

中国房地产税制： 改革方向与政策分析

石 坚 著



ZHONGGUO FANGDICHAN SHUIZHI
GAIGE FANGXIANG YU ZHENGCE FENXI

中国房地产税制： 改革方向与政策分析

石 坚 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国房地产税制: 改革方向与政策分析/石坚著. —北京:

中国税务出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 80235 - 253 - 7

I. 中… II. 石… III. ①房地产业 - 税收制度 - 体制改革 - 中国
②房地产业 - 税收制度 - 经济政策 - 分析 - 中国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 150781 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国房地产税制: 改革方向与政策分析

作 者: 石 坚 著

特约编辑: 宋丽华

责任编辑: 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom. com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 9.75

字 数: 253000 字

版 次: 2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 253 - 7/F · 1173

定 价: 25.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

内 容 摘 要

本书全面分析了中国房地产税的历史沿革，以及中国房地产开发环节、交易环节和保有环节税收政策；对 2000 年以来中国房地产税收政策调控效果和存在的问题进行了剖析；提出了改革和完善中国房地产税收的方向和政策设想。并通过国际比较，介绍国外一些具有代表性的国家的房地产税制，以期为我国房地产税制建设提供参考。此外，还从房地产价值评估的角度，提出了房地产税收评估的基本方法。本书的特点是系统分析了中国房地产市场的发展过程与规律；深刻探讨了中国现行房地产税制存在的主要矛盾；详细提出了下一步中国房地产税制改革的方向与政策规定；以及对房地产企业及个人纳税人的影响。是近些年少有的系统研究中国房地产税收制度的专著。

目 录

中国房地产税收史

导论	1
第1章 中国房地产税收的历史沿革	8
1.1 4000多年以来的中国房地产税收	8
1.1.1 中国房地产税收的起源	8
1.1.2 中国房地产税收的初步发展	9
1.1.3 房产税的完善	12
1.1.4 契税的开征	14
1.2 民国时期的房地产税收制度	16
1.2.1 契税	16
1.2.2 房税	17
1.2.3 土地税与土地增值税	18
1.3 新中国成立之后的房地产税收制度	19
1.3.1 1949年至1978年的房地产税收制度	19
1.3.2 1979年以来的房地产税收制度	21
1.4 基本结论	24

第2章 中国房地产税收政策分析（上）	
——房地产开发环节的税收政策	26
2.1 房地产开发环节所涉及的主要税种	26
2.1.1 营业税	27
2.1.2 耕地占用税	28
2.1.3 契税	28
2.1.4 土地增值税	28
2.1.5 企业所得税	29
2.1.6 个人所得税	29
2.1.7 其他税种	29
2.2 营业税	30
2.2.1 营业税的纳税人	30
2.2.2 营业税的税率	32
2.2.3 营业税的计算方法	33
2.2.4 营业税的缴纳	33
2.3 耕地占用税	35
2.3.1 纳税人	36
2.3.2 计税依据、税额标准和计税方法	36
2.3.3 耕地占用税的税收优惠政策	38
2.3.4 耕地占用税的缴纳	39
2.4 契税	39
2.4.1 纳税人	40
2.4.2 计税依据、税率和计税方法	40
2.4.3 契税的免税和减税	42
2.4.4 纳税期限和纳税地点	43
2.5 土地增值税	44
2.5.1 纳税人	45
2.5.2 计税依据、税率和计税方法	45

2.5.3	税率	47
2.5.4	计税方法	47
2.5.5	土地增值税的税收优惠	47
2.5.6	土地增值税的缴纳	48
2.6	企业所得税	50
2.6.1	纳税人	50
2.6.2	征税对象	52
2.6.3	税率的确定	52
2.6.4	企业所得税的计税方法	57
2.6.5	企业所得税的缴纳	59
2.7	个人所得税	61
2.7.1	个人所得税的纳税人	62
2.7.2	个人所得税的征税对象和适用税率	64
2.7.3	个人所得税的税收优惠	67
2.7.4	个人所得税的缴纳	67
2.8	本章小结	71

第3章 中国房地产税收政策分析（下） ——房地产交易和保有环节的 税收政策

3.1	房地产购买环节的税收	73
3.1.1	纳税人	74
3.1.2	税目和税率	74
3.1.3	计税方法	76
3.1.4	印花税的税收优惠	77
3.1.5	印花税的缴纳	78
3.2	房地产交易环节的税收	78
3.3	房地产保有环节的税收	80

3.3.1	房产税	80
3.3.2	城市房地产税	84
3.3.3	城镇土地使用税	86
3.4	本章小结	92
第4章	中国房地产税收政策的调控效应	93
4.1	中国房地产市场发展历程与趋势	93
4.1.1	中国房地产的发展历程	93
4.1.2	对中国房地产市场的评析	99
4.1.3	中国房地产市场发展的中长期趋势	105
4.2	2000年以来中国房地产税收调控政策分析	113
4.2.1	关于房产税和城市房地产税的调控措施	113
4.2.2	关于企业所得税和个人所得税的调控措施	115
4.2.3	关于营业税的调控政策	116
4.2.4	关于耕地占用税和城镇土地使用税的调控政策	117
4.2.5	关于土地增值税的调控政策	119
4.2.6	有关综合性调控政策	120
4.3	房地产税收政策的调控效应	124
4.3.1	房地产税收政策采取了积极的调控措施	124
4.3.2	房地产税收调控范围广泛	124
4.3.3	需要进一步提高房地产税收调控效果	124
第5章	房地产税制的国际比较与借鉴	126
5.1	概述	126
5.2	房地产税制要素的国际比较	127
5.2.1	计税依据的国际比较	127
5.2.2	税率的国际比较	129
5.2.3	房产价值评估方法的国际比较	131

5.2.4 免征范围的国际比较	133
5.3 一些有代表性国家的房地产税制	135
5.3.1 美国	135
5.3.2 英国	137
5.3.3 德国	140
5.3.4 瑞典	143
5.3.5 瑞士	144
5.3.6 法国	144
5.3.7 意大利	145
5.3.8 荷兰	146
5.3.9 韩国	147
5.3.10 日本	153
5.3.11 新加坡	154
5.3.12 中国香港	154
5.3.13 中国台湾	156
5.4 国外房地产税制的启示	157
5.4.1 宽税基、少税种、低税率	157
5.4.2 重保有，轻流通	158
5.4.3 属于地方财政的主体税种	158
5.4.4 税率形式灵活，税负水平合理	158
5.4.5 计税依据明确	159
5.4.6 评估制度完善	159
 第6章 中国房地产税制改革的目标与政策	 161
6.1 中国房地产税制改革的基本原则	162
6.1.1 税收公平原则	162
6.1.2 税收效率原则	163
6.1.3 宏观调控原则	164

6.2	税收政策应如何对待房地产价格变化	164
6.2.1	房地产价格总体上涨是一种趋势	165
6.2.2	准确运用税收调控政策	167
6.3	中国房地产税制改革目标的选择	169
6.4	关于中国房地产税制体系的改革	173
6.4.1	中国房地产税制结构发展变迁的基本情况	173
6.4.2	中国现行房地产税制结构分析	177
6.4.3	中国房地产税制结构存在的主要问题	180
6.4.4	关于改革中国房地产税制结构的构想	181
6.5	关于房地产税制课税对象的确定	184
6.5.1	工商企业拥有的房地产纳入征税范围	185
6.5.2	城镇居民住宅纳入征税范围，同时可确定 一定水平的免征额	185
6.5.3	国家机关、各级政府、人民团体、军事、 外交机构自用性房地产免税	186
6.5.4	宗教寺庙、慈善机构、公园、博物馆、名胜古迹、 社会公益性组织等拥有的，用于增加社会公共 福利的房地产免税	186
6.5.5	农业用地和农民自用住房暂不征收房地产税	187
6.6	中国房地产税税基和税率的选择	187
6.6.1	可供选择的房地产税基	187
6.6.2	国外房地产税基选择的实践	189
6.6.3	中国房地产税基的选择	191
6.6.4	房地产税税率水平的确定	192
6.7	房地产税改革的经济影响	195
6.7.1	对房地产开发成本的影响	195
6.7.2	对房地产供求关系的影响	196
6.7.3	对房地产价格的影响	196
6.7.4	对房地产资源利用的影响	197

6.8 完善房地产税收管理体系	198
第7章 完善房地产税价值评估方法	201
7.1 房地产评税概述	201
7.1.1 房地产评税的意义	204
7.1.2 房地产评税的原则	205
7.2 房地产评税的基本方法	206
7.2.1 成本法	206
7.2.2 市场法	209
7.2.3 收益法	213
7.3 房地产评税的运用	214
7.3.1 数据收集与管理	215
7.3.2 房地产类别划分	216
7.3.3 评税分区	216
7.3.4 建立评税模型	217
7.3.5 模型检验	218
7.3.6 计税价值计算	218
7.4 美国基层政府对财产税的评估及启示	220
7.4.1 对财产评估的组织与管理	220
7.4.2 财产税征收管理程序	221
7.4.3 对中国房地产税改革的启示	224
参考文献	226
附录 2000 年以来按时间顺序出台的中国房地产税收政策	229
后记	295

导 论

中国真正意义上的房地产市场起步和发展，其实只有 10 多年的历史。1994 年，国务院发布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》，拉开了住房改革的序幕。1998 年 6 月，国务院发布了《关于进一步深化城镇住房制度改革，加快经济适用住房建设的通知》（国发〔1998〕23 号，以下简称《通知》），明确了从 1998 年下半年开始停止住房实物福利分配，逐步实行住房分配货币化；建立面向城镇最低收入居民的廉租住房供应渠道；发展住房金融，加强物业管理；加快经济适用住房建设和培育住房交易市场；促进住宅业成为新的经济增长点。《通知》还要求在统一住房改革原则的前提下，各地因地制宜，分散决策，根据本地实际情况确定房改的具体时间和步骤。从此，中国的房地产市场进入了一个飞速发展的新时期。

与此相关，社会各界对房地产市场的关注和讨论，已经成为中国社会、经济发展过程一个重要的课题。这主要是因为房地产价格上涨过快，不但对国民经济运行产生了重要的影响，而且对社会大众的生活产生了一系列深刻的影响。目前，随着房地产价格的不断上涨，期望通过税收工具抑制房价的呼声愈来愈强烈。

应该注意到，“国八条”和“国六条”出台之后，并没有达到预期的目标，从而加大了大家对税收政策效应的疑惑。那么，税收能否真正抑制房价？下一步我国房地产税制改革的目标是什么？如何进一步健全房地产税收体系？等等。这些都是我国税制建设和税制改革过程中将要面临的重大课题。本书将结合我国房地产发展的现状及趋势，并借鉴比较国际经验，试图提出我国房地产税制改革的目标和途径。

1. 关于房地产税收的界定

目前，关于房地产税收的表述，有多种不同的提法。归纳起来，比较集中的提法有三种：一是物业税，中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出，在“条件具备时对不动产开征统一规范的物业税”。二是房地产税，主要是对征收的各类房地产税收的统称，如《房地产税收论》（陈多长，2005）^①。三是不动产税，是指对不动产征收的财产税，如《中国不动产税制设计》（谢伏瞻，2006）^②。

在笔者看来，在房地产税制的历史发展和现实政策中，已经形成了系统的税制和分类体系。对房地产税收进行分类有利于房地产税收的经济分析，因此，下面的分类主要基于对房地产税收进行经济分析，并制定税收政策的需要。具体而言，主要有如下几种分类方法：

一是按照课税物的性质划分，可以分为狭义土地税和土地改良物税。狭义土地税是指对土地所有权、使用权及其派生权益的课税。如地租税、地价税、空地税、土地增值税等。土地改良物税是指对土地之上、人为建造的各种建筑物或构筑物的课税，如建筑物价值税和房租税等。

① 陈多长著：《房地产税收论》，中国市场出版社，2005年版。

② 谢伏瞻主编：《中国不动产税制设计》，中国发展出版社，2006年版。

二是按照税额计算方法划分，可以分为从量房地产税和从价房地产税。从量房地产税是指按照土地或土地改良物的面积单位确定税额，如英国历史上的窗户税、我国古代的间架税和现代的城镇土地使用税等；从价房地产税则是以土地和土地改良物的价值量，或者其所有权转移时的价值增量，或者其提供服务的租金为计税依据，如房产税、契税等。从量税是一种十分古老的税种，随着社会经济的发展，从量税大多已经成为历史税种，从价税则变为主流性税种。

三是按照计税依据的类型划分，可以分为房地产价值税和房地产租金税。前者是对土地或土地改良物所有权价值的课税，具有对存量财富课税的性质；后者则是对其提供的服务或使用权租金的课税，具有对流量财富课税的性质。

四是按照房地产税的课税物产权是否流动划分，可分为转移性房地产税和非转移性房地产税。前者是指发生房地产产权转移时课征的房地产税，如土地转让所得税、房屋转让所得税、遗产税与赠与税、契税等，其中租金税作为一种对房地产使用权出租的课税也可归入转移性房地产税中。后者是指不发生课税物产权转移时课征的赋税，如地价税、房屋价值税等。

五是按照税类归属划分，根据课税对象的性质不同将税收区分为三大类：所得税类，即以所得为对象的税收，所得包括工资收入、利润收入、利息收入、租金收入等；货物和劳务税类，即以货物和劳务或劳务为对象的税收；财产税类，即以财产为对象的税收。根据这种税收分类方法，可以把房地产税收划分为以下三类：所得税性质的房地产税、财产税性质的房地产税与货物和劳务类的房地产税。所得税类的房地产税是指把土地或土地改良物作为一种生产要素，对其获得的收入进行课税，如地租税、房租税、土地增值税等。财产税性质的房地产税首先是把课税物土地或土地改良物作为财产对待，然后以其市场价值为计税依据进行的课税，如房屋价值税和地价税等。货物和劳务性质的房地产

税包括对房地产的转让、房地产的出租行为所获得的营业额所征收的营业税。

六是按照房地产税在政府之间的税收体制划分，可以划分为中央税、地方税以及中央与地方共享税。在大多数国家里，房地产税的税权归属于地方政府，因而属于地方税种。例如，美国的房地产税多属州以下地方税种；中国内地开征的土地使用税、耕地占用税、房产税也属于地方税种，而日本的地价税则属于中央税。

由上可知，房地产税收已经形成了比较规范的概念和分类。从规范房地产税收的经济分析，以及中国的使用习惯而言，本书将采用房地产税收的提法。对于不动产税收的提法，其本身并无不妥，但在实际征收过程中，更容易被人理解成财产性质的房地产税，所以本书中没有采用。至于物业税，是一个从中国香港引进的概念，在国外其他国家极少采用。而物业税在中国香港本来是对租金收入课征的税收，我们引用过来不但名不符实，而且在实际上也容易与物业费的收取相混淆，故本书不采用物业税的提法。同时建议政府决策部门在房地产税制改革过程中考虑这一因素。

2. 关于本书的结构

本书共分为7章。

第1章，中国房地产税收的历史沿革，从中国房地产税收的起源和发展角度，系统地介绍中国房地产税收的发展。第2章，中国房地产税收政策分析（上），介绍房地产开发环节的税收。对营业税、耕地占用税、契税、土地增值税、企业所得税和个人所得税的相关政策进行全面介绍和分析。第3章，中国房地产税收政策分析（下），介绍房地产交易和保有环节的税收政策。对印花税、房产税、城市房地产税、土地使用税及其他与房地产流通、保有相关联的税收政策进行分析，并介绍相应的征收税收流程。第4章，中国房地产税收政策的调控效应，全面分析我国房

地市场的发展情况和存在的主要矛盾。对 2000 年以来我国房地产市场的税收调控政策进行了系统的、分类型的介绍,并指出了税收调控政策存在的问题和改进方向。第 5 章,房地产税制的国际比较与借鉴,主要以发达国家房地产税制为背景,对一些有代表性的国家房地产税制进行介绍和分析,并借鉴其房地产税制建设和税收管理经验。第 6 章,中国房地产税制改革的目标与政策。指出了中国房地产税制改革的方向和目标,在此基础上提出了中国中长期房地产税制改革的方案和具体政策,同时分析了房地产税收新政策将会产生的影响。第 7 章,完善房地产税价值评估方法。主要从规范房地产价值评估、公平房地产税收负担、提高房地产税收管理效率等三个方面,提出了强化房地产税收管理的方法和途径。为了使大家更好地了解中国房地产税收政策的发展变化情况,本书另作了一个附录,对 2000 年以来的各项房地产税收调节措施进行了详细的梳理,供研究者参考。

上述 7 章按内容划分实际上可分为四个大的部分。第一部分包括第 1、2、3 章,所分析的是中国房地产税收的历史和现状,通过对中国房地产税收基本情况的分析,为进一步研究中国房地产税收的改革提供基础。第二部分包括第 4 章和第 6 章,是在分析现行房地产税收政策调控效果和存在问题的基础上,提出改革和完善中国房地产税收的方向和政策措施,这是全书的重点和核心。第三部分是第 5 章,从国际经验的角度,介绍国外一些国家的房地产税制,以期为我国房地产税制建设提供参考。第四部分是第 7 章,它侧重从房地产评估的角度,为优化、规范房地产税收管理服务,这一部分是本书第四部分的延伸与扩展。

3. 科学选择房地产税制改革目标

如何选择房地产税制改革的目标,关系到房地产税收政策的选择。对此,我们应该深刻分析房地产市场的发展趋势,深入研究房地产市场发展对经济发展的影响,深刻把握税收政策的调控效应,从而确立起房地产税制改革的目标。从房地产税制改革的

方向而言，必须以促进房地产市场健康、有序发展为目标，重构房地产税收体系。具体而言，至少应该实现调控有力，房地产税收收入稳步上涨，房地产税制结构合理等三大目标。

第一，促进房地产业健康发展。政府对房地产市场的调控，并不以打压房价为目的。阻止房地产价格的过快上涨只是手段，而调控的最终目标应该是建立一个有序、平衡和健康发展的市场。税收政策必须服从并服务于这一目标。那么，应如何衡量房地产市场是健康的？判断标准是什么呢？我们认为，一是应保持房地产业和国民经济的同步发展，房地产业的发展速度应和经济发展速度基本同步，房地产投资额长时期超越经济增长速度是不正常的，必然会影响经济的均衡发展。二是应该考虑居民的购房承受能力，应使居民的收入水平与房价之间保持一个较合理的水平。国际上通常用房价收入比，即住房平均价格与居民平均年收入之比来衡量。根据联合国人居组织对 96 个国家和地区进行的调查，统计结果表明，大多数国家的房价收入比为 3~7，即大多数家庭要用 3 到 7 年的全部收入才能买一套住房^①，当然，这一指标在不同国家会有差异。对于我国而言，由于目前居民收入水平整体上偏低，在运用房价收入比指标时只能作参考。但是当这一指标高于 15 时，肯定就不合理了。三是要考虑投资收益率。对于用于投资的购房人来说，其投资房地产出租获得的收益率，应该相当于全社会投资的平均回报率，如果相差太远，就表明房地产市场存在问题。另一方面，还有一部分居民处于购买与租房两种可供选择的状态，当房价收入比太高时，这部分人会选择租房。从理论上讲，租房的年成本应略低于购房的年成本，才会有利于租房者，但当租房成本十分低廉，大大低于购房者的年成本时，也就是说购房者的投资回报率十分低时，也表明了房地产价格过高。综合考虑上述三个因素，我们就可以综合分析出一定时

^① 徐滇庆：《房价与泡沫经济》，机械工业出版社 2006 年版。