

国际房地产税： 由来、效果评估与政策启示

刘 华 陈力朋 等 著



科学出版社

国际房地产税： 由来、效果评估与政策启示

刘 华 陈力朋 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书首先在系统梳理与评述国内外房地产税问题研究动态的基础上,对比分析了国内外房地产税问题研究中存在的差异。其次,在介绍美国 and 英国房地产税制发展现状的基础上,评价了美国 and 英国房地产税的开征效果,并提出了美国房地产税 and 英国房地产税对中国房地产税改革的政策启示。再次,在介绍丹麦房地产税制发展现状的基础上,对比分析了中国与丹麦房地产税制环境的差异,并提出了丹麦房地产税对中国房地产税改革的政策启示。最后,在介绍中国房地产税制发展现状的基础上,分别评价了中国“沪渝”房产税改革试点与中国香港房地产税的开征效果,并探讨了中国香港房地产税制的经验借鉴与中国内地房地产税改革的难点及建议。

本书可供高等院校和科研院所从事财税理论与政策研究的专家学者参考,也可供财政学、税收学、财税法等专业的博士研究生和硕士研究生阅读,还适合政府部门从事财税理论与政策研究的工作人员使用。

图书在版编目(CIP)数据

国际房地产税:由来、效果评估与政策启示 / 刘华等著. —北京:科学出版社, 2018.2

ISBN 978-7-03-056653-9

I. ①国… II. ①刘… III. ①房地产税—税收改革—研究—世界 IV. ①F811.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 039884 号

责任编辑:徐 倩 / 责任校对:杜子昂
责任印制:吴兆东 / 封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 2 月第 一 版 开本:720 × 1000

2018 年 2 月第一次印刷 印张:10 1/2

字数:217 000

定价:76.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



前 言

近年来,随着改革开放的日益深化与社会经济的飞速发展,中国居民的家庭财富也呈现快速增长的趋势。特别是中国居民家庭持有房地产财富的日益增长,成为房地产税巨大的潜在税源。因此,中国政府一直在考虑和探讨适时开征房地产税。2003年10月,中共中央在十六届三中全会上首次提出要在条件具备时对不动产开征统一规范的物业税。此后,为了探索房地产评税技术,财政部和国家税务总局在北京、深圳和重庆等多地开展了房地产税模拟评税试点工作。在房地产税模拟评税试点的基础上,2011年国务院同意上海市和重庆市开展房地产税改革试点工作。为了建立与国家治理体系和治理能力相匹配的现代财政制度,2013年11月,中共中央在十八届三中全会上明确提出,要全面深化财税体制改革,加快房地产税立法,并适时推进改革。2014年6月,中共中央审议通过《深化财税体制改革总体方案》,进一步明确了房地产税改革的任务。2015年8月,《房地产税法》被列入十二届全国人大常委会的立法规划。

房地产税改革是中国当前税制改革中涉及财产税制度的重大改革,与“营改增”等间接税改革相比,房地产税改革涉及的利益群体更为广泛。长期以来,中国的税制结构以间接税和流转税为主体,直接面向居民个人或家庭征收的直接税则相对比较少。但是,房地产税属于直接税和财产税,直接面向居民个人或家庭拥有的房产征税,因此,在当前全面深化财税体制改革,特别是推进房地产税立法与改革的背景下,何时开征房地产税,以及如何开征房地产税等问题备受社会公众的关注,国内学者与社会各界也进行了广泛的讨论。但是,关于当前中国是否应该开征房地产税的问题,国内学者以及社会各界均未达成共识。房地产税改革的支持者认为,开征房地产税可以抑制住房投机和房价上涨,调节收入分配差距并增加地方政府的财政收入。而房地产税改革的反对者则认为,房地产税对抑制房价和增加地方财政收入的作用有限,并且房地产税改革的经济与社会效应具有很大的不确定性。

当前中国的房地产税制体系还不够完善,对家庭住房保有环节一直免征房产税。但是,欧美地区发达国家和中国香港地区的房地产税制体系已经非常完善,并且很早就开始对住房保有环节征收房地产税。房地产税是直接税,在当前开放性的国际背景下,开征房地产税必定会对居民行为和社会经济发展产生重要的影响。那么,在中国当前的社会经济环境下,开征房地产税会对居民行为与社会经

济发展产生哪些影响？特别是会产生哪些负面影响？开征房地产税是“利大于弊”，还是“弊大于利”？准确回答上述问题，对于房地产税改革至关重要。但是，比较遗憾的是，当前国内学者关于上述问题的研究和探讨还相对比较少。鉴于此，为了探讨房地产税改革的社会经济效应，以及开征房地产税的利与弊，从而为中国的房地产税改革提供决策依据和经验借鉴，本书拟在介绍世界主要国家和中国香港地区房地产税制的基础上，对其实施效果进行全面评价，并为中国内地的房地产税改革提供政策启示。

本书是国家自然科学基金面上项目“开放性背景下房产税改革对居民行为影响研究”（项目编号：71673094）的阶段性研究成果。本课题组成员的第一外语是英语，对日语、德语、俄语等其他语种并不是很了解，因此，为了基于国外的第一手资料和文献完成本书的写作，本书主要研究以英语为主要语言的国家的房地产税制，具体包括美国、英国和丹麦，并在介绍中国香港地区的房地产税制的基础上，阐述中国内地房地产税的现状及效果评价。首先，本书分别介绍了美国、英国、丹麦房地产税制的由来及发展现状；其次，分别介绍了美国、英国、丹麦住房保有环节房地产税制的构成及特点；再次，对美国、英国、丹麦房地产税开征后的实施效果及其对社会经济发展产生的正面与负面影响进行了比较全面客观的评价；最后，基于中国的具体国情，在借鉴美国、英国、丹麦和中国香港地区房地产税制实践经验的基础上，为中国内地当前的房地产税改革提出了相关的政策建议。

刘 华

2017年8月于武汉

目 录

第1章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究目的与研究意义	8
1.3 研究思路和主要内容	9
1.4 本章小结	10
参考文献	11
第2章 房地产税理论研究动态	12
2.1 国外房地产税的研究动态	12
2.2 国内房地产税的研究动态	17
2.3 国内外房地产税研究的差异性分析	26
2.4 本章小结	30
参考文献	30
第3章 美国房地产税：由来、现状与效果评价	34
3.1 美国房地产税的发展历程	34
3.2 美国房地产税的税制构成	39
3.3 美国房地产税的开征效果评价	47
3.4 美国房地产税对中国的政策启示	57
3.5 本章小结	61
参考文献	61
第4章 英国房地产税：由来、现状与效果评价	64
4.1 英国税制概述	64
4.2 英国房地产税的发展历程	66
4.3 英国房地产税的税制构成：市政税	69
4.4 英国房地产税的税制构成：营业房产税	75
4.5 英国房地产税的开征效果评价	77
4.6 英国房地产税对中国的政策启示	83
4.7 本章小结	85
参考文献	86

第5章 丹麦房地产税：由来、现状与政策启示	88
5.1 丹麦税制概述	88
5.2 丹麦房地产税的发展历程	91
5.3 丹麦房地产税的税制构成	92
5.4 中国与丹麦房地产税制环境的比较分析	99
5.5 丹麦房地产税对中国的政策启示	102
5.6 本章小结	103
参考文献	104
第6章 中国房地产税：由来、现状与效果评价	105
6.1 中国房地产税制发展概述	105
6.2 “沪渝”房地产税改革试点分析与评价	116
6.3 中国香港地区房地产税保有环节税制：物业税	125
6.4 中国香港地区房地产税保有环节税制：一般差饷	130
6.5 中国香港地区房地产税的开征效果评价	136
6.6 中国香港地区房地产税制的经验借鉴	147
6.7 中国内地房地产税改革的难点与建议	155
6.8 本章小结	159
参考文献	160
致谢	162

第1章 导 论

房地产税是当前中国新一轮税制改革中房产税改革的核心内容。与“营改增”等其他税制改革相比，房地产税改革直接关系到人们的财产利益，因此，当前中国的房地产税改革备受社会各界的广泛关注。同时，房地产税作为直接税，在当前开放性的国际背景下，开征房地产税对居民行为和社会经济发展都将产生重要的影响。鉴于此，本书将在介绍英国、美国、丹麦以及中国香港地区房地产税制发展现状和开征效果的基础上，为当前中国内地的房地产税改革提供经验借鉴和政策参考。

1.1 研究背景

1.1.1 房地产税改革的政策支持

当前中国内地的房地产税改革主要是对个人或家庭住房开征保有环节的房地产税，与每个家庭利益息息相关，引发了社会公众和学界的热烈讨论。房地产税改革并非腾空而出，更不是心血来潮的拍板决策，早在2003年中国政府就提出对不动产开征物业税。2003年10月，中共中央十六届三中全会审议通过的《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》中首次提出要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。

2004年10月，财政部和国家税务总局下发《关于同意北京等6个地区开展房地产模拟评税试点工作的批复》，开始在北京、深圳、南京和重庆等6个城市实施房地产评税试点工作。此后，在2007年和2010年，财政部和国家税务总局又两次扩大了房产税的评税试点范围。2011年1月27日，财政部、国家税务总局、住房和城乡建设部有关负责人就房产税改革试点答记者问中提到，国务院常务会议同意在部分城市进行对个人住房征收房产税改革试点，具体征收办法由试点省（自治区、直辖市）人民政府从实际出发制定。2011年1月28日，上海市和重庆市开始进行房产税改革试点工作。

2013年11月，中共中央十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出，要完善地方税体系，加快房地产税立

法，并适时推进改革。2014年6月，中共中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》中进一步明确指出房地产税是本轮税制改革重点锁定的六大税种之一。2015年8月，《房地产税法》被列入十二届全国人大常委会的立法规划，并由全国人大常委会预算工作委员会、财政部牵头负责。2016年3月11日，全国人大常委会预算工作委员会副主任刘修文在十二届全国人大四次会议举行的记者会上表示，《房地产税法》被列入全国人大常委会2016年立法工作计划的预备项目。2016年12月，中央经济工作会议明确指出要坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，综合运用金融、土地、财税、立法等手段，加快研究建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制，既抑制房地产泡沫，又防止房价大起大落。

1.1.2 房地产税改革的内在动力

中央政府积极主导的房地产税改革，背后的内在动力或者说更深层次的原因值得分析，是因为“营改增”之后地方政府缺乏主体税种？还是因为“保有环节”房地产市场蕴藏着极为丰富的潜在税源，政府从财政收入的角度考量决定开征房地产税？抑或是因为房地产市场的过热投机行为造成畸高的房价，房地产泡沫给经济民生带来了一系列不利影响？中国地域规模巨大，各个地区经济发展极为不平衡，税制改革对于社会经济的发展影响极为深远，因此，中国房地产税改革的内在动力绝不是单一因素的影响，而是众多因素综合考量的结果。

第一，开征房地产税有利于地方税制体系的进一步完善。2016年5月，全面“营改增”的实施意味着营业税退出历史舞台，地方政府失去了主体税种和重要的财政收入来源。旧的主体税种刚刚取消，新的主体税种尚未建立，进一步激化财权和事权之间的矛盾，对维持地方税制体系的稳定来说是巨大的挑战。房地产税改革恰好呼应地方税体系亟须培育新的主体税种、化解财政风险的需要。

第二，开征房地产税可以增加地方财政收入，缓解“营改增”后地方政府的财政压力，降低对土地财政的依赖。随着“营改增”在全国范围的全面推行，曾经作为地方税支柱税种的营业税的取消使得地方财政面临更大的压力，从而可能迫使地方政府更多地卖地以获取财政资金，陷入地方财政高度依赖“土地财政”的恶性循环之中。从西方发达国家的经验来看，越是基层财政，对单一税种的依赖程度就越高，房地产税对静态财富课征也便于管理，因此，以房地产税改革为契机，适时完善地方税体系，有助于建立有效的税收调控体系。中国现行的房产税并不是真正意义上的“保有环节”房地产税，目前按照“从价计征”（房产原值 $\times [1 - (10\% \sim 30\%)] \times 1.2\%$ ）和“从租计征”（租金收入 $\times 12\%$ ）的计税方式，分别对房地产交易环节和房屋出租环节开征房产税。从统计的数据不难

看出, 2006~2014 年, 中国现行的房产税占地方财政收入的比重一直在 3% 以下, 其对于筹集地方财政收入的作用非常小, 具体数据详见表 1-1。

表 1-1 2006~2014 年中国房产税收入情况

年份	房产税收入/亿元	占全国税收总收入比重/%	占地方财政收入比重/%
2006	515.18	1.48	2.81
2007	575.46	1.26	2.44
2008	680.34	1.25	2.37
2009	803.66	1.35	2.47
2010	894.07	1.22	2.20
2011	1102.39	1.23	2.10
2012	1372.49	1.36	2.25
2013	1581.50	1.43	2.29
2014	1851.64	1.56	2.44

资料来源:《中国税务年鉴》(2007~2015 年);《中国财政年鉴》(2007~2015 年)

第三, 开征房地产税在一定程度上可以抑制房价畸形上涨, 抑制房产投机行为, 抑制房地产泡沫, 促进房地产市场的持续健康发展。近十余年来, 随着住房市场化改革的深化和中国房地产市场的快速发展, 中国的房价不断走高, 房地产市场呈现非理性的繁荣。为了调控房价实施房市紧缩政策的政府, 同时受限于经济增长这个首要目标, 但凡面临经济下行压力, 必须相应地取消房市紧缩政策转而实施扩张政策。这么一来, 房地产市场将迎来再一次的繁荣。房地产税对居民房产持有环节征税, 一旦开征则为不可逆转的长期政策, 破解政府短期政策性调控的弊端。开征房地产税会影响投资者的房价预期, 同时影响投资者的投资成本。对房产持有环节征税, 将增加房产的持有成本, 持有多套房的投资者将面临较高的房地产税负担。持有房产待价而沽的过程中, 投资者需要付出的税收成本将降低预期的投资收益, 从而使得过度的投资需求得到有效的抑制。

第四, 房地产税改革在一定程度上可以调节居民的收入分配差距。受传统文化影响, 房产是中国家庭财富重要的载体, 也是收入分配差距的关键映射, 房地产税改革在一定程度上能缓解财富悬殊、贫富差距等问题。现阶段中国社会发展进入工业化中后期, 国民财富迅速积累的同时, 经济发展水平、产业结构因素、区域经济政策、自然地理位置等多重因素存在差异, 使得居民收入差距进一步扩大。房地产税作为直接税的一种, 以纳税人的财富作为征税对象, 考虑纳税人收入和财富实行累进税率, 能在再分配领域发挥“纵向”公平的作用, 相比间接税更能缓解收入分配不公的问题。

1.1.3 房地产税改革的外部条件

毫无疑问，适时推进房地产税改革将会是完善现行税制的关键一步。从上述房地产税改革的政策支持中不难看出，中国政府对于房地产税改革筹谋已久，前任财政部长楼继伟更是表示将“义无反顾地推进房地产税改革”，足见中国政府推进房地产税改革坚定的意志和决心。那么改革的环境又是否成熟呢？

近年来，中国中产家庭数量增长迅速，其家庭资产中 2/3 以房产的形式持有，为房地产税提供了丰富的潜在税源。2016 年 4 月 28 日，经济日报社中国经济趋势研究院编制的《中国家庭财富调查报告》显示：房产净值是家庭财富最重要的组成部分，在全国家庭的人均财富中，房产净值的占比为 65.61%；在城镇和农村家庭的人均财富中，房产净值的比重分别为 67.62% 和 57.60%^①。由此可见，经过近 40 年的改革开放，中国全社会的房屋价值和房产保有量规模巨大，尤其是中产家庭数量增长迅速，这为房地产税提供了丰富的潜在税源。

中国政府希望开征“保有环节”房地产税是与国内房地产市场的发展情况紧密相关的。为了分析中国社会房屋持有量情况和房屋价值量的具体情况，并进一步论证中国政府为什么会希望开征“保有环节”房地产税，本书统计了 2010～2014 年间，全社会房地产企业住宅销售数、别墅和高档公寓销售数、全社会竣工房屋价值、全社会住宅房屋竣工价值、商品住宅房屋竣工价值、房地产开发企业竣工房屋造价 6 项具体指标，具体如表 1-2 所示。

表 1-2 2010～2014 年中国房地产市场具体数据

指标	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
房地产企业住宅销售数/套	8817526	9139672	9446424	11046279	10104351
别墅、高档公寓销售数/套	223596	191881	184001	202081	167469
全社会竣工房屋价值/亿元	38965.22	48393.06	55195.98	61754.86	65374.97
住宅房屋竣工价值/亿元	21507.18	26465.14	29493.73	31405.89	33391.65
商品住宅房屋竣工价值/亿元	13527.53	16947.74	19147.45	20039.42	22079.17
开发企业竣工房屋造价/(元/m ²)	2228.00	2372.70	2498.03	2642.62	2816.14

资料来源：国家统计局 2011～2015 年年度数据汇总

从表 1-2 的统计数据中可以看出，2014 年中国全社会普通住宅、别墅、高档公寓的销售数量达到了约 1030 万套，全社会竣工房屋的总价值约为 6.54 万亿元，

① 经济日报社中国经济趋势研究院《中国家庭财富调查报告 2016》（新华网 http://news.xinhuanet.com/2016-04/28/c_1118765095.htm）。

全社会房地产企业竣工房屋平均每平方米造价为 2816.14 元。从 2011 年开始, 每年突破 1000 万套的房屋成交量和多达 5 万亿~6 万亿元的房屋竣工价值, 都说明了中国全社会房屋交易量大幅增长的同时, 也带动了房屋保有量的相应增长, 全社会房屋价值量也已经具有相当的规模。在这一背景之下, 中国政府开征“保有环节”房地产税, 使税收体制与税源结构更加适应, 同时, 也可以避免税源流失, 增加地方政府的财政收入。

《物权法》与《不动产登记暂行条例》的实施, 为开征房地产税提供了一定的法律条件。2007 年 3 月, 第十届全国人大第五次会议通过的《物权法》规定国家有权对不动产实行统一登记制度, 统一登记的范围、登记机构和登记办法由法律、行政法规规定。2014 年 12 月 22 日, 国务院发布《不动产登记暂行条例》, 并于 2015 年 3 月 1 日起执行。该条例明确规定了不动产登记的范围、不动产登记簿的具体登记事项、不动产登记程序以及登记信息共享与保护等内容。《物权法》和《不动产登记暂行条例》的实施, 不仅为房地产税改革奠定了法律基础, 也为开征房地产税提供了前提基础和保障。明确房产位置、面积、历史成本和产权归属等问题, 初步了解各地区房产数量分布和权属情况, 建立服务于房地产税改革的基本信息数据库等都是房地产税改革的前提条件。

互联网与信息技术的发展, 以及大数据的时代背景为建立全国统一联网的房地产信息数据库、房产价值评估与税收征管提供了一定的可行性。在大数据和信息化的时代背景下, 建立全国统一联网的房地产信息库、房产价值评估与税收征管的技术问题均可以得到有效的解决, 不再是妨碍房地产税开征的技术障碍。建立全国统一联网的房地产信息库的前提基础是不动产登记信息全国联网的实现, 这也是开征房地产税的重要前提。根据目前国土资源部的工作进度, 2014 年和 2015 年已经完成统一登记的基础性制度, 力争 2017 年年底实现不动产登记信息全国联网、部分人可查询的功能, 2018 年将不动产登记信息管理基础平台投入运行。建立完善的房产价值评估制度对于开征房地产税也同样重要。当前国际上房地产估值技术已经很成熟了, 因此, 可以结合中国实际引入国外技术, 逐步规范其房产价值评估的操作流程和相关法规。此外, 可以采用批量评估法来控制评估成本, 从而破解房产价值评估的成本问题。联网房地产信息数据库、房产价值评估信息库, 结合计算机技术的运用, 可以使得税收征管系统能高效完成房产产权归属、房产价值等信息查阅, 并确保税收来源和计税基础都在税务的监管之下, 从而有效减少漏税、逃税行为的发生并降低税收征管成本。

1.1.4 房地产税改革存在的争议

整体而言, 国内学者从房地产税的经济效应与社会效应两方面进行了诸多有

益的理论探讨与实证研究，对于房地产税改革的争论也日趋激烈，争论的焦点在于中国当前是否需要开征“保有环节”房地产税，由于观点不同形成了支持尽快推进房地产税改革的“改革派”和认为当前不适宜对居民房产开征房地产税的“稳进派”。

其中，“改革派”认为基于中国房地产市场现状，开征房地产税可以长期有效地调控房价，抑制过热的房产投机，进而引导理性的住房消费。继“营改增”后，地方政府失去重要财政收入来源，进一步激化财权和事权的矛盾，应将房地产税培育为主体税种来解决地方政府的财政风险。学术界以贾康、安体富、高培勇等为代表的“改革派”学者主要有如下观点：

第一，开征房地产税能为地方政府提供财政收入。开征房地产税可以化解地方财政风险，提供稳定可持续的财政收入。财权和事权的不匹配给地方政府造成了较大的财政压力，伴随着“营改增”的全面推行，地方主体税种营业税的取消，使得地方财政失去了重要的收入来源，将税源稳定、税基宽广的房地产税培育成地方主体税，是解决地方财政难题的重要手段（胡怡建和范桢楠，2016）。国内多数学者的研究结论一致认为，以房产为税基能取得充足的税收收入，基本满足地方财政支出需要（胡洪曙，2011；张学诞，2013）。安体富和葛静（2012）基于“六五”至“十一五”时期的存量房进行估算，估计可征房地产税税额约为1.25万亿元，约占地方财政收入的31%。

第二，开征房地产税可以更好地调节收入分配差距。房地产税将对居民房产保有环节征税，是地方税制体系完善的重要一环，更是解决收入分配不均的关键手段（高培勇，2007；郭佩霞和梁倩，2015）。伴随国民财富的积累，中国面临的收入分配差距不断扩大，然而税收调节功能在初次分配、再次分配和三次分配三个环节呈现失灵状态。房地产税作为调节收入分配的四大税种之一^①，在中国现行税收制度下只对工商用房征税，而居民财富的直接映射——个人房产，长期以来处于免税状态，狭窄的税基限制了房地产税的收入分配调节功能。开征“保有环节”房地产税，调节居民财富悬殊关系，是解决收入分配不均的重要手段。

第三，推进房地产税改革有利于解决短期调控政策的弊端，促进房地产市场长期有效地健康发展。持这一观点的学者认为，推进房地产税改革的根本目的是解决现行短期调控政策给房地产市场带来的弊端，通过房地产税立法改革来“去行政化”，长期有效地促进市场健康发展（贾康，2013）。当前中国房地产市场受政府行政政策的干预和调控过多，政府的导向已经成为房地产市场发展的风向标，这显然是不合理的，房地产市场的发展应该取决于市场的供需关系和市场规律。

^① 个人所得税、财产税、遗产税、资本利得税是全球调节收入分配的四大税种，但目前中国仅征收这四项中的个人所得税。

并且,房地产市场投资者和开发商已经熟悉短期调控政策不会持久的规律(王频和侯成琪,2017),短期调控显示的房价下跌多为暂时的假象,长期的税收手段才能够从根本上解决房地产市场的积弊。

第四,开征房地产税可以有效遏制房价的上涨、抑制投机性行为。以贾康、安体富等为代表的国内房地产税“改革派”学者认为,开征居民住房保有环节房地产税,对住房投资者而言,住房的持有成本上升,预期的投资收益下降,可以有效抑制住房投资和投机需求。并且,开征保有环节的房地产税后,住房投资者为了降低房产的持有成本,可能会将用于投资的存量房出售或者出租,这可以有效增加房地产市场的住房供应量(潘明星和王杰茹,2011;刘甲炎和范子英,2013)。因此,开征房地产税后,由于住房投资需求的减少和住房供给的增加,房价快速上涨的趋势会得到有效的遏制。

但是,学术界以谢百三、周其仁、茅于軾、吴俊培和刘剑文等为代表的“稳进派”学者认为发达国家能够顺利开征房地产税与其制度环境密切相关,当前我国政治现实和现实约束决定了当下并非开征房地产税的恰当时点,房地产税改革牵系万千家庭的利益,需更加审慎而稳妥地进行。“稳进派”学者的主要观点如下:

第一,开征房地产税必须付出昂贵的开征成本,但房地产税的经济、社会以及福利效应却是未知的。以况伟大、夏商末为代表的学者对房地产税开征效果表示质疑,曹映雪等(2008)利用理性泡沫模型研究开征物业税对房价的影响,发现物业税虽在短期内能够降低房价,但其长期效果不显著;夏商末(2011)根据货物税和资本税分析发现房产税对抑制房价的效应不确定,不仅无法调节收入分配不公的问题,反而会产生福利损失;况伟大等(2012)研究23个经济合作与发展组织(OECD)国家30年房产税的开征效果,发现房产税对房价的抑制作用具有局限性;王家庭和曹清峰(2014)基于35个城市面板数据和DID模型检验2011年房地产税试点效果,发现房产税对于房地产市场的调控存在很大局限性。因此,以上学者考虑到为了未可知的开征效果需要付出巨大的开征成本,从而对房地产税改革保持审慎的意见(许善达,2015)。

第二,对房产保有环节开征房地产税,与纳税人财产利益密切相关,居民可能会产生抵触情绪,纳税意愿不高。面向居民房产征收房地产税,意味着居民在房产持有的同时必须付出成本,以现行收入来为存量财富的保管成本买单,增加家庭的经济负担。房地产税改革涉及多方面利益集团包括地方政府、开发商、房产投资者,中国居民的质疑较多而支持较少,导致房地产税的舆论导向是阻力大于支持(张晓琳,2016)。支持推进房地产税改革的贾康(2013)也承认,中国居民对于房产税的开征需要一定时间的心理准备。鉴于纳税人对房地产税开征的强烈抵触心理,“稳进派”学者认为当下不是开征房产税的恰当时点。

1.1.5 房地产税改革的经验借鉴

政府强有力的推动是房地产税改革有序进行的最主要动力。从房地产税改革的政策支持中,可以看到继 1994 年分税制改革之后,尤其是在 2003~2017 年之间,中国政府已经逐步将房地产税制改革纳入政府的工作规划之中。从房地产税改革的内在动力中,可以看到无论是对于完善地方税体系和缓解地方财政压力,还是对于调节房地产市场和收入分配差距,加快推进房地产税改革都很有必要。从房地产税改革的外部条件来看,房地产税的税基已经具备,开征房地产税的法律条件和技术条件也逐步趋于完善和成熟。尽管当前国内学者关于何时推进房地产税改革还存在一定的争议,但是,中国现行的基于 20 世纪 80 年代社会经济发展环境制定的《房产税暂行条例》已经不适应当前社会经济发展的需要是客观事实,因此,加快推进房地产税的立法与改革,以适应中国社会经济发展的需要是大势所趋。

需要注意的是,当前中国将要推进的房地产税改革不是简单的税制合并,而是要扩大房地产税的征税范围,主要是对居民或家庭住房开征住房保有环节的房地产税。然而,长期以来,中国的税制结构以间接税为主,并且针对居民直接征收的财产税非常少,中国居民的税收意识也相对比较淡薄。房地产税作为直接税,直接面向居民征收,并且与居民或家庭的财产利益密切相关,开征后会产生什么样的社会经济效应,由于国内并无相关的经验可以借鉴,因此,对于这一重要问题尚无法回答,这也是国内部分学者不支持房地产税改革的重要原因之一。那么,既然国内无相关可靠的经验可以借鉴,国外的经验是否可以借鉴?如果可以借鉴,哪些是可以借鉴的?在借鉴国外经验的过程中,中国该如何借鉴并注意哪些问题?为了有效回答上述问题,本书拟通过对美国、英国、丹麦和中国香港地区的房地产税制及其实施效果进行介绍和评价分析,从而为中国的房地产税改革提供经验借鉴和政策参考。

1.2 研究目的与研究意义

本书的研究目的是在介绍欧美发达国家和地区及中国香港地区“保有环节”房地产税制由来及发展现状的基础上,对比分析和评价国外房地产税开征后的实施效果及其对社会经济发展的影响。然后,结合中国当前“重流转、轻保有”的房地产税制设计现状,分析当前中国房地产税制的弊端及改革中的难点。最后,在借鉴国际实践经验的基础之上,为当前中国的房地产税改革提供经验借鉴和政策参考。鉴于此,本书选择以英国、美国、丹麦以及中国的香港地区为例,首先

分别介绍了英国、美国、丹麦和中国的香港地区房地产税制的由来及发展现状；其次，分别介绍了英国、美国、丹麦和中国的香港地区房地产税制的构成及特点；再次，分别评估了英国、美国、丹麦和中国的香港地区房地产税开征后的实施效果及其对社会经济发展产生的影响；最后，基于中国的具体国情，在借鉴欧美发达国家和中国香港地区房地产税制实践经验的基础上，为中国当前的房地产税改革提出了相关的政策建议。

在当前深化财税体制改革，尤其是推进房地产税改革的背景下，本书的研究具有重要的现实意义与政策意义。一个国家的税制设计必须与财源结构相吻合，中国社会财富总量急剧膨胀的同时，以房地产为代表的不动产形式存在的社会财富也快速增长，并占据着较大的比重。很显然，在这种背景条件下，如果依旧忽略现行房地产税制的弊端，不进行改革，也是与现实及未来发展趋势相违背的，因此，本书的研究对于推进房地产税改革具有重要的现实意义。此外，房地产税改革是关乎国计民生的大事，对居民行为、税收收入、调控房价、遏制炒房、调节收入、保障公平，甚至对社会经济发展都会产生深远的影响，所以房地产税开征之前，必须进行充分的理论研究，因此，在推进房地产税改革的过程中，本书的研究可为中国房地产税制结构的设计提供一个参考框架，也为政府决策提供理论支持。

1.3 研究思路和主要内容

本书主要通过对比分析欧美发达国家和中国香港地区房地产税制的由来、税制构成以及实施效果，结合中国房地产税制的发展现状以及社会经济发展的具体情况，在借鉴欧美发达国家和地区及中国香港地区房地产税制实践经验的基础上，为中国的房地产税改革提供经验借鉴和政策建议。

本书的研究思路如图 1-1 所示，首先，提出了本书研究的问题，并介绍了研究背景及研究意义；其次，对国内外相关文献进行了比较系统的梳理，介绍了国内外的研究动态；再次，分别介绍了英国、美国、丹麦和中国香港地区房地产税制的由来、发展现状以及实施效果，并阐述了英国、美国、丹麦房地产税制对中国房地产税改革的政策启示；最后，介绍了中国房地产税制的由来、现状以及改革的方向。

本书的研究内容共包括 6 章。第 1 章是导论，提出了本书的研究问题，并介绍了研究背景、研究目的与意义等。第 2 章是房地产税理论研究动态，详细梳理了国内外相关研究文献，并对国内外的研究进行了针对性的评述。第 3 章是美国房地产税的由来、现状与效果评价，主要内容包括美国房地产税的历史沿革、美国房地产税的税制构成、美国房地产税的开征效果评价及其对中国房地产税改

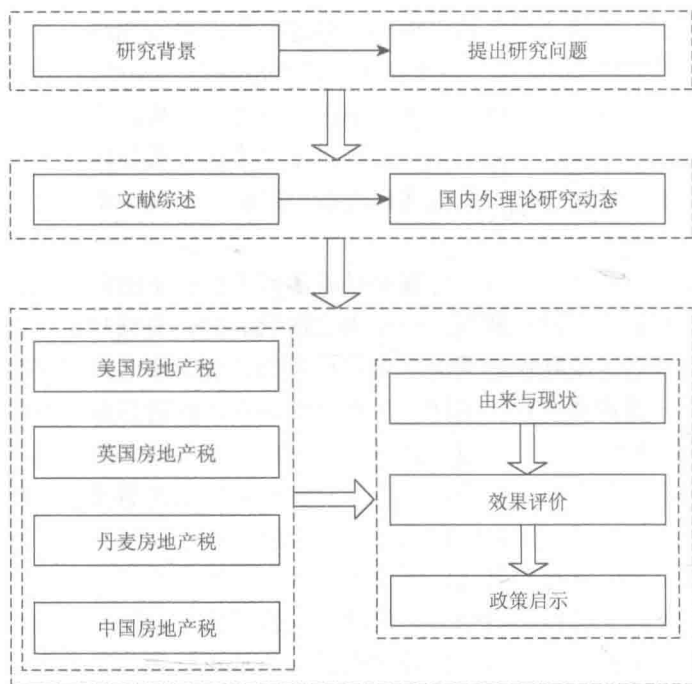


图 1-1 本书的研究思路

革的政策启示。第 4 章是英国房地产税的由来、现状与效果评价，主要内容包括英国房地产税的发展历程、英国市政税和营业房产税的税制构成、英国房地产税的开征效果评价及其对中国房地产税改革的政策启示。第 5 章是丹麦房地产税的由来、现状与政策启示，主要内容包括丹麦房地产税的发展历程与税制构成、中国与丹麦房地产税制环境分析以及丹麦房地产税制对中国房地产税改革的政策启示。第 6 章是中国房地产税的由来、现状与效果评价，本章的主要内容包括中国内地与中国香港地区房地产税制概述、“沪渝”房产税改革试点分析与评价、中国香港地区物业税与一般差饷的税制构成、中国香港地区房地产税的开征效果评价及其对内地房地产税改革的政策启示、中国内地房地产税改革的难点和本书作者的建议。

1.4 本章小结

本章主要介绍了本书的研究背景、研究目的与意义、研究思路和主要内容。第一，政府和中央的强有力支持是房地产税改革顺利推进的保障和关键，因此，本章梳理了自 2003 年以来，国家和中央层面支持房地产税改革的政策信号，尤其