

编者按：2021年10月23日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过并公布了“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”，引起了各界关注。为了及时学习授权决定精神，深入了解自2013年党的十八届三中全会就提出的房地产税改革政策，本刊及时开设了“房地产税改革研究”专栏。本期专栏特邀北京大学—林肯研究院高级政策研究员刘威、刘志，中国社会科学院财经战略研究院研究员汪德华，结合授权决定精神，从房地产税国际经验比较的角度，以及从房地产税历史演变、税制设计的几个重点问题等视角，就即将推进的房地产税改革进行分析，为房地产税试点改革提供理论参考。

房地产税国际经验比较研究

刘威 刘志

摘要：房地产税是世界各国普遍设置的地方税种，为地方政府提供了一个稳定、可持续、可预期、具有一定自主性的税收收入，在地方财政、房地产增值收益分配、住房市场运行等方面具有独特的功能。一个好的房地产税制应当具备地方自主、税基广泛、减免有针对性、税基定期更新、税制透明和征管便捷五个特点。房地产税不仅适用于土地私有制的国家，同样适用于土地公有制的国家和地区。房地产税与土地出让金是两类不同功能的政府收入。二者有一定关联，但不冲突。以中国香港特别行政区为例，其土地出让金、差饷（房地产税）和年地租三种政府收入并存，且互相协调，都是政府部门稳定的财政收入来源。

关键词：房地产税；批量评估；国际经验；土地公有制

中图分类号：F812.42;F299.23 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2021)06-0022-09

房地产税是对房地产保有环节征收的税种，往往以房地产市场评估价值为税基，对房地产所有者或使用者按年度征收的地方政府税收。不同国家和地区对房地产税有不同的称呼，比如美国的财产税（property tax）、英国的议会税^①（council tax）、香港地区的差饷等。根据学者统计，全世界约有187个国家和地区征收保有环节房地产税^[1]。房地产税在世界上不仅常见，而且历史悠久。世界上有些国家实行房地产税长达数百年。对于我国而言，房地产税并不是“舶来品”。中国古代

的房地产税横贯周代至明清^[2]。例如唐代的“间架税”，宋代的“屋税”，清代的“架房税”“房捐”等，都是对住房保有征收的房地产税^[3]。

我国房地产税改革自2003年提出一直备受各界关注。2021年10月23日，全国人大常委会授权国务院在部分地区开展房地产税试点工作。这一举措将对房地产税立法和改革进程发挥重要推动作用。在探讨我国房地产税改革的同时，深入了解房地产税国际经验，学习各国先进做法，避免失败的教训，这对于我国房地产税改革的顺利

^① 国内翻译成“议会税”或“市政税”。

推进是非常重要的。本文将从国际经验角度对房地产税做一个系统和全面的介绍，目的在于普及房地产税相关知识，加深各方对房地产税的认识，为下一步的试点工作提供国际经验的参考。

一、房地产税的功能

房地产税可以为地方政府提供一个稳定的、可持续的自有财政收入来源。房地产税的收入稳定性较高，非常适宜为市县一级日常性基本公共服务提供资金。同时，地方政府由于更加贴近居民，从而能够更有效地获取基本民生性公共服务的需求。因此，通过房地产税，地方政府将税收收入与当地公共服务有效地对应起来，提高公共财政支出的效率。

房地产税是土地增值归公的重要工具之一，有利于实现公共财政的公平性。房地产价值不仅得益于私人投资，也得益于公共服务的投入。例如，地铁建设、重点学校等公共基础设施和服务能提升周围的地价和房价。这部分土地增值并不是来自于房地产所有者的个人努力。而且如果没有房地产税，拥有住房的家庭能够从城市公共服务中不断获得资产增值收益，这对于无房家庭是不公平的。因此应当通过一定的政策实现土地增值归公，从而体现公共财政的公平性。房地产税是土地增值归公的重要方式之一，配合房地产交易环节的所得税和增值税等对资本利得的课税，能够更好地实现政府对于公共服务带来的土地增值的回收。不仅如此，通过房地产税实现土地增值归公将有助于建立起一个“房地产税收——公共服务水平提升——房地产价值增加——房地产税收增加”的良性循环，促进城市整体发展的可持续。

房地产税作为直接税的重要组成部分，能够发挥对家庭财产（资产）的再分配作用。作为市县一级地方政府税收，房地产税是地方公共服务成本在居民之间的一种分摊机制，分摊的方法是按照房地产的市场评估价值。从全球经验来看，家庭收入越高，住房财产的占比越高。因此，房地产税具有一定的累进性，即收入越高的家庭，支付的房地产税在其收入或财产中的占比越高，换句话说，高收入家庭承担更多的地方公共服务成本。

房地产税是房地产市场稳定运行的基础性制

度，有助于促进住房市场稳定，提高土地资源利用效率。房地产税作为保有环节的税收，会增加持有住房的成本，有助于促进住房的理性消费和投资，是促进房地产市场健康、平稳、可持续发展的基础性制度。房地产税不仅能够促进住房的高效利用，也能够提高土地和空间的利用效率。尽管房地产税对于房地产市场稳定有积极作用，但是应当明确的是，房地产税的主要功能不在于调节住房价格。从国际经验看，仅有日本和韩国两个国家使用保有环节房地产税调节住房价格，但均没有取得理想的效果。

综上所述，房地产税是一个健康的公共财政体系的重要组成部分。对于地方财政而言，房地产税更为重要。我们对于房地产税功能的理解不应仅仅停留在筹集收入层面，而是应当关注房地产税在土地增值归公、存量财富分配、稳定住房市场以及提高土地利用效率等方面的独特和不可替代的作用。

二、世界各国房地产税基本情况和发展趋势

（一）房地产税在税收中的重要性

总体而言，一个国家或地区房地产税收占 GDP 的比重与这个国家或地区的发展程度密切相关。人均 GDP 水平越高，房地产税占 GDP 的比重相应也越高（见图 1）。原因如下^[4]：一是发达国家城市化水平较高，城市基础设施更加完善，房地产的市场价值也较高；二是发达国家的产权体系更加完善，房地产信息更加完备和透明，有利于房地产价值和纳税责任的认定；三是发达国家政府税收征管能力较高。

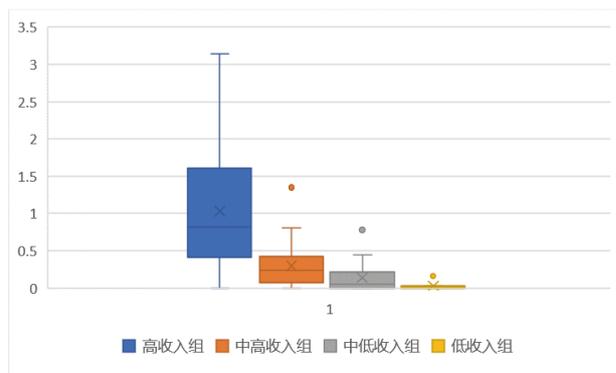


图 1 不同收入组国家或地区房地产税收入占 GDP 的比重（2018 年）^①

① 数据来源：房地产税占 GDP 比重数据来自 OECD 数据库；收入分组数据来自世界银行数据库。

从房地产税占税收收入的比重来看,以经济合作与发展组织(以下简称经合组织 OECD)国家为例,保有环节房地产税占税收收入的比重大体维持在 2.5% 至 4% 的区间内(见图 2)。特别是 2009 年金融危机之后,经济下滑导致所得和消费相关税收占比有较大幅度下降。相比之下,房地产税在税收收入的占比却有所提高。这也说明了房地产税对税收收入整体稳定性的促进作用。

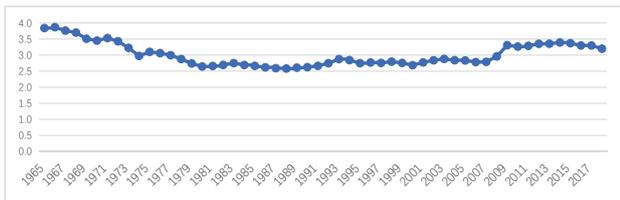


图 2 1965-2018 年 OECD 国家保有环节房地产税占税收收入的比重(OECD 国家平均水平)^①

图 3 是经合组织国家地方政府保有环节房地产税占地方政府税收的比重。2018 年,经合组织国家房地产税占地方政府税收比重平均为 40.6%。从国别来看,房地产税占地方政府税收比重的差异还是比较大的。占比最高的为澳大利亚,为 100%,即地方政府的全部税收均来自房地产税;占比最低的为瑞典,房地产税仅占地方政府税收的 2.4%。房地产税占地方政府税收比重与各国房地产税总规模相关,也与各国政府间职责和收入划分的制度背景密切相关。

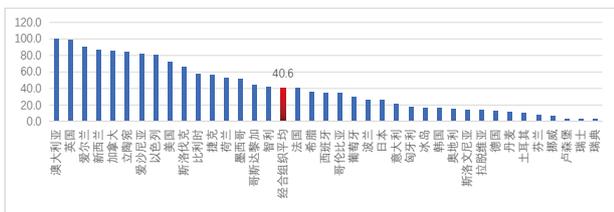


图 3 2018 年经合组织国家地方政府房地产税占地方政府税收的比重^②

(二) 各国房地产税发展趋势

房地产税在地方政府财政可持续方面发挥重要作用。房地产税在各国主要作为市(县)级税收。

一些国家通过授权市(县)政府一定程度的房地产税率选择权或制定权,来增强地方政府财政的可持续性和灵活性。近年来,一些国家地方政府还通过税收增额融资(TIF)的方式,将一定区域和时期内的房地产税增额用于偿还同区域内特定公共基础设施或城市更新投资带来的债务,使房地产税在地方政府财政中发挥更大的作用。

按市场价值计税的做法被越来越多的国家采用。按价值计税更符合纳税能力原则和受益原则,能够更好地体现税收与公共服务的对应性。这一模式正在被越来越多的国家所使用。

批量评估技术被广泛采用。批量评估方法将统计模型引入房地产价值评估,可以实现快速、大批量的计税价值评估。随着计算机、地理信息、遥感、航拍、大数据等技术的发展,批量评估的效率和准确性都在不断提高,成本不断降低。越来越多的国家使用批量评估技术进行房地产税评估。

征管水平不断提高。技术的发展带来了房地产税征管效率的提高,包括评估与征税数据的种类与准确性不断提高,缴费方式、计税价值评估结果的公布方式,以及纳税通知单发放渠道的日益多元化,极大提高了征管效率和效果。

(三) 各国房地产税面临的共同挑战

一些国家房地产税减免措施过于复杂,造成税制不公平。对于地方政府而言,减免政策的出台比较容易,也容易获得纳税人支持。但如果减免政策没有退出机制,或形成制度化,在经济环境、居民收入不断变化的背景下,出台时是合理的减免政策也会成为当前税制不公平的原因。国际上减免政策或限制措施中有些是好的做法,可以有针对性地降低部分人群的税负。但从各国整体的实践经验来看,房地产税减免措施实施的效果不佳,破坏了税制的公平,增加税制的复杂程度,减少地方政府税收。因此,如何在有针对性地降低税负的同时,维持税制的公平和有效性,是摆在各国政府面前的重要挑战。

① 数据来源:OECD 数据库。

② 数据来源:OECD 数据库。

计税价值与市场价值的差异较大，税基更新难度较高。一些国家和地区，其房地产税计税价值与市场价值差异较大。主要原因有：法律规定的税基更新周期没有得到执行；法律中设置了对税基增长的限制；法律规定房地产税评估采用的价值定义及方法与市场价值评估不同。计税价值与市场价值的脱节会造成实际税负的不公平，突出表现在相似房地产的实际税负不同以及高价值房地产反而实际税负比较低。近年来，一些国家开始推进计税依据的更新以及房地产评估制度的改革，但也遇到政治上或技术上的挑战。

(四) 良好的房地产税制应具备的特点

根据国际经验分析，一个良好的房地产税制往往具有如下特点：

第一，地方自主。房地产税在各国都作为地方税收，地方政府在不同程度上拥有税率制定权和征管权，税收收入用于当地公共服务的提供。

第二，税基广泛，尽可能控制豁免范围。房地产税仅对少数公共用途且非盈利用途的房地产进行免税。税基广泛有利于税制的公平和税收的充足。

第三，与纳税人收入挂钩的税收减免。目前认为比较公平的减免措施应当与纳税人收入挂钩，对纳税能力比较差的人群设置房地产税减免。

第四，税基定期更新。房地产税以市场评估价值作为计税依据，那么定期更新税基能够最大限度确保税负分担的公平。

第五，税制透明和征管便捷。房地产税将增强当地居民对公共服务和税收的问责。房地产税比较成熟的国家和地区，地方政府在税基评估、税率确定、税收减免以及公共服务支出方面尽可能做到公开透明。同时，在征管方面也尽可能为纳税人提供便利，赢得纳税人的支持。

三、房地产税制的基本内容

(一) 纳税人

根据各国的经验，房地产税的纳税人可以是所有者、用益物权人和实际使用者（占用者或承租人）。由于各国都有不动产登记制度，将不动产登记簿上的房地产所有者作为房地产税纳税人是比较普遍的做法。从房地产税的功能角度，不仅是所有者，用益物权拥有者、实际使用者均可以作为房地

产税纳税人。根据纳税人确定的优先顺序，各国与地区的做法可以分为如下三个类型（见图4）。

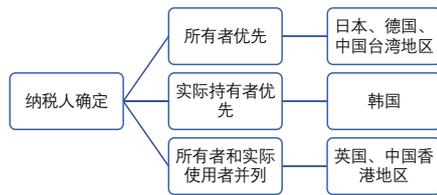


图4 纳税人确定方法分类的示意图

(二) 课税对象（即房地产实物）

房地产税的课税对象应当尽可能覆盖各种类型房地产，特别是私人用途和能够盈利的房地产，从而实现税收的充足性和公平性。此外，房地产税的课税对象的确定也与相关数据的可获得性相关，并与一国整体税制的衔接。从国际经验来看，房地产税的课税对象是土地及土地上永久改良物，包括建筑物、构筑物等；少数国家仅对土地或者仅对房屋课税（见图5）。

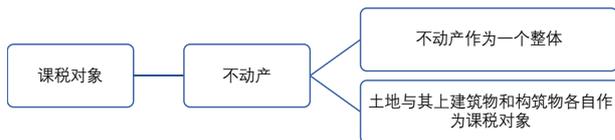


图5 房地产税课税对象分类示意图

(三) 计税依据

房地产税的计税依据（税基）可以分为从价计税和从量计税两大模式。其中，从量计税（如按建筑面积）在操作上相对简便，但是公平性较低。从价计税的模式增加了税基评估的复杂程度，但是公平性较高。从房地产税制度的发展历程看，随着税基评估技术的不断发展，计税依据经历了从量到从价的转变。目前在全世界范围看，大多数国家采用从价计税的模式。少数欠发达国家仍然保留从量计税的方法。以色列是发达国家中唯一使用从量计税的国家，尽管对按面积计税的方法进行了改良，加入区位修正等因素，但仍存在着比较严重的税基不公平问题。

对于采用从价计税模式的国家，房地产税的计税依据又可以细分为按照资产价值计税、按照年租金价值计税和按照登记价值计税等三种类型（见图6）。

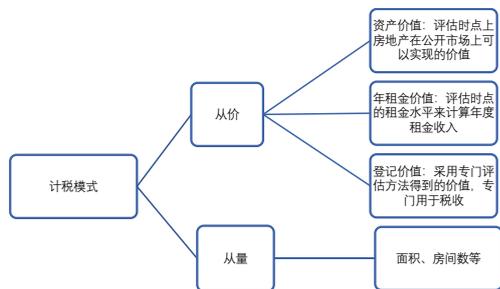


图6 房地产税计税模式分类示意图

资产价值。资产价值是房地产在评估时点公开市场条件下可实现的交易价值，包含房地产的使用价值和未来增值的预期。采用资产价值计税可以在实现土地增值归公的同时，使得计税价值累进性更强，发挥财富再分配的功能。按资产价值计税要求税基定期更新，使其更准确反映市场价值。房地产税比较成熟的国家，大多采用资产价值作为计税依据。

年租金价值。年租金价值是在公开市场条件下，假设无限期租赁期时，房地产可以获得的年租金。年租金价值主要反映房地产的使用价值，不包括对未来增值的预期。采用租金价值计税对房地产市场活跃程度有一定的要求。房地产市场越活跃，用于确定租金的数据越多，年租金评估价值也就越准确。^[5]使用租金价值作为计税依据的国家和地区主要是受到英国影响比较大的国家和地区，如印度、新加坡、中国香港地区等。英国曾经使用年租金价值，经过几次改革之后，目前采用按资产计税的方法。

登记价值（地籍价值）。按登记价值计税主要是欧洲大陆国家。登记价值主要用于税收目的，有专门的评估方法，通常低于资产价值和市场价格。采用这种模式的国家，法律通常规定登记价值需要定期更新，但是实践中很多国家并没有严格依照法律进行定期更新。例如德国、意大利、西班牙等欧洲国家，存在税基长期不更新、或者仅按照简单的价格指数调整方式来进行更新等问题，结果使得计税依据与市场水平差异较大，无法反映市场的变化，既减少了税收收入，又破坏了税制公平。计税依据更新方面比较成功的案例是日本和韩国。其中，日本每三年更新一次登记价值，韩国则为每年更新。

（四）税率

“以支定收”的税率，即将地方政府下年度房地产税支持的公共财政支出规模除以当年房地产税的税基规模，从而得到下年度房地产税税率。这种方法的优点在于将财政收入决策和开支决策联系起来，从而有助于提高公共财政效率。“以支定收”的做法对计税价值定期更新有较高的要求。以支定收的典型国家如美国、英国、加拿大、法国、南非等。

固定税率。财政集权程度较高的国家和地区，房地产税的税率往往在法律中予以固定，典型国家和地区包括韩国、新加坡等。在一些国家，如德国和日本，中央政府在统一的标准税率基础上，赋予地方政府对税率进行微调的权力，从而体现地区间公共服务需求的差异。其中，德国地方政府通过在税率上附加一个“乘数”的方式调整税率，日本则是直接在中央政府规定的标准税率基础上上下浮动。

此外，各国的房地产税率还可以分为单一税率、分类税率和累进税率三种。单一税率是全部房地产适用统一的税率，典型国家和地区如日本、中国香港特别行政区。分类税率是对不同房地产类型适用不同的税率。比较常见的做法是对房地产按用途进行分类，设置不同的税率。通常来讲，工商业税率较高，住宅税率较低。如美国和加拿大的部分地区、德国。也有一些国家对土地和建筑物设置不同的税率，如韩国。新加坡财产税在住宅与工商业分类税率基础上，对住宅采用累进税率。

（五）税收减免及税负限制措施

各国实行房地产税减免或限制措施的原因通常包括：降低低收入或特定人群的税负，保证其基本生活水准；降低特定房地产类型（如住宅）的税负，以支持该类用途，比如保障基本居住需求；通过降低特定地区税负，吸引外来投资；地方政府也往往通过出台减免措施，来赢得纳税人支持。

税收减免从对象上可以分为四类，针对税基、税率、税额和递延纳税（见下表）。从使用范围和效果看，对税基的减免的适用范围广，但减免针对性差，更容易造成税基流失和税负分配的不公平。而与纳税人收入挂钩的税率减免和税额减免措施，政策的针对性较高，相对而言更加公平。

(六) 计税价值评估

房地产计税价值评估是用于税收目的一类房地产价值评估。房地产计税价值评估不仅需要准确地反映评估对象在评估时点的市场价值,更重要的是要确保评估对象之间的比价关系能够正确反映市场情况,从而实现税负的公平分摊。与服务于房地产交易等其他目的的房地产市场价值评估相比,房地产计税价值评估更加注重结果公平和可解释性。

不仅如此,房地产计税价值评估更关注当前享受到的公共服务所带来的价值,体现房地产税的受益性,而较少考虑房地产未来收益变化对房地产现值的影响。例如,很多国家的房地产计税价值评估是不考虑房地产剩余使用年期的。

房地产税评估需要在短时期内对大量房地产进行评估,并得出相对公平、具有一致性的评估

结果。随着批量评估模型的应用以及计算机辅助批量评估系统的发展,房地产税计税价值评估的效率和准确性大幅提升。

(七) 评估机构

房地产税评估部门的设立通常遵循了“评估与征管相独立”的原则,保证评估的公正客观。从评估部门设置的层级看,房地产税评估更多地由市镇一级政府负责,也有一些国家和地区由州/省一级政府负责。中央或联邦一级税收部门负责房地产税管理的国家较少,而承担实际评估职能的国家更少。

从房地产税评估部门所隶属的政府部门看,可以大致分为五类。第一类是隶属于财政部门或税务部门。典型案例是英国、新加坡、中国香港特别行政区。^①此外,法国和意大利等国家,房地产税计税价值由地方政府税务部门负责,而没有设立专门的评估部门。第二类是设置独立的房地

表 房地产税减免措施分类

类型	具体措施		典型案例
针对税基的减免	特定类型房地产免税	按照房地产用途或类型设置免税	普遍使用
	评估比率	将房地产市场评估价值的一定比例作为计税依据,俗称“税基打折”	美国、日本
	计税价值增长上限	税基定期更新时规定市场评估价值增幅不得超过某一特定比例或不得超过当年消费价格指数(CPI)	美国、日本
	基于当前用途的评估	1. 基于房地产当前利用方式进行估价,而不是基于法律许可用途下能够实现最大市场价值的利用方式进行估价 2. 适用于农地、林地和自然资源保护地的保护,以及历史文化遗产的保护	美国
针对税率的减免	特定类型房地产或人群低税率	1. 特定类型房地产:如自住住宅 2. 特定人群:如老年人、退伍军人	美国
	设置税率上限	对于“以支定收”、税率定期调整的地区,要求税率不得超过某一特定水平或增幅不超过一定比例	美国
针对税额的减免	设置税负上限	1. 设置房地产应纳税额占家庭收入比重的上限,如果超过上限,则对应应纳税额实施减免,直至等于应纳税额占家庭收入占比符合所规定的上限水平 2. 申请条件包括家庭收入(低收入或中低收入)、年龄(通常为老年人)、残疾人、遗属、自住房屋等 3. 也称为断路器(Circuit Breaker)	美国
	特定类型房地产或人群的税额减免	1. 特定类型房地产:如自住住宅 2. 特定人群:如老年人、退伍军人	英国、美国
其他	递延纳税	1. 对于符合一定条件的纳税人,通常为低收入老年人,可申请缓交房地产税,直至房地产发生交易或继承,再补交递延的房地产税及相应利息 2. 地方政府对申请递延纳税的房地产设置“留置权” ^② ,确保房地产在转让和继承时优先用于房地产税的缴纳	美国

① 中国香港特别行政区差饷(房地产税)的评估和征收都是由香港差饷物业估价署负责。这样做的目的是为纳税人提供“一站式”服务。这种做法在全世界是比较少见的。

② 税收留置权(Tax Lien)是英美法系中的一个概念,当纳税义务人发生欠税时,纳税义务人就成为政府的债务人。政府作为债权人可以对欠税人的财产(动产或不动产)设置税收留置权,以确保政府税收优先受偿。

产税评估部门。典型案例是加拿大不列颠哥伦比亚省和安大略省，通过“法定机构”^①的形式设立直接隶属于省政府的评估部门。第三类是隶属于市县市政府，典型案例是美国。第四类是由土地部门或不动产登记部门负责房地产税评估。典型案例是澳大利亚^②、立陶宛^③和韩国^④。第五类是市县市政府通过任命评估师的方式实施房地产税评估。典型案例是日本和南非。

（八）争议处理

房地产税征管中，纳税人可能对评估结果、税额确定中适用的相关政策等内容提出异议。因此，很多国家都建立了房地产税争议解决机制。

在房地产税比较成熟的国家，争议解决机制通常分为三个层次。第一层是向房地产税评估机构提出“非正式的”争议解决申请。通常情况下，纳税人以咨询的方式向评估机构提出申请，由评估机构向纳税人进行解释说明。从各国实践来看，大多数争议在这一层次能够得到解决。第二层是向专门负责房地产税争议处理的机构提出“正式的”争议解决申请。这类争议需要由专门的争议处理小组负责，在美国、加拿大等国，申诉处理通常采用听证会的方式，纳税人和评估机构各自举证。第三层是向法院提出诉讼。通常情况下，向法庭提出的诉讼与具体法律条文的规定有关，不得针对评估中的数据、公式等。

除争议处理体系外，“申诉不得影响税款的缴纳”也是各国常见的做法。经过审查，如果确实需要更改评估价值和征税额，税务机关在争议处理完毕后会对纳税人进行相应的税款退还或补缴等处理。

（九）征收与缴纳

房地产税通常是按年征收。但是一些国家和地区，为了减轻一次性缴纳对纳税人现金流的压力，设置了分期缴纳，如一年两次（按半年）、一年四次（按季）或按月缴纳。各国为方便纳税人，都提供多种纳税方法，包括柜台缴纳、银行转账、

网上缴纳等方式。在美国，对住房抵押贷款还款期中的纳税人，可以在银行开设专门的账户，由银行代缴房地产税。

房地产税评估部门会将评估结果以评估通知单的形式发放给纳税人。评估通知单除了告知评估结果外，还会提供一些评估所使用的房地产相关信息，便于纳税人理解评估结果。此外，评估通知单中也会注明争议处理的流程和时间表，以及评估结果公开查询的方法。各国实践表明，计税评估信息的透明有助于提高纳税人对房地产税的支持，也有助于降低争议的发生。

房地产税评估结果的公开是各国房地产税征管领域的共同趋势。一方面使评估全过程更为透明，便于纳税人的监督，另一方面，通过比对自己房屋与相邻房屋的评估结果，纳税人也可以对评估结果的准确性有所判断，有助于减少争议。一些地方政府在专门的网站上常年提供评估结果的查询。为了保护隐私，网站往往只公布房地产地址和评估结果，纳税人登录后可以查看自己房地产的详细信息。这种做法的好处在于，房地产税评估价值作为政府公共信息的一类，是房地产市场交易中重要的价格参考，有助于房地产市场交易的顺利进行。因此公开的评估价值查询平台也发挥了公共信息发布的功能。

除了评估部门发放的评估通知单，税务部门还会向纳税人发放纳税通知单。纳税通知单上会注明适用的评估价值、税率以及减免政策。内容越详细，越便于纳税人了解税收计算过程，减少因为不清楚税收计算方法而带来的争议。此外，税收通知单上还会详细列出纳税的时间、渠道、争议处理流程等。随着互联网技术的普及，税务部门发放纸质税单的同时，也越来越多地采用电子税单。

（十）欠税处置与强制执行

在房地产税制度相对完善的国家，对于拒不缴纳税款的纳税人，政府往往先对欠缴部分征收

① 依据特定法律设立，承担某些特定职能，具有独立法人地位的机构。

② 澳大利亚新南威尔士州的土地和不动产管理部负责州土地税的评估，昆士兰州由自然资源矿产和能源部负责州土地税的评估。

③ 立陶宛房地产税评估由国家设立的国家登记中心负责。

④ 在韩国，国土基础设施和交通运输部定期公布土地和房屋基准价格，地方政府以此为依据确定当地的计税价值。

滞纳金和利息。如果仍不缴纳欠税，则采取强制性的惩罚措施，如冻结、拍卖财产等，以形成较强的威慑作用。^[6]强制执行制度的适用对象是极少数欠税的纳税人。对于绝大多数纳税人，各国主要通过提供更好的纳税服务，更透明的信息披露制度等方式鼓励纳税人主动遵从。在实践中，各国（地区）所采取的强制执行力度也差别很大。

以美国密歇根州房地产税欠税处置流程为例，欠税处置通常可以划分为三个阶段（见图7）。第一阶段是对欠税部分征收利息和滞纳金，第二阶段是对欠税房地产设置“税收留置权”（Tax Lien），第三阶段是取消欠税房地产的赎回权（止赎），政府对其进行拍卖，所得优先用于偿还欠税。

第1阶段	第2阶段	第3阶段
<ul style="list-style-type: none"> •管理费或滞纳金 •利息 	<ul style="list-style-type: none"> •附带税收留置权 •管理费或滞纳金 •利息 	<ul style="list-style-type: none"> •取消赎回权 •拍卖

图7 欠税处理体系的框架

四、公有土地、土地出让金与房地产税

（一）土地公有制也可以征收房地产税

国有土地使用权是一项用益物权，有明确的归属且能够给权利人带来现实收益，可以对其征收房地产税。同理，国有土地使用者也可以成为房地产税的纳税人。不仅如此，房地产税收入用于当地公共服务支出，而这些公共服务也资本化成为房地产价值的一部分。从这个角度看，房地产税是享受该地区公共服务的居民对公共服务的支付。因此，房地产税仅与土地所有者或使用者是否享受当地公共服务有关，而与其拥有的土地产权类型无关。

世界上有很多对公有土地上的房地产征收房地产税的例子，如新加坡、以色列、澳大利亚、荷兰、瑞典、中国香港特别行政区等。这些国家和地区都在其法律和制度框架内协调了国有土地使用权和房屋所有权之间的关系。在法律上，英国和受英国影响比较大的国家将房地产税的纳税人规定为房屋的占用人（Occupier）。占用人包括了拥有人和使用人，通过这种方式将房屋的所有者和使用者都当作纳税人。中国香港地区的差饷（房地产税）在纳税人的界定上也使用占有人的概念。而且香港地区的差饷

以年租金评估价值计税，从税基角度解决了土地使用权与房屋所有权之间的矛盾，将土地和房屋统一按照租金价值来计税。在其他国家或地区，如新加坡和美国的夏威夷州，法律规定国家或州政府拥有的土地及土地上的建筑在再评估时按照完全所有权对待。也就是说，在房地产税评估中，公有土地上的房地产与私有土地上的房地产是一视同仁的。

（二）土地出让金和房地产税是地方政府公共服务资金的两个来源

房地产税和土地出让金都是地方政府收入，但二者是本质不同的两类政府收入。房地产税作为一种税收，是国家凭借政治权力，按照法律规定对房地产部分收益强制地、无偿地占有。换句话说，房地产税是享受当地公共服务的居民对当地公共服务的支付，体现了政府和纳税人之间的关系。而土地出让金是国有建设用地使用权出让时，获得土地使用权的个人或单位向实施出让的地方政府缴纳的，其本质是一次性支付的地租，或称为使用期内地租的资本化。土地出让金是土地所有权在经济上的实现形式，体现了土地所有者和土地使用者之间的社会生产关系。由此可见，房地产税和土地出让金在本质上是完全不同的两类政府收入。

房地产税与土地出让金之间不仅不冲突，而且房地产税应当与土地出让金等相关制度协调配合，从而实现更为有效的土地税、费、金体系。对于地方政府而言，一次性的土地出让收入获取方便，但是可能导致行为的短视；土地和房屋的收费针对性强，但不具有税收的无偿性特征，只适用于可以私人化的服务提供；房地产税对于基层地方政府可持续性的公共服务和公共产品的提供具有重要意义，有助于引导和改善地方政府行为，使其更加关注公共服务和公共产品的质量。因此在土地公有制下，一个建构合理的土地税、费、金体系对于地方政府十分重要，有助于实现土地增值归公，促进地方政府财政和经济发展的可持续。同时也能够一定程度兼顾土地高效利用、防止土地投机、促进经济发展等目标。

（三）案例：中国香港特别行政区的差饷、土地出让金与年地租

在中国香港特别行政区，土地出让金、地租

和差饷是并存的三类政府收入。在房地产保有环节的税收方面，香港对房地产的保有按年度征收差饷（房地产税）。土地方面，香港土地归政府所有，土地使用者仅拥有一定年期的土地使用权。土地使用权人除了要支付土地出让金外，每年还要向政府缴纳地租。

差饷是香港特区政府最稳定的税收来源。根据香港特区库务署公布的数据，2018—2019 财年，香港差饷收入 172 亿港元，约占香港特区政府总收入的 3%。差饷的征收对象被称为“物业单位”，包括土地、建筑物和构筑物。差饷的纳税人为物业单位的持有人或占用人，换句话说不动产的所有者和实际使用者均有纳税义务。差饷按照物业单位评估价值的一定比例来征收。物业单位的评估价值被称为“应课差饷租值”。应课差饷租值采用“年租金价值”，即假设物业单位在评估日期当天在公开市场上出租可获得的租金收入。应课差饷租值并不是一个实际发生的租金价值，而是一个排除了交易双方个人偏好、交易权利限制等因素之后的理论价值，仅反映物业在区位、大小、楼层、朝向等物理属性。应课差饷租值由专门的部门（香港差饷物业估价署）负责评估，同时负责征收。为了更加及时和准确地反映物业单位的价值，香港从 1999 年开始每年对所有物业单位进行重新评估，规定每年 10 月 1 日为应课差饷租值的评估日期。^[7] 税率方面，差饷采用固定的比例税率，每年由立法会厘定，对所有的物业类型都使用统一的税率。由 1999 年起，差饷税率水平保持为 5%。

香港土地归政府所有，政府通过拍卖、招标和协议的方式向土地使用者出租一定年期的土地使用权。例如 1997 年香港回归后，新批租的土地租期一律为 50 年。土地使用权人需向政府一次性支付土地出让金，并在租期内每年按照法律规定缴纳地租。

除了土地出让金，香港地区还对土地使用者征收年地租。年地租的类型有三类：第一类是象征性地租，主要存在于香港回归之前设立的土地契约中。这类地租通常针对新界原居村民，数额很小，例如每年 1 港元。第二类是定额地租，

根据批租时点或者改变用途时点的土地应课差饷租值 3% 确定，固定不变，每半年缴纳一次。第三类是浮动地租，地租为年应课差饷租值的 3%，每年重估，按季度缴纳。香港回归是续租和回归后新批租土地的地租都是以这种方式约定和缴纳的。

差饷与地租都是根据政府评估的应课差饷租值的一定比例征收，并由香港差饷物业估价署统一征收，但在具体的管理上有所差异。缴纳责任方面，差饷的纳税人是物业单位的所有者或者使用者，而地租的缴纳人只能是土地使用权人。税率方面，差饷的税率由立法会每年根据财政预算确定，而地租则是根据《联合声明》确定，固定为 3%。优惠方面，政府对某些房地产实施差饷减免，而地租则没有任何减免。

参考文献：

- [1] Richard Almy, A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper: WP14RA1, June 2014.
- [2] 赵云旗. 中国古代房产税：类型、特点与效应 [J]. 税务研究, 2019, (7): 118-124.
- [3] 侯一麟, 任强, 张平. 房产税在中国：历史、试点与探索 [M]. 北京：科学出版社, 2014: 32-33.
- [4] 刘威, 张超. 世界房地产税发展趋势 [J]. 国际税收, 2018, 63(9): 8-14.
- [5] 刘威, 满燕云, 何杨. 房地产税的计税与评估 [J]. 国际税收, 2014, (12): 49-53.
- [6] 何杨, 满燕云, 刘威. 房地产税国际比较文章(五) 房地产税征管中的信息共享、争议解决与强制执行 [J]. 国际税收, 2015, (2): 47-51.
- [7] 香港特别行政区政府差饷物业估价署, 香港差饷税制——评估、征收及管理 [Z]. 2021: 41.

作者：刘威，北京大学—林肯研究院城市发展
与土地政策研究中心高级政策研究员
刘志，北京大学—林肯研究院城市发展
与土地政策研究中心主任、研究员

责任编辑：熊哲文