



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2016年第50期 （总第68期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2016年12月20日

土地使用权到期房屋征收房产税策略建议

刘奇勇 周立群

【内容简介】自不动产登记条例实施以来，一些产权为40、50、70年房屋的土地使用权陆续到期，是否应对其征收房产税、如何征收房产税是各级政府和民众所必须直面的问题。本报告认为对土地使用权到期房屋征收房产税合乎法理；为获得基础建设与公共设施维护等涉及城市长远可持续发展的资金保障，对于土地较为稀缺、城市化程度较高的一线城市应征收房产税。

一、土地使用权到期房屋应征收房产税的原因分析

（一）征收房产税的目的不是为了调控房价

首先必须明确房产税征收的目的不是为了调控房价，房地产价格应由市场决定，而非靠税收的方式来调控房价，征收房产税也不能起到降低房价的作用。房价由市场供需调节在某种程度上还可缓解北京、上海等地的外来人口大量涌入、交通拥堵、资源紧张等大城市病，房价的高低可一定程度地起到调控人口资源分布的作用。因此，必须明确房产税的用途是作为城市基础设施建设的资金来源，而非作为调控房价的行政手段。

（二）土地使用权未到期房屋不应征收房产税

欧美国家征收房产税，由于土地产权为私人所有，土地没有经过一个“招，拍，挂”的卖地过程，在土地交易过程中没有获得税收，因此通过“房产税”来获得与土地有关的财政收入，其本质与中国的“土地财政”相同。中国的土地建设用地在销售前，已经经过一个卖地的过程，房价已经包含了土地出让金与地价。对土地使用权未到期不动产征收房产税，涉嫌重复征税，与物权法、土地管理法等法律法规相违背。

（三）土地使用权到期房屋征收房产税合乎法理

在土地使用权期限内不应征收房产税，而土地使用权到期后征收房产税并不涉及重复征税的问题。作为继续使用土地的房屋产权人，在土地使用权到期后无偿使用土地是不符合法律规定的，而在产权到期后缴纳房产税则是合乎法理的。

（四）房产税是征收土地增值带来的收益

依据相关法律规定，在购买房屋等不动产后获得的是具有期限的土地使用权和房屋的永久产权。房屋之所以增值是由于政府投资于公共基础设施的改善导致的土地增值，因此应通过征收房产税的方式来补偿或获取新的公共基础设施建设资金，确保城市的基础设施资金来源。因此，为使城市保持稳定的公共基础设施资金税收来源，应对土地使用权到期房屋征收房产税，特别是一些已经高度城市化、建设用地无多的城市更应征收房产税。

（五）房产税可确保高度城市化地区的基础建设资金来源

对于一些高度城市化的区域，特别是一线城市，以往在有大量土地可用的时候，还可用土地出让金来确保城市基础设施建设的资金来源，但现在随着经济的快速发展，城市人口的迅速增长，城市的可利用土地资源越来越少，而可出让用于商业开发的建设用地更为稀缺。地方政府的基础设施建设资金来源仅仅依靠土地出让金将会出现较大缺口，因此为避免财政赤字的出现，使区域经济发展不致受限于基础设施建设的不足，应对土地使用权到期房屋征收房产税，作为城市基础设施建设的资金来源。

二、土地使用权到期房产税征收策略建议

（一）立法确保房产税仅用于基础设施建设

西方国家的房产税都是指定用途的，例如美国是指定用在房子所属社区的公立学校上。但中国征收房产税未指定具体用途，没有做到专款专用。现代经济学和财政学的观点认为，增设税种，前提是必须有明确指定的用途，否则将会房产税的征收将无法带来城市基础设施改善与提升，城市也将失去经济增长与内涵

发展的基础。确定房产税是用于改善城市市容市貌的基础设施建设的用途时，也便于政府向民众宣传解释房产税的合理性，使其能真正理解房产税的实际价值与意义。

为避免中国的基础教育出现西方尤其是美国的学区房精英教育模式导致的社会阶层固化、底层缺乏向上流动的严重社会问题，因此对于征收上来的房产税，不应分配到房产所在区域学校的教育费用。为保证教育资源的合理分配，可施行美国经济学家米尔顿弗里德曼倡导的学券制，由政府向家长发放学券（等于政府向学生发放的教育津贴），家长持学券自由选择公立与私立学校，学校可根据学生入学成绩等收取择校费（由市场决定）。学券制引入了市场竞争机制，给了家长与学生选择学校的自由选择权利，学校也在竞争压力下更加注重教学质量的提高，远胜于学区房的划片入学方式。

（二）房产税应仅对土地增值部分征收

房产税应明确为土地增值税，即在原有土地价值（土地出让金）的基础上，对房价增长后的土地增值部分收税。之所以仅征收增值税的原因在于，房屋等不动产增值的原因并非房屋等建筑设施的增值（房屋等建筑设施的价值有年折旧比例），而是由于前面阐明的政府投入的基础设施完善导致的房屋所在地的土地增值，因此仅应征收土地增值后的房价来征收房产税。

（三）房产税应逐年征收

由于中国经济的快速发展，直接体现为房价与地价的迅速攀升，土地增值较为迅猛，因此，为避免对房屋持有人造成过重负

担，引起民众不满，可将土地增值税平摊到20-30年的长周期逐年征收。

（四）房产税可采用房产证年审制度征收

由税务机关上门征收，困难大、效率低，可采取房产证年审制度征收，没有通过缴纳年度房产税的房产证无法通过年审，无法在房产市场上交易，如需交易，必须依法缴纳房产税并补齐滞纳金。

（五）征收标准参考房产中介企业交易价格并适当低估

房产管理部门可依法要求房产中介企业提供准确的房屋交易价格，以此作为评估土地的增值，并在此标准上适当降低一定的平均价格来征收房产税，一定程度上消除民众的不满情绪。

（六）征收房产税则不应开征遗产税

提高税收的经济效率重要的前提是要指明税收的用途，而像西方的遗产税从经济学意义上来说属于无效率税。现代经济学认为，储蓄即未来的投资。大范围征收高额遗产税，不仅无效率，更为关键的是将降低民众抵抗抵御风险与未来投资的意愿，使很多人宁愿将财富在有生之年尽可能的消费完，而不愿意将其传给下一代，不利于社会经济的可持续发展。因此，出于效率税的原则和可持续发展的原因，可征收房产税而应摒弃西方发达国家的遗产税。

（七）开征前应确定地方政府与中央政府的分税比例

房产税作为地方政府基础设施建设的重要资金来源，为达到“取之于民，用之于民”的目的，中央政府最好不要全部拿走房

产税，可在目前分税制的基础上一定程度地向地方政府倾斜，适度增加地方政府的分成比例。

（八）一线城市应优先征收房产税

一线城市由于已经高度城市化，城市可出让建设用地日渐稀少，同时一线城市知识水平与人文素养较高，因此为弥补城市基础设施建设资金的不足，对土地使用权到期的房屋征收房产税应优先考虑一线城市，而对于城市化程度较低，尚有大量城市建设用地可出让的区域，可先不纳入房产税征收的范围之内。

【作者简介】

刘奇勇，天津财经大学珠江学院，南开大学滨海开发研究院博士后；

周立群，南开大学滨海开发研究院教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。

