恒大研究院
EVERGRANDE RESEARCH INSTITUTE

中国房地产税的改革历程、征收现状及效果
——房产税系列之二

恒大研究院研究报告

房地产行业　　专题报告　　2019/9/17

首席房地产研究员：夏磊

研究员：易炜林，孔艺颖

相关研究：

1. 房地产税征收的国际经验 2019-09-05
2. 发达国家如何监管住房租赁市场？ 2019-08-13
3. 告别短期刺激，房地产融资向何处去 2019-07-31
4. 中国房地产市场：运行状况、政策周期与风险评估 2019-07-18
5. 全面回顾中国住房制度：成就、反思和改革 2019-07-11
6. 国际宜居大都市和美丽乡村如何建成？英国经验 2019-06-28
7. 控制供地+货币超发=高房价——英国住房制度启示录 2019-06-27
8. 日本住房制度启示录 2019-04-10
9. 发达经济体房地产税怎么收？ 2019-03-18
10. 美国 60 年房地产大牛市如何终结？ 2019-03-08
11. 美国如何造就60年的房地产大牛市？ 2019-03-07
12. 高房价之困——香港住房制度反思 2018-11-06
13. 新加坡如何实现“居者有其屋”？——新加坡住房制度启示录 2018-09-25
14. 全面解码德国房价长期稳定之谜 2018-08-14

导读：

我国房产税最早于 1950 年开始征收，直至 2018 年房地产税立法工作列入五年立法规划，其改革一直在曲折中前进。本报告中我们回顾了中国房产税的改革历程和征收现状，总结了上海和重庆房产税试点经验，以资借鉴。

摘要：

房产税立法实践在不断推进。房产税于 1950 年成为全国开征的独立税种；1951 年房产税、地产税合并为城市房地产税，在核准的城市范围内征收；1984 年拆分为房产税和城镇土地使用税；1986 年颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》，成为目前房产税的征收依据；2003 年十六届三中全会首次提出对自住房征收物业税；2011 年上海、重庆率先开展房产税改革试点；2012 年国务院指出要稳步推进房产税改革试点；2013 年十八届三中全会提出“加快房地产税立法并适时推进改革”；2018 年，房地产税立法工作列入五年立法规划，法律草案正在拟定中。

现行房产税主要征税对象为办公楼和商业营业性用房，对个人住房免征。房产税征收范围为城镇，税基为房产原值减除 10%-30%后的余值，税率为 1.2%；如果房屋出租，则税基为租金收入，税率为 12%；现行房产税主要征税对象为办公楼和商业营业性用房，对个人所有非营业用房产免征，意味着占全国城镇商品房存量金额 80%以上、存量面积 90%以上的房产被纳入免征范围。

沪渝率先开展房产税改革试点。2011 年，上海和重庆率先对个人住房征税，试点方案应该是未来全国推广房产税的重要参考方向。**两市方案共同点是：**（1）征税重点以新增购房为主，同时，买高价房就要交更多的税；（2）差别化税率，上海有两档，重庆有三档，控制高档住房的比例；（3）较为宽松的免税政策，减少对居民基本住房需求的侵害；（4）限制外来的投资需求，根据是否为本地居民采取不同征税条件。**不同的是：**（1）征税目标不同，上海主要是抑制投资，重庆主要是抑制高档住房消费；（2）实施范围不同，上海全市推行，重庆仅覆盖主城九区；（3）征税对象不同，上海针对增量住房，重庆针对高端住房。

沪渝试点带来的税源有限，对房价影响不明显。从税收效果看，上海和重庆房产税并未获得可观的税收收入，2018 年沪渝两市房产税收入分别为 213.8 亿元和 67.3 亿元，分别占各自地方税收的 3.4%和 4.2%，占各自土地出让收入的 11.1%和 3.2%。**从市场效果看，**房产税试点开始后，对比 2011-2012 年部分重点城市新建商品住宅价格指数，沪渝未出现独立走势。长期看，沪渝房产税试点对房价的影响不大，2011-2018 年，上海和重庆的商品房均价平均涨幅分别为 8.5%和 8.6%。

沪渝试点效果有限的主要原因：一是征税范围窄、税率偏低。征税范围上，上海不涉及存量房，重庆虽包括存量房，但只针对高档住房；税率

上，上海是 0.4%和 0.6%，重庆是 0.5%、1%和 1.2%。**二是沪渝等城市房价上涨的背后是住房供给不足。**上海和重庆 2010 年套户比分别为 0.93、0.98，2018 年分别为 0.93、1.01，两地房地产市场整体上一直处于供给不足的状态。随着城镇化不断推进，人口向大城市集聚的趋势愈加明显，对于住房需求旺盛的大城市来说，房产税难以起到房价调控作用。

风险提示：房产税推进超预期

目录

1 房地产税改革历程 5
2 房地产税现状：对个人住房免征 7
3 房产税试点：沪渝率先开征，效果有限 7
3.1 沪渝开展房产税改革试点 7
3.2 试点带来的税源有限，对房价影响不明显 9
3.3 试点效果有限的原因 11

图表目录

图表 1：我国房地产税改革历程 6
图表 2：我国现行房地产税制度要素 7
图表 3：上海和重庆两地房产税试点办法 8
图表 4：上海房产税对地方税收收入贡献 9
图表 5：重庆房产税对地方税收收入贡献 9
图表 6：房产税试点后房价短期涨幅放缓 9
图表 7：房产税试点后房价长期上行 9
图表 8：部分重点城市新建商品房价格指数（2015 年=100） 10
图表 9：重庆别墅、高档公寓成交套数 10

1 房地产税改革历程

我国很早就开始了房地产税的立法实践，但在征收实践上，受制于客观经济环境和政策需求，一直没有被作为主力税种。建国后房地产税的改革历程主要经历了初创阶段（1950-1972 年）、萎缩阶段（1973-1983 年）、萌芽发展阶段（1984-2002 年）、改革探索阶段（2003-2010 年）和新型房地产税试点阶段（2011 年至今）。

初创阶段（1950-1972 年）：1950 年，中央政府政务院颁布《全国税政实施要则》，房产税成为全国开征的一个独立税种。1951 年，政务院公布《城市房地产税暂行条例》，房产税、地产税合二为一，简并为城市房地产税，只在核准的城市范围内征收。

萎缩阶段（1973-1983 年）：1973 年简化税制，将部分以国营企业和集体企业为征收对象的房产税纳入工商税种范围，经济调节功能大大削弱。

萌芽发展阶段（1984-2002 年）：1984 年工商税制改革，房地产税被分为房产税和城镇土地使用税两个税种。**1986 年《中华人民共和国房产税暂行条例》实施，成为目前房产税的适用依据，条例中将所有非营业的个人用房纳入免税范围，排除了 80%以上的可征税房产。**

改革探索阶段（2003-2010 年）：2003 年，十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》，提出条件成熟时可以取消不动产的相关收费，改为对不动产统一征收物业税。**这是我国首次提到对自住房进行征税。**2006 年，房产部门、财政部等联合对物业进行评估和税收统计，即物业税的空转。2009 年 1 月 1 日起，《城市房地产税暂行条例》废止，外商投资企业、外国企业和组织以及外籍个人纳入 1986 年《中华人民共和国房产税暂行条例》适用范围，内外两套税制完成统一。

新型房地产税试点阶段（2011 年至今）：2011 年，上海和重庆率先开展自住房房产税改革试点。2012 年，国务院发文指出，要稳步推进房产税改革试点，让房产税成为财政收入可持续来源。2013 年 5 月，国家发改委发布《关于 2013 年深化经济体制改革重点工作的意见》，提出扩大房产税改革试点。**2013 年 11 月**，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“加快房地产税立法并适时推进改革”，**房地产税立法被提上日程。**2015 年 8 月，房地产税纳入了第十二届全国人大常委会立法规划，正式为房地产税立法划定时间表。2018 年 9 月房地产税立法工作列入五年立法规划，法律草案正在拟定中。

图表1：我国房地产税改革历程

时间	文件或事项	内容
1950 年 1 月	《全国税务实施要则》	规定除农业税外，全国统一征收 14 种税，其中包括房产税、地产税等，并统一建立了各级税务机构
1950 年 6 月	调整税收	合并地产税和房产税，统称为房地产税
1951 年 8 月	《城市房产税暂行条例》	全国范围内执行房产税，以标准房价为计税依据，按年计征，税率 1%，产权所有人或出典人缴纳
1973 年	简化税制	将部分以国营企业和集体企业为征收对象的房产税纳入工商税种范围。经济调节功能大大削弱
1984 年 10 月	改变税种	恢复征收停征超过十年的房产税，将房地产税分为房产税和城镇土地使用税，但不立即征收
1986 年 9 月	第 90 号文件，颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》	保留对外资企业和外国人继续征收城市房产税，正式面向全国内资企业和国内居民开征房产税，对个人非营业用的房产全部免征房产税
1993 年	《中华人民共和国上地增值税暂行条例》	为征收增值税而暂时发布的条例
2003 年	《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决议》	提出条件成熟时可以取消不动产的相关收费，改为对不动产征收统一物业税
2006 年	房产部门、财政部	联合对物业进行评估和税收统计，开始物业税空转
2008 年 12 月	改变条例	废止《城市房产税暂行条例》，依照《中华人民共和国房产税暂行条例》全面征收房产税
2011 年 1 月	改革试点	在上海、重庆启动房产税改革试点
2013 年 11 月	十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	提出“加快房地产税立法并适时推进改革”，房地产税立法被提上日程
2018 年 9 月	立法规划	房地产税立法工作列入五年立法规划，法律草案正在拟定中

资料来源：国务院、住建部、财政部等政府网站，恒大研究院

2 房地产税现状：对个人住房免征

现行房地产税征税对象范围窄、税基小。我国目前房地产税征收依据是 1986 年颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》，征收范围为城镇，税基为房产原值减除 10%-30%后的余值，税率为 1.2%。如果房屋出租，则税基为租金收入，税率为 12%（个人出租的税率为 4%）。

图表2：我国现行房地产税制度要素

项目	内容
地区	城市、县城、建制镇和工矿区
纳税人	产权全民所有：经营管理单位；产权出典：承典人；产权所有人、承典人不在房产所在地，或者产权未确定及租典纠纷未解决：房产代管人或者使用人缴纳。
税基	房产原值一次减除 10%至 30%后的余值；房产出租，租金收入为计税依据。
税率	房产余值：1.2%；房租收入：12%。
免征范围	1）国家机关、人民团体、军队自用的房产；2）由国家财政部门拨付事业经费的单位自用的房产；3）宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的房产；4）个人所有非营业用的房产；5）经财政部批准免税的其他房产。
征收单位	房产所在地地税机关
征收方式	按年征收、分期缴纳。

资料来源：《中华人民共和国房产税暂行条例》，恒大研究院

主要征税对象为办公楼和商业营业性用房，对个人住房免征。《房产税暂行条例》规定了房产税的 5 类免征对象，其中包括个人所有非营业用的房产，意味着占全国城镇商品房存量金额 80%以上、存量面积 90%以上的房产被纳入免征范围。**目前办公楼和商业营业性用房成为主要征税对象**，两者在全国存量房市值中占比不到 20%，面积占比不到 10%；而采用历史成本法的房屋余值作为税基，和西方采用的房产评估值相比，房产增值额未被纳入征税范围。

3 房产税试点：沪渝率先开征，效果有限

3.1 沪渝开展房产税改革试点

2011 年，上海和重庆率先试点进行房产税改革，开始对个人住房征收房产税。当时实施的背景是房地产短周期牛市，房价迅速上涨，2010 年 4 月国务院推出《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（新国十条），开始在全国主要省会及计划单列市进行限购措施，而房产税也被当做抑制不合理房地产需求和房价过快上涨的工具进行试点。

从征税规模看，2011 年房产税试点当年，重庆房产税登记应税住房仅 8791 套，总建面 215.1 万平方米，征收总额约 1 亿元；上海房产税登记住房 7000 多套，认定为应税住房 1017 套，征收总额不超过 1000 万元。

从税收方案看，上海方案主要体现在：（1）仅对新购住宅征收，本市家庭、住满 3 年或属于高新人才的非本市家庭首套免征；（2）家庭人均有 60 平免征面积；（3）税率 0.4%-0.6%。**重庆方案主要体现在：**（1）存量房仅对独栋住宅征收、新购房仅对独栋住宅、高档住宅和在本市无工作、户籍和企业的人员第二套住宅征收；（2）税率 0.5%-1.2%，交易价格在上两年主城均价 3 倍以下的税率 0.5%；（3）存量住宅每户有 180 平免征面积，除三无人员外的家庭新购商品住宅有 100 平免征面积。

上海和重庆的试点方案应该是未来全国推广房产税的重要参考方向，共同之处是：（1）征税重点以新增购房为主，同时，买高价房就要交更多的税；（2）实行差别化税率，上海有两档，重庆有三档，控制高档住房的比例；（3）较为宽松的免税政策，可以减少征税对居民的基本住房需求的侵害；（4）限制外来的投资需求，根据是否为本地居民采取不同征税条件。**不同之处是：**（1）征税目标不同，上海主要是抑制投资，重庆主要是抑制高档住房消费；（2）实施范围不同，上海全市推行，重庆仅覆盖主城九区；（3）征税对象不同，上海针对增量住房，重庆针对高端住房。

图表3：2011 年上海和重庆两地房产税试点办法

方案	上海	重庆
试点范围	上海全市	主城九区
征收对象	本市居民家庭新购二套及以上住房 非本市居民家庭新购商品住房，但高新人才和住满三年的放宽至第二套及以上	存量独栋商品住宅 新购独栋商品住宅 新购高档住房 三无人员新购第二套普通住房
纳税人	应税住房产权所有人	应税住房产权所有人
计税依据	交易价格 70%	交易价格
计税标准	市统计局公布的上年度新建商品住房均价	国土房管部公布的上两年新建商品住房均价
税率	0.4%-0.6% 单价超过上年度全市均价 2 倍：0.6% 单价低于上年度全市均价 2 倍：0.4%	0.5%-1.2% 独栋、高档住房建筑面积均价为上两年主城均价 3 倍以下的、三无人员新购第二套普通住房（2017 年修订为首套及以上）：0.5% 3 倍至 4 倍：1% 4 倍及以上：1.2%
税收优惠	人均住房不超过 60 平米：新购住房免税； 本市具名有无住房成年子女共同居住的：计入免征住房面积	试点前独栋商品住宅：免征面积 180 平米 新购独栋商品住宅、高档住宅：免征面积 100 平米
纳税期限	12 月 31 日前	每年 10 月 1 日至 31 日
征税目的	抑制投资投机需求	抑制高档住房消费
税收用途	用于公共租赁房的建设和维护	用于保障性住房建设等方面的支出

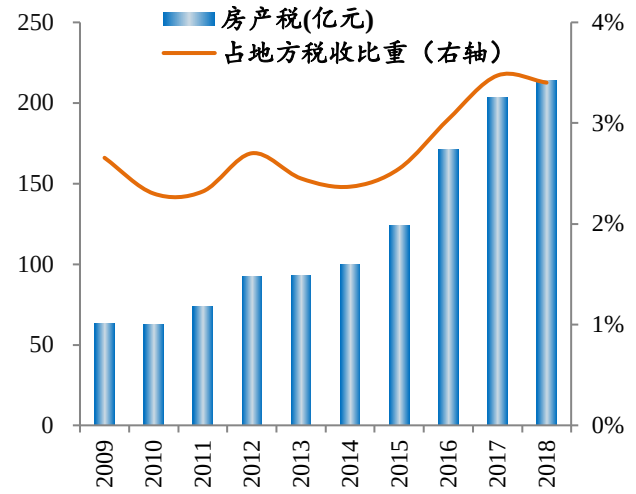
资料来源：沪渝房产税试点文件，恒大研究院

3.2 试点带来的税源有限，对房价影响不明显

上海和重庆的房产税改革试点并未达成预期效果。

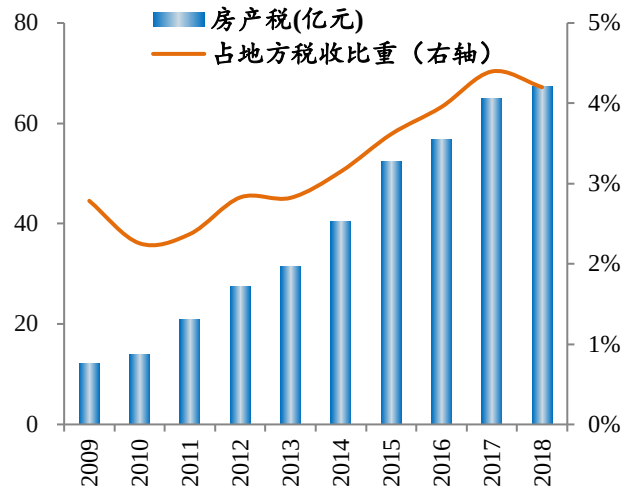
从税收效果看，试点并未带来可观的税收收入。上海和重庆房产税在税收总占比中未明显增长，2018 年两市房产税分别为 213.8 亿元和 67.3 亿元，占地方财政税收比重分别为 3.4%和 4.2%，分别占各自土地出让收入的 11.1%和 3.2%。而扩围的个人住房房产税并不多，重庆市 2011 年对居民住宅征收房产税收入 1 亿元，2012 年也仅 1.4 亿元。

图表4：上海房产税对地方税收收入贡献



资料来源：国家统计局，恒大研究院

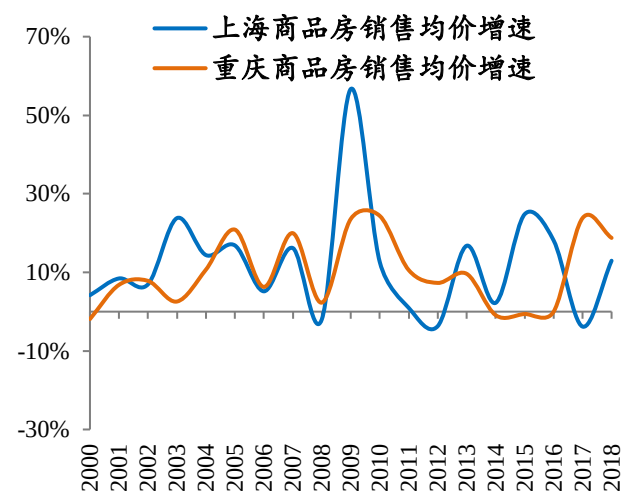
图表5：重庆房产税对地方税收收入贡献



资料来源：国家统计局，恒大研究院

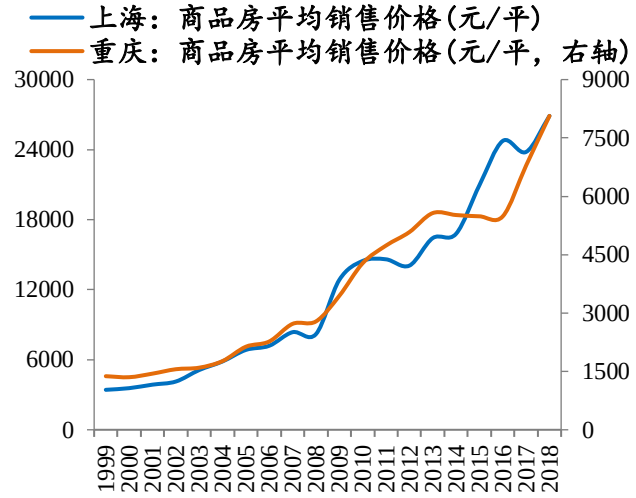
从市场效果看，对房价影响不显著。短期看，2011-2012 年上海和重庆商品房均价涨幅放缓，其中上海 2012 年出现负增长。**实际上这并非主要受到房产税试点的影响，而是政府宏观政策调控的结果。**对比 2011-2012 年部分重点城市，相同时期内，各城市新建商品住宅价格指数步调一致，上海和重庆并未出现独立走势。**长期看，沪渝房产税试点对房价的影响不大，**2011-2018 年，上海和重庆的商品房均价平均涨幅分别为 8.5%和 8.6%。

图表6：房产税试点后房价短期涨幅放缓



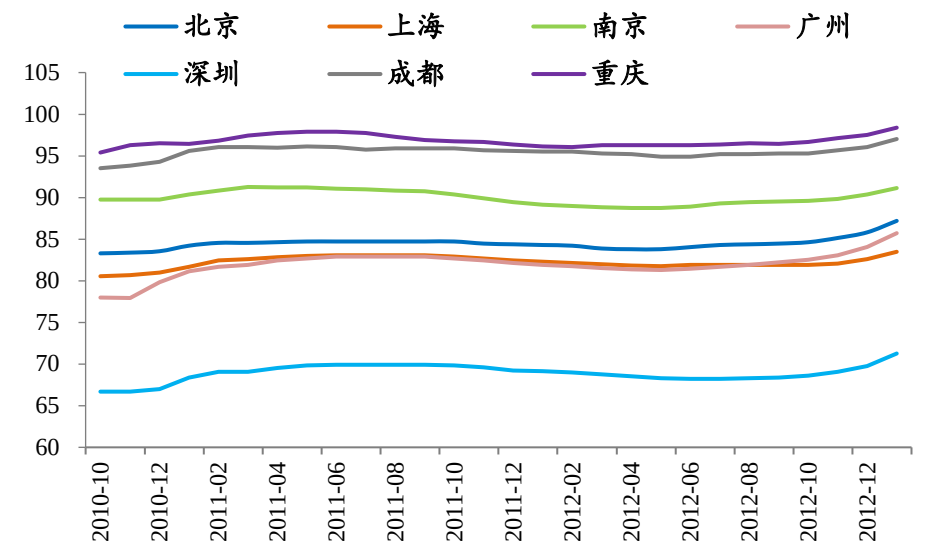
资料来源：国家统计局，恒大研究院

图表7：房产税试点后房价长期上行



资料来源：国家统计局，恒大研究院

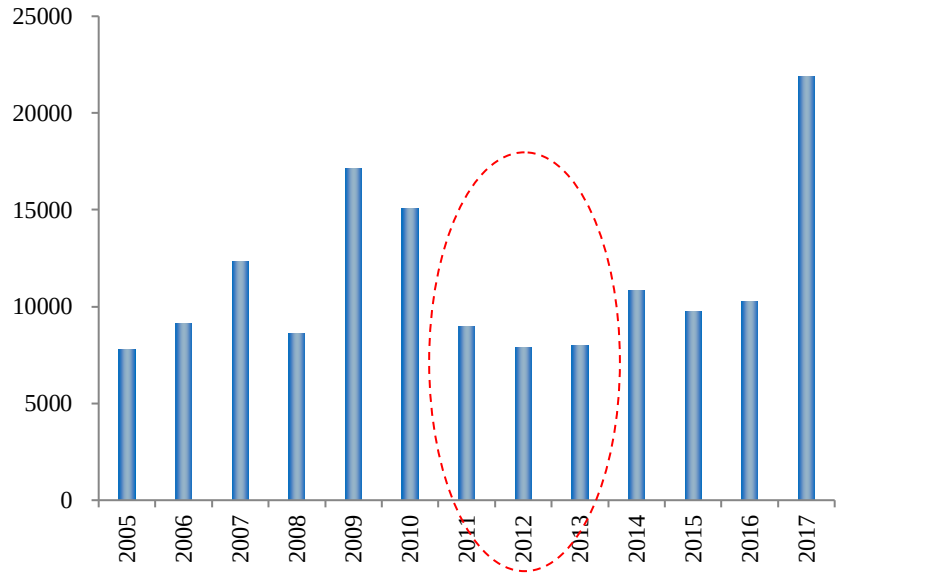
图表8：部分重点城市新建商品房价格指数（2015 年=100）



资料来源：Wind，恒大研究院

重庆房产税对高档住房消费产生了一定的抑制作用，但是存在开发商将高档住宅归为普通住宅的行列以规避房产税的可能性。从成交套数看，房产税试点后，2011 年别墅、高档公寓成交套数较 2010 年下降约 40%。从成交面积看，2011 年政策出台后的五年，别墅、高档公寓平均销售面积为 143 万平方米，较政策出台前的前五年平均销售面积下跌了 20%。

图表9：重庆别墅、高档公寓成交套数



资料来源：Wind，恒大研究院

3.3 试点效果有限的原因

上海和重庆房产税试点效果不及预期，主要是因为：

一是征税范围窄、税率偏低，免征面积大。上海的房产税只针对增量房，不涉及存量房，因此试点之前拥有多套房产的产权人就不被纳入征税范围；重庆包括了存量房，但只针对高档住房，不涉及重庆市居民家庭拥有的大量普通住房。这一方案操作性强、精准定位，但税基窄，且对试点前后买房者稍显不公。税率方面，上海房产税税率是0.4%和0.6%；重庆是0.5%、1%和1.2%，税率偏低。低税率不能增加投机者的持房成本，降低了抑制投机的作用。免征面积方面，上海市新购住宅免征面积为人均60平米，重庆市独栋住宅每户免税180平方米、新购独栋住宅和高档住房每户免税100平方米，而截至2011年末，两市城镇人均住房建筑面积仅分别为33.4平方米和31.8平方米，免征面积过大进一步削弱了对房价的影响。

二是试点城市房价上涨的背后是住房供给不足，房产税对房价抑制作用有限。一般而言，套户比小于1，表明一区域住房供给总体不足；套户比等于1，表明住房总体基本供求平衡；考虑到休闲度假需求、因人口流动带来的人宅分离等情况，套户比一般在1.1左右较为合理。上海和重庆2010年套户比分别为0.93、0.98，2018年的套户比分别为0.93、1.01，两地房地产市场整体上一直处于供给不足、供求失衡的状态。随着城镇化进程不断推进，人口向大城市集聚的趋势愈加明显，对于住房需求旺盛的大城市来说，房产税难以起到房价调控作用。

恒大研究院简介

恒大研究院（恒大智库有限公司）成立于2018年1月，是恒大集团设立的科学研究机构，以“立足企业恒久发展　服务国家大局战略”为使命，追求成为国内顶级研究院，致力建成中国特色新型智库。研究院对内为集团领导决策提供研究咨询，为集团发展提供研究支持；对外建设成为杰出的经济金融市场专业研究领导者，建立与社会公众和公共政策沟通的桥梁，传递企业社会责任的品牌形象。

免责声明

本报告由恒大研究院（恒大智库有限公司）提供，仅供本公司客户使用。本报告仅在相关法律许可的情况下发放，所提供信息均来自公开渠道。本公司尽可能保证信息的准确、完整，但不对其准确性或完整性做出保证。

本报告所载的资料、意见及推测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，相关的分析意见及推测可能会根据后续发布的研究报告在不发出通知的情形下做出更改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

市场有风险，投资需谨慎。本报告中的信息或所表述的意见仅供参考，不构成对任何人的投资建议。投资者不应将本报告为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断，本公司、本公司员工或者关联机构不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的损失负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，需在允许的范围内使用，并注明出处为“恒大研究院”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改，否则由此造成的一切不良后果及法律责任由私自引用、刊发者承担。

本公司对本免责声明条款具有修改和最终解释权。

行业投资评级的说明：

推荐：研究员预测未来半年行业表现强于沪深300指数；

中性：研究员预测未来半年行业表现与沪深300指数持平；

减持：研究员预测未来半年行业表现弱于沪深300指数。

联系我们

	北京	上海	深圳
地址：	北京市朝阳区东三环中路5号财富金融中心6层607-608（100020）	上海市黄浦区黄河路21号鸿祥大厦11楼（200003）	广东省深圳市南山区海德三道1126号卓越后海中心37楼（518054）
E-mail：	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com	hdyanjiuyuan@evergrande.com