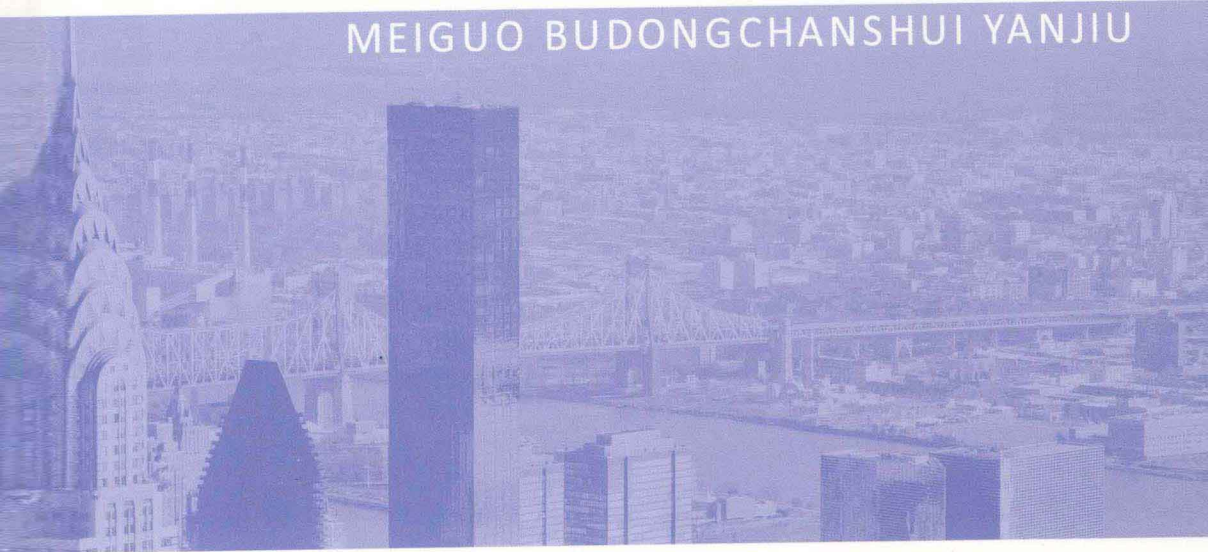




美国 不动产税研究

董 蕾 著

MEIGUO BUDONGCHANSHUI YANJIU



人民出版社



美国 不动产税研究

董 蕾 著

MEIGUO BUDONGCHANSUI YANJIU



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国不动产税研究 / 董蕾著. —北京: 人民出版社, 2013

ISBN 978-7-01-012583-1

I. ①美… II. ①董… III. ①不动产—税收制度—研究—美国
IV. ①F817.123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 220258 号

美国不动产税研究

董 蕾 著

策划编辑: 张肖旻

责任编辑: 巴能强 张肖旻

封面设计: 阳洪燕

出版发行: 人 民 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

邮购电话: (010) 65250042 65258589

印 刷: 环球印刷(北京)有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 15

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978-7-01-012583-1

定 价: 36.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买本社图书, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042

序

这是我院青年教师董蕾博士撰写的第一部专著。出版专著是青年学者学术生涯起步的重要节点和标志，也是表达学术思想，积累学术声望的主要形式之一。为此，我借受邀为本书作序的机会，向董蕾博士表示祝贺！诚挚希望她以此为新的起点，扎扎实实做学问，不断超越自我，达到新的高度，最终能够成长为学术上的参天大树！同时也希望我院的青年教师们更加勤奋努力，迅速成长，撑起院内的学术天地，进而在国内财税学术界占有一席之地！

董蕾博士的这部专著是在其博士论文的基础上修改完成的。从字里行间中能够感受到她倾注的精力与心血。以笔者的理解，选择该题目的背景是：在现代税收制度中，不动产税是不可或缺的重要一环。建立于1994年税制改革的我国不动产税体系已经不能很好地应对波澜起伏的我国房地产市场巨变，构建新的不动产税体系是新一轮税制改革应有的支撑点之一。对于未来不动产税体系在组织地方财政收入、优化资源配置和公平收入分配三方面应有的价值与功能，社会各界有着种种可行与不可行、合理与不合理的解读与期待。“他山之石，可以攻玉”，在此背景下，认真研究其他国家不动产税的实践经验，分析其利弊，提炼可资借鉴的经验教训，无疑是我国不动产税改革应有的前期理论与制度准备。对此，美国作为政治、经济上的超级大国，现代不动产税实行的时间较长，制度比较完备，已经趋于稳定和成熟，在西方发达国家极具代表性，是做比较研究的良好样本。

概括起来，笔者认为该著作有这样几个特点：



第一，视野比较宽阔。研究税收问题的一个误区是“就税论税”，难以脱离技术层面在更高的层次和更宽广的领域内研究问题。作者作为学术新人，能够跳出这一误区，从政府事权划分、财政货币政策、土地制度、房地产价格形成机制、个人收入分配的贫富差距问题等几个方面研究美国的不动产税制度，大大拓展了研究视野，使研究成果以立体形式呈现给读者，给读者更大的思考空间，对此是应当予以充分肯定和鼓励的。

第二，密切联系中国税制改革实际。该专著以《美国不动产税制研究》为题，但实际上关注的焦点是中国的不动产税怎么改的问题。因此一方面对美国不动产税的研究有所选择，针对性比较强。为此，作者并没有像一般的比较研究那样，全面介绍美国相关税制，而是从不动产税制应当具有的组织地方财政收入、优化资源配置和公平收入分配三个方面的职能出发，更加关注分析形成一定税制基础的基本条件，而不是脱离生存条件，孤立、生硬地将美国不动产税制塞给读者了事。显然，这对于我国选择未来不动产税制模式与具体制度更具有借鉴意义。另一方面，作者花费较大篇幅讨论了中国不动产税制改革问题，凸显了该研究的目标所在与关注点，体现出青年学者的责任意识。

第三，理论性较强。目前脱胎于博士论文的专著往往形成一个相对固定的模式，其中的一大偏差是开篇的理论分析不能对后面章节的研究形成指导，理论成为供起来的“牌位”，文章因而显得僵化、八股。而本书作者似乎有意规避这一问题的出现，注意将理论的指导、分析贯穿始终，因此比较而言，该著作显得理论性较强，逻辑完整、内容顺畅，比较有说服力。

第四，评价较为理性、中肯。一般来说，学术新人容易犯的一个毛病是评价易走极端，话说的不留余地。但比较而言，本书作者对美国不动产税制的评价是比较客观、理性的，不盲从，也不贬低，但对其存在的问题隐隐能够以审视与批判的眼光进行分析，笔者以为对于做学问而言，这是一种十分可贵的品格，值得自我培养、发扬光大。

总之，本书是国内研究美国税制一部不错的著作，对董蕾博士而言，

也是一个不错的学术开端。当然，作为严谨的学术著作，仍有值得深化、推敲、斟酌之处，但总体来看瑕不掩瑜。一方面，个别的瑕疵是学术研究难以完全避免的遗憾之处；另一方面对于学术新人也应当给予更多的鼓励。基于此，笔者郑重向读者推荐这部著作。

张 松

2013年7月29日于长春



目 录

CONTENTS

第一章 绪论 / 1

- 第一节 研究美国不动产税基本职能是解决我国房地产实际问题的突破口 / 1
- 第二节 研究不动产税基本职能对完善我国不动产税收体系具有重要意义 / 4
- 第三节 国外研究现状 / 7
- 第四节 国内研究现状 / 11
- 第五节 本书研究方法与创新 / 17

第二章 不动产税的理论依据 / 20

- 第一节 公共经济学观点 / 21
- 第二节 房地产经济学观点 / 24
- 第三节 税收经济学观点 / 32



第三章 美国不动产及不动产税一般分析 / 38

第一节 从经济和法律角度看美国不动产 / 38

第二节 美国不动产价值评估体系 / 41

第三节 美国不动产税收制度的历史和现状 / 55

第四章 美国不动产税的组织地方财政收入职能 / 64

第一节 中央与地方的平衡——分级财政体制 / 67

第二节 美国联邦、州、地方政府的财政分权制度 / 73

第三节 美国州和地方政府的事权和财权划分 / 76

第四节 美国不动产税是地方主体税种的必然选择 / 91

第五章 美国不动产税的优化资源配置职能 / 97

第一节 市场机制对不动产价格的影响 / 98

第二节 政府调控机制对不动产价格的影响 / 105

第三节 美国不动产税对不动产价格影响的理论和实证分析 / 113

第六章 美国不动产税的公平收入分配职能 / 127

第一节 收入分配公平性的度量方法 / 127

第二节 美国收入分配状况分析 / 130

第三节 公平收入分配的三种政策选择 / 133

第四节 美国公平收入分配的经济政策 / 136

第五节 不动产税的累进性是公平收入分配的前提 / 137

第六节 美国不动产税的调节效果 / 141

第七章 美国不动产税收制度存在的问题和改革方向 / 151

第一节 美国不动产税收制度存在的主要问题 / 151

第二节 美国不动产税收制度的改革方向 / 158

第八章 中国不动产税收制度改革 / 163

第一节 中国房地产税收制度概况 / 163

第二节 中国房地产税制存在的问题 / 166

第三节 美国不动产税制对中国不动产税制改革的借鉴和启示 / 171

第四节 中国不动产税制改革对策 / 173

第九章 不动产税收理论在中国的应用前景 / 187

第一节 发挥不动产税组织地方财政收入职能,解决地方财政困难 / 187

第二节 发挥不动产税优化资源配置职能,稳定不动产市场价格 / 192

第三节 发挥不动产税公平收入分配职能,完善住房保障制度 / 199

参考文献 / 203

附录 I 中华人民共和国房产税暂行条例 / 212

附录 II 中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例 / 214

附录 III 中华人民共和国土地增值税暂行条例 / 217

附录 IV 中华人民共和国耕地占用税暂行条例 / 219

附录 V 中华人民共和国契税暂行条例 / 222

后 记 / 225

第一章 绪 论

第一节 研究美国不动产税基本职能是解决我国 房地产实际问题的突破口

20 世纪 80 年代以来,我国房地产业的市场化程度不断提高,城镇土地使用有偿化和城镇职工住房分配市场化的逐步推进为房地产业的迅速发展铺平了道路。特别是在 1997 年亚洲金融危机之后,政府将扶持房地产消费作为拉动内需的重要手段,进一步加快了房地产业的发展,并使之成为国民经济的热点。然而,随着中国加入 WTO,国家工业化和城市化进程的不断加快,房地产业的发展已经远远超过了宏观经济增长速度,房地产价格不断上涨是最明显的标志。房地产过热虽然可以在短期内增加政府土地出让收入和房地产税费,使财政收入状况大为改善,但是其带来的社会问题也是难以避免的。比如,土地资源无效利用、土地收益大量损失、城市住宅供需矛盾突出、房价上涨过快……并且在局部地方更有恶化之势。为了防止房地产市场可能带来的危机,国家针对房地产市场的异常发展,综合运用经济、法律和行政手段推出了一系列宏观调控政策,其中税收是政府最为重要的调控工具,并引起了社会各界的普遍关注。然而目前来看,我国有关房地产的税收制度并不完善,结构不尽合理,与房地产相关的经济问题也并未得到根本性解决。

纵观世界,大多数国家都对房地产市场上的土地和地上建筑物征税。



但是每个国家的税收制度都不尽相同，其税种名称也大不相同。如表 1-1 所示，有些国家仅对土地征税，有些国家仅对地上建筑物即房产征税，还有些国家将两者统一征收。通常我们所看到的有关土地和地上建筑物的税种名称包括三种，分别是房地产税、财产税和不动产税，这三个税种有本质的区别。房地产税包括对取得环节、保有环节和转让环节的房地产所征的全部税收，它贯穿于房地产经济运行的整个过程，是比较全面和概括性的税种。财产税是特指对保有环节征收的单一环节税，即对自然人或法人所保有或持有的财产课征的税收，具体包括一般财产税与个别财产税。一般财产税是对纳税人所拥有的所有财产的综合课征；个别财产税是对纳税人所拥有的某些特定财产的分别课征，如土地税、房产税、不动产税等。不动产税是财产税的一个组成部分，是个别财产税，它特指对保有环节的不动产即对持有的土地和地上建筑物征税。因此，三者的关系为：房地产税的征税范围最大，财产税征税范围其次，不动产税的征税范围最小。

表 1-1 世界部分国家（地区）房地产税收征税对象及税种名称

土地与地上建筑物分别征税				征收统一不动产税或财产税	
对土地征税		对建筑物征税			
国家	税种	国家	税种	国家	税种
俄罗斯	土地税	法国	房屋税	美国	财产税
巴西	农业土地税			巴西	城市房地产税
印度	土地税	英国	房屋不动产税	墨西哥	
韩国	综合土地税			波兰	
新西兰	土地税	坦桑尼亚	房屋税	瑞士	房地产税
捷克	地产税			德国	财富净值税
日本	地价税、特别土地保有税	匈牙利	建筑物税	日本	固定资产税
				加拿大	不动产税
				法国	
				英国	
爱沙尼亚	土地税	捷克	房产税	荷兰	

资料来源：郭文华：《国外不动产税收制度研究》，北京：中国大地出版社，2005 年。

美国是世界上房产税制度比较完备的国家之一，其房产税历经了数百年的发展和完善，已经趋于稳定和成熟，在西方发达国家的房地产税制中极具代表性。美国的房产税虽然采用一般房产税的征收方式，但是对动产的征收范围和数量非常小，可以近似的认为其房产税制度即为不动产税制度。美国房产税制度的优势体现在：将房产税划分为州和地方政府的主体税种，在解决地方财政困难、发展地方经济方面起到了重要作用，发挥了房产税组织地方财政收入职能；运用房产税的税收资本化的税负转嫁方式，调节房地产价格，调控房地产市场，体现了房产税优化资源配置职能；房产税的主要征收对象是财富较多的群体，而对贫困人口则给予更多的税收优惠，实现了房产税调节贫富差距职能。另外，美国财产价值评估制度、住房保障金制度等在世界上处于领先地位，为其房产税的征收管理保驾护航。

在我国开征的与房地产相关的税收包括：房产税、城镇土地使用税、营业税、土地增值税、契税、印花税、耕地占用税、城市维护建设税及教育费附加、企业所得税和个人所得税。其中在保有环节征收的只有房产税和城镇土地使用税两种，并且税收制度不够完善，而其他税种主要都是在流转环节征收。我国保有环节不动产税税收制度的匮乏和不完善直接影响了地方财政收入、土地资源的合理配置以及贫富差距的调节问题，这也是目前我国政府针对房地产市场亟待解决的三个重要问题，而美国房产税的三项基本职能正是解决我国房地产市场实际问题的突破口，值得我国学习和借鉴。

因此，本书选择研究美国不动产税，从理论和实践探讨美国不动产税的组织地方财政收入、优化资源配置和公平收入分配三方面职能，并以此为借鉴通过全面综合分析提出完善我国房地产保有环节征税制度的具体对策，试图进一步探讨中国目前存在的地方财政困难、房价居高不下和保障性住房提供不合理等具体问题的解决办法。



第二节 研究不动产税基本职能对完善我国 不动产税收体系具有重要意义

财产税是最古老的税收体系，对各国的经济发展和税制建设曾起过极其重要的作用。伴随着商品经济的发展，财产税的主体地位虽逐渐被商品税和所得税取代，但它仍然是现代税制不可或缺的重要组成部分，它在筹集地方政府收入、优化资源配置、公平社会财富分配等方面具有其他税收体系不可替代的作用。

一、理论意义

本书以财产税中的不动产税作为研究对象，着重探讨不动产税成为地方主体税种的条件、不动产税对不动产价格的影响以及不动产税在调节贫富差距上的重要作用，力图全面而系统的分析不动产税，建立完善不动产税的理论体系。

在不动产税的组织地方财政收入方面，引入财政分权理论，分析美国州和地方政府职能、事权和税权的划分，并总结出美国的不动产税成为地方政府的主体税种的原因以及美国分级财政体制的成功之处，这是对财政分权理论必要的和有益的补充。在不动产税优化资源配置方面，将不动产价格作为研究的主线，重点考察影响不动产价格的市场因素和政府因素，系统研究不动产市场的供求关系、空间配置、不动产价格泡沫和周期理论、财政政策与货币政策对不动产价格的作用机理，并重点分析了美国当前的税收制度是如何影响不动产价格的，以及通过实证分析验证了美国不动产税与不动产价格的关系，为我国政府运用不动产税调控房价提供了理论依据。在不动产税公平收入分配方面，综合分析美国收入分配现状及公

平收入分配的手段,并且通过征收不动产税之前和征税之后基尼系数的变化,总结出不动产税对调节贫富差距的重要作用,这也是对不动产税累进性理论的进一步论证。

二、实践意义

不动产税作为国家调节房地产经济和社会经济分配的一个重要杠杆以及获取财政收入的重要来源,在整个税收体系中占有重要的地位,并逐渐成为我国房地产市场宏观调控的重要手段。深入探讨并正确认识不动产税可为房地产税制改革提供经验参考,为我国政府运用税收政策调控房地产市场提供实践指导。

(一) 不动产税对公共财政体制和政府行为的影响

一方面,征收不动产税有助于公共财政体制转变。我国未来财政体系发展的总体思路是以建设公共财政为导向,使政府的职能逐步转变到社会管理与公共服务上来。因此中央政府在维持当前中央、省两级财权的前提下应尽量给予基层地方政府相应地独立筹权力,不动产税的广泛税基和科学的计征方法能够确保地方政府获得稳定可观的税收收入,成为基层地方政府的重要收入来源和财力保障。

另一方面,征收不动产税有利于促进政府职能转变。目前我国政府的职能存在着“越位”、“缺位”与“错位”的现象,政府过多地介入了地方经济,而在提供公共服务上投入的人力、物力却不足,这就导致一些地方政府的公共服务经常处于缺失状态。征收不动产税可以使地方政府减少对中央政府转移支付的依赖,在基层政府与基层居民之间形成一个有形的财政联系纽带,增强地方财政的透明度,为提高我国基层社会的自治程度奠定良好的基础。

(二) 不动产税对房地产市场资源配置的影响

我国目前实行土地批租制度,即政府不仅在土地出让过程中收取一次



性的地价和税费，还会在土地使用过程中每年收取各种税费，这显然会提高土地价格，带来不动产市场价格的扭曲。合理设置不动产税可以使土地各种用途的成本分担更加合理并由此通过市场手段来改善土地资源的配置程度，避免土地及其相关的财产沉淀在低效率的使用者手中。随着闲置资源的流转，投机性需求的减少，土地的稀缺性可以得到有效地缓解，房地产泡沫得到有效地抑制。不动产税对房地产价格的作用主要通过增加消费者和投资者成本、降低消费性和投资性需求、增加土地供给和住宅供给、加快空置的存量住宅流通等几个方面抑制房价涨幅。对房地产持有者征收不动产税，增加其持有成本，将促使房地产消费者更多地从自己实际需要出发，理性消费、节约消费，使房屋回归到居住和消费的基本功能上来，既有利于节约房地产资源，又能缓和房地产市场供需矛盾，平抑房地产价格。

（三）不动产税对宏观经济的影响

不动产市场价格涨幅和跌幅过大都将直接影响以银行为主的金融体系运行的稳定。征收不动产税能够降低金融风险，促进宏观经济健康发展。以不动产市场价格大幅下跌为例，银行累积发放的住房开发贷款和住房按揭贷款将出现大量的不良贷款，加大信贷风险，而作为主要抵押物的不动产其价格快速下降又将致使银行资产的价值不断降低，二者共同作用将导致银行收缩信贷，不动产的投资需求和消费需求减少，并且这种收缩会通过银行这一金融中介传导至整个实体经济，使宏观经济陷入全面紧缩，经济状况进一步恶化。由此可见，不动产价格的快速下降会影响经济的长期稳定增长。反之，价格大幅上涨会使宏观经济陷入全面通胀状态，也会影响经济稳定与增长。征收不动产税有利于调控不动产市场，稳定不动产价格，有利于规避金融风险，保障宏观经济健康发展。

（四）不动产税对社会风气的影响

征收不动产税会提高居民对政府工作的监督参与度。开征不动产税，提高保有环节税负，虽然会增加居民的抵触情绪，但是在开征不动产税后，每个房产所有者都想要清楚地知道自己所缴纳税款的数量，甚至更加

关心所纳税款的去向，这就使居民更加了解地方政府提供公共服务的成本，切身感受到了自己为支持地方建设所做的贡献，加强了当地居民对政府工作的监督和参与热情，提高了地区政府的工作效率。另外，不动产税的税收负担由资本所有者承担并具有一定累进性的特征决定了征收不动产税可以调节收入分配，鼓励勤劳致富。在我国个人收入分配差距十分悬殊的背景下，征收不动产税无疑可以增强整个税制结构调节收入分配的功能，缩小贫富差距，调节社会矛盾，维护社会稳定，促进社会和谐。

第三节 国外研究现状

一、前古典期

房地产税收论的发展历史可以追溯到威廉·配第（William Pteey）。他在代表作《赋税论》中对房屋税、土地税进行了深入研究，提出了房地产税收的基本思想：（1）政府课征土地税是为了筹措财政收入；（2）土地税收来源于人类的剩余劳动；（3）地价的实质是地租的资本化，并建议地价取代地租成为土地税的计税依据；（4）房屋具有二重性，它既是支出的媒介又是收益的手段。但威廉·配第运用商品税原理分析房屋税的效应和税负转嫁与归宿所得出的结论是值得商榷的。

二、古典时期

亚当·斯密（Adam Smith）、魁奈（Quesnay）、约翰·冯·杜能（Johann von Thünen）、李嘉图（Ricardo）等古典经济学家均在其理论中涉及了房地产税收问题。其基本观点有：（1）重在描述而很少涉及税收效应的理论分析；



(2) 重点关注农地税, 较少关注城市土地税; (3) 认为房地产税收的主要职能是组织财政收入。这些结论都与当时的农业经济背景密切相关。马歇尔的房地产税收研究成果达到了古典经济学以来直到新古典经济学的巅峰, 其主要理论贡献包括局部均衡分析方法、土地税收归宿和对建筑物价值税效应的分析。同时他也留下了尚待研究的空间, 如将土地税收的局部均衡分析由静态拓展到动态分析; 统一税率与差别税率场合下土地税收效应的一般均衡分析等。

三、现代期

在现代期, 以凯恩斯 (Keynes) 为代表的西方学者研究的主要内容有: (1) 与古典理论将土地视为一般商品的观点不同, 将土地税看成要素税, 运用“跨期经济增长模型”开展了房地产税收效应的动态一般均衡分析, 重点关注土地的资源配置效应; (2) 基于土地可以资本化、但并非完全资本化的假设, 提出土地税收非中性理论。国外的房地产税收理论从理论经济学研究过渡到应用经济学研究, 从单纯研究财产问题过渡到把财产税作为经济杠杆和政治手段的研究。但是现代期的研究结论与古典时期还有很多分歧, 如对房地产税收性质的认识、房地产税收职能和效应以及分析方法等, 这些问题都需要进一步完善。

四、当代期

当代期是凯恩斯 (Keynes) 以后的研究时期, 这个时期研究的重点方向是财产税的本质属性问题, 这段时期的研究对财产税改革更具有指导意义。

(一) 关于财产税受益理论

1956 年蒂博特 (Tiebout) 发表论文 *A pure Theory of Local Expenditure*, 其中的蒂博特理论成为研究地方财政的开端和理论基础, 同时也开创了财产税受益理论的先河。蒂博特在研究地方政府公共产品提供时做出七个假