中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2020 年 7 月 24 日　　2020 年第 27 期（总第 296 期）

加征房地产税的影响

——利益相关者视角*

我国房地产税结构呈“重增量住房、轻存量住房，重开发建设与交易环节、轻保有环节”的特征，房产税在“开发建设、流转、保有”三大环节中占比较小。2020 年 5 月 18 日，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出要稳妥推进房地产税立法。《意见》对房地产税的表述引起大家的广泛关注，焦点在于是否会在持有环节加征“房产税”。

从利益相关者的诉求出发，加征房地产税在中国预期的政策目的有三个：一是调控房地产市场、抑制房地产金融化泡沫化，二是调节收入分配和财产再分配、缩小贫富差距，三是优化地方政府财政收入结构、建立“与事权相匹配”的财政管理体制。要辨证看待房地产税的影响：将房产税作为房地产长效管理机制的一部分，打消居民期望与房产税作用的“预期差”，最后，房产税征收手段、范围等细节仍需要审慎推敲。

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作　者：李　斌　中国银行授信管理部
电　话：010　-　6659 6859

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：梁　婧　叶银丹
电　话：010　-　6659 6874

*　对外公开
**　全辖传阅
***　内参材料

加征房地产税的影响——利益相关者视角

我国房地产税结构呈“重增量住房、轻存量住房，重开发建设与交易环节、轻保有环节”的特征，房产税在“开发建设、流转、保有”三大环节中占比较小。2020 年 5 月 18 日，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出要稳妥推进房地产税立法。《意见》对房地产税的表述引起大家的广泛关注，焦点在于是否会在持有环节加征“房产税”。

从利益相关者的诉求出发，加征房地产税在中国预期的政策目的有三个：一是调控房地产市场、抑制房地产金融化泡沫化，二是调节收入分配和财产再分配、缩小贫富差距，三是优化地方政府财政收入结构、建立“与事权相匹配”的财政管理体制。要辨证看待房地产税的影响：将房产税作为房地产长效管理机制的一部分，打消居民期望与房产税作用的“预期差”，最后，房产税征收手段、范围等细节仍需要审慎推敲。

2020 年 5 月 18 日，中共中央、国务院发布《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出，要加快建立现代财税制度，稳妥推进房地产税立法。

广义的房地产税在我国早已有之，是个较为复杂的税收体系，主要涉及十多个税种，涵盖了开发建设、流转和保有三大环节。**狭义的房地产税在我国仅指“房产税”，针对房地产保有环节，**征收范围仅限于“城市、县城、建制镇和工矿区”，且对**居民自有住房在内的五类征税对象免纳房产税。**

房产税自始至终是我国整个房地产税的组成部分，因其属于房地产保有阶段的税款，将对民众持有住房的成本产生较大的影响，《意见》对房地产税的表述引起大家的广泛关注，**焦点在于是否会在持有环节加征“房产税”。**

一、我国房地产税现状：“两重两轻”

我国房地产税结构呈“重增量住房、轻存量住房，重开发建设与交易环节、轻保有环节”的特征，房产税在“开发建设、流转、保有”三大环节中占比较小。

（一）现状

目前，我国房地产保有环节的税收只包括房产税和城镇土地使用税，这两个税种不仅税率低、税基较窄，而且对居民非营业用房免征，整体税负水平较低。与之相比，开发环节和流转环节的税种多、税负重。两者共同造成了在房地产开发、交易过程中整体税负水平较高。

表 1：各国房地产税的征收情况

环节	中国	美国	日本	香港
开发环节	耕地占用税 城市土地使用税 契税	-	-	-
流转环节	增值税（营业税） 契税 土地增值税 城市维护建设税 企业所得税 个人所得税 印花税	房产交易税	不动产取得税（3-4%） 不动产转让税	物业买卖印花税
保有环节	房产税 城镇土地使用税	房产税（1%-3%）	固定资产税（1.4%） 城市土地规划税（0.3%）	差饷（5%） 地租（3%） 物业税

资料来源：作者整理

《中国税务年鉴》数据显示：房地产行业税收总额中，房产税占比仅 2%，加上保有环节的另一项税收城镇土地使用税，整个保有环节税收贡献不超过 5%。而营业税、企业所得税和土地增值税等的占比均在 15%以上，其中营业税占比甚至达到 30%以上。

（二）弊端与改进方向

我国房产税制度匮乏和不完善直接或间接造成了地方政府“土地财政”依赖、土地资源缺乏合理配置、居民贫富扩大等问题。借鉴国外的房地产税制度是解决我国房地产市场实际问题的一个破局方向，有助于推动各级政府加强对财产权的保护，有利

于建立“与事权相匹配”的财政管理体制。

二、房产税的目的：利益相关者视角

2018 年 3 月 7 日，财政部副部长史耀斌在答记者问时称会按照中国国情合理设立房地产税制度，认为房地产税主要作用是调节收入分配、筹集财政收入。

实际上，加征房产税的目的更加丰富，从利益相关者的角度统筹考虑，才能深刻理解房产税的利弊。目前，我国房地产市场主要有四大利益相关者，对房产税的诉求有较大差别、甚至完全相反。

表 2：各利益相关者对房产税的诉求

利益相关者	诉求
政府	中央政府： 稳地价、稳房价、稳预期，建立房地产长效管理调控机制 调控房地产市市场、抑制房地产金融化、泡沫化 优化经济结构，不将房地产作为短期刺激经济的手段 调节居民财富差距，减少房地产对消费的“挤出”效应 建立“与事权相匹配”的财政管理体制，优化税收结构
	地方政府： 稳定财政收入，降低对“土地财政”的依赖 因城施策，落实房地产调控政策 理顺各级政府间的关系，增强政府的执政能力。
房企	不要大幅降低房地产价格 不要大幅减少房屋销售量 减少开发建设环节房地产税
银行	不要带来房地产不良贷款 不要影响房地产业务量
居民	已购房者： 不要大幅降低房价
	潜在购房者： 大幅降低房价

资料来源：作者整理

从利益相关者的诉求出发，加征房地产税在中国预期的政策目的有三个：一是调

控房地产市场、抑制房地产金融化泡沫化，二是调节收入分配和财产再分配、缩小贫富差距，三是优化地方政府财政收入结构、降低对“土地财政”的依赖、建立“与事权相匹配”的财政管理体制。

三、加征房产税的影响：国内经验和国际对比

全球加征房地产税有四个共性安排：一是按照评估值征税，即按照价值征税；二是房地产税都有税收优惠，但具体的方式和水平不一样；三是属于地方税，收入属于地方政府，地方政府用于满足教育、治安等公共基础提供；四是房地产税税基确定较复杂，需要建立较完备的税收征管模式，才能征得到、征得公平。从房价、市场调控、财政收入、金融稳定四个方面分别评价房产税的影响：

（一）不会大幅降低房价

国内外的实践表明，在保有环节加征房产税不会对房价长期趋势带来翻转。房产税可能延缓、阻止部分买家的购房，但仅凭房产税单一因素无法影响房地产市场长期趋势，金融政策、土地供应、人口流入等因素的作用可能更有决定性。

国外方面，房地产税以 Council Tax（英国，针对居住用房地产）、Domestic Rates（英国，针对商用房地产）、Rates（澳大利亚，针对土地）、Property Tax（美国/日本）、Comprehensive Real Estate Holding Tax（韩国）等形式出现，但基于这些国家和地区房产税多年的实施情况来看，当地房价走势受其影响甚微：根据英国 National Wide 和美国 OFHED 公开的住房价格指数显示，近三十年英国住房价格上涨近 4 倍，美国住房价格上涨 2.5 倍左右，且已超过次贷危机前的房价水准。日本在上世纪 70 年代开征物业税，80 年代增加对土地短期交易开征资本利得税，但都无法阻挡居民炒房热请，直至 90 年代泡沫破裂。

国内方面，中国香港的房产税由差饷+物业税+地租组成，其中差饷已有百年的历史，2010 年香港政府还针对非港居民推出“买家印花税”（15%）来抑制房价上涨，期间印花税一度调高至 16%，但依旧无法阻挡购房者热情。上海和重庆作为大陆仅有的两个针对部分非营业性住房征收房产税的城市，根据中国指数研究院的住宅价格数

据，2011 年至今两地的住宅价格涨幅与同期全国楼市周期性波动几乎一致，房产税对房价的影响不明显。

（二）能够调控房地产市场

房产税在增加财政收入的同时，还有调控房地产市场功能，传递出政府对房地产市场的信号，改变市场预期。历史上，除固定资产税和城市规划税两项常备房产税之外，日本还出台过以调控市场为目的的特别土地保有税（1992 年）、地价税（1991 年）以及提高短期转让土地所得税（1969 年）等类房产税手段。日本对房地产市场的调控依赖多个税种构成的涉房税收体系，而不是仅仅依靠某一项税收政策。

2017 年，我国提出“房子是用来住的，不是炒的”的定位，同时也提出“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。”通过住房结构(租售并举)、土地供给（盘活存量土地、农村集体所有地改革等）、税收（房产税）和金融（资产证券化、信贷政策）建立房地产市场调控长效机制。可见，房产税是建立房地产市场调控长效机制的一个环节。从效果上看，多种调控手段的结合使用取得了明显效果，有效抑制了房价快速上涨的态势。

（三）能够优化地方财政收入结构

近年来，地方政府对土地出让金的依赖达到高点。2019 年土地出让金占地方财政总收入的 41.8%，比 2018 年上升 1.9 个百分点，再创新高。2019 年在经济增速下行、大规模减税降费的背景下，政府更加依赖于卖地来对冲债务风险。此外，“一城一策”对于某些财政比较依赖于土地出让金的城市而言，地方政府在卖地上增加了一些灵活性。

但是，我国房地产市场正逐渐进入存量时代：一线和核心二线城市新增规划用地将不断减少，一线城市的二手房交易量已经超过新房，呈典型“存量房市场”特征。三四线城市库存仍然较高，开发商拿地和新开工意愿不足。土地出让金增速逐年下滑，地方政府亟需优化财政收入结构。

图 1：土地出让金占本级财政收入的比重逐年上升



资料来源：财政部

从筹集财政收入的角度来看，房地产税相对于土地出让金主要有两点优势：第一是持续性。在房屋的存续期间政府每年定期收取，有效的保证了此项财政收入的可持续性。第二是稳定性。一般来讲，房地产税的计税依据评估值每隔几年评估一次，评估值在一段时间内保持相对稳定，使得其不会在经济周期波动中受到太大影响。

从国际经验来看，房地产税是发达国家地方政府财政收入稳定且重要的组成部分。地方政府支出主要用于一般公共服务、教育、社会治安等固定支出项目，具有弱周期性的房产税对地方财政十分重要。以美国为例，房产税在美国州和地方政府财政总收入、来源于州和地方政府收入、州和地方政府税收收入中的占比大致为 15%、20%和 30%左右。实际上，单对地方政府而言，房产税占比分别达到 25%、40%和 70%左右。以日本为例，日本房地产保有环节的税种包括固定资产税和城市规划税，均属于地方税种（市町村级政府）。根据《日本统计年鉴（2018）》，2012-2014 年房产税占市町村税的比重分别为 48.2%、48%和 47.4%。

从国内实践看，上海、重庆两地实行房产税以来，房产税有了较大幅度的增长，但占总体地方财政比重仍然很低。两地房地产税试点推进困难重重，并没有充分发其筹集收入的作用，计税依据、税基过窄、税率过低是主要原因。两地的税率普遍较低，最高税率不超过 1.2%，最低税率仅为 0.4%。加之各种税收优惠政策，实际征收率远低

于理论征收率。房地产税在全国推广要充分吸取两地的经验和教训。

图 2：重庆房产税占比上升

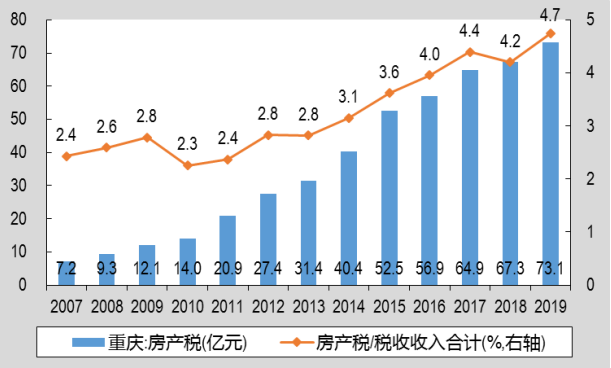
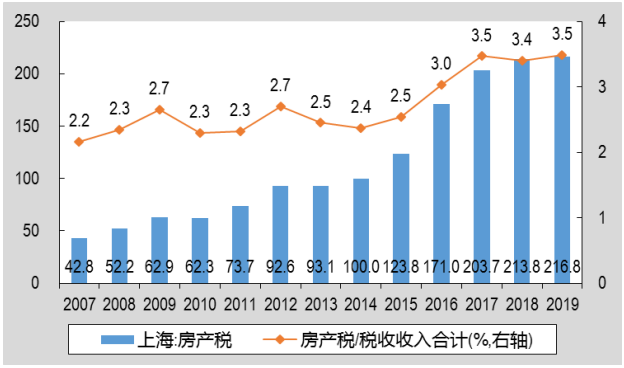


图 3：上海房产税占比上升

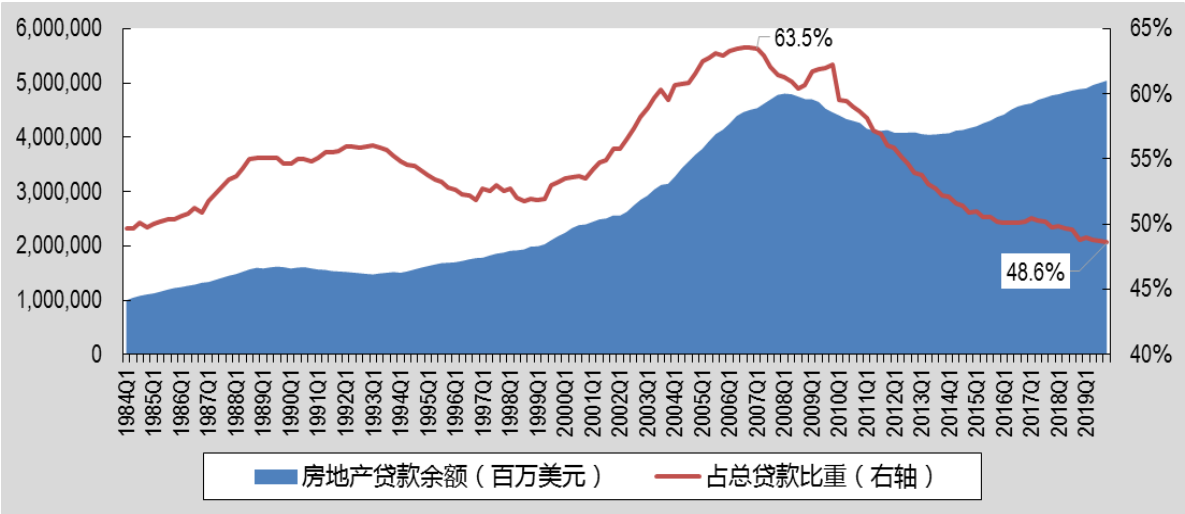


资料来源：重庆、上海财政局

（四）不能抑制房地产金融化

房地产税一定程度上可以作为调控房地产市场的工具，但是对金融系统稳定性作用不明显。2008 年美国金融危机之前，房地产税完全没有阻止银行业房地产贷款快速增长的趋势，最高点时房地产贷款（公司类、个人类合计）占银行业贷款比重达到 63.5%。金融危机后，该比例一路下降到 2019 年末的 48.6%。可见，金融机构房地产业务、资产质量并不取决于房产税，金融系统自身的经营行为更关键。

图 4：美国银行业房地产贷款余额基本不受房地产税的影响



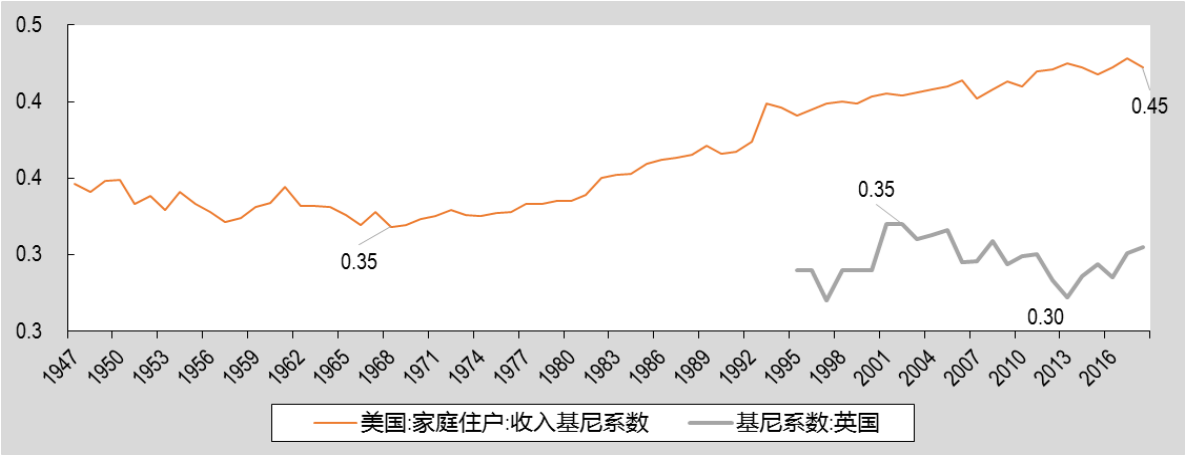
资料来源：FDIC

（五）不能明显减少贫富差距

根据学术界的研究，房地产既有“财富效应”又有“挤出效应”。我国房地产市场经过多年快速发展，挤出效应越来越明显。中国人民银行《中国区域金融运行报告（2019）》发现，居民杠杆率(住户贷款余额/GDP)水平对消费增长的负面影响值得关注。分析结果表明，控制人均可支配收入、社会融资规模等因素后，居民杠杆率水平每上升 1 个百分点，社会零售品消费总额增速会下降 0.3 个百分点左右。意味着，近年来居民贷款购房导致的杠杆上升会抑制消费能力，损害我国经济增长基础。房产税对房地产贷款增长的抑制效果不明显，因此，也很难降低房地产的挤出效应。

从美国、英国看，居民基尼系数波动与房产税关系并不明显，房产税在调节居民财富方面的作用需要其他配套政策的支持。

图 5：基尼系数与房产税的关系并不明显



资料来源：美国商务部普查局、欧盟统计局

四、结论

房地产税在我国存在已久，本次《意见》重提“稳妥推进房地产税立法”意在房产税（保有环节）做加法。从国际经验来看，房产税对稳定政府财政收入，维持城市运转具有重要的作用。同时，随着税收政策体系的不断完善，无论是短期还是长期，在房地产市场运行中确实起到了一定的引导作用。我国房地产利益相关者众多，要辩证地看加征房地产税的利弊：

表 3：对各利益相关者的影响

利益相关者	利	弊
政府	可以引导预期，有助于稳地价、稳房价、稳预期，建立房地产长效管理调控机制 理顺财政管理体制，优化税收结构 稳定财政收入，降低对“土地财政”的依赖，增强政府的执政能力 有助于调整经济结构，建立社会主义市场经济	对房地产市场调控不力的话，会损害政府公信力 短期内房价大幅下跌、交易量下滑可能会影响经济增速
房企	中性	房地产销售量、价格短期内大幅下滑，业绩受影响
银行	中性	短期房地产贷款业务量、资产质量下滑
居民	对未购房者来说，短期房价可能有所下降，降低购房成本	已购房者来说，房产价格下降减少“财富效应” 居民税负可能上升

资料来源：作者整理

在房产税立法、授权、推进过程中，要注意以下几点：

（一）打消居民期望与房产税作用的“预期差”

开征房产税是为了解决财政收入、房价高的问题，还是解决社会财富分配不公的问题，各利益相关方没有一个明确和一致的意见。社会公众倾向把房价和税收联系在一起，认为房产税主要为了解决房价问题，通过收税抑制投资需求，从而降低房价，必然会导致现实和期望出现较大反差。

（二）房产税是房地产长效管理机制的一部分

国内外实践显示，开征房产税并不会对房价造成很大的直接冲击，无论在房价处于调整期还是快速上涨通道中，房产税都不是影响房价的主要因素。同时，在房地产价格仍持续上涨的时期，房产税也不能有效抑制房地产投资性需求。为此，出台房产税只适宜作为调控房地产市场“长效机制”的组成部分，并不能对其调控功能寄以过高期望。

（三）房产税征收手段、范围等细节仍需要审慎推敲

从中国的国情出发来合理设计房地产税制度，采用宽税基、少税种、低税率原则，避免重复征税。合并相关的税种、合理降低房地产在建设交易环节的一些税费负担。兼顾社会公平，采用差别化税率，利用税收豁免政策进行二次调节，充分考虑不同群体的税负结构。逐步使房产税成为地方财政主要来源，长期来看，房产税应成为政府财政收入的主要组成部分。