

房地产税平衡楼市供需

夏 丹

（本文发表于《大公报》2021-10-30 期）

第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议作出决定，授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。近一年来，中央提及房地产税“立法”、“改革”、“试点”的频次增加。近期《求是》杂志也发表了中国国家主席习近平《扎实推进共同富裕》的文章，文章指出“要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作”。试点靴子落地后，改革和立法有望加快取得实质性进展。

上海和重庆自 2011 年 1 月率先对住房开展房产税改革试点，迄今已整整十年，此间没有关于房产税或房地产税的类似大动作，可能表征改革仍然面临一些难点。尽管“立法先行、充分授权、分步推进”是推进房地产税立法和改革的原则，但综合实际情况及“积极稳妥”的考虑，“试点先行”的渐进式改革方式更易于推行。

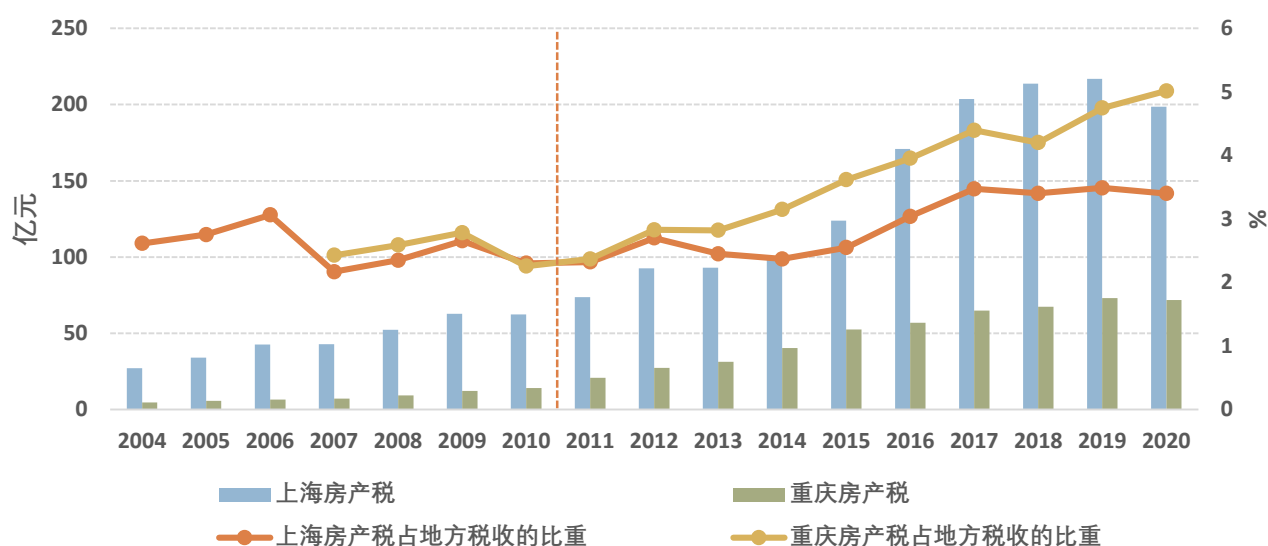
十年后试点靴子落地，意味着房地产税改革又向前迈出了实质性的一步。此次试点的授权期限为五年，根据试点情况，慢则可以继续授权试点，快则可以在条件成熟时及时制定法律。这可能表明：**其一**，房地产税全面开征和正式立法没有那么快；**其二**，全面铺开前，试点是个有效开展方式，

兼具决策周期短、创新形式丰富的特征，可以为改革加速积累政策经验；其三，正式立法前，很可能加快制定试点办法、暂行条例，作为立法的阶段性形式，同样具备法律效力，先行的《房产税暂行条例》、《城镇土地使用税暂行条例》就是此类代表。

沪渝试点的回溯与启示

回溯上海和重庆版房产税改革试点十年以来的成效，总体而言，对当地税收的贡献度都不算明显。2020年上海市征收房产税198.7亿元（人民币，下同），在地方税收收入中的比重为3.4%；重庆市征收房产税71.7亿元，在地方税收收入中的比重首次超过5%。相比之下，上海房产税对地方税收的贡献度更低，且对比2011年试点开征前后，上海住房房产税对税收的提升效应更不明显。

图表 1：上海和重庆历年房产税收入及其占当地税收的比重



数据来源：上海市财政局、重庆市财政局

在房地产税的其他主要构成中，城镇土地使用税同房产税一样为按年收缴的持有环节税种，其他多为一次性征收的交易环节税种。2020年上海、重庆的城镇土地使用税收入分别为18.1亿元、81.7亿元，在当地税收中的比重分别为0.3%、5.7%，同期全国范围内该比值为1.3%。即便将以上两种持有环节房地产税加起来，相比土地出让收入仍然微乎其微。2020年上海、重庆土地出让收入分别为2983.5亿元、2202亿元，分别约为各自房产税收入的15倍、31倍，约为房产税和土地使用税收入总和的13倍、14倍。显然持有环节房地产税从体量上要形成对“土地财政”的有效替代还有较远距离。

图表 2：房地产税主要构成税种情况

税种	最新依据	环节/频率	2020年该税种收入（亿元）		
			上海	重庆	全国
房产税	《中华人民共和国房产税暂行条例》（2011年版）、《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》（2011年版）、《重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》（2011年版）	持有环节/ 按年度	198.7	71.7	2841.8
土地使用税	《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》（2019年版）	持有环节/ 按年度	18.1	81.7	2058.2
耕地占用税	《中华人民共和国耕地占用税法》（2018年版）	交易环节/ 一次性	8.3	34.8	1257.6
土地增值税	《中华人民共和国土地增值税暂行条例》（2011年版）	交易环节/ 一次性	497.7	104.4	6468.5
契税	《中华人民共和国契税法》（2020年版）	交易环节/ 一次性	380.1	182.7	7061.0

数据来源：财政部，上海市、重庆市财政局，各类公开信息

房地产税改革涉及各类房地产相关税种的梳理整合，持有环节将是未来关注的重点。由于在全国范围内，经营性房

产的房产税自 1986 年起就已开始征收，土地使用税则是从 1988 年起征收，因此目前市场探讨的房地产税实际上大多指的是住房的房产税。下文也主要以此为探讨对象。

探寻沪渝两地房产税试点收效不明显的缘由，可以从其计征方案来分解，亦可对下一阶段推进试点的方案制定给予启示：

一是税基不能过窄。上海主要针对增量房，未覆盖房地产税主要调节的存量房，与“重保有、轻交易”的理念也有所差距；且计税依据较为温和，在房屋交易价格的基础上还打了七折。重庆征收房地产税的税源范围更小，主要针对高端住宅，没有涉及大多数普通住宅，也与房地产税用于调节住房供给的初衷不相匹配。

二是税率不能过低。沪渝两地均采用差别化税率，但上海房地产税率仅有 0.4%、0.6%两档，重庆税率区间为 0.5%—1.2%。对比香港房地产税率 3%—15%、韩国房地产税率 0.6%—6%，沪渝版税率明显偏低，多套住房拥有者的持有成本并不高，尚不足以形成存量房的挤出效应，对于居民收入分配的调节作用也不明显。

三是收缴不能过松。沪渝两地住宅的房地产税已开征十年，符合要求的居民本应每年缴纳，但实际情况是两地多数居民没有缴纳或者并不清楚。其原因就在于房地产税收缴执行的力度不严，一方面主要依靠居民自觉自主缴纳，另一方面对未缴纳者没有采取相应的限制或惩罚措施。此外，在操

作层面也存在漏洞，比如重庆“三无人员”（无户籍、无企业、无工作）的房地产税很难收缴。

图表 3：沪渝版房产税试点方案对比

	上海	重庆
试点范围	全市	主城九区
征税对象	主要针对增量： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 户籍家庭：新购的第二套及以上住房 ▪ 非户籍家庭：新购住房 	主要针对高端： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 存量独栋、新购独栋、新购高档住房（指交易单价$\geq 2P^{**}$） ▪ “三无人员”：新购的第二套及以上普通住房
免征面积	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 人均 60 平 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 存量独栋 180 平 ▪ 新购独栋、高档 100 平
计税依据	应税面积 \times 交易单价 $\times 70\%$	应税面积 \times 交易单价
税率	较低，差别化税率： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0.4%（交易单价$\leq 2P^*$） ▪ 0.6%（交易单价$> 2P^*$） 	较高，差别化税率： <ul style="list-style-type: none"> ▪ 0.5%（交易单价$< 3P^{**}$） ▪ 1%（$3P^{**} \leq$交易单价$< 4P^{**}$） ▪ 1.2%（交易单价$\geq 4P^{**}$） ▪ 0.5%（三无人员新二套）

注：P*为上海市上年度新建商品住房成交均价，P**为重庆市主城九区上两年主城九区新建商品住房成交均价

数据来源：上海市政府、重庆市政府网站，各类公开信息

试点方案的四点预测

基于上述分析，对下一阶段在更大范围内推进房地产税改革试点方案有如下四点预判：

一是在住房供求紧张的城市或优先开展试点。房地产税侧重于在保有环节挤出存量住房供给，从而缓解市场供求紧张、调节社会收入分配。从这个意义上来看，住房供求关系紧张、房价上涨较快的城市既是最需要试点的地区，也是存量房更多、税基更大、试点效果有望更明显的地区。5月11日召开的房地产税改革试点工作座谈会上，除了已在试点的

上海、重庆外，还有深圳、杭州、苏州、济南等四个城市的相关负责人参加。

二是税率设计或综合考虑“梯度累进结构”。沪渝版试点税率体现了“差别化原则”，即对于不同单价的税源适用不同税率，单价越高，适用税率越高。此外，为兼顾调节居民财富分配和调控楼市供求关系的作用，可能还会在税率结构设计时体现“累进式原则”。即对于超出免征面积的部分设置阶梯式上升的税率，以超额累进的方式计税。在充分考虑住房刚性需求的同时，对多套房、高档房持有者施加较高的惩罚性税率。

三是房地产税的收缴执行或更加严格规范。房地产税改革试点落地最终还有赖于严格按照规定收缴执行，未来可能提高居民不申报、不上缴的违规成本，如将居民缴纳房产税的情况纳入个人征信体系，限制未缴税房屋的交易过户、限制未缴税个人的信用行为等。在技术层面，还有可能将居民自主缴纳向系统自动扣税转变，解决房地产税被动收缴的难题。

四是全面开征时机可能选择“上行周期”。从宏观角度，经济平稳向好时对于房地产行业的依赖相对较小，能够减轻地方政府征收房地产税的后顾之忧。从中观角度，房地产行业平稳向好时，征收房地产税用以调节市场供求关系的效果更为明显。从微观角度，居民个人在经济或房地产下行时的

缴税意愿更低。当前综合考虑复杂的内外部环境，房地产税改革在积极试点的同时还将注重稳妥推进。未来房地产税在全国范围内广泛开征的时机，可能选在实体经济或者房地产行业之中至少一个处于上行周期时。

实施后的三类效应

房地产税是一项促进房地产业长期规范发展的顶层设计和基础性制度，试点实施后可能带来以下三类效应：

一是间接缓释效应。房地产税的实施有可能对缓解房价上涨有辅助作用，需要明确的是，房价不是房地产税制度作用的“锚”，房价走势在长期和短期内由经济发展水平、城镇化程度、人口增长和结构、土地供给、货币与金融供给等因素共同决定。不过，房地产税能够通过增加多套房的持有成本，挤出个人手中持有的“超标”存量住房进入市场流通，从而改善住房市场紧张的供求关系。

二是财富调节效应。对居民财富分配的调节不应局限于工资性收入，还需包括资产性收入。房产就是居民家庭资产配置中权重最高的部分，且房地产税作为直接税也是优化财富分配格局的较好工具。房地产税实施后，居民家庭持有房产面积越大、价值越高，对应的税率越高，而刚性需求则可以免交或少交房地产税，由此达到调节居民财富二次分配、缩小收入差距的效果。

三是税收分配效应。理顺和完善房地产税收制度，并将房地产税发展成为地方政府税收收入的主力税种，有利于充实地方税源，健全地方税制体系；并逐渐形成对土地出让收入的替代，减轻地方政府对土地开发环节“土地财政”的依赖。此外，提高保有环节房地产税的权重，形成稳定的存量税源，还可以减少地方政府对土地和房产交易环节一次性税收的依赖。

（作者为交通银行金融研究中心首席房地产分析师）