

房地产税立法如何积极稳妥推进

中国社会科学院财经战略研究院研究员、《财经智库》副主编 杨志勇

房地产税改革一直备受社会各界关注。重庆、上海两市早在 2011 年 1 月 28 日就开始个人住房房产税试点。两市试点之后，其他地方均未跟进，两市也未将个人住房房产税制度正式化。对于外界来说，试点实施情况也不是那么清楚。时隔十年，试点的成效如何，当对社会有个交代。

两市个人住房房产税何去何从暂可按按下不表。2013 年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“加快房地产税立法并适时推进改革”，明确将房地产税改革纳入法治渠道。2015 年修改的《中华人民共和国立法法》落实税收法定原则，明确“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定。这意味着房地产税的推进，必须有房地产税立法作为前提。2020 年《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》涉及房地产税的表述是“稳妥推进房地产税立法”。从“加快推进”到“稳妥推进”，不是房地产税改革进程的倒退，而是更加务实的表述。

房地产税立法关系千家万户的利益。房地产税开征的难点绝对不在技术层面上，而是在利益格局的调整上。房地产市场能否承受房地产税开征的压力，可能是最重要的需要考虑的难题。

从中长期来看，房地产市场价格与房地产税的征收几乎没有关系。上个世纪二三十年代的萧条之后，多数国家都选择了宽松货币政策来应对可能的经济危机，结果是市场上的货币越来越多，房价的上涨在许多时候也只不过是让业主有了应对通货膨胀的机会。当然，由于市场主体趋利避害，更多人通过购房来应对通货膨胀，也会让房价进一步抬升。除非这个市场还能让市场主体有更多的选择。由此所引申出的政策含义是，为了应对房地产市场价格上涨，政府可以在房地产市场之外寻找对策。其他市场有更好的机会，市场主体就不会集中在房地产市场，从而给房地产市场上涨增加压力。

“房住不炒”政策的出台，已经在很大程度上形成了“房住不炒”相关政策的预期。实际上，这是在倡导一种住房消费（投资）理念，是对既往各种炒房行为的纠正。“炒房”曾经给炒房者带来了丰厚的回报，形成了炒房者及追随者对于住房价格迅速上涨的预期。显然，“房住不炒”政策只要坚持，那么已有的预期是可以得到改变的。政策需要久久为功，不能半途而废。

住房税收政策，应与老百姓的居住需求相适应。改善性住房政策包括相关税收政策。政策应让老百姓的改善性住房需求更容易实现。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。小住房换大住房，住房品质的改善，都是消费升级换代的表现。相关税收政策的制定当以支持为导向。相关交易的税收政策应以低税乃至免税为方向。

房地产税开征，在短期内可能导致部分住房抛售。这种抛售对房地产市场的影响需要评估。也是房地产税开征中必须重点关注的一个问题。由于这种影响关系全局，房地产税立法必须稳妥推进。

房地产税立法要考虑业主的支付能力和支付意愿。否则，房地产税开征之后，业主没有能力支付或没有支付意愿，就可能严重影响政府公信力。房地产税制设计必须充分考虑这个问题，这是因为业主如果没有支付意愿，那么房地产税这样一种与自然人关系密切的税种就无法顺利开征。

房地产税的开征意味着对自然人征税提出更高的要求。2019 年以来，综合与分类相结合的个人所得税制的推行，特别是汇算清缴补缴税款的顺利进行，让税务部门有了更丰富的自然人税收征管经验，让房地产税的征管有更扎实的基础。智慧税务建设几乎可以克服房地产税征管的所有

技术难题。

现代国家是法治国家。房地产税立法就是让新税种在法治的轨道内开征，充分体现税收的法治性。标准意义上的房地产税是一种以房地产评估价为基础所课征的税。房价上涨较快，意味着评估价可能与业主当年的购买价有较大的差距。房地产税税率的设定要充分考虑房价与个人（家庭）收入的比例关系。顺利开征房地产税，只能以较低的税率（如不超过千分之一的税率）来换取民众的支持。

房地产税制的设计还必须考虑到已有的房地产五税（房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、契税五种只对房地产开征的税种）所提供的税收收入占全部税收收入之比已经不低的事实。2012年-2020年房地产五税收入占比分别为10.07%、11.08%、11.60%、11.22%、11.52%、11.39%、11.49%、12.18%和12.76%。这五种税均为地方税，五种税税收收入占地方税收入之比为20%以上。房地产税按年度征收，替代已经按年度征收的房产税和城镇土地使用税没有太大争议。其他三种税都是一次性征收的，但都是基于房地产价值的。房地产能承载多少税负，是房地产税开征必须考虑的问题。从减少重复征税的目标出发，房地产税替代这五种税种是合理的选择。

实际上，来自房地产的增值税、企业所得税收入也不少。房地产提供的税收收入占比绝不止上述五种税收入占比。政府从房地产取得的收入还包括国有土地出让金收入。这些在设计房地产税制中都需要充分考虑。

总之，积极稳妥推进房地产税立法工作，建议考虑轻税原则。唯有如此，房地产税立法才能得到尽可能多的老百姓拥护，房地产税开征工作才有望顺利进行。