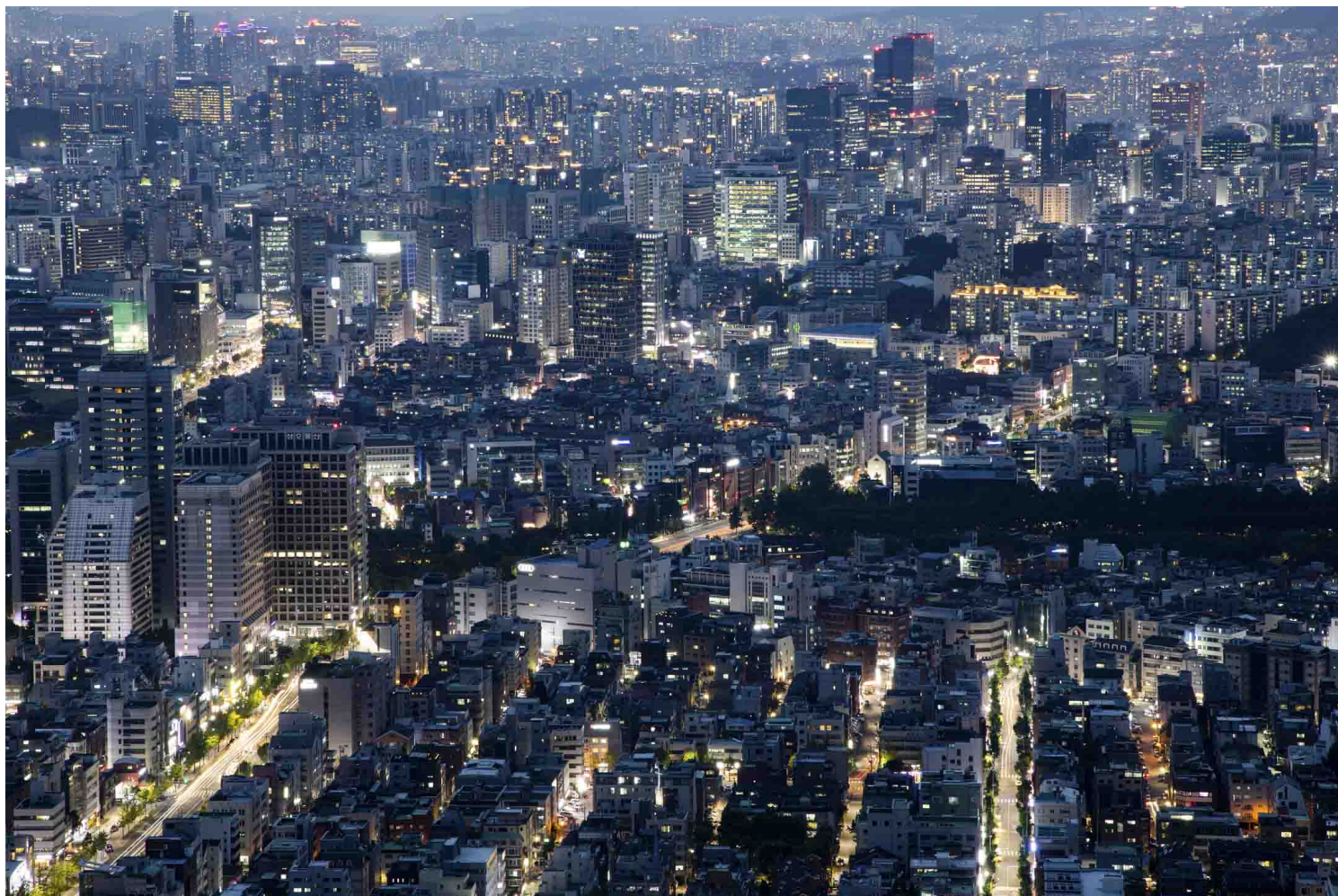


评论 国际 深度

## 韩国房地产税的征收史，能带给中国什么启示？

几经修改后的韩国房地产税，已鲜明地带有对多套住房保有者进行惩罚性征税的色彩，但其在稳定房价方面的收效几乎可以忽略不计。



2019年7月12日，韩国首尔江南区的住宅和商业建筑。摄：Seongjoon Cho/Bloomberg via Getty Images

特约撰稿人 蜻蛉 发自首尔 | 2021-11-16

房地产税 房地产 评论

中国即将试点房地产税，在官方看来其主要目的是引导住房合理消费、推动“共同富裕”。具体可以解释为：通过提高住房保有成本遏制投机行为，使房价稳定在以自住需求为主的价格上；通过向高资产、多套房群体征税来推动财富的再分配。这与邻国韩国有相似之处。

韩国从2005年起为稳定房价、推动地区均衡发展征收房地产税。尽管两国土地制度不同，但韩国房地产税的落地、实施和收效，从一定程度上或许给我们带来一些启示。也有分析认为，之后中国的房产税征收可能会更多参考韩国的经验。

## 与楼市共起伏的房地产税

第一轮房产税修改距离制度实施不满一年。由于起征点较高且纳税对象为个人，征收过程中出现了纳税人数仅4万、纳税人将房产赠与配偶者或子女以避税等问题，制度实效性不高。

韩国相对国土面积人口较多，对房地产的居住和投资需求均十分旺盛。自上世纪60年代经济开发以来，调控楼市、推动财富再分配从未缺席过韩国政府的主要政策课题。在房地产税之前，韩国已针对房地产保有者征收属于地方税的财产税（建筑）和综合土地税（土地）。

1997年亚洲金融危机后，金大中政府采取了一系列房地产刺激政策以提振经济。在低利率、大批建筑公司倒闭导致供给不足的背景下，包括首尔、京畿道和仁川的首都圈住房价格从1999年起以年均14%的价格上涨并逐步扩散至全国。财产税和综合土地税在征收标准、计算方式等制度设计上的局限暴露，造成了地区税收严重失衡、有利于多套住房保有者、税负过重等问题，加剧了各个层面上的贫富分化。

面对这种情况，2003年成立的卢武铉政府宣布改革房地产保有税制，其中最重要的内容便是通过新设属于国家税的“综合不动产税”、即房地产税来遏制房地产投机行为，推动地区均衡发展。2005年1月经国会批准后落地的房地产税在住房部分的核心措施是：对保有价格超过9亿韩元（约600万港币）（韩国国税厅基准价格，对超出基准价格部分按一定比例征收，下同）住房的个人征税；税率分1%、2%、3%三个等级；税额最高不超过前一年的150%。

这次改革后，韩国房地产保有税制实现了建筑和土地整合计算，形成了地方向所有住房保有者征收低税率财产税、中央向高价住房保有者等特定人群征收高税率房地产税的二元格局。中央所征税收再按照各地的财政情况、福利需求、教育需求、财产税征收情况，以拨款的形式全额返还给地方。

在接下来的时间里，房地产税经过了三轮较大的修改。第一轮距离制度实施不满一年。由于起征点较高且

纳税对象为个人，征收过程中出现了纳税人数仅4万、纳税人将房产赠与配偶者或子女以避税等问题，制度实效性不高。2005年12月底公布的修正案将起征点从9亿韩元下调至6亿韩元（约400万港币）；征税对象从个人改为家庭合计；税率细化为1%、1.5%、2%、3%四个等级；税额上限上调至前一年的300%。



2010年9月3日，一名男子骑着电单车经过韩国首尔一处建筑工地。摄：Jean Chung/Bloomberg via Getty Images

这轮修改后，韩国将近2%的家庭成为纳税对象，2006年房地产税住房部分税收猛增至前一年的13倍。但税负的加重也激起了巨大争议，不满的纳税人甚至提起了宪法诉讼。

这轮修改后，韩国将近2%的家庭成为纳税对象，2006年房地产税住房部分税收猛增至前一年的13倍。但税负的加重也激起了巨大争议，不满的纳税人甚至提起了宪法诉讼。2008年11月底，房地产税按户征收、向单套自住房保有者征收的条款，分别被韩国宪法法院判决为违宪和合宪法（指在条款完成修改前暂时认可其法律效应）。

在此基础上，李明博政府对房地产税进行了第二轮修改：征税对象恢复为个人；单套住房保有者起征点放

宽至9亿韩元并对老年人和5年以上长期保有者实施分级减税；税率下调并细化为0.5%、0.75%、1%、1.5%、2%五个等级；税额上限恢复为前一年的150%。与此同时，全球金融危机暴发导致韩国房地产市场陷入低迷，双重影响之下，2009年房地产税住房部分税收跌至前一年的约四分之一。

朴槿惠政府基本延续了李明博政府的宽松政策基调，伴随全球经济的逐步复苏和低迷期造成的供给不足，房价从政权末期开始上涨，房地产税也在随后上任的文在寅政府时期迎来了新一轮修改。这轮修改分为2018年、2021年两次，最大的变化是按照住房保有数量和所在地区实施不同的税率。具体为：对2套及以下住房保有者按照0.6%-3.0%的税率分六级征收；对3套及以上住房保有者、指定地区2套住房保有者按照1.2%-6.0%的税率分六级征税；单套住房保有者起征点放宽至11亿韩元（约725万港币），并扩大对老年人和5年以上长期保有者的减税优惠；3套及以上住房保有者、指定地区2套住房保有者的税额上限设定为前一年的300%。严格的税制和持续上涨的房价使2019年房地产税住房部分税收创下了2008年以后的最高值。

## 房地产税对调控市场无济于事 韩国房价持续上涨

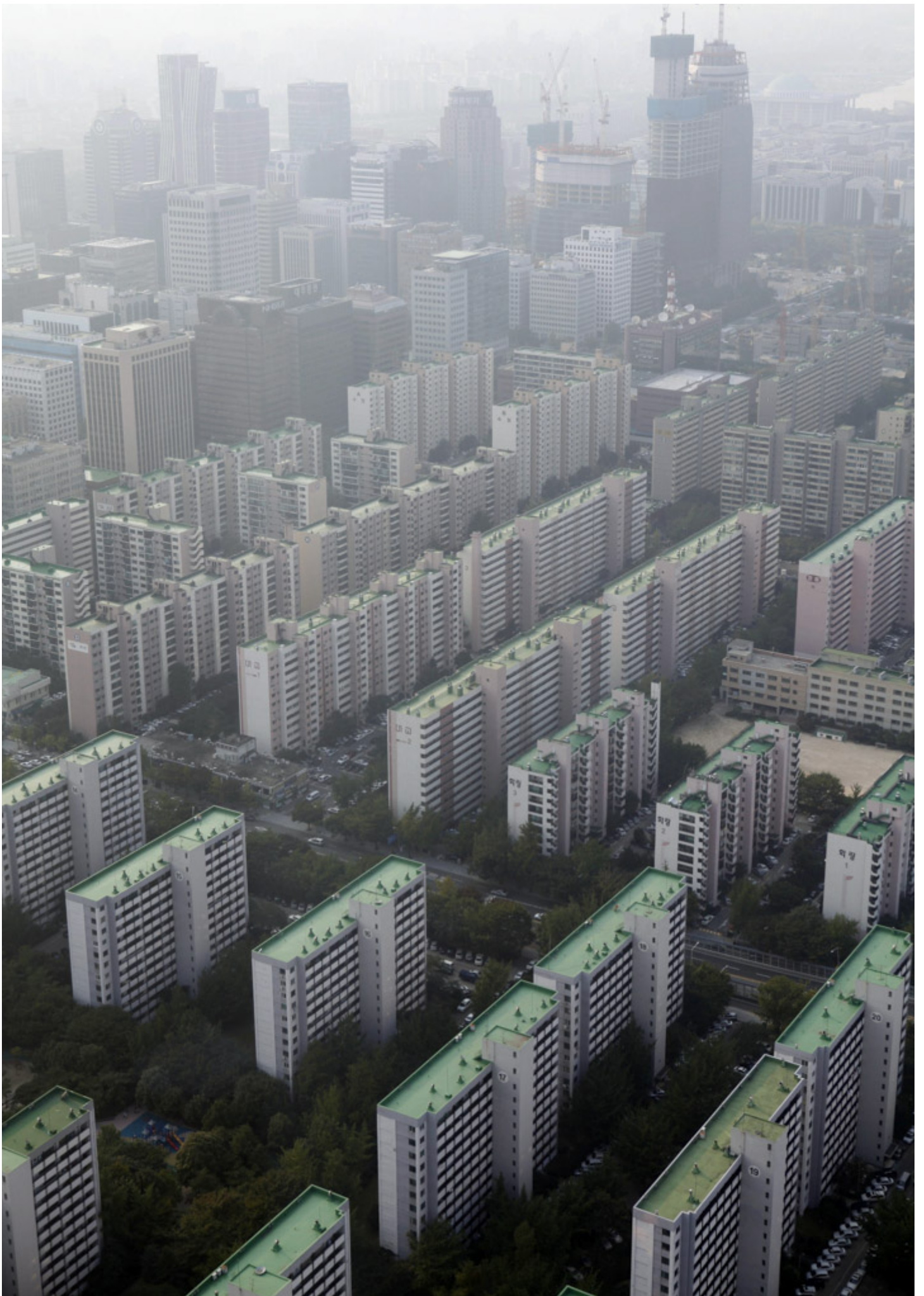
根据韩国公共财政研究院的一份报告，房地产税作为一个独立因素仅能在实施和修改前的讨论期内起到使涨势放缓的作用，实施和修改后与房价之间则不存在有意义的关联。

从这段变迁史可以看出，几经修改后的韩国房地产税，已鲜明地带有对多套住房保有者等人群进行惩罚性征税的色彩。尽管如此，其在稳定房价方面的收效几乎可以忽略不计。

根据韩国不动产院的数据，从房地产税开始实施的2005年1月到今年9月，韩国住房销售价格指数翻了一番；特别是在制度建立的卢武铉政府时期（2005年1月至2008年2月）、大幅强化的文在寅政府时期（2017年5月至2021年9月），涨幅分别达到20%、16%，远远高于李明博政府的13%和朴槿惠政府的7%。

当然，与房地产税同步实施的还有限贷、限制转让、新楼盘售价封顶等其他措施，不过根据韩国公共财政研究院的一份报告，即使剔除这些措施的影响，房地产税作为一个独立因素仅能在实施和修改前的讨论期内起到使涨势放缓的作用，实施和修改后与房价之间则不存在有意义的关联。





2010年10月9日，韩国首尔的公寓大楼。摄：Jean Chung/Bloomberg via Getty Images

这种结果可以说并不意外。房地产政策被韩国政府视作调控经济的手段，低则提振、高则打压，应急性质突出、密集度高，还随着政权换届而极端变化，缺乏一贯性。

这种结果可以说并不意外。毕竟在房产保有成本之外，还有许多对房价影响更大的因素。在宏观层面上，全球性经济周期无疑是一个大前提。从上文不难发现，韩国房价的两轮上涨分别出现在1997年亚洲金融危机之后、2008全球金融危机之后，这两段时期基准利率相对低、流动性大，为楼市创造了宽松的环境。在卢武铉政府的前半段任期，为刺激经济复苏，韩国央行逐步将基准利率从4%下调至3.5%；及至文在寅政府，叠加韩国已进入低增长轨道的因素，基准利率长期维持在1.5%左右；去年疫情暴发后，更一度下调至0.5%。

政府在政策制定和实施方面的弊病是另一个重要原因。房地产政策被韩国政府视作调控经济的手段，低则提振、高则打压，应急性质突出、密集度高，还随着政权换届而极端变化，缺乏一贯性。仅从本文所叙述的几届政府来看，左派的卢武铉政府先后出台过6轮主要政策，却在右派的李明博和朴槿惠政府时期或被弱化或停止实施。类似的历史使市场产生了“耐药性”和对房价不崩的信心，倾向于与政府博弈。

文在寅政府成立至今共出台了26轮政策，此前历届政府的所有房价调控政策几乎全部复活，但每一次却都激发市场去寻找处于政策死角的房产。例如，在首都圈大部分地区实行限贷、限制转让购买权等措施后，位于京畿道外围的小城市乌山开始受到热捧，一跃成为今年下半年韩国全国房价涨幅最高的地区。政府与市场之间这种游戏的结果是，低价住房逐步消失、整体房价被抬高。

具体到政策内容上，政府基于“投机导致房价上涨”的观点，往往将政策重点放在遏制需求端上。这造成了两个后果。

具体到政策内容上，政府基于“投机导致房价上涨”的观点，往往将政策重点放在遏制需求端上。这造成了两个后果，其一是限贷、特定地区限购等措施误伤潜在刚需者，引发恐慌性购房。韩国KB国民银行最近发布的一份报告书就指出，文在寅政府成立以来，20-39岁的刚需人群成为了拉动首尔房价上升的主要力量。出于对政府限制政策和房价进一步上涨的担忧而购房的现象在他们之间十分普遍，以至于出现了“聚集灵魂之力购房”的新造语。其次是政策打击色彩过重，忽视市场原理。保有税得到强化后，今年6月起转让税又大幅提升，进退两难的投资者于是选择“死扛”、赠与子女等方法。这在大规模供给政策滞后、需求不减的市场环境下，起到了使房价稳固在高位的作用。转让税实施后的三个月间，首都圈住房交易量持续减小，但成交价格居高不下。

少，但成本则居高不下。

韩国房地产金融属性突出的现实也无法忽视。比起知识门槛较高、波动性较大的金融市场，房地产仍是大部分韩国人为财产增值的首选。去年房地产在韩国家庭资产中占比超过77%，远远高于美国、日本等其他发达国家。另有调查显示，75%的韩国人已经或者计划投资房地产为退休生活做准备。笔者此前的一名房东是单套住房保有者，但他也选择将房子出租创收，自己在附近另租廉价房子居住。单套住房保有者尚且如此，其他更可想而知。



2017年8月11日，游客在韩国首尔乐天世界塔观景台拍照。摄：Seongjoon Cho/Bloomberg via Getty Images

## 房地产税短期可改善地方财政 无法破解地区发展不均衡困局

房地产税税收拨款分配的设计，将房地产增值创造的部分利益从首都圈引向非首都圈，对地区发展不均衡造成的财富鸿沟起到了一定的填补效果。

相较调控市场的失败，韩国房地产税在推动地区均衡发展方面取得了改善地方财政的效果。由于韩国过半

人口居住在首都圈，房地产市场呈现出首都圈与非首都圈两极分化的特点。房地产税税收拨款分配的设计，将房地产增值创造的部分利益从首都圈引向非首都圈，对地区发展不均衡造成的财富鸿沟起到了一定的填补效果。

韩国行政安全部公布的资料显示，尽管房地产税税收的约75%来自首都圈，但拨款的约75%分配给了非首都圈；从净收取额来看，首都圈呈现负值，地方则为正值。部分税收极端不足的地区对房地产税拨款的依赖度极高，李明博政府时期房地产税税收的骤减曾导致这些地区的财政状况急剧恶化，以至于中央不得不调用其他税收补足。

然而需要正视的是，房地产税所带来的地方财政改善效果并不能改变首都圈持续膨胀、地方日渐空心化的趋势。去年韩国首都圈净流入人口创下历史新高，与此同时，伴随着老龄化等因素的影响，非首都圈已有74个市、郡、区被指定为“存在消失风险”地区。韩国统计厅的数据显示，就业是地方人口、尤其是20-39岁年轻群体移居首都圈的主要原因。

无论对于房价还是地区均衡发展，房地产税作为一只从上至下的干预之手，都只能起到补丁的作用，绝对无法成为终极解决方案。目前，这块补丁也已经摇摇欲坠。沉重的税负使韩国民众对房地产税的反感日渐加深，在总统选举还剩不到四个月之际，左右两派都先后表明了对房地产税的负面态度。执政党民主党候选人李在明提出废除房地产税、设立国土保有税，税收的一部分用于发放全民基本收入；最大在野党国民力量党候选人尹锡悦承诺对房地产税进行全面修改。这似曾相似的一幕，似乎预示着一个新的轮回又在缓缓开启。