节作用。实际上,房地产税对收入分配的影响主要取决于以下因素:住房所有权的分布情况、税收设计以及税制改革对象。原则上,减少房地产的交易税,将其转换为经常性税的改革,不仅可以提高经济产出,还能调节收入分配。基于这些原因,OECD国家将房地产交易税转换为经常税的改革比较普遍。不仅如此,为调节收入分配,OECD国家还对不同人群

制定了具有针对性的房地产税收政策。在美国,绝大多数的州均采取了多种房地产税免税和抵免计划,这些计划通常针对老年人、退伍军人或残疾人等房地产所有人。在调节一国内部收入不平衡方面,地方政府通过税收转移可以提高效率和公平性<sup>⑩</sup>。一些OECD国家将房地产税转化为均衡化补贴,用于抵消各辖区在创收能力或公共服务成本方面的差距。

第三,稳定房地产市场,抑制城市无序扩张。房地产税除了实现财政目标和调节收入分配以外,还常常被用作调节房价和土地使用的工具。经常性房地产税可以通过提高住房的可负担性、降低住房价格的波动性达到稳定房地产市场、抑制城市无序扩张的目标,同时还要考虑到这种积极效应取决于房屋价值重新评估的频率和住房供给的弹性。不仅如此,房地产税还可以作为稳定资产价格的政策工具,研究表明房价波动与房地产税收入占GDP的比重呈负相关,2012年若一国的房地产税占GDP的比重从0.5%提升到1%,将抑制房价波动1%~4%,并降低房价的增长<sup>⑪</sup>。同时,房地产税收还可用于减少城市的无序扩张,促进土地和建筑物的可持续利用。在美国的宾夕法尼亚州,按比例征税增加了密集型的住宅开发,因此,在实行分税制的辖区,城市扩张的情况则较少<sup>⑫</sup>。

### 三、OECD国家房地产税 最新改革举措及成效

无论基于何种政策目标制定房地产税,在具体实施过程中,均可能会遇到阻碍。为了充分发挥房地产税的优点并克服其缺点,对房地产税进行动态调整改革十分必要,OECD国家对房地产税采取的最新改革举措及经验教训值得学习借鉴。

#### (一)OECD国家房地产税的最新改革举措

近年来,一些OECD国家实施了不同程度的房地产税改革,其改革时机、改革目标和改革方式不尽相同。从改革时机上看,一些国家选择在经济危机时期进行房地产税改革。例如,意大利为提高收入曾实施两次房地产税改革,这两次改革均发生在经济危机期间:1992—1993年,意大利政府推行了临时房地产税,作为应对1992年严重金融危机的财政一揽子计划的一部分;2008—2009年金融危机后,意大利再次为了提高政府收入实施房地产税改革。与此相反,有一些国家则选择在经济强劲时期推行房地产税改革。例如,



2003—2007年韩国的年均经济增长率接近3%，经济发展较好，在这样的背景之下，韩国于2005年推行房地产税改革，设立中央政府“综合房地产税”。推行综合房地产税之后，韩国地方和中央房地产税收之和在GDP中的占比从2005年的0.5%上涨到2007年的近1%，这期间韩国实际房价年均上涨为5%~10%<sup>④</sup>。基于这些国家(包括OECD国家)的财政联邦制和地方政府改革的总体研究发现，虽然这些改革是在经济疲软时启动，但几乎所有的改革都是在中央和地方公共财政状况良好时实施的。在财政状况较好的情况下，中央政府能对地方政府进行改革补偿，有助于改革成功。房地产税改革在经济和财政状况良好的情况下推进，成功的概率较高<sup>⑤</sup>。

从改革目标来看，虽然对房地产征税兼具增加财政收入和调节收入分配、调节房地产市场等多重作用，但从过去经验来看，增加财政收入、提高财政可持续性才是推动OECD国家进行房地产税改革的主要动力。例如，拉脱维亚为应对2008年的经济危机增加财政收入，2008—2016年多次进行房地产税改革，实施增税政策：2010年，适用于土地的税率从1.0%提高至1.5%；2011年，对一些之前不征税的住宅类型(独立式住宅、公寓和避暑别墅)开始征税；2012年，将适用于住房的税率提高了一倍；自2013年开始，对空置的住宅建筑物实行1.5%的税率<sup>⑥</sup>。还有一些国家的房地产税改革主要是对房地产估值方法进行调整，例如，为了控制公共开支，提高财政可持续性，2001—2002年丹麦开始实施房地产税冻结政策，这项改革达到了控制支出的效果，但造成了房价大幅上涨的负面影响。为了解决这一问题，自2021年开始，丹麦政府宣布房地产税将反映房产的市场价值，终结了自2001年以来的房产估值冻结政策<sup>⑦</sup>。一些国家实施房地产税改革主要是对房地产税管理权进行改革，其目标是为了改善地方财政状况，调节区域财政不平衡。例如，自1992年开始，荷兰将房地产税的管理权从中央政府下放至399个市政当局，地方政府负责维护税收地籍簿、房产估值、税收征收和税率制定等，并在决定如何开展这些活动方面拥有一定的自主权<sup>⑧</sup>。虽然地方政府在房地产税的管理上有较大权限，但仍需遵循中央政府的指导方针并接受监督，中央政府在税收管理上起到质量控制作用。

此外，OECD国家实施房地产税改革不仅考虑了改革目标和内容，在改革方式、改革过渡以及沟通操作等方面也积累了丰富的经验。例如，为

保障改革效果，爱尔兰政府允许从源头上扣除地方房地产税，即纳税人可以选择一次性缴清税款或从薪金和职业养老金中扣除税款，有效提高了房地产税的纳税遵从度，2013年爱尔兰的房地产税纳税遵从度接近90%。此外，爱尔兰政府还通过让纳税人推迟或部分推迟支付地方房地产税的方式，来解除房地产丰富但现金匮乏家庭的困境。如果纳税人的收入很低(即低于起征点)，他们可以选择将房地产税的缴纳推迟到房地产出售之时，推迟缴纳的税款按年利率4%收取利息<sup>⑨</sup>。

## (二)OECD国家房地产税改革的成效

从改革成效来看，一些OECD国家的房地产税改革比较成功，不仅提高了地方政府的财政收入与自主权，还获得了民众的支持。以爱尔兰为例，2015年的渐进式改革允许地方政府每年将房地产估值在15%以内变动，增强地方政府的自主权；截至2018年，房地产税收收入约占爱尔兰地方政府税收收入的34%<sup>⑩</sup>。荷兰的经常性房地产税制度也取得了良好效果，其管理成本约占税收收入的1.5%，每一套房产的管理成本从1997年的22欧元降至2017年的16欧元，纳税人投诉或申诉率低于1.4%<sup>⑪</sup>。2005年，韩国推行了“综合房地产税”，课税基础考虑土地和改良物，并结合市场价值进行评估，根据房产的价值采用累进税制，范围在房产总价值的0.15%~5%之间。推行综合房地产税之后，韩国中央和地方政府的房地产税收之和从2005年占GDP的0.5%上涨到2007年的接近占GDP的1%<sup>⑫</sup>。

也有一些OECD国家的房地产税改革虽然在一定时期内达到了改革的预期目标，但由于增加税负不得民心或者带来了其他负面影响，被迫再次修改或废除。例如，2008年全球金融危机之后，2011—2012年，意大利政府为提高财政收入实施房地产税改革，包括重新评估20年以上的过时房产价值，将自住住房重新纳入房地产税的课税基础等。新措施使房地产税收收入提高了大约240%，但在严重经济危机之后实施的这一房地产税改革，没有得到民众的支持，之后意大利政府进一步修改立法，旨在大幅放宽自住住房的税收<sup>⑬</sup>。

## (三)OECD国家应对房地产税改革障碍的主要措施

作为一种直接税，房地产税显著且透明，其显著性和透明度有利于提高税收征管效率，但也容易引发公众对增税改革的强烈反对。为了有效克服房地产税征收和增税改革的阻碍，OECD国家采取了一系列的应对措施。

第一,采取推迟或部分减免的方式解决房产价值和收入不匹配带来的流动性问题。与其他税种不同,房地产税征收往往是以存量而非流量为基础的。虽然房地产的价值与纳税人的收入相关,但并非完全一致。对于资产丰富但收入贫乏(养老金领取者、其他暂时或永久失去收入来源的纳税人)的家庭而言,应缴税收在个人收入中所占比例较大,容易出现个人资金流动性不足的问题。为解决这一问题,OECD国家通常会实施税收减免计划,推迟或减免部分房地产税,推迟缴纳的税款部分按照一定的利率收取利息。第二,采取纳税人参与改革的方式应对房地产税推行或改革中引发的不公平感。以房地产估值为税基的房地产税容易引发纳税人的不公平感,因为房产价值是一个相对而非绝对的概念,这种不公平感会阻碍税收的征收和管理。一些OECD国家主要采用对纳税人进行教育、让纳税人参与估值过程、无障碍申诉程序以及保守估值等方式来尽可能消除不公平感。第三,采取有效的行政管理落实税收法律法规促进房地产税的征管。房地产税的改革需要一定的行政成本,为避免行政管理成本大于改革收益,需要采取有效的税收征管方式。首先,尽量展开完整全面的地籍管理,基于完整的地籍数据采用合理的房产估值方法,实施计算机辅助批量评估(CAMA)系统可以显著降低房产重新评估的成本。其次,采用多样化灵活的方式征收税款,例如可以在工资中自动扣除,减少纳税人的实际税感。最后,尽量采用低税率、严监管的方式开展房地产税征税管理。

#### 四、中国房地产税的发展历程与改革探索

中国的房地产税与OECD国家的房地产税概念十分接近。当前,中国的房地产税包括房产税、契税、城市维护建设税、城镇土地使用税、土地增值税等,OECD国家房地产税税基涵盖了土地和改良物、经营户和家庭、自住以及出租的房产。2019年,OECD国家房地产税收入占GDP比重平均为1.1%,其中,加拿大、英国、法国和美国占比为3%左右<sup>⑦</sup>,高于中国房地产税相关税收占GDP的比重<sup>⑧</sup>。除土地增值税和部分城镇土地使用税外,其他与房产相关的税收都划归地方政府所有,这些税收收入在城市中的重要性日益凸显,其在地方税收中的比重已从2007年的13%上升到2018年的16%,但仍低于房地产税在OECD国家地方政府总税收收入中的平均占比。

#### (一)中国房地产税的发展与改革

我国房地产税的提法最早出现在1950年1月国务院发布的《全国税政实施要则》。1984年工商税制改革时,我国恢复城市房地产税,但鉴于城市的土地属于国家所有,从而将城市房地产税分为房产税和城镇土地使用税两个税种。1986和1988年国务院先后发布了《中华人民共和国房产税暂行条例》和《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。自2009年1月1日起,1951年8月政务院公布的《城市房地产税暂行条例》废止,外商投资企业、外国企业和组织以及外籍个人,依照《中华人民共和国房产税暂行条例》缴纳房产税。2010年10月,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步提出“研究推进房地产税改革”。

2011年1月28日起,上海和重庆两地作为改革试点,率先开展房产税改革,但这两个试点城市的房产税征税范围并非针对所有个人住房。上海房产税的征收范围为上海市居民家庭在上海市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房(包括新购的二手存量住房和新建商品住房);而重庆房产税的征税范围是个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房以及三无人员(在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人)新购的首套及以上的普通住房等。2015年至今,中国房地产税的立法工作持续推进,2015年和2016年,房地产税法被列为当年全国人大立法计划的预备项目。2017年,房地产税法被列为当年全国人大立法计划的预备和研究论证项目。2018年,房地产税法被列为当年全国人大立法计划的预备审议项目。2019年,房地产税法被列为当年全国人大立法计划的适时提请初次审议项目。2020年,全国人大常委会法制工作委员会相关负责人表示,有关方面正在研究起草房地产税法草案,相关工作正在稳步推进。2021年10月23日,第十三届全国人大常委会第三十一次会议作出决定,授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作,关于房地产税改革试点的定位是“引导住房合理消费和土地资源节约集约利用,促进房地产市场平稳健康发展”。

#### (二)我国房地产税改革的主要阻碍

我国虽然已经在重庆和上海两地针对部分个人住房展开了征收房产税试点工作,但对于全面推行针对个人住宅或工商业房产的房地产税仍困难重重,归结起来,主要面临如下四点阻碍:

第一,住房产权制度有待完善。20世纪80年代以来,在我国城镇住房制度改革的影响下逐步形成了产权结构较为复杂的住房体系,首先有城乡二元结构形成的城乡产权并列,同时还有商品房、小产权房、经济适用房、共有产权房等多种产权性质的个人住房和集体用房。我国住宅私有率相对较高,维持在80%以上。自2013年以来,我国已逐步建立不动产登记信息管理基础平台,特别是自2015年《不动产登记暂行条例》实行以来,我国不动产登记已逐步形成统一的登记体系。尽管如此,我国快速的城镇化进程导致了大量的小产权房出现,这些房屋通常位于农村剩余建设用地上。这些小产权房因其产权有限,未纳入整体地产估值系统,及时更新难度较高。因此,我国目前的个人住房产权体系仍有待进一步完善,特别是部分产权不清晰的住房还需要纳入统一登记系统中。

第二,税收征管水平不足。我国税收系统评估房地产税税基难度较大,从房地产税改革试点来看,从2003年开始,财政部和国家税务总局先后批准了北京、江苏、深圳、辽宁、宁夏、重庆6个省市进行房地产模拟评税试点工作。2011年,上海和重庆开始试点征收房地产税。深圳也一直在探索运用数字化技术建立房产批量评估体系。我国虽然已有多个地方对土地及其房产的相关数据进行了汇总、采集和收录,但仍有许多地方不具备相应的技术和信息支持能力。整体而言,中国目前缺乏全国统一的个人住房全面摸查体系,缺少与之对应的客观中立的评估体系,因此,现有的税收征管水平有待提高。此外,我国税制体系以间接税为主体,缴纳税款行为主体多数为企业事业单位,整体上缺少对家庭和个人直接征税的经验,个人需缴纳的个人所得税多数也是通过所在单位进行代缴,只有极少数纳税人有直接纳税行为。在这样的纳税行为模式下,如需要纳税人个人进行申报和缴纳,房地产税将面临较大的征管挑战。

第三,可能会进一步扩大地区差距。我国的地区差距和城乡差距均高于OECD国家的平均水平,经济越发达的城市地区,房价水平越高,地方政府则更有可能成功实施房地产税管理制度。全国范围内推行房地产税改革,对个人住宅征收房产税可能进一步扩大地方财政收入差距,带来更多的区域发展不平衡问题。与此同时,房地产税必然伴随诸多税收优惠政策,以保障横向公平,但优惠政策如设置不当会带来地区间竞争风险,经济发达地区可能会通过房地产税优惠政策来吸

引企业或个人,导致地区间差距进一步扩大。

第四,纳税人对房地产税征收存在抵触心理。房地产税是一种高度透明直接的税种,其很难隐藏在纳税人的某一类收入中进行扣除或代缴,因此,纳税人对房地产税的税负和税感将会非常直接,也更容易产生抵触心理。同时,由于公众对房地产的应税价值倾向于保守估值,容易与征税机构产生分歧,这种潜在差异也可能导致公众对房地产税的征收存在抵触心理。此外,我国已经对房地产征收了交易税,如果再对住宅推行经常性税收,纳税人可能会因为才缴纳了交易税而觉得新纳税义务不公平。由于房产投资的持有成本较低,很多家庭都拥有多套房产,此种情况下,推行适用于这些家庭的经常性房产税可能会造成一些负面的社会影响。因此,为了减轻这种不公平感以及提供投资组合调整空间,需要采取过渡措施。

## 五、OECD国家房地产税改革对我国的启示

我国房地产税改革关注度高,OECD国家特别是在经济发展转型期推出的房地产税改革经验,包括对改革目标、改革时期、税制设计和税收管理等,对于我国当前推动房地产税改革具有重要借鉴意义。

### (一)合理选择房地产税改革的窗口期

从OECD国家房地产税改革的经验来看,在经济强劲时期开征或增加房地产税成功的机率更大。经济强劲时期,民众对于税负的容忍度更高、承受能力更强;经济衰退时期,随着经济的缺陷暴露,对于改革的需求虽更迫切,但由于居民收入水平下降,民众更希望政府出台降低税负相关的改革。此外,在非紧急情况下推行房地产税改革也更容易成功。非紧急情况下税务管理部门有充足的时间设计征收流程,税务工作人员能更加熟悉相关工作,民众也更了解房地产税相关内容。

### (二)采取交易与保有环节并重的房地产税制结构

根据OECD国家房地产税的实践,所有不动产均被纳入征收范围,使税基尽量宽泛,可对不同类型的房产实施差异化税率。OECD国家保有环节和交易环节的房地产税占税收总收入的比重较为均衡<sup>⑧</sup>。相比之下,我国现行的房地产税制在保有环节和交易环节税负不均,在交易环节不仅种类繁多而且税负较重,而保有环节仅对城市内经营性用房征税,对城市个人住房和农村经营性用房不征税,狭窄的税基影响了财政功能的实现,



也与房产税普遍征税和税负公平的原则相悖。因此,我国房地产税要优化税制结构,逐步扩宽税基,降低交易环节的税负,增加持有环节的税负。针对不同类型、不同区位的房地产制定不同的税率,并给予地方一定的自主权,在国家允许范围内制定差别税率。

### (三)构建科学合理的房地产价值评估体系和争议解决机制

房地产的计税依据是房地产有效征收的基础,OECD国家房地产税的实践表明,以市场价值作为计税依据对房地产进行征税,将地方政府提供的基础设施建设和公共服务的成本计入其中,这样使得税基评估与公共服务水平紧密联系,能够较好地体现符合收益和公平原则。目前我国还没有一整套完整的房地产评估机制,主要是委托第三方评估机构通过实地评估的模式进行,难以保证评估结果的准确性和公平性。所以,应由国家税务总局建立科学合理的评估机制,明确评估主体、程序和周期,制定统一、具有可操作性的评估方法和流程,各省、市税务局设立独立的房地产评估机构,根据总局的评估办法和流程,采用计算机辅助批量评估技术,综合利用地理信息系统,按照市场价值,定期对辖区房地产进行评估。同时,建立相应的信息公开和争议解决制度,公布物业的市值、评估年值、应纳税额等,引入社会监督,使房地产税征收的全过程在公正、透明的环境下运行。

### (四)搭建有利于房地产税征管的配套制度

在全国范围内建立跨部门的房屋登记信息共享平台和完整的房地产数据库,要求房产所有者或使用人主动向税务机关申报登记物业信息,及时掌握辖区房地产税源数据。立法先行,适度分权,通过立法形式明确中央和地方政府财权和事权,明确房地产税开征目的,做好税权在各级政府间的划分,保障地方政府在房地产税征管细节上必要的自主权。借鉴OECD国家差别化的土地征用及管理制度,合理规划和使用土地,确保各个住宅区域公共设施和公共服务的均等化,不仅可以促进公共服务水平的提高和民生问题的改善,而且有利于强化居民对房地产税的认同感,提高纳税遵从度。

### (五)同步推出房地产税的配套税制改革

从宏观层面看,房地产税是一种增加税收的宏观调控,与之相应必须同步设计配套的减税制度。此外,我国房地产税目前主要涵盖房产税及其他五种与土地和房产相关的税种,实质上已经

形成房地产系列税收,如增加针对个人住宅和商业房产的房地产税,需要对税制进行整体的设计与调整,以确保税种的单一性,避免重复征税。同时,必须针对不同类型纳税人采取一定的税收优惠制度,特别是针对老年人、残疾人以及拥有房产但收入水平较低的群体等,需有相应的制度设计保障税收的横向公平性,以减少税收推出后的社会差异与摩擦,降低改革成本。

### (六)分步骤稳步推进房地产税改革

一些OECD国家房地产税改革得以成功的一个重要原因是一直保持住房政策的连续性,循序渐进实现改革目标。我国房地产税改革与居民的财产利益密切相关,是对现存收入格局进行再分配而推行的制度变革,不是简单的税种合并,而是要扩大房地产税收的征税范围,涉及面广、影响深远并且待论证的问题较多,对税收征管和政府治理都是一个不小的挑战。因此,需要充分考虑可能引发的利益冲突问题,宜采用渐进、温和的策略以不断凝聚共识。一方面,有序吸纳公众参与,增强房地产税政策与公众需求之间的协调性,提高公众的接受度,减少改革阻力;另一方面,充分考虑福利房、农村房产以及弱势群体的税收优惠问题,设定科学合理的目标,分阶段稳步推进房地产税改革,构建一套符合中国国情的房地产税制度。

#### 注释:

①刘鹏岩、杨晓妹:《直接税促进共同富裕的内在逻辑与优化路径》,《税务研究》2022年第10期。

②李嘉、刘威:《英国房地产税及其借鉴》,《宏观经济管理》2022年第8期。

③贾康:《房地产税的作用、机理及改革方向、路径、要点的探讨》,《北京工商大学学报(社会科学版)》2012年第2期。

④华伟、巩腾:《发展视角下我国房地产税改革思路与政策建议》,《经济体制改革》2015年第2期。

⑤安体富、葛静:《关于房地产税立法的几个相关问题研究》,《财贸经济》2014年第8期。

⑥侯一麟、马海涛:《中国房地产税设计原理和实施策略分析》,《财政研究》2016年第2期。

⑦况伟大:《房产税、地价与房价》,《中国软科学》2012年第4期。

⑧王敏、黄滢:《限购和房产税对房价的影响:基于长期动态均衡的分析》,《世界经济》2013年第1期。

⑨刘甲炎、范子英:《中国房产税试点的效果评估:基于合成控制法的研究》,《世界经济》2013年第11期。

⑩周闯、潘敏:《房产税改革、经济增长与金融稳定》,《财贸经济》2021年第11期。

⑪马蔡琛、朱旭阳:《关于我国房地产税收问题的若干思考》,《税务研究》2020年第4期。

⑫张晓林、李佳:《房地产税改革:功能定位、国际比较与税制设计》,《经济问题》2022年第3期。

⑬“Tax Policy Reforms in the OECD 2016,” accessed July 6, 2022, <https://doi.org/10.1787/9789264260399-en>.

⑭OECD, “Making Property Tax Reform in China Happen: A Review on Best Practices in Property Tax Design and Reforms in OECD Countries,” 2020.

⑮Bert Brys et al., “Tax Design for Inclusive Economic Growth,” accessed July 6, 2022, <https://doi.org/10.1787/22235558>.

⑯OECD 各级政府财政关系网与税收政策和管理中心(CTP)合作,定期调查经合组织国家和伙伴国的房地产税政策。问卷旨在收集 OECD 收入统计中的房地产税的相关资料。2021年,OECD进行了最新的问卷调查,调查分为四个部分:房地产的征税范围、房地产价值的评估与更新、减少房产税基和税负的减免和房地产税率,参见 OECD 数据(<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>)。

⑰“OECD Revenue Statistics,” accessed December 20, 2022, <https://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>.

⑱Shaun Dougherty and Oguzhan Akgun, “Globalisation: Decentralisation and Inclusive Growth,” accessed December 20, 2022, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>.

⑲H. Blöchliger, “Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved,” accessed June 6, 2022, <https://doi.org/10.1787/18151973>.

⑳H. Spencer Banzhaf and Nathan Lavery, “Can the Land Tax Help Curb Urban Sprawl? Evidence from Growth Patterns in Pennsylvania,” *Journal of Urban Economics* 67, no.2(2010): 169-179.

㉑“Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experien-

ces in OECD Countries,” accessed December 8, 2022, <https://doi.org/10.1787/892c26c2-en>.

㉒Sarmite Barvika, *The Property Tax in Latvia: System Structure and Current Challenges* (Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2020), p.35.

㉓“Tax Policy Reforms 2018: OECD and Selected Partner Economies,” accessed August 20, 2022, <https://doi.org/10.1787/9789264304468-en>.

㉔John L. Mikesell, “Administration of Local Taxes: An International Review of Practices and Issues for Enhancing Fiscal Autonomy,” accessed December 20, 2022, [https://www.researchgate.net/publication/227727119\\_Developing\\_Options\\_for\\_the\\_Administration\\_of\\_Local\\_Taxes\\_An\\_International\\_Review](https://www.researchgate.net/publication/227727119_Developing_Options_for_the_Administration_of_Local_Taxes_An_International_Review).

㉕Enid Slack and Richard M. Bird, “The Political Economy of Property Tax Reform,” accessed December 20, 2022, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en>.

㉖Ernesto Longobardi, “On the Role of the Property Tax in Financing Local Expenditure: The Case of Italy,” accessed December 25, 2022, [https://www.academia.edu/86804349/On\\_the\\_Role\\_of\\_the\\_Property\\_Tax\\_in\\_Financing\\_Local\\_Expenditure\\_The\\_Case\\_of\\_Italy](https://www.academia.edu/86804349/On_the_Role_of_the_Property_Tax_in_Financing_Local_Expenditure_The_Case_of_Italy).

㉗根据财政数据,2020年,我国土地和房地产相关税收中,契税7 061亿元、土地增值税6 468亿元、房产税2 842亿元、耕地占用税1 258亿元,城镇土地使用税2 058亿元,总额为19 687亿元,大约占2020年GDP的1.94%。《2020年财政收支情况》, [http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202101/t20210128\\_3650522.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202101/t20210128_3650522.htm), 访问日期:2022年11月30日。

㉘房地产保有环节税收是对房地产持有环节课征税款的一种征收方式,是保有环节税收中最直接的财产税。根据经合组织收入统计数据计算,2017年 OECD 国家保有环节和交易环节的房地产税收收入分别占税收总收入的6.7%和7.2%,参见 OECD 数据(<https://data.oecd.org/>)。

[责任编辑 周 莉]