我國房產稅試點改革的效果評價及制度推進 An Effect Evaluation and System Promotion of China's Property Tax Pilot Reform

危素玉^{1*} 黃慧琳²
Su-Yu Wei Hui-Lin Huang

摘要

基於增加財政收入、發揮房產稅對住房市場的調控及對居民收入分配的調節作用，我國在上海和重慶開展房產稅試點改革，嘗試將個人住房納入了房產稅徵稅範圍，但截止目前仍難以擴圍。本文分析了試點改革的效果與存在的問題，並提出了相應的政策建議。

關鍵詞：房產稅、滬渝試點、徵稅範圍、免稅面積、房產評估

Abstract

In order to increase the fiscal revenue, play the role of real estate tax in regulating the housing market and the income distribution of residents, China has carried out the pilot reform of real estate tax in Shanghai and Chongqing to bring individual housing into the scope of real estate tax. But until now it is still difficult to expand. This paper analyzes the effect of the pilot reform, the existing problems and puts forward the corresponding policy suggestions.

Keywords: Real Estate Tax, Shanghai and Chongqing Pilot, Range of Tax, Tax-exempt Areas, Property Appraisal

1. 前言

房產稅是以房屋為徵稅對象，向房屋的所有者課徵的一種財產稅。理論研究認為房產稅具備三大功能，分別是增加政府財政收入、調控房地產市場以及調節居民收入分配（武亞琳，2019）。我國房產稅長期以來只就城鎮的營業用房課徵，對居民非營業用房不課徵，這種房產稅稅制設計已明顯滯後於我國快速發展的房地產市場。於是，2011年我國同時分別在上海以及重慶兩地開展房產稅試點改革，首次將個人自住房納入徵稅範圍，以期積累經驗並逐步推廣，但截至目前，該試點仍停滯不前。因此，對試點改革深入分析，剖析其制度設計存在的問題，為將來向全國擴圍，具有很重要的現實意義。

¹ 廈門大學嘉庚學院副教授 freewsy@xujc.com*通訊作者

² 廈門大學嘉庚學院會計與金融學院本科生

2. 滬、渝房產稅試點改革的效果分析

2.1 增加地方財政收入的效果有限

房產稅作為一種財產稅，由於其稅基穩定，通常可以成為地方政府獲取財政收入的重要來源；然而，從試點前後的數據對比來看，滬、渝兩地徵收的個人房產稅收入，對籌集地方財政資金的效果甚微。由於兩地均未單獨發佈近年的個人住房房產稅收入數據，本文以當地房產稅總收入替代。從表1可以看出，2011年上海開始試點後，房產稅收入較上年多了11.36億元；但房產稅收入占稅收總收入的比只有2.32個百分點，與上年相比，基本未變。雖然2017年房產稅收入突破200億，占比也逐漸加大，但也只有3%左右，對於上海稅收總收入的貢獻仍是杯水車薪；而重慶方面也存在類似的問題，根據表2同樣可以發現，近十年來重慶房產稅收入占地方稅收收入比一直保持在2%~4%的較低水平。

表 1. 上海市 2010~2018 年房產稅收入及占稅收收入的比重（單位：億元）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
房產稅收入	62.30	73.66	92.56	93.05	99.95	123.81	170.96	203.69	213.84
稅收收入	2,707.80	3,172.72	3,426.79	3,797.16	4,219.05	4,858.16	5,625.90	5,865.51	6,285.04
占比 (%)	2.30	2.32	2.70	2.45	2.37	2.55	3.04	3.47	3.40

資料來源：《中國統計年鑒2011~2019》

表 2. 重慶市 2010~2018 年房產稅收入及占稅收收入的比重（單位：億元）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
房產稅收入	14.02	20.89	27.43	31.40	40.37	52.46	56.88	64.90	67.33
稅收收入	621.56	881.07	970.17	1,112.62	1,281.83	1,459.93	1,438.45	1,476.33	1,603.03
占比 (%)	2.26	2.37	2.83	2.82	3.15	3.62	3.95	4.40	4.20

資料來源：《中國統計年鑒2011~2019》

2.2 調控房地產市場的效應微弱

根據表3數據顯示，2011年上海徵收個人房產稅後，房價水平得到些許控制，房屋成交價增速放緩。但從長期數據來看，個人房產稅改革對上海房價的抑制只是曇花一現，隨著時間的推移，調控效果逐漸削弱，2013~2019年（除2017年外）房價持續上漲，因此，個人房產稅改革對於上海房價調控的效果有限。

據相關調查顯示，重慶啟動試點改革後，2011年高檔住房的成交面積大約只有70萬 m^2 ，約占商品房總成交面積的6.8%，比較試點前降低4.1%（馬佳，2014）。從當年的高檔住房銷售面積變化發現，漲幅有所放緩，這表明在改革初期，徵收個人房產稅對於遏制高端消費需求、引導合理住房消費起積極作用；但從表4來看，2012~2018年中的大部分年份，重慶的住宅成交均價卻明顯處於上升的趨勢，改革對重慶住房價格並未起到抑制的作用。

表 3. 上海市 2011~2019 年新建住房成交均價

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
住房成交均價 (元/m ²)	13,448	14,061	16,192	16,415	21,501	25,910	24,866	28,981	32,926
增速 (%)	-5.38	4.55	15.15	1.37	23.65	20.50	-4.02	16.54	11.98

資料來源：上海統計局

表 4. 重慶市 2011~2018 年住宅銷售均價

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
住宅銷售均價 (元/m ²)	4,492	4,805	5,239	5,094	5,012	5,162	6,605	8,190
增速 (%)	-	6.97	9.03	-2.8	-1.61	3.0	27.95	24.0

資料來源：中國統計年鑒

2.3 調節收入分配的效果不明顯

對個人住房納入徵稅，理論上具有調節收入不均、貧富差距的效應。第一，個人房產稅無論是以房屋面積或房屋價值計稅，都可以達到調整貧富差距的目的。在現實生活中，房屋作為一種固定資產，高收入者所擁有的房屋無論從面積或價值而言，都將遠高於低收入者。此外，兩市房產稅改革中都設置了免稅面積，多數正常收入人群並未超過個人房產稅的免稅範圍，無需繳稅。所以，徵收個人房產稅能夠實現收入高的人多交稅，收入低的人少交稅，貧困的人不交稅；第二，在當前房價飛漲的背景下，個人房產稅的出臺一定程度上可以抑制房價上漲，平衡市場供需，提高房地產市場的資源配置；第三，從滬渝兩市公佈的改革方案中，可以看出個人房產稅稅收收入，主要用於城市的基礎設施以及保障性住房的建設，以此提高居民的生活水平，這也體現出收入高的人對收入低的人的轉移支付，達到“劫富濟貧”的效果，減小貧富差距。

但調控收入分配的功能和調控房地產市場的分配都是派生的，只有當房產稅的收入達到一定規模，其調控功能才能充分發揮出來。在兩地的試點改革中，上海的無差別稅率設計，不僅未能對調節收入分配起有力的疏導作用，甚至可能造成貧富差距的擴大；而重慶主要針對高檔住房徵稅，雖然一定程度上實現到了收入轉移，但由於重慶個人房產稅實際徵收到的稅額較少，占地方收入的比重微乎其微。整體來說，滬渝兩市的試點改革對於調節居民收入分配的作用都較弱。

3. 房產稅試點改革中存在的問題

3.1 徵稅範圍過窄

上海並未將存量房和首套新購房納入徵稅範圍。一方面，僅將二套及以上的增量房納入徵收範圍，而對城市大規模存在的其他住房都免徵稅，導致徵稅範圍過窄，影響地方財政的籌集；另一方面，上海僅以房屋的套數作為是否徵稅的依據是不合理的，可能導致部分納稅人以此進行投機活動的現象，例如：個人首套房通過購入大戶型的房產規避稅收等。

重慶對一些面積較大的高檔住房和“三無個人”新購首套及以上普通住房徵稅。一方面，重慶對於高檔住房的定義為獨棟別墅和單價高於重慶新房均價2倍以上的房

產，但這類住房在重慶只是小範圍存在，極大地縮小了徵稅範圍；另一方面，重慶僅對非本市居民購買的普通住房徵稅。但相關數據顯示，2018年重慶新房市場，外來人口購房約占全市總購房人口的20%，重慶新房市場基本還處於“自給自足”的狀態，所以本市居民擁有的普通住房數量在重慶總房屋套數所占的比重是較大，未對本市居民的普通住房徵稅，無法體現房產稅的普遍徵收原則；此外，滬渝兩市個人房產稅都有設置不同程度的免稅面積，未超過免稅面積的房產也無需繳稅，這也大大縮小了兩市個人房產稅的徵稅範圍。

3.2 計稅依據不科學

兩地房產稅的計稅依據是房屋交易價格。該方法雖能降低稅務部門的徵管難度，也可以提高改革的社會接納度；但長期來講，由於我國房地產行業迅猛發展，存量房定然會處於持續增值的狀態。因此，僅憑房屋原價作為計稅依據，無法真實準確地反映出房屋價值。

一方面，會造成存量房的增值部分成為徵收個人房產稅的漏網之魚，不利於稅收公平，同時也影響地方政府組織財政收入，是極為不合理的；另一方面，我國房產產權多種多樣，分為商品房、公寓、經濟適用房等，由於產權期限、政策等因素，不同類別產權的房屋原值也相差較大，若簡單的以原值計稅，導致不同產權的房產在同等面積的情況下，稅負差距較大，引發不公平問題。

此外，兩市關於計稅依據更新週期的設定上也極為不合理。上海將更新週期設置為房屋再次交易時，若是房屋未再進行交易，那麼計稅依據仍保持在購入時的原價，由於房價連年增長等因素，可能造成同一小區甚至同一棟樓，在不同時期購入的房產交易單價差距較大；而重慶甚至並未對這方面進行規定，導致計稅依據長期處於較低且不合理的狀態，不利於個人房產稅對財政收入的貢獻。

3.3 稅率過低，缺乏彈性

上海的個人房產稅稅率分別為0.4%和0.6%，房屋單價低於市場均價兩倍的房屋使用0.4%，其他應稅房屋使用0.6%。上海雖然設置兩檔稅率，但兩檔稅率的差距非常小，再加上上海所規定的計稅依據為房屋成交價格的70%，實際上這兩種稅率的差額僅為0.14%。可能造成現實中，兩套房單價相差多倍但面積相等的房屋，即使分別以不同稅率徵稅，兩套房繳納的房產稅稅額差距不大。

相比之下，重慶個人房產稅的稅率模式較為合理。重慶的稅率在0.5%~1.5%之間，房屋的單價越高，稅率越高，具有累進性，但總體而言稅率也偏低。從與國外房產稅稅制較為成熟的國家比較，兩地試點的稅率也是偏低的，比如美國，其房產稅平均稅率為1%~3%。滬渝兩市都是以房屋單價與地區當年市場均價的關係為依據，選擇適用的稅率。但在實際中，房屋價值由房屋單價和面積兩個因素共同決定，僅憑房屋單價的高低，而忽略房屋面積去決定適用稅率的高低是不合理的(王莉, 2020)；另外，滬渝兩市對於二套及以上的房屋都使用相同稅率徵稅，未根據房屋的數量使用累進性的稅率，這樣的稅率設計缺乏彈性，也不利於稅收的公平性。

3.4 稅收優惠設計不合理

首先，兩地均存在免徵條件過寬、差異較小等問題。兩市均給出的較大的免徵面積，比如上海對本市戶籍家庭，實行人均60m²的免稅面積，這一免稅面積大大超過當時人均住房建築面積。根據《上海市國民經濟和社會發展統計公報》顯示，2011年該市居民人均住房建築面積僅為17m²；雖然，目前2019年的人均住房建築面積達到了

37.2m²，60m²的免稅面積也顯得過大，與現實脫離，可能導致實際中需繳納個人房產稅的房屋數量較少，稅基過小，不利於房產稅財政功能的發揮。

其次，免稅面積的設計難以實現橫向公平，也容易誘發納稅人採取主動性的偷稅、避稅行為（陳晴，2017）。例如，重慶以家庭為單位計算免稅面積，一方面，這可能造成一口之家與多口之家在擁有超過免稅面積相同的住房時，所繳納的人均稅負差距較大，不符合稅收的公平性；另一方面，也可能引發“假離婚”或以子女的名義購房等規避行為，減弱了個人房產稅對房價的調控效果。

3.5 徵管配套措施滯後

第一，徵收程序較為複雜，例如確定個人房產稅的計稅依據，需要納稅人提供包括房產登記、產權確認、房屋用途核實以及房屋價格評估等信息。由於滬渝兩市都以房屋成交價作為計稅依據，因此政府如何確保房屋交易價格等信息的真實性和及時性就至關重要了，否則可能面臨納稅人通過制度漏洞避稅的風險，例如：在二手房交易中，買賣雙方為減輕稅負，通常會簽訂陰陽合同，導致房屋真實價格與登記價格不符。

第二，滬、渝兩市個人房產稅均採用納稅人年終自主申報的方式，但存在部分納稅人缺乏稅法知識、納稅意識等情況，從而導致房產稅的徵收工作較為被動。

4. 推進改革的相關政策建議

4.1 擴寬徵稅範圍

從我國個人房產稅改革中可以發現，上海、重慶均存在徵稅範圍偏窄的不足。所以，擴寬個人房產稅的課稅範圍，將存量房和普通住宅也納入徵稅範圍是至關重要的，這也是個人房產稅改革的必經過程。

首先，只對增量房徵收，影響稅收的公平性，因此，對於存量房和增量房應一視同仁，同時還需重點針對多套房的情況徵收個人房產稅，才真正抑制投資性購房需求；其次，普通住房或高檔住房都應納入個人房產稅的徵稅範圍，這樣才能有效擴寬稅基、增加稅源；最後，擴大個人房產稅的徵收範圍勢在必行，但政府應以溫和的方式逐步擴大，減少政策推行的阻力，避免激化社會矛盾。

4.2 實行差別化稅率

個人房產稅的稅率設計可參照國際經驗，定為1%~3%範圍內。實行中央確定稅率範圍，授權地方根據各地實際情況，如房屋面積、本外地居民等多個方面確定差異化的個人房產稅稅率。從而充分發揮個人房產稅職能，實現調節收入分配、縮小貧富差距的作用，還可以降低部分投機分子的炒房熱情，從而抑制投資性購房。

首先，在實現房產價值評估的基礎上，房價的差異已能通過評估價來反應，不需要在稅率中重複體現，因此暫不以房屋單價作為依據設置差別稅率。

其次，可以根據住房面積的差異實行累進稅率，例如：超額面積低於免稅面積50%的部分，稅率為1%；超額面積高於免稅面積50%但低於100%的部分，稅率為1.5%；超額面積高於免稅面積100%的部分，稅率為3%。

最後，可以結合納稅人的戶籍、工作單位等信息，區分其是否屬於本市居民，可以對非居民採用較高稅率，例如：非居民在上述稅率的基礎上，再疊加1%的稅率。

4.3 優化稅收優惠設計

應充分考慮不同階層群體的需求，制定具有多樣化、差異化的減免制度。在照顧困難群體的同時，也能夠較大幅度地提高社會接受度，並有效保障房地產行業的運行。可以從短期、中期和長期三個方面共同推進，引導個人房產稅減免制度由單一化向多元化發展。

短期內，可以建立基於房屋特徵，差異程度較低的減免制度，例如：對於自住房屋提供較高的免稅面積，而對閒置或出租的投資性房屋予以較低的稅收優惠，這可以對擁有多套房的投資者多徵稅，發揮稅收調整居民收入的效果。中期時，可以在實現房產評估的基礎上，逐步建立以房屋市場價值和家庭收入為依據的減免制度。改革發展到後期時，則可以根據各地區的實際情況，進行差異化的稅收減免設計，在經濟發達地區可以引入對特定人群的減免措施，例如：超過65歲並且低收入的老人予以適當的稅收優惠等；在經濟欠發達地區，繼續不斷完善基於房屋特徵的稅收減免制度。

目前來看，我國短期內仍將以免稅面積作為稅收優惠措施，建議免稅面積為人均60m²。理由是：第一，根據住房和城鄉建設部數據顯示，我國2019年人均居住面積為40.8m²，考慮到社會發展和生活水平提高，我國的人均居住面積仍應保持增長狀態，因此，繼續採用上海方案的人均60m²的免稅面積；第二，三口之家擁有180m²的免稅面積，對於絕大部分正常收入的家庭而言，首套自住房屋的面積均低於180m²。因此，正常收入群體可以免徵個人房產稅，而部分高收入群體購買超大面積住房或多套房進行投資時，將根據實際超出的面積繳稅，實現高收入者多繳稅，達到縮小貧富差距的目標；第三，考慮到家庭為了獲取更高的免稅面積，可能發生“假分家”、“假離婚”等不良規避行為，因此，為了減輕對稅收徵管的干擾，未直接使用以家庭為單位的房屋免稅面。

4.4 構建房產評估方法

我國可以借鑒美國的做法，未來建立以政府為主，市場為輔，評估機構和徵管機關等多方參與的個人房產稅評估體系。為確保評估結果的公信力，政府可以構建一個獨立於稅收機關、房產部門以外的第三方評估部門，保證評估結果準確且具有權威性、專業性；此外，政府也可以引入專業的第三方社會機構進行監管和仲裁，例如：在房產評估的過程中出現爭議，第三方機構可以做出公正的仲裁。

同時，房產稅評估週期的設定也極為重要。我國可借鑒美國相關經驗，定期對房屋進行重新估值。根據經濟發展的水平差異，在不同的省市應使用不同的評估週期，對房價變動較大的發達城市，房屋價值的重估應較為頻繁，例如一年一估等；而對於房價變化較小的城市則可以實行三年或五年一估，從而確保稅基的準確性、合理性（畢盛，2015）。

4.5 完善相關徵管措施

首先，應逐步建立全國統一的住房信息平臺。平臺內應含有房屋價值、貸款以及個人房產稅情況等信息，並且平臺應具備向社會公開的功能，保證透明度。

其次，還需要構建專門的監督部門。一是監管和保證房產評估過程的公平性；二是監督房產稅稅收收入是否真正落實到實施操作層面，政府應及時向公眾公示房產稅收入用途、使用方法等相關信息，同時制定房產稅使用信息公開制度，定期在線上線下向居民公示房產稅收入用途等相關信息。

最後，政府、稅務機關也要提高對個人房產稅的宣傳，以便在納稅人和應稅房產之間建立對應關係。在每年申報期前，可以將相關信息通過短信或微信公眾平臺等方

式通知納稅人，提醒納稅人及時繳納稅款，並提供線上線下等多種繳稅方式，以此增強納稅人的納稅意識，保證稅收徵管的可持續性；對於欠稅者，若在多次催繳仍然無效情況下，可以當將其納入個人徵信系統中，促進個人房產稅徵收工作的順利開展。

參考文獻

1. 武亞琳（2019）。中國房產稅制度設計研究（未出版之碩士論文）。河南省：河南大學。
2. 馬佳（2014）。我國房產稅政策試點的研究（未出版之碩士論文）。天津：天津師範大學。
3. 王莉（2020）。關於個人房產稅的徵收建議。中國市場，8，144-145。
4. 陳晴（2017）。重慶房產稅改革試點中的徵管困境：成因與啟示。廣東社會科學，4，246-253。
5. 畢盛（2015）。合理應用稅基評估技術推進房地產稅改革。中國管理信息化，18(8)，173。

收稿日期：2021-05-28
責任編輯、校對：徐佳佳、吳少婷