



李庚南：房地产税临近 老百姓在关心什么？



文/意见领袖专栏作家 李庚南



毫无疑问，房地产税一向都是市场最敏感也最易被刷屏的话题。

自10月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》后，市场一直在等另一只“靴子”落地的声音！

尽管已不再刷屏，但人们对房地产税关注的热度并不会消退。对于老百姓而言，特别是已经“上车”的人们，这始终是一个关乎自己“钱袋子”的问题。老百姓最关心的莫过于以下几个问题：

其一：自己所在的城市会不会被试点？

关于房地产税可能在哪些城市率先试点问题，显然是老百姓首先关心的问题。尽管房地产税在经历试点之后，终将会落地；但客观地说，作为普通老百姓谁也不愿喝此“头口水”；但自己所在的城市会否被“摇”中，对于惯于房屋“摇号”的人们而言，这种焦虑或已习惯。

目前，关于房地产试点城市“花落谁家”，流传的版本很多。一些智库分别从住房供需矛盾、房价持续上涨、土地交易火爆、民众投资热情较高等纬度来研判试点城市的可能选项（见下表）。

关注点	城市名称
住房供需矛盾大城市	上海、深圳、长沙、厦门、重庆、杭州、合肥、宁波、南京
价格涨幅持续高位城市	上海、深圳、广州、杭州、南京、苏州、西安
土地市场交易火热城市	重庆、深圳、厦门、合肥、杭州、宁波、南京、武汉
投资热情较高城市	深圳、杭州、三亚、海口
房产税试点基础较好城市	上海、重庆
先行示范区城市	深圳、杭州、海南
人口流入十大城市（2021年6月）	上海、深圳、北京、东莞、广州、天津、佛山、苏州、宁波、杭州
地方财政土地依赖度后十位城市	深圳、北京、上海、烟台、大连、苏州、合肥、天津、长沙、郑州
今年以来被约谈的城市	北京、上海、深圳、广州、杭州、无锡、成都、西安、合肥、宁波、南通、东莞、南昌

若按以上 9 个维度进行综合计票排名（其中土地财政依赖度采取逆序，是基于试点城市财政对土地依赖度越小阻力也越小的考虑），“中签”率前

十的城市依次为深圳、杭州、上海、宁波、重庆、广州、南京、合肥、北京、西安；考虑同一省份的城市中，大概率选择选择省会城市，把同一省份城市并入省会城市考量，则居前十的城市依次为杭州深圳、南京、上海、广州、重庆、海口、合肥、北京、西安。

那么，最终会选多少个城市、选哪些城市进行试点？这将取决于房地产税试点的目的，即通过试点解决房地产税立法过程中需要消除的矛盾和问题。

从房地产税试点的目的看，“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”是基本导向。但更深层次的用意有两方面：一是建立地方财政收入的稳定来源，逐渐改变地方财政对土地的依赖，淡化“土地财政”色彩，为稳地价、稳房价和稳预期奠定基础。另一方面，就是从促进全社会共同富裕的宏远目标出发，通过“提低、扩中、调高、限非”，缩小贫富差距。由于房地产是国民财富高度积聚的领域，也是近年来贫富差距扩大的最客观的、最基本的推手，因此从房地产领域着手，通过房地产税调节因房地产形成的社会财富分配，无疑是合乎逻辑的抉择。

基于房地产税征收可能带来社会影响的广度和深度，预计纳入试点的城市数量不会太多，或在 5 个以内。考虑收入与房价的匹配性，试点城市基本锁定在直辖市或省会城市。结合上述排序，同时考虑反映各城市土地财政的土地依赖程度、反映贫富差距的基尼系数以及地域上的平衡性等因

素，大概率“入选”的城市或为上海、深圳、杭州、南京、重庆（或西安）。

其二：自己所拥有的房产能否获得或在多大程度上获得政策“豁免”？

显然，房地产税试点政策在征收范围的确定上肯定会非常慎重的，过宽则可能造成误伤，产生负面溢出效应；过窄又可能难以达到预期的试点效果。因此，应以满足居民合理的、基本需求为界设定免征或税收优惠，包括采取减免税、设置起征点、税额抵扣、延迟纳税等方式。需知，寻找兼顾民生、缩小贫富差距和拓展财政收入来源的平衡点，这恰是试点的意义所在。

首先需要面对的是，是否对存量房征税？这将是一个两难的问题。

如果存量房不纳入征收范围，可能的效果：一是税源或不及预期，从总量上还难以为财政提供持续的、稳定的来源，也难以推动地方政府走出土地财政的藩篱。二是对于存量房市场客观存在的社会财富分配的不均及由此形成的贫富差距，那么，调节高收入、促进共同富裕的目标或被悬空。但是，将存量房纳入征收范围，又将面临一系列现实问题，存在诸多难以平衡又不得不面对的矛盾。

一是对存量房征税的合理性。从情理上，存量房购进价格中实际已包含土地出让金，对存量房征税似有重复征税之嫌。如果溯及以往在房地产政策上的反复，昔日的购房者如今却要额外承担多购房产的税收成本，从

情理上百姓或难接受。但从税理上说，土地出让金与房地产税具有明显区别。房地产税涉及土地使用权出让、房地产开发、转让、持有、出租等诸多环节，也就是说土地出让金仅仅是房地产税的构成部分，并不等于房地产税。因此，即使存量房的购进价格中包含了土地出让金，并不妨碍房地产税征收。

在这个问题上，因为纠结于土地所有权问题，我们长期以来或存认知误区：认为既然购房者对土地没有所有权，那么针对地产部分的征税就不合理。实际上，土地出让金是作为土地有偿使用的代价，相当于土地所有者（国家）收取的地租，属于初次分配范畴，体现的是国家依据生产要素（土地）使用情况进行的分配；而房地产税属于再分配范畴，体现的是国家从完善全社会保障与福利、促进社会公平角度对社会财富的调剂。因此，有无所有权并非房地产税征收的前置条件。因此，从调节社会财富分配、促进共同富裕出发，将有助于我们走出土地所有权的藩篱，理解房地产税征收的逻辑。

二是对存量房征税，或面临实际操作上的困扰。如果对存量房无差别征收，可能带来一系列现实问题。比如，对于拥有唯一住房、低收入群体，或对于三四线城市的居民虽拥有多套房产，但与其收入并不匹配、缺乏持续现金流支撑，无差别征税或使一部分人群不堪重负，甚至陷入“税务贫困”。显然，设定适当的税收“豁免”是对存量房征税的前提和关键。

那么，如何合理设定房地产税的“豁免”线？目前理论界基本思路是

按套数或面积进行税收豁免，即对居民所持有房屋一定套数或面积免征房地产税。

如果按套数豁免，是首套还是二套？从居民持有房屋套数的合理性看，两套应是比较合理的、尊重客观的边界。公开资料显示，目前我国城镇居民家庭的住房拥有率为 96.0%，有两套住房的占比为 31.0%。考虑大城市工作与居住区域的分割，以及客观存在的学区房问题，两套应该是居民持有房产的合适度。实际上，对前两套房免税的做法有国际惯例可循，如德国对于居民因工作调动等原因而必须使用第二套住房，或是二套住房使用者无收入，可免税。但两套均免征，从我国居民房产结构及推进房地产税试点的方向看或并不现实。

如果是首套免征，那么问题来了：从居民房产的构成看，可能首套面积可能较小，实际作为出租房，或作为小孩入学的学区房，而二套面积相对较大。免小征大，似乎也不尽合理。而且，如果首套免税，对首套用于出租的房免税显然情理上说不过去。另一种情况是，若首套为豪宅（如独栋别墅），对首套豪宅免税而对二套普通住房征税，显然又有失社会公平。

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_29333

