



## 以房地产税促进国家治理现代化

**摘要:** 房地产税涉及新型城镇化、地方财政可持续性、房地产市场调控等重要事项,是促进国家治理体系和治理能力现代化的重要基石。建立和完善房地产税制度,有利于处理好政府与市场的关系,减少使用行政手段对人口流动进行干预,减少强制拆迁等社会矛盾,有利于理顺中央和地方财政关系,保障地方财政稳健运行,调动地方政府在转变政府职能、避免投融资行为短期化等方面的积极性。本文分析了征收房地产税的益处,并提出实施房地产税的政策建议。

**关键词:** 房地产税; 国家治理; 央地关系

**作者:** 中国人民银行研究局 唐滔

**声明:** 《中国金融论坛工作论文》旨在促进与经济金融学界的学术交流与研讨,推动社会力量加强对相关问题的研究。论文内容仅代表作者个人学术观点,不代表中国金融论坛、中国人民银行研究局及中国人民银行金融研究所的观点。任何公开报道或引用,请注明来源为《中国金融论坛工作论文》。来源网站:

<http://www.cff.org.cn>。

十八届三中全会决定提出，全面深化改革的总目标，是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。从经济层面理解，国家治理现代化的内涵，主要是处理好政府与市场、中央与地方两大关系。具体而言，政府应当尽量通过经济杠杆而非行政手段的方式，去影响个人、企业乃至地方政府等经济主体的决策，以优化资源配置、维护市场统一，从而实现经济可持续发展。

目前，中国的新型城镇化战略面临高房价和拆迁矛盾频发，地方政府偏好以投资性支出快速拉动 GDP 增长、公共服务供给不足，地方财政过度依赖土地出让收入、债务风险不断累积、财政可持续性堪忧等突出问题。财政是国家治理的基础和重要支柱。本文认为，应当抓住复杂局面中主要矛盾，以尽快开征房地产税为突破口，推动房地产市场和地方财政改革。

## **一、更多使用经济调节手段，处理好政府与市场的关系**

对经济发展来说，各种要素充分流动至关重要。在支持经济发展的四大要素中，技术和资本不存在流动障碍，甚至跨国配置也已是常态。然而，受户籍制度、房地产限购等政策因素的影响，中国人力资源和土地要素的市场分割现象较为明显，未能充分流动和流转，损害了资源配置效率。

### **（一）房地产税可以替代户籍制度调节人口流动**

人口是随着经济机会流动的。大城市往往意味着更多的发展机会，更加公平的环境，人口往大城市流动是符合经济规律的。但是，北上广深等超大型城市，面临资源环境压力大、交通拥堵等各种各样的弊病，已经不能容忍无限制的人口涌入。为缓解人口流入压力，一

些城市不得不抬高户籍门槛，设定人口总量上限，以及实行严厉的房地产限购政策。然而，户籍限制没有办法阻止人口迁移，可以预期的是，违背经济规律的行政手段效果不会太好，反而将矛头引向了对政府管理的不满。如果以税收和经济手段替代户籍限制和行政限购，出台面向一般居民住房的房地产税制度，就可以更多发挥经济杠杆的调节作用，有利于从制度上真正实现人口迁徙自由，将决策权还给“经济人”，由其自行权衡成本与收益，决定是否要进入大城市工作和生活，从而优化人力资源配置。

## （二）房地产税可以减少强制拆迁并盘活土地资源

本质上，土地增值收益是城市人口集聚与投资增加提升城市经济密度所带来的，是城市化红利（正外部性、区位条件改善）的市场价值，本质上一种级差地租。城市地租完全是社会性的，其大小只取决于它的位置。如果所处位置教育、医疗及环境等越好，那地租就越高。这些都与土地占有者的私人行为都没有关系。不论是土地公有还是私有，土地增值收益都不应当由实际占有者单独享受，而应当由全体人民共享。

然而，在现行制度下，土地增值收益大部分是由城镇居民与城郊农民等实际占有者享受。近年来财政部公布数据显示，土地出让收入中 80%为成本性支出，只有 20%是具有公共性质的非成本性支出。这就是说，除掉土地开发成本之后，仅有小部分土地增值收益为公众分享。而且，由于房地产税的缺位，现在对城镇建设用地的占用，只有收益，没有成本。在这样的制度安排下，土地占用者缺乏主动搬迁的动力，不利于土地资源给最有效率的企业和个人，严重损害了土

地资源配置的效率。

在目前的征地拆迁与垄断供应土地的制度下，强制拆迁虽然理论上站得住脚，但容易引起社会矛盾。为大多数群众利益办事的有理有据的好事，容易演变成激发矛盾，陷入舆论被动的坏事。引入房地产税制度，可以用更符合市场规律的经济调节手段，在减少或避免拆迁矛盾的情况下，促进要素的流动，让最优效率的资源占据最有效率的地段，避免城市土地占有者固化。因为房地产税可以发挥价格信号的作用，地段好、价格高的地方，税基大，同一税率下征税多，房主必须考虑占用该地段的成本收益。采用房地产税这种方案，“钉子户”会因为税收成本而主动搬迁，政府强制拆迁现象将大幅减少，即使采取强制措施，也将更具法理基础，避免陷入舆论上被动的处境。

总而言之，房地产税可以避免过多采用行政调控手段，促进人口流动，优化人口分布，缓解拆迁矛盾，优化土地资源配置，为工业化与新型城镇化提供持久动力。

## **二、建立地方主体税种，理顺中央与地方的关系**

中央和地方财力分配是政府间财政关系的重要内容。在理想的分税制财政体制下，一级政府要有一级事权、一级财权、一级税基。从协调推进改革来看，推进税制改革，提高直接税的比重，培育地方主体税种，建立和完善地方税体系，是理顺央地财力关系的前提。

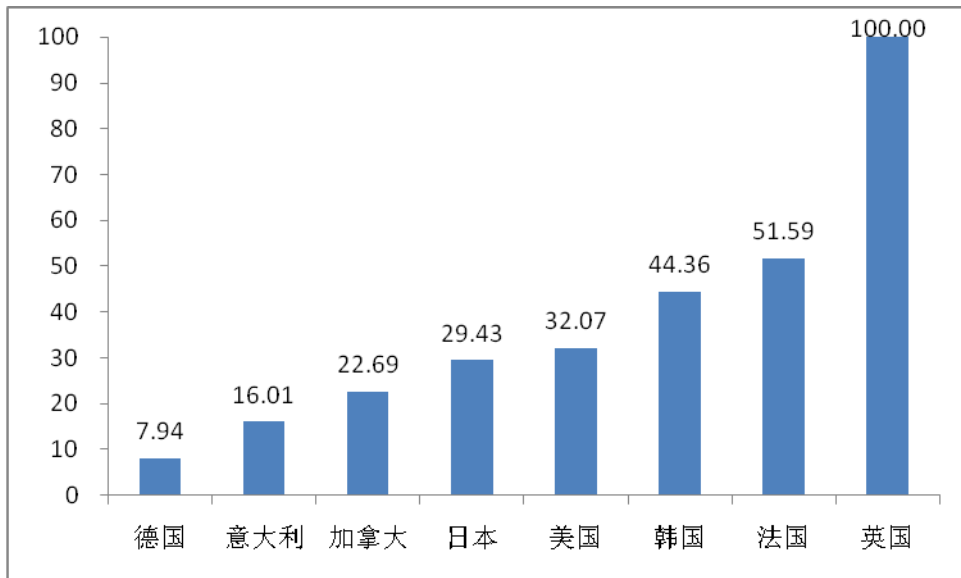
### **（一）房地产税具有成为地方主体税种的特性**

发达国家的经验表明，房地产税是地方税收收入的主要来源。无论是美国、加拿大等联邦制国家，还是日本、英国等单一制国家，多数房地产税收入都划归地方政府，由地方管理和支配，并赋予地方政

府较多的税权和财权，在政策规定和税收征管上均有很大的灵活性。

从税种特性来看，房地产税最适合作为县(市)级政府的主体税种的直接税，是对地方政府财政收入的一个重要补充。理由是，其一，这是一种几乎没有流动性、稳定性很强、区域性突出的税收收入来源；其二，其税基的评估比较复杂和特别需要“因地制宜”，只有放在最基层，才能尽量减少信息不对称的问题，否则高层鞭长莫及。房地产税可以将这几个要求在政府低端层级贯通、综合在一起，在逻辑上是很顺的一种关系。

图1 发达国家房产税占地方税收的比重



数据来源：OECD Revenue statistics 2014，作者整理制图。

## （二）房地产税应与“营改增”协调推进

目前正在大力推进的“营改增”对于支持服务业发展意义重大，但是与央地关系改革衔接不畅。营改增全面推开试点后，对央地间财力划分会产生影响，原来属于地方政府独享的营业税变成地方和中央的共享税，地方财政收入因此受损。为了确保地方财力，《国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡

方案的通知》（国发〔2016〕26号）确定，将增值税分成比例调整为50:50。这确实是有效途径，但也是不得已的办法，是“分钱制”而不是“分税制”。而且，在生产环节征收的流转税天然属于中央税，不适合作为共享税。地方参与分享，不可避免会导致地方竞夺税源，产生地方保护、市场分割、重复建设等问题。在税制改革总体不到位，地方主体税种仍然缺位，地方税体系依然不完善，没能为央地财力划分提供良好基础的情况下，未来有可能将增值税分成过渡方案带来一系列负面后果归责于营改增。26号文确定了2至3年的过渡期，应该在这个时间窗口内加速改革，尽快通过房产税等直接税，来弥补营改增后地方政府在流转税方面的减收，从而达到在稳定税负前提下理顺分税制体制的目的。这样可以避免过渡方案变成了长期方案，大大减少地方政府干预经济的动机，有利于维护全国统一大市场。

### **三、建立激励相容的税制，转变政府职能和行为方式**

如前所述，土地增值收益归公原理上并没有错，但是地方政府参与分享土地增值收益的机制值得商榷。

#### **（一）土地财政扭曲了地方政府行为**

根据现有的土地政策，地方政府参与分享土地增值收益，主要是以土地出让金形式，从新增城镇建设用地中获取。然而，某届政府获得的土地出让金，实际上是一次性预收并一次性预支了未来30年、50年甚至是70年土地使用期的地租之总和。这样“寅吃卯粮”的土地财政模式，很容易导致忽视土地收益资本化的本质，产生重投资、轻服务、行为短期化等负面后果。因为一次性的收取土地出让金，基本与政府提供的服务无关，地方政府会相对忽视公共服务、环境保护

和民生等问题，更加注重城市建设。而且，为了取得更加显著的政绩，当届政府有极大的卖地冲动，恨不能一次就把土地都卖完，下一届政府也只能依靠不断的卖地，甚至举债造城才能维持运转，由此陷入了一种恶性循环，地方政府性债务风险和财政可持续性堪忧。此外，征地与卖地之间的巨额利益诱使土地“寻租”（腐败问题）。以经营城市的名义，地方政府一方面用计划经济的办法低价拿地，另一方面用市场经济办法高价供地。行政价格与实际市场价格的巨额差价，既是驱动不少地方政府大量批地卖地的动力，也是土地“寻租”行为产生的温床。

对于庞大的存量房产的增值，政府则几乎未能分享收益。典型例子是学区房，公立学校的优质教育资源是由政府支付成本，其市场价格反映的是教育资源的市场价值，但相应的增值红利并未落入服务提供者——政府的手中。显然，房地产税的缺位，限制了政府持续扩大供应优质教育资源的动机和能力。

表 1 土地出让金与房地产税对比

土地出让金	房地产税
一次性收入	持续产生收入
政府性基金收入	一般公共预算收入
不可持续	可持续性较强

将房地产税逐步培育成为市县级地方政府持续稳定的财政收入来源，为地方财政提供充足的资金，可以让中国的发展模式摆脱对土地财政的依赖。

## （二）房地产税可以激励地方政府转变职能

一方面，城市管理经济意义就在于让整个城市的土地资产不断

升值。房地产税与土地的价值挂钩，实际上是与地方政府提供的公共服务、社区管理和社区规划等密切相关，符合激励相容的原则，与市场经济对地方政府职能的合理定位要求相贯通。有利于调动地方政府的积极性，促进地方政府转变职能，推进地方政府治理方式的转型，使得地方间围绕公共服务供给进行良性竞争，加强财源建设。地方政府必然不再是只专注于买地卖地，而是要致力于为企业和居民提供更好的城市管理和社区服务，改善发展环境和人居环境，并且会改变过去对人口流动设置高户籍门槛的做法，以优质公共服务吸引人口流入，促使辖区内的不动产不断地升值，进而扩大房地产税的税基。在这样的正向反馈模式下，地方政府的可持续发展的财政基础更加稳固，地方政府投入基础设施建设和公共服务供给的积极性会更具有可持续性，更加符合新型城镇化战略的方向。

### **（三）房地产税可以化解地方财政可持续性风险**

房地产税是逐年动态收取，是一种更稳定、有持续性的财政来源，可以实现土地收益的即期效益和长期效益之间的平衡，从而平滑地方政府财政收入波动。房地产税可以化解地方财政过度依赖土地出让金的困境，下一届地方政府也可以有稳定的财政来源，不用背负上届政府遗留的巨额债务，其发展将会是持续而稳定的，可以更有效地抑制地方政府“寅吃卯粮”的短视化投资建设行为模式。既能够降低宏观经济的波动、增强宏观经济的稳定性，又有利于防范因土地资源稀缺导致的地方财政不可持续风险。

## **四、推动建立房地产税制度的策略和政策建议**

虽然房地产税在理论上具有诸多优点，对国家财税体制改革、转



变经济发展方式，保障和改善民生具有十分重大的现实意义，但是，一段时间以来，社会各界有关房地产税的争议颇多，比如土地国有制度下是否能够课税、先富阶层的利益反弹、对房地产市场的冲击、地方政府畏难情绪等。面对这些困难，需要采取一定的策略，赢得利益各方的支持，最大程度上回避尖锐矛盾，减少房地产税的推行阻力。

**一是按照税收法定原则，尽快在中央层面完成房地产税立法。**十八届三中全会决定提出了“加快房地产税立法并适时推进改革”和“落实税收法定原则”。按此要求，房地产税改革必须由中央层面先行立法，建立房地产税的合法地位，对纳税人、征税对象、计税依据、征税范围、纳税义务发生时间等作出明确具体规定。

**二是税制细则因地制宜，不搞“一刀切”。**建议赋予省级政府充分的税政管理权和调节空间，授权省（市、区）级人大制定实施细则，合理选择本地区具体标准、税率、扣除项目、免税面积或免征额等具体税制要素。另外，还要预留一段缓冲时间给各地做好相关准备工作，不追求一步到位，管理好各方预期，分时间、分区域缓释政策效应。人口压力过大、房价过高的地方可以择机先实行，个别经济相对落后地区，可以根据当地经济发展水平和纳税人分布状况，适当延后实施。

**三是推开房地产税可以与解决土地出让年限到期、小产权房等问题相结合。**选择一个时间节点，针对新老物业区别对待，老房子采取老办法，新房子使用新办法。也就是说，对于“老房子”按照原有土地出让政策执行；对于此后的新建物业，则终止、取消一次性征收土地出让金的做法，改为逐年征收土地使用税和房地产税。这种处理方式提供了土地政策推出的一个路径，摆脱土地所有制与房地产税之间

矛盾的争论，改革土地市场，促进城乡统一土地市场的形成。

最后也是最重要的是抓住改革时机。在房价上升的过程中推出房地产税，社会舆论压力比较小。由于人口结构变化，人们对房地产市场走势的判断目前已经出现分歧，如果不抓紧时间推出房地产税，很可能将错失改革窗口期。

## **Property Tax and Modern Governance Establishment**

**Abstract:** Property tax has a broad impact on urbanization, fiscal sustainability and housing market, it is the key for China government to establish a modern governance system also. The positive impact of introducing property tax including several aspects. First, it provides price signal to reallocate land resources, thus decrease the need of government intervene and compiled destruction. Second, it could increase revenue for local governments, and give incentive for them to adjust functions. At last of this paper, there are some advices for levying property tax in practice.

**Key Words:** Property tax; Public governance; Intergovernmental relationship