

上海与重庆房产税试点 ——探究地方税收多元化的效果

钱相潼

上海对外经贸大学金融管理学院, 上海 201620

DOI:10.61369/IED.2025060046

摘 要 : 本文以2011年起沪渝个人住房房产税试点为研究对象, 基于政策效果与财政、房价数据比较, 评估其对地方税收多元化、房地产市场调控与财政自主权的影响。结果: 房产税收入虽上升, 但占地方税收长期约3% - 5%, 难以替代土地出让金; 税制以高端 + 增量为主, 税基窄、税负低, 对房价更多体现为短期预期管理; 试点推动登记、评估与征管信息化并提升地方治理能力。问题在于覆盖面窄、评估征管难、缺乏上位法、公众接受度与周期协同不足。建议加快立法并稳步扩围, 扩大税基、实行累进税率并设置基本居住免征, 完善评估与征管体系, 税收重点用于保障住房等民生支出并公开透明, 与土地、金融政策协同发挥逆周期调节作用。

关 键 词 : 上海; 重庆; 房产税; 多元化

Property Tax Pilot Programs in Shanghai and Chongqing: An Exploration of the Effects of Diversifying Local Tax Revenue

Qian Xiangtong

School of Finance, Shanghai University of International Business and Economics, Shanghai 201620

Abstract : This paper takes the individual housing property tax pilot programs implemented in Shanghai and Chongqing since 2011 as the research subject. Based on a comparison of policy effects with fiscal and housing price data, it evaluates their impact on the diversification of local tax revenue, real estate market regulation, and fiscal autonomy. The results show that although property tax revenue has increased, it has consistently accounted for approximately 3% - 5% of local tax revenue over the long term, making it difficult to replace land transfer fees. The tax system primarily targets high-end and incremental housing, resulting in a narrow tax base and low tax burden, with a more pronounced effect on short-term housing price expectations. The pilot programs have promoted the informatization of registration, assessment, and collection, and enhanced local governance capabilities. However, issues such as narrow coverage, difficulties in assessment and collection, lack of higher-level legislation, insufficient public acceptance, and inadequate coordination with policy cycles persist. Recommendations include accelerating legislation and steadily expanding the scope, broadening the tax base, implementing progressive tax rates, and establishing exemptions for basic housing needs. It is also suggested to improve the assessment and collection systems, allocate tax revenue primarily to housing security and other livelihood expenditures in a transparent manner, and coordinate with land and financial policies to play a counter-cyclical regulatory role.

Keywords : Shanghai; Chongqing; property tax; diversification

一、引言与改革背景

2011年起上海和重庆率先开展个人住房房产税改革试点, 这标志着我国财产税体系建设迈出了历史性一步。有人认为开征房产税是降温房地产、缩小不平等差距、为地方政府提供可持续收入的终极“黄金子弹”; 也有学者基于房产税试点城市房价依然上涨的事实, 对房产税的实施效果持怀疑态度。本文希望能通过调研梳理出上海、重庆两地房产税试点十余年来在地方税收多元化方面取得的成效和存在的问题。

试点前, 城镇个人住房基本无经常性税负, 房产税主要针对企业经营性房产。改革开放后地方财政高度依赖土地出让金, 如2020年全国土地出让收入约8.4万亿元, 带来地价房价上行与债

务风险累积, 推动探索以房产税补充经常性财源并调控市场。

2000年代中期起房地产税讨论升温, 但受法律依据与配套条件限制未能落地。2010年国务院出台遏制房价过快上涨的通知并提出推进房产税改革, 上海、重庆上报方案, 2011年初获批开展个人住房房产税试点。两市分别代表东部高房价一线与中西部新兴城市, 承担“先行先试”, 以在房价上涨背景下探索楼市调控与地方税体系。

二、试点选择逻辑与税制设计

(一) 选择上海和重庆试点原因

上海: 拥有成熟的房产登记和评估体系, 且上海房价高、投

资投机活跃。

重庆：重庆市长黄奇帆早在2010年便倡议开征高端房产税，且重庆房价基数较低但上涨潜力大、正处于快速城市化阶段。

中央选沪渝试点，可在东部与中西部不同市场条件下检验房产税效果，并为全国推广积累差异化经验。

（二）改革目的

· 调控房地产市场：房产税被视为房地产调控的重要调节因子，可在一定程度上抑制投资投机性购房需求。

· 调节财富分配：房产税针对多套房和高价值房产征收，富裕阶层将多缴税，而普通群众基本无影响，据此缩小财富差距，促进社会公平。

· 培植地方财源：房产税可以成为地方政府翁丁的收入来源，减轻对土地出让和中央转移支付的依赖。

两地试点旨在降温楼市、增加地方经常性财源并兼顾分配公平；选择沪渝因其代表性强，便于小范围试行、积累经验后推广。两地试点政策如表1所示。

表1. 上海与重庆房产税试点政策对比表

项目	上海试点	重庆试点
启动时间	2011-01-28	2011-01-28
征税对象	① 沪籍家庭新购第2套及以上住房；② 非沪籍家庭新购任意住房	① 存量及新增独栋别墅；② 新购高档公寓；③ “无户籍、无企业、无工作”外地人新购第2套及以上普通住
免征 / 减税范围	人均 60 m ² 以内免税	每户高档住房先减 100 m ² （2023 年调至 180 m ² ）
税率结构	≤ 2 × 上年均价：0.4%； > 2 × 均价：0.6%	采取累进制，分三档 单价在基准均价的 2-3 倍和 3-4 倍 / ≥ 4 倍 2023 年起统一调降为 0.5%
计税依据	采用房屋价格的 70% 作为应税评估值，即税额 = 应税面积 × 房屋单价 × 70% × 税率	2011 年按成交价全额；2023 年起下调为成交价 × 70%
申报和缴纳	每年年底前完成缴税	每年 10 月 1-31 日集中申报
征管约束	逾期日加收 0.05 % 滞纳金	欠税列入征信；未出具完税凭证不得过户
首年房产税收入	22.1 亿元	官方预计约 1.5 亿元
房产税用途	列入地方一般公共预算，用于保障房等民生支出	列入地方一般公共预算，重点投入公租房建设

税制设计上，上海侧重对新增二套及非沪籍购房征税，范围更广、税率较温和；重庆更聚焦高端存量别墅或高档住宅及部分外地投机购房，税率更进取，后随市场转冷下调税率并扩大减免。

三、试点效果评估

（一）税收结构与对财政收入产生的影响

本文发现房产税试点在两地财政收入中的地位经历了从无到有、逐步上升的过程，但目前仍属“小头”。

上海方面税收结构

上海2011年房产税收入73.7亿元，占税收2.32%、财政2.15%；此后随房价与交易量上升，2017 - 2020年维持约200亿元规模，2020年为198.7亿元，占地方税收3.4%。十年间占比仅提升约1个百分点，增收贡献有限。

重庆方面税收结构

重庆房产税收入起点较低（首年约1.5亿元），但随后增长较快：2016年约56.9亿元、2017年64.9亿元、2018年67.3亿元，2020年达71.7亿元，占地方税收比重超过5%，高于上海。

上海与重庆对比分析房产税对财政收入的影响

上海房产税对当地财政的贡献度偏低，而重庆却有显著的提升在于：

上海企业房产税基数较大且新税主要来自少量新增住房，增量有限；同时财政盘子扩张快，致房产税占比提升受限。重庆税收总量较小且纳入部分存量高端房产，税基扩张更明显，因此占比提升更快。

总体看，两地房产税仍非主体财源：如2020年重庆房产税71.7亿元，不到土地出让收入1063.5亿元的十分之一。试点虽增加税种多样性，但未改变土地财政主导格局。

（二）房产税试点对房价与市场的影响

其实作为大众特别是当地的居民最关注的问题应该是房产税试点对房地产市场的影响。总体来看，由于征税范围有限、税率偏低，其直接抑制房价的作用相对微弱。

1. 试点初期分析对房价影响

试点初期重庆高档住宅持有者税负上升，部分业主考虑出售别墅、换购小户型；中介亦反映购房者更关注是否需缴税，一些人因此回避大户型高档房，显示房产税对高端与投机需求具有一定警示。

上海因仅对新增二套房征税且免征面积较高，一般刚需影响小，观望主要集中在投资性购房者。2011年前后新房成交一度回落、涨势放缓，与房产税叠加限购限贷等政策共同作用有关。

这些都表明房产税在试点初期对投资投机需求产生了一定警示作用，部分投机客的预期受到影响而转为观望。

2. 中长期来看对房价的影响

中长期看房价仍上行：上海新房均价由2011年约2.58万元 / m² 升至2021年9月约5.18万元 / m²；重庆由2011年约0.5万元 / m² 升至2021年约1.3万元 / m²，十年分别接近翻番和两倍多，试点未扭转周期。

经验表明房价更受供求与信贷环境影响。学者指出房产税与房价并非直接因果，人口流入、土地供应、货币政策等决定长期趋势；在税基窄、税负低条件下，试点对抑制房价作用有限。

3. 对其他如市场预期与购房意愿的分析

虽然房产税没有显著拉低房价涨幅，房产税对市场预期和购房行为仍有很大影响。

房产税提高持有成本：自住者更理性选择面积与套数；投资者因长期税负与收益不确定性上升而更谨慎。秦虹指出购房者除交易成本外还需考虑持有成本，多套房额外代价提升，有助于引导住房消费回归理性。

同时，试点向市场传递强化调控信号，通过提高炒房成本稳

定预期、支持刚需。但由于力度温和、覆盖面小，社会仍出现“试点后房价仍涨”的质疑，表明其对整体价格杠杆有限。

总体而言，房产税试点影响偏结构性、长期性，更像预期管理工具：在过热阶段抑制投机，但要显著影响房价仍需更广税基、更高税负及与供地、金融政策配合。研究亦认为其调控效果弱于限购限贷，对多套房持有者增加成本、对刚需影响较小；因此未来改革关键在于扩围与完善税制设计。

（三）地方财政自主权分析

房产税作为地方税种，对提升地方财政自主权具有积极意义。

1. 增加自主收入来源

在分税制框架下，增值税、所得税等为共享税，地方可支配的稳定税源有限，而土地出让金又一次性且波动大。房产税收入完全归地方且具有经常性，已被沪渝纳入一般公共预算，有助于补充地方稳定收入来源。

2. 促进地方财政管理能力提升

房产税征收要求登记、评估与征管能力。沪渝试点建立价格评估与税率档动态调整机制，推动税务与不动产登记信息共享，实现住房套数与面积精准识别，并将完税凭证与交易登记挂钩以提高征收率。

3. 推动政府在财政决策上有更多自主权和积极性

在中央授权下，两地因地制宜设计税制并具有一定调整空间。重庆曾于2017、2023年根据市场变化下调税率、扩大免税面积以稳预期。试点显示地方具备运用房产税服务调控与财政目标的能力，也增强了培植税源与管理房产信息的动力。

四、沪渝房产税试点存在的问题

（一）税制范围窄、调节力度偏弱

两地均未覆盖存量普通住房，主要对特定增量/高端住房征税，税基狭窄；“高端小范围”虽便于接受，但导致收入规模与调节力度有限。税率较低使多套房持有者税负较轻，难以实质约束其资产配置，房价与财政格局因此未发生根本改变。

（二）税收征管和评估挑战

房产税试点对地方征管能力提出了高要求，在产权登记与信息共享，房产价值评估，纳税遵从与稽查等方面存在监管困难等问题

（三）法律和制度保障不足

截至2023年房地产税仍缺乏全国性立法，沪渝试点主要依据国务院授权，法律层级较低，难以复制推广。《预算法》要求开征税种须有法律，但房地产税立法涉及税基、评估、税率等敏感议题，博弈复杂，进展缓慢。

（四）社会公众接受度问题

沪渝试点由于设计上“只对富人征税”，普通居民直观感受不强，社会反弹较小。但若进一步扩大至存量住房、缩小免税面积，必然触及更多中产阶层利益，公众接受度存在不确定性。有人担心房产税会转嫁到房价和租金上，增加中低收入者居住负担；也有人质疑政府此举是因为财政缺钱，向百姓伸手。

（五）市场周期与政策协调

房产税的逆周期效果受市场环境制约：在房价过热时征税有

助降温，但在楼市低迷时可能加重下行压力。现实中地方政府往往在下行期倾向减税稳市场，导致房产税调控方向可能随周期反转。

五、可以吸取的经验与政策建议

（一）可吸取的经验：

1. 渐进式改革更易落地，且要保留动态调节空间。

沪渝以小范围先行试点，降低了制度变革阻力，并在运行中暴露问题、反馈修正，且应在制度上预留税率、免税额随市场环境变化的调整空间。

2. 需设立合理的税制让大家能接受

上海设置人均免征面积、重庆保留首套房利息补贴等措施都有助于降低中低收入群体的心理负担，赢得公众理解支持。试点证明，这种定位能提高纳税人接受度。未来推广房产税，应继续坚持普遍征收与分类减免结合，既体现税负公平，又兼顾民生。

3. 税收调控需综合施策

试点教训之一是单靠房产税难以扭转楼市走势。房产税应与限购、信贷、土地供应等政策配合使用，形成“组合拳”。同时，房产税改革还需考虑经济周期，在市场过热时从紧，在低迷时从松，体现一定逆周期弹性，如重庆近年根据市场“冷暖”调整税率免税额，就是值得借鉴的动态管理举措。

（二）结合当下房地产行情的政策建议

1. 把止跌回稳作为短期约束

在市场下行阶段，不宜用明显加税去推动财政替代，优先对多套、高端、投机性持有保持约束，对“首套刚需、改善合理需求”设置更明确的免税或缓征条款；并在制度里写入“下行期减免、企稳后再逐步恢复”的自动稳定机制

2. 与去库存和保障房政策做强绑定

房产税收入优先用于保障房、旧改、公共服务并公开披露，把纳税到受益链条做实，从而缓解扩围时的接受度问题。

3. 在交易端降摩擦、在持有端抑投机。

2025年政策环境更偏宽松，央行已在2025年5月下调个人住房公积金贷款利率。短期应更多通过信贷与交易端政策托底合理需求、修复预期；房产税则更适合保持“结构性约束”并服务长期地方税体系建设。

参考文献

- [1] 金海燕，李佩. 房产税对基本公共服务的影响研究——来自上海和重庆的经验证据[J]. 财经研究，2023，49(9):64-78.
- [2] 房产税对基本公共服务的影响研究——来自上海和重庆的经验证据[J]. 金海燕；李佩. 财经研究，2023(09)
- [3] 张航，范子英. 房产税能否抑制住房投机[J]. 世界经济，2021，44(9):154-179.
- [4] 房地产税区域政策差异对居民收入差距的逆向影响——基于双重差分法(DID)的模拟分析[J]. 钱海燕；何敏. 安徽理工大学学报(社会科学版)，2023(04)