



房地产税试点来了，这些问题值得关注



作者：张宇 北京大学光华管理学院金融学系助理教授

编者按：

房地产税试点来了！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。

从2003年首次提出“对自住房进行征税”到2021年“在部分地区开展房地产税改革试点工作”，房地产税可谓十余年磨一剑。在当前的时间点上，为何要开征房地产税？将带来哪些影响？执行难点何在？我们特别邀请了北京大学光华管理学院金融学系助理教授张宇进行解读。

张宇长期关注研究房地产市场，此前基于中国大陆的房地产的研究成果发表于金融学顶刊 *Review of Financial Studies* 上，是该刊刊载的第一篇也是目前唯一一篇针对中国大陆房地产的论文。目前他在光华开设有《房地产经济与金融》等课程。

01

为何在当前推出房地产税试点

对于房地产税的立法历程，张宇教授进行了简要梳理：

- 1984年工商税制改革，房地产税被分为房产税和城镇土地使用税两个税种；

·1986 年《中华人民共和国房产税暂行条例》实施，成为目前房产税的适用依据。条例中，所有非营业的个人用房纳入免税范围，因而排除了 80%以上的可征税房产；

·2003 年，党的十六届三中全会首次提出对自住房进行征税；

·2011 年，上海和重庆率先开展自住房房产税改革试点；

·2015 年，房地产税纳入第十二届全国人大常委会立法规划，正式为房地产税立法划定时间表；

·2018 年，十三届全国人大一次会议提出，健全地方税体系，稳妥推进房地产税立法；

·2021 年 10 月，全国人民代表大会常务委员会授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。

房地产税的立法过程经历了较长周期，为何在当前推出？官方给出的口径是“为积极稳妥推进房地产税立法与改革，引导住房合理消费和土地资源节约集约利用，促进房地产市场平稳健康发展。”

“房地产税涉及面广，制度设计难度非常大，充分讨论、凝聚共识，试点先行、立法推进，是房地产税改革的一个可取思路”，张宇表示，房地产税改革拟定在当前推出，首先，它是与中国住房制度改革、“房住不炒”等促进房地产市场稳定发展的政策联系在一起的。

第二，房地产税有助于促进社会公平。开征房地产税为地方政府公共服务筹措资金，更加注重为本地居民提供可持续的公共服务。比如，此前上海在试点中就明确了征税的目的就是为了抑制投资投机需求，征税用途也是公共租赁住房的建设与维护；重庆的征税用途也和上海类似，用于保障性住房建设等支出。另外，考虑到过去试点中房地产税含有免征面积等机制设计，是一种累进税，也具有调节财富分配，促进社会公平的作用。

第三，减少地方政府对“土地财政”的过度依赖，对从源头上抑制房价的过快上涨有正向作用。2020年，我国常住人口城镇化率达63.89%。从改革开放之初不足20%，到“十三五”末超过60%，中国城镇化发展成就显著。与城镇化同步进行的是大量基础设施的建设，而这背后离不开土地出让金的大力支持。参考发达国家80%城镇化率的平均水平，可预期未来我国城镇化的速度终会逐渐放缓。

如果说“土地财政”是不可持续的，那么在高价值地块减少和既有基础设施增多的趋势下，将来靠什么资金来新建和维护基础设施呢？征收房地产税无疑是一个可纳入考虑的方案。它既能够缓解地方财政过于依赖“卖地”的问题，又在一定程度上能从源头抑制房价的过快上涨，能够为解决地方财政问题提供一个潜在的出路。

从国际上来看，征收房地产税是普遍做法。美国各州税率实际税率在0.27%-2.4%不等；日本对保有环节征收固定资产税和都市计划税。固定资产税基准税率长期保持在1.4%，都市计划税税率在0.2%-0.3%，但征税

评估价通常只有房屋市场价的一半。以美国为例，美国的房产税是地方政府的主体税种和最重要的收入来源，平均占到地方政府总财政收入的 50% 以上（调整后口径）。

02

房地产税会带来哪些影响

张宇教授认为，积极稳妥推进房地产税立法和改革，做好试点工作，毫无疑问有利于“房住不炒”政策的实施。从长期来看，房产税有利于打击炒房，引导住房合理消费。那么，房地产税对个人和家庭、房地产企业以及地方政府等又将产生哪些具体影响？张宇教授分析：

首先，对于个人和家庭来说，因为持有的房产类型、数量和价值不同，受到房地产税的影响也不相同。按照重庆和上海两地的经验来说，都会划定一定的免征面积，因而对于有正常居住需求的居民来说对于房地产税的感受并不明显。对于持有多套房产或高端房产等需要缴税的个人或家庭来说，房地产税会增加持有成本。那么，当他们考虑是否继续投资房产的时候，就会倾向不买，会降低市场上对于房产的需求，无论对于新房市场还是二手房市场都是如此，所以新房和二手房的价格预计都会受到一定程度的影响。由于此次房地产税开征仍为试点，考虑到之前上海和重庆的经验，征税力度一开始可能并不会太大；而若此轮试点征税力度与上一轮试点有明显差别，则可能对资产价格造成更明显的影响。

其次，关于征收房地产税是否会减少房价的波动程度，从国内外看，目前尚无实证研究支持相关结论。由于房地产企业不是此次房地产税的直接课税对象，受到的影响也是间接的。企业日常所需缴纳和房地产相关的税：一是房地产开发中的税金；二是持有房地产需要缴纳的税金，也就是说企业一直都在缴纳中。此外，房地产税对房价究竟有多大影响，目前还比较难断言。但以上海的经验来看，过去 10 年间上海房价持续上扬但慢于其他一线城市，虽然 2020 年有过小幅上涨，但整体涨幅保持稳定，可以说房地产税在“房住不炒”方面还是发挥了一定作用的。

第三，对于地方政府来说，有利于增加一种可持续的财政收入来源。通常来讲，房地产税收入高，地方财政收入也就更充裕，相应地在公共服务和基础设施方面的投入也就更多。地方政府就可以更好地、更有能力地为居民和企业服务，提供更加完善和优质的公共服务。

此外，房地产税还将可能影响人口流向。不同于全国统一性很强的限贷政策，房地产税作为一种还处于试点阶段地方税，中央只是制定了大致框架，具体细则由地方确定。因为各大城市的发展阶段不一样，居民收入不一样，房地产市场的发展程度也不一样，可以预期，每个地方的房地产征税政策也会不一样，对于人才和人口的吸引力也会不一样，这会对未来我国的城市人口格局造成一定影响。

在张宇教授看来，房地产税改革试点工作提速，但在征收过程中仍有难点。

第一，征收范围划定难。我国政府很早就提出了“住有所居”的目标，仅从自有住房比例来说，这一目标的推进是高度成功的。我国的住房自由比例已达 85%，远高于国外（美国 65%，德国 53%）。我们之所以会感觉住房问题严重，一是因为自有住房与居住需求的错配极其严重，要么有些人是拥有家乡而非工作城市的住房，要么有些家庭拥有的是远低于居住需求的住房；二是政策聚焦于自有住房而非租房市场，租房市场扭曲严重，具体表现为租住的生活质量显著低于自有住房的生活质量，且租房市场供给不足。按照《决定》中所指出的征收范围：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。也就是说其征收对象不仅包括拥有住房的城镇居民，甚至理论上还包括小产权房、城中村住房的产权人等。如果房地产税的免征范围比预期小，那么其征收人群规模有可能是非常广泛而超出个人所得税的征收人群规模的。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28302

