

税收调控房地产市场的有效性分析

财政部财政科学研究所 韩凤芹

摘要：本文分析了税收调控房地产市场效果不明显的原因在于：当前我国房地产市场的特殊性是房地产价格上涨的根本原因，税收只是引导和调节市场的一个手段，而且由于在市场交易中税负转嫁的存在，特别是在房地产呈典型的卖方市场，价格不断上涨的背景下，增税只能增加购房者的负担。通过对国内外不动产税征收的情况及我国房地产市场现状的分析，本文认为保有环节开征“物业税”尚难达到明显降低房地产价格的目的，拟开征的物业税应分阶段进行。

面对近年来房地产价格的快速上涨，政府出台了一系列调控措施，其中包括很多税收调控手段。主要包括在房地产交易环节开征营业税、个人所得税、提高土地使用税的征收标准以及恢复开征土地增值税等等。在每一项房地产税收政策出台之际，的确曾给普通百姓以房地产价格要下降的预期，但是每次税收政策出台后，房地产价格的上升趋势基本没有得到控制，相反，由于加税无形中加大了购房者的成本，从一定程度上还变相提高了购房支出。在这一背景下，目前关于税收调控房地产市场有两种相反的观点：一是对税收调控持怀疑态度，认为税收调控无效；另外一种观点则认为税收未发挥作用的原因是征收环节的选择不当，并提出应在房地产保有环节开征物业税（也称不动产税），还有人专门提出征收“大户型税”，希望借助对房产保有环节的征税调控房价。那么我们将围绕这些观点展开分析，探讨税收调控房地产市场的有效性。

一、税收调控房地产价格效果不明显的原因

近年来房地产市场价格快速上涨的成因较为复杂，客观地说它是由多种因素综合作用导致的。一方面，随着国民经济的持续快速增长，居民收入水平不断提高，居民的消费能力和消费水平得到了较大的提升，这为房地产市场的快速发展提供了较为坚实的物质基础。另一方面，房地产市场价格快速上涨也与我国房地产市场的特殊性（如市场供求等）紧密相关。

（一）从房地产市场的角度看，当前房地产市场的特殊性决定了房地产价格快速上涨

1. 从供给看，房地产市场不可能无限供给

房地产市场并不是单纯的市场供求关系作用的结果。其原因在于：第一，房屋是附着在土地上的，而土地作为生产要素的一种，具有不可再生性，是一种稀缺资源，此外，土地供给的价格是非弹性的，它不会也不可能因土地价格的上涨而无限制地增加土地供应总量。这

直接决定了房地产作为一种商品不可能像一般商品那样无限供给。在我国，面对严峻的土地供应现实，实行了最为严格的耕地保护制度。但全国耕地面积还是已逼近 18 亿亩的红线。而土地供给受到限制，土地资源供不应求将直接影响房地产的供给形势。第二，房地产作为一种不动产，它在特定的区域内具有唯一性和稀缺性，对市场竞争本身也相对不敏感。房地产企业之间的竞争主要是项目区位邻近企业之间的竞争，与区位较远的企业之间的竞争大为弱化，其他区位市场产品的替代性大大下降，结果形成了房地产市场类似寡头垄断的区位市场结构。多种原因造成我国土地供应紧张的特性决定了房地产市场短期内较难缓解供不应求的局面，这是房地产价格上升的重要原因之一。

我国的土地供应制度

20 世纪 90 年代国务院决定加强出让土地使用权的集中统一管理，借助土地收购储备制度控制土地供应总量。此后各城市纷纷建立土地储备中心，实行统一征收土地，统一出让土地。2002 年，国务院部门又决定停止以协议方式出让土地，推出土地“招、拍、挂”政策，使地方政府获得更多的土地垄断经营权。地方政府为了提高土地利用效率，获取土地增值收益，实施城市土地收购储备制度，进一步提高了土地一级市场国家垄断经营的程度，有的城市政府甚至实行了土地一级市场的国家完全垄断化经营即城市土地的国家专卖，结果使土地一级市场不复存在。有的城市政府实施“非饱和适度供应，保持卖方市场”的供地政策。这些都导致稀缺的土地资源供不应求。因为地价是由房价来决定的，反过来土地供应量决定了房屋的供应量，决定了住宅的供求关系，从而影响了房价的升与降。

2. 从需求看，消费、投资、投机多重需求放大了房地产的需求量

房地产作为一种商品，对于购房者来说，它不仅有消费功能，而且还具有投资功能。在市场运行过程中，具有双重功能属性的商品无形中会放大商品的需求总量。从消费功能来说，住房就是只解决人们居住的问题，就此而言，它完全可以通过一般的商品消费如租房的形式来实现。事实上，受我国传统习惯的影响，人们在解决居住问题的过程中，很多人都倾向于自己购买而不是承租他人住房。特别是在我国近几年房地产市场呈单边价格上涨的市场环境条件下，强化了人们对房地产价格继续上涨的预期，使得百姓对住房的需求提前实现或超前增大住房面积，最终导致消费需求规模增大。此外，还存在一部分人将房产作为一种长期投资品，应该说正常的投资需求本身无可厚非，关键在于如果投资需求演化为投机行为，对房地产市场的正常发展就会产生很多负面影响。投资与投机在理论上容易区分，但在现实中，投资和投机之间在一定市场条件下往往可以相互转化，特别是房地产市场中供求关系不易达到均衡，价格具有较强易变性的条件下，更为投机资本短期获利提供了机会，这样，消费、投资、投机多重需求交织，无形中扩大了需求，加速了房地产价格上涨。

3. 在市场交易环节由于一些特殊的制度安排及信息不对称等原因的存在，也直接助长

了房地产价格的上涨。

在市场交易环节,我国房地产市场中还存在着严重的信息不对称,如一些开发商通过类似小批量分期销售等“捂盘¹”方式,造成房地产的买卖之间存在着严重的信息阻隔,一定程度上加剧了房地产市场供求的失衡,也助长了房价的上涨。此外,房地产开发的融资机制即房屋预售制也是房价上涨的一个重要原因(丁成日,2006)。

此外,社会上还有多种解释房地产价格上涨的原因,这其中到底是哪个因素发挥主要作用,是仁者见仁,智者见智。但是通过对房地产市场特殊性的分析,可以看出,房地产价格的上涨与房地产的市场供求关系中存在着的一些特殊性直接相关。而这样的市场供求条件下,税收调控的作用很难实现。

(二) 在房地产呈典型的卖方市场,价格不断上涨的条件下,税收负担是可以转嫁的,此时增税只能是加重购房者的负担。

税收和价格是两种不同属性的概念。价格是商品或劳务内在价值的实现形式,是双方平等地买卖商品或劳务的货币表现,当事人(交换主体)双方的交换行为是通过市场自愿进行的,不具有强制性。而税收是凭借国家的权力,强制地无偿地参与社会产品和国民收入分配的活动。征税与价格的变动没有必然联系。单纯从税收调控价格的角度看,对一种商品从不征税到征税、从低税率到高税率的演变过程,应是一种加重生产者或消费者负担的行为。

我国运用税收手段调控房地产市场,主要在以下两个方面发挥作用。第一,是通过加大买卖房屋人的成本负担,从而在一定程度上降低或延缓购房者购房需求,通过影响供求关系,间接对市场的价格产生作用。第二,通过在房地产交易环节选择征税,加大交易成本,打击市场投机行为。如我国近年来实行的营业税或个人所得税等税收调控政策,主要是为了打击房地产市场的投机行为而出台的。如营业税的政策规定从2005年6月1日后,将个人购买不足2年的住房对外销售的,应全额征收营业税,进一步延伸到自2006年6月1日后,个人将购买不足5年的住房对外销售全额征收营业税;再如在房地产交易环节中开征个人所得税,明确了个人转让二手房时所取得的收益必须强制征收个人所得税,对不能提供房子原值凭证的按总价1%—3%征收个人所得税,但对于转让自用5年以上,且是家庭唯一住房的,可免征个人所得税。

但是从我国利用税收调控房价的实践看,效果并不令人满意,其原因在于忽略了税负转嫁问题,即税收的最终归宿。税收归宿有法定归宿和经济归宿之分,所谓法定归宿是指在法律上负责纳税,而税收的经济归宿是指税负不由法定纳税人负担而由其他人负担。从法律上的归宿过渡到经济上的归宿,可能只要一次转嫁就能完成,也可能要经多次转嫁才能完成。

¹房地产市场的捂盘是指房地产开发商通过各种方式让其手中持有的住房推迟出售,以便能够在获价格推高后得到更高的企业利润。房地产市场的捂盘行为主要包括:房地产开发商将楼盘分批次领取预售许可证,以此来推迟商品房的开盘时间;通过欺骗性方式把没有出售的房子说已经出售了,制造产品供应稀缺程度,以此来影响消费者购房心理;故意突然抬高销售价格,使消费者因房价超出心理预期而望而止步;联手中介炒作等。

但是要实现税负转嫁是有条件的，它只能在市场交易过程中实现，具体的转嫁数量等由市场供求曲线的形状来决定。在市场经济条件下，由于买卖双方有自由定价权，卖方可视商品和要素的市场供求弹性的状况来决定价格变动幅度，进而决定是全部转嫁税负，还是部分或无法转嫁税负。从近年来我国针对房地产市场出台的税收调控实践看，不仅营业税等间接税被转嫁到了消费者身上，就连个人所得税这样的直接税也被转嫁到最终消费者身上。应该说，这既是房地产价格不断上升、房地产市场供不应求的大背景所决定的，也与我国税务机关的征管能力和征管水平紧密相关。如在个人所得税征收过程中，很少有人是按制度中规定的按应纳税所得额的 20% 进行征收，而绝大多数是按房产转让收入的 1% 进行征收（由于近年来房价上涨较快，按核定的应纳税额要比按房产转让收入额缴税，负担要重得多）。在征管机构没有硬性约束的条件下，人们自然会选择税负相对小的缴纳方式，从而导致对房地产市场转让收益征收的个人所得税最终演变为类似营业税的固定税种，没能在打击投机行为方面发挥作用，而具体的税收负担都最终被转嫁到消费者身上。

通过以上分析，在我国目前房地产呈典型的卖方市场，价格不断呈单边上涨的条件下，税收负担是可以全部转嫁给购房者，此时通过征税很难达到调控房地产市场需求降低房价的目的，而只是加重了购房者的负担水平。

二、保有环节开征物业税调控房地产价格的有效性分析

（一）什么是物业税

物业税这一名称起源于我国香港，其实质就是不动产税或房产税，它是在房地产保有环节征收的税种，由政府根据每年不动产的评估价在保有环节按年征收，计征税额大小取决于持有物业的当年估价和公布税率的乘积，一年一收。这样其承租人或所有者每年都要缴付一定税款，而且应缴纳的税值会随着不动产市值的变动而变动。到目前为止，我国物业税开征的具体方案并没有一个官方的明确说法，征收物业税也还没有明确的时间表，据报道已经确定的基本框架是²：将现行房产税、城市房地产税、土地增值税以及土地出让金等收费合并，转化为房产保有阶段统一收取的物业税。通俗地说，就是把现在买房子时需集中缴纳的税费，放到买房子后按年缴纳。目前，物业税的模拟“空转”已经在北京、深圳、重庆等几个城市试点。

上述论述中，我们可以看出，物业税有两个重要特征：一是保有环节分年征收；二是计税依据将依据房地产市价及房地产的综合信息进行动态调整。从我国房地产税现有的税制设计看，目前我国虽然没有物业税，但在房地产保有阶段，已经有房产税、城镇土地使用税、城市房地产税（对外商投资企业）等税种，这些税种的设置本意是，通过房产税，促进节约和合理利用土地资源；通过城镇土地使用税促进土地使用者合理、节约使用土地，提高土地使用效益。但是，到目前为止，房地产税和城镇土地使用税的实施都是有很大的免税范围，

2 于兵兵，2007 年 10 月 12 日 03:20 中国证券网-上海证券报

这其中包括对居民个人的所有非商业性用房进行免税。

中国房产税现状

房产税是以房产为征税对象，依据房产价格或房产租金收入向房产所有人或经营人征收的一种税。房产税的计税依据是按房产的计税价值或房产的租金收入征税，在从价计征中，房产税的计税价值是依照房产原值在一次减除10%—30%之后的余值计算缴纳，其税率为1.2%，而对房产出租收入的计税是按房产出租的租金收入计征，税率为12%。纳税期限实行按年计算，分期缴纳。由于房产税属于地方税，所以也给予了地方一定的减免权限。在目前的房产税征收中，对以下几类房产进行免征：国家机关、人民团体、军队自用的房产；由国家财政部门拨付事业经费的单位所用的，本身业务范围内使用的房产；宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的房产；中国人民银行总行所属分支机构自用的房产；个人所有非营业用的房产以及财政部批准免税的其它房产等。

——资料来源：《房产税暂行条例》

中国的城镇土地使用税现状

城镇土地使用税是以城镇土地为征税对象，对拥有土地使用权的单位和个人征收的一种税，以纳税人实际占用的土地面积为计税依据，实行按年计算，分期缴纳。为加强土地宏观调控、节约使用土地，国务院自2007年1月1日起将城镇土地使用税每平方米税额在原《条例》的基础上提高了2倍，即大城市由0.5元至10元提高到1.5元至30元，中等城市由0.4元至8元提高到1.2元至24元；小城市由0.3元提高到0.9元至18元，县城、建制镇等由0.2元至4元提高到0.6元至12元。同时，将外商投资企业和外国企业也纳入城镇土地使用税的征税范围。在城镇土地使用税的税收优惠政策中，对国家机关、人民团体、军队财政拨款事业单位以及公共用地等十一大项用地进行免征外，还授予省、自治区、直辖市地方税务局对个人所有的居住房屋及院落用地等十四项用地的减免权限。

——资料来源：《城镇土地使用税条例》等

从一定意义上说，我国目前的房产税和城镇土地使用税具有物业税或不动产税的性质。其根本区别在于当前探讨的物业税是根据房屋的估价值进行征收，其计税依据可以进行动态调整；而我国现行的房产税是按房屋的计税价值来征收，其计税基数不随市场的变化而相应调整，属于静态保有环节。两种计税方式各有利弊。应该说随着市场经济的发展，探讨中开征的物业税的征收更科学、合理，但是这要以较高的征管水平为前提。物业税以估定价值作为计税基础，既需要科学的估价水平，更需要全面、真实、可用的财产资料。据调查，在目前我国物业税空转试点的城市中，房屋信息资料的真实准确是遇到的难点之一。而从估价制

度看，即使早在 19 世纪就开始推行财产税的美国，已经具备了非常健全的房地产登记与评估制度，但是在实际运行中，其房屋估价也存在有意低估的问题。在中国这样的发展中国家，还将更多地会出现技术等各种原因造成的房价低估。此外，完备健全的房地产权登记制度和公开查阅制度等也都是拟开征的物业税运行需要具备的前提条件。在我国目前的市场经济环境条件下推行物业税，其征管能力和征管水平都存在很大障碍，相应地其征管成本也会较大。

（二）保有环节开征物业税调控房地产价格的有效性分析

那么，现在假定物业税的开征在空转试点完成后能顺利推行，我们来看开征的物业税对房地产市场的影响。

1. 整体上看，物业税的开征对房地产价格影响不明显。其原因在于：

第一，物业税的税负也可以转嫁

通过征收物业税降低房地产价格，其作用机理就是增加房屋持有环节的成本，同时减少房产流转环节的税收成本（如降低二手房营业税等），将闲置房产挤向市场，增加住房供给，从而达到降低房价的目的。与以前的税收调控措施相比，物业税的开征只是征收环节的改变，它也是通过影响供求关系从而间接影响房价。但在房地产市场价格不断上涨的背景下，除了自用住宅之外，对房屋拥有者在保有环节开征的税收也同样可以继续向下转嫁给承租住房的人，除非房地产市场供求关系出现逆转，出租房屋过多，对出租房屋的需求小于供给，才有可能产生房产税或物业税不易转嫁的现象。税收负担只要是能转嫁出去，就不会降低投资人对房屋的投资需求。不能降低需求，那么税收调控市场的链条就被中断，就很难通过保有环节征税来影响房地产价格；而且考虑到一些国家对自用房屋的不动产税都有一定的免征，如果我国也实行对第一套住房免征物业税的话，那么物业税对房地产市场的影响将更小。

第二，即使实行“将土地出让金也并入物业税”的改革方案对房地产市场的调控效果也不会明显

关于土地出让金是否纳入拟开征的物业税目前一直存在着一定的争议。因为土地出让金属于租的范畴，租与税是两个不同的概念，从理论上说将土地出让金并入物业税有不妥之处。在香港，地租和物业税二者也是分开征收的。所以，我们认为，物业税的开征不应包括土地出让金的分年交纳的问题。如果是这样的话，拟开征的物业税只是现有房产税和土地使用税等税种的整合，其对房地产市场的调控效果将很小。

即使实行“将土地出让金的改革也并入物业税”的改革方案对房地产市场的调控效果也不会明显。其原因在于：我国房地产市场经过十余年的发展，房地产市场已经具有相当大的存量规模，物业税改革后，会有一个老房与新房的区分，物业税和土地出让金改革前购买的房屋，已经在购房款中一次性支付了地价和相关税费，那么，在改革过程中，对于“老房”实行老办法的可能性非常大，在这一条件下，如果开征物业税或土地出让金分期交纳后，肯定会有一个对现已形成的房地产市场的价格及新开征税率的换算，然后形成一个新的房价，这种情况下产生的房价下跌，只是税费分期交纳导致的名义房价的下降，并不是房价的真正

下跌。它就类似银行的分期付款，在分期付款的条件下，100万元的房子如果交了40%的首付也就是40万元就能先把房子买回来，但以后每月都要交纳房贷，那能说这个房价降到了40万元吗？事实上，土地出让金的分期交纳是一种变相的不用付息的期限更长的（50年或70年）分期付款，土地出让金改革后，房地产只是名义价格而不是实际价格的下降，对房屋购买者来说，购房负担不会有实质减轻。

2. 从结构上看，拟开征的物业税的征税范围将会对住房需求结构产生一定的影响

虽然物业税的开征对房地产价格的影响不明显，但是从结构上看，物业税的征税范围将对住房需求结构产生一定影响。具体表现为：第一，如果征税范围包括所有居民住房，将在一定程度上引导人们对其居住面积的合理选择，但会加重以自用为主的大多数购房者的负担，很可能造成一部分中低收入者买了房但养不起房，容易产生社会的抵触情绪。第二，如果对第一套住房的一定面积（如90m²）进行免税³，而对其它住房面积征税的话，其调控作用将表现在：一方面引导一般消费者对中小户型住房的需求；另一方面，对以投资为主的住房拥有者征税，可以引导那些闲置房产投入住房租赁市场，这样可以实现将物业税继续向后转嫁，而大量闲置房产投入市场将有利于房屋租赁市场的有效竞争，促进租赁市场的理性发展，这也将最终对整个房地产市场产生积极作用。但是，在房地产市场仍呈现单边上升的市场环境下，物业税的这种优化调整的功能很难在短期内实现。

3、足够高的物业税税率也许对房地产价格下降有作用但对经济社会稳定将造成较大的负面影响。

如果必须通过物业税来调控房地产价格，也不是完全不可行，其必要条件就是物业税的税率高到让一部分人难以负担养房的成本（考虑资金的时间价值，通过折现计算，也可以说让房价高到让一部分人买不起房）。这个税收比例的确定要考虑房屋的价值以及居民的收入水平，即一个家庭的收入足够大的百分比用于交纳物业税，使百姓对房地产退避三舍或减小住房面积，从而导致住房总需求下降，房地产价格也会随之下降。但是这种方式对经济社会产生的冲击太大。

从我国当前房地产保有环节的税率看，房产税的税率为1.2%，以100m²的一套房屋售价100万元，按目前的房产税的征收标准（按房屋最大扣除30%的余值）计算， $(100 - 100 \times 30\%) \times 1.2\%$ ，那么其应纳房产税为8400元，接近房价的1%。从国外经验看，即使较为普遍实行不动产税的发达国家，虽然其名义税率相对较高，但其实际税率也基本在房价的1%左右，综合来看，在我国当前的体制背景下是绝对不可能实施税率过高的物业税。而较低的保有环节税率或是被房价的上涨收益冲淡或是被转嫁给租房者。通过这种极限法的假设方式，也能让我们看出不能简单通过物业税来调控房地产价格。

³本文主张是对第一套住房的一定面积（如90m²）进行免税，而不是简单地只对第一套住房免税，其理由在于：如对60m²的一套住房和200m²的第一套住房都免税的话，显然将存在不公平征税的问题。

美国房地产税制中的税率

美国房地产税涉及房地产保有、转移、取得等环节，主要包括一般财产税、所得税、房地产收益税等项目。

一般财产税是在保有环节征收，其课税对象包括房地产和企业不动产等物业。计税依据是不动产评估价值。关于该项税收，各州的税率并不一致，主要由各地政府视财政状况而定，一般为3%—10%（名义税率）。如纽约为7.4%，芝加哥为8.5%。然而，由于房地产的估算价值往往低于实际价值，所以其实际税率往往在1.2%—3%之间，其中房屋税的税率只为房价的1.09%。某些州免征或轻征自有自用房屋的财产税，且几乎所有的州都免征宗教和慈善机构的房地产税。一般财产税从价课征，与财产业主的支付能力无关，又不直接与其具体收益挂钩。

在房地产转移环节，还征收所得税和房地产收益税。所得税是指美国将房地产收益归入个人和法人的综合收益，实行超额累进税率征收个人所得税和法人税，房地产个人所得税的课征对象主要是：房地产投资利息收入、投资入股的房地产利息收入、房地产经营中已实现的资本利润、佣金、红利等。

房地产收益税是指在美国，一定时期所购的房地产，其增值在一定限额内，无需缴纳任何税金。如果房地产所有权人获得的增值收益超过政府规定的免税限额，则采用加权税率向政府缴税。按照税法规定，个人收益税若夫妇联合申报税率为15%—38.5%，个人申报则为18%—38.5%，公司房地产收益税率为15%—34%。

——资料来源：《房地产租费税改革研究》

三、结论与建议

1. 税收对价格发挥作用是间接的，在供求竞争较为充分的一般商品市场较易达到。而试图通过征税提高房产的消费成本来减少房地产的需求，在当前我国房地产市场需求强劲的背景下较难发挥应有的效果。

2. 政府调控市场供求关系的重点更多地应是在提供充足中小型住房、廉租房的同时，打击投机行为，而不是所谓的把调控目标单纯定位于降低价格。因为在当前贫富分化较大的背景下，即使房价降低了，仍会有很多人买不起房子，这些人必须由政府提供一些廉租房和经济适用房来解决。而打击投机行为是因为大量的投机行为会不断吹大房地产市场的泡沫，而泡沫过大会对房地产市场乃至整体经济产生较大的负面影响。投机与投资在理论上是有区别的，但在实践上的确很难判定，最为简便的判断方式即持有时间的长短。与在保有环节开征物业税相比，加大房地产交易环节的税负，对征管水平的要求相对较低，征管成本也相对较低。为此，为打击投机行为，对持有时间较短的房地产进行交易时，可考虑设计较高的税率。

3. 当前我国房地产领域的税种设置的确存在较多问题，相关的税制改革是必需的，从

发展趋势看,保有环节恢复开征物业税(或房地产税)有其必要性。但是,一方面不能把物业税与房价的涨跌绑在一起;另一方面,物业税的开征由一个国家的经济发展水平、税收体制及征管水平决定,根据中国的现实情况,当前物业税的开征应分阶段进行,如可考虑首先恢复对居民个人用房的房产税的征收;随着房地产估价制度的逐步建立、房地产登记制度不断完善以及相关信息体系的建设不断成熟,再考虑建立动态的以房屋不动产评估值作为计税依据的物业税。

参考文献:

1. 各国税制比较研究课题组, 1996,《财产税制国际比较》中国财政经济出版社。
2. 2006年注册会计师《税法》辅导教材, 中国财政经济出版社。
3. 王洪卫等, 2005,《房地产租费税改革研究》, 上海财经大学出版社。
4. Wallace E. Oates 编著,《财产税与地方政府财政》, 中国税务出版社。
5. 韩凤芹, 2005,《开征房地产税对房地产业的影响》,《宏观经济管理》第5期。