

张学诞 著



ZHONGGUOFANGDICHANSHUI
WENTIYUTANSUO

中国房地产税： 问题与探索



中国财政经济出版社

中国房地产税： 问题与探索

ZHONGGUO FANGDICHANSHUI WENTI YU TANSUO

张学诞 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国房地产税: 问题与探索/张学诞著. —北京: 中国财政经济出版社,
2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4520 - 1

I. ①中… II. ①张… 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 (2013) 第 101021 号

责任编辑: 雷 婷

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 张德林

版式设计: 汤广才

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

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 12 印张 185 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 4520 - 1/F · 3661

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

质量投诉电话: 88190744

反盗版举报电话: 88190492、88190446

序

随着中国经济的持续发展,房地产市场的持续繁荣,中国的房地产价格一路飙升后,引发宏观调控的“房地产新政”和社会的广泛关注。中央政府希望通过制定宏观调控政策,对房地产市场进行调节,与房地产有关的税收政策调整是其中重要内容之一。而房地产税的改革是一个关乎中央与地方、政府与企业,乃至千家万户百姓生活的重要组成部分。因而,迫切需要对房地产税收理论与实践进行深入探讨,为房地产税改革趟出一条新路。

房地产税是指一国对房地产课税的总称,它是由各种不同的房地产赋税配合而组成的一个系统的税收体系,具体包括与房地产流转环节和保有环节有关的税种。近些年来,关于房地产税研究的文献可谓是汗牛充栋、卷帙浩繁,这些文献分别从不同的角度对房地产税进行了研究。但总的来说,现有的研究仍然不系统、不全面,没有从整体上提出如何建立一套适合中国国情的房地产税体系,并从理论上加以阐明。

张学诞同志在多年从事房地产税研究的基础上,形成了《中国房地产税:问题与探索》一书,这是他继《中国财产税研究》出版后的又一力作。该书从研究房地产税的一般理论出发,在梳理古今中外房地产税研究成果后,对中国房地产税的现状及存在问题进行了较为全面的分析,在借鉴国外房地产税制建设成功经验的基础上,结合中国国情,提出了建设具有中国特色房地产税制的理论框架、总体思路和具体设想。同时,还分析了房地产税对房地产价格的影响。

全书内容丰富、资料翔实,既有理论分析,又有对实践的评价,其中不

乏作者独到之处，对中国当前的房地产税改革具有启发和现实意义。我衷心祝愿他在无涯学海中继续探索，孜孜以求，在今后的科研工作中取得更多的学术成果。



2013年3月

目 录

第一章 房地产税的理论分析	(1)
第一节 房地产与房地产税	(1)
第二节 对房地产税性质及功能的认识	(4)
第二章 房地产税的历史演变	(8)
第一节 土地税的历史演变	(8)
第二节 房产税的历史演变	(24)
第三章 中国房地产税现状及存在问题	(31)
第一节 中国现行房地产税的概况	(31)
第二节 中国房地产税收入情况分析	(40)
第三节 中国房地产税存在的主要问题	(44)
第四章 中国房地产税改革试点	(50)
第一节 物业税模拟评税试点情况	(50)
第二节 房产税改革试点情况	(56)
第五章 房地产税的国际比较及经验借鉴	(66)
第一节 国外房地产税的比较分析	(66)
第二节 房地产税的国际经验	(84)
第六章 中国房地产税改革的基本原则和总体思路	(89)
第一节 中国房地产税改革的基本原则及总体思路	(89)
第二节 不动产税应成为未来地方政府的主体税种	(93)

第七章 中国不动产税制的设计	(97)
第一节 中国开征不动产税的前提条件和基本原则	(97)
第二节 对不动产税制设计的初步考虑	(99)
第八章 不动产税相关问题研究	(107)
第一节 土地批租制与年租制的比较	(107)
第二节 关于土地出让金问题	(116)
第九章 不动产税的征收管理	(121)
第一节 建立健全不动产申报登记制度	(121)
第二节 不动产评估	(127)
第三节 不动产税的征收管理	(138)
第四节 中国应采取集中与分散相结合的税权划分模式	(144)
第十章 房地产税对房地产价格变动的影响	(155)
第一节 流转环节的税收变动对房地产价格的影响	(155)
第二节 房地产保有环节税对房地产价格的影响	(169)
第三节 主要结论	(183)
主要参考文献	(184)

第一章 房地产税的理论分析



第一节 房地产与房地产税

一、房地产与房地产税的含义

房地产是房产和地产的总称,是指土地、建筑物及附着在土地、建筑物上不可分离的部分及其附带的各种权益。由于其自身不可移动的特点,房地产又被称为不动产。它是人类赖以生存和发展的基本条件,是一切经济活动的载体和基础,这个基本特征使得房地产业成为一个备受关注的行业。该行业的备受关注,带动了房地产税也成为万众瞩目的焦点。中国^①房地产业是随着国民经济的发展而逐步发展壮大的,2003年国务院发布的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中,中国首次将房地产业列为国民经济的支柱产业,充分肯定了房地产业的地位和作用。

房地产税^②是指国家或地区对房地产课税的总称,它是由各种不同的房地产赋税配合而组成的一个系统的税收体系,用以完成该国家或地区的房地产政策,特别是土地政策目标。房地产税作为国家管理经济的一个重要调节杠杆,是国家参与房地产收益分配、再分配活动的主要方式,也是国家借以调控房地产市场,促进土地资源优化配置和有效利用的重要经济手段。

① 除非特别说明,仅指中国内地,不包括香港、澳门特别行政区及台湾地区。

② 本文所说房地产税没有特别说明是指房地产税体系,包括与房地产流转环节和保有环节有关的税种。

二、房地产税的分类

（一）根据课税环节划分

根据课税环节划分，可分为房地产交易环节课税、房地产拥有环节课税和房地产所得环节课税。

1. 房地产交易环节课税

房地产交易环节课税是指对有（无）偿取得或转让房地产的所有权、使用权及其他项权的行为课征的税。如对房地产转让和租赁行为，就其营业额或收入额课征的营业税及附加；对不动产（土地、房屋）所有权发生转移变动时，就当事人所定契约按房地产价格的一定比例向产权承受人征收的契税；对被继承人死亡遗留的房地产，就其应税遗产总额按适用税率向继承人征收的遗产税；另外还有对房地产交易凭证征收的印花税等。

2. 房地产保有环节课税

房地产保有环节课税^①是指对拥有、使用土地和房屋的行为课征的税。如拥有、使用房屋征收的房产税，对占有使用城镇土地行为课征的城镇土地使用税等。

3. 房地产所得环节课税

① 在中国将对房地产保有环节的课税称之为物业税有不妥之处。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出：“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”。首先，这里所说的“物业税”主要是借用了中国香港特别行政区的“物业税”的名称，但香港的物业税并非覆盖不动产征收的唯一税种，因为香港还对楼宇或物业征收差饷税。第二，容易与物业服务费（简称“物业费”）相混淆。中国在2003年由国务院颁布了《物业管理条例》。其中明确规定：按时交纳物业服务费是业主在物业管理活动中必须履行的义务之一。这里的物业服务费，人们习惯称之为“物业费”。在中国居民纳税意识普遍不强，税收知识较为缺乏，税费不分的情况下，若开征不动产税称之为“物业税”，由于“物业税”与“物业费”名称上的相似，容易造成人们认识上的混乱。一是会混淆“物业费”和“物业税”两个不同性质的征收项目，不利于不动产税的征收管理；二是有可能使一部分人误认为“物业税”是税费改革的成果，是实行“费改税”后，“物业费”改为了“物业税”，征收“物业税”后就不再收取“物业费”。因此，在“物业费”已经收取在先，且有明确法律规定的前提下，为了避免出现不必要的麻烦，中国对不动产开征的税种不宜使用“物业税”这一名称，还是依据开征时征税对象包括的具体范围，称之为“不动产税”较为合适。第三，把将要开征的物业税称为房地产税也不合适。中国从20世纪50年代开始征收城市房地产税（现已取消），这样房地产保有环节课税实际包括房产税和城镇土地使用税。其中房产税主要是针对经营性房产。因此，本文将房地产保有环节的课税称为“不动产税”。

房地产所得环节课税是指对单位和个人以各种形式进行房地产开发、交易所取得利润所课征的税。如企业所得税、个人所得税等。

（二）按照计税依据划分

按照计税依据划分，房地产税可以分为从量房地产税和从价房地产税。从量房地产税是指按照土地或土地改良物的面积单位确定税额，如英国历史上的窗户税、中国古代的间架税和现行的城镇土地使用税等；从价房地产税则是以土地和土地改良物的价值量或者其所有权转移时的价值增量，或者其提供服务的租金为计税依据。

（三）按照税率形式不同划分

按照税率形式不同划分，房地产税可分为比例税、累进税和累退税。比例税是指按一定比例征收的税收，不随课税价值变化，如营业税、契税、房产税和企业所得税；累进税是指随着课税价值越大课税比率越高的税，如土地增值税等；累退税与累进税征收标准则正好相反。

（四）按照三大税类归属划分

按照三大税类归属划分，房地产税可分所得税类的房地产税、财产税类的房地产税和商品税类的房地产税。所得税类的房地产税是指把土地或土地改良物作为一种生产要素，对其获得的收入进行课税，如地租税、房租税等。财产税类的房地产税首先是把土地或土地改良物作为财产对待，然后以其市场价值为计税依据进行的课税，如房屋价值和地价税等。商品税类的房地产税是指对房地产经营行为课征的税收，如房地产的转让、房地产的出租行为所获得的营业额所征收的税。

根据上述分类，不难看出，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出：“实施城镇建设税费改革，条件具备时对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费。”这里所说的物业税实际上就是对拥有环节的房地产课税，本文对拥有环节的房地产税称之为房地产保有税或不动产税。

第二节 对房地产税性质及功能的认识

对所得税类的房地产税和商品税类的房地产税的性质和功能已有一致的认识，因此，本节主要讨论房地产保有税的性质和功能问题。

一、对不动产税性质的认识

关于不动产税的性质，经济学界至今仍然存在很多争论，主要观点有：受益税、能力税、使用费和财产税等。

（一）不动产税是受益税

不动产税是受益税的基本论点是：居民享受了地方政府提供的公共服务，如教育、治安、垃圾处理等，就应支付一定的税收。地方政府则用这些税收去改善公共服务、提高公共服务。因此，不动产税主要与居民享受的服务和政府提供的服务相挂钩，其收入是为了满足政府提供公共服务的需要。

（二）不动产税是能力税

不动产税是能力税的基本论点是：理论和实证都证明个人（或家庭）房屋消费与个人（或家庭）的可支配收入呈显著的正相关关系。这也就是说，收入越高的家庭买的房子价格也越高；收入越低的家庭住房消费水平也越低。如按市场价格确定房地产税负的话，不动产税能够体现可支付能力原则，即能力越高的人（或家庭）应该交付更多的不动产税。如收入高的人，一般会去富人区买房，而富人区的地价和房价就会高，因此，缴纳的不动产税也就较多。

（三）不动产税是使用费

按照 Tiebout（1956）模型，假设存在一个地方社区体系，这些社区向居民提供不同水平的公共服务，收取不同水平的不动产税，居民可以“以脚投票”，自由选择居住在哪个社区，以挑选在自己的支付能力之内的最具吸引力的公共服务。在这样的分析框架下，不动产税成为购买社区公共服务的成本，每个人都按照他所需要的数量购入公共服务。因此，不动产税事实

上不再是具有无偿性和强制性特征的税，而是一种具有有偿性和自愿性特征的公共服务的“使用费”（user charge）。

（四）不动产税是财产税

尽管上述观点都有其一定的道理，比如使用费观点，初看起来确实如此。事实上，纳税人缴纳的不动产税与他享受的社区公共服务之间的关系往往是脆弱的，它们并非一一对应。而且，Tiebout（1956）模型也会遇到可供选择的地方社区数量不足以及低收入阶层企图“搭便车”等问题的限制。

不过，使用费观点所暗含的一些推论倒是具有有趣的含义。比如，如果人们很关心自己所享受的公共服务，那么可以预计，较高的不动产税对房价的下压影响可能被这些税收收入筹资的公共服务所抵消。以 Oates（1969）为代表的一些学者的研究表明，各个地方的社区在课税和提供公共服务方面的差异将同时体现在财产的价值中，即不动产税“负资本化”而公共服务“正资本化”。因此，如果两个社区提供的公共服务相同而不动产税的课税不同，那么，在其他条件不变的情况下，课税水平较高的社区，其财产价值将降低；Bahl 和张军（1989）以中国山东省的一些城市为例的研究表明，中国的商业企业也存在利益梯度变化，也就是说，企业离主要公共服务的地理距离越远，收益率越低。这在某种程度上也佐证了中国不动产价值也可能受公共服务的影响。这些结论说明，如果要了解一个社区成员的福利状况，不能仅仅孤立地观察其不动产税的课税水平。

我们认为，不动产税实际上是属于财产税的范畴，即指对不动产征收的一种财产税性质的税种。由于各国在历史、文化、国情以及经济调控目标方面均不同，因此在房地产税制方面差异较大，使用的名称也各不相同。具体来看，房地产税可以根据征税环节划分为三类：房地产的保有税、房地产的取得税、房地产的所得税。其中，房地产的保有税是对保有房地产征税，房地产的取得税是对转让房地产交易行为征税，房地产的所得税是对转让房地产的收益征税。从整个房地产税制来看，在拥有环节所征收的不动产税显然是属于财产税的范畴。

二、对不动产税功能的认识

对不动产税的功能，当前有一种观点认为开征不动产税有利于理顺房产

的市场价格，或者说有利于改善房产价格过高的态势。这种观点影响很大，以至于居民产生要通过增加税收的办法来降低房产价格的印象。这无论是在理论上还是在实践上都是有问题的。从理论上讲，不动产税和房产的市场交易价格是不同领域的问题。前者属于公共劳务的成本分摊问题，后者则属于私人商品的资源配置问题。因此，前者属于公共财政的范畴，后者则属于市场经济的范畴。把不同性质的问题相混不利于中国市场经济体制的完善。应该说，房产价格过高与土地非农业利用的政府垄断和其他政府垄断有关，和不动产税并没有直接的关系。而前者的问题是公有制国家建立市场经济体制的重点和难点之一，是全局性的问题，不是靠不动产税可以解决的。

我们认为，不动产税的主要功能有以下两个：

（一）不动产税的开征有利于构建和完善中国财产税体系，建立地方政府财政的主体税种

一国完善的税收体系，应包括完善的商品税类、所得税类和财产税类三大体系。中国的商品税制和所得税制已相对完整，但财产税制仍相对滞后。从宏观大背景看，这种滞后与中国当前对财产尤其是对私人财产的保护尚不具备完善制度有直接关系。2004年3月14日十届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“公民的合法的私有财产不受侵犯”列入国家的根本大法，为中国私人财产权的法律保护提供了切实有效的保护屏障。《中华人民共和国物权法》也已于2007年3月16日由十届全国人大第五次会议通过，自2007年10月1日起施行。这说明完善中国私人财产保护制度的工作已经启动，因而，构建和完善财产税体系也迫在眉睫。不动产税之所以是财产税类中的主要税种，其原因是，无论是健在者的财富还是已故者的遗产，不动产都是私人财产的主要内容。财产税体系一般由两部分构成：一是不动产税；二是遗产税及赠与税。而不动产税是财产税类中的主要税种。在中国，住房制度改革使越来越多的城乡居民拥有了私人住房，高收入群体也将购买住宅作为保值投资的手段。住房占有量的多寡，已经成为区分人们财富多寡和贫富差异的标准之一。因此，开征不动产税，构建和完善中国财产税体系，强化对财富的调节，对于缓解收入分配领域中的不合理状况意义深远。

同时，有资料显示：中国财政总支出的65%集中在省以下的地方政府，

上世纪 90 年代曾经高达 80%。但是在收入方面，地方政府没有相应的自主权，容易增加各种浪费和非法的乱收乱占费用等行为发生的可能性。如果能够使不动产税成为地方政府的主体税种，就可以为政府带来稳定的税源，最终会推进各地方政府在决策时秉承“对下负责”的态度，从长远利益考虑房地产市场投资环境，以确保可持续发展。

（二）开征不动产税有利于调节贫富差距

中国收入分配差距扩大引起严重的不满，已经牵动人心与全局。大家都在抨击收入差距在明显拉大。邓小平同志晚年最后一次谈他的治国理念，明确地说，发展起来之后的问题看来不比不发展的问题少。他最关心的就是收入分配怎样控制两极分化：一部分人、一部分地方先富起来以后，能不能真正走向共同富裕，如果处理不好，我们的改革和发展就失败了。他把这个事情提到了关系国家民族现代化命运的高度上。这个方面如果我们作些研究分析，就可知收入分配差距的扩大，实际上是和我们财产分布状态的差距扩大如影随形而且相互激励的。在很大的程度上，人们所谈论的收入差距扩大，最主要的原因之一是来自于不动产财富的实际分布情况。因为收入的差距中现在越来越有影响分量的财产性收入（特别是不动产收入），与其他收入综合在一起，形成了收入差距扩大状态。这显然需要得到一定的再分配优化调节和制约。这引到了不动产税这样一个税种，它显然应该发挥收入分配方面以再分配的方式产生的优化作用。当然，你不能指望这样一个税种发挥包揽一切的作用，但是又不能眼睁睁看着必须要作的再分配调节而把这样一个必须充分考虑的调节手段扔在一边，弃之不用。

作为调节贫富差距的手段，通过制定不同税率，不动产税对居住豪宅或拥有多套住房者课以重税，对一般居住者确定一定条件的免征额从而减少征税，对特别贫困家庭居住劣房者实行免税政策，这有利于调节贫富差距，能起到有效维护社会稳定的作用。

第二章 房地产税的历史演变



第一节 土地税的历史演变

一、土地产权和土地制度

(一) 土地产权

1. 土地产权的基本特征

土地产权是指以土地作为财产客体的各种权利的总和，也可以说是土地财产的总称。土地产权包括土地的所有权，以及构成土地所有产权能的各种他项权利，如使用权、收益权、处置权、抵押权、赠与权、地上权等等。土地产权有两层含义：一是法律意义，即产权的各种权利由法律予以规定；二是经济意义，即产权关系，也就是经济利益关系。

土地产权具有以下几个方面的基本特征：

(1) 排他性。土地产权的排他性是指土地产权主体对土地产权客体的垄断性。对土地产权的某特定权利只能有一个主体，这个主体一旦被确定，他就会阻止别的主体进入该特定权利的领域。对私有产权而言，其排他性是无争议的，因为西方产权经济学都是以私有产权为研究对象的。至于公有产权是否具有排他性，西方经济学家大多持否定态度，因而有些经济学家不把它纳入“产权”分析之中，最多只是把它作为分析私有产权排他性的起点或参照系。笔者认为：公有产权同样具有排他性。第一，公有产权主体是由不同的个人成员组成的，但这些成员个人不是彼此分开的独立的产权主体，

即“部分”属于“整体”，但不等于“整体”。公有产权是一个整体概念，它作为一个整体，是排斥任何个人成员侵占公有产权的。因此，在中国公有土地产权内部要特别注意阻止个人“化公为私”。第二，公有产权的排他性还表现在外部，即不同的公有主体之间、公有主体与私有主体之间具有排他性。只要存在多元产权主体（不管是公有产权主体，还是私有产权主体），不同主体间的物质利益是不同的，这种利益上的分立就是相互间的排他性。正因为不同主体之间的排他性，不同主体之间的产权交换就必须采取商品交换形式，实行等价交换。可以说，土地市场的“等价交换”原则是建立在土地产权排他性基础之上的。

（2）有限性。土地产权有限性是指任何土地产权都必须有限度。这包括两个方面的含义：第一，任何一项权能的行使，都有一个作用空间或作用区域，这个区域必须有界限，而且要明确。这个界限明确的作用区域，对产权主体的行为就是一种约束。如果他的行为超出了所界定的区域，就是越权或侵权，他将为此付出代价。第二，土地产权是由一组权利构成的，其中任何一项产权的利益都有一个数量限度，无论是在产权分离还是产权合一的情况下，各产权利益的数量都必须明确。

（3）可分解性。土地产权的可分解性是指对土地的各项产权可以分属于不同主体的性质。由于土地产权由权能和利益组成，所以土地产权的可分解性包含两个方面的含义，即权能的分解和利益的分割。土地产权的不同权能由同一主体行使转变为由不同主体分工行使，就是权能的分解，相应的利益分属于不同的权能行使者，就是利益的分割。土地产权的现实分解是在土地产权可分解性的前提之下，适应社会经济技术条件而在不同主体之间分割产权，实际上是对原有土地产权关系的调整，是土地产权的重新安排。

（4）可交易性。土地产权交易是土地产权在不同主体之间的转手和让渡。按时限的差异，它可分为：土地产权的永久性交易和土地产权的有限期交易。土地所有权交易必然是永久性交易，土地所有权以外的土地产权交易必然是有限期交易。有限期交易的主要特点是：相应的产权只在契约期内让渡，契约期满，又回归原主体。就土地产权交易而言，不论是永久性交易还是有限期交易，其实质就是土地资源在不同主体之间的流动和配置。

(5) 行为性。土地产权的行为性就是土地产权主体在其权利的界区内有权做什么，有权阻止别人做什么等的性质。由于土地产权具有权能的内容，它才表现出行为性。土地产权的运动是依靠主体的行为来驱动的，如果没有主体的行为，就不可能实现土地产权的利益，也只有通过土地产权行为（即权能行使）而获得的利益，才是土地产权利益。由于土地产权运动是由土地产权主体的行为所推动的，所以土地产权运动的时间序列就是土地产权主体行使权能的时间序列。而土地产权主体行使权能的目的，就在于获取相应的土地利益，他为了避免损失，获取最大的土地利益，其理性的行为次序是：先确定行为目标和方案，再实施方案，最后接受和检验结果。

2. 土地产权结构

土地产权不是单项的权利，而是一束权利，有一个内部权利结构。土地产权内部权利结构，包括两重含义：第一，由哪些权利构成，相互之间是什么关系；第二，不同权利的分离组合状况。

土地产权究竟由哪些权利构成？对此问题，学术界仍存在分歧。笔者认为：第一，产权应是一项独立的可以行使的权利，其界线必须明确。现代产权经济学认为，产权是由两部分基本内容即权能和利益构成的，利益是权能的目的，权能是获取利益的手段，产权是权能和利益的有机统一，单纯的权能不构成产权，无利益的产权也是不存在的。另外，占有是使用、处置的前提，占有权不是一项独立的可以行使的权利，上述使用权和处置权都包含了占有权。在这里需要强调的是，土地所有权是一项独立的可以行使的权利，当土地所有权的某些权能与土地所有权分离后，土地所有权及其分离出的权能都是一项独立的可以行使的权利，都是土地产权体系的组成部分。第二，从土地的使用价值形态来看，土地产权包含土地所有权和土地使用权两项基本权利。这里的土地使用权是指对土地资源进行直接利用的权利，它还可以进一步细分，如生产经营权、居住权、开发权等。从土地的价值形态来看，土地产权包含土地所有权和土地市场经营权两项基本权利。这里的土地市场经营权是指对土地资产进行市场交易活动的权利，又可称为土地市场处置权，它也可以进一步细分，如转让权、转租权、入股权、抵押权等。由于土地既是一种资源，又是一种资产，具有使用价值和价值的二重性，所以土地产权由土地所有权、土地市场经营权和土地使用权这三项基本权利构成。