



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2018 年第 35 期 （ 总第 157 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 08 月 14 日

全国全面实施 房地产税征收制度应当慎重

李 群 毕 然

【内容简介】党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视房地产税工作。习近平总书记在十九大报告中再次强调：“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”厘清国外房地产税征收经验与教训，判断征收房地产税是否能根治“炒房投机”行为，要站在国家治理的角度做好房地产税顶层设计；要在全面实行房地产税征收制度前要做足准备工作；要逐步扩大房地产税改革试点范围。

2017年1月11日，国务院印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》中提出，支持各地区在房地产税等方面探索创新，引发各界热议。习近平总书记在十九大报告中再次强调：“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居。”各地调控政策陆续出台，曾经被认为是降低房价“利器”的房地产税再次成为关注的焦点。今年3月以来，房地产税已被官方六次正式提及，而距离2011年在上海、重庆两市启动试点开征房产税以来，已近八年的时间。近日，全国人大常委会预算工作委员会、财政部以及其他有关方面正在抓紧研究起草房地产税法草案。

征收房地产税是否真的是调控房价的一把“利器”是有待商榷的。因为房价以及居民收入分配受到诸多复杂因素的影响，房地产税只是影响因素之一，难以评估其最终效果或影响程度，这就使调控房价或者收入再分配的政策目标变得模糊不清。课题组通过分析国外房地产税征收制度的经验与教训、结合沪渝两地房地产税改革试点以来的成效与痛点，认为仅依靠征收房地产税不能根治“炒房投机”行为，短时间内在全国全面实行房地产税征收制度当慎之又慎。

一、国外房地产税征收经验与教训

房地产税是对土地和建筑拥有或使用在保有环节按评估价值征收的一种财产税，其税收收入通常用于地方政府的财政支出。房地产税一直是主要发达国家地方政府税收的主要来源，近年来，许多政治、经济体制不同的转型中国家也开始征收房地产税，如南非、巴西、埃及、印度等。由于是直接对自然人财产课税，房地产税似乎在许多国家并不是一种受人欢迎的税种。在美国历史上，还多次出现“大规模抗税”事件。因此，我国在全面征收房地产税时，应更加注重房地产税制度的复杂性和多样性，结合各国既有经验和教训，通盘考虑我国国情，因地制宜制定合理的税收制度，才能达到政策的预期效果。

1. 主要国家房地产税的发展历程及分类

目前，在能够称为现代房地产税的国家（地区）中，按其历史渊源大概分为四类：

第一类为英式地产税，主要包括英国及原英属殖民地的美国、新加坡、印度、南非、马来西亚、中国香港等。这种模式的主要特征是房地产税直接为基层政府公共服务筹集收入，以市场评估价值作为税基，税制稳定。但其问题在于，由于纳税人“用脚投票”问题出现，如何保障房地产税收入的稳定性成为长期困扰政府的难题。为了防止税源的流失，各地政府主要做法是将大部分财政收入用于提高土地价值的公共物品投资上，从而将政治成本降低。

第二类为单一土地税，这种模式起源于亨利乔治的“平均财富”的思想，也是工业革命后英美国家因土地私有制造成巨大贫富差距反思的结果，其强调土地涨价归公，仅对土地征税。单一土地税设想的实质是想解决非私人投资带来的土地涨价如何归公的问题。如果发生交易，则通过资本利得税性质的税种进行调节；若不发生，则通过保有环节的税种来弥补。

第三类包括日本、韩国在内的东亚国家，其在长期的历史发展中有着自身的征税方式（以所得税和流转税为主）。近代以来，因受西方制度冲击，引进了保有环节税制，但仍希望通过房地产税调控房地产市场，因此税制变动较大。如日本在征收房产保有环节的固定资本税的同时，又先后通过土地价值税和特别土地持有税来试图抑制房地产泡沫。韩国先后开征了不动产控制税和综合地产持有税来调节房地产市场。两国试图通过税收工具调节房价的实践效果不尽人意。

第四类主要为俄罗斯、保加利亚、波兰等转型国家，其房地产税制度伴随土地私有化和经济市场化改革，在房地产税改革进程上差异较大。一些国家计划建立以市场评估为基础的财产税制度，并取得一定成效，但在整个地方税收收入比重较低；大多国家仍以流转环节税收为主，市场化税基处于正在形成的过程中。这些国家经历着市场化过程，多种产权房屋和土地同时存在，为房地产税改革带来新的难题。

2. 保有环节房地产税的主要功能

第一，保有环节的房地产税的主要功能在于为地方政府提供公共财政支出。在开征房地产税的国家中，房地产税均作为地方税，其税收主要用于当地公共服务。通过房地产税，地方政府可以把税收收入与当地公共服务有效的对应起来，从而提高公共财

政支出的效率。房地产税成为地方政府的税收收入来源，主要因为以下特征：税收收入与支出对应性强；税源具有可观察性，便于公众对其实行严格监控，既实现税收公平，又提高征税效率；房地产税更易于征管；稳定性强等。

第二，房地产税具有有限的收入调节功能。由于房地产税作为财产税的一种，可以起到调节财产分配的作用。由于房地产的资本属性，如果仅靠市场调节，会导致资源分配不均以及随之而来的社会问题。通过房地产税，可以有效提高房地产保有成本，促进房地产资源流通及资源分配的公平。

第三，房地产税对于房地产价格调节的作用十分有限。房地产税对房价的影响主要是基于税收的资本化原理。资本化指政府对财产的征税行为影响了潜在购买者对财产的出价。在一个相对透明和公开的市场环境下，开征房地产税一方面由于资本化效应会降低一部分资产的价值。另一方面如果房地产税收收入用于公共支出则又会增加一部分资产价值。期望通过房地产税来调节房地产市场价格的做法主要有韩国和日本。韩国于2004年对于超过国民平均标准的住宅及其坐落土地开征累进税率的综合房地产持有税，其在短时间内对部分高端房产产生一定影响，但对长期房价并没有起到明显的抑制作用。日本的特别土地持有税同样也没有达到预期的价格调控效果，于2003年停止征收。

3. 各国房地产税的启示

一是房地产税是地方收入的主要税种。整体来看，房地产税是世界大多数国家地区的主体税种，是地方政府收入主要来源，占地方政府收入比例较高。如美国房地产税收入占地方政府财政收入比例的70%左右。

二是房地产税一般用作地方政府公共服务的资金来源，而较少作为调控房地产价格的手段；纵使调控也效果有限。

三是各国基本上都遵循宽税基、少税种、低税率的房地产税税收立法原则。使得房地产税有征收来源广、征收成本低、纳税人负担轻的特点。

四是各国在税收发展的历史中，逐渐完善了适合自身国情和居民需求的税收减免优惠政策。在一定程度上起到调节贫富差距和促进社会公平的作用。

二、征收房地产税是否能根治“炒房投机”行为

房地产税对宏观经济运行的调控功能，主要是通过房地产税影响地产价格，从而直接影响房地产供求，间接影响整个市场供求的功能。

从经济学理论分析，房产价格应该是多种因素叠加而成。成本决定理论认为房价由土地和建筑成本、税收费用及开发商利润组成，任何环节的成本变动都会直接或间接影响房价；供求决定理论认为需求拉动主要由刚需、改善性需求与投资性需求决定；供给推动理论认为主要由土地供给、容积率、开发进度等综合因素决定。在持有环节开征房地产税主要是增加房地产持有成本，影响居住性或投资性购房者决策，从而对房地产市场价格以及供求产生影响。

一般来说，如果在持有环节开征房地产税，同时降低部分房产开发环节税费，对房产价格会产生以下三方面的效应：一是降低房地产开发、销售成本，降低商品房销售价格；二是降低商品房价格会刺激市场对商品房需求，从而促使商品房价格上涨；三是增加购房者保有成本中的税收成本，减少对房产需求，起到抑制商品房价格上涨或促使商品房价格下跌功能。房地产税对房价的影响，最终取决于房地产税的改革方案。如果出台的房地产税税率低于房产预期上升幅度，则房产持有者会选择继续持有住房，或购买新住房，则对于房地产价格上涨的抑制作用极其有限；若房地产税税率高于房地产价格预期上升幅度，则抑制作用会有所增强。房地产税对商品房价格影响还取决于房地产征收方式的税基决定。

从2011年开始的上海和重庆的房地产税改革试点情况来看，房地产税对房产价格的影响微乎其微，两地房价的整体趋势和全国房价和周边房价的走势基本一致。其主要是因为两地的房地产税的征收范围不大，税率设置“柔性”所决定的。两地的方案为了减少对社会生活的震动，方案都有“柔性切入”的特点。但综合考虑国外的经验教训，通过征收房地产税来稳定房地产价格绝不是调节房地产市场的最优方案，现实中房地产税的调节功能极其微弱。主要有以下几方面原因：

第一，从供求关系看。房地产价格由供需决定，而不是由房

地产税决定。由于我国城市化进程迅速，一线城市核心区域的土地资源极为稀缺，再加之政府供地不足，从供给侧推动房价上涨。随着居民生活水平的提高，对改善性住房的迫切需求，加之货币的过度发行导致通货膨胀，我国居民投资渠道狭窄，资本市场长期低迷且缺乏财富效应，使得保值增值动机及投资投机购房需求增加，从需求侧拉动房价上涨。

第二，从调控方式看。长期以来，我国政府对房地产调控主要是以控制需求为主，无论是限购、限贷，还是提高利率，增加开发和交易环节税费，其出发点都是希望通过限制需求来平抑供求关系，以稳定房地产价格。但控制需求政策是一把既控制需求，由抑制供给的双刃剑。我国的需求调控在短期内取得了抑制房价过快上涨预期效果，但房价短期小幅下跌后迎来的是更加猛烈、持续的上涨。

房地产税收政策现在不是，将来也不可能成为根治“炒房投机”的“必杀技”。推进房地产税改革有着更为深远的作用，是供给侧结构性改革总体布局中的重要制度供给。供给侧改革就是要在改善生产要素、优化经济结构的同时，特别强调创新性制度供给，包括税收制度优化和减税降费。因此，如果以调节房地产市场作为房地产税改革的首要目标，就不能真正用好这把改革“利剑”。根治“炒房投机”行为，要本着习近平总书记的“房子是用来住的，不是用来炒的”的核心思想，“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”，在供给侧优化房地产产业结构及布局，才能对症下药，真正做到“让全体人民住有所居”。

三、对策建议

1. 要站在国家治理的角度做好顶层设计。从国家治理全局的战略高度谋划改革，做好房地产税改革的顶层设计。首先要明确“为什么要改革”的问题，在充分明确房地产税改革目标的基础上，围绕这个目标进行税收制度的设计。目标要明确主次，要杜绝“即要做这个，又想干那个”的思想，避免导致目标和目标之间出现冲突的窘境，保障房地产税改革的顺利开展。从国际惯例来看，结合国内实际分析，我国的房地产税首要目标应当是实现

财政功能，尤其是要为地方政府的公共服务筹资。将房地产税收主要用于廉租房、公租房建设，从而扩大住房供给，降低商品房需求，间接起到稳定房价的效果。同时，在全面实现“营改增”之后，要循序渐进的将房地产税打造为地方政府的主体税种，建立保障地方政府财政收入的长效机制。同时，必须解决“怎么改革好”的问题。要充分考虑改革的愿景和现时实际，寻求二者间的平衡。一方面，改革必须着眼于税收现代化要求，科学设计房地产税的要素，构建成熟稳定的税制体系，寻求效率和公平的“最大公约数”。另一方面，要充分考虑我国现实情况以及纳税人的支付能力。税收设计和管理部门要更加开明的披露改革的相关信息，允许不同利益诉求的主体都充分表达自己的意见，做到理性讨论，从而在最初环节化解社会舆论阻力，让“流言压力”不攻自破。

2. 在全面实行房地产税征收制度前要做足准备工作。一是认知层面的准备，即整个社会要在观念上接受房产税的概念，并认同房地产税制度设计，减小改革中遇到的阻力。二是制度层面的准备，即房地产税作为国家财税制度的一个重要组成部分，整个财税制度体系要能够消化吸收房地产税改革造成的负面影响，确保改革措施平稳过渡，特别是如果房地产税改革由于经济、制度、征管等方面的原因造成短期内房地产行业税收大幅下滑，则整个财税体系必须能够承受改革带来的阵痛。三是政策层面的准备，即房地产税改革必须有一个“政策窗口期”，提前进行“政策预告”，使得社会各方形成稳定的政策预期，根据自身实际状况做出提前调整，来适应改革带来的“政策冲击”，确保制度变迁的顺利过渡。

3. 应逐步扩大房地产税改革试点范围。从长远看，应适时推进房地产税改革，逐步扩大重庆、上海等已试点城市的征税面，积极总结现有经验，并结合已有经验进一步扩大房地产税在二三线城市的试点。关于试点范围，可以优先考虑东部发达地区以及西部省会城市，根据城市规模和特点有计划的筛选试点城市。扩大试点可以使民众更加深入全面的了解房地产税，并可以为全面开征房产税积累宝贵经验。

【作者简介】

李群，中国社科院数技经所综合研究室主任、研究员，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员

毕然，中国社会科学院研究生院博士生