

## 增供与收税——房地产领域的改革思路与策略

### 梁治平：

欢迎各位参加今天洪范的研讨会！今天这个题目——“增供与收税——房地产领域的改革思路与策略”，大家当然非常感兴趣，并且对报告人和很多的专家、评议人应该都是比较熟悉的。当然，大家过去可能比较关心的是房地产领域的问题，尤其是影响税的一些政策、相关的考虑和时间表等等，以及包涵的理论与实践的问题。但是，这个问题有很广泛的政策、制度的涵义，这些方面贾康先生做了多年的研究，我们今天非常荣幸请到贾康先生就这个题目来给我们作一个报告。之前洪范也有请贾康先生来我们所讨论类似的问题，但是过去几年他一直非常忙，所以时间没有对上，这次有这个机会来弥补一下，我们非常高兴。另外，今天我们有一位评议人施正文先生，他是中国政法大学的教授，他今天会晚一点到，我们现在就不等他了。此外，今天还有很多专家、学者比如像许善达先生，还有很多学界的、实务界的、研究界的朋友的到来，他们都对这个问题有很多的思考，所以我们有一种期待，就是我们可以就这个问题做一个自由、坦白、深入的讨论，以增进我们对这些问题的了解，现在就请贾康先生作报告。

### 贾 康：

谢谢梁老师！大家好！过去一直想参加洪范的研讨活动，这次时间对上了，而且要求我作为一个研究者对于房地产领域改革，特别是房地产税方面的看法，作一个汇报、交流。下面我非常简要地说说认识框架，后面再回应一下我拿到的问题清单，接着转入讨论。正像梁老师刚才说的，这是一个很好的机会，可以就一些观点来互相讨论、沟通。我来之后注意到把许局长和我的不同观点都列在这个书面材料上了（梁治平：那是为了增加一些背景性的东西）。实话实说，我与许局长 80 年代就被称为中青年研究者，但是许局长是高水平的、学者型的领导，我一直是书生气地做着研究，过去我们真的没有观点不一样的地方，但是，现在在房地产税方面，有明显不同的想法，正好借这个机会，大家在一起理性地讨论、交流。

背景框架上，要从全局掌握中央说的作为战略方针的“供给侧结构性改革”，它显然是匹配“四个全面战略布局”的。既然叫“战略方针”就不是一般的方针，其实所突出的核心问题，主要就是解决中国改革深水区有效制度供给的问题。制度供给是创新驱动的龙头因素，抓住这个“制度供给”问题啃硬骨头、过险滩，才能够在改革深水区取得进步。具体的分析我们写了许多的文章，在此就不展开说了。按照供给侧结构性改革战略方针来认识，解决中国房地产市场领域的现实问题，我从三个层次来展开讨论：

第一，如何认识房地产领域的现状与问题。

大家对房地产这个概念之下的现状和问题都有很多感触。房地产作为一个产业，它关联着市场，但不全是市场问题。其实房地产既要对接市场经济，同时它又有其特殊性。如果说“房子是用来住的，不是用来炒的”很符合民众意愿，但实际的边界怎么掌握？谁敢说现阶段能够把中国的房地产市场弄得一点炒的因素都没有？这个问题需要学者来作认真讨论，然后再回到政策层面上，争取政策设计尽可能科学、合理。现状现在已经引起了普遍的高度关注和社会焦虑以及民众大量的不满。这两天不是一些城市还不得不在加码作调控吗？今天看到南京又出了一大套非常严格的控制措施。10 多年来中国的房地产市场运行方面的表现是：屡次出手调节，但前面约十年间总的趋势是在成交均价方面不断往上走。可是，到了 2014

年以后，开始出现明显的分化。在明显有企稳和回调的时候，有人说“这是中国房地产市场出现了一去不归的拐点”，甚至说要“崩盘”，但我们那个时候就认为这个说法显然是太极端化了，新情况带出来的是市场分化，而不是一去不回的向下调整。现在注意力又转到另外一边了。其实分化的格局没有变，还是“冰火两重天”，可以具体看统计数据的700多个城市里面，大量的中小城市、三四线城市仍然是“冰”的状况。但矛盾主要方面，是一线城市带动一些2线城市、2.5线城市，迅速地在交易方面出现了价格上涨。现在几乎人人都在说“不解决不行”，但是看看现在解决这个问题的实际方案，有什么进步吗？我还是看不出来！最重要的首先是观念和决策指导方针方面的进步，表现在中央经济工作会议明确要求：房地产健康发展所需的长效机制（这个概念其实已提出了多年）需对接的是基础性制度建设。但遗憾的是，到了今年“两会”之后，基础性制度建设什么都没有安排，还是原来这一套限购限贷，而且变本加厉的行政手段，甚至现在还有学者提出的观点就是：把行政手段长期化就解决问题了，我觉得这是完全错误的一个思维方式和认识框架。

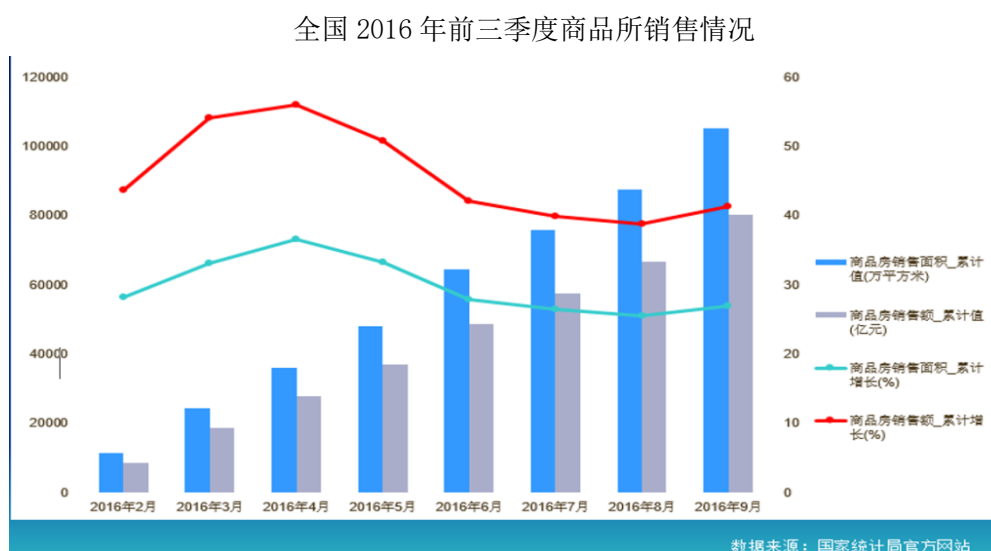
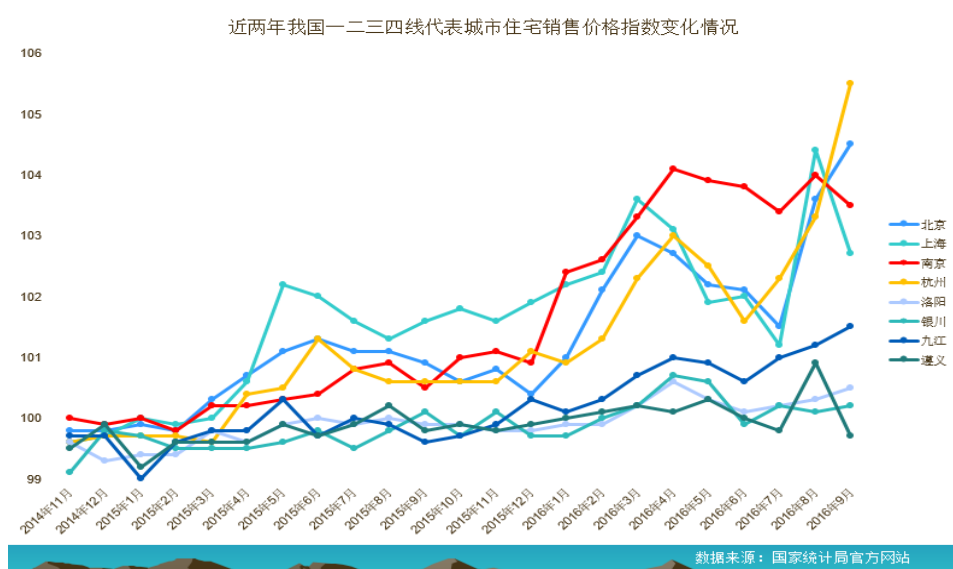
让社会焦虑的问题的确存在，怎么解决？一定要有正确的符合整个现代化战略和社会主义市场经济内在逻辑的一套看法。

住房供给的制度框架，与房地产调控有内在的关联，在这方面还得承认进步。经过十多年的调控，至少在房地产概念之下保障轨方面“双轨统筹”的要领，比过去有明显的进步。比较早的时候，1998年朱镕基同志主导的应对亚洲金融危机，发行长期建设国债来作反周期扩张，同时就要解决供给侧的结构问题。那个时候他排出了长期国债资金使用的“六大重点”，那里面有一个重点就是经济适用房建设，它要解决的是什么问题呢，就是意识到住房必须与市场对接，但完全对接市场并不解决所有的问题，为较低收入的人群托底靠什么呢？当时的概念就叫作“经济适用房”，其形式上也是跟市场对接的，但是一定要有特殊的政策去处理它。以后实际上搞出了十几种五花八门的经济适用房的具体形式，里面的设租寻租，乌烟瘴气的事太多了，总结经验教训后这几年的进步是，终于把保障轨上主打的“保障房”，具体形式归为两个：一个叫“公租房”，一个叫“共有产权房”。“公租房”是把“廉租房”、“公租房”两个概念并在一起了。并在一起是有必要的，因为已经分不清什么叫廉租、什么叫公租的边界了。茅于軾老师作为一个经济学家曾提出一个观点，我认为它是完全符合经济学分析而引出的建议，就是政府应该把廉租房的标准图纸规定为一家一户没有单独的卫生间，只有公共厕所。因为要解决社会最底层“住有所居”的问题，要靠纳税人的钱来托底供给，这个住房供给所接纳的这些人，并不意味着他们一辈子都是最低收入阶层，以后收入提升了，按照管理上的合理化要求，政府应该动员他们搬出去，但如果他住得很舒服，政府要动员他搬出去是很困难的——按照茅老师的那个设计，当他的收入上升以后，他会因忍受不了公共厕所的低下条件，自己就“用脚投票”地搬走了。但是，我知道茅老师这个建议在网上当时被骂得狗血淋头，我所考察的各个地方政府所有的廉租房建设，没有一家敢用这样的方案思路来设计图纸，因而实际上就是“廉租房”、“公租房”分不清了。到后来，决策方面、管理部门的意见就是不再区分它，就并成“公租房”一个概念。“公租房”上面，还有一个出价要高一些、但是也不能简单跟市场接轨的“共有产权房”。我觉得这个认识是非常正确的，但是推动的力度还不够，但毕竟有了越来越多的认可和响应。“共有产权房”对在低收入阶层上边的“收入夹心层”最适合，比如大量的年青白领、大学毕业生，他们在支付能力上比最底层要高一些，但是也很难一下子对接到市场轨道里面的低端去争抢供给资源，哪怕靠“啃老”、靠其他一些手段把房子买到手，也要当“房奴”，也会非常痛苦，也是一大堆的社会不满，所以比较合适的供给应该是“共有产权房”。“共有产权房”在一些高校里其实早就有，你出钱买这种房子比较体面，但是要想上市，对不起，第一买主是公家，你不能够随行上市。这样，就封杀了它的套利空间，虽然产权证还是很体面地给你了。如果按这个方式

来做，年青白领、大学毕业生走上工作岗位没两年，有了心仪的女朋友要谈婚论嫁的时候，“丈母娘制约”这个环节他就比较好解决了，也合乎中国老百姓既要面子，又要过得去，又要把事办成的特色心理与综合要求。就是说，按照这样的办法，收入夹心层可以相对顺利地过这个关口，这是非常好的一个办法，应该肯定。住了一些年，收入上升了，房子又满意，可以再出一笔钱转化成完全产权房。再住些年，收入更高了，也完全可以对接改善升级时的市场化置换。

已经聚焦到两大有效供给形式方面的保障轨上的这套方针，再要有加入与市场轨统筹的一个通盘的认识，所以现状视角接下来就要正面讲市场轨。我觉得针对市场轨的政策调节，我们必须承认，这些年来下了很大的功夫，但是“治标不治本”，形成了“打摆子”、“过山车”的特征。已经打了好几轮“摆子”，摆到哪一端，转到哪个位置上，都是不满。有人大概地算了一下，从一边摆到另一边，前面这三轮大概是 15 个月，那么合在一起，30 个月走一圈走回来，走了 10 年出头，火这边也难受，冰这边也难受。在强调限贷限购限价的当下，其实已有很多人难受，因为打压、误伤了很多的刚性需求和改善性需求，等到不得已再放开的时候，还是难受。很多人会说：“没有达到我的意愿，政府控了这么多时间，我还是买不起房”，买得起的，在前面环节上，也错失了很多他认为应该出手的时间和应得的生活质量等等，反正是一大堆的不满。《人民日报》去年下半年的那个评价我觉得是中肯的，就是治了标，但没有解决治本的问题，这也是我们过去强调了相当长一段时间的一个基本认识。光靠政策调控是明显不够的，所以当时非常认可中央政治局给出解决基础性制度问题的方针，那就是解决“治本”的问题。

现在我们面临的仍然是“冰火两重天”的格局，这个格局之下，似乎注意力都在“泡沫”这方面。实际上不能只看泡沫这方面，还有去库存的问题。2016 年上半年众口一词“去库存”，到了下半年感觉突如其来一下子舆论都倒向另外一边，讲“过热”、讲“房地产市场的价位上升过猛”。其实要全面地看问题，我们现在已经应该看得很清楚，市场分化还会延续很长的时间，也越来越进入需更全面考虑问题的新阶段。我们在国际上观察，其他经济体走过某一个阶段的“单边市”以后，也必然出现市场分化。把我国 2016 年度的数据拿来看，一二三四线城市在市场轨上成交价格的变化，分化还是比较明显的，销售情况经过一段起伏以后，到了 9 月以后跟着往上走。一二三四线 60 个城市放在一起，走势方面有一些共性，但始终是在分化方面有明显表现。“库存”是这样一个情况：去年虽然反复强调“去库存”，实话实说，一年走下来，库存里面得到消化的部分有限。（见图 1、图 2）



第二，把前述一些现状摆在这里以后，第一层次实际上强调的是一定要从十几年的“治标”推进到更高水平的“治本”。那么为了体现“治本为上”的水准，总结经验，我觉得现在应该能够看清楚实质性推进和房地产相关的制度建设这方面的一些基本判断，以及和它相配套的一些基本要领：

1，中国仍然有巨大的城镇化发展空间和充分重视房地产国民经济支柱产业作用的客观必要性。

不同意见可以再交流，我是始终坚持这个观点的。最主要的指标上的表现就是，2016年底国家统计局的《统计公报》里面已经按照五中全会精神，明确给出户籍人口的城镇化率，这一年比上年上升 1.3 个百分点，达到 41%。从国际经验来看，中国真实城镇化率 41%的水平所处的位置，是城镇化高速发展阶段的前半段，过了 30%那个关口，进入高速发展阶段走了一小段，后面还有差不多 30 个百分点，走完了才会转入低水平发展阶段，到 70%左右的高位，才有重大的市场态势的变化。我查了一下资料，日本房地产泡沫破灭时，它的城镇化水平是 77%。如果中国现在真实的城镇化水平是 41%的话，正好印证了李克强总理所说的“城

城镇化是中国发展的引擎和动力源”，因为整个城镇化的过程是在未来几十年内差不多还要接纳 4 亿人从农村到城镇定居，而且要成为市民，要成为基本公共服务均等化、一视同仁的供给对象。他们要得到这些美好生活的实现条件，一定要有一轮一轮的建成区的扩大，一轮一轮的基础设施的升级换代，一轮一轮的产业互动和一轮一轮人力资本培育。从现在我们所说的各种教育形式、各种培训形式，从农民工培训到所有的拓展训练形式，从职业教育到高等教育到终身学习制度，而且还覆盖了原来大家不太看重的所有的从幼教到老年人学习形式，所有这些配套要素都是在释放需求，而释放需求时中国的可能性就是在全面开放条件下得到全球有效供给要素的回应，用和平的方式、做生意的方式、经济交易的机制，我们就可以和平发展、和平崛起。这是中国按照邓小平“和平与发展”主题之下，走通人类命运共同体共赢之路的一个基本逻辑。

我们所说的房地产业、建筑业概念上有差异，但合在一起就可以说清楚——房地产业和建筑业这两个概念合在一起，可看作是伴随城镇化过程的一个国民经济支柱产业，它的作用是非常明显的，它的重要性不是我们故意要夸大。而使这个支柱产业健康发展的“治本”之道，我认为就是中央现在说到的基础性制度建设要把它具体化，我们要解决相关的制度建设、配套改革的问题。

2，以基础性制度建设支持房地产健康发展的具体考虑。我认为至少包括四个方面：土地制度、住房制度、投融资制度和税收制度。

土地制度从现在的一级开发、土地批租开始，应怎样对应着已经凸显的矛盾加以解决？如果按照老路走，这条路会越来越窄，综合成本之高已经过不去了。比如北京，几年前年城乡结合部的征地拆迁补偿费是 1:5（拆一平米旧房要补五倍面积的新商品房），最新的情况我没有问，现在肯定又抬高了。一轮一轮的钉子户不断地抬高社会成本。实际上土地溢价升值的部分来源于中心区土地的稀缺性，它带来的是自然垄断，谁拿到开发权，谁就自然垄断，谁就有可能在这方面形成卖方市场的相对优势。而城镇化的前提条件就是原来占用土地的这些人需要征地拆迁补偿，按照原来的办法，运动式地去做工作，谈好了以后，你就拿钱走人，会越抬越高嘛。如果说北京几年前那个时候是 1:5 的话，那么现在咱们按照 1:6 算，你看是多大的一个代价？谁要拆 100 平米，6 倍面积、600 平方米商品房的兑价，现在五环内的均价是 5 万出头，这不就是不断成批制造千万富翁、亿万富翁，社会上“公平”等方面的机制是掌握不好的。本来在孙中山那里，过去美国人那里，都讨论过土地溢价的问题，就是地块增值部分的溢价，是不是让当事人完全拿走就合理分配了呢？不是这么简单的事，孙中山说得过分了一点，叫“涨价归公”，周其仁和华生争论中，周其仁也承认，至少是“涨价分成”，你总得分吧，但现在却没有分的机制。

但是，重庆的“地票制度”实际上就引入了分的可行机制。它在“占补平衡”的前提下，把远离城乡结合部地方的农民的积极性调动起来，通过宅基地和“小田变大田”整合腾出来的土地面积复垦，认可环节上政府给它划五档（是解决土地的产出当量问题），然后进入地票市场交易，可卖个好价钱，这个价钱卖出来以后，75%分给农民受益，25%留给集体经济，这样就拉着一起进入了城镇化、工业化过程里面的土地溢价共享。它与土地收储等制度配合，也解决了我们现在说的征地拆迁补偿谁撞上了谁就拿一大笔钱、其他人没份的问题，以及地价形成机制中十分容易价位暴涨的问题，改变了相关的分配格局。很遗憾，重庆“地票制度”改革这么多年，一直只许那里一地试点，成都曾经跟进被迅速叫停，有些地方偷偷摸摸小打小闹在试。为什么不能够扩大试点？前两年我听说会有所松动，现在又没有动静了。当然，很明显，土地制度改革必须要全套考虑，“地票”只是一个切入点。重庆还有

“土地收储制度”，按城镇化客观需要对住房建设从容供地。我认为，在城镇化过程中间，中心区域或者周边地区城乡结合部的土地明显有自然垄断性质，谁拿到了谁就可形成卖方市场的优势，一定要有政府特定的、合理的、理性供给管理跟它配套。地票又得配上土地收储，重庆就是可以相对从容地按照一个合理的国土开发顶层规划，较均匀地不断供地。在既有占补平衡和地票制度保证基本粮食安全而且把较广大的农村社会成员拉进来一起受益，又有土地收储缓冲和通盘合理供地规划的情况下，这个土地不论谁拿到以后由自然垄断带来的一些偏向情况，就会减少。

住房制度。重庆的住房制度就是在双轨统筹的运行方面有非常明确的指标，35%-40%的住宅必须按照保障房来供给，这就把托底和收入夹心层的事一起解决到“住有所居”的供给平台上。剩下的才是市场轨上大家谈的市场房价变化和资源配置问题。当然，这种大手笔的国土开发、片区的建设以及城市建设里的各种类型的小区怎样掌握好结构视角的类型搭配，是很有讲究的，多少年前克强总理就说要“花插着建”，不能把中高端区和低端区截然分开，如果截然分开一定会出社会问题。但是，“花插着建”又不能硬把高端别墅区跟廉租房、公租房等低端的公益住宅硬拼在一起，所谓“花插着建”，至少应该一般商品住宅和保障房尽可能有混合特征。

投融资制度。如重庆，要依靠自己的合理顶层规划，然后把土地制度、住房制度结合在一起，再加上投融资、PPP创新等（它是从“8大投”开始的体系）。政府按照自己发展战略，有清晰结构特征地去布局所有的城市建设，包括所有的住房建设。也就是说，这些是在投融资支持之下，比较快地把好事做实，实事做好。当然也不否认，如果政府的管理水平差或者把这里的政企等关系搞得乌烟瘴气，那么一定会出很多的问题。重庆在双轨运行（保障轨和市场轨）下处理得较好，这叫“出奇制胜”——守正以后的出奇制胜。处理不好，那就是乌烟瘴气。官员经常振振有词地讲“我在实施政策调控”，实际上带来的是很多的扭曲。因此，这也必然要按照“双刃剑”来理解。你搞任何一个政策调节，就要区别对待，区别对待处理不好就是设租寻租；处理得好，那是你在这方面真正掌握好了理性供给管理的应有水准。

### 3. 房地产税在基础性制度中不可或缺

前述三个制度后面，就是今天我们主题要说的税收制度，我认为房产税是不可回避、不可或缺的。在住房保有环节上的税制，当然要跟整个税制协调和打通，合理地形成系统工程的配套。但是，最需攻坚克难的地方就是怎么在中国使消费住房保有环节从无到有地施加税收调节。达到这种“治本为上”的水准当然就非常难度了，到现在仍困难重重，很多的事情说了多年也没有多少实际进展。但前面说到的重庆案例还是可观察的试点，相对而言，重庆至少有在第四个方面也做得可圈可点——它在税制方面跟上海一样“敢为天下先”，做了本土的试验。房产税的试点有的同志批评说“法理上有问题”，但是按照其框架来说它并没有问题，因为房产税早在80年代就已经由人大给出授权，国务院可以在授权之下制定具体的实施方案。国务院批准重庆、上海两地的试点就是利用这个授权，在原来只对经营性房产收税的情况下，加入对非经营性的一部分房产收税。上海方案是只动增量，重庆方案是除增量以外，还带上了一点高端的存量，就是它辖区之内的几千套独立别墅。所谓独立别墅就是排除了双拼、联排，有很清晰的自家院落，管理上对其一望而知好认定，这叫独立别墅、花园洋房，这几千套存量也要在规范的方式上接受税制的调节。综合在一起看，我认为可以解释为什么2016年下半年其他的一线城市个个都心急火燎地解决“过热”的问题，而重庆相对来说却如此稳定。当然，那里的房价也有点上升，但是上升的幅度相当低，那个时候也就是几个点。我听说黄奇帆走了以后，有投机势力想借机炒作，但似乎也没炒起来，更新的情况没有再了解。总之，从现象来看，认识框架上要“治本”，“治本”要对接中央的基础性制度建设，要抓至少四个方面的制度。制度创新是要在改革中啃硬骨头的大事。

第三，房地产税改革的必要性、可行性与推进要领。

必要性方面可以梳理出五大正面效应：

一是房地产税为房地产的运行产生一种“压舱促稳”的作用。它在保有环节上形成的可估量的年复一年的成本，会引导相关主体的预期和他们的行为，产生的效果一定是有利于抑制肆无忌惮的炒作。经济分析中涉及的无非就是利益，在这个利益方面造成制约以后，行为会往哪里去？抑制肆无忌惮的炒作的同时，会鼓励越来越多的人在购买选择上面更多考虑中小户型——特别有钱的人不会太在乎，但是更大量的人在财力上总是要掂量掂量地作选择的。原来是努力买个大型最满意，现在考虑到以后可能要有税的调节，便会放松这方面的要求，改为中小户型，其他的什么地段、楼层、朝向，按自己偏好还是一丝不变。还有就是会减少空置。有些人手上愿意持有几套房的，当然可以继续持有，但是很多人会考虑在持有期间把房子租出去，来对冲税负这个压力。有一部分人说有一套基本住房以后，还有第二套、第三套，这叫改善性住房，买改善性住房的同时，因为有一些基本的经济知识，认为是给自己买了一个商业化的社会保险，因为自己有生之年买的第二套、第三套房，就是符合我说的城镇化过程中不动产成交价的上扬曲线，有这个信心，不是说买了以后就很快出手的炒房。但是，有了税以后他会考虑不再让房子空置，会把它租出去，于是就有了租房市场的增供，而社会在这个情况下带来的结果是什么呢？上面这些效应综合在一起，提高了土地的集约利用水平，提高了资源配置的效率。整个社会在减少空置房方面，是没有一分钱新的投入，但一下子涌出一大块有效供给，这当然是好事。这是房地产税在房地产市场方面的所谓“压舱促稳”的作用。有的同志特别强调：“从所有的案例观察，上海也好、重庆也罢，收税以后没看见它们的房价回调。美国也好，日本也罢，收了房产税也没有看到房价回调，所以收房产税对抑制房价没用。”我不认同这样的分析，经济学分析中需要把所有的参数合在一起，然后尽可能看清它们的合力，这个合力中，不同因素其作用方向是不一样的。你得反过来问：为什么美国也好、日本也好，其他的经济体也好，到某个阶段上一定就得逼着推出房产税？如果不推出房产税，以后的房价会是怎么表现？你得问：重庆、上海如果没有房产税的试点，在这一轮一线城市发展变化过程中，上海的房价是不是会上升得更猛？重庆是不是不会只有5%的上升幅度？需要这样来探究问题，不能说这个税出来以后，一招鲜就吃遍天，就决定整个的走势。它不是定海神针，但是它是使整个方案优化的选项中的必要选项，你该选而不选也是不行的。税不是万能的，但是税制应有的制度改革进步，你不去推动又是万万不能的。

二是房地产税与地方政府职能合理化是内洽的，它会“内生地”促进地方政府职能转变。我们都希望地方政府专心致志地稳定和改善投资环境，提高公共服务水平，如果它的财源建设中以后培养出来一个大宗稳定的收入，是年复一年依靠在辖区住房保有环节取得税收，那么恰恰就是这样一个机制。经济学逻辑与案例经验都在证明，房地产税就是这样一个与市场经济所客观要求的政府职能合理化内洽的引导机制。一旦地方政府意识到他只要把自己该做的“优化投资环境，提升公共服务水平”的事做好了，也就会使辖区不动产进入升值的轨道，每隔一段时间做一次税基评估，就是在套现财源建设成果。尽政府应尽之责就把财源建设问题基本解决了的话，他有什么必要像现在这样拼命去做其他那些他认为不做就出不了政绩、就解决不了财源建设的事呢？这样的国际经验和我们自己在现实生活中的分析都可以来做印证。这其实是与所谓转变政府职能内在相关的、一个十分值得肯定的正面效应。

三是房地产税会给予地方政府一个稳定长久的财源，使它作为地方税主力税种之一，匹配我们搞市场经济必须建设的分税分级财政体制。分税分级财政体制所要求必须做好的地方

税体系建设，它最基本的道理是说，到了分税制境界，是实现经济性分权。原来我国体制有集权也有分权，在分灶吃饭的时候它只是做到了行政性分权，各级政府仍然按照自己的行政隶属关系组织财政收入，一个地方政府辖区之内的不同层级的企业，都是按照隶属关系，把自己应该交的收入交到不同层级政府婆婆那里，所以仍然是条块分割，“婆婆”对“媳妇”过多干预和过多关照，仍然不能解决使所有企业在一条起跑线上公平竞争的问题。1994年实现的是这方面的一个重大突破，使所有企业不论大小、不看行政级别、不讲经济性质、不问隶属关系，在税法面前一律平等，该交国税交国税，该交地方税交地方税，至于说共享税，由中央地方自己在体制内去区分，企业就认一个税法。交税以后，后面可分配的部分，按产权规范和政策环境自主分配。这样，就把所有的企业公平竞争的“一条起跑线”真正划出来了，也打通了以后包括国有企业淡化行政级别、发展混合所有制概念之下的股份制和跨地区、跨行业、跨隶属关系“兼并重组”的通道。因此，这个制度变革的意义是全局性的、意义深远的。既然搞市场经济，必须搞分税制，而分税制要可持续运行，就必须解决地方层级税种配置概念下的地方税体系建设问题。中国现在没有像样的地方税体系，省以下迟迟不能进入真正分税制状态，我们维持的实际上是中央和以省为代表的地方之间的这样一个以共享税为主的分税制框架。值得肯定的就是，共享税虽越搞越多，但是所有的共享都是规范地一刀切的。上海、北京按照原来的75%：25%，现在的50%：50%来分最大税种——就是增值税，西藏、青海也是这个办法，这就封杀了原来的讨价还价、“跑部钱进”、靠关系来形成财力分配的空间，使得最基本的分税制度的公正性看起来能够得到维持。但是，这也不是长久之计，不能总是主要靠共享税过日子。应该进一步调整到有中央和地方各自大宗、稳定的税基，不得已的部分才处理成共享税——这才是百年大计。现在在省以下落实分税制方面往前推不动了，不要说欠发达地区，就是发达地区在省以下也不是真正实行了“分税制”，还是“分成制”，到了一些困难地方和基层，干脆就是“包干制”。所以，这些年说的“地方财政困难”、“土地财政”，还有“地方隐性负债”，所有这些弊病就关联一个非常重要的判断：“打板子”打在哪里？有人说这是1994年“分税制”造成的。错！我们认为这是一个大是大非的判断，它恰恰是由于1994年“分税制”在省以下不能够落实、是由于我们过去的那个毛病百出的旧体制在省以下由过渡态演变为凝固态造成的。那么这个体制怎样才能够调整过来？从技术上来看，有很多的分析，我强调大前提是扁平化，五级分税走不通，三级分税就可能走通了。而三级分税一定要有地方税体系建设。所以看起来房地产税跟财政体制还隔着好远，其实并不远。眼下哪怕你推出房地产税，也不会一下变成主体税，但从国际经验来说，以后是可以逐步把它培养成地方税收体系里面一个主力税种之一的，这是非常重要的一个制度建设意义。

四是以房地产税改革贯彻中央所说的中国要逐渐提高直接税比重的大政方针。直接税是现代税制里面非常重要的税种，国际经验表明它应是主体税种这样一个地位。趋向现代化的国家都是直接税为主，但在中国的现状恰恰反过来了，我们没有什么像样的直接税。企业所得税一些人把它认为是直接税（但学术讨论中尚存疑），在中国它的比重稍微像样一点，但个人所得税在整个税收收入中这几年只占6%，1/20出一点头，是非常非常边缘化的一个税种。美国的个人所得税最新的数据是占联邦政府收入的47%，差不多是半壁江山了，再加上与它的社会保障相关的工薪税，美国联邦政府80%的收入就是靠这两种税过日子的，也就是说，主要靠这两个税就履行中央政府职能了。它的州一级也要在个人所得税里，按比例税率拿一小块，一般情况下要占到州财政收入10%。现在特朗普要减税，主要减企业所得税和个人所得税，但中国要照这个学，绝对学不来，因为我们的税制跟它几乎完全不是一回事。我们在直接税方面占比低，不能起到经济的自动稳定器的作用，不得已靠间接税唱主角，而间接税恰恰不是稳定器，它还是加大我们运行矛盾的一个“顺周期”机制，以及加大收入分配



矛盾的一个累退机制，间接税会进一步强化中国社会低中端收入人群的税收痛苦，因为它在最终消费品里面要占相当大的一个负担分量。如果按照建立现代税制的方向来说，逐渐提高直接税比重现在可打主意的一个是个人所得税，还有一个就是财产税概念之下的房地产税。当然，还有一个以后条件具备的时候才可以考虑的遗产和赠与税。遗产和赠与税现在只能研究，在官员财产报告和公示制度不敢正式推出的情况下，怎么能设想政府堂而皇之的要求所有的公民自己把财产报告给政府，准备身后接受遗产和赠与税的调节呢？它更需要比房地产税在法理上面具有说得过去的约束条件与公信力交待。至于说房地产税里面的法理问题的解决，我后面再说。

五是房地产税主要落在地方低端，是一个培育我们中国社会从底层开始的法治化和民主化的公共资源配置机制、规范的公共选择机制的催化剂。据说有的领导在他们了解到美国地方政府靠财产税过日子的基本情况后说，这不就是个“民主税”吗。我多少年前就注意到，美国政府三层级中的最低端 Local 层级，你看它的财产税（他们所称的财产税讲的就是房地产税），所占的收入比重没有低于 40%的，高的则可以高到 90%，虽然差异性很大，但它无异是一个非常主力的税种。这个税种怎么征呢？一般情况下，当地的预算制定过程是阳光化的，要说清楚，年度内其他所有收入计算完了以后，按满足支出需要差多少，就可倒算出一个当年的房地产税税率，这个税率要落在法制给出的区间，一般不超过 2.5%。倒算出这个税率经预算决算程序认可，再往后，这个辖区之内所有的家庭、有房地产的纳税人交了税以后，跟着就会问：“这个钱怎么用？”有知情权以后自然而然，后面就跟着质询权、建议权、监督权、参与权（就是参与公共事务），这样就形成了一个“规范的公共选择”的机制，这就是“民主税”呀。实际上，在中国，要想进行正面表述的政治体制改革是千难万难的，一般的媒体连概念都不敢提，只有领导人敢提一下。在这种情况下，美国“进步时代”的启示就是，能做的事情，“形势比人强”的事情，应该从基层，从大家绕不过的方面着手，在直接税的建设方面有一个切入点，切入以后大家就必然要关心地方所有的公共资源的配置。这样，在法治的条件下，大家进行公共参与、公共选择，这就会自下而上地、很好地培育出中国的政治文明进步机制。

以上是五个大的方面的正面效应，从构建现代社会的视角可以看得出来，这些正面效应是非常宝贵的。

另外，房地产税的可行性怎么样？我认为可以通过回应最主要的五点诘难来说明：

第一，很多人讲国外征这个税，可是在土地私有的情况下征收的，而中国所有的城镇土地都是国有的，还在上面再加一道税，这不是法理上面的硬障碍吗？包括一些很高层的领导也都说过这个意思。但我们作实证考察，国外可不是这样一律土地私有的情况，比如英国是典型的工业革命发源地、老牌资本主义国家，但它不是所有的地皮都私有，既有私有土地，也有公有土地。公有土地里面还有不同层级政府所有、公共团体所有。建筑物（包括住房）和下边土地的关系方面大的区分是两类，第一类叫作 Freehold。我住在这个房子里面，没有任何条件可讲，下面的地皮就是我的，这就是终级产权地与房是一体化的。另外一种叫作 Leasehold，我持有这个房产，但地皮是要签一个契约的，使它成为一个合法的占有权、使用权的形式。这个 leasehold 可以把最终所有权跟使用权极度地拉开，最长它是 999 年，但在法律框架上产权是清晰的，是毫无疑问的，即最终所有权在哪儿非常清晰。总之，在英国，土地跟建筑物、跟住房的关系就是这两种类型，但是被称作 Council tax 的房地产税是全覆盖的，人家不区分哪种可以征，哪种不能征。再比如香港（当然也是原来英国治下的既成事实），香港没有私有土地，土地全都是公有的，但是香港征了多少年的差饷，从来没断

过，所称的差饷就是住房保有环节的房地产税（至于香港的物业税，是营业性的房产要交的另外一种税）。香港差饷来由也很有意思，你要住在这儿，就得有警察来保证安全，而治安警察当差要开饷那么钱从哪儿来呢？大家住在这里，那就参与进来分摊负担吧。所以，从国际的、海外的实践来说，并不存在这样一个人们听起来很有道理的说法，即：只有土地产权私有了，房地产税的合法性才能够成立。再者从理论上分析来讲也可以印证，中国改革在80年代前期要解决的问题之一是国营企业要“利改税”，要与其他企业一样交所得税，走了两步达到了这个制度。这个制度建设过程中就有这么一个学理启示，不要以为国有企业产权终极所有者是国家，那么国家对它征所得税，就是自己跟自己较劲。这不对，这些主体是有相对独立物质利益的商品生产经营者，必须加入市场竞争，而竞争又必须要有一个基本的公平竞争环境，所以国家可以通过立法来调节终极产权在政府手里、但是有自己相对独立物质利益的国有企业和其他企业的利益关系，合理的设计是把它们放在企业所得税一个平台上（所有的企业包括外资企业现在是一个平台），当然后面跟着的还有一个产权收益上交制度，这就合乎了现代企业制度各个角度的审视。它实际上可以比照地引伸为，现在最终国有土地上的这些住房的持有者是具有相对独立物质利益的、各自分散的主体，在最终的土地所有权归国家的情况下，通过立法可以用征税方式调节他们的物质利益关系，无非也就是这个逻辑和道理。

第二，土地批租形成的负担已经包涵在房价里面，现在再来开征一个税收，这不是重复征收吗？很多人听了也是愤愤不平。但是，实话实说，不要说那是租，这是税，就是税本身，作为现代的复合税制表现为多种税、多环节、多次征，也必然产生重复的问题，真问题是各种不同的税重复得合理与否的问题，不可能只有一个税，其他统统去掉。而“租”和“税”，更不是两者必取其一的关系，所有的经济体都是在处理它们之间合理协调关系的问题，所以如果理性地说，这个也不可能构成硬障碍。

第三，如果按照开征房地产税来做的话，新的地皮和以后新生成的住房的供给，价格水平会与原来的有一定差异。原来没这个税收因素的时候，动不动出“地王”，以后不敢说有了这个税就不出“地王”，但最大可能是不像原来那个市场氛围和密集频率，因为各个方面预期都变了，市场更沉稳了，这就是它调节的作用。那么这个价位落差怎么处理呢？必要的情况下，“老地老办法，新地新办法”，中国早就有这些渐进改革中的办法与经验，社会保障方面老人、中人、新人不就是区别对待吗？最后老人、中人因自然规律退出历史舞台了，又回到一个轨道上了，所以这个问题也不形成硬障碍。

第四，这个税在操作方面过不去。比如说北师大的董藩教授，我跟他早早就认识，其实跟他很多观点是一致的，但是他在此税的不认同上是非常明确的，在一个论坛上他强调的就是，税基评估太复杂，中国要搞这个税，解决税基评估的问题，150年以后的事。但实际上我国10多年前早早就有物业税模拟“空转”的试点，就是要解决税基评估的问题，开始6个城市，后来扩为10个城市，我去调查过，是把所有的不动产基本数据拿到，录入计算机系统，计算机里面早已经设计有软件，分三类（工业的不动产、商业的不动产和住宅），然后自动生成评估结果。专业人士要做的事就是这个软件怎么合理化的问题。在这里面模拟“空转”不就是要解决税率评估和对接操作的事嘛？中国早就在这方面考虑到铺垫和技术支撑，没有任何过不去的硬障碍。

操作视角还有一种说法就是：“这个事情太得罪人，你征这种税，逼着人家来跟你拼命，这个事情动不动会形成大面积的抗税，政府怎么收场？”我们可以观察重庆，这就可以说到

试点的作用——本土的试点其意义的体现。上海、重庆敢为先天下进入试点，破冰试水，在柔性切入以后，看看动静。重庆方案更激进一点儿，敢动存量，是最高端的独立别墅。辖区内这几千套住宅要交税了，但给出了一个第一单位的扣除，180平米扣掉以后，才考虑该征多少税。如果你恰好是一个小户型的独立别墅，正好180平米，照样不用交税。重庆做了以后，没有听说产生什么暴力冲突或者对抗性矛盾，没有出现抗税事件，只是少数人迟迟不露面，找不着人在哪儿，其他的交税人一般都是没有多少摩擦就交上来了。可想而知，这些成功人士犯不着为一年交一万多、两万多的税跟政府去拼命。这些都是本土的试水实验给我们的启发。这方面我也不认为在操作上就是过不去的事，当然你得审慎对待。为什么这两个地方要柔性切入？就是这个事不好碰，但是人家毕竟有战略思维，“敢为天下先”，在本土先行先试。本土的试水经验进入立法过程，它的意义不言而喻，非常宝贵，第一单位的扣除正是从这里来的一个案例经验。我一开始就直觉地认识到中国不能照搬美国普遍征收的办法，上海、重庆的做法让我更感受到在中国似乎就应是按照这个技术路线，首先建立框架，再相对从容地动态优化。重庆这个180平米的边界也在调整，最新调整是收紧了一点，无非就是让社会慢慢适应这个过程，但是一定要做第一单位的扣除。操作方面可能还会有其他一些想法。无论怎样，总体来说，我不认为有过不去的硬障碍。

第五，如征这个税，小产权房的问题如何解决？小产权房确实是一个中国特色，有这么多的小产权房，怎么办？我们调研的时候有一个想法就是，小产权房问题不能久拖不决，必须解决。我们在深圳做了全套的调研，写了调研报告，深圳的实践似乎使我们在这方面已经看出一个前景，就是分类处理，一次把通盘方案摆平，双层谈判（政府不在一线上去谈判，政府先跟那个小区形成一个框架，小区再向住户做工作，就好像现在我们拆迁，很多时候也靠小区的人做工作），谈妥了以后具体兑现可以分期来。小产权房分类处理是早晚要做的事，早做比晚做更主动、更积极。如果在这个税的方面能够推动，那我认为正是借势应该倒逼着把小产权房的问题解决，这是好事，不是坏事。

总体来说，上述是我认为讲必要性之后，在可行性方面有必要讲道理来回应不同角度的诘难和反对意见。

最后，这个税制改革的推进要领大致应有这么几条：

一是要按照中央的要求，应该积极考虑加快立法。一直到现在，没有看到立法加快，但是“税收法定”是一定要做的，现在说“纳入人大的一类立法，今年不考虑，交下一届人大考虑”，把这个烫手的山芋交给了下一届人大，而下一届人大五年之内能否解决这个问题？当然我们希望能够解决。完成立法以后，可以根据情况分区域、分步推进。假定说明年就可以推——这完全是假定，那显然不能全国700多个城市一起，一线城市，还有一些热得难受的城市，是不是可以作为第一批，先依法实施这个地方税，以后可以从容地分批走，“去库存”压力大的三四线城市慢慢走考虑，不必着急。

二是适应国情与发展阶段，在法定规则中一定要坚持作住房“第一单位”的扣除，否则社会无法接受。“第一单位”社科院方案说的是40平米。我注意到内部讨论里面楼继伟部长，还有我接触到的易纲行长等等，他们都认为这就是一个最好的办法。人均多少平米我们依靠不动产登记制度可以把信息掌握得一清二楚，开始我也觉得差不多就这样，但后来，我觉得可能还有一些更复杂的事。网上有个反馈意见，它是假设情景的方式表达的反对：按照社科院方案，人均40平米，有一个家庭父母带一个孩子三口人住120平米，不用交税。但是，不幸的事件发生了，孩子车祸中身亡，在父母悲痛欲绝之际，“当、当、当”有人敲门，政

府官员赶到说“你家情况变化，要交房地产税了”。这是以此假设情景表达了对社科院这个方案的不认同，那么给我的启发就是，社会生活中真的发生这种事，政府一定会很尴尬，依法执行吗？那么你就得上门去收，但去依法执行上门收税的时候，虽从法条来说严丝合缝，但从情理来说呢？老百姓不认同，执行者自己也会非常难受，那么这个事怎么办呢？还是没有万全之策，那么通过立法程序，大家可以讨论，还有什么可选的方案？放宽一点，可选的方案就是干脆不计较人均多少平米，按家庭第一套住房来收缴，第一套多大面积都没有关系，反正这就是一个更宽松的框架。但是这个方案也会有问题，如果按第一套房扣，正如有人说的那样“一定会催生中国的离婚潮”，我觉得这也是很现实的问题，因为前面凡是在政策上有弹性空间的时候，公众为了赶上政策“末班车”，屡次出现排队离婚的“离婚潮”。如果按照现在提出的思路来解决问题的话，可能就还得放松，放到单亲家庭扣第一套房、双亲家庭扣两套房，这个事就解决了。

当然，另外一种意见就是：“那是不是差异就太大了？”但你总得寻找“最大公约数”，潘石屹过去的建议就是从第三套房开始征收，许多人听起来都觉得合情合理。无非是先建框架，寻求“最大公约数”。所以从“第一单位”扣除说到下一条，我们的立法应是一种全民参与，大家理性地表达诉求和建议，没有绝对的谁正确，谁错误，无非就是找到我们一开始框架里走得通、按照“最大公约数”社会上能接受的税制改革方案。

第三，相关的其他税费改革应一并考虑，处理好协调配套关系，这显然是一个大系统。“不动产税”这个概念广义地说包括和不动产相关的所有税收，再更广义的说，跟不动产相关的其他收费负担、地租等等，也应该一并考虑，优化这个系统工程。再到了具体落实中央所说的“加快房地产税立法并适时推进改革”，我认为主要聚焦的是狭义的保有环节的不动产税，这个概念的不同口径在不同的语境里面要说清楚。但是从宏观指导来说，相关的税费，所有负担的改革，一定要放在一起考虑。一开始任志强跟我讨论，他特别反感，说“房地产税根本就不要想”，但是后来他慢慢又放松了，他更强调的就是，其他所有负担应该放在一起讨论，这样，我就跟他在方向性观点上没有什么实质性的不同了。

这方面的技术支撑条件都有，最重要的是现在中央所说的2018年不动产登记制度要到位，实际上在2017年所有城镇区域工作应该做完。当然，能否如期做完那是另外一回事，但是这个事情早一点晚一点，肯定是要做完的。

在这个认识框架之下，我觉得基本的想法已经跟各位做了一个粗浅的汇报，问题清单里面所说的概念问题我前面已经说到了。房地产税要看它前后的语境，三中全会文件所说“加快”立法的房地产税是清晰的，就是中国现在已有一个正在试水的房产税，在上海、重庆试点以后，此税扩大到了有一部分消费住房，要对这个税作进一步的“税收法定”。房地产税，广义上是与房地产相关的所有税收都可以纳入，但我们现在如果按三中全会的精神来作集中讨论，还是聚焦保有环节的税收。征管中涉及的很多问题，我前面已经说了，其实都不会形成硬障碍。试点中房产税征收按照上海方案，现在只动增量，重庆则是涉及了一部分存量，以后我觉得在立法过程中它自然就要解决这个问题，不可能长久地只是涉及增量。一开始的情况下，增量和存量怎么处理，可以借鉴重庆的经验。一线城市和其他城市的区别就是我前面说到的，立法完成了以后，执行过程中可区分先后。香港、新加坡、美国有各种各样的不同，不可能同日而语。新加坡80%的有效供给是它的组屋，实际上是类似于我们所说的保障轨上的共有产权房，但同时它在统计上又很有意思，新加坡百分之九十的自有住房率，是把组屋也都算在自有住房里面了。确实，组屋里的很大一部分有房产证，这些细节你区分出来，说清楚就行了。但实质性的问题就是，各个国家、各个经济体情况千差万别，中国一

定要有自己具有长远考虑、又走得通的方案设计。

还有就是立法突进的困难。突进是不可能强求的，应该是最高决策层下决心，启动一审，再争取走完立法的全过程。立法中应该充分讲道理，摆依据，尽可能阳光化地促成各个方面的共识。与其在没有立法安排的情况下并没有多少效果地这样争来争去，不如按照中央的精神加快立法，到了立法过程中间各方发声都需要慎重考虑，尽量理性地表达各自的诉求。我们应耐心地走一审、二审、三审，很可能要走到四审，一定会有社会上创造天文数字新纪录的各种意见建议，要收集，然后你要梳理出到底实质性有多少多少条。这是一个全民训练的过程，在公共资源、公共社会管理方面，这其实是一个很好的、必须要经历的客观的社会培训过程，也成为使我们的现代文明提升的过程。我认为应该积极考虑按照中央所说的加快立法，在立法的过程中认真地听取不同意见。一审、二审、三审、四审，这个进度如何，就不是我们现在可以预计的了。《预算法》是横跨两届政府，最后通过四审才解决了修订问题，房地产立法哪怕需要10年、15年，它在历史的长河中也是一瞬，但是这个制度建设是早晚要做的，应该争取积极做起来。

梁治平：

谢谢！贾康先生的这个报告内容非常丰富，从房地产领域的发展尤其是在中国整个国民经济发展当中的地位，到它的发展所涉及到的现在亟待解决的一些问题，尤其是后半部分，重点讨论了税制方面的改革，涉及的问题真是非常的多，有宏观的、微观的、比较的视野，也有试验的一些个案，所以理论的、实践的很多层面的问题都涉及到，特别是最后的部分涉及到很多现有的一些争论、顾虑或者说诘难。从对这些问题的思考其实可以看出来贾教授是做了很多年的深入的思考，所以对这些问题都有自己的答案。毫无疑问，中国的问题这么复杂，有很多问题有经验可以借鉴，但也还有很多问题是我们不能确知到底会发生什么样的情况，因而这里面就有很大的讨论空间，所以我想我们还是先请评议人做评议。施教授你是错过了前半部分，但是后半部分税制这一部分，它也是你最专长的部分，正好你进来的时候都赶上了。

施正文：

谢谢梁老师的邀请！我正好今天参加一个答辩，我是主席，没办法走开，于是只好赶时间。虽然我来晚了，但是贾老师的思想包括他的著作我都是一直在拜读。今天最关注房地产税的人都在这儿，许局长、贾所长，我应该也算一个，所以非常期待着这个研讨。

实际上我是来学习的，房地产税的问题贾老师说不是政策层面的问题，我的解读是：它已经不是一个普通意义上税收问题。如果我们只是为了征一点税，只是为了地方的主体税种，那么这个事是不值得我们全社会如此关注的。我认为房地产税涉及到中国民主化、法治化和现代化的问题，在这个问题上，它的推动力量不仅是不可替代的，甚至可以说是无与伦比的。我们看房地产税，我们先从这个税本身的特征来看，然后跳出来看为什么它能够发挥税收之外的功能；或者说实际上按照我们现在对财政功能的定位，说它是国家治理的基础和制度。就是说，它不是单纯一个税和经济的问题。咱们要理解这个税特殊的地方：第一，它是直接税。直接税意味着什么？真正意义上的直接税是自然人、公众、居民要交的税，甚至企业所得税都不是现代意义上的标准的直接税，因为它是向法人征税的，它也可以转嫁。所以，西方意义上真正的直接税就是个人所得税，向自然人征收，不能转嫁。我们国家现在公民不去跟税务局打交道，但这并不代表你不交税或者说你比别的国家交的税少。这就是在间接税的

体制下，本来对我们的财产权，对我们的政治层面影响这么大的一个事情，我们却没有任何感觉，没有丝毫的法律途径、法律身份去参与到这个事情上面来，因为你不是纳税人，你没办法提起诉讼。税征得是否合理，税款怎么使用，是搞政绩工程了，还是搞“三公”消费了？你都没有权利过问，因为你没有法律身份，没有办法通过法律救济途径参与其中。但直接税就不一样了。所以我们说中国隐蔽课税，税好征，像增值税真的是摇钱树，范围那么广。因为增值税不是按照利润交税，所以企业没有利润也要交税，而且环节特别多，范围特别广。像美国的销售税，在一定意义上也是一种增值税，是只在零售环节征收的增值税，而消费支出税是对公民消费支出额征收的税。但是，由于征税机制的不同，增值税隐蔽征税的负面性更大。增值税对政府强大的聚财功能，意味着对公众财产权的潜在侵害功能就特别强大，任何一个环节，任何一个领域，没有收入都要纳税，所以政府要缺钱就收增值税。你看日本，现在要提高增值税，要扩大它的范围，当然我们在这儿就不展开讲增值税的负面影响。所以，房地产税是一个重要的、特殊的、直接税，它让公众切身的感受到税痛，然后切身的参与到税收整个治理当中。税收的治理从征收、分配到使用，就是整个国家的活动，就是公权力和私权利的一个交锋、互动的过程，它也是现代国家建设所真正需要的。国家治理如果没有这种机制的话，国家治理就成为一句空话，就不能落地。

第二，它是财产税。在中国，我们主要的财产表现在房地产上，它是对我们公民最基础性、最核心的权利——财产权的间接剥夺。虽然你可以说税收“取之于民，用之于民”，但是税收有它的间接性，这是它的特征。

第三，它是地方税。它是最基层政府就是中国的县市一级政府的重要税种（一般三级政府），因此它直接关系到公共服务的保障问题。在我们国家土地财政的问题、乱收费的问题、地方债务的问题，很多都是源于地方税的缺失。贾所长讲的是以美国为代表，其实在很多国家里它的最基层政府的财政收入中，财产税都是它的第一大税，有的国家超过 50%。

第四，它是受益税。我们现在讲税有间接性，它好像是剥夺，所以我们一般是量能课税，不是按照受益收税，不是说你享受公共服务多少，你就得交多少税。为什么？因为公共服务很难区分，大的公共服务如国防外交，它有受益不可分割性、不可阻止性等等。但是，房地产税是一个典型的局部区域的税种，所以它的税负的确要体现受益原则。刚刚讲了美国是通过一个民主程序确定的，就是地方政府要干多少事，提供多少公共服务，然后设定你需要多少收入，然后看看别的收入能够筹集多少，最后缺口就是通过房地产税来筹集，然后评估辖区内房地产税基，然后倒算税率是多少。就是说，它是根据税基算出交多少税，然后推导出税率，所以它是经常调整的，而且由最基层的议会去做。另外，这个税很好地体现了受益性，因为它是在一个很小的范围内征收，像美国的 city、Town、County 等等，所以居民能够切身感受到政府提供的比如义务教育、环保、治安、基础设施的好坏，然后我交这个税交多少，然后通过“以脚投票”等等，它跟政府的治理形成了一个很好的良性互动。我们现在征别的税没有互动机制呀！

这四个特征是从税收上看的，由于它特有的这四大特征，使得房地产税在一个国家的治理当中，特别是在法治、民主、公共精神等的塑造方面，它能够发挥其特有的作用。就是说，这几个特征直接聚焦到这些方面。所以，开征房地产税对国家来说，意味着塑造公民公共精神、民主意识和法治观念。它是民主税和现代税，是发展基层直接民主的“晴雨表”和“润滑剂”，它是事关中国社会进步、法治昌明、文明进程的一个税种。中央提出“要实现国家治理的现代化”，而这个现代化得要有一些依托，得要有一些机制来让它实施，那么财政就

是它的支柱和核心。怎么理解它？所以我们现在赋予财政不仅仅是一个经济范畴，它更主要是“理财治国”，“理财是为了人民”，这个才是财政的核心。就是说，财政与其他经济范畴的区别重在“政”，所以房地产很好地体现了这个特点。大家都知道，美国是世界上软实力第一的国家，为什么呢？从法治角度讲，美国法学界认为是来自于美国有两部伟大的法典，第一部法典在座的各位毫无疑问都会认为是《美国联邦宪法》，它是美国宪政的基石。但是为什么它还需要另外一部法典呢？因为没有另外一部法典，《美国联邦宪法》就不能够落地。这个另外一部宪法不是民法，也不是行政法，是美国的《联邦税法》，是美国的国内收入法典。你怎么理解它？这不仅是因为美国税法太复杂才显得如此重要，而是它在美国国家治理当中所发挥的作用。当然，它的确最复杂。美国是世界上唯一的敢于以征收直接税为主的国家，就是个人所得税和财产税，这两个税，一个是流量财产课税，一个存量财产课税，它主要就征这两个税。美国不知道这两个税难征吗？谁都知道难征，但是人家就敢于征，“明知山有虎，偏向虎山行”。所以，你可以看到美国的民主、法治的进步以及经济的稳定。现在美国人民正在面对不靠谱的总统特朗普的困扰，使得美国需要再次重新地审视美国建国者给它设计的那一套无与伦比的法治、社会治理的体制和机制，看看一个不靠谱的总统来了又会怎么样？总之，我们还是需要房地产税，我们现在如果空喊法治、空喊现代化，这不是我们的最优选择，我认为中国房地产税开征更大的意义是在这个方面，尽管它有非常大的难度。这是我从我们的理想、目标来看。

第二个问题，我想从法律层面、从技术的层面来谈一谈房地产税在我们国家怎么推进，以及推进当中的问题我们怎么解决。可能有这样几个关系，比如说中国的土地是国有的，那么你怎么可能征收房地产税？这个问题贾所长刚才也讲了，其实财产税是对财产权利、财产价值的课税，当然土地所有权是最典型的财产权。但中国的土地使用权很大程度上接近于所有权，所以这个不可说它就是法理上的障碍。很多国家比如非洲的坦桑尼亚也课征房地产税，不仅法理上讲得通，逻辑上我们也讲得通。比如国有企业怎么也征税呢？不是交利润吗？国有企业是交利润的，别交税了。但我们仍然对国有企业征，因为国家有两种身份，一个公共管理者，一个是财政所有者。所以它可以同时征收，这个关键我觉得是将来要处理好房地产税的税负规模跟土地出让金规模的关系。如果土地出让时收那么高的话，那你房地产税也别搞得那么重。一个国家为了达到特定的目的，税费是可以重复征收的，现代税制都是复合税制，复合税制一定会出现经济学应然意义上的重复征税。但是恰恰是重复征税，实现了国家公共政策的目的，因此，我们要消除的是不合理的，是没有公共政策价值的这样一个政策。你别看它在经济学意义上是重复征税，那我们很多税比如我们的两套所得税是不是重复征收？我们以前增值税当中的生产型，那你不是重复征收吗？当时是1994年、1995年，尽管税基大，但那时经济过热，需要税收调节，所以它有政策考量。但是现在政策变了以后，你调整它，所以我们看很多问题要认识到这个事物的基本原理和更宽广的视角或者说要多个方面来考虑，不能就某一个方面来看。其实房地产税开征是推进国家治理现代化的重要突破口和抓手，它考验这个国家技术层面、人力层面、体制层面等方方面面，因为这个东西你弄得不好，将来会出现征收僵局。如果我们在有些问题上处理得不好，它的确有可能造成不好的影响。但是，能否避免这种不好的方面？我觉得答案是肯定的。实际上有的税很好征，也可能出现这个问题，所以所谓不好的方面不是会必然出现的。另外，一个国家、社会越是进步，这些风险和压力你就必须要经过。但是，我们不至于出现崩溃性的、不可收拾的局面。所以说房地产税要设计好改革路径，就是要避免这个问题出现。

第三个问题，跟房价的关系。有人说房地产税开征，要么它能降低房价，要么房价会更高。到底房地产税跟房价有什么关系？我看有两个方面：1. 从总体上看，房地产税的开征有

助于房地产市场的理性、长远的发展。为什么？保有环节不征税，这就房地产投机行为留下了很大空间……。实际上房地产税一开始收不了多少，因为范围有限，税率较低。不像美国，我们不会一下子进入到成熟阶段。但是，它表明我们国家对这个问题的态度。就是说你在保有房产进行投机，现在我一开始开征可能是范围小，税率低，慢慢再发展，这个导向就是我们要征税，而且我要像美国那样，就是要给他这个预期。这样的话，他就要考量：“我将来还要买房吗？我要那么多的房子干什么？”你现在明显看到房地产泡沫将来可能破灭的样子，如果有这个税的话，他真的就要好好考虑了。所以，它对未来稳定房地产价格，打击投机是会产生作用的。另外，它对当下的房价会有多大的调节力度？我觉得这取决于房地产税制怎么设计。这很重要，房地产税怎么征？因为税制设计得不一样，它的效果是完全不一样的。在美国、在西方，税收是累进调节的，但在我们国家是逆向调节，所以这个特别重要，就是我们对这个税制怎么设计。比如上海、重庆现在的这种政策当然起不了作用，为什么？一是它不是全国开征，只是个试点，因而别人觉得这个东西也就是做个样子。二是关键是目前最主要的是技术上的因素，比如说它征收范围很有限，它税率很低，上海对存量也不征等等，所以它当然不会有太大调节作用。如果现在房地产价格上涨很高，一个城市如果房价上涨压力很大，在这种情况下开征时比如说我们规定免费面积可以低一点，税率可以高一点，甚至累进调节，我就是把它作一个短期的调控手段，等房价降下来以后，我马上把房地产税的政策调整过来，回归到一个应有的水平。我一开始就赋予它这个功能。当然，有的地方房价上涨压力不大，那我的税制就不这样设计。正如贾所长讲的中国的房地产市场是“冰火两重天”，有的去库存压力大，有的供不应求，因此，房地产税改革要因地制宜。比如西部城市去库存压力大，现在你让他征，地方政府也不会征，另外还有征管条件的约束等等。它有很大的立法空间、政策空间给地方。但是我们现在媒体在解读时，包括一些专家是观点是不科学的，甚至是错误的，从而对老百姓带来了认识误区，不利于形成社会共识。我后面要讲这个改革的路径，所以它跟房价的关系是什么？它就是这样一个关系。

小产权房的问题。开征房地产税不管你是否是小产权房，都要纳入到征税范围，就像非法所得也要课税一样。我征了你的税，并没有说你就变成合法的产权了，将来你该补交出金的还得补交，甚至该推倒的还得推倒，两回事。这个税还是征收，体现的是一个公平，你现在住着这个房子，而且你还是小产权，那更应该征收。

下面我讲一讲房地产税怎么征？我觉得这个很重要，一个是要不要征？第二个就是怎么征？税法没立好，本来该征的你都不能征，只有良法才能善治，这些功能的发挥取决于房地产税的设计，我们往往不注意这点。别的国家能发挥房地产税的作用，到我们国家往往发挥不了作用。如果我们的税制设计好，负面的影响都能解决，然后它的功能也能凸显，因此，我们现在要做这个工作。那么这个税怎么征？三中全会决定中我不知道谁执笔写了这样一句话——“加快房地产税立法并适时推进改革”，我现在越来越觉得这句话特别有大智慧，这个税将来在中国的改革路径就是要体现这个精神。为什么说必须先立法？首先，税收法定，你再搞试点，没有法律，新开征税种是不可以的。更重要的还在于这个税的立法和这个税的开征以及如何征是两回事，它跟其他税不一样，像环保税、增值税、营改增等政策基本上全国统一，都是全国适用同一个法律、同一个政策、同一个节奏来开征。但是这个法律不一样，房地产税本来在西方国家是一个典型的地方税，这个税的立法权在地方，中央就不应该制定房地产税法，应由各个地方自己来制定它的房地产税法，都是省一级统一制定。但是中国是个税权高度集中的国家，我们认为目前的情况也不一定合适由地方立法。但即便如此，我们现在即使全国制定了房地产税法，但是它跟其他税法也有很大的不同。这个税法是一个标准法，它规定了房地产税的基本框架和基本政策，比如说它规定免税的底线，免税的面积必须



要达到多少，低于这个免征面积，你想多免征一点不可以，但你可以扩大免征面积，这个不限制。讲到这儿我们可以细讲一点，比如说一开始我们必须走高端，这个税必须长期培植，两套免征，按面积免是比较合理的，我认为人均60平米，标准三口之家就是180平米免征房地产税，180平米就是两个90平米，也就是说你的两套房不征税，为什么两套房不征税？中国目前社保不健全，第二套房他是用来养老的，他不是真正有富余财产，所以我认为60平米相当于户均两套房，把它作为一个免税的基点。至于说你的起征点，各个地方暂时的征收条件不具备，我的最高档只对别墅征，或者说人均100平米以上征，有的地方人均200平米征，也可以。根据各个地方征管条件、财政能力、社会共识，但是你不突破中央底线。免税你说50平米，那不行，中央规定的标准、底线是不能低于60平米。比如说税率，将来这个立法它有一个区间，最低多少，最高多少，然后各个地方你不能突破这个，你想多征太多，这不行。还有税率种类比如说哪些情况下可以适用累进，哪些就是比例水平，这样把地方权限关进了一个笼子，只是这个笼子大一点，里面有空间，但是不能没有笼子。为什么？因为中国是个集权制的国家，目前阶段是必须要有笼子的。还有一个很重要的条件就是开征的时点，这个法通过以后，法律生效了，比如说2019年开始生效，但是是否开征则授权各个省人大决定。哪个地方房价上涨压力大，我现在需要它来调节，我这个省人大就同意2019年开始征。三线城市去库存压力大，我肯定不征。所以，开征的时间也应由地方决定，这样各个地方因地制宜的发挥房地产税的作用。当然，对一些经营性的房地产，比如企业的房地产，房地产税通过以后，就要开征，现有的两个条例就废止了，将来按照评估价来征，按照真正的财产税对待，没有统一的免税面积。我们这里不讲详细讨论商业类房地产的征税了，因为大家重点关注的是住宅类的，我们主要讲这个，所以开征的路径是这样的，开征要谨慎。

关于技术性的因素，我觉得没有必要担心，房地产税的技术因素，第一是不动产属的个人家庭信息，这个现在不动产登记都解决了。不动产信息为什么不很快集中到中央？那是考量到改革的路径和策略，你一下子都集中了，一下子开征房地产税了，多套房的人可能不见得那么怕房，更怕是什么？我以为是腐败的风险、廉政的风险，所以有个空间让人慢慢去消化。所以，这个不动产登记信息包括其他的问题，我们要通过征管法的修订来解决。第二是不动产税基的评估。因为我们一开始是小范围的开征，评估量没有那么大，而且现在是批量评估，是有周期的，不是按套每年评，所以评估工作量也不是说胜任不了。因此，这个问题关键还是形成社会共识，是如何正确认识房地产税对中国推进现代国家治理的作用。当然，这个共识的形成取决于我们制订的方案到底是个什么样的。我们现在是不透明，捂着盖着，你现在问人大预算工委的，房地产税立法草案搞得怎么样了，那简直是触动它最敏感的神经，他怕谈这个事。房地产税法是他们牵头起草的唯一一个法案，其他的税法草案都是财政部税政司在弄，但这个法即使他们牵头起草，很多也是财政部税政司和总局包括国土资源部在参与。但是，明确由它牵头起草房地产税法草案，我觉得是必要的，因为房地产税太敏感，社会有很多不同的看法，你看复旦大学的那个教授他对房地产税的理解跟我们的理解就完全不一样，他认为这个税一开征，股市完了，房地产泡沫破灭，中国大祸临头。如果按照我们的思考路径去开征，房地产税有那么大的负面作用吗？它的巨大的正面作用我们看到了吗？必须要把这个东西跟社会讲清楚，然后是取最大公约数的，否则，最后就会走入误区，使中国丧失加快文明进程的时机。我觉得这个事再难我们也得一点点往往前推进。房地产税一点点往前推，中国一点点进步，它让我们找到一条通向现代文明之路。我们以前可能都是走的短期作用之路，背离了我们长期的方向，所以在这一点上我们还是要多深入的讨论，寻求共识，然后推动国家的进步，谢谢！

梁治平

谢谢！施教授回应了报告人的一个很重要的观点，房地产税的含义远远超出了经济上的功能和意义，可能会有很多很重要的比如国家治理甚至中国的走向都有关联的这样一些特殊的含义，并且举了很多例子。这些虽然是比较乐观的一种评估，但比如这个税为什么会开征？我想决策者可能跟我们大家想的不是一样，不是赋予这样一些含义。另外，它开征的过程、制度的配套和其他的路径上面会产生一种什么样的结果？这个可能有比较多的可能性，所以这也是我们思考的时候可能会考虑得更多的方面。另外，施教授也从技术性的环节作了一些讨论，把这些思考和刚才贾先生的报告联系在一起，我觉得有很多回应点，非常有意义。今天，我们有特别多的专家、有识之士来参加这个讨论会，所以我们现在就把时间交给大家，各位自由发言。贾先生可能有好多话要讲，为了让更多的观点能够呈现出来，大家可以提出尖锐的问题，没有关系，但是希望大家的发言都简短一些，可以多次发言。

许善达：

我要提几个问题，刚才施教授说要给社会一个信号，比较美国那个制度如何如何。谁说中国要给一个美国税制信号？你这个话的最大前提就是不成立的，我觉得这是一个问题。我们中国税制发展的方向不是美国税制的方向。因为你刚才特别强调要给一个信号，特别讲到要民主什么等等，这些东西都是以美国为前提的。而且刚才讲到直接税也好，间接税也好，有很多的分析，谁说我们一定走到那个方向上去呢？相反，欧洲包括日本它们都在加强间接税，日本的增值税每年牺牲了好几个首相，要提高增值税的税率，当然它不叫增值税，但实际上就是增值税。英国把税制废了，又加了两个增值税的百分点，谁说中国就一定要把间接税砍掉？的确现在间接税很高，直接税比较低，我赞成要调整这个比例，但是是否中国也要搞成一个直接税为主的体制？我看这个东西都是值得讨论的。尤其是中国现在人均只有8000美元，人家都是几万美元的水平线，中国的贫富差距这么大，在这种情况下，你还要搞一个直接税为主要的东西，我看这个方向就值得讨论。包括我们的企业所得税、个人所得税，现在应该是减税而不是加税，我认为企业所得税要减税，个人所得税也要减税，现在我们面临的不是要加税的方向。为什么讲企业所得税要减税？我讲一个例子：我们现在科研的费用加计扣除，我们2007年通过的税法，150%加计扣除，你知道发达国家他们加计多少扣除多少？200、250到300，人家为了推动科技发展，在科研费用扣除上力度比我们大得多，我们应该加大这方面的力度，那么你的所得税是要增加，还是要减少？个人所得税，我们现在45%的税率（最高工薪层的，我不说别的），你看现在我们所有引进的海外人才，有多少海外人才在国内干活，不在国内发工资的？他们想办法在美国、香港成立一个公司，把他们的雇员交到那儿去发工资，其实他在内地干活、在内地吃饭、在内地工作，但是他的工资要在香港发，为什么？香港15%的税率，我们根本承受不了我们引进这些人才用这么高的税率。我是赞成我们国家间接税的比例很高，直接税比例很低，但是现在间接税需要减税，直接税也需要减税。我们现不是说为了调整比例，就来增加直接税，这个目的是不成立的。在全球化背景下，各国的税制就是一种竞争力，无论你承不承认，它客观上都是一种竞争力。吸引投资、吸引有钱人，何谓有钱人？投资就是有钱人，到你这儿买财产就是有钱人，我们海外聘请来的高级技术人员、管理人员、总经理等都是有钱人，那么对这些人都是征高税吗？我看恰恰相反，一个好的税制应该吸引有钱人，如果把有钱人都赶走，就不是一个好的税制。全世界都在争取这个，大家知道，美国把遗产税废除了，从布什就开始减遗产税的税率，现在专门废除了，香港废除了，新加坡废除了。遗产税是直接税呀，公平呀，什么“富不过三代”、“不要让人不劳而获”呀，为什么废除了呢？就是要吸引人来，你征遗产税，现在讲起来，一个经济理论——纳什均衡，全球化的情况下，你根本征不到。但是“为渊驱鱼，为丛驱雀”，

你开征了，人家就走。现在就很明显，我们现在引进的这么多人，我们到很多企业调查，他们从海外引进很多人才，最后全是在香港成立一个什么公司，那公司根本没有什么业务，就是发工资，为什么？15%的税率。在国内，按他的工资标准，就是45%的税率，45%看起来很高，结果你连15%都没有征到。现在全球化发展的水平已经到了大家都在拼命的争投资、争各种人力资源、资金资源。我觉得我们很多教科书写的一些政策效应，在封闭的经济体情况下，它都是有效的，但是在一个开放的世界里面，很多过去我们教科书里讲的那些效应就是不存在的。为什么？因为人可以走，钱可以走，资产可以走。征什么遗产税呀！快死的时候我马上变现，马上到别的地方去了。美国人那么傻，他都废除了。香港先废除，新加坡跟着就废除，因为香港跟新加坡是两个竞争最激烈的对手。我们国家现在税制改革的方向是要增强国家、企业在全局化情况下的竞争力，这是头一条要解决的问题。否则，你想得那么多理想的东西，按照我们过去教科书讲的，说这个税有这个功能，在全局化的情况下，很多功能都是不存在的。特朗普说凡是海外的利润回到美国，他降低税率，他连15%都不征了，为什么呀？美国原来不是35%的税率吗？我到海外投资，我的利润就不往回拿，你想收，你上哪儿收去？连美国政府都面临同样的问题。这次特朗普说：你们赶紧把钱拿回来，我可以按8%来收，或者10%、12%，总而言之比那个35%要低，比改革以后的15%都要低，为什么？你可以定一个高税，他可以不出来，这就是现实呀！在全局化的情况下，你不要以为你政府有那个权力。你能控制你区域内的，你控制不了区域外的，而且区域内的你也未必能够全部控制。所以，我觉得对整个中国税制发展方向一定要好好把握，财政收入这是一个，我们确实需要解决，然后我们在征稽一定数量财政收入的前提下，要让税制有利于提高我们国家的经济在全局化情况下的竞争力，我觉得这才是我们现在税制改革的方向。

至于房地产税，我就提一个问题：为什么交给人大？那么多税都不往人大交，都不着急，为什么这个事交给人大？国务院发文扩大试点，最后为什么说这个事交给人大办？我坦率地说，我们有很多专家预测什么时间、哪个地方就要搞房产税了，而且交了人大以后还有人预测说，哪一年就要审议，哪一年就要通过，哪一年就要实施。今年的“两会”上傅莹的一句话什么意思？你们都闭嘴，人大根本没有审议的计划，虽然本届人大有一个立法计划，根本就没有想审议这样的安排。有的还说要下届人大，人大最近开了税制立法座谈会，有好几个税法，根本没有房地产税，人大现在座谈根本不座谈房地产税。（施正文：那个会我参加了，是没有房地产税）你参加了吧，为什么？我们国家现在税制改革的重点不是这个，搞这个对提高我们国家的经济竞争力、对我们的发展有多大的好处？我认为成本高，基本没有什么太大的好处，搞它干什么？！现在在研究增值税怎么改革，怎么不减呀，人家外国研发费用抵扣300%，我们连150%都没有落实。我们调查落实150%的比重超不过一半，种种原因，制度的问题、管理的问题等等。从实际出发，这才是我们国家当前税制面临的更加紧迫，更加需要解决的问题。我们现在搞科技创新，发展经济，不搞劳动密集型了，可是你搞这个，钱，谁给你投？民营企业去年投资的增长率3.2%，这是现实问题，这个问题重要，还是房地产税重要？所以我的理解房地产税在学术上我们可以好好地讨论，各种意见都可以讨论，但是我建议不要去预测什么时候出台。

刚才讲到房地产税的分歧，咱们在讨论问题时的分歧，主张搞的，不主张搞的，在分歧这么多的情况下，而且又没几个钱，还牵扯这么多老百姓，且征收成本还很高，着什么急呀？中国需要解决的问题多了去，刚才我说的那几个问题比这个问题要紧迫多了。现在中国劳动力成本上升了，不是因为工人挣的钱多，而是社保费、个人所得税加在一起，把劳动力成本抬上来了，职工并没有拿到多少钱，这都有数据可以算的。14000多元要是由企业承担的话，个人拿到7000元，这都有数的呀！这么高的劳动力成本让企业承担，你还搞科技创新、搞

研发，谁去搞呀，企业能搞得起吗？所以我觉得当前的税制改革，我们最优先的、最迫切需要解决的是这些问题（王小鲁：房产税跟企业负担没关系。）怎么没关系？（王小鲁：企业所得税、增值税和房产税都是两码事，没关系。）它增加它的技术成本，技术成本也是劳动力成本的一部分，怎么没关系呀？（王小鲁：你的理由我听起来好像不成立）你说没关系吧？上海为什么搞了一个政策，凡是纳入上海市人才引进计划的，一律免征房产税。上海为什么搞这样一个规定？就因为它跟这种人才的劳动力成本是相关系的，它不想把这些人赶走。（施政文：因为它不想真免税，这个税几乎就收不了多少，都不交，所以说免税。那些他想收的大税他不免，他纯粹给你开空头支票，所以这个税不重要。）上海市我们去调查过，非常清楚，这个税既然领导决定要试点，就试吧，但是不能影响我上海市引进人才的计划。人才计划其中有一条，就是他的住房有成本啊，管理人员也好，专家也好，投资者也好，他得有成本，他得买房子在上海来往，所以他就搞了一个政策。上海人社局就是负责免房产税的单位，各单位引进人才，给人社局打一个报告，人社局一看，行，发个名单，你买多大的房子都不征你的税，你买吧。这就说明一个什么问题？说明引进人才跟征房产税是相悖的，他不希望搞这个事影响到他的引进人才战略。哪个重要？他认为引进人才战略要比这个重要得多。先把经济稳住，把投资引进来，把人才引进来，把资金引进来，这才是当前最着急的事。你到下面和地方的领导人谈谈话，他天天着急的就是这个事。

梁治平：

我听出一个很重要的东西，许局长其实讲了另外一种政治，就是他也是从政治角度来考虑税，和你讲的这个政治是不一样的。这就是因为不同国家的具体情况是不一样的，它的制度的组合也不一样，确实我们在讨论问题的时候，税制的改革你赋予它什么意义，和它实际上会发生的那个情况肯定会是一个比较复杂的关系。这意味着什么呢？我们在考虑这些问题的时候，肯定需要一个比较开放的、更多样的考虑。我想大家还有很多意见、评论、问题，小鲁，你要不要发表一下意见？

王小鲁：

我说几句，我不是税制专家，我是外行，真正的内行是这两位，我是班门弄斧，说点自己的想法。听了两位的发言，我总体上是赞成贾康的意见，不赞成善达兄的意见，我觉得有这么几个问题：

第一，领导人想不想征房产税，不是咱们讨论的范围，咱们今天这是学术讨论，学术讨论不考虑领导人的观点，我们只考虑该不该征，道理上对不对。

第二，我们国家个人所得税是否过高？我觉得是一个结构性的问题，45%的税率我是觉得偏高，当然还有比咱们更高的，欧洲特别是北欧比咱们还高。对咱们来说，45%是不是高了？我觉得高了，相对于财产税的征收，相对于以财产为来源的个人所得的税率，45%的税率是针对工薪收入，当然高了，这个税是不平衡的。你对富人少收税，对高级的工薪阶层、对高级打工者征高税、重税，这个不合理。但是，这个不能成为不收房产税的理由，我认为这两件事没关系。房产税是房产税，个人所得税是个人所得税，个人所得税需要改革，要均衡税率，我认为最高税率可以降低，不需要高到45%，高到45%也没几个人交税，但是以财产来源的个人所得该不该按同等税率征税？工薪所得要征45%，为什么财产收入不按45%征收？这要一碗水端平呀。巴菲特早就说过：“美国税制不合理，偏爱富人，我秘书的税率比

我高。”这是巴菲特自己讲的，我们国家有同样的问题，那说明我们的个人所得税这套税制的设计是需要改进。

第三，企业负担是否过重？我个人感觉中国的企业目前税费加起来负担是重的，突出的一点是社保缴费，几乎完全由企业来承担了，而且费率又那么高，结果就是如果“五险一金”你都交了的话，相当于工资总额的40%-50%，这么高的一个费率对企业来说是难以承受之重。因此要减轻企业负担，这个观点我完全赞成。但是，我认为这事跟房地产税没有直接关系。有没有一点间接的影响？可能有，但是我认为降低企业费率和征房产税完全不矛盾。

那么房产税该不该征？刚才善达兄说“你不能光看美国。”但是在减税这个问题上，你强调的就是“美国都在减税，我们要不要减税？”那你还是在看美国。房产税是不是只有美国在征？据我所知，发达国家都在征，发展中国家有相当大的一部分在征，我们为什么就不该征？我觉得没有什么理由说明中国就是特殊的，没有什么理由说明中国就不该征房产税。我觉得中国有比别人更大的理由征房产税，原因就是中国的贫富差距太大，收入差距、财产差距太大，而且这些年一线城市房地产价格顶到天上去了，穷人想在北京、上海买套房子是不可能的事！可是，家有多套房子的人大有人在，不是为了住，而是为了炒，就是为了价格再翻个30%、50%，一甩手又是几千万、上亿到手了，为什么不该征房产税？我认为房产税确实有贾康说的那些作用——抑制房价的上涨。房产税不是一般的抑制房价，它就是抑制投机性炒房带来的房价上升。

中国的高房价我认为有几个因素：一是长期持续宽松的货币政策；二是政府独家征地、卖地这套制度把地价抬高了；三是贫富差距过大，贫富差距过大的结果是穷人买不起房子，但是富人可以买很多套房子，而且又不用承担任何成本。你在别的国家买这么多房子，你得交很重的税，可是在中国却没有成本，只有收益。今天北京房价又涨30%，我有10套房子，价值1个亿，我一转手就赚了3000万，而且不用交税，不用承受任何成本，我认为这不合理。尽管买房子卖房子交税，但在现在这种供求关系的格局之下，这个环节交税都由谁承担？买房子的人承担了，卖房子的人不承担，都转嫁到买者身上去了。这种情况下，什么税能征到这些持有多套房的人身上？只有房产税！你手里有10套房子，你就得年年交税，你有多少平米，给你算清楚了，你就得交税。

房产和其他一般的商品有显著不同的地方，就是一般商品卖给你了就是你的，跟别人没关系了，房产是坐落在土地上的，土地又是不可再生的资源，房产的价值随时随地都牵连着土地的价值，而土地的价值是和经济布局、城市化这些宏观经济因素密切相关的。为什么北京房价高，上海房价高，一线大城市房价都高？除了刚才我说的这些因素，还有一个原因就是因为它有大城市带来的聚集效应，而这个效应本身使资源能够得到更高的收益，也就使得大城市的土地价格会远远高于边远地区的土地价格。那么在这种条件下，土地价格的上升除了刚才我说的那些投机因素和货币供应因素以外，它在一定程度上反映的是整个经济发展带来的溢出效应，也就是城市化带来的溢出效应。这个溢出效应不是你创造的，不是我创造的，不是谁有房子谁创造的。如果我有10套房子，我创造不了这个溢出效应，你这10套房子如果放在边远山区，什么都不是，但是你在北京它就变成了巨额的财产，为什么？这是整个经济发展带来的溢出效应。那么为什么这个好处只让你个人占？当然要征税，社会要征税，要从这里面取得收入，而且社会为了维护城市建设、城市管理所付出的成本，也得要这些人来承担。你占有土地、占有房子，你当然该承担的就承担。

所以，从这些角度看，我认为房产税需要征。特别是刚才我提到收入差距和财产差距问题，在这么大的财产差距和收入差距的情况下，如果不征房产税，你绕开它不去碰，那你什么时候能减少收入差距？我觉得你如果绕开这么关键的问题，那么你就做不到缩小贫富差距。你避开了一个重大的矛盾，放在那儿永远不去解决它，或者说留给后人、留给下一代甚至下下一代，我这代不去解决，我任上不去解决，我下一任也不去解决，那么谁来解决？等到矛盾积累到没办法的时候再去解决，能改善这种状况吗？晚了！因为房地产问题已经构成了现在这么大的财产差距（许善达：你说的这个办法不见得是唯一的办法，你的目的我赞成，但不见得是最好的办法）我认为这是绕不开的办法。

现在征税确实面对很多矛盾：第一，因为贫富差距非常大，你征了房产税，搞不好就伤害了穷人或者伤害了中等收入阶层，对吧？我本来收入也不高，结果我又要交很重的房产税，搞不好就会产生这个效应。第二，我们过去这套体制，政府独家征地、独家卖地，政府收了大量的土地出让金，结果把地价顶到天上，把房价顶到天上，回过头你又说还要征房产税，那很多人接受不了，他会说：“我买房的时候已经付给你这么多了，里面都包括政府土地出让金了，你回过头来又征我的税，这难道不是双重征税吗？”我认为这种说法有相当的道理。大城市这么高的房价，已经让买自住房的老百姓背上了沉重的负担，再对他们征房产税，一般老百姓无法承受。但是从大趋势来看，房产税不能不征。否则房价也降不下来。怎么解决这些矛盾？我觉得比较好的办法就是从低税率、小税基开始，就是一开始不能对大部分人征税，一般工薪阶层你就不该收他的房产税。或者有一套房，或者是有两套房，合理的居住面积，我自己住着，不该征收，把房产税的征收面尽可能地缩小到少数富人身上。就是说，你有多套房闲在那儿自己不住，你就是为了赚钱的，那么这种人就该交税，房地产税就是针对这些人的。可以是两套以上征税，两套以内可以不征税。或者说按人均多少平米，你可以定得高一点，例如人均 80 或 100 平米可以不征税，我觉得可以宽一点。

因此，你别指望一开始征房产税就产生巨大的效果，说“上海和重庆的房产税试验失败了”，我不同意。为什么？因为它就是在整个宏观经济结构扭曲、不合理的环境下，两个城市先行先试搞出来的这么一个试验，这个试验必然不可能有高的税率，必然不可能触及很多人的利益。只能尽量小范围，收的税很轻，针对的面很小，它不能够触及多数人的利益。因为你的整个宏观经济环境没改变，你的土地征收和出让这套制度也没改变，很多事情都和宏观大形势配不起套来。在这种情况下，上海和重庆的试验坚持这么多年，我认为本身就有重要的意义。而且说“这两个城市房价没掉下来，就证明它们的房产税试验失败”，我认为这不客观，它们如果涨得比不征房产税稍微慢了一点点，那都是意味着房产税是有效的。（旁：这无法证明）这事能不能证明，还需要进一步研究。但是，至少我们可以看到重庆在过去多年里，别的城市房价涨，重庆的涨幅比别的城市都小。是不是都是因为房产税，还是有别的因素？这个还可以讨论、研究，但是不能因为这两个城市的房价没掉下来，就说它们的试验是失败的。别人都涨，你掉下来，才叫房产税试验成功，我觉得这样推论是不合适的。

姜浩：

很高兴能够参加今天的研讨会！首先，许局长一针见血，他先说了中央其实是没有意思搞房地产税的，这个确实是一针见血，很多人可能也体会到了，但是许局长起码有这么一个验证，我自己的感觉也是差不多的。另外，我对许局长提出的一个观点不太认同，许局长说：在全球化的背景下，主要经济体都在降税、减税，然后以此来吸引人才、吸引资源。对于这一点，我是不太认同的。我们以美国为例，美国的个税最高税率档是 39.6%，差不多也就是

40%，和我们是比较接近的，而且有一个基本的事实是什么呢？美国目前仍然是有遗产税的。美国对遗产税两党政府有不同的看法，总体来说，共和党政府觉得遗产税是没有必要的，要废除，而民主党政府是不同意的，之前的政府暂时中止过适用遗产税，比如说有一两年他就说遗产税不适用了，如果你这个富翁这一年死掉了，那么你的财产可以给下一代，但在第二年死的，就不行了。所以，在美国就产生了一个非常搞笑的事情，就很纠结：“我”是不是今年一定先死掉？不然我赶不上这个班车了。但是目前美国是有遗产税的，免税的额度对于个人来说是 545 万美元，虽然是很高额的，但是它是有的。特朗普政府也有意废除遗产税，但我个人认为就美国的政治生态而言，这一点恐怕是做不到的。其实美国在西方国家中、在主要经济体中，它的个人所得税总体来说是比较高的，而且是它联邦财政收入的最主要来源之一。遗产税如果降下来，可以，但是它不要再搞航空母舰了，这一点对它来说是做不到的。（旁：据我收集到的材料是，美国有一个经过 10 年把遗产税取消的计划，所以从 2000 年开始，就是巴菲特他们在《纽约时报》出钱登广告反对，最后的磨合的结果是逐渐降低，到 2010 年取消了一年，然后又把这事儿恢复了。）中止就是一年，就是 2010 年，它不是 10 年就彻底不征收了，不是这样，而是 10 年间每年降，降到最后第 10 年停征，然后第 11 年开始恢复到从前。他只不过是说我这一届政府完成减遗产税，不是把遗产税就废除了。就减税而言，总体来说，共和党政府是要减税的，不光是减个人所得税，而且还要减企业所得税。特朗普现在也说了，企业所得税这块他现在也是要减的。还有一个问题也是一个老问题，什么问题？就是美国大公司在海外有巨额的资金，但这个资金不想回到美国本土，因为它回到美国本土就要缴纳高额的企业所得税。之前共和党也说要降这个税，包括布什政府期间，他说：我给你一定时间，你把你在海外的资金拿回到美国本土，刺激美国国内的投资，那么我给你非常优惠的税率。那么特朗普政府这一点是有可能做到的，因为确实美国跨国公司在海外有大量的资金，包括像苹果、谷歌这样的公司，它们的资金是非常巨大的。但是总体来说，美国对于减税还是加税，它的两党政府立场差异还是非常之大的，民主党政府从公平的角度讲他主张加税，因为钱是公用的，而共和党政府觉得要以经济发展为优先，要把经济搞上去，只有这个饼做大了，税源才能增加，那么他愿意短期减税，所以在这方面两党政府的立场是有差异的。

另外，关于房地产税，我想说这么几点简单的看法，跟大家分享一下：

第一，我觉得在讨论中国房地产税这个问题上，确实要看到背后有政治、政策因素。总体来说，对于高层来说，大家仍然还是以经济发展为优先，保 GDP，效率是第一位的，公平是第二位的。目前，在这个方面大家有一些隐含的观点没有说出来，对于中央，他有一个隐含的假定是什么呢？他是希望房地产市场能够有一个长远的发展，保持一个“慢牛”的态势，因为你要是急速上涨，将来就会暴跌。但是，如果房地产市场出现拐点，往下走了，其实中央也是不接受这个东西的。对于学者来说，也有一个隐含的观点，是什么呢？学者认为房地产税总体来说是可以调节贫富悬殊的，可以抑制房价过快上涨。所以，学者隐含的这个观点和中央的政策、思维其实是相矛盾的。在可预见的将来，可以说中央是不会接受这样一种出发点而推出房地产税的。因为中央有中央的布局、意图，他有其政策导向，他一定是先把经济搞好，有一定的规模，然后才是公平的问题。当然，不排除说到经济再上一个台阶之后，将来再来讨论房地产的问题。我觉得是有空间的，但是目前应该是没有的，从政策角度上讲。

第二，我们拿一些数据来说，美国目前的房屋主要是独立屋，他的房屋均值大概是 20 多万美元，22-24 万美元之间，美国家庭的中位数的收入差不多是 5 万多美元，目前美国房

地产税的税率虽然说是每 10 年评估一次，根据这个评估值来制定房地产税的税率和金额，但是总体来说，它的房地产税当时这一年的税率，差不多是这个房屋市值的 1%-2% 之间。我们就假定平均是 1.5%，如果按照这么来计算，22 万美元的房屋，1.5% 的税率，那么差不多就要 3000 美元的税，但是它的家庭的中位数的收入差不多是 5-6 万美元左右，也就是说，占它家庭收入的 5% 左右。那么从这个金额上讲，他是完全可以承担的。但是我们以中国的例子来作一个对比，我没有看到中国有这么一个中位数的数据，我们以北京为例，在北京，我们假定是 300-400 万的住房（肯定不算高了，因为北京目前均价是很高的），北京去年职工人均收入水平大概也就是 6 万多人民币的样子，我们假定是一个双职工，我们假定双职工的年均家庭收入在 12-15 万之间吧，如果北京以 400 万的房屋作为一个基点，1.5% 的税率，400 万的房屋要交 6 万元的税，你家庭收入双职工 15 万的收入，而且是税前，你要交 6 万元的房地产税，在中国是完全没有可能。（旁：我打断一下，你这个前提就变了，美国是人均一套就征，我们是两套不征。第二，我们的税率不可能到 1.5%，你这就没办法得出结论来。）不，你是说怎么设计的问题，我们是假定我们按照美国的方法，那么你按北京双职工 15 万家庭收入，征 6 万元的房地产税，这完全不可能，没有可操作性。然后我想说的一点是什么呢？其实在美国房地产税的征收主要是由镇政府和县政府来征收，这个钱最主要的开支是用于当地的公立教育，而且在美国公立教育有一个特点是什么呢？你在当地不管是租房子还是买房子，你都可以享受公立教育的福利，甚至如果你父母是非常移民，你也可以享受公立教育的福利。但是中国有一个什么情况呢？中国的中产阶级在城市中权利是受到极大挤压的，你可能有纳税的义务，但是你并没有多少权利，你甚至没有话语权。那么对于个人来说，现在是一个什么情况呢？比如说个人所得税，个人所得税目前在中国的起征点是一个月 3500 元，在中国绝大部分工薪族是不交个人所得税的，而且个税的交法是有这么一个特点，它是由单位代扣代缴。也就是说，纳税部门不会直接跑到银行去把你个人的钱直接扣掉。如果说在中国出现征房地产税由政府机关直接向业主征收，在你没有相应权利的情况下，你要直接拿出这笔钱，你如果不拿出这笔钱，把你房屋给拍卖的情况下，如果你的税率又定得很高，要么是你完全没有可操作性，要么是你的税率必须定得极低。所以，我想谈一个结论：首先，我认为一个健康的社会，长远来看，房地产税是必不可少的，而且我不认为它应该有一个面积的例外，不应该有第一套、第二套的例外，我认为这是你在这个社会中，你作为每一个单位、每一个公民、每一个家庭，应该承担的责任。只有这样，才有助于达拉所说的地方民主、地方自治的发展，并且我认为这是必不可少的，而且它确实是有利于调节贫富悬殊，减少房屋空置率。但是在目前的情况下，我觉得在中国是完全不具备可操作性的，我觉得除非是税率特别低，低到打酱油，比如说我们定 0.1% 的税率，我们所有的房屋都征，实际上对大家的经济负担不重，说白了就是培养一个缴纳的习惯而已，但是并不对大家造成经济上的负担。如果中国想达到 1% 的一个房地产税率，像发达国家，我觉得要具备好几个条件：第一，中国的房屋价格必须往下进行大幅的调整。否则，即使征 1%，你也要缴纳非常高的税。目前中国的房地产价格已经远远超出了你的收入可承担的范围，房地产价格如果不出现大幅度的下调，即使是 1%，你要缴纳的税也是非常高的。第二，居民的可支配收入还必须大幅的增长。否则，仍然存在“交不起”的问题。你如果交了房地产税，占你家庭收入的 5%，我觉得是可控的，超过 10% 可能就有很多人很难承受了。第三，在最基层一级包括公立学校，包括最低一级的地方政府提供的权利和福利上，我觉得需要有一个大幅的改进。否则，这个问题也很难操作。为什么？你直接找我来征税，你直接把我的房子卖掉了，但我没有享受到任何权利，我没有任何话语权，空气质量这么差，我没有任何抗议，我小孩上不到好的公立学校，我没有任何话语权。在这种情况下，你出台这个政策，那我不执行。如果政府真的要再去执行这样的政策，就会激起民愤，所以说我觉得如果要达到发达国家房地产税的水平，需要具备这么几个条件，即：房价大幅下降，居民可支配收入大幅上升，公民的权



利和福利得到大幅的改善。否则，你是达不到发达国家房地产税收水平的。

施正文：

通过课税推动地方政府改革，这正是他所需要的。另外房价过高，还可以从技术上处理，可以税基打折，美国也是这样。现在上海是70%的税基，它可以再打折，因为过高，由各个地方来定。我认为房价过高，我打折多一点，各个省，技术层面都能消除你讲的那些问题，方案我就不说了。

许善达：

你只要把土地使用权转让费从征税上剔除，我觉得这样的房产税社会能接受。如果土地70年的使用费在房价里面，你再对整个房子征税，社会肯定是不接受的。你要说我的土地使用是70年，那是租金。但那个租金我是一次性付给你的钱，也没有利息，也没有什么，我就付给政府了，然后你说要对这个房屋征税，我觉得这个至少从社会心态上可以接受。但你不能说给我交了70年的使用费，然后你对我这个使用费还要再征一个税。你说重复征税不对，但是我告诉你，你说的有道理。我们当时说生产一个增值税，当时我们这么定的，可是我们承认这个方案是不好的，我们今后要改的。你现在承认不承认？我对整个房价包括土地使用费我们征房产税，是不好的税，你承不承认？你要承认这个，说，“我以后把它砍掉”，你可以这么出台。“国家需要钱，政府需要钱，我就得这么重复征”，可以！当时我们承认是错，那个税是不好的呀，但现在你承认不承认？就是把整个房价对土地使用转让费也征了税，是个不好的，你承认不承认？

施正文：

许局长，您刚才讲的土地出让金跟房地产税的矛盾，我觉得有个方案，比如说出让金你看交了多少，然后给他10年、20年折扣，像折旧一样，每年在房地产税里面的税金算出有多少，然后按这个折旧在每年的税基里面减掉，这样你的税基不就小了吗？前几年都在征，那好多年都不用交了，让你逐年的摊销来解决这个问题。这个方案里面真是要好好设计。

梁治平：

这里面涉及到的技术性问题是很多的，现在请也夫发言

郑也夫：

我的观点是，我赞成收税，这个事情我就不想再说了。但我觉得刚才大家的讨论里面有一个很要紧的事情，基本没人讨论，当然不是一个跟税收直接相关的事，就是我们所有人不管你有一套房、两套房、三、五套房，除了当年的“房改”价，买房便宜一点，其余的商品买房价都过于昂贵，且昂贵得离谱，原因当然是因为政府土地财政造成的。刚才姜律师说了一句观点，在逻辑上应该是成立的，收税不管你有一套、两套、三套，是都应该收的。可是另一个问题上大概就不能一贯，至于我们土地没有私有存在，都是国有的，而开发商从政府手里买地皮，然后开发商把这个价格转嫁给购房者，所以我们买房的每个人，不管你是做投资还是居住，都是向政府交地皮钱。假设我是中华人民共和国公民，假设我只有一套房，这

套房是我个人居住的，我以为根本就不用向政府交纳地皮金。我是中华人民共和国公民，《宪法》上说我有居住权利，为什么除了建筑费用以外，我还要向政府交地皮钱呢？这是极其荒诞的事情，而这个事情还真的不能一贯的。我觉得政府应该保证每一个人落实到平米，比如说像刚才施教授说的，每一个人假设有 50、60 平米，那这 50、60 平米我只向开发商交建筑费，我绝对不能向政府交地皮钱。但我有第二套、第三套或者超过 60 平米了，政府要我交地皮金，这不是税呀，那你就应该交，因为你拿了做金融嘛，所以这个事情是极其要紧的一个事情。因此，像刚才小鲁说的房价这么高，这是多套房的炒作、泡沫。即使你们不炒作，搞金融把房子搞得这么高价格，之前也是过于高昂，应该说这种高昂价格导致了中国的城市化是永远也完不成的。因此，当下出现了一个最荒诞的事情，就是留守儿童。为什么？子女都在这里，城市里你居住不了。就是中国的工人阶级的主流是农民工，中国的工人阶级拿到的收入是没有办法为资本家产生第二代工人的。不是资本家没有向工人开发薪水，而是政府用土地财政导致的房价过高，所以中国的工人阶级是绝对不可能在城市买住房，然后为资本家生产第二代农民工的，这是绝对不可能的。最后，把他们交给爷爷奶奶，因为爷爷奶奶养育更便宜。这是一大危害。第二大危害是政府的钱太多，土地财政，所以花钱大手大脚，花钱大手大脚的政府太可怕了。还有一个非常要紧的事，比如像刚才许局长一再说“引进人才”，其实国家发展除了引进已经成材的人才以外，还有我们今天的少年敢不敢做梦的问题，北京的学生敢不敢做梦？我告诉大家，北京的学生绝对没有梦可做！北京的绝大多数硕士生毕业以后都是要挣多少多少薪水的，起步年薪最起码差不多也是奔小 20 万去吧，那还算是比较低的了，所以他们没有别的梦可以做。这样，下面的年青人绝对是没有科学精英、没有数学精英、没有哲学人才。为什么？就是因为要当“房奴”。“房奴”的第二层因素是炒房，第一层因素是政府“土地财政”，所以我觉得这项改革是更难进行的。有一次我的中学同学孟小苏在一次校友会上见到我，他嘲笑我说：“也夫，什么年头了还讲住房合作社呀，现在是市场经济”（那还是十多年前、二十年前）。我说：“小苏，你知道德国人的住房合作社占德国公民住房的多大比重吗？70%。”住房合作社是什么意思？如果这个房子我不作金融，我只是自己居住，政府是不收地皮钱的，那么我们就可以自己找人给我们盖房，那么建筑费用我们就可以用我们的眼睛看着，就可以非常低非常低。

邓峰：

不用那么复杂，开放小产权房，小产权房合法化，房价立马跌。所以，这里面有一个问题就是说，如果你的目标是什么东西，总还有替代方案的。现在问题是我們把它倒过来了，我们要搞一件事，然后我们来找目标，所以我们今天的争论肯定是这样的。其实我来之前我对这个事情有一个观点，虽然我不是研究这个问题的，但我研究经济法也涉及到这个部分，我有一个观点，但是今天真的是思想的盛宴，火花四溅，非常有内容的一场讨论，但是我仍然没有改变我的观点。也就是说，我们在这儿讨论究竟它是在讲什么呢？我觉得有几个基本的原则我们应该要特别注意：我们不可能因为税收而改变国家，不可能通过税收去实现民主，它是倒过来的，是因为你有民主、有法治你才有好的税收。

郑也夫：

不是倒过来，是互动。

邓峰：

有互动的关系，但没那么大。施老师刚才说这个东西可以让公民有自己的权利来主张。个人所得税我们整天都在反映啊，我当然同意许局长讲的个人所得税应该降，个人所得税不合理。小鲁老师也在讲那个问题。问题是你现在的税法结构里面就没有培养出这个东西来，然后你再搞一个不痛不痒的装点似的房产税，说“我为未来开太平，为未来搞这么一个东西。”这没用！我觉得从这个角度上应该倒过来。比如说我们今天讲，如果有国会、议员，国会议员说我今天就要征了，那我们这些人的作用是说“你怎么让它合理化？”因为我们没有前面那个前提。这是第一个问题。

第二个问题，如果我们回到目的论，我要解决什么问题？小鲁、也夫老师讲的贫富分化的问题，我记得前几年他们委托我做的一个课题就是“怎样解决中国的贫富分化？”我做到一半后说：“我做不了。”因为你要解决贫富分化，你要讲哪个层面到多彻底，可能最彻底的左派还跳起来说：“我打倒土豪劣绅也可以。”现在有现成的小产权房合法化的道路，刚才贾老师也引用了很多茅老师的话，茅老师还讲了一句18亿土地红线究竟为什么要守？那你也没有道理呀，你放开以后，你可能就不会有这个问题。所以，我们今天讨论的就是在中边层，有一种是说政治是一种普遍的共识，对某一些基本的东西我们觉得它是正确的，我们应该做。另外一种是说我要达到一个什么样的目的，我要采取哪些手段。可是，现在在中国就是这个东西达不成，这两个前提没有。当然很显然，比如说现在我用土地出让金，然后我现在为了遏制拆迁户，比如说北京大学在拆肖家河，有一个人跟我母亲说他得了44套房子，许老师讲的“吸引人才”，我们吸引什么样的人？是吸引这种人才吗？肯定不是，所以吸引人才这个事情恐怕还有其他的方法。但是问题是说你要遏制贫富分化，那他在跟政府谈的时候，他可能就把未来的税收都算进去了，他可能要出来还是44套房子，他不见得能起这个作用，所以我觉得房产税的问题在我们的政治日程当中它现在确实是排不上日程的。我觉得其实我们更多的是需要论证，比如说我征了房产税能对房价有多大的影响？如果说我征了房产税，然后我能不能降低一点别的税？我觉得我们这个工具，我们所讲的推理，它能不能成立，是我们更多需要关注的。

施正文：

邓峰，你这个推理不符合历史，很多人认为税收是西方宪政发展的导火索和核心，它推动了立宪和宪政运动。美国的独立也因为税收问题，所以历史的实践还要好好考证，是不是你讲的这个情况。

邓峰：

我不觉得，你举的几个例子，比如说美国的经验，那我问你：美国建国的时候是这个模式吗？税收是这个结构吗？

周大伟：

我插一句话，当时在财政领域里面曾经被李岚清和项怀诚非常看重的是王绍光写的《美国进步时代的启示》，1880年——1920年是美国的“进步时代”，它开头一句话就是：美国和中国当下社会图景高度相似。然后把一些领导吸引了，引出来的是什么呢？美国并没有正面的政治体制改革，就是没有您说的先解决民主问题这些前提条件。但是它怎么在“进步时代”的40年里面进步的？因为经济在发展，民众有越来越多的诉求，那么公共资源配置又

逼着税收预算、法律方面的互动，互动的结果从那八宗运动到各个方面法律的进步，逼到了税收讲规范，然后预算讲规范，完成“进步时代”。以后，美国就解决了所谓政治体制改革要解决的问题。这个在当时中国财政界是非常有影响的一个思路，供参考。

听众 1:

我是国家发改委的，我们是做交通的，刚才听了各位的介绍很受启发，但是我可能扯得跟这个关系不是那么密切。关于房价问题，因为刚才小鲁老师讲到了重庆，我在这儿作一个例证，就是我做了这个分析以后，最根本的结论还是供求关系在发生作用。我们通过对用户“一户一表”的调查，因为现在每一户都有单独的电表，我从2010年开始，每年做一次分析，就是看各个省的“一户一表”的空置率，我们是把每月月均用电量低于20度设为空置，那么重庆的空置率是第三高，仅次于西藏和新疆。西藏和新疆的空置率高是有特殊原因的，因为没有大量的人，而且重庆多年来始终保持这么高的空置率，按20度算的话，它大概是30%，后面就是山西太原达到这个水平，其他很少有这么多的。后来降了一些，月均20度电以下就视为空置，这是一个假定。（王小鲁：这个假定，我用20度电，说明我在这儿住了？）这是一个保守的假定，因为一台冰箱只要插上电源，基本上一个月要用20度电，再加上一个电视，几个灯泡，一个月要用电30度以上。如果他连续的月均低于20度，他如果只有一个月用完，我也把它视为空置。而且在北京有很多房子，它一个月用100度电，就是一个House它维持其最低的采暖，平均下来就要那么多电，那么实际上空置率应该是大于这个数的。现在能够做到每天计数的比如江苏，它能够做到每天计数，能够看出来这个房子是周末用，还是寒暑假用，还是怎么用。就是说现在技术手段没有问题，那么我的结论就是：重庆的核心是它的供求关系一直保持得好。供求关系保持得比较好是因为它做了大量的土地储备，这个就跟它的“地票制度”有关系了，这是一个佐证。另外，（贾康：您说的重庆是大重庆还是重庆市区？）整个重庆。

王小鲁:

你要把郊区农村的住户都算进去，他用电在20度以下，一点都不奇怪。

听众 1:

我再解释一下，这个说的是相当是城镇的，因为“一户一表”改造的是城市居民，农村没有实现“一户一表”。

王小鲁:

那就是把周围的县城都算进去了。

听众 1:

刚才是一个评论吧，另外我想提一个问题，（贾康：我没听清楚，您这个结论是什么？重庆的空置率高，说明什么？）供需比较平衡。就是说如果真的想抑制房价，其实就是把小产权房放出来。只要加大供应，房地产价格立马就会降下来。（贾康：我插一句话，这个讨论了很多年，你如果敢把小产权房放出来，政府所有公信力免谈。）我现在想问的一个问题，大家都在说我们的人力成本高，而且主要是“五险一金高”，那么现在“五险一金”里面将

近 40%，其中将近 20%是住房公积金，这个制度我看了一个数据，2016 年总共是用了 39 万套，那么提一个假设：我们能不能把这个制度彻底废除，然后把现有的机构变成一个主管银行，就是说这个可行性不知道在座的老师有没有研究过这个问题？我在想这个可不可能成为我们的一个政策？取消住房公积金制度。

林家彬：

房地产税是我关注的一个话题，2003 年十六届三中全会当时提出来要研究房地产税，当时叫物业税，2004 年国务院发展研究中心立刻增设了这个课题，我参与了这个课题的研究。当时研讨会成果发布会，许局长、贾所长都是我们邀请的嘉宾，我们研究的报告最后的结论跟今天贾所长的报告的主要观点都是一致的。那么，我就讲几个稍有分歧或者是贾所长强调得不够的地方。

第一个，房地产税开征的难点。我觉得开征的重要原则是要保证总体的税负水平不变，因为我们的税负已经很高了，不应该再因为房产税开征而提高税负水平。那么要开征房地产税，就必须减别的税，所以说开征房地产税不仅仅是新设一个税种的事，还要研究哪些税应该减？怎么减？减多少？它是一个牵一发动全身的事，所以难度就比较大。

许善达：

你的这个意见就是否定了上海和重庆的方案，因为上海和重庆方案是没有减任何东西，却增加了一个东西。你现在提出来要减别的税，加房地产税，也就是说，你们的意见是否定上海、重庆方案，楼继伟就是这个意见。谢部长就是和重庆方案一样，就加一个税，但他当了部长以后，就说要搞房产税必须减其他的税，所以后任部长已经否认了前任部长推出的那个方案。

王小鲁：

我插一句，现在的税费中间有合理的，也有不合理的。有的该加，有的该减，不能以该减的没减为理由，说这税不能加。

许善达：

楼部长的意见就是一揽子的。

王小鲁：

那你现在这个税制不合理的情况就永远解决不了，一头该加的要加，另一头该减的要减。

许善达：

楼部长的意见是一揽子的，在减别的税的同时去开征这个税。谢部长的意见是不减别的，就是加一个税，所以楼部长已经否定了谢部长当时推的方案。他们的意见是支持楼部长的方案的，否定谢部长的方案的。

林家彬：

当时楼还是副部长，这是 10 年前的事，后来就搞上海、重庆的试点。我个人的意见，因为不动其他的税，只是加了这么一个税，那么这个试点的意义不大，这是我个人的看法。

第二个，基数问题。就是说房地产税是按面积征，还是按套数征？当时我们提出的方案是按价值征，因为没有十全十美的，但是按价值征可能比按套数、面积征的坏处要少一些。假如按套数征，比如说我现在把三套 60 多平米的二居室都卖了，买一套 200 多平米的大户型，我就一套。假如说你按面积，比如我在海淀区有学区房 100 平米，跟一套位于山后的 100 平米房子相比，差距有多大？所以，我们是想按照不同地区，满足他基本需求的一个价值，以这个价值作为免征额，价值以上的就征房地产税，这是我们当时提出的方案。

第三个，刚才邓教授讲到，我是觉得对于房地产税，它是有很多功能，但是又不能对它寄予过高的期望。特别是贾所长讲到的民主税，施教授讲到的国家治理体系现代化，提到这个高度，这个可能就有个“鸡生蛋还是蛋生鸡”的问题，这个恐怕是一些财政的人有一种强调财政重要性的这么一个倾向，搞政治学的、行政学的人可能不会这么看。首先它是一个政府权力跟民众的权利之间的关系问题，如果民众的权利对于政府的权力不能有效地监督和制约的话，那么光靠税制的变革恐怕收获不了你想要的成果。

梁治平：

好，时间差不多了，如果还有哪位有问题，可以非常简短的提出来。

王小鲁：

我再简单说两句，我觉得房产税这个事确实是涉及到现行体制的方方面面，不是一个单独的某个税种征了就征了，它确实牵扯面比较大。其中一个重要的方面我觉得是土地制度的改革，土地制度改革的推进是房产税能够推进的一个重要条件。就是刚才说的这个事，你已经交了 70 年的土地出让金，很高的一个价格交出去了，回过头来说要征税，道义上就有问题，老百姓也很难接受。因此你只能在开始的时候把它限制在一个很小的范围内，只对少数富人征税。但是房地产税开征以后，什么时候能扩展？因为你终究要把房产税变成一个普遍性的税，那么它什么时候能展开？如果没有土地制度改革，这个展开是无法进行的。三中全会说“要开放全国建设用地市场”，“开放市场”的意思就是：政府不再垄断地源，不再独家征地、独家卖地。只有这样才叫“市场”，如果只有一个卖家，那不是市场。如果这方面的改革能够推进，那么它对房地产的开征和未来进一步地扩展是一个非常重要的条件。

但是现在问题是，土地制度改革迟迟没有推进。据我所知，好像只有 30 来个县级单位在试点，而且试点是说，你搞农村集体建设用地试点就不许再搞农民宅基地的试验了，也不能搞耕地流转的实验了。你搞了耕地流转，那两项实验你就别搞……。而且除了这个限制，试验的空间又非常之窄。例如，什么叫“集体经营性建设用地”？现在的解释是，只有原来的乡镇企业用地才算经营性的，如果不是乡镇企业占地就不算经营性用地，不能转让。这实际上等于不能开放土地市场。还有农民房子的转让，说：“你只能卖给本村的人，不能卖给外村的。”这叫什么市场？这根本就不是市场。内部市场有多大的买卖空间？基本上没有买

卖空间，所以到现在没有推开。而且这些试点县的经验总结了没有？没有看到啊！到现在几年过去了，这方面没有推进。我觉得确实需要一个多方面改革的配套，需要综合改革。（旁：你觉得这是必要条件？）不能说是必要条件，将来房地产税要进一步扩展，这是必要条件，但是不能说因为它没改，就不能开征。但房产税的设计必须考虑一般老百姓的承受能力，不能针对一般自住房，不能损害老百姓的利益，只针对拥有多套房子，囤房、炒房赚钱的那些人征税。

梁治平：

小鲁是坚定的挺贾派。

贾康：

小鲁是很有自己独立见解的。梁老师，我说一句。我来了才知道许局长很礼貌地给大家送了书，我不知道有多少人，我只带了一本书，这本书我只能送给你，其他各位我承诺到时给大家每人寄一本，到时候您提供一个清单。这是一本关于中国住房制度与房地产税改革的书，我们还是下了功夫的，是最新出版的。

梁治平：

好，因为时间关系，特别是今天贾先生还有一个外地出差，研讨会结束以后他马上要去机场，所以现在我们就没有办法再延长时间了，本来还有好几位没有发言，最后大概还有几分钟的时间报告人可以有一个总回的回应。

贾康：

我就表示感谢吧，大家非常坦率地表达了自己的意见，我觉得非常受启发。希望以后在可能的情况下，大家能再以百家争鸣、理性讨论的态度深入探讨。谢谢洪范研究所！谢谢各位！

梁治平：

非常高兴今天有这样一个机会讨论，虽然时间非常有限，而且我相信还有一些很有价值的意见没有讲出来，但是我们已经看到，第一是大家对问题非常重视，不光是说这是一个很基本的制度，而且它涉及到很多其他的制度环节，不管是从可行性、可能性、必要性角度，还是说不可能、不必要，它可能都涉及到很多其他的考虑，不是一个单纯的税种的建立与否的问题。另外，确实牵扯到每一个人的基本利益。其实刚才大家讲到一个很重要的问题，就是70年的土地出让金问题，这就涉及到税的立和废或者租的问题，我看到贾先生你没有讲到区分，包括提到其他一些问题，像香港的土地使用权就是99年，那么我们碰到的一个问题就是：大陆房屋的土地使用权是70年，70年以后如何？这是大家非常关心的一个问题

贾康：

现在已经明确，就是按照《物权法》说的续期。

梁治平：

续期又有费用的问题。

贾康：

所谓续期就不是重买，续期就是作为手续，收一点证件的工本费，现在大概是这个意思。总理已经责成有关部门赶快拟出具体的东西，好让大家放心。

梁治平：

就是在法律上有一个明确的东西。这些问题如果像香港的制度一样，跟私有产权没有太大的差别，只不过是名义上的不同。但是这些问题确实有一个收税的正当性问题，我觉得大家会非常关心这些问题。当然我们要从现实角度说，现在的这一届政府或者说小组有没有这个意思，尽管这确实不是我们能考虑的问题，但我们作为一个学者、研究者，我们考虑的问题是，中国社会的一些问题怎么样来解决？我们会考虑各种可能性，并且考虑各种可能性可能带来的问题，或者解决问题的办法。我想如果有一天中国真的要建立这样一个制度，那么今天这个讨论它后面所代表的那么多思考，学者对这个问题的奉献、研究，我觉得毫无疑问都是非常重要的资源，政策上的资源或者说立法上的考量的资源。所以，非常感谢贾康先生给我们这样一个报告，让我们大家参与这样一个非常有意思的讨论和活动。这个实际上不是一个空头的东西，它是能够慢慢的向前推进的，也许我们最后还有机会，比如说真的是有一些进展的时候，我们会再来讨论这些问题。再次表示感谢，谢谢贾康先生、施教授以及各位的参与！