

新时代的中国住房制度和房地产税

◇ 杨志勇

中央经济工作会议强调，要加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制。合适的住房制度都是为了改善住房民生而选择的。住房制度是如何定位的？具体操作中应该注意哪些问题？与住房制度选择经常联系在一起。房地产税开征应注意哪些问题？学习贯彻党的十九大报告精神，落实中央经济工作会议的要求，都需要对这些问题作出回答。

合适的住房制度选择

（一）特定的经济社会条件与住房制度

选择什么样的住房制度，与特定的经济社会条件有着密切关系。在传统计划经济时期，中国选择了城乡分割的住房制度。在城镇，住房实物分配是最主要的保障住房民生的手段。这样的住房制度不能适应市场化改革大趋势的要求。在城镇，个人和家庭能够得到什么样的住房，往往与就业单位有着密切的关系。城镇住房的单位依附关系，带来了许多问题，如企业的住房政策性负担不一的问题，又如劳动力流动受到阻碍从而影响劳动力市场效率的问题。更重要的是，这是一套效率较为低下的住房制度，城镇居民居住面积小，条件较差，与社会主义经济建设的成就很不相称。

1998年住房货币化改革，让城镇中的更多居民拥有了自己的住房。住房市场需求的释放，也促进

了房地产市场的繁荣。可以说，20年以来全国城镇居民居住条件大为改善。根据国家统计局2017年7月6日公布的数据，2016年全国城镇居民人均住房建筑面积为36.6平方米，这是住房制度改革的最大成就。但是，毋庸置疑，住房制度改革中也存在不少问题。最突出的莫过于房价和收入水平的脱节，导致相当部分的居民难以通过购买商品住房改善居住条件。

房价上涨与工业化和城镇化进程的加快有着密切的关系。一定速度的房价上涨对于引导更多的市场资金投入房地产行业并扩大住房供给是有利的。住房行业在特定时期被定位为国民经济的支柱产业之一，也确实在经济增长中扮演了重要角色。但是，大国成长为强国，不可能依靠房地产；创新型国家的建设也不可能依靠房地产。过高的房价，导致过多的资金流入房地产行业，影响了国民经济良性发展所需要的其他行业的发展，在一定程度上透支了未来经济社会可持续发展的潜力。

（二）选择合适的住房制度，需要从住房的产品属性入手，合理确定住房政策的目标

住房是个人和家庭的居住场所，本质上属于私人产品。在市场经济条件下，私人产品在一般情况下应该由私人自己来提供。只有在私人没有能力解决住房问题的时候，政府才应该施以援手。这是有效率住房制度的内在要求。

合适的住房制度需要解决什么是“私人没有能力”的界定问题。

住房价格千差万别。谁都希望自己的住房更加舒适。公共资源是有限的，政府对个人（家庭）住房民生改善的帮助也是有条件的。社会应该给每个人（家庭）界定合适的住房保障标准。住房保障标准应该能够体现全国经济社会发展水平，应该与当地的住房基本情况相适应。既然是保障性住房，那么它不可能是豪宅，甚至不可能是中高档的住房。道理很简单，如果保障的是中高档住房和豪宅，那么谁还有动力自己去解决住房呢？住房货币化改革之后的一些年，一些地方建设面积超大的经济适用房，显然违背了保障性住房建设的初衷，也浪费了公共资源，带来了住房分配领域的不公平。由于房价较高，这种财富分配上的不公平所带来的问题远远超过一般意义上的工资收入分配不公。住房公共政策的不够完善在解决了住房民生问题的同时也引发了其他社会问题，这种状况必须得到改变。新的住房制度选择不能带来其他公共政策目标扭曲的问题。在一般情况下，城镇住房保障标准应该参考当地城镇居民的平均居住面积，在此基础上适当下调，确定标准时考虑未来经济社会发展水平并有一定的前瞻性。现实中，各地住房保障标准不同并有动态调整，就体现了这一基本要求。

住房制度的选择旨在从根本上解决住房民生问题。加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，主要是从供给侧入手，满足不同层次的住房需求问题。房

价之所以高企，与住房供给的不充分有着密切关系。虽然这些年来，住房供给扩大很多，但是工业化和城镇化释放出来的人民日益增长的住房需求也在扩大，住房市场总体上还是一个卖方市场。在这种条件下，让房地产市场价格稳定最有效的办法，莫过于扩大供给并改善供给主体结构。

住房制度具体操作中应注意的问题

（一）住房制度选择的阶段性特征问题

1998年福利分房改革之后，住房补贴从“补砖头”到“补人头”、住房改革走上了货币化之路，越来越多的居民通过购买商品住房解决了住房问题。而今要完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，强调多主体供应、多渠道保障，这样的做法不是在走回头路。

保障住房民生本来就应该多管齐下。任何住房制度的落实都是有条件的。理想的住房制度与现实可能有一定的偏差。在这种条件下，住房制度就可能要作相应的调整。专业的开发商住房供应不够，那就应该有更多的供应主体参与。

房子是用来住的，不是用来炒的。这样的住房定位强调了住房的居住功能。居住是住房的基本功能，怎么强调都不过分。单位利用自己的土地建设职工住宅，集体用地建设公共租赁住房，建设共有产权住房，都有利于住房供给的扩大，有利于住房民生的改善。这些做法都是在强调住房的居住功能。特别是在房价高企的背景下，只要有利于房地产市场的平稳健康发展，只要有利于人民住房民生的改善，都

应该是政策的可选择项。

现在需要注意的是，这样的具体制度规定，难免带有阶段性特征。单位自建房的分配，在一定程度上会使过去实物分配住房的弊端暴露出来。集体用地建租赁住房与土地制度改革还要相互匹配。共有产权住房会让政府较多地参与住房的微观管理，增加政府职能，如何与政府职能精简有效协调，也是需要解决的问题。

（二）住房市场还要继续坚定发展

住房作为私人产品，在很大程度上仍然需要市场来提供。在市场上，住房商品既具有消费属性，又具有投资属性。这是一段时间以来住房市场炒作的基础。在一个正常的市场中，住房买卖是正常的交易行为。也正是有了二手房交易，住房市场的资源配置功能才可能得到更充分的释放。

二手房交易最主要的作用应该反映在住房调剂余缺上。住房市场的主流不应该是为了卖而买。不可否认，社会分工必然会催生一部分为卖而买的市场主体。这部分专业机构在一定程度上可以弥补市场的一些不足，但是，这不应该是住房市场的主流。住房制度的设计可以考虑给这样的交易设置一些障碍。例如，对一定期限（例如两年）之内的为卖而买，交易应该比一般的为满足居住条件的改善或为了特定原因而出售住房要有难度。具体制度设计并不容易，因为仅仅作期限上的规定可能误伤那些需要改善居住条件或者由于其他原因需要出售住房的个人（家庭）。

房地产市场的平稳健康发展是系统工程。如果有更多的合适投资渠道，那么社会资金就不一定会流

入楼市。近年来新经济领域的部分投资回报已经远远超过房地产，已经在引导社会资金投入更多的新领域。实体经济仍然有很大的发展空间，社会资金只要能够促进创新并嫁接好传统经济，更多的投资回报同样是可能的。由此，房地产市场的发展不仅要在房地产领域内部找原因，还要通过开拓更多的资金去向渠道来解决资本逐利的负面影响问题。

（三）住房保障的覆盖面应该合理选择

住房保障的覆盖面应该合适。过大的覆盖面一方面会增加财政负担，另一方面会降低社会效率，还会带来社会不公平。一个社会应该是鼓励财富创造的社会，而不是仅仅消耗财富的社会。发展中国家更是如此。没有更多的财富创造，发展中国家不可能成长为发达国家。对于中国来说，也是如此。

一个人努力工作，赚得收入后自己购买商品住房居住，另一个人不努力工作，收入水平低，却能够依靠政府的资助得到住房。这样的社会显然不会鼓励更多的人努力工作。无论从效率还是公平的目标实现来看，社会都不应该奖懒罚勤。政府应该去帮助那些由于身体条件所限或经过努力仍然无法自己解决住房问题的个人和家庭。

目前住房保障所面临的最突出问题还是房价和收入比严重不合理。即使是中高收入者，仅凭自身的经济条件，可能都难以顺利购买到合适的商品房。这是保障性住房覆盖面扩大的最重要原因。政府需要根据不同个人（家庭）的不同条件，提供不同种类的保障性住房。对于低收入群体，廉租房仍然是最有效的做法。对于中等收入群体，帮助

他们购买包括经济适用房在内的共有产权房可能是政府最主要的任务。共有产权房的供应意味着个人（家庭）只要支付一定比例的商品房价款，就可以得到与商品房相似的居住条件。对于中等收入群体直接购买商品房的，政府也应该在交易环节的税费上有一定的优惠，以减轻他们的负担。鼓励购买自住商品房，应该是政策的应有之义，毕竟他们自己购买商品房的，就意味着政府的保障性住房支出压力相应下降。

政府的住房政策不能解决所有的公共政策问题。当前国民收入分配中存在的问题，导致居民收入水平不高，这样的问题在很大程度上应该通过收入分配政策的改善，通过市场的充分发展来解决，而不是仅仅依靠保障性住房来解决，那只会是保障性住房政策不可承受之重。一个正常的社会，中等偏上收入的个人（家庭）应该具备凭借自身力量就可以购买和自己身份基本相称的商品房。相应地，我们可以据此选择合适的保障性住房覆盖面。

房地产税与住房制度

（一）房地产税的功能认识存在误区

时下，对房地产税有较多误解，以为房地产税是住房制度不可或缺的重要组成部分，以为可以通过房地产税的开征解决住房民生问题。在国际上，一般意义上的住房房地产税是对所有住房以评估值为基础每年课征的一种税。以评估值为基础，可以保证房地产税负担的公平。十八届三中全会要求“加快房地产税立法并适时推进改革”。这

一要求是务实的。房地产税的开征关系千家万户，立法可以让不同意见得到充分的讨论，可以最大限度减少房地产税开征所带来的国家治理风险。

房地产税最主要的功能是为地方公共服务融资。这种意义上的房地产税让税收与地方公共服务对应起来，一方面人民纳税，另一方面人民享受公共服务。这会让更多的人参与地方治理，从而促进地方治理的现代化，改善公共服务。房地产税要实现这一功能，就应该对所有住房普遍征税。但是，福利分房后居民收入水平没有提高，商品房购买后收入水平未随房价快速增长而提高，可能意味着相当大的社会群体无法支付以评估价为基础的房地产税。而且，房地产税是对未直接产生现金流的住房持有人（家庭）征收的一种税，这对税收征管也会有很大的挑战。对自然人课税的难度不可低估。从眼下的社会舆论来看，将房地产税开征当作“狼来了”问题进行讨论，本身就说明了社会的一种典型态度。

房地产税要承担地方公共服务融资的功能，要为健全地方税体系作出贡献，就需要对所有住房按照评估价普遍征税。如果做不到这一点，那么房地产税所能提供的收入是有限的，而在征管中可能带来的国家治理风险不一定是社会所能承受的。从公共风险防范和化解的视角来看，房地产税在短期内开征需要特别审慎。

（二）房地产税通常很难降房价

如果说将房地产税和调节房价联系在一起，那么问题可能更多。开征房地产税的政策目标确定为推高房价，还是降低房价呢？至少，新开征一种税的目的不是让社会财富

缩水。如果是这样的话，那么这样的税不会受到欢迎。随着经济社会的发展，有住房的个人（家庭）只会越来越多，通过引进房地产税来打压房价肯定不会是公共政策的目标。国际上的房地产税税率一般在1%到3%之间。假定税率为1%，假设一套住房的市场价100万元，现在要开征房地产税，以后每年要交1%的税，这就构成未来的房地产税税负。假定未来每年交1%的房地产税折算成现值30万元。原来100万元的住房，由于未来要交30万元的税，就不值100万元了。买方要求扣掉30万元，卖方真按70万元出售，卖方支付价从100万变70万，貌似占便宜，但实际上买房的负担是现在的70万和未来的30万，还是100万元。房价或者说购房者的负担实际上没有下降。如果住房市场是卖方市场，卖方不降价，那么买方不得不买，实际负担就是130万元。卖方甚至会觉得都这么贵了买方还要买，乘机继续涨价，那么房地产税给买方带来的负担就更多了。因此，房地产税调控房价作为政策目标显然不合适。当然，房地产税也可能降房价。当房地产市场岌岌可危，市场接近崩溃的时候，开征房地产税肯定可以降房价。但是房地产市场崩溃，谁能占便宜？这是一个哪一方都不想要的结局。

社会上有一种开征房地产税可以让持有成本增加并逼出住房供给论。只要房价一年能够保持10%及以上的涨幅，那么所谓的持有成本都可以得到覆盖。住房供给逼不出来，还可能让住房民生的改善受到负面影响。

（三）房地产税不应视为住房制度的一部分

（下转83页）

部评价指标体系，具体分析干部在完成任期目标和履行岗位职责过程中，所提出的工作思路、采取的措施、发挥的具体作用以及所取得的绩效，做到不为“形”所遮、不受“表”所惑、不被“数”所迷。要健全完善干部激励机制，真正把干部工作实绩与其收入挂起钩来，从制度上使每个人都有责任感和危机感，最大限度地激发干部内在动力。要建立干部管理约束机制，推进干部能上能下，对“不出实绩出风头，不出效益出数字”的干部，坚决不提拔；对工作不负责任，好做表面文章，欺骗上级、糊弄群众、伪造政绩、主动犯错的干部，严肃惩处，不再使用，真正使干部才有所展、劳有所得、功有所奖、劣有所罚。

(四) 激发弘扬企业家精神，使企业家安心经营、放心干事。企业家是我们党在企业中的领导干部，他们不同于政府部门的干部，有其自身环境和工作范围的

特殊性。2017年9月，中共中央、国务院颁布了《中共中央、国务院关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》（下称《意见》），这是新中国成立68年来，首次围绕企业家出台的高规格的文件，体现了党中央、国务院对企业家这个群体的高度重视。文件要求，要营造企业家健康成长环境、弘扬优秀企业家精神、更好发挥企业家作用。文件强调，营造鼓励创新、宽容失败的文化和氛围，对企业家合法经营中出现的失误失败给予更多理解、宽容、帮助；对国有企业家以增强国有经济活力和竞争力等为目标、在企业发展中大胆探索、锐意改革所出现的失误，只要不属于有令不行、有禁不止、不当谋利、主观故意、独断专行等情形者，要予以容错，为担当者担当、为负责者负责、为干事者撑腰。同时，要弘扬36字企业家精神：爱国敬业、遵纪守法、艰苦奋斗；创新发展、专

注品质、追求卓越；履行责任、敢于担当、服务社会。弘扬这种精神，培养具备这种精神的企业家。要在实践中培养一批具有全球战略眼光、市场开拓精神、管理创新能力和社会责任感的企业家。《意见》中，中央明确提出，对于国企，要全面加强党建工作，建好、用好、管好一支对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁的国有企业家队伍；对于民企，建立健全非公有制企业党建工作机制，努力扩大非公有制企业党的组织和工作覆盖。作为人事组织部门，要进一步深化人事制度、劳动用工、收入分配“三项制度”改革；进一步树立为组织、为机关、为基层“三个服务”意识；进一步做好党员之家、干部之家、人才之家“三个之家”建设，为企业家脱颖而出，努力在思想上、组织上、制度上打好基础、营造氛围、做好保障。

作者单位：国家烟草专卖局人事司

(上接81页)

房地产税与住房关系密切，因此错误地将房地产税视为住房制度的一部分也可以理解。房地产市场的平稳健康发展，不需要房地产价格的大起大落。从现实来看，社会对住房供应的最大诉求是让房价和收入水平相称。但是，无论如何，房地产税都难以承担起这样的任务。因此，房地产税不应视为住房制度的一部分。

房地产税的主要功能是筹集地方财政收入，而不是改善住房民生。赋予房地产税过多的功能只会让房地产税的定位更加不准确，让房地产税制度的确立迷失方向。房地产税是国家税制完善的需要，是

健全地方税体系的需要，是促进地方政府治理现代化的需要。

但这不是说，税收不能在住房制度中发挥作用。降低房地产开发和交易环节的税收负担，同样有助于住房民生的改善。住房制度中有不同类型的住房供应。不同种类的住房具有替代性，但它们在满足不同个人（家庭）住房民生改善需要上，都有重要意义。针对不同种类的住房，设计不同的具体税收制度，是税收促进住房民生改善的应有之义。例如，住房租赁就应该得到更多的税收优惠政策。又如，自己购买商品房居住也需要得到税收政策的鼓励，因为这减少了政府的保

障性住房支出负担。

新时代中国需要建立起具有中国特色社会主义的住房制度和房地产税制度。其他国家不能做到的，并不代表中国就做不到。但是，凡事皆有规律。同是市场经济，市场经济条件下的住房制度和房地产税制度运行的规律中国同样要遵从。如果说特色，那么社会主义条件下的住房制度应该更加以人民为中心，更多更好地保障住房民生目标的实现；房地产税制度应该与社会主义土地国有制相适应，更好地促进中国现代税收制度的建立与完善。

作者单位：中国社会科学院财经战略研究院