

三、中國大陸推動房產稅進展及對經濟社會可能影響

中華經濟研究院第一研究所副研究員吳明澤主稿

- 中國大陸自 1986 年即發布房產稅相關政策，目前僅有上海、重慶、寧夏自治區進行試點。短期其房產稅稅率會以交易價格或原值餘額作為計稅依據，未來目標或以市價進行課稅。
- 2018 年「兩會」期間，人大會議可能通過房產稅相關法律，未來將由地方政府視實際情況決定具體方案，逐步實施。
- 可能影響包括健全稅制、提高房屋炒作成本、加速房市泡沫破滅等；但因採逐步推動，且稅率相對較低，應不致造成房價大幅崩跌。

(一) 前言

房產稅是以房屋為課稅標的，依房屋的現值或租金收入為課稅依據，向產權所有人徵收的一種財產稅。事實上，1986 年中國大陸國務院已公布「中華人民共和國房產稅暫行條例」並原訂 10 月 1 日正式實施，但因反彈聲浪太大而未全路上路，直到 2011 才由上海和重慶進行試辦。2013 年中共「十八屆三中全會」中，房產稅議題再次被提出，並被要求加快立法工作、在適當時機推出。2015 年十二屆「全國人大」立法規劃中將房地產稅法納入，預計 2018 年 3 月的人大會議通過。「十九大」後，中國大陸財政部長肖捷在「黨的十九大報告輔導讀本」中，明確未來房產稅將會按房屋評估值徵收，且會依據「立法先行、充分授權、分步推進」原則，觀察家認為房產稅可能在這 1、2 年便會實施。2017 年 10 月 12 日寧夏回族自治區政府發布修正的「房產稅實施細則」，自 2018 年 1 月 1 日起執行，為繼上海、重慶兩地之後，第 3 個實施房產稅的地區。

(二) 實施地區的房產稅內涵

2011 年 1 月 27 日上海市政府發布「上海市開展對部分個人住房徵收

房產稅試點的暫行辦法」，規定從 1 月 28 日起對上海居民家庭新購第二套及以上住房和非上海居民家庭的新購住房徵收房產稅，計稅的依據為參照應稅住房的房地產市場價格確定的評估值，試點初期以應稅住房的市場交易價格作為計稅依據，房產稅暫按應稅住房市場交易價格的 70% 計算繳納。稅率暫定為 0.6%，但應稅住房每平方米市場交易價格低於上海市上年度新建商品住房平均銷售價格 2 倍（含）者，稅率暫減為 0.4%。

同日，重慶市政府宣布將進行個人住房房產稅改革試點，從 1 月 28 日開始向個人房產徵收房產稅，重慶主城 9 區中，個人擁有的獨棟別墅、個人新購的高檔住房（建築面積交易單位達上 2 年主城九區新建商品住房成交建築面積均價 2 倍【含】以上的住房）和在重慶市同時無戶籍、無企業、無工作（三無）的個人新購的第 2 套房子，將被徵收房產稅，其稅率為平均價格 3 倍以下者為 0.5%，3-4 倍者為 1%，4 倍以上者為 1.2%，在重慶市三無的個人新購的第 2 套房（含第 2 套）以上的普通住房，稅率統一都是 0.5%。

經過 6 年後，2017 年 10 月 12 日寧夏自治區宣布自 2018 年 1 月 1 日起在城市、縣城、建制鎮和工礦區（包括各類開發區、各類園區）範圍內徵收房產稅。房產稅依照房產原值一次減除 30% 後的餘值計算繳納者，稅率為 1.2%，而出租者以房產租金收入為房產稅的計稅依據，稅率為 12%。

由上述的內容可以看出，上海、重慶和寧夏的房產稅內涵有很大的不同。首先是課稅對象的不同，上海主要是針對第 2 套以上或非上海居民的新購住房課稅，而重慶則重點在於高級住宅和三無個人新購的第 2 套房，且均無針對出租房課以租金收入之房產稅，具有相當的試點特色，比較接近打擊投機與課奢侈稅，而寧夏則較接近 1986 年所公布之房產稅暫行條例之精神。其次是計稅依據的不同，上海與重慶均是房產的交易價格，當條件成熟後改以房產評估值為計稅依據，而寧夏則是以房產原值計稅，上海與寧夏均對計稅價格有所抵減，上海為交易價格之 70%，寧夏則為原值減除 30% 計稅。最後是稅率的不同，上海低房價高低稅率在 0.4% 至 0.6% 之間，而重慶亦是依房價為平均價格之倍數分別設在 0.5% 至 1.2% 之間，寧夏則是以自住與出租分別設定為原值減除 30% 後餘值的 1.2%，和租金收入的 1.2%。

（三）房產稅之影響

雖然房產稅政策自 1986 年公布，但直到現在真正實施的地方只有 2 個直轄市與 1 個自治區，最主要的原因除民眾反彈外，地方政府的不配合態度亦是原因之一。因為地方政府官員能以低價獲得房產，是其職位的一項重要附帶利益，也是獎勵支持者的工具（明報新聞網，2017.3.20）。另外，準備工作尚未充分也是房產稅難以全面推動的原因。因為要向房產所有者按其房產的價值徵稅，則政府本身必須擁有房產所有者與市場交易價格的完整紀錄，但直到 2014 年中國大陸才發布法令要求建立房產登記制度，2015 年開始實施。而且許多地方政府官員可能被迫披露他們利用不法或貪腐手段所獲得的房產，且為這些房產繳納房產稅，配合意願更低。

然而，在中央要求積極推動房產登記制度與習近平上臺極力打擊貪腐後，上述障礙相當程度已有所消除。2016 年底中央經濟工作會議中，習近平說出「房子是用來住的，不是用來炒的」，使得這一年來中國大陸大量推出打房政策，氣氛上對開徵房產稅愈來愈有利。而中國社科院財經戰略研究院、中國社科院城市與競爭力研究中心於 2017 年 12 月共同發布「中國住房發展報告 2017-2018」，也建議 2018 年將房產稅納入立法議程；「十九大」後財政部長肖捷的談話也意指立法可能很快會通過，房產稅實施的時程應不遠了。

中國大陸若正式課徵房產稅，可能造成的影響如下：

1.健全稅制：中國大陸目前主要的稅種多為間接稅，直接稅的部分較少，若課徵房產稅可以提高直接稅比重，有助於健全其稅制。

2.提高房屋炒作成本：中國大陸房地產炒作造成資產泡沫的問題一直是官方揮之不去的惡夢，2016 年 10 月以來中國大陸實施非常嚴格的打房措施，但多是短期行政手段，而非體制面的經濟手段。課徵房產稅有助於提高房產持有成本，或能降低炒作誘因。

3.健全房產市場：房產之需求有雙重性，即是必需品，亦可作為投機品，當前中國大陸房市投機意味相當濃，課徵房產稅可降低投機需求，但不致大幅減少必需品的剛性需求，有助於將房產市場導向以自住為主的必需品需求。

然而，課徵房產稅亦可能加速房市泡沫的破滅，而造成金融風險。由於過去幾年房市大漲，居民為購買房造成中長期貸款大幅增加。根據 BIS 的統計，中國大陸的居民債占 GDP 的比重由 2006 年第 1 季的 11.5% 大幅上升至 2016 年第 4 季的 44.4%，增加約 3 倍左右，成長速度相對於企業債與政府債務均較快。當房市泡沫破滅，可能造成銀行的不良貸款率大增，造成金融風險，甚至危及其經濟穩定。但若依中國大陸目前規劃，推動時程應是循序漸進，且尚未依真正的市場交易價格課稅，稅率亦相對較低的情況下，對中國大陸房市衝擊應不致太大。如中國大陸學者樊綱就指出房產稅應該徵收 3-4% 才能有抑制房價作用（大紀元時報，2017.2.6）。另外，上海與重慶自 2011 年進行房產稅試點後，其房價並未顯著下降，如上海 2011 年 1 月之平均房價為 25,285 元人民幣/平方米（以下同），重慶為 7,103 元，而 2017 年 11 月時上海為 52,637 元，重慶則為 10,273 元，均大幅上漲。