



中国新供给经济学研究书系
BOOKS OF STUDIES IN CHINA NEW SUPPLY-SIDE ECONOMICS

中国住房制度与 房地产税改革

房价是当前最热的民生话题之一。
高房价日益影响国民经济和百姓生活。
住房改革牵动着广大人民群众的切身利益。
从2011年开始
在部分地区试点的房产税改革究竟何去何从？
如果房地产税改革全面推行，对我的生活影响有多大？

贾康◎等著

HOUSING SYSTEM REFORM
AND PROPERTY TAX
DESIGN IN CHINA

本书是著名经济学家贾康先生领衔的重磅学术成果，
力求全面分析住房改革和房地产税的整体大思路，
为国家房地产制度的深化改革提供丰富的理论依据和政策前瞻。



中国新供给经济学研究书系
BOOKS OF STUDIES IN CHINA NEW SUPPLY-SIDE ECONOMICS

中国住房制度与 房地产税改革

贾康◎等著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国住房制度与房地产税改革 / 贾康等著. —北京:
企业管理出版社, 2017.1

ISBN 978-7-5164-1435-4

I. ①中… II. ①贾… III. ①住房制度改革—研究—
中国 ②房地产税—税收改革—研究—中国 IV.
①F299.233.1 ②F812.423

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第305212号

书 名: 中国住房制度与房地产税改革

作 者: 贾康 等

出 品 人: 官永久

责任编辑: 聂无逸

书 号: ISBN 978-7-5164-1435-4

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路17号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 总编室 (010) 68701719 发行部 (010) 68701816 编辑部 (010) 68701891

电子信箱: niewuyi88@sina.com

印 刷: 北京宝昌彩色印刷有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 170毫米×240毫米 16开本 27.5印张 420千字

版 次: 2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

定 价: 78.00元

版权所有 翻印必究·印装错误 负责调换



中国新供给经济学研究书系

BOOKS OF STUDIES IN CHINA NEW SUPPLY-SIDE ECONOMICS

编委会

主 任 洪崎 贾康

副 主 任 徐林 李万寿 白重恩 姚余栋 黄剑辉 刘培林 王庆 滕泰

执行主编 姚余栋 黄剑辉 王广宇

执行编委 冯俏彬 金海年 张茉楠 刘薇

前言

住房是关系国计民生与经济社会发展的重大现实问题。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出要健全符合国情的住房保障和供应体系，加快房地产税改革立法并适时推进改革。以此精神为指引，需要深化住房制度体系改革，推进房地产税的攻坚克难，完善房地产市场调控的相关制度建设，着力发挥政策的扶持、导向、带动作用，解决好全体社会成员住有所居的问题和发挥好房地产业对国民经济发展的支柱作用。

基于贾康为总负责人、刘军民等为骨干科研人员所完成的社科重大课题成果《完善我国住房政策体系和规范房地产市场秩序研究》，我们写成了这部书稿，力求将理论与实际紧密结合而形成对读者有价值的读本。

一、本书主要内容

近年来我国大中城市高房价原因十分复杂，既与经济发展阶段、人口结构、城市化进程等客观因素有关，也有制度缺失、政策体系不完善的原因。同时，房地产涉及政策面十分广泛，既有土地（供应和规划）政策、财税体制、税收政策、金融（利率、信贷、住房公积金）政策等宏观经济政策，也有来自于房地产行业的预售制度、信息披露制度、价格统计、交易监管政策、财务会计制度等方面的原因。在这种情况下，单项的、短期的调控政策不仅成效难奏，还易产生负面效应。因此，科学的住房政策、宏观调控和微观管理，不仅需要考虑到短中期稳定市场房价的需

要，更应着眼于长效机制建设、制度完善和体制理顺，特别需要依托制度建设加强政策的综合集成，增强系统性、协调性和综合性。

本书由绪论和 12 章内容构成。绪论部分提出房地产作为一种具有居住属性的商品和具有投资属性的资产，内在核心驱动力来自于房地产需求的“基本面”——人口总量、人口结构及家庭的裂变速度、城镇化进程等因素，作为投资属性则受货币供应量、社会收入及财产分配结构的影响；第一章研究构建我国房地产调控总体框架，从工业化、城镇化等现实出发，并基于我国的经济社会转轨的现实情况，探讨适合中国国情的、可持续发展住房政策体系总体框架；第二章研究分层次的住房供应体系和住房保障制度研究，旨在对建立健全符合国情、可持续发展的住房供应和保障体系研究提出基本思路、发展路径和政策措施；第三章研究了新型城镇化进程中的住房保障问题，主要从城镇化对住房保障的需求和影响的角度出发，分析了住房保障制度存在的矛盾和问题，并提出建立和完善合理有效的保障房供应体系的思路；第四章为保障性住房公共财政保障机制研究，通过全面分析公共财政住房支出的基本理论、我国近年来政策实践、取得成效和存在的主要问题，研究提出构建住房公共财政支出管理体制与制度框架设计和相关政策建议；第五章探讨如何通过政策引导形成符合国情的住房建设和消费模式，通过发展背景、国际住房建设和消费发展路径的比较借鉴，研究引导合理住宅建设和消费的经济政策；第六章为我国房地产市场宏观调控政策研究，重点分析影响我国房地产调控效果的主要因素，研究提出房地产宏观调控长效机制建设的基本思路 and 重点内容；第七章专题研究了房地产税制改革问题，系统分析了我国房地产税制体系现状及存在问题，并在比较借鉴日本等国经验的基础上，提出了完善房地产税制体系的政策建议；第八章进一步研究提出房产税的作用及改革方向、路径、要领，房产税的改革方向应当充分肯定和坚持，路径选择上应注重试点突破与渐进推动，改革要领则应考虑“基本住房免税，重在调节高端”；第九章为完善住房金融政策体系，研究从制度的顶层设计角度重构住房金融政策体系；第十章提出要创新住房供应模式，积极探索土地年租制，在土地公有体制框架下，推行土地年租制，可以使土地出让金收取平滑化，并配之以科学合理的相关设计，以化解我国住房土地制度的一些矛盾和问题；第十一

章为住房土地供给制度改革研究,提出应遵循“平权”与“共享”基本理念,启动新一轮土地制度改革,并研究提出了框架性设计与政策建议;第十二章为规范房地产市场秩序的财务会计管理,针对房地产企业普遍存在的会计核算不健全、利润隐藏等突出问题,研究提出了规范房地产企业会计制度和财务管理以及相关信息监督的建议。

二、主要观点和政策建议

关于住房供给机制。从我国国情看,总的方向是构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系。要构建“双轨统筹”的供给体系,加强顶层设计,加快建立统一、规范、成熟、稳定的住房供应体系,其中关键是政府和市场各司其职:政府在做好国土开发和不动产建设“顶层规划”的基础上,侧重于提供为低收入阶层托底的“保障轨”上的廉租房和适合于收入“夹心层”的适租房,同时让“市场轨”去配置普通商品住宅等产权房,政府在加强制度建设和制定好“顶层规划”的同时,在产权房领域主要职责是管好市场规则,科学利用税收等经济杠杆来调控市场。在“双轨统筹”模式下,政府重点应加大住房保障制度和财力供给,分类地做好住房保障,积极推进制度创新,配套跟进货币化补贴机制,满足中低收入家庭的住房需求;同时要做好住房“市场轨”的调控、监管与服务,完善配套财政金融政策,通过促进房地产市场的健康规范运行,为有条件的家庭提供更多的住房选择。

关于完善住房保障体系建设。近年来我国住房保障理论和政策研究在广度和深度上都取得了很大进展。但总体来看,我国保障性住房道路模式和管理框架仍在探索中,亟待加强制度顶层设计。如,目前住房保障的目标模式、框架内容和实现路径都还不够清晰,包括政策、机制、保障范围、保障方式等缺乏充分论证,现有多种类型的保障性住房相互之间还缺乏系统整合、有机衔接,亟待加快健全和完善。做好住房保障,要处理好政府提供公共服务和市场化的关系、住房发展的经济功能和社会功能的关系、需要和可能的关系、住房保障和防止福利陷阱的关系。课题研

究提出，应按照“守住底线、突出重点、完善制度”的基本思路，坚持公平和效率的原则，注重分类指导，建立有效区隔的住房保障体系，满足群众基本住房需求、实现全体人民住有所居目标。同时创新保障方式，积极探索发展共有产权房等保障房供应模式。既要做到应保尽保，保障社会全体成员“住有所居”，又要避免落入福利陷阱。

关于房地产税制改革。从大方向上必须明确，房地产税属于制度建设层面的重大问题和进入现代社会必须打造现代税制的历史性考验。作为不动产保有环节征收的房产税，有助于降低房产投资投机收益预期、抑制不合理需求，助益房地产市场的健康运行。房地产税具有显著的受益税特征，税源相对稳定，适宜于作为地方政府的主体税种。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要加快房地产税立法并适时推进改革，这进一步锁定了改革方向，实际工作中应义无反顾地加快推进。加快房产税改革，具有多重的重大正面效应：有利于引导住房合理消费和市场预期，有利于标本兼治地建立促进房地产市场稳健发展的长效机制；有利于促进社会收入再分配和优化利益调节机制；也有利于构建地方税主体税种，为地方政府提供持续稳定的收入来源并促进政府职能转变。鉴于房产税改革相关配套条件和征管要求都比较高，而我国目前居民房产又具有明显的类型多样、产权情况复杂的特征。因此，须在认真总结上海、重庆等地试点经验的基础上，加快房地产税立法并适时加快推进改革，建立起符合中国国情和房地产发展实际的房地产税制框架。房地产税改革应符合以社会总体利益增加为标准的“卡尔多－希克斯”原则，同时要符合“戴维斯－诺斯”标准，重在以制度供给为社会提供理性预期，改革要充分将社会成本考虑在内，更加注重权利与公正等社会诉求，推进在社会层面形成广泛的公共理性和改革共识。

关于住房金融政策。保障房融资需要针对不同情况，对产权性保障房和租赁性保障房的融资情况加以区分。基于社会公平原则，要建立有效区隔的住房供应体系，封杀保障性住房的套利空间，政府财力应集中用于租赁性保障房建设。面对租赁性保障房建设巨大的资金需求压力，各级政府应更新观念、转变思路，改变直接投资保障房建设的模式，更多地通过财政补贴、财政贴息、担保等方式，使租赁性

保障房的投资能够获得稳定的长期收益,吸引社会资金主动进入保障房投资建设,鼓励企业和其他机构参与公共租赁住房建设和运营,可积极探索建立非营利机构参与保障性住房建设和运营管理的体制机制,积极发展公私合作伙伴关系(PPP)概念下的新机制——房地产信托投资基金(REITs)。对于住房公积金制度改革,要以“公开、规范”为基本要领,改进住房公积金提取、使用、监管机制。

关于“土地财政”问题与土地制度改革。土地供应及其收益模式是中国房地产市场诸多问题的源头和症结所在。触决好社会反映强烈的“土地财政”问题,关键是要建立地方土地批租收入可合理延续的机制和使地方政府职能、行为趋于合理化的地方政府收入体系。首先,要完善土地政策,坚持民生优先,科学编制土地供应计划,增加住房用地供应总量,优先安排保障性住房用地;其次,可先期在保障性住房领域推行土地年租制,实现地租与房价分离。土地年租制将使土地出让金收取平滑化,再配套科学合理的制度设计,可化解我国住房土地制度的一些矛盾和问题,如有效降低居民取得住房时的一次性投入,扭转地方政府寅吃卯粮式的土地财政模式,实现土地收益的代际均衡,并消除囤地囤房等不良行为;再次,从中长期改革的视野来看,则应加快完善土地所有权、占有权、使用权、出让权和相关权益等根本性制度,理顺城镇化过程中从土地开发开始的不动产形成、交易、持有、税收调节全流程以及相关的利益分配关系。

关于房地产调控政策的完善。我国房地产宏观调控成效受到房地产市场机制缺陷、利益分配与博弈机制扭曲、从众心理的非理性驱动、宏观经济形势扰动及相关政策的外部冲击等诸多因素的影响。完善房地产市场调控政策,应更多地采用税收、信贷等经济的和法律的手段,在完善住房和住房用地供应体系、房地产税收制度、金融制度和推进住宅产业化等方面健全长效机制。从近期看,要根据经济形势的变化和区域差异,分类指导,把握调控时机和力度,增强调节的针对性和有效性,采取堵疏结合的调控措施;从中长期来看,要进一步规范“保障轨”与“市场轨”“双轨统筹”的运行模式,构建理性的利益博弈机制,促进调控方式转型,同时解决房地产税、土地供应模式等深层次体制性问题,以建立起稳定长效的调控机制。

目 录

绪论 建立符合国情和可持续发展要求的“双轨统筹”住房制度模式

- 一、我国住房制度改革的基本成效 / 001
- 二、中国住房政策与市场调控面临的困境：相关因素与问题分析 / 003
 - （一）城镇化因素 / 003
 - （二）人口总量与结构的变化：总规模上升、老龄化和家庭“小型化” / 005
 - （三）社会收入分配和不动产配置（占有）的失衡与秩序紊乱，加剧住房矛盾，并形成恶性循环 / 006
 - （四）房地产属性的日愈金融化 / 008
 - （五）城市发展模式问题 / 010
 - （六）土地供应制度以及土地财税制度 / 011
- 三、建立符合国情和可持续发展要求、“双轨统筹”的中国住房制度模式 / 012
 - （一）将住房制度提升至国家能力和社会建设的战略高度来定位 / 013
 - （二）以构建“双轨统筹”的住房制度目标模式作为政策优化的前提和依托 / 014

第一章 我国住房改革、房地产调控回顾和房地产税改革概况

一、改革开放以来城镇住房制度改革和“调控新政”下的双轨框架 / 018

(一) 简要回顾 / 018

(二) 调控新政下的“双轨统筹”框架 / 022

二、调控新政的应有水准，需体现在制度建设、长效机制打造上 / 026

(一) 保障房的投融资制度 / 026

(二) 保障房的管理制度 / 028

(三) 商品房的经济调节制度 / 029

三、房地产税制度建设是长效调控机制的重要内容 / 032

(一) 国际经验和我国转轨发展的客观要求 / 033

(二) 房地产税改革具有多重正面效应 / 034

四、房产税改革试点及评述 / 038

(一) 沪渝两地房产税改革试点基本情况 / 039

(二) 沪渝两地试点效果 / 043

(三) 房产税的基本职能及对房地产市场的影响 / 048

五、房产税改革试点及其启示 / 053

(一) 两地“敢为天下先”值得充分肯定 / 053

(二) 两地试点的特色和初步成效 / 054

(三) 前瞻：房地产税改革的逐步全面推广 / 055

六、关于房地产税改革中几个现实问题的讨论 / 056

(一) 土地出让金问题 / 056

(二) 土地终极所有权问题 / 057

(三) “新老不平”问题 / 058

(四) 评估管理问题 / 058

(五) 小产权房等问题 / 059

(六) 关于改革试点与立法先行的问题 / 059

第二章 分层次的住房供应体系和住房保障制度研究

- 一、我国住房制度改革及当前住房供应体系框架 / 062
- 二、“双轨制”住房供应体系的目标定位及政府职责 / 064
- 三、我国住房保障制度的发展现状及主要问题 / 068
- 四、发达国家住房保障制度建设的经验借鉴 / 076
 - (一) 美国公共住房制度 (Public House) / 076
 - (二) 英国社会住房制度 (Social House) / 082
 - (三) 德国住房保障制度 / 086
 - (四) 日本的住房保障政策 / 092
 - (五) 国外住房保障制度总结 / 097
- 五、进一步完善我国住房保障制度的政策建议 / 101

第三章 新型城镇化进程中的住房保障问题

- 一、新型城镇化对住房保障的总体要求 / 105
 - (一) 新型城镇化的科学内涵 / 105
 - (二) 应科学地处理好新型城镇化与房地产业发展的关系 / 108
 - (三) 保障性住房制度建设是实现“人的城镇化”的重要机制保障 / 109
 - (四) 保障性住房建设应把握好城镇化道路方向 / 110
- 二、城镇化对住房保障的需求和影响 / 112
 - (一) 人口流动规模和结构明显变化, 住房保障面临新的任务 / 113
 - (二) 区域产业转移和“产城融合”发展, 为完善住房保障体系提供了历史机遇 / 114
 - (三) 住房市场价格与结构发生变化, 对住房保障体系调整产生重要影响 / 115
 - (四) 政府财政负担增加, 亟须增强住房保障的可持续性 / 116

三、新型城镇化中住房保障发展的重点问题及建议 / 117

- (一) 住房保障方式与保障性住房供应规模 / 118
- (二) 关于保障性住房的供给范围和供给标准 / 120
- (三) 关于保障性住房的供应方式 / 123
- (四) 完善保障性住房建设融资 / 124
- (五) 完善保障性住房管理机制: 建立健全分配、准入与退出机制 / 127
- (六) 建立健全居民住房信息系统 / 129

第四章 完善我国保障性住房公共财政保障机制

一、公共财政住房保障支出的理论分析 / 132

- (一) 政府在住房领域实施干预的基本理论探析 / 132
- (二) 公共财政住房保障支出模式选择 / 138

二、近年来公共财政支持住房保障建设的情况 / 142

- (一) “十二五”以来公共财政住房支出情况 / 142
- (二) 2012 年财政支持保障性安居工程建设情况 / 147

三、完善公共财政住房支出体制、机制与政策的建议 / 150

- (一) 健全公共财政住房支出管理体制 / 150
- (二) 分类确定不同类型保障性住房公共财政的支出责任与实现方式 / 157
- (三) 完善住房公共财政预算保障机制 / 163
- (四) 创新公共财政住房支出方式, 提高政策保障绩效 / 169
- (五) 适时转换公共财政住房保障支出模式 / 171
- (六) 进一步改革和完善住房税式支出 / 172

第五章 引导符合国情的住房建设和消费模式

一、我国住房建设现状、问题与评价 / 176

- (一) 对当前我国住房产业化发展的基本评价 / 176

- (二) 存在的问题与原因分析 / 176
- 二、处理好住房投资品与消费品属性的关系 / 180
 - (一) 居住消费功能是住房最基本和根本的功能 / 180
 - (二) 住房具有作为投资品的天然优势 / 180
 - (三) 住房过度成为投资品的危害 / 181
 - (四) 公共政策调控的重要任务是要尽可能地使住房回归消费品属性 / 182
- 三、构建符合国情的、可持续发展住房消费模式必要性 / 184
 - (一) 中国城镇住房需求粗略预测 / 184
 - (二) 必要性分析 / 185
- 四、符合国情、可持续发展住房消费模式的内涵及要求 / 187
 - (一) 倡导住房适度消费 / 188
 - (二) 倡导“先租后买”，逐步实现居者有其屋 / 188
 - (三) 以多层次梯度消费为中心 / 189
 - (四) 大力发展节能省地住宅 / 190
- 五、政策建议 / 190
 - (一) 科学制定适合我国国情的居住标准，引导住宅建设与消费可持续发展 / 191
 - (二) 转变住宅建设的生产方式和增长方式 / 194
 - (三) 制定配套政策，对住房开发建设和消费实施双向调节 / 196
 - (四) 制定引导住房合理消费的经济政策 / 198
- 附：创新商品房合作建设模式——众美定制实践的案例 / 200

第六章 我国房地产市场宏观调控实证分析

- 一、2003 年以来我国房地产市场政策调控的阶段、特点及效果 / 207
 - (一) 2003 年以来我国房地产调控的主要阶段 / 207
 - (二) 近年来房地产市场宏观调控政策的特点 / 228
 - (三) 近年来房地产市场宏观调控政策效果 / 230

二、影响我国房地产调控效果的主要因素 / 239

(一) 房地产市场机制的缺陷 / 239

(二) 利益分配与博弈机制的扭曲 / 240

(三) 房地产调控政策的内在不足 / 241

(四) 从众心理的驱动 / 243

(五) 宏观经济形势的扰动及相关政策的外部冲击 / 243

(六) 基础信息和资料的不完善 / 246

三、现阶段我国房地产调控政策潜在风险的判断 / 246

(一) 放松当前的调控政策可能带来的风险 / 247

(二) 继续维持当前的调控政策可能带来的风险 / 247

四、消除认识误区,明确调控思路 / 249

五、完善我国房地产宏观调控政策的具体建议 / 250

(一) 加大结构调整力度,纾解“阵痛”,摆脱对房地产业的过度依赖 / 250

(二) 增强政策明确性和稳定性,形成稳定的市场预期,削弱市场非理性冲击 / 250

(三) 按照差异化与灵活性原则,把握微调时机和力度,增强其针对性 / 251

(四) 明确政府责任,规范“保障轨”与“市场轨”“双轨统筹”的运行模式 / 252

(五) 强化制度建设,构建一个透明、合理的利益博弈机制 / 253

(六) 短期调控与长期制度建设相结合,在配套改革攻坚克难中促进调控方式转型,形成稳定调节长效机制 / 254

(七) 完善堵疏结合的调控方式,处理好保护耕地和稳定土地供给的关系 / 255

第七章 房地产税制体系改革问题研究

一、我国房地产税制体系概况 / 257

(一) 我国房地产税制的主要沿革 / 257

- (二) 现行房地产税制体系 / 258
- 二、我国当前房地产税制存在的主要问题 / 259
 - (一) 房地产税制体系结构不合理, 重流转、轻保有 / 259
 - (二) 现行房地产税制设计落后于经济现实需求 / 259
- 三、现行房地产税制不完善引发的问题 / 261
 - (一) 房地产税制不完善是形成地方政府“土地财政”收入格局的重要原因之一 / 261
 - (二) 房地产税制体系不完善导致税收对房地产市场调控受限 / 264
- 四、发达国家房地产税制体系的借鉴——以日本为例 / 265
 - (一) 日本房地产税制体系概况 / 265
 - (二) 具体税种 / 266
 - (三) 对中国房地产税制改革的借鉴 / 270
- 五、完善房地产税制体系的政策建议 / 271
 - (一) 完善房地产税制体系的总体目标 / 271
 - (二) 完善房地产税制体系的总体思路 / 272
 - (三) 近期房地产税制体系的改革建议 / 273
 - (四) 中长期房地产税制体系改革设想 / 274

第八章 房地产税的作用、依据及改革方向、路径、要领

- 一、改革的缘起与思考的要点 / 279
- 二、大方向与正面效应 / 283
 - (一) 实施房地产税改革在大方向上别无选择, 是大势所趋 / 283
 - (二) 实施房地产税改革的多重正面效应 / 286
- 三、房地产税改革试点的观察与评价 / 287
- 四、大方向下的改革路径选择与基本要领 / 288

第九章 改革和完善我国住房金融政策体系

- 一、住房金融的内涵及作用 / 291
 - (一) 内涵 / 291
 - (二) 住房金融的重要作用 / 293
 - (三) 政府干预住房金融领域的理论依据 / 294
- 二、国外住房金融模式及政策启示 / 295
 - (一) 资本市场融资模式 / 296
 - (二) 合同储蓄融资模式 / 301
 - (三) 强制储蓄融资模式 / 303
- 三、我国住房金融的作用及存在的问题 / 306
 - (一) 我国住房金融的作用 / 306
 - (二) 我国住房金融体系存在的问题 / 307
- 四、构建我国住房金融体系的基本思路与框架建议 / 310
 - (一) 构建我国住房金融体系的基本思路 / 310
 - (二) 构建完善合理的住房金融体系框架建议 / 312
- 五、关于我国住房金融几个重点问题的分析 / 315
 - (一) 发展住房抵押贷款的证券化业务 / 315
 - (二) 改革住房公积金制度 / 319
 - (三) 发展租赁性保障房信托投资基金 / 328

第十章 积极探索土地年租制，创新住房供应模式

- 一、我国政府土地出让收入的历史沿革 / 331
- 二、土地出让金性质辨析 / 334
- 三、现行土地批租制 + “招拍挂” 机制的诸多弊端 / 336
- 四、现行保障性住房体系的缺陷和年租制的制度优势 / 339
 - (一) 现行保障住房体系的缺陷 / 339