# 我国房产税税收优惠机制之改革路径

## ——基于中美对比视角

宋亦淼

（中央财经大学法学院　北京　102206）

【摘要】健全的房产税税收优惠机制对落实公平税负和保障纳税人的基本权利等具有重要意义。本文在阐述房产税税收优惠法理的基础上，对中美两国税收优惠机制进行对比总结，针对我国存在的问题，借鉴美国的立法经验，提出了我国房产税税收优惠机制四个方面的改革路径。

【关键词】房产税　税收优惠　中美对比　制度构建

房产税是调节房地产市场的重要经济手段，通过制定有效的房产优惠政策措施，既可以调节国家经济运行，又可以调节收入分配，减轻购房者的纳税负担，保障纳税人的基本权利。自2010年6月国务院明确推进房产税改革以来，上海和重庆在房产税税收优惠上均有所突破，但相比美国成熟的税收优惠机制尚有差距，本文试图探讨我国房产税税收优惠的改革与完善问题，以供相关部门参考。

### 一、房产税税收优惠之法理分析

**1.** 收入再分配。基于社会问题的出现，尤其是各种不公平分配现象的存在，需要通过多种形式的房产税税收优惠，直接调节收入分配，减轻纳税人的税负。这可以通过对不同人群实行不同的征税方式来实现，比如对家庭的第一套住房、特殊群体的住宅实行税收减免、抵免、允许其延期纳税等，这可以在很大程度上减轻纳税人负担，实现收入的再分配。此外，国家将收取的房产税税款作为公共服务的资金来源，也是一种对社会财富的再分配。

**2.** 调节经济运行。税收优惠机制是调节经济过热或衰退的手段之一。有时政府为了激励或抑制某些特定的行为，会采取增减税的方式调整房产价格，影响房地产投资的收益成本比，进而影响纳税人购置房产的决策以及房地产相关市场的发展。这类优惠政策往往具有时间性和地域性，并不会长期普遍地实施。

**3.** 税收征管。由于家底无法摸清、价值评估不科学等原因，我国税收征管中存在部分税难以征收、征税成本太高等问题。第一，对于全国到底有多少套住房以及归谁所有的问题一直没有解决；第二，现行房产税基于历史成本确定税基，这使得在当前房价不断变动的情况下对房产进行合理估价非常复杂；第三，实践中部分税难以征收，如由于房产出租户的房租收入无法核实、税源分散以及征管力量薄弱等原因，房产出租的税收管理难度较大。

### 二、我国房产税税收优惠机制

我国目前与房产税有关的法律法规主要有行政法规、部委规章和地方法规等（见表1），其中位阶最高的是《房产税暂行条例》（简称《暂行条例》）。

**表1　我国与房产税有关的现行法律法规**

| 法律层级 | 与房产税相关（部） | | 各层级法律法规占比 | 与房产税税收优惠相关（部） |
|---|---|---|---|---|
| 行政法规 | 1 | | 0.13% | 1 |
| 部委规章 | 83 | | 11.09% | 33 |
| 地方法规 | 664 | 上海：47 | 88.77% | 9 |
| | | 重庆：21 | | 9 |

根据《暂行条例》和部委规章，总结我国目前房产税税收优惠机制有免税、减税、暂不征收等三大类型（见表2）。

**表2　我国房产税税收优惠机制类型**

| | 国家机关房产等 | 非营利性房产 | 特殊优惠房产 |
|---|---|---|---|
| 免税 | ①国家机关、财政部门拨付事业经费单位、人民银行总行所属分支机构、人民团体、军队等自用房产；②城市、县城、建制镇、工矿区范围以外的尚在县邮政局内核算的房产等 | ①宗教寺庙、公园、名胜古迹、非营利性卫生机构、老年服务机构、铁路运输企业、个人所有非营业等自用房产；②高校后勤实体、学生公寓（为高校学生提供住宿并按高教系统收费标准收取租金）等 | 危险房屋（含损坏不堪使用）、停用房产（房屋大修连续停用半年以上）、临时性房屋（为基建服务的在基建工地）、天然林保护工程相关房产等 |
| 减税 | 出租居住房（个人按市场价格出租的居民住房且用于居住），暂按减4%的税率征收房产税 | | |
| 暂不征收 | 地下人防设施、出租居民住房（房管部门出租且房租调整改革之前收取租金偏低的）、公有住房和廉租住房（按照政府规定价格出租的）、供热企业生产用房（向居民供热并向居民收取采暖费的）暂不（缓）征收房产税 | | |

上海市房产税的税收减免机制主要体现在《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》第六条规定，具体有暂免征收、退税等两种类型（见表3）。

表3　上海市房产税税收优惠机制类型

| | |
|---|---|
| 暂免征收 | ①对本市居民家庭在上海新购且为第二套及以上住房的，人均60平方米为免税住房面积；②对上海市成年子女、符合有关规定引进的紧缺急需人才的购房人（持有上海市居住证、在本市工作生活的、持有上海市居住证满3年），在上海新购且属家庭唯一住房的暂免征收房产税 |
| 退税 | 对原有唯一住房、持有上海市居住证但不满3年的居民家庭，在新购一套住房后的一年内出售的购房人，退还已收房产税 |

根据《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》、《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》规定，重庆市房产税的税收优惠机制有免税、暂免征收、退税、延期缴纳、减税等五种类型（见表4）。

表4　重庆市房产税税收优惠机制类型

| | |
|---|---|
| 免税 | ①新购独栋商品住宅和高档住房，免税面积为100平方米；②在条例施行前拥有的独栋商品住宅，免税面积为180平方米；③一个家庭只能对一套应税住房进行扣除，且在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人应税住房不能扣除免税面积 |
| 暂免征收 | 农民在宅基地上建造的自有住房 |
| 退税 | 在重庆市具备有户籍、有企业、有工作任一条件，无户籍、无企业、无工作的纳税人，退还当年已缴税款 |
| 延期缴纳 | 因自然灾害等不可抗力因素，纳税人纳税确有困难 |
| 减税 | 因不可抗力因素造成应税房产毁损的，当年可酌情减征 |

**4.** 我国房产税税收优惠现状。由上可知，我国现行房产税税收优惠的最高法律依据仅为1986年国家行政机关制定的《暂行条例》，其他规定散见于各种条例、实施细则、通知，立法层次低，没有形成统一的体系。此外，我国房产税税收优惠形式较为单一，《暂行条例》只规定了税收减免这一种直接优惠形式，以至于很多人直接将税收优惠等同于税收减免。

作为房产税改革试点的上海和重庆则大胆进行了突破，增加了退税和延期缴纳两种优惠形式，但其对象仅限于列出的几种特殊情形，受益群体狭窄、目标不明确、规定不具体，笔者认为它们在实践中缺乏操作性和实际意义。而且，我国各地对当地房产税税收优惠的规定不尽一致，更有甚者与上位法相冲突，比如上海规定的房屋免税面积显然违背了《暂行条例》的第五条第四款“个人所有非营业用的房产免纳房产税”。

## 三、美国财产税税收优惠机制

美国的财产税税制已比较成熟。税收优惠一般由各州宪法直接规定或授权议会立法规定，且税收优惠机制形式多样。

### （一）美国财产税的法律渊源

如同我国《立法法》对税收做了法律保留，美国联邦和各州宪法也对财产税做了明确的规定，法律层级清晰。鉴于加利福尼亚州是美国人口最多、最富有的州，且其财产税收入为最大税收来源，因此笔者以加利福尼亚州为例，探讨美国财产税的法律渊源。宪法、法律、财税法法规、判例和其他渊源等五类，是加利福尼亚州财产税的主要法律渊源（见表5）。

表5　美国加利福尼亚州财税法主要法律渊源

| 法律渊源 | 具体内容 |
|---|---|
| 宪法 | 州《宪法》第13章第1节以及13号法案 |
| 法律 | 《加利福尼亚州财政与税收法典》 |
| 财税法法规 | 《加利福尼亚州管理法典》 |
| 判例 | 州宪法13章和13号法案的司法判例 |
| 其他渊源 | 州公平委员会制定的文件和公开刊物 |

加利福尼亚州《宪法》第13章第3至5节规定了不动产的税收减免，详细内容在《加利福尼亚州财政与税收法典》第202节。此外，13号法案第3节列举了多种可减免税的不动产；第4节规定了可由州议会确定减免的财产类型；第6节规定了不按法律要求申请减免的不得享受税收减免；第7节规定了若所征税收低于对其进行评估征税的费用。可见，加利福尼亚州《宪法》规定了大量的财产税减免，其中部分减免由宪法直接规定，其他由宪法授权议会通过立法规定。但是对于不动产，只有《宪法》的明确授权才能规定。

### （二）美国财产税的税收优惠方式

**1.** 应纳税额优惠。

（1）减税和免税。纵观美国各州法律法规，笔者认为美国财产税的税收减免主要依据其用途和所有权状况的结合情况制定，对象主要有政府部门、慈善机构、宗教组织、教育机构等拥有专门用于公益目的的房地产，低收入和弱势群体自住的房地产等，其中各级政府享有的税收优惠最多。此外，美国财产税税收减免一般可以累加，即若一个财产人同时满足多项税收减免条件，可将涉及的多项税额从税基中统一扣除。

（2）抵（退）税。为了保障低收入家庭的基本生活，美国税收抵免政策，又称“断路器”抵免政策（circuit-breakers）主要面向低收入群体，其应缴纳的财产税根据他们的收入水平确定，目前制定类似的税收抵免规定的州有35个，其中，11个州对年龄没有限制，24个州仅限老年人作为税收抵免对象，如伊利诺伊州的“断路器”税收资助项目和密苏里州的房地产税收抵免政策等。政府根据纳税人所缴纳的财产税与其收入之间比例的法律规定，将超额部分返还给纳税人或减少其应纳税额。

“断路器”抵免政策适用对象。尽管美国各州关于税

收抵免政策的表述不尽相同,但政策适用差别不大,都通过类似手段以期达到相同目的,笔者在此以伊利诺伊州为例进行简要说明。首先,适用者必须是财产税纳税人,或者租住或居住在缴纳财产税的疗养院、养老院、收容所等机构;其次,是年龄限制,适用者年龄必须在65岁及以上,或者16岁及以上并且残疾,或者配偶生前符合适用条件,其夫或妻到65岁即可成为适用者;最后,是居住地限制,适用者必须为本州居民并且将一直居住。由此可见,"断路器"抵免政策是对最贫困群体的财产税税收补助。

"断路器"抵免政策具体适用:政府首先确定"财产税——收入"的合适比例作为房产税的起征点,超过这个点纳税人就可享受税收优惠。这个征税标准并非固定不变,一些州会根据家庭收入变化调整起征点,以最大限度地集中财政补助。这类优惠需要纳税人自行申报,而且政府还规定了抵免上限。

"断路器"抵免政策的核心在于为低收入群体提供税收优惠,各州规定的收入上限是它的启动要件,同时也是此项政策的成本,这就使得政府可以集中财力提供补助。而且,"断路器"抵免政策中的"收入"范围更广,将退休金、社会保障和其他非应纳税收入也纳入其中,这就能减轻老年人课税过重的负担和压力,具有极大的社会意义。此外,"断路器"的资金来源于州政府而非地方政府,因此税收成本由州政府负担,这样就更能推动地方政府积极和有效地运用"断路器"保障低收入群体的低税负。

**2.** *税率优惠*。美国获得税率优惠政策的对象是农林用地,因为这类税收激励有利于保护当地的自然生态和自然景观,维护土地生产力,保证城市的新鲜农产品提供,促进可持续发展。美国哥伦比亚特区对不同类型的财产规定了不同的实际税率,其他还有19个州也有此规定。分类财产税既可以通过估税比率的变化来分类,也可以通过法定税率的变化来分类。

**3.** *税基优惠*。

一是规定计税价值增长上限:美国房产税=房产评估总额×房产税率,所以如果房地产再评估价值增长过快,就会给纳税人带来较重的税收负担。因此,许多州规定每年计税价值的增长不得超过上一年度计税价值的一定比例,对超过计税价值增长上限部分不需缴纳财产税。

二是在所得税中扣除房产税:许多州都规定将房产税作为所得税的扣除项目,可在所得税中扣除房产税,适用于联邦所得税的分享扣除和32个州所得税的扣除。为减轻纳税人负担,具体税负减轻程度因各州实际情况而异。

**4.** *纳税时间优惠*。美国财产税纳税时间优惠主要表现在延期纳税,即针对特定财产所有人的财产税,应纳税款和实际缴纳税款之间的差额需要记录,但可以推迟到以后缴纳,至于是否加息各州规定并不完全一致。老年人、残疾人、低收入群体和处于正在开发地区边缘的农场主,其财产价值出现大幅上升,且这种上升不是由于纳税人自身原因造成的,纳税人可根据财产原值纳税。

**(三)美国财产税税收优惠机制特点**

**1.** *遵从税收法定原则*。美国联邦和各州宪法都对财产税做了规定,并通过其他法律法规对财产税税收优惠的对象、范围、计算方法、申请程序等加以明确,使得其在实体和程序两方面都有法可依。比如加利福尼亚州就形成了"宪法——法律——财税法法规——判例——其他"清晰完整的税收优惠管理体系,为纳税人提供了强有力的法律保障,便于其依法维护自身的合法权益。

**2.** *税收优惠形式多样*。美国财产税的税收优惠除了直接的税收减免外,还有税收抵免、延期纳税、实行分类税率等间接形式。从税收要素来看,具体有应纳税额优惠、税率优惠、税基优惠和纳税时间优惠四类,并且针对每一大类又有不同的优惠形式。

**3.** *税收优惠目标明确*。美国财产税税收优惠的每一种方式都有明确目标,比如税收减免主要针对政府部门、慈善机构、宗教组织、教育机构等用于公益目的以及低收入、弱势群体的自住房产;针对极其贫困家庭、特定的农林用地和老年人、残疾人、低收入群体及处于正在开发地区边缘的农场主,分别采取税收抵免、税率优惠和延期纳税政策。概言之,美国财产税税收优惠主要根据房地产用途和所有权制定。

**4.** *税收优惠集权与分权相结合*。美国绝大部分州的财产税税收优惠的审批权都在州税务机关,这在很大程度上保证了税法的权威性和统一性。但是根据各地实际情况,州也会将部分审批权下放到市和镇,比如野生动物保护组织所拥有的房地产税收优惠审批权,但同时会在一定程度上限制其期限和内容,实现集权和分权的结合。

**四、我国房产税税收优惠机制改革的路径选择**

**1.** *遵从税收法定原则*。税收法定可以通过民意代表机构对税法的认可,在形式上实现国民对私有财产与国家财政之间比例关系的决定权。目前,我国税收法律体系中存在法律保留的严重缺失,必须要从实体和程序两方面进行规制,通过法治等基本理念在税法中的践行,保障纳税人的权利。

(1)税收要素法定。我国财政税收、金融、海关等基本制度以及税收的开征、停征、减税、免税、退税、补税等,只能通过制定法律并且依照法律的规定执行。作为税收要素之一的税收优惠,必须要通过法律形式规定,但是我国现行房产税税收优惠的立法层次低,没有形成统一体系,所以必须要提高税收优惠的立法层级,加快房地产税立法,完善税收优惠制度,并根据时代发展不断完善法律。

(2)税收要素明确。如果只是规定基本的纲领,不具体明确地规定税收要素,就会造成歧义,致使在税收征管过程中引起很多问题和困难。与美国相比,我国房产税税收优惠的法律规章仅简单地列举了几种优惠情形,因此要明确系统地规定优惠条件、范围及计算方法等,维护法定原则的基本精神、保障纳税人的权益。

(3)税收程序合法。实现税收实体的权利义务所依据的程序性要素必须由法律予以规定,征税主体必须遵循税收法定程序征收税款。我国法律规章中,申请税收优惠具体程序的规定几乎空白,因此应加快程序立法的步伐。

**2.** *审视房产税中的税收优惠与课税除外*。税法中的基本权保障原则排除因生活标准差异而影响其人格发展自由的限制,要求国家不仅应立法保障个人人格尊严,同时应积极维持国民享有符合人格尊严的最低限度生活保障。虽然税收优惠与课税除外的法律后果都是使纳税人少交税或不交税,但两者的法理基础不同,后者面向国民最低生存水平所依赖的生活资料,不具有可税性,是税收国家宪法与税法中不得侵入的领域,体现了税法的基本权保障原则。

目前,我国税法对基本权的保障主要体现在个人所得税中,规定了个税起征点,将个人最低生活费排除在课税范围之外,但房产税不涉及课税除外。我国仅对自用且面积或评估价值不超过一定标准的房产给予免征或减征优惠,除此之外无论是否租赁、空置,都必须缴纳房产税。比如上海免税面积为人均60平方米,重庆则对一套应税住房扣除免税面积的适用条件为以家庭为单位。上海等省市规定了房屋免征面积,但对"部分"个人所有非营业用房征税,此规定与"个人所有非营业用的房产免纳房产税"《暂行条例》第五条第四款这一上位法条款相违背。

此外,笔者建议重新审视房产税中的税收优惠与课税除外。房屋同其他基本生活资料一样,是公民赖以生存的条件,国家有义务扶助公民享有最低的住房条件,这是保障公民生存权的体现,也是保障自由权和人权等宪法权利的体现。为了保障公民的最低住房条件,我国规定了廉租房和经济适用房制度,虽然在实践中存在诸多不合理因素,但其基本定位仍是维持公民享有符合人格尊严的最低限度住房和生活保障,因此是否可以扩大课税除外的范围,将廉租房和经济适用房性质的住房纳入其中,值得探讨。

**3.** *明确房产税税收优惠对象*。目前我国房产税税收优惠的法律法规不成体系,散见于条例、通知、批复等不同文件中,仅列举了享受税收优惠情形,但没有明确对象,针对性不强。世界上大多数国家对于非营利性的公共服务用途房地产制定税收豁免政策,对于住宅实行税额扣减或税率优惠,比如美国财产税税收优惠就主要以弱势群体、非营利性房地产以及家庭自有住宅为对象,还制定了与家庭收入相结合的"断路器"政策。可见,我国很有必要通过法律明确房产税税收优惠对象,结合房地产用途和所有权,适当突出对老弱病残和低收入家庭的保护,并且考虑当地特殊情况确定税收优惠对象,是一种较合理的做法。

**4.** *丰富房产税税收优惠形式*。通过对美国财产税税收优惠形式的分析,笔者认为从税的要素——应纳税额、税率、税基、纳税时间等角度给予税收优惠相对全面和合理。首先,借鉴美国"断路器"抵免政策,根据各地经济发展水平,由地方政府确定纳税人所缴纳房产税与其收入之间的合适比例,对低收入群体以及老年人等特殊群体实行特别保护。其次,结合国情对不同类别和用途的不动产实行不同税率,实现一定社会和经济目的。再者,改革目前以原值计价方法,完善房地产评估等配套制度,根据近年来各地房地产市场变化实际情况,为计税价值增长设定上限;最后,扩大和完善试点城市延期交税优惠形式,将其范围扩大到特定不动产和人群。

总之,要逐步建立以间接优惠为主、直接优惠为辅的税收优惠体系,增强税收优惠调节的灵活性和针对性。

## 五、结语

房产税不仅仅是简单的财政问题,更是关系国计民生的大问题,健全的房产税税收优惠机制则可以进一步落实公平税负原则,保障纳税人的基本权利。笔者在总结我国税收优惠机制中存在的法律缺失、立法层级低、政策针对性不强、对象不明确、形式单一等问题和深入分析美国财产税税收优惠机制的基础上,通过中美对比,并借鉴美国的成熟做法,从税收法定、基本权保障、税收对象、税收形式等方面提出了税收优惠机制的改革路径,以期为全面深化我国房产税税收制度改革提供有意义的参考。

## 主要参考文献

**1.** 杨小强,吴玉梅,程佩.房地产税法之国际比较——应税、免税与估价.广州:中山大学出版社,2011

**2.** 黄凤羽. 美国财产税政策及其优惠机制.涉外税务,2007;7

**3.** 张超.美国财产税税收优惠管理的特点及借鉴.涉外税务,2008;8

**4.** 栾庆琰.美国房产税的税收优惠机制.中国城市经济,2011;29

**5.** 郭维真.税法学.北京:北京师范大学出版社,2013

**6.** 张守文.论税收法定主义.法学研究,1996;6

**7.** 郭维真,刘剑文.论房产保有税制改革——基于纳税人权利保护的视角.税务研究,2010;8