房产税改革正当性的五维建构

刘 剑 文 *

内容提要：房产税改革是当前我国财税体制改革中的焦点、重点和难点，其正当性建构必须得到重视。在现行法律框架下，有关土地公有制和双重征税的质疑能够化解，存量房产具有可税性。房产税改革的正当性可分解为五个维度：一是征税正当，应以完善财产税制为直接目的，组织收入的功能则需经由整体性的税费结构调整来渐进地实现。二是定税正当，应以税负适度为核心，合理确定计税依据、税率及税收优惠。三是管税正当，应完善房产评估等配套制度，建立以纳税申报为主体的新型征纳模式。四是用税正当，应强化地方财政支出的公共性，形成地方财政收支健康运转的良性循环。五是程序正当，应以制定房产税法的形式推进改革，通过改革路径的法治化和可参与化来增强其民意基础。

关键词：财产税　房产税　税制改革　税收正当性　税收法定

导言：国家治理语境中的房产税改革之正当性

房产税是世界各国普遍征收的一种财产税，主要对房地产的保有环节征收。〔1〕其名称多种多样，税制也不尽相同，如我国的房产税、英国的住宅房屋税、美国的财产税、日本的固定资产税等。

我国房产税的现行法律根据是国务院1986年发布的《房产税暂行条例》（以下简称《条例》）。由于当时我国仍然以福利分房制度为主，该《条例》的规定相当简单、粗糙，

* 北京大学法学院教授。

本文系笔者担任首席专家的国家社科基金重大项目“促进收入公平分配的财税法制创新研究”（批准号：13&ZD028）和主持的国家社科基金重点项目“公共财政监督法律制度研究”（批准号：12AFX013）的阶段性成果。

〔1〕 房地产在交易、保有等环节会涉及不同税种。所谓的“房地产税”并非一个独立的税种，而是泛指与房地产有关的税种体系，包括房产税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税等。限于篇幅，本文仅讨论房产税，即房地产保有环节的税制改革问题。

并且对个人所有非营业用的房产给予免税待遇。上世纪 90 年代住房制度改革之后,〔2〕我国的房地产市场日渐繁荣，房产税制的相关问题也开始显现，房产税改革因此被提上了议事日程。〔3〕特别是 2010 年以来，面对楼市快速上涨的压力，房产税改革俨然呈“箭在弦上”之势。2011 年 1 月，上海、重庆两地启动房产税改革试点，核心内容是取消个人所有非营业用的房产的免税待遇，对个人自住房的保有环节开征房产税。2013 年 11 月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出“加快房地产税立法并适时推进改革”，更使房产税改革成为关注焦点。

毋庸置疑，房产税改革是现阶段我国财税体制改革中的焦点、重点和难点，引起了社会和学界的高度关注。特别是近年来房产税改革试点扩围的消息频频传出，也每每激起相关地区民众的强烈反应，成为媒体和网络上的热点议题。可见，在经济发展、社会转型的时代背景下，纳税人权利意识正在不断觉醒，民众不再沉默地等待和接受税制改革的结果，而是开始认识到税收与自身息息相关。同时，人们越来越要求税收事务上的权利保障与民主参与，开始对征税产生怀疑和不安情绪，甚至形成“税收焦虑”。〔4〕

从更为宏大的视角观察，这也折射出了现代社会演进和市场经济发展的必然趋势。在现代社会，市场经济的浪潮极大地加剧了社会成员资源占有的不平等，诱发了垂直方向上的社会分层与水平方向上的社会分化，导致社会利益日趋多元。利益博弈成为现代政治文明的重要指针，民主参与的呼声日益高涨。在现代化语境下，经济基础、社会结构、政治模式的大变迁，共同决定了单向的、强硬的、粗糙的管理模式向互动的、柔性的、精密的治理模式的转型。因此，《决定》高屋建瓴地提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”，并将其作为全面深化改革的总目标。“治理”与传统的“统治”或“管理”的一个根本性区别在于，治理以正当性为基本要素。〔5〕

正当性不同于合法性或合法律性，更多地指向民众对制度的肯定与认同，关涉到制度形成、运行与调整中的价值判断。哈贝马斯指出，只有同时具备正当性和合法律性的政治秩序才能称得上公平正义，才能使社会长治久安。〔6〕立足于国家治理现代化的时代背景，房产税改革要想取得成功，就必须高度重视其正当性建构。需要指出的是，正当性涵摄着改革的各个方面和整体过程，其内涵十分丰富，既要求因循适度、公平等普遍理念，也要求符合社会成员时下的主观意志。〔7〕具体到税制改革上，正当性可以解构为五个维度：一是征税正当，即税收的开征应基于某种公共利益的目的。二是定税正当，即税制的设计应经由公

〔2〕 1994 年，住房市场化改革正式启动。1998 年 7 月，国务院发布《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》，规定全国城镇从 1998 年下半年开始停止住房实物分配，全面实行住房分配货币化，同时建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。“98 房改”是我国住房制度的一次根本性变革。

〔3〕 早在 1996 年，国家税务总局在《全国税收发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中，就提出要改革房产税和城镇土地使用税。

〔4〕 英国古典经济学家威廉·配第曾对此有经典的描述：“国民的心态是拖延、抵触以至完全逃避纳税，因为他们怀疑政府课税过重，从而税款被挪用、挥霍或者课税不公。”参见［英］威廉·配第：《赋税论》，马妍译，中国社会科学出版社 2010 年版，第 34 页。

〔5〕 参见俞可平：《治理和善治引论》，《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。

〔6〕 ［德］哈贝马斯：《在事实与规范之间——关于法律与民主法治国的商谈理论》，童世骏译，上海三联书店 2003 年版，第 533 页以下。

〔7〕 参见刘杨：《正当性与合法性概念辨析》，《法制与社会发展》2008 年第 3 期。

平、效率等原则的检测。三是管税正当，即税收的征管应依法、有效地进行，合理控制征纳成本。四是用税正当，即税款的使用应当更加突出公共性，向民生领域倾斜。五是程序正当，即税制改革应当走出“试点依赖”的惯性思维，遵循法治路径。

一、前置问题：房产的可税性检视

房产税的课税对象是房产，这看似一目了然，实则隐藏着相当复杂的问题。有学者对房产保有环节的可税性提出了质疑，据此反对房产税改革，甚至否定我国征收房产税的正当性。为了厘清这一问题，在展开正当性讨论之前，有必要先对上述观点进行剖析。

（一）可税性理论的一般分析

在税法理论上，可税性包含两个层次的涵义：一是指该课征对象应当具有经济利益，二是指此种课征须符合社会正义的要求。换言之，民众首先应当因为拥有某种财产或从事某种行为而获得利益，这种利益是税收课征的基础，也是支付税款的来源。但是，有收益并不意味着必然要被课税，税法还会对这种收益进行价值评判，在公平、效率等尺度上权衡课征的利弊，最终作出决定。需要说明的是，可税性理论仅仅从应然层面界定税收课征的合理范围，实然层面的税收课征只能以税法规定为唯一依据。

税法意义上的“收益”，本质上指向的是一个人的经济给付能力，这正是量能课税原则的精神内涵。又因为流转额、所得及财产都是经济能力的表现，故均可作为课税对象。[8] 作为一种财产税，房产税虽然应从房产的所得中缴纳，但并不以实际所得为前提，因此是一种“应有的收益税（Soll-Ertragsteuern）”，不同于所得税那样的“实有的收益税（Ist-Ertragsteuern）”。[9] 虽然从表面上看，保有房产不能产生货币意义上的、现实取得的收益，但却反映了一种负担能力，并且可能带来“居住收益”、“声望受益”等隐性或潜在收益。[10] 从另一个角度看，政府提供的教育、医疗、社保、治安、道路等公共服务和基础设施会使房屋增值，房产税可以被理解为财产所有人从地方政府获得公共品和公共服务之利益所支付的对价。[11] 可见，从受益者负担原则中亦能推导出房产税的可税性。

（二）我国目前所特有的两个问题之挑战

在我国现行制度下，房产的可税性还面临着两个特有问题的挑战。第一个是土地公有制带来的问题。质疑者认为，我国的公民个人并不享有土地所有权，因而不应就此承担税收。[12] 其实，在物权法颁布之后，这个问题在理论上就已经基本得到解决了。根据该法规定，公民个人对房屋附属土地享有的建设用地使用权，是用益物权的一种，并且在权能上几乎接近所有权的完满状态。用益物权制度正是力图解决土地所有权的公有和使用权的私有之间的矛盾，是利用现有的民法制度来解决中国重大的权利分配问题的充满政治智慧的

〔8〕 一般认为，以课税对象的性质为标准，税种体系可以分为流转税、所得税和财产税等三大类型。

〔9〕 Tipke Lang, Steuerrecht, 2008, §4 Rz. 100 f.

〔10〕 参见［美］波斯纳：《法律的经济分析》，蒋兆康译，中国大百科全书出版社 1997 年版，第 635 页以下。

〔11〕 See Wallace E. Oates, *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis*, 77 The Journal of Political Economy 957 – 971 (1969).

〔12〕 严格地说，如果仅对房屋征税，土地公有制并不构成法理上的问题，因为居民个人毫无疑问对房屋享有所有权。只是在对房屋及其附属土地合并征税的情况下，这个问题才会存在。对此，后文将作进一步探讨。

做法。[13] 房屋所有者对地产享有财产权利，且从这种权利中获得或可能获得经济利益，因而排除了可税性的障碍。[14] 从国际范围上看，美国、英国和新加坡的土地制度同样不是完全的私有制，但这并不影响房产税对不同产权形式的房屋的同等对待。[15]

第二个问题是双重征税的质疑。有学者提出，国家已经征收了土地出让金，如果再征收房产税，就是对同一对象重复课税。其实，这种理解是不够准确的。双重征税并不是指对同一对象多次征收不同性质的税收，而是指对同一对象多次征收相同性质的税收。[16] 要言之，土地出让金和房产税是性质截然不同的两种公课。土地出让金并不是税，而是一种租，即国家作为土地所有者出让其使用权的收益。房产税则是国家依托政治权力、履行提供公共服务职能的政治契约而征收的税收。二者是两种不同权力行使的体现，在法理上并不存在双重征税的问题。不过，需要指出的是，从经济上看，土地出让金和房产税同样源于保有房产的收益，它们的负担实际上是重叠的。因此，我们主张房产税的增负应当以土地出让金的减负为基础，这将在下文具体阐述。

综上所述，房产具有可税性，房产税改革能够得到法理上的支撑。就我国现行规定而言，其本身是将个人所有非营业用的房产列为免征范围。所谓“免征”，就说明存量房产原属于应征范围，只是出于政策考虑而附条件或者附期限地加以排除。这实际上也从反面论证了存量房产的可税性。

（三）小产权房问题：非法性不影响可税性

小产权房并不是一个法律概念，其内涵与外延也不十分清晰。笼统地说，它是指在农村宅基地、集体建设用地、农业用地上开发建造的用于居住的房屋。[17] 由于小产权房未经许可而擅自改变了土地用途，因而具有违法性。法律上对相关买卖行为的效力予以否定，也不认可购房者对于房屋的产权。有观点认为，不应对小产权房课征房产税，否则相当于变相承认其合法性。这种看法亦不够妥当。

一方面，从税法理论上说，征税并不以房屋产权的合法性为前提。从实质课税的角度看，实际存在的经济成果，不论其是依合法行为取得还是依违法行为取得，原则上都应包含在课税对象的范围中。[18] 虽然小产权房带来的收益具有非法性，但并不改变其具有应税收益的性质。根据税收债权债务理论，纳税义务在符合税法规定的课税要件时即宣告成立，而房产税法律通常不会涉及对合法产权的要求。极而言之，非法未必不征税。这一点作为税法原则的推论，得到了各国的普遍接受。德国税捐基本法第 40 条就明确规定：“该当税

〔13〕 参见赵廉慧：《房产税的物权法基础》，《税务研究》2011 年第 4 期。

〔14〕 如果国家不保护私人财产权利，那么税法存在的意义根基将大大削弱，因为国家可以随时凭借强制力剥夺私人财产。反过来说，正是因为现代国家确认并保护私人财产，才更加需要税法来划定私人财产与公共财产的边界。因此，国家明确承认私人对土地的财产权利，也就有权要求参与对这种财产权利所产生收益的分配，而这正是通过税收的形式进行的。

〔15〕 例如，英国住宅土地分为自由保有类（Free hold）和租地类（Lease hold）两种，后者并没有完全意义上的所有权，而是长期限的租用土地。美国的联邦、州、县等也都拥有一定数量的土地所有权。

〔16〕 举例来说，甲、乙两公司发生一次租赁行为，但由此产生的收益应当同时负担营业税、企业所得税、契税等不同税种，这在学理上和实践上都是成立的。但是，如果对这笔交易重复课征两次营业税，或同时课征营业税与增值税，则属于双重征税。

〔17〕 参见陈耀东、吴彬：《“小产权”房及其买卖的法律困境与解决》，《法学论坛》2010 年第 1 期。

〔18〕 参见［日］北野弘久：《日本税法学原论》，郭美松、陈刚译，中国检察出版社 2009 年版，第 96 页。

捐法全部或一部之构成要件的事实，无论是否违反法律之强行或禁止规定，或违反善良风俗，不妨碍课税。”

另一方面，征税也不会使小产权房合法化。税法对于课税事实的认定，主要是运用经济观察法，而无意完成对课税对象以及相关经济行为的价值判断。也就是说，在税法面前，课税对象是中性的，只关心其是否满足法律规定的课税要件。至于该行为是违法还是合法，则需要依民法、刑法、行政法等法律认定，[19] 因为“合法”的“法”本身就指向这些法律，只有它们才能完成对该行为的合法性评价。依据税法对不合法的课税对象征税，是对税法权威的尊重，也是对相关基础性法律的尊重。

不过，应当看到，虽然对小产权房征税的合理性不存在疑问，但具体执行的难度确实很大。小产权房没有正规的产权登记，且开发主体比较混乱、复杂，项目分布又相当广泛、隐蔽，对其的税收征管难免会在信息获取、监控手段等方面遇到难题。因此，小产权房作为城乡二元土地结构的产物，根本上还是应当寄希望于未来的土地制度改革，既要严格禁止增量，又要逐步清理存量，最终将其纳入统一的征管范围。

二、征税正当：税收目的的科学性

一个税种的目的将直接且深刻地影响到相应税制的优劣，因此必须在正当性问题中首先加以讨论。关于房产税改革的目的，我国官方曾有过明确表态：“对个人住房征收房产税，一是有利于合理调节收入分配，促进社会公平；二是有利于引导居民合理住房消费，促进节约集约用地。”[20] 财政部部长楼继伟也撰文指出：“完善房产税等相关制度，有利于稳定市场预期，引导居民形成合理的住房消费，也有利于为地方政府提供持续、稳定的收入来源。”[21] 结合学界研究成果，国内关于房产税的征收目的有四种主要观点：一是组织收入说，即房产税是形成地方收入的主体税收来源。二是调节分配说，即房产税是构成社会财富重新配置的一种手段。三是优化税制说，即完善财产税体系，构建合理的现代国家税种结构。四是调控房市说，即遏制房价上涨势头，引导理性的住房消费。这些功能究竟能否成立以及其在优位性上孰先孰后，都存有不小的争议。对此，可以先考察域外的主流理论与实践情况，然后总结上海、重庆改革试点的成效，进行实然和学理的分析。

（一）域外经验

在域外主流理论中，房产税被认为是一种“受益税”，且天然地适合作为组织收入的地方税种。[22] 首先，房产税的税源较为稳定，既不可移动、难以藏匿，又较少受到经济周期

---

〔19〕 具体到小产权房问题上，即指物权法、土地管理法等法律。

〔20〕 此系 2011 年 1 月 27 日财政部、国税总局、住建部有关负责人就房产税改革试点答记者问时的表态，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/czb/Document/856192/856192.htm，2014 年 2 月 8 日最后访问。

〔21〕 楼继伟：《建立现代财政制度》，《人民日报》2013 年 12 月 16 日。

〔22〕 See Bruce W. Hamilton, *Property Taxes and the Tiebout Hypothesis: Some Empirical Evidence*, in Mills and Oates (eds.), *Fiscal Zoning and Land Use Controls*, Lexington Books, 1975, pp. 13 – 19. 也有学者认为房产税不是一种良税，它会扭曲房地产市场的供需和地方财政决策。这种观点被称为“财产税新论”，其代表人物是米斯科斯基（Mieszkowski）、左德罗（Zodrow）。See Mieszkowski and George R. Zodrow, *Taxation and The Tiebout Model: the Differential Effects of Head Taxes, Taxes on Land Rents, and Property Taxes*, 27 (3) Journal of Ecomomie Literature 1098 – 1146 (Sept. 1989).

的影响与冲击，能够带来持续、可靠的财政收入。其次，房产税的税收负担与地方政府提供的公共服务相联系，纳税人享受到的服务质量与其承担的税负水平显著相关。再次，地方政府在房产保有环节的信息获得与监控能力强于中央，征管效率更高。

从域外实践看，房产税也是大多数国家和地区的地方主要财政收入来源。据统计，世界上 130 多个国家和地区都征收房产税，且 20 世纪 70 年代以来，各国房产税收入占 GDP 的比重普遍呈现逐渐上升的态势。[23] 同时，绝大多数国家都是由地方政府独享房产税，也有少数国家将其作为中央与地方共享税，如印度尼西亚的不动产税收入有 10% 归中央所有。[24] 统计显示，发达国家的房产税较为发达，房产税收入普遍占到地方财政收入的 20% 以上，如美国约为 29%，英国约为 33%，澳大利亚约为 37%，日本约为 25%。而发展中国家的这一比例则普遍较低，如俄罗斯约为 7%，波兰约为 9%，泰国约为 1.4%。[25]

总体而言，房产税在发达国家和地区的主要功能是筹集地方政府的财政收入。即使是利用房产税作为调控工具，也只是早期或非常态的做法。例如，韩国的不动产税制最早是为了抑制投机的政策目的而导入的，但在 20 世纪 80 年代末房地产作为投资资产的地位得到巩固后，不动产税就从政策目的转向了财政目的。[26] 至于调节收入分配的功能，域外国家一般主要依靠遗产税、赠与税与个人所得税，但在房产税上也会通过累进税率等形式体现。

（二）我国改革试点成效

上海、重庆房产税改革试点至今已经三年，客观地说，其在各方面的成效都并不显著。在组织收入方面，上海市 2012 年公共财政收入为 4343.5 亿元，其中房产税收入仅为 92.6 亿元，占比约为 2%。[27] 重庆的房产税税基更窄，收入规模也更小，占比不到0.5%。[28] 这与学界主张的将房产税作为地方主体税种的设想相去甚远。在调控房价方面，以 2010 年房价为基数 100，2013 年 7 月的新建住宅价格定基指数上海为 114.9、重庆为 110.4，新建商品住宅价格指数上海为 117.8、重庆为 110.6，二手住宅价格指数上海为 112.1、重庆为 103.0。[29] 也就是说，与 2010 年相比，这三年来两地房价均呈上涨势头，且与其他城市没有明显差异，并未起到降低房价的作用。在调节贫富差距方面，虽然重庆方案的改革对象指向了存量高档住宅，但试点中相对较低的税率对于高收入阶层而言无异于隔靴搔痒，反倒可能误伤了中等

〔23〕 See Roy Bahl and Sally Wallace, *Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2008, pp. 8 – 19.

〔24〕 参见邵峰：《印度尼西亚的财产税改革及启示》，《涉外税务》2004 年第 5 期。

〔25〕 See Richard Miller Bird, Naomi Enid Slack, *Land and Property Taxation in* 25 *Countries: A Comparative Review*, in Richard Miller Bird, Naomi Enid Slack (eds.), *International Handbook of Land and Property Taxation*, UK: Edward Elgar Publishing, 2004, pp. 19 – 56.

〔26〕 参见［韩］玉武锡：《韩国在价格走势转换期为设计新的不动产税制的租税政策之审视》，中国财税法学研究会、韩国税法学会主办“第四届中韩财税法国际学术研讨会”论文集，中国山西太原，2013 年 10 月，第 6 页以下。

〔27〕 数据来源于上海市 2012 年公共财政收入决算情况表，http://www.czj.sh.gov.cn/zwgk/czsj/czyjsqk/czyjsb/201308/t20130816_142274.html，2014 年 2 月 8 日最后访问。

〔28〕 数据来源于重庆市财政局局长 2013 年 7 月 22 日在重庆市四届人大常委会第四次会议上《关于我市 2012 年财政决算和 2013 年 1 – 6 月财政预算执行情况的报告》，http://www.ccpc.cq.cn/rdgb/rdgb2013/201309/t20130917_64408.html，2014 年 2 月 8 日最后访问。

〔29〕 数据来源于 2013 年 8 月国家统计局发布的 70 个大中城市住宅销售价格变动情况，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201308/t20130818_13014.html，2014 年 2 月 8 日最后访问。

收入群体。在优化税制方面，由于当前试点严格上说并非对房屋的保有环节征收房产税，其税收模式不够成熟、合理、系统，故尚未起到充实财产税体系、完善我国税制结构的作用。

尽管上海、重庆房产税改革试点在上述几方面均未完成目标，但并不意味着房产税在中国行不通。学界已经指出，房产税在改革试点中之所以没有能够充分发挥筹集收入的主要作用，其原因主要在于税制设计存在问题，如税基较窄、免税面积较大、税率偏低、计税依据不科学。[30] 而税制上的失当，很大程度上又导因于对房产税目的的认识模糊。由于尚未围绕开征房产税的目的形成共识就仓促上马改革试点，其过程也只能如盲人摸象，既不知方向何在，又不敢大步前行，最终犹疑不定、进退失据。同时，房产税改革的诸多难题，如破除土地财政依赖、建立不动产统一登记制度、完善财产评估体系等，在改革试点时都尚无眉目，所以改革试点过程自然步履维艰。极而言之，房产税改革试点的成效不佳，并不意味着房产税无法达到目的，反而警醒我们应当在审慎地明确目标后再推动改革。

（三）学理分析

目前，国内对于房产税征收目的的论述颇多，其中有关调节分配、完善财产税体系已经基本达成共识，而在调控房价和组织收入方面仍然存有不同观点。在展开分析之前，有必要特别说明的是，至少需要从两个方面对征收目的进行判断：一是分析这一目的是否符合现阶段的国情与实际需要，二是考量房产税是否可能有效地达成这一目的。只有同时满足这两点，才能称为“科学的”征收目的。

1．调控房价：不能承受之重

2010 年以来，我国的房地产行业呈现出强劲的井喷态势，房价高企成为突出的社会问题。因此，调控房价的目的无疑是切合我国当下需求的。问题在于，房产税能否完成或者至少是实质性地有助于完成这一任务。在这一点上，官方和学界的观点大不相同。在官方多次表态中，调控房价、引导居民住房消费都是重要的目标。自 2005 年以来，房地产方面的税收政策调整也频频被作为市场调控的工具。而学界则普遍认为，房产税并不能承担宏观调控、稳定房价的任务。[31] 有学者进一步指出，加税对于不动产市场价格并无抑制性的调控效果。如果希望平抑房价，重点在于将加税取得的收入用于住房保障建设。[32] 即使是赞同房产税对房价有积极影响的学者，也大多承认仅仅依靠房产税不可能平抑房价。[33]

单纯从理论上看，房产税增加了持有住房的成本，相当于调整了房地产投资的成本收益比。这一方面可能引导人们转而选择租房等其他方式，降低购房需求，另一方面可能增加保有人的资金成本，打击投机行为，因而对房价产生影响。不过，结合中国的实际情况来看，这种调控作用必然是极其微弱的。我国房价上涨的根本原因是经济增长、城市化、婴儿潮和投资渠道单一等原因共同造成了需求增加。在这种情况下，房屋的需求价格缺乏弹性，即使房产税增加了购房成本，也不会实质性地带来住房需求的下降，无法起到打击投机的作用，反而会使得民众被迫接受税负转嫁。

---

〔30〕 参见安体富、葛静：《关于房产税改革的若干问题探讨——基于重庆、上海房产税试点的启示》，《经济研究参考》2012 年第 45 期。

〔31〕 理论分析如张洪铭、张宗益、陈文梅：《房产税改革试点效应分析》，《税务研究》2011 年第 4 期；实证研究如况伟大、朱勇、刘江涛：《房产税对房价的影响：来自 OECD 国家的证据》，《财贸经济》2012 年第 5 期。

〔32〕 参见黄茂荣：《如何调控不动产价格》，载前引〔26〕论文集，第 127 页。

〔33〕 参见贾康：《再谈房产税的作用及改革方向与路径、要领》，《国家行政学院学报》2013 年第 4 期。

更为重要的是，从性质上看，房产税作为一个税种，强调稳定性与确定性，但调控工具却要求灵活与及时，二者存在内生性的矛盾。过去，我们经常将税收和货币、利率一样简单地视为宏观调控工具，没有认识到税收作为公共财产的本质，这种观念误区带来了诸多实践中的问题。从反面教训看，很多经济转型国家试图通过房产税制改革，解决社会分配、房地产市场等一系列问题，但最终导致房产税的财政职能削弱、征管效率低下和税制扭曲。〔34〕可见，不宜对房产税的宏观调控作用期待过多。当然，我们并不否认房产税可能对房价产生一定的影响，但这种功能只是极其次要的。

2．调节分配：近期的改革目标

改革开放以来，我国人民生活水平有了大幅提高，但城乡区域发展差距和居民收入差距也不断拉大，分配秩序失范、格局失衡的情况日渐凸显。2013 年，我国居民收入基尼系数已经达到 0.473，超出了 0.4 的国际警戒线，贫富差距问题客观上已经成为经济发展的瓶颈和社会矛盾的催生器。〔35〕可见，调节分配的目的也是很有现实必要性的。

在法律制度体系中，税法直接置身于国民财富分配领域，对分配正义的促进作用最为明显和直接。〔36〕相比于容易转嫁的间接税来说，财产税、所得税等直接税更符合量能课税的要求，能够较好地起到调节收入分配的功能。因此，财产税在发达国家中被普遍运用，如 2010 年美国财产税收入占总税收收入和占 GDP 的份额就分别达到 17.15% 和 3.15%，法国分别为 16.78% 和 4.30%，英国分别为 14.77% 和 4.21%。〔37〕我国自 1978 年改革开放以来一直保持着直接税比重低、间接税比重高的税制结构，特别是财产税体系非常单薄，这种结构有利于增加投资和加速经济增长，但不利于再分配。为此，《决定》提出要“逐步提高直接税比重”，并专门在“形成合理有序的收入分配格局”中强调“加大税收调节力度”，清晰地表明税收在未来收入分配改革中的地位将更加突出。

房产税是财产税的重要组成部分，且具有税源不易流动、税负难以转嫁的优点，很适合作为调节收入和财富分配的重要手段。我国的房产税改革应当以完善财产税体系、调节收入分配为重要目标，也已经在学界基本形成了共识。〔38〕不过需要指出的是，房产税虽然在应然上能够促进分配正义，但其实然效果很大程度上取决于税制的科学性与精密性。〔39〕反过来说，这要求我们在制度设计时将调节分配作为一个目标导向，合理安排税基、税率、扣除项目等课税要素。

3．组织收入：长期的渐进过程

关于房产税能否成为地方主体财源，学界意见不一。有多名学者通过模拟测算，认为房产

〔34〕 参见李明、朱彤：《经济转型国家的房产税改革》，《涉外税务》2011 年第 5 期。

〔35〕 数据来源于 2014 年 1 月 20 日国家统计局局长马建堂就 2013 年全年国民经济运行情况答记者问时的发言，http://www.stats.gov.cn/tigz/tjdt/201401/t20140120_502414.html，2014 年 3 月 6 日最后访问。

〔36〕 参见刘剑文：《收入分配改革与财税法制创新》，《中国法学》2011 年第 5 期。

〔37〕 数据来源于国际货币基金组织（IMF）国际公共部门统计数据，http://www.imf.org/external/data.htm，2014 年 2 月 8 日最后访问。

〔38〕 参见姚海放：《宏观调控抑或税收法治：论房产税改革的目标》，《法学家》2011 年第 3 期。

〔39〕 一个例子是，个人所得税被认为是调节收入的有力工具，但实证研究发现，由于我国近年来个税改革的导向存在一定偏差，该税种改善收入分配的效果相当有限。参见徐建炜等：《个人所得税改善中国收入分配了吗——基于对 1997－2011 微观数据的动态评估》，《中国社会科学》2013 年第 6 期。

税收入占到地方财政收入的20%左右，足以起到为地方提供稳定的财政收入的作用。[40] 但也有学者持相反观点，认为随着我国住房供需的逐渐平衡，房价势必回落，届时房产税也无力担当起地方主体税种的重任，地方财源问题会重新面临选择。[41] 客观地说，这两方面的学理观点都有一定的合理性，我们可以运用实证数据进行更为深入的考察。

自2000年以来，我国的经济形势与房价水平变化相当大，但房产保有环节的税收收入占地方财政收入的比重一直在4%左右。与此相对，国有土地使用权出让收入则在绝对数量和相对比率上都快速增长，2012年的土地出让收入已经接近地方本级财政收入的50%（见表1）。可见，我国的地方财政事实上主要依靠的是房地产行业的收入，只是其中的绝大部分并不表现为保有环节的税收，而是以开发环节一次性的出让收入的形式存在。近年来，我国经济增长的重要动力是土地开发和城市扩张，因而地方政府也以土地征收、开发和出让作为支撑地方财政和经济增长的主要来源。[42] 这种机制是不可持续的。随着开发空间告罄，政府就房地产的收入来源势必会转向保有环节。因此，房产税实现组织收入的功能，应当建

表1　我国房产保有环节税收及土地出让收入情况表（单位：亿元）

年度	房产税	城镇土地使用税	保有环节税收合计	地方本级财政收入	占比(%)	国有土地使用权出让收入
2000	209.4	64.8	274.2	6460.1	4.24	595.6
2001	228.4	66.2	294.6	7803.3	3.78	1295.9
2002	282.4	76.8	359.2	8515.0	4.22	2416.8
2003	323.9	91.6	415.5	9850.0	4.22	5421.3
2004	366.3	106.2	472.5	11893.4	3.97	6412.2
2005	435.9	137.3	573.2	15100.8	3.80	5883.8
2006	515.2	176.9	692.1	18303.6	3.78	8077.6
2007	575.1	385.5	960.6	23572.6	4.08	12216.7
2008	680.3	816.9	1497.2	27703.4	5.40	10259.8
2009	803.6	921.0	1724.6	32580.7	5.29	14253.8
2010	890.0	1020.0	1910.0	35870.0	5.32	30108.9
2011	1102.4	1222.3	2324.7	52547.1	4.42	33172.9
2012	1372.5	1541.7	2914.2	61078.3	4.77	28517.8

资料来源：财政部、国家统计局发布的历年地方公共财政收入决算表及地方政府性基金收入决算表

〔40〕 有学者按照上海改革试点方案，采用0.6－3%税率，对增量和存量住房按销售总额70%测算，得出房产税占全国地方财政收入比重可达7－36%。参见课题组：《资源税、房产税改革及对地方财政影响分析》，《经济研究参考》2013年第21期。另有学者根据我国“六五”至“十一五”（1981－2010）期间房屋竣工面积为5011337万平方米，按照50%的计征面积，采用2010年全国商品房销售平均价格5029元/平方米，以1%税率计算，得出应收房产税额为12600亿，占地方本级财政收入的31%。参见前引〔30〕，安体富等文。

〔41〕 参见白彦锋：《房产税未来能成为我国地方财政收入的可靠来源吗》，《经济理论与经济管理》2012年第5期。

〔42〕 参见孙秀林等：《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》2013年第4期。

立在较大幅度地削减土地出让金等其他房地产税费的基础之上。提高保有环节的税收，同时就要适当减轻建设、交易环节的税费负担，将一次性收取出让金的旧机制转变为在土地保有期内收取房产税的新机制。[43] 简言之，房产税改革本质上是财政收入结构的调整和重组，而非增加纳税人的税费负担。

进一步看，房产税的组织收入功能应当放在宏观税负的整体层面中考量。目前，我国国民收入呈现出向政府集中的趋势，财政收入的增长连续多年高于 GDP 的增长。1996 – 2007 年，政府的最终分配比率由 17.1% 提高到 24.1%，居民的分配比率却由 69.3% 下降到 57.5%，明显低于发达国家水平。[44] 这提醒我们应处理好“国强”与“民富”的关系。从分配正义出发，我们不仅要重视“国强”，更要重视“民富”。特别是在国家发展到一定层次后，只有先实现“民富”，才能为“国强”提供长久的稳固支撑。

在从“与民争利”转向“藏富于民”的大背景下，结构性减税必然是我国税制改革的大趋势。因此，房产税的“加税”在短期内不宜操之过急，而要和其他税种以及土地出让金的“减负”配套进行，保持宏观税负相对稳定，既保障国家事业发展和人民生活的正常需要，又考虑有关方面特别是企业和居民的承受能力。[45] 从远期看，房产税的主要目的确实是组织收入，充当地方主体税种，不过，这需要经过一个渐进的过程，要结合税制改革整体推进，做到税费联动、有增有减。

三、定税正当：税收负担的适度性

适度是所有优良税制的公分母。[46] 对于房产税而言，税负适度的意涵相当丰富，概括来说，它要求将宏观税负水平保持在合理的范围内，既实现组织财政收入的目的，又不至于过分侵犯纳税人的财产权。这一要求还可以解构为两大原则，一是量能课税原则，即要使房产税的负担在相同境况的人群中保持横向公平，并在不同资力水平的群体中实现纵向公平。二是基本权保障原则，即要求排除国民最低生存水平所仰赖的生活资料的可税性，将最低生存保障作为税收国家宪法上与税法上不得侵入的领域。[47] 这两大原则应当贯穿征税对象、税基、税率、税收减免等税负水平决定因素的始终。

（一）征税对象

房产税是以房产为征税对象，还是以房产和土地为征税对象，国际上存在三种不同的做法。第一种是分离型，即分别课征房屋税和土地税，如我国台湾地区；或者仅开征其中的一种税，包括仅对土地课税的，如智利、丹麦、爱沙尼亚、肯尼亚、新西兰、津巴布韦，以及仅对房屋课税的，如荷兰、坦桑尼亚。第二种是合并型，即将房屋和土地合并课征，

〔43〕 参见邓宏乾：《中国城市主体财源问题研究——房地产税与城市土地地租》，商务印书馆 2008 年版，第 322 页。

〔44〕 如美国的居民分配比率一般稳定在 73%，日本约为 75%。参见安体富：《中国中长期税制改革研究》，《经济研究参考》2010 年第 46 期。

〔45〕 参见前引〔21〕，楼继伟文。

〔46〕 ［美］查尔斯·亚当斯：《善与恶——税收在文明进程中的影响》，翟继光译，中国政法大学出版社 2013 年版，第 487 页。

〔47〕 Tipke, StRO, Band I, 2000, Koln, S. 421. 转引自黄士洲：《税法对私法的承接与调整》，台湾大学法律研究所 2006 年博士学位论文，第 37 页。

如日本的固定资产税。第三种是混合型，即将房屋和土地合并定义在一个税种下，但是对其税率等课税要素分别规定，如新加坡、巴西等。[48]

我国现行的房地产税制在形式上属于分离型，在保有环节分别课征房产税和城镇土地使用税，而且在整个过程中涉及到相当多的税种（见表2）。这种规定与《条例》的时代背景不无联系。我国于1987年才开始推行土地有偿使用制度，《条例》制定时仍然是无偿使用土地，因此不可能将土地作为房产税的课税对象。土地使用制度改革后，国务院于1988年制定了《城镇土地使用税暂行条例》，可以被视为对房产税的补充和完善。特别需要注意的是，房产税虽然名义上仅针对房屋，但其以房产原值扣除一定比例后的余值为计税依据，而房产原值事实上已经包含了土地使用权的价值，因此在实质上房地并不是分离的。[49]

表2　我国房地产转让及保有环节相关税费表

环节	税种	计税依据	税率
房产转让	契税	不动产成交价格	3－5%
	印花税	产权转移书据所载金额	0.5‰
	土地增值税	土地增值额	四级超率累进，最低30%，最高60%
	耕地占用税	实际占用的土地面积	地区差别定额税率，最高每平方米50元，最低5元
	营业税	转让房屋收入（符合条件的可扣减购买房屋的价款或免征）	5%
	城市维护建设税	营业税额	市区7%，县城、镇5%
	教育费附加	营业税额	3%
	个人所得税	转让收入减除原值和相关税费的余额	20%
	企业所得税	转让收入	25%
	土地出让金	政府相关部门收取的出让土地使用权的费用	
房产保有	房产税	房产原值减除10%至30%的余值或租金收入	按余值计算的1.2%，按租金计算的12%，个人出租住房减按4%
	城镇土地使用税	实际占用的土地面积	定额税率，区分所在城镇规模，最高每平方米24元，最低0.6元
	营业税	租金	3%，个人出租减半
	城市建设维护税、教育费附加及所得税	与转让环节类似（略）	

资料来源：根据我国相关税收法律、法规整理

〔48〕 参见罗涛、张青、薛刚：《中国房地产税改革研究》，中国财政经济出版社2011年版，第32页以下。
〔49〕 参见熊伟：《财政法基本问题》，北京大学出版社2012年版，第361页以下。

从理论上分析，房地分离课税与合并课税各有优劣。不过，从我国实际情况看，房地合并课税是更优的选择。首先，在“房地一体化”的转让制度下，我国不会面临房屋和附属土地权利人分离这一合并课税的关键难题。其次，房屋和土地的价值密不可分。更何况，房屋存在使用寿命，不但不会升值，反而会贬值，因此如果房产税仅针对房屋课征，税基势必逐年萎缩，不利于收入的稳定。再次，房地合并计征方便掌握课税价值，便于征管，也有利于简化税制。此外，考虑到城镇土地使用税按照面积计征，本身的税制就不甚科学，将其纳入改革合并的范围也是适当的。具体来说，可以考虑在房产税之下区分不同类型，例如将住宅及其附属土地作为一类，其他建筑物及其附属土地作为一类，空地作为一类，分别予以规定。

（二）计税依据

计税依据，又称税基、课税标准，它是将税收客体转化为数量的法律规定或其规定内容，也可以指计算出来的数量结果。〔50〕在世界范围内，房产税的计税依据可以分为两大类型。第一大类是从价计征，这可以分为按房屋价值计征〔51〕与按租金计征两种。世界上大部分国家尤其是发达国家都采用房屋价值计征法，如美国、日本、加拿大、荷兰、德国、西班牙等。这种方法下的税基丰富且具有弹性，也能较好反映纳税能力，但是它对不动产交易的市场环境、估价水平和征管能力都提出了较高的要求。至于按租金计征，它在征管上比较简便，也能较好反映应税能力。不过，有学者对此提出批评，认为这实际上是在对财产所得课税，有违财产税的本意，反而与间接税相类似。该方法在域外得到了一定程度的运用，如新加坡、英国以及我国香港地区等均为按租金计征。〔52〕

第二大类是从量计征，即以房屋的面积为计税依据，通常与定额税率结合运用。这种方法计征简便，征管成本低，但是存在明显的缺陷。比如，按面积计征无法充分体现收入水平的差异，税制的累进性不明显，甚至还可能带有累退性。又如，税收收入缺乏弹性，几乎不随经济周期和房屋价格而变化。因此，这一方法主要在一些评估技术不完善、经济不发达的发展中国家和经济转轨国家使用，如波兰、立陶宛、匈牙利、斯洛文尼亚等。其中的一些国家也在考虑转向从价计征方式。〔53〕

我国现行房产税的计税依据采取了两分法，对于非出租房产以房产原值一次减除 10% 至 30% 后的余值为计税依据，对于出租房产则按租金收入计征。这种制度安排从组织收入和调节分配两个方面看都并不甚理想。房产原值再扣除一定比例后，与房产市场价值存在较大差距，使得税基被限制在较窄的范围里，既无法筹集到足够的税收收入，又不能在房价大幅上涨后调整税负水平、发挥调节分配的作用。同时，按原值征税还会使得不同年代的房产税负存在明显差距，引发了公平性问题。〔54〕至于按照租金收入计征，在现行税制

〔50〕 黄茂荣：《税法总论：法学方法与现代税法》第 1 册，台湾植根法学丛书编辑室 2002 年版，第 282 页。

〔51〕 按房屋价值计征还可以细分为按评估值计征与按市场价值计征两类，不过二者的差异很小。评估价值和市场价值其实都是评估出的市场价值，只不过评估价值还要乘以一定的计税价值比例。简单来说，评估价值是市场价值的一定比例。在后文的论述中，对二者基本不加区分。

〔52〕 参见［加］理查德·伯德、埃尼德·斯莱克：《世界各国的土地和财产税综述》，载吴敬琏主编：《比较》第 15 期，中信出版社 2004 年版，第 115 页以下。

〔53〕 参见前引〔34〕，李明等文。

〔54〕 参见倪红日：《房地产税制改革的进程与建议》，《中国税务》2012 年第 6 期。

下，房产出租的租金收入要同时课征房产税与营业税，二者的性质又相当接近，存在双重征税的嫌疑，也使得税制更为复杂。总体上看，我国应当借鉴国际主流做法，采取统一的房屋价值计征法。[55]

（三）税率设计

税率是税制设计的核心问题。对于房产税的税率，有单一比例税率、差别化比例税率和累进税率三种形式。其中，单一比例税率的优势在于税制简单、便于征管，但在量能课税上的体现不够充分。差别化比例税率根据对住宅物业与非住宅物业、闲置与非闲置、区位优劣等因素的区分，对不同类型房产设置不同的比例税率。累进税率则是按照房屋价值设置若干梯度，税率随级次而升高。

从域外经验来看，房产税的税率设计存在一定的普遍规律（见表3）。第一，税率不宜过高，特别是对于住宅而言，1%是国际普遍通行的税率。第二，大多数国家和地区都赋予地方税率决定权。第三，采取差别化税率是有必要的，但分类以简单、少数为宜，以免复杂的税制带来征纳成本的明显增加。

这些经验都很值得我国借鉴。特别需要指出的是，应当考虑赋予地方在房产税税率上的决定权。房产税是典型的地方税，而且鉴于我国各地的经济发展水平、财政收入情况、房价高低等方面的较大差异，“一刀切”的税率恐怕会加剧区域财力的不均衡。因此，建议全国人大在立法中采取幅度税率，并授权省级人大根据实际情况具体决定。[56] 同时，在单一制政体的框架下，还要建立起中央对地方的监督与控制机制。[57] 具体来说，在房产税作为地方主体税种的情况下，低税率会使得地方财政收入缩水，且房产税税源本身流动性不大，因而不太可能导致严重的恶性税收竞争。这就要求全国人大将房产税立法的关注点放在设定幅度税率的上限，保持各地的税负水平总体合理。

（四）税收减免

税基和税率共同决定了应纳税额的高低，税收减免则是从“做减法”的角度来平衡税负水平。作为有意识的“纠偏行动”，税收优惠政策往往透露出强烈的价值选择与政策取向。大致来说，房产税的税收减免通常基于三种理由：一是基于政府所有，毕竟“不对自己课税”更具经济效率。这几乎为所有的国家和地区所接受，但仍然有例外。[58] 二是基于公益用途，例如慈善、宗教和教育机构。这主要是因为它们旨在补充或替代政府完成提供公共

〔55〕 上海、重庆的房产税改革试点正是以房产评估值法为改革目标，在初期则暂时以市场交易价格为计税依据。这是经验还不成熟时的一种探索，是值得肯定的。

〔56〕 地方对房产税税负的控制是积极且有效的，典型例子是著名的美国加利福尼亚州13号提案（Proposition 13）。1978年，公共选择学派的创始人布坎南在加州提出了第13号税收法案，并全民公决获得通过。根据该法案，该州的物业税税率不得超过1%。这一法案曾被人正式提起违反美国联邦宪法平等保护条款的挑战，但其合宪性最终在1992年获得了美国高等法院的支持。See Glenn W. Fisher, *The Worst Tax? A History of the Property Tax in America*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996, p. 40.

〔57〕 分权基础上的制衡是发达国家处理政府间财政关系最基本和最重要的准则。它一方面要求国家财政权力由不同层级的政府分享，另一方面又要求中央必须拥有制约地方政府财政行为的有效手段，在明确中央主导地位的基础上寻求分权和集权的最佳组合。例如，英国税收立法权完全集中于中央，地方政府无权开征税收，但有权决定地方税税率。为了有效避免地方过度增加税负，法律又赋予中央政府在每年审批预算时对地方税率进行控制的权力。参见楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社2013年版，第265页以下。

〔58〕 如菲律宾规定政府保有的不动产同样负纳税义务。又如在加拿大的部分省份，联邦政府需要就其拥有的不动产向地方政府纳税。

表 3　部分国家和地区房地产税税率比较表

国家	主要房地产税种	税率	其他
美国	财产税	地方政府自行确定	名义税率一般在 3 – 10%，实际税率约为 1.2 – 3%
英国	住宅房屋税	八级累进税率，价格小于 40000 英镑为 A 级，大于 320000 为 H 级	
	差饷	税率根据用途而有不同，每年确定	以租金为计税依据
法国	建筑地税与未建筑地税	地方政府自行确定	
	房屋税	1 – 3%	
德国	房地产税	0.98 – 2.84%	
澳大利亚	土地税	累进税率。以新南威尔士州为例，四级累进，最低税率 1.25%，最高 3.5%	首都特区和 6 个州征收土地税
加拿大	财产税	各地分别决定，大多在 1% 左右	市镇、县和学区重复计征
西班牙	不动产税	3%	
挪威	不动产税	国税 0.9%，地税 0.2 – 0.7%	国家与地方同时征收，共享税基
巴西	房地产税	0.3 – 3%	
瑞典	不动产税	0.5 – 1%	
奥地利	物业税	1%	未开发土地税率为 2%
丹麦	不动产税	各地决定，最高 2.4%	
日本	固定资产税	标准税率 1.4%	还设有都市企划税、特别土地保有税等
韩国	综合不动产税	累进税率。住宅为四级累进，最低0.5%，最高 2%	建筑物和土地大部分均同时征收财产税和综合不动产税，别墅、高尔夫球场等仅征财产税
	财产税	住宅四级累进，最低 0.1%，最高 0.4%；别墅、高尔夫球场等 4%	
新加坡	房产税	10%	以租金为计税依据
中国香港	差饷	5%	以租金为计税依据
中国澳门	房屋税	出租房屋 10%，非出租房屋 6%	以租金为计税依据
中国台湾	地价税	六级累进税率，最低 1%	
	房屋税	家用房屋为 1.2 – 2%，营业用 3 – 5%	

* 资料来源：国际财政文献局（IBFD）网站，http://www.ibfd.org/；全球房地产向导（Global Property Guide）网站，http://www.globalpropertyguide.com/faq/guide – taxes

表 4　部分国家和地区税收优惠政策对比表

项目 国别	基于政府所有	基于公益用途	基于生活保障
美国	免税	宗教、慈善组织免税	老人、残疾人税收递延
加拿大	大部分省免税	对医院、墓地、历史不动产免税；部分省对教育用途、慈善免税	部分省老年公民享受免税或减免；个别省对低收入者、残疾人减税
澳大利亚	免税	教育、慈善、宗教、外事土地免税	符合条件的全额养老金领取者减免；在澳大利亚的部分省份，第一套住宅免征土地税
法国	免税	宗教、教育、文化机构、墓地、用于社会福利目的的不动产免税	超过 75 岁的低收入者的第一套住宅免税；对于低收入者，税额不能超过其收入的 4%
英国	免税	慈善团体、神职人员所有的空房在一定期限内免税	18 岁以下房主住房，老年人或残疾人亲戚居住的附属建筑房屋住房免税；年收入低于 6000 磅，可申请减免；学生免税；伤残者降低应税档次
俄罗斯	免税	高校等科研机构、非私人投资的艺术、教育、卫生、历史文物保护机构用地免征土地税	战斗英雄、残疾者、退休金领取者免征房产税
巴西	免税	非营利政治团体、从事社会福利活动的公立学校和医院、国家公园、保护区、宗教免税；私立学校和医院减征	收入不高于平均工资 3 倍的退休人员、孤儿、丧偶妇女、智障人员的第一套自住房免税
日本	免税	宗教、公立学校、慈善、用于社会发展目的的建筑免税	固定资产税起征点为土地价值 30 万日元，房屋价值 20 万日元
新加坡	免税	公共祭祀场所、接受政府补贴的公立学校、用于慈善目的和社会发展目的的建筑免税	住宅性房产年值低于 6000 新元的免征
韩国	免税	宗教组织、教育组织、医院、文化机构、市政建筑、乡镇或村庄公有产权的不动产免税	高龄者税额扣除，60 岁以下 10%，65 岁以下 20%，70 岁以下 30%；长期保有者税额扣除，5 年以上 20%，10 年以上 40%
中国香港	免税	用于公共宗教祭祀、墓地及遗留的农村住房免税	允许租金收入扣减 20% 的修缮及支出额后再计算物业税
中国台湾	免税	公立医院、学校、邮政铁路等公共设施、名胜古迹、公墓免税	都市土地面积未超过 3 公亩、非都市面积未超过 7 公亩的自用住宅，地价税减按 0.2% 计征

*资料来源：国际财政文献局（IBFD）网站，http://www.ibfd.org/；全球房地产向导（Global Property Guide）网站，http://www.globalpropertyguide.com/faq/guide-taxes

物品和公共服务的职能，而不具有收益性。[59] 三是基于生活保障权的实现。房产是大多数民众最重要的财产，为了保障基本生活资料不课税，往往会有一定面积或金额的减免。对于低收入者、老人、残疾人、退伍军人等特殊人群，通常还会有专门的优惠政策（见表4）。就我国目前的房产税减免范围而言，基于政府所有和公益用途两类的规定比较完善，基于生活保障权的优惠措施则相当粗略，唯一相关的条文也只是原则性地提出“纳税人纳税确有困难的，可由省、自治区、直辖市人民政府确定，定期减征或者免征房产税”（《条例》第 6 条）。而在上海、重庆的改革试点方案中，税收减免方面也没有什么太大的亮点，反而因为其区别对待本市居民个人与非本市居民个人而招来了诸多公平性的质疑。我们认为，房产税制度设计应当考虑建立起更为多元、更加完善的税收优惠体系。一方面，可以考虑设置普遍性的免征额或免征面积。对此，应当作慎重考虑，既不能因额度或者面积过小而无法保障民众的基本生活需要，又不能因优惠范围过于宽泛而导致税基过窄。另一方面，也可以考虑规定更多间接的税收优惠，如借鉴美国的延期纳税制度和“断路器”（circuit-breakers）制度。[60]

此外，还有一个相关问题值得讨论。《条例》虽然没有明确作出减免规定，但却通过“房产税在城市、县城、建制镇和工矿区征收”的规定，实际上将农村房产置于不征税的范围。对此，有学者指出，随着在城乡结合部和农村地区开办的企业数量增多，它们享受着和临近城镇企业相差无几的公共服务，但却无需承担房产税纳税义务，明显有失公平，也容易诱发避税行为。[61] 这一观点确实有着相当的合理性。不过，鉴于我国为农村地区减负的总体趋势，在农村全面铺开房产税恐怕并不妥当。再加上城乡土地制度改革涉及到复杂问题，在其方向明朗之前，房产税改革暂时不宜贸然扩展到农村地区。

四、管税正当：税收征管的有效性

管税正当，既体现在法定层面，要求严格按照税法的规定课征税收，也体现在效率层面，要求将税务机关与纳税人的征纳成本控制在合理范围内。相比于增值税等能够“自我监督”[62] 的流转税，房产税的征收难度相对较大。概括来说，房产税在征管上面临三大难题：一是如何有效监控房产及其价值，二是如何保证纳税人依法纳税，三是如何稽查及应对不依法纳税者。着眼于我国目前以代扣代缴为主的税收征管模式以及颇不完善的配套制

---

〔59〕 See Mark Hall, John Colombo, *Charitable Status of Nonprofit Hospitals: toward a Donative Theory of Tax Exemption*, 66 (2) Wash. L. Rev. 307 – 412 (April 1991).

〔60〕 延期纳税是适用于特定财产所有人（一般是老年人、残疾人、低收入群体）的优惠政策。如果房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造成的，那么就可以根据房产的原有价值纳税，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。按照美国各州的不同规定，它可能要全部缴齐，也可能只缴纳一部分，还可能要加付利息。“断路器”是另外一种优惠规则，意即如果纳税人所缴纳的财产税与其收入之间的比例超过了法律规定的比例，那么政府就会通过减免税收、返还税款、财政补贴等形式弥补超出部分。参见黄凤羽：《美国财产税政策及其优惠机制》，《涉外税务》2007 年第 7 期。

〔61〕 参见刘隆亨、翟帅：《积极推进房产税改革之思考和建议》，《注册税务师》2012 年第 10 期。

〔62〕 增值税的“自我监督”功能，是指通过销项税额和进项税额相抵扣的增值税计算方法，天然地在产业链的上下游交易主体之间形成相互监督关系。

度，加快改革步伐尤显重要。

（一）加快配套制度建设

在房产税改革全面铺开之前，应当加快房产评估、不动产统一登记[63]等配套制度的建设步伐，为征收管理做好信息技术准备。其中，与房产税关系最为密切的是房产评估制度。它不仅是实现按照房产评估价值计征房产税的前提，而且关系到整个房地产市场的稳定运行。在未来的制度完善中，应当注意以下几点：

首先，建立起中立、专业的评估机构。从域外经验看，负责房产评估的主体可能是第三方机构，如加拿大不列颠哥伦比亚省根据1996年的评估法案专门设立了独立于政府的评估局；也可能是税务部门以外的政府部门，如澳大利亚新南威尔士州的土地和不动产管理部；还可能是由专业的评估师负责。无论是哪一种，评估机构的专业性与中立性都被格外强调，立法和资金上的支持对于评估机构的有效运作也是必不可少的。[64]

其次，合理运用房产评估方法。目前，较为通行的评估方法有市场比较法、收益现值法和重置成本法三种。市场比较法是将估价对象房产与近期交易的类似房产进行比较而评估价格，这是最常用的方法，但要求该类型房产必须较为频繁地进行市场交易。收益现值法是将房地产在未来的正常收益折算到当前的现值，这适用于出租等经营性房地产。重置成本法是将重新建造相同房屋的预估费用按其耐用年数折旧后的现有成本，这一般适用于既无收益又很少发生交易的房产，如学校、办公楼、工厂、码头等。同时，考虑到评税工作的经济性和效率，应当以批量评估为主，评估周期约为3－5年，个案评估的对象则应限定为特殊房地产，或是在纳税人提出异议时启动。[65]

再次，建立评估争议处理机制。发达国家和地区都建立了一套司法或者准司法程序的争议解决机制。例如，美国纳税人在遇到评估争议时，可以前往县、市设有的申诉或税章审查委员会申诉，也可以直接向税务法庭起诉。在英国，向地区估价员申诉后仍有异议的，可向估价法庭起诉。新西兰则允许纳税人直接申请地方土地评估法庭主持听证。就我国目前的实际情况，如果暂时难以建立独立的申诉机构，也可以考虑由上一级行业协会或其主管部门组织进行复议。

（二）革新税收征管模式

我国税收征管模式的特点是“自行申报，集中征收”。这种模式比较适合我国长期以来以间接税为主体税种的税制结构和以企业为纳税主体的税收管理现状，但不适合房产税这种以个人为纳税人的直接税。在上海、重庆的房产税试点中，由于税基较窄、规模很小，征管难的问题还没有表现得很明显。但是，如果房产税在全国正式铺开，这一问题将无法回避。在更广泛的意义上，随着我国直接税比重的提高，征管模式也势必需要彻底的革新再造。

---

〔63〕 我国早在物权法中就已规定不动产统一登记，但一直进展缓慢，登记职能分散在多个部门。2013年11月，国务院常务会议正式提出建立不动产统一登记制度。根据部署，2014年上半年，我国将出台不动产登记条例和登记制度。需要说明的是，不动产统一登记制度是房产税有效征管的基础性工作，但其并非是专门针对房产税展开的，而是涉及到多种不动产类型。鉴于该问题的复杂性和技术性，本文对此不作专门探讨。

〔64〕 See Robert Brown, *Property Taxation Programs-An Overview of Policy and Administrative Consideration*, Paper for the Property Tax Seminar in Hubei University of Economics, October 2007, pp. 3－5.

〔65〕 参见国家税务总局地方税务司编：《房地产评税理论与方法》，中国税务出版社2006年版，第165页以下。

尤为重要的是，要积极推进纳税申报方式在房产税征管中的运用。与代扣代缴方式相比，自行申报不仅是一种义务，更是纳税人权利的体现。不过，纳税申报制度要发挥作用，有赖于国民具有相当高的纳税意识，有赖于自觉性的纳税协力。因此，税务机关一方面应优化纳税服务，降低纳税人的申报成本，并可考虑采取蓝色申报〔66〕等奖励诚实申报的措施。另一方面，还应加强税务检查与稽查，对违背申报义务及短报、漏报等逃漏税捐者课处罚则。〔67〕总之，应当逐步推动建立以自行申报为主体、以税务代理为辅助、以税务稽查为保障的新型税收征管模式。

同时，还须强化涉税信息管理。房产税的有效稽征高度依赖于便捷、系统、准确的房产信息网络。重庆改革试点的情况表明，在缺乏信息支持的情况下，房产税的征管将会耗费极其昂贵的征纳成本。〔68〕因此，有必要建立起政府部门间的涉税信息共享平台，特别是要加快建立统一的不动产登记制度与信息平台。此外，大数据时代下的税收征管还应当加快“信息管税”的推进步伐，广泛采用信息化手段，建立统一的税收征管计算机信息系统，以节约征管资源、降低征管成本、提高征管效率。

五、用税正当：地方财政的公共性

在现代财税法理念中，税收是纳税人为获得政府提供的公共品和公共服务而支付的“文明的对价”。〔69〕纳税人不仅是被动的义务主体，也是积极的权利主体，有“要求按照宪法规定征收与使用税收的权利”。〔70〕这就从“依法征税”扩展到了“依法用税”：政府提供的公共品和公共服务既依赖于征税所提供的收入，又能反过来赋予征税行为以正当性。因此，只有坚持税收法定、公共财产理念，以保障和改善民生为工作重点，进一步强化财政支出的公共性，才能让民众真正理解为什么需要纳税，进而从根本上消解“税收焦虑”与对抗情绪。目前，在上海、重庆房产税改革试点中，两地均宣称将房产税收入专款专用于住房保障等民生支出，就是一个积极的做法。

不过，我们还需要站在更为宏大的视角上来考察房产税税款的用途问题。纵观世界主要发达国家，无论是联邦制国家还是非联邦制国家，财政联邦主义都成为基本选择。各国一般都在宪法和法律中明确规定，哪些财政职能和财政工具适宜集权化，哪些又应分配给各级地方政府。〔71〕然而，由于我国 1994 年的分税制改革是一次行政主导的财政分权，并且

〔66〕 蓝色申报制度是日本为了提高税收征管效率而采用的一项特殊的纳税申报方式。它是指按照要求及时、准确申报的纳税义务人，在经税务机关许可后，可以采用蓝色申报表，并享受到比普通纳税人更多的税收优待。

〔67〕 参见陈清秀：《税法总论》，台湾元照出版公司 2010 年版，第 495 页以下。

〔68〕 在重庆市房产税试点的征管工作中，税务机关采用了特别征管措施，举全局之力，从局领导到税务征管员自上而下实行责任包干制，专户专管，包干到户，责任到人，全方位开展“保姆式”的纳税服务，尽最大努力劝说纳税人按时缴税。重庆市房产税试点 2011 年和 2012 年两年分别高达 99% 和 97% 的征收率的背后，实际上是巨大的人力、物力消耗。参见葛静、安体富、陈宇：《房产税改革试点中的征纳问题——基于重庆市北部新区的调查报告》，《涉外税务》2013 年第 6 期。

〔69〕 语出自美国联邦最高法院大法官奥利弗·温德尔·霍姆斯。See Compania General De Tabacos De Filipinas v. Collector of Internal Revenue, 275 U. S. 87, 100 (dissenting opinion).

〔70〕 前引〔18〕，北野弘久书，第 59 页。

〔71〕 See W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, 37 (3) Journal of Economic Literature 1120 – 1149 (1999).

其在范围、内容上都不完善，自 1994 年以来，中央与地方财政关系日渐失衡，财权上收、事权下沉成为明显趋势。受制于财力不足的现状，地方政府自然萌生了强烈的创收冲动。再加之“唯 GDP 主义”的错误政绩观，一些地方政府为了发展经济，呈现出明显的地方政府公司主义（local state corporatism）倾向。[72] 这不仅导致了土地财政依赖、地方债务高筑、非税收入膨胀等诸多问题，而且很可能使得地方政府在制度外的创收过程中被某些强势的利益群体诱导、裹挟甚至绑架，从而与财政的公共性职能渐行渐远。

在这个意义上，房产税改革为地方财政提供了自我改正的机会。通过科学的制度设计与改革安排，将房产税逐步发展为地方主体税种，能够从根本上破解财源枯竭及由此引发的困境，引导地方财政收入走上可持续的发展轨道。同时，由于房产税的税源与本地区的基础设施和公共服务紧密相关，“用脚投票”的区际竞争压力能够为地方政府带来正向的制度激励，使其自觉用好财政资金，切实承担起提供区域公共品的职责。[73] 正如美国财政学家马斯格雷夫指出的那样，把房产税当作地方税是财政联邦主义的要求，因为不同级别的政府应该提供它们边界之内的服务并从内部为其筹资。[74]

在这种全新的框架下，房产税成为地方的主体财源，其支出的公共性也不再拘囿于“专款专用”，而是表现为更深层面的地方财政支出的民生导向。房产税是支撑地方民生支出的重要收入来源，而民生支出又反过来增强了征收房产税的正当性，由此便可形成地方财政收支健康运转的良性循环。

六、程序正当：改革路径的合法性

把价值问题转换为程序问题来处理，是打破政治僵局的一个明智选择。[75] 目前，房产税的改革方案在学界和实务界都争议颇大。特别是房产税乃直接税，又涉及税负的增加，因而纳税人的“税痛”感相当强烈，对改革的不满情绪也很容易滋生。在这个时候，房产税改革的程序正当性尤显重要。

然而，正在推进的房产税改革因循着行政试点路径，即在不修改现有法律法规的前提下，由国务院主导，地方行政机关具体发布行政指令。客观地说，这一改革路径很大程度上处于合法性缺失的状态。[76] 同时，行政主导的改革模式既回避了人大的间接民主控制，又排斥了民众的直接民主参与，其正当性难以得到保障，也不符合法治国家的要求，长远来看是不稳定、不协调、不可持续的。《决定》关于“加快房地产税立法并适时推进改革”的表述，也已经传达出清晰的信号，表明未来的房产税改革应当在落实税收法定原则的大

---

〔72〕 See Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, pp. 11 – 13.

〔73〕 See Charles M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 The Journal of Political Economy 416 – 424 (1956).

〔74〕 参见［美］马斯格雷夫：《地方财产税的理论与实践：一些反思的评论》，载［美］奥茨编著：《财产税与地方财政》，丁日成译，中国税务出版社 2005 年版，第 300 页。

〔75〕 参见季卫东：《法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考》，《中国社会科学》1993 年第 1 期。

〔76〕 房产税改革目前采取的行政试点模式，违背了立法法禁止转授权的规定，也与上位法《房产税暂行条例》相冲突，同时因为不符合税收征收管理法第 3 条而无法成为有效的征税依据。

背景下，通过全国人大制定房产税法的方式来推进。[77]

值得讨论的是，有学者提出，立法耗时太长，因此房产税改革仍然应当采取先行先试的模式。对于这种观点，我们应当从三个层面加以理解：

第一，改革不能唯效率论。就房产税而言，现行制度非常粗疏，改革的幅度势必很大，而目前又还没有形成必要的共识，配套制度的建立尚需时间。盲目追求尽快推进房产税改革，恐怕并不能起到预期效果，反而会耗费不必要的成本，甚至挫伤人民对改革的信心。《决定》提出“适时”推进改革，正是表达了审慎稳妥、不急于求成的要求。我们应当走出“试点依赖”的困境，在改革的整体进程中全面、科学、谨慎地评估是否确实有必要试点，以及何时、何地、如何推进试点。

第二，立法能够保障和促进改革。立法不仅是对改革成果的静态确认，而且是凝聚改革共识、规范利益博弈的动态过程。改革进入深水区，其目的正当性及其实现手段通常难以判断，单纯依靠政治精英们的决策也无法保证一定是明智而合理的。[78] 而在立法过程中，有斗争也有合作，讲力量也讲规则，存共识也存妥协，无疑是顶层设计的最优形式。我们不应对现存的分歧视而不见，希图通过行政权力来尽快推进改革，而应当通过立法程序来规范、有序、温和地表达和提炼人民意志。立法过程也不应沦为形式或过分追求全票通过，而要回归到审议、讨论、协商的轨道上来，有效运用立法的表达、表决等程序规则，最终形成科学的改革方案。

第三，立法并不当然排斥改革试点。但是，改革试点的方式和机制都应进行重构，以确保其在法治框架下规范运行。从合法性角度看，改革试点应当由全国人大及其常委会授权进行，同时要由国务院在改革试点地区暂停《条例》相关条款的实施。从民主性角度看，应当由立法机关而非行政机关处于主导地位，强化全国人大的立法监督和地方人大的决策参与，同时要完善民意吸纳和反馈机制。从公平性角度看，应当以税法基本原则约束试点方案，保障试点区域内外及内部纳税人之间的税负公平。

正当性是一个充满伦理价值色彩的法哲学、政治哲学概念。在现代社会中，正当性已经不再单纯地来源于法理、传统或卡理斯玛，[79] 而是根植于公共利益或“公意”，是对人民主权的背书。“治理”的原意，也正是指公共事务的管理并非政府之专责，公民社会也参与其中，并与政府密切合作。[80] 换言之，民众对秩序的参与和认同，就是秩序的正当性来源。因此，房产税改革的正当性，很大程序上也就源于对民主和法治精神的尊崇。民众不应是被动的接受者和“纳税义务人”，而应是具有尊严的参与者和真正的“纳税人”。而立

〔77〕 房产税改革最需要并且最适合立法，应当成为落实税收法定原则的突破口。参见刘剑文：《如何准确理解税收法定原则》，《经济参考报》2013 年 12 月 3 日。

〔78〕 See Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Heaven: Yale University Press, 1989, p. 337.

〔79〕 这是马克斯·韦伯对正当性（权威）三种来源的论述。简言之，法理型的权威来自对合理制定的规则及其所界定的职权的信任，传统型的权威来自过去“古已如此”的习惯，而卡理斯玛型的权威来自对先知、领袖等个人身上超凡特质的皈依和信赖。参见［德］马克斯·韦伯：《经济与社会》上卷，林荣远译，商务印书馆 1998 年版，第 241 页。

〔80〕 参见［英］斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，华夏风译，载俞可平编：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 32 页以下。

法作为统合公意的有效平台，正能够通过程序合法性来增强改革正当性，使改革走向互信、互动的良性轨道，最终以“良法”达致“善治”，实现法治财税的美好愿景。

Abstract: Sufficient attention must be paid to the construction of legitimacy of real estate tax reform, which is the focus, emphasis, as well as main difficulty of the current fiscal and tax reform in China. Under the current framework of law, the problems with the public ownership of land and the double taxation system can be solved, which means that houses in stock are taxable. The legitimacy of real estate tax reform has five dimensions. The first dimension is the legitimacy of the purposes of taxation. The improvement of property tax system should be taken as the direct purpose of the reform whereas the function of raising revenues should be gradually realized through the adjustment of the overall fiscal income structure. The second is the legitimacy of the design of taxation. Real estate tax should take the principle of moderate tax burden as its core, which requires the state to reasonably determine tax bases, tax rates and tax preferences. The third is the legitimacy of the management of taxation, which requires the state to improve such supporting systems as property assessment system and to establish a new tax-collection mode with tax declaration as its main part. The fourth is the legitimacy of the use of tax revenue, which requires the state to strengthen the publicity of local fiscal expenditure so as to create a positive cycle of healthy functioning of local finance. And the fifth and last is the legitimacy of procedure, which requires the state to adopt the real estate tax law and win public support for the reform by bringing the reform into the orbit of law and promoting public participation in the process of the reform.

Key Words: property tax, real estate tax, tax reform, legitimacy of taxation, legality of taxation

本刊启事·关于网站暨在线投稿

法学研究网站暨在线投稿、审稿系统自 2014 年 4 月 1 日起开始试运行。欢迎广大读者登陆本刊网站（www. faxueyanjiu. com），欢迎广大作者登陆网站上的在线投稿系统进行投稿，并提宝贵意见。网站试运行期间，来稿仍请以书面方式寄至本刊编辑部。

法学研究编辑部

2014 年 3 月