

中国房地产税

税制要素设计研究

ZHONGGUO FANGDICHANSHUI
SHUIZHI YAOSU SHEJI YANJIU

侯一麟 任强 马海涛 ◎ 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中国财政发展协同创新中心资助项目

中国房地产税制要素设计研究

侯一麟 任 强 马海涛 编著

中国财经出版传媒集团
经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国房地产税制要素设计研究 / 侯一麟, 任强,
马海涛编著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-5141-7010-8

I. ①中… II. ①侯…②任…③马… III. ①房地产税 -
税法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.229.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 134709 号

责任编辑: 凌 敏 张惠敏
责任校对: 郑淑艳
责任印制: 李 鹏

中国房地产税制要素设计研究

侯一麟 任 强 马海涛 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010-88191343 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: lingmin@esp.com.cn

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京密兴印刷有限公司印装

710×1000 16 开 15 印张 240000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-7010-8 定价: 45.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn)

前 言

基层政府主体税种与地方治理

本书探讨的主要内容是：一旦全国人民代表大会和国务院决定开征房地产税，将根据哪些原理来设计该税的税制要素，以及如何规划实施策略。

为什么在当下的中国讲房地产税这个题目？我们的看法是：财政是手段，服务于施政目标。在现代社会中，政府存在和运行的主要目的是保障人民的生活，并且使生活水平随着经济社会的发展稳步提高。基本公共服务主要由基层政府提供；所以考查国民生活水准必定从基层政府是否充分、负责地行使其职能看起。我国经济高速发展 30 多年，国民收入成倍增加，多项指标迅速提升，但基本服务方面还普遍存在结构性欠缺。原因是多方面的，主因在于地方治理体系存在体制性漏洞。

地方治理体系的缺陷表现在诸多方面，与本书题目相关的有两个：一是基层政府与当地居民之间的关系，可称为责任机制；二是基层政府财政收入来源与其施政行为之间的机理，可视为激励机制。二者密切相关。基层政府的职责就是提供公共服务，自然应当向当地居民负责，这个道理似乎没人不懂，但“责任”在实际生活中往往落空——问责缺乏抓手，监督无从做实：因为基层本来就没有多少正式、明确的财权，故而没有抓手，又何谈激励基层政府优质高效地提供服务呢？从这个角度看问题，就切入了本书的主题：赋予基层政府一个主体税种，建立健全责任机制和激励机制，从根本上改善地方治理。这是我们想达到的目的。

为此，我们在 2011 年成立了课题组，从国家管理现代化

中的财政体制入手，梳理古今中外有关文献，探究如何使基层政府的收支挂钩，怎样使其收入和支出以当地居民的需求和意愿作为决策依据，进而提高效率，塑造贴近民众、负责任的基层政府。我们发现：规范的现代房地产税是一个普遍采用、比较有效又相对可靠的财政工具和治理手段。关键是要找到途径，把房地产税在中国制度化。这是我们第一阶段的研究成果，书名是《房产税在中国——历史、试点与探索》，2014年由科学出版社发行。

房地产税能在我国落地、生根，达到改善地方治理这个目的吗？2011年1月底，上海重庆开始房（地）产税试点，我们抓住这个机会，从当年夏天开始每年夏冬两季的系统调研。在财政政策设计方面，我们访谈的对象包括沪渝两市财政局税政处参与设计、起草上海/重庆房（地）产税试行条例的有关人员，财政部税政司和国家税务总局财产与行为税司的官员，非试点的北京市、江苏省、深圳市、南京市财政局（厅/委）以及北京、重庆所辖的区县财政局、乡镇财政所等单位的工作人员。为了了解房地产税实施中可能的征管细节及难点和瓶颈，我们走访了北京市、浙江省、湖北省、南京市、深圳市、深圳宝安区的地方税务局富有实践经验的各级官员。关于房地产税作为基层政府主体税实施中的其他相应方面，我们向上海和北京所辖区政府、街道办事处工作人员请益；还专门向区卫生局、房管局、城市管理监督指挥中心的人员求教。

另外，我们实地参观了北京、上海、石家庄、温州等地的高中低档楼盘，北京、上海的二手房中介、上海杨浦区房（地）产手续交易大厅。我们仔细听取了温州两家大型房地产开发企业对沪渝两市房（地）产税政策的态度和建议，还征求上海区属国企管理层的意见。我们也利用各种机会，跟很多类别的从业人员了解其家庭收入、住房状况以及对房地产税的看法，接触的人员包括中小学教师、大学教授、各个级别的医

生、各级公务员、企业白领、普通工人以及下岗和退休工人等，他们的住房涵盖了商品房、福利房、小产权房、拆迁房、职务房等。

沪渝两市的房（地）产税试点引起了全社会广泛关注，众说纷纭，争论不休。我们在梳理学术界和政策圈发表的各种言论后，专门组织了数次小型和成规模的研讨会，征询专家学者的建议和意见。应邀参加的专家学者来自智库和高校。智库有：中国社会科学院财经战略研究院、财政部财政科学研究所、国家税务总局税收科学研究所、北大-林肯研究中心、国家行政学院等。高校有：中国人民大学、中央财经大学、上海财经大学、中国政法大学、首都经贸大学等。另外有深圳市房地产评估发展中心和中國税务报。

《中国房地产税税制要素设计大纲》（以下简称《设计大纲》）于2014年夏天完成初稿，本想在国家的有关法律、政策确定之后再公之于众，现在发表明显超前于原定计划。提前的原因是，随着经济形势变化，尤其是房地产业和房产价格的巨幅波动，这两年国内社会各界和各种媒体对房地产税给予了极大的关注，各种声音不断涌现。在这个背景下，把设计大纲公之于众，希望能够为这场讨论提供一份成系统的分析框架，使讨论有章法、循序深入，有助于参与者透过表面现象，抓住问题的实质，逐步达成共识，最终对国家稳定发展和提高民众福祉有所贡献。《设计大纲》的详细摘要曾于2015年10月印成小册子，以“政策建议”的形式在中央财经大学的发布会上小范围公开，正式征求专家学者政府官员意见；随后以“中国房地产税设计原理和实施策略分析”为题，发表于《财政研究》2016年第2期，就教于全国财政界的专家学者和各级财税政务官员以及一线的实际工作者。

本书分为三篇：第一篇是中国房地产税税制要素设计大纲，是主体。第二篇是支撑研究，包括五份实证研究，为《设

计大纲》提供佐证。第三篇是各方意见，包括各种反对开征房地产税意见的综述，目的是方便读者自己进行比较和鉴别。同时，转载三篇已经在他处发表了的文章，支持、反对开征房地产税的都有。

课题组的工作能够进行到现在，除去我们自己的坚持和努力外，应该感谢几家单位的慷慨资助和很多单位及个人的关心、理解和大力支持。课题初期的工作是由林肯土地研究院和佐治亚大学斯坦利·W·希尔顿教授基金支持的；中央财经大学中国财政发展协同创新中心自2014年起资助课题组的研究，使我们得以扩展调研规模、举办研讨会、参加多个学术会议。我们诚挚地向各资助方表示感谢，向所有接待过我们的各地各级政府机构和官员致意，感谢各位专家学者腾出宝贵的时间参与我们的活动并提出中肯的意见和建议。尤其感谢中央财经大学提供的全方位支持和课题组全体成员的参与合作。最后，感谢西拉丘斯大学麦克斯维尔学院提供的各种便利和我的研究助理 Brianna Carrier 女士、事务助理 Kelly Bogart 女士。

房地产税事关千家万户，作为财政工具和治道手段，设计合理、使用得当，会是利器；若设计无章、使用失法，可能只是钝器；再若税政简单、粗暴，甚至变成凶器。正因为如此，《设计大纲》在成稿后，我们从2014年夏天起以各种方式、在多个场合征求意见，至今仍心怀忐忑，薄冰深渊之感萦绕心头，绝不敢言成熟，只求不出方向性的错误，再逐步完善。在此，课题组全体同仁恳请社会各界不吝指教，我们携手共同致力于改善地方治理、建设温馨家园。

美国西拉丘斯大学麦克斯维尔学院

侯一麟

2016年3月

目 录

| 第一篇 中国房地产税税制要素设计大纲 |

大纲概要	(3)
一、概要	(3)
要素设计原理	(8)
二、原理综述	(8)
三、税负公平	(12)
四、注重效率	(16)
五、税入充足	(22)
六、税政得当	(25)
七、透明运行	(31)
八、周期稳定	(33)
九、设计原理总结	(37)
税制实施分析	(38)
十、实施策略	(38)
十一、辖区面积	(43)
十二、税负内化	(45)
十三、地方竞争	(50)
十四、纳税意愿	(51)
十五、纳税能力	(55)
十六、拒缴应对	(60)
其他及结语	(61)
十七、要素之间相互关系	(61)
十八、关键要素	(62)

十九、结语 (66)
参考文献 (67)

| 第二篇 支撑研究 |

小学教育质量对房价的影响：对北京市海淀区的实证分析
..... 任 强 侯一麟 马海涛 (73)
中国城镇居民房地产税缴纳能力的实证分析 张 平 侯一麟 (91)
我国未来房地产税税率设定研究综述 何 杨 (108)
房地产税税率研究：基于纳税人负担角度 李 升 (125)
房地产整体估价：税基评估技术体系与深圳实践
..... 耿继进 汪友结 肖良生 (141)

| 第三篇 各方意见 |

中国房地产税制改革的背景、内容与路径 倪红日 (159)
关于房地产税问题的基本认识 贾 康 (165)
关于房地产价值评估的几个问题 曲卫东 (176)
国内反对房地产税的文献综述 白彦锋 (186)
反对征收住户房地产税
——关于中国房地产税改革和房地产市场调控方法的辨析
..... 杨 斌 (202)
房地产税立法的法理依据与相关政策建议 安体富 (215)
土地公有可以开征房地产税吗 何 杨 (222)

第一篇 中国房地产税税制 要素设计大纲

大纲概要

一、概要

（一）为什么考虑开征房地产税

说到开征房地产税，不少人马上会质疑：中国整体税负已经不轻，为什么还要加税，而且是面对大众的直接税？这个问题必须清楚、干脆地回答，否则无法凝聚民心，甚至财税系统的官员和工作人员都认识模糊。

要回答这个问题，先看一个基本事实：改革开放 30 多年来，我国经济高速发展，城市建设日新月异，国民收入和生活水平大幅提高；但居民基本公共服务仍然有很大欠缺，表现最明显的是基础教育、医疗服务和居住环境。一个典型的例子是多少年来普遍设置的重点学校——小学、初中、高中，甚至幼儿园。挑选少数学校重点扶持，本来是国家财力不够、无法全面增加教育经费时期的无奈之举，少花钱还能有选择地培养尖子人才。这个体制一直沿用，近十几年演化出了价格攀升的学区房现象，是典型的教育投入不足又与区县政府自有财税脱钩造成的结果，人人抱怨同时又拼尽财力和人情关系把自己孩子往里送（细节参见本书第二篇）。医疗也一样，大病小病都去大医院、中心城市的医院。因为几十年的经验告诉公众，只有这些医院的医师水平和设备才有保障、诊断和治疗才可靠。居住环境更是如此：卫生、垃圾、绿化、照明、保安、便利等细节越是老旧小区的房子越差，越是新区新房越好，新旧好坏之间的差距跟房价挂钩密切，加剧了贫富差距。这些公共服务方面的短板不是一两个城市的问题，而是全国性的，是基层政府存在的共性问题。

究其缘由，是政府层级之间的财政关系尚未理顺，是财政体制和行

政管理体制出了问题，落后于经济社会的发展变化。^① 在现行财政体制中，地方政府的财权财力与事权事责严重脱钩，基层财政捉襟见肘，转移支付不能从根本上解决基层自有财力匮乏的难题。^② 2014 年中共中央通过的《深化财税体制改革总体方案》提出：“调整中央和地方政府间财政关系，进一步理顺中央和地方收入划分，合理划分政府间事权和支出责任，促进权力和责任、办事和花钱相统一，建立事权和支出责任相适应的制度。”^③ 这在客观上也要求赋予地方政府主体税源。

在地方政府层面，地方财政严重依赖土地出让收入，其不可持续性已经非常明显；隐性的、擦边球式的、甚至违法的地方债屡禁不止，愈演愈烈，数量巨大；政府与民众之间信任关系远低于理想水平。财政体制的漏洞加剧了治理隐患。基层政府缺乏责任和动力，久而久之必然造成并引发道德风险问题；一些中西部地区已经有明显的“等靠要”行为模式。从公众需求方面看，地方公共服务支出不足，而且不与当地自有税收挂钩，可能刺激居民对服务的过度要求，也是道德风险的表现。

所以，授予地方政府主体税种，是政府层级之间分工的自然，使地方政府拥有稳定的自有财源，完成其应当履行的各项基本公共服务职能。从治理的角度讲，是建立政府与公众之间的信赖关系的必然条件。居民每年直接把一部分收入交给当地政府，要得到数量充足、质量较高、常年保障的服务。这样才能建立权责明晰、高效负责、便于监督、易于实施的财政收支体系。授予地方一个主体税种还是建立一个倒逼机制：居民时刻盯着，督促建设贴近民众、清廉自律的基层政府（Shah & Shah, 2009）。所以，应当尽快理清各级事权事责，授权地方征收房地产税，提高公共服务供给保障，化解社会经济发展及地方治理中诸多问题。

① 罗伊-鲍尔、吴卓瑾、乔宝云（2014，第43页）的研究报告也指出了这个问题，但没有展开讨论。

② 在2007年党的十七大之前，官方文件多讲“事权与财权相结合”；从党的十七大至十八届三中全会前，提法改变为“财力与事权相匹配”，财力指“基层自有财力+转移支付”。侯一麟（2009）分析了财权与财力、事权与事责，认为把“事责”与“事权”分开更符合实际。十八届三中全会后改为强调“事权与支出责任相适应”。

③ 《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》进一步明确，要“合理划分事权，明确支出责任。合理划分中央事权、中央地方共同事权和地方事权”。

（二）“中国房地产税研究项目”缘起

本书是“中国房地产税研究项目”系列研究之二，“税制要素设计”的主体部分，系统提出中国房地产税的设计框架和税制要素。在课题组2014年出版的第一期专题报告中（侯一麟、任强、张平，2014），我们称这个税种为“房产税”，是为了避免混淆，与2011年初开始的沪渝两市的房产税试点相呼应，但其实质为“不动产税”，更准确地说“房地产税”，不涉及家庭的个人财产。第一期报告的重点是阐述说明：现代房地产税作为一项财政制度和治理手段，在中国当前的社会经济发展阶段可用、适用，并且可以一石多鸟，有助于解决前期改革中积累的一系列深层次问题。

本阶段研究成果称为《中国房地产税制要素设计大纲》，含义是本研究提出理论和分析框架，不是房地产税实施细则；重点在于阐述：若在中国目前的发展阶段采用规范的现代房地产税，我们应当采用什么样的设计框架，进而如何设计税制要素。《设计大纲》的立论基础是经济学原理和公共财政理论，提出：财政税收制度是政府施政、服务社会的基础，要与社会经济发展相匹配，落后于经济社会发展阶段就起不到应起的作用。每当一个国家的总体发展，尤其是经济发展进程快速推进时，财政税收制度往往适当超前，以便为社会发展奠基、铺路。这一点在发达国家的现代化过程中屡经验证；中国自20世纪70年代末以来的改革进程再次证明了。我们认为，中国的发展又走到了这样一个节点，需要财政税收制度再先行一步。

《设计大纲》考虑一般的税制设计原理，包括税负公平、经济效率、税收充足和可接受性。除此之外，还考虑房地产税收在经济周期中的波动和应对办法。后者在传统的房地产税研究中少见，在此专门讨论是把财政政策研究最新成果延伸到税制设计起点，以便在税政执行中更好地贯彻执行。另外，《设计大纲》还着重提出：在中国设计、开征房地产税，应当尽量避免西方国家走过的弯路、不犯可以规避的失误，以期充分发挥后起优势，探索走出一条符合中国实际的新路。

（三）《设计大纲》主要结论

《设计大纲》做出以下主要结论：

1. 中国应当积极、稳妥地推进实施房地产税，形成一个由个人所得税、增值税、房地产税为主，中央地方有机连贯的税制体系，与已然迅猛发展起来的房地产市场相匹配。所谓“积极”，是指中央政府尽快做出实质性的制度安排，以便后续步骤在各地有序、稳步地推出。所谓“稳妥”，是指设计框架务须理论上站得住，程序和操作层面上行得通，政治上充分考虑社会各阶层的长期可接受性。

2. 中国房地产税的设计，要最大限度地做到公平，同时充分考虑经济效率和税收征管的可行性。所谓“公平”，是指纳税人不管对此税种看法如何，都承认税负合理，与个人拥有的房产价值吻合，与高中低财富拥有者相比尤其如此。具体到房地产税，公平是对全部纳税实体的、超出特定时段的，是最广大的纳税人经过几个纳税周期的经历和比较之后心悦诚服的、持久的感受。所谓“效率”，是指最大程度地避免造成纳税人的行为扭曲。

我们认为：平衡公平与效率两方面，宽税基、少豁免是最好的选择，可以极大地促进税收征管，有利于房地产税的顺利实施。发达经济体的长期实践证明，针对某些特定群体的减免或差别税率，其动态结果并不公平，随着时间推移，不公平的程度还会加速放大，造成严重的社会问题。房地产税作为受益税，其公平性不必体现在减免或区别税率，而是平等待遇、规范评估和划一征管。在这个意义上，房地产税的公平是与效率并行的，二者之间相减效应远没有传统理论推导的那么大。从政策设计的角度来说，就是不要企图把社会福利政策与税收政策相混淆；二者务须区别对待，分开实施。房地产税是财政政策，与社会政策如福利、再分配等需要明确区分，分别设计，区别执行，不可混在一起；否则哪一边都不伦不类，效果无从谈起。

3. 在国家层面由全国人大立法，确定房地产税为地方税，授权省级和地市级立法机关通过相关地方性法规，征收地方房地产税。这里所讲的“地方”，特指区县及以下基层政府，^① 它们承担的提供基本公共服务的责任占总量的70%以上。各省市根据全国人大颁布的《房地产税法》

^① 在我国行政体制中，直辖市、副省级市和地级市下辖的“城区”分属于不同的级别，标志之一是其党政一把手的级别可以是厅局级、副厅局级和县处级。本《设计大纲》从辖区面积和人口的角度着重基本公共服务的提供，不做行政级别的区分。

和自身经济社会状况，制定符合本省、本地市的房地产税《实施细则》和《征收办法》，决定所有相关细节，包括是否开征、何时开征、税基、税率等等。

全国人大、省及地市级立法机关可以考虑在《房地产税法》和《实施细则》通过、公布后，至该税法和细则生效之前，设立2~5年的空当，为征收前的导入期。在导入期内，相关企业、家庭和个人可以根据房产所在地的房地产税实施细则及征收办法，对各自名下的投资和房地产等做出合法、合理、市场化的调整，保护自身的经济利益，减少因新税实施、投资或消费主体财务安排衔接不畅造成的损失。同时，地方税务部门有时间做充分的技术和管理准备；新成立评估部门做翔实的房地产评估和登记注册。

4. 中国开征房地产税的直接目的，固然是为地方政府能够更好地提供基本公共服务筹集稳定可靠的自有财源，间接和最终目的是多方面的，有利于从多个维度促进和改善地方治理，实现真正意义上的国家管理现代化。

5. 开征新税没有完美时机，但从各方面情况判断，中国开征房地产税正当其时，宜早不宜迟，因为越延迟各种不利因素可能越会加大。我们设计了从税法公布至生效之间有2~5年的窗口，也是给目前宏观经济下行压力预留了调整的窗口。课题组的后续工作会对开征房地产税可能产生的社会、政治、经济、财政等方面的风险做专门、细致的实证分析。

（四）《设计大纲》布局

《设计大纲》分为19节，^①具体安排如下：本节是概要。第一部分阐述税制要素设计原理，包含八节：先讲原理综述，其余六节各概括一个原理，最后进行原理总结。第二部分为税制实施分析，也包含七节，是我们选择的七个我们认为比较重要的相关问题，逐一进行分析。其他部分凝练整个大纲，把我们根据本《设计大纲》假设的一个方案的要点集中勾画出来，供学界、政策圈和决策者参考。

^① 《设计大纲》共分19个部分。在这19个部分中，如果用“章”来命名，会略显各部分内容单薄。最后考虑使用“节”来指代每部分内容。

要素设计原理

二、原理综述

在阐述税制要素设计原理之前，我们先考察房地产税的必要性和可行性。首先，在一个国家的经济社会发展进程中，开征房地产税是必要的，具有普遍性，是经济社会发展的必然和结果。理由有三个：

1. 从间接税到直接税（Kleven, 2014; Besley and Persson, 2014）。从间接税走向直接税是现代社会中国家的财政治理能力提升的综合表现。在迄今使用过的所有税种中，所得税（尤其是个人所得税）、（广义的）消费税和房地产税是三个主要税种，^①三者分别对对应收入的获得、使用和积累。^②

所得税是直接税。我国现行的所得税制及其征收办法自 20 世纪 80 年代实施以来，推进改革和实施的步伐很快，但仍然存在很大漏洞，个人所得税收入占每年税收总收入的比重很低，如 2013 财年只有 6%。就是说，大量灰色收入和大范围的非正式经济成分尚未纳入税收征管范围，大批高收入、资产丰厚人群的主要收入及资产绕过了所得税，没有较好地实现累进式所得税的目标。其后果是严重的：之一是全社会收入差距不断加大，公共财政的再分配功能大打折扣；之二是使该税不能在经济周期的波动中起到自动稳定器的作用，不利于宏观经济平稳运行。

每年全国财政收入的 70% 以上来自间接税。增值税就是间接税的一种。落到最终消费者头上的增值税从每个时点观之，有“累退税负”之嫌，即：用税负除以个人收入所得到的“实际税率”，对高收入人群低

① “消费税”在此为泛指，是对消费所征的税，包括国内的增值税和营业税，不特指国内现行的“消费税”税种。

② 房地产是消费同时也是财产的积累。