

研究报告

2018 年第 25 期

2018.3.20

执笔人：刘新

邮箱：liuxin@icbc.com.cn

解析中国房地产税改革新动向

要点

- 随着“存量时代”的到来，土地出让金和交易环节税收将趋于减少，房地产税改革紧迫性上升。
- 房地产税改革不是简单地针对个人开征房产税，而是对现有三大环节税赋进行重新调整：如果对居民住房开征房产税，预计会相应减少交易环节税负；同时，简并税种、优化结构，为房地产税替代土地出让收入创造条件。
- 从官方信息来看，未来我国个人住房房产税征收将充分借鉴国际共性制度安排。一是按照评估值征收；二是有税收抵扣以保障基本住房需求；三是由地方自主征税；四是建立完备的税收征管模式。
- 征收个人房产税的影响：一是调节收入分配，有助于促进社会公平；二是增加地方税源，满足地方政府提供公共服务的需求，并逐步替代土地财政收入；三是增加住房持有成本，抑制投资投机性住房需求。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

2018 年政府工作报告提出，“稳妥推进房地产税立法”。财政部负责人也公开表示，有关方面正在抓紧起草和完善房地产税法律草案，总体思路是“立法先行、充分授权、分步推进”。依据 2020 年完成税收法定原则的任务，预计房地产税立法有望在 2020 年完成，而全面开征个人房产税还有待其他条件进一步完备。

一、房地产税改革的必要性：土地财政难以为继

根据发达国家的经验，房地产行业进入成熟期后，存量市场的重要性将不断显现。链家的一份报告显示，2017 年，中国二手房销售额达到 5.8 万亿元，占比 35.3%，房地产市场正由“增量时代”转向“存量时代”。随着“存量时代”的到来，土地出让金和交易环节税收将趋于减少，房地产税改革紧迫性上升。

二、房地产税改革具体思路：简并税种，优化结构

目前，中国房地产行业相关税种主要有 10 个^①，涉及土地购置、房地产交易、房地产保有（仅限经营性用房）三大环节。根据 2014 年中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》，房地产税改革总的方向是“在保障基本居住需求的基础上，对城乡个人住房和工商业房地产统筹考

^① 增值税、城市维护建设税（教育费附加）、土地增值税、房产税、印花税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税、印花稅、企业所得税等。



虑税收和收费等因素，合理设置建设、交易、保有环节税负，促进房地产市场健康发展，使房地产税逐步成为地方财政持续稳定的收入来源”。由此可见，**房地产税改革不是简单地针对个人开征房产税，而是对现有三大环节税赋进行重新调整：如果对居民住房开征房产税，预计会相应减少交易环节税负；同时，简并税种、优化结构，为房地产税替代土地出让收入创造条件。**

表1 按课税环节分中国房地产税收体系

环节	涉及税种
土地购置	耕地占用税、契税
房地产交易	出售方：增值税、城市建设维护税（教育费附加）、土地增值税、所得税、印花税 购买方：印花税、契税
房地产保有 (仅限经营性用房)	自用：房产税、城镇土地使用税 租赁：房产税、城镇土地使用税、增值税、城市维护建设税（教育费附加）、印花税、所得税

三、个人住房房产税趋势展望

目前，我国只有上海和重庆开展个人房产税试点。从官方信息来看，未来我国个人住房房产税征收将充分借鉴国际共性制度安排。一是**按照评估值征税**。对于所有的工商业住房和个人住房，未来需要建立一整套的评估体系，包括有公信力的房产评估机构、不动产登记制度等。二是**有税收抵扣以保障基本住房需求**。未来需要界定居民“基本住房标准”，

以确定房地产税的免征条件。三是由地方自主征税。个人房产税归属地方税，地方政府用这些收入来满足教育、治安和其他公共支出。四是建立完备的税收征管模式。由于房地产税的税基确定比较复杂，模式完备才能保障征税公平。

从我国现实状况看，目前仍有一些基础性工作尚未完成，而这些基础工作是开征个人房产税的必要条件。一是开展全国住房普查。建国以来，我国从来没有开展过全国性的住房普查，住房基础信息较为薄弱。二是统一界定房屋性质。由于历史遗留原因，我国现存房改房、商品房、军产房、小产权房、经济适用房、两限房等不同类型的房屋，产权性质差别大，税基不统一。三是完成房地产税改革。目前房地产领域约有 10 个税种，应重新设置三大环节税赋，避免重复征税。四是完成《城镇住房保障条例》立法，界定居民“基本住房标准”，以确定房产税的免征条件。2014 年，国务院发布《城镇住房保障条例（征求意见稿）》，公开征求社会各界意见；2017 年，该条例列入《国务院 2017 年立法工作计划》，目前尚未完成立法。

总体来看，开征个人房产税是大势所趋，但具体推进节奏仍存不确定性。即使 2020 年房地产税立法完成，但具体征收仍有待上述四大基础性工作的完成。



四、征收个人房产税的影响

一是调节收入分配，有助于促进社会公平；二是增加地方税源，满足地方政府提供公共服务的需求，并逐步替代土地财政收入；三是增加住房持有成本，抑制投资投机性住房需求。