



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第38期）

房地产税及宏观影响

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2021年11月



房地产税及其宏观影响

报告人：吕冰洋 中国人民大学财政金融学院
2021年11月24日

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

2021年10月23日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议决定：授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作

一、试点地区的房地产税征税对象为**居住用和非居住用**等各类房地产，不包括依法拥有的农村宅基地及其上住宅。土地使用权人、房屋所有权人为房地产税的纳税人。

二、国务院制定房地产税试点具体办法，**试点地区人民政府**制定具体实施细则。国务院及其有关部门、试点地区人民政府应当构建科学可行的征收管理模式和程序。

三、国务院按照积极稳妥的原则，统筹考虑深化试点与统一立法、促进房地产市场平稳健康发展等情况**确定试点地区**，报全国人民代表大会常务委员会备案。

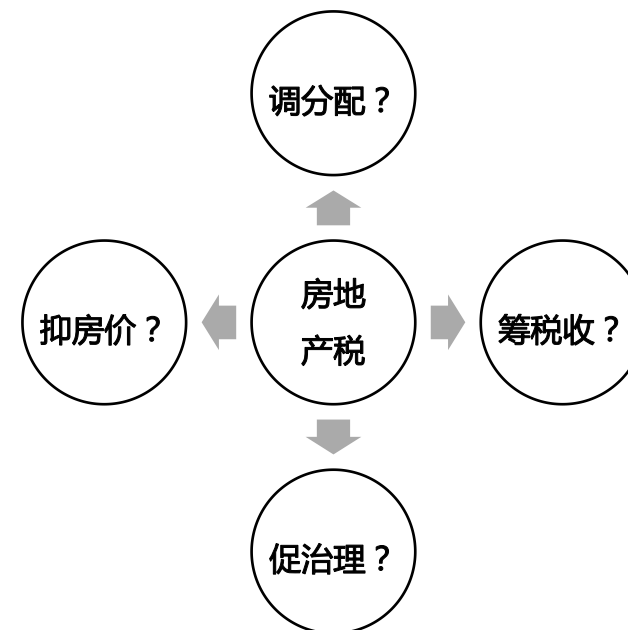
本决定授权的**试点期限为五年**，自国务院试点办法印发之日起算。

本决定自公布之日起施行，试点实施启动时间由国务院确定。

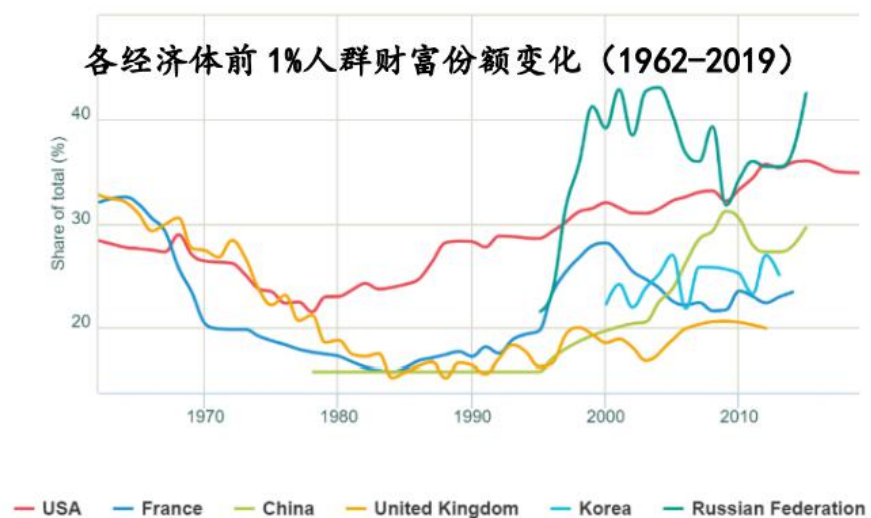
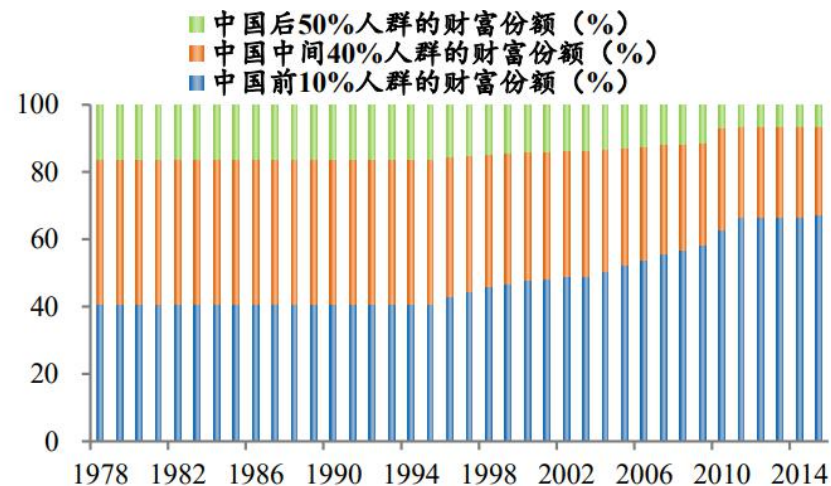
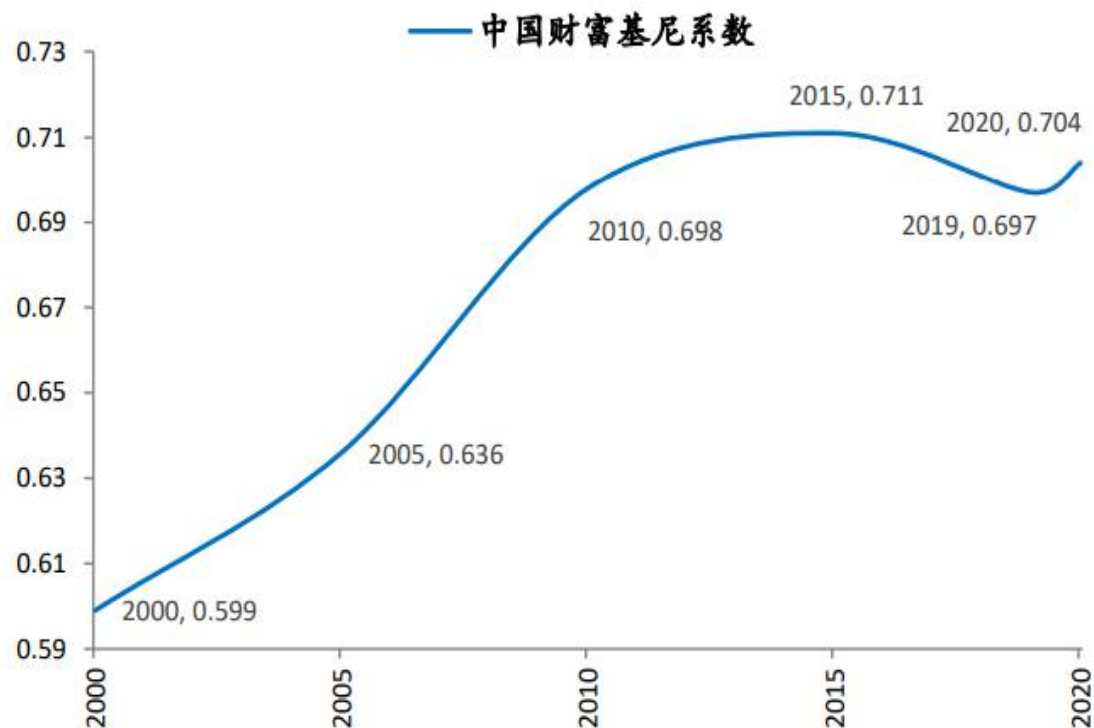
目录

- 一、房地产税的改革期待
- 二、房地产税的经济本质
- 三、房地产税的改革进程
- 四、房地产税的改革争议
- 五、房地产税的方案设计

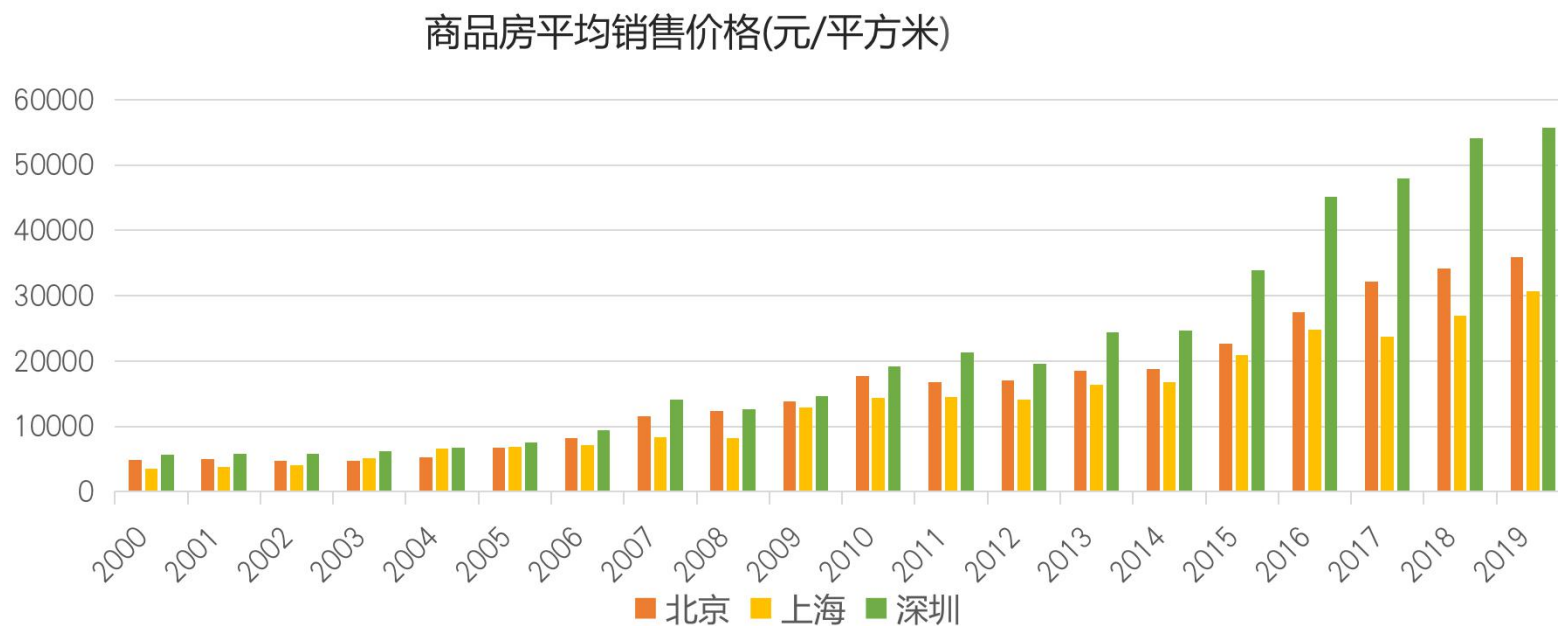
一、房地产税改革的期待



期待之一：调分配

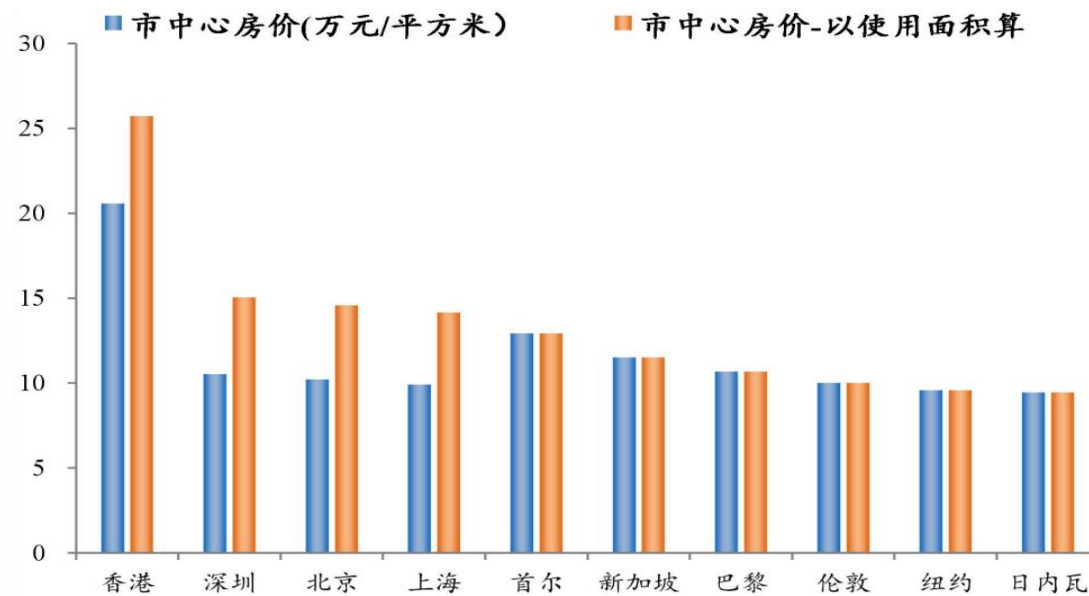
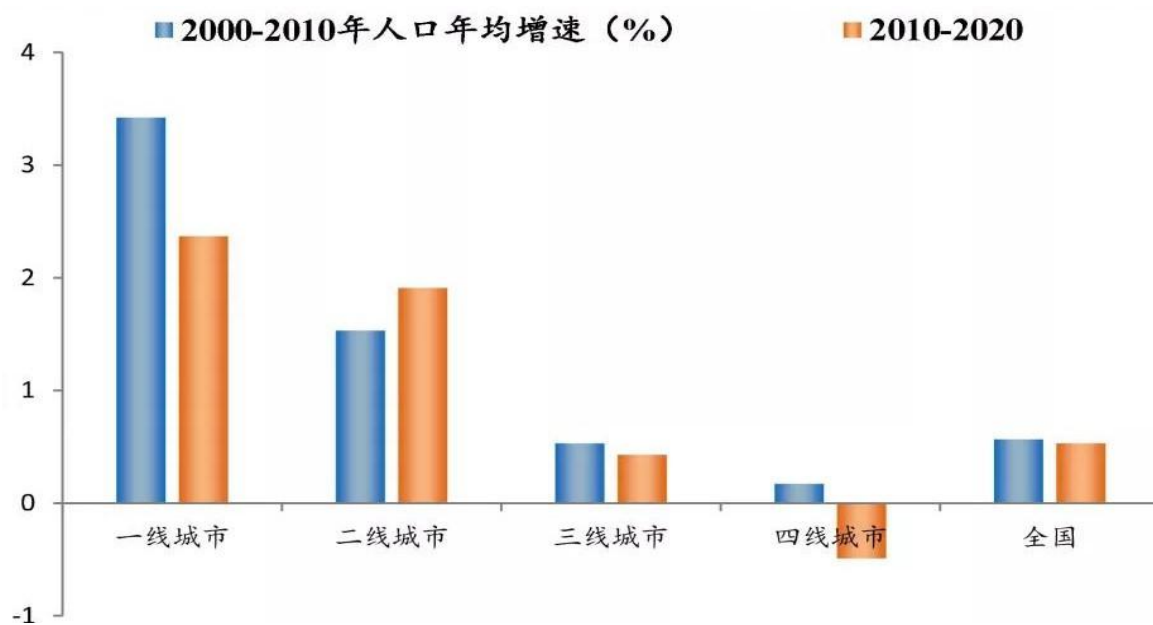


期待之二：抑房价

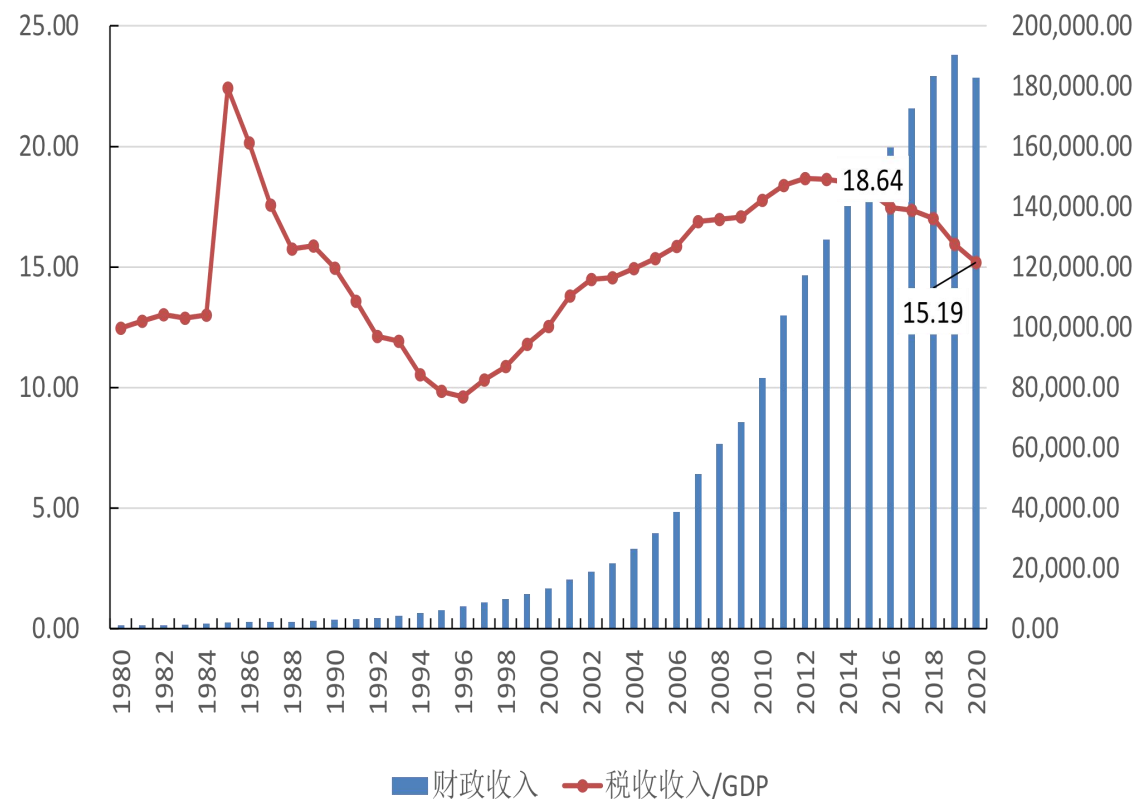
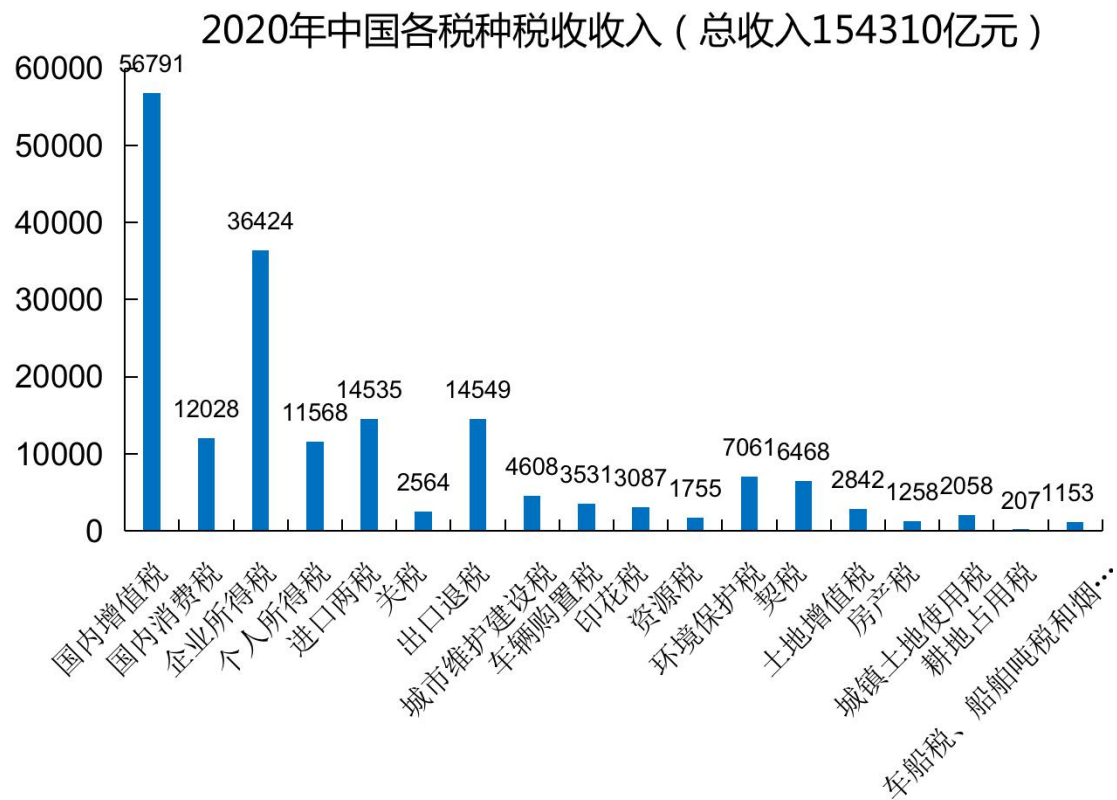


数据来源：国家统计局

期待之二：抑房价

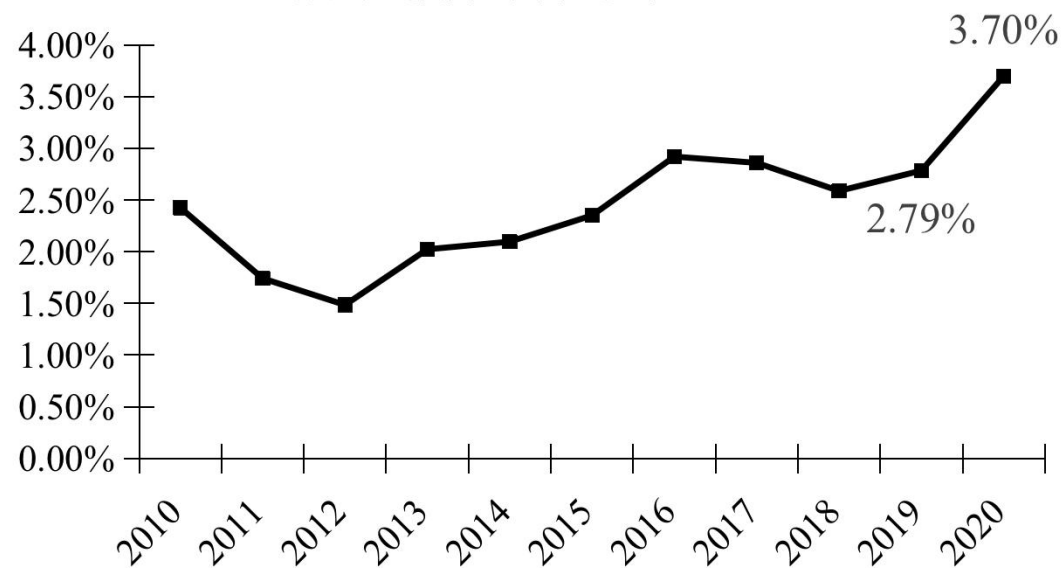


期待之三：筹收入

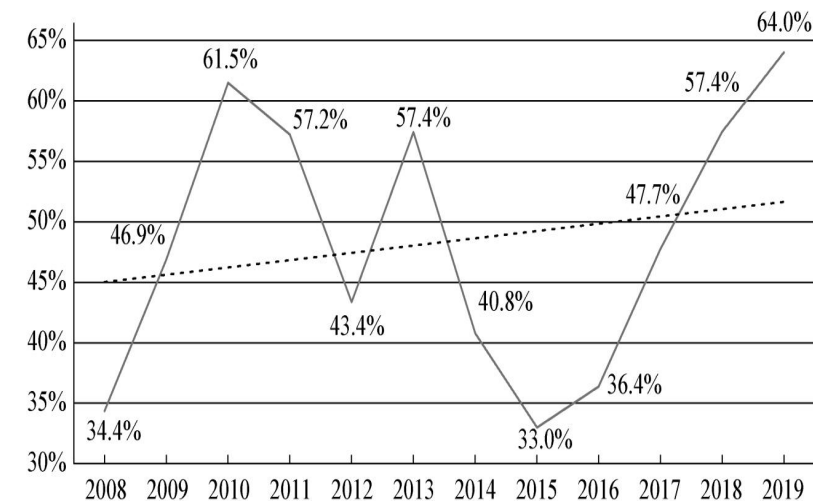
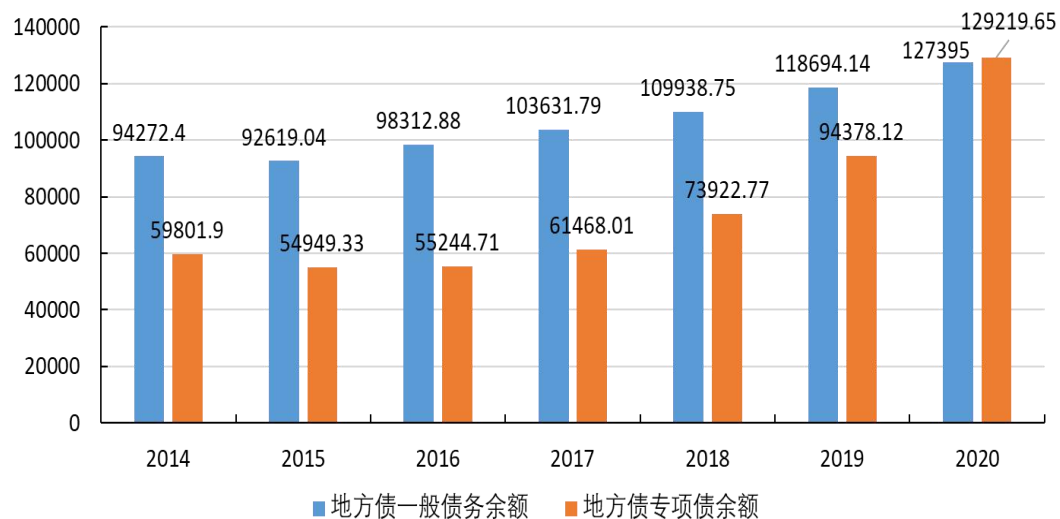
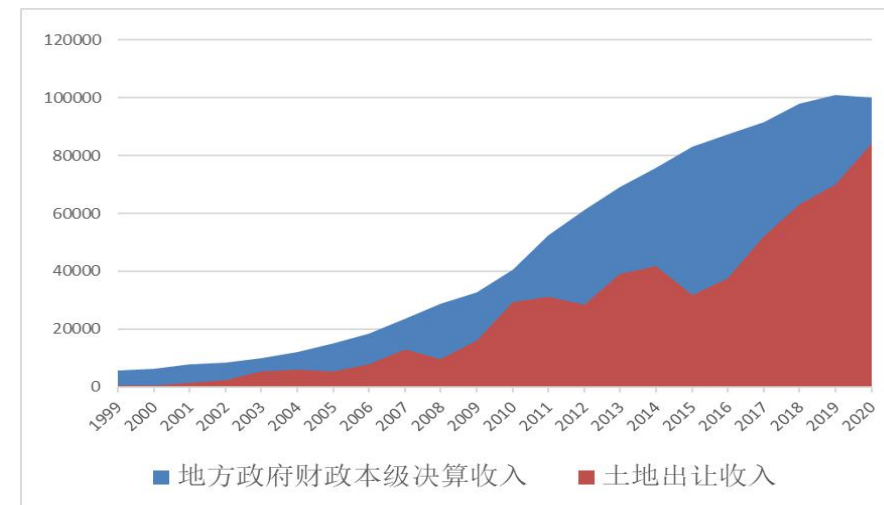
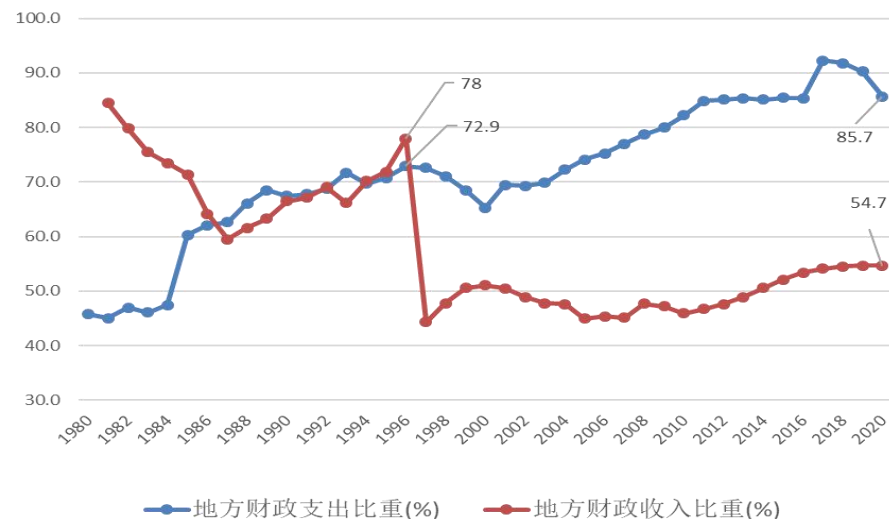


期待之三：筹收入

一般公共预算公布赤字率

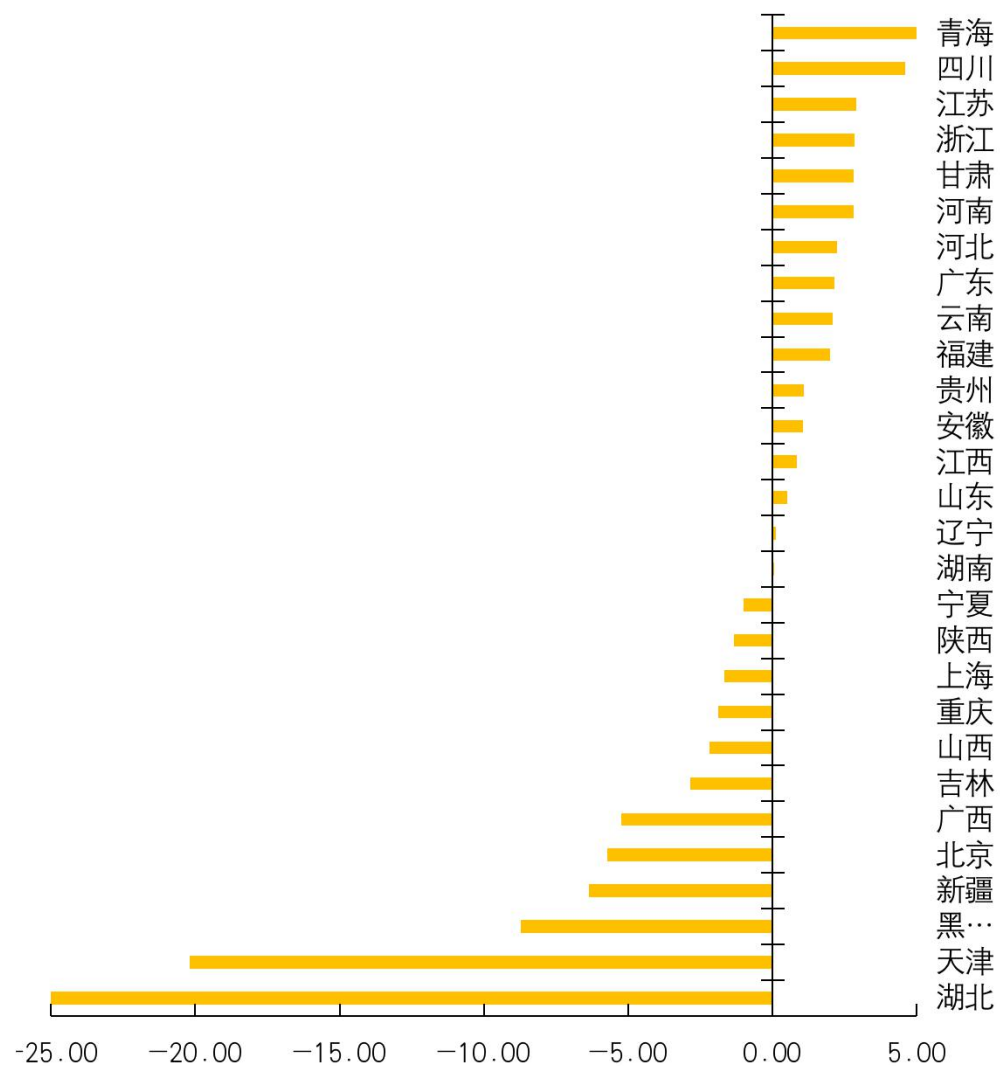


	2019年实际值	2020年
一般公共预算收入	190382	182895
一般公共预算支出	238874	245588
一般公共预算赤字	48492	62693
政府性基金收入	84516	93489
政府性基金支出	91365	117999
政府性基金赤字	6849	24510
两本预算赤字	55341	87203



各省土地财政依赖度平均值（土地出让收入/一般公共预算收入）

2020年部分省市一般公共预算收入增速



期待之四：促治理

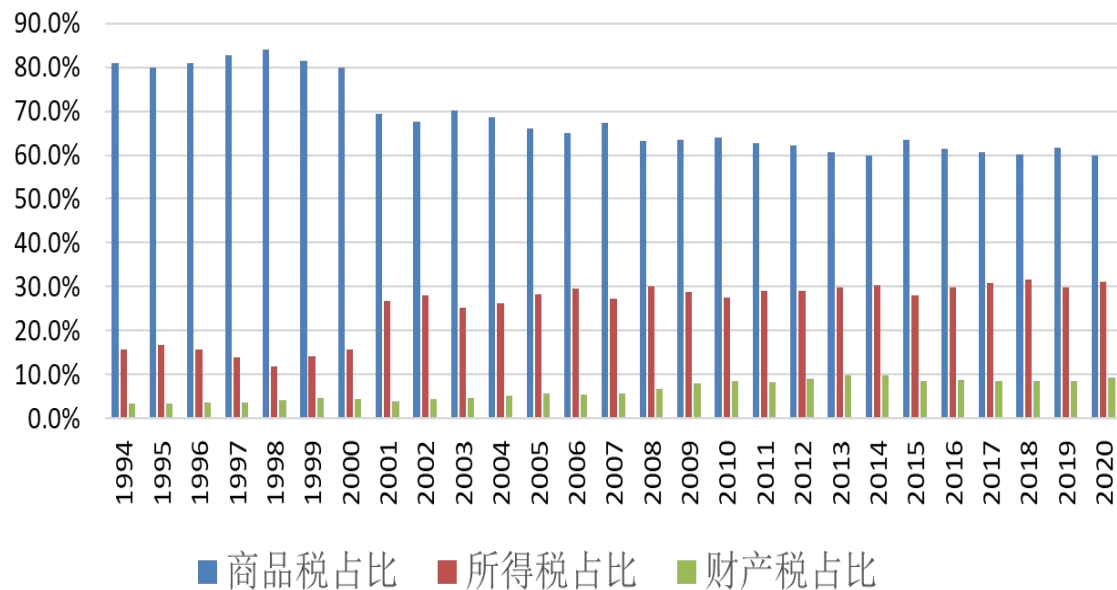
蒂伯特模型和房产税做为地方税的理论基础

- 蒂伯特模型 (Tiebout Model , 1956)
- 房地产税是购买公共服务支付的价格
- 假设：(1)个人具有完全流动性，即流动性成本为零；(2)信息完全公开；(3)各个地区的公共服务和税收不存在外部性与规模经济性
- 蒂伯特理论的核心就是“用脚投票”理论，是指居民可以通过“退出”机制流动到能够满足自己偏好的地方居住的办法，来解决不同居民对公共物品需求的差异性问题的
- 受益税要求税收与公共服务挂钩

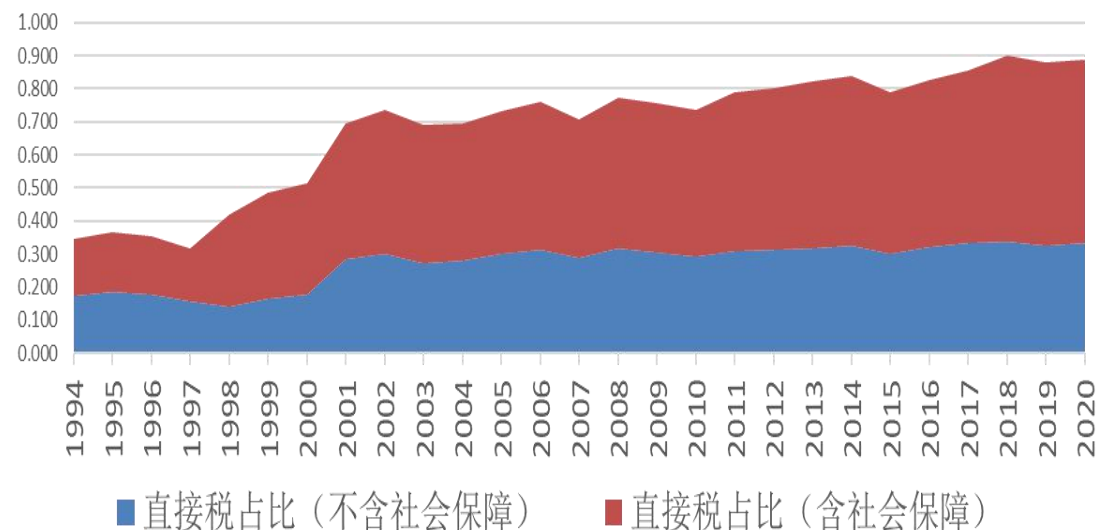


期待之四：促治理

中国税制结构



中国税制结构



二、房地产税的经济本质

（一）商品税观点

将房地产视作一种商品，税收归宿依供需弹性而定

适用情形：出于抑制房价目的征税，适合累进税

（二）资本税观点

房地产部门是资本密集型产业，因此房地产税视作是对资本要素征税

适用情形：税率统一，全国范围内征收

（三）使用费观点

居民缴纳的房地产税就是购买公共服务的价格，房地产税像公共服务的使用费。因此，房地产税不会产生超额负担，因为它只是对公共服务的收费

适用情形：区域性普遍征收、比例税率、依评估价值征税

征收土地出让收入后，可以继续征收房地产税吗？

一、**土地使用权作为“用益物权”**，完全可以作为征税的标的物。用益物权，是物权的一种，是指非所有人对他人之物所享有的占有、使用、收益的排他性的权利。从法律的意义讲，国有土地的使用权是物权中用益物权的一种，居民在一定期限内可以占有和使用，并且未来通过交易可以实现增值的收益，这种权利有排他性，因此完全可以作为征税的标的物。

二、**用途不同**。从用途上看，土地出让金主要用于与土地开发相关的活动，如征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出等，而房地产税作为一种税收，主要被用于提供社会公共服务。

三、**房地产国有制不是征收房产税的障碍**。按 1986 年国务院发布的《中华人民共和国房产税暂行条例》（简称《暂行条例》，下同）规定，对营业用房地产是要征收房产税的，这既包括民营企业也包括国有企业，即拥有国有房地产的国有企业也是房产税的纳税人。

四、**国际经验**。一些国家房地产税也是针对土地使用权征税，如英国、新加坡。

政府获取房地产增值收益项目一览表

性质	种类	项目
租	土地出让收入	国有土地使用权出让金
		国有土地收益基金
		农业土地开发资金
		新增建设用地土地有偿使用费
税	土地使用权取得	耕地占用税、契税、印花税
	工程建设	建筑安装营业税、城建税、教育费附加
		城镇土地使用税、印花税
	房地产经营销售及转移环节 (房地产二、三级市场)	销售不动产增值税、城建税、教育费附加
		契税、土地增值税
		个人所得税、企业所得税
	房地产使用	城镇土地使用税、房产税
费	中央批准的行政事业性收费和政府性基金	土地取得和开发环节：土地复垦费、土地闲置费、耕地开垦费、征（土）地管理费、土地登记费、新菜地开发建设基金、城市房屋拆迁管理费
		建设环节：工程定额测定费、城市道路占用挖掘费、城市基础设施配套费、白蚁防治费、防空地下室易地建设费、城市垃圾处理费、新型墙体材料专项基金、散装水泥专项资金
		销售环节：房屋所有权登记费
		使用环节：城市房屋安全鉴定费、城市公用事业附加
	省级批准的行政事业性收费	各地不一致
	经营服务性收费	开发环节：监理费、测绘费、咨询费、房屋测绘费、面积测绘费、消防检测费、避雷装置检测费等

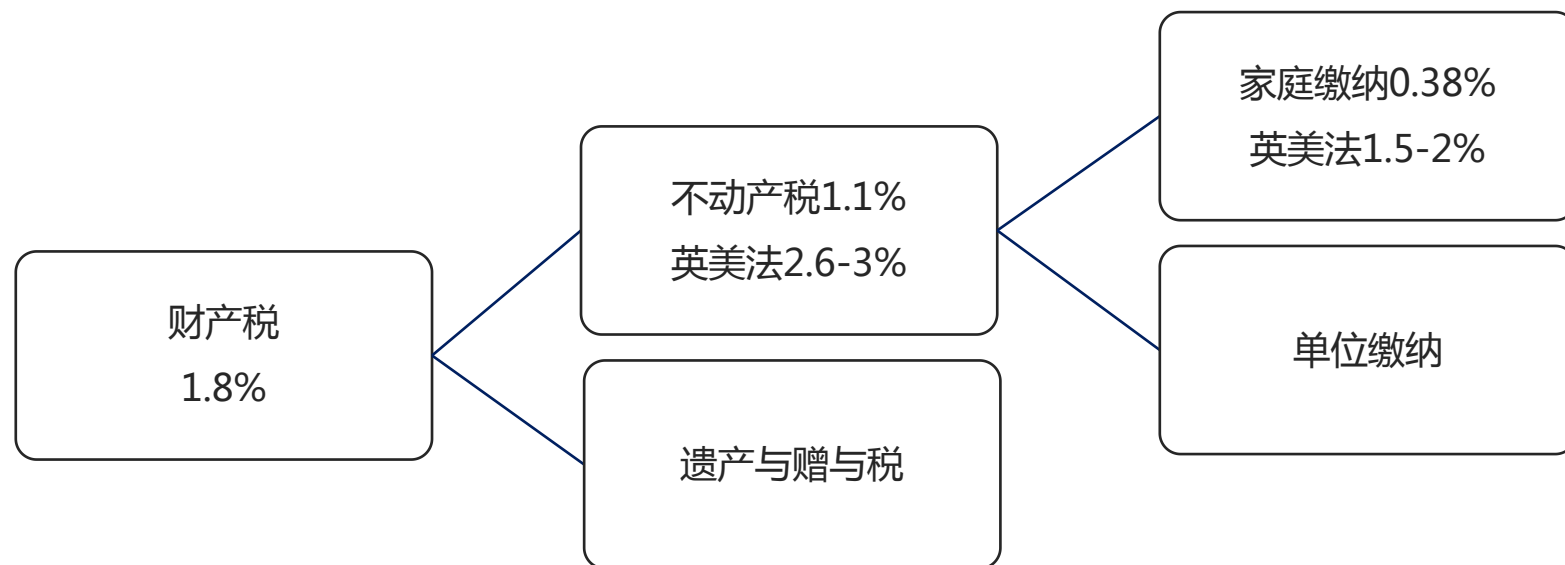
OECD国家房地产税2012年收入情况 单位：%

国家	房地产税收入占 GDP 的比重	房地产税收入占税收总收入的比重	房地产税收入占财产税收入的比重	国家	房地产税收入占 GDP 的比重	房地产税收入占税收总收入的比重	房地产税收入占财产税收入的比重
美国	2.77	11.35	95.92	丹麦	1.32	2.81	73.89
英国	3.17	9.66	81.43	葡萄牙	0.71	2.27	58.23
加拿大	2.85	9.26	87.09	荷兰	0.70	1.94	64.23
以色列	2.17	7.36	81.59	瑞典	0.78	1.84	76.53
日本	2.06	7.03	77.07	斯洛伐克	0.44	1.56	99.96
新西兰	1.99	6.11	98.03	芬兰	0.64	1.49	53.79
法国	2.49	5.64	66.16	斯洛文尼亚	0.52	1.43	81.07
澳大利亚	1.43	5.23	60.51	德国	0.44	1.20	49.24
冰岛	1.64	4.65	65.75	匈牙利	0.44	1.16	36.18
波兰	1.21	3.80	98.54	爱沙尼亚	0.33	1.03	100
爱尔兰	0.97	3.61	51.64	墨西哥	0.20	1.03	69.81
意大利	1.48	3.43	54.83	土耳其	0.25	0.90	21.37
西班牙	1.05	3.23	51.57	挪威	0.33	0.80	27.77
希腊	1.10	3.20	57.00	捷克	0.24	0.70	46.44
韩国	0.75	3.02	28.48	瑞士	0.16	0.61	9.24
比利时	1.26	2.86	37.98	奥地利	0.22	0.54	40.16
智利	0.61	2.85	66.84	卢森堡	0.08	0.20	2.77



部分OECD国家房地产税在地方财政收支中地位的对比

OECD国家财产税占GDP的比值



世界各国（地区）房地产税的税率形式及水平

分 类	国家/地区	税率形式及水平
发达国家 (地区)	美 国	各州自定，以支定收，每年不同，2020年各州税率为0.3%~2.21%
	加拿大	以支定收，每年不同
	英 国	根据价值高低适用不同税率，税率为1%~3%
	法 国	不同用途适用不同税率，税率为1%~5%
	德 国	不同用途适用不同税率,税率为0.6%~0.26%，但在计算税额时还要乘以地方确定的稽征率，2020年各州稽征率为280%~810%
	意大利	不同用途适用不同税率，税率为0.2%~1.06%
	澳大利亚	各州不同，如新南威尔士州根据价值高低，适用1.6%或2%税率
	日 本	不同用途和价值适用不同税率，税率为0.3%~1.4%
	韩 国	不同用途和价值适用不同税率，税率为0.07%~4%
	新加坡	不同用途和价值适用不同税率，税率为0%~10%
	中国香港地区	以支定收，1999年以来税率一直为5%
	中国台湾地区	土地税：不同价值适用不同税率，税率为10‰~55‰
		房屋税：不同用途适用不同税率，税率为1.2%~5%
发展中国家	印度尼西亚	不同用途适用不同税率，最高不超过0.5%
	印 度	各邦税率形式和税率水平不同，德里实行累进税率，最低7%，最高20%
	南 非	住宅类0.65%~1.2%；商业类1.25%~3.06%；工业类1.25%~3.26%
	巴 西	各地税率水平和形式不同
转型经济国家	俄罗斯	不同用途适用不同税率，税率最低0.3%，最高2.2%
	立陶宛	不同用途适用不同税率，税率最低0.01%，最高4%
	爱沙尼亚	不同用途适用不同税率，税率最低0.1%，最高2.5%
	拉脱维亚	不同用途适用不同税率，税率最低0.2%，最高3%

中国历史上的房产税

朝代和税种名称	课征方法或特征	社会背景
唐朝: 间架税	“请税京师居人屋宅, 据其间架, 差等计入”。以“屋二架为间, 上间钱二千, 中间一千, 下间五百”; “匿一间, 仗六十, 告者赏钱五万”。(见《旧唐书·食货志上》)	唐朝安史之乱后, 各地藩镇割据。783年10月, 朱泚叛乱攻入京城, 宣布废除京城的“间架税”。扑灭朱泚叛乱后, 唐德宗于784年正月正式废除间架税。
五代十国: 屋税	后晋时期屋税按月计算, 分春秋两次缴纳; 后唐时期, 朝廷还曾预借五个月的屋税。	五代十国时期, 藩镇林立, 军阀混战, 被唐朝废弃的屋税成为当时朝代的新宠。后梁、后唐、后晋、后汉和后周五代皇帝都曾经对京城和各州城郭中的屋税进行过赦免。
宋朝: 屋税	南宋高宗时, 屋税已经扩展到乡村地区。宋徽宗时期, 屋税按等征税, “诸州县寨镇内屋税, 据紧慢十等均定, 并作见钱”。(见《崇宁方田令节文》)	宋朝屋税的开征涉及很多州的城郭。
清末: 房捐		清朝前期, 部分地区开征过地方性房产税, 但是, 经过康熙、雍正和乾隆三朝的整顿, 这些地方性房产税被废除。
民国时期: 房捐		民国时期, 北京和上海也曾在短时期开征过“房捐”。
中华人民共和国 (1951)	房产税以标准房价为计税依据, 按年计征, 税率为1%; 房产税税基以房产市场价值来确定。	中华人民共和国成立以后, 政务院于1951年8月颁布《城市房地产税暂行条例》。城市房地产税未对财政收入产生过多少实质性贡献。
中华人民共和国 (1986)	房产税依照房产原值一次减除10%至30%后的余值计算缴纳。从价计征税率为1.2%。但是, 该房产税对居民自住住房不征收。	改革开放后, 国务院通过《中华人民共和国房产税暂行条例》[国发[1986]90号]。仍不是主要财政收入。

三、房地产税的改革历程

- 2003年10月，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的**物业税**，相应取消有关收费”
- 2005年，国家税务总局开始在北京、深圳、重庆、宁夏、辽宁和江苏对物业税实行“**空转**”，并在《2007年全国税收工作要点》（国税发〔2007〕1号）中明确要求研究物业税方案，继续进行**房地产模拟评税试点**
- 2007年9月初，国家税务总局和财政部又批准安徽、河南、福建和天津4省市作为第二批物业税“**空转**”试点地区
- 2007年，十届全国人大五次会议审议的财政预算报告中首次提出将“**研究开征物业税的实施方案**”

三、房地产税的改革历程

2009年5月，国务院在批转发改委《关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》中提出：“深化房地产税制改革，研究开征物业税”

2010年5月，国务院批转《发改委关于2010年深化经济体制改革重要工作意见的通知》，要求“深化财税体制改革”和“逐步推进房产税改革”

2011年1月，经国务院第136次常务会议同意，在重庆和上海对个人住房征收房产税改革试点

2013年11月，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“**加快房地产税立法并适时推进改革**”

时间	会议或文件	提及内容
2013年11月	党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	加快房地产税立法并适时推进改革
2017年12月	财政部长发文《加快建立现代财政制度》	按照立法先行、充分授权、分步推进”的原则，推进房地产税立法和实施。对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税
2018年3月5日	《政府工作报告》	健全地方税体系，稳妥推进房地产税立法
2019年3月5日	十三届全国人大二次会议第二次全体会议	健全地方税体系，稳步推进房地产税立法；集中力量落实好党中央确定的重大立法事项，其中包括加紧房地产税等立法调研工作。
2020年12月23日	财政部部长《人民日报》发文《建立现代财税体制》	按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，积极稳妥推进房地产税立法和改革
2021年3月13日	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	推进房地产税立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权
2021年5月11日	房地产税改革试点工作座谈会	听取部分城市人民政府负责同志及部分专家学者对房地产税改革试点工作的意见
2021年5月18日	《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》	要加快建立现代财税制度，稳妥推进房地产税立法
2021年10月15日	习近平总书记《求是》发文	要积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作
2021年10月23日	第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议	授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作

沪府发（2011）3号、渝府令（2011）247号

项目	上海	重庆
试点范围	上海市行政区域	重庆主城区
税率	0.4%和0.6%	0.5%-1.2%
征收对象	1.上海家庭第二套及以上住房超人均60平方米部分； 2.非本市居民家庭在本市新购的住房	1.独栋别墅（不分存量和增量） 2.新购房价达到当地均价两倍以上的高档公寓 3.对在重庆无户口、无工作、无投资的三无人员在重庆新购的第二套（含第二套）以上普通住房
计税依据	暂按应税住房市场交易价格的70%计算缴纳	房产交易价

2011年沪渝两市地方财政收入及房产税所占比重

重庆市

地方财政收入各项	金额 (亿元)	房产税 (1亿) 占比重
一般预算收入	1488	0.07% (万分之七)
其中：税收收入	880	0.11% (千分之一)
政府性基金收入	1420	
其中：土地使用权出让收入	1309	0.08% (万分之八)
地方本级财政收入	2908	0.03% (万分之三)

上海市

地方财政收入各项	金额 (亿元)	房产税 (0.68亿) 占比重
一般预算收入	1676	0.04% (万分之四)
其中：税收收入	1473	0.05% (万分之五)
政府性基金收入	2101	
其中：土地使用权出让收入	1491	0.05% (万分之五)
地方本级财政收入	3430	0.02% (万分之二)

发达国家房地产税改革历程

国家	税制改革时间	税制改革内容	税制改革效果
美国	1932-1933	对地方财产税设定上限	财产税在纳税人收入中所占比例快速下降
	1973	(1) 财产税税率不得超过 1%； (2) 没有 2/3 以上本地居民同意，州政府不得新开征任何财产税（13 号提案）。	部分地区选择征收所得税，用于弥补财产税的减少
英国	1988	《地方财政法》规定： (1) 非住宅建筑的财产税税率由中央政府决定，然后再根据各地方的成人数量分配给各地方政府； (2) 废止对住宅征收的财产税，调整为地方政府征收人头税。	由于税收制度的不完善，许多地方出现了民众抵制人头税的抗议活动，并因此导致了撒切尔政府的倒台。
	1991	将人头税调整为市政税	民众抗税运动减少，地方公共财政收入增加

日本	1950	《日本税收报告书》规定：废除地租，开征固定资产税，将其作为市町村的主要税种	促进房地产市场发展，推动地方经济发展
	1991	强化土地保有税，新征地价税，同时提高固定资产税的评估税额。	完善土地税制体系，有效遏制了盛行的房地产投机行为，降低了房价上涨速度。
德国	1899	(1) 对不同用途土地实行不同税率； (2) 征收土地增值税和总地价税	增加公共财政收入，优化土地资源利用
	1997	取消房产税	降低企业和个人的税收负担，改善地区投资环境
韩国	20 世纪 80 年代	(1) 征收土地综合保有税； (2) 建立完善的土地评估体系； (3) 开征土地增值税； (4) 加强土地登记制度管理。	税制改革后，房地产市场开始降温，土地价格开始下降，房地产投机减少。
	2005 年 8 月	颁布《不动产综合对策》	实现房地产市场透明化、抑制投机和扩大供给三个方面对房地产市场进行全面调控。

四、房地产税的改革争议

(一) 扣除范围

不扣除 OR 套数扣除 OR 人均面积扣除 OR 人均价值 (考虑纳税能力)

1.套数扣除

问题：

- (1) 如何认定第一套房产？
- (2) 房子分布在不同地区，扣除哪一套？
- (3) 会不会改变家庭结构？如引发假离婚
- (4) 会不会扭曲住房市场结构？如居民倾向城中心置业

2. 人均面积扣除

问题：

- (1) 如何定义家庭？按户籍还是婚姻关系？扣除哪个房产面积？
- (2) 不同住房同等对待，可能存在一定的不平等。
- (3) 是否允许有地区差异？不同区域房产先扣除哪一个？

3. 人均价值扣除

问题：价值怎么计算？

- A. 按家庭收入的话，需要计算家庭综合所得；
- B. 按地区人均工资水平的话，会存在一定的不平等；
- C. 按城市中心房价的话，不同地区拥有房产，哪个地方先扣除？

如果将房地产税归属**地方税**，只能适用比例税率，很难起到抑制房价、调节房产分配、筹集财政收入的作用。

北京市房产类型

外销商品房：取得了外销商品房预（销）售许可证、可出售给国内外的企业，其他组织和个人的房。

内销商品房：取得了商品房销售许可证、可以出售给当地企事业单位和居民的房屋。2002年内外取消，统称商品房。

房改房：城镇职工按照成本价或者标准价购买的已建公有住房。

央产房：全称为“中央在京单位已购公有住房”，2007年央产房正式进入二手房交易市场。

军产房：军产房是指由军队管理、使用的房屋，其土地使用权和房屋所有权归军队所有。

校产房：原产权属于公办学校的房产，不可买卖或经校方同意买卖的房子。

乡产房：以乡为单位集资建设的房产，没有真正的房屋产权，包括在农民宅基地上建造的房产。

使用权公房：只拥有使用权的公有住房，又可分为自管公房、直管公房、托管公房。

北京市房产类型

经济适用房：指政府提供优惠政策，限定建设标准、供应对象和销售价格，向低收入住房困难家庭出售的具有保障性质的政策性住房。

廉租房：政府以租金补贴或实物配租的方式，向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供社会保障性质的住房。

两限房：限房价、限地价的“两限”商品房。主要解决中低收入家庭的住房困难。

公租房：由政府或公共机构所有，用低于市场价或者承租者可以承受的价格，向新就业职工出租的房子。

私房：也称私有住宅，私产住宅。它是由个人或家庭购买、建造的住宅。公有住房通过住宅消费市场出售给个人和家庭，也就转为私有住宅。

安置房：政府进行城市道路建设和其他公共设施建设项目时，对被拆迁住户进行安置所建的房屋。

小产权房：指在农民集体土地上建设的房屋，未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村委会颁发。

自住型商品房：主要供应给京籍、非京籍符合限购条件的家庭，房价较周边房价低30%。

.....

（二）征税范围的确定

豪宅 OR + 普通？ 增量 OR 存量？ 商住房 OR + 居住房？ OR+机关事业单位用房？

（三）税率确定

中央政府确定 OR 地方可以调整？

（四）税收优惠

无优惠 OR 有优惠？

（五）税收保全

纳税人不缴纳怎么办？

五、房地产税的方案设计

（一）地方税设计

征税范围：1. 36个重点城市及70个大中城市；2. 县级；3. 省或市级

税率：低税率、普遍征收

策略：公开、可以考虑与特定公共服务挂钩

面临的问题：

第一套房子（或人均60平方米）是否允许扣除？如果扣除，产生的问题有：①何谓第一套住房？②房产分布在不同地区，哪个是第一套房子？③是否更不公平？

按人均价值减免的问题：税基测算、价值评估由中央政府来做？

作为使用费性质的房地产税，有助于促进社会公平吗？

效果：作为地方税的房地产税，税率会很低，它会起到抑房价、调分配、筹收入作用吗？

（二）中央税设计

第一，窄税基

根据全国房地产联网信息，税务部门可以掌握每个家庭拥有的房产状况，在此前提下，给予每个家庭一定税收扣除，如可扣除200-400平方米，或者扣除2-4套房产（如果房产面积过大，可同时予以面积限定），超过部分属于征税对象。

第二，累进税率

税务部门按照房产评估价值，在家庭免税房产范围之外的，按照房产登记时间按累进税率征税，从第三或第四套房子开始，从1%税率起步，每1~2%税率为一档，按照1%、3%、5%.....的税率递增，这样，随着家庭持有房产越来越多，纳税也越来越多，在持有房子的收益超过持有成本的后，家庭持有多余房产意愿会迅速下降。

（二）中央税设计

将房地产税作为中央税具有改革阻力小、迅速实现政策目标的好处。

一是改革阻力小。对家庭第三套或第四套房子征税，会将绝大多数家庭排除在征税范围之外，将征税对象集中在全国少部分家庭，不被征税家庭会赞同征税，被征税家庭也很难提出反对意见，改革阻力一下子会小很多。

二是会迅速起到调整房产分配和抑制房价作用。按累进税率设计的房地产税，将使得家庭持有房子成本会随着房产增多而急剧上升，一般来讲，当税率超过10%时，即持有第8套房子左右时，家庭就会觉得持有房子不值得，就会将多余房子交易出去，由此会迅速起到调整房产分配和抑制房价作用。

（三）统一征管，地方享有

第一步，先集中在36个重点城市或70个大中型城市征收，按照套数（或人均价值、面积）扣除，实行累进税率

第二步，将税收分配给地方政府

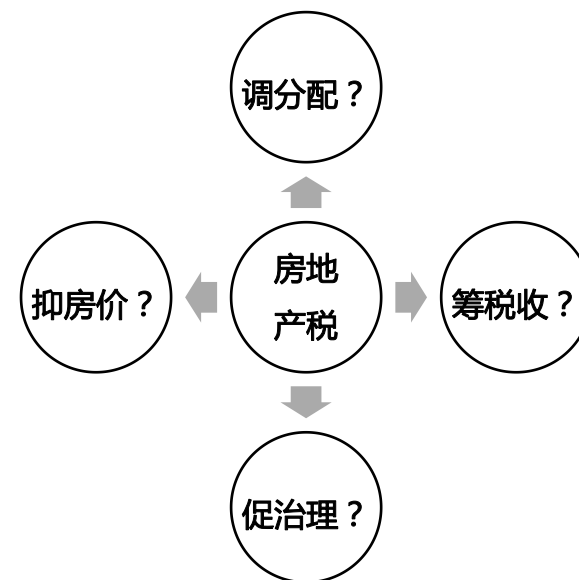
（四）先中央税后地方税

第一步，先集中在36个重点城市或70个大中型城市征收，按照套数（或人均价值、面积）扣除，实行累进税率

第二步，视时机转为地方税，按比例税率实行普遍征收（给予一定价值扣除）

房地产税的影响取决于房地产税的定位及设计

1. 筹税收：规模有限，不能抱有过高期望
2. 促治理：地方税，体现受益税性质，比例税率，可以局部试点，纳税群体多，征管成本高，难度大，着眼未来
3. 调分配和抑房价：中央税，较大程度体现商品税性质，累进税，全国范围征收，纳税群体少，征管成本低，难度小





CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦“房地产税及宏观影响”，CMF 中国宏观经济专题报告发布

11月24日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第38期）于线上举行。百度APP、新浪财经、凤凰网财经、Wind、券中社、中国证券报、好看视频等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近五十万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“房地产税及宏观影响”，知名经济学家刘元春、刘尚希、毛振华、白彦锋、施正文、吕冰洋联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学财政金融学院教授吕冰洋代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。报告围绕房地产税的改革期待、经济本质、改革进程、改革争议和方案设计五个部分展开。

一、房地产税的改革期待

（一）调节财富分配

中国财富基尼系数达到0.70，相对比较高。近二三十年出现的不平等加剧的现象不仅仅是中国的问题，可以说是全世界的问题。因此，很多人期望开征房地产税能够调节财富分配，因为居民财富70%体现在房地产上。

（二）抑制房价

近二十年来，很多一线城市房价处在快速增长阶段，并且如果没有有效的解决措施可能还会继续增长。因此，房地产税寄托了部分人的期望。

（三）筹集财政收入

连续三年大规模减税使得宏观税收占GDP的比重呈现下降趋势，财政赤字处于增长状态，财政压力逐渐增大。

从地方财政状况来看，地方财政收支缺口比较大，地方财政支出占整个财政支出的比重是 85.7%，收入占到 54.7%，其中缺口靠转移支付。转移支付不足的地方就会出现土地财政问题，土地出让金增长很快，对土地财政依赖度比较高。土地财政收入再不够的话，各地通过地方债筹措财政收入。从满足地方建设需要的角度看，现在仍在考虑怎样开辟财源。各个地方财政情况不均，有些地方去年呈现了负增长的财政收入，财政压力较大。

（四）促进公共治理

就各国的情况来看，房地产税起到很重要地促进地方治理的功能。房地产税就是支付公共服务的价格，房地产税能够征收多少取决房产的评估价值。房地产税就像范围更大的物业费，享受服务越好支付的物业费就越多。所以，征收房地产税可以解决不同居民对公共物品需求的差异性。愿意享受这样的服务，交得起费就可以住到这样的社区，理论上通过“用脚投票”机制可以解决好居民的公共物品需求差异问题。但如果享受的公共服务和税收不挂钩，很容易导致纳税人的抵制行为。以物业费为例，有的社区收较高的物业费，但提供的服务不好，可能业主就会出现抗议活动。反过来说，交了房地产税会促使居民行使纳税人的权利，展开相关的纳税人的监督职能，督促政府为居民提供好的公共服务。所以，它有一个促进地方政府治理和促进地方政府职能转变的功能。

四大期待同时实现是很难的，现实中只能选择其一或其二。每个期待都要落脚在税制设计上，该如何设计税制呢？我们要从房地产税的经济本质入手分析。

二、房地产税的经济本质

（一）商品税观点

商品税观点将房地产视作一种商品，税收归宿依据商品供需弹性而定。第一套房子是刚需，意味着需求弹性很低。第二套房子是投资需求，需求弹性会高些。对更多套房子的购买就属于投机需求，需求弹性会更高。要想让“房住不炒”，就要在政策上精准地识别不同人群。出于抑制房价目的而征税，那么房地产税接近于商品税的本质，在税制设计上要用累进税。

（二）资本税观点

这种观点认为，房地产部门是资本密集型部门，因此征收房地产税相当于对资本要素征税。如果试图抑制资本报酬过多增长，那么房地产税应税率统一并在全国范围内征收。不过，世界范围内按这种观点设置房地产税的不多。

（三）使用费观点

这种观点认为，房地产税就是购买公共服务的价格，所以征收房地产税不会产生超额负担，因为它只是对公共服务的收费。这种观点适用于区域性普遍征收、比例税率、依评估价值征税的情形。

房地产税的经济本质取决于如何设计，要达到什么目的，以此我们可以判断它可能会达成什么效果。如果注重房地产税的调节功能，那么以商品税的观点设计税制较好。如果注重房地产税的地方治理功能，那么以使用费观点设计税制较好。

曾经有人怀疑，征收土地出让收入后，可以继续征收房地产税吗？答案是可以的，原因主要有：第一，土地使用权作为“用益物权”，完全可以作为征税的标的物。用益物权，是物权的一种，是指非所有人对他人之物所享有的占有、使用、收益的排他性的权利。从法律的意义讲，国有土地的使用权是物权中用益物权的一种，居民在一定期限内可以占有和使用，并且未来通过交易可以实现增值的收益，这种权利有排他性，因此完全可以作为征税的标的物。第二，从用途上看，土地出让金主要用于与土地开发相关的活动，如征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出等，而房地产税作为一种税收，主要被用于提供社会公共服务。第三，房地产国有制不是征收房产税的障碍。按

1986 年国务院发布的《中华人民共和国房产税暂行条例》规定，对营业用房地产是要征收房产税的，这既包括民营企业也包括国有企业，即拥有国有房地产的国有企业也是房产税的纳税人。第四，一些国家房地产税也是针对土地使用权征税，如英国、新加坡。

在房地产流转环节征收很多税费，形式主要体现在租（土地出让收入）、税、费，这个结构普遍认为存在不合理。因为在流转环节征收过多导致房价比较高。房地产的使用期是很长的，应该为使用期享受的公共服务而支付相应的价格，也就是税收。

很多人参考国际经验，认为我国也可以像其他国家一样征收房地产税作为地方主体税种，或者是地方财政收入的重要来源。但事实上这是行不通的。首先，英国、法国地方财政收入将近 90%来自于转移支付，但我国还有一个调动地方经济性的问题，所以地方财政收入不能完全靠转移支付。其次，这些国家的地方政府职能很小，所做的是比较有限的，而我国的地方政府职能和权利范围比较广。最后，对联邦制国家而言，他们的地方政府是指最基层政府，并不包括州一级政府，我们的地方政府包括省以下。从世界经验看，除了英美这样的国家，其他国家房地产税占 GDP 比重一般在 1%以下。

三、房地产税的改革历程

2003 年 10 月，中共十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”。

2005 年，国家税务总局开始在北京、深圳、重庆、宁夏、辽宁和江苏对物业税实行“空转”，并在《2007 年全国税收工作要点》（国税发〔2007〕1 号）中明确要求研究物业税方案，继续进行房地产模拟评税试点。

2007 年 9 月初，国家税务总局和财政部又批准安徽、河南、福建和天津 4 省市作为第二批物业税“空转”试点地区。

2007 年，十届全国人大五次会议审议的财政预算报告中首次提出将“研究开征物

业税的实施方案”。

2009年5月，国务院在批转发改委《关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》中提出：“深化房地产税制改革，研究开征物业税”。

2010年5月，国务院批转《发改委关于2010年深化经济体制改革重要工作意见的通知》，要求“深化财税体制改革”和“逐步推进房产税改革”。

2011年1月，经国务院第136次常务会议同意，在重庆和上海对个人住房征收房产税改革试点。

2013年11月以后，关于房地产税改革步伐加快，党的十八届三中全会提出加快房地产税立法并适时推进改革。财政部部长在2020年提出应该按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，积极稳妥推进房地产税立法和改革。近期召开的第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议要求授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。

四、房地产税的改革争议

（一）扣除范围

一般认为，征收房地产税要给纳税人一定的税收扣除，而房地产税改革最大的争议就在税收扣除上。关于扣除的标准，有三种观点：按套数扣除、按面积扣除、按价值扣除。每种方案都有不少问题待解决。

1、套数扣除。方案是对第一套甚至前两套房子扣除，对扣除之外的房子征税。争议焦点在于：第一，怎么认定第一套房子？如果按房产证时间认定，那么纳税人改变房产认定时间是很容易的，例如，将第一套房子卖出去再买回来就变成第二套了；第二，在不同地区各有一套房子，该扣除哪一套呢？扣除哪一套就涉及到地方利益的问题；第三，会不会改变家庭结构，比如像对二手房交易征收个人所得税一样引发假离婚的问题；第四，会不会扭曲住房市场结构，导致居民倾向城中心置业？因为第一套房子可以免税，

在城中心价值高的地方置业最为合算，这会导致房地产结构发生变化。

2、人均面积扣除。给定人均面积（比如定为 50 平米）予以扣除，涉及到的问题是：第一，如何定义家庭？是按户籍还是婚姻关系？第二，在不同区域都有房产，先扣除哪一套房产的面积？不同的房子价格不同，比如城中心一套，郊区一套，按不同面积扣除，对税负影响是不一样的；第三，豪宅与普通住宅的价值是不一样的，不同住房同等对待按照面积扣除，对富人来说扣除的就比较多，就存在事实的不平等。

3、人均价值扣除。给每个家庭一定的价值的扣除。涉及到问题是：价值怎么计算？如果按家庭收入，怎么计算家庭综合所得？如果按地区人均工资水平，会存在一定的不平等？如果按城市中心房价的话，不同地区拥有房产，哪个地方先扣除？

还有征收范围、税率确定、税收优惠、税收保全等问题。税收优惠对鳏寡孤独老人怎么办？对纳税人不缴纳怎么办？但是这些问题相对刚才扣除范围争议的严重性而言不是很大。

总体而言，如果采取国外大多数国家做法，把房地产税归属地方税，那么一般要按比例征收，税率会很低，就像是更大范围的物业费。这很难起到抑制房价、调节房产分配、筹集财政收入的功能。

五、房地产税的方案设计

综合考虑以上的分析，我们提出几个方案进行探讨比较。

（一）地方税设计

全世界房地产税普遍是作为地方税，更多看重治理功能，要点如下。

1、征税范围：选择一些地区试点，在试点地区予以纳税人一定税收扣除后实行普遍征收；

2、税率：开征之初，要保持较低税率；

3、策略：房地产税涉及千家万户，为取得纳税人的支持，不妨将房地产税与特定公共服务（如教育、医疗）挂钩，并保证相关预算公开。

4、面临问题：

- 税收扣除的制度设计非常棘手，前面所说的按套数、按面积、按价值扣除问题，均回避不了。
- 作为使用费性质的房地产税，有助于促进社会公平吗？以美国为例，美国各个地方的房地产税差异很大，并且和公共服务挂钩，最后会导致社会分层的问题，人会分成不同的社区进行居住。例如，即使同在一个大城市比如纽约，不同社区公共服务水平治安水平差异就会很大。

5、效果：如果房地产税采取各国的经验，税率会很低。OECD 大多数国家平均下来，针对家庭征收部分的房地产税大约占 GDP 比重 0.38%，它会起到抑制房价、调节分配和筹集财政收入的作用吗？

（二）中央税设计

从世界范围看，房地产税普遍作为地方税。但是税制改革要从本国实际出发，不一定要照搬所谓的一般经验。从中国实际上，按中央税来设计房地产税不失为解局的“妙手”。

第一，窄税基。根据全国房地产联网信息，税务部门可以掌握每个家庭拥有的房产状况，在此前提下，中央选取 36 个重点城市或 70 个大中型城市统一征收房地产税。要给予每个家庭一定税收扣除，如可扣除 200-400 平方米，或者扣除 2-4 套房产（如果房产面积过大，可同时予以面积限定），超过部分属于征税对象。

第二，累进税率。税务部门按照房产评估价值，在家庭免税房产范围之外的，按照

房产登记时间按累进税率征税，从第三或第四套房子开始，从1%税率起步，每1-2%税率为一档，按照1%、3%、5%.....的税率递增，这样，随着家庭持有房产越来越多，纳税也越来越多，在持有房子的收益超过持有成本的后，家庭持有多余房产意愿会迅速下降。

将房地产税作为中央税具有改革阻力小、迅速实现政策目标的好处。之所以改革阻力小，是因为对家庭第三、第四套房子超面积房子征税，会把绝大多数家庭排出在征税范围外，将征税对象集中在全国少部分家庭，不被征税的家庭肯定会赞同，被征税家庭一般来说也很难提出反对意见。很多人持有房子而不居住，对这种占用了社会资源而不利用行为，有些国家要征收空置税。其次，这种设计会迅速起到调整房产分配和抑制房价的作用。随着家庭持有房子成本会随着房产增多而急剧上升，当持有第6-8套房子的时候，家庭会觉得持有房子不值得，会将多余的房子交易出去，由此迅速起到调整房产分配和抑制房价的作用。房地产税这样设计可能会把刚需和投机需求精准剥离开来。

（三）统一征管，地方享有

第一步，中央先集中在36个重点城市或70个大中型城市征收，按照套数（或人均价值、面积）扣除，实行累进税率。第二步，按税收来源，将税收分配给地方政府。对此，称为中央税也可以，因为它由中央制订规则并征管；称为地方税也可以，因为税收最终归属地方。

（四）先中央税，后地方税

可以先中央税，后地方税。先看重房地产税的调节功能，后看重它的治理功能；先发挥它的商品税性质，之后发挥使用费性质。第一步，先集中在36个重点城市或70个大中型城市征收，按照套数（或人均价值、面积）扣除，实行累进税率。第二步，视时机转为地方税，按比例税率实行普遍征收（给予一定价值扣除）。

总体来说，征收房地产税的影响取决于房地产税的定位和设计。

如果定位筹集财政收入，短期看规模有限，即使从未来看，根据各国经验也不能抱有过高期待。我们可以采取其他的方案来满足地方财政收入，不能对房地产税抱有过高的期望。

如果定位于促进地方治理，要按受益税的性质设计房地产税，可以采取比例税率，局部试点，不同地区可采取不同的办法。但要发挥房地产税的治理功能必须有一定的覆盖面，短期看征管成本会很高，纳税扣除等问题不好解决。因此，建议在一段时间内不要过度强调房地产税的治理功能，等条件具备到一定程度时再缓缓推进。

如果定位于调分配和抑房价，要按商品税的性质设计房地产税，实行累进税率并在较大范围征收。我们可以选择 36 个重点城市或 70 个大中型城市征收，这样纳税群体少，征管成本低，开征难度小，对满足人们的调节财富分配期待和实现“房住不炒”目标最有效。

房地产税改革之所以困难，主要原因在于人们对房地产税寄予过多的期望，并且期望因人而异。因此，房地产税改革最主要的是要确定它的定位是什么，之后再探讨改革方案，对应的经济影响自然就会产生。

论坛第二单元，各位专家就征收房地产税的必要性以及功能、具体的房地产税税制设计和房地产税对宏观经济的发表了自己的观点。

中国人民大学副校长刘元春认为，房地产税立法和试点的铺开，标志着一个新时代的到来，标志着我们整个房地产长效机制建设开始全面破题。但这种长效机制建设需要一个痛苦而漫长的转型，会对中国宏观经济运行体系带来巨大的冲击。第一，房地产将进入到存量调整时期。这一时期整个市场供给波动很大，存量调整和增量扩张之间的匹配在未来会实时发生一些冲突，从而使市场预计出现很多紊乱的现象。第二，整个地方政府收入体系会发生变化，同时激励体系也会发生变化。第三，土地增值空间会发生区域性变化和结构性变异，从而失去传统的过去持续四十年的金融深化支点的效应，导致货币政策的传导机制、金融资源的配置模式、金融深化的配置模式会产生一系列的变化。第四，房地产本身金融功能的约束，直接会带来的是投资模式和消费模

式的变化，对短期宏观经济分析带来很大的冲击。因此，对于新时代到来所带来的趋势性变化要有高度重视。政府必须加大力度，坚持改和稳并行。以新型城镇化作为依托，以政府为农民工和低收入阶层提供各种廉租住宅服务作为抓手，为短期转型提供支撑。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长毛振华认为，房地产税本身应该是一个基础的义务税而不是调节税。因此，不要通过所谓的扣除问题来调节社会分配维护公平，而是在征税之后用征到的税解决相关的扣除问题更为恰当。征收房地产税是为了在地方财政上构造一个长期稳定的税收来源。在房地产税征收时机上，要充分考虑稳健性。今年明年不一定是最好的时机，应当和宏观的金融、房地产周期性调整错峰，不要成为叠加因素。

中央财经大学财税学院院长白彦锋认为，我国的房地产税改革会带来双重红利效应。第一，房地产税可以从土地供应和流转层面提高土地资源的配置效率，促进房地产市场健康发展。第二，房地产税可以促进多套住房、闲置住房、冗余住房入市，增加房地产的供给，促进房价理性回归。但是，房地产税征管比较复杂，仍然需要理性看待。我国之前没有用过房地产税这种保有环节的税种，需要关注未来是否会出现“淮南为橘，淮北为枳”这种水土不服的问题。在房地产税问题上，坚持两个基本观点。一是财政整体观。看问题要坚持中央“十四五”规划里讲的系统论，前瞻性思考，全局性谋划，战略性布局，整体性推进。二是从行为财政学的视角，要尊重人类的认知规律，考虑中国的国情。美国的权利主要是由州级地方政府保有的，联邦政府是地方政府让渡出的一部分权利。我国是中央集中统一领导的，集中统一领导又有历史文化传统又有现实客观发展的需求。所以，在中国引进房地产税，对于推进共同富裕，坚持房住不炒都是非常具有现实意义的，但是也不宜把它的作用过分的夸大。

中国财政科学研究院院长刘尚希认为，房地产税是小税种，大问题。之所以说房地产税是小税种，是因为房地产税在世界各国的财政收入中所占比重都不大。但房地产税又是大问题。从某种意义上讲，这实际上是一个全新的税种。怎么认识和看待这个问题，恐怕不能从教科书的角度定义和理解，更不能从教科书的定义去认识房地产税，那样可能会犯脱离实际的错误。房地产承载了太多功能，对经济增长、可持续发展、共同富

裕而言，都会带来巨大公共风险。按照问题导向，房地产税应当具有调节功能，促进房地产回归住房的消费品属性，淡化作为金融资产的属性。从短期看征收房地产税对房地产价格也会有一点影响，但是是短期的、一次性的。从中长期来看，房地产税对促进转型、对二元结构的改进、对共同富裕都会带来积极影响。在设计房地产税方面，中央在立法上形成框架，规定基本原则，把更多自主权交给地方，让地方自己决定。这样更有利于发挥地方的主动性和积极性，也能够发挥地方的创造性。

中国法学会财税法学研究会副会长，中国政法大学财税法研究中心主任**施正文**认为，房地产税有三大基本功能。一是**财产税**，是筹集地方收入的一个重要税种。国际上发达国家和发展中国家筹集收入的大小可能有所不同，但总体上看在最低一级的政府自主财力中房地产税收入占到相当的比例。我国未来靠土地出让金这样一个土地财政肯定是不可持续的，随着大规模城镇化的结束，随着存量房增加，将来对居民财产的征税主要还是靠保有环节的房地产税，而不是靠开发交易环节的流转税。二是**存量财富调节功能**。尽管房地产税不普遍适用累进税率，但它是按照价值征税，即使是用比例税率或者有差别的比例税率，也还是体现了财富多多交税。三是**房地产税在整个税种体系中是非常具有独特和不可替代的作用，应该说是现代税种**。这个税种最根本的特征是它既能体现量能课税的税收公平原则。同时，房地产税是受益税，如果能够把收入支出对应起来纳税，更有利于税收遵从。而税收的本质就是取之于民，用之于民，为公共服务买单。除此之外，房地产税在短期调房价中或许能够起到一定的作用，但在长期难以发挥作用。房地产税政策设计需要明确以下几点：**第一，征税对象**。所有人都要纳入到征收范围，这符合财产税的性质。**第二，征税范围**。从免税的方法来看，按人均面积比按套要好，基本的原则就是基本居住不纳税，由各个试点地区将来自己决定。**第三，税率**。税率应当是从轻的，最高不应该高于1%，平均税率应该在0.5%以下。目前主要发挥的还是房地产税对心理预期的影响，而不是靠税负沉重。**第四，计税依据**。应当按照市场评估价值计税。**推进房地产税试点改革，应当要在国家治理当中统筹规划、顶层设计，通过试点稳步推进**。房地产税要调控，就是要因城施策，精准调控。同时，房地产税改革需要土地制度、财税体制改革的配套，需要政府治理改革的配套。

刘元春：高度重视房地产新时代的趋势性变化，坚持改和稳并行

刘元春 中国人民大学副校长

以下观点整理自刘元春在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 38 期）上的发言

一、房地产长效机制建设开始全面破题，充分认识房地产转型带来的冲击

房地产税立法和试点的铺开，标志着一个新时代的到来，标志着我们整个房地产长效机制建设开始全面破题。2015 年已经提出了房地产长效机制的建设，国家已经充分认识到房地产传统战略在新常态下，应该做出系统性的调整。这种调整很重要的一点是中国的发展方式，面临着全面转型的挑战，必须从过去要素密集型的发展模式、从出口投资的发展模式、从快速工业化和城市化的发展阶段向高质量发展进行转型。这种转型过程中，以现代产业体系作为发展的基石，很重要的一点就是各种资源配置要回归于实体经济，金融要服务于实体经济。在这个过程中，显示出在一些战略定位上存在的冲突，也就是金融深化载体主要依存于土地和房地产。整个地方政府驱动的动力也主要在于土地财政。

更为重要的一点，这几大传统的支点，使得中国资源配置的核心都往这些领域进行集聚，从而导致我们所担忧的脱实向虚的现象持续发生。虽然经过了很多整顿，但事实上都是扬汤止沸，难以从根本上解决问题，难以从战略上形成新型的资源配置的动力体系。所以，国家敏感地提出了房地产长效机制的建设，但这种长效机制建设需要一个痛苦而漫长的转型。2015 年到 2020 年是新常态发展方式向高质量发展进行转型的铺垫期。今年 CMF 中国宏观经济分析与预测报告（2021-2022）谈到，在疫情的“掩护”下，中国的最大转型体系悄悄地全面拉开序幕，进入到一个真正的加速期和阵痛期。这种转型中，房地产与土地财政的转型出现了几大标志性事件：

第一，城市土地制度的改革。农村集体建设用地在符合规划的前提下，可以直接入市用于廉租房和公租房建设，省掉地方政府进行收储的环节。第二，在新型城镇化战略中，对于城市新增住房不仅仅要用市场轨来进行配置，同时还要全面启动政府轨，使政府轨的供给水平能够达到 20% 左右。第三，对于不动产税收的征管，使我们未来的税收体系和地方政府发展模式、激励体系能够做出一个很好的调整。这几大标志性事件会对中国宏观经济运行体系带来巨大的冲击，这种冲击会体现在几个方面。

第一，房地产将进入到存量调整时期。这一时期整个市场供给波动很大，存量调整和增量扩张之间的匹配在未来会实时发生一些冲突，从而使市场预计出现很多紊乱的现象。

第二，整个地方政府收入体系会发生变化，同时激励体系也会发生变化。地方政府因地兴企、因地兴市的模式要逐步调整，地方政府的政绩考核，特别是高质量发展的考核体系要有着根本的转型，从而使得传统分权模式下地方经济增长的发动机会发生一些变异。

第三，土地增值空间会发生区域性变化和结构性变异，从而失去过去持续四十年的金融深化支点的效应，导致货币政策的传导机制、金融资源的配置模式、金融深化的配置模式会产生一系列的变化。比如，目前房地产一系列新政出台，直接导致传统信贷载体发生变异，很多银行感受到难以通过非地产的方式来扩张信贷，从而使今年稳健的货币政策不稳健。

第四，对房地产本身金融功能的约束，直接带来的是投资模式和消费模式的变化，对短期宏观经济分析带来很大的冲击。因此，新时代要求我们深入了解过渡时期中国宏观经济在短期调整和中长期增长模式上悄悄发生的变化，否则直接会导致前期所出现的一系列的震荡。未来房地产行业面临的挑战包括：首先，房地产开发投资企业如何进行经营模式的转型？其次，地方政府如何适应土地转型所带来的挑战？再次，金融深化失去了载体之后如何推进？最后，居民在财富管理中如何进入到存量时代和增量时代并存的新管理模式？当然，我们也不能把房地产的这种变化过于夸大，认为某项政策出台

就能够解决所面临的系统性问题。单独一项政策是很难的，我们需要一个系统性的工程，需要较长时期的转换。这个系统性工程如何进行匹配，在较长的过渡期如何驾驭，是下一步要研究的重点。

二、加大政府轨力度，坚持改和稳并行

第一，对于新时代到来所带来的趋势性变化要高度重视，不能简单化，更不能认为这次的调控是重复过去十多年房地产调控的一种困局。

第二，在转型的过程中，一是要保持战略定力，二是要认识到在房地产去金融化的过程中，必然伴随着去杠杆、去支点的短期作用。短期对冲举措必须要加大，市场轨将在调整中间发生趋势性的变化，政府轨就必须加大力度。**最近，短期政策的稳定不仅仅是一般的货币政策的适度稳健，更重要的在于要推进新型城镇化，特别是为农民工和低收入阶层提供廉价住房，将中国住房体系全面构建起来，稳定整个房地产投资、房地产消费，从而达到短期稳定的作用，并且为中期转型做好短期政策支撑。这是更为重要的一个战略，而不是简单地在稳与改之间进行权衡，而是改和稳都要并行。这种并行很重要的一点是要以新型城镇化作为依托，以政府为农民工和低收入阶层提供各种廉租住宅服务作为抓手，为短期转型提供支撑。**

刘尚希：房地产税是小税种大问题

刘尚希 中国财政科学研究院院长

以下观点整理自刘尚希在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 38 期）上的发言

房地产税是小税种，大问题。

之所以说房地产税是小税种，是因为房地产税在世界各国的财政收入中所占比重都不大。即便从地方财政来看，从我国所讲的地方省以下的省市县乡角度来看，房地产税将来能够占多大比重仍然具有不确定性。但从国外的省以下或者州以下角度来看，房地产税所占比重不是很大。国外把房地产税称之为地方主体税种，是因为在英文语境下“地方”指的是州以下，相当于我国县一级的概念。西方语境中的地方政府，也就是中文语境中的基层政府，房地产税在这类政府的财政收入中所占比重较大，所以说是主体税种。和国外还有一点不同的是，我国基层政府职能是很大的，比如县乡公务员在我国地方公务员中占比达到 70%，可见在县乡基层政府要让房地产税成为主体税种也比较困难。无论从国外的情况来看，还是从现实的情况来看，甚至从未来的情况来看，房地产税都不可能成为主体税种，也不可能成为我国地方政府的主体税种。

但房地产税又是大问题。我国原来就存在房地产税，但不是对个人非经营性房产征税。现在讨论的房地产税是对个人非经营性房产征税，从某种意义上讲，这实际上是一个全新的税种，是过去从来没有做过的事情。现在要开征房地产税，怎么认识和看待这个问题，恐怕不能从教科书的角度定义和理解，更不能从教科书的定义去认识房地产税，那样可能会犯脱离实际的错误。

房地产税作为一个税种有财政属性、经济属性、社会属性，还有政治属性。这个税种能否出台，能否顺利开征和实施，能否达到预期目标，需要关注的是老百姓感觉房地产税是什么样的，也就是社会或民众可接受的房地产税应该是什么样的税。构建房地产税的逻辑，必须放到中国的背景下看。当前面临的问题是什么，开征房地产税到底要解

决什么样的问题。从实际出发，而不是从书本出发。

当前面临什么问题？

最近大家对房地产颇为关注。过去长期把房地产业作为国民经济的支柱产业看，同时又把房地产当成民生问题看待。从社会角度来看，又把房地产当成积累财富的重要载体。显然房地产问题在经济生活中乃至在个人生活中非常重要。为什么重要呢？这种重要性能否一直保持下去？从经济增长角度来看，是否要一直靠房地产拉动经济增长？从个人家庭财富积累角度看，是否主要靠房地产来积累个人财富，积累个人资产？这种状况能否延续下去，现在看起来恐怕都需要调整。如果家庭个人财富主要靠房地产承载，风险将会越来越大。人多地少，住房资源有限，但现在城市住房拥有率有 90%，空置房也相当多。按照“房住不炒”的定义来看，房子就是用来住的，这意味着它是消费品。如果房子没有人住，空置了，它就不是消费品了。大量闲置的房子就是等着它涨价，等它变成积累财富的载体。从这个意义上讲房子不再是消费品，而变成了一项资产，变成了具有很强金融属性的资产，变成了财富积累的一种方式。毫无疑问，这种情况下会形成什么样的“分配预期”呢？这个概念以前可能很少提。如果财富积累方式主要靠房产来实现，这就是一种分配预期。大家会把更多的收入转化投资到房地产这种存量之中，这样房子还是“房住不炒”吗？只要是资产就会炒。所以，大家用各种指标衡量房地产有没有泡沫。所谓“泡沫”是针对资产属性而言的。如果不是资产，而是消费品又有什么泡沫可言呢？作为金融资产大家才会炒，才会有泡沫可言。之所以讨论房价有没有泡沫，是因为房子已经由消费品变成了金融资产，变成了积累财富的一种方式，变成了个人家庭财富积累的载体。房地产承载了太多功能，对经济增长、可持续发展、共同富裕而言，都会带来巨大的公共风险。

怎么看待房地产问题，就是按照“房住不炒”的要求来看，当下应当解决什么问题。

按照问题导向，房地产税毫无疑问要有助于这些问题的解决。让房子回归“住”，回归消费品本性，而非金融资产，不能把它当成个人家庭积累财富的主要方式，不能把它当成积累财富的载体，至少不能把它变成主要载体。从这个角度来看，持有房地产可

能需要付出一点成本。只有付出成本才可能改变这种投资房地产的行为。从这一点来讲，房地产税应当具有调节功能，促进房地产回归住房的消费品属性，淡化作为金融资产的属性。金融属性不能完全靠一个税来解决，但这个税至少要发挥积极作用，要和其他政策措施形成合力。

一旦房地产变成一种资产后，炒房导致了房子的闲置和资源的浪费。从这个意义上讲，房地产税虽然在教科书上是一种受益税，是一种财产税，但是在实际意义上是一种行为税。居民以消费的名义购买房地产，但实际上把以消费名义购买的房地产变成了投资。从这一点来讲，房地产税是对购买房子这种行为进行调节，是一种消费行为税。这种行为税又和一次性购买的消费行为税是不一样的，因为只要购买了以后年年都要交税，这种成本和持有房产时间和周期是一致的。所以，在这方面来讲，就当前来看，应当发挥房地产税的调节功能，用它调节住房购买行为，防范化解房地产领域积累的风险，促进房地产市场转型，从而推进经济增长方式转型，推进整个经济转型以及社会转型。

为什么房地产税涉及社会转型？

因为房地产税在二元结构下，只涉及城市居民，不涉及 55% 的农民。这个数据反映出我们的社会转型是滞后的，农民即使进了城变成农民工也很难真正变成享受同城待遇的市民，所以说社会转型滞后于经济转型。如果没有社会转型的跟进，现在提出的共同富裕就局限于少数人，可能也就是把农民排除之外的共同富裕。很显然，这与现在讲的全民共同富裕目标存在偏差，所以必须从现实中解决二元结构问题。但房地产税不可能解决这么大的问题，通过开征房地产税有助于从边际上促进这个问题的解决。至少城里人主要靠房产积累财富，农民与房产积累财富没有关系，农民的房子建在宅基地上，建成的那一天就开始贬值，这个财富差距越来越大了。所以，从这方面来讲，社会转型首先考虑财富积累方式，让农民有更多机会。如果没有更多机会，显然在这种二元结构下贫富差距就会越来越大，从这个意义上讲，房地产税不是简单地调节收入分配，调节财富分配，实际上是调节财富的积累方式问题。城市居民通过房地产可以积累巨额财富，农民却一点都沾不上。因此，是不是应当对通过房地产积累财富的这种方式征收一定的税呢？从二元结构的改进来看，房地产税毫无疑问是有促进作用的。这个小税种起到的

杠杆撬动作用还是很大的，因为它在改变分配预期上能够发挥明显的作用。

传统思路考虑的是征收房地产税对经济增长有多大影响，但我们不能局限于眼前的经济增长，而要从可持续发展角度来谈。如果未来还要依靠房地产拉动经济增长，那经济是不可持续的，高质量发展目标也难以达成。经济转型的一个重要方面就是不能依赖房地产实现经济的可持续增长，所以，从长期来说，税收能够起到一点作用。

从短期看征收房地产税对房地产价格也会有一点影响，但是是短期的，是一次性的。就像投入池塘里的石头，会产生波澜，但不会持续下去，慢慢就没了。所以，房地产税对短期价格不会有大的影响。从中长期来看，房地产税带来的大的影响是有利的。因此，不要被眼前房地产税对价格可能产生的影响所遮蔽，忽视了它对长期、对整体、对促进转型、对二元结构的改进、对共同富裕所带来的积极影响，当然这种影响也是边际意义上的。

至于怎么去设计房地产税，有很多具体问题。作为一种地方税，中央在立法上形成框架，规定基本原则，把更多自主权交给地方，让地方自己决定。这不仅仅是因为房地产税是地方税，而是因为我国幅员辽阔，各地差异很大。如果将房地产税作为地方税而做了过细的规定，实施起来很难与当地的情况相吻合，可能会脱离实际。所以，既然是地方税，又考虑到我国发展差异，各地情况千差万别，就不如把房地产税的具体实施方案交给地方去制定，这样更有利于发挥地方的主动性和积极性，也能够发挥地方的创造性。在房地产税的问题上，要更多的给地方分权，或者说放权，这样可能有助于更健康地、稳妥地推进房地产税。

毛振华：建议房地产税面向所有房产所有者征收

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛(CMF)

联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第38期）上的发言

当前讨论房地产税需要在新形势下用新视角来看待。当前，房地产税加快实施与房地产行业调整、金融跨周期调整相互叠加，在此背景下，房地产税的出台和实施被赋予了更加宏观的意义：既需要关注和聚焦房地产税这一税种本身，同时也需要考虑其出台和实施对宏观经济运行的影响。我主要从三个方面谈谈自己的看法。

一、从房产税的定义来看，建议将房地产税定义为义务税而非调节税，对所有房产征税

对于定义房地产税究竟是什么样的税，我觉得最重要的是要厘清房地产税是否为义务税。我一贯主张涉及到全体公民的财政税收政策，应该采取比较公平的方法，设定**纳税标准后统一征收税款**。国际上很多国家都征收房地产税，只要有房产的人就需要纳税，并没有豁免一说。至于政府征收房产税之后，如何进行再分配则可以由其他的政策来解决。如何做到公平可以借鉴近年来国外对居民发放个人补贴的办法：一方面，政府给每个公民发放补贴，富裕阶层也在发放范围之内，表面上虽然不公平，但换一个角度来思考，富裕阶层能收到的补贴款所占其拥有的财富的比例很小，相当比重的富人会把得到的补贴捐赠出去，这恰恰体现了公平，因为每个公民都得到补贴；另一方面，甄别不同的收入群体需要付出相当的成本，如果要在甄别低收入群体后发放补贴，可能带来很高的经济和社会成本。因此，我认为把房地产税作为义务税益处颇多，只要拥有房产的人都有纳税义务，既能体现公平又降低了政府为征税所需开支的成本。这也就意味着无论房子的数量、价值以及所在区域等具体情况如何，只要拥有房产就有纳税义务。政府获得征税收入后，涉及到收入分配问题、贫富差距问题时，可以再采取其他的措施来进行调节。并且普征的房产税一般与交易价值有关，大房、多房均应多纳税。这样的

话，房产税也不可能太高，只拥有一套小型住宅的居民负担并不重，使得这个税种具有长期的保障

那么，若对每个拥有房产的公民都要求纳税，是否会影响到穷人呢？例如收入不高，但是拥有祖辈留下的处于优越地理位置的房产是否需要像富人一样交纳高额税款？这就涉及到税基的问题。以美国为例，在美国，当房产出现新的买家时会按照新的市价来征收税款，而对于原居民则仍按历史价值征收税款，这也是比较合理的一个方案，可以在税收调节的基础上解决公平性的问题，值得参考。如此一来，**不管有多少套房子，不管拥有者是谁，只对房产征税。至于某些特定时期根据房子的供应稀缺和炒房程度来执行政府的调节政策，则是需要另外解决的问题。**以房地产市场热度和成熟度较高的香港为例，香港规定非永久居民同样可以购房，但需要额外缴纳交易价格 30% 的“印花税”。**总体而言，我的建议是要把房地产税作为义务税，不作为调节税，这样简单易行，且能基本实现公平。**

二、从房产税的分配和使用来看，建议将房产税作为地方税，而非中央税

过去地方财政主要依赖土地出让金收入，今后地方财政将更多依赖房地产税收。房地产税为地方政府带来长期稳定的收入是很多成熟的发达国家的现状，可以作为参考。我建议房地产税应作为地方税，而不是中央税。一方面，我国幅员辽阔，人口众多，当前中央税收规模巨大且盈余充足，没有必要再增加中央财政收入。另一方面，若按照地方税征收房地产税后可以用于解决当地的治安、教育和社区基础设施建设等，当地纳税人交纳的税款用来解决当地的问题，会让纳税的人产生付出即有所得的心理效应。值得一提的是，如何妥善使用房地产税收也十分重要。例如，哪些是直接用于纳税人，哪些用于社会其他领域，这都需要考虑。在香港，政府根据交易房价会征收一笔房产税，被称为差饷，并将这笔收入纳入到基础开支如治安、教育等之中，让纳税人感受到实实在在的关联。

三、从开征时机看，近两年或不是房地产税全面开征的好时机，建议稳妥推进、错峰安排

房地产税征收势在必行。过去社会上存在认为“土地所有权是国家的，政府通过土地出让金已经获得大笔收入，不应再向只拥有土地使用权的房产所有者征税”等诸如此类的说法。当前这些讨论已经结束，因为住宅是特殊商品，居民住宅七十年后可以再续期，几乎是永久性的，长期使用权也可以纳税，具备纳税的基本条件，所以房地产税征收势在必行，但是什么时间开始征收是需要讨论的问题。客观来讲，只要征收房地产税，就会在一定层面上对社会心理、消费心理和经济发展产生一定的影响，无论是对房地产价格本身的走势，还是对金融、对宏观经济都会造成一定的影响，这种影响具有两面性，需要进一步评估。

我认为今明两年不一定是最好的时机，主要原因是当下我国正处于房地产周期性调整和金融周期性调整的节点，如果此时进行政策加码，则存在风险加大的可能性。当前房地产价格拐点已经出现，由过去的单边上行、震荡上行转化为单边下行、震荡下行，我认为没有任何力量能够改变这一趋势。这一判断是基于我国房地产过去长期的大规模建设带来的供求关系的逆转，也是基于我国经济从过去长期依赖房地产的路径向寻找新的经济增长动能、转换新的增长方式转变，同时也和近年来“房住不炒”的政策基调相关。综合以上多种因素，现在需要担心的问题不是房价上涨，而是房价在短期内剧烈下跌，如若发生则有可能导致金融危机。历史经验上看，1929年之后，世界上发生的规模较大的金融危机都与债务危机息息相关，而债务危机的背后都存在房地产的影子。如2008年美国的次贷危机就是由住房按揭产品引发的，所以当前不应再把调节房价作为征收房地产税的目标来考量。目前房地产行业不仅面临成交量和价格下降的问题，还面临着部分房地产企业巨大的债务和信用冲击。明年一季度是考验房地产行业的关键时期，可能有相当多的房地产企业会倒闭。在此背景下，房地产税的推出时点需要更加成熟和稳健。虽然告别房地产的依赖路径是必要的，但同样需要成本，什么时机告别对社会冲击的程度最小、产生的成本最低是我们需要考虑的，就像美国从阿富汗撤军虽然是美国朝野两党的共识，但撤军是需要付出成本的，需要谨慎考虑撤出时机。房地产行业与公民基本财产和整个金融体系的基本资产密切相关，所以我们需要对这一问题的复杂性保持敏感。

总体来看，当前房地产行业已经处于严峻的考验期，我不认为此时是征收房地产税

的恰当时机，此外关于房地产税如何“开局”的讨论也并不充分。当前，通过窗口指导的预期传递效应短期内在市场上已经发挥了一定的作用，每个公民在购买房子的时候已经预期会有房地产税出台，但要使房地产税的征收更加稳健、更加有利、更加有效仍需要一段时间进行讨论，尤其重要的是要错开金融和房地产业的跨周期调整期。所以我建议再做进一步讨论，缓和一到两年，待时机成熟，条件具备，可以选择直接全国推行。综合以上，我的建议是希望房地产税出台政策应该考虑到宏观经济以及行业调整等因素，做到错峰安排。

白彦锋：征收房地产税将带来双重红利，但仍需理性看待

白彦锋 中央财经大学财税学院院长

以下观点整理自白彦锋在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 38 期）上的发言

我国的房地产税改革会带来双重红利效应。

全国人大在 10 月 23 日发布试点工作决定之后，社会公众关注比较多的是房屋所有权人。房地产税和现行税制中的房产税是不一样的，区别是房地产税多了一个“地”字，它的纳税人还包括土地的使用权人。虽然公众关注比较多，但也要见房见地。不仅房住不炒很重要，事实上房子的前提是地，地住不炒也同样很重要。很多开发商取得土地使用权后捂地待涨，房地产税开征后将增加保有成本，加速房地产开发进程，使其尽快入市。

国内通过土地增值税调控房地产，土地增值税属于一次性增值行为，是一次总付税。从财政学角度理解，土增税容易被产权人认为是一种心理账户中的沉没成本。未来试点开征房地产税，可以从土地供应和流转层面提高土地资源的配置效率，对于房地产市场健康发展是非常重要的，这是第一重红利。房地产税可以促进多套住房、闲置住房、冗余住房入市，增加房地产的供给，促进房价理性回归，这是第二重红利。所以，房地产税有房也有地。试点房地产税改革带来的双重红利效应对于推进房地产市场的健康可持续发展非常重要。

征收房地产税有优势也有问题，房地产税征管比较复杂。有些纳税人的资产是富裕的，但现金流是匮乏的。以退休人士为例，退休人员可能在黄金地段一辈子就一套房子，价值上千万，但退休之后没有那么多收入，没有现金流，那他纳税可能会存在困难。所以，对搞财政学的人来讲，房地产税是非常特殊的税种，和现行税制中的 18 个税种都不一样。一般的税种是税基×税率=税收收入。税率由税法界定，税基是对房子的保有

成本而非交易实现价格。其他税种一般是市场买卖双方形成的交易价格，房地产税没有交易，在保有环节就要征税，就要求对税基进行评估。

税率由税法决定，税基由税务部门评估，税收收入可以由政府部门施加很大影响。所以，美国七十年代末期通货膨胀严重导致了房价飙升。吸收多余货币的一是资本市场，二是房地产市场，房价上涨速度很快。由于税负增加美国七十年代末期出现了“tax revolt”抗税运动，因此美国地方政府对财产税和房地产税施加了很多限制。一是限制税率，税率不能太高。二是限制税基的评估价值，因为影响税负的除税率外还有税基。三是限制地方政府财政收入。四是限制地方财政支出。

并不是国际上所有国家都将房地产税作为重要税种，有的国家地方政府并没有房地产税。征收房地产税的国家主要是所谓的英美法系，英国、美国这些国家。大家认为房地产税在地方政府中是税收收入的主体，这种观点也是不对的。我国五级行政体制下，省级以下的四级都叫做地方政府，但美国的地方政府是州以下的小地方政府概念。税收收入在中央财政占的比重比较高，大概有 80%-90%，但地方政府基层税收来源多样化，税收收入在地方财政中占比相对较小，只占到 60%左右。即使是开征房地产税的州，对美国地方政府的税收贡献也是 1/3，低于 50%的数量级。

我国之前没有用过房地产税这种保有环节的税种，需要关注未来是否会出现“淮南为橘，淮北为枳”这种水土不服的问题。

因为税基不可移动，房地产税作为地方税更为合适。我国进入新发展阶段后要解决发展不平衡、不充分的问题。美国是分权色彩比较重的国家，所以房地产税主要是满足地方政府教育，学区支出的需求。这样的话就有一种俱乐部产品的性质，容易扎堆。愿意负担高的财产税，愿意去追求更好的教育，可以去财产税负重的社区去居住。我国显然不是这样，从我国教育现在做的“双减”可以看得出来，基础教育在我国不是一个俱乐部产品，而是公共产品，中美的基本国情存在差异。

我国 18 个税种能够看得见的税种就是四个，增值税、消费税、企业所得税和个人所得税，其他的 14 个税种基本上在税制里面可以忽略不计。也不能说忽略不计，因为

这四个主体税种贡献了 70%-80% 的税收收入。我国的税收收入以间接税为主，直接税从 2001 年占税收收入比重大概在 7%，到 2020 年占到 7.5%，几乎这二十年没有什么变化。房地产税也是一个直接税，可能这会对未来房地产税的改革有一些启示。

房地产税在全国财政收入中比重可能不高，就地方而言情况略有不同。以城建税为例，城建税在全国税收收入中只占 2%，但云南城建税占比高到 10%，海南也是一样，海南房地产业对其税收贡献也能够达到 30%-40%。

在房地产税问题上，坚持两个基本观点。

一是财政整体观。看问题要坚持中央“十四五”规划里讲的系统论，前瞻性思考，全局性谋划，战略性布局，整体性推进。

二是从行为财政学的视角，人类的认知规律，从整体来看待问题，要考虑中国的国情。美国的权力主要是由州级地方政府保有的，联邦政府是地方政府让渡出的一部分权利。我国是中央集中统一领导的，集中统一领导又有历史文化传统又有现实客观发展的需求。

从经济趋势上来讲，过去讲寸土寸金，黄金地段，现在数字经济、平台经济已经进入了元宇宙时代，商贸企业可以线上开店，不可移动性的价值已经下降了。从政策上讲，我国房地产税需要“削峰填谷”，发挥收入再分配的功能和作用，但房地产税作为一种受益税来看，是要“扎堆”、是要“抱团”，甚至要“社区隔离”，这不是我们希望看到的。从社会公众对税种认识来讲，刚开始引入的时候，更多看到的是它极为光鲜的，优势的一方面，但它也有毛病，时间久了就会发现房地产税也是一个令人十分讨厌的税种。不管是长处还是劣势都是客观存在的，变化的是人们主观对它的认识。

所以，在中国引进房地产税，对于推进共同富裕，坚持房住不炒都是非常有现实意义的，但是，我们也不宜把它的作用过分的夸大。

施正文：在国家治理的全局中谋划房地产税的改革试点

施正文 中国法学会财税法学研究会副会长、中国政法大学财税法研究中心主任

以下观点整理自施正文在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第38期）上的发言

房地产税试点是我国当前重大的公共政策，因为它涉及到千家万户，涉及到经济社会当中很多重大领域。预计不久后国家将公布试点政策，在这时候讨论，进一步优化政策设计是恰逢其时的。

一是试点改革到底要追求什么目标？

房地产税的确有一些问题，但各国为什么还普遍需要它呢？因为房地产税可以发挥四大功能，即实现人们的四个期待。在设计和推进政策时，首先要从根源上认识房地产税的性质到底是什么，它有什么样独特的品格，作为一种政策工具和法律制度为什么它不可替代？为什么在我国的当前和未来特别需要这样一个税种和政策？这是根本性的、前提性的问题。

从房地产税成熟的国家来看，房地产税的第一个特征和功能是地方税，是筹集地方收入的重要税种。房地产税在国际上发达国家和发展中国家筹集收入的体量可能有所不同，但总体上看在基层政府自主财力中，房地产税收入占到相当的比例，越是发达国家越是这样。国际上讲的地方税一般是省州以下的，区县市这一级的，相当于我国的基层政府。房地产是不动产，税源不能移动，非常透明而且价格相对稳定，因为它是按照评估价格征收的，受市场价格波动影响较小。美国金融危机中，便是房地产税支撑着地方财政。税收体系有三大类税种：以增值税为代表的商品税，以个人所得税为代表的所得税，以房地产税为代表的财产税。目前我国居民财产主要表现在房地产上，房地产税作为基层财政收入的重要税种的确具有现实基础。未来我国靠土地出让金这样的土地财政

肯定是不可持续的，随着大规模城镇化的结束，存量房的增加，将来对居民财产的征税主要还是靠保有环节的房地产税，而不是靠开发交易环节的流转税。从财政转型、债务风险方面来看，无疑也是需要房地产税的。这是房地产税作为税收的固有功能。

房地产税是财产税，具有存量财富调节功能。房地产税是对存量财富课税，现在存量财富分配差距非常大，流量财富是用所得税来调节，再分配需要这两个税种的配合。尽管房地产税不普遍适用累进税率，但即使是用比例税率或者有差别的比例税率，它还是体现了财富多、多交税的思想。现在不对保有环节征税，持有的房地产再多也不用交税，而以增值税为主的现行税制具有累退性，导致中低收入人群在承担主要税负。从共同富裕和社会公平的角度来看，需要房地产税。

房地产税的第三个特征是受益税，这使它在整个税种体系中具有非常独特和不可替代的作用。现代税种最根本的特征是它能体现量能课税的税收公平原则，房地产是典型的财产税，有助于实现社会公平。同时，房地产税是受益税，这在税种体系中是很难发现的。从财政原理来讲，如果能够把收入支出对应起来纳税，更能体现财税的本质，有利于税收遵从。税收的本质就是取之于民，用之于民，为公共服务买单。但是由于公共产品的特殊性很难做到对应性，但是某些税种特别是像这种地域性特别强的房地产税，在很有限的区域内可以做到这种对应性。

从财税专业角度看，房地产税有利于改善地方治理，这是它深层次的品格。纳税人缴纳房地产税后，在住宅所在地生活，直接享受地方的公共服务。地方治理越好，房价也超高，交税越多，纳税人享受的服务也越多，很好地体现了这样一种对应性，也符合经济学上讲的“以足投票”理论。所以，房地产税的特征使得当地居民公众有效地参与到地方治理当中来，推动我国政府职能转变和发展方式转变，这是国家治理现代化所需要的。

现代国家公共事务应该是大家共同关心、民主协商、共同决策的公共选择过程。这种公共机制的建立，需要有特定的税种来提供支撑。房地产税就很好的体现了这一点。根据当地居民对公共服务的需求，确定地方政府的公共支出规模，再根据该地方房地产

的总价值，减除其他财政收入来源，倒推税率多高，即以支定收，民众可以更好地参与到税制的设计中来，参与到税款使用和税款监督中，它是地方民主、公共治理、社会转型的一个润滑剂和载体，我国未来的发展就是要向这个方向发展，我们的发展就是要以人民为中心，满足人民对美好生活的需要。十九大报告提出了满足人们美好生活需要的愿景，排在最前面的四个就是民主、法治、公平、正义，这为房地产税的开征指明了方向。

间接税筹集收入的能力非常强大，但不能仅仅以筹集收入的作用来评价税种的定位。财税是国家治理的基础和支柱，这就赋予财税在现代国家治理中的多重功能，而不仅仅是筹集收入的功能。我们需要增值税来筹集收入，但是也需要别的税种发挥增值税不能发挥的作用，消除增值税累退性，征管成本高，逃避性严重等等问题。国际上为什么普遍开征财产税，财产税的确很难征，因为它很透明，纳税痛苦感很强，谁都清楚，不仅是美国人清楚，其他发达国家和发展中国家也清楚，我们也清楚，但为什么我们需要这样一个透明的税种，就是需要它来推进社会治理转型，消除间接税隐蔽课税和不公平的弊端，促进人的全面发展。

这三个功能是房地产税最基本的功能，至于能否发挥调节房价的作用仍待商榷。调房价不是房地产税本来的功能，但在特定情况下可能会发挥一定的调节作用。特别是在短期内，如果以调节性为导向设计这个税种的政策要素，对多套房采用高累进税率，在短期内有调房价的作用。但是长期来看，房价基本不受房地产税的影响，而是受供需影响，受整个经济影响，受其他相关政策的影响，国际经验也告诉我们事实确实是这样。但是，我国在当前情况下搞试点，的确对调房价稳定房地产市场是有特殊考虑的。在改革时机的选择上，发挥房地产税对房价的调节作用是重要的考量因素，当前试点的房地产税还是侧重于考虑稳房价。因为房价目前的确还有波动，长期来看房价下行，但短期有些一线城市还是有上涨可能，如果人们都去投机的话，房子再多也不愿意转让，把房子作为投机品依然还会出现房价上涨。所以，房地产税改革为什么搞试点而不是全面铺开，对一线城市试点而不是对三线城市试点，特别是在当前高房价以及下行压力可能较大的情况下，不可能大范围征税，不可能设计过重的税率，就是基于稳定房价的考虑。所以，房地产税在短期给房地产市场长效机制建设提供了有效工具。从经济调节上说，

税收是有这种功能的，尽管它不是主要的。但特殊时期需要发挥这一作用，房地产税是当前引导住房合理消费，促进实体经济发展的的重要手段。否则都向资本投资，就是对劳动和创造的打击，对社会福利、资源配置、经济效率的提升都没有好处。

房地产税可以在不同程度上发挥这四个功能，当然在不同时期其侧重点有所不同，但应当说这四个功能都是当前我们需要的，长远来看更多的是其他三个基本功能。

房地产税的开征和未来发展一定要坚持短期和长期相区分的原则推进工作。当明白了上述原理和情况之后，形成共识难度最大的还是利益格局的调整。房地产税开征，房价能够平稳或者适度下跌，谁将来保有房子就要交税，谁的经济利益受损，当然是有房子、房子多的人。另外就是推进社会治理转型，这就是短期和未来的关系。要敢于破除一些不好的习惯方式，倒逼改革，努力追求更加美好的未来。

二是政策设计要更加科学、精细。

从长期来看，所有房地产都要纳入征收范围，这符合财产税的性质。至于试点期间，小产权和特殊产权是否需要纳入，可以由各试点地区考虑决定。毕竟试点就是要发现问题，它是试错，从而完善方案。

征税范围最关键的是免税面积，中国的房地产税发展是一个漫长的过程。一开始就是向多套房、向高端征收，侧重从调节房价的方面来考虑。从免税方法来看，显然按人均面积比按套要好，按套第一套免，第一套的差距可能太大。三五十平也是一套房，四百平别墅也是一套房，显然按人均面积更为合理。至于在不同的地方有房地产，将来如果普遍开征可能要考虑汇总课税，但在目前试点起步阶段，各城市之间不见得要打通，还是按照在一个城市拥有房地产来确定免税范围。基本原则就是基本居住不纳税，所以，我比较赞成上海人均 60 平米，将来可能有浮动，比如人均免税 50-100 平米，由各个试点地区将来自己决定，按照有利于纳税人的原则确定多套房免税的先后顺序。

税率应当从轻，最高不应该高于 1%，平均税率应该在 0.5% 以下。不同房子可以有区别，实施差别税率，但税率应该 0.5% 以下，0.2-0.3% 都可以，目前主要发挥的还

是房地产税对心理预期的影响，而不是靠税负的轻重来调节。即使普遍开征以后，房地产税也不会太重，不会很多人因为税交不起而卖房子，只有少数困难人群交不起房地产税而卖房子。税率应当是差别比例税率，不太赞成搞累进税率。

计税依据是市场评估价值。评估价值和市场价格是有差距的，跟购买价值也不不同，一般来说要低于它们，甚至低很多。另外还有评估系数，就是可以打折，房价高的城市可以打折，评估系数可以高一些，总体来说让房地产税一开始大家能交得起。中国房地产税率的确定，还需要兼顾与土地出让金及其他相关税种的关系，以保护税负的总体稳定。土地出让金始终需要，但要控制土地出让金的负担规模。另外还有一些减免税，按照国际经验对特殊困难和低收入人群给予减免优惠；还要采取限制措施，防止房地产税负上涨过快。

三是采取稳妥推进的改革路径。

房地产税涉及到私人财产权，是事关国计民生的大事，必须落实税收法定原则，通过法治的方式推行。和以前的试点不同，这次全国人大为什么要授权，就是为改革取得正当性。但试点和立法是并行不悖的，是为将来立法更好的积累经验。

推进的原则就是渐进的、即通过试点逐步扩大范围。房地产税是典型的地方税，将来国务院实施办法出台后，也会授予试点地区一些具体政策空间。房地产税要发挥好调控作用，就是要因城施策，精准调控。具体免税面积、税率，各地都有讨论细化的空间。

相关的配套改革是非常重要的。房地产税是涉及面非常广的一个税种，它需要整体税制和相关改革的配套，所以，土地制度、财税体制、政府治理改革的配套是十分重要的。房地产税的改革一定要在国家治理的全局当中统筹规划、顶层设计，通过试点稳步推进，把这件关系到国家未来长远发展的一件大事和好事办好。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

