

 北京地方税收体系建设系列研究丛集

房地产税制改革研究

——北京经验与国际比较



北京市地方税务局 编

 中国税务出版社

北京地方税收体系建设系列研究丛集

房地产税制改革研究

——北京经验与国际比较

北京市地方税务局 编

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

房地产税制改革研究:北京经验与国际比较/北京市地方税务局编.
--北京:中国税务出版社,2014.8
ISBN 978-7-5678-0125-7

I. ①房… II. ①北… III. ①房地产税-税收改革-
对比研究-北京市、国外 IV. ①F812.424

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 163152 号

版权所有·侵权必究

书 名: 房地产税制改革研究——北京经验与国际比较

作 者: 北京市地方税务局 编

责任编辑: 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: sweb@taxation. cn

发行中心电话: (010)63908889/90/91

邮购直销电话: (010)63908837 传真: (010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 12.5

字 数: 194000 字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0125-7

定 价: 35.00 元

如有印装错误 本社负责调换

《房地产税制改革研究——北京经验与国际比较》

编委会

主 任：杨志强 刘江平

副 主 任：吴 鼎 朱元广 刘 健 卜祥来

吕兴渭 王 炜 沈永奇 刘宝忠

杨文俊

成 员：（以姓氏笔画为序）

于 鹏 于军海 牛 杰 王 磊

王立水 王劲松 王京秋 孙长海

史小军 关小虎 江聚祥 庄祁玮

刘振声 张兴明 杨晓东 陆 坤

李 娜 李龙江 李志刚 李宗定

沈全君 邹 彭 邹永欣 周上序

宗立元 胡建荣 施 宏 郭顺民

郭海福 常海龙 黄 健 董雪涛

韩 松

执行主编：常海龙 朱兴有

编 辑：谢 云 姜立洋 徐达松 杨 頔

黄建达 郭丹旻

总 序

党的十八届三中全会绘就了全面深化改革的宏伟蓝图，并将改革提升到“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略高度。在全会决定作出的一系列改革部署中，财税体制改革牵一发而动全身，事关改革发展稳定全局，格外引人注目。

我国自 1994 年开始实行分税制财政管理体制，20 年来，分税制适应我国政治经济体制要求，在提高税收征收管理效率、调动地方政府积极性、减少政府对企业与市场的干预等方面发挥了重要作用。与此同时，我国经济社会发展日新月异，产业结构调整不断深化，这又对现行财税体制提出了更高要求。加快改革财税体制，使之成为优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障，是财税理论界与实务界的共同期盼。

财税体制改革的核心内容之一是对地方税收体系进行完善。地方税收体系涉及地方税收立法、执法、司法等各个方面，是地方税制体系、地方税征管体系和地方税保障体系有机结合的统一体。在分税制财

政管理体制下，建立科学完善的地方税收体系，是地方政府获取稳定财政收入的基本前提，是健全中央和地方财力与事权相匹配机制的现实需要，是妥善处理中央和地方关系的必然要求。

完善地方税收体系是一项系统工程。我们认为，做好这项工作，应当在深入调查研究、科学分析问题的基础上，积极吸收借鉴发达国家的有益经验，提前谋篇布局，做好顶层设计，勾勒出具有中国特色、适应我国经济社会发展需求的地方税收体系完善路径。这不仅是摆在税收理论界专家学者面前的一项重大课题，同样应当是税收实务部门调研工作的重中之重。

实务部门搞研究，相对于学院派而言，其突出优势在于研究的针对性、实用性。税务干部作为税收工作的亲身实践者，把理论研究建构于实际工作基础之上，研提的建议往往更贴合实际，据此作出的制度安排也更容易得到有效的贯彻执行。正因为如此，北京市地方税务局不以位微而忘忧国，着力加强地方税收体系研究，努力为我国税制改革和地方税收现代化建设建言献策。一段时期以来，我们集中骨干力量对房地产税制改革、消费税制改革、综合与分类相结合的个人所得税制、环境保护费改税、欠缴税款管理、税收大数据应用、税收征收管理、地方税收保障等诸多问题进行了重点攻关，并取得一系列研究成果。在这个过程中，我们得到了有关高校、科研机构专家学者的热心指导和帮助，广大基层税务干部和纳税人也为我们提供了许多宝贵的意见建议。

应中国税务出版社之邀，我们拟将系列研究成果定期编印成书，形成《北京地方税收体系建设系列研究丛集》。我们衷心希望这套丛集的出版发行，能够为各级领导进行财税决策提供有益参考，为税收理论界、实务界广大专家、同仁的理论研究与税收实践带来一定启示。倘能如此，我们将感到十分欣慰。由于能力、水平之限，书中疏漏和不足在所难免，恳请广大读者指正。

编 者

2014年8月



前言

房地产行业是我国地方经济的重要支柱产业，也是全社会高度关注的焦点，党中央、国务院高度重视房地产市场宏观调控，为促进房地产市场健康发展，提高居民住房水平，改善居住质量，采取了稳定住房价格抑制房价过快上涨，调整和改善住房供应结构，以需求为导向满足不同收入家庭的住房需要等调控措施。房地产税收既是地方政府财政收入的主要来源，也可由国家以法律形式作为对房地产经济领域进行干预、实现国家调控目标的一种强有力手段。特别是近年来，我国运用税收手段进行房地产市场宏观调控的力度持续加强，通过对个人转让住房的营业税和个人所得税政策的调整、对房地产税收实行“一体化”征收管理办法、加强房地产开发企业土地增值税清算管理等，既对房地产市场健康运行产生了重要影响，也进一步完善了房地产税收的征收管理制度。

自新中国成立以来，我国房地产税收制度历经多次调整。制定于20世纪80年代的《中华人民共和国房产税暂行条例》和《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》，以及1994年分税制改革时设立的、

与房地产行业相关的部分税种的暂行条例，历经多年，未做大幅度的调整和修订，在税收立法、政策执行、征收管理等方面还存在较多的矛盾和问题，与当前经济社会发展水平不相适应，其改革势在必行。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“深化财税体制改革”“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负”，并明确提出了包括“加快房地产税立法并适时推进改革”在内的一系列税制改革部署。2014年全国经济体制改革工作会议提出，要深化财税金融改革，推进房地产税等税制改革。

为进一步贯彻落实中央有关精神，财政部和国家税务总局要求在认真总结房产税改革试点经验的基础上，坚持积极稳妥的方针，做好房地产税制度的顶层设计，加快房地产税立法，合理设计税制，完善征管制度，健全评估机制，推进信息共享平台和部门配合机制建设。在提高保有环节税收负担的同时，降低建设、交易环节税费负担，简并税种，清理、整合相关收费、基金，构建“税基广泛、结构合理、主体突出、负担公平”的房地产税收体系。

为积极贯彻落实中央精神和上级部门总体要求，北京市地方税务局以党的十八大精神为指引，牢牢把握“十二五”时期地方税制改革发展的战略机遇，密切关注房地产税收改革动态，未雨绸缪，深入思考，并专门成立了课题研究小组，立足首都房地产业实际，采取税务部门与高校、科研机构、相关政府部门合作的方式，形成合力，凝聚智慧，积极开展并完成一系列与房地产税收改革有关的调研课题，并将成果汇总整理为《房地产税制改革研究——北京经验与国际比较》一书。本书围绕我国房地产业税收征管现状和房地产税收改革趋势，深入分析、阐述相关税收法律和征管问题，进行国际经验的比较和借鉴，意在为推进房地产税收改革做好政策研究和基础工作准备。

全书分为三大部分内容，分别是房地产税收征管现状研究、征收个人住房房产税法律问题研究，以及房地产税制的国际比较研究。其中，房地产税收征管现状研究从完善税制、提高征管质效的角度，重点研究

探索以房地产评估价值作为征收依据，解决房地产信息采集、房地产评估和具体征收环节等技术层面问题的方法，为房地产税收改革做好基础工作。征收个人住房房产税法律问题研究对土地所有制、立法选择、税制要素、征收管理、权益保护、税款用途等方面存在的问题进行剖析，全方位提出征收个人住房房产税制度安排的合理化建议。房地产税制的国际比较研究通过对若干代表国家和地区的房地产税制进行比较借鉴，结合分析我国房地产税制现状与问题，提出我国房地产税制改革应遵循的原则、目标、内容和路径。

谨以本书为加快推进我国房地产税收改革研究决策提供参考，欢迎指正。

编 者

2014 年 8 月

目 录

房地产税收征管现状研究——北京经验	/ 1
一、北京市房地产业基本情况概述	/ 1
二、房地产相关税收征管工作	/ 3
三、北京市房地产评估工作研究	/ 8
附录	
1. 评税结果比率分析检验	/ 68
2. 存量房交易计税价格确定及修正系数	/ 87
征收个人住房房产税法律问题研究	/ 90
一、我国房产税法律制度的发展概况	/ 90
二、征收个人住房房产税法律问题研究	/ 92
三、征收个人住房房产税的制度安排	/ 107
关于房地产税制的国际比较研究	/ 112
一、部分典型国家（地区）的房地产税制	/ 114
二、房地产税制的国际比较与借鉴	/ 129
三、我国房地产税制现状及改革难点问题	/ 153
四、完善我国房地产税制的政策建议	/ 158
附表	/ 167

房地产税收征管现状研究

——北京经验^①

一、北京市房地产业基本情况概述

近年来，随着城市建设的快速发展，国有土地使用制度改革的逐步推进，房地产体系的不断完善，北京市房地产市场取得长足发展，投资、开工、销售等指标均稳步增长。经过国家政策的多次规范和调整，宏观调控力度的持续加大，北京市土地市场和房屋交易市场向规模化和规范化发展。在全国城镇住房制度改革的大背景下，北京市的住房制度改革从 1988 年开始，至今已经近 26 年，其间经历了福利分房、福利分房向市场化供应转变、建立城镇住房新制度等三个阶段，自 2010 年以后住房市场逐渐呈现“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的“三元制”多层次住房供应体系，对繁荣市场、稳定民生起到了重要作用。

（一）土地市场发展情况

北京市土地交易量受政策调整影响非常明显。2004 年“8·31 大限”

^① 本课题由北京市地方税务局、北京市房地产法学会共同研究完成。课题组组长：杨志强、王京华、王荣武；课题组成员：钱剑兰、赵玮、师宏亚、刘敬忠、洪声刚、倪娜、王争、范亮亮、杨颀、林斌；课题执笔人：高喜善、曲卫东、陶兰。

以前土地出让处于高位^①，主要以协议出让为主。“8·31 大限”后土地市场开始走向规范化，2005 年土地招拍挂经营性用地成交达 50 宗（2000 年仅有 1 宗），成交价款达 117.51 亿元，为大限前的 2 倍多。之后，公开交易市场经营性用地成交地价款屡创新高，2013 年土地市场交易 214 宗，总成交金额 1821.81 亿元^②。

（二）房地产开发投资及开竣工情况

房地产开发投资受宏观经济政策影响显著。从北京市情况看，2000—2004 年房地产开发投资保持着年均 30% 的增长速度。2004 年中央开始抑制房地产投资过快增长，北京市房地产开发投资增速相应逐步放缓，2005 年降至 3.5%。2006 年、2007 年房地产开发投资恢复了两位数的增长，两年增速分别达 12.7% 和 16.1%。2008 年受楼市低迷、开发商资金链紧张等影响，房地产开发投资额出现近年来首次负增长。2009 年、2010 年在国家宏观政策的拉动下逐步好转，2011 年、2012 年有所回落。2013 年房地产开发投资金额为 3483.4 亿元，同比增长 10.5%。

房地产开竣工量近几年逐年下降。全市房地产施工面积 2005 年达到 1.075 亿平方米的历史最高点，然后开始缓慢下降；其中新开工面积在 2003 年达到最高的 3433.8 万平方米，此后开始下降。2013 年施工面积为 1.389 亿平方米，同比增长 5.8%；其中新开工面积为 3577.5 万平方米，同比增长 11%。房地产竣工面积自 2002 年开始均保持在 2000 万平方米以上，2005 年最高达到 3770.9 万平方米，近几年逐年下降。2013 年全市商品房竣工面积为 2666.4 万平方米，同比增长 11.5%。

（三）房屋销售情况

2004—2007 年年均销售面积保持在 2000 万平方米以上，其中 2005 年销售面积高达 2803.2 万平方米。2008 年，受宏观经济和房地产市场调整

^① 2004 年 3 月 31 日，国土资源部、监察部联合下发了《关于继续开展经营性土地使用权招拍挂挂牌出让情况执法监察工作的通知》，要求从即日起就“开展经营性土地使用权招拍挂挂牌出让情况”进行全国范围内的执法监察，各地要在 2004 年 8 月 31 日前将历史遗留问题处理完毕，否则国家土地管理部门有权收回土地，纳入国家土地储备体系。2004 年 8 月 31 日因此被业界称作“大限”。

^② 数据来自北京市国土资源局网站。

影响，销售面积大幅下滑，全年商品房销售面积为 1335.4 万平方米，同比下降 38.6%。2009 年销售回暖，但后续仍然波动较大，2013 年商品房销售面积为 1903.1 万平方米，同比下降 2.1%。

从历年数据来看，2009 年是北京市的新建商品房成交的高峰期，成交量为 18.01 万套，是 2008 年成交量的 2.66 倍；在持续严厉的房地产调控下，2010 年，北京市新建商品房成交量开始大幅下降。2011 年，成交量下降至 10.22 万套。2012 年，随着房地产市场的回暖，北京市新建商品房成交量回升至 14.41 万套，同比增长 41.02%。

二手房市场从 2003 年以来快速增长。2008—2010 年，北京市二手房市场成交量波动较大。2009 年，二手房成交量为 26.07 万套，为往年同期的 7.95 倍；2010 年、2011 年二手房成交量均在下降，降幅为 31%；2012 年，随着房地产市场的好转，北京市二手房成交量回升至 15.28 万套，同比增长 24.47%^①。

二、房地产相关税收征管工作

（一）税收收入及税源总体情况

我国房地产业从开发、交易到保有环节共涉及 12 项税费，包括营业税、城市维护建设税、企业所得税、个人所得税、土地增值税、印花税、耕地占用税、契税、房产税、城镇土地使用税，教育费附加、地方教育费附加。近年来，北京市房地产业税收增长迅速，规模从 2004 年的 129.4 亿元增长至 2013 年的 659.3 亿元，增长 4 倍，年均增速达到 19.8%，占地税收入比重基本保持在 18% ~ 23% 之间，对地税收入的平均贡献率达到 20%，对地方公共财政收入的平均贡献率为 17%，具体见表 1。

^① 数据来自北京市统计局、北京市住房和城乡建设委员会网站。

表 1^①

2004—2013 年北京市房地产业税收情况

单位: 亿元, %

项目 \ 年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
房地产业税收收入总额	129.4	160.8	212.5	317.2	282.3	371.3	437.4	520.4	525.4	659.3
房地产业税收收入增幅	28.1	24.3	32.2	49.2	-11.0	31.5	17.8	19.0	1.0	25.5
占税收收入的比重	18.0	19.2	21.2	23.2	17.9	21.0	20.8	19.5	18.3	21.5

北京市房地产税收税源分布及征收情况主要呈现以下特点:

一是税种主要集中在开发流转环节。主要以房地产业开发企业销售收入和利润等为计税依据, 2004—2013 年累计实现 2882.5 亿元。房屋保有环节涉及税种主要是房产税和城镇土地使用税, 主要以房屋原值、占地面积为计税依据, 2004—2013 年累计实现 733.6 亿元^②; 房地产开发、流转环节与房屋保有环节税收收入的比为 4:1, 其中土地增值税在房地产业税收收入的比重逐年提高, 由 2004 年的 1.4% 增长到 2013 年的 25.0%, 年均增幅 65.2%, 具体见表 2。

表 2

2004—2013 年北京市房地产业税收 (按税种) 情况

单位: 亿元

项目 \ 年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
房地产业税收	129.4	160.8	212.5	317.2	282.3	371.3	437.4	520.4	525.4	659.3
其中: 营业税	95.5	111.2	136.2	162.1	130.3	188.5	195.9	218.8	218.6	256.5
契 税	6.5	8.8	11.6	14.4	19.0	17.3	34.1	36.6	26.5	41.2
企业所得税	15.2	22.7	32.5	71.0	59.8	61.3	67.4	75.3	74.6	96.7
土地增值税	1.6	2.2	5.0	21.8	31.1	49.2	75.9	110.6	119.2	164.7
房 产 税	2.2	3.4	4.1	5.6	6.9	17.3	20.9	25.1	28.0	31.1

二是税源集中度高。主要集中在房地产开发经营企业。截至 2013 年底开发经营企业共有 4878 家, 占 14323 家^③房地产企业的 34.1%, 实现税收 557.7 亿元, 占整体房地产业税收的比重达到 84.6%。此外, 房地产业中

① 因本书由若干篇研究报告组成, 所以每篇研究报告的图表序号均在本篇内排序。

② 全市所有经营性房屋缴纳的房产税和城镇土地使用税。

③ 房地产企业数指在地税系统缴纳税收的户数。

介 3230 家，实现税收 10.2 亿元，占比为 1.5%；物业管理公司 4955 家，实现税收 36.3 亿元，占比为 5.5%。房地产开发经营企业中，又主要集中在大企业。2013 年，纳税超千万元的房地产企业有 892 户，共实现税收 563.7 亿元，占房地产业税收的比重达到 85.5%；其中纳税前 30 名的房地产业企业共实现税收 127 亿元，占房地产业税收的比重为 19.3%。

三是各区域房地产税收占比差别较大。2013 年北京市房地产业税收占地税收入的比重为 21.5%，但由于各区县产业结构的差异，不同区域占比差别较大。其中，首都功能核心区占比较低，占比为 15.18%；首都功能拓展区占比为 18.56%；首都城市发展新区房地产业税收占比较高，占比超过 30%；首都生态涵养发展区房地产业税收占比最高，达到 38.61%，具体见表 3。

表 3 2013 年北京市房地产业税收（按区域）情况 单位：万元

项 目	各项税费收入	房地产业税收	
		税收	比重（%）
合 计	30616486	6592544	21.53
首都功能核心区	8709761	1322123	15.18
首都功能拓展区	14162379	2628655	18.56
首都城市发展新区	6140230	2022472	32.94
首都生态涵养发展区	1604116	619294	38.61

四是房地产业税收波动较大。2004—2007 年房地产业税收始终保持快速增长，年均增速达到 33%，其中 2007 年增速达到 49.2%，占地税收入的比重由 18% 提高至 23.2%。2008 年以来，多种因素共同作用，房地产业税收波动明显加大，当年出现了 11% 的负增长，2009 年又实现了 31.5% 的高增长，2010 年和 2011 年增速分别为 17.8% 和 19%，2012 年增速仅为 1%，2013 年增速再次达到 25.5%，六年平均增速增至 19.8%，占地税收入的比重增至 21.5%（见图 1）。

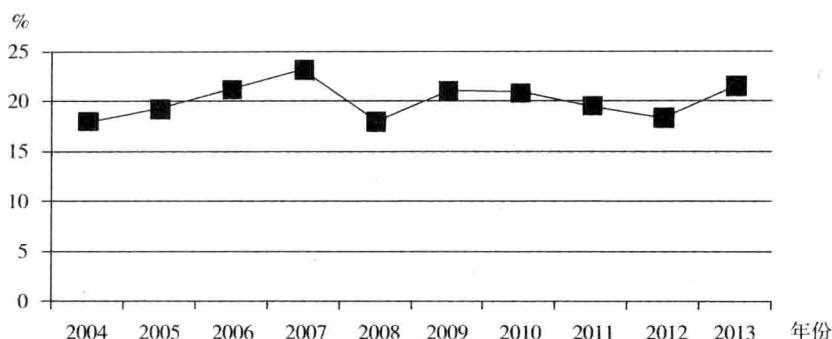


图1 2004—2013年北京市房地产业税收占整体税收比重变化

(二) 房地产税收主要征管措施

一是贯彻落实国家宏观调控政策，促进房地产市场健康发展。(1) 深化存量房评估工作。北京市地方税务局会同市财政和住建部门在调查研究的基础上，调整完善2006年制定的计税价格体系。自2011年12月10日起，实施新的存量房计税价格与普通住房价格标准联动调整的方案。与此同时，在北京市住建委的支持配合下，建立了存量房评估值随房地产市场变化的动态更新机制，并实施了计税价格动态调整方案，使计税价格体系更加贴近北京市房地产市场发展实际，在有效堵塞“阴阳合同”产生的税收漏洞、防范税收风险的同时，也避免了计税价格调整造成普通住房税收优惠政策覆盖面收窄的问题，确保优惠政策落实到位。(2) 加强土地增值税预征和清算管理。高度重视，精心组织，认真落实国务院出台的“国八条”“国五条”等一系列房地产市场宏观调控措施，配合北京市政府研究制定“京十九条”等涉税条款，与北京市住建委联合发布公告，进一步确立了土地增值税差别化预征管理模式，确保将上级各项决策部署执行到位，发挥税收调节作用，巩固调控成果，促进房地产市场健康发展。自2011年起，北京市根据房地产开发企业期房预售及现房销售取得的收入，按照预计增值率实行2%~5%的差别化预征率。2013年根据房地产市场发展情况，进一步将差别化预征率调整为2%~8%，抑制定价过高、价格上涨过快的房地产开发项目，调节土地级差，引导房地产企业合理定价。(3) 加强房地产交易税收征管。认真实行“以契税为把手”的房地产一体

化征管模式，加强与住建部门的协作配合，做好相关信息审核工作，确保政策落实。严格执行房地产相关税收优惠政策，减轻保障性住房开发企业的税收负担，保障和改善民生。

二是推进依法行政，规范房地产税收管理。(1) 加强对重点房地产企业的税务稽查，促进企业依法纳税。结合征管工作实际，选取注册资本和纳税规模较大、以往未接受过税务稽查的房地产企业及其关联建安企业开展税收专项检查及发票使用情况检查，全市加强立案检查力度，查补税款漏洞。(2) 推进不动产营业税项目管理和房地产专项评估，探索实施房地产企业税源专业化管理。根据国家税务总局有关工作要求，加强数据采集和应用，探索房地产企业税源专业化管理的有效途径。在住建部门的大力支持下，充分利用房地产业相关数据信息，建立了不动产项目管理模型和房地产开发与经营业纳税评估模型，并将不动产和建筑业工程项目情况登记表纳入了财产行为税税源监控管理平台。

三是建立健全个人出租房屋税收征收网络体系。(1) 建立流动人口管理信息报送制度。落实北京市流动人口服务管理专项行动工作要求，自2002年起收集历年流动人口信息并向市流管办报送，为流动人口服务管理专项行动提供了信息参考。(2) 对个人出租房屋委托代征单位进行专项检查。通过检查，及时发现和纠正了个人出租房屋税收征收管理工作中存在的问题，规范和强化了代开发票管理和委托代征工作，降低了执法风险。通过采取上述措施，北京市个人出租房屋税收征收管理得到显著加强，税收收入逐年递增。

四是加强政策研究和宣传，积极应对社会热点。(1) 及时研究解决税收政策问题。坚持房地产一体化管理工作机制，以工作会、专题会等形式，妥善研究、处理房地产权属交易过程中的税收政策异议。对于纳税人上门要求解决房屋交易卖方不配合买方纳税的问题，相关部门积极研究、耐心宣传、妥善解决、化解矛盾。通过上述措施，切实给予基层政策支持，为纳税人办实事，在降低税收风险的同时，切实维护纳税人的合法权益。(2) 广泛开展税收政策宣传培训。针对房地产税收征管工作需要和基层地税干部实际需求，面向全系统开展房地产税收政策培训视频会，培训内容翔实、通俗易懂、穿插案例、贴近实际，有助于全系统广大税政干部和一线干部全面掌握政策规定，深刻理解政策含义，提高税收征管和纳税服务水