

德国房地产税的比较剖析与五大启示

苏京春 | 盛中明

“加快房地产税立法并适时推进改革”是我国全面深化改革的重要内容之一。房地产税改革涉及面广、影响深远，仍有多处设计逻辑与实施细节值得研究。德国作为欧洲发达国家的代表，除了精湛的制造业水平外，其优良的住房制度与稳定的房价同样值得我们关注。本文梳理了德国房地产税政策体系，剖析了其对德国经济社会发展宏观作用逻辑，并总结了其对我国房地产税改革实践的五大启示，以期抛砖引玉，为政策细节探路。

德国房地产税政策体系

德国的房地产税体系对房地产的保有、使用及交易环节均有涉及。从实践来看，德国房地产保有环节的实际税负较轻，对以保有自用房产为目的的人群较为友好；交易环节的税率高，可以打压投机需求；使用环节通过个人所得税调节了由房地产交易带来的可能出现的过高收入，并通过第二套房地产税达到了减少空置率的目的。

(一)保有环节土地税的实际税负和实际税率均处于较低水平。德国在房地产保有环节仅设置土地税。该税种的征税对象为土地，纳税人为土地所有者，税基为土地的评估价值，应缴土地税额=税基×基准税率×稽

征率。税收收入归属市镇政府(德国财政层级为联邦、州与市镇三级)。在实际的征收实践中，德国的土地税分为A和B两类。土地税A的课税对象是农业和林业地产。土地税B的课税对象是可开发的土地或已开发完成的土地及地上房屋。

土地税率分为基准税率和稽征率。基准税率由联邦层面按土地用途确定，各地均相同。而稽征率由德国各市镇政府来确定，地域差异明显，目前各州土地税稽征率平均为400%，最高的为柏林市，为810%。为了避免各地争相降低稽征率吸引投资，德国联邦宪法法院的判例中显示，地方设定的稽征率不能低于200%。

不动产的评估价值是德国土地税的计税依据。土地税A评估价值的测算依据为土地产出价值，它由全国统一的土地评估调查评定的产值确定。土地税B的评估价值参照此类不动产的市场价值来确定。按规定，评估价值每6年应更新一次，以确保课税对象的税负能与其市场价值相协调。但由于德国在政策落实中使用的评估价值更多以1964年结果为准，而这一评估结果早已比当下不动产价值低得多，从而导致德国土地税的实际税负偏低。

(二)使用环节的征税具有降低空

置率的政策取向并与个人所得税相结合。德国房地产税体系中，使用环节的税种主要包括针对第二套住房征收的第二套房地产税和针对租金收入征收的租金收入所得税。

一是第二套房地产税。此税种较特殊，征税对象是被纳税人所使用的第二套房产，只要发生了使用第二套(或两套以上)房产(无论自有还是租用)的行为即需缴纳该税。该税种立法权一般隶属于德国州政府，但州政府可将其转移给市镇政府。以房地产所在地的平均租金为基础，该税种的税率一般会参考所在地消费标准，由具有立法权的政府制定，而税率标准则允许在不同地区之间有较大差异，浮动区间一般为5%—20%。该税种目的在于通过增加持有多套住房的成本以减少空置率，或弥补某些季节性空置率较高地区(如度假胜地)的公共财政支出。

二是租金收入所得税。在德国，个人所得税是联邦、州和市镇三级政府的共享税。而房地产的租金收入作为个人年收入所得的组成部分，在扣除折旧、维修成本等金额之后，与个人所得税规定的其他七大种类一起综合后进行征收，税率按超额累进税制设定在14%—45%浮动。

简言之，作为在德国持有两套及

以上房产的纳税人，当其第一套房产以外的其他房产有任一处出租时，则需同时缴纳第二套房产税和租金收入所得税，前者的税基为政府确定的当地平均租金，后者的税基为经过合法税前扣除后的实际租金收入。如果第一套房产以外的房产没有出租，则该纳税人自然不应缴租金个人所得税，但仍然要被征收第二套房产税。

(三)交易环节的征税具有打压投机需求的政策取向。德国在房地产交易环节专门设置的税种为土地增值税，体现在个人所得税中为差价盈利所得税，遗产税和赠与税也对住房的继承与赠与行为进行征税。此环节税收的特点在于税率设置较高，具有打压房地产市场中投机交易需求的政策取向。

一是房地产购置税(Tax on Acquisition of Real Estate)。德国房地产转让购置税是交易环节征收的房地产税，主要包括购置行为和转让行为，具体包括：通过合法交易成为不动产所有者、公司业务范畴内的不动产交换、房产的长期租赁、转让不动产公司95%的股份、继承或赠与转让、配偶之间或子女之间转让、财产转让、企业合伙人转让等。房地产购置税是德国州政府的重要税基。1983年，德国所有州的税率统一为2%，1997年统一提至3.5%，而从2006年9月1日起，除巴伐利亚和萨克森州以外的德国各州开始被允许自行确定税率，从而导致了税率的普遍提升，有效抑制了投机行为。

二是差价盈利所得税。该税产生于房地产交易环节，但性质却为所得税，征税对象为持有十年及以下的房地产。原因是德国政府认为持有十年以下的房地产出售行为为投机行为，因此要对这种房地产出售产生的差价



收益(即扣除购置成本或建设成本、维修成本、交易费用等之后的净收益)征收个人所得税。

三是遗产税与赠与税。德国的《遗产税和赠与税法》中规定的房地产继承与赠与的征收与豁免，也产生于房地产交易环节，且具有典型的收入分配调节性质，采用了超额累进税制，税率在7%—50%浮动。税收豁免政策主要体现在配偶继承全免和子女继承200平方米内免征。

德国房地产税的宏观作用

(一)房地产价格调控作用。德国的房地产税收体系对房地产的保有、使用以及交易环节均有涉及，体现出均衡的特征。且税种设计合理，并在税收要素的确定中给予了地方政府一定的自由度，使得各地区可因地制宜地制定政策，有利于精准地贯彻政策目标。这一均衡优良的税收体系成为

德国长期以来房价稳定的重要基石。20世纪末至今，欧美主要国家如美国、英国和法国经历了房价的大幅上扬，而德国的房价却一直稳定在相对低的水平上，这与德国均衡的房地产相关税收体系密不可分。

(二)财政联邦制下地方政府财力支撑作用。德国实行财政联邦制，并在该体制中更多地体现出合作型的特征，形成了共享税为主、各级专属税收和共享税并存的财力分配格局。从德国联邦统计局公布的数据可知，2017年，德国共享税收入占全部税收收入的73.36%。且共享税分享比例均衡，使得德国地方政府的财力获得了基本支撑。同时，作为州或者市镇政府专属税种的房地产相关税收也极大地补充了地方政府的财政收入，成为其财力增强的重要来源。土地税作为德国市镇政府的专有税种，其收入占全部市镇专有税种收入的20.39%。房

地产购置税作为德国州政府的专有税种，其收入占全部州专有税种收入的59.17%，成为州政府最为重要的收入来源。

（三）收入分配调节作用。第一，德国均衡的房地产税体系促使房价长期保持稳定，没有出现其他经济体中房价猛涨的局面，这使得通过资产膨胀获得的收入不至于过高，有利于形成合理的收入分配格局。第二，德国在房地产交易环节设置了税率较高的税种，使得通过房地产交易形成的高收入得到了有效调节，并且遗产税与赠与税将房地产的继承和赠与纳入征税范围，使得通过财产继承获得的收入大大降低，有利于实现代际收入分配公平。

（四）对宏观调控和经济周期的积极作用。房地产税体系对宏观调控和经济周期的影响是通过房地产市场来实现的。前文提及德国土地税的特点之一是相关房地产的评估价值确定年代久远，使得保有环节的实际税负较低。虽然德国国内关于对此种现象的改革呼声渐起，但在经济周期中，由于保有房产的税负较低，在经济下行时，人们不至于因规避税负而抛售房屋，因此可以避免房地产市场的供求极端失衡，使经济不至于落入更坏的境地。而在经济高涨时，房地产市场的热度会同时上升，如果在税制体系中缺乏遏制投机需求的税种，那么很容易使人们对房地产的投资热情“膨胀”，促使资金大量流入房市，这会挤占宝贵的信贷资源、影响实体经济发展，最后易积累泡沫风险，形成经济高位运行时的隐忧。德国在房地产使用和交易环节设置的税种较好地抑制了房地产市场中的投机需求，使得经济运行更加平稳，达到了宏观调控的

目的。

德国房地产税对我国的五大启示

（一）保有环节房地产税应与税收体系、政策体系通盘考虑。我国目前税制体系的房地产税征收范围狭窄，应将其扩大，在确定税制要素时通盘考虑保有环节房地产税与税收体系、政策体系的协调问题，使保有环节的房地产税具备“宽税基、低税负”的特征，这将有利于其在我国的房地产相关税收体系和政策体系中发挥压舱石的作用。

（二）房地产税制设定的政策取向应具有充分前瞻性。在保有环节广泛征收实际房地产税的基础上，我国在房地产税体系建设中应使政策取向保持充分前瞻性，将抑制投机需求、调节房产交易带来的高收入以及减少空置率等政策意图纳入考虑范围，以形成均衡合理、调控有效的房地产税制体系。

（三）可考虑在可控范围内使用“稽征率”调动地方政府积极性。我国在房地产税制体系的建设中，可考虑给予地方政府设置“稽征率”或其他类似的权力，使其可通过对实际税率的调节达到吸引人口或吸引产业等目的，但同时应设置“稽征率”下限，避免地方政府间恶性的税收竞争。

（四）“低估价、低税负、宽税基”或可成为实践操作参考。考虑到我国部分房地产所有者可能面临的所持有的房地产的市场价值与实际可支配收入不匹配的情况。在保有环节的房地产税设计中，可将德国土地税“低估价、低税负、宽税基”的特点作为参考，使计税依据与纳税人的实际可支配收入相协调，并根据房地产价值的不同而设置差别税率。这不仅

是对房地产正当保有需求的肯定，亦可有助于实现我国房地产税改革的顺利推进。

（五）可注重发挥房地产税在宏观层面防风险稳定器的作用。一是稳房价。若通过合理的制度安排，在房地产的使用和交易环节设置相应税种，贯彻抑制投机需求的政策目标，虽然并不能预期其在调减房价方面的作用，但是可预期其在一定程度上约束过度膨胀房地产投机行为的作用，从而压缩房地产市场泡沫风险的空间。二是稳财力。由于房地产的不可转移性，如果保有环节的房地产税可以广泛征收并设定合理的计税依据，那么将为地方政府提供一个持续且稳定的财源，将有利于地方政府更好地履行支出责任、提供更优质的公共服务，亦可避免经济波动中由于其他税收收入下降而带来的政府财力紧张风险。三是调收入。一方面，均衡合理的房地产税体系有助于实现房地产市场的价格稳定，使得通过房价上升获得的收入不至于过高，有利于形成合理的收入分配格局；另一方面，如在房地产使用和交易环节通过与所得税、遗产税与赠与税相结合的方式调节由房地产带来的高收入，将有助于弥合由资产增值带来的收入差距、防范由收入差距过大带来的社会风险。四是逆周期。如果保有环节的房地产税可以具有“低估价、低税负、宽税基”的特点，那么在可能出现的经济下行局面中，房地产持有者不至于因规避税负而抛售房屋，可避免房地产价格因供求极端失衡而出现断崖式下跌，使经济能有运行在稳定区间更大的可能性。□

（作者单位：中国财政科学研究院）

责任编辑 张小莉