

房地产税试点：目标、方案、风险及其应对

作者：黎轲

电话：010-58352867
邮箱：like@xinhua.org

编辑：张骐

审核：刘琼

官方网站：www.cnfic.com

客服热线：400-6123115

专家认为，当前推出的房地产税改革试点剑指三大目标：共同富裕下的收入分配调节；有助于地方政府摆脱土地财政依赖；完善房地产调控长效机制。

综合各方分析，房地产税设计：1) 考虑到我国天理人情、保证税源和打击投机囤积等因素，起征点可考虑从第三套起征；2) 由于我国各地经济状况、收入水平差异较大，征收范围可渐进式扩大；3) 参考已有试点地区经验，本轮试点可适度扩大征收范围，对“超标”房屋收取较高税率。

综合各方建议：1) 房地产税的征税力度一开始不宜太大，宜循序渐进，政策推出时点以房地产上行期为宜；2) 强化系统设计，扩大保障性住房的供应，避免房地产税的转嫁效应；3) 统筹兼顾房地产税和所得税的税制设置，减轻中低收入人群的实际税负；4) 为激发地方积极性，可结合当前我国因城施策的房地产调控政策，在房地产税推进过程中给予地方政府一定自主权，更好地发挥房地产税的调节作用。



目录

一、房地产税试点的三大目标	3
二、如何设计房地产税？	5
三、多举措保障房地产税改革平稳推进	6

房地产税试点：目标、方案、风险及其应对

专家认为，当前推出的房地产税改革试点剑指三大目标：共同富裕下的收入分配调节；有助于地方政府摆脱贫地财政依赖；完善房地产调控长效机制。

综合各方分析，房地产税设计：1) 考虑到我国天理人情、保证税源和打击投机囤积等因素，起征点可考虑从第三套起征；2) 由于我国各地经济状况、收入水平差异较大，征收范围可渐进式扩大；3) 参考已有试点地区经验，本轮试点可适度扩大征收范围，对“超标”房屋收取较高税率。

综合各方建议：1) 房地产税的征税力度一开始不宜太大，宜循序渐进，政策推出时点以房地产上行期为宜；2) 强化系统设计，扩大保障性住房的供应，避免房地产税的转嫁效应；3) 统筹兼顾房地产税和所得税的税制设置，减轻中低收入人群的实际税负；4) 为激发地方积极性，可结合当前我国因城施策的房地产调控政策，在房地产税推进过程中给予地方政府一定自主权，更好地发挥房地产税的调节作用。

一、房地产税试点的三大目标

2021年10月23日，全国人大常委会表决通过了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，国务院将按照积极稳妥的原则确定试点地区。

（一）扎实推进共同富裕，改善收入分配格局

国家统计局数据显示，2019年我国基尼系数0.465，已较2008年（0.491）的顶峰下行0.026，但相较于世界其他主要国家仍然处于较高区间。

国泰君安证券首席宏观分析师董琦表示，我国居民财富不平等程度远高于收入不平等程度，以房地产税为代表的财产税将在改善财富不平等中发挥更大作用。

央行调查统计司发布的《2019年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》显示，2019年中国城镇居民家庭的住房资产占家庭总资产的比重为59.1%，而且资产分布不均衡现象较为突出，实物资产最高的10%家庭拥有资产占比为47.1%。

路透社分析称，共同富裕的大背景下，作为财产税且属直接税的房地产税征收对象指向了高收入、有多套房产的中国富裕阶层，旨在通过税收实现“提低、扩中、调高”的收入分配调节目标。

安信证券固定收益首席分析师池光胜也认为，房地产税作为直接税，有利于调节收入分配，促进社会公平，推动共同富裕。作为直接税，房地产税具有不易转嫁的特点，多所有者多纳税，少所有者少纳税，有利于优化收入分配，发挥财产税在分配调节中的作用。

（二）变革地方土地财政模式，扩大财政税源

随着我国城镇化进入中后期，房地产市场结构发生了巨大的变化，逐渐从增量向存量转变，过去对增量房征收的土地出让金模式难以支撑起地方财政收入，土地财政模式难以为继，地方政府财政收支不平衡问题亟待解决。

2020年，中国土地出让金收入8.4万亿元。随着政府对房地产市场的调控力度加大，地方政府土地出让收入大幅下降，2021年8月全国土地出让金收入同比下降17.5%，创2020年2月以来的最大降幅。

红塔证券首席经济学家李奇霖表示，从地方的角度来说，不少城市人口都在流出，城市扩张的空间已经有限，不再具有转化为土地增值和招商引资的优势。现阶段，地方政府面临税种切换的问题，需要将增量税改成存量税。

中指研究院分析称，保有环节的房地产税开征将会对地方土地财政和供地节奏产生影响。房地产税收对土地出让金存在部分替代作用，短期替代效果较弱，中长期有利于地方降低土地财政依赖度，推动地方土地供求规模趋于合理，引导库存处于合理区间。

董琦基于2020年的住房存量价值测算，若全面开征存量房地产税，房地产税收入占地方国有土地出让金收入的3%-11%，平均规模不足10%。“房地产税收入规模虽然远低于卖地收入，在土地出让金收入增速下滑的背景下，长远来看，房地产税能够作为地方财政收入的一定补充。”董琦称。

（三）完善房地产调控长效机制，严格落实“房住不炒”

池光胜表示，房地产税改革是房地产调控长效机制的一部分，房地产税的征收将增加投资投机群体的持有成本，结合土地制度、金融制度等长效机制，可以起到稳定房地产市场、促进市场平稳健康发展的作用。

李奇霖称，过去只要经济不好，房地产调控就会松一些，一旦经济好起来了，房地产调控就会从严，这并非长效机制，而是一项针对经济周期逆周期调节的工具。更重要的是，过去的房地产调控并没有抑制富裕人群的购房需求，反而打击了刚需人群。

此外，近年来我国房价飞涨，大量的“炒房”等投机行为严重扰乱市场秩序。在中央多次强调“房住不炒”的大背景下，征收房地产税，短期可通过增加保有成本、抑制投资性需求，有利于抑制投机炒房、调节财富分配。

李奇霖称，房地产税的一个重要诉求就是“房住不炒”。从大方向来看，房地产调控政策组合拳将引导居民储蓄逐渐减少对房地产配置。

二、如何设计房地产税？

专家认为，房地产税的推出在短期内必定会对市场形成冲击。如何统筹安排好民生需求、社会发展和房地产市场平稳健康发展，是房地产税设计必须要考虑的问题。

华夏新供给经济学研究院院长贾康建议，房地产税起征点可考虑从第三套起征。他分析，若按照家庭人均面积来开征，一旦家庭成员发生变动，会带来征收管理环节复杂度和行政成本的提升；而按照套数来开征，若从第二套住宅开始征收，则可能会带来家庭“离婚潮”。他强调：“房地产税的征收要考虑到天理人情，在制度框架建设时，应考虑全社会能较普遍接受的最大公约数。”

李奇霖称，从保证税源和打击投机囤积的行为上来考虑房地产税税率，可采用累进税制。设置一个免征面积，然后对户主名下超过面积的部分征税，随着名下房产套数增多，征收的税率会逐步增加。三套及三套以上可征收比较高的税率，比如5%-10%。以三套及三套以上的税率为5%测算，假设在房地产总市值不变的前提下，可撬动的税源高达2.1万-2.5万亿元。

从征收范围来看，如是金融研究院执行院长朱振鑫表示，由于我国各地经济状况、收入水平差异较大，直接“一刀切”不太合理，渐进式扩大更为理想。根据“因城施策”和“分步推进”原则，房地产税征收范围可先由一二线热点城市增量住房开始，渐进式扩大试点范围，从增量扩大到存量，从高档住宅扩大到普通住宅。三四线城市暂时不征或者给予一定的豁免条件，且同一城市核心区域和非核心区域的征收标准应有所差异。

国盛证券宏观首席分析师熊园认为，此前上海与重庆试点效果未达预期的原因主要有两方面：首先是课税对象范围过小。上海主要对增量房征房产税，重庆主要对存量和增量的高档住宅征税，应税房屋占比相对较低。其次是税率低。上海通用税率为0.6%，低价住房的税率为0.4%；重庆通用税率为0.5%，高价住房的税率为1%-1.2%。他建议，本次试点在设置人均免征面积基础上，可适度扩大征收范围，如针对存量住房征收、本地居民不能免征等。同时，对“超标”的房屋收取较高税率。

三、多举措保障房地产税改革平稳推进

（一）维护房地产市场稳定

东吴证券首席经济学家任泽平表示，当前房地产市场销售清淡，土地市场大幅流拍，房地产税在这个时点推出对市场压力不小，征税力度一开始不宜太大，宜循序渐进。他提出，理想的政策推出时点应该是房地产周期向上运行期间，市场和企业能承受得住冲击。“房地产是最坚硬的泡沫，力争软着陆，避免硬着陆，用时间换空间。”

（二）强化系统设计，避免房地产税的转嫁效应

海通证券首席宏观分析师梁中华提出，可借鉴新加坡做法，扩大保障性住房的供应。1964年，新加坡政府开始官方修建低价的“组屋”，形成了“廉租房—廉价组屋—改善型组屋—私人住宅”的阶梯式供应体系。新加坡政府通过对土地供应进行区分、合理设计征收房地产税、保障性住房的大规模供应，较好地规避了土地投机，使房屋所有人难以将税收全部转嫁给租户。

（三）统筹兼顾房地产税和所得税的税制设置，促进共同富裕

“结合美国经验，在税制设计上需要对房地产税和所得税的设置进行研判，通过税制的设计，减轻中低收入人群的实际税负，更好地发挥财税政策的再分配职能，服务于共同富裕目标。”浙商证券首席经济学家李超表示，美国实行以所得税为主的税制体系，美国房地产税可以通过个人所得税的抵扣项进行扣除，美国居民可在计征联邦个人所得税时从应税收入中扣除已缴纳的自有房产房地产税，但租赁房、商业商用房、境外房产等不予扣除。美国这种税制设计可以有效帮助中低收入家庭减免税负。

（四）激发地方积极性，更好地发挥房地产税的调节作用

从地方政府角度，更愿意通过土地财政增加收入，尤其是中西部及不发达地区，房价涨幅有限、中高收入群体有限，本身能征到的税源不多，对房地产税的积极性更低。

李超提出，适当下放房地产税的征税权、税率确定权等权利，有助于调动地方政府积极性，因地制宜征收房地产税用于满足本区域的经济增长、社会发展等公共支出。结合当前我国因城施策的房地产调控政策，在房地产税推进过程中给予地方政府一定自主权，特别是在征税范围、减免条件、计税基础等方面，既有助于提升地方政府积极性，又与房地产的宏观调控机制相吻合，有助于更好地发挥房地产税的调节作用，促进房地产市场平稳运行。

重要声明

新华财经研报由新华社中国经济信息社发布。报告依据国际和行业通行准则由新华社经济分析师采集撰写或编发，仅反映作者的观点、见解及分析方法，尽可能保证信息的可靠、准确和完整，不对外公开发布，仅供接收客户参考。未经书面许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、转载和引用。