

房地产税改革试点简介

2021年10月23日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》（下称“《决定》”），吹响了房地产税新一轮改革的号角。正当民众对改革的关注度略有消减之时，2021年12月13日，中国人大网发布了财政部部长刘昆在全国人民代表大会常务委员第三十一次会议上对《关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定（草案）》的说明（下称“《决定草案》说明”）。同月27日，2021年全国财政工作会议在京召开，会议提出“深入推进财税体制改革，做好房地产税试点准备工作”。尽管试点实施启动时间尚未确定，但按目前的节奏来看，房地产税改革已经到了实质性推进的阶段，其在部分地区试点落地指日可待。

一、改革动因及立法目的

十四五规划实施以来，在党中央积极推动“共同富裕”的号召下，房地产税改革被重新提上日程，可以说，房地产税改革是我国推进共同富裕、缩小贫富差距的关键一步和重要一环。从《决定》的内容上也可以一窥房地产税的改革动因。《决定》指出，“为积极稳妥推进房地产税立法与改革，引导住房合理消费和土地资源节约集约利用，促进房地产市场平稳健康发展……开展房地产税改革试点工作”。“引导住房合理消费”，意在从保有环节调节、平衡

房价及地价，增加炒房成本，落实中央“房子是用来住的，不是用来炒的”的政策；“引导土地资源节约集约利用”，意在迫使地方政府转变职能，降低地方财政对土地出让收入的过度依赖，拓展财政收入渠道，同时影响开发商投资决策，引导投资重回实体经济，最终达到“促进房地产市场平稳健康发展”的目的。

二、试点城市

基于上述房地产税改革动因，一方面，中央在选取试点城市时将更倾向于房价上涨幅度较大、增速较快、供需矛盾较大、地方财政对土地出让收入的依赖度较高的城市，例如深圳、广州、南京、杭州、三亚等。这些城市的试点效果将会更好，也更有利于为立法积累经验；另一方面，试点的目的在于向全国推广、统一立法，因此，在试点中后期也会纳入中、西部的三、四线城市。而上海和重庆作为具有丰富的房产税征收经验的城市，也必将作为此次房地产税改革试点的重点，并在征收管理模式和程序上做进一步的优化。

三、征税对象

《决定》指出，“试点地区的房地产税征税对象为居住用和非居住用等各类房地产，不包括依法拥有的农村宅基地及其上住宅。土地使用权人、房屋所有权人为房地产税的纳税人。非居住用房地产继续按照《中华人民共和国房产税暂行条例》、《中华

《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》执行”。

这里需要说明的是，房地产税与民众普遍讨论的“房产税”不完全相同，其在概念上至少涵盖了我国现行的“房产税”和“土地使用税”两个方面。此外，本次试点的征税对象排除了农村宅基地及其上住宅，且非居住用房地产将继续沿用现有规定，这主要是针对我国城乡经济社会发展和居民收入水平差异的现实，以及避免对企业生产经营带来负面影响、确保经济形势能够稳健前行的务实考量，但在试点结束后的正式立法环节，为统一立法，大概率会以新的房地产税法替代现行的《中华人民共和国房产税暂行条例》和《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》。

四、税基及适用税率

刘昆在《决定草案》说明中指出，“由于房地产市场全国差异很大，实际情况十分复杂，房地产税立法工作需要循序渐进、稳妥推进”。这不仅是对选择“先试点、再立法”路径的解释，也点明了房地产税改革迟迟无法大规模开展的原因。不同发展水平的城市之间、不同性质的房产之间如何平衡是统一立法前亟待解决的难题，也是试点工作最需要达到的目的。

上海、重庆作为唯二的具有丰富试点经验的城市，其路径必将作为此次试点工作的重要参考。上海的试点政策仅针对增量房，不包含存量房，并给予上海市户籍居民家庭首套免征的优惠；税率上，根据应税房产交易价格的不同分别采用 0.6% 和 0.4% 两档税率。重庆的试点政策仅针对个人拥有的独栋商品住宅、新购的高档住房（指建筑面积交易单价达到上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价 2 倍及以上的住房，按 2022 年 1 月 1 日重庆市住房和城乡建设委员会发布的公告，均价的 2 倍

为 25,820 元/平方米），依据交易价格适用 0.5%、1% 及 1.2% 共三档税率，在渝无户籍、无企业、无工作的个人（“三无人员”）新购的第二套及以上的普通住房适用 0.5% 的税率。计税依据方面，不同于国际上普遍采用的以房产评估价值作为计税依据，上海和重庆均采用了以房产的交易价格作为计征的基础。

基于上述试点经验，本次试点将再做升级。主要体现在：

税率方面，国际上一般在 0.2% 至 4% 之间，沪渝两地在 0.5% 至 1.2% 之间。从目前沪渝两地房产税（含经营性房产税收入）的征收情况来看，2020 年上海房产税收入 199 亿元，占其税收总收入的 3.4%；重庆为 72 亿元，占比为 5%¹，短期还无法替代土地出让收入，达不到依靠房地产税“高税率”来保证地方财政收入的效果。因此，如果采用比例税率，试点期间可能会基本维持沪渝两地的水平。当然，除比例税率外，累进税率更能体现税收的公平性，也能更好实现税收的收入调节作用，因此，不排除一些试点城市可能实行累进税率，但累进税率对名下房产较多的高收入人群的利益影响更大，政策推行难度也会更大。

计税依据方面，随着房屋评估系统的健全，此次试点可能会以房产评估价值作为计税依据。一方面，相较于交易价格，评估价格更能体现持有期间房屋的价值，更具公平性；另一方面，个别城市的房价虚高，在“窄税基+低税率”的前提下，以交易价格作为计税依据给二手房交易市场带来的影响是相对小的，但在拓宽税基、提高税率后，如果为了多征税而继续采用交易价格，可能对市场带来过大冲击，不符合循序渐进、稳妥推进的原则。

此外，鉴于目前仍处于改革试点阶段，尽管很

¹ 参见万宏蓄：“房地产税改革试点加速”，《瞭望东方周刊》。

多地区已具备了非常完善的不动产权统一登记系统，全国居民住房信息联网也已不存在实质性障碍，但跨地区联网计算的可能性不大。然而，可以预见的是，我国人口负增长的趋势愈加明显，当越来越多的居民从父辈、祖辈继承越来越多的房产、城市化进程速度放缓，一旦实施跨地区联网统计房产，会导致居民倾向于抛售区位优势较差的房产，三、四线城市的二手房供应量会呈现爆发式增长。

五、减除标准

全国人民代表大会宪法和法律委员会在对《决定》草案进行审议时曾明确提出，“我国居住用房地产的情况较为复杂，各类人员的住房需求、税收负担能力差异较大”，要“充分考虑实践中各种复杂情况和可能出现的社会影响，充分考虑各类人员的基本住房需求和税收负担能力”，对一部分仅能维持基本住房需求的居民免征房地产税，是保障人民基本生活及调节财富分配的需要。因此，各试点城市可能会通过设置不同的减除标准，灵活引导居民合理保有房产。

上海的试点政策对上海居民实行人均 60 平方米的面积免征，同时对购新售旧、成年子女、高层次人才、持居住证满 3 年并在上海工作生活的购房人的唯一住房给予免税待遇；重庆的“三无人员”在满足有户籍、有企业和有工作任一条件后可以免征，同时试点前存量独栋住宅可以扣除 180 平方米的免税面积，试点后新购独栋和高档住房可以扣除 100 平方米免税面积。由此不难发现，沪渝两地在征收房产税的同时也注意保障居民的基本用房需求（唯一住房免征、一定面积免征），并向高层次人才以及在当地实际工作生活的居民倾斜。

此次试点很可能会参考沪渝两地的经验，在面积、套数、评估价值等多方面制定减免标准。面积上，住建部数据显示，2019 年我国城镇居民人均住房建筑面积为 39.8 平方米，但欠发达地区相对较高，因此免征门槛不宜定的过低；套数上，上海的首套免征的思路值得借鉴；评估价值上，则需要健全评估体系的基础上按各地的实际情况而定。

六、对房地产市场的影响

由于房产保有成本增加，从长远来看，房地产税的征收势必会对目前的房地产市场产生影响。主要体现为以下方面：

在新房市场方面，征收标准将可能对新房购房者的偏好造成一定影响，并进而影响开发商对房屋的设计方向²。

在二手房市场方面，一部分产权人将可能尽快出手闲置、或户型较差、功能性不强的房产（例如非学区的老房子），房产流动性加强，一定程度上缓解了一、二线城市的供需矛盾，但随着时间的推移可能会对三、四线城市的二手房价格带来越来越明显的下行压力。

在租赁市场方面，增强了产权人以房租弥补税收的意愿，一部分产权人会将税收成本转嫁给租户，对优质房产偏好较强的租户的租赁成本将在一定程度上有所增加。

不管我们作何设想，唯一可以确定的是，房地产税改革试点的准备工作早已紧锣密鼓地开展起来，既然它迟早要来，那不如把关注点放在如何做好试点工作上来，为今后全国统一立法更好地积累经验、创造条件。

²正如北京中指信息技术研究院常务副院长黄瑜在接受《瞭望东方周刊》采访时所说，“若税收免征标准按面积计算，购房者为减少持有成

本，不同家庭阶段对户型的偏好或将变化，推动房企调整产品供应结构；若对高档住宅额外计税或税率较高，部分别墅或大平层产品将受到影响，长期持有偏好下降”。

李海浮 合伙人 电话：86-10 8553 7983 邮箱地址：lihf@junhe.com

蔡恩泽 律 师 电话：86-21 2283 8313 邮箱地址：caiez@junhe.com

金智颖 律 师 电话：86-21 2208 6193 邮箱地址：jinzhy@junhe.com

周子栋 实习生 电话：86-21 2283 8240 邮箱地址：zhouzd@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

