



我国房产税改革税制要素设计探析

王佳磊

湖北大学法学院

摘要: 房产税是区别于房地产税的一种房地产保有环节的特定税种。特定历史条件限制、试点成效微弱、相关配套制度不完善等原因,房产税税制要素存在立法层次低、征收范围窄、税基税率僵化、免税范围不合理等不足。税制要素设计要遵循税收法定、兼顾效率与公平、“放权增收降率”等原则,在宏观上完善房产税及其配套制度立法,在微观上从征税范围、税基、免税范围的合理确定等方面进行设计探析。同时,作为房产税税制要素完善配套制度的不动产统一登记制度和房地产评估制度也需要进行相应的完善。

关键词: 税制要素, 税收法定, 不动产统一登记制度

1. 引言

2021年10月23日,全国人大常委会做出《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》(以下简称《房地产税改革试点决定》)¹,引起学者和广大群众的热议。之所以此次改革试点决定会引起热议,是因为作为房地产税改革中的重点税种——房产税虽然此前提出过试点改革,并在2011年开始在上海、重庆两地试点。但因试点地区限于上海、重庆两地,重庆甚至仅限于主城九区²,范围较小,除上

2790-3796/© Shuangqing Academic Publishing House Limited All rights reserved.

Article history: Received Mar. 8, 2022 Accepted Mar. 16, 2022 Available online Mar. 18, 2022

To cite this paper: 王佳磊 (2022). 我国房产税改革税制要素设计探析. 现代法学研究. 卷 1, 第 2 期, 1-9.

Doi: <https://doi.org/10.55375/jls.2022.2.1>

¹ 《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》,载中国人大网 2021 年 10 月 23 日,

<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202110/0c62b16ed76f49799ee6454a8eba0a5d.shtml>.

² 重庆市人民政府关于修订《重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》和《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》的决定,渝府令(2017)311号,2017年1月17日发布。

海、重庆两地部分应税人群关注房产税外，普通居民对房产税认知程度不高。此次改革试点意味着未来试点结束后，房产税将在全国范围开征，这将直接关系到群众如何缴税、缴多少税的问题。本文从当前我国房产税内涵界定及税制要素存在的不足出发，分析当前房产税税制要素存在不足的原因，并对房产税的税制要素设计进行探析，期望对我国房产税改革建言献策。

2. 房产税内涵界定及税制要素存在的不足

在对一特定事物或制度进行分析讨论之前，我们必须先就这一事物或制度的内涵进行正确认识和科学界定。笔者在阅读有关房产税文献时，发现有部分学者将房产税与房地产税两个概念混淆，甚至出现替代和互换。笔者认为有必要对房产税的内涵进行界定，在此基础上对当前我国房产税税制要素存在的不足进行分析。

2.1 房产税内涵界定

2.1.1. 我国房产税的演进过程

新中国成立初期，中央人民政府政务院根据《中国人民政治协商会议共同纲领》关于税制改革的精神于1950年1月颁布《全国税务实施要则》³，《全国税务实施要则》中“纳税税种”一栏就出现了“房产税”“地产税”。1951年8月8日，中央人民政府政务院又颁布《城市房地产税暂行条例》⁴，根据该条例，在中央人民政府核定的城市征收房地产税。这是我国首次出现“房地产税”的概念。《城市房地产税暂行条例》第六条规定“房地产税依下列标准及税率，分别计征：一、房产税依标准房价按年计征……二、地产税依标准地价按年计征……”。由此我们可以看出，在我国首次出现房地产税概念时，立法者就将其与房产税进行了区分，即房地产税包含房产税和地产税。改革开放以后，我国加快税制改革，推进国营企业利改税改革。1984年9月18日，国务院颁布《国务院批转财政部关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告的通知 附：国营企业第二步利改税试行办法》，根据《国营企业第二步利改税试行办法》⁵第一条的规定，此时，我国设置房产税和土地使用税两个独立的税种，分别开征。我国现行的房产税相关规定是源于国务院于1986年9月15日颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》（以下简称《房产税暂行条例》）。2021年3月11日，全国人大会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》⁶（以下简称《十四五规划纲要》），《十四五规划纲要》中明确指出“推进房地产税立法”。

³ 《中央人民政府政务院颁发全国税政实施要则》，载《江西政报》1950（2）。

⁴ 《城市房地产税暂行条例》，载《江西政报》1950（8）。

⁵ 《国务院批转财政部关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告的通知》，载《山西政报》1984（10）。

⁶ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，载中华人民共和国中央人民政府网2021年3月13日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

2.1.2. 区分房产税和房地产税

正确区分房产税与房地产税，可以结合我国房地产领域征收的税种来进行分析。学界通常将房地产领域分为三个阶段即开发阶段、交易阶段、保有阶段。根据我国当前税制立法规定，房地产领域在不同的阶段分别征收不同的税。具体而言，在房地产开发阶段有契税、印花税、耕地占用税等；在房地产交易环节有企业所得税、土地增值税；房地产保有阶段主要有土地使用税、房产税。

2.1.3 房产税的特点内涵

基于以上的分析论证，我们可以知道：房地产税是房地产领域在开发、交易、保有各环节征收税种的总称，而房产税只是房地产在保有阶段征收的一种税种。需要正确区分这两个概念。具体到其内涵，笔者认为房产税是以房屋为征收对象、以固定的税基为计税依据、向房屋所有人所征收的税种。按照税种的类型分类，房产税应属财产税。

3. 我国房产税税制要素问题剖析

我国现行《房产税暂行条例》自 1986 年颁布、2011 年修订，仅仅用 11 个条文对我国房产税制度进行了规定。结合沪、渝两地十年的房产税试点，当前我国房产税税制要素存在以下问题：

3.1. 立法层次低

根据《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的规定，税种、税率的规定只能由法律规定。同时，全国人大及其常委会可授权国务院先制定行政法规。但我国现行的《房产税暂行条例》自 1986 年颁布已经 35 年，仍然没有进行房产税立法。沪、渝两地进行房产税试点改革依据的是地方政府规章，更是涉嫌违反《立法法》。而沪、渝两地的房产税至今仍在试点，也就是一项试点改革在涉嫌违法的状态下运行了十余年。因此，房产税立法上存在立法层次低的问题，直接影响到法律的权威性。

3.2. 税制要素设计不合理

税制要素设计直接关系到税收制度是否科学、税收的实际征收效果。当前房产税税制要素设计上，主要存在以下突出问题：

征收范围较窄：根据《房产税暂行条例》第一条规定：“房产税在城市、县城、建制镇和工矿区征收。”广大农村地区未在征收范围之内。究其原因，1986 年我国制定《房产税暂行条例》时，我国农村地区经济较为落后。但随着我国改革开放进程不断推进，特别是近年来乡村振兴战略的实施推进，广大农村地区经济得到快速发展。此时如果不将农村地区纳入房产税征收范围不仅违反税收公平原则，更会导致大量税收的流失。长期来看，会导致城镇企业将工厂迁往农村而达到免税的目的。另一方面，《房产税暂行条例》第五条规定“个人所有非营业用的房产”免征房产税。这也是设计税收要素时基于当时我国的经济发展现状确

定的，但是三十多年的今天房产已经成为重要投资产品。在部分地区更是出现“炒房团”，扰乱正常的房地产市场秩序、哄抬房价。因此，需要将个人所有非营业用的房产纳入征税范围，这也是本次房产税改革的一个重大突破。

税基税率设计僵化：当前房产税税基是房产原值一次性减去一定比例得到的房产余值，但房产余值无法体现房产价值的变动性，无法准确体现房产的真实价值。在税率上，以房产余值计算的为 1.2%；以租金收入计算的为 12%。一方面税率单一固定，虽然方便执行，但我国幅员辽阔，各地经济发展水平不同，单一的税率无法适应现实情况；另一方面，两种不同的计算依据税率竟相差 10 倍，给房屋出租者带来税收负担。

减税免税范围过大：现行《房产税暂行条例》第五条主要是从房产的用途上规定政府用地及公益用地免纳房产税，在第六条做出较为笼统的规定：确有困难的经确认后可以减免。上海房产税试点方案中则对本市居民家庭首套房免税、二套房及以上设置家庭人均 60 平方米的免税面积。而到 2019 年，上海城镇人居住房方面为 37.2 平方米⁷。很显然，上海房产税试点方案中免税面积设置的过大。

4. 房产税税制要素问题产生的原因分析

我国现行房产税制度虽然从 1987 年实施以来有了一定发展，但房产税制度特别是税制要素本身存在着一系列问题。笔者认为特定历史背景限制、缺乏试点经验、配套制度不完善是问题产生的主要原因。

4.1. 特定历史条件限制

一方面，我国制定《房产税暂行条例》时，经济发展水平相对不高。区域发展极不平衡，特别是东部沿海地区与中西部地区、城镇与农村经济发展差距较大。同时，我国居民购买房屋基本用于自己居住，很少存在买房用于出租或是“炒房行为”。因此，房产税征税对象仅为非居住性用房。另一方面，近年来我国税制改革中，增值税、个人所得税、消费税等都已进行改革，而房产税几乎没有实质性推进，这也是我国房产税税制要素存在问题且迟迟没有解决的一个原因。

4.2. 试点成效微弱

尽管我国自 2011 年开始，上海、重庆两地开始房产税试点工作，至今已有 10 年。两地 10 年的房产税试点工作为我国房产税改革积累了一定的经验。但是两地的试点工作存在明显的问题，亟待通过改革进行解决。笔者查阅相关文献，多数学者认为沪、渝两地的房产税改革成效微弱，存在诸多问题。例如，两地的征税对象违反税收公平原则。重庆的房产税征税对象主要针对个人拥有的独栋住宅和高档住宅，即“豪宅”⁸；上海对非本市居民家庭在本

⁷ 数据来源于《上海市建筑行业发展报告（2020）》，上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市建筑科学院（集团）有限公司共同编著。

⁸ 同前注 1。

市新购的住房不论首套还是多套都征收房产税，而对本市居民家庭则二套房及以上才征税⁹。此外，两地房产税试点还存在对房价调控有限、筹集资金能力较弱¹⁰（黄洪等，2017）等问题。因此，正视试点中存在的问题是有效推进房产税改革的必然之道。

4.3. 相关配套制度不完善

房产税的顺利开征不仅需要税收制度自身的改革完善，还需要不动产登记制度、房地产评估等配套制度的完善给与支持。沪、渝两地开展房产税试点时我国尚未建立不动产登记制度，两地在后续的试点工作中也因此出现相应的问题。我国《不动产登记暂行条例》与《不动产登记暂行条例实施细则》已分别于2013年和2016年施行，当前全国不动产登记体系虽已建成，但在信息资源的互联与共享等方面仍然存在不足。而房地产模拟评税自2010年在全国展开试点以来也近十年，房地产评估体系虽已基本建成，但在评估具体流程、评估责任确认、评估人才培养等方面仍需进一步完善。

5. 房产税税制要素设计探析

房产税改革是在我国进入新时代发展新阶段、奋力实现共同富裕的伟大目标时代背景下进行的，房产税改革是我国税制改革中的重要一部分，将直接影响群众的切身利益。房产税税制要素完善要在坚持一定的原则的基础上，提高立法层次、科学设置税制要素，同时不动产统一登记制度、房地产评估制度等配套制度也需完善。

5.1 税制要素设计的原则

5.1.1. 税收法定原则

税制要素设计必须坚持税收法定、立法先行的原则。在法律的指导下开展改革试点工作。《立法法》第八条明确规定税种、税率和税收征管等基本制度只能由法律规定。同时第九条规定可以由全国人大及其常委会授权国务院先制定行政法规。因此，2021年10月23日全国人大常委会授权国务院开展房地产税改革试点并由国务院制定相关规章是符合《立法法》的规定的。如上文所论述的，沪、渝两地试点改革的依据皆为地方政府规章，其效力远远低于法律的效力，两者都违反了《立法法》的第八条和第九条规定。因此，为提高房产税征收依据的法律效力，维护法律的权威性，必须坚持税收法定原则。

5.1.2. 兼顾效率与公平原则

税收在一定程度上发挥着调节收入，缓和社会矛盾，缩小贫富差距的功能。在房产税改革过程中，首要的是坚持公平原则，公平原则是实现效率的前提。同时，在保证公平的基础上要兼顾效率原则，使得以给纳税人最少的影响实现税收和经济发展的目标。具体来说，在

⁹ 上海市人民政府关于印发《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》的通知，沪府发（2011）3号，2011年1月27日发布。

¹⁰ 黄洪，何光其，廖明刚，严红梅：《个人住房房产税：沪渝效果剖析与未来制度完善》，载《税务研究》2017年第6期，第50-54页。

税制设置、税收征收范围、税率确定、免税范围等税收要素的设置上要兼顾效率与公平原则，这样有利于增加群众对税种改革的人可对，实现改革的顺利落地推进。笔者在上文提到，沪、渝两地的房产税试点就在征收对象和免税范围上存在有失公平的现象，因此在此次房产税改革中要吸取沪、渝两地试点的经验教训，兼顾效率与公平原则。

5.1.3. “放权增收降率”原则

“放权”是指在设计房产税税制要素时，在中央立法的统一下，要考虑到各地经济发展的不平衡，将部分权力下放到省一级。例如在税率设计上，可以以立法的方式规定一定的区间，各省可以根据本地实际情况在区间内确定具体的税率。“增收”是指要将房产税的功能定位于增加地方政府收入。当前我国税制改革中强调要增加地方税和直接税的比例。房产税因其具有依附性、稳定性等特点使其可以成为地方主体税种。“降率”是指降低税率。正如前文所述，以出租收入为税基的税率为12%，有税率过高的问题。因此，房产税改革中要在合理确定征收范围和征收对象的基础上降低税率。

5.2 宏观上的立法完善

《房产税暂行条例》为行政规章，而行政规章的效力远低于法律。“暂行”二字表明该文件只能是在法律未制定之前短期适用，而我国的《房产税暂行条例》自1986年实施以来已经“暂行了”35年年。沪、渝两地房产税试点依据的地方政府规章违反税收法定原则已在前文论文，不再累述。同时，我国现行的《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征收管理法》）自1993年施行经历了1995年、2001年、2015年三次修改后，虽已逐步完善，但仍然存在缺乏以人为本的理念、兼容性差、与现行法律衔接不够的问题¹¹，也需要通过立法完善来解决。因此，应当加快房产税的立法工作，广泛征集立法意见，用立法来保障改革的推进。

房产税改革配套制度主要涉及不动产登记制度和房地产评估制度。近年来，我国加快推进不动产登记制度的建立和完善。《不动产登记暂行条例》与《不动产登记暂行条例实施细则》已分别于2013年和2016年施行。但现行的行政规章效力等级低，对不动产登记的一些具体事项未做出详细的规定。《不动产登记法》的立法工作已经于2018年启动，在不久的将来，《不动产登记法》将生效施行。一定意义上说，不动产登记制度的建立和完善是房产税改革的前提和技术上的保障。

房产税的改革也离不开房地产评估制度的完善。当前，我国房地产评估主要依据是《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》），但是《城市房地产管理法》中只是简单明确了房地产评估机构和工作人员的法律地位，但是具体如何对房地产进行评估，即评估的流程并无规定。这就容易导致房地产评估过程中的不规范行为的产生，导致评估结果失真¹²（高玉强，2021）。因此，必须加快房地产评估体系的法律法规完善。

¹¹ 湖北省十堰市税务学会课题组：《深化税收征管改革背景下税收征管法的修订与完善》，载《湖南税收高等专科学校学报》2021年10月第5期，第9-15页。

¹² 高玉强：《房地产评估存在的常规问题简析》，载《中小企业管理与科技（下旬刊）》2021（8），第

5.3 微观上的税制要素设计

按照传统的税法原理，税制要素一般包括：纳税人、征税对象、计税依据、税率、减税免税。笔者将依次进行设计探析：

纳税人：是指依法负有缴纳房产税义务的单位或个人。但是考虑到我国部分房地产因为历史和现实的原因，单位或个人并无所有权，仅有使用权。因此，我们应当分不同情况而定：

①土地使用权和房屋使用权归单位或个人所有的，单位或个人为纳税人。②土地使用权和房屋使用权归单位和个人共有的，则单位和个人为共同纳税人。③土地使用权或房屋产权归属不明的，则实际受益人、使用人为纳税人。④土地使用权或房屋使用权依法出典的，则典权人为纳税人。⑤土地使用权人或房屋所有人将土地使用权和房屋出租的，则由使用人、承租人代为缴税。

征税对象：房产税的征税对象即为不动产。本次房产税改革在征税对象设计上需注意以下几个问题：①将居住用的房产纳入征税范围。1986年制定《房产税暂行条例》时，我国经济尚不发达，人民的收入有限。因此仅对非居住用房产进行征税。现阶段，房产作为一个重要的投资产品，很多家庭拥有不止一套房产。因此，将居住用房产纳入征税范围，有利于增加税收，一定程度上也有利于缩小贫富差距。②存量房和增量房都要纳入征税范围。沪、渝两地的房产税试点中都仅针对增量房征税，这很明显违反税收公平原则。③农村的非居住用房产也应当纳入征税范围。现行《房产税暂行条例》第一条规定：“房产税在城市、县城、建制镇和工矿区征收”。但随着我国城镇化进程的加快和社会主义新农村的建设，很多企业选址农村发展经济，因此将农村的非居住用房产纳入征税范围十分必要。否则，部分企业会将厂址迁往农村以规避纳税的义务。

计税依据：房产税的计税依据是整个税制的核心，必须根据我国的现实情况结合域内外经验科学确定。现行《房产税暂行条例》规定房产税的计税依据是房产原值一次减除10%—30%后的余值。而沪、渝两地的房产税试点方案的计税依据则为市场交易价格，笔者认为，这两种计税依据都缺乏科学性。首先，按照房产原值扣除一定比例后的余值计算无法体现房产价值的变动。其次，房产市场交易价值计算，则容易导致房地产商与购买者串通签订阴阳合同而达到少交税的目的，因此，应当以房产市场评估价值作为计税依据。通过设定一定的期限进行定期的价值评估，可以更好的反映出房产的真实价值。同时，我国从2010年开始在全国推行房地产模拟评税，11年的模拟评估试点已经为我们积累了丰富的经验。

税率：现行《房产税暂行条例》和沪、渝两地的试点方案中房产税的税率都是采用固定税率。固定税率虽然利于操作，但它并不符合量能课税的原则。笔者认为，应结合我国各地经济发展差异以及不定产权属的现实情况灵活确定房产税税率。中央可以以立法的方式确立一个原则性的税率区间。各地可以根据经济发展现实情况在法定的税率区间合理确定本地的房产税税率。同时可以根据房产的不同用途采用差别化税率，一般居住用的房产则采用相对较低税率，高档住房则采用相对较高税率。

减税免税：笔者认为，对于房产税的减免政策设置可以根据房产的用途以及纳税人情况来设置。首先，在房产用途上：对军队、政府、事业单位、公园等公益房产进行免税，同时可以根据国家和地方发展需要对一些高新技术产业的企业给予一段时间内税收上的减免优惠；在纳税人情况上，对于残疾人、低收入者等特殊人群给与税收上的减免。对于普通家庭，可以对首套房免税，二套房规定家庭人均免税面积，具体数值可以在 40-50 平方米¹³区间内，各地可以根据具体情况在区间内自行确定。

5.4 税制要素配套制度完善

正如笔者在前文所论述的，房产税的税制要素需要其他配套制度的完善给予支持，特别是不动产统一登记制度、房地产评估制度的完善。

5.4.1. 不动产统一登记制度的完善

关于不动产统一制度的立法完善已在前文论述，此处不再累述。具体到不动产统一登记制度与房地产税的衔接上，可以从以下几个方面进行完善：①加强不动产登记机构与其他部分的联动，建立不动产信息共享数据库，当不动产信息数据发生变动时，数据库实时更新，这样可以保证不动产信息的全面性和有效性；②完善错误登记的责任机制。对错误登记纠纷受理主体、赔偿履行的程序、责任的划分等等机制进行细化¹⁴（李文术，2021），真正实现权责一致，提高不动产登记部门及其工作人员的责任意识；③不动产登记工作涉及不动产确权、登记、档案查询等环节，对工作人员的专业素质要求较高。因此，需要提高不动产登记工作人员素质和专业队伍建设。

5.4.2. 房地产评估制度的完善

房地产价值的准确评估直接关系到房产税的税基，因此必须尽快完善房地产评估制度。可以从以下几个方面进行完善：①通过立法对房地产评估的具体流程和评估责任进行明确；②房地产评估机构的选择：目前有主张政府部门下设专门的房地产价值评估机构；也有主张由第三方独立机构进行房地产价值评估。笔者认为，房地产价值评估涉及土地、房产等多种信息，由国土资源部门下设专门评估机构进行房地产评估较为适宜。一方面避免了税务机关评估带来的为增加税收滥用职权的风险，另一方面减少第三方评估机构评估的成本问题。③评估方式的选择：即选择批量评估还是单体评估？采用单体评估将导致评估工作量剧增且成本较大，而简单采取批量评估又容易导致评估价值与房地产实际价值出现偏差。笔者认为可以采用批量评估+单体评估相结合的方式进行。一定区域和地段内房地产的价值相差不大，可以采用批量评估的方式进行评估，而涉及到特殊地段或特殊房地产的时候则可以依申请或依职权进行单体评估。④房地产评估也同样涉及专业知识，因此需要加强房地产评估的专业人才培养。房地产价值的准确评估得益于专业人才和完善的制度，将直接影响纳税人纳税和

¹³ 此数据为笔者根据国家统计局和各地发布的城镇居民和农村居民人均居住面积数据而预测的区间，仅作参考建议。

¹⁴ 李文术：《我国不动产登记制度问题研究》，吉林财经大学 2021 年硕士学位论文。

税收收入。

6. 结论

当前,我国房产税的试点改革是在新时期国家税制改革大背景下进行的,总结沪、渝两地的房地产试点改革经验,不动产登记制度和房地产评估制度的不断完善给房产税改革提供了技术支持。房产税试点改革应当坚持税收法定原则、兼顾效率与公平原则、“放权增收降率”原则,试点期间由国务院制定行政法规,试点结束后应该及时将制度设计通过立法的方式确定下来。房产税改革不可能一蹴而就,它是包含税制本身在内的多种制度的整体性改革。未来五年国务院在部分地区开展第一轮试点改革究竟如何展开,有待国务院发布具体的实施办法。相信会在中央的统一领导下,积极探索符合我国实际的房产税改革道路,总结试点经验、广泛听取意见和建议,早日完成房产税立法,科学设置税制要素,达到房产税改革的预期效果。

参考文献:

[1] 上海市住房与城乡建设管理委员会,上海市建筑科学院(集团)有限公司.《上海市建筑行业发展报告(2020)》[M].上海,上海人民出版社,2021年。

[2] 黄洪,何光其,廖明刚等.个人住房房产税:沪渝效果剖析与未来制度完善[J].税务研究,2017年第6期,第50-54页。

[3] 湖北省十堰市税务学会课题组.深化税收征管改革背景下税收征管法的修订与完善[J].湖南税收高等专科学校学报,2021年10月第5期,第9-15页。

[4] 高玉强.房地产评估存在的常规问题简析[J].中小企业管理与科技(下旬刊),2021(8),第74-75页。

【作者简介】王佳磊(1997—),安徽宣城人,湖北大学法学硕士研究生在读,研究方向:民商法。邮箱:1091897261@qq.com。