理解房地产税的三个维度

文 | 聂日明、郭晓菁（上海金融与法律研究院研究员）

10 月 23 日，全国人大常委会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，盘旋了多年的房地产税，终于要靴子落地了。

在细则尚未公布之前，我们可以从三个维度去理解新一轮房地产税可能的模式：征税目的、豁免征收及房地产税与土地出让金的关系。

01 房地产税征税目的相互冲突

总的来说，支持开征房地产税的目标可以分为四种：

第一，平抑房价，部分经济学家强烈支持房地产税，增加房地产的持有成本，以抑制购房需求，避免房地产泡沫越吹越大，无法收拾；早在 2003 年的十六届三中全会，官方首次提出物业税，随后数年房价快速上行，部分主体曾对开征物业税平抑房价寄以厚望；

第二，再分配功能，抑制了财富效应，避免财富差距快速扩大；

第三，房地产税本地征收，本地使用，完成地方公共服务的筹资功能；

第四，成为地方政府的主体税种，缓和近年来持续的央地收支失衡。

然而，这些目标之间可能是冲突的，很难同时实现。

房地产税有两个主要的设计原则：受益原则和再分配原则。受益原则将房地产税作为地方政府的重要税源，为地方的公共服务筹资。这种征税目的决定了房地产税需要有一定的覆盖面，不应该豁免多数人，也应遵循谁纳税谁受益的原则，让房地产持有人有激励纳税，提高征税的依从度。

受益原则下的房地产税，居民通过代议机制对房地产税的开征与使用拥有决定权，整体呈现高税收高福利、低税收低福利的状态，居民根据自己的偏好通过用脚投票的方式来选择不同水平的公共服务。这就是经济学里的“蒂布特”模型（Tiebout Model）。

欢迎关注陆家嘴评论

出品单位：

SIFL INSTITUTE 上海金融与法律研究院

当义务与权利相匹配的时候，房地产税并不能平抑房价，因为较高的税收能维持较好的公共服务，城市之间、城市内的版块之间的房价会分化，出现明显的差异。这和很多经济学家支持用房地产税来平抑房价的初衷是截然相反的。

影响更深远的是区域之间的公共服务和基础设施的差异。发达城市的公共服务好、政府治理水平高，而且房地产价值总量要远远超过不发达地区，如果征收房地产税用于地方服务，发达地区相比不发达地区的税收优势过于明显，形成公共服务和房价的正向互动，但不发达地区显然会掉入低水平均衡，底特律就是典型的例子。

同时，我们还要看到一个现实，相比欧美等国家，中国地方政府的辖区面积太大，人口太多，提供公共服务的政府一般是区县级政府（尤其是公共教育），这个尺度的区域内，房价和公共服务质量的差异一般很大，征收房地产税时，很难做到纳税与受益的一一对应，征来的税收肯定是在区县或城市内部统筹使用，这意味着即使遵循受益原则进行设计，房地产税也会有较强的再分配作用。所以，如果以区县作为地方政府主体，那么开征的房地产税很难很好的实现受益原则。

若以抑制房价为征税目的，那么房地产税的设计必须向 A 群人征税，用于 B 群人的用途（如保障房），从 A 地（城市或版块）征税，用在 B 地。房地产税的实质则不可能是受益税，而会是再分配的税种。

再分配原则强调财富转移，例如从多套房主转移到无房者，从高房价地区转移到低房价，这个优势可以用来平抑高房价和房产所有的不均等。再分配损害了一部分的利益，纳税的苦痛感较强，因此税收的覆盖面不应该太大，不可能实现普遍征收，而是针对多套房、中心区域、大面积住宅的房地产持有人征收，收来的税统筹分配。

再分配原则下的房地产税会打击购买豪宅、多套房的积极性，平抑房价。问题是，既然不是受益原则，可以预见税收将面临一定的质疑和阻力，财税部门要承担较高的征收成本和征收压力。

对于政府层级而言，房地产税也不可能是地方政府独享的税种，要上缴到上级政府统筹使用才能起到再分配的作用，那么地方政府有什么激励去征税呢？所以再分配原则的房地产税其征税及支出的政府层级不可能太低，不太像“地方”政府。

02

豁免征收的设计
顾此失彼，难有周全方案

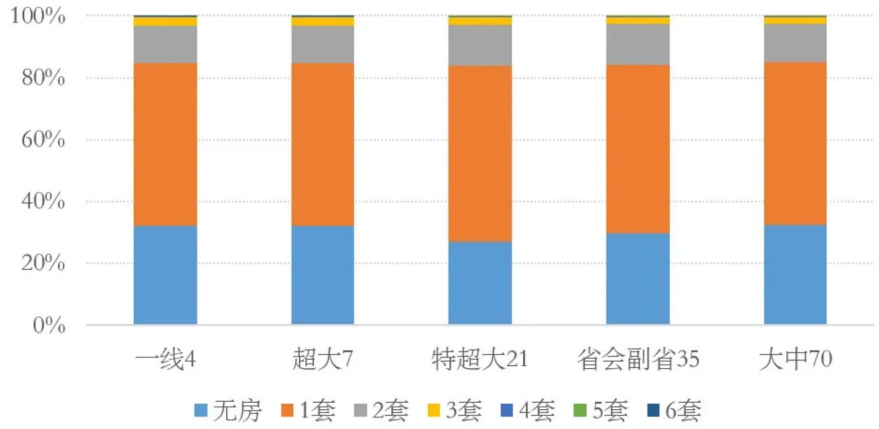
房价收入比制约着房地产税的设计，这让房地产税的豁免、免征政策成为了税制设计的最大困难。

中国整体上仍是发展中国家，即使在一二线城市内部，高房产与低收入也是大多数城市中产家庭的标配，为了购置房产，他们往往还背负了沉重的房贷。以上海为例，中环以内一套 90 平的房子市值在 500 万以上，按评估价 7 成计税，1%的税率，一年税额 3.5 万，2021 年上海社会平均工资为每月 10347 元（税费后 8393 元），即使家庭双职工，房地产税也占到 17%，相当于每年一个半月的家庭税后收入要用于缴纳房地产税，是一笔不小的负担。

何况房产税作为直接税，在很多小区连物业费的征收都面临困难的情况下，如果征收范围和比例设计不当，势必会遭遇很大的阻力。因此，房地产税的设计必然会有较大范围的免征、豁免政策。

《中国家庭究竟有几套房？》一文据中国家庭金融调查（CHFS）2017 年数据测算，约有 30%的家庭在本市城镇地区没有房产，50%+的家庭拥有 1 套房产，12%的家庭拥有 2 套房产，2%+的家庭拥有 3 套及以上房产。

图| 城镇家庭在本市城镇地区拥有住宅套数分布



中国 21 个城区人口超过 500 万人的特大和超大城市的城镇地区家庭中，本市城镇地区的住宅拥有情况分别为：25.4%没有房产、57.8%拥有 1 套、13.9%拥有 2 套、2.9%拥有 3 套及以上；以此换算，大约有 6 成的房产为家庭唯一住宅，3 成为二套房，1 成为三套及以上（全国 70 个大中城市与此接近），也就是说，大约有 40%的城镇房产是由拥有多套房的家庭所有

的。

要豁免征收，无论按人均面积还是家庭套数，家庭首套房只要不是大户型，大概率在豁免范围（上海现有政策，人均免征面积为 60 平方米）。这意味着有 60%的房子和 80%的家庭与房地产税无关。即使如此，余下 20%的家庭要缴纳房地产税的话，压力仍然很大，同样以上海为例，据中国家庭追踪调查（CFPS）2018 年的数据，全市前 25%的劳动力收入下限仅为 12 万元，家庭很难负担较重的房地产税额。

按套数核定豁免是最简单的思路：首套房免税，第二套及以上起征。这是过去几年的房地产“限购令”的主要思路。按套数计征，识别相对容易，便于税收部门核定、操作。然而，过去限购令政策实施中，城市家庭大量出现离婚、分户，规避无法购买二套房的限制。上海、北京等地离婚和复婚率同比增速迅速提高。以套数核定房地产税豁免，也会出现这个现象。

免征第一套房的税收，还会促使纳税人会倾向购买、持有大面积的房子、市中心的高价房子。

为了解决按套计征的缺陷，有人提出免征特定人均面积房地产的思路。据澎湃新闻报道，人均免征 60 平的标准为目前内部的主流意见，即不管家庭（或个人）有多少套房，扣除一定的人均面积后再征税。这时，家庭也没有必要用离婚、分户来规制税收，税收也不会冲击社会伦理。但从政府角度来看，人均 60 平的标准过高，3 口之家的免征房产高达 180 平，能征上来看税收恐不及预期。

此外，按人均面积免征没有解决居民倾向持有高价房、大房子、市中心的房子的现象，房地产市场价格的马太效应会持续，三四线城市的房地产市场会进一步低迷，人们更倾向涌入大城市及市中心。

豁免特定总价的房产可以解决上述问题。因为特定豁免金额是一样的，家庭倾向于持有大面积、低总价的房子，在享受大房子的同时还可以少交税。大城市、市中心的房价也就不会高不可攀，区域发展更加均衡。

按房地产总价核定免征额也有弊端。一些多年在市区持有房产的低收入家庭，他们房产价值高，但收入低，为了少交税，他们将不得不把房子换到郊区住。虽然这样一来生活成本更低，符合经济利益，但情感上可能是无法接受的。

最后，以家庭为单位计征房地产税应该是房地产税的立法原则，这也将挑战税收部门的征税能力。现行针对个人和家庭征收的税种寥寥无几，2018 年以后，个税部分专项扣除项目考虑了家庭因素，但主要仍是个人为单位的综合征收的。代扣代缴的税额占个税总额的比例非常高，年终汇算清缴的税额很少，为了简易征收，实践中，还豁免了 400 元以下的税额。

房地产税的开征，即使仅针对多套房征收，覆盖到的家庭规模依然庞大，国外的实践中，涉税的房地产价值评估、争议解决、追征和违法处理，涉及到的细节何以千万，这对税收部门的征税能力是一个很大的考验。

03
法律上应确认
住宅用地使用权无偿自动续约

五十年以后，现有的绝大多数商品房的土地使用权将集中到期，如何处置这些土地使用权的续期才是关键。

《民法典》规定，“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定”。相对此前的《物权法》，民法典增加了“续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定”，也就是说，“自动续期”存在缴纳土地出让金的可能性。

社会舆论之所以对土地使用权续期反响如此强烈，主要还是目前的土地市价太高，要打消居民的担忧，大幅降低或免除续期费用是关键。

媒体报道的土地出让金补缴金额是按基准地价来计算的，所谓基准地价是指土地在正常市场条件的熟地价格，包括土地取得费（征地或拆迁的费用及相关税费）、土地开发费用和土地纯收益。各地都会定期公布最新的“国有土地使用权基准地价表”，一般按用途、区片、容积率等因素核定，70 年的土地使用权相当于房价的三分之一。

在深圳的实践中，按照《深圳市到期房地产续期若干规定》，对补交地价标准重新进行了划定，土地使用权到期后，补交地价数额为相应用途公告基准地价的 35%，补交地价一次性交付。

即使如此，这个价格依然太高了。

2007 年的《物权法》明确住宅建设用地的使用权“自动续期”，从立法原意上考虑，这是稳定住宅业主的预期，作为个人最大的一宗不动产，个人对房产的所有权至关重要，而房产依附的土地使用权是保障房产所有权的基础，但近十年以来，土地出让金作为地方政府基金的主要收入，占地方政府的一般财政收入和政府性基金收入之和的比重畸高无比，在“自动续期”是否是免费续期上，各级政府都没有松口。

当前中国居民购买房产的时候，很少会考虑土地使用年限的问题，这使得房价和土地使用年限几乎没有关系。在这种情况下，土地使用年限到

期很难实施有偿续期，操作不当会重创整个房地产市场的估值。

如果土地使用年限到期需要有偿续期，还意味着房地产价格应该逐年递减，不利于税基的稳定，更会在续期时间点造成家庭的峰值支出，还存在双重征税之嫌。

房地产税开征以后，税基包含了房产和土地使用权的价格，这意味着每个业主在缴纳房地产税时，也为拥有土地使用权而支付税金，这和土地出让金的内涵几乎一致，为了避免重复缴纳，房地产税开征前应当明确住宅建设用地使用权“自动无偿续期”。