


【学术前沿文丛】

中国不动产 税制设计

谢伏瞻/主编
隆国强 丁成日/副主编



CHINA REAL ESTATE
TAXATION SYSTEM
PROPOSITION

中国发展出版社

【学术前沿文丛】

中国不动产 税制设计

谢伏瞻/主编
隆国强 丁成日/副主编

CHINA REAL ESTATE
TAXATION SYSTEM
PROPOSITION

中国发展出版社

封面设计：耀午书装

图书在版编目 (CIP) 数据

中国不动产税制设计/谢伏瞻主编. —北京：中国发展出版社，2006.9

ISBN 7-80087-958-5

I. 中… II. 谢… III. 不动产—税收制度—研究—中国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 107069 号

书 名：中国不动产税制设计
主 编：谢伏瞻
出版发行：中国发展出版社
(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)
标准书号：ISBN 7-80087-958-5/F·583
经 销 者：各地新华书店
印 刷 者：北京新华印刷厂
开 本：787×1000mm 1/16
印 张：14.75
字 数：214 千字
版 次：2006 年 9 月第 1 版
印 次：2006 年 9 月第 1 次印刷
印 数：1—3000 册
定 价：36.00 元

咨询电话：(010) 68990692 68990622

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

前 言

国务院发展研究中心副主任 谢伏瞻

由国务院发展研究中心和美国林肯土地政策研究院，联合召开的中国不动产税改革课题的研究成果发布及国际研讨会，得到了国内外专家和各位与会代表的大力支持。在这里我代表国务院发展研究中心，对大家表示衷心的感谢！

今年是中国实施第十一个五年规划的第一年，中国的“十一五”规划纲要中明确提出，要改革房地产税收制度，稳步推进物业税，并相应的取消有关的税费。这就表明，改革房地产的税收制度，已经列入了中央政府决策的议事日程。我们国务院发展研究中心和美国林肯土地政策研究院开展合作，进行关于不动产税的研究，已经持续了有两年多的时间，对地方财政的现状和问题，以及若干国家和地区的不动产税经验进行了研究。在去年2月份，我们召开了一次国际研讨会，广泛地听取了国内外一些专家学者的意见。在这个基础上，我们第二期的研究项目，就是从去年5月份开始的第二期研究，主要内容是研究不动产税制的设计，包括：不动产税的税率，不动产税的征收对象和范围，不动产税的评估体系和评估方法，不动产税应作为哪级地方政府的主

这是作者2006年5月29日在中国不动产税改革国际研讨会开幕式上的致辞。

体税种，不动产税的征收管理等一系列问题的专题研究。应该说，这些研究朝着可操作性的方面又迈出了一步，形成了今天提供给大家的一些阶段性成果。

今天，我们有幸再次请到了国内外相关领域的专家学者和有关管理部门的官员，希望大家对我们课题组的研究成果进行评论、提出意见，帮助我们进一步完善这个研究成果。

最近两年以来，中国的房地产问题一直受到政府、民众、社会的广泛关注，尤其是城市商品住宅价格上涨得很快，成为社会各界关注的一个突出的热点问题。从去年开始，国家就采取了一系列的措施，对房地产市场进行调控。去年出台了两个“国八条”，今年前不久国务院又出台了一个六条的措施，主要是针对城市房地产价格上涨过快、过猛的问题；针对房地产投资需求比较旺盛、房地产供需结构不合理的问题；针对房地产市场运营和管理方面的一些突出问题进行调控。

房地产行业的确是一个比较特殊的行业，从促进经济发展方面来讲，对于拉动经济增长确实有非常重要的作用，尤其是我们的一些原材料工业，比如钢铁、水泥，装饰装修等行业都有很强的拉动作用，对我们经济影响也很大。对于一些地方政府，特别是城市政府的财政收入、预算外收入影响也很大。而且，房地产业又是资金密集型的行业，与金融业也有密切的联系。所以，房地产发展的健康与否，也直接关系到金融行业的运营收益和金融安全。另外，房地产行业从消费的角度来看，与我们整个城市居民居住需求也密切相关。在衣食住行中，它仅仅排在吃饭、穿衣之后，是城市居民消费当中的最大项。所以，住房问题也关系到

我们每个家庭的生活质量。因此，无论是从保持国民经济既快又好的发展角度，还是从保障人民大众生活福利的角度来看，都有必要保持房地产业的健康发展。所以，我们希望通过不动产税研究，在规范房地产业健康发展方面起到推动作用。但是，我们也知道开征不动产税是一项非常复杂的工作，可以说是牵一发而动全身。只有经过缜密的方案设计和周到细致的前期准备工作，才可能减少今后在这项税收征收过程当中出现的偏差。那么，目前在这个问题上也有很多需要我们开展研究的问题，比如说开征新的不动产税以后，整体的税负水平、房地产业的税负水平会发生什么样的变化？也就是说，很多老百姓所关心的是，你征收了房地产税，你给我们减什么税，你不能无缘无故给老百姓增加一块税收。另外，这个税种开征以后，应该成为哪一级政府的财源？是采取比例税率，还是累进税率等等，也有很多技术上的设计和要求。比如不同用途的房地产，是不是都征收房地产税？采取什么样的税率？税收征管机构与不动产价值机构评估之间怎样接口、怎么样设置？不动产税费当中哪些应该废、哪些应该保留？等等。我们课题组的报告，试图针对这些问题给出我们自己的回答。但是，可以肯定的是，因为房地产税费制度改革工作在我们中国还是开创性的，各个地方的情况差别非常大，也有很多不确定的因素，所以我们提出的意见也可能存在一些不合理的、不周全的、甚至不科学的地方。方案的设计也可能存在不符合实际的地方，合理性和可操作性可能都有进一步讨论的余地。所以，我们衷心地希望各位与会专家、学者积极参与讨论，贡献你们的经验，贡献你们的智慧，为我们推进不动产税费的改革提出你们好

的意见和建议。

借此机会，我要对财政部、国家税务总局、建设部、国土资源部、国务院法制办等一些我们政府的职能部门和相关管理部门，以及这些部门的领导同志及专家，表示衷心的感谢！感谢你们长期以来对于我们这项研究工作的大力支持。我们还要衷心感谢我们的合作伙伴——林肯土地政策研究院与我们密切的合作，以及给予的大力支持！也感谢来自香港和美国的大学、机构的各位专家，谢谢你们给我们提供了宝贵的经验和理论支持！

目 录

CONTENTS

上 篇 不动产权研究报告

第一章 关于不动产税制改革的建议	2
一、不动产税制改革的重大意义	2
二、不动产设计的基本原则	3
三、不动产的框架设计	4
四、做好不动产改革的配套工作	8
第二章 不动产的税种与税率	10
一、税种与税率设计的基本原则	10
二、不动产税种与税率设置的国际经验	14
三、我国目前不动产税费制度的特征及税负水平	31
四、关于不动产的税种与税率的探讨	33
第三章 不动产的纳税对象	39
一、导言	39
二、开征不动产的主要目标	40

三、界定我国不动产税纳税对象及其纳税主体的原则	44
四、不动产税纳税对象的分类及我国现行的征收情况	48
五、对我国不动产税税制改革中纳税对象的建议	54
六、不动产税纳税对象的改革方案及实施步骤	58
七、我国不动产税纳税对象及其纳税人的改革配套措施	60
第四章 不动产税的税收归属	64
一、关于税收归属的一般理论	64
二、不动产税收归属的国际经验	71
三、对我国不动产税税收归属的探讨	79
第五章 不动产税的征收管理研究	85
一、不动产税的税权划分	85
二、不动产税的征收管理机构	96
三、中国税收征管模式与现行房地产税收征管办法	99
四、对不动产税征收管理方法的探讨	105
五、初步设想的不动产税征管框架	113
六、不动产税改革的步骤	114
附录一：税收征管法关于罚则的规定	117
附录二：地方税务局欠缴税款管理具体实施办法	119
附录三：财产税税权划分的国际做法	123
第六章 不动产税的价值评估	126
一、中国不动产税税基的选择	126
二、建立不动产税税基的评估机构	129
三、评估方法的确定	133

四、评估结果的公布与反馈	138
第七章 理论和国际经验对中国房地产税发展的启迪	140
一、为什么要征收房地产税	140
二、国际经验对中国改革房地产税的启迪	149
三、中国房地产税改革的目标与房地产税制	151
四、有关房地产税的几个争议	153

下 篇 中 外 专 家 评 述

▶ 开幕式致辞	Gregory K. Ingram 161
▶ 加快不动产税税收的改革步伐	贾 康 163
▶ 不动产税的目标	刘 佐 168
▶ 对不动产税征收管理的若干看法	赵兴玉 171
▶ 建立不动产税评估体系的几点建议	冯长春 179
▶ 实施不动产税的社会影响	丁成日 183
▶ 努力促进不动产税的顺利推行	隆国强 187
▶ 物业税的理论及国际经验	William Fox 192
▶ 征收不动产税不可能只有一个方案	Andy Anstett 195
▶ 让公众做好纳税准备	彭赞荣 198
▶ 房地产税的批量评估	萧家贤 202
▶ GIS: 成本与收益	Laura Faussekis 210
▶ 研讨会总结发言	谢伏瞻 219
▶ 研讨会总结发言	Gregory K. Ingram 221

上 篇

不动产税研究报告

第一章

关于不动产税税制改革的建议

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”。物业税这一名词来源于中国香港。在香港，物业税是指对不动产出租收入征收的税，是一种所得税。而三中全会决议所指的“物业税”实际上是指对不动产征收的一种财产性质的税，为避免误解与混淆，本章将三中全会所指的物业税称为“不动产税”。自2004年以来，国务院发展研究中心课题组与美国林肯土地政策研究院合作，研究我国的不动产税改革。在总结国际经验、加强实际调研的基础上，课题组对我国的不动产税税制进行了初步设计，并两次召开国际会议，听取中外专家及相关政府部门官员的意见。现将不动产税税制改革研究成果择要报告如下。

一、不动产税税制改革的重大意义

第一，不动产税是完善我国市场经济现代税制的重要内容。我国现行税制的主体框架确立于1994年，但那次改革没有触及与房地产相关的六种税。目前，直接与房地产相关的税制仍具有浓厚的计划经济色彩，具有税种不合理、城乡双轨、内外双轨、企业与个人双轨的缺点。推行不动产税不是简单地增加一个新税种，而是要对与房地产相关的税制进行重新设计，税种有增、有减、有并，按照“宽税基、简税制、低税率”的原则，建立适合我国市场经济的现代税制。

第二，不动产税将对我国市场经济体制产生深远的影响。对企业与居民的不动产开征财产税性质的不动产税，将有力地推动各级政府加强对财产权（物权）的保护，而这是市场经济的基石。不动产税将成为地方政府稳定的财政收入来源，有利于建立“与事权相匹配”的财政管理体制，理顺各级政府间的关系，增强政府的执政能力。

第三，不动产税可以实现多重目标。不动产是居民财富最主要的形式，财富多的家庭多交不动产税，有利于调节社会收入差距。不动产税本质上是将不动产增值的一定份额收归政府所有，符合“溢价归公”原则，有助于实现公平目标。不动产税将提高不动产闲置与投机的成本，有利于促进土地与房屋资源的合理配置，提高土地资源的利用效率，减少城市化对耕地的占用，平抑房价。

二、不动产税设计的基本原则

第一，效率原则。不动产税设计要有利于推动节约土地资源，提高土地资源的利用效率，促进不动产资源合理配置，抑制不动产投机。

第二，公平原则。不动产税设计要保证“富者多交”，符合“二八原则”，即20%的高收入者承担80%的税收，发挥税收对个人收入“二次调节”的作用，缩小贫富差距。

第三，普遍纳税原则。要尽可能多地将不同性质的不动产纳入征收范围，真正做到“宽税基”。

第四，全国统一税制与兼顾地区差异原则。坚持全国税制统一，建立统一的评估标准与方法，同时兼顾地区差异大的实际，给予地方政府一定的调节空间。

第五，效益原则。发达经济体不动产税征收成本占不动产税收收入的比重不到2%。我国不动产税应该通过合理的税制设计、高效低成本的评估与征管，尽可能地降低征税成本。

第六，统筹设计原则。不动产税不是简单地新增一个税种，而必须与完善适应市场经济体制的现代税制统筹考虑。总体上不提高居民的税

负水平，相应合并、取消有关税种。

三、不动产税的框架设计

(一) 税种与税率

根据上述各项基本原则，结合对市场经济国家不动产税或财产税制的借鉴，对不动产税的税种与税率提出以下设想。

第一，在不动产的保有环节，将目前存在的房产税、城市房地产税和城镇土地使用税三个税种合并为一个统一的房地产税，实现税种的简化和内外税制的统一。

第二，在不动产的取得（开发）环节，目前存在土地增值税和耕地占用税两个税种。土地增值税的主要政策目标是抑制房地产投机，但由于税率设置偏高，实际征收情况很不理想，各地少征、免征现象非常普遍。另一方面，随着经营性土地出让“招、拍、挂”方式的推广，土地增值的空间将被大大压缩。从征收效果和征管成本的角度出发，可以考虑取消这一税种。耕地占用税的主要政策目标是保护耕地，但存在实质上与土地出让金的重复，而且保护耕地另有一套完整的行政制度，耕地占用税所起的作用十分有限，因此这一税种也可以取消。

第三，在不动产的流转（交易）环节，现行的契税是一个相对独立、自成体系的税种，对这一税种不作变动。但印花税与契税明显重复，应在国家总体税制改革中解决。另外，拟议开征的遗产税和赠与税应与不动产税制相匹配，但这两个税种并不是专门针对不动产，需要另作专题研究，因此本报告中不涉及。

综上所述，不动产税税制由两个税种组成，即保有环节的房地产税和流转（交易）环节的契税。由于契税税种相对独立、自成体系，在此不作分析。关于房地产税的税率，建议：

(1) 规定全国统一的税率上下限，允许各地方（市县级）政府在上下限内自行选择。这是世界上许多大国所采用的做法。

(2) 以房地产市场评估价值为计税依据，规定一定额度的免征额

(各地方可以有所不同), 以满足公民的基本居住需求。

(3) 对每个纳税主体以其拥有的全部房地产价值作为征税对象, 对自用和出租不作区分, 以解决出租收入很难捕捉偷漏税严重的问题。

(4) 免征额和税率的设计要使结果大体符合“二八原则”, 即80%的税收来自20%的纳税主体, 各地方处于平均居住水平以下的居民无须纳税或只交纳很少的税。

(5) 综合考虑居民的承受能力和国际经验, 可采用固定税率, 税率范围可以设定在0.3%~0.8%之间。

(6) 对于不同用途的房地产适用相同的税率。

(二) 不动产税的分享

国际经验表明, 不动产税一般作为级次较低政府税收体系中的主体税种。原因在于: (1) 课税对象稳定, 不同地方政府的税源易于区分。(2) 地方政府可以做到对本地区的税源实行严格监控, 既实现税收公平, 又提高税收征收率。(3) 收入主要用于为本地区提供公共服务, 负担与受益的对应关系比较明确。因此, 未来我国不动产税税收可以考虑作为级次较低政府税收体系中的主体税种。

综合考虑不动产税的特性、行政区划的幅员、征管机构的设置及征管能力等方面的因素, 我们建议: (1) 省级政府不分享不动产税的分配。但直辖市、副省级城市、计划单列市除外。(2) 在分享城市、区县及县级市、乡镇政府之间, 考虑以属地化原则为主、城市与下辖区之间适当分享的办法。具体而言, 就是税源所在地的基层财政享有产生于当地的不动产税, 但市辖区财政需与市财政之间进行分享。分享比例可考虑五五分成。另外, 由于我国地区差异巨大, 发达地区与欠发达地区之间的情况有很大的不同, 也可考虑授权省级政府对分享办法及比例进行裁量。

(三) 不动产税的纳税对象

不动产税属于财产税范畴, 其纳税对象主要是遍布城乡的不动产,

包括土地、居住用不动产、商业用不动产、工业用不动产以及国家机关、事业单位、社会团体和社会公益单位用不动产等多种类型，不同的不动产具有不同的属性，应区别对待。

第一，国家机关、各级政府、人民团体、军事、外交机构自用不动产建议免税。主要原因是征税和税收支出为同一对象，开征不动产税不能增加政府的税收净收入，只是增加了额外的评估和管理成本。

第二，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不动产建议免税。主要原因是这些机构的不动产没有明确的受益个体，其受益人主要是公众。另外，对科、教、文、卫等由国家财政拨付事业经费的事业单位中非营利性业务用不动产暂不征税。

第三，城市基础设施所用的不动产和政府出资建设的廉租房应纳入征税范围。此类不动产具有公共品的性质，通常也由政府部门投资建设，但为了更好地反映城市基础设施的运行管理效率，提高运行成本的透明度，建立完善土地资源集约化利用的激励机制，也便于市场经济环境下各类组织拥有的房地产的正常流转，城市基础设施和政府出资建设的廉租房应纳入征税范围。

第四，工商企业法人拥有的不动产全部纳入征税范围。

第五，城镇居民住宅全部纳入征税范围，但允许扣除一定的免征额。从我国目前的实际情况看，大多数居民所拥有的房产属于基本生活住房，应当考虑纳税人的承受能力，允许居民住房在评估后，从评估价值中按家庭人口数乘以人均免税额的方式扣除一定的免征额（人均免税额根据当地的房屋价格指数和居民收入水平来确定），以保证公民的基本生存权利和切身利益。

第六，农业用地和农民自用住房暂免征收不动产税。

对我国不动产税征收范围，可有“小改”、“中改”和“大改”三种选择。一是“小改”，主要对城市经营类不动产和工商企业法人用不动产征税，居民自住的不动产不列入纳税范围。二是“中改”，城镇居民自住用不动产纳入征税范围，而农村地区的土地和住宅以及城市机关、事业单位、社会团体等单位自用的不动产暂时不纳入征税范围。三

是“大改”，在全国城乡范围内实施统一的不动产税制。

考虑到我国不动产税制改革将是一个比较长的过程，应该本着先易后难的原则，采取分阶段、分步骤推进的改革策略。

（四）不动产税的征收管理

不动产税的征收管理主要涉及到不动产税的税权划分、征收管理机构、征收管理办法等问题。

1. 不动产税的税权划分

第一，加快《税收基本法》的立法，在该法中对税收权限在中央政府和地方政府之间的划分进行明确和清晰的规定，尤其是对中央税和地方税应分别规定其税收权限。

第二，根据国情，地方税的开征和全部免征的权力应该集中在中央。不动产税作为地方税的重要税种之一，其税种的立法权在目前和相当长的一段时期，应该由中央集中。

第三，授权省级人大制定不动产税的实施细则，在中央所定的幅度内调整税率，确定减免标准。省级政府制定的税收实施细则应上报财政部备案。

第四，不动产税的执法权由地方税务部门行使。

2. 不动产税的评估和征收管理机构设置

不动产评估机构可有两种选择：一是在国土资源和房地产管理部门设置专门负责房地产评估的机构；二是在地方税务局成立专门的房地产评估机构。

3. 不动产税的征收管理办法

不动产税可选择的征收方式主要包括自行申报、代扣代缴和发单通知缴纳三种。考虑到不动产税以房地产的市场评估价值为计税依据，我们认为采取发单通知缴纳的征收方式为宜。