

# 美国房产税减免制度的演进及其政策启示<sup>\*</sup>

米旭明 黄黎明

**内容提要:**本文在分析美国房产税演化路径的基础上,提出减免制度的创新和发展是房产税系统的关键因素。进一步,本文对减免制度进行了分类研究,包括基于房地产特征、物业价值、家庭收入、纳税人特征、所有权变更性质的减免,辨析不同减免制度的优缺点与实施条件。在此基础上,本文以我国沪渝房产税改革试点为出发点,分析试点方案的相关问题。最后,本文研究了分阶段、分地区的差异化减免制度建设思路,从短期、中期和长期三个方面剖析路径选择和配套措施。

**关键词:**房产税 减免制度 税收遵从 批量评估系统 房地产市场效率

美国次贷危机、爱尔兰和西班牙金融危机表明,许多国家的住房制度都存在着缺陷,难以为经济增长和社会发展提供有力的保证(Davis & Van Nieuwerburgh, 2014)。因此,完善住房税收和住房保障制度,避免陷入风险失控、经济停滞、货币超宽松的恶性循环,是学术界研究的重要方向和各国政府的迫切使命(Aizenman & Jinjarak, 2014; Case, 2015)。

2011年1月28日,上海和重庆率先实施了房产税改革试点,拉开了我国房地产税改革的序幕。2013年11月15日公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“加快房地产税法立法并适时推进改革”,这标志着我国房地产税改革已进入加快推进阶段。

房产税是实行分税制财政管理体制国家普遍征收的税种(刘佐, 2013)。国际经验表明,不同国家和地区房产税体系具有较大差异,因此,其在不同时期对房价、居民的购房行为以及房地产市场有着不同程度的影响(Cho et al, 2013),甚至是不同方向的影响(Mikesell, 2013)。我国各地区经济发展水平差异、房地产市场体量、人口复杂程度远超世界上任何一个国家,这些因素决定了我国房产税改革没有现成经验可以照搬。因此,如何在有效发挥市场决定性作用的前提下,针对我国的财政体制和房地产市场现状设计合理有效的差异化房产税制度体系,是一个亟待解决的问题。

## 一、美国房产税减免制度的变革与创新

房产税开征的初衷是为了调节财富分配,为地方政府提供稳定的税源(Mikesell, 2013)。但是美国的发展历史表明,房产税能否有效调节财富分配的关键取决于减免制度(Bowman, 2008)。如果缺乏有效的减免制度设计,房产税不仅无法成为社会财富的调节工具,甚至会产生累退效应,最终导致贫富差距不断加大(Lyons et al, 2007)。另外,房产税能否成为稳定的税源,也取决于自身的制度设计和创新(Harris, 1983)。

世界上大多数国家实施统一的房产税制度,这与房地产市场体量、地区差异和人口复杂性程度密切相关。从这方面来看,美国房产税(Property Tax)制度体系的设计基础与我国最为接近,对其深入分析和总结有利于我国房产税制度体系的建立和发展。美国房产税起源于殖民时期,最早建国的15个州中有14个州对不动产都保有课税(Sexton, 2008)。经过长期的发展和完善,房产税已成为美国地方政府<sup>①</sup>稳定的收入来源(Mikesell, 2013),为地方经济建设和公共管理提供了物质保障,也为国家经济结构的调整发挥了引导作用(Sexton, 2008)。

在美国房产税的发展历程中,有两个时间点值得关注。第一个时间点是1929年的大萧条。当时经济滑坡,资产价格暴跌,投资减少,大量劳动人口

<sup>\*</sup> 米旭明,深圳大学建设管理与房地产系,邮政编码:518060,电子邮箱:mixm@163.com;黄黎明,深圳市国家税务局。基金项目:国家社会科学基金项目“市场差异、公平性变量与房地产税基批量评估模型研究”(11CJY092)、教育部人文社会科学基金项目“房地产税基批量评估模型与准确性研究”(10YJC790197)。感谢匿名审稿人的意见,当然文责自负。

失业后无力支付房产税,只能被迫出售房产,由此导致税收遵从度大幅下降,抗税事件频出(Tim & Peltier, 2007)。在这种背景下,各地方政府推出大量临时性减免或者延期缴纳的措施,最大限度地降低房产税对低迷经济的影响(Sexton, 2008),经济好转后大部分措施被取消或暂停。第二个时间点是1957年。当时,各州房产税收入持续下降,所占地方财政收入的比例屡创新低,民众的反感情绪不断加重,征管成本持续上升。以至于在当年的国家税收协会年会上,乔治·米切尔<sup>②</sup>发表预测,“从目前情况来看,房产税收入不断下降的趋势无法逆转。因此,我大胆地预测:房产税将在美国终结”(Bowman, 2008)。50多年过去了,房产税在美国非但没有终结,反而成为地方政府重要的税源,甚至在一些县市镇占到了地方财政收入的90%<sup>③</sup>(Lyons et al, 2007; Evaldas & Asta, 2013)。为什么会出现在这种情况?

究其原因,不难发现,从1957年开始,美国的房产税制度体系进入了以减免制度为核心的变革创新时期。1957年以前,各州的房产税制度基本相同;之后,各州根据具体情况不断调整房产税制度,导致差异不断加大。经过50多年的创新,美国房产税已经发展成为世界上最复杂、最庞大的房产税法律体系。目前,各州应用的减免方法和工具包括:评估限制、税收限制、税率限制、免征减征、断路器计划(Circuit Breaker Program)<sup>④</sup>、税收抵免、延期纳税、税收增量融资等。美国的经验表明,房产税一直以来就面临着巨大的社会压力(Harris, 1983)。在此条件下,减免制度的优化是房产税成败的关键因素。

## 二、美国房产税减免制度设计的理论与实践分析

通过对美国房产税减免方法和工具的梳理和研究,本文按照减免性质将减免制度分为五大类,分别是根据房地产特征、物业价值、家庭收入、纳税人特征、所有权变更性质减免制度。实践中,这些减免措施常常被组合运用。

### (一)基于房地产特征的减免制度

基于房地产特征的减免制度主要是通过业主对房地产的用途、住宅的房间数量、房地产的性质等对物业进行分类,不同类别适用不同的减免措施。用途包括:是否为农业用地,是否为家庭基本住宅,是否为首套住宅等。比如,1957年,马里兰州通过针

对农业用地和相关房产的税收优惠法律规定<sup>⑤</sup>(Youngman, 2005);阿肯色州规定家庭自住的首套住房享受减免;纽约州根据房间数量的差异规定了不同的住宅税基评估增长限额,3个房间的住宅限额最低,10个以上房间的住宅限额最高;佛罗里达州《拯救我们的家园》(Save Our Homes)法案和1号补充案将住宅分为三类:自住、出租和度假住宅,其中自住基本住宅可以享受5万美元的免税税基,同时其评估增长限制为6%(Anderson, 2006)。

基于房地产特征的减免制度需具备完备的房地产特征数据库,并能够对用途发生变更,房屋数量和性质的变化做出及时更新(Sexton, 2003)。实践中,由于房地产的特征比较容易识别和搜集,操作成本低,所以受到普遍欢迎。该制度的缺陷是:首先,容易产生不公平。理论上,公平税收的基本原理是税负与纳税人拥有的财富、支付能力之间存在着合理的关系。房地产特征的分类往往导致纳税人的税负与财富存量、收入相脱节,导致有效税率累退情况的出现(Woodbury, 2006)。其次,该制度违背了基于市场价值确定税基的逻辑。很多国家对于家庭住房的优惠政策并没有区分房产的市场价值,这样不利于评估系统中市场价值数据的维护和更新,损害了系统的有效运作。另外,忽视市场价值的自住房产或者首套房产的税收优惠,在客观上会加剧不公平问题(候一麟、马海涛, 2016)。

### (二)基于物业价值的减免制度

基于市场价值的减免制度是根据纳税人拥有房地产的市场价值制定税收减免政策。佛罗里达州《拯救我们的家园》法案和1号补充案中规定,市场价值在50万美元以内房屋的业主在州内迁移时,可以享受一次税基转移的优惠(Sexton, 2003)。加利福尼亚州规定,价值不超过100万美元的其他住宅在父母和子女间变更产权时免于再评估(Haveman & Sexton, 2008)。另外有8个州也制定了类似的减免法律<sup>⑥</sup>。

与房地产特征相比,市场价值分类的减免制度在一定程度上有效地提高了公平性,实践中受到很多国家的青睐。但是,建立该制度需要满足以下条件:首先,房地产市场发展成熟,市场有效性较强。只有在成熟的房地产市场中,才容易获取大量的市场价值资料,才能够进行准确、有效的价值评估。其次,需要构建完善的房地产批量评估系统。批量评估系统速度快、效率高、成本低廉,因此被广泛使用。

表1 美国部分地区与物业价值相关的税收减免政策

序号	州名	市场价值限额 (美元)	具体规定
1	马里兰	300 000	住房市值中可以享受减免优惠的部分不能超过 30 万美元
2	新罕布什尔	100 000	住房市值中可以享受减免优惠的部分不能超过 10 万美元
3	佛蒙特	200 000	住房市值中可以享受减免优惠的部分不能超过 10 万美元,并且业主年收入不得高于 9 万美元
4	加利福尼亚	34 000	住房市值不超过 34 000 美元的可以享受税收减免
5	纽约	85 000	名下所有物业总市值不超过 85 000 美元的纳税人可以申请减免
6	马萨诸塞	684 000	家庭自住房产市值超过 684 000 美元的家庭不得享受减免
7	堪萨斯	350 000	家庭自住房产市值超过 350 000 美元的家庭不得享受减免

资料来源:作者根据相关资料整理。

### (三)基于家庭收入的减免制度

大量经验证据显示,低收入家庭可能承担相对更高的住房成本(Lyons et al, 2007)。比如,2005年美国住房与城市发展部的调查显示,收入在贫困线以下的家庭的住房平均支出占家庭收入的42%;中位数家庭为22%(Woodbury, 2006)。美国税收与经济政策研究院(Institute on Taxation and Economic Policy, ITEP)的研究表明,2002年低收入家庭平均支付的房产税占到家庭收入的3.0%;中等收入家庭为2.4%;而高收入家庭只有0.8%(ITEP, 2005)。公平税收的一个基本原理是,税负应与纳税人的支付能力存在合理的关系。传统的房产税不符合公平税收的要求。因此,美国绝大多数州都针对家庭收入和住房支出实施减免,减免额达到数十亿美元。仅在2006年,18个州就支付了大约30亿美元(Lyons et al, 2007)。

基于收入减免制度的核心思想是:当税负占家庭收入的比例超过规定比例时,启动减免措施,减少税款占家庭收入比重过高的纳税人税负。也就是说,基于收入的减免制度是在减免额和申请人家庭

收入之间构建一种反向关系(Cho et al, 2013)。该制度最具代表性的措施是“断路器”计划,有44个州实施了该计划(Bowman, 2008)。

实践中,通常的做法是先确定一个收入比例标准,达到标准就可以申请减免,也有一些地区对不同的收入范围确定了不同的标准。各州确定的比例标准通常在1%~9%之间(May, 1980; Lyons et al, 2007)。基于家庭收入的减免制度具有多种形式,在制度设计时,经常加入其他因素进行综合衡量<sup>⑦</sup>。比如,伊利诺伊、马萨诸塞、新墨西哥、宾夕法尼亚等州仅针对老年人和残疾人实施基于家庭收入的减免;华盛顿、迈阿密、明尼苏达等州则规定当租金与收入比例超过规定时(Lyons et al, 2007),通常是6%~25%<sup>⑧</sup>,租户也可以申请减免。蒙大拿和伊利诺伊州规定62岁以上的纳税人才可申请减免(Barrows, 2013)。

基于收入的减免制度属于事后减免,通常需要纳税人先全额支付税款,然后再申请减免。减免返还纳税人的方式有三种:直接支票返还、个人所得税减免和下期房产税减免(Bowman, 2008)。减免返还方式的优缺点分析见表2:

表2 美国房产税制度中基于收入的减免返还方式

序号	返还方式	代表州	优点	缺点
1	直接支票返还	迈阿密州	对应性强,增强了纳税人的公平感	手续繁杂,操作成本较高
2	个人所得税减免	马萨诸塞州	易于操作,成本最低	削弱了税收减免的直接联系,不利于提高纳税人的公平感
3	下期房产税减免	马里兰州	成本较低,对应性较强	如果业主或租客搬迁便无法享受减免

资料来源:作者根据相关资料整理。

与其他减免制度相比,基于收入的减免制度更具优势,因为它在降低政策成本的同时也确保了从价税逻辑的完整性(Bowman, 2009)。该方法被广泛采用主要是因为它可以直接地、精准地对真正需要的纳税人进行减免。但是如果对收入统计不准

确,则会导致税额与总收入之间的比例关系失控,从而出现不公平现象。以美国为例,虽然80%以上的州都实施了基于收入的房产税减免制度,但各州在收入的确定方面不尽相同。其中20%以上的州明确规定不包括社保收入,这种方案主要的受益者是

老年人群(May, 1980; Barrows, 2013)。调查显示, 65岁以上的人群中90%左右的人群获得了社保收入; 55—61岁群体中只有13%的人群获得了社保收入(Bowman, 2009)。

基于收入的减免制度针对性强, 确保了家庭可支配收入的水平, 因此受到很多国家和地区纳税人的欢迎(Bowman, 2009)。但是, 目前我国建立基于收入的减免制度比较困难, 主要原因是收入组成的复杂性和信息系统的不健全(王小鲁, 2013)。家庭收入信息的缺失、隐性收入信息无法获取等都导致建立基于收入的减免制度困难重重。实施的结果将产生较多的不公平。

#### (四) 基于纳税人特征的减免制度

一些国家根据纳税人特征来制定减免的制度, 比如, 纳税人家庭规模、是否为残疾人、年龄、业主或租户、是否为家庭主要住房等特征(Evans, 2012; Maestri, 2013)。

老年人和残疾人群体收入水平普遍较低, 税负较重, 因此很多地区对这类纳税人实施减免。比如, 美国有24个州制定了针对老年人的特殊税收减免; 4个州对残疾纳税人减免有具体的规定(Barrows, 2013)。在业主方面, 家庭财富水平的差异决定了购房数量和使用目的, 收入较低的人群通常住房较少, 其购房目的是家庭生活, 而不是旅游、度假和投资保值等。所以, 很多地区规定业主可以享受的减免只限于家庭基本住宅(Woodbury, 2006)。对于租户减免的考虑是美国近年来出现的新变化。2005年, 美国住房调查显示, 31%的房屋居住者是租户; 贫困家庭中有57.4%的家庭租房<sup>⑨</sup>。该减免的具体操作原则是“视同纳税”, 即将租户交纳的部分租金视为已纳税额, 根据已纳税额确定减免额度。美国有17个州制定了租户减免政策, 租金中视同纳税的比例分布在6%~25%之间(Lyons et al, 2007)。

表3 美国基于纳税人特征的不动产保有税减免制度

序号	减免依据	规定	使用范围	代表案例
1	年龄	针对老年人的税收减免	24个州规定了类似条款	22个州规定老年人的认定年龄为65岁, 其余2州确定为62岁
2	身体状况或工作能力	是否为残疾人	19个州规定了类似条款, 其中4个州对申请人没有年龄限制	加利福尼亚州和宾夕法尼亚州对残疾人的定义为失去工作能力
3	业主购房目的	是否为家庭居住	10个州规定了该减免措施	佛罗里达州《拯救我们的家园》: 纳税人自住基本住宅免税税基为2.5万美元
4	租房	部分租金支出视同纳税	18个州规定了对老年租房的减免措施; 10个州的租户减免没有年龄限制	新泽西州: 老年或残疾人租房支付租金的18%视同纳税额; 当租户纳税额超过收入的4%时, 超过部分的20%予以减免

资料来源: 作者根据相关资料整理。

基于纳税人特征的减免标准众多, 流程复杂, 操作成本高。该政策最大限度地考虑了社会各个群体的税负情况。最大限度地提高了不动产保有税的社会接纳度和税收遵从度。基于纳税人特征的减免体系反映了各地区经济发展水平的差异和文化的不同。多样化、差异化的减免制度最终使得税负痛苦指数较高的房产税遵从度大幅提高, 促使房产税成为地方财政收入的重要来源。

#### (五) 基于所有权变更性质的减免制度

基于所有权变更性质的减免制度主要根据所有权变更的范围、价值量和变更对象等因素制定了减免方案。表4是美国加利福尼亚州制定的住宅所有

权变更减免规定:

该类规定主要针对家庭成员之间的所有权变更和年老业主的迁移需要。家庭成员之间的所有权变更主要适用于父母和子女之间以及配偶之间。对于年老业主, 为了更好地享受晚年生活, 退休或临近退休时经常将物业从工作地点附近置换到适合养老的区域。评估限额、增量征收等制度会对房地产市场流动性产生不良的影响, 导致某类或者某些区域的物业供应紧张, 从而产生锁定效应, 降低了市场的资源配置效率(Wasi et al, 2005)。而基于所有权变更的减免制度在一定程度上能够改善物业的流动性。

表4 美国加利福尼亚州所有权变更减免制度

序号	法案名称	主要内容	制定时间
1	58号法案	家庭内所有权变更减免措施。家庭基本住宅和价值不超过100万美元的其他住宅在父母和子女间变更产权时免于再评估。同时将配偶间变更产权免于再评估法案纳入了州宪法。	1986年
2	60号法案	允许55岁以上的公民在同一郡县内转换同等价值以下住宅时免于再评估,但这种免税在公民一生中只能使用一次。	1986年
3	60号法案补充案	允许年长业主将已评估的基准价值物业与其他郡县的物业转换,但必须取得该郡县的许可,在加州只有10个郡县接受这种转换申请。	1988年

资料来源: M. Haveman & T. A. Sexton(2008)。

### 三、中美房产税减免制度的比较分析

我国的房地产税体系建立于新中国成立以后,随着经济和社会的发展,进行了数次变革(刘佐,2006)。上海和重庆的个人住房房产税试点方案开启了新一轮改革的序幕,未来个人住房房产税的推广是我国房地产税改革的核心问题(胡怡建、范桢楠,2016)。

美国加利福尼亚州、佛罗里达州的房产税减免制度具有很强的代表性。一定程度上,它们的减免制度变革和创新有效地促进了美国各州相关差异化制度的不断发展和完善(Bowman,2009)。本文将对沪渝减免制度与美国加利福尼亚州和佛罗里达州的相关法律规定进行比较分析。我国试点方案减免制度具体规定如表5所示:

表5 上海与重庆试点方案中的减免制度

序号	内容	上海试点方案	重庆试点方案
1	征税对象	(1)上海市家庭新购第二套及以上住房(包括新房和二手房);(2)非上海市家庭新购住房(不论是否第一套)	(1)重庆市个人拥有的独栋商品住宅;(2)重庆市个人新购的高档住房(价格达到主城九区新房成交价2倍以上);(3)非重庆市个人新购的第二套住房
2	税率	0.4%、0.6%	0.5%、1%、1.2%
3	税基确定方法	(1)市场交易价格的70%;(2)未来将参考市场价格进行评估	房产交易价,条件成熟时以评估价值确定税基
4	税基更新周期	取决于再次交易时间	无
5	评估限制减免规定	税基冻结	税基冻结,计税交易价不再变动
6	交易或所有权变更规定	按照交易价格计税	交易或所有权变更后不作调整

资料来源:《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》和《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》。

试行方案在减免措施方面具有以下特点:首先,税基确定、减免、优惠措施方面规定不详细、差异较小,只在税基更新方面略有不同。其次,税基确定方法以住房交易价格为依据,明确提出只有时机成熟才能按照评估值征税。第三,在税基调整更新周期方面,重庆方案没有规定,即物业交易或所有权变更后不进行税基调整。这意味着在推行评估值征税之前,所有应税物业的税基价值将保持不变。上海方案中,税基更新周期取决于物业再次销售或者所有权变更的频率,如果物业再次销售,将按照新的交易价格计税。最后,从税基减免角度分析,上海和重庆方案都采用了类似于税基冻结的制度。长期来看,这样的制度会产生税负不公平。

与美国典型地区的房产税减免制度相比,我国沪渝试点方案减免规定较少,仅有的减免制度也是

依据房产交易时间和价格设计,缺乏对不同社会群体的考虑和照顾。而美国加利福尼亚州、佛罗里达州的减免制度涵盖了基于房地产特征、物业价值、家庭收入、纳税人特征、所有权变更性质的减免。它们层次分明、类别丰富、依据众多。在实践中全方位地提高了税收遵从度,有效地降低了税收征管成本。

短期来看,沪渝两地的交易价格确定税基在一定程度上降低了征管难度,也有利于在实施初期提高社会接纳度。但长期而言,会对税负公平和地方政府组织财政收入的能力产生不利影响。比如,上海方案有可能造成税负不断地向交易频繁的住宅物业转移;而重庆方案可能造成整体税负不断地向新建物业转移。这将在一定程度上产生税负不公平,并不断加剧。

表6 减免制度的国际比较分析

序号	内容	上海、重庆试点方案	美国加利福尼亚州、佛罗里达州相关法案
1	税基优惠对象	无具体规定	家庭基本住宅、农业物业
2	依据纳税特征的评估优惠	无	依据年龄、收入水平等因素制定差别评估优惠
3	税基确定方法	房产交易系统	批量评估系统
4	税基更新周期	重庆:无 上海:再次交易	每年
5	税基确定是否参考消费价格指数	否	是。优惠享受范围:加州为全部住宅;佛州为自住家庭基本住宅。
6	评估限制规定	类似冻结条款	加州:2%;佛州:自住基本住宅6%,其他10%
7	交易或所有权变更规定	上海:按照新交易价格计税;重庆:无	根据市场价值重新评估
8	家庭成员间所有权转移优惠	无	加州:家庭基本住宅和市场价值100万美元以下的其他住宅在父母和子女间变更产权时免于再评估;配偶间变更产权免于再评估 <sup>⑥</sup> 。
9	换房减免规定	无	州内迁移条款 <sup>⑦</sup> 。加州:55岁以上公民、价值不限、一生一次;佛州:可将50万美元以下原有物业评估价值转移到新物业。

资料来源:作者根据相关资料整理。

另外,试点方案中税基更新的规定对房地产市场和财政收入也会产生很大的影响。经验表明,随着经济发展和城市化水平的提高,住房价值会持续上升(Davis & Van Nieuwerburgh, 2014)。此时,缺乏更新的税基不仅会限制财政收入的增长,也会使长期持有物业成为纳税人的理性选择。一旦这种选择成为主流选择,就会产生市场锁定效应。最终,物业的流动性不断降低,资源配置方式和效率也被改变。

#### 四、政策启示与展望

我国各地区经济发展水平和人口发展状况存在显著差异,因此有必要根据实际情况差别设计减免制度。美国房产税减免制度的演进带来如下启示:

1. 减免制度设计是房产税制度的核心问题。美国房产税的发展史同时也是减免制度建立、变革、创新与不断完善的发展史。多样化、差异化的减免制度充分考虑了不同社会阶层的居住需求,在照顾困难群体的同时,能够较大程度地提高整个社会的接纳度,并有效地保障房地产市场的运行效率。

2. 我国各地的经济发展水平和具体国情决定了减免制度的差异化和阶段化。所以,应该从短期、中期和长期三个方面推进制度建设,引导减免制度由单一化向多样化发展。分地区完善立法和推广工作,最终形成适度差异化的房产税减免制度体系。短期以房地产特征为基础建立差异度较小的减免制度,同时,由中央指导各地确定收入划分办法,保证基层财政的稳定性和持续性。由基层政府根据

纳税人需要加大相关公共品的投入。中期分步骤推进房产税减免制度改革,在批量评估系统的基础上逐步引入基于物业市场价值和家庭收入的减免制度。根据地区经济发展和信息建设情况,适时赋予发达地区部分房产税立法权。长期在经济发达地区引入基于纳税人特征和所有权变更性质的减免制度;在经济较发达地区推广基于物业市场价值和家庭收入的减免制度;在经济欠发达地区完善基于房地产特征的减免制度。

3. 通过房产税收入划分改革,保证基层财政的稳定性和可持续性。目前,不断扩大的地区间差异和日益膨胀的地方债务正在困扰着我国的发展,并成为社会稳定的重要隐患(李永友, 2010)。自2002年以来,各省的财政体制均以收入划分为核心建立。其特征是将主要的财政收入集中到上一级政府,基层政府的收入占比持续降低(孙开, 2011)。作为重要的地方税种,房产税对地方财政收入、地区公共建设和经济发展至关重要。但是,其直接税的性质决定了主要的支出应集中在与纳税人相关的公共产品上。这就要求在设计收入划分比例时,更多地倾向于基层财政,由基层政府根据纳税人的需求提供公共产品。当该项收入与纳税人的生活息息相关时,社会接纳度才能有效地提高。中央立法机关可以研究制定相关办法,帮助地方政府对房产税收入进行合理地划分,确保基层政府的分享比例。

4. 建立和完善综合数据信息系统,增强信息能力。差异化的减免制度要求从多个维度构建实施要素,例如收入、纳税人特征、租户、家庭情况等等。这

需要能够不断更新的多维度信息系统。我国的社会数据和信息系统建设仍然比较滞后,近年来不断爆出的多个身份证和户口事件也在一定程度上反映出基础信息数据工作的不足<sup>⑩</sup>。数据库和信息能力的滞后,将极大地制约制度创新能力和税收执法能力。目前,多维度的信息已经成为重要的战略资源,在社会治理中发挥着日益重要的作用。随着房产税制度建设工作的推进,对信息的需求也将不断加大。这就要求我们必须在信息获取、信息处理和加工、信息评价、信息互联互通方面开展大量的基础性工作。现在拟建立的统一不动产登记信息管理基础平台<sup>⑪</sup>,只是多维度数据信息的第一步。为了确保减免制度体系的创新能力,数据与信息建设将是紧迫而艰巨的工作。

5. 建立和发展批量评估系统,确保税基确定方法科学有效。目前,沪渝两地试点方案都利用住宅交易价格确定税基;而美国、加拿大、英国等国家均采用批量评估系统确定税基。这种评估系统的基本逻辑是基于市场价值评估,被广泛应用于房产税和住宅抵押贷款评估中。在美国,购买一份资产自动评估报告需要20~25美元,而一份由不动产评估师单独进行评估的报告需要500美元(彭建文、杨宗宪,2007)。这种快速且低成本的评估方式是传统方式无法比拟的。随着房产税征收范围的扩大和全国推广,在技术层面上必须依赖批量评估系统。

6. 不断研究多样化减免制度对房地产市场运行效率的影响,确保市场在配置资源方面发挥决定性作用。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”(人民日报,2013)。减免制度改革不仅会影响到住房价格和交易行为(Coombs,2012),也会影响到市场效率(Li,2006;Weber,2008)。与此同时,它对经济的影响也是非常显著的(Stankevicius & Vasiliauskaite,2013)。例如,对美国和欧洲的研究都发现,不合理的减免制度会使市场资源配置效率下降,产生锁定效应,造成部分市场无法有效运转(Wasi et al,2005)。而合理有效的减免制度不仅能够确保市场作用的发挥、地方财政收入的稳定增长,还能够促进国家经济的持续发展(Stankevicius & Vasiliauskaite,2013)。因此,在减免制度创新和完善的过程中,应充分重视相关制度对市场的影响,在认真审视各方利益的同时,深入研究每项制度的潜在作用,尤其是资源配置效率方面的后果。

综上所述,差异化的房产税制度体系,尤其是多样化的减免制度是历史发展的必然选择。我国在下一轮房地产税改革的过程中,应以减免制度为核心,分地区、分阶段建立和完善房产税制度体系。同时,根据信息建设、地区差异和征管效率,适时引导制度演进,最终实现在确保基层财政收入的前提下,促进房地产市场、经济和社会的持续稳定发展。

#### 注:

- ①与中国不同,美国的地方政府主要指除州政府以外的县、市、镇。
- ②1933年担任伊利诺伊州税务委员会主任;1940年担任伊利诺伊州税务局长助理;1973年5月担任美国联邦储备系统理事会副主席。
- ③1977—2013年,美国地方政府(县、市、镇)税收构成中,房地产税占地方税收收入比例平均为71.5%~80.5%。具体参见:美国税收政策研究中心(Tax Policy Center, TPC)网站。
- ④当应纳税额超过收入的某一特定比率时,执行税额抵扣条款,共有44个州实施断路器减免。
- ⑤法案名称:《使用价值计划》(Use Value Program)。
- ⑥这八个州是加利福尼亚、堪萨斯、马里兰、马萨诸塞、内布拉斯加、新罕布什尔、北达科他、俄亥俄、佛蒙特、华盛顿州。
- ⑦其他因素主要包括:年龄、业主或租客、家庭财富、是否为残疾人、婚姻状况等因素。
- ⑧各州的规定不尽相同,但通常在6%~25%之间。
- ⑨参见 Bureau UC, American Housing Survey for the United States, 2005。
- ⑩加州将配偶间变更物业产权免于再评估条款纳入到州宪法中,该条款的任何改变都须经过选民表决。
- ⑪对于该条款,美国一些法律专家曾经表达出一些质疑。美国宪法中“迁移权利”(Right to Travel)条款规定公民从一个州到其他州时,该州应该同等对待。价值携带条款可能违背了宪法,因为与新来的居民相比,州内居民得到了更大的优惠。
- ⑫具体参见:《新华网评:“房氏家族”们为何拥有多个户口》,2013年2月8日,新华网;《公安部:绝不允许一人多个户口多张身份证》,2014年1月20日,新华网。
- ⑬具体参见:《国土资源部:不动产统一登记三年后全面实施》,新华网。

#### 参考文献:

- Aizenman, J. & Y. Jinjark (2014), “Real estate valuation, current account and credit growth patterns: Before and after the 2008—9 crisis”, *Journal of International Money and Finance* 48(B):249—270.
- Anderson, N. B. (2006), “Property tax limitations: An interpretative review”, *National Tax Journal* 59(3):685—694.

- Barrows, R. L. (2013), "The distribution of tax relief under farm circuit-breakers: Some empirical evidence", *Land Economics* 64(1): 15-27.
- Bowman, J. H. (2008), "Property tax circuit breakers in 2007-features, use and policy issues", New Lincoln Institute Policy Focus Reports.
- Bowman, J. H. (2009), "Property tax circuit breakers: Fair and cost-effective relief for taxpayers", New Lincoln Institute Policy Focus Reports.
- Case, K. E. (2015), "Housing markets and the economy: Risk, regulation, and policy", *Journal of Economic Literature* 53(4):1046-1047.
- Cho, S. H. et al(2013), "Impact of a two-rate property tax on residential densities", *American Journal of Agricultural Economics* 95(3):685-704.
- Coombs, C. K. et al(2012), "Property taxation, capitalization, and the economic implications of raising property taxes", *International Advances in Economic Research* 18(2):151-161.
- Davis, M. A. & S. Van Nieuwerburgh (2014), "Housing, finance and the macroeconomy", NBER Working Paper, No. 20287.
- Evaldas, S. & V. Asta (2013), "European property taxation: New sources of revenue, cases of the EU countries", *Economics and Management* 18(3):428-435.
- Evans, A. W. (2012), "Optimal tax theory and the taxation of housing in the US and the UK", *Journal of Property Research* 29(4):368-378.
- Harris, W. T. (1983), "Property tax circuit-breakers: Good causes but bad economics", *American Journal of Economics and Sociology* 42(2):209-216.
- Haveman, M. & T. A. Sexton(2008), "Property value assessment growth limits, tax base erosion, and regional immigration", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, Policy Focus Report/Code PF018.
- Institute on Taxation and Economic Policy(2005), "ITEP guide to fair state and local taxes", Washington, DC. <http://www.itepnet.org/guide.htm>.
- Li, D. (2006), "U. S. property tax study and enlightenment to China's residential property tax reform", University of Nevada, Reno.
- Lyons, K. et al(2007), "The property tax circuit breaker: An introduction and survey of current programs," Washington, DC 20002: Center on Budget and Policy Priorities.
- Maestri, V. (2013), "Imputed rent and distributional effects of housing-related policies in Estonia, Italy and the United Kingdom", *Baltic Journal of Economics* 13(2):35-58.
- May, P. (1980), "The Michigan circuit breaker and its impact on the incidence of the property tax", *American Journal of Economics and Sociology* 39(2):685-704.
- Mikesell, J. L. (2013), "Property tax stability: A tax system model of base and revenue dynamics through the Great Recession and beyond", *Public Finance and Management* 13(4):310-334.
- Sexton, T. A. (2003), "The property tax base in the United States: Exemptions, incentives, and relief", *Assessment Journal* 10(4):5-33.
- Sexton, T. A. (2008), "Property tax assessment limits", Lincoln Institute of Land Policy.
- Stankevicius, E. & A. Vasiliauskaite(2013), "European property taxation: New sources of revenue, cases of the EU countries", *Economics and Management* 18(3):428-435.
- Tim, P. & M. Peltier(2007), "Behind Florida's property tax revolt", *Time*, Tuesday, June 12. <http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1632143,00.html>.
- Wasi, N. et al(2005), "Property tax limitations and mobility: Lock-in effect of California's Proposition 13", Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs.
- Weber, R. N. & McMillen (2008), "Thin markets and property tax inequities: A multinomial logit approach", *National Tax Journal* 61(4):653-671.
- Woodbury, M. A. R. (2006), "Containing the individual burden of property taxes: A case study of circuit breaker expansion in Maine", *National Tax Journal* 59(3):665-683.
- Youngman, J. M. (2005), "Taxing and untaxing land: Current use assessment of farmland", State Tax Notes.
- 候一麟 马海涛,2016:《中国房地产税设计原理和实施策略分析》,《财政研究》第2期。
- 胡怡建 范桢楠,2016:《我国房地产税功能应如何定位》,《财政研究》第1期。
- 李永友 沈玉平,2010:《财政收入垂直分配关系及其均衡增长效应》,《中国社会科学》第6期。
- 刘佐,2013:《厘清房地产税》,《中国地产市场》第9期。
- 刘佐,2006:《我国房地产税制建设的简要回顾与展望》,《税务研究》第3期。
- 彭建文 杨宗宪,2007:《自动估价系统对不动产估价师之潜在冲击分析》,《住宅学报》(台北)第1期。
- 孙开,2011:《省以下财政体制改革的深化与政策着力点》,《财贸经济》第9期。
- 王小鲁,2013:《收入的真相——推算6万亿灰色收入》,《新世纪》第37期。

(责任编辑:李仁贵)