

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

· 税制改革论丛 ·

China's
Real Estate Tax Reform

中国房地产税改革

何 杨◎著



中国税务出版社

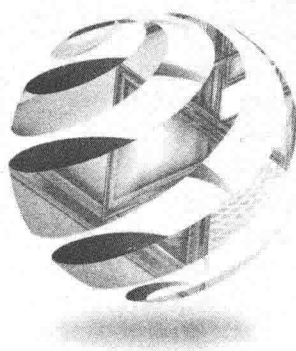
“十二五”国家重点出版物出版规划项目

· 税制改革论丛 ·

China's
Real Estate Tax Reform

中国房地产税改革

何 杨◎著



中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国房地产税改革 / 何杨著. — 北京 : 中国税务出版社, 2015.5

(税制改革论丛)

ISBN 978-7-5678-0245-2

I. ①中… II. ①何… III. ①房地产税 - 税收改革 - 研究 - 中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第062823号

版权所有 · 侵权必究

丛 书 名: 税制改革论丛

书 名: 中国房地产税改革

作 者: 何 杨 著

责任编辑: 黄 琳 王忠丽

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路9号国投财富广场1号楼11层

邮政编码: 100055

<http://www.taxation.cn>

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 16.5

字 数: 277000字

版 次: 2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0245-2

定 价: 42.00元

如有印装错误 本社负责调换

总序

读者面前的这套丛书，系我主编的“十二五”国家重点图书出版规划项目。由初步构思到形成框架，再到撰写成书，它至少跨越了5年的时间。这期间，中国税制改革的理念、思想和战略，都发生了极大的变化。

作为聚焦税制改革主题的一套丛书，最初进入我们视野的税制改革方案，可追溯至2003年10月中共十六届三中全会做出的“分步实施税收制度改革”部署：“改革出口退税制度；统一各类企业税收制度；增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围；完善消费税，适当扩大税基；改进个人所得税，实行综合和分类相结合的个人所得税制；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，相应取消有关收费；在统一税政前提下，赋予地方适当的税政管理权；创造条件逐步实现城乡税制统一。”

2006年3月十届全国人大四次会议将“十一五”期间的税制改革内容明确为10个项目，并写入了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》：“在全国范围内实现增值税由生产型转为消费型；适当调整消费税征收范围，合理调整部分应税品目税负水平和征缴

办法；适时开征燃油税；合理调整营业税征税范围和税目；完善出口退税制度；统一各类企业税收制度；实行综合和分类相结合的个人所得税制度；改革房地产税收制度，稳步推行物业税并相应取消有关收费；改革资源税制度；完善城市维护建设税、耕地占用税、印花税。”

上述部署以及据此制定的“十一五”税制改革规划，其立意显然在于“修补”——在1994年搭建的税收制度基本框架基础上，通过各种修补性的调整使其趋于完备和成熟。既然是“修补”，有关税制改革的内容安排和具体操作便具有零敲碎打特点。既然属于零敲碎打的调整，便不会涉及税制大方向的变化，亦难有脱离既有税制框架的整体性、系统性行动。事实上，上述所列的不少内容，追根寻源，还是1994年的税制改革预设或作为其后续操作而推出的。

这一情形，在2013年也就是本套丛书的研究进入关键期时发生了改变。

2013年11月召开的中共十八届三中全会，站在新的历史起点上，围绕国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总体目标，对税制改革做出了全新的部署：

“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”

“完善税收制度。深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。推进增值税改革，适当简化税率。调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。”

注意到前后两段内容之间的逻辑关联，便会发现，这是一个很重要的转折点。在此之前，如果说中国的税制改革都是跟着市场经济体制的发展进程走，以建立和完善适应社会主义市场经济体制的税收制度基本框架作为出发点和归宿的话，那么，在此之后，随着国家治理现代化成为全面深化改革的总体目标，作为在经济、政治、文化、社会和生态文明“五位一体”总体布局中推进的税制改革，自然要转到国家治理现代化的轨道上——跟着国家治理的演变进程走，以建立匹配国家治理体系

和治理能力现代化的现代税收制度作为出发点和归宿。围绕税制改革目标定位的这一重大而深刻的变化，标志着中国的税制改革进入了一个新的历史阶段。

至此，脱出修补性调整的局限而伸展至系统性、全局性的税制改革行动，便成为不言而喻之举。这意味着，本套丛书的研究方案也要跟着变——同税制改革的新理念、新思想和新战略如影随行，及时做出相应的调整。

二

认识到中国税制改革的目标已经指向现代税收制度，以现代税收制度的建立为主线索，重构本套丛书的研究框架，显然是符合逻辑的事情。

问题在于，我们该如何理解并把握现代税收制度？相对于以往的税制改革，这一轮税制改革将发生怎样的变化？

现代税收制度显然是现代财政制度的一个组成部分，现代财政制度又是现代国家治理的基础和重要支柱，从现代国家治理——现代财政制度——现代税收制度这一关系链条中，可以清楚地看到：

中共十八届三中全会之所以将国家治理现代化定位为全面深化改革的总目标，是建立在中国处于一个新的历史起点这一深刻判断基础之上的。就发展而言，经过了30多年的发展，按照现行汇率计算，中国已经跃升为世界第二大经济体。在成为经济大国的基础上，如何在经济、政治、文化、社会和生态文明等各个方面打造现代国家的一般制度形态，从而以现代意义大国的形象和境界屹立于今天的世界，已经成为一种新的发展方向追求，并进入我们的视野。就改革而论，经过了30多年的改革开放进程，中国已经基本确立社会主义市场经济体制框架。在经济体制改革取得举世瞩目成就的基础上，如何在经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明建设体制改革的彼此联动中，实现国家治理的与时俱进，已经作为一个新的改革方向呈现在我们的面前。建设现代意义的大国也好，实现国家治理的与时俱进也罢，说到底，其剑锋所指都是国家治理的现代化。

中共十八届三中全会关于“财政是国家治理的基础和重要支柱”的

全新定位，是在国家治理现代化命题的语境下提出来的。站在现代国家治理的立场上，无论从哪个方面看，财政都是国家治理体系的一个不可或缺的组成部分。更为关键的是，它还不仅仅是具有一般意义的组成部分，而是恰如血管一样分布于国家治理体系的方方面面和枝枝蔓蔓，处于基础和重要支柱位置。随着改革深入到经济、政治、文化、社会、生态文明等所有领域一起联动的阶段，作为各领域体制改革的一个交汇点，财税体制改革须发挥基础性和支撑性作用。这启示我们，向着现代国家治理前行与财政作为其基础和重要支柱而存在和运转是捆绑在一起的。国家治理的现代化要求和决定着财税体制的现代化——建立现代财政制度。

作为现代财政制度的一翼，现代税收制度当然同现代国家治理一脉相承。从全面认知现代税收文明的高度出发，打造现代国家税收制度的一般形态，其实就是在推进国家治理的现代化进程。故而，总结人类社会税收制度的演变规律，朝着现代意义的税收制度格局迈进，不仅是必要的，更是迫在眉睫的。这意味着，有别于以往，这一轮的税制改革，必须服从于全面深化改革的总目标，将税制改革融入全面深化改革进程，在经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明建设体制等各个领域实现改革的联动，形成改革的总体效果。

毋庸置疑，身处这样一个翻天覆地的新的历史进程，特别是肩负这样一个推进国家治理体系和治理能力现代化的新的历史使命，我们应当全面而适时地调整以往习以为常的理念、思想和战略，以与以往大不相同的理念、思想和战略走上现代税收制度的构建之路。

三

根据中共十八届三中全会关于税制改革的部署以及此后中共中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》，纳入这一轮税制改革的内容包括“六税一法”：增值税、消费税、资源税、环境税、个人所得税、房地产税以及税收征管法。其基本行动路线可作如下概括。

（一）逐步提高直接税比重

我国现行税制结构及其所决定的税收收入结构具有两个突出特征：

一是以间接课税为主体，来自增值税、营业税和消费税等间接税的收入占全部税收收入的比重超过70%；另一是以企业来源为主体，来自企业缴纳的税收收入占全部税收收入的90%以上。

如此结构带给我们的最突出矛盾就是税负分配的不公平。一方面，间接税收入占比达到70%以上，意味着我国现实的税收负担主要是以商品和服务的消费为标准来分配的；另一方面，企业来源收入占比达到90%以上，意味着我国现实的税收负担主要是通过企业渠道转嫁给消费者的。

鉴于现代税收制度的灵魂就在于公平正义，也鉴于我国社会发展水平的提升已经不能不将公平正义纳入税制结构设计的考量视野，更鉴于现实生活中的收入分配矛盾和贫富差距矛盾已经一再地挑战我国社会稳定发展大局，在稳定税负的前提下，通过逐步提高直接税比重对现行税制结构进行优化调整显然是必要的。

正因为如此，进入这一轮税制改革视野的两个直接税税种——个人所得税和房地产税，都是趋向于增加税负的。

个人所得税改革的目标是从现行对11个征税所得项目实行不同的计征办法分别征税，逐步过渡到对大部分的征税所得项目实行统一的征税办法综合计税。这对于个人所得税收入规模及其比重而言，绝对是一种增税效应，而非减税效应。

房地产税改革的目标是从现行对居民个人所拥有的房地产在存量环节基本不征税，逐步过渡到对居民个人拥有的房地产在存量环节征税。这对于房地产税收入规模及其比重而言，即便考虑到同时伴随有整合流转环节房地产税费的操作效应，它也绝对属于一种增税而非减税措施。

除此之外，还可把第三个直接税税种——遗产和赠与税——纳入择机开征范围。作为财产税类的一种，遗产和赠与税系针对纳税人的财产转让行为征收的。从长远看，在现代税制体系中，它绝非可有可无，迟早要纳入议事日程。注意到遗产和赠与税亦系从无到有的操作，它的择机开征，自然也可归入增税之列。

（二）逐步减少间接税比重

直接税比重的逐步提高，是要以“稳定税负”为约束条件的。所以，直接税比重的逐步提高应当也必须以间接税比重的逐步减少为前

提，两者宜同步操作，彼此呼应。

迄今为止，围绕逐步减少间接税比重最主要举措就是“营改增”。通过营业税改征增值税所实现的减少间接税效应，至少有三部曲：

第一步，始自上海的所谓“1+6”（“交通运输业”+“6个现代服务业”）方案也好，此后全国推行的所谓“2+7”（“交通运输业和邮政服务业”+“6个现代服务业和广播影视服务”）方案也罢，都是具有极大减税效应的改革。按照2014年的减税实际效果情况看，一年的减税额可达2000亿元左右。

第二步，从2016年5月开始，“营改增”在“2+7”基础上扩展至全国所有行业。具测算，一年的减税规模可达到5000亿元左右。

第三步，进一步“推进增值税改革，适当简化税率”。通过简化税率，求得税率级次的减少和平均税率的相应下调，从而进一步降低增值税税负水平。根据2012年的统计数字初步计算，增值税标准税率每下调一个百分点，将减税2000亿元。考虑到附加于增值税身上的城市维护建设税、教育费附加和地方教育附加也会随之减少，总的减税额度会达到2200亿元上下。

若以增值税标准税率下调2个百分点计，三步走下来，整个“营改增”和增值税改革实现的减税规模可能达到10000亿元左右。

（三）逐步完善地方税体系

我国尚未构建起一个成型的地方税体系。不仅具有地方税属性的税种偏少，收入规模不大，而且，在“营改增”的大潮中，以往作为地方几乎唯一的主体税种而存在、运行的营业税，也被纳入中央地方共享税——增值税——框架之内。为了发挥中央和地方两个积极性，完善地方税体系实现健全地方财政体系的目标，已属势在必行之举。

完善地方税体系当然要从重建地方主体税种做起。从长远看，房地产税是最适宜作为地方主体税种的选择。但是，对居民个人开征房地产税不可能一蹴而就，只能渐进地加以推进。近期可供选择的一个举措，就是改造消费税。“通过调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围”等一系列操作，不仅可以相应扩大消费税税基，增加消费税收入，而且可以将消费税征收环节前移至零售阶段，使得消费税收入的地区间分布均匀化。经过如此的调整，将

目前作为中央税的消费税转作地方税，将可以大致抵充“营改增”之后留下的地方税收入亏空，保持中央和地方财力格局的大致稳定。

除此之外，还可以通过纳入这一轮税制改革视野的另外两个税种——资源税和环境保护税——的改革，作为助力完善地方税体系的操作。

（四）逐步转向现代税收征管机制

上述六个税种的改革，特别是个人所得税和房地产税的改革，直接挑战现行税收征管机制。因而，与“六税”的改革相伴随，“一法”即现行《税收征管法》的修订亦在这一轮税制改革的视野之内。

这意味着，现行税收征管机制有一个向现代税收征管机制转换的任务。其转换的基本方向包括：

其一，由主征间接税拓展至间接税与直接税相兼容，将税收征管机制建立在同时对接间接税与直接税的基础上。

其二，由主征企业税拓展至法人税与自然人税相兼容，将税收征管机制建立在同时对接法人税与自然税的基础上。

其三，由主征现金流税拓展至流量税与存量税相兼容，将税收征管机制建立在同时对接流量税与存量税的基础上。

在上述三个方向的转换中，最值得关注的是面向自然人的税收征管服务体系和第三方涉税信息报告制度的构建。前者是我们久已存在的致命“软肋”，绝对不是一个轻松的任务。只有聚焦这一“软肋”，围绕自然人作为直接纳税人的要求，从法律框架、制度设计、资源配置等各个方面真正转换税收征管机制，方能够实现税收征管机制与自然人直接税的对接。后者则是一个我们久未实现的目标、一项需调动各方面资源方可见效的工作。只有瞄准这一目标，围绕与税收征管相关联的情报数据分享的需要，从权利与责任、法律与制度、执法与守法等各个方面规范相关主体的涉税行为，方可形成企业法人、自然人之间税收征管的均衡格局，确保税务机关依法有效实施征管。

令人欣慰的是，2015年年末推出的《深化国税、地税征管体制改革方案》，已将“顺应直接税比重逐步提高、自然人纳税人数量多、管理难的趋势，从法律框架、制度设计、征管方式、技术支撑、资源配置等方面构建以高收入者为重点的自然人税收管理体系”作为一个重要内容

写入其中。这预示着，在中国，向现代税收征管机制转换的进程已经正式启动。

四

考虑到上述因素，我们在建立现代税收制度的旗帜下，对本套丛书的初期研究方案做了全面的调整。调整之后的研究成果，由如下八本专著组成：

张斌：《国家治理现代化进程中的税制改革研究》；

周克清：《税制结构的非均衡性：理论、实证与对策研究》；

姜明耀：《中国增值税改革研究》；

蒋震：《中国消费税改革研究》；

马珺：《全球化背景下的中国个人所得税制改革》；

何杨：《中国房地产税改革》；

储德银：《中国资源税费制度改革研究》；

赵丽萍：《中国环境税费改革研究》。

可以看出，从抽象的理论分析到具体的改革实践，从改革的总体框架设计到实施层面的操作方案，本套丛书大致覆盖了事关中国税制改革的重大理论和现实问题。而且，在这一过程中，尽可能全面而系统地贯穿了中共十八届三中全会以来的税制改革新理念、新思想和新战略。我们以为，这是在目前条件下从事中国税制改革问题研究的适当选择。循着这样的路子走下去，一个既植根中国国情、又契合现代国家一般税制形态的现代税收制度格局，将日益清晰地展现在我们面前。

虽经几番修订、数易其稿，又跨越几年的时间，但限于水平和其他方面因素的制约，本套丛书并未完全达到令人满意的程度。就此而言，本套丛书更多具有的是抛砖引玉的意义。

真诚地期待来自各方面读者朋友的批评和指正。

高培勇

2016年8月8日于北京

前言

土地和房屋作为一种财产成为课税对象，最早可以追溯到古代的埃及、巴比伦和中国的夏商时期，不过那时的财产税主要是针对占有的土地面积以及土地上的农业产出。本书中所探讨的房地产税为现代意义上的房地产税。由于受到欧美发达国家的影响，这种房地产税具有以下特征：（1）税基较宽，绝大多数房产和土地都需缴纳；（2）实行从价税，按照房地产市场价格的一定比例征税；（3）收入弹性低，在经济繁荣时期增长幅度低于平均经济增长幅度，在经济衰退时期减少幅度也低于平均经济缩减程度；（4）属于一种地方税，是基层地方政府的主要收入来源；（5）属于一种受益税，主要用途为基础教育、公共安全、辖区道路等公共服务，缴纳税款的纳税人是享受相应公共服务的人；（6）收支通过直接民主机制实现，较为公开透明（侯一麟等，2014）。可以说，这一房地产税改革的提出寄托了完善税收体制、增强基层财政自治、提高公共服务提供效率、改善政府治理等诸多理想，但同时也受到了调节房价、改善收入分配等过多目标的干扰，使得房地产税的改革始终处于争论的风口浪尖。

房地产税改革在中国面临的阻力是来自多方面的，纳税人担心税负增加，地方政府并不积极，税务机关也不情愿开征。作为直接税，纳税人对于房地产税的征收往往是抵触的，即使在美国也发生过抗税事件；从简单的收入测算来看，如果按照房地产评估价值的30%计税，人均25平方米设定免征

额，全国住宅房地产税收收入最高才能达到1859亿元；如果按照人均60平方米设定免征额，全国住宅房地产税收收入最低仅为580亿元，难以满足支出职能已经膨胀的地方政府需要；我国的税务机关缺少征收直接税的经验，房地产税的征管成本也将高于其他税种。

那么，中国能否建立现代房地产税制度并且对基层政府治理起到改善作用？能否打破房地产泡沫甚至引发社会动荡？很多学者已经各个层面进行了探讨。由于这些问题的解答过于复杂，鉴于本人有限的的能力，尽力在以下两个方面进行尝试：

第一，对于所谓“国际经验”的借鉴。无论是理论还是实践，英美国家比较成功的房地产税经验是经常被提起的范本。但是英美国家和我国在经济发展、社会制度、历史渊源等方面存在的差异是不容忽视的，中国能否完全借鉴这些经验还值得探讨。实际上，房地产税的实践也远不止英美国家一类。这里，本书将国外房地产税制度的发展至少分为四种类型。一是在英式的财产税基础上直接移植发展起来的，大多曾经在19世纪成为英国的殖民地，包括美国、新加坡、马来西亚以及中国香港等。它们是以英国的财产税为原型，土地和房屋合并征税，以评估价值作为税基，实行比例税率，房地产税作为地方政府的收入来源，主要遵循着“量入为出”的原则，但是有成功也有失败。二是与亨利·乔治提出的“单一土地税”理论有关，影响到了德国、澳大利亚、新西兰等国家以及孙中山先生的“三民主义”等，按照“涨价归公”的理念，这些国家要么只对土地征收单一的土地税，要么对土地和房屋分别征税的时候通过区别税率，强调对于土地或房屋增值中来源于政府公共投入的部分进行征税。三是包括日本、韩国在内的东亚国家，它们在长期的历史发展过程中遵循着自身对房地产的征税方式，但是近代以来受到西方制度的冲击，它们引进了一些西方的征税方式，但又无法完全取代过去的制度，房地产税除了作为基层政府的收入，还发挥着流转税或者资本税的功能，制度设计中希望通过房地产税调控房地产市场，税制变动也较大。四是包括俄罗斯、保加利亚、罗马尼亚等转型国家，它们的房地产税制度改革伴随着土地的私有化和经济上的市场化改革，在房地产税改革进程上也具有较大的差异。

第二，如何在房地产税制度设计中处理中国特殊的国情，如房地产税在中国的功能定位问题、土地所有权问题、房屋产权问题、土地财政问题等。

与世界上绝大多数国家相比，中国地方政府在提供基本公共服务方面发

挥着更为重要的作用：地方政府承担着为全国80%以上的居民提供70%基础教育、65%医疗卫生、100%社会保障的公共服务责任。近十几年来，随着我国经济的高速增长，地方财政规模呈现出不断扩张的态势，2012年中国地方财政支出总额10.5万亿元，超过全国财政支出的84%，比1994年所占比重提高了15个百分点，增长了21.76%。与此同时，地方财政收入占全国财政收入的比重却增长缓慢，18年间仅提高了2.8个百分点，增长幅度不到8%。约40%的地方财政支出需要依靠来自中央财政的税收返还和转移支付。

因此，中国的房地产税改革需要解决的一个前提问题是，面对地方政府自有税源不足而支出责任增大的情况，改革的方向到底是增加中央政府的事权还是增加地方政府的财力？考虑到历史的惯性、多层级政府架构、地区间自然禀赋的差异、众多的人口与幅员辽阔的疆域等复杂的国情，处理中央和地方的财政关系在中国确实是一个难题。从汉朝到唐朝，中国已经建立较为完善的集权制度，到宋、明、清三朝，地方政府的地位逐渐没落，几乎所有财权归属到中央。在计划经济时期也是一个高度集中的体制，改革开放之后为了发展经济通过财政分包体制给地方放权造成“两个比重”下降，分税制改革使得中央政府的财力得到了迅速的恢复和增长。目前我们所处的阶段，是否具备向地方放权的环境和动力呢？如果没有，笔者建议：一方面，为了与中央的财力相匹配，应该强化中央政府的财政职能，“把应当管的事务管起来，并做到财力责任与人员配置相统一，从而大量减少专项转移支付和对下级政府行为的干预”^①；另一方面，应该逐渐培育地方政府的自有财源，并且自有财源应该赋予地方政府较大的支配权，否则，仍然会成为“花中央的钱、办自己的事”，而不是“花自己的钱、办自己的事”。

按照这样的思路，房地产税改革的目标并非是短期内使得地方政府的财力与事权相匹配，房地产税改革必然要经过一个较长的过程。中央政府应该集中一部分力量发挥社会保障、公共卫生、义务教育、跨区域重大项目建设等职能，而房地产税更能与未来地方政府更加合理的职能相容，即提供地方性的基本公共产品和公共服务。依赖土地出让收入的风险和危害已经有目共睹，而对房地产存量的价值征税，不仅为地方政府在公共服务和公共产品的支出找到一个可持续的来源，而且有助于引导和改善地方政府的行为，使其更加关注公共服务和公共产品的质量，通过经济发展和基础设施改善使土地增值。

^① 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013:3.

征收房地产税也不在于它能否调节房地产价格，包括从亚洲韩国、日本的经验来看，房地产税无法有效地调节价格。房地产税作为一种直接税，相对于关税、消费税而言，可以更好地按照量能课税的原则进行税制设计，以更好地实现税收负担的公平分配。正如高培勇（2013）所提出：“从根本上说来，税制结构反映的是税收负担在社会成员之间的分配状况。税制结构及其所决定的税收收入结构的差异，与经济发展水平和社会文明程度直接相关。人类税制结构的发展史，就是从简单原始的直接税到间接税，再由间接税到发达的直接税的演进过程。主导这一过程的一个重要因素，就是人类对税收公平的追求。”

对于地方政府而言，房地产保有环节的税收相对于流转环节的税收，对政府的公共物品提供将产生更大的约束，也是地方财政自治、民主权利的基础。这也是为什么说从间接税到直接税是一个税收文明不断发展的过程。在中国推进房地产税改革，对于纳税人认同、税务机关征管以及政府治理都是一个前所未有的挑战。我们身处文明进化的过程中，一个设计科学、征收规范的整体房地产税制改革，有利于我国现代化税制体系的构建，有利于协调中央与地方之间的财政关系，完善财政作为政府治理的基石作用。

在设计中国的房地产税之前，全面深入地了解和比较各国的房地产税制度和改革历程，有助于我们少走弯路，增强处理各种复杂问题的经验和能力。房地产税的国际比较，不是简单的税制介绍，而是深入探析不同国家房地产税制背后的经济社会改革原因、政策出台的初衷和效果评估，结合房地产税改革的理论发展和前景预测，从而梳理中国房地产税改革的清晰思路和蓝图路径。

本书尝试从制度起源、税基选择、经济效应、配套制度等方面进行不同经验的总结和评述，有助于我们理解不同房地产税税制设计的利弊得失。在此基础上，本书对中国房地产税收的历史、制度设计、实施步骤等进行了探讨，提出了改革房地产税的整体思路。

在附录中，为了更好地比较不同国家在房地产税立法中的技术处理，本书对四类具有代表性国家的房地产税法律原文按照税制要素进行梳理，便于读者更好地阅读以及更进一步的研究。

本书所涉及的国际经验与中国实践相关的信息和数据都尽量使用第一手资料。这要感谢北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心的工作人员多年来在房地产税改革方面的大量基础性工作，他们为研究提供了很

多宝贵的资料，尤其是他们与前任主任满燕云教授、现任主任刘志先生、研究助理刘威一起进行的多年的房地产税改革课题研究为本书提供了重要的素材。同时，还要感谢中国社会科学院财经战略研究院财税团队的大力支持，本书也是社科院财经战略研究院“十二五税制改革”研究的一部分。本书写作期间，我正在中国社会科学院财经战略研究院从事博士后研究，感谢我的博士后导师高培勇院长、税收室张斌主任、财政室杨志勇主任以及马珺、滕祥志、蒋震、范建镛等多位同事的指导和帮助。另外，本书也是国家社科基金重大项目《深化税收制度改革与完善地方税体系研究》（项目号：14ZDA028）阶段性成果。由于时间和能力的限制，本书难免疏漏，敬请读者谅解。

中央财经大学 何杨

目 录

1. 房地产税的理论框架.....	1
1.1 征收房地产税的理论基础	3
1.2 国内外研究综述	6
1.2.1 国外研究综述.....	6
1.2.2 国内研究综述.....	11
2. 全球视野下的房地产税变革.....	17
2.1 各国房地产税的历史沿革	19
2.1.1 英国房地产税及英式房地产税的影响	22
2.1.2 单一土地税的提出与实践	29
2.1.3 东亚国家房地产税发展	34
2.1.4 转型国家的房地产税改革	40
2.2 土地公有与房地产税.....	44
2.2.1 土地公有和房地产税为什么可以并存?	45
2.2.2 土地公有条件下的土地价值捕获机制	46