



短中期目标兼顾的 房地产税研究

DUANZHONGQI MUBIAO JIANGU DE FANGDICHANSHUI YANJIU

黄杰华 席卫群 著

 江西高校出版社



短中期目标兼顾的 房地产税研究

DUANZHONGQI MUBIAO JIANGU DE FANGDICHANSHUI YANJIU

黄杰华 席卫群 著



江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

短中期目标兼顾的房地产税研究/黄杰华,席卫群著.
—南昌:江西高校出版社,2014.5
ISBN 978-7-5493-2534-4

I. ①短... II. ①黄... ②席... III. ①房地产税-研究-中国 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014) 第 101581 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791) 88504319
销 售 电 话	(0791) 88515992
网 址	www.juacp.com
印 刷	天津市天办行通数码印刷有限公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	890mm×1240mm 1/32
印 张	4.5
字 数	170 千字
版 次	2014 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-2534-4
定 价	23.00 元

赣版权登字-07-2014-234

版权所有 侵权必究

前言

房地产税作为复合税制中的重要一环,在整个税制之中占有重要地位。我国经过 30 多年的经济体制改革,经济运行方式和产权制度等方面已向市场经济的要求迈出了一大步,市场在资源配置中的基础作用初步实现,但决定作用还有待加强。在此期间,我国城市房地产行业经过突破性的发展,成为国民经济的支柱产业之一。但是在经济全面转型的大背景下,我国房地产税制却未能及时地调整和优化,没有发挥财产税应有的功能,在流转税、所得税、财产税构成的三足中成为“跛腿”,影响了我国整个税收体系的建设。

本书的研究从回顾我国房地产税发展演变出发,分析房地产税改革的动因,立足于我国地方财政状况和经济发展状况,揭示房地产税改革的必要性,通过实证分析房地产税经济环境,明确房地产改革的功能,并在此基础上借鉴其他国家较为成熟的做法,提出我国房地产税的改革方案。内容主要分为六部分:

第一部分主要是分析我国房地产税发展与改革的现实背景。首先简要回顾新中国成立以来我国房地产税发展历史及房地产业现行的租税费体系,并从中指出其存在的缺陷,为房地产税改革提供依据;其次,分析我国进行房地产税改革的经济环境,主要运用 1998~2011 年统计数据分析地方公共财政状况、房地产发展状况和居民财富分布状况。

第二部分主要是阐述房地产税理论依据。首先厘清了房地产税的内涵,然后从公共经济学和土地经济学视角阐述房地产税可证的

依据,并在分析财产税特性基础上论述了其存在的收入效应、替代效应和公平性。

第三部分主要是分析沪、渝房产税试点改革效果。通过具体数据论证沪、渝房产税试点改革的有限性和存在的问题。总体上沪、渝两地房产税改革试点与健全财产税体系,调控房价和调节个人收入分配目标存在一定差距,试点效果不明显。房产税试点运行存在着税种性质不清,征收范围过小、存量房征税缺位,增收规模有限,立法程序缺失等问题。

第四部分主要是介绍房地产税的国际经验及借鉴。通过梳理国外对房地产普遍开征土地税、房产税、不动产税等税种的具体做法,得出一些值得我国借鉴的经验:房地产税制的设计目标明确;税制设计重保有轻流转;房地产税课税对象及计税依据体现特定目的;税率设计灵活,针对性强;建立完善的不动产评估和征管体系;立法、执法权限在中央和地方之间适当划分。

第五部分主要分析短中期目标结合下的房地产税制度设计。在阐述学术争锋和国外房地产税功能定位的基础上,结合我国现有情况,指出短期内我国房地产税改革应以“支付能力”为指导,确定收入分配调节为主,保护土地资源和引导地方政府行为为辅的目标;中长期我国房地产税应以“受益论”为指导,确定完善地方税制,为地方筹集财政收入为主,调节收入分配为辅的目标。为此,建议我国房地产税实行个别财产税模式,短期以完善和推广房产税为主;中长期重新构建房地产税,将房产税和城市土地使用税合并形成不动产税,改革土地增值税,形成流转税、所得税和财产税相互配合的税收体系。

第六部分主要是分析房地产税改革的制度环境。通过从征管支持和法律支持两方面分析推进房地产改革需要进行的配套制度建设。认为不动产登记系统及房屋价值动态评估系统,是房产税全面开征的两大必要技术前提。因此,现阶段应重点加强基础性数据整理分析工作,确保信息的准确性,实现税收征管的网络化和信息化。与此同时,厘清房地产租、税、费关系;加强立法,明确房产税征收的法律属性;以及完善财政分权制度也非常重要。

第一章 导论 /1

1.1 研究背景与意义 /1

1.1.1 研究背景 /1

1.1.2 研究意义 /3

1.2 国内外研究现状及述评 /3

1.2.1 国外研究现状 /3

1.2.2 国内房地产税研究综述 /4

1.3 研究内容和方法 /8

1.3.1 主要内容 /8

1.3.2 基本思路和方法 /10

1.3.3 主要观点及创新之处 /10

1.3.4 不足之处 /11

第二章 我国房地产税发展与改革的现实背景 /12

2.1 我国房地产税改革发展历程 /13

2.1.1 1949~1978 年阶段 /13

2.1.2 1979~1993 年阶段 /13

2.1.3 1994~2007 年阶段 /14

- 2.1.4 2008~2011 年阶段 /15
- 2.2 房地产业现行租税费体系 /16
 - 2.2.1 我国土地地租现状 /16
 - 2.2.2 我国房地产税收现状 /17
 - 2.2.3 我国房地产收费现状 /19
 - 2.2.4 租税费之间存在的缺陷 /21
- 2.3 我国进行房地产税改革的经济环境 /26
 - 2.3.1 地方政府收入状况 /26
 - 2.3.2 居民财产税税负状况 /29

第三章 房地产税的理论依据 /36

- 3.1 房地产税的内涵 /36
 - 3.1.1 房地产和房地产税 /36
 - 3.1.2 房产和房产税 /36
 - 3.1.3 地产和地产税 /37
- 3.2 房地产税的理论依据和特性 /38
 - 3.2.1 房地产税的理论依据 /38
 - 3.2.2 财产税的特性 /41
 - 3.2.3 财产税的特点 /43
 - 3.2.4 财产课税的计税依据及财产的估价方法 /44
 - 3.2.5 财产税的优点及其不足 /48
- 3.3 财产税的效应 /50
 - 3.3.1 财产税的收入效应和替代效应 /50
 - 3.3.2 财产税的公平性 /51

第四章 沪、渝房产税试点改革分析 /59

- 4.1 沪、渝房产税试点改革的主要内容 /59
- 4.2 上海、重庆房产税试点改革效果分析 /61
 - 4.2.1 试点以来取得的成效 /62

- 4.2.2 试点效果的有限性 /62
- 4.2.3 试点运行存在的问题 /69
- 4.2.4 房产税推广的障碍 /70

第五章 房地产税的国际经验及借鉴 /74

5.1 国外比较 /74

- 5.1.1 土地税比较 /74
- 5.1.2 房屋税比较 /80
- 5.1.3 不动产税的比较 /83

5.2 借鉴 /86

- 5.2.1 房地产税制的设计目标明确 /86
- 5.2.2 税制设计重保有轻流转 /86
- 5.2.3 房地产税课税对象及计税依据体现特定目的 /87
- 5.2.4 税率设计灵活,针对性强 /88
- 5.2.5 建立完善的不动产评估和征管体系 /90
- 5.2.6 立法、执法权限在中央和地方之间适当划分 /90

第六章 短中期目标结合下的房地产税制度设计 /92

6.1 我国房地产税的功能定位 /92

- 6.1.1 学术争锋 /92
- 6.1.2 其他国家房地产税的定位 /95
- 6.1.3 本书认为的我国房地产税功能定位 /98

6.2 我国房地产税税制的设计 /100

- 6.2.1 税制模式的选择 /100
- 6.2.2 税制的设计 /102

第七章 房地产税改革的制度环境建设 /110

7.1 加快构建房地产税制征管体系 /110

- 7.1.1 完善房产登记制度 /110
- 7.1.2 加强房产价值评估能力建设 /111
- 7.1.3 实现税收征管的网络化和信息化 /114
- 7.1.4 建立社会信用体系 /115

7.2 法律支持 /115

- 7.2.1 厘清房地产租、税、费关系 /115
- 7.2.2 加强立法,明确房地产税征收的法律属性
/116
- 7.2.3 完善财政分权制度 /119

参考文献 /122

后记 /133

第一章 导 论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

房地产税收,顾名思义,是由“房地产”和“税收”二者构成的基本范畴,是指对于房地产取得、开发、流转、保有等环节征收的税费总称,它充分体现了国家与房地产主体之间的分配关系,包括房地产和税收及相关收费两个方面。房地产税收是国家税收体系重要组成部分,参与房地产经济运行的各个环节的分配,它的主要作用构成财政收入、抑制投机以确保公平、作为经济杠杆使国家实行宏观调控等功能。一般来说,将房地产税分“广义房地产税”和“狭义房地产税”。

广义的房地产税体系包括与房地产相关的所有税种,具体来说包括房地产交易(占有)环节的营业税、城建税、教育费附加、契税、印花税、耕地占用税;房地产持有环节的城镇土地使用税、房产税;房地产收益环节的企业所得税、个人所得税、土地增值税等。狭义的房地产税体系主要指具有财产性质的与房地产相关税种,主要包括城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税。长期以来,我国房地产税在税制结构中处于比较弱小的地位,形成实际的跛腿。

2003年,党的十六届三中全会明确提出要“实施城镇建设税费改革,条件具备时对房地产开征统一规范的物业税”,标志着我国准备对房地产税制进行改革。2005年,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建设》把稳步推进物业税列为“十一五”税制改革的重要内容,并开始在北京、重庆、深圳、宁夏、辽宁和江苏等省市局部地区开展物业税模拟

评税试点。2006年3月,十届全国人大四次会议表决通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中写入“改革房地产税收制度,稳步推进物业税并相应取消有关收费”战略举措。2007年,在提请十届全国人大五次会议审议的《财政预算报告》中,首次提出“研究开征物业税的实施方案”。2009年,《国务院批转发展改革委关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》中,将“深化房地产税制改革,研究开征物业税”作为建立有利于科学发展的财税体制的重要工作内容之一。由于“土地所有权”问题和立法程序等限制,物业税短期推出难度较大,再者民众往往容易将“物业税”与“物业费”混淆,再加上理论界对“物业税”的名称和概念也存在异议,从2010年起,物业税名称在官方报告中悄然改变。2010年5月,国务院同意并转发了发改委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》,要求“逐步推进房产税改革”,2010年10月,党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确提出“研究推进房地产税改革,逐步健全地方税体系,赋予省级政府适当税政管理权限”,不再出现“物业税”。2013年,党的十八届三中全会公布的《关于加快经济改革的若干重要决定》又明确提出“加快房地产税立法并适时推进改革”。可见,房地产税的完善始终是深化财税体制改革的重要问题,并在理论界展开了广泛讨论。

尽管众多学者对房地产税改革进行了激烈的探讨,但并未形成一致的、被广为接受的意见,各方面讨论都存在观点相左建议,许多关键问题都有待进一步研究:

(1) 如何正确对房地产税改革进行目标定位、功能界定和风险评估?

(2) 房地产税制,尤其是房产税如何设计?

(3) 上海、重庆房产税试点效果如何,应如何改进?

(4) 房地产税征管建设如何加强?

所有这些问题都需要运用基本理论,参照其他国家房地产税实

践,尽可能客观而公正地分析房地产税改革有可能产生的一系列作用。为此,本课题通过发现问题并剖析成因,探索我国房地产税改革的理论与实践、路径及方法。

1.2.2 研究意义

房地产税作为复合税制中的重要一环,在整个税制之中占有重要地位。我国经过 30 多年的经济体制改革,经济运行方式和产权制度等方面已向市场经济的要求迈出了一大步,市场在资源配置中的基础作用初步实现。在此期间,我国城市房地产行业经过突破性的发展,成为国民经济的支柱产业之一。但是在这种经济全面转型的大背景下,我国房地产税制却未能及时地调整和优化,没有发挥财产税应有的功能,在流转税、所得税、财产税构成的三足中成为“跛腿”,影响了我国整个税收体系的建设。

本课题的研究从回顾我国房地产税发展演变出发,分析房地产税改革的动因,立足于我国地方财政状况和经济发展状况,揭示房地产税改革的必要性,通过实证分析房地产税与地方财政、消费的关联度,反映房地产税的效应,并在此基础上设计出我国的房地产改革方案。丰富了财政学和经济发展的研究内容,具有重要的理论意义和实践价值。

1.2 国内外研究现状及述评

1.2.1 国外研究现状

由于房地产税在西方国家是比较成熟的税种,所以,学者研究重点是运用实证研究方法来分析房地产税与地方公共支出和房产价格的关联度。

蒂博特(1956)认为房地产税是中性的,不具有扭曲效应,房地产税与房价之间不存在显著的相关性,对房地产征税不会影响房地产资源配置效率。Church (1974)、Hamilton (1975、1976)、Rosen (1984)、Fischel (1992)、Wilson (1999)、Rosenthal (1999) Angel

(2004)、Lang(2004)和Noord(2005)等学者均进行了大量的实证研究来检验蒂博特的有效性和适用性。

然而,也有一些学者(如Mieszkowski,1972)通过研究得出不同的结论,形成了与之相对立的“新论”。新论认为房地产税是非中性的,对房地产征税会对房地产资源配置产生扭曲,进而影响资源配置效率。Hendershott等(1996)发现,若废除财产税扣除使全国居民住房价格平均下降5%,而废除房地产抵押贷款利息扣除则将会使居民住房价格下调12%。Wood(2006)实证分析得出:房地产税负的变动会影响买房租房的相对价格、家庭财富,并最终影响房价。Cebula(2009)使用2000~2005年单身家庭住房数据,发现房价与城市和县的房地产税呈反比。

奥茨(1969)通过对美国新泽西州53个城镇进行调查研究,发现房地产价值与地区公共支出水平呈正相关,与房地产税呈负相关。Gobel(2009)使用2002年和2003年美国社区调查和政府调查数据却发现,人均房地产税对房价具有正向影响。但Hyman & Pasour(1973)对美国北卡罗来纳州的106个城镇房地产税、地方公共支出与房价之间关系研究却表明,房地产税、地方公共支出与房地产价值的关联性并不显著,三者之间不存在强相关性。Boelhouwer(2004)对世界各国税收政策与房地产价格关联性的研究表明:房地产价格的变动与房地产税制改革紧密相关,但并不是唯一影响因素,甚至不是主要的影响因素。

1.2.2 国内房地产税研究综述

目前我国学者对改革房地产税制基本达成共识,围绕“为什么要进行房地产税改革?如何正确对改革进行目标定位、功能界定和风险评估?房地产税制如何设计?”等方面展开研究,但观点存在较大分歧。

1.目前我国房地产税制的局限性

麦正华(2006)等,国家税务总局政策法规司《房地产税计税依据改革》课题组(2006)专门撰文分析计税依据所存在的问题。任志

强(2004)、林彦芬(2005)、吕冰(2005)、赵敏(2006)、金婉珍(2010)等则指出不同税种征税对象交叉,重复征收。除上述问题外,现行房地产税还存在调控效果不佳、税收征管质量不高等问题(李晶,2010;高学江,2004;李金荣,2010)。

2. 房地产税的功能定位

(1) 改革房地产税的主要目的是为了筹集地方稳定的财政收入

徐林(2005)、李波(2006)、刘尚希(2007)认为财产税是地方税的理想税种,应以筹集收入为主。如果财产税的主要功能是调节房地产市场以及贫富差距,就应划分为中央税,如遗产与赠与税。陈志勇、陈莉莉(2010)认为土地财政问题的根源在于现有体制制度和税费政策的扭曲性激励,因此改革土地财政模式的关键在于革新税费制度,以物业税(财产税)为核心整合土地房产租税费体系,构建持续、稳定的地方财政收入机制(傅樵,2010;谷成,2011)。

(2) 财产税应主要以调节财富分配为主

高培勇(2006)认为财产税平抑房价和增加财政收入功能有限,财产税应成为调节财富分配的有力工具。刘佐(2006)、冯源(2007)、庞炜(2007)、李梦娟(2010)、许生(2011)也同意该观点。

大多数学者主张按受益原则来体现税收的公平分配(胡怡建,2004;贾康,2005;石子印,2010;罗东秋,2010)。而谷成(2011)认为从实践的角度看,支付能力原则更可行,因为一个人拥有的房产越多意味着其支付能力越强,房产是衡量纳税人支付能力的重要依据。

(3) 房地产税改革应引导地方政府职能导向转变

我国城市的产业形态相同,跟税制有关;城市规划的一些重要指标无法实现,和缺失不动产有关(徐林,2005)。为此,贾康(2005)指出房地产税费改革应在公共财政框架总体要求上把握。在财政方面将五级政府缩减到中央、省和市县平级的三个层级。在此基础上,培育不动产税,引导地方政府职能导向到提供公共产品和公共服务上面。

(4) 房地产税改革是促进经济结构转型的必要

陈志勇等(2010)认为当房价一路飙升,商品房作为消费品的属性已发生了根本性的改变,不仅不能扩大国内消费需求,反而产生了抑制效应,阻碍了经济结构的调整和经济转型。为此,崔光营等(2010)主张改进房产税,将调节功能延伸到保有环节,强化对存量房地产课税,可以有效地抑制房地产过度投机。

(5) 房地产税改革的目的是优化土地资源配置

陈淮(2005)明确指出,要通过征收房地产税来抑制腐败、打击投机和平抑房价,甚至把土地利益中的主要矛盾归结为中央与地方政府之间的矛盾,这种认识欠妥当。我国应当开征房地产税,但开征的立足点并非是刺破“房地产泡沫”,而是优化土地资源配置,实现长远的制度建设和社会经济关系的重大调整。

(6) 房地产税改革需兼顾多种职能

岳树民(2005)认为房地产税应以政府取得财政收入和调节社会财富分配为主要目的。而张青(2009、2010)认为我国房地产税的目标应该是建立以市场价值体系为基础,体现财政收入职能、产权保护职能和土地资源效率配置职能。朱为群等(2009)将房地产税制改革定位于弥补现有税制设计缺陷,扶助调节财富分配,实行一定的溢价回收功能以及完善地方税制。刘明慧(2009)认为开征物业税不应是控制房价的短期政策,而是以规范我国财产税制为契机,建立一种融收入功能和财富调控功能于一体的长效机制。王诚尧(2011)认为在社会不同发展阶段房地产税的政策目标不同,当前应立足构建地方税主体税种、调节收入分配和财富存量、稳定房地产价格、促进土地资源的结余利用、缓和购房压力、优化消费结构上面。

3. 关于房地产税改革研究

(1) 改革的总体思路

贾康(2005)认为和不动产、土地、房产有关的收入分配形式至少包括税、租、费,不能把三者合并。税是凭借政治权利征收的;租是凭借土地使用权所有者的财产权利所取得;费是作为政府系统征税外的收入补充形式。于明娥(2011)认为房产税改革必须设定为一个长

期目标,分步推进。

(2) 税制模式的设计

目前主要有两种观点:①在现行财产税制基础上,对个别税种予以局部调整,分别征收房产税和地产税,形成由个别财产税构成的新的财产税体系(陈淮,2005;任寿根,2005;杨卫华,2010;马国强等,2011)。②本着“简化税制”原则,取消诸多个别财产税,实行统一的财产税,可采取分步走方式(张青,2010;刘佐,2010)。

(3) 税制要素的设计

①土地出让金是否并入计税依据之争。目前有两种对立的观点:一种观点主张将土地出让金并入到计税依据中,改为按年在物业税中征收,如吴俊培(2004)、许一(2004)、傅光明(2006)、谭术魁(2006)等学者认为物业税应该包括土地出让金。也就是说,取消土地出让金;另一种观点则反对将土地出让金并入计税依据,认为物业税与土地出让金之间不可替代,土地出让金与物业税是两个不同性质的事物,各有存在的理由,如何振一(2004)、贾康(2005)、刘尚希(2007)等。

②征税范围的确定。不少学者建议将农村纳入房地产税的征收范围,取消事业单位、个人自用住房免税优惠,如冯源(2007)、崔琛(2011)等;但吴俊培(2005)、朱为群(2009)等不赞成。他们认为农民的收入普遍偏低,经济负担重,对传统经营方式的小土地使用者的农村住宅开征物业税不合理。

③税率的设计。在拓宽税基的前提下,财产税税率不应设置过高,应采用比例税率(刘尚希,2007)。还有的建议实行“双轨制”税率体系,土地适用较高税率,房屋建筑物适用较低税率(冯源,2007;刘明慧,2009)。

④税基的评估方法。学者们一致认为房地产税的计税依据应是市场评估价值,只是在采用何种资产评估方法上产生争议。温来成(2006)认为目前采用成本法评估房产价值,用基准地价系数修正法评估地产价值较为可行,条件成熟时可采用收益法、市场法等多种方

法。崔志坤(2010)认为可以根据实际情况选择时差法、成本法和收益法等。

⑤税收征管。建立较为完善的财产登记和信息管理体系是基础。但由谁评估却没有达成一致。有人赞成应由地税部门评估(温来成,2006),有人赞成应由国土部门评估,还有人认为应由中介评估机构评估(倪红日,2011),傅樵(2010)则建议设立隶属于政府部门的独立税基评估机构,与地税局和房地产管理机构并列。

1.2.3 研究述评

尽管学者们对房地产税进行了探讨,但还有进一步拓展的空间:

1.研究视野有待拓宽。国内研究大多将房地产税作为一个特定的税制体系来进行研究,主要拘泥于调节土地资源,取得地方财政收入,以及收入调节、缩小贫富差距方面。较少将房地产税研究纳入宏观经济视角,未深入触及房地产税收与消费、房地产税收与经济结构转型等关系。

2.研究思路有待改进。国内学者对房地产税政策实践分析较多,但对其定位、制定、传导、控制以及最终的评价等运行机理研究较少。因此,在地方财政体制框架和公共财政范畴中全面梳理房地产税的运行机制,正确评价房地产税的正负效应;将短期和中长期结合,确定不同时期房地产税定位;从公平与效率原则兼顾角度研究房地产税改革的思路就显得十分必要。

3.研究方法有待完善。上海、重庆两地房产税方案试点经过一年多的运行,实施效果总体反映不佳,但如何提高效果、提高哪些方面的效果,学者们并未形成一致的观点,因此还值得深入研究。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 主要内容

本课题研究的目标:全面系统地研究房地产税在税制中的地位,房地产税与流转税、所得税的协调配合状况,在公平与效率兼顾原则