

工作论文

NO.W082
2011.10



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE
Center for Urban Development and Land Policy

中国房地产税评估及改革回顾与展望

曲卫东 中国人民大学公共管理学院副教授

北大-林肯研究院研究员

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

目录

1、我国房产税改革进程	3
1.1 起步阶段（2004-2005）	3
1.2 深化阶段（2006-2008）	4
1.3 实践阶段（2009-）	4
2、批量评估技术标准研究	5
2.1 北京版本	5
2.2 南京版本	5
2.3 国家版本	6
3、批量评估方法与实践	6
3.1 成本法批量评估技术	7
3.2 收益法批量评估技术	7
3.3 市场法批量评估技术	9
4、CAMA 系统研发状况	9
4.1 初期北京、重庆、南京、深圳批量评税系统	10
4.2 丹东 CAMA 系统	10
4.3 杭州契税征管系统	11
5、未来亟需研究和回答的若干问题	11
5.1 价值依据	11
5.2 效率与公平	12
5.3 房地产税与土地出让金关系	12
5.4 房地产税与房地产宏观调控	13
6、对中国开征房地产税的建议和展望	13
6.1 加强立法	13
6.2 部分城市先试先行	13
6.3 商业和工业房地产先行	14

中国房地产税评估及改革回顾与展望

曲卫东¹

摘要： 本篇论文回顾了中国大陆房地产税改革的进程，并对时至今日房地产税研究成果——批量评估技术标准、批量评估方法以及 CAMA 研发现状进行深入评价和分析。在此基础上，本文提出了中国房地产税改革若干关键问题，并做了分析和解答。最后，本文提出了适用现阶段房地产税改革的政策建议。

关键词： 中国大陆；房地产税；批量评估；技术标准；政策建议

1、我国财产税改革进程

我国从 2003 年开始加快房地产税的改革进程，并且选择北京、丹东、重庆、南京、深圳和宁夏吴忠市六个地区作为首批房地产税收改革试点地区，从此开始了我国探讨研究批量评估的历史。总结 2003 年以来的改革进程，大陆的房地产税改革可以划分为以下几个阶段。

1.1 起步阶段（2004-2005）

在这个阶段，六个试点地区分别开展了批量评税的理论研究工作，并取得了阶段性成果。北京市地方税务局完成了成本法批量评估模型的研究工作，并开发了可以完成成本法批量评估任务的 CAMA 系统。其他五个试点地区都接受了北京市成本法批量评估的研究成果。这个时期，南京市地方税务局研究了基准价格系数修正批量评估方法，分别通过市场法、收益法和成本法测算区片标准房地产的基准价格，并建立修正系数体系，从而可以借助于计算机技术实现南京市房地产的批量评估任务，这被称为“南京模式”。重庆市财税局也系统研究了基于三大经典估价理论的批量评估方法，并且研发了重庆市计算机辅助房地产批量评税系统。在这个阶段，重庆市的 CAMA 系统是全部六个地区中设计和开发最完善的。这个系统采用了最流行的软件开发模式，选择 BS（浏览器服务器）模式，具有用户界面美观大方，功能齐全完整，扩展性良好的特点。深圳市借鉴了当地著名房地产中介机构的研究成果，基于当地相对比较完善的数据基础，已经能够比较好地完成批量评估任务。只可惜深圳的经验并不能简单推广到其他地区。

¹ 中国人民大学公共管理学院副教授，北大林肯研究院研究员

1.2 深化阶段（2006-2008）

在这个阶段，房地产税改革试点地区由六个扩大到十个，新增加了河南省濮阳市、辽宁省大连市、山西省以及福建省。目的是为了将六个试点地区的前期试点经验推广，并加以深化。这个阶段，首批试点的六个地区发现批量评估并非易事，前期的一些经验存在偏差，甚至是错误。例如，原本以为成本法批量评估最为简单，因为成本法是一种非常模型化的方法，土地成本价值加上建筑物成本价值就可以求出房地产的评估结果。但事实并非如此，因为我国主要的住宅形式是高层建筑，整栋楼建设所占用的土地如何分摊到每一户住宅是一个仍需要深入研究的课题，目前还没有得到完美解决。还有市场法批量评估模型也不是非常容易运用到课税估价实践上。我国幅员辽阔，地区和生活习惯差异很大，因此，影响房地产价值的因素非常不同。这样，就难以建立统一适用全国的市场法批量评估模型。

1.3 实践阶段（2009-）

这个阶段的显著标志是前期试点成果的提炼和实践尝试，丹东市和杭州市的批量评估软件被推荐为全国批量评估标准软件，作为将来房地产税正式实施的备选软件。丹东市的评估软件功能完善，特别是房地产信息和纳税人信息的数据管理功能比较完善，与我国国情和房地产登记制度配合的比较科学合理。这个软件另外一个特点是包括了以市场法、收益法和成本法为基础的批量评估模型，具有标准 CAMA 的基本功能。杭州市既不属于首批六个试点城市 and 地区，也不属于扩大试点后的十个城市 and 地区。但是杭州市财政局直属征收管理局为了提高房地产契税征收管理水平，从 2006 年 10 月开始筹划建立房地产计税价值自动评估系统，2007 年 3 月正式启动这项工作，2008 年 4 月系统开发完成投入试运行。杭州市的这套软件虽然不是为建立房地产税批量评估系统而开发的，但是却具备了批量评估软件的基本功能，而且是应用在税收征管实践上的唯一一套软件，其效果已经得到了实践检验。杭州市的这套评估软件的理论基础是房地产基准价格系数修正评估法，该方法有效应用的前提条件是全面系统掌握房地产市场和房地产数据。因此，杭州的模式或经验是指明了房地产税计税价值批量评估的工作模式，即首先进行系统全面地市场调查，然后测算基准价格，并建立基准价格修正系数体系，最后，将这些内容转化成计算机支持的批量评估系统。杭州市从实际征收的房地产契税出发，建立和开发了房地产批量评估系统，不仅提高和完善了实际工作，提高了征管水平，而且还为房地产税的实施奠定了坚实基础。杭州经验标志着我国房地产税改革研究进入了实践阶段。

北京市于 2009 年也开展了住宅小区基准价格测算评估实践工作。中国人民大学土地管理系负责调查北京市高价住宅小区，测算高档住宅小区基准价格，并建立基准价格修正体系。这也是房地产税改革从理论走向实践的一个过程和尝试。

2、批量评估技术标准研究

在经过起步阶段之后，总结起步阶段的试点经验，其中一个成果就是建立了批量评估技术标准，这个技术标准在深化阶段中得以被实践检验和完善。北京市作为最早开展房地产税改革试点城市积累了丰富的经验，这些经验形成了北京版的批量评估技术标准。南京市作为首批试点的城市之一，完成了市场法、收益法和成本法批量评估模型的建立，因此，以南京的批量评估模式为基础建立了一个评估技术标准，这被称为“南京版本”。北京版本和南京版本代表了起步阶段批量评估的主要成果。国家税务总局综合了两个城市的技术标准，并形成了最终国家版本的“批量评估技术标准”。

2.1 北京版本

北京版本的技术标准《北京市房地产计税价值评估技术标准》共分 6 章 43 条。具体是第一章总则，第二章评税要素，第三章成本法评估房地产计税价值，第四章市场法评估房地产计税价值，第五章收益法评估房地产计税价值，第六章术语概念和附则。北京版本的技术标准的特点是第三章至第五章，这三章将房地产批量评估的成本法、市场法和收益法的具体步骤——数据搜集、参数测算和选择、评估模型建立与检验、批量评估以及结果确定等都进行了详细说明，具有极强的可操作性。这三种批量评估方法都是经过房地产税改革空转试点积累经验后总结出来的，带着明显的实验痕迹，其应用也受到一定限制。比如，成本法批量评估模型是： $\text{房地产计税价值} = \text{房地产评估值} \times \text{计税价值比例} = (\text{房产评估值} + \text{地产评估值}) \times \text{计税价值比例}$ 。其中， $\text{房产评估值} = \text{房产重置成本} \times \text{成新率}$ ， $\text{房产重置成本} = \text{建安造价} (1 + \text{间接费用比率}) \times \text{建筑面积}$ 。只要建安造价及间接费用比率测算得准确，房产评估值评估结果的准确率是可以保证的。而土地价值是通过基准地价系数修正法进行评估的，即 $\text{土地价值} = \text{宗地楼面熟地价} \times \text{土地使用权面积} = \text{适用的基准地价} (\text{楼面熟地价}) \times \text{评税时点修正系数} \times \text{容积率修正系数} \times \text{行业用途修正系数} \times \text{土地使用权面积}$ 。且不说这个公式里面的各项参数能否测算准确，而就地价如何根据高层建筑楼层不同进行分解而言，就是个估价界没有很好解决的研究课题。大陆住宅的主要形式是高层建筑（或称为公寓），通常建筑物的底层被用作商业，表现为底层价值和上层住宅价值的明显差异，其原因是地价分摊的比例不同。因此，上面的地价评估公式表面上看很好，模型很规范，但是实际难以应用。收益法批量评估模型是通过对北京市西单商业街的商业房地产进行调查和研究后建立起来的，具有较强的实践应用价值，但测算出来的评估参数，诸如租金临街修正系数、运营费用比率和资本化率的普遍适用性还有待实践进一步检验。

2.2 南京版本

《南京市房地产计税价值评估技术标准》包含 6 章 39 条，第一章总则和第二章评估要素与北京版相差不多。第三章至第五章分别是成本法评税、市场法评税和收益法评税，这

三章将三种评税方法的步骤和流程都做了详细规定。第六章是计税要素与附则。

南京版具有两个特点。第一，三种评税方法基本都属于同一种方法，即基准价系数修正方法。首先，通过成本法、市场法和收益法测算评税分区房地产的基准价格，再通过相应修正系数进行必要调整和修正，最后得出房地产的计税价值评估结果。因此，三种经典的估价方法在形式上被统一了，这种做法是否正确值得商榷。第二，南京版的附则非常多，因此，整个技术标准达到 109 页，4.7 万字。附则共计 20 个，涵盖了成本法、市场法和收益法测算基准价的主要参数以及基准价修正的全部系数。从表面上看，南京版的评估规则具有很强的操作性，似乎通过这个规则可以完成南京市房地产税的评估工作，开征房地产税指日可待。但是如果通过三种方法测算的基准价格不具有代表性，测算的修正系数不准确，这个技术标准就会产生比较大的结果偏差。事实证明，用基准价格系数修正法取代三种经典评估方法的技术标准是存在缺陷的，收益法基准价格修正系数法放弃了收益法的收益资本化理论模型，取而代之的是系数修正；成本法系数修正法也类似地放弃了成本法的成本价值构成基础，取而代之的是修正系数。因此，这种基准价格方法的基础就是这些修正系数是否完善。2005 年的南京版本在这个方面还不完善，评税分区不够细致，修正系数体系不够完善。

2.3 国家版本

经过对北京版和南京版的综合考虑，国家税务总局于 2005 年编制了《房地产计税价值评估规则（试行）》，这个规则包括 12 章，计 40 条。这 12 章是第一章总则，第二章术语，第三章评税原则，第四章评税方法与程序，第五章数据收集与管理，第六章房地产类别划分，第七章评税分区，第八章建立评税模型，第九章模型检验与校准，第十章评税结果，第十一章计算机辅助批量评税以及第十二章附则。从这个规则的结构可以看出，国家版本的技术规则是从房地产批量评估的流程出发，对批量评估的各个环节都做出了相应规定；不仅对三种批量评估技术方法和程序做出了相应规定，而且对数据的收集和管理，划分房地产类型和进行评税分区，建立评税模型，对模型进行检验和校正，评估结果认定以及计算机批量评估程序开发都做了原则性规定。因此，这个规则更符合国家层面规则应该具有的特点。

3、批量评估方法与实践

国家从 2003 年开始深化改革，国家税务总局负责房地产税计税价值批量评估技术的研究。研究集中在如何采用三大经典评估方法，运用计算机辅助批量评估技术。下边把研究阶段性成果做个总结。

3.1 成本法批量评估技术

成本法的基本理论非常模型化，即房地产价值=土地评估价值+建筑物评估价值。目前，我国各个城市普遍建立了基准地价及更新制度，每个城市都具有土地基准地价，通过基准地价系数修正方法可以评估城市的每一宗土地的价值。如果根据建筑物的不同结构、用途、建筑材料等事先测算得出建筑物的重置成本单价，通过不动产登记系统获得建筑物面积，就可以评估得到建筑物的价值。因此，从理论上来看，成本法似乎最适合采用批量评估技术评估房地产的计税价值。

北京市是最早开展成本法批量评估技术研究的试点城市，北京市有相对较为完善的基准地价体系，北京地税局委托测算了北京市不同结构和用途的建筑物的建安成本。以此为基础北京市建立了成本法批量评估模型，并且成为首批6个试点地区中其他5个地区的学习榜样。事实上，成本法可以较好地解决部分商业房地产（例如，写字楼、政府办公楼、购物中心等）和工业房地产的评估问题。但是对于住宅而言，成本法存在着难以克服的缺陷或者说存在尚未解决的研究难题。大陆住宅形式主要是多层和高层集中居住为主，几栋住宅楼共同占有一宗土地，住宅小区的全体业主成为这一宗土地的共同所有权人。运用成本法就必须知道每套住房所分摊的土地份额（面积或价值），才能通过土地评估方法获得每套住房的土地价值。这个问题在房地产管理领域和估价专业领域都还没有得到解决。在房地产权管理部门有三种土地分摊观点：第一，根据面积分摊，即根据每套住房的建筑面积占该土地上全部建筑面积比例分摊；第二，根据价值分摊，即每套住房的价值占土地上房地产的总价值的比例进行分摊；第三，不具体分摊，而在产权登记证上注明全体产权人共同所有。前两种分摊方法都不能很好解决土地价值与成套住房价值的正确关系，例如，有些住宅的底层被开发成商业房地产，而商业房地产的价值远远高于住宅，通过面积进行分摊存在不合理之处；加之在我国商业房地产的土地使用权年限为40-50年，住宅为70年，年限也不一致。采用价值进行分摊对于新开发的房地产来说是可行的，而对于旧的房地产来说存在困难，因为当时可能没有登记房地产的原始取得价格，从而无法进行分摊操作。

3.2 收益法批量评估技术

商业房地产评估通常采用收益法，收益法的基本公式如下：

$$V = \frac{a}{r} \times \left(1 - \frac{1}{(1+r)^n}\right) \quad \text{公式 1}$$

上述公式的应用前提假设是：评估房地产收益年期为有限年 n ，每年收益固定不变为 a 。如果采用上述评估公式，收益法也是非常模型化的评估方法，适用于房地产税的批量评估。但是仔细研究上述公式里面的评估参数，却发现采用批量评估的难度不小。

首先是房地产的收益 a 的求取问题。房地产收益可以分为毛收益和净收益两种，毛收益

是直接从房地产租金或者营业收入推导得出来的，即房地产毛收益=单位租金 x 出租面积。从毛收益中扣除运营费用得出的收益称为净收益，运营费用一般包括管理成本、维护成本、租金损失风险成本以及税费。对采用毛收益还是净收益，国内学者和专家持不同态度。我主张采用毛收益，因为扣除的运营费用成本里面包含税费，具体而言是房产税、营业税及附加。未来改革的房地产税将会包含房产税、城市建设维护税以及教育费附加。如果采用净收益批量评估模型需要测算各类不同类型房地产的运营费用比率。测算包含了未来极有可能取消的税费的运营费用比率非常不可靠，甚至毫无用处。除非在测算时从运营费用里面排除上述税费，而这样测算的运营费用比率就不是我国目前房地产评估所普遍采用的参数。事实上，采用毛收益或者净收益在本质上都是一样的，对评估结果没有实质影响。因为，可以通过资本化率 r 这个参数进行调整。

收益法批量评估第二个参数是资本化率的求取。资本化率的内涵非常丰富，不仅可以反映房地产收益能力大小、房地产投资风险、房地产品质好坏，还可以对应不同的收益内涵。对应上面讨论的毛收益和净收益，可以将资本化率界定为对应毛收益的资本化率和对应净收益的资本化率。从这个意义上看，采用毛收益和净收益都是一样的，通过对资本化率这个评估参数的调整，可以得到一致的评估结果。比较而言，采用毛收益更简单一些，因为无需考虑运营费用率的测算。

第三个参数是房地产的收益年期 n 。收益年期一般通过房地产的预期使用年限减去已使用年限计算，考虑到我国土地使用制度的特点，计算结果还需要与该房地产所占用土地剩余使用年期进行比对。如果土地剩余年期长于建筑物剩余使用年期，则以建筑物剩余年期作为房地产的收益年期，反之，则以土地剩余使用年期作为收益年期。出于房地产税评估和征管需要的目的，采用收益法批量评估技术评估房地产的计税价值时是否需要考虑年期呢？笔者认为不同评估目的决定不同价值标准，计税价值评估目的决定评估的价值标准不同于一般交易目的的评估。尽管计税价值以市场价值为导向，但是更强调价值的合理性、一致性和公平性。基于这样考虑，笔者主张收益法批量评估商业房地产不考虑年期的影响。从税收原理上也可以更好解释不考虑年期的原因。例如，在一条商业街道同一区段上有两栋写字楼，其中一栋比较新，收益年期有 40 年；另外一栋相对旧一些，收益年期有 20 年。因为这两栋楼的规模相当，装修水平类似，区位一致，因此，它们的年收益都是一样的。如果出于交易目的评估这两栋楼的市场价值，因为收益年期不同，采用公式 1 计算得出的评估结果肯定不等。而出于房地产税评估和征管目的，根据不同评估结果计算的房地产税也不相同，这就会给上述两栋写字楼的经营者带来不公平问题。旧的写字楼价值低，交的税少，因此可以获得更高的经营利润，在经营上处于优势地位；而新的写字楼的价值高，缴交的房地产税高，经营利润低，竞争上处于不利地位。因为税收制度设计导致原本经营和竞争相近的房地产产生了不公平的竞争，这是错误的。从房地产税的内涵和服务目的出发，考虑年期也是不对的。处于一个区位的用途一致的房地产所享受的基础设施和政府公共服务是一样的，为此应该付出相同的服务成本——房地产税。因此，不管房地产新旧程度如何，只要所处区位相同，用途一致，就应该支付相同的房地产税。目前，国内关于年期的争论还没有停止，笔者认为这是对房地产批量评估理论认识不清，对房地产计税价值内涵理解不深入所导致的。加拿大和我国

香港地区房地产税批量评估经验也告诉我们，采用收益法批量评估商业房地产的计税价值不考虑年期问题。所以，国内试点地区和专家应该停止对这个问题的争论，尽快统一认识，完善收益法批量评估收益和资本化率参数的测算。笔者负责的北大-林肯中心北京金融界示范项目中，设计的收益法批量评估模型没有考虑收益年期，评估结果非常理想，得到了国际同行的高度肯定。

目前，国内关于收益法批量评估的研究和实践都比较少，仅有的一些结论还很不完善。南京市在 2005 年汇报试点经验时，曾经介绍了收益法的运用。南京当时的做法是通过收益法评估公式 1 测算典型商业街道的房地产收益价值，在运用统计学测算代表商业街道典型房地产的基准价值，继而通过街道等区位和房地产实体修正系数进行修正，最终得到待评估房地产的价值。笔者认为这不是收益法批量评估技术，而是市场法批量评估技术。大连市目前正在进行商业房地产批量评估研究，杭州市已经完成了对全市全部典型商业街道的调查和商业房地产的勘察，掌握了全部商业房地产的一手资料。目前，相关机构正在测算相关评估参数。

3.3 市场法批量评估技术

市场法批量评估技术适用于交易频繁发生的房地产的计税价值评估，例如住宅。市场法批量评估模型通常有两种类型，一种是函数式模型，例如最常用的特征价格模型；另外一种则是表格式的模型，常用的是基准价格和修正系数模型。前一种模型是运用统计学从房地产交易价格里面直接推导建立起来的，后者也是通过首先建立函数模型，然后再通过模型测算标准房地产的基准价格，同时测算标准房地产与其他房地产发生偏离的重要指标的修正系数。相对于前者，后者更容易为纳税人所理解和接受。

国内关于市场法批量评估的试点和研究始于 2004 年北京地税局在亦庄经济技术开发区开展商品住宅特征价格法模型的研究，该项目成功地建立了该区域的商品住宅特征价格法模型。之后，又分别在宣武区牛街、广安门区域尝试建立了高层商品住宅特征价格模型，在海淀区建立了房改房的特征价格模型。北京市对特征价格模型在住宅计税价值批量评估模型研究上进行了细致研究，取得了令人满意的结果。南京市地税局在同期采用了基准价格系数修正方法批量评估住宅、商业和工业房地产价格。从 2007 年开始，杭州财税局开展了杭州市住宅小区调查工作，并建立了杭州市住宅价格特征模型，通过模型测算了每个小区每栋楼的标准房的基准价格和修正系数体系。目前杭州市所建立起来的基准价格及修正系数模型已经成功地运用在契税的征管上。

4、CAMA 系统研发状况

计算机辅助批量评估系统（英文简称 CAMA）是任何国家评估和征管房地产税都不可缺少的。我国在房地产税改革之初就着手研究开发 CAMA，目前丹东和杭州两地开发的 CAMA

已经达到国内领先水平，与国际先进 CAMA 功能相当。

4.1 初期北京、重庆、南京、深圳批量评税系统

最初试点的 6 个城市相继开发了 5 套 CAMA，只有宁夏的吴忠市因为技术人员缺乏没有自主开发。这 5 套软件中具有代表性的应该是北京、重庆、南京和深圳开发的 4 套 CAMA，丹东市早期开发的 CAMA 功能不够完善。北京市地税局负责开发的 CAMA 采用 CS 模式，主要以成本法和市场法为主。因为北京市最早提出成本法批量评估模式，所以，在其开发的 CAMA 里面重点进行了成本法的研究，到目前为止北京 CAMA 的成本法仍然是非常完善的。北京 CAMA 市场法主要采用评估函数模型方式，将实现建立和通过检验的住宅特征价格模型函数式直接通过后台维护方式写入数据库的模型库，然后供 CAMA 前台调用，具有维护和使用简单方便的特点。南京市地税局开发的 CAMA 是采用 BS 结构，开发基础是《南京市房地产计税价值评估技术标准》，也就是不区分成本法、收益法和市场法，而统一采用基准价格系数修正方法。深圳市开发的 CAMA 主要采用香港评估模式，利用租金价值进行评估。所以，深圳市的 CAMA 主要是租金价值法，这与其它 4 个 CAMA 不同。因为当时对深圳市的租金价值法存在诸多争议，深圳市 CAMA 没有得到国家高层及专家的认可，逐渐退出了试点开发的舞台。重庆市开发的 CAMA 晚于上述三个地方开发的 CAMA，因此，充分吸取了先期开发地区的经验教训，也充分听取了专家建议，采用 BS 开发架构，利用微软.Net 开发软件，采用 Oracle 数据库，结合 GIS 进行开发。重庆市地税局开发的 CAMA 可以说是当时最先进的、功能最完善的，也最接近世界水平。重庆市的 CAMA 具备市场直接比较法、收益法和成本法三种批量评估方法，数据管理、评估、评估征管和系统维护等功能。

总结试点初期各地 CAMA 开发建设历程，可以明显发现各地对房地产税批量评估理解程度不同，表现在 CAMA 设计和开发理念上也不同，这充分体现在最早开发的北京 CAMA 和最后开发的重庆 CAMA 系统设计和功能差异上。重庆市的 CAMA 是那个阶段最先进的，最具有继续开发和改造潜质的计算机辅助批量评估系统。然而不知何种原因，重庆市的 CAMA 系统没有最后成为推广全国使用的典范。

4.2 丹东 CAMA 系统

丹东市在借鉴北京、南京、深圳和重庆四地开发的 CAMA 基础上，重新开发了一套 CAMA。新开发的丹东 CAMA 采用.Net 开发平台，BS 结构和微软数据库，具备了国际上先进 CAMA 的基本功能。丹东市的 CAMA 主要特色之一是采用市场直接比较法评估住宅的计税价值，也具备成本法批量评估功能，该系统还没有收益法批量评估功能。丹东市的 CAMA 已经运用在丹东市房地产交易契税征管上。该系统已经通过国家税务总局验收，被推荐为全国其他地区可以选择的计算机批量评估软件。

4.3 杭州契税征管系统

杭州市本不属于国家房地产税试点地区，但是出于加强房地产交易环节契税征管目的，该市财税局组织对杭州市开展住宅、写字楼、酒店、商铺和工业房地产进行市场因素调查，在此基础上开发了契税评估、核定和征管系统。该系统可以完成对杭州市几乎全部类型房地产计税价值评估，并实际运用在房地产契税征管上，取得了非常好的征管效果。杭州契税征管系统以基准价格及系数修正功能为主，全部房地产的分类、分区、分幢基准价格事先经过受其委托的评估公司测算，并连同修正系数一同存储在数据库中，通过应用平台调用完成对应税房地产计税价值评估和核定。这些基准价格和修正系数每个月更新一次，保证了系统数据的现势性。虽然杭州的契税征管系统不是为了房地产税改革试点开发的，但是其基本功能和服务对象是一致的。特别是这个系统是建立在对杭州市全部房地产市场调查数据基础上的，并应用在税收征管实践上，成为税务部门日常使用的税收征管工具，具有覆盖面广等特点。因此，该系统也经过国家税务总局评定，成为供全国其他地区选择使用的计算机批量评估软件。

但是因为杭州契税征管系统最初不是针对房地产税改革目的而开发的，不是典型的 CAMA 系统，因此，国家税务总局建议杭州改造该系统。北大-林肯中心在商业房地产批量评估北京金融街试点项目上与杭州契税征管系统软件开发商合作，对该软件进行了彻底改造，完成了目前具备市场法、收益法和成本法批量评估功能的新的杭州 CAMA，并受到加拿大 BC 省评估局首席专家 Michael Lomax 先生的肯定。有关新的杭州 CAMA 将在本文第 6 部分进行进一步介绍。

5、未来亟需研究和回答的若干问题

经过 7 年多的试点研究，中国大陆房地产税改革取得了显著成就。试点地区从 6 个扩大到 10 个，房地产税改革研究成果已经运用在税收实践上，房地产契税的征管已经逐渐转变为利用评估值征税，这种做法在未来两年内将被推广至全国，并进一步为深化房地产税改革创造有利的税收环境。回顾这 7 年的房地产税研究成果，展望未来的房地产税改革，笔者认为还需要认真研究下面几个重要问题。

5.1 价值依据

如前所述，评估目的决定价值依据，而价值依据会影响评估原理和方法运用。为房地产交易目的而评估交易价值，价值依据是公开市场价值（open market value）；为获得金融机构贷款抵押房地产，决定贷款额度的是房地产的抵押价值，因此，出于抵押目的评估的是房地产的抵押价值（mortgage lending value）。为了征收房地产税目的评估的是房地产的计税价

值 (taxation value)。公开市场价值和抵押价值有着各自不同的价值内涵, 要求运用相应的评估原则。公开市场价值评估要采取合法原则、最高最佳使用原则、替代原则等评估原则; 抵押价值评估强调的则是谨慎性原则。那么计税价值的价值内涵究竟是什么, 计税价值评估又要遵循什么评估原则, 计税价值评估原则对计税价值评估方法又有什么特殊要求? 对这些问题的正确回答有助于人们对房地产税的正确认识, 有助于澄清目前在评估方法上存在的不清认识, 当然也有利于推进房地产税改革。

5.2 效率与公平

房地产税的征管需要遵循税收原理, 一个重要的税收原理就是税收的公平性。中国房地产税改革的目标之一是未来对住宅全面开征房地产税。如果过分强调税收的公平性, 那就要求税收部门全面准确掌握管辖区域内全部房地产和纳税人的信息。中国大陆房地产市场建立时间短, 从 1998 年房改至今仅有 12 年的时间, 房地产、纳税人以及房地产市场信息缺失比较严重。据调查很多城市土地房屋管理部门至今不能准确掌握所辖区域房地产情况, 房地产登记发证比率很低。虽然全国土地第二次大调查预计 2010 年底完成, 届时国家土地管理部门将基本掌握土地信息。因为我国住房制度改革之前房地产建设主体很不相同, 计划分配的很多住房目前还没有上市流通, 也因而没有登记和发证。这部分住宅的产权和使用情况是不清楚的, 房屋管理部门不掌握这些住宅的信息。如果我国启动全国房屋普查工作, 估计在 3-5 年内才能够完成这项任务, 届时房屋管理部门才有可能掌握房屋信息, 才能满足房地产征收管理的公平性, 可是这样做也丧失了效率。比较房地产税征收历史较长的国家和地区, 发现这些国家和地区也不是从一开始就实现了对全部房地产实现征税。香港 1845 年开征差饷, 1988 年 4 月 1 日才实现对全部地区都征收差饷, 一共花了 143 年时间。²因此, 笔者建议不要过分强调公平性, 而丧失了效率和改革时机。任何改革都不可能一蹴而就, 房地产税评估和征管难度很大, 更不可能脱离数据实际情况迅速完成, 因此, 要平衡效率与公平, 选择条件合适的地区和政府掌握数据的商业房地产先试先行, 获得实际征管一手经验。

5.3 房地产税与土地出让金关系

房地产税是一种财产税, 是根据纳税人拥有的房地产价值高低进行征管的。国内存在这样的观点, 既然房地产购买者已经交付了地价款 (或者说土地出让金), 那么就不应该再对保有环节房地产的土地价值部分征税。持这种观点的学者和专家不少, 他们认为如果对持有房地产开征房地产税, 那就不应该收取土地出让金, 从而可以降低房地产价格。笔者认为这种观点是错误的, 这混淆了房地产交易价值与税收的关系。只有支付房地产的购买价格, 才会拥有房地产, 所购买的房地产也才属于购买者的财产。因此, 只有在购买房地产后, 房地产的所有人才能成为房地产税的纳税人。不支付土地出让金, 就无法成为土地使用权财产的

² 彭赞荣太平绅士编订, 《香港差饷税制——评估、征收及管理》, 第 1、7 页, 香港特别行政区政府差饷物业估价署, 2006。

合法拥有者，自然也不会成为房地产税纳税人。购买土地使用权如同购买房屋建筑物一样，二者是没有区别的。如果采用持这种错误观点者的逻辑进行推理，既然已经支付了建筑物的购买价值，那么也不应该缴纳建筑物的房地产税。这显然是错误的推理和判断。世界上征收房地产税的各国都是把购买房地产，并成为房地产的合法拥有者，作为征收房地产税的前提条件。

5.4 房地产税与房地产宏观调控

媒体上关于房地产税与房地产宏观调控关系的报道非常多，基本观点分为三种。第一种观点认为房地产税具有“强”宏观调控功能，房地产税开征之日就是房价应声而落之时。第二种观点是房地产税具有“弱”宏观调控作用，开征房地产税在短期内对房地产市场会起到抑制作用，长期来看则没有作用。第三种观点认为房地产税对房地产市场没有作用，开征与否不会影响房价。比较这三种观点很容易看出，第二种观点是正确的。首先，第二种观点本身不是一种绝对的判断，而是取中庸之道。其次，对中国房地产市场而言，的确是任何一些政策变化都会对市场带来影响，房地产税本身无疑会增加人们在住房保有阶段的成本，给人们投资房地产带来心理上的影响，短期内会对房地产价格产生向下的影响。但是纵观世界各国征收房地产税历史比较长的国家和地区，其征收房地产税并未长期抑制房地产价格的上涨。美国依然会出现房地产泡沫，香港地区的房价增速依然保持较高水平。事实上，房地产税主要用于税源房地产周边公共基础设施维护和公共开支，例如教育、安全、医疗等。香港特区征收的差饷最初只用于给警察开工资，目前逐渐扩大到街灯和消防等方面。基础设施维护得好，就会保证该地区房地产的品质，长期来看不仅不会抑制房地产价格上涨，相反对房地产的保值和增值也会起到有益作用。当然，对二者关系研究不是说说就可以完成的，需要利用征收房地产税国家和地区数据进行分析和研究，才能得出可靠结论。

6、对中国开征房地产税的建议和展望

6.1 加强立法

房地产税改革不仅需要制定诸如房地产税征管法或征收管理条例等主要法律法规，也需要通过立法改进房地产登记现状，规范数据共享制度，从法律上保障房地产税征收。目前，这些法律规章都是空白，需要加强房地产税立法研究。

6.2 部分城市先试先行

房地产税可以在房地产信息现状较好的城市先试先行，如深圳、上海等。深圳作为我国改革开放的窗口和特区，可以不受条条框框束缚，可以在立法滞后的情况下，先行房地产税的实转试点，并总结经验，向特区外推广。

目前全国在国土资源部的组织领导下正在进行第二次全国土地调查工作。从调查进度来看,东北、华北、东南沿海等主要城市已经完成,而西北、西南等城市尚未完成。建议全国范围的房屋普查也在东北、华北、东南沿海等主要城市先行,西北、西南等尚未完成土地调查的城市在完成调查工作后,再进行房屋普查。按照这样的时间进度,在完成土地调查和房屋普查后,东北、华北、东南沿海等主要城市就具备了开征房地产税的条件,因此可以进行房地产税实际征收试点。随后逐渐在全国范围实现统一开征房地产税的目标。

6.3 商业和工业房地产先行

可以对商业房地产和工业房地产先行开征房地产税,居住类房地产暂缓开征。居住类房地产的房地产信息数量繁多且个体差异明显,目前所掌握的信息还不能满足房地产税评估的需要。居住类房地产的权利信息和纳税人信息涉及面广且情况复杂,制定税收政策的难度很大。因此,建议居住类房地产暂缓开征房地产税。

而税务部门基本掌握商业房地产和工业房地产的房地产信息和权利信息。商业房地产普遍采用收益法评估,工业房地产普遍采用成本法评估,收益法和市场法评估的情况较少。对商业房地产和工业房地产制定税收优惠政策等的情况也不复杂。商业和工业房地产具备了开征房地产税的较好基础和条件。因此,建议商业房地产和工业房地产先行开征房地产税。待居住类房地产信息逐渐完善具备开征条件后,再从商业、工业房地产过渡到对全部类型房地产开征统一完善的房地产税。

参考文献:

1. 《房地产税计税价值评估理论与实践》.中国税务出版社. 2006年9月
2. 《房地产税制与评税实务》. 中国税务出版社. 2010年
3. 《房地产批量评税技术的理论探索与实践创新》. 经济科学出版社. 2009
4. 曲卫东, 叶剑平编著.《房地产估价》, 中国人民大学出版社. 2009
5. 叶剑平, 曲卫东编著.《不动产估价》, 中国人民大学出版社. 2004
6. 房地产税评估与征管示范项目报告. 北大林肯研究院. 2010