

# 中国居民房产税的功能定位与税制选择\*

汪德华(中国社会科学院财经战略研究院 北京 100836)

季玉东(潍坊市坊子区国家税务局 山东 潍坊 261206)

**内容提要:**作为对住房保有环节征收的税种,房产税一般认为具有筹集财政收入、调节贫富差距、调节房地产市场三大功能。在中国现实国情下,居民房产税应主要定位于调节房地产市场。基于这一定位,税制选择上应充分吸收上海市和重庆市的经验,采用对一定自住面积免征的差异化房产税制,以此增加占有过大面积住房者的保有成本,精准打击房地产市场的投机炒作行为。

**关键词:**居民房产税 税制设计 差异化

**中图分类号:** F810.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-3056(2012)11-0013-05

房产税是当前中国公共政策讨论的焦点话题之一。围绕着居民房产税对房价的影响,是否应当开征,税制如何选择等问题,目前社会各界并没有取得共识。我们认为,只有在清楚定位中国居民房产税基本功能的基础上,才能更好地回答这些问题。

## 一、国际上房产税的一般特征与功能

房产税在世界上是一种普遍征收的古老税种,在多数国家都是与住房相关的最主要税种。作为

一个普遍征收的税种,有关房产税的制度安排在各国既有共性,也有差异,从而具有多样性。

世界各国多数要求物业的所有人负有纳税义务,征税对象一般界定为所有的物业,即建筑物和土地所有权(在土地公有制的国家和地区为使用权),包括住宅、商业、工业和农用等房地产。不同用途、性质的物业会受到区别对待。无一例外的是,各国的房产税都是在住房保有环节征收。当然,在保有环节征收房产税,并不排斥在住房开发、交易等环节征收其他税收。

\* 本文系社科重大基金项目“扩大内需的财税对策”(09&ZD031)、中国社会科学院财经战略研究院创新项目“中国中长期财政发展战略”的阶段成果。感谢对外经贸大学国际经贸学院科研基金的支持。需要指出的是,按照1986年国务院发布的《房产税暂行条例》,我国已经开征房产税,但其仅对企业、行政事业单位等经营性用房征收。当前社会热议的房产税,是指在保有环节对居民居住用房按其评估价值按年征收的财产税,本文称之为居民房产税。

理论上,以物业的市场价值为房产税计税依据是最佳安排,但在实践中,各国的房产税计税依据可大致分为三类:面积、市场价值、租金价值。各国房产税的税率有比例税率、累进税率等。总体上看,各国的房产税税率普遍较低。按名义税率,低的到0.2%左右,高的到3%左右(一般有惩罚性质)。<sup>①</sup>一些国家不同辖区的房地产通常适用不同的税率;在大多数国家工商业房地产要比居住用房地产适用更高的税率;各国普遍对土地适用比房屋建筑物更高的税率。另外,各国房产税都有一些减免政策,如一些国家对居民自住用房地产实行更加优惠的待遇。然而,也有少数国家(如德国、挪威)只对居民自住物业征收房产税。

近年来,各国房产税的改革主要集中在改变税基和税率,改善税收征管,尤其是计税依据及评估方式等方面。改革的目标可概括为“简税制、宽税基、严征管、促公平”。简税制,即将原有物业相关的税收尽可能合并到房产税中,如中东欧国家以及印度尼西亚;宽税基,即尽可能覆盖更多的物业;严征管,是指提高征管体系的能力和技术保障水平;促公平,是指通过各种措施提高纳税人的公平感。但是,各国的房产税改革难度都很大,往往要经过长期的准备。

作为各国财产税(Property Tax)的主体,房产税的作用或功能,一般被归结为地方政府提供财政收入、调节贫富差距、调节房地产市场、促进土地有效利用等几个方面。

由于房产税的征税对象(房地产)不可移动,且税负一般与当地的公共服务水平相关,具有“受益税”特性,因此,各国大都将其作为地方税。数据显示,房产税虽然在各国税收收入中比重较低,但对地方政府却较为重要。20世纪90年代,在发展中国家,房产税占地方政府税收收入的40%左右,占地方政府财政总收入的19%左右;在发达国家,房产税占地方政府税收收入的35%左右,占地方政府财政总收入的18%左右。<sup>②</sup>需要指出的是,虽然房产税作为地方收入,但税权却不一定

由地方支配。一般说来,是否开征、确定税基等税制的基本框架由中央政府确定。对于税负有重要影响的税率水平,一些国家也由中央政府确定,如墨西哥、乌克兰等;一些国家由地方政府自行决定,而非全国统一的税率,但中央政府往往以确定最高税率或标准税率的方式施加限制,如日本、德国等。当然,房产税的执行和征管,如对物业的估价,一般由地方政府承担(英国、墨西哥例外)。

由于住房在各国都是居民最重要的资产之一,因此以住房价值为税基的房产税,理论上被认为是财产税,具有调节贫富差距的功能。调节收入差距,在收入流量环节一般采取个人所得税的手段,但如果缺乏财产税制度,则会不断削弱收入流量调节收入分配差距政策的作用,使得税收制度无法对流量环节的政策效果进行“矫正”。另外,财产存量的不平衡使得不同阶层获取收入的能力不断扩大,影响起点公平。因此,房产税以房产保有环节为主要课税环节,其税额与纳税人拥有或使用的房产价值正相关,在一定程度上可以改变社会财富分配不均状况,降低财产的集中度。当然,这种功能发挥作用的强度与税制设计密切相关。

世界各国都高度重视房产税在调节房地产市场、促进土地有效利用方面的功能。从理论上分析,由于房产税将增加占有过多居住面积的成本,能够打击房地产投机炒作行为,从而有利于土地空间的有效利用。波尔豪沃尔等(2004)对各国房地产税制改革前后4年房价变化情况进行了研究,结果发现旨在打击房地产投机、增加房地产持有成本的房产税政策对打击房地产投机的效果有差异,并不一定导致房价下跌。如,以房价下跌为标志,丹麦、瑞典、德国、美国等国家取得了预期的效果,而比利时、法国、荷兰等国家并没有取得预期的效果。这也与各国的税制设计密切相关。

## 二、中国居民房产税需承担的功能

虽然中国尚未全面开征居民房产税,但居民购买住房的房价中实际上承担了多种税费。在房

①② 理查德·伯德,伊尼德·斯莱克. 世界各国的土地和财产税综述[J]. 比较, 2005, (15): 115-162.

地产开发、销售、转让、保有等环节，涉及多达五十余种收费以及营业税、城市维护建设税、土地增值税等多项税收。在这其中，最为重要的当属土地出让金，一般被称之为“土地财政”，税费最终将转嫁给购房者承担。与其他国家在保有环节按年征收的房产税相比较，我国的房地产税费体系的典型特点是在购房者购房时一次性缴纳，而保有环节不再缴纳税费。

对于当前中国的房地产税费体系的批评很多。一个主流观点认为房地产税费体系推高了房价，造成了当前的诸多社会问题。但事实上，人们购买住房考虑的应是持有住房期间的所有成本，房价只是其中一部分。从这个角度来考虑，未来按年征收的保有环节税收，同样应资本化到持有住房的总成本之中。究竟是一次性收取税费，还是未来按年征收房产税对于购房者更有利，难以断定。

我们认为，中国当前房地产税费体系的主要问题是其不公平性（周晓燕、汪德华，2012）。以房价中包含的土地出让金越来越高的态势来看，收入较低人群受资金约束购房时间推迟，意味着其购房时承担的绝对和相对税负都越来越重；收入较高人群较早买房意味着税负较轻。更为严重的是，高收入人群甚至可以通过房产投机性或投资性购买获取额外收益。由此可见，土地出让金作为一项财政收入，只会恶化本来就高度不均的居民收入分配状况。这种不公平的状况正是当前房价成为社会问题的根源。如前所述，国际上绝大部分国家和地区采取的房产税，都是在房地产保有环节征收。在土地价值不断上涨的背景下，这种在保有环节按年征收的方式，使得高收入人群购买的房地产的增值也将在未来承担相应的税负，相对于我国这样的一次性提前征收更为公平。

正是由于房地产税费体系的不公平性问题，以及由此带来的房地产市场投机、投资之风盛行的局面，导致是否开征居民房产税成为当前公共政策讨论的焦点话题。在当前讨论中国应开征居民房产税的理由时，大都与理论分析或国际经验一致，认为其可以担负成为财政收入的主要来源、调节贫富差距、调节房地产市场等功能（贾康，2012）。我们认为，当前中国开征居民房产税，首

要的功能应是调节房地产市场。如果希望房产税成为地方财政收入的主要来源、充分发挥调节贫富差距等功能，需要其尽可能覆盖包括存量住房在内的所有居民房产，而在目前，条件尚难以具备，需要经过较长时期的过渡才能成为现实。

第一，所谓“土地财政”在各国都存在，我国的土地出让制度表现为一次性提前从居民房价中获取财政性资金。这表明存量房产已经一次性缴纳了资本化的房产税，如再次开征居民房产税并将其覆盖所有存量房产，存在重复征税问题，社会抵触压力将很大。在普通住房所有人对于房产税都不支持的情况之下，税收征管的压力将成倍增加。在无法有效征管的情况下，所谓成为地方财政收入主要来源、调节贫富差距等功能，都无法实现。

第二，如将房产税覆盖所有住房，必然要求取消当前一次性征收资本化房产税的土地出让金制度，而这将面临城市基础设施建设资金“饥渴症”的巨大压力。当前地方政府普遍以土地出让收入为支撑，广泛采用地方融资平台筹集城市建设资金。可以说，城市化的巨大资金需求是地方政府“卖地”的主要推手，城市化对土地财政的依赖成为当前中国城市化进程的一个重要特征。当前及未来一段时期，我国仍将处于城市化建设的高峰期。当前的土地出让制度虽然带来种种社会问题，但必须要承认其在促进城市基础设施建设方面的积极作用。如以房产税覆盖所有住房，相对于土地出让制度，若没有相应的配套制度，所筹集到的税收收入恐无法满足未来城市基础设施建设的资金需求。

第三，虽然当前我国房地产税费体系最大的问题是不公平性，但寄希望于一揽子改革消除这种税费体系的不公平性，难度很大，且将制造新的不公正性问题。所谓不公平，主要是对存量房的所有人而言，其购房费用中已包含了高额土地出让金，且购房时隐含的契约是其已支付所有税费，如简单地再将居民房产税覆盖存量房，则是对隐含契约的侵犯。事实上，社会公众对于房地产市场不公平性最大的意见是：少数人投机炒作住房导致住房空置率过高，房价被不断推高脱

离了普通居民的支付能力。对于这种引起社会强烈反感的 unfair 现象，并不一定需要全面覆盖存量房的房产税制度，而是可以靠差异化的房产税制度加以抑制。

基于这些现实中的困难，我们认为，当前我国并不存在开征全面覆盖所有住房的房产税，以发挥房产税作为地方财政收入主要来源、调节贫富差距功能的客观基础条件。当前我国拟议中的居民房产税，只能定位于充分利用其杠杆作用，进而发挥其有效调节房地产市场、抑制房地产市场投机、投资行为的功能，实现政府住房保障的政策目标。

### 三、差异化居民房产税是一种符合国情的改革方案

任何一个国家，实现住房保障政策目标不能仅依赖于保障性住房，而是需要依赖遵循市场原则运作的房地产市场的正常发展。对于房地产市场，政府不应当直接干预住房的定价与市场供求。但是，如果缺乏有效的需求调节政策，在中国房价长期上涨的预期和收入分配不均等趋势日益严峻的背景下，投机或者投资需求所占比重可能过大，进而干扰房地产市场的平稳运行。一般说来，保障性住房只能满足低收入或中低收入人群的居住需求，其他人群依然要依靠从市场中购房来满足居住需求。如果房地产市场投机、投资行为盛行，房价脱离普通居民的购买能力，将加大政府在保障性住房建设管理领域的压力。因此，住房保障政策目标的实现，需要充分发挥房地产税费体系的调节需求功能。如前文所述，当前中国居民房产税的基本功能也只能是调节房地产市场，促使政府更好地实现住房保障政策目标。房产税的这一功能定位，对其税制选择提出了要求。

目前，上海市和重庆市的居民房产税试点工作开展已一年有余，总结两地的试点经验，有助于思考未来中国房产税的税制设计。简单比较，两市的居民房产税方案，都侧重于发挥调节房地产市场的功能，两者的主要差别在于：重庆市强调高档房概念，而上海市未作此区分，仅强调本市居民二套房或非本市居民的新购住房。另外，重

庆市试点的税率要高于上海市。从其税制设计意图来看，重庆市主要希望依靠房产税抑制高档住房的价格，进而总体上控制房价的上涨，而上海市针对所有住房，寄希望于通过房产税调节居民过高的居住面积需求。

市场和政府部门对于两地房产税的试点效果褒贬不一，这主要是因为视角的差异。一些批评意见指出，两地试点以来，房产税税收收入过低，征管成本却很高，因此试点并不成功。但从调节房地产市场的功能定位出发，评价试点是否成功的标志不应当依据其税收角度的评价，而是应依据其对于住房需求是否产生影响。从这个角度看，两地试点经验都取得了积极的成效。当然，由于多种因素都会影响房价的涨跌，因此不能单纯以房价涨跌为评价试点是否成功的标准。

中国未来居民房产税的全面推广，应建立在总结两地试点经验的基础之上。按照前面所提出的有效调节房地产市场的功能定位，我国应推行类似于面向所有类型住房、扣除部分免征面积的上海模式的差异化房产税，同时维持现行的土地出让金制度。不过，上海模式的房产税存在税率过低、合并计算免征面积过大，未覆盖存量住房等问题，其调节房地产市场的功能实质上很有限。我们建议，未来全国推广的居民房产税，其税制基本要素要与发达国家的房产税（或物业税）相似，不区分是否新购房、存量房，但对家庭正常自住需求的住房面积免征房产税，仅对合并计算超出面积部分征收。家庭正常自住需求面积初步可定为人均40平方米。针对同一城市不同区域房价差异较大的情况，可以考虑确定基准区域的免征面积，对房价过高区域的住房面积乘以一个系数区别对待，以体现公平性；也可以简化处理，不做区别对待。税率设定可由中央做原则规定，应不低于1%，可以采取累进税制。同时，房产税应设定为县市级地方税，中央政府授予地方政府一定的税制调整权限，以适应不同地区的实际情况，抑制投机或投资住房需求。这种保有环节的差异化房产税，将能有效增加出于投机或投资目的持有房地产的成本，同时不增加住房市场刚性需求的持有成本。

采取这种免征较大自住面积的差异化房产税制,而非类似于发达国家的全额征收制度,主要考虑是要与我国现行的土地出让制度相适应。采取免征一定面积的差异化房产税制度,同时维持目前的土地出让制度,不会对当前城市化建设的资金来源造成过大的冲击,也有助于提高地方政府推广房产税的动力。由于市场机制的作用,差异化房产税的推行通过抑制住房投机或投资需求,实际上将会有效压制土地出让金的过度膨胀,因此,也无须担心土地出让金和房产税的叠加将推高房价问题的发生。

以保有环节差异化居民房产税为主体的经济手段,与当前以限购为主体的行政性手段不同,允许高收入居民改善其居住条件,但要求其承担更高的经济代价。基本出发点是:在中国这样一个土地资源稀缺的国家,合理的居住空间应予以保证,但超过合理空间则应给予社会相应的补偿。因此,即使是已经承担土地出让金的存量房,对其超出合理空间的面积征收房产税,依然是公正且公平的做法。这种做法的好处:一是并不直接以住房价格为调控目标,不损害住房市场的市场机

制;二是在付出更高经济代价的条件下,满足了部分对于居住空间有特殊偏好的高收入居民的需求;三是不区分存量房还是新购房,仅以人均面积是否超标来界定纳税者,可以挤出大量空置存量商品房,对于住房市场的投机、投资行为打击力度更大;四是有利于土地资源和空间资源的合理利用。

制约居民房产税推广的主要因素是征管水平。在我国现有征管条件不具备全国范围开征差异化住房房产税的背景下,应由中央政府逐步扩大试点范围,同时明确确定全国开征时间表。这样可以保持高压态势,建立投资房产人群的合理预期,推动改革。确立改革时间表,也将有利于当前房地产市场供求关系的改善。<sup>[5]</sup>

#### 参考文献:

- [1] Boelhouwer, P., Haffnef, M., Neuteboom, P. & Devries, P. House Prices and Income Tax in the Netherlands: An Imitational Perspective[J]. Housing Studies, 2004, 19, (3): 415-432.
- [2] 理查德·伯德,伊尼德·斯莱克.世界各国的土地和财产税综述[J].比较, 2005, (15): 115-162.
- [3] 周晓燕,汪德华.土地财政:制度背景与财政管理.财政研究,2012, (10),21.

## A Research on the Function and Framework of Residential Property Tax System in China

Dehua Wang & Yudong Ji

**Abstract:** As a tax imposed on the housing ownership, property tax is generally believed to share the following three functions: raising the fiscal revenue for local government, regulating the gap between the rich and the poor and controlling the real estate market. Under China's current situation, residential property tax should be primarily targeted at regulating the real estate market. Based on this target, tax system options shall be made by learning the experiences from Chongqing and Shanghai, taking the property tax system with differentiation in self-occupation which will be exempted from tax obligations, so as to increase the cost of individuals who possess the houses with excessive area, and control speculation precisely in the real estate market.

**Key words:** Residential property tax Tax system design Differentiation

责任编辑:高阳