

国合
丛书

中国不动产税优化研究

ZHONGGUO BUDONGCHANSHUI YOUHUAYANJIU

王希岩◎著



人民出版社

国合
丛书

中国不动产税优化研究

ZHONGGUO BUDONGCHANSHUI YOUHUAYANJIU



王希岩◎著

人民出版社

策划编辑:郑海燕

封面设计:吴燕妮

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国不动产税优化研究/王希岩 著. —北京:人民出版社,2015.10

ISBN 978-7-01-015212-7

I. ①中… II. ①王… III. ①不动产—税收制度—研究—中国

IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 216957 号

中国不动产税优化研究

ZHONGGUO BUDONGCHANSUI YOUHUA YANJIU

王希岩 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23

字数:342 千字

ISBN 978-7-01-015212-7 定价:68.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

(一)

为传承 1984 年的莫干山会议精神，在以高尚全先生等为代表的前辈改革领导者的支持下，国际合作中心自 2012 年以来已经连续举办了三届中青年改革开放论坛（新莫干山会议），吸引了各界代表参加。新莫干山会议以中青年知识分子为参与主体，以务实探讨改革开放的战略和战术为永恒主题，继续发扬 1984 年莫干山会议“敢于担当、勇于创新、自由争鸣”的精神，鼓励和动员广大中青年积极为我国改革开放的宏伟大业与中华民族的伟大复兴献智献策。

本书的作者王希岩博士是新莫干山会议的中青年代表之一，我认识他始于 2012 年的中青年改革开放论坛，当时他向大会提交的有关房地产税改革的文章引起了我的注意，他在小组讨论和大会汇报时的务实发言也给我留下了较深的印象。2013 年的中青年改革开放论坛以财税体制改革为讨论主题，王希岩博士再上莫干山，结合自己在房地产领域的实践经验，进一步向与会代表介绍了他在房地产税研究方面的最新进展，体现了新一代中青年勤学、慎思、精进的优良品质。2014 年我正好主持一项有关公积金与房地产税改革的重点研究课题，很自然地将王希岩博士吸纳进课题

写作组，其间他多次从甘肃往返北京参与课题讨论，为其中的房地产税改革部分贡献了不少辛劳与智慧，这一经历也让我看到了新一代中青年坚定、尽责、公义的精神风貌。

最近，王希岩博士以其对不动产税持续和深入的研究获得了华东师范大学的博士学位，本书即是其博士学位论文的研究成果。财税体制改革是当前全面深化改革的突破口，而不动产税改革更是牵一发而动全身，但不动产税如何优化，其功能如何定位，至今仍是众说纷纭。王希岩博士在书中致力于探讨土地制度与不动产税制度的联动改革，主张从地方公共财政的角度来设计我国土地物权和房地产税制度的优化方案，并就建立相关的激励引导机制提出了具体的政策建议。全书紧扣党的十八届三中全会有关财税体制改革的精神，深入剖析了中国土地制度与不动产税制度的历史演变，较为充分地把握了中国不动产税制的现实特点与存在的问题，同时积极借鉴土地物权与不动产税方面的国际经验，书中提到的“对房产和地产分别课税”“以公共财政约束地方政府”以及确立“长期土地使用权”等观点均值得有关部门和研究人员参考借鉴。

作为对王希岩博士的一种肯定，我们决定将本书纳入国家发改委国际合作中心的国合丛书系列，但书中的观点并不代表国家发改委以及国际合作中心的立场或倾向。我们借此也希望能够鼓励更多的中青年知识分子勤于钻研、勇于创新。北宋张载提出知识分子的使命在于“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平”。改革开放尤其需要汇聚众人智慧，广大中青年知识分子们也应有自觉的历史担当，努力为中华民族的伟大复兴贡献自己的力量。莫干山会议的精神永不过时！

国家发改委国际合作中心主任

2014年12月5日

(二)

本书的作者王希岩博士是保利地产营销战线的一名高级管理人员，作为公司董事长，共事多年以来，他以严谨思辨的工作作风、格物致知的求学态度给我留下了深刻的印象，成为公司内学习型人才的典型代表。喜闻他攻读华东师范大学世界经济专业国际房地产方向博士即将顺利毕业，我很高兴也很荣幸能为他的作品写序。

保利地产成立于1992年，经过十年扎实发展，2002年成功完成股份制改造，遂开始实施全国化战略，加强专业化运作，连续实现跨越式发展。经过20余年的发展，保利地产已完成以广州、北京、上海为中心，覆盖56个城市的全国化战略布局，拥有292家控股子公司，品牌价值突破300亿元，年销售额突破1000亿元，公司总资产突破3000亿元。但是公司在2002年完成股份制改造以前，业务仅限于广州一隅，自2003年保利地产开始实施全国化战略，出于公司长远发展的战略考虑，当时想招一批具有不同学科背景的员工作为人才储备，此时，我多次在专业期刊上看到王希岩同志发表的文章，文字和观点让我颇有印象，在这样的背景下，王希岩同志作为中山大学哲学系的应届研究生加入保利地产，从事广州百合花园等楼盘的营销策划工作。哲学专业背景却投身房地产营销领域，王希岩迈出了“跨界”第一步。

2004年保利地产进军上海，公司决定将王希岩同志派去上海工作。在沪工作期间，哲学系出身的他为了补强自己的经济学和房地产领域的专业知识，报考了华东师范大学商学院的博士，并选择了世界经济专业国际房地产方向。接下来随着公司全国化战略的深入推进，他又先后调到天津和兰州工作，每年少有的几次见面，也没怎么听他提起过学业的事情。近日，收到他寄来的博士论文，略有些诧异，又觉得惊喜，很佩服他的毅力和坚持。花了八年时间，换了三个工作地点，还是坚持把一件事情做完了。作为身处房地产市场一线的营销干部，面对变幻莫测的市场变化、略显残酷的市场竞争压力和沉重的销售去化压力，他用八年时间展开了一场

理论与实践的“抗战”。我想，王希岩博士给保利地产全国的领导干部树立了一个很好的榜样。

不动产税是房地产行业的热门话题，当然是反对开征的意见居多，但不动产税开征也是大势所趋，党的十八届三中全会明确提出，要“加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革”。反对也好，支持也罢，王希岩博士在他的论文里对不动产税的国际经验进行了分析和借鉴，世界各国（甚至包括古巴和朝鲜）都开征了不动产保有税，在中国不动产税的开征反而阻力重重，这相当于给中国的普世价值论者提出了一个难题，因为恰恰是那些宣扬“西方的月亮比中国圆”的普世价值论者反对不动产税开征最为有力。对于不动产税的研究，王希岩博士既能站在一线公司营销总监的角度现身说法，对沪渝房地产税试点的经济效果进行实证检验，又能从房地产专业的视角提出解决方案，对中国土地制度与不动产税制度进行优化设计。相信这部“八年磨一剑”的作品一定会给学界和业界带来一些启发和思考。

王国维说，“哲学上之说，大都可爱者不可信，可信者不可爱”，对很多人来说，开征不动产税应该不怎么可爱，但是否可信，背后有没有道理，还是读一读王希岩博士的著作再作判断。去杠杆化使中国经济进入新常态，房地产税的实施是否会将房地产市场带进新常态？作为房地产行业的从业者，要关注房地产税开征会带来的一系列影响，未雨绸缪，才能抢占商机。



保利房地产（集团）股份有限公司董事长

2014年12月9日

(三)

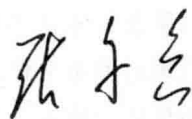
本书是王希岩同志前后历时八年时间，数经修改精心完成的博士论文。在他通过博士学位论文答辩后，又得知这一研究成果已纳入国家发改委国际合作中心的国合丛书系列，我感到十分高兴。这对他本人来说，则是对其学术研究及多年心血的一个充分肯定。

王希岩是2007级的博士生。八年前第一次见面时，他对学术研究的浓厚兴趣和孜孜以求的上进精神就给我留下了深刻的印象。他在修完博士研究生学位课程之后，由于工作的需要，被单位先后派往天津、兰州等地工作。由于工作的紧张，加上没有置身校园的学习环境，这使得他的学术研究工作只能更多地依靠自己的独立思考和业余时间。在撰写博士学位论文期间，除了邮件、电话外，他与我见面讨论文献的观点、内容、结构、进展等，只能在节假日或周末，通常是晚上的时间。为此，我们是上海一家咖啡馆的常客，往往是别的客人都散了，我们还讨论得不亦乐乎。即使在校内是师生，单纯的学术交流并由此带来的愉悦，也不是都有的。正是基于他浓厚的学术追求，才使他有足够的动力去完成一篇有质量的论文。

希岩的博士学位论文的研究主题是不动产税制。在当今中国，这是一个有重要意义但又颇有分歧的领域，既是社会各界关注的热点，又有相当的研究难度。在研究过程中，他从历史的纵向分析入手，阐述了土地物权与不动产税两者之间的相互关联，并结合土地制度探讨了不动产税制的优化。其研究既充分顾及中国历史形成的路径依赖因素，又充分考虑了对国际经验的吸收借鉴。在实证部分，他结合实际分析了沪渝房产税试点的经济效应，并以此为基础探讨了我国不动产税的功能定位。其研究结论认为，不动产税制的优化，不但在于为地方政府提供财政收入以及促进对于土地资源的合理利用，还在于规范地方公共财政体系，完善国家治理机制以及消除房地产市场失灵，促进经济内生增长。这些研究成果，在相关领域中对学术研究有所推进，对实际工作也有着积极的参考价值。

希岩取得博士学位，且学位论文出版之时，正值他的不惑之年。这是

人生中最富有创造力的一个阶段。期盼希岩能以此为新的起点，取得更好、更多的成果，以专业知识为社会做出新的贡献。



华东师范大学终身教授

上海市经济学会副会长

2014年12月5日

前 言

本书从新制度主义经济学与机制设计理论的角度出发对中国土地制度与不动产税制度进行优化设计,借鉴了土地制度与不动产税制度的国际经验,分析了中国土地制度与不动产税制度的历史演变与当前现状,从地方公共财政的角度提出中国土地物权制度及房地产税制度的优化方案。为便于房地产税的顺利实施,还给出了设定与房地产税开征激励相容的引导机制的建议方案。

历史的纵向分析表明,中国具有对房产和地产分别课税的传统。国别的横向比较表明,房地产税可分为对房产和地产分别课税或对房屋和土地分别课税的个别财产税以及对房屋和土地合并课税的一般财产税两类三种模式。结合历史的纵向分析与国别的横向比较,本书认为中国房地产税应采取对房产和地产分别课税的个别财产税模式,在这样的指导原则下,本书设计出包括房产税、土地使用税、闲置土地税在内的中国房地产税优化方案。作为对房地产税的补充,本书同时探讨了中国资源税的优化。

由于不动产税与不动产物权密切相关,在探讨不动产税的同时,本书也对中国不动产物权制度的历史演变以及国际不动产物权制度的借鉴进行了研究。为配合房地产税顺利开征,在明清永佃权、清租界永租权、新中国成立后农村宅基地使用权的基础上,借鉴波兰和苏联曾实施过的永久土

地使用权，本书提出中国应采取“免费续期，定期登记”的长期土地使用权制度，赋予土地使用者长期、稳定的土地使用权。

通过对人口、疆域、经济总量这三项指标的综合排名，本书界定出美国、俄罗斯、日本、巴西、澳大利亚、加拿大、印度、印尼这八个“大国”，分析其“大国”财政的特点。就财政体制而言，这几个“大国”的共同特征是均实行财政联邦制，通过征收不动产税为地方政府提供公共服务筹集资金。中国唐朝中叶一度出现地方财政现象，但没有形成地方公共财政体制，反而因藩镇割据导致王朝覆灭。借鉴国际经验，吸取历史教训，本书提出以公共财政约束地方政府，通过开征房地产税引入地方政府与辖区纳税人利益相容的激励机制，让地方纳税人通过地方人民代表大会加强对于地方政府的监督，让广大人民群众来分解中央政府与日俱增的政治压力。

利用双重差分法（DID），本书对沪渝房产税试点的经济效果进行了实证检验，发现房产税开征对两地房价的影响方向截然相反。在已有研究成果的基础上，本书区分了房地产税的消费税成分与资本所得税成分，探讨了房地产税与房地产市场的关系以及房地产税与经济增长的关系。在上述研究的基础上，本书提出了中国开征房地产税的功能定位。世界各国开征不动产税的主要功能在于为地方政府提供财政收入以及促进对于土地资源的合理利用，在中国开征房地产税，除了这两项基本功能之外，其实际功能还在于规范地方公共财政体系，完善国家治理机制以及消除房地产市场失灵，促进经济内生增长。

就路径实现而言，本书设计了与房地产税开征激励相容的引导机制，包括结构性减税、对房地产税纳税人开放户籍、小产权房有条件合法化、建立不动产统一登记制度及社会信用体系、推行预算民主等。由于土地批租时间早、产业升级效果佳、外来人口及小产权房占比较高，深圳适宜列为推行房地产税试点的第一批城市。当前中国应从大战略的视角出发，以房地产税改革为突破口，积极试点，稳步推进，在地方政府层面大力推行地方公共财政建设，创造制度红利，凝聚社会共识，建立起一个符合社会历史发展规律、具有中国特色并有助于加快推进中国社会主义现代化进程的包括房地产税和资源税在内的不动产税制。

目 录

序.....	1
前 言.....	1
导 论.....	1
第一节 研究背景.....	1
第二节 研究目的与意义.....	9
第三节 研究思路、方法与创新	13
第四节 结构安排与主要内容	18
第一章 研究综述及相关理论	23
第一节 中国不动产税制优化研究综述	24
第二节 财政联邦主义与地方公共财政	34
第三节 产权理论与代理理论	38
第四节 制度变迁、机制设计与自发秩序原理	43
第二章 中国不动产物权兴废与税制沿革	53
第一节 中国古代田制与赋役制度	54

第二节	近代中国租界的永租制与房地产税制	75
第三节	国民政府时期的土地私有制与房地产税制	79
第四节	改革开放前新中国土地制度与房地产税制	83
第五节	评 述	85
第三章	中国大陆不动产物权与税制现状	88
第一节	中国大陆不动产物权现状	88
第二节	中国大陆不动产税制现状	106
第四章	中国港澳台地区不动产物权与税制现状	122
第一节	中国香港不动产物权与税制现状	122
第二节	中国台湾不动产物权与税制现状	130
第三节	中国澳门不动产物权与税制现状	142
第四节	评 述	143
第五章	国际不动产物权与税制现状	145
第一节	土地私有为主的国家不动产物权现状	145
第二节	土地公有为主的国家不动产物权现状	157
第三节	不对保有土地单独课税的国家不动产税制现状	166
第四节	对保有土地单独课税的国家不动产税制现状	178
第五节	评 述	201
第六章	不动产税与地方公共财政	205
第一节	制度均衡大国的地方财政特征	205
第二节	中国地方财政的形成与发展	215
第三节	分权体制下中国地方政府的经济扩张	220
第四节	中国不动产市场中的央地博弈与地方机会主义	224
第五节	以公共财政约束地方政府	233

第七章 中国不动产税制优化设计·····	242
第一节 从开征物业税转向开征房地产税·····	243
第二节 路径依赖下中国不动产税制优化的路线选择·····	246
第三节 中国土地物权制度与批租制度改革·····	252
第四节 中国房地产税及资源税税制优化设计·····	261
第五节 沪渝房产税试点的经济效应·····	269
第六节 总 结·····	283
第八章 中国不动产税功能定位及引导机制设计·····	285
第一节 房地产税与房地产市场·····	285
第二节 房地产税的税负归宿·····	290
第三节 房地产税与经济内生增长·····	297
第四节 中国不动产税的功能定位·····	303
第五节 房地产税开征引导机制设计及政策建议·····	310
述 评·····	318
附 录·····	323
参考文献·····	326
后 记·····	355

导 论

本书提到的不动产税特指不动产保有税。狭义的不动产税特指房地产税，但鉴于自然资源是“准不动产”，因此，广义的不动产税应包括房地产税和资源税。世界各国普遍将保有环节的房地产税用于为地方提供公共服务。中国不同地区房地产市场发育程度相差较大，新疆、甘肃等西部省份房地产市场不发达，但自然（矿产）资源丰富，资源税可以在一定程度上弥补房地产税的不足。结合中国的实际情况，中国地方政府的财政收入应以房地产税为主，资源税为辅。本书取不动产税的广义概念，探讨包括房地产税和资源税在内的广义不动产税制优化及其与地方财政的关系，由于相对而言房地产税问题更为复杂且覆盖千家万户，本书在讨论过程中以房地产税的优化设计为主，资源税为辅。

第一节 研究背景

2003年10月，中国共产党第十六届三中全会在《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中首次提出：“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关税费”，从此物业税开征成为学术界讨论的热点话题。

由于缺乏对房地产保有环节的课税，中国的房地产市场从物业市场转变为投资市场，社会形成房地产投资的风潮，甚至出现以温州炒房团为代表的职业炒家，大批资金从实体经济转投虚拟经济，使得中国制造业的升级换代缺乏动力。房地产炒作使得房价飞涨，先富一族与房奴一族形成两极分化，地方政府过于依赖土地出让金的土地财政模式广受诟病，开发企业因其利润丰厚被指为奸商，各地“地王”频现，圈地与囤地所在皆是。

然而，物业税的开征并不顺利，受房地产物权、土地批租等制度瓶颈的影响，物业税千呼万唤不出来，始于2011年的沪、渝两地房产税扩大开征试点本想另辟蹊径，绕过立法上的障碍，结果事与愿违。以熊伟（2011）为代表的法学教授们明确地指出，目前中国的地方政府无税收立法权，对房产税试点需进行合法性审查。2013年11月12日党的十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要“加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革”，为不动产税改革指明了方向，但具体如何开征仍有待商榷。

研究中国不动产税改革，不但要熟悉自身的国情，对国外不动产税开征的背景也要了然于胸。与中国相同，西方的不动产税有一个漫长的演化过程。盎格鲁-撒克逊时期，英格兰受到维京人（主要是丹麦人）的持续侵扰，公元991年至1018年克努特登基丹麦国王，英国多次向丹麦缴纳“丹麦金”（Denegeld）以换取和平，丹麦金按土地面积征收，为土地税。1066年诺曼底公爵威廉一世入主英国，丹麦金作为财产税恢复征收，同样为不定期，至12世纪中叶，曾作为常税征收，每年一次。由于封建主反对，以及计税方法混乱过时，丹麦金于1169年废止，但政府新设税率相当的土地税卡路卡奇（Carucage）代之。由于卡路卡奇征收范围仅限于封建领主，税额少，且征收过程中经常遇到封建主抵制，1224年宣告废止。以后英国的土地税作为非常时期的特殊举措只是偶尔为之，15世纪末叶以后文献已少有记载（顾奎斋，2003）。不同于实物地租，丹麦金或卡路卡奇是以货币的形式缴纳，对土地面积征收。

与中国不同，西方的不动产税目前已臻于成熟。如果说以实物地租的形式征收田赋是前工业化时期世界各国存在的普遍现象，那么对土地价值

征税,则是从西方国家才开始的。对土地价值课税可以看作是西方国家对人类制度文明的增量贡献,它对于缩小贫富两极分化,缓解资本主义社会矛盾,发挥了重要的作用。在西方不动产税的建立过程中,从古典到新古典经济学家进行了持续而卓有成效的理论探索。

对土地价值课税的思想最早由英国人配第提出。配第在1662年发表《赋税论》,提出“土地是财富之母,劳动是财富之父”的思想,认为可以通过征收以土地估价为税基的土地税与以房屋租金为税基的房屋租金税来为国家筹集经费。但他同时指出,与地价税相比,房屋租金税具有更多的不确定性,而且地价税相对适用于新成立的国家,比如爱尔兰,人们甚至在还没有占用任何土地之前,就已经对采取地价税这种税收方法达成了一致意见(配第,2010)。

法国重农学派的创始人魁奈最早提出单一土地税思想,主张除针对土地价值的税赋以外,废除其他所有税收。魁奈认为农业是唯一生产和创造财富的部门,是所有社会产品的最终来源,因而主张只对土地的收入征税。在成于1758年的《经济表》一书中,魁奈再次系统阐释了他的土地单一税思想。

亚当·斯密于1776年发表《国富论》,在这本书的最后部分特辟了专门的章节讨论赋税问题。斯密归纳了一般赋税的四项原则,包括:(1)量能负担原则,即一国国民,都须在可能范围内,按照各自能力的比例缴纳国赋;(2)确定原则,即各国民应当完纳的赋税,必须是确定的,不得随意变更;(3)便利原则,即各种赋税完纳的日期及方式,须予纳税人以最大便利;(4)征收成本最小化原则,即一切赋税的征收,须设法使人民所付出的,尽可能等于国家所收入的。斯密讨论了土地税收的归宿问题,认为在一切场合,地主都是真正的纳税者。斯密的另一贡献是把房租区分为建筑物租与地皮租,其中建筑物租是建筑房屋所费资本的利息或利润,地皮租则是房租中超过提供合理利润的部分,即剩余租金。斯密认为,与房租相比,地皮租是更妥当的课税对象,对地皮租的课税将全由地皮所有者负担,不会抬高房租,这一特点被后来的马歇尔归纳为“税收中性原则”。同时,斯密指出,地皮租是国家善政的结果,对于因国家的