



黄瑜：房地产税还有哪些制度设计难点



【财新网】（作者 黄瑜）目前，新房市场由于受各种调控管制，包括限签、限价等因素影响，反映出的价格在一定程度上被扭曲，部分城市存在严重的一二手房倒挂现象。各种限制后的价格和当下的市场并不能完全匹配，短期行政手段是当前阶段特点，但未来需要逐步建立房地产长效机制。在这样的背景下探讨房地产税试点，一方面是推进税制改革，同时也可观察房地产税在房地产市场调节中发挥的作用。

通过梳理中指数据库中跟房地产税关联的政策，我们发现，1986 年开始提房产税，过去几个五年规划纲要里都有一条有关房地产税改革的提法。整体划分为以下几个阶段，从最早房地产税体系的初步建立到试点的探索（2011 年重庆、上海房产税试点），逐步到 2014 年后立法进入准备阶段，至这次提出房地产税试点，之前更多是立法先行、充分授权、分步推进，这次是先试点，再逐步进行相应的推广和立法。

不同国家对房地产税的功能定位存在差异，在不同的时期所发挥的功能作用也不一样，英国、美国、德国、日本起初有满足战争财力的需要，但之后更多是满足地方财政收入需要。日本、韩国、澳大利亚在一定时期希望在房价过快上涨过程中可以调控房地产市场。

中国开征房地产税，第一希望可以促进房地产市场平稳健康发展；第二希望通过房地产税加强对高收入的规范和调节，一定程度促进共同富裕；第三希望改善和完善税制，增加地方财政的来源。

开征房地产税需要相关的前置条件，其中比较关键的有不动产联网登

记、全国估价标准统一、税收征管体制改革、免征标准界定以及更为重要的前提——立法。其中大部分已经基本完成，从某种程度上来说房地产税已具备一定的开征条件。

值得注意的是，当前在法律方面还有需要清除的障碍，包括土地产权的问题，《物权法》《民法典》已经对其进行了明确，到期土地使用权可以自动续期。对于土地出让金和房地产税衔接的问题，今年6月，财政部等四部委下发关于土地出让金划转税务部门征收的通知，也理顺了相关关系。房地产关联税比较多，取得环节有耕地占用税、契税，保有环节有城镇土地使用税、房产税，转让环节税比较重，包括印花税、企业所得税、个人所得税、土地增值税等。如果算总账，和房地产相关联的税，比重已经不低，如果要征收房地产税，怎么调节好各个税收的关系也是一个问题。

房地产税的立法障碍，主要有几方面要考虑：一是在征管的风险上，缺乏对个人和家庭征房地产税的相关经验和基础，尽管过去在重庆和上海已经做了一些工作，但还不足以应对中国目前复杂的情况，也需要一些配套制度条件的完善，包括登记信息、评估等。现行房地产税征管法也需要修改。二是公共风险方面，需要注意房地产税是财产税和直接税，社会公众对直接税比较敏感，这里面不可避免会有抗税的情绪。三是从配套税的改革看，全国房地产税作为增税措施也需要相应的减税政策配套，两相协调，才能实现税负基本稳定。

另外，制度设计上还有很多难点，包括征收范围，不同的产权怎么征，

比如商品房、保障房、小产权房等；不同功能定位的征收范围怎么界定，比如收入功能、调节功能。免征范围是按套数、按住房面积，还是按评估值的一定比例减免，是单城市还是多城市免征也需要考虑，等等。在做一系列设计的时候，可能需要考虑的问题，包括制度设计上的难点还是比较多。

从目前试点情况来看，上海、重庆房产税已经试点十年，过程中也有相应的微调，但这两个城市的试点受窄税基、低税率、强优惠等的影响，财政税收比较少，发挥的调控作用也比较弱，分配调节比较难，所以效果并没有达到预期。

总结经验，有几个点比较重要：上海房产税更多侧重在新购住房，从2011年以来房产税税收收入占地方财政收入比重一直稳定在3%左右，对财政贡献度不高。

重庆一个是豪宅税，从2011年-2021年不同户型面积段成交情况来看，短期对高端需求产生一定影响，长期来看影响有限。二是“三无”税，对于“三无”人员（无户籍、无企业、无工作）征收力度大一些，对投机性需求发挥一定作用，这方面可以借鉴。

此外，上海、重庆房产税试点对房价影响有限。过去十年，上海的新房价格翻倍上涨，重庆也涨了70%。

从全球层面看，每个国家或地区也有特色，英美更多是保有环节房地

产税，特点是简税制、宽税基、低税率、弱优惠，英美房地产税占基层政府收入的比重较大，日韩等国家为完善房地产市场调控新增保有环节房地产税，整体税制相对复杂，但税基整体偏低叠加税收减免优惠较高。中国香港、新加坡和德国等个人拥有住房比重偏低，以年租金作为税基，新加坡对非自住和空置房提升税率，德国对二套房额外征税，引导市场资源合理配置。这些国家和地区计税非常明确，税率总体还算比较合理，基本非常强调地方税。

美国实行对土地、房屋统一征收财产税为主体的房地产税收制度，各地税基不同，不同州总体区间是房地产评估价值的 20%-100%不等。各地税率不同，遵循“以支定收”原则，由年度财政支出预算和税基浮动确定，2018 年各州税率水平在 0.30%-2.21%之间。房地产税属于地方税种，也是美国基层地方政府财政收入的主要来源。

韩国采取二元税制，实行超额累进税率，对总价较高的土地和住宅额外征税，高税基和多房产者纳税额高，税率对税基按价值有分档，按套数也有分档。

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_30840

