

我国房产税试点改革的效果评价及制度推进 An Effect Evaluation and System Promotion of China's Property Tax Pilot Reform

危素玉^{1*} 黄慧琳²
Su-Yu Wei Hui-Lin Huang

摘要

基于增加财政收入、发挥房产税对住房市场的调控及对居民收入分配的调节作用，我国在上海和重庆开展房产税试点改革，尝试将个人住房纳入了房产税征税范围，但截止目前仍难以扩围。本文分析了试点改革的效果与存在的问题，并提出了相应的政策建议。

关键词：房产税、沪渝试点、征税范围、免税面积、房产评估

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

房产税是以房屋为征税对象，向房屋的所有者课征的一种财产税。理论研究认为房产税具备三大功能，分别是增加政府财政收入、调控房地产市场以及调节居民收入分配（武亚琳，2019）。我国房产税长期以来只就城镇的营业用房课征，对居民非营业用房不课征，这种房产税税制设计已明显滞后于我国快速发展的房地产市场。于是，2011年我国同时分别在上海以及重庆两地开展房产税试点改革，首次将个人自用住房纳入征税范围，以期积累经验并逐步推广，但截至目前，该试点仍停滞不前。因此，对试点改革深入分析，剖析其制度设计存在的问题，为将来向全国扩围，具有重要的现实意义。

¹ 厦门大学嘉庚学院副教授 freewsy@xujc.com*通讯作者

² 厦门大学嘉庚学院会计与金融学院本科生

2. 沪、渝房产税试点改革的效果分析

2.1 增加地方财政收入的效果有限

房产税作为一种财产税，由于其税基稳定，通常可以成为地方政府获取财政收入的重要来源；然而，从试点前后的数据对比来看，沪、渝两地征收的个人房产税收入，对筹集地方财政资金的效果甚微。由于两地均未单独发布近年的个人住房房产税收入数据，本文以当地房产税总收入替代。从表1可以看出，2011年上海开始试点后，房产税收入较上年多了11.36亿元；但房产税收入占税收总收入的比只有2.32个百分点，与上年相比，基本未变。虽然2017年房产税收入突破200亿，占比也逐渐加大，但也只有3%左右，对于上海税收总收入的贡献仍是杯水车薪；而重庆方面也存在类似的问题，根据表2同样可以发现，近十年来重庆房产税收入占地方税收收入比一直保持在2%~4%的较低水平。

表 1. 上海市 2010~2018 年房产税收入及占税收收入的比重（单位：亿元）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
房产税收入	62.30	73.66	92.56	93.05	99.95	123.81	170.96	203.69	213.84
税收收入	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

资料来源：《中国统计年鉴2011~2019》

表 2. 重庆市 2010~2018 年房产税收入及占税收收入的比重（单位：亿元）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
房产税收入	14.02	20.89	27.43	31.40	40.37	52.46	56.88	64.90	67.33
税收收入	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

资料来源：《中国统计年鉴2011~2019》

2.2 调控房地产市场的效应微弱

根据表3数据显示，2011年上海征收个人房产税后，房价水平得到些许控制，房屋成交价增速放缓。但从长期数据来看，个人房产税改革对上海房价的抑制只是昙花一现，随着时间的推移，调控效果逐渐削弱，2013~2019年（除2017年外）房价持续上涨，因此，个人房产税改革对于上海房价调控的效果有限。

据相关调查显示，重庆启动试点改革后，2011年高档住房的成交面积大约只有70万^m²，约占商品房总成交面积的6.8%，比较试点前降低4.1%（马佳，2014）。从当年的高档住房销售面积变化发现，涨幅有所放缓，这表明在改革初期，征收个人房产税对于遏制高端消费需求、引导合理住房消费起积极作用；但从表4来看，2012~2018年中的大部分年份，重庆的住宅成交均价却明显处于上升的趋势，改革对重庆住房均格并未起到抑制的作用。

表 3. 上海市 2011~2019 年新建住房成交均价

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
住房成交均价 (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

资料来源：上海统计局

表 4. 重庆市 2011~2018 年住宅销售均价

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
住宅销售均价 (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

资料来源：中国统计年鉴

2.3 调节收入分配的效果不明显

对个人住房纳入征税，理论上具有调节收入不均、贫富差距的效应。第一，个人房产税无论是以房屋面积或房屋价值计税，都可以达到调整贫富差距的目的。在现实生活中，房屋作为一种固定资产，高收入者所拥有的房屋无论从面积或价值而言，都将远高于低收入者。此外，两市房产税改革中都设置了免税面积，多数正常收入人群并未超过个人房产税的免税范围，无需缴税。所以，征收个人房产税能够实现收入高的人多交税，收入低的人少交税，贫困的人不交税；第二，在当前房价飞涨的背景下，个人房产税的出台一定程度上可以抑制房价上涨，平衡市场供需，提高房地产市场的资源配置；第三，从沪渝两市公布的改革方案中，可以看出个人房产税税收收入，主要用于城市的基础设施以及保障性住房的建设，以此提高居民的生活水平，这也体现出收入高的人对收入低的人的转移支付，达到“劫富济贫”的效果，减小贫富差距。

但调控收入分配的功能和调控房地产市场的分配都是派生的，只有当房产税的收入达到一定规模，其调控功能才能充分发挥出来。在两地的试点改革中，上海的无差别税率设计，不仅未能对调节收入分配起有力的疏导作用，甚至可能造成贫富差距的扩大；而重庆主要针对高档住房征税，虽然一定程度上实现到了收入转移，但由于重庆个人房产税实际征收到的税额较少，占地方收入的比重微乎其微。整体来说，沪渝两市的试点改革对于调节居民收入分配的作用都较弱。

3. 房产税试点改革中存在的问题

3.1 征税范围过窄

上海并未将存量房和首套新购房纳入征税范围。一方面，仅将二套及以上的增量房纳入征收范围，而对城市大规模存在的其他住房都免征税，导致征税范围过窄，影响地方财政的筹集；另一方面，上海仅以房屋的套数作为是否征税的依据是不合理的，可能导致部分纳税人以此进行投机活动的现象，例如：个人首套房通过购入大户型的房产规避税收等。

重庆对一些面积较大的高档住房和“三无个人”新购首套及以上普通住房征税。一方面，重庆对于高档住房的定义为独栋别墅和单价高于重庆新房均价2倍以上的房

产，但这类住房在重庆只是小范围存在，极大地缩小了征税范围；另一方面，重庆仅对非本市居民购买的普通住房征税。但相关数据显示，2018年重庆新房市场，外来人口购房约占全市总购房人口的20%，重庆新房市场基本还处于“自给自足”的状态，所以本市居民拥有的普通住房数量在重庆总房屋套数所占的比重是较大，未对本市居民的普通住房征税，无法体现房产税的普遍征收原则；此外，沪渝两市个人房产税都有设置不同程度的免税面积，未超过免税面积的房产也无需缴税，这也大大缩小了两市个人房产税的征税范围。

3.2 计税依据不科学

两地房产税的计税依据是房屋交易价格。该方法虽能降低税务部门的征管难度，也可以提高改革的社会接纳度；但长期来讲，由于我国房地产行业迅猛发展，存量房定然会处于持续增值的状态。因此，仅凭房屋原价作为计税依据，无法真实准确地反映出房屋价值。

一方面，会造成存量房的增值部分成为征收个人房产税的漏网之鱼，不利于税收公平，同时也影响地方政府组织财政收入，是极为不合理的；另一方面，我国房产产权多种多样，分为商品房、公寓、经济适用房等，由于产权期限、政策等因素，不同类别产权的房屋原值也相差较大，若简单的以原值计税，导致不同产权的房产在同等面积的情况下，税负差距较大，引发不公平问题。

此外，两市关于计税依据更新周期的设定上也极为不合理。上海将更新周期设置为房屋再次交易时，若是房屋未再进行交易，那么计税依据仍保持在购入时的原价，由于房价连年增长等因素，可能造成同一小区甚至同一栋楼，在不同时期购入的房产交易单价差距较大；而重庆甚至并未在这方面进行规定，导致计税依据长期处于较低且不合理的状态，不利于个人房产税对财政收入的贡献。

3.3 税率过低，缺乏弹性

上海的个人房产税税率分别为0.4%和0.6%，房屋单价低于市场均价两倍的房屋使用0.4%，其他应税房屋使用0.6%。上海虽然设置两档税率，但两档税率的差距非常小，再加上上海所规定的计税依据为房屋成交价格的70%，实际上这两种税率的差额仅为0.14%。可能造成现实中，两套单价相差多倍但面积相等的房屋，即使分别以不同税率征税，两套房缴纳的房产税税额差距不大。

相比之下，重庆个人房产税的税率模式较为合理。重庆的税率在0.5%~1.5%之间，房屋的单价越高，税率越高，具有累进性，但总体而言税率也偏低。从与国外房产税制较为成熟的国家比较，两地试点的税率也是偏低的，比如美国，其房产税平均税率为1%~3%。沪渝两市都是以房屋单价与地区当年市场均价的关系为依据，选择适用的税率。但在实际中，房屋价值由房屋单价和面积两个因素共同决定，仅凭房屋单价的高低，而忽略房屋面积去决定适用税率的高低是不合理的（王莉，2020）；另外，沪渝两市对于二套及以上的房屋都使用相同税率征税，未根据房屋的数量使用累进性的税率，这样的税率设计缺乏弹性，也不利于税收的公平性。

3.4 税收优惠设计不合理

首先，两地均存在免征条件过宽、差异较小等问题。两市均给出的较大的免征面积，比如上海对本市户籍家庭，实行人均60m²的免税面积，这一免税面积大大超过当时人均住房建筑面积。根据《上海市国民经济和社会发展统计公报》显示，2011年该市居民人均住房建筑面积仅为17m²；虽然，目前2019年的人均住房建筑面积达到了

37.2m², 60m²的免税面积也显得过大,与现实脱离,可能导致实际中需缴纳个人房产税的房屋数量较少,税基过小,不利于房产税财政功能的发挥。

其次,免税面积的设计难以实现横向公平,也容易诱发纳税人采取主动性的偷税、避税行为(陈晴,2017)。例如,重庆以家庭为单位计算免税面积,一方面,这可能造成一口之家与多口之家在拥有超过免税面积相同的住房时,所缴纳的人均税负差距较大,不符合税收的公平性;另一方面,也可能引发“假离婚”或以子女的名义购房等规避行为,减弱了个人房产税对房价的调控效果。

3.5 征管配套措施滞后

第一,征收程序较为复杂,例如确定个人房产税的计税依据,需要纳税人提供包括房产登记、产权确认、房屋用途核实以及房屋价格评估等信息。由于沪渝两市都以房屋成交价作为计税依据,因此政府如何确保房屋交易价格等信息的真实性和及时性就至关重要了,否则可能面临纳税人通过制度漏洞避税的风险,例如:在二手房交易中,买卖双方为减轻税负,通常会签订阴阳合同,导致房屋真实价格与登记价格不符。

第二,沪、渝两市个人房产税均采用纳税人年终自主申报的方式,但存在部分纳税人缺乏税法知识、纳税意识等情况,从而导致房产税的征收工作较为被动。

4. 推进改革的相关政策建议

4.1 扩宽征税范围

从我国个人房产税改革中可以发现,上海、重庆均存在征税范围偏窄的不足。所以,扩宽个人房产税的课税范围,将存量房和普通住宅也纳入征税范围是至关重要的,这也是个人房产税改革的必经过程。

首先,只对增量房征收,影响税收的公平性,因此,对于存量房和增量房应一视同仁,同时还需重点针对多套房的情况征收个人房产税,才真正抑制投资性购房需求;其次,普通住房或高档住房都应纳入个人房产税的征税范围,这样才能有效扩宽税基、增加税源;最后,扩大个人房产税的征收范围势在必行,但政府应以温和的方式逐步扩大,减少政策推行的阻力,避免激化社会矛盾。

4.2 实行差别化税率

个人房产税的税率设计可参照国际经验,定为1%~3%范围内。实行中央确定税率范围,授权地方根据各地实际情况,如房屋面积、本外地居民等多个方面确定差异化的个人房产税税率。从而充分发挥个人房产税职能,实现调节收入分配、缩小贫富差距的作用,还可以降低部分投机分子的炒房热情,从而抑制投资性购房。

首先,在实现房产价值评估的基础上,房价的差异已能通过评估价来反应,不需要在税率中重复体现,因此暂不以房屋单价作为依据设置差别税率。

其次,可以根据住房面积的差异实行累进税率,例如:超额面积低于免税面积50%的部分,税率为1%;超额面积高于免税面积50%但低于100%的部分,税率为1.5%;超额面积高于免税面积100%的部分,税率为3%。

最后,可以结合纳税人的户籍、工作单位等信息,区分其是否属于本市居民,可以对非居民采用较高税率,例如:非居民在上述税率的基础上,再叠加1%的税率。

4.3 优化税收优惠设计

应充分考虑不同阶层群体的需求，制定具有多样化、差异化的减免制度。在照顾困难群体的同时，也能够较大程度地提高社会接受度，并有效保障房地产行业的运行。可以从短期、中期和长期三个方面共同推进，引导个人房产税减免制度由单一化向多元化发展。

短期内，可以建立基于房屋特征，差异程度较低的减免制度，例如：对于自住房屋提供较高的免税面积，而对闲置或出租的投资性房屋予以较低的税收优惠，这可以对拥有多套房的投资者多征税，发挥税收调整居民收入的效果。中期时，可以在实现房产评估的基础上，逐步建立以房屋市场价值和家庭收入为依据的减免制度。改革发展到后期时，则可以根据各地区的实际情况，进行差异化的税收减免设计，在经济发达地区可以引入对特定人群的减免措施，例如：超过65岁并且低收入的老人予以适当的税收优惠等；在经济欠发达地区，继续不断完善基于房屋特征的税收减免制度。

目前来看，我国短期内仍将以免税面积作为税收优惠措施，建议免税面积为人均60m²。理由是：第一，根据住房和城乡建设部数据显示，我国2019年人均居住面积为40.8m²，考虑到社会发展和生活水平提高，我国的人均居住面积仍应保持增长状态，因此，继续采用上海方案的人均60m²的免税面积；第二，三口之家拥有180m²的免税面积，对于绝大部分正常收入的家庭而言，首套自住房屋的面积均低于180m²。因此，正常收入群体可以免征个人房产税，而部分高收入群体购买超大面积住房或多套房进行投资时，将根据实际超出的面积缴税，实现高收入者多缴税，达到缩小贫富差距的目标；第三，考虑到家庭为了获取更高的免税面积，可能发生“假分家”、“假离婚”等不良规避行为，因此，为了减轻对税收征管的干扰，未直接使用以家庭为单位的房屋免税面。

4.4 构建房产评估方法

我国可以借鉴美国的做法，未来建立以政府为主，市场为辅，评估机构和征管机关等多方参与的个人房产税评估体系。为确保评估结果的公信力，政府可以构建一个独立于税收机关、房产部门以外的第三方评估部门，保证评估结果准确且具有权威性、专业性；此外，政府也可以引入专业的第三方社会机构进行监管和仲裁，例如：在房产评估的过程中出现争议，第三方机构可以做出公正的仲裁。

同时，房产税评估周期的设定也极为重要。我国可借鉴美国相关经验，定期对房屋进行重新估值。根据经济发展的水平差异，在不同的省市应使用不同的评估周期，对房价变动较大的发达城市，房屋价值的重估应较为频繁，例如一年一估等；而对于房价变化较小的城市则可以实行三年或五年一估，从而确保税基的准确性、合理性（毕盛，2015）。

4.5 完善相关征管措施

首先，应逐步建立全国统一的住房信息平台。平台内应含有房屋价值、贷款以及个人房产税情况等信息，并且平台应具备向社会公开的功能，保证透明度。

其次，还需要构建专门的监督部门。一是监管和保证房产评估过程的公平性；二是监督房产税税收收入是否真正落实到实施操作层面，政府应及时向公众公示房产税收入用途、使用方法等相关信息，同时制定房产税使用信息公开制度，定期在线上线下向居民公示房产税收入用途等相关信息。

最后，政府、税务机关也要提高对个人房产税的宣传，以便在纳税人和应税房产之间建立对应关系。在每年申报期前，可以将相关信息通过短信或微信公众平台等方

式通知纳税人，提醒纳税人及时缴纳税款，并提供线上线下等多种缴税方式，以此增强纳税人的纳税意识，保证税收征管的可持续性；对于欠税者，若在多次催缴仍然无效情况下，可以当将其纳入个人征信系统中，促进个人房产税征收工作的顺利开展。

参考文献

1. 武亚琳（2019）。中国房产税制度设计研究（未出版之硕士论文）。河南省：河南大学。
2. 马佳（2014）。我国房产税政策试点的研究（未出版之硕士论文）。天津：天津师范大学。
3. 王莉（2020）。关于个人房产税的征收建议。中国市场，8，144-145。
4. 陈晴（2017）。重庆房产税改革试点中的征管困境：成因与启示。广东社会科学，4，246-253。
5. 毕盛（2015）。合理应用税基评估技术推进房地产税改革。中国管理信息化，18(8)，173。

收稿日期：2021-05-28
责任编辑、校对：徐佳佳、吴少婷