中央财经大学中国财政发展协同创新中心
“对居民开征房产税的中长期策略研究”课题组

中国房地产税实施政策建议



侯一麟
美国西拉丘斯大学麦克斯维尔学院

马海涛
中央财经大学财政学院

2015年10月

课题组成立以来的主要学术活动

中央财经大学“对居民开征房产税[1]的中长期策略研究”课题于 2014 年初立项，由美国西拉丘斯大学麦克斯维尔学院侯一麟教授和中央财经大学财政学院马海涛院长领衔，集中了中央财经大学对此有研究兴趣的青年教师。课题研究在开展过程中，不仅要求深度挖掘理论知识，还力图紧密结合中国国情，对比中西，联系历史，试图对我国房产税改革提出有建设性的政策建议。

课题团队对房产税问题的研究始于 2011 年。2011 年开始，在林肯土地政策研究院和斯坦利 W. 谢尔顿教授基金（美国乔治亚大学）的资助下，侯一麟教授开始组建研究团队从事课题“中国房产税制度化之途径–连接基层政府收支、通过公共选择提高效率、塑造更有责任的基层政府”（英文名：*Institutionalizing Local Property Tax in China – As Revenue-Service Link and Tool for Higher Efficiency and Accountability via Public Choice*）的研究。参与课题研究的还有中央财经大学的任强副教授（乔治亚大学 2012 年访问学者）及乔治亚大学的张平博士（现复旦大学助理教授）。2013 年初，课题组完成英文研究报告，并提交林肯土地政策研究院（在这里特别感谢北

[1] 这里用“房产税”的称呼。

大-林肯中心满张燕云及刘志两位主任在课题进行过程中提供的帮助）。

承接之前的研究基础，课题组进一步对房产税问题深度挖掘，并以中央财经大学中国财政发展协同创新中心为根据地组建研究团队（在这里特别感谢中央财经大学李俊生副校长和马海涛院长提供的帮助）。中央财经大学“对居民开征房产税的中长期策略研究”课题组自成立以来进行了以下学术调研活动：

1. 2014 年 5 月底至 6 月初

课题成员对朝阳区城市管理监督指挥中心、北京市地税局、浙江省地税局、深圳市地税局、延庆县财政局、延庆县房管局、延庆川北小区等相关机构和人员进行了调研。课题组还邀请了中国人民大学、中国社会科学院财经战略研究院、财政部财政科学研究所和北京市财政局的相关专家学者进行了小型研讨。参加咨询的有安体富、张斌、张学诞、梅月华等专家学者。

2. 2014 年 8 月

2014 年 8 月 20 日至 23 日，第 70 届国际公共财政学会（International Institute of Public Finance）年会在瑞士提契诺大学（Università della Svizzera italiana）召开。马

海涛院长和任强副教授参加了该年会，并在财产税分论坛上宣读了与侯一麟教授合作的论文“*Testing the Capitalization Theory in a Transitional Economy-Education Quality and Property Value in Urban China*”。

3.2014 年 11 月

课题组在 Springer 出版社出版英文研究报告 *The Property Tax in China: History, Pilots and Prospects*。该书中文版《房产税在中国：历史、试点与探索》已于同年 7 月在科学出版社出版（在这里特别感谢北大--林肯中心中文版出版资助及刘志主任的建议及协助）。

4.2014 年 12 月

课题组于 2014 年 12 月 10 日、11 日和 15 日举办了 3 次小型论坛，征询智库、政府部门和高校专家学者建议和意见。参加咨询的有陈杰、贾康、许建国、倪红日、张学诞、曲卫东、施正文等专家。为了了解房地产开发企业对房产税政策的态度，课题组成员于 12 月 15 日至 17 日赴温州进行了调研。课题组调研了置信房产和温州绿城两家温州最大的房地产开发企业，并听取了他们的建议。

5.2015 年 5 月底至 6 月初

在三周左右的时间内，课题组先后走访了江苏及南京财税部门、深圳市及宝安区财税部门和深圳市房地产评估发展中心；同时，通过小型座谈征求了北京--林肯研究中心、中国政法大学及国家行政学院等专家学者的意见和建议。参加咨询的有刘志、林伟明、汤署葵、耿继进、赵建华、朱军、舒毓民、陈思奇、庞承伟等专家学者。

6.2015 年 7 月

2015 年 7 月 14 日，课题组成员任强参加中国税务学会与韩国税务学会在韩国首尔市汝矣岛国会议事堂召开的第 14 次中韩税收学术交流会，与韩方代表就中韩房地产税制改革问题进行了讨论。韩方代表有来自韩国税务学会、韩国国会企划财政委员会、首尔地方国税厅、延世大学、庆熙大学税收领域的专家学者。

在未来一到两年内，课题组将继续在该问题上深入研究。并希望通过研究，构建国内外学术界交流平台。同时，希望提高青年学者的研究热情和研究水平。课题组在此感谢课题开展过程中各位专家提供的帮助和建议。

目 录

一、概要 1

二、原理综述 4

2.1 税负公平 7

2.2 注重效率 11

2.3 税入充足 16

2.4 税政得当 19

2.5 透明运行 21

三、实施策略 24

3.1 全民参与房地产税立法讨论 24

3.2 中央授权地方实施 25

3.3 地方自主、不求划一 26

3.4 基层政府征管动力 27

3.5 自我约束的征缴机制 28

四、几个相关事项 30

4.1 房地产税与经济发展 30

4.2 房地产税开征时机 32

4.3 地方竞争 33

4.4 纳税意愿 34

五、结束语 39

一、概 要

本文是“中国房/地产税研究项目”系列研究之二，“税制要素设计”的政策建议版，提出中国房地产税的设计框架和税制要素的几个要点。第一期报告重点说明，现代房地产税作为一项财政制度和一个治理手段，在中国当前的社会经济发展阶段可用、适用，并且可以一石多鸟，有助于解决一系列前期改革中积累的深层次问题。

本阶段研究重点提出：财政税收制度要与社会经济发展相匹配。每当一个国家的总体发展、尤其是经济发展快速推进时，财政税收制度往往适当超前，以便为社会发展奠基铺路。中国自 1970 年代末以来的改革进程证明了这一点。我们认为，中国的发展又走到了这样一个节点，需要财政税收制度再先行一步。本建议书结合税制设计原理中的公平、效率、税收充足和可接受性，重点考虑房地产税实施的策略、步骤。本文还着重提出，在中国设计、开征房地产税应当避免西方国家走过的弯路和可以规避的失误。

本文主要结论如下：一、**积极、稳妥地推进实施房地产税**，形成由个人所得税、增值税、房地产税为主，

中央地方有机连贯的税制体系，与迅猛发展起来的房地产市场相匹配。所谓“积极”，是指中央政府尽快做出实质性的制度安排，以便后续步骤在各地有序、稳步地推出。“稳妥”是指设计框架务须理论上站得住，程序和操作层面上行得通，政治上充分考虑社会各阶层的长期可接受性。

二、拟开征的中国版房地产税，要**最大限程地做到公平**，同时**充分考虑经济效率**和**税收征管可行性**。“公平”是指纳税人不管对此税种看法如何，都承认税负合理、与纳税人拥有房产的价值吻合。房地产税公平是对全部纳税实体而言，超出特定时段、涵盖房地产使用周期的。“效率”是指最大程度地避免造成纳税人的行为扭曲。平衡公平与效率两方面，宽税基、少豁免甚至无豁免是最好的选择，可以极大地促进税收征管，有利于房地产税顺利实施。发达经济体的长期实践证明，针对某些特定群体的减免或差别税率，其动态结果并不公平，随着时间推移，不公平的程度逐步放大，造成严重的社会问题。房地产税作为受益税，其公平性不必体现在减免或区别税率，而是平等待遇、规范评估和划一征管。在这个意义上，房地产税的公平是与效率并行不悖的。

三、在国家层面由全国人大立法，确定房地产税为地方税，授权地方立法机关通过相关地方性法规，征收地方房地产税。这里所讲“地方”特指区县及以下基层政府。各地根据自身情况，制定税制细节。各地可以考虑税收细节公布后的二至五年为征收前的导入期；在此期间，相关企业、家庭和个人可以根据房产所在地的房地产税实施细则对各自的投资和财产等做出调整，以减少震荡，破除阻力。

四、中国开征房地产税的直接目的，固然是为基层政府能够更好地提供基本公共服务筹集稳定可靠的自有财源，间接和最终目的是多方面的，旨在从从多个维度促进改善地方治理。

五、开征新税没有完美时机，但从各方面情况判断，我国开征房地产税宜早不宜迟；越延迟各种不利因素越会加大。

二、原理综述

在一个国家的经济社会发展进程中，适时开征**房地产税是必要的，具有普遍性**，是经济社会发展的必然和结果。理由有三个：

一、**从间接税走向直接税是现代社会国家财政治理能力提高的综合表现**。所得税、（广义的）消费税[1]和房地产税是三个主要税种，各控制一个主要方面。我国现行所得税制及其征收办法存在很大漏洞，个人所得税收入占每年税收总额的比重只有 6%（2013 年）。即大量灰色收入、非正式经济未纳入税收范围，大批高收入、资产丰厚人群的主要收入及资产绕过了所得税，没有较好地实现累进式所得税的目标。增值税从每个时点观之，有“累退税负”之嫌，况且富豪人群的大笔消费很多在国外发达国家实现。房产占有的两级分化严重并显现加重趋势，不开征房地产税违背公共财政的基本原理，不符合中国现实国情。

二、**开征房地产税是提高政府财政治理能力，尤其是基层治理的一个关键环节**。首先，开征房地产税与财

[1] “消费税”在此为泛指，是对消费所征的税，包括国内的增值税和营业税，不特指国内现行的“消费税”。

政分级制相关。基层政府直接从事提供基本公共服务，需要有稳定、可靠的自有财源，这是公共财政的基本特征之一。是否开征房地产税、在什么阶段开征，还与基层政府的治理能力相关。基层政府比之高层级政府具有信息优势，掌握居民大量一手的实时材料；但这只是一个天然特征，优势未必能自然转化为能力。房地产税作为直接税，其评估、征收和管理一方面有很高的技术和专业要求；另一方面，直接面对当地纳税人，对政府的掌控能力、公众的信任接受度提出实实在在的挑战。所得税、增值税和遗产税的税基具有很强的流动性，适合高层级政府征收支配。与之相比，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。从税政角度看，新中国建国后不久即几近取消税收，近几十年主要依靠间接税，税政机关及其工作人员不善于、甚至惧怕直接跟个人纳税主体打交道。这是必须尽快扭转的，是实现税政管理意义上真正现代化的不二选择。

三，开征房地产税有利于调节家庭和个人的住房消费，使之趋于节约、高效、理性化，与家庭收入以及当前需求相关。全社会不是住房拥有率越高越好，家庭未必拥有住房越早越好，个人不是住房越大越好。

综合以上三点，房地产税尤其适合中国现时国情，因为自 1990 年代中后期以来，我国在财政体制上有两个相关的问题，一是地方财权、事责不匹配：收入上敛，事责下推，使基层财政捉襟见肘，中央和省级转移支付不能从根本上解决基层自有财力匮乏的难题。二是个人所得税制还远不完善，漏洞多、逃税数量大；财政收入主要依赖增值税和其它间接税，而不是个人所得税。在地方政府层面也存在两个大问题：一是地方收入严重依赖土地财政，其不可持续性已经非常明显；二是政府与民众之间信任关系远低于理想水平。这两个方面的四个问题集中说明，开征房地产税契合中国现时的国情和发展阶段，有助于化解社会经济发展中诸多问题。

关于房地产税在现时中国的**可行性，**表面上似乎不大，但事实上已经有根基和需求。一、大中型城市中的很多中高档小区都收取物业费，用于提供额外服务。业主委员会类似“居民私人政府”，规范土地和房屋的使用。物业费实行多年，已悄然为征收房地产税打下了社会心理基础。二、新房地产税与现行税制的关系，不全是增加税负，还是税收置换，更是整合现行尤其是交易环节中的相关税费，尽量做到税负中性。三、理清各级政府的事权事责，至区县以至街道镇层级，增加基层自

有财权。这些是下一步深化改革迫切需要攻关完成的，会深受基层政府欢迎，调动其施政积极性。

本文使用的经济学和公共财政原理都是通则，概括为：税负公平、注重效率、税入充足、税政得当、透明运行。这五条相互独立，更相互支撑，相得益彰，缺一不可。

2.1 税负公平

房地产是家庭财富积累的重要体现之一，且地理位置固定、外观和面积显现、价值容易评估，故这个税种是否公平、公平的标准和尺度是否经得起全社会的检验，是房地产税能否为公众接受的关键，是该税能否发挥设计功用、提高基层治理水平的试金石。

公平，一方面是事实，另一方面是个人感受及社会舆论。即使事实公平了，当事人未必感觉到公平。个人公平感受出自比较。即使过程和结果在事实上是公平的，如果公开不及时或者透明不充分，都可能使当事人产生怀疑，降低其公平感。如果怀疑者众，不承认其公平性，使政策措施不受欢迎，就形成社会舆论问题。

税负公平，涉及税种设置、税负配置和税收使用诸环节。税种的设置，所有公民一视同仁，全部可征税资产平等考量。税负公平要求税基统一，税率一致。税基统一指凡税种设置范围内的应税物，均纳入税基。税率涉及到横向和纵向两个维度。横向指相同税基的纳税人应用相同的税率。纵向指纳税人拥有的税基越大，适用的税率越高，即累进税率，其出发点是拥有税基大说明个人支付能力强。若不区分个人拥有税基的大小，可施行单一税率。收到的税款应当用于普惠性项目，使全体纳税人受益。

具体到房地产税，其公平涉及到上述所有方面；但更重要的是其独有的几个特征。首先，房地产税作为一种狭义的财产税，其每年的纳税额与房地产所有者的当年现金收入未必有很高的相关性，因为应税额是由房地产的价值决定的，而不是其现金收入。公平就是采用统一标准，平等对待所有应税人。不论高收入或者低收入阶层，都面对同一个税种。不管家庭消费取向如何，一视同仁。房地产也是一种投资手段，跟股票市场一样；房地产税也不应仇富，不该歧视投资者。

第二，讨论房地产税公平有至少两套思路，一是受益原则，二是支付能力原则。按照受益原则，谁受益谁纳税，不论收入多寡。既然房地产税是地方税种，其收入用于当地基本公共服务，全体居民受益，那么所有居民都应当无条件地按照当地统一税率缴纳。若强调以支付能力为衡量公平的标准，并且以房地产的档次、面积大小代表支付能力，采用累进税制，那么有至少三种累进税（多级税负）办法可以考虑：一、按照房产类别：豪宅、别墅等高档房产采用高税率，一般、普通住宅采用低税率。二、按照房产面积：面积越大，税率越高。三、类别加面积。但这三种办法都会造成房地产开发商和消费者的行为扭曲，从而降低经济效率。譬如在第一种情况下，开发商会迎合市场需求，在高档、别墅、豪宅等的定义特征上打主意，造成市场扭曲。若按面积设档，如 100，200，300 平米等，必然出现大量凑档现象，即 99 平米，199 平米，299 平米等。第三种的结局跟第一和第二相同。所以，最可靠、公平的办法是根据房地产的当年市场价值，施用统一税率。其实，衡量公平时，不仅要考虑纳税额，还要考虑对公共服务的需求。即使按照统一的税率乘以房产的市值征缴，低中高

三类家庭纳税额相差悬殊，而对公共服务的需求基本相同，这样，其中已经嵌进累进税的因素了。

第三是税则税率对所有纳税人一致，不一致就会造成不公平。美国很多州都制定法律，规定根据其类别或者产权人，给予一些不动产以税收优惠；还有对不同类别的不动产以不同的评估系数。这些区别性的办法很受选民欢迎，但很不公平，因为对某些类别的优惠是以对其它类别的歧视为代价的。产权人自住房产的优惠由来已久，施行很广，在选举政治中大受欢迎，但带来极大的不公平。对民宅的优惠带来对产业用房用地的高税率。**无优惠之公平才是真正意义上的、可持续的公平，可称为“大公平”**。

在经济高速发展、城镇化快速推进期间，个人和家庭现金收入增加快，资产积累迅速，不动产是最主要、显著的可视表征之一。同时，收入和财富差距明显加大，社会大众心理容易由于比较式反差而形成不满情绪、甚至演化为仇富心理。再加上我国的个人所得税征缴漏洞大、占总税收的比例低，没能在收入调节方面起到应有的作用；增值税成为主要税收手段，有累退之嫌，高收入群体有相当一部分消费不在国内，造成税收流失。在

这个背景下，尽早开征房地产税，有助于调节收入，缓解愤懑情绪，化解社会矛盾。

2.2 注重效率

公共财政所谓“效率”是“经济效率”，指最大程度地避免经济人的行为扭曲，尽量不使应税人为了避税而改变应有的经济行为。从政府征税的角度，就是制度设计提供什么样的激励，使纳税人比较乐于遵从税则；即使纳税人设法逃税也很难做到，因为简单地改变行为无法逃避应纳之税，也改变不了应纳税额。这就是税制的“优化”设计。

设计优化的税制，处处触及公平问题，例如使用横向还是纵向的公平概念，按照受益原则还是支付能力原则，基于某一特定时点的静态公平或是以涵盖个人终身收入的动态公平等。宗旨是不因为考虑公平而削弱效率。在中国目前的背景下设计房地产税，尤其不要为了达到表面公平而损失效率。把房地产税确定为地方税，规定其收入用于地方基本公共服务，使该税明确成为受益税，有利于从根本上提高大众对这个税种的承认和遵从，进

而提高该税的经济效率。在这个意义上，税种的经济效率和税制设计的可行性是相互促进的。

采用宽税基是优化税制的关键，税基越宽，逃税避税越难，经济效率越高。不要把社会福利政策嵌入房地产税。最宽的税基似乎有损形式上的公平、降低此税的可接受性，但实际上最公平。是否给予政府机关和事业单位豁免，需要仔细斟酌，尽量少豁免，避免漏洞。对特殊人群的照顾通过其它形式体现。有些国家给予民宅优惠待遇，其目的是提高政治上的可接受性，但长期实践证明，这些做法结果并不公平，对效率损害很大。在中国设计房地产税要吸取这些教训。另外，宽税基还有助于提高建筑使用效率，加强公众监督。税基宽能把税率压到最低，从而增加房地产税的可接受性，使新税可行、易行。

开征房地产税有利于调节家庭和个人的住房消费，使之趋于节约、高效、理性化，与家庭收入、人数及收入需求弹性系数高度相关。房产是家庭最大的长期投资之一，多数家庭从银行贷款，购房后每月还贷，所以事关当下消费与中长期消费。在首付比例高、数额大时，往往是小两口买房，双方的老人暂借或支持一部分甚至

承担全部首付，然后小两口还贷，这又是当代与代际消费了。所以，从全国宏观讲，不是住房拥有率短期内越高越好。对年青人来说，不一定拥有住房越早越好。对所有消费者来讲，更不是住房面积越大、档次越高越好，都要根据个人当下和将来若干年的收入、家庭人口和需要来调节。

有些开发商先入为主地认为，开征房地产税就是扼杀房地产行业。这个观点没有依据。从理论上分析，开征房地产税会抬高房价、压低需求和供给。房价中抬高的部分，根据市场供求状况，买方和卖方之间承担。从需求方面讲，住房是刚性需求，我国人口多的国情和快速城镇化的推进，都带来很大的刚性需求。随着居民收入不断提高，已经有房的家庭要求改善住房条件的需求也逐年增加。这两种需求合并，带来的巨大的市场潜力会持续多年。房地产税开征后，消费者的需求和购房行为趋于理性化，冲动型消费明显减少，总体需求不会出现大的波动。开发商担心的是政策无规律地反复变动，使企业发展规划和财务安排无从下手，造成损失。实施房地产税旨在使房地产行业走上可持续之路，有助于规范市场秩序，应该是开发商所欢迎的。

提案举例

自从2011年初沪渝两市房产税试点以来，在全国推广房产税引起了越来越多的关注和猜测。迄今为止，出现了数个广为流传的办法，其出发点都是强调公平，为了增加提案的可行性。举三例简要分析。

提案一：按家庭或人均基本住房面积扣除。即划定范围内的面积免税，超出部分应税。这个提案强调照顾低收入人群和弱势群体，但问题明显。首先，如何定义家庭，一口还是三、四口人？为方便照顾老人三代同住的怎么对待？按户籍还是婚姻关系？其次，若按照人均面积扣除，如何考虑房产的档次、区位？同样的人均30平米扣除，住别墅的与住普通住宅待遇就出现了天壤之别。相同档次、大小的房子一栋在市中心，事事方便；另一栋不在闹市但在公园旁，环境优美、清静；还有一栋在郊区，环境差，交通、生活、就学、就医、上班事事不便。这样三栋房子相同待遇，字面上公平，实际上对低收入人群和弱势群体极不公平。

提案二：各户第一套住房扣除。即承认目前很多家庭拥有两套以上房产的事实，保护这些人的既得利益。但问题跟提案一相似：如何定义“户”？如何对待不同

面积、档次、位置的房子？这个提案的突出问题是，多房户都会要求扣除大套、高档、位置好、价格贵的。于是，中心城区、风景名胜区、优秀学区等地的税基消失，取而代之的是远郊区、环境差、不方便区域的房产。这样的方案是对大众、多数后来购房者的歧视。

提案三：只做增量，存量房暂不征税。即新房上市就纳税，旧房待至上市交易或继承过户时再开始纳税。这个提案的出发点，是考虑到新税开征阻力巨大，设法减少阻力，使新税尽早上路；但问题在于把短痛变成长痛，造成长期不公平，尤其对急需改善住房条件的。例如：一无房户为解决刚性需求购房，一旦买了房马上就要缴税。与之对照，另一户在新税颁布之前早有 5 套，却无需缴纳，还把多余房产出租获取租金，加剧两类待遇的区别。这样做是对多数人不公。

这三个典型提案的相同之处，是看似追求公平或者便于新税实施，实际上都包含至少三个重大缺陷。一、所追求的公平实际上只是对一小部分人，对被排除在外的大多数人会造成大面积的不公平。二、一旦实施，会造成房地产商和消费者的行为扭曲，造成很大的效率损

失。三、加大征管难度，使税务部门无从下手，无法应对各种漏洞和民怨，使新税无法施行。

建议方案：综合考虑公平、效率、住房消费及房地产开发企业的行为诸方面，建议采用以下三条：一、不考虑家庭、人口因素，不设减免，普遍征收。二、不考虑房产的档次、位置、面积，统一按照价值征收。三、房产价值以当年市场价值为基准。

2.3 税入充足

政府层级之间的分工要求地方政府拥有稳定的自有财源，以便建立权责明晰、高效负责、便于监督、易于实施的财政收支体系。为了改善地方治理，使基层政府切实服务于当地民众、贴近民众，完成其应当履行的基本公共服务职能，建立政府与公众之间的信赖关系，有必要给予基层政府一个独立的税种。为此所设计的房地产税必须能够实现稳定、充足的收入，这是在中国当下开征房地产税的目的。以税负公平和高效率为基点，只要使用最宽的税基，即使税率很低也会实现可观、稳定的收入。

我们用东中西部 16 个省区直辖市的抽样区县进行了测算，以 1995，2000 和 2005 至 2010 各年的人均年度可支配收入，剔除食物、衣着、医疗、通勤四类基本生活成本得到净可支配收入，取其 10%作为分子，再以各地人均住房面积乘以当地平均房产单价作为分母，得出实际税率。以 2010 年为例，北京最低为 0.44%，内蒙古最高为 1.39%。用这个税率乘以各地房产总市值，估算得出区县财政收入可增加 10%至 40%。当然这个估算很粗略，但可以得知房地产税具有很大的税收潜力。

各地市自 1990 年代后期开始的土地出让金收入，原本是分税制实行后，地方政府财力不足，中央与地方博弈的无意之果，近 20 年来愈演愈烈，成为地方基本建设的主打财源，这是好事。但国有土地出让，40 至 70 年的租金一次性变现收取，促使房价飙升，民怨沸腾。这种做法不可持续。土地出让金中为促使城镇土地集约使用而收取的部分，应当继续，这是国情使然，也是通行做法；但地方政府纯粹套取现金的短期行为部分则应当尽早终止，代之以房地产税，每年持续征收。基本建设所需大笔资金，可以用房地产税作担保，发行长期建设债解决，再逐年用房地产税入偿还。

完全靠财政转移支付支撑地方支出是不切实际的。从基层政府方面看，缺乏责任和动力，久而久之必然造成并引发道德风险问题。中国自分税制以来 20 余年的实践证明，一些西部地区已经有明显的“等靠要”行为模式。从公众需求观之，地方公共服务支出不与当地当时税收挂钩，必然刺激居民对服务的过度要求，也是道德风险的一种表现。所以，房地产税作为地方自有财源，其税收收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。

房地产税入作为地方自有收入，提供基本公共服务的结果之一是随之产生的地区间财政能力差距。由于地区间税基存在差距，把房地产税确定为地方主要税种必然造成地区间财政资源的不平等，并因此造成公共服务种类、质量和数量甚至在同一个城市内出现较大的差距，这是开征地方房地产税难以避免的一个困惑。为了至少不进一步扩大由于经济发展程度不同造成的同政区内的区县间财政差距，可以考虑把房地产税设为市与区/县之间的纵向共享税，譬如：30%的收入由市政府统筹，用于缩小地区间横向差距，其余 70%由基层自行使用。这个比例由各省、市自主确定。

2.4 税政得当

新开征的房地产税成功与否，其征管程序和环节是否公平、高效，是该税能否获得社会认可、低成本运行的关键。本文所讲房地产税政主要指：评估机构、评估频度、税额缴纳、申诉评议等。任何税种无不是由需要而产生、设立，再经过实践逐步完善的，其演化过程就是逐步提高公平、效率，再适应特定的社会实际、便于征收。

税基评估是开征房地产税的基础步骤，属技术性范畴，容易造成并引发公平效率的问题，使该税的可接受性和可行性大打折扣，必须仔细对待。本文只讨论住宅和工商业房地产，暂不考虑农业用地和农村民居的房地产税事宜。评估手段、方法等是纯技术问题，有其它国家多年的成熟经验可以借鉴，在中国都做得到。相关部门已经做了大量的前期研究和准备工作，包括培养、培训技术人员。本文不重复讨论。

评估机构：区县级或地级市政府单独设置一个部门，负责房地产税的税基评定。评估不与税收部门重合，亦不交给社会或私营机构负责。设置在区县一级有三个原因：一是区域不致过大，该部门可以掌握充足的实时信

息，支撑评估。二是在这个规模，评估可以有规律地经常进行，不因评估跟不上市场变化而造成不公平。这个规模还有利于评估做得透彻。三是区域又不过小，免得造成比邻区域间评估的较大差异。

税基评定：税基采用当年、当地市场价值，即从价计税。这是发达国家的共同经验，有实践和理论支持，是公平、合理、高效的。从租计税本来就不是一个完整的体系，租金不易确定，也不通用，所以不适用于中国现实。从量计税从根本上就不公平，亦无法实施。以前使用这个办法的国家也在转向从价计税。中国不应重复这些错误。

评估频度：最好每年一次。由于网络信息系统的广泛采用，信息的自动采集和批量分析变为现实，这是完全可以做到的。尤其把评估机构设在区县级政府，其评估对象规模适度使年度评估不难。一年多次即使做得到，也没必要。

申诉评议：设立由当地政府、居民和私营部门中专业人士等三方以上人员组成的自愿性的委员会，分别代表不同利益诉求，专门评议对税基评估的投诉。

税政易行：税款的征收和缴纳都本着提高纳税人遵从意愿、降低遵从成本的考虑而设置，以有利于税务部门开展工作，尽快提高跟纳税主体直接征税的能力和水平。征缴工作全部由区县级地方税务机关负责。按年征收、年内分期缴纳是较好的选择。按照中国人的生活习惯和规律，新年前把下一年的征税通知寄发房产产权人，以便其计划下一年的收支。税款的缴纳可以按季度，甚至按月缴纳。在转账手段方便的前提下，增加缴纳频率不会给纳税人带来不便或增加负担。

2.5 透明运行

税制的执行需要社会公众的信任和支持；获得信任和支持，税政透明是关键。透明是公平的基石。若税政透明，即使税制设计之初有诸多不当、不公，基于压力和互动，会很快矫正，走向公平。反之，即使税制设计得当、公平，若税政不透明，也会引起猜疑，难以获得应有的公众支持和信任，使税制执行受阻。由于不透明，税制可能因为缺乏动态矫正机制而逐步与实际脱节，变得不尽合理、不够公平。由于不透明，腐败等恶习会滋生。尽管房地产税因其固有的彰显性和高税额而不受欢

迎，只要透明运行做得到位、充分，可以增加其公平度和可接受性。所以，透明运行是中国开征房地产税执行环节的关键。

透明公开是实现、体现、落实公正和公平的保障措施之一，而且是获得公众支持的关键。公正、公平感是公民个体在确知自己和他人的比较之后才能建立的社会感受。这种感受时时经历证实、去伪才能牢固树立，得以确立。税政公开、透明的主要内容有以下四项：一、税基全部、全年公开，便于全民监督。二、征税过程透明，公布所有期限。三、纳税进展等相关情况公开。四、税入使用公开。这些都可以在当地政府评估部门和税收部门网站的专门网页上公开，免费查询。每项内容规定在完成的若干工作日内上网。

不动产登记中的房地产登记在区县级落实。全国统一登记、全国联网不是征收房地产税之必要条件或充分条件。不动产登记务必在基层由当地房地产税评估人员确定每宗房地产的所有特征。

房地产税的收入预测、征缴和执行的结果以及税入的使用，都纳入区县级政府的年度预算。就是说，基层政府不是获得一份免费的午餐。打个比方，他们得到的

是三分收入、四分责任和三分监督。居民每年直接从口袋中掏出一部分收入交给当地政府，目的是得到充分、高质量、有保障的服务。他们睁大了眼睛时刻盯着。客观上，这有利于建设贴近民众的政府。

三、实施策略

实施新税有两个关键方面：一是各阶层对税制的认知和接受程度，即“政治可接受性”；二是征缴方便易行，即“管理可接受性”。我们认为，下列五项是关键。

3.1 全民参与房地产税立法讨论

提高新税的政治可接受性，是一个时间流程，无法跨越，只能一步步走。充分利用从头设计税制及其实施细则的机会，实行公开、参与式立法，听取各界各阶层的意见。把立法过程延长、尤其是从定稿到批准再到生效的过程，使其成为一场广泛的普及、认识房地产基本原理，理解房地产税法，支持该法的全民启蒙讨论。这样做有五个好处：一、参与面广、深入。平面媒体和网络媒体会全面报道跟踪，使讨论深入人心。二、普及与房地产相关的经济原理、市场规则和法律法规知识，使讨论建立在理性、有序的基础之上。三、这个过程是信息全面公开的，客观上培训了纳税人的纳税心理预期和程序准备；同时也是对各级政府公务员和官员的培训，为后续实施奠定基础。四、这样的过程必然也同时建立

了监督执行的条件，有效预防腐败，恢复、重建公众与基层政府之间的相互信任和支持关系。五、房地产税法与其它需要严格保密的法律不同，公开讨论的目的，就是给相关企业和消费者时间，让他们有时间对投资和持有资产进行调整，有利于减小阻力，提高全社会总体经济效率。

3.2 中央授权地方实施

全国人大立法，制定全国房地产税的若干基本条款，并授权地方政府开征房地产税。省级人大根据本省经济结构和发展程度、人口结构及其它方面的情况，把基本条款细化，制定房地产税实施细则。地级市人大根据当地实际，酌情制定进一步实施办法，然后由区县政府组织实施。这是一个典型的分级财政制度下的税种授权，由中央进行顶层设计，然后逐层细化、使之适应当地实际。由于房地产税的内在特殊性，全国统一的一套税则和实施办法，不论在政治的可接受性还是管理的可接受性上，既无必要、也不科学，是难以行通的。

3.3 地方自主、不求划一

提高房地产税政治可接受性的另外一个要点是地方自主，不求划一。就是说，各地得到中央和省级政府授权后，可以根据当地当时的经济社会条件，通过法定程序，自主决定是否开征房地产税，即：允许有的地方在相当长的时间内，选择不开征此税。在观察其它地方的征税及使用实践之后，再自行决定何时开征。这是一个自然的实验过程，先行的地区是自愿的，有一定基础或者需要的。这些区县的实验会积累经验，纠正失误，引领实践。这些实验的选择是各地自主做出的，中央和省市都不必为其失误背书，即使出现较大、较严重的问题，也是小范围的，不会影响全局。

涉及开征房地产税，有两种提法似乎是支持但实际上是否定，有必要予以澄清。第一种提法认为中国应该开征房地产税，但是开征的条件在很长时间内不成熟，要等 50 年甚至 100 年才可以考虑。这个判断没有理论或者实践的支持，很容易混淆视听。前文已经详细分析，不再赘述。第二种提法认为房地产税应该“逐步推广”，即先由中央政府选取若干城市试点，先行先试，积累经验，沪渝两市 2011 年开征房产税即属此例。湖北省地税

系统对此的思路和建议是：“先增量后存量，先豪宅后普宅”，好处是可以先起步，减少阻力。这个提法似是而非，因为涉及的分步推开都是在同一个辖区内，对不同类型或所有者的房地产区别对待，必然造成很大的不公平，导致房地产市场和个人行为扭曲，严重影响经济效率，造成民怨。本文的提议是，区县自主决定是否开征，但在同一辖区的任何时段，公平对待所有房地产，不会造成行为扭曲。所以，上述“分步推广”之法不可取。

3.4 基层政府征管动力

地方自主的前提，是全国人大和省级人大的立法都把房地产税定为地方税，明确房地产税收入由各地在中央政府规定的范围内自主支配。赋予地方自己的可靠税源，目的之一是充分调动地方的积极性，提高基层政府征管动力。从税政的角度说，是充分利用区县政府掌握房地产市场和交易实时信息的优势。有了区县政府的自主性和征管动力，全国性的不动产登记的实施进度和彻底程度就不成为开征房地产税的前提和必要条件。即使

部分省市区县没有完成登记或登记不充分，也不影响其它地方征税。

实际上，现行区县政府序列中的街道办事处、居民委员会、社区等是一个潜力巨大的管理网络，有一支专职兼职结合的队伍，而且在街道办层级还有区县税务局的派出机构。这些对于了解、掌握实时信息，拾遗补阙，监督执行等都是可以充分利用的。

有了房地产税，区县政府自有收入增加之后，用于基本公共服务的支出会有明显增加，有利于普遍提高辖区的服务，从而提高人民生活水准。还可以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，把房地产税收高低与这些基本服务的档次挂钩，同一辖区内的服务内容和质量、档次相当，取消目前实行的一系列区别性服务。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。

3.5 自我约束的征缴机制

在根据市场价值进行年度房产价值评估、作为征税基础后，每年年底前在网上公布辖区内每栋房产的市值、

评估值、应纳税额、实纳税额等，以这样的方式建立自我约束、相互监督、防止滥权腐败。同时，房地产税入完全纳入年度预算，便于纳税人监督、考核基层政府，建立确实贴近民众的地方治理体系。建议区县政府每年除编制、公布正式预算文本外，专门编制、上网通俗易懂的大众财务报表，专门介绍房地产税的征缴和使用，强化上述约束机制，让纳税人一目了然、放心，有助于提高其从税意愿。

四、几个相关事项

4.1 房地产税与经济发展

自从 1990 年代后期以来，房地产业作为中国经济发展的支柱产业之一，发展迅猛，增速奇高，对经济进步贡献显著；同时也带来很多棘手的问题--房价居高不下，民怨累积，对经济的冲击大起大落等，从国家和各地相关政策的变化幅度和频度可见一斑。显然，开征房地产税对经济发展有没有影响、有多大影响、是否会造成社会骚乱甚至动荡，是政府深切关心的。

我们认为，只要税制设计合理、公平、讲求效率，开征房地产税对房地产业的发展不会产生深刻持久的冲击，因为市场需求在起根本性的作用。合理、公平、高效的房地产税更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，缓解收入分配两极分化，提高民众对基本公共服务的满足感，拉近基层政府与当地居民的关系和感情。

在地方政府收入层面，主要的问题是如何解决基本建设资金需求、大笔土地出让金收入与房价之间的链条

关系。若要短期内迅速完成基础设施建设，在目前的财政收入框架内，地方政府只能依赖拍卖国有土地使用权，一次性、前置式收取 40-70 年的土地租金。这个获取建设资金的办法简单。开发商为了拿到土地，付出高额费用后，只能提高产品档次、提高单价，以收回成本并赚取相当的利润。正因为此，房价不断攀升。

我们认为，在人口众多、土地资源稀缺的国情下，国有土地使用权有偿出让的根本目的是提高土地使用效率，这是应当长期坚持的政策。但是，这样的收入不应当成为建设资金的主要来源，地方政府更不应当把土地出让金当成固定收入。以此获得的一次性收入用于基础设施建设，用途正当但未尽合理，个中缘由是违反了的财政原理中的代际公平，即：一次性、提前收取了两三代人的出让金，所建设的基础设施使用几十年，高房价的成本却全部由当前这一代消费者承担。

如前文所述，符合代际公平的基本建设融资方式，是用稳定、持续的房地产税收作抵押，发行长期建设债券，再逐年用房地产税收偿债，使受益者大致平均分担建设费用。这是解决地方政府面临的上述问题的出路。这个办法经发达国家长期使用，证明是可靠、有效的。

4.2 房地产税开征时机

开征新税没有完美的时机，任何时候开征都有利有弊、有人受益有人吃亏、有人支持有人反对。既然房地产税的资本化与税收收入用于提供地方服务的资本化相互作用，基本抵消，生效时点的选择，关键看大方向。如本文“概要”所讲，开征房地产税调整政府间财政关系、改善地方治理、缩小收入分化，这些都是大势所趋，越早越好。上一节阐明，开征房地产税对经济发展不应当有阻碍作用，反而有利于基本建设投资的稳定、公平、可持续。加上近十几年的房地产政策反复多变，已经造成很大的经济效益损失，亟需尽早稳定政策，使房地产开发企业的投资和家庭个人的长期性住房消费不再受短期、暂时性政策左右。所以，房地产税应当尽早立法、实施。另外，在“经济增长保持年百分之七左右”而不是双位数增长的新常态下，开征此税正当其时，可以说是最佳时机。从更深层次讲，在当前经济下行压力较大的背景下，开征房地产税有助于理顺房地产行业与其它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它实体产业转移，从而化解我国整体经济中的一些相关风险，促进国民经济长期可持续地健康发展。

4.3 地方竞争

房地产税确定为地方税、收入由区县政府自主支配后，区县之间有可能时常发生或明或暗的税源竞争。竞争的表象会多种多样，但其实质是税基–房地产。竞争的主因跟提供之服务的投入结构相关，即：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、环境卫生等是典型的例子。竞争的手段主要是调整税率，以便吸引开发商到本辖区投资，吸引消费者来本地定居。但由于房地产税入要用来提供服务，所以降低税率的空间是很有限的，因为居民要求与税负相匹配的服务水平和质量；服务不好，购房者寡，开发商就不会来投资；甚至现有居民都有可能卖房移居它地。政区之间竞争在客观上对地方政府提高行政效率、减少浪费、增强问责等有正面和加强的作用。譬如，相邻的几个政区，基本条件相同，税基税率近似，但公共服务水平和质量迥异，必然招致问责。这是前文所讲拉近基层政府与居民关系的一部分。

税源竞争的另一面，是竞相降低保障房、经济适用房等不产生税收或税收低的房产，导致对低收入人群的保障不足。这个现象在发达国家的福利制度下屡见不鲜。

相应的政策措施就是由上级政府在转移支付中提供“比例匹配式”专项，用以弥补地方在提供福利救济中的税源损失。

政区间的税源竞争早已有之，不是开征房地产税才产生。政区过小，竞争明显。中国区县级政区无论面积还是人口都相当大，不会重复西方国家小区划造成的房地产税源恶性竞争。反过来讲，即使由省直辖市统一基本公共服务的水平和质量，也未必能完全消除竞争；所以我们认为：既然开征房地产税引起的税源竞争避免不了，程度有限，并且竞争的结果有利有弊，那么这种竞争不应当成为新税开征的障碍。

4.4 纳税意愿

由于房地产税是新增税种，而且是在房价居高不下的背景下开征，所以公众的纳税意愿是决策者必须慎重掂量的大问题。纳税意愿在合理、可控的范围内，房地产税的政治可接受性就高，纳税人的从税行为就会比较普遍，税政成本就低，新税施行自然顺利。反之，如果纳税意愿低于可控区间，并且抵触情绪的缘由充分、在理，相关政府部门又给不出令人信服的解释，强行推广

新税，纳税人就可能普遍拒缴甚至公开抗税，税政成本就会陡涨。若再使用强制措施，就可能酿成社会动荡，新税将无法实施，以至流产。

仔细分析涉及房地产税的纳税意愿，抵触情绪大致来自两个方面：一是普遍型的，并非针对房地产税，而是对所有税收的，即：只要福利，拒绝税负；或者先征富人，再来找我。这种情绪是非理性的，古今中外常见，但也容易解决。只要税制设计合理、公平，税则执行公道、据理，多数人只是说说而已，在行动上只会从众。二是针对型的，专门对房地产税，而且似乎根据充分，是基于理性思考的。新税的税制设计必须在理论上自圆其说，政府部门拿出有力的证据和相应的办法，才能消除这个方面的抵触情绪。下面分析两个典型的抵触理由。

理由一：土地产权问题

第一个抵触开征房地产税的理由是：中国现行法律规定，土地归国家所有。在这个法律框架下，业主购买得到的只是房屋(地上建筑物)的所有权，没有土地产权。这个理由一方面强调了“土地的终极产权国家所有”的事实，但另一方面避开、不承认“使用物权、从中受益”的实际，就是 2007 年颁布实施的《物权法》所规定的

“用益物权”，即“对他人所有的不动产或动产，依法享有、占有、使用和收益的权利”。

这个问题要从几个层次分析。一、开创天下、建立国家，主权国有，古今中外同理，超越发展阶段、国家制度和政治制度。主权的重要体现就是领土，即土地；中央政府必然严格控制土地的拥有和使用，否则国将不国。二、国家既定，中央政府可以选择土地国有、私有或者混合所有，这跟政治制度、国家制度也没有必然联系。通常是混合所有制，这是事实上唯一可行的办法。通观历史，绝对国有或者全部私有都行不通。三、产权已定，不论国有、私有的比例如何，土地的使用与产权经常分离，就产生“终极物权”与“受益物权”之分，两个概念相关但迥然不同。依照《物权法》，“国家所有或者国家所有、但由集体使用的自然资源，单位、个人依法可以占有、使用和收益”。这就是两个概念分离在中国现实语境的解释。四、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、但个人享有受益物权，向终极物权拥有者缴纳费用，是为享用物权而支付使用费。这里的使用费，可以理解为租金，但跟税没有区别。在这个框架下，拥有土地产权和

只享用受益物权，需要支付的成本是一样的。所以，土地产权问题不能成为开征房地产税的障碍。

需要讨论的，是国有土地的个人使用设定年限，这恐怕是引起混淆和疑惑的主要症结所在。终极产权与受益物权分离之后，国有土地使用权设定明确的年限，而且年限又不是很长，必然造成疑惑。我们可以猜测，这些年限的根据分别是人的平均寿命和各种设施的平均有效使用寿命，但居住用地的年限没有考虑房产的代际转让。还可以猜测，条例制定时，居住用地的年限未必有确凿的根据，兴许还有相关的法律问题尚未解决，土地的私有显然是当时很难做出决断的大事，所以制定者暂且用一个在当时看似比较长的虚数，预期是不远的将来，相关问题解决之后，条例会做响应的修订。房产是消费者购置的最大家庭财产之一，涉及代际转让、传承，这是自然、合理的要求。70 年的使用权限制，的确是需要随着经济社会的发展做出改变的。现在是做出进一步考虑的时候了。

理由二：土地使用出让金

按照国有土地使用权有偿出让的思路，从 1990 年代末以来，城镇土地主要用招拍挂的方式，出让给出价最

高的开发商，开发商付给当地政府土地出让金后，开发销售，销售价包括了土地出让的成本。这样，第二个抵触开征房地产税的理由是：消费者购买住房时，房价中已经包括开发商提前代缴的土地 70 年使用权的出让金。所以，在房产保有环节就不该再每年征地产税。即：若按房价征收房地产税，就属于重复征税。

对于这个理由，可以做如下解释：即使房价中已然包括了 70 年的土地出让金，再用现行市场价值作基础，在持有环节征收房地产税，并不是重复征税，因为二者属于不同的环节和对象。使用期满后如何延续，倒的确需要做出细致的安排。好在还有时间，现在一时找不出可行的方案，可以再探索一段时间。

五、结束语

本文从设计原理和实施措施两个方面讨论设计一套税负公平、注重效率、税政得当的房地产税，触及了税制要素的诸维度，是一个考虑相对全面、细致的办法。我们从政治经济学和公共财政的学科原理出发，结合中国的现实，在多次深入调研、征求多方面意见的基础上形成了这个方案。供从事这项研究的专家、学者参考，同时供决策者备考。

需要说明的是，本方案只是对房地产税税制要素的建议，不是实施细则。我们强调，自己才疏学浅，对实践了解不够，做的工作还只是阶段性的，其中一定有很多不足、不周、以至错误，敬请专家学者同仁不吝指教。