

落地破局：房产税历史沿革与国际经验

报告摘要：

房产税长期以来受到广泛关注，政府近年积极表态，不过在实际操作过程中进展却相对缓慢，上海重庆试点之后一直缺少进一步的实质性突破。本报告我们分析了房地产税立法为何进展缓慢，试点过程发现了哪些地方需要进一步改进，国外房地产税推进过程中留下了哪些经验教训以及对接下来房地产税立法进程提出预判。

我们所热议的房产税实质上是指“房产税”改革及“房地产税”立法。前者属于财产税范畴，房产持有环节进行征税。后者则是一个综合性的税收体系而非单一税种，涉及开发阶段、保有阶段和交易阶段。

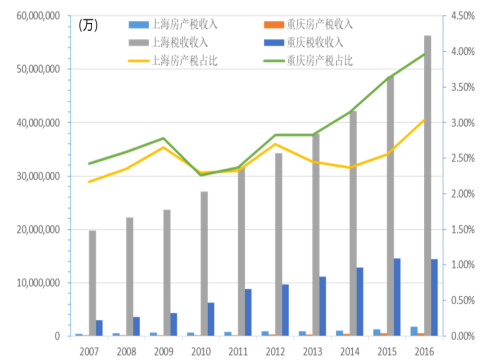
沪渝的房产税改革试点虽然取得了一定效果，仍在很大程度上不如预期，致使我国的房产税试点推广工作陷入停滞，造成了整个房产税改革动作的推迟。沪渝试点暴露出了经验不足和设计的缺陷，税制设计上的保守使房产税在沪渝两地未能有效实现筹措财政收入的功能，更勿论调控房价功能。

我国房产税推进的阻力包括：理论层面的法理障碍和地方财政对土地出让金的路径依赖，现实层面不动产统一登记制度和房地产评估制度缺失，以及特殊住房类型导致产权模糊。

从国际经验看，无论是本就以筹措财政为单一目的的英美模式，还是兼顾房价调控的日韩模式，都重视房产税作为地方税收支柱的原则。房地产税在短期内有可能影响到房价，但税收对价格起到的是调节作用，长期来看不会有趋势性影响。最终决定价格的，从长期看是人口、制度和政策。因此赋予我国房产税改革多重目标不可取，合理的预期是成为地方政府的主要收入来源，而打击土地投机、引导投资决策、改善收入分配等都只能作为次要目标。

设计符合中国国情的房产税，首先需要赋予地方一定的自主权；其次，房产税作为整个房地产税体系中最重要的一环，应当重视持有环节的征收，突出作为财产税的意义；最后，房产税落地后不能是一成不变的，而需要根据民意和经济发展主动作出调整。

目前房地产税仍处在抓紧起草的初级阶段中，如果明年进入国务院草案审议阶段，顺利提请人大常委会初审并经过几轮审议，2020年执行属于最快的可能结果，实际情况可能再延后至2021年甚至更晚。



相关报告

《经济仍存韧性，二季度有望“小阳春”，全年结构亮点多于总量 20180418》

《量稳质升的内涵式增长——2018年宏观及大类资产配置展望 20171108》

《空间经济学视角：我们为什么更看好上海杭州湾区 20180122》

《共识之外：下半年房地产投资是否有机会冲击 10% 20170813》

证券分析师：沈新凤

执业证书编号：S0550518040001

18917252281 shenxf@nesc.cn

目 录

1. 我国设立房地产税的初衷	4
1.1. 房产税与房地产税之别	4
1.2. 中国国情下房产税的角色定位	4
1.3. 我国房产税由来已久、命途多舛	5
2. 沪渝试点后为什么房产税没有扩围	6
2.1. 两地改革各有侧重、分工不同	6
2.2. 税制设计不合理，课税狭窄税率太低	7
2.3. 沪渝试点房价受房产税影响有限	8
2.3.1. 重庆：试点初期房价继续上行	8
2.3.2. 上海：试点初期房价继续上行	9
2.3.3. 2011-2012 年两地房价阶段性下行实际受宏观政策影响	10
3. 内部视角：哪些因素是房产税推进过程遇到的硬骨头	11
3.1. 理论层面：法理障碍与土地财政依赖	13
3.1.1. 土地公有制与房地产税有无互斥关系？	13
3.1.2. 地方财政对土地出让金的路径依赖	14
3.2. 现实层面：技术准备亟待完善，历史遗留问题难以解决	15
3.2.1. 不动产统一登记制度和房地产评估制度缺失	15
3.2.2. 特殊住房类型导致产权模糊	15
4. 国际经验：从出台与改革看典型国家如何顺利推行房产税	16
4.1. 房产税可归纳为两种：英美模式和日韩模式	16
4.2. 英国：房产税推陈出新，民众主动参与程度高	16
4.3. 美国：房产税发展成熟，地方自主权大	18
4.4. 日本：二战改变税制格局，房产税谨慎落地	21
4.5. 韩国：多次作为调控房价的政策性工具，“利器不利”低于预期	23
5. 对症下药总结国内外经验	24
5.1. 原则：定位地方税收收入支柱	24
5.2. 认识：房产税对房价不会产生趋势性影响	26
5.3. 行动：主动破除技术障碍	26
5.4. 目标：设计符合中国国情的房产税	27
6. 我国房地产税离正式立法还有多远	27
图 1: 房产税政策沿革简化示意图	6
图 2: 2007-2016 上海和重庆房产税占税收收入比重	8
图 3: 重庆市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基）	9
图 4: 上海市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基）	9
图 5: 各主要城市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基数）	10

图 6: 存贷款基准利率	11
图 7: 存款准备金率	11
图 8: 2011-2013 年一线城市新建住宅价格指数环比	11
图 9: 代表城市二手房/新房成交量比变化趋势	14
图 10: 土地使用权出让金与地方财政收入比较	15
图 11: 英国 NationalWide 平均房价	17
图 12: 美国州和地方政府财产税占地方税收比重	19
图 13: 美国 OFHEO 房价指数	20
图 14: 美国 2014 年各州财产税平均税率	20
图 15: 财产税占 GDP 比重	21
图 16: 日本城市土地价格指数变化	22
图 17: 首尔公寓购买价格 (同比)	24
图 18: 韩国房价变化 (以 2015.12 定基)	24
图 19: 1965-2016 年英美日韩财产税占全国税收比重	25
图 20: 1965-2016 年美日韩财产税占地方税收比重	26
表 1: 我国房地产税体系	4
表 2: 建国以来房产税政策沿革	6
表 3: 上海、重庆房产税试点政策比较	7
表 4: 提出房产税以来重要时间点	11
表 5: 各国房地产税体系	16
表 6: 英国 (英格兰、威尔士、苏格兰) 房地产税体系	17
表 7: 日本房地产税体系	21
表 8: 韩国综合不动产税全额累进税率表	23
表 9: 六项已立法税种重要时间点 (包括修正案)	28
表 10: 全国人大常委会 2018 立法工作计划 (除目前已通过的外)	29

今年的政府工作报告中明确提出：健全地方税体系，稳妥推进房地产税立法。随后的财政部记者会上再次强调房地产税总体思路是“立法先行、充分授权、分步推进”，与去年底财政部长肖捷在人民日报撰文相呼应。尤其值得注意发言人提及国际共性的制度安排，由此即可一窥未来实施的大体框架，即按评估值征税、执行税收优惠、定位地方税、具有完备的税收征管模式。

房产税长期以来受到广泛关注，政府近年积极表态，不过在实际操作过程中进展却相对缓慢，上海重庆试点之后一直缺少进一步的实质性突破。本报告我们分析了房地产税立法为何进展缓慢，试点过程发现了哪些地方需要进一步改进，国外房地产税推进过程中留下了哪些经验教训以及对接下来房地产税立法进程提出预判。

1. 我国设立房地产税的初衷

1.1. 房产税与房地产税之别

房产税和房地产税虽一字之差，但含义完全不同。前者属于财产税范畴，以房产为征税对象在持有环节进行征税。后者则是一个综合性的税收体系而非单一税种，涉及开发阶段、保有阶段和交易阶段。一切与房地产经济运动过程有直接关系的税都属于房地产税，即**房产税也是房地产税环节之一**。

我们所热议的房产税话题实质上是指“房产税”改革及“房地产税”立法。房产税 1950 年既已存在并不是一个新的税种，公众关注焦点在于目前《中华人民共和国房产税暂行条例》规定：对个人非经营住房房产税实行免税的税收优惠。而一旦房地产税正式立法，新的房产税会免除优惠开始征收个人住房的税款，关系到每一个人的切身利益。近年官方正式场合表述多次强调“房地产税”体系淡化房产税提法，意在凸显各税种之间的联动意义。

表 1: 我国房地产税体系

取得土地使用权	开发阶段	保有阶段	交易阶段
契税	增值税	房产税	增值税
印花税	企业所得税	城镇土地使用税	企业所得税
耕地占用税	个人所得税		个人所得税
	印花税		印花税
	土地增值税		土地增值税
	城建税、教育费附加		城建税、教育费附加
			契税

数据来源：东北证券宏观组根据公开资料整理

1.2. 中国国情下房产税的角色定位

税收学理论中房产税的作用可以总结如下：

拓展税源：我国地方政府过于依赖土地批租和土地财政收入，开征房地产税可以使

地方政府得到支柱税源，改进辖区投资环境。营改增后增值税暂行过渡政策是中央和地方五五分成，但过渡期一旦结束地方政府面临税收支柱缺位，因此房产税改革势在必行。数据显示，2013 年，美国州和地方政府财产税占其总财政收入比重约 13.3%，而 2017 年中国房产税收入占地方本级财政收入比重仅 2.85%。

调控房价：理论上对房产征收财产税会提高投机者的成本，在房价过快上涨时一定程度上抑制投机行为；另外征收房产税本身就可能是政府打压房地产的信号，影响投资者对未来房价的预期。

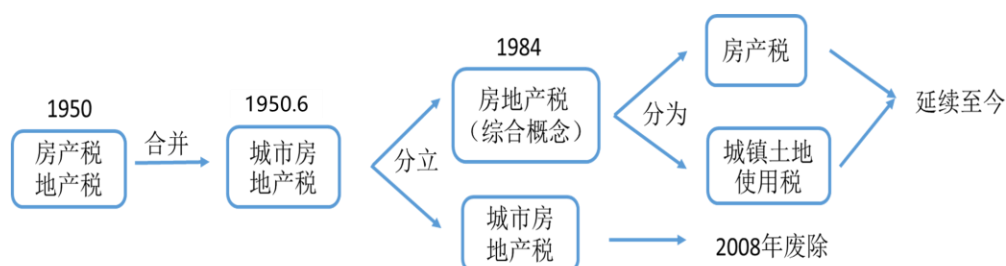
调节贫富：增加持有多套房、高档房的高收入阶层的税负，可以防止财富过度集中。所筹资金转而用于国家财政支出，更多扶助低收入阶层，起到纵向公平的效果。

今年两会财政部答记者会上，副部长史耀斌表示：房产税的作用主要就是调节收入分配，特别是个人财富的集聚，起到促进社会公平的作用。同时，筹集财政收入，用来满足政府提供公共服务的需求；财政部财政科学研究所原所长贾康谈到房产税作用时也认为，其作为一个直接税，除了筹集政府收入，特别重要的作用是“抽肥补瘦”的调节效果；原财政部部长楼继伟也曾撰文提到房地产税构想，认为总的方向是在保障基本居住需求的基础上，使房地产税逐步成为地方财政持续稳定的收入来源。从房产税设计参与者的表述来看，我国的房产税设计的原则是既能够起到筹集财政收入的作用，又能够起到调节收入分配、促进社会公平的积极效应，而弱化了调控资产价格的功能。事实上无论是从国内试点还是国外经验来看单纯依赖房产税来降房价效果有限，我们在后文有具体分析。

1.3. 我国房产税由来已久、命途多舛

我国的房产税实际上经历了相当长时间的发展，在征收的税目税率的设计上已经积累了丰富的经验。总体而言建国以后房产税政策在曲折中发展：最早于 1950 年开始征收房产税，1950 年 6 月与地产税合并为“城市房地产税”，一年以后的 1951 年 8 月，政务院颁布《城市房地产税暂行条例》。文革时期房地产税被迫停征，1984 年复征并正式将房地产税从城市房地产税中独立出来，更名为房产税和城镇土地使用税。1986 是房产税发展史上的重要时间点，国务院颁布了《中华人民共和国房产税暂行条例》，于是以税收法规的性质一直延续到现在。税收法规由国务院政府部门制定，效力低于宪法、税收法律。十八届三中全会决定落实税收法定原则后，房地产税就必须从法规上升到法律。2011 年上海和重庆进行房产税改革试点工作，标志着我国房产税历史进入了试点化的新时期。2015 年的第十二届全国人大常委会正式将房地产税纳入立法规划，今年政府工作报告上提出稳妥推进房地产税立法，可见房地产税很快将进入立法程序。

图 1: 房产税政策沿革简化示意图



数据来源：东北证券，Wind

表 2: 建国以来房产税政策沿革

时间	项目	内容
1950 年 1 月	全国税政实施要则	全国统一征收 14 种税，其中包括房产税和地产税（具体税制要素各地并不一致）等
1951 年 8 月	城市房地产税暂行条例	房产税、地产税合二为一为城市房地产税，只在核准的城市范围内征收：其中房产税依标准房价按年计征，税率为 1%；地产税依标准地价按年计征，税率为 1.5%；标准房价与标准地价不易划分之城市，得暂依标准房地价合并按年计征，税率为 1.5%
1973	工商税制改革	对国内企业征收的城市房地产税合并到工商税中统一征收； 城市房地产税的征收范围缩小到对房产管理部门、有房地产的个人、外国侨民、外国企业和外商投资企业征收
1984	利改税	房地产税从城市房地产税中独立出来，更名为房产税和城镇土地使用税；并保留城市房地产税，征税对象为外国侨民、外国企业和外商投资企业
1986	中华人民共和国房产税暂行条例	规定房产税征收范围为城市、县城、建制镇和工矿区，房产税税基定为按房产原值进行确定。征税依据是以房产原值一次减除 10%-30% 后的余值，税率为 1.2%；房产出租的，以房产租金收入为房产税的计税依据，税率为 12%
1994	分税制改革	内资企业转让房地产的利润所得和其他所得按 33% 的税率征税
2008	国务院第 546 号令	《城市房地产税暂行条例》废止，外国侨民、外国企业和外商投资企业按 86 年《房产税暂行条例》征收
2011	上海重庆试点	对个人住房开征房产税，房地产税制改革进入实质性操作阶段

数据来源：东北证券宏观组根据公开资料整理

2. 沪渝试点后为什么房产税没有扩围

国务院决定 2011 年在上海和重庆两地进行房产税试点，通过渐进式办法在试点环节总结经验教训，下一步复制推广。然而沪渝的改革试点虽然取得了一定效果，仍在很大程度上不如预期，致使我国的房产税试点推广工作陷入停滞，造成了整个房产税改革动作的推迟。

2.1. 两地改革各有侧重、分工不同

上海和重庆的房地产市场区别较大，因此在政策设计上两地的侧重点也不同，但是都具有明显特征，即在长三角地区和中部地区有广泛的辐射效果。

具体而言：重庆征税对象主要针对别墅、新购高档住房和外地三无人员二套以上住房（2017 年修订为三无人员首套及以上住房），不难看出精准打击的是奢侈性购房的高端住房业主和资本炒房客。并且重庆的政策涵盖了本地的存量房，市场交易价格容易确定，从调控房价的角度看试点的意义更大；而上海征税对象更宽，涉及上海居民的二套以上房以及非本地居民的新购房，涵盖的人群更广但仅限于增量房而非存量。两地设计的出发点都是保障本地住房的刚需，针对性地抑制房产投机，但是从具体优惠措施看力度和魄力有限。

表 3：上海、重庆房产税试点政策比较

	上海	重庆
试点范围	上海市行政区域	主城九区
征税对象	上海居民家庭新购二套及以上； 非上海居民家庭新购房	本地居民拥有的独栋住宅和新购高档住房； 非重庆人的“三无”人员新购的第二套及以上普通住房（2017 年修订为首套及以上住房）。
计税依据	市场价格确定评估值，初期暂按 市场交易价格 70%	市场交易价格
税率	应纳税住房每平方米市场交易 价格低于上年新建商品住房平 均销售价格 2 倍（含 2 倍）的， 税率为 0.4%； 高于 2 倍的为 0.6%	独栋商品住宅和高档住房：交易价格 与上两年主城区新建商品住房平均售 价相比，3 倍以下的税率为 0.5%，3~ 4 倍为 1%，4 倍以上为 1.2%； “三无”人员新购二套及以上普通住房 （2017 年修订为首套及以上）：0.5%。
税收优惠	人均 60 m ²	存量独栋商品住房：180 m ² ； 新购的高档、独栋商品住房：100 m ² ； 非重庆籍的三无人员无免除面积。
税收用途	保障性住房建设	公共租赁住房的建设和维护

数据来源：东北证券宏观组根据公开资料整理

2.2. 税制设计不合理，课税狭窄税率太低

沪渝试点具有先锋意义，但是也暴露出了经验的不足和设计的缺陷。

课税对象范围狭窄：上海市试点方案课税对象仅包括增量不涉及存量。因此在试点之前拥有多套房产的产权人就不被纳入征税范围；重庆市试点方案虽涉及增量又涉及存量，但并不涉及重庆市居民家庭所拥有的大量普通住房。

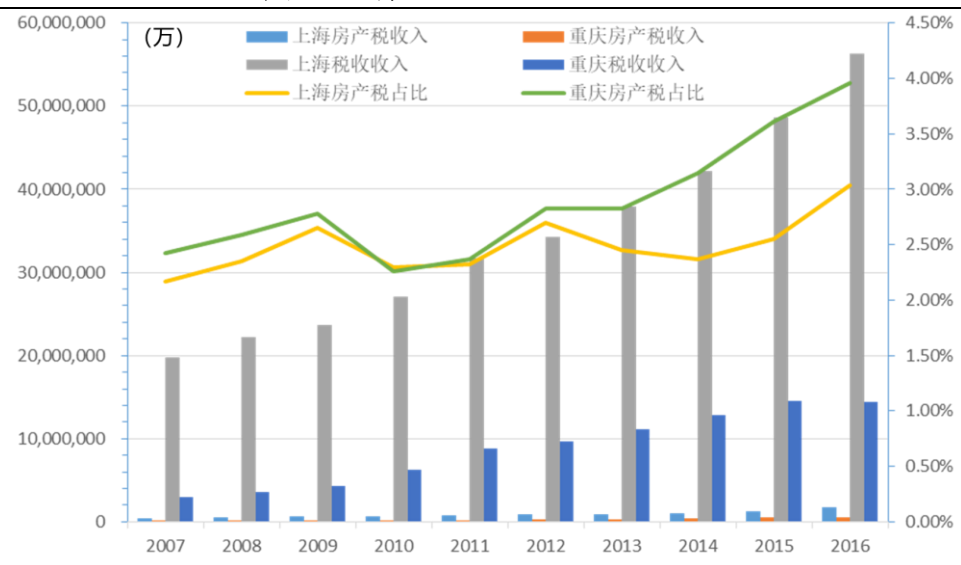
计税依据不合理：国际上通行的做法是以房产评估值为计税依据。沪渝试点政策的理论计税依据均为房产评估值，但技术条件均不成熟，初期均改按市场交易价格为基础，其中上海在交易价格的基础上再按 70% 征税。理论上，以评估值计税可以更

公平客观地反应纳税人房产持有成本，一方面住房商品化改革之前的房屋没有交易价格参考，另一方面规避房产交易中“阴阳合同”等违规作法造成的逃税行为。并且按评估值可以使政府获得因提供公共设施导致的房产价值升值，更好的保障税源。

课税税率太低、免税面积过大：税率太低则不能增加投机者的持有成本，在将房子转手后其获得的利润可以超过所缴纳的房产税。房产税无法遏制其价格上升，也难以对潜在的高档商品房买主和投机炒房者产生大的限制作用。豁免设置过大则进一步削弱了对房价的影响。2012 年年末，上海市城镇居民人均住房建筑面积 33.9 平方米。人均 60 平方米的免税面积几乎是上海市城镇居民人均住房建筑面积的两倍，因此本应提供寄予厚望贡献税收的房产税在次年并没有显著增长。另外，重庆市独栋住宅每户免税 180 平方米、新购独栋住宅和高档住房每户免税 100 平方米，而 2012 年重庆城市居民人均住房建筑面积仅为 30 平方米。

税制设计上的保守使得房产税在沪渝两地未能有效实现筹措财政收入的功能。上海房产税占税收收入比重在 2011 年前后变化不大，一直在 2%到 3%之间震荡；重庆市在 2012 和 13 年占比平稳之后出现直线上涨从 3%左右升到了 4%，但根本原因是重庆市整体税收收入呈现缓慢增长甚至年环比下降，仅以占比判断则高估了房产税对重庆政府税收的贡献。按房产税自身增速看，2016、2017 年重庆市房产税收入增速分别为 8.42%、14.11%，11 年试点时增速为 49%。

图 2：2007-2016 上海和重庆房产税占税收收入比重



数据来源：东北证券，Wind

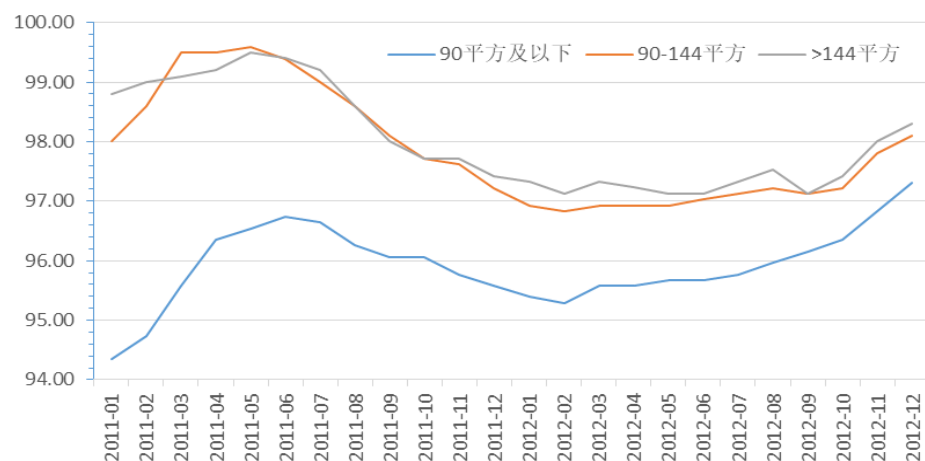
2.3. 沪渝试点房价受房产税影响有限

2.3.1. 重庆：试点初期房价继续上行

重庆将 100 平米做为免税面积，这意味着即使是均价较高的住宅，只要房屋面积小于 100 平米也可以免征房产税。这种模式会对住房市场的需求产生扭曲，那些原本计划购买大面积住房的家庭出于避税的动机可能会改变自身的行为，倾向于选择小面积的住房，尤其是 100 平米以下的户型。

在重庆房产税实施之后（2月至6月间）房价并未下跌而是上行，仅结构上略有不同，小面积住房和大面积住房的价格指数走势方向相同、幅度略微有差异：其中90平方米以下的住房价格最多增长超过2个百分点，而144平方米以上的住房价格则增长不到0.5个百分点。90~144平方米的住房类型中很大一部分都是在100平方米以上，因此也只增长不到1个百分点。可见重庆房产税并未改变房价总体运行轨迹。

图 3: 重庆市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基）

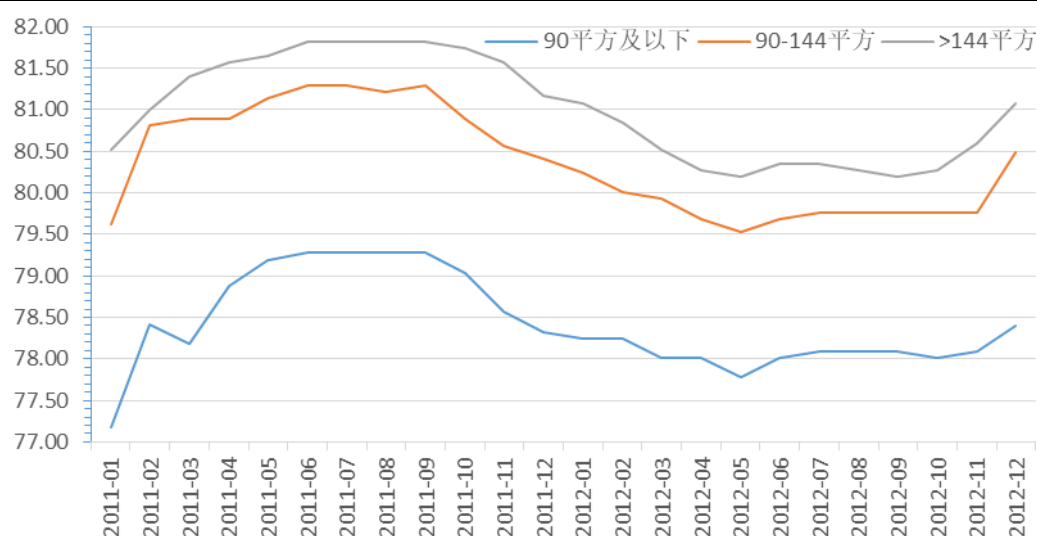


数据来源：东北证券，Wind

2.3.2. 上海：试点初期房价继续上行

上海市3种类型住房价格指数在试点初期几个月同样继续上行，之所以结构上与重庆略有不同，我们认为其背后的原因可能在于上海市房产税的抵扣面积是以人均面积为基准，抵扣的总面积与家庭人数有关，而与住房套数无关，对一个平均规模的家庭来说，人均60平方米的抵扣面积足以涵盖这里的3种类型的住房面积，因此并未产生结构性影响。

图 4: 上海市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基）



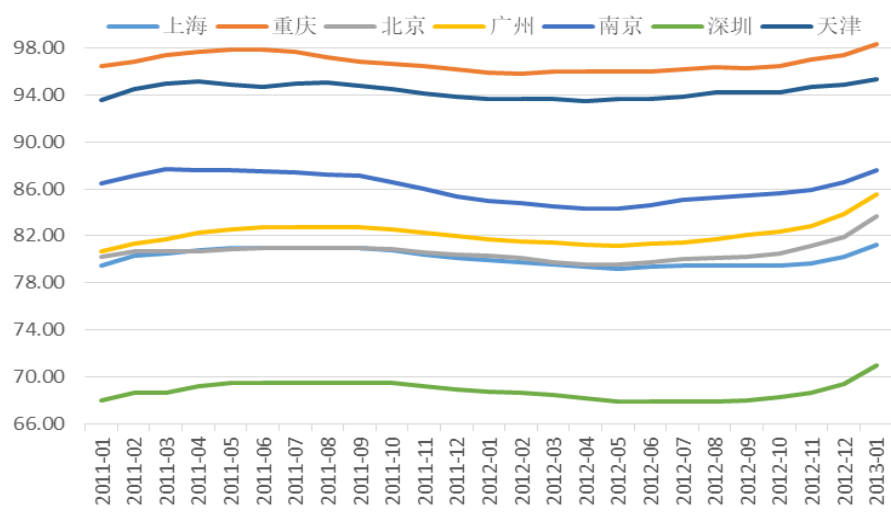
数据来源：东北证券，Wind

2.3.3. 2011-2012 年两地房价阶段性下行实际受宏观政策影响

我们发现，2011 下半年至 2012 年初沪渝房价均经历一轮明显下行，是否是房产税滞后影响？答案显然不是。

实际上，与上海重庆相似，部分其他重点城市房地产市场在相同时期也走出了一波价格下行，包括下行结束后的重新上行，步调均一致，如下图所示。

图 5: 各主要城市新建商品住宅价格指数（以 2010 年定基数）

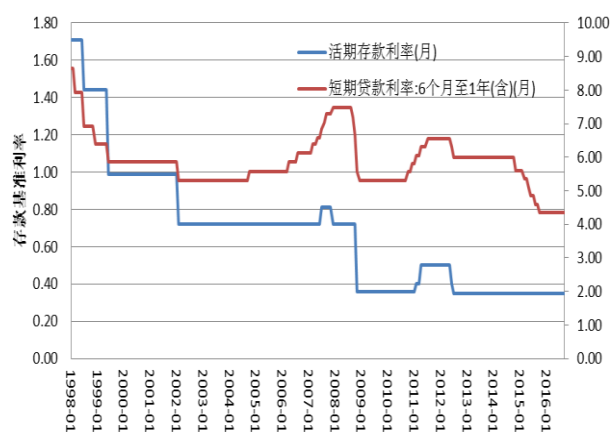


数据来源：东北证券，Wind

此处的房价下跌显然不是受房产税影响，实际背后的原因是政府宏观政策的调控。为了抑制房价过快上涨，央行收紧流动性：从 2010 年下半年开始五次增加一年期存款基准利率，由 10 月 1 日的 2.25% 提高到 2011 年 7 月 7 日的 3.5%；存款准备金率也由 2010 年 1 月的 15.5% 一路增加到 2011 年 6 月的 21.5%。2011 年 1 月 26 号国务院推出《新国八条》，通过对贷款利率和首付比例的规定进行房地产市场调控。对贷款购买第二套住房的家庭，首付款比例不低于 60%，贷款利率不低于基准利率的 1.1 倍。进一步落实了地方政府责任，其严厉程度史无前例。限购限贷使得多家银行短期内停止放贷，众多一线城市房价很快出现明显回落，房地产市场遇冷。

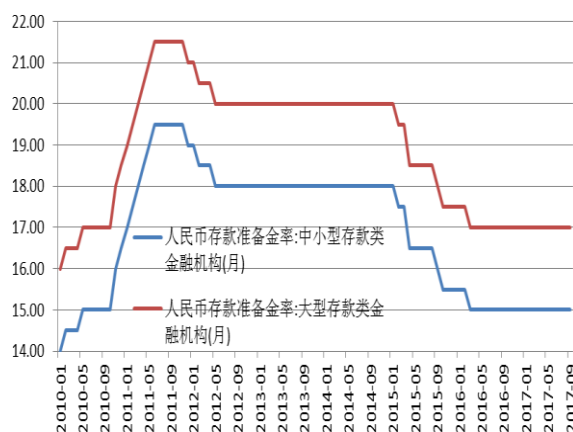
而面对经济下行的压力和通货膨胀的持续降低，央行为了稳增长主动释放流动性。从 11 年底开始到 12 年中先后三次降准、两次降息，存款准备金率由 11 年底 21.5% 下调到 12 年中的 20%，同期基准利率由 3.5% 下调到 3%。降准降息后，销售和地产投资回暖，2012 年下半年，一线房价明显回升。12 年财政政策宽松，部分区域房价从下半年开始进入一轮小周期上涨。

图 6: 存贷款基准利率



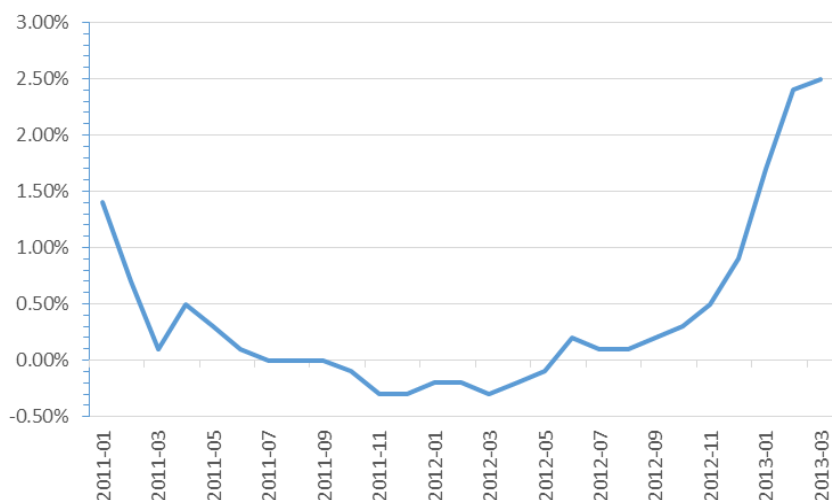
数据来源：东北证券，Wind

图 7: 存款准备金率



数据来源：东北证券，Wind

图 8: 2011-2013 年一线城市新建住宅价格指数环比



数据来源：东北证券，Wind

3. 内部视角：哪些因素是房产税推进过程遇到的硬骨头

世界上实行典型房产税的国家几乎都是直接颁布税法，唯独我国采取试点推广，原因在于一方面循序渐进是我国常用的改革路径，效果显著屡试不爽；另一方面意在缓和矛盾，为房地产税的顺利设立赢得时间。

表 4: 提出房产税以来重要时间点

时间	表述	出处
2003.10.14	条件成熟时对不动产开征统一规范的物业税（首次提到对自住房进行征税，同年开始物业税空转试点工作）	《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》
2005.10.11	稳步推行物业税	《中共中央关于制定国民经济和社

		会发展第十一个五年规划的建议》
2007	研究物业税方案, 继续进行房地产模拟评税试点	《2007 年全国税收工作要点》
2009.3.5	研究推进房地产税制改革	《政府工作报告》
2009.5.19	深化房地产税制改革, 研究开征物业税	《国务院批转发展改革委关于 2009 年深化经济体制改革工作意见的通知》
2009.7.11	制定物业税税基评估技术标准, 积极推进深圳开征物业税试点工作	《深圳市综合配套改革三年(2009~2011)实施方案》
2010.5	逐步推进房产税改革	《批准发展改革委关于 2010 年深化经济体制改革重点工作意见的通知》
2010.10.18	研究推进房地产税改革	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》
2011.1.28	对部分个人住房征收房产税改革于 2011 年 1 月 28 日起在上海和重庆两市开始试点	《上海市人民政府关于印发<上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法>的通知》和“重庆市人民政府令第 247 号”
2012.3.5	加快建设城镇住房信息系统, 改革房地产税收制度, 促进房地产市场长期平稳健康发展	《政府工作报告》
2012.3.6	想在这个基础上进一步研究推进房产税改革的方案, 适当扩大试点范围, 积极稳妥地加以推进	财政部部长谢旭人答记者问
2012 年底	继续研究自住房房产税改革试点	住建部部长姜伟新
2013.5	扩大房产税改革试点	《关于 2013 年深化经济体制改革重点工作的意见》
2013.11	加快房地产税立法并适时推进改革	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》
2014.5	地籍管理司加挂不动产登记局	国土资源部
2014.11.12	2015 年 3 月 1 日起施行	《不动产登记暂行条例》
2015.8	房地产税纳入立法规划	第十二届全国人大常委会
2016.1	为房产税全面实施提供前提技术条件	《不动产登记暂行条例实施细则》
2016.3.11	今年的立法工作计划, 将房地产税法列入为预备项目	两会
2018.3.5	要稳妥推进房地产税立法	两会

数据来源: 东北证券宏观组根据公开资料整理

在中国的语境下, 诸如房产税等财税体制改革是由中央“顶层设计”的, 然而本质上房产税是典型的直接税, 很大可能会给纳税人带来一定的税收负担, 因此受到普遍反对是无可厚非的。如果财政支出透明, 承诺带来更多直接的公共服务, 则纳税人

可能会倾向于接受房产税。民众对房产税的莫衷一是源于无法确定是否能从相关税制改革中获益，如果能够降低购房成本则以缴税作为交换也可以接受，否则在高房价高房贷的基础上叠加高税负意味着雪上加霜。从买卖双方看，购房者寄希望于房产税能为自己提高议价能力，从而有更多机会置办房产；房东则唯恐高昂的税率将为自己带来严重负担，于是会想方设法转嫁给消费者。两方之间的博弈为房产税效果增加了更多不确定性因素，这反而进一步引起了广泛的关注和担忧。

有趣的是近年以来随着房产税改革加速，民众对房产税改革的呼声渐长，这些“反常现象”的原因我们可以这样总结：

1) 近十几年以来对于教育、医疗、社保等公共服务的大量投入使得政府有了更多的理由和动力将房产税摆上桌面，在此前提下课征房产税不再是“苛捐杂税”，而是为了建设和发展必要的选择；

2) 地方政府本可以依靠土地财政实现快速筹资的目的，土地出让金也随着房价水涨船高。贸然征收房产税可能对房地产市场形成打压，无怪乎地方政府长期以来保持抵触态度。然而随着营改增的落地，土地财政可持续性下降等，地方政府亟需新的税种，从国际经验看没有比房产税更合适的选择；

3) 伴随着房地产市场的高速发展，房价高企，政府应用限贷限购政策也没有完全消除非理性的投资行为。于是民众将降房价的期望寄托于房产税，指望这个新鲜事物如同“机械降神”一般解决无力购房的困局。

多方因素作用下，房产税于万众期待中被赋予了特殊的色彩，期待者有之，忧虑者有之。原本 2011 年沪渝两地试点开始后，房产税应该走上正轨，不料 7 年后的今天非但试点没有扩围，很长一段时间内房产税似乎被束之高阁，高层对其闪烁其词。那么除沪渝试点低于预期以外，还有哪些因素长期阻碍了房产税的顺利推进，我们试图作出全面剖析。

3.1. 理论层面：法理障碍与土地财政依赖

3.1.1. 土地公有制与房地产税有无互斥关系？

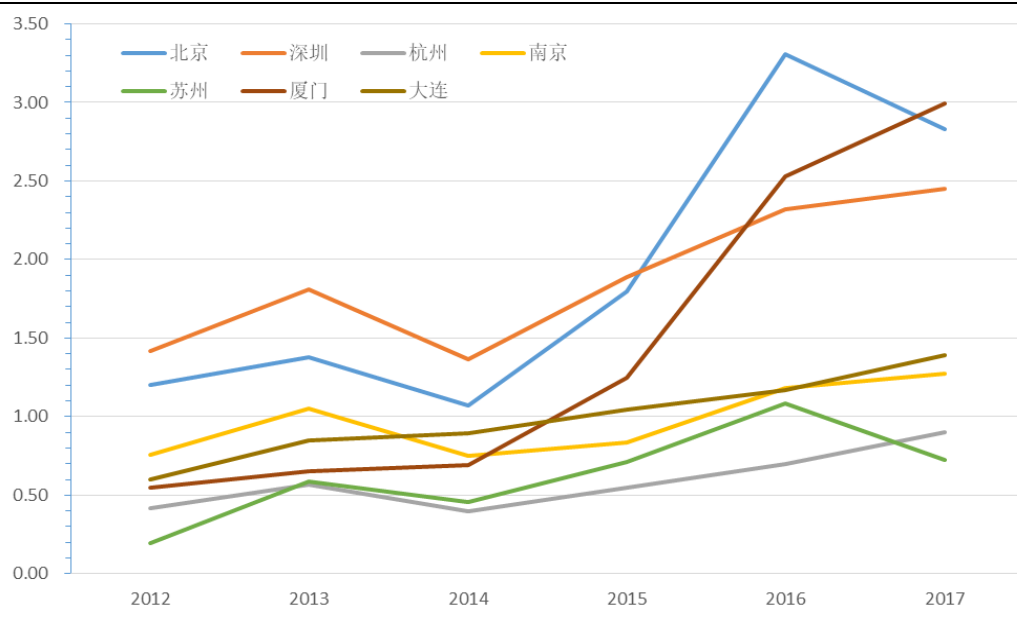
我国城市土地归国家所有，农村土地归集体所有。个人只有土地的使用权，对土地上的房产名义上也只有 70 年的产权（物权法规定自动续期）。国际上多数国家也是在土地私有制前提下开征房产税，自然容易引起国内部分争议之声。对此我们务必要有这样两个意识：一方面在现代产权理论中涵盖了所有权、使用权、代理权等等，对所产生的价值增值按财产税征收有其理论基础；另一方面国际上也有可以参考的对象，波兰和新加坡均在部分国有土地上征收房产税，此外英国、香港也并非土地完全私有。

公有制并非无法和房地产税共存，我国的住房是私有财产受法律保护，房屋所有权和土地使用权也是相互依存不可分割。当然为了避免相互冲突和重叠征税，合理的作法是对地对房分别征收不同税种。既然我国已经逐渐进入房地产税立法过程，对此原则性的首要问题应该已经构思了妥善的解释思路。

3.1.2. 地方财政对土地出让金的路径依赖

我国现行的是土地的批租制度，与年租形式不同，使用者需要一次性缴纳最多 70 年的土地出让金。政府可以在短期内获得大量的财政收入，但也造成了短视的行为。在 94 年分税制以后为了弥补地方巨大的预算缺口，土地出让金不再上缴中央，长此以往地方政府无法摆脱“卖地”对财政的极大补充。然而此举类似于“饮鸩止渴”，随着城区土地的减少，房地产市场逐渐被二手房主导进入“存量房”时代是必然趋势，在这些地区土地财政恐怕难以为继。

图 9：代表城市二手房/新房成交量比变化趋势

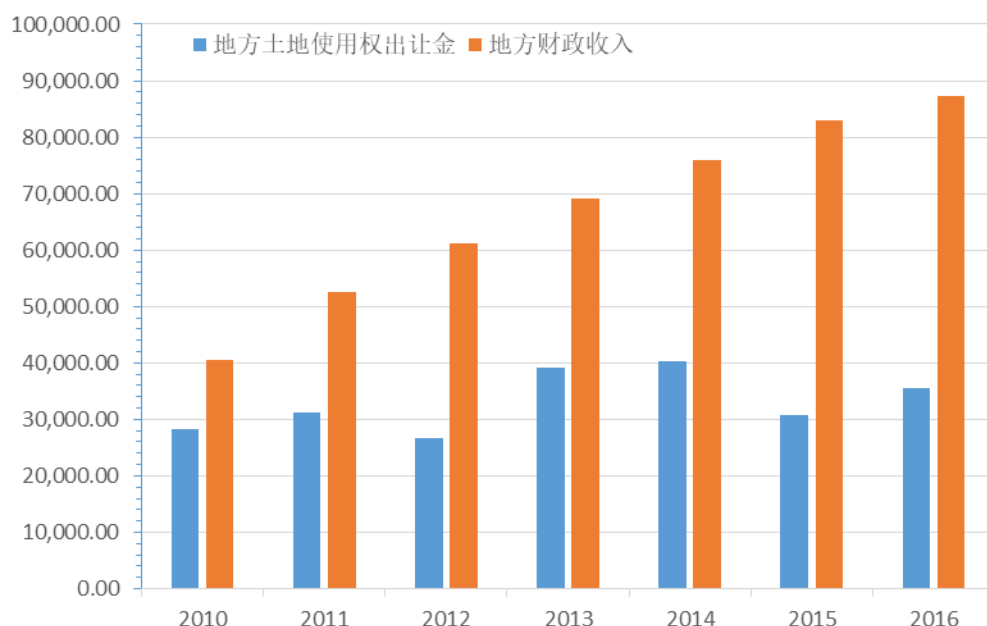


数据来源：东北证券，Wind

土地财政背后反映的其实是中央和地方上的博弈，中央的目标是维持房地产市场平稳，严守耕地红线，维持社会稳定；然而地方政府则重视保障财政收入，于是诞生出“土地财政”的第二财政模式。地方机会主义的一大动因就是长期以来的房产税缺位，加之地方官员晋升锦标赛模式的存在，形成了对土地出让金的路径依赖。

土地出让金和房产税的关系可以看作是短期和长期收益之间的对立。虽然两者分属于交易让渡环节和价值增值环节，但是国际上二者一般不会同时存在。破解地方财政困局的合理目标是运用房产税来逐步代替土地出让金，规范地方政府财政收入形式。此后地方政府可以通过房产持续获得稳定收入，换届领导也不会过分透支土地收益、间接导致房价扭曲。

图 10: 土地使用权出让金与地方财政收入比较



数据来源: 东北证券, Wind

3.2. 现实层面: 技术准备亟待完善, 历史遗留问题难以解决

3.2.1. 不动产统一登记制度和房地产评估制度缺失

房产信息的联网透明是房产税征收的必要前提。我国不动产登记系统经过几年的发展已有显著进步, 国土资源部争取 17 年年底将所有市县全部接入国家级信息平台, 实际比计划提前完成。18 年两会《政府工作报告》也提出建立不动产统一登记制度。另外我国税务部门在配套设施和制度的完善上还存在不足, 不能很好的配合房产税推进。

接下来还需要建立对房地产价值的合理动态评估制度。众多国家的房产税税基是房屋评估值, 政府需要定期进行评估。但我国资产评估业不成熟, 缺少专业人才和行业共识。去年年底肖捷的撰文和今年两会发言人的表述都表明, 在正式的房产税设计中已经决定按房产评估值征税。但是我国负责土地税费的官方部门国土资源部和税务局都没有房产评估的能力, 而市场上第三方又缺少权威性的机构, 解决不了评估的问题实际上就是解决不了税基的确定。

3.2.2. 特殊住房类型导致产权模糊

我国的住房市场经历了福利分房到市场化的转变, 造成了多种形式住房共存的现象, 包括但不限于房改房、小产权房、经济适用房等。产权归属模糊会影响到此后的房产登记和评估环节, 从科斯定理出发产权界定不清会导致负的外部效应。此前沪渝试点将这些类型排除在外, 没有触及重点和难点, 正式开征房产税时需要新的设计。

以小产权房为例，没有建设和销售许可，实际上是非法存在。如果对其征税则相当于承认小产权房的合法性，对大量通过正规渠道购房的纳税人不公平；如果不作为征收对象，则使其“逍遥法外”，变相鼓励农村以非法方式占用土地，同样不公平。因此如何通过立法的方式解决产权不清晰的征收障碍，如何在执行过程中照顾各方的利益，仍有很长的路要走。

随着房产税的难产逐渐形成的一个共识是：房产税牵一发而动全身。一旦开征其影响力会辐射到房地产及上游行业的发展、地方财政体系的重构、金融系统甚至宏观经济的稳定。为了避免产生不利的连锁反应，房产税的推行慎之又慎一度搁浅。然而上述分析的障碍因素最终都会破除，房地产税立法的加速也反映出政府已经逐渐将各种利害关系梳理完毕。我们可以期待的不仅仅是房产税的最终落地，更重要的是它能在多大层面上倒逼机制体制改革和相关行业的规范发展。

4. 国际经验：从出台与改革看典型国家如何顺利推行房产税

4.1. 房产税可归纳为两种：英美模式和日韩模式

房产税大体可归纳为两种：英美模式将房产税功能定位成筹措财政收入，日韩模式则兼顾财政收入和房价调控。目前世界上有 140 多个国家或地区课征包括房产税在内的各种形式财产税，但各国具体的征收形式、课税对象、税率设计等不尽相同，原则上主要为地方政府筹集资金，也有个别国家以之作为调节房价的政策性工具。我们以典型的英、美、日、韩为例，从历史沿革入手，总结可以借鉴的经验启发。

表 5: 各国房地产税体系

国家	房产税类型	课税对象	税率
英国	市政税	不动产	按房屋评估价值分段征收
美国	财产税	不动产、动产、无形资产	不动产税：0~3%区间内
日本	固定资产税；都市 规划税；营业场所 税	土地、住房、建筑物和企业有形资产	固定资产税：1.4%~2.1%；城市规划税：0~0.3%
韩国	综合不动产税	土地、房产	住宅与土地均按价值的 0.5~2%

数据来源：东北证券宏观组根据公开资料整理

4.2. 英国：房产税推陈出新，民众主动参与程度高

英国是世界上最早开征房产税的国家，最早可追溯到 1601 年，历史悠久。该时期英国因为圈地运动导致了严重的社会动乱，于是为了不让突出的贫困问题影响统治阶级，伊丽莎白女王签署的《贫困救济法案》中开征强制性的家庭税，按家中炉灶数目课炉灶税。1697 年改按房屋窗户数目征窗户税，1778 年时将窗户税由从量课征改为从租课征，在 1834 年废止后又于 1851 年开始按住宅用房和营业用房分类征收房屋税。

1989 年时由于家庭税强制力不足，无法满足地方财政收入的需要，英国政府实行了

一次较大的地方税制改革，将原先的家庭税改为了按同一比例课征的人头税。这种罔顾公平脱离纳税能力的设计很快受到了自上而下的反对，在一片声讨浪潮中，英国政府迫于压力酝酿了一次新的房产税改革。1993年4月英国政府在保留营业房屋税的同时开征住房财产税（Council Tax，又译作市政税、地方议会税），税率按房屋估价分地区划分为八个档次，也涵盖了针对性的优惠政策，由于设计合理被民众广泛接受顺利执行至今。

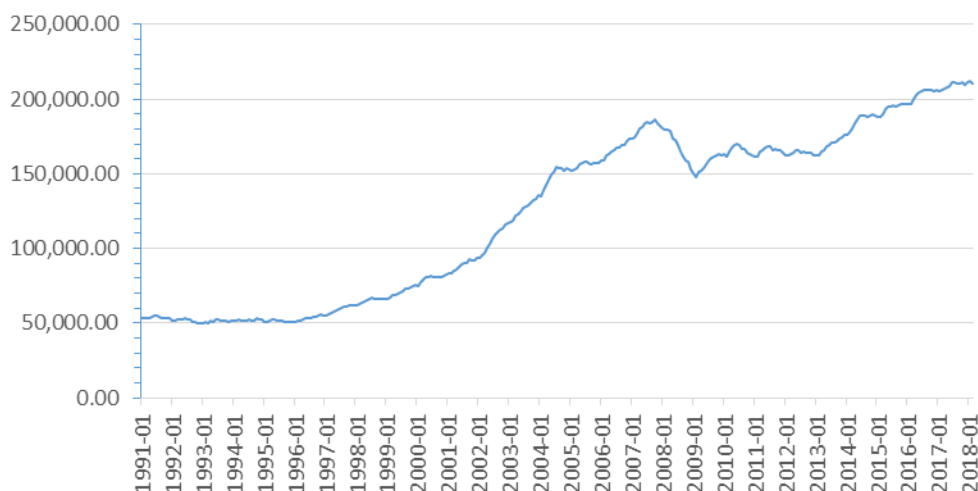
表 6: 英国（英格兰、威尔士、苏格兰）房地产税体系

档次	英格兰 (参考 1991 价格)	比例	威尔士 (参考 2003 价格)	比例	苏格兰 (参考 1991 价格)	比例
A	up to £40,000	6/9	up to £44,000	6/9	up to £27,000	6/9
B	£40,001 to £52,000	7/9	£44,001 to £55,000	7/9	£27,001 to £35,000	7/9
C	£52,001 to £68,000	8/9	£55,001 to £91,000	8/9	£35,001 to £45,000	8/9
D	£68,001 to £88,000	9/9	£91,001 to £123,000	9/9	£45,001 to £58,000	9/9
E	£88,001 to £120,000	11/9	£123,001 to £162,000	11/9	£58,001 to £80,000	131/100
F	£120,001 to £160,000	13/9	£162,001 to £223,000	13/9	£80,001 to £106,000	163/100
G	£160,001 to £320,000	15/9	£223,001 to £324,000	15/9	£106,001 to £212,000	49/25
H	£320,001 and above	18/9	£324,001 to £424,000	18/9	£212,001 and above	49/20

数据来源：东北证券，英国政府官网

下图所示的英国平均房价自 91 年以来总体趋势上涨，仅在金融危机后出现一段明显的下跌，历时一年多。英国的房产税对房价影响甚微，原因不难解释：从设计角度出发，英格兰和苏格兰房屋估价基于 1991 年 4 月 1 日的市场价，威尔士基于 2003 年 4 月 1 日。一经确定长期内不进行调整，除非房屋价值出现重大变化例如扩建或拆除，否则不会对其重新评估，因此税额调整严重滞后于房地产市场的变化。当然英国房产税的出发点就是筹措地方财政资金，用于社会公共服务，房价调控本就不是设计理念。

图 11: 英国 NationalWide 平均房价



数据来源：东北证券，Wind

英国的房产税与时俱进，从其开征和改革而言，可取之处至少有两点：

不断更新调整适应形势：从征税对象来看，中世纪时期由于技术的限制征税手段比较原始，因此最初按照炉灶和窗户等实体对象作为财产象征。虽然炉窗可以侧面反映财富程度，但是如此设计合情却不合理，居民甚至普遍封住窗户来进行避税，直接导致此税成为给纳税人带来额外负担的“恶税”。时移世易，如今房产税征收则是对应楼房、活动房屋以及可供住宅用的船只，依据估定价值计税，逐渐科学化。

英国房产税改革的另一条主线是从中央税收改为地方税收，如今的市政税是英国唯一的地方税，营业房屋税虽然是中央税，但中央政府会根据各地人口情况等重新分配给地方。英国地方政府每年都确定一个征收支出的总预算，减去中央财政的转移支付和其他收入，只有差额部分才征收房产税。

重视舆情反馈，取之于民用之于民：壁炉税的废除是因为壁炉的数目需要入室检查才能确定，被民众指责侵犯隐私；开征窗户税的一个原因，是因为当时舆论反对开征入息税，结果政府以窗税代替；1989年的人头税没有根据住宅类型进行区分而采取一刀切的政策招致非议，英国政府也迅速着手研究更改。

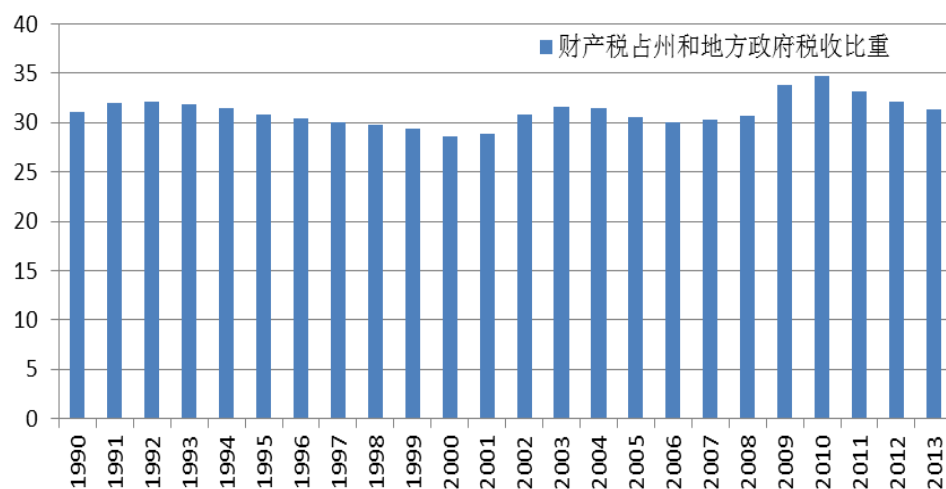
如今英国的民众税收遵从度较高，普遍主动申报税款。一方面源于政府积极的姿态减少了推行的障碍，在保证政府立法权威性的同时充分体现了税收人性化；另一方面英国的财政透明公开，民众信赖税款最终都用于社区教育、医疗等基础设施建设。英国政府税改过程中充分尊重纳税人的意愿和诉求，不但没有伤害政府威信，反而在这种互动之中建立了信任基础，引导房产税的顺利推进与改革。

4.3. 美国：房产税发展成熟，地方自主权大

美国房产税是财产税的税目之一，因此不能脱离财产税孤立分析，财产税是地方财政收入主要税源之一。美国的财产税征税对象包括动产、不动产、无形资产，其中不动产是财产税的主要部分。从税收形态上讲，**房产税的起点是 1638 年马萨诸塞州的税收法，征税对象是土地及建筑物。**独立战争时期各州存在不同的财产税，**伊利诺伊州从 1818 年开始实行一般财产税之后，其他州纷纷效仿。**目前房产税由全美五十个州的州政府或地方政府进行征收，联邦政府只负责资料汇总。

美国的房产税伴随着经济周期而变化：美国建国以后由于东部各州地方政府财力雄厚，在一段时期内废除过房产税，但在 1839 年经济出现衰退以后又陆续恢复征收；联邦政府也因为战争导致的财政困难，曾在 1798-1801 年、1814-1816 年及 1861-1863 年三次征收联邦财产税；20 世纪 30 年代经济大危机期间，由于大量劳动者失业无力承担财产税，群情激奋之下出现大规模抗税的现象，于是 16 个州通过财产税税收限制法案设置了优惠政策；20 世纪 70 年代时美国经济出现滞胀，纳税人再度指责财产税制度负担过重，于是加利福尼亚州通过第 13 号提案，明确对不动产评估价值和最高税率进行限定，后推广到其他各州。

图 12: 美国州和地方政府财产税占地方税收比重



数据来源: 东北证券, Wind

美国房产税值得参考之处在于:

一、美国是联邦制，州政府和地方政府拥有税率设置高度的自主权。20 世纪 90 年代以后房地产税主要从州政府下放到各地方政府，地方政府可以确定适用该地的具体税率，在获得州政府的批准之后即可实施，因此各地税率不一而足。高度的自主性避免了粗暴的“一刀切”政策带来的税负横向不公平，利于地区间协调发展和激发地方政府的积极性。可以借鉴之处在于，我国的土地税中现行的非个人住房房产税计税房产余值扣除比例，即是由各省按实际情况自主决定。如果在居住用房的税率设计上因地制宜下放权力，则中央政府无需制定单一税率而耗费大量精力，地方政府也可以顺利地进行政策对接降低成本，可谓是双赢的局面。

二、地方政府采取以支定收的方式来确定房产税。其方法是政府用除房地产税以外的其他政府收入总额与下一财政年度预算总额的差额，除以当地房地产的市场价值来确定房地产税的税率。我国预算法的调整也是按照“以支定收”的方向前进的，两者不谋而合。通过支出来合理设计收入可以增加预算对支出的控制力度，提高公共财政的使用效率。

三、美国房产税的突出特点是“宽税基、少税种、重视保有环节”。除公共、宗教、慈善机构的不动产以外均纳入征税范围，在房产保有环节只征收财产税，既保证财政收入又最大限度地避免了重复征税。对交易环节网开一面也可以保证房地产市场的活力，促进流通。

美国的房地产税体系发展了数百年，是目前世界上最完善最典型的示范之一。但也不是完美无缺的，我们从以下几个维度来说明：

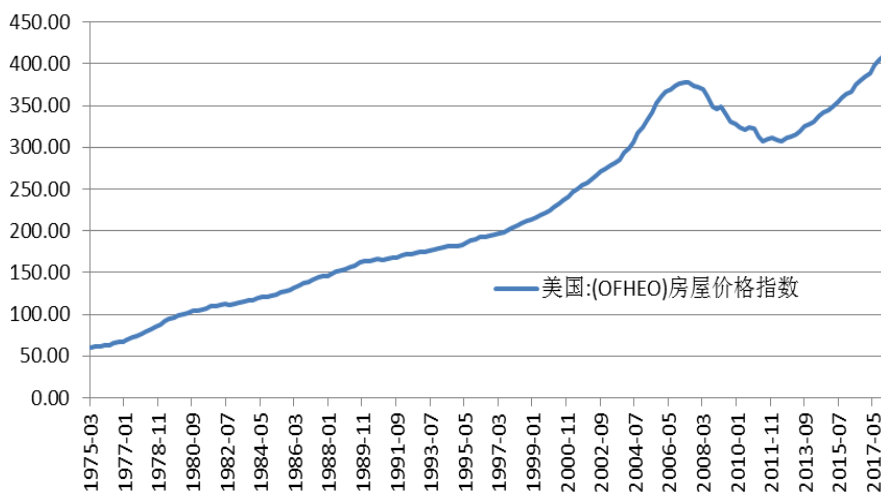
首先，正是由于美国特殊的州立制度，个人可以通过移居的方式来避税。因此对于房产税乃至其他一些州税，纳税人可以通过“用脚投票”的方式使税收目的落空，而不断变化的税收要素也会给地方政府带来额外成本；

其次，从 1965 年以来美国财产税占 GDP 比重呈现下行趋势，这对以筹集财政收入为主要目的的房产税而言是地位下降的过程。看似政府有意摆脱对房产税的过度依赖，实际上是因为居民不断的抗税而采取的被动之举；

最后，美国的房产税不但不能调节房价，甚至可能产生方向相反的副作用。地方政府“以支定收”虽有益处，但当房地产市场处于上升通道经济向好发展时，其他各税种征税额也水涨船高。此时由于预算限制，政府反而会降低税率减少房产税征收，反之亦然。另外 2008 年的次贷危机也和房产税过度的优惠政策密不可分，低收入群体实行住房抵免结合银行次级贷款条件，这场金融危机从某种意义上讲早就埋下了祸根。

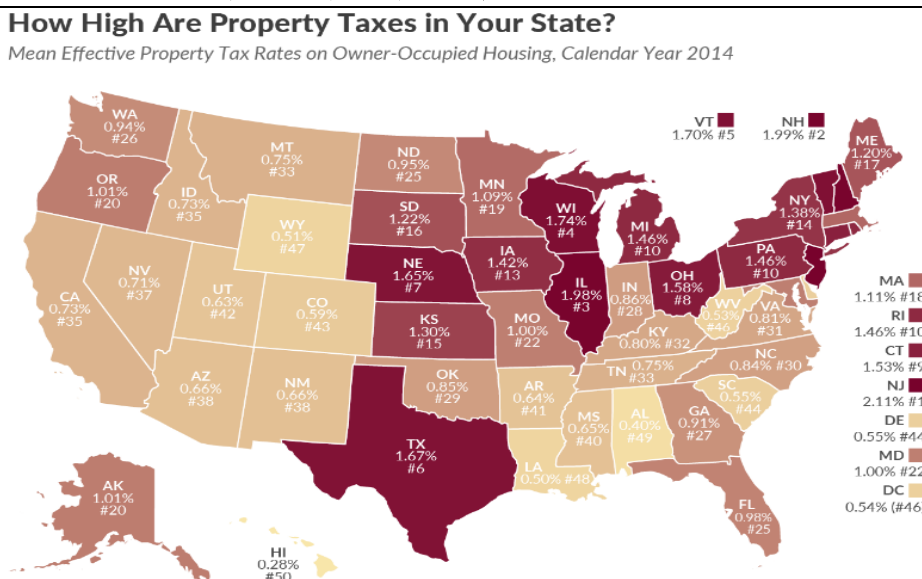
因此我们不能孤立的看待美国房产税的闪光点，其背后的阴影也是相生相伴的。盲目仿照税制合计和预算制度，很可能得不偿失。

图 13: 美国 OFHEO 房价指数



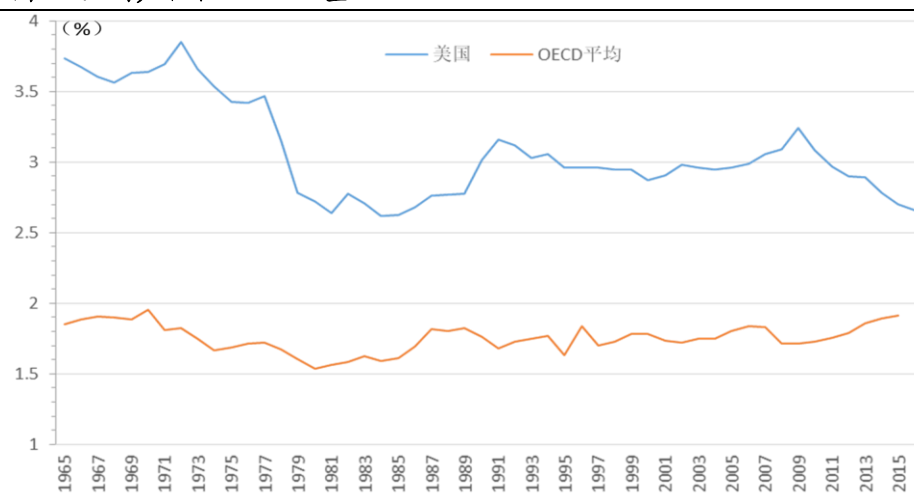
数据来源：东北证券，Wind

图 14: 美国 2014 年各州财产税平均税率



数据来源：东北证券，美国税收基金会网站

图 15: 财产税占 GDP 比重



数据来源：东北证券，OECD 网站

4.4. 日本：二战改变税制格局，房产税谨慎落地

日本的税制由于战争的影响，以 1950 年为分界点。1871 年日本诞生了土地税的雏形，在承认土地私有的同时通过发行地券征收地租。1931 年日本制定了《地租法》，除了征收作为国税的地租之外还要征收作为地方税的地租附加税，1947 年在地方税制的独立化过程中地租也被转化成为彻底的地税。

二战后日本为了遏制通货膨胀采纳了恢复经济的“道奇路线”，但同时也加重了人均税负。于是 1950 年日本邀请美国哥伦比亚大学的夏普博士访日调查，并进行了全面的税制改革，奠定了现代日本房产税的基础。在分税制中把税收划分为中央、都道府县、市町村三级，在地方建立起独立的税制。日本当时的背景如果希望继续维持地方自治，必须追加独立财源，因此房产税的征收责任和税额全部归市町村所有。

如今日本房地产税体系涵盖了固定资产税、都市规划税和营业场所税，并没有一个单纯的房产税税种：

表 7: 日本房地产税体系

	固定资产税	都市规划税	营业场所税
征税对象	土地、房屋、折旧资产	都市规划区内的土地和房屋	东京等七个城市的营业用房
纳税人	所有者或使用者	所有者或使用者	所有者和使用者
税基	房屋估定价格	估定价格	纳税人自报房屋面积
税率	1.4%，各地浮动上限是 2.1%	浮动上限税率 0.3%	每平方 6000 日元
税收优惠	新建住宅 3 年期限内 120 平方米以内部分减半征收；房屋价值不超过 20 万日元免征	无	无
税款用途	用于地方教育、卫生及基础设施等公用事业	用于各地方的城乡规划	治理大城市污染和环境改善

数据来源：东北证券

日本的房地产税体系略显复杂，脱胎于西方经济理论和意识形态。但是从日本两段房产税发展的历史中也可以明显挖掘出风格化的特点：

一、政府在推行税制前进行了充分的准备，这与日本民族严谨的性格有关。早在 19 世纪明治政府时期，为了顺利征收地租，政府组织了“地押丈量”的方式，进行全国范围内的土地测量和地图绘制。前后花费了 16 年时间进行土地丈量、定价，并在此数据库上推行了土地所有权登记证书。战后税制重建时也为了保证设计的科学性邀请美国教授率团调研，谨小慎微的作风一脉相承。

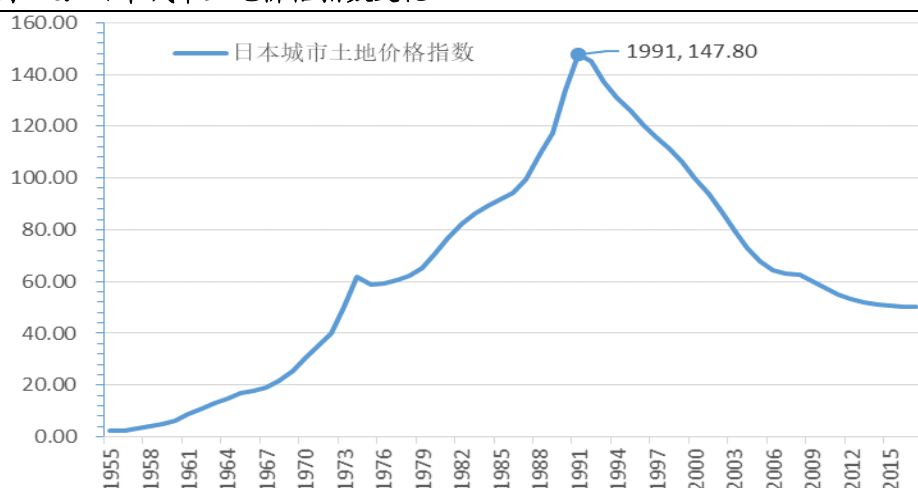
二、地方政府有一定的自主权。中央政府只规定了固定资产税和都市规划税的标准税率以及浮动上限，地方可以根据自身情况主动选择。房地产税在大多数国家是地方政府的重要税收来源，在战后重建的日本，选择房地产税更容易操作也便于顺利进行过渡。

三、日本政府重视税收法定的原则，1873 年明治政府的《地租修改条例》和 1931 年《地税法》以及战后税制建设，都是先立法后征税，税收不会脱离税法而存在。

四、虽然名目繁多但是相互不可替代，支出的公益性突出。税收从原理上来讲是政府提供公共品向民众征收的补偿，现实中三类房地产税分别用于环境、教育、基础设施等社会公共服务上，财政收支透明，公众税收遵从度高。

上世纪 80 年代日本房地产行业资产泡沫迅速积累，1987 年针对个人转让所得引入了超短期加重课税制度，法人 2 年以下的转让所得加征 30% 的土地转让税。但是房产价格在日元大幅升值、房价飙升的大背景下继续一路上升。1991 年日本新设地价税，同年房地产市场开始崩盘。但房价大幅下降不能仅仅归结到税制改革，首先地价税税率只有千分之三，征收税额小影响也有限，在地价下行的 90 年代末期日本政府为了宏观经济发展主动取消了地价税，但是地价趋势性的下降并未改变；其二日本央行在 1989 年 5 月、10 月、12 月分别 3 次连续宣布调高利率，采取紧缩性的货币政策，对资产价格也有影响；最后 90 年日本的股市已经先于房地产市场崩盘，继而引发了严重的流动性困难，所以房价的下降其实是连锁反应。

图 16：日本城市土地价格指数变化



数据来源：东北证券，OECD 网站

4.5. 韩国：多次作为调控房价的政策性工具，“利器不利”低于预期

韩国房产税最早可以追溯到 1909 年的家屋税，当时作为国税征收。1949 年新成立的韩国政府将其调整为地方上的独立税，此后 1961 年为了保证地方财政收入进行了地方税制改革，制定财产税同时废除家屋税。1986 年韩国政府设立了土地过多保有税，但三年后被废止。近代以来韩国在房产税领域进行了两次重大的税制改革：

第一次是在 1990 年开征综合土地税。在此之前韩国实行的是土地和房屋单一税率，而整个 80 年代韩国经济腾飞房地产市场火爆，为打击房地产市场的投机行为推出的税制改革大多以失败告终。综合土地税开征后，韩国的不动产实行的是二元税制：土地适用综合土地税，而建筑物适用财产税。中央政府寄希望于通过分立同时起到补充地方财政收入和调控房地产的作用，但是地方政府的消极态度使得房价调控的作用有限：房价在 1991 年继续上涨，此后才在其他政策配合下实现高位企稳，并没有实现短期内的迅速调整。

第二次力度更大，于 2005 年实行综合不动产税，对高端不动产和土地的持有人加征一道“奢侈税”，试图彻底解决长期以来的房产投机行为。原来的综合土地税和财产税合并成新的财产税，作为地税满足地方一般财政需求；综合不动产税是国税，原则是实现税收公平、平稳房地产市场，中央征收了以后全额返还给地方，分工明确的同时缓解了中央和地方之间的税收对立关系。

表 8：韩国综合不动产税全额累进税率表

分类	计税依据（韩元）	税率（%）
住宅	0~6 亿	0.5
	6~12 亿	0.75
	12~50 亿	1.0
	50~94 亿	1.5
	94 亿以上	2.0
综合合计土地	0~15 亿	0.75
	15~45 亿	1.5
	45 亿以上	2.0
另行合并土地	0~200 亿	0.5
	200~400 亿	0.6
	400 亿以上	0.7

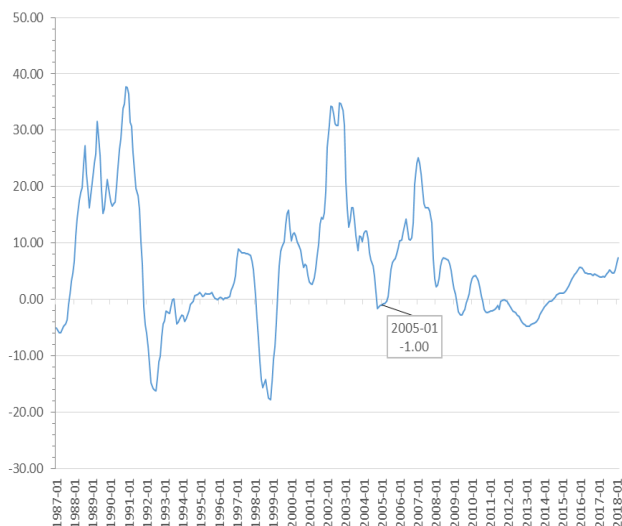
数据来源：东北证券综合公开资料整理

必须提醒的是，韩国房产税改革的经验有其特殊性：

一、单纯以房产税调控房价难以实现预期效果。韩国 90 年代以来两次税改的背景都是经济高速增长，房地产市场泡沫集聚，政府试图将房产税当作政策工具来抑制

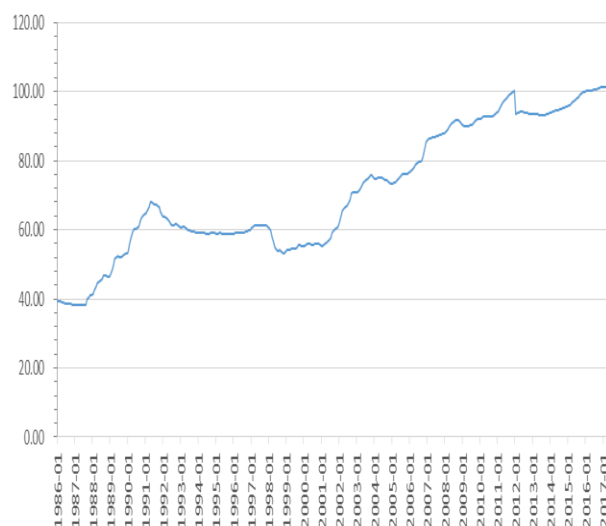
房价过快上涨。但是房产税的双重身份削弱了自身的财政收入效果，也没能如政府预期一般对房价产生趋势性的影响。实施综合不动产税之后房价短期内确实一改02~04年之间高速增长的态势，首尔核心地段甚至出现小幅下降。但好景不长，从2006年开始房价又迅速抬升。由于综合不动产从税收设计上“精准打击”首尔等大城市的富豪区，因此首尔房价的失控昭示着此次税改效果远远低于预期。

图 17: 首尔公寓购买价格（同比）



数据来源：东北证券，Wind

图 18: 韩国房价变化（以 2015.12 定基）



数据来源：东北证券，Wind

二、韩国房产税的征管建立在房产信息已经全面联网的基础上。综合不动产税是将个人在韩国境内拥有的所有普通住房按价值加总后适用税率，正是基于房产信息的公开共享，房产税才能在最大程度上体现公平和效率原则。我国的不动产信息统一登记过程不断推进，这也是排除技术障碍的必由之路。

与我国类似，韩国 2005 年税改也遇到了相当的阻力，推行之初面临着保守媒体和在野党的激烈反对和首尔市民的集体游行，为此政府在 03~04 年之间做了充分的准备工作。反对意见比较集中的观点是，政府如果试图平稳房价应该增加供给。对此韩国政府在 2005 年 8 月配套制定了一系列政策：**增加保障性住房扩大供给端数量**；将住房交易税从 4% 降低至 2%，减少供求扭曲；促进住房交易流程的透明化减少制度性交易成本。税改从来很难一帆风顺，虽然韩国的房产税改革目的性强，但是房地产市场的平稳需要建立长效机制，单纯依托于房产税只不过是扬汤止沸。

5. 对症下药总结国内外经验

5.1. 原则：定位地方税收收入支柱

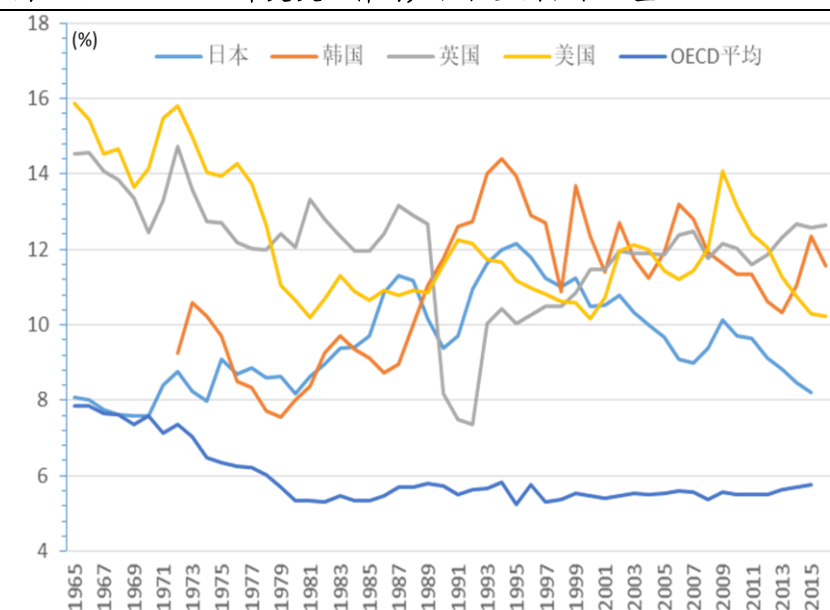
从税收功能看房产税最主要的作用应该是拓展税源、保障财政收入。不动产作为现代最重要的财产形式之一，是典型财产税的主要组成部分。伴随着城市化程度加深、人口流动性增强、全球房地产市场发展，地方征收房产税同时具备了合理性与可行性。理论上一旦房产税按照评估值征收，则意味着年度的房产税额与本地房产价值

挂钩，地方政府就有动力针对性地优化公共服务质量。随着财政支出配置效率的提升，对本地的营商环境、基础设施、居住环境都有益处，从而吸引投资者和置业者，刺激房地产市场最终增加房产税税额，形成持续的正向循环。

我国长期以来以土地出让金等形式的地方“土地财政”是不可持续的，一次性的批租收入是以长痛换短痛，并且随着城市化程度的提升土地出让的空间已经越来越接近天花板。此外地方税收在 16 年之前以营业税为主，但是国家“营改增”的战略决策意味着，未来这部分营业税的税额将以增值税的形式作为国税上交中央政府，地方税收收入需要补位。从沪渝试点的效果来看房产税对地方财政补充效果不理想，如果要实现房产税地方税收支柱的角色定位，在具体的税制上就需要有突破，不能保守地设计过多的优惠措施。

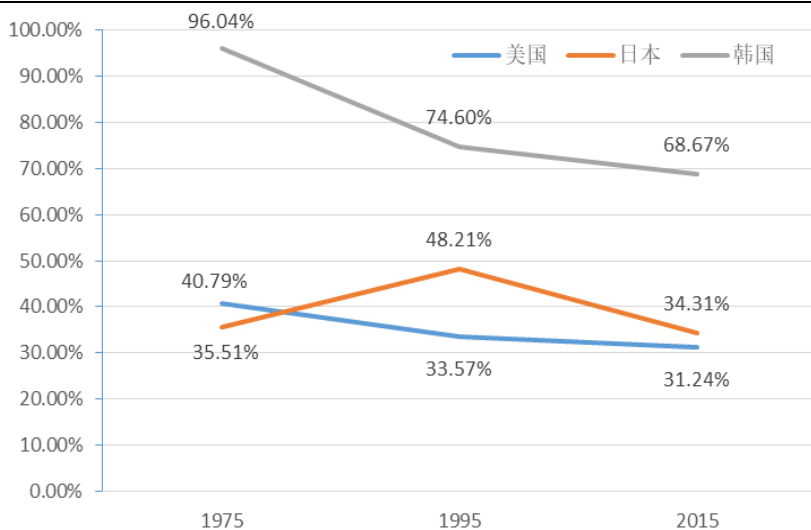
从国际经验看，无论是本就以筹措财政为单一目的的英美模式，还是兼顾房价调控的模式，都重视房产税作为地方税收支柱的原则。房产税以房产税为主，因此我们选择房产税口径来比较英美日韩四国的房产税占比。从房产税占全国总税收比重来看，50 年来四国的比率保持在 8%到 16%之间，远远高于 OECD 平均值；从房产税占地方税收比重看，其中英国由于议会税是唯一的地方税，可以视作 100%，韩国按照 OECD 公开数据计算处于 70%至 100%之间，美国、日本则稳定在 40%上下。毫无疑问房产税在这四个国家是地方税收的主要组成部分，而上海重庆房产税只占 2%-4%，相较而言还有很大差距，房产税想成为地方税收主角还任重道远。

图 19: 1965-2016 年英美日韩房产税占全国税收比重



数据来源：东北证券，OECD 网站

图 20: 1965-2016 年美日韩房产税占地方税收比重



数据来源：东北证券根据 OECD 网站及《Revenue Statistics: 1965-2016》测算

5.2. 认识：房产税对房价不会产生趋势性影响

房地产税在短期内有可能影响到房价，但很难产生长期效果。原因在于虽然供给端提高持有成本，挤出闲置房源，促进资源有效配置；另一方面也会打击正常的置业需求。虽然房产税是直接税理论上难以转嫁，但我国的特殊国情导致一线和强二线城市形成卖方市场，供不应求的情况下可以部分转嫁给买方的，从而进一步助推房价和房租，造成房产税的资本化。而在三四线城市由于持有成本上升，房地产交易量可能会萎缩从而不利于去库存。如果综合考虑房产税的信号作用，会改变市场对于楼市只涨不跌的一致预期，则相互影响之下短期内有可能使房价回调。但税收对价格起到的是调节作用，长期来看不会有趋势性影响。最终决定价格的，从长期看是人口、制度和政策。

从国际角度看，如以调控房价来进行税制改革收效甚微。美国和英国征收房产税历时几个世纪，然而并未改变房价长期上涨趋势；韩国过去三十年进行两次房产税改，也不变房价加速上涨的趋势。因此赋予我国房产税改革多重目标不可取，合理的预期是成为地方政府的主要收入来源，而打击土地投机、引导投资决策、改善收入分配等都只能作为次要目标。

5.3. 行动：主动破除技术障碍

土地公有制的冲突不是难点，理论层面的争议可以通过解释与立法来解决。但是现实中如果缺少技术支持则房产税的实行只能停留在纸面上。不动产统一登记推行阻力重重加之我国住房产权种类过多，即使房地产税正式立法，在现实征收环节也可能影响执行效率。此外资产评估体系的不健全也会相当程度使税基的公信力受到质疑，各项财产税的征收都有赖于资产评估的支撑，如今的房产税及未来可能出台的遗产税都会倒逼资评行业的发展。

反观其他国家，在现代大多出现了成熟的房产评估体系。英韩是行业自律性管理，英国民间评估机构主要包括：皇家特许测量师协会（RICS）、估价师与拍卖师联合

协会（ISVA）和税收评估协会（IRRVA），韩国所有的评估机构都是专营；美国则属于政府监管下的行业自律型管理，通过制定切实可行的规范政策，有效地解决了资产评估行业内部资格要求不一致，行业标准不统一。房产税对个人不动产直接征税，不同于对商品流通环节征收的增值税、消费税，需要通过技术合理确定税基。行业的发展过程漫长，但主动投入扶持资产评估业不仅可以配合房产税，对现代商业模式的规范、产权界定下交易成本的降低都有益处。

5.4. 目标：设计符合中国国情的房产税

由于国情的特殊性，我国不能照搬国外的房产税，况且国外的房产税虽然经过几十上百年的变迁，也没有统一的标准和理念。因此我们不能机械照搬对方的税制设计，税率、税目、优惠项目需要结合具体情况研究决定，但我们依然可以总结出一些可以借鉴的指导性原则。

首先，房产税需要赋予地方一定的自主权。我国的经济发展呈现区域不平衡、城乡不平衡的特征，一刀切的政策不能使得房产税发挥应有的效果。美国的房产税因州而异地方自主程度高，日本地方政府有权根据具体环境选择浮动比率，当然我国各省也有自主决定城镇土地使用税的先例，因此税率决定权应当下沉。

其次，房产税作为整个房地产税体系中最重要的一环，应当重视持有环节的征收，突出作为财产税的意义。否则如果过度倾斜向契税、土地增值税等交易环节的税费，则是将房产视作交易性商品，属于容易转嫁的流转税范畴。英美韩日的房产税均是着重以持有人作为纳税人，侧重持有环节既是财产税应有之义，同时对经济运行影响中性，不会造成产业发展的扭曲。

最后，房产税落地后不能是一成不变的，而需要根据民意和经济发展主动作出调整。英国的房产税经历了几百年的发展，仍然在 1989 年选择了税制改革；美国在 20 世纪经历了几次房产税调整；日本战后重建也没有沿用之前的政策；韩国同样在过去的几十年主动做出了两次改变。我国的个税和增值税在近年的调整频率加快，意味着目前政府的财政改革思路更接地气，而房地产税受关注度高，落地之后需要同样保持与时俱进的节奏。

6. 我国房地产税离正式立法还有多远

在 15 年以前财政部言及房地产税必言加快立法，但是 15 年时曾一反常态表示“配合立法”。结合当时房地产市场和经济下行的状态，这一提法的转换表明政府希望暂时弱化房地产税出台对市场的压力，也意味着不能脱离形势讨论房地产税的立法。

如果从更高的维度来看，房地产税的推进和房地产市场长效机制的建立是相辅相成，相得益彰的。建立长效机制要求建设基础性制度，而房产税就是在住房持有环节上的成本约束之一，可以有助于规范房地产市场促进良性发展，打击投机囤房激活存量房源，倒逼空置房屋进入买卖和租赁等市场，有利于体现“房住不炒”的指导性原则。反之房地产市场的长效机制又能从根本上保证房产税的税收收入，降低纳税人的额外负担。

十八届三中全会上提出“税收法定的原则”：一是今后开征新税的，应当通过全国人大及其常委会制定相应的法律；二是对现行的税收条例修改上升为法律或者废止的时间作出了安排，力争在 2020 年前完成。也正是在这次大会上首次提到“加快房地产税法立法并适时推进改革”。于是现行未上升法律的税收法规都加快了立法进度：16 年立法一部《环境保护税法》，17 年两部，《烟叶税》和《船舶吨税》。18 年人大常委会立法规划已公布，税法相关法律上计划初次审议《耕地占用税法》、《车辆购置税法》、《资源税法》等。

从其他已经立法的税种来看，房地产税的立法需要经过一个完整的流程，包括：起草送审稿提交国务院、形成草案并经国务院审议通过（中间可能经过征求社会及各机构意见）、人大常委会审议（多次审议，中间同样可能经过公开征求意见）、人大常委或人大表决通过后正式执行。《立法法》通过后，全国人大常委会审议法律案一般实行“三审”制，即在常委会审议阶段进行三次审议，尤其是对关键问题和有较大争论问题进行协调。结合六个已立法税种立法流程，可以发现从初次审议到正式施行普遍超过一年时间。

房地产税兹事体大、牵扯众多，立法难度不是这些小税种可比，仅进入 2018 年人大常委预备审议项目中。至此房地产税法自 15 年起连续 4 年在人大常委预备审议立法项目中，可见推行进度相当慢。按照其他税种法律立法程序，前期需要形成草案国务院通过，而 18 年国务院立法工作计划中并没有房地产税法草案，也即目前草案尚未形成，最多处于送审稿及修改形成草案阶段：2018 年 3 月 4 日，全国人大会议发言人张业遂答记者问时表示加快房地产税法立法是党中央提出的重要任务，由全国人大常委会预算工作委员会和财政部牵头组织起草，目前正在加快进行起草完善法律草案、重要问题的论证、内部征求意见等方面的工作，争取早日完成提请常委会初次审议的准备工作。

也就是说，目前房地产税仍然处在抓紧起草的初级阶段中，如果明年进入国务院草案审议阶段，顺利提请人大常委会初审并且经过几轮审议，2020 年执行也属于最快的可能结果，实际情况可能再延后至 2021 年甚至更晚。车船税、烟叶税、船舶吨税三个小税种影响较小且已有相应的暂行条例，立法过程较快。而环境保护税和企业所得税意义重大立法更为慎重，耗时较长。房地产税作为大的税收体系落地刚刚破局，耗时预计会更长，因此 2020 年或 2021 年落地是合理预期，甚至更长。

表 9：六项已立法税种重要时间点（包括修正案）

	送审稿	国务院通过草案	人大常委会初次审议	表决通过	正式施行
环境保护税法	2014.11.3	2016	2016.8.29	2016.12.25	2018.1.1
车船税法	2010.4	2010.10.12	2010.10.28	2011.2.25	2012.1.1
个人所得税法 （第四次修正）			2011.4.22	2011.6.30	2011.9.1
企业所得税法	2004	2006	2006.12.24	2007.3.16	2008.1.1
烟叶税		2017	2017.8.28	2017.12.27	——
船舶吨税	2017.5	2017	2017.10.31	2017.12.27	2018.7.1

数据来源：东北证券宏观组根据公开资料整理

表 10: 全国人大常委会 2018 立法工作计划（除目前已通过的外）

	继续审议	初次审议	预备审议
1	人民陪审员法（4 月）	刑事诉讼法（修改）（4 月）	证券法（修改），修改全国人民代表大会组织法、公务员法、著作权法、职业教育法、森林法、 个人所得税法 、安全生产法、未成年人保护法、档案法、现役军官法、兵役法、人民武装警察法、治安管理处罚法等，制定原子能法、出口管制法、密码法、期货法、 消费税法 、 房地产税法 、 契税法 、 印花税法 、陆地国界法以及乡村振兴、农村金融等方面的立法项目。
2	英雄烈士保护法（4 月）	专利法（修改）（6 月）	
3	人民法院组织法（修改）（6 月）	民法典各分编（8 月）	
4	人民检察院组织法（修改）（6 月）	土地管理法（修改）（8 月）	
5	电子商务法（6 月）	耕地占用税法（8 月）	
6	土壤污染防治法（8 月）	车辆购置税法（8 月）	
7	国际刑事司法协助法（8 月）	税收征收管理法（修改）（10 月）	
8	农村土地承包法（修改）（10 月）	社区矫正法（10 月）	
9	基本医疗卫生与健康促进法（10 月）	海上交通安全法（修改）（10 月）	
10	法官法（修改）（12 月）	资源税法（12 月）	
11	检察官法（修改）（12 月）	固体废物污染环境防治法及相关法律（修改）（12 月）	
12		外国投资法（12 月）	

数据来源：人大网

分析师简介:

沈新风, 宏观分析师, 上海财经大学经济学博士。先后服务于期货、股票私募投资公司, 建立了完善的海内外宏观研究体系, 拥有投研一体的市场思维。2016年4月加入东北证券。

重要声明

本报告由东北证券股份有限公司(以下称“本公司”)制作并仅向本公司客户发布, 本公司不会因任何机构或个人接收到本报告而视其为本公司的当然客户。

本公司具有中国证监会核准的证券投资咨询业务资格。

本报告中的信息均来源于公开资料, 本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证。报告中的内容和意见仅反映本公司于发布本报告当日的判断, 不保证所包含的内容和意见不发生变化。

本报告仅供参考, 并不构成对所述证券买卖的出价或征价。在任何情况下, 本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的证券买卖建议。本公司及其雇员不承诺投资者一定获利, 不与投资者分享投资收益, 在任何情况下, 我公司及其雇员对任何人使用本报告及其内容所引发的任何直接或间接损失概不负责。

本公司或其关联机构可能会持有本报告中涉及到的公司所发行的证券头寸并进行交易, 并在法律许可的情况下不进行披露; 可能为这些公司提供或争取提供投资银行业务、财务顾问等相关服务。

本报告版权归本公司所有。未经本公司书面许可, 任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的, 须在本公司允许的范围内使用, 并注明本报告的发布人和发布日期, 提示使用本报告的风险。

本报告及相关服务属于中风险(R3)等级金融产品及服务, 包括但不限于A股股票、B股股票、股票型或混合型公募基金、AA级别信用债或ABS、创新层挂牌公司股票、股票期权备兑开仓业务、股票期权保护性认沽开仓业务、银行非保本型理财产品及相关服务。

若本公司客户(以下称“该客户”)向第三方发送本报告, 则由该客户独自为此发送行为负责。提醒通过此途径获得本报告的投资者注意, 本公司不对通过此种途径获得本报告所引起的任何损失承担任何责任。

分析师声明

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格, 并在中国证券业协会注册登记为证券分析师。本报告遵循合规、客观、专业、审慎的制作原则, 所采用数据、资料的来源合法合规, 文字阐述反映了作者的真实观点, 报告结论未受任何第三方的授意或影响, 特此声明。

投资评级说明

股票 投资 评级 说明	买入	未来 6 个月内, 股价涨幅超越市场基准 15%以上。
	增持	未来 6 个月内, 股价涨幅超越市场基准 5%至 15%之间。
	中性	未来 6 个月内, 股价涨幅介于市场基准-5%至 5%之间。
	减持	在未来 6 个月内, 股价涨幅落后市场基准 5%至 15%之间。
	卖出	未来 6 个月内, 股价涨幅落后市场基准 15%以上。
行业 投资 评级 说明	优于大势	未来 6 个月内, 行业指数的收益超越市场平均收益。
	同步大势	未来 6 个月内, 行业指数的收益与市场平均收益持平。
	落后大势	未来 6 个月内, 行业指数的收益落后于市场平均收益。

东北证券股份有限公司

 网址: <http://www.nesc.cn> 电话: 400-600-0686

地址	邮编
中国吉林省长春市生态大街 6666 号	130119
中国北京市西城区锦什坊街 28 号恒奥中心 D 座	100033
中国上海市浦东新区杨高南路 729 号	200127
中国深圳市南山区大冲商务中心 1 栋 2 号楼 24D	518000

机构销售联系方式

姓名	办公电话	手机	邮箱
华东地区机构销售			
袁颖 (总监)	021-20361100	13621693507	yuanying@nesc.cn
王一	021-20361267	13761867866	wangyi@nesc.cn
王博	021-20361111	13761500624	wangbo@nesc.cn
李寅	021-20361229	15221688595	liy@nesc.cn
杨涛	021-20361106	18601722659	yangtao@nesc.cn
刘睿	021-20361112	13120728563	liurui@nesc.cn
阮敏	021-20361121	13564972909	ruanmin@nesc.cn
李喆莹	021-20361101	13641900351	lizy@nesc.cn
李流奇	021-20361102	13120758587	lilq@nesc.cn
齐健	021-20361258	18221628116	qijian@nesc.cn
华北地区机构销售			
李航 (总监)	010-58034553	18515018255	lihang@nesc.cn
殷璐璐	010-58034557	18501954588	yinlulu@nesc.cn
温中朝	010-58034555	13701194494	wenzc@nesc.cn
夏一然	010-58034561	15811140346	xiayiran@nesc.cn
曾彦戈	010-58034563	18501944669	zengyg@nesc.cn
金婷	010-58034559	13439651862	jinting@nesc.cn
华南地区机构销售			
邱晓星 (总监)	0755-33975865	18664579712	qiuxx@nesc.cn
刘璇	0755-33975865	18938029743	liu_xuan@nesc.cn
王之明	0755-33975865	15999555916	wangzm@nesc.cn
林钰乔	0755-33975865	13662669201	linyq@nesc.cn
周逸群	0755-33975865	18682251183	zhouyq@nesc.cn