

房地产税税制要素设计

◎侯一麟 张平 任强 马海涛

摘要：适时开征房地产税是中国经济社会发展的自然要求，税制优化的基本准则可概括为五条：税负公平、注重效率、税入充足、税政得当、透明运行。实施新税有五项关键：立法讨论充分公开；全国人大立法，制定房地产税基本条款，授权地方政府开征房地产税；地方自主不求划一；房地产税收入由各地在中央规定范围内自主支配，充分调动地方的积极性，提高基层政府征管动力；根据市价进行年度房产价值评估，公布辖区内每栋房地产的市值、评估值、应纳税额、纳税额等，建立自我约束、相互监督，防止滥权腐败。

房地产税不会直接导致经济衰退，反而有利于引导房地产业健康发展，引导大众理性消费，缓解财产两极分化，提高民众对基本公共服务的获得感，拉近基层政府与当地居民的关系；开征新税没有完美时机，何时开征都有利有弊、有人受益有人吃亏、有人支持有人反对；房地产税定为地方税、收入由区县政府自主支配后，区县之间可能发生税源竞争，表象多种多样，但实质是税基；在房价高企的背景下开征房地产税，决策者必须慎重掂量公众的纳税意愿。

关键词：房地产税 设计

本文作者侯一麟系美国西拉丘斯大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院教授，张平系复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，任强系中央财经大学财税学院教授，马海涛系中央财经大学副校长。

一、原 理

适时开征房地产税是中国经济社会发展的自然要求，理由有三：一是国家财政能力的综合体现，所得税、流转税和房地产税各守经济生活一个方面。二是提高基层政府治理能力的有力环节。基层政府提供基本公共服务，需要稳定可靠的自有财源。房地产不可移动、税基稳定、税政繁杂，对实时信息要求高，最适合基层政府。三是有利于调节住房消费，使之更趋理性，更与家庭收入及需求相关。开征此税不全是增加税负，更是税种置换，取代、整合现行交易环节税费，尽量做到税负中性。税制优化的基本准则可概括为五条：税负公平、注重效率、税入充足、税政得当、透明运行。应用到房地产税制设计，逐一分析如下。

（一）税负公平涉及税种设置、税负配置和税收使用

全部应税资产平等考量，税基统一，税率一致；税入用于普惠性服务，使全体纳税人受益。房地产税是狭义财产税，年税额由房地产价值决定，与业主当年现金收入未必高度相关。统一标准，所有应税人不论收入高低、消费取向，一视同仁。对投资房地产者，此税系资本税，实质是累进的。

房地产税公平有受益原则和支付能力原则两条思路。按照前者，谁受益谁纳税。房地产税收入用于当地基本公共服务，全体居民受益，居民都应按当地统一税率缴纳。若以支付能力衡量公平且以房地产的档次、面积代表支付能力，采用累进税制，会造成开发商和消费者行为扭曲，降低经济效率。最可靠、公平的办法是根据房地产当年市场价值，施用统一税率。衡量公平不仅要考虑纳税额，还要考虑对公共服务的需求。即使按统一税率乘以房产市值征缴，低中高房产家庭纳税额相差悬殊，而公共服务需求基本相同，已经呈现累进税的元素。

(二) 注重效率指最大程度地避免经济人的行为扭曲，尽量不使应税人为避税而改变行为

税制设计应使纳税人安于遵从税则；即使设法逃税也难做到，因为简单改变行为无法逃避应纳之税，改变不了应纳税额。房地产税定为地方税，收入用于地方基本公共服务，成为受益税，有利于从根本上提高公众的认可和遵从，提高经济效率。

宽税基是关键。税基宽，逃税避税难，经济效率高。宽税基有助于提高建筑使用效益，加强公众监督。税基宽能把税率压至最低，增加该税的可接受性。不把社会福利政策嵌入房地产税，对特殊人群的照顾通过其他形式体现。从宏观看，不是住房拥有率短期内越高越好。对年轻人来说，不一定拥有住房越早越好。不论对谁，不是住房面积越大、档次越高越好，要根据个人当下和将来的收入、家庭人口和需要来调节。

建议：(1) 普遍征收；(2) 按价值征收；(3) 以当年市值为准。在普遍征收的前提下，可对自住房按家庭人口数设一定市值减免，以提高纵向公平和可接受性，又不过多增加税政难度。减免市值以当地当年中位房价为基础，参照当地人均住房面积，因地制宜。既体现纳税与服务之间的义务与权利关系，又保障基层政府有充足税源提供服务。

(三) 税入充足

为使基层政府切实服务当地民众、保障基本公共服务、建立与公众的信赖关系，有必要授予基层政府一独立税种。房地产税税基稳定充足、收入可观，以公平和效率为基点，只要做到宽税基，低税率也可实现可观收入。千分之一至千分之五是可行的起点税率。房地产税分为土地租金和公共服务税两部分；“租”是国家土地所有权的表现，“税”是公共服务的对价。

土地出让金 20 年来成为地方基本建设主要财源；但国有土地出让，一次性变现收取使用期全部租金的做法应当改变。基建资金可用地租作担保，发行长期建设债解决，再用地租逐年偿还。

完全靠转移支付支撑地方支出不切实际。基层政府缺乏责任和动力，久

之会引发道德风险。地方公共服务支出不与当地当年税收挂钩会刺激居民对服务过度要求，也是道德风险的表现。所以，房地产税作为地方自有财源，其税入要指定用于当地基本公共服务，使税收与服务数量和质量挂钩。由于政区间房地产税基存在差距，地区间财政资源不均，难以避免公共服务甚至在同一地区出现较大差别。可把房地产税设为地市与区县间纵向共享，70%收入基层自行使用，30%由地市统筹，用于缩小横向差距；比例各省市自定。

（四）税政得当

房地产税对评估和征管有很高的专业要求，地市或区政府单设税基评估部门，不与税务征管重合，亦不交给社会或私营机构。三个理由：（1）区域不过大，该部门可掌握充足实时信息，准确评估。（2）在此规模，可每年评估，不因评估跟不上市场变化而造成不公。（3）区域不过小，免得造成比邻区域间评估差异过大。

税基采用当年当地市场价值，从价计税。这是发达国家的共同经验，有理论和实践支持，合理、公平、高效。由于网络系统广泛采用，信息自动采集和批量分析已成现实，评估机构设在市区级、评估对象规模适度，每年评估可以做到。

设立由政府、居民和专业人士三方以上人员组成的自愿性委员会，分别代表不同利益诉求，审议业主对税基评估的申诉。征缴由区县税务部门负责，按年征收、年内分期缴纳是较好选择。缴纳办法本着提高纳税人遵从意愿、降低遵从成本的考虑而设置，以利于税务部门开展工作。

（五）透明运行是执行环节的关键

若税政透明，即使税制实施之初有诸多不当不公，基于压力和互动会很快矫正，趋于公平。反之，即使税制设计得当，税政不透明会引起猜疑，难以获得应有的公众支持和信任，使执行受阻。若不透明，税制会因缺乏动态矫正机制而逐渐与实际脱节，渐失合理和公平、滋生腐败。尽管房地产税因其固有的彰显性而不受欢迎，只要透明运行到位、充分，可以增加其接受度。

税政透明的主要内容有：(1) 税基公开，便于全民监督。(2) 征税过程透明，纳税进展公开。(3) 税入使用公开。内容可在当地评估部门和税务局网站公开。税入预测、征缴执行结果以及税入使用都纳入政府预算，即基层政府不是获得免费午餐，是收入与监督对等、责任大于收入。

二、实 施

实施新税有两个方面：公众认知接受度和征缴方便易行。五项关键：

(一) 立法讨论充分公开

利用设计税制及实施细则的机会，参与式立法，听取各界各阶层意见，尤其是从定稿到批准再到生效的过程，使其成为一场普及房地产税原理、理解房地产税法、支持该法的全民启蒙讨论。好处有：(1) 使讨论深入人心；(2) 使讨论建立在理性、有序基础上；(3) 培育纳税人心理预期，培训各级政府税政人员；(4) 建立监督执行的条件、公众与基层政府的相互信任和支持关系；(5) 给相关企业和家庭时间，调整投资和持有资产，提高全社会经济效率。

(二) 全国人大立法，制定房地产税基本条款，授权地方政府开征房地产税。省级人大根据本省情况，细化基本条款，制定实施细则。地市人大根据当地实际，制定实施办法，由市或区县政府实施。这是分级财政制度下的税种授权，中央顶层设计，逐层细化、适应当地。全国统一税则和实施办法不必要、不科学，难以行通。

(三) 地方自主不求划一

允许有的地方在相当时间内不开征此税，观察他地征税及使用实践后再决定。这是自然实验，先行地区是自愿、有基础或需要。实验会积累经验，纠正失误，引领实践。即使出现严重问题也是小范围，不影响全局。同辖区内不分步推广，以平等对待所有房地产。

(四) 房地产税收入由各地在中央规定范围内自主支配, 充分调动地方的积极性, 提高基层政府征管动力

全国不动产登记联网的实施进度和彻底程度不是开征的前提和必要条件。部分省市区县登记不充分或未联网不影响其他政区征税。考虑指定房地产税入用于四项基本公共服务: 基础教育、公共卫生、公共安全和当地设施, 把税收高低与这些服务的档次挂钩, 同辖区内服务内容和质量、档次相当, 取消区别性服务。建立居民纳税与政府服务之间的投入产出关系, 使公众对公共服务的需求趋于理性。

(五) 根据市价进行年度房产价值评估, 公布辖区内每栋房地产的市值、评估值、应纳税额、纳税额等, 建立自我约束、相互监督, 防止滥权腐败

税收纳入年度预算, 便于纳税人监督、考核基层政府。政府每年编制、公布通俗易懂的财务报表, 说明房地产税的征缴和使用, 强化约束机制, 让纳税人明了、放心, 提高从税率。

三、相关事项

(一) 房地产税与经济发展

公平、高效的房地产税不会对房地产业造成深刻持久的冲击, 因为市场需求起根本性作用。房地产税不会直接导致经济衰退, 反而有利于引导房地产业健康发展, 引导大众理性消费, 缓解财产两极分化, 提高民众对基本公共服务的获得感, 拉近基层政府与当地居民的关系。

地方政府的主要困难是如何解决基本建设资金需求。把土地出让金当成固定收入、用于基础设施建设, 用途正当但未尽合理, 违反代际公平: 这项收入一次性、提前收取了两三代人的出让金, 所建设的基础设施可使用几十年, 高房价的成本却全部由当前消费者承担。符合代际公平的基建融资方式是用房地产税收作抵押, 发行长期建设债券, 再用房地产税收逐年偿债, 使受益者大致平均分摊建设费用。

(二) 开征新税没有完美时机, 何时开征都有利有弊、有人受益有人吃亏、有人支持有人反对

近十几年房地产政策反复多变, 造成巨大经济效益损失, 亟需尽早稳定政策, 使房企投资和家庭长期住房消费不再受短期、暂时性政策左右。在经济新常态下开征此税正当其时。从深层次讲, 在经济下行压力大的背景下开征房地产税有助于理顺房地产业与其他实体产业之间的收益水平, 有助于引导资金从房地产市场向其他实体产业转移, 化解经济中相关风险, 促进国民经济长期可持续地健康发展。

(三) 房地产税定为地方税、收入由区县政府自主支配后, 区县之间可能发生税源竞争, 表象多种多样, 但实质是税基

竞争的主因与提供服务的投入结构相关: 固定成本投入之后, 只要服务能力未饱和, 居民越多税入越高。学校、道路、上下水、园林绿化、环境卫生等是典型例子。竞争手段主要是调低税率, 以吸引开发商投资、民众定居; 但降税空间有限, 因为房地产税入减少必然影响服务水平和质量。服务不好, 购房者寡, 开发商不来投资, 甚至现有居民都可能卖房移居他地。然而, 政区间竞争在客观上促使基层政府提高行政效率、增强问责。

税源竞争的另一面是竞相降低保障房、经适房等不产生税收或税收低的房产, 导致对低收入人群保障不足。相应政策是上级政府在转移支付中提供比例匹配式专项, 弥补基层在提供福利救济中的税源损失。政区间税源竞争早已有之, 不是开征房地产税才产生。政区过小, 竞争明显。中国区县级政区面积、人口都相当大, 不致重复西方国家小区划造成的房地产税源恶性竞争。

(四) 在房价高企的背景下开征房地产税, 决策者必须慎重掂量公众的纳税意愿

纳税意愿在合理、可控范围内, 该税的接受度就高, 从税行为会普遍, 税政成本就低, 新税施行自然顺利。如果纳税意愿低于可控区间, 且抵触情

绪缘由充分、在理，相关部门又给不出令人信服的解释，再强行推行新税，纳税人就可能普遍拒缴甚至公开抗税，税政成本会陡涨。若施用强制措施，就可能酿成社会动荡，新税将无法实施，以致流产。

抵触情绪来自两方面：一是对所有税收的普遍反对，只要福利拒绝税负。这种情绪非理性，常见也易解决。只要税制合理公平，税则执行公道据理，多数人只是说说，行动上只会从众。二是针对房地产税，有两条理由：

1. 中国法定城市土地国家所有。业主购买只得到房屋的所有权，没有土地产权。但中国现实中的土地使用权与产权分离，使用权具有几乎与所有权相似的四项权能：占有、使用、收益和抵押。土地私有，向国家缴纳土地税，是在国家保护下持有财产的成本。土地国有但个人享用，向终极物权拥有者缴纳费用，享用物权。这个费用可理解为租金，但与税区别不大。在此框架下，拥有土地产权或使用权，需要支付的成本一样。

2. 国有土地使用权有偿出让，城镇土地通过招拍挂出让给开发商。开发商付给政府土地出让金后，开发销售。消费者购房时房价中已包括土地70年使用权的出让金，所以持有环节不该再征地税。

解释：持有环节房地产税不是重复征税。土地出让金并入房地产税为地租，按年征收。此办法便于新旧体系接轨：房价中含出让金的，使用期内每年不缴地租，只缴服务税；房产转让时价格包括已缴地租，不亏本。使用期满续延时，照新税按年缴地租和服务税。新税开征后的房价不含出让金，所以房地产税包括地租和服务税两部分，但房价比税开征前低，差别就是按使用期折现的土地出让金。这样的前后房价差别只是土地租金的计算和缴纳方法不同。此办法提供了土地使用权期满后的处置办法，公平对待不同土地使用年限的房产。

四、结 语

本方案从政治经济学和公共财政的原理出发，结合中国现实，在数年深入调研、征求多方意见的基础上形成，供同行参考，供决策者备考。

Design of China's Property Tax

HOU Yilin

(Syracuse University)

ZHANG Ping

(Fudan University)

REN Qiang and MA Haitao

(Central University of Finance and Economics)

Abstract: China's economic and social development naturally calls for the introduction of property tax. The following five principles should be adhered to when improving the tax system: fairness of tax burden, efficiency, adequacy of tax revenue, properness of taxation administration and transparency of operation. There are five key aspects to implementing new taxes: make the legislative discussion fully open; the National People's Congress make the basic provisions of property tax, and authorize local governments to levy the tax; local government enjoy autonomy and there is no uniform rules for the implementation; use of tax revenue is decided by local governments within the scope prescribed by the central government, which could fully mobilize the enthusiasm of grassroots governments; conduct annual appraisal of property, and publish such data as the market value, appraisal value, taxable amount and tax levied of all the properties in each jurisdiction, establish self-restraint and supervision mechanisms to prevent abuse of power and corruption.

Property tax will not lead to economic recession, on the contrary, it will help promote the healthy development of the real estate industry, guide rational public consumption, address wealth gap, improve people's accessibility to basic public services, and enhance the relationship between the grassroots government bodies and local residents. There is no perfect timing to levy a new tax. Any timing has both advantages and disadvantages, with some people benefiting while others suffering, and some supporting while others opposing. As the property tax is defined as a local tax and the revenue is controlled by district and county governments, competition over sources of tax revenue might be triggered between the two types of government bodies. While the competition can appear in various forms, the core issue is about the tax base. Against the backdrop of high housing prices, the decision makers must carefully weigh the public's willingness to pay tax before imposing the property tax.

Key words: Property Tax, Design