

李超 执业证书编号: S0570516060002
 研究员 010-56793933
 lichao@htsc.com

程强 010-56793961
 联系人 chengqiang@htsc.com

相关研究

- 1 《宏观: 崛起中的粤港澳大湾区》2018.01
- 2 《宏观: 物价剪刀差推动利润向下游传导》2018.01
- 3 《宏观: 东北经济: 道阻且长, 行则将至》2018.01

探索中前行的房产税

——房产税系列研究之一

我们预计房产税的出台将是“立法先行, 充分授权, 分步推进”

近来房产税立法受到国家重视和社会各界广泛关注。2017年12月20日, 财政部部长肖捷在人民日报撰文《加快建立现代财政制度》, 提出按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则推进房地产税立法和实施, 对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税, 适当降低建设、交易环节税费负担。我们认为, 所谓“立法先行, 充分授权”, 应当是指中央立法完成后, 将给地方政府充分授权, 让地方可以在授权范围内制定税收条例实施细则、调整税目、适用税率等等。“分步推进”原则意味着房地产税征收, 可能采取先城市后乡镇、先市民后农民、先企业后个人策略逐步实施。

房产税现行规定个人非营业用房免征

我国房地产相关税收主要针对开发、建设和交易环节, 而保有环节的征税比重较小, 其中房产税是房地产相关税收中最受关注的税种。目前, 我国房产税的适用依据是1986年国务院颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》, 其中规定个人非营业用房免征房产税, 这导致占商品房销售面积与金额达八成以上的住宅被纳入免征范围, 使得房产税难以起到调控房价和成为地方税支柱的作用。

逐步推进房产税改革, 沪渝率先试点

2010年5月, 国务院首次明确提出“逐步推进房产税改革”。2011年, 上海和重庆率先试点进行个人住房房产税改革。试点探索为房产税的出台完善提供了经验借鉴。从两地试点的效果来看, 房产税调控房价以及增强地方财力的功能, 尚未得到充分发挥。房产税是调控慢药, 理论上不能抑制刚需导致的房价上涨。我们用DID方法分析了上海和重庆房产税征收的政策效果。结果显示, 房产税对房价并没有起到显著的抑制作用。另外, 沪渝两地房产税收入对地方财政收入的贡献依旧十分有限。

从行政法规到税收法律, 房产税需与原有暂行条例衔接

目前房产税征收依据为《房产税暂行条例》, 属于税收行政法规。房产税全面推行的前提是完成房地产税立法, 而立法需要遵循法律的稳定性、连续性与废、改、立相结合的原则, 即在修改、补充或制定新的房产税法时, 应保持与原有税法的承继关系, 将在原有税法的基础上, 结合新的实践经验, 修改、补充原有的税法和制定新的税法。

着眼未来, 预计房产税推出的迫切性较强

我们不认为房产税的出台简单地就是为了调控房价, 背后有更深层次的长远考虑, 既是地方财政长效机制的重要内容, 也是房地产市场长效机制的重要内容。十九大报告提出, 要深化税收制度改革, 健全地方税体系。目前, 环保税已经于2018年开征, 预计继续建立包括房产税在内的地方税种需要较快提上日程。十九大报告提出: “坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位, 加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度, 让全体人民住有所居”。我们认为, 房产税也是房地产长效机制的重要内容之一。

风险提示: 房产税推进速度超预期; 房产税免征额度低于预期或不设免征额度; 房产税规定税率高于预期。

正文目录

房产税现行规定个人非营业用房产免征	3
逐步推进房产税改革，沪渝率先试点	6
沪渝两地率先试点，侧重点各有不同	6
试点探索为房产税的出台完善提供了经验借鉴	7
从行政法规到税收法律，房产税需与原有暂行条例承接衔接	12
我们预计房产税的出台将是“立法先行，充分授权，分步推进”	13
着眼未来，预计房产税推出的迫切性较强	15
丰富和健全地方税种体系	15
加快建立房地产长效机制	15

图表目录

图表 1: 《中华人民共和国房产税暂行条例》规定	3
图表 2: 住宅占全国商品房年销售面积与销售金额均达八成以上	4
图表 3: 房产税对地方公共财政税收收入的贡献十分有限	5
图表 4: 2009 年房价进入新一轮快速上涨期	6
图表 5: 上海和重庆房产税试点的暂行办法（现行）	7
图表 6: 房产税开征对于沪渝两地房产价格的影响并不显著	8
图表 7: 上海房产税前后房地产价格走势	9
图表 8: 上海房产税前后房地产销量走势	9
图表 9: 重庆房产税政策前后房地产价格走势	10
图表 10: 重庆房产税前后房地产销量走势	10
图表 11: 上海房产税试点以来占地方财政收入比重增长较缓	11
图表 12: 重庆房产税试点以来地方财政收入占比有所上升但依旧有限	11
图表 13: 我国税收立法机关与税法体系	12
图表 14: 环境保护税立法进程	13
图表 15: 中央地方收入比例	15
图表 16: 中央地方支出比例	15
图表 17: 我们预计房地产长效机制的四个可能支柱	16

房产税现行规定个人非营业用房免征

目前,我国房地产相关税收主要针对开发、建设和交易环节,而保有环节的征税比重较小。当前我国房地产税体系主要涉及 10 类税种,其中开发建设环节和交易环节均涉及 7 类税种;而保有环节只涉及 2 个税种,即房产税和城镇土地使用税,其中房产税是房地产相关税收中最受关注的税种。

实际上我国早有房产税,最早可追溯到 1950 年 1 月由中央政府政务院颁布的《全国税政实施要则》,其中明文规定“全国统一征收房产税”。1986 年国务院颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》(以下简称《房产税暂行条例》)并正式实施,目前为止仍为房产税的适用依据。其中规定了房产税征税范围为城市、县城、建制镇和工矿区,采用从价计征或从租计征的方式,计税依据分别是房产的计税价值或房产的租金收入。按照房产计税价值征税的,依照房产原值一次减除 10%至 30%后的余值计算缴纳,税率为 1.2%;依照房产租金收入计算缴纳的,税率为 12%。其后为支持住房租赁市场发展,2008 年 3 月,财政部、国家税务总局《关于廉租住房、经济适用住房和住房租赁有关税收政策的通知》中规定,对个人出租住房,不区分用途,按 4%的税率征收房产税。

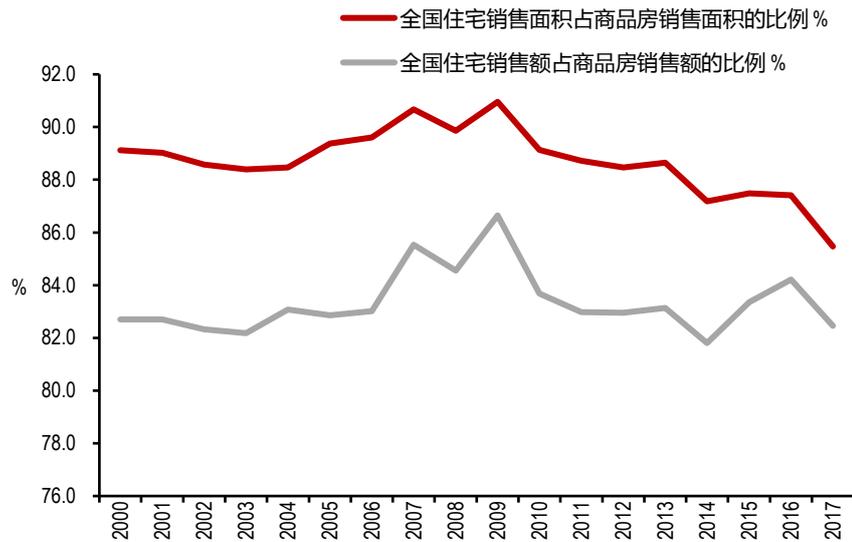
例如,某企业的经营用房原值为 5000 万元。如果是经营自用,适用从价计征的规定,按照当地规定允许减除 30%后按余值计税,适用税率为 1.2%,则应纳房产税税额为 42 万元。如果是对外出租,适用从租计征的规定,若该公司出租房屋年租金 300 万元,适用税率为 12%。则应纳税额为 36 万元。

图表1: 《中华人民共和国房产税暂行条例》规定

纳税人	产权属于全民所有的,由经营管理的单位缴纳。产权出典的,由承典人缴纳。产权所有人、承典人不在房产所在地的,或者产权未确定及租典纠纷未解决的,由房产代管人或者使用人缴纳。
计税依据	依照房产原值一次减除 10%至 30%后的余值计算缴纳,具体减除幅度,由地省、自治区、直辖市人民政府确定;没有房产原值作为依据的,由房产所在地税务机关参考同类房产核定;房产出租的,以房产租金收入为计税依据。
适用税率	依照房产余值计算缴纳的,税率为 1.2%;依照房产租金收入计算缴纳的,税率为 12%。
征税范围	城市、县城、建制镇和工矿区,不包括农村。
税收优惠	<p>五类房产免纳房产税:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 国家机关、人民团体、军队自用的房产免征房产税。但上述免税单位的出租房产以及非自身业务使用的生产、营业用房,不属于免税范围。 2) 由国家财政部门拨付事业经费的单位,如学校、医疗卫生单位、托儿所、幼儿园、敬老院、文化、体育、艺术这些实行全额或差额预算管理的事业单位所有的,本身业务范围内使用的房产免征房产税。 3) 宗教寺庙、公园、名胜古迹自用的房产免征房产税。 4) 个人所有非营业用的房产免征房产税。 5) 经财政部批准免税的其他房产。
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》,华泰证券研究所

图表2：住宅占全国商品房年销售面积与销售金额均达八成以上

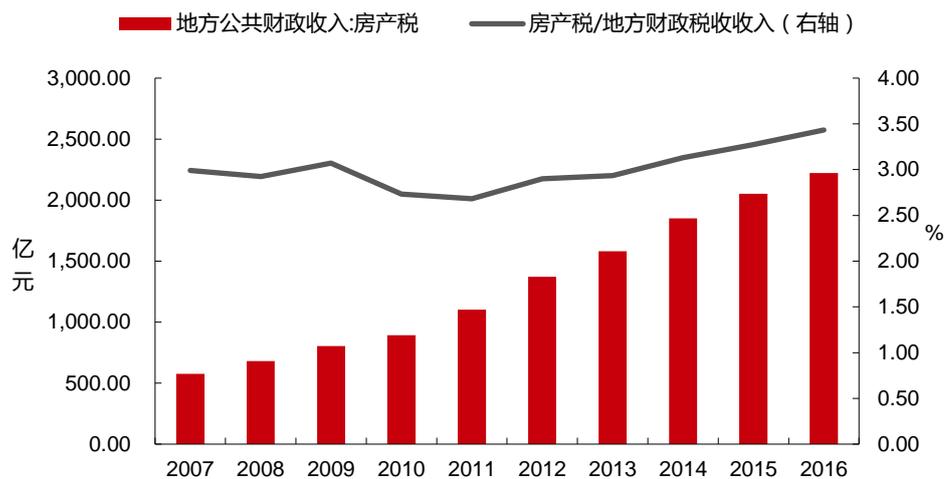


资料来源：Wind，华泰证券研究所

从理论上讲，房地产税可能会具有四大功能。第一，抑制房价过快上涨，打击炒房行为。房产税增加了房屋的持有成本，一方面可以降低房屋空置率增加二手房屋供给，另一方面也可以抑制投资性或投机性需求，从而起到降低房价的作用。第二，降低地方政府对“土地财政”的依赖，增强地方政府财力。由于分税制的存在，地方政府收入来源有限，“卖地”成为其主要收入来源，如果对房地产价值征收保有税，有望成为地方政府一项非常重要甚至是最重要的收入来源。第三，提高直接税的比重。中国目前的直接税比重偏低，房地产税的推出可以改善中国的税制结构。第四，调节收入分配和财产再分配。房产税中税率的差异化设置和免征额的设置都可以作为缩小贫富差距的工具。

目前，我国的《房产税暂行条例》规定五类房产免纳房产税，其中影响最大的是“个人所有非营业用的房产免征房产税”，这主要是指居民住房，不分面积多少，一律免征房产税。而住宅占全国商品房年销售面积与销售金额均达八成以上，因此我国房产税对于财政收入的贡献也十分有限。截至2016年，房产税占地方公共财政税收收入的比重仍不足3.5%。

图表3： 房产税对地方公共财政税收收入的贡献十分有限

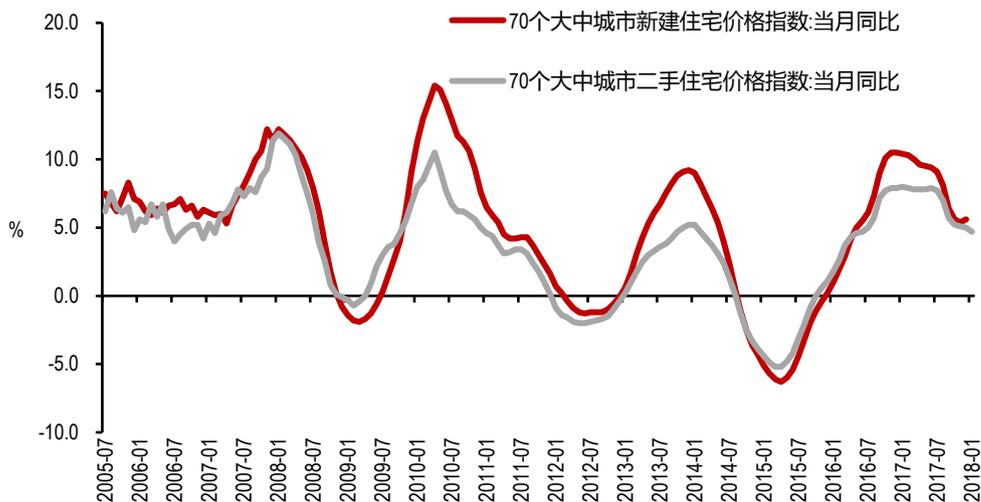


资料来源：Wind，华泰证券研究所

逐步推进房产税改革，沪渝率先试点

随着我国逐步迈入存量房时代，原先房地产开发建设环节的税收以及土地出让金对于地方财政收入的贡献有所限制。同时，鉴于09年房价进入新一轮快速上涨期，出于抑制房价泡沫与土地财政收入可持续性的考虑，2010年5月，国务院首次明确提出“逐步推进房产税改革”，同年9月进一步提出“加快推进房产税改革试点工作，并逐步扩大到全国”。此后，推进房产税改革的声音便常常响起，近来更是屡屡被各界提及，但是由于多方牵制，至今房产税仍未进入立法进程。

图表4： 2009年房价进入新一轮快速上涨期



资料来源：Wind，华泰证券研究所

沪渝两地率先试点，侧重点各有不同

2011年，上海和重庆率先试点进行个人住房房产税改革，开始对个人住房征收房产税。目前，上海市房产税的征收依据仍是2011年1月出台的《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》，而重庆市2011年1月出台了《重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》和《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》，2017年1月份重庆市人民政府对暂行办法和实施细则进行了修订，但仅仅是将关于“征收对象”和“税率”中的“在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的第二套（含第二套）以上的普通住房”修改为“在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的首套及以上的普通住房”，即开始对“三无”个人首套新购房征税，旨在进一步抑制异地炒房行为。

沪渝两地房产税征收目的的侧重点各有不同，具体实施细则亦有所差别。上海仅对增量住房征税，而重庆重点调控高端住宅需求和抑制异地炒房投机或投资需求。异同点主要有以下六方面：

- (1) 上海仅对新购住房征税，存量住房暂不征税；重庆着重征收高端住宅，涵盖部分存量住宅。
- (2) 两地均实行差别化税率，单位房价越高则税率越高，但是由于重庆重点调控高端住宅市场，所以税率总体高于上海。上海分为0.4%和0.6%两档，而重庆分为0.5%、1%和1.2%三档。
- (3) 计税依据均以交易价格为基础，不过上海按交易价格的70%计算；同时两市都表明，待条件成熟时将以房产评估值作为计税依据。
- (4) 两地均设置了较高的免税面积但具体政策不同。上海以家庭为单位，本市居民人均60平方米及以下免税，重庆纳税人在《暂行办法》施行前拥有的独栋商品住宅，免税面积为180平方米；新购的独栋商品住宅、高档住房，免税面积为100平方米。
- (5) 税收优惠政策上，上海更加注重人才引进和保护，为高端人才提供更多税收优惠。
- (6) 收入用途上，上海市将房产税用于保障性住房建设等方面的支出，重庆表示全部用于公共租赁住房的建设和维护。

图表5：上海和重庆房产税试点的暂行办法（现行）

	上海	重庆
试点范围	上海市行政区域	重庆市主城九区
征收对象	1) 本市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房（包括新购的二手存量住房和新建商品住房，下同） 2) 非本市居民家庭在本市新购的住房	1) 个人拥有的独栋商品住宅。 2) 个人新购的高档住房。高档住房是指建筑面积交易单价达到上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价 2 倍（含 2 倍）以上的住房。 3) 在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的首套及以上的普通住房。
计税依据	计税依据为参照应税住房的房地产市场价格确定的评估值，评估值按规定周期进行重估。试点初期，暂以应税住房的市场交易价格作为计税依据。 房产税暂按应税住房市场交易价格的 70% 计算缴纳。	应税住房的计税价值为房产交易价，待条件成熟时按房产评估值征税。
税率	适用税率暂定为 0.6%。 市场交易价格低于本市上年度新建商品住房平均销售价格 2 倍（含 2 倍）的，税率暂减为 0.4%。	独栋商品住宅和高档住房建筑面积交易单价达到上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价 3 倍以下的住房，税率为 0.5%；3 倍（含）至 4 倍的，税率为 1%；4 倍（含）以上的税率为 1.2%。 在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购首套及以上的普通住房，税率为 0.5%。
计算方式	应税面积 X 单价 X 70% X 0.6% (单价高于本市上年度新建商品住房平均销售价格 2 倍) 应税面积 X 单价 X 70% X 0.4% (单价低于本市上年度新建商品住房平均销售价格 2 倍)	应税建筑面积 X 建筑面积交易单价 X 税率
税收优惠	1) 本市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上住房的，合并计算的家庭全部住房面积人均不超过 60 平方米（即免税住房面积，含 60 平方米）的，其新购的住房暂免征收房产税； 2) 高层次人才、重点产业紧缺急需人才，持有本市居住证并在本市工作生活的，其在本市新购住房、且该住房属于家庭唯一住房的，暂免征收房产税； 3) 持有本市居住证满 3 年并在本市工作生活的购房人，其在本市新购住房、且该住房属于家庭唯一住房的，暂免征收房产税； 4) 其他。	1) 纳税人在《暂行办法》施行前拥有的独栋商品住宅，免税面积为 180 平方米；新购的独栋商品住宅、高档住房，免税面积为 100 平方米。 2) 对农民在宅基地上建造的自有住房，暂免征收房产税。 3) 在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人拥有的普通应税住房，如纳税人在重庆市具备有户籍、有企业、有工作任一条件的，从当年起免征税，如已缴纳税款的，退还当年已缴税款。 4) 因自然灾害等不可抗力因素，纳税人纳税确有困难的，可向地方税务机关申请减免税和缓缴税款。
税收用途	用于保障性住房建设等方面的支出	全部用于公共租赁住房的建设和维护

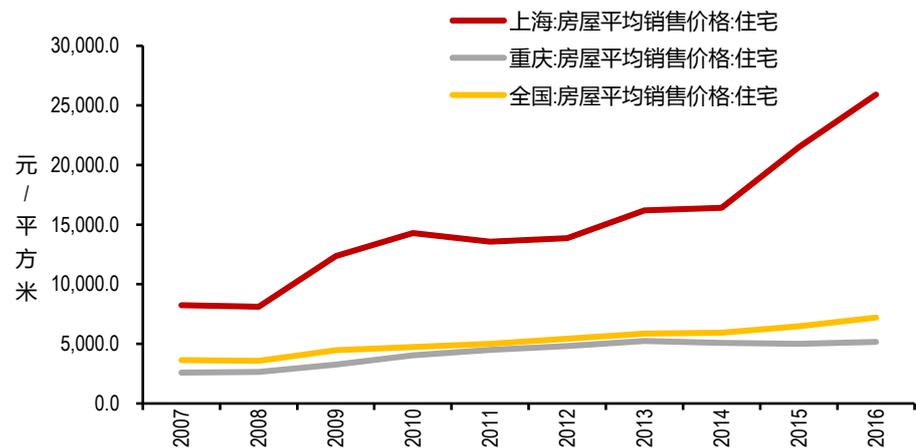
资料来源：《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》，《重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》，《重庆市个人住房房产税征收管理实施细则》，华泰证券研究所

试点探索为房产税的出台完善提供了经验借鉴

房产税改革的提出是在 2010 年左右中国房地产价格节节攀高、政府不断进行楼市调控的背景下产生的。从沪渝两地施行的房产税征收细则可以看出，房产税的征收主要针对增量房，以限制投资和投机性住房为主。就长期而言，我们认为房产税还有财政收入职能的定位，兼顾调控房价和收入分配的角色。目前从两地试点的效果来看，房产税调控房价以及增强地方财力的功能，尚未得到充分发挥。

房产税是调控慢药，理论上不能抑制刚需导致的房价上涨。房产税开征以后，两地房地产价格并没有得到有效控制。沪渝两地在 2011 年之后房价增速有所下滑，但是可能更多地与房地产行业自身周期与人口流动相关。虽然上海继 2010 年严格限购政策与 2011 年房产税试点之后，房价上涨劲头锐减，但是作为一线城市，上海房价上涨幅度依旧领先全国，2014 年起更是强势上扬。重庆供给较为充足，我们认为投资投机性需求相对较小，相对涨幅也较低。成交量方面，虽然 2011 年 1 月政策实施之后两地区房地产都表现出成交量下滑的趋势，但在 2012 年之后又恢复到原来的水平。

图表6： 房产税开征对于沪渝两地房产价格的影响并不显著

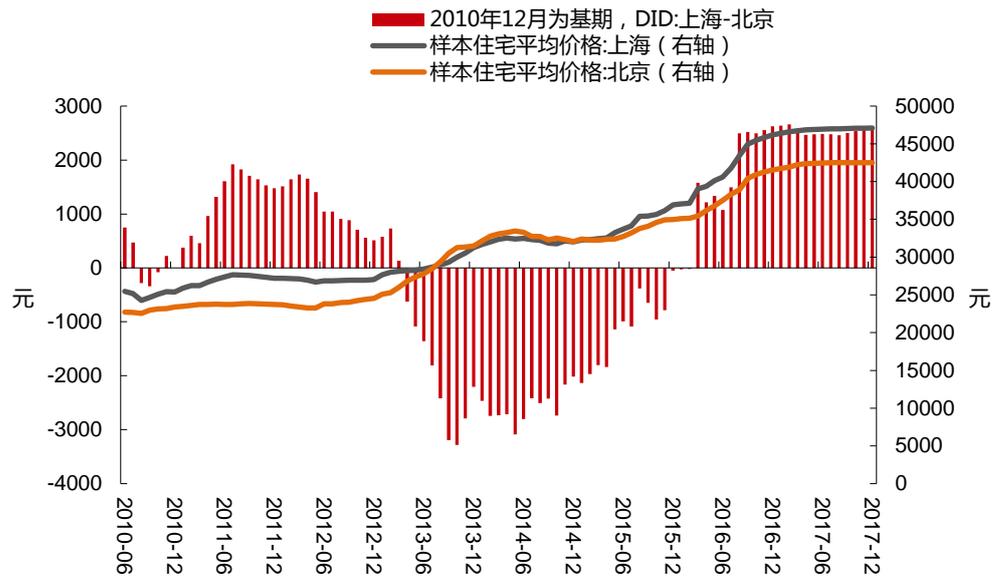


资料来源：Wind，华泰证券研究所

为了更好地判断房产税政策对两地房价和成交量的影响，我们采用一个简单的 DID 方法。以上海为例，我们拿北京地区作为对照组。同为一线城市代表，北京地区的房价和上海地区的房价受到的基本面影响相似，房价波动走势也很相似，因此我们将北京地区的房价作为对照组。同时，我们以 2010 年 12 月的房价为基期得到房产税政策实施后各地区的价格变动。然后用上海地区在政策实施前后的房价变动减去北京地区在政策实施前后的房价变动，如果这个差值表现出很强的小于 0 的特征，则表示房产税对房价有负向影响。我们使用的数据是 wind 收录的中国指数研究院根据城市在售新房样本楼盘报价均值得到的调查统计数据，也即大家熟知的百城住宅价格指数中的分项数据。样本价格为项目实际价格，即项目对外报价减去优惠后的价格。

DID 的结果显示，房产税对房价并没有起到显著的抑制作用，DID 后的数值在 0 上下波动，很多时期还大于 0。上海在实施房地产税政策之后，商品房成交面积有所下降，但基本上在两年之后又恢复到了同样的水平。同样，我们以成都作为重庆的对照组做 DID，结果也无法支撑房产税能够有效抑制房价，而重庆地区的房地产成交量也在政策实施一年之后恢复到原来水平。可见，房产税从短期来看可能降低房地产市场需求，但是长期来看对于房价的影响并不是很大。从理论上，刚需导致的房价上涨理论上是不能通过房产税抑制的，房产税是调控慢药。

图表7: 上海房产税前后房地产价格走势

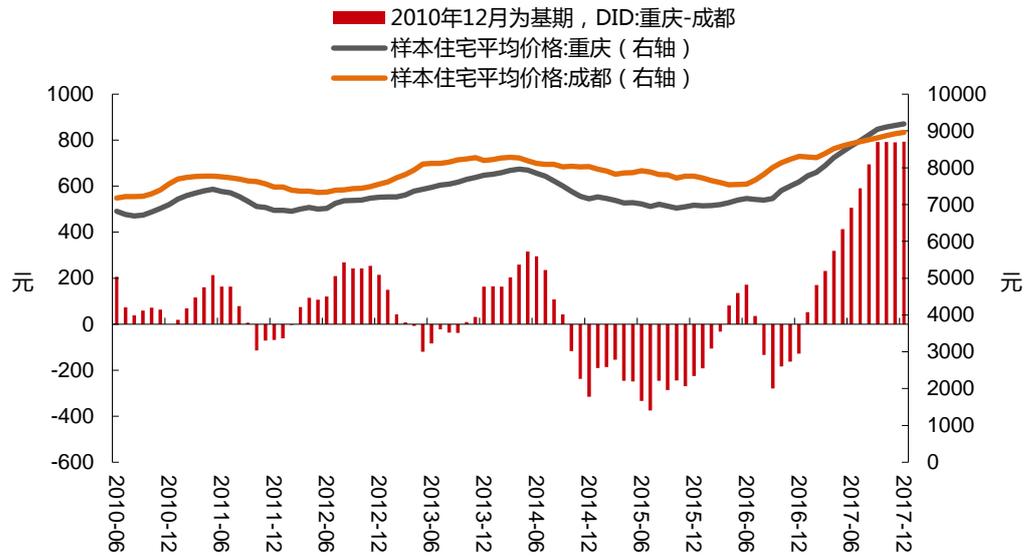


资料来源: Wind, 华泰证券研究所

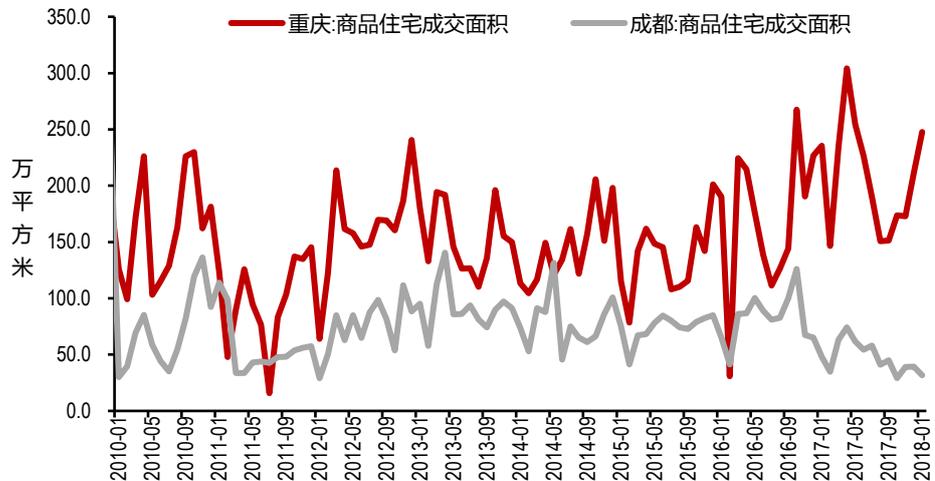
图表8: 上海房产税前后房地产销量走势



资料来源: Wind, 华泰证券研究所

图表9：重庆房产税政策前后房地产价格走势


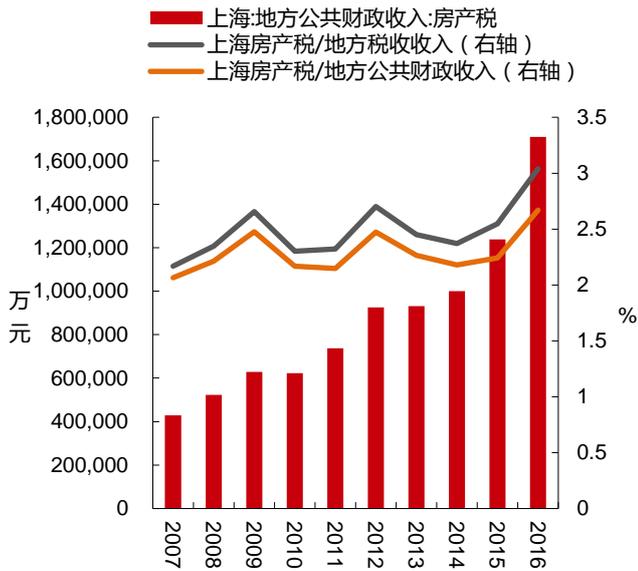
资料来源：Wind，华泰证券研究所

图表10：重庆房产税前后房地产销量走势


资料来源：Wind，华泰证券研究所

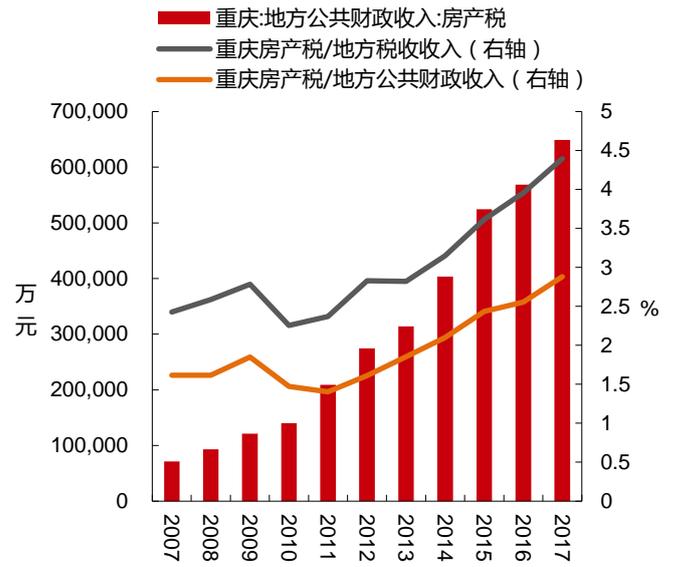
另外，沪渝两地房产税占地方财政收入的比重仍旧很小。从房产税对财政收入的贡献角度看，沪渝两地房产税收入虽然逐年上升，但是对地方税收收入、财政收入的贡献依旧十分有限。相比而言，重庆市房产税占地方公共财政收入的比重增长较为明显，从2011年的1.4%持续增长至2017年的2.9%；上海市房产税占地方公共财政收入的比重则相对较小且增长较缓。我们认为这主要由于上海仅对增量房征税，本地居民首套免征且有人均60平方米以下免征的优惠政策，征税对象范围窄、税基偏小。

图表11: 上海房产税试点以来占地方财政收入比重增长较缓



资料来源: Wind, 华泰证券研究所

图表12: 重庆房产税试点以来地方财政收入占比有所上升但依旧有限



资料来源: Wind, 华泰证券研究所

从行政法规到税收法律，房产税需与原有暂行条例衔接

我国税法体系多元化，由各有权机关所制定的一系列税收法律、法规、规章和规范性文件构成。我国立法体制是，全国人民代表大会及其常务委员会行使立法权，制定法律；国务院及所属各部委，有权根据宪法和法律制定行政法规和规章；地方人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规抵触的前提下，有权制定地方性法规，但要报全国人大常委会和国务院备案。

我国现有四部税收实体法律，包括《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国企业所得税法》、《中华人民共和国车船税法》、《中华人民共和国环境保护税法》，以及一部税收程序法律《中华人民共和国税收征收管理法》。另外还有全国人大及其常务委员会根据需要授权国务院制定某些具有法律效力的暂行规定或者条例，例如国务院在1994年1月1日起实施的工商税制改革中，制定实施了增值税、营业税、消费税、资源税、土地增值税、企业所得税等6个暂行条例。除此之外，还有由国务院制定的税收行政法规如《企业所得税法实施条例》，地方人民代表大会及其常委会制定的税收地方性法规，国务院税务主管部门制定的税收部门规章如《增值税暂行条例实施细则》，以及各地方政府制定的税收地方规章。

图表13：我国税收立法机关与税法体系

分类	立法机关	举例
税收法律	全国人大及其常委会正式立法	《企业所得税法》、《个人所得税法》、《税收征收管理法》、《车船税法》、《环境保护税法》
	全国人大及其常委会授权立法	《增值税暂行条例》、《土地增值税暂行条例》等
税收法规	国务院——税收行政法规	《税收征收管理法实施细则》、《房产税暂行条例》等
	地方人大——税收地方性法规	
税收规章	财政部、税务总局、海关总署——税收部门规章	《增值税暂行条例实施细则》等
	省级地方政府——税收地方规章	《房产税暂行条例实施细则》等

资料来源：全国人大，国务院，财政部，国家税务总局，海关总署，2017年注册会计师税法教材，华泰证券研究所

目前房产税征收依据为1986年国务院颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》，属于税收行政法规。其中规定对个人非经营性住房免征房产税，导致占商品房销售面积与金额八成以上的住宅被纳入免征范围，使得房产税难以起到调控房价和成为地方税收支柱的作用，所以房产税要全面推行的前提还是需要先完成房地产税法立法。房产税是全国统一开征的税种，而全国性税种的立法权属于全国人大及其常委会。如果全国人大及其常委会正式对房产税立法，需要遵循法律的稳定性、连续性与废、改、立相结合的原则，即在修改、补充或制定新的房产税法时，应保持与原有税法的承续关系，将在原有税法即《房产税暂行条例》的基础上，结合新的实践经验，修改、补充原有的税法和制定新的税法。

我们预计房产税的出台将是“立法先行，充分授权，分步推进”

近来房产税立法受到国家重视和社会各界广泛关注，在国家高度关注下，或许房产税立法进程将会加快。2017年12月20日，财政部部长肖捷在人民日报撰文《加快建立现代财政制度》，提出按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则推进房地产税立法和实施，对工商业房地产和个人住房按照评估值征收房地产税，适当降低建设、交易环节税费负担。住建部副部长陆克华在2018年2月25日在回答记者提问时表示，要加快房地产税立法，并适时推进改革。九三学社中央委员会2月27日公布，拟在3月份全国两会提交提案《关于促进房地产市场平稳健康发展的建议》，提出“加快房地产税立法并适时推进”。

我们认为当前房地产税立法可能还处于起草初稿阶段，尚未提交人大或其常委，在法律程序上，仍有很长一段路要走。我国税收立法程序主要包括以下三个阶段：第一，提议阶段。一般由国务院授权其税务主管部门（财政部、国家税务总局及海关总署）负责立法的调查研究等准备工作，并提出立法方案或税法草案，上报国务院。第二，审议阶段，税收法律在经国务院审议通过后，以议案的形式提交全国人民代表大会常务委员会的有关工作部门，在广泛征求意见并做修改后，提交全国人民代表大会或其常务委员会审议通过。第三，通过和公布阶段。税收法律，在全国人民代表大会或其常务委员会开会期间，先听取国务院关于制定税法议案的说明，然后经过讨论，以简单多数的方式通过后，以国家主席名义发布实施。

房产税与环保税同属地方税种，且环保税是2016年底最新通过的税收法律，参考环保税的立法程序可推知房产税立法程序和正式实施的大致时间。环保税从向国务院提交草案至人大常委会表决通过历经两年以上，至正式施行超过三年。2014年11月3日，环保税法草案形成并报送国务院，2016年8月29日，草案首次提请全国人大常委会审议，同年12月25日环保税法经人大常委会表决通过，并于2018年1月1日起施行。参考环保税立法程序，房产税立法至少还有关键两步要走，即人大（常委）审议和表决通过阶段，另外立法完成至正式实施中间仍有一段衔接期。

图表14：环境保护税立法进程

日期	事件
2014年11月3日	全国人大财经委透露，财政部会同环境保护部、国家税务总局积极推进中华人民共和国环境保护税立法工作，已形成《中华人民共和国环境保护税法》（草案稿）并报送国务院。
2015年6月10日	国务院法制办公室下发了《关于〈中华人民共和国环境保护税法（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，将财政部、税务总局、环境保护部起草的《中华人民共和国环境保护税法（征求意见稿）》及说明全文公布，征求社会各界意见。
2015年8月5日	环境保护税法被补充进第十二届全国人大常委会立法规划。
2016年8月29日至9月3日	第十二届全国人大常委会第二十二次会议对《中华人民共和国环境保护税法（草案）》进行了初次审议。
2016年12月25日	历经两次审议，《中华人民共和国环境保护税法》在十二届全国人大常委会第二十五次会议上获表决通过，并将于2018年1月1日起施行。

资料来源：人民网，中国人大网，华泰证券研究所

房产税属于地方税，由地方政府征收、管理和支配，税收收入全部归属地方政府。房产税作为全国性征收的地方税，立法权归属中央，但是通过充分授权，地方政府可以根据各地具体情况来决定具体实施方案。根据现有法律规定，经全国人大及其常委会授权，国务院有制定税法实施细则、增减税目和调整税率的权力；经国务院授权，省级人民政府有本地区税法的解释权和制定税收条例实施细则、调整税目、税率的权力，也可以制定一些税收征收办法，还可以在全国性地方税条例规定的幅度内确定本地区适用税率和税额。上述权力除税法解释权外，在行使后和发布实施前须报国务院备案。

所谓“立法先行，充分授权”，应当是指中央立法完成后，将给地方政府充分授权，让地方可以在授权范围内制定税收条例实施细则、调整税目、适用税率等等，从而有助于房地产税平稳落地。另外，中国税务学会学术研究委员会副秘书长焦瑞进认为，“分步推进原则意味着房地产税征收，可能采取先城市后乡镇、先市民后农民、先企业后个人策略逐步实施”。在房地产税由全国人大或其常委会正式通过后，预计各地方政府还将在一定范围内进行实施细则调整，并逐步在全范围内实现推广。

着眼未来，预计房产税推出的迫切性较强

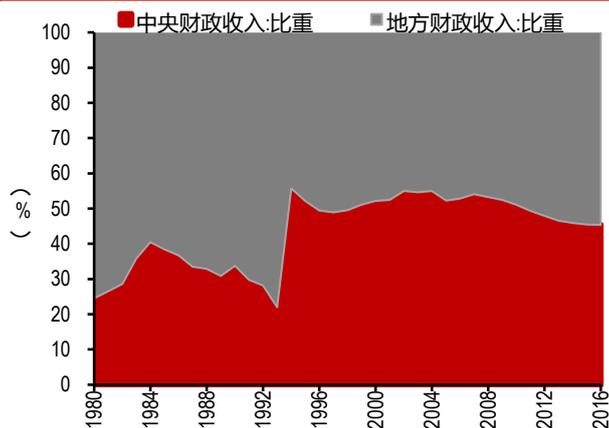
我们不认为房产税的出台简单地就是为了调控房价，背后有更深层次的长远考虑，既是地方财政长效机制的重要内容，也是房地产市场长效机制的重要内容。

丰富和健全地方税种体系

十九大报告提出，要深化税收制度改革，健全地方税体系。财政部长肖捷在《党的十九大报告辅导读本》中表示，调整税制结构，培育地方税源，加强地方税权，理顺税费关系，逐步建立稳定、可持续的地方税体系。根据肖捷的解读，这包括三方面：完善地方税种、扩大地方税权和统筹推进政府非税收入改革。我们认为，加快完善地方税种体系又是其中不容忽视的紧要任务。目前，环保税已经于2018年开征，预计继续完善包括房产税在内的地方税种需要较快提上日程。

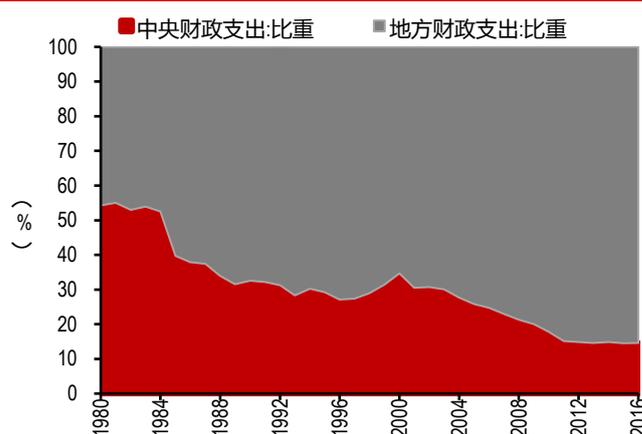
我国自94年分税制改革以后，一直面临地方政府财权和事权不对等的问题，地方政府承担了过多的事权，然而大多数省份却主要依靠中央转移支付。这一问题在经济顺周期时期（金融危机以前）矛盾并不明显，但在经济逆周期时期（金融危机以后三期叠加），矛盾就变得相对突出。表现上就出现三个问题：第一、过度依赖土地财政，造成房地产价格过快上涨；第二、地方政府较多依赖举债，而且不规范现象普遍存在；第三、为了应对短期财政压力，征收过头税现象，甚至出现类似于辽宁的财政数据造假。我们认为问题背后的根源仍然是财权和事权的不对等。

图表15：中央地方收入比例



资料来源：Wind，华泰证券研究所

图表16：中央地方支出比例



资料来源：Wind，华泰证券研究所

为了解决这一问题，我们认为，国家有三个大方向的改革思路。第一、规范地方政府举债，在2015年新预算法正式实施以后，地方政府只能以发行标准化债券的方式举债，以前融资平台债务经审计甄别确属于政府责任的部分实行存量债务置换，我们预计2018年将置换完毕。第二、加大一般性转移支付比例，赋予地方政府运用转移支付资金的自主权，避免为了项目“跑部钱进”现象。第三、完善地方税种体系，增加地方政府税收来源。我们认为2018年在进一步规范地方政府举债行为，和合理控制土地出让节奏的情况下，征收房产税的必要性越来越高。

加快建立房地产长效机制

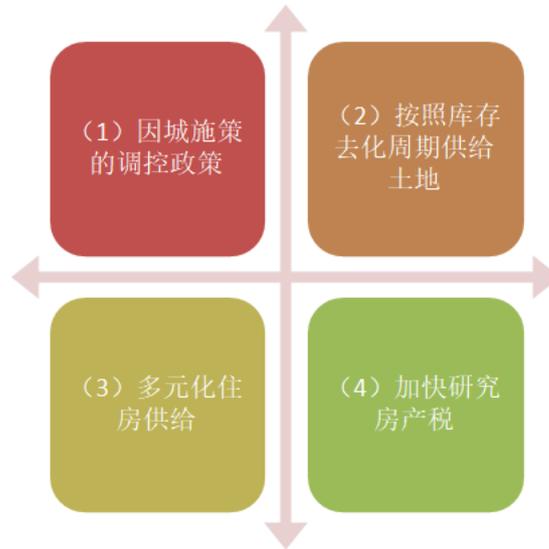
十九大报告提出：“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。我们认为，中央经济工作会议和3月3号起召开的全国两会将进一步落实这一部署。

中央经济工作会议中，部署2018年重点任务，专门用一条讲房地产，可见中央对此项工作的重视，提出：加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度。要发展住房租赁市场特别是长期租赁，保护租赁利益相关方合法权益，支持专业化、机构化住房租赁

企业发展。完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，保持房地产市场调控政策连续性和稳定性，分清中央和地方事权，实行差别化调控。

我们预计加快建立房地产长效机制可能有四个重要工作。其一是因城施策完善需求端的调控机制，其二是按照库存去化周期精细化土地供给，其三是健全多元化住房供给体系，完善共有产权房和租赁房保障机制，其四是加快研究房产税的立法。

图表17： 我们预计房地产长效机制的四个可能支柱



资料来源：住建部，人民网，华泰证券研究所

前三项政策目前均已经陆续见到落实。差别化的因城限购仍在执行，去年4月6日，住建部网站上公布了建房[2017]80号文《关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知》，要求各城市“消化周期在36个月以上的，应停止供地；36-18个月的，要减少供地；12-6个月的，要增加供地；6个月以下的，不仅要显著增加供地，还要加快供地节奏”。多元化供给方面，北京已经率先执行，总规中明确未来要增加150万套住房，其中比例为：新建住房中产权类约占70%，租赁类约占30%。产权类住房中，商品住房约占70%。商品住房中，自住型商品住房、中小套型商品住房约占70%。在前三项政策陆续落地的情况下，我们认为房产税加快立法的必要性和迫切性也在提升。

风险提示：房产税推进速度超预期；房产税免征额度低于预期或不设免征额度；房产税规定税率高于预期

免责声明

本报告仅供华泰证券股份有限公司（以下简称“本公司”）客户使用。本公司不因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的、已公开的信息编制，但本公司对该等信息的准确性及完整性不作任何保证。本报告所载的意见、评估及预测仅反映报告发布当日的观点和判断。在不同时期，本公司可能会发出与本报告所载意见、评估及预测不一致的研究报告。同时，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可能会波动。本公司不保证本报告所含信息保持在最新状态。本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者应当自行关注相应的更新或修改。

本公司力求报告内容客观、公正，但本报告所载的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或征价。该等观点、建议并未考虑到个别投资者的具体投资目的、财务状况以及特定需求，在任何时候均不构成对客户私人投资建议。投资者应当充分考虑自身特定状况，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。对依据或者使用本报告所造成的一切后果，本公司及作者均不承担任何法律责任。任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

本公司及作者在自身所知情的范围内，与本报告所指的证券或投资标的不存在法律禁止的利害关系。在法律许可的情况下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券头寸并进行交易，也可能为之提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。本公司的资产管理部、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中的意见或建议不一致的投资决策。

本报告版权仅为本公司所有。未经本公司书面许可，任何机构或个人不得以翻版、复制、发表、引用或再次分发他人等任何形式侵犯本公司版权。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“华泰证券研究所”，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。本公司保留追究相关责任的权力。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。

本公司具有中国证监会核准的“证券投资咨询”业务资格，经营许可证编号为：Z23032000。全资子公司华泰金融控股（香港）有限公司具有香港证监会核准的“就证券提供意见”业务资格，经营许可证编号为：A0K809

©版权所有 2018 年华泰证券股份有限公司

评级说明

行业评级体系

一报告发布日后的6个月内的行业涨跌幅相对同期的沪深300指数的涨跌幅为基准；

一投资建议的评级标准

增持行业股票指数超越基准

中性行业股票指数基本与基准持平

减持行业股票指数明显弱于基准

公司评级体系

一报告发布日后的6个月内的公司涨跌幅相对同期的沪深300指数的涨跌幅为基准；

一投资建议的评级标准

买入股价超越基准20%以上

增持股价超越基准5%-20%

中性股价相对基准波动在-5%~5%之间

减持股价弱于基准5%-20%

卖出股价弱于基准20%以上

华泰证券研究

南京

南京市建邺区江东中路228号华泰证券广场1号楼/邮政编码：210019

电话：86 25 83389999/传真：86 25 83387521

电子邮件：ht-rd@htsc.com

深圳

深圳市福田区深南大道4011号香港中旅大厦24层/邮政编码：518048

电话：86 755 82493932/传真：86 755 82492062

电子邮件：ht-rd@htsc.com

北京

北京市西城区太平桥大街丰盛胡同28号太平洋保险大厦A座18层

邮政编码：100032

电话：86 10 63211166/传真：86 10 63211275

电子邮件：ht-rd@htsc.com

上海

上海市浦东新区东方路18号保利广场E栋23楼/邮政编码：200120

电话：86 21 28972098/传真：86 21 28972068

电子邮件：ht-rd@htsc.com