



公共经济管理学术文库



公共经济管理学术文库

onggong jingji guanli xueshu wenku

房地产税制 经济分析

FANGDICHAN SHUIZHI JINGJI FENXI

刘 洋 ■ 著



中国财政经济出版社

公共经济管理学术文库

房地产税制经济分析

刘洋 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产税制经济分析/刘洋著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 10

(公共经济管理学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1847 - 2

I. 房… II. 刘… III. 房地产业 - 税收制度 - 经济分析 - 中国 IV. F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183969 号

责任编辑: 吕小军

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 15.25 印张 227 000 字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1847 - 2/F · 1547

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

总序



自 20 世纪 30 年代的世界性经济大危机以来，关于公共经济管理的地位与范围的争论就一直没有停止过。市场原教旨主义在经济大危机的残酷现实面前受到极大的质疑，历史给予了凯恩斯主义产生、发展的土壤，也使经济学理论尤其是公共经济学有了长足的发展。国家干预的政策理念，伴随着提供公共产品与服务、应对自然垄断、解决外部性、调节收入分配、促进经济增长与充分就业等诸多公共经济范畴与政策大行其道。直至 20 世纪 60 年代，凯恩斯主义由于不能解释“滞胀”现象而受到自由经济学派的批评，凯恩斯主义也开始丧失其经济学领域的“垄断地位”，随之而来的是“百家争鸣”的经济学“春秋时代”，凯恩斯主义似乎要不“吃香”了。然而，诚如“三十年河东，三十年河西”的中国民谚所说的轮回规律，从近年的全球性金融危机与经济萧条发生后各国政府纷纷采取的应对措施来看，国家干预的凯恩斯主义理念又大有卷土重来、重执牛耳之势，世界似乎又迎来了公共经济学的春天。

撇开可能相当长时间内都难以有定论的理论争论，我们也不去讨论公共经济管理与私人经济管理的“你进我退”问题，而专注于属于公共经济管理范围内应该如何履行其公共职责的研究，又何尝不是一种务实的治学之道。令人欣喜的是，上海金融学院公共经济管理学科的一批名不见经传的年轻学子，有志于潜心研究公共经济管理问题，并将部分先期研究成果以“公共经济管理学术文库”冠名集结出版，这将为公共经济管理研究园地带来一批丰硕的果实。“公共经济管理学术文库”的作者都是近年来获得博士学位的青年学者，他们都接受过经济学的系统训练，能够紧跟理论与现实的发展动态，熟练驾驭经济学的研究方

2 房地产税制经济分析

法，其成果无论是关于政府公共活动的研究，还是非政府公共机构的研究，无不反映出作者深厚的理论功底与严谨的治学态度。

构建“公共经济管理学术文库”，是上海金融学院在财政经济学学科建设中的一个大胆尝试。作为一个文库建设，不能期待一蹴而就，它必将是一个长期的、不断推陈出新的过程。我们正处在一个社会急剧变革的时代，我国的经济与社会发展和改革开放事业也正面临着许多新问题。其中，公共经济管理领域的改革与发展更是方兴未艾，这为我们从事公共经济管理领域的研究提供了丰富的选题。从大的方面来说，公共经济、公共管理与公共政策都是公共经济管理研究应该关注的领域；从小的方面来说，政府理财、公共预算、财政收支、财政管理、财政分权、社会保障、收入分配、财政政策、国有资产经营管理、公共事业、城市治理、非营利组织、政府创新等等，都可以成为公共管理问题研究切入的视角。我期待着“公共经济管理学术文库”的选题进一步丰富，内容进一步充实，水平进一步提升。有道是“众人拾柴火焰高”，我也期待着有更多的有志于从事公共经济管理研究的学者加入这一行列。

古人云“学无止境”，同样，研究亦无止境。希望“公共经济管理学术文库”的各位作者能够矢志不渝，继续深化与拓展研究。也期待着能够看到更多新人和更精彩的后续研究成果。

是为序。

储敏伟

2009年9月24日

前言



房地产税制是最古老的税种——财产课税体系中的重要组成部分，是对以房地产形式存在的社会存量财富课征的税收。从财富的形成过程来看：纳税人付出劳动—获得收入—消费活动—余额储蓄—形成财富（包括动产和不动产）。房地产税作为对社会财富存量课征的税收，谁是房地产税的最终承担者与社会收入分配问题密切相关。房地产税制的课税对象是房屋和土地，二者具有资源稀缺性，尤其是土地资源具有供给相对固定、不可再生的特点。在经济分析中，价格是实现资源配置的手段，从长期来看，由于要素流动性和用途改变，房地产税可以改变资源配置状况。在世界范围内，房地产税是大多数国家地方政府（市、县级）财政收入的主要构成部分。在财政联邦制中，由地方政府管理本地区公共事务与提供公共服务，可以更有效地促进和提高当地全体社会成员的福利水平。地方政府履行其经济职能和行政管理职能需要财力保障，房地产税是地方财政收入最好的来源。房地产税作为最古老的税种，其制度产生是以存在有效的制度需求和供给为前提的。

在我国的三大税收体系中，相对所得税与流转税，现行房地产税制形成于 20 世纪 50 年代和 80 年代，在 1994 年分税制改革中由于种种原因未能加以调整，其收入重要程度、所发挥作用和在财政体制的定位等方面，已经不适应我国市场经济体制的迅速发展。建立起适应我国社会主义市场经济体制要求的房地产税制，是中央提出进一步完善我国分税制财政体制和新一轮税制改革的重要任务。房地产税制对于社会存量财富进行收入再分配，发挥房地产税制的引导和调节作用，促进我国房地产资源有效利用具有重要作用；房地产税制经济分析对于发展税收理论研究内容，理顺我国中央与地方财政收入分配关系，促进地方财政的可

2 房地产税制经济分析

持续发展,进一步完善我国国家税收体系建设具有重要意义。

本书从清晰界定不动产的租、税、费的基本形式、内涵等基本概念出发,对代表性经济理论中房地产租税理论和国内外房地产税制研究成果进行研究与评述。以房地产税制与收入分配为切入点,采用规范分析与实证分析相结合的方法,对房地产税负归宿的三个观点(货物税观点、资本税观点和使用费观点)进行了一般经济分析,并在此基础上得到了社会收入再分配的一些启示。本书通过对我国现行房地产税制与收入分配状况进行实证研究,发现我国现行房地产税制在设计时的政策目标并不是着眼于社会财富的再分配;在目前的社会经济条件下,中国城镇居民财产分配差距超过了收入分配差距,而且从长期趋势上出现了扩大趋势,因此我国现行房地产税制设计在收入分配方面表现不足。本文对房屋与土地课税的资源配置原理与效应进行了分析研究,并对房地产税与城市土地资源配置的一些特殊影响进行了模型分析,认为我国房地产税制改革必须建立在土地制度改革的基础上,不能孤立地、就一个税种而论一个税种地研究改革对策,要从房地产税制改革与土地制度改革、国家预算改革相结合的角度,进行整体设计。从完善我国分税制财政体制的角度,对我国中央与地方税收划分现状、现行房地产税在地方财政收入中的地位等方面进行实证研究,通过分析影响房地产税收收入功能的因素并结合地方房地产税收收入状况的数据模拟,提出建设我国新房地产税制对地方财政可持续发展的必要性与可能性。通过研究我国房地产税收制度需求与供给,发现我国房地产税收制度存在宏观、微观失衡,本书有针对性地对我国房地产税收制度的变迁方向进行了研究。房地产税收制度的特点决定了我国在进行税制设计时,应把握其系统性特点。在税收工作实践中,税收征收管理工作制度对房地产税制能否成功具有重要作用。本书提出应首先对建立我国新房地产税制的若干准备工作进行研究,包括:设计我国新房地产税制的基本原则、解决新房地产税制与我国土地使用制度间潜在矛盾、对我国现有房地产租税费体系进行整合;其次对我国新房地产税制进行了税制设计。此外,本书从我国新房地产税制运行的背景与我国房地产管理体制、土地使用与管理制度的实际情况出发,对我国新房地产税制税权划分和税收征收管理制度架构进行了有效和可行的研究。

虽然本书的研究凝聚了作者近几年的研究成果，但对房地产税制相关领域的研究依然是初步的探索。在本书写作与修改过程中，我深感，在写作之初立意高远，可是在真正开始动笔之后才真切地感受到自身水平和能力所限，无法做到尽善尽美，真诚地敬请各位专家、学者和读者能不吝赐教，帮助我在今后的学术研究中取得更多进步！在写作与研究过程中借鉴和引用了大量前人研究成果，虽在书中已尽量注明，但不免有遗漏之处，在此深表感谢与歉意。

刘 洋

2009年7月于上海当代·清水园

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

第一章 绪论	(1)
第一节 房地产税制经济分析的理论意义与实用价值	(1)
第二节 本书主要研究概念的界定	(6)
第三节 房地产税相关研究文献综述	(15)
第四节 本书研究方法、思路与结构	(30)
第二章 房地产税制与收入分配	(34)
第一节 货物税观点研究 (A Goods Tax View)	(35)
第二节 受益税观点研究 (A Benefit Tax View)	(37)
第三节 资本税观点研究 (A Capital Tax View)	(44)
第四节 发展中国家房地产税收归宿框架分析	(58)
第五节 中国房地产税与收入分配实证分析与数据模拟	(61)
第三章 房地产税制与资源配置	(80)
第一节 房地产课税与资源配置	(81)
第二节 房地产税与城市土地资源利用	(88)
第三节 我国现行房地产税制与资源配置实证研究	(95)
第四章 房地产税制与地方财政可持续发展	(104)
第一节 政府间事权与税权划分的理论一般	(105)
第二节 我国房地产税制实证研究与地方财政可持续发展	(122)

2 房地产税制经济分析

第五章	房地产税制度研究	(143)
第一节	房地产税制度的需求与供给	(144)
第二节	我国房地产税收制度状态实证分析与制度变迁	(162)
第三节	我国房地产税收制度变迁方向	(175)
第六章	我国房地产税收制度设计	(187)
第一节	建立我国新房地产税制的若干准备	(187)
第二节	我国新房地产税收制度设计	(199)
第三节	我国新房地产税管理制度设计	(211)
参考文献		(223)
后记		(230)

第一章

绪 论

第一节

房地产税制经济分析的理论意义与实用价值

一、本研究的理论意义

首先,研究房地产税制理论对进一步完善分税制财政体制具有重要意义。在市场经济条件下,政府履行各种经济职能所需成本直接表现为公共支出,由社会成员以税收方式承担。公共支出效益是由政府效率决定的,政府治理结构是政府工作效率的决定性因素,政府治理结构是通过各级政府间的分工和协作实现的,财政体制是政府治理工具。一个国家的财政体制不仅要能使各级政府的事权和财权相适应,还要有助于建立各级政府间的激励与监督机制。在多级政府体制下,财政体制表现为多极化,即在合理界定各级政府事权的基础上,按照一定的原则,将政府财力在各级政府间进行有效配置。目前,无论是联邦制国家还是中央集权制国家,实行的都是三级分税制,各级政府通常都有相对独立和完善的税收体系,房地产税是地方财政收入的主体税种,在地方财政收入

2 房地产税制经济分析

中占据重要地位^①。

其次,研究房地产税制理论对完善国家税收体系具有重要意义。现代国家的税收体系包括所得税、流转税和财产税三大类,而财产税在很多国家主要课征对象是房屋和土地,实际就是房地产税,该税系具有其他税系所不可替代的作用。实现税制公平要求实现受益原则与能力原则。“每个国家的公民应当按照各自能力的比例,即按照各自在国家保护下享得的收入的比例,缴纳国赋、维持政府。”^② 17 世纪末洛克(Locke)认为国家的基本职能之一是保护财产,因此财产的所有者应就其所有财产(无形资产与房屋、土地等不动产)向国家支付费用。受益原则与向公共服务提供资金相联系,在此前提下,由服务形成的受益与财产价值成比例^③。能力原则适用于税收再分配职能,在选择纳税能力的衡量标准时出现下列问题:所得税制以收入为税基存在对储蓄的歧视,并且在所得税制下,由于获得纳税人的资本收入资料很困难,即使是在美国等发达市场经济国家,所得税制仍远未达到全面性的要求,因此房地产税(财产税)作为所得税制的补充而存在;消费税制以消费为税基又导致了将资本所得(非劳动所得)被排除在税基之外的现象,而财产税制(尤其是对房屋土地等不动产征税)实质上是对资本收入征税,并将对财富的持有和消费受益纳入调节范围。另外,从非纳税能力方面来说,由于财富分配不公平所产生的社会与政治权力上的不公平问题也需要财产税工具^④。所以,研究房地产税系是完善国家税系的必要组成部分。

再次,房地产税制理论研究对于发展税收理论内容具有重要意义。房地产税制是最古老的税种——财产课税体系中的重要组成部分,其税制设计与归宿是税收分析的一个重要问题,房地产税制历来就是税收理论研究的重要内容。从财富的形成过程来看:纳

① 见 OECD 网站: www.oecd.org/topicsstatsportal, Revenue Statistics 1965 ~ 2001, Paris.

② [英] 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆 1974 年版,第 384 页。

③ [美] R. A. 马斯格雷夫、P. B. 马斯格雷夫:《财政理论与实践》,中国财政经济出版社 2003 年版,第 234 页。

④ 同注③,第 236 ~ 240 页。

税人付出劳动—获得收入—消费活动—余额储蓄—形成财富（包括动产和不动产），其中动产是指能够自由移动而不改变其性质、形态的财产，对这样的税基课税有一定难度，而不动产（地和房）是不能移动的或移动之后会引起性质、形态改变的财产，因而具有作为地方重要财政收入来源的良好禀赋：具有地域性和普遍性的特点，对其征税符合税收受益原则；课税对象固定，收入稳定可靠，不易发生周期性波动；税源分布广泛不易隐藏，但实现有效征管也存在一定难度。构建成熟的房地产税制需要一个漫长的历史过程，需要具备社会、经济、政治等许多条件，并且要有较强的技术支持，好的房地产税制一直是税收理论研究的重要问题。

二、本研究的实用价值

中共十六届三中全会上提出“实施城镇建设税费改革，具备条件时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”，是我国房地产税制的建设与改革的重要政策依据。本研究的实用价值则体现在：

本研究有助于深化和完善我国分税制财政体制改革，理顺中央与地方财政收入分配关系，实现地方财政可持续发展。1994年我国进行了分税制改革，规范地说，分税制财政体制是指地方利益与国家利益间的关系通常以科学规范的、以规则为基础的政府间财政关系制度来加以协调：各级政府都有各自的事权范围、支出范围以及稳定的财权与财源；在分税制下，中央与地方对税收划分实行“分税分权分征分管”，中央政府有足够的收入以转移支付的方式来加强对地方财政的调控力度，地方政府以地方税筹集提供地方公共产品及服务所需的资金，因而地方政府会选择稳定可靠的收入来源。地方税体系建设是我国新一轮税制改革的重要内容，建立一个税种设置科学、税源稳定、适合地方特点的地方税体系，直接关系到各级政府的财政利益，同时也关系到分税制财政体制是否能顺利有效运行。科学合理地确立地方税及其税收体系是实施分税制财政体制的核心问题，实施分税制财政体制与建立地方税制，二者应当是同一个过程。实际上来说，我国1994年的分税制改革只解决了中央与省之间的财政制度安排，而五级政府中的其他三级——市、县

4 房地产税制经济分析

(市、区)、乡(镇)的职能与收入划分,至今仍未完成,税收安排也存在着主体税种缺失的问题,是不彻底的分税制改革。并且自从1994年分税制财政体制改革以来,中央与地方在财政收入分配关系上经历了诸多调整 and 变化:2001年12月31日《国务院关于印发所得税收入分享改革方案的通知》规定:“以2001年为基准年份,2002年起所得税(包括企业所得税与个人所得税)增量部分中央与地方五五分成,2003年增量部分六四分成,以后年度分成视情况再定。”这一规定提高了中央收入在国家财政总收入中所占的比重,给地方所得税收入造成体制性差异,地方政府对所得税的征管积极性下降,产生动态不一致问题,导致地方税务机关将工作重点转向与其自身收益正相关的地方各项收费的代征。

本研究有助于我国建设符合社会主义市场经济体制要求的财产税收制度。目前,在我国财产税系中,真正符合国际通行概念的房地产税(以存量或现行土地利用为基础的税种)只有房产税、城市房地产税、城镇土地使用税、耕地占用税等四种^①,它们分别在20世纪50年代和80年代确立,在1994年的分税制改革中由于种种原因未能加以调整,无论是从税收收入重要程度、所发挥作用以及在财政体制中定位等方面,已经不适合我国市场经济体制的迅速发展,存在很多问题,需要按照目前我国社会主义市场经济体制已经初步确立的形势,顺应进一步完善我国分税制财政体制的要求,加以完善和改革。

本研究有助于探讨房地产税制在引导房地产资源配置和调节社会存量财富分配的经济作用。首先,我国经济社会发展目前已经积累了大量的房地产财富,这为改革和进一步提高房地产税在地方税系中的作用奠定了良好的经济基础和税源基础。改革开放以来,我国经济保持了每年7%~8%的增长率,近年来房地产业发展迅速,全社会固定资产及住宅投资规模稳步增加(见表1-1),房地产存量(包括所有的建筑物和土地的价值之和)作为国民财富中最大的

^① 本书沿用国际通行的房地产税制概念,是以存量或现行土地利用为基础的税种构成房地产税制,见丁成日:“改革和发展中国房地产税:理论问题与现实挑战”,《财政研究》2006年第1期。

一部分,为改革与提升房地产税制地位奠定了坚实的经济基础:一是房屋财富积累。我国房屋基本可以分为两大类,城市中的各种建筑和农村中的住房。我国房屋价值总量以2001年价格水平估算达到了21.37亿元。二是我国土地价值增加。我国的土地资产分为城市建成区土地和非城市用地两大类,按照2001年价格水平分别进行价值估算,得到土地资产总价值为35.3亿元^①。其次,全社会的房地产财富占有和分配状态产生了新的变化。改革开放30多年来,居民收入持续增加,我国城乡居民2007年人均收入比改革初期分别增长了39倍和30倍,生活水平总体达到了小康^②;20世纪90年代中期以来公有住房出售全面推开,目前住房商品化进程已经基本完成,个人房屋产权比重很大^③。到2003年底,城镇居民有83%的家庭拥有自己的住房,其中59.3%的家庭购买了房改房(职工购买的公房);城镇居民有12%的家庭购买了商品房;租赁住房的比重下降到14.9%。很多地区已经开始了从有房住到有好房住的转变,其中84.1%的城镇家庭住上了厨房、厕所配套设施齐全的房屋,86.1%的城镇家庭使用管道燃气和液化石油气^④;2004年城乡人均住房面积分别达到了25.0m²和27.9m²,很多家庭拥有多套住房,并且高收入阶层中房地产的财富效应更为明显,城镇居民总财产(包括房产、耐用消费品、金融资产、债务、生产性资产和其他财产等六大部分)分配的基尼系数达到0.4以上,其中由于房地产财富在总财富中所占比重较大达67.3%,房地产财富分配对总财产的分配不均等程度的贡献率为72.2%^⑤。

① 张红:《房地产经济学》,清华大学出版社2005年版,第17页。

② 数据来源:新华网 http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-10/31/content_10287671.htm。

③ 谢伏瞻:《中国不动产税收政策研究》,中国大地出版社2005年版,第4页。

④ 国家统计局城市社会经济调查总队:《中国价格及城镇居民家庭收支调查统计年鉴》,中国统计出版社2004年版,第13页。

⑤ 李实、魏众等:“中国城镇居民的财产分配”,《经济研究》2000年第3期。

6 房地产税制经济分析

表 1-1 1995~2004 年我国全社会固定资产
与住宅建设投资情况表

单位: 亿元

年 份	固定资产投资	住宅投资
1995	20524. 9	4736. 7
1996	23358. 6	5198. 5
1997	25259. 7	5370. 7
1998	28716. 9	6393. 8
1999	29754. 6	7058. 8
2000	33110. 3	7594. 1
2001	37987	8339. 1
2002	45046. 9	9407. 1
2003	58616. 3	10792. 3
2004	75195. 4	13465. 1

数据来源: 张红:《房地产经济学》, 清华大学出版社 2005 年版, 第 20 页。

第二节

本书主要研究概念的界定

一、不动产、房地产与物业

(一) 不动产

不动产是民法习惯表述的词汇。在法律上, 物是指依法能够成为民事、经济法律关系的客体, 并能够为人们实际控制和支配的一切物质的和非物质的资料(即财产), 包括实物、现金、土地使用权和其他财产权利。民法上将物分为不动产和动产。通常认为不动产是指不能移动的或移动之后会引起性质、形态的改变的财产, 比如土地及房屋、林木等地上附着物; 动产是指不动产以外的物, 动产是能够自由移动而不改变其性质、形态的财产。很少有国家或地区对动产(比如存款、珠宝、

股票等)课征财产税。

表 1-2 财产分类表

不动 产	动 产
1. 土地 (land) 耕地 住宅地 商业用地 森林 2. 土地改良物 (improvement) 农业建筑物 住宅 商业用房 篱笆、人行道	1. 有形动产 农业机械、机器设备 家具 库存商品 车辆 2. 无形动产 股票 债券 抵押权 银行存款

物权是指权利人能够在某物之上直接行使支配力并享受一定利益的权利。我国实行二元化土地制度,1982年《中华人民共和国宪法》规定:“城市土地属国家所有,农村和郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。”我国目前实行的是房屋所有权和该房屋所占范围内的土地使用权结合的房地产权结构:房屋所有权人与土地使用权人主体一致原则、房屋与土地使用权一同处分原则。

不动产在英语中有两种表达:Real Estate 和 Real Property。Estate 和 Property 的英语词汇的原意是指财产、产业所有权等动产和不动产,包括股票、股份、土地、房屋、货物、无形资产、专利权、版权等。Real Estate 这个概念更侧重实物方面,具体指土地及附着在土地上的人工建筑物和房屋(improvement)。Real Property 具体指的是 Real Estate 及其附带的各种权益。

(二) 房地产

房地产由房屋和土地构成,是在经济法、行政法及其商业活动中较常使用的称谓。该词涉及宏观领域,泛指一个国家或地区的整个房地产。关于房地产的概念,我们应当从以下两个角度来理解。首先,现实