



房地产制度与税制改革 衔接机制研究

孙阿凡 著

中国社会科学出版社

卷外篇



房地产制度与税制改革 衔接机制研究

孙阿凡 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产制度与税制改革衔接机制研究 / 孙阿凡著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3768 - 7

I. ①房… II. ①孙… III. ①房地产业—经济体制改革—研究—中国②房地产税—税收改革—研究—中国 IV. ①F299.233.1②F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 285445 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 周 昊
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 251 千字
定 价 85.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 言

房地产制度是人类文明社会制度建立的基石，既是各国财政税收的主要来源，也离不开税收对房地产产权的确认、保障与调控，二者在社会经济发展中存在天然不可分割的关联。20 世纪 90 年代以来，市场化改革使我国城市房地产制度发生巨大变化，形成相对健全的市场体系，广大农村却受限诸多、停滞不前，是城乡二元分治的结果，也是地方政府“分税制”后解决财政缺口的主要来源。十八届三中全会后，集体经营性建设用地入市改革的推进与宅基地有偿使用、自愿退出和转让的试点，加快农村建设用地市场化，更对地方政府“土地财政”资金来源带来严峻挑战，如何解决彼此矛盾成为当前房地产领域体制改革的关键。

本书以房地产制度与税制改革的衔接为主题，在分析世界上典型国家、地区的房地产制度与配套税制规制特点后，提出土地所有制属性与房地产市场经济的发展程度没有必然联系。相反，处理好政府与市场的关系，引入竞争同时加强宏观调控反而更为重要。同时，以完善的房地产权利为基石，以完备的法律体系为保障，设置税收减免制度，并建立起能够适应国家政体、促进社会经济发展、保障绝大多数人民利益的体系，兼顾效率和公平，实现相对公平就已足够。进而，结合我国当前正在推行的集体建设用地入市改革、房产税扩围至居民住房改革、城乡统筹发展改革等，提出集体经营

性建设用地的直接入市带来与国有建设用地“同流转”及部分“流转同税”挑战的同时，根本上对地方政府依赖的低征高卖“土地财政”体系带来挑战，利益分享博弈同时，也使地方政府“土地财政”核心支柱——征地制度和土地储备制度面临成本提高、数量受限的困境，以及土地供应的价格竞争与需求分流的挑战，使占土地出让收入80%以上的“招拍挂”和协议出让方式丧失了存在基础，去“土地财政”成为必然，但去“土地财政”后地方政府财力缺口的填补要求必须改变现行房地产及税制利益的分享模式，构建起具有中国特色的土地财政转型体系。与此同时，城乡一体化的推进形成了新的以减少闲置房地产、减轻房地产交易环节的流转税负、缩小贫富财产分配差距和采用累进税率增强保有环节公平调控的城乡一体房地产制度及税制改革中的公平、效率要求。需要坚持联动改革，加快推动城市房地产保有税收改革，并将征税范围按照“城市—郊区—远郊农村”的层次逐步全面覆盖居民住房。与此同时，房地产制度与税制改革的推进和衔接的良好实施，还需农村“三权分置”改革、住房租售并举制度、房地产增值收益分配和遗产税、赠予税的配套，以及乡村振兴战略推行中，建立起以房地产市场机制效率和公正为改革指针、配套服从房地产市场体制公平和效率需求税制改革的动态交汇及体系化。但这种体系化以及其中房地产与税收制度的建立，都只是制度变迁过程的次优选择，需要今后与时俱进的不断改进与完善。

房地产制度与税制的改革是一个综合、复杂的体系，其运行是一个多目标实现、多环节配套、多层次结构相互作用的动态过程。本书仅从集体经营性建设用地入市、去“土地财政”和城乡一体化三个角度对房地产制度与税制改革的衔接与协调对策进行了研究，受知识水平、资料与篇幅所限，对一些结论的分析细化程度还略显不足，今后还需继续深化。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景及意义	(1)
第二节 文献研究综述	(11)
第三节 研究思路与章节安排	(25)
第四节 研究方法	(27)
第五节 本书可能的创新与不足	(29)
第二章 房地产制度与税制改革的概念内涵、理论 及交汇现状	(31)
第一节 房地产制度及税制改革的研究内涵	(31)
第二节 房地产制度及税制改革研究相关理论基础	(40)
第三节 房地产制度与税制改革的交汇点及存在问题	(54)
第三章 房地产制度与税制改革衔接处置的 他国及地区经验	(72)
第一节 “一物多权”理念下的英美法系国家、 地区改革经验	(72)
第二节 “一物一权”理念下的大陆法系国家、 地区改革经验	(85)

第三节	共通结论	(93)
第四章	集体经营性建设用地直接入市与税制改革的 衔接	(96)
第一节	集体经营性建设用地入市对房地产制度 及其税制的挑战	(96)
第二节	集体经营性建设用地入市的博弈 分析	(110)
第三节	集体经营性建设用地入市后房地产及 税制改革的协调	(130)
第五章	去“土地财政”后房地产制度改革与税制 改革的衔接	(149)
第一节	去“土地财政”的客观必然性	(150)
第二节	去“土地财政”后房地产及税制利益的重新 分配转换	(156)
第三节	去“土地财政”后房地产制度与税制改革 的协调	(171)
第六章	城乡一体下房地产制度改革与税制改革的 衔接	(189)
第一节	城乡一体化是房地产制度改革加速的助 推器	(190)
第二节	城乡一体房地产制度及税制改革中的公平、 效率要求	(193)
第三节	与城乡一体房地产制度协调的税收制度 设计	(204)

第七章 完善房地产制度及其税制改革的协调配套制度·····	(221)
第一节 深化农村“三权分置”改革·····	(221)
第二节 完善住房租售并举制度·····	(233)
第三节 协调房地产增值收益分配格局·····	(237)
第四节 适时开征遗产税和赠予税·····	(251)
第八章 乡村振兴视域下房地产和税制改革动态衔接	
制度体系化构想·····	(256)
第一节 乡村振兴战略中的房地产制度要求·····	(256)
第二节 以房地产市场机制效率和公正为改革指针·····	(263)
第三节 税制改革服从房地产市场体制公正和效率 需求·····	(267)
第四节 采用“试点、扩大、推广”的逐步改革路径·····	(270)
第五节 制度变迁中的次优选择·····	(273)
第六节 以税收制度保障土地的资源属性和房屋的 居住属性·····	(277)
参考文献·····	(281)
后 记·····	(300)

第一章

导 论

土地和房屋的制度调控是人类文明社会制度建立的基石，也是各国财政税收的主要来源。这使得房地产制度与税收制度存在天然的联系，其改革也必然交汇在一起。目前，国内外研讨两种制度变迁的论著可谓汗牛充栋，然将两者交汇衔接的源流、现状、未来协调对策等进行体系化的研究者却极少。以本章为引，提出问题并明确需要研究的具体问题，有助于认清未来深化房地产制度和税制改革衔接的着力点，明确未来实体经济和虚拟经济发展方向调控的把手，以及决策者和研究者肩负的历史责任。诚然，作者的这些愿望可能是自不量力。笔拙曲意，难负本心。基于此，本章作为开篇，将逐一介绍研究背景、意义、研究内容、研究方法、技术路线及可能的创新与不足等。

第一节 研究背景及意义

一 研究背景

（一）房地产制度改革和税制改革交汇关系错综复杂

20 世纪 90 年代中期以来，我国房地产制度和市场都发生了重大变化。房地产业蓬勃发展，成为国民经济增长支柱产业之一，为 GDP 高速增长发挥了重要作用。包括住房、土地以及

房地产金融、市场运行在内的房地产制度，已演变为渗透在国民经济各个角落的综合体系。与此同时，与房地产有关的税收制度也在不断变化，并与房地产制度改革呈现错综复杂的交汇关系。

1994年，国务院颁布《关于深化城镇住房制度改革的决定》，该政策推动城镇商品房市场快速发展，并引发了2002年后房地产业的爆发性增长。为抑制过热、加强调控，2003年十六届三中全会决定提出要优化房地产税收政策，推进城镇建设税费改革，条件具备时开征不动产物业税；同时完善农村土地制度、改革征地制度，严格建设用地的公益性、经营性界定。2005年国务院关于深化经济体制改革意见中，提出“进一步研究探索集体建设用地使用权进入市场”；2006年修订、颁布《城镇土地使用税暂行条例》和《耕地占用税》，将纳税人范围扩大到外商投资企业和外国企业，大幅提高税率标准，并于2008年废止1951年颁布的《城市房地产税暂行条例》，要求涉外企业、组织和个人在中国的房地产适用《房产税暂行条例》缴税。2009年国务院关于深化经济体制改革工作意见中再次提出“深化房地产税制改革、研究开征物业税”，“推进集体建设用地管理制度改革、探索建立城乡建设用地市场”。2010年《深化经济体制改革重点工作意见》中则提出逐步推进房产税改革，深化国有建设用地有偿使用制度，进而以上海、重庆为试点，于2011年1月开征个人住房房产税。

2013年十八届三中全会决定提出集体经营性建设用地在符合规划和用途管制前提下可直接入市，与国有土地同权、同价，进而形成统一的城乡建设用地市场；同时提出要加快房地产税立法并适时推进改革。这一配套理念在此后连续几年的中央“一号文件”、“十三五”规划等重要文件和十九大报告中提及，房地产制度及相关税制改革的同时推进也已成为构建新时期中国特色社会经济体制

的有力手段之一，二者衔接关系错综复杂。

（二）当前房地产市场正常运行离不开税制适当调控

我国房地产价格自 1998 年全面实行住房分配货币化改革后上涨迅猛，在增加民众生活成本、降低实际购买力的同时，贫富差距进一步加大，引发了诸多社会矛盾。中央先后出台了一系列调控政策，但效果并不明显。现实中房地产市场多种矛盾并存：一方面，工业化、城镇化和城乡一体化的推进使建设用地数量急剧上升，对 18 亿亩耕地红线的保障产生威胁，但同时又存在诸多“圈地不用”、废弃撂荒现象；农村的住宅建设用地增加与村庄空心化并存，“一户多宅”与“空宅”现象并存。另一方面，城市高房价与高库存并存，一、二线城市房地产市场需求旺盛，“高总价、高单价、高溢价率”的三高现象此起彼伏，“地王”频现，房价日益攀高；三、四线城市则出现高流拍率、高库存现象。

这就意味着当前房地产市场既要“保耕地”，又要“增供给”；既要“满需求”，又要“减浪费”；既要“去库存”，又要“稳房价”。这些任务单一依靠政府“限购、限贷”无法有效完成，事实也证明效果并不明显，一、二线城市房价越调越高，三、四线城市去库存任务仍然较重。

从各国实践来看，房地产市场的调控有赖于财政、金融、产业等多种手段的配合。房地产税制作为主要财政手段之一，因其对社会经济总量调节的内在稳定器功能，已成为各国调控经济结构、组织财政资金的重要工具。我国现行房地产税制因调控体系、范围、方式、力度等方面存在诸多弊端，未能发挥应有的调控功能，通过房地产税制改革保障市场稳定运行也已成为社会希望所在。

（三）房地财政改革直接触动房地产市场运行根本机制

分税制改革的特点之一是地方政府财力与事权的不对称，利

用“土地经营”增加收入、缓解财政收支压力、推动地方发展已成为普遍现象。不可否认，这种“土地经营”制度是我国近几年快速推进城镇化的主要动力之一，但不断扩张的“土地财政”也引起诸多经济社会问题，既包括宏观产业结构的房地产偏向、地方财政的潜在危机和城镇化的不可持续，又包括微观居民消费倾向的房地产抑制、失地农民财产权的侵害和日益严重的城乡收入不公。改革土地财政的呼声越来越高，中央政府也通过顶层设计，不断的试点改革，如2005年开始的城乡建设用地“增减挂钩”流转试点，2011年开始试点的房产税改革，2015年开始试点的集体经营性建设用地入市和宅基地退出。这些改革每一项都触动到地方政府现有的建设用地垄断利益，牵涉到土地使用制度、征用制度、储备制度、流转制度以及房地产金融、财税制度等房地产市场运行根本机制的改变，进而影响到整个国民经济的发展和社会的进步。

（四）有效的市场调控制度呼唤两种改革衔接体系化

我国房地产市场与政府调控近些年出现“屡高屡调”“愈调愈高”的怪圈。早在2003年，国土资源部和中国人民银行就开始采取停止别墅类土地供应、清理、整顿开发区和加强房地产信贷业务管理等方式来避免房地产发展过热，但因遭到开发商的抨击，当年8月，国务院发布《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》，首次明确了房地产业是国民经济支柱产业，肯定其对经济增长的重要性。在该文件指引下，房地产业进入高速发展轨道，2003年房地产投资比2002年增长30.33%，2004年第一季度投资增长43%，比上年同期提高15.2个百分点。2004年，中央决定从紧从快抑制房地产过热局面，开始重新调控，包括当年3月国土资源部联合监察部下发《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》，10月国务院颁

布《关于深化改革严格土地管理的决定》，银监局出台《商业银行房地产贷款风险指引》。2005年，国务院办公厅先后下发《关于切实稳定住房价格的通知》和《关于做好稳定住房价格工作意见的通知》，即“国八条”和“新国八条”，将控制房地产价格上涨、稳定住房价格提升到一定的政治高度，并提出房地产宏观调控重点多元化，抑制房价快速上涨的同时要满足中低收入阶层的住房需求。2006年继续从土地、信贷、税费等多个方面从严调控。但这些措施都未能降温市场，房价依然持续走高，不考虑通货膨胀因素影响，从2003年到2008年，全国商品房平均售价增长36.78%，同期住宅商品房均价增长62.77%。2008年为应对世界金融危机，房地产调控指向从抑制转为刺激，在宽松救市政策下2009年房地产市场再次火爆。以2010年1月国务院办公厅发布《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》为标志，新一轮从紧房地产宏观调控开始，各地纷纷结合信贷、保障房建设、限购、限价等多种手段频出“组合拳”，但收效甚微。根据国家统计年鉴数据计算，2016年全国住宅商品房平均售价已是2003年的3.17倍，比2008年增长了96.74%，一、二线大中城市的房价更是上涨迅速、居高不下，并呈现明显的愈调愈高、不断反弹的态势。

造成这种现象的根本原因在于政府调控事实上仅对房地产市场“治标不治本”。不可否认，严厉调控对房地产市场有一定积极作用，但由于土地供给不足、地价过高、住房持有成本较低、囤积现象严重等深层次矛盾没有得到根本解决，房价的间歇性上涨就不可避免，房地产市场也无法真正回归理性发展。同时，政策调控容易与现实不匹配而逐渐效力衰减，作用无法持续，如果不能在坚持调控的同时及时推进房地产制度综合配套改革，房价将会再度面临失控风险，市场将会出现大起大落。

由此可见,目前我国单一依靠政府调控规制房地产市场运行的方式存在弊端,需要全面调整“重调控、轻改革”思路,在坚持调控不放松的同时,加速推进房地产市场制度的综合改革,尤其要将房地产制度改革与房地产税制改革协调起来,将二者的衔接体系化,通过完善的制度供给从根本上解决房地产市场问题,才有可能真正突破房价“屡高屡调、屡调屡高”的怪圈,也才能促进房地产市场的均衡、合理、可持续发展,实现与国民经济的良性协调发展。

二 研究意义

“深化市场体制改革和税收体制改革,建立城乡统一的建设用地市场,完善地方税体系,加快房地产税立法并适时推进改革”已成为新时期我国全面深化改革的重要目标之一,也使得房地产制度与税制改革的衔接研究重要性凸显。

(一) 有利于房地产市场制度体系的建立

房地产制度及其税收制度既有利于规范人们在房地产交易中的行为方式,还有利于规范政府与纳税人在房地产交易中的权利义务,是国家、政府、集体、民众围绕房地产这一客体而形成的经济、社会、政治等领域的体制,在维持稳定和推动经济社会发展中作用重大。进入21世纪以来,社会经济发展与民众生活水平的提升引发了新的房地产及税收制度调控需求,二者的改革已提上议事日程,成为当下制度改革的核心内容之一。将房地产和税收制度改革视为整体,对其衔接机制予以研究,有利于理清两种关联改革之间的关系,求同存异,建立起彼此区别,却又目标一致、手段配套、融会贯通的调控体系,从而适应新时期房地产市场中权属关系保障与调节的需要。尤其在城乡一体化推进中,两种改革衔接的研究更是有利于缓解长期

存在的城、乡经济社会割裂现象，建立公开、公平、公正的城乡一体房地产市场制度体系。

（二）有利于提高房地产资源配置效率

我国工业化、城镇化建设加快同时，建设用地需求量日益增加，但地少人多的基本国情和土地资源有限的现状，使国家房地产资源配置压力日益增大。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》和2008年国务院《土地利用总体规划纲要》中将未来耕地保有量定为18亿亩，并反复重申要严守，但同期“土地城镇化”速度加剧。1996—2012年，全国建设用地年均增加724万亩，其中城镇建设用地年均增加357万亩，约占全国年均增加量的49.2%；2010—2012年的三年间，城镇建设用地年均增加量515万亩，占全国建设用地年均增加量953万亩的54%；同期，农村人口减少1.33亿人，农村居民点用地却增加了3045万亩。^①造成建设用地面积数量上升的绝对原因，除实际建设需求外，土地粗放利用、开发强度低、房地产空置也不容忽视。国土督察发现，截至2014年9月底，近五年内全国闲置土地105.27万亩，其中包括大量的房地产土地。2000—2010年十年间，全国人均城镇工矿用地从130平方米增加到142平方米，城市人口建成区密度却从每平方千米7700人下降为7000人；工业用地容积率一般只有0.3—0.6，发达国家和地区在1.0以上。^②而2014年西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心公布的《城镇住房空置率及住房市场发展趋势》报告中则指出2013年我国城镇住房空置率为22.4%，远高于欧美6%左右

① 中共中央、国务院印发：《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，《国务院公报》2014年第9号。

② 袁业飞：《新型城镇化：解套土地财政——新型城镇化如何破题？》，《中华建设》2013年第9期。

的空置率。^① 国际货币基金组织 2015 年初也表示“中国楼市空置面积达 10 亿平方米”。数据合理与否不做讨论，但上述现象足以反映我国目前房地产资源配置效率中存在的问题。

房地产制度与税制改革衔接的研究，有利于构建起市场与政府共同发挥作用的调节体制，通过市场自身调节和政府税收调控“两只手”的共同作用，实现城乡房地产流转方向、速度、规模的市场化，又尽可能地提高政府调控下的房地产资源利用效率最大化。

（三）有利于“土地财政”的转型和税制完善

《宪法》、《土地管理法》限定的须通过征收方式转变集体土地性质并用于建设的权限，授予国家对建设用地的绝对垄断权——既是城乡土地性质转换过程中唯一的合法购买方，也是城市建设用地的唯一供给方。这一授权在财政分权体制不合理、地方政府入不敷出、房地产税制作用微弱的环境下发挥着组织财政收入的巨大作用，卖地收入已成为地方政府财政主要来源。根据资料统计，地方政府土地出让收入绝对额从 2001 年的 1296.9 亿元上涨到 2014 年的 4.29 万亿元，其占地方财政收入比例从 16.62% 上涨至 56.59%，而同期房地产税收收入^②所占比例仅从 6.41% 上涨至 18.21%。但是，中央已将抑制房地产投机投资性需求作为一项长期政策，贯彻“房子是用来住的、不是用来炒的”理念，不断辅之各项调控措施，并加强土地规划管制和对土地出让金使用用途的硬性部署，使一些地区出现土地交易宗数和土地出让金收益走低现象。更重要的是，随着土地制度城乡一体改革的推进，农村集体建设用地的“农转国”流转形式必然发生新的变动。十八届三中全会以来逐步推进的

① 美国住房空置率长期保持在较低水平，即使在楼市最差的 2007—2008 年次贷危机期间，租房空置率最高也就达到 10.7%，自有住房空置率最高只有 2.9%，而欧洲国家也很低，荷兰、瑞典一般住房空置率只有 2%，法国 6% 左右，德国约为 8%。

② 此处指房产税、城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税、契税之和。

集体经营性建设用地入市改革、宅基地有偿退出等已为变动提出政策导向，意味未来集体建设用地可直接流转。这一改变直接影响地方政府在建设土地使用权“低征高卖”中获得的差价，缩减土地收入来源，但长期形成的财政开支却不会因此而降低，甚至随着社会的发展而日益扩张。如何解决未来财政缺口成为悬在各级政府头上的重要难题。

这也使城乡房地产制度改革需要与税收制度改革配套，二者的衔接研究是解决“土地财政”转型和地方税制完善的必然，也是协调解决地方政府财政困境的共同举措，需要将土地出让的“短期收益”变为“长期的稳定性收益”，将一次性高额收取的土地出让金收入转变为长期持续获取的税收收入。这种转变既可以避免当代政府的财政行为过度被土地、房地产场所牵制，还可以避免后代政府可能遭遇的“无地可卖”“无财政收入”的困境，实现政府代际之间财政收入的可持续发展。

（四）有利于乡村振兴战略的推进

乡村振兴战略是我国推进城乡一体化发展的又一重要举措，要求重点赋予农村新的发展机遇与权限，健全体制机制，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。该战略强调要合理解决农民的土地问题、就业问题、收入增长问题、生存环境问题和农民组织问题等，从而在政治、经济、文化、社会、生态文明等各个领域逐步实现与城市的一体化，但土地是其根本问题。对农民而言，土地是赖以生存的基本生活资料，也是个体拥有的最大财富，怎样在确保长远保障功能的同时最大程度的实现利益增长，是目前农村制度改革重点。但近年来农村农地制度和非农用地制度的演进明显不一致。农地制度在不断向强化土地物权和以农户为主体的市场交易方向改进的同时，非农用地制度却朝着强化地方政府垄断和