



Munich Personal RePEc Archive

**Path of the Property Taxes Institution
Innovation: Based on the Objective of
Equitable Distribution of Wealth**

Yao, Tao

Chongqing University of Posts and Telecommunications

8 January 2015

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61172/>
MPRA Paper No. 61172, posted 01 Feb 2015 14:27 UTC

房产税制度创新路径研究：基于财富公平分配目标*

姚 涛

(重庆邮电大学, 重庆 400065)

内容提要：通过比较分析发现，房产税具有累进性。在我国目前的社会经济环境下，房产税改革可以有效改善分配领域中的不公平状况。获取财政收入与调控房屋价格不适宜作为房产税改革的主要目标。调节贫富差距应该作为房产税制度设计的最重要目标，其他两个目标处于次要地位。为此需要在以下方面进行制度创新：(1) 将农村地区纳入征税范围；(2) 设立差别税率；(3) 免征额为当地上两年平均房价与每人 35 平方米的乘积金额；(4) 优先将房产税收入用于保障房建设。

关键词：房产税改革 财富公平分配 制度创新

近年来，我国地区、城乡、行业及社会阶层间的贫富差距不断拉大，部分社会财富向少数人集中的态势进一步加剧。我国的税收制度在缩小贫富差距方面起的作用很有限。因此需要进行改革，以发挥税收的再分配作用。同时，由于我国现有的房产税制度存在诸多弊端，房产税改革势在必行。目前房产税改革的方向是对居民非经营用房进行征税。然而对于房产税改革的经济效应及制度设计存在着不少争议。房产税能作为政府调节财富分配的有效工具，促进经济、社会的和谐发展吗？为了促进财富公平，应该设计什么样的房产税改革方案？学者们对此问题进行了一些研究，取得了一系列研究成果，但存在着很多分歧。本文在对此领域的文献进行梳理的基础上，讨论是否应该将财富公平分配作为房产税改革的主要目标，并就房产税改革的制度创新路径提出建议。^①

作者简介：姚涛（1974-），男，重庆邮电大学经济管理学院副教授，博士，硕士生导师，研究方向：税收理论与政策。

① 房产税的征税客体分为经营性用房和非经营性用房。本文主要以后者为研究对象。

一、房产税能否起到促进财富公平分配的作用？

国外关于房产税财富分配效应的研究文献主要围绕房产税是否具有累进性进行讨论，形成了三种不同的观点。

（一）房产税不利于分配公平

Simom(1943)和 Netzer (1966)利用局部均衡方法分析了房产税对地方住房市场的影响。他们的分析表明：由于在长期中资本具有流动性，资本所有者不承担房产税，房产税完全由住房的消

费者负担。由于住房支出占收入的比例随着收入的增加而下降，因此房产税在一定程度上具有累退性，不利于分配公平。长期以来，房产税具有累退性的观点被许多研究者所认同。

（二）房产税能够促进分配公平

Mieszkowski（1972）通过调整有关税收归宿的一般均衡模型，使其适用于对房产税的分析。他的研究表明资本所有者作为一个整体负担了全国房产税的平均税负。由于高收入家庭的资产多，他们承担的税赋也多，所以房产税具有累进性。房产税具有累进性的观点说明其有利于分配公平。

（三）房产税对分配公平没有影响

Hamilton（1975）在 Tiebout（1956）的研究基础上，提出“受益论”观点，认为房产税是消费地方性服务的价格。Oates（1969）、Cebula et al（2011）证明了房产税会资本化在房价中。根据“受益论”观点，房产税只是公共服务的收费，不会产生再分配效应。

（四）三种观点的评价

居民缴纳的房产税与所享受的公共服务之间的联系往往很脆弱。因此“受益论”的观点很少得到实证分析的支持。房产税具有累退性是基于局部均衡分析理论框架而得出的。但房产税对一个国家的经济影响比较广泛，仅仅考察一个市场的状况是不够的。通过一般均衡分析，我们能更全面地了解房产税的经济效应。近几十年来，越来越多的学者基于一般均衡模型的理论框架进行分析，得出房产税具有累进性的结论。一些实证研究也为这种观点提供了证据。例如，Smith（2008）利用芝加哥的数据说明房产税具有累进性。因此，通过适当的制度设计，房产税能起到促进财富公平分配的作用。

二、房产税改革应该以财富公平分配作为主要目标吗？

如上所述，理论和实证研究表明，在一定条件下，房产税具有累进性。那么，在目前的房地产税制改革过程中，是否应该将财富公平分配作为房产税改革的主要目标呢？

从理论上说，房产税可能有三方面的功能：获取财政收入、改善分配不公、调控房屋价格。在我国目前的社会经济环境下，应该把调节贫富差距作为房产税制度设计的最重要的目标，其他两个目标处于次要地位。如果在现阶段房产税改革中，把三者都作为主要目标，那么会导致没有一个目标能有效实现。

（一）房产税难以作为地方财政收入的主要来源

首先需要说明的是，在我国的行政级次中，一般将省级及省级以下政府称为地方政府。而在西方国家，地方政府一般指省级以下政府。为了和有关文献相对应，本文中的地方政府是指省级以下政府，例如县、县级市、直辖市下属的区政府等。在国内的研究中，很多学者将地方财政收入视同省级及省级以下政府的财政总收入，在此基础上研究房产税是否能作为地方财政收入的主要来源。而从国际经验来看，在很多国家，房产税是省级以下（不包括省级）政府财政收入的主要来源，几乎没有哪个国家的房产税成为省级政府财政收入的主要来源。以美国为例，2002年，以房产税为主的财产税占县、市、镇等地方政府的总收入的27.1%，占州级政府的总收入的0.9%；财产税占地方政府的税收收入的72.9%，占州级政府的税收收入的1.8%（Fisher，2007）。可见房产税是美国地方政府财政收入的主要来源，而在州政府财政收入中所占比例很小。

在我国，房产税显然无法作为省级政府财政收入的主要来源，也难以起到省级以下地方政府财政收入主要来源的作用。究其原因，主要涉及到两个问题。

1. 土地出让金制度的改革问题

一种流行的观点是我国可以借鉴美国等西方发达国家的模式，用房产税弥补地方财政收支缺口，使其成为地方税体系中的主体税种。在中国的特殊国情下，上述目标能实现吗？这种观点认为可以将土地出让金从年租制改为批租制，改变“土地财政”的状况，从而从根源上化解财政风

险，使地方政府获得稳定的收入来源。事实上，将土地出让金改为年租制，不是满足激励相容约束的方案，可操作性不强。改革后需要每年向房地产所有者征收土地出让金。在中国目前的直接征税机制很不健全的情况下，征收难度极大，可能导致地方财政状况的恶化。

2. 税率的确定问题

如果将房产税作为市县级政府的主体税种，并由中央政府统一确定税基，那么税率的确定存在两种方式。一种是目前房产税税率的确定方式，即由政府部门综合考虑纳税人的负担、房产税所带来的财政收入等因素，确定一个税率。采用这种方式可以长期保持税率不变。第二种方式是根据本级政府当年的财政收支缺口和辖区内税基总量，计算出需要采用的税率。运用这种方式需要每年都计算税率。

无论采用哪一种方式，其可行性都存在一定问题。如果采用目前税率的确定方式，房产税若成为地方政府的主体税种，必然要求其覆盖面比较广，税率也不能定得太低。这就对征管水平与纳税人的配合提出了比较高的要求。由于房产税征收对象数量很大，而且是直接对财富存量征税，我国目前的税收征管体系在此方面还难以胜任。另一方面，如果采用第二种方式，由于税基评估的复杂性，加之民主法治建设还不够完善，房产税负担容易被居民认为缺乏公平性，从而导致遵从度较低。

因此，在一段时期内，由于我国的特殊国情，房产税难以作为地方财政收入的主要来源。只有当民主法治建设达到一定程度、税收征管制度更加健全以后，房产税才有可能作为地方财政收入的主要渠道。

（二）调控房价不宜作为房产税改革的主要目标

目前房价问题是全社会关心的重大问题之一。学者们就房产税改革对房价的影响做了一些研究。龚刚敏（2005）基于购房者为理性人的假设，推导出房产税的实行会导致房价下跌。况伟大（2009）通过实证分析表明，在中国，房产税对抑制房价上涨具有一定作用。一些学者不同意上述观点。例如，陈小安（2011）认为，房产税对投资行为有抑制作用，但未必能降低房价，甚至可能推高房价。

如前所述，大量的研究表明税收资本化确实存在。从长期来看，房产税具有降低房价作用的观点更具有说服力。尽管如此，调控房价不宜作为房产税改革制度设计的主要目标。在我国，造成房价上涨的因素颇多：一是城市化进程使得大量人口进入城市，住房需求增加，土地供给却很有限；二是住房保障体系不健全，很多低收入家庭无法得到廉租房等形式的社会救济；三是由于我国城市土地属于国有性质等原因，房地产市场的垄断性较强，存在超额利润；四是由于金融体制不健全，投融资渠道不畅投资渠道少，房地产市场成为投资的重要领域；五是金融管理机构实行宽松的货币政策，使得流动性泛滥，导致资产泡沫膨胀。上述各种因素造成了住房的供不应求，开发商、房产购买者、政府、银行等多主体共同行为的结果是房价不断上涨。

由于房产税对房价的影响并不大，政府很难凭借房产税来有效调节房价。在相对较低的税率下，如果投资者预期房价上涨幅度远远超过房产税税率在内的投资成本，试图运用房产税政策来降低房价很可能无法达到预期的效果。当然，也许一个相当高的房产税税率会使得房价明显降低。然而过高的税率会引发一些政治、社会方面的问题，事实上是不可行的。因此，房产税改革的主要目标不应该是作为抑制房价泡沫的工具。

（三）促进财富公平分配应作为目前房产税改革的主要目标

既然获取财政收入和调控房屋价格都不适宜作为房产税改革的主要目标，那么促进财富公平分配可以作为房产税改革的主要目标吗？

1. 贫富差距悬殊的现状决定促进财富公平分配的必要性

目前我国贫富差距较大。据国家统计局公布的数据，2003-2012年我国各年基尼系数在0.47-0.49之间（杨文彦，2013），高于绝大多数发达国家，也高于许多发展中国家（World Bank, 2011）。城镇和农村财产分布的基尼系数都有明显上升的趋势，财产分布的不平等程度不断加大。

梁运文等（2010）的研究表明，2005年和2007年我国城镇居民财产分布基尼系数分别为0.56和0.58，2007年我国农村居民财产分布基尼系数为0.62。贫富过于悬殊对社会和谐发展很不利，政府有必要制定政策促进财富公平分配。

2. 促进财富公平分配作为房产税改革主要目标的必要性

财税政策是各国进行再分配以缩小贫富差距的重要工具。其中，个人所得税是许多国家调节收入分配差距的有力工具。但在我国，个人所得税对收入分配的调节作用却很有限。徐静和岳希明（2013）使用2002年和2007年城镇住户调查数据对个人所得税的再分配效应进行分析，发现个人所得税虽然降低了城镇居民收入不平等，但是幅度非常小，以至于可以忽略不计。

由于个人所得税的局限性，需要考虑在财富存量环节征税调节贫富差距。目前财产性收入在城乡居民总收入中的比重不大，但近年来居民财产性收入增长速度很快。2003-2006年，城镇居民工资性收入平均增长10.1%，财产性收入平均增长达20.2%（陈建东，2009）。房地产已成为高收入阶层投资的重点。中德安联人寿保险有限公司（2011）发布的《中国富裕人士财富报告》显示在富裕人士的总资产中，房产价值占比突出，高达60%至80%。因此，以促进财富公平分配作为房产税改革主要目标已经具有一定基础。对财富存量课征的房产税由于其自身特征，可以起到和个人所得税相配合、弥补其不足以缩小贫富差距的作用。

综上所述，目前中国的特殊国情决定了在相当长一段时期内，房产税改革的主要目的是缩小贫富差距，次要目标是增加地方政府财政收入与抑制投机需求以调控房价。

三、促进财富公平分配的房产税制度创新路径

在我国目前的税负水平下，如果房产税改革造成纳税人总体税负加重，那么会降低效率，同时容易造成纳税人遵从意愿下降，出现严重的逃税现象。如果房产税改革造成纳税人总体税负下降，则会对本来财政缺口就比较严重的地方财政雪上加霜，难以得到地方政府的支持。因此，唯一可行的思路就是：房产税改革应该使得纳税人总体负担大致不变。那么要对住房保有环节增加房产税，只有减少交易环节的税收。

另一个重要问题是如何选择房产税的税基与税率。当代世界各国税制改革的总趋势是宽税基、低税率。然而如果我国房产税改革也遵循宽税基、低税率的原则，将不能有效实现财富公平分配的目标。宽税基要求房产税覆盖面尽可能广，而促进财富公平分配需要对满足居民基本居住需求的房产免税。同时，过低的税率无法实现税收归宿的累进性。因此，基于财富公平分配目标的房产税不应该是宽税基、低税率，而应该是适中的税基与税率。

在纳税人总体负担大致不变的前提下，遵循适中的税基与税率的原则，为了促进财富公平分配，可以在以下各方面进行制度创新。

（一）相关税收的改革

房地产税收改革应采取有增有减的思路。一是改革房地产流转环节的税收。流转环节的税负应该有所降低。可以将对房地产开发商出售不动产课征的营业税改为增值税。由于土地增值税以转让房地产的增值额为计税依据，与对出售不动产课征的增值税重复，因此予以取消。为了保护耕地资源，可以根据耕地的质量等级确定耕地占用税的税率，并适当提高平均税率。印花税额较小，相对管理成本较高，可以取消。契税与目前对出售不动产课征的营业税一样，都是对房地产交易金额征收的税种。尽管前者是对购买者征收，后者是对销售者征收，根据税收理论，其实际税收归宿并没有差别，所以同样可以取消契税。二是改革房地产保有环节的税收。保有环节的税负应该有所提高。城镇土地使用税与房产税都是对房地产保有环节征税，二者可以合并。

（二）课税对象

以前房产税只对经营性住房征收，房产税改革后将经营性住房与非经营性住房同时征收。课税对象的适当选取有利于促进财富公平分配。

1. 农村是否纳入征税范围

随着工业化的进程，农村城市化程度不断提高。在沿海经济发达地区以及内地一些城市的城乡结合部的农村，一些居民拥有价值高昂的房产。人们拥有的房产多寡是贫富差距的一个重要因素。因此，对农村的别墅等高档住宅、大面积住宅以及多套住宅适当征税可以缩小贫富差距。考虑到一些农村地区经济基础相对薄弱，农民收入较低，可以根据各地实际情况，因地制宜制定一些减免税收政策，比如对贫困地区减免税等。

2. 存量房与增量房征税的公平问题

有学者指出在现行房地产税费制度下，政府所收取的房地产税费中实际上已经包含 70 年房产税。因此，在土地使用权有效期内向存量房征收房产税属于重复征税。在这种情况下，存量房和增量房之间存在横向不公平（王智波，2011）。笔者认为，市场若是有效的，由于税收资本化，房屋价格会下降。对存量房征税并不存在横向不公平问题。

（三）税率

税率设计是房产税制度创新中的关键要素。税率的累进程度直接影响着财富公平分配目标能否实现。

1. 是否应该根据产权类型确定税率

根据产权类型来确定税率会产生明显的不公平。首先，不同产权类型的房屋适用不同税率，有时会产生横向不公平。假设现有两套房屋价值相等，但一套是商品房，一套是房改房。如果对他们按照不同税率征收，就会造成横向不公平。另一方面，同种产权类型的房屋适用统一的税率会导致纵向不公平。例如，普通商品房与别墅的产权类型都是商品房，按照同样的税率征税，不符合纵向公平。所以，不应根据房屋的产权类型确定税率。

2. 设立比例税率还是累进税率

许多国家的房产税实行比例税率。比例税率的优点是便于管理，但具有累退性，不利于调节贫富差距。为了体现调节财产分配功能，对自住房屋需设立 3~5 档超额累进税率。级距可以适当宽些，比如在 50-100 万元之间。这样可以避免过高的平均税率降低资源配置效率，在优先追求公平目标的同时兼顾效率目标。

（四）税收优惠

房产税的税收优惠方式也是一个颇有争议的话题。一些学者认为应该按一定的面积进行免税。笔者认为，统一的免税面积没有考虑地理位置等因素的不同导致的房产价值差异。在发达地区和不发达地区、城市中心与城市边缘、高档住宅和普通住宅之间，单位面积房产的价值常常相差悬殊。一般说来，富人房产的单位面积价格较高，穷人房产的单位面积价格较低。这种政策意味着对富人的优惠高于穷人，实际上有利于富人，具有累退性，是不可取的。所以，应该按照房屋的市场价格来决定免征额。根据建设部政策研究中心课题组（2005）的预测，2020 年，城镇人均住房建筑面积会达到 35 平方米。建议免征额可以按上两年的平均房价乘以每人 35 平方米。

（五）税收用途

西方发达国家的房产税用途较广，房产税可以用于教育、公共卫生等领域。但在我国房产税收入较少的情况下，优先将房产税用于保障房建设，会有利于公平。目前保障性住房建设严重滞后，主要原因在于保障房建设资金来源不足。建立公开透明的收支机制，保证房产税收入优先用于保障房建设，有利于促进财富公平，也有利于获得民众对房产税的认同与支持，从而提高纳税遵从度。

四、结论

针对房产税是否具有累进性的三种观点,本文的分析表明:基于一般均衡模型的理论框架,可以得出房产税具有累进性的结论。通过适当的制度设计,房产税能起到促进财富公平分配的作用。

在现阶段房产税改革中,房产税难以作为地方财政收入的主要来源,调控房价也不宜作为房产税改革的主要目标。如果把获取财政收入、改善分配不公、调控房屋价格都作为主要目标,那么会导致没有一个目标能有效实现。应该把调节贫富差距作为房产税制度设计的最重要目标,其他两个目标处于次要地位。当然,在有关条件具备时,可以考虑把获取财政收入也作为主要目标。但这需要较长的过程,可能至少在十年之后才能初步形成。

在纳税人总体负担大致不变的前提下,为了促进财富公平分配,可以在以下各方面进行制度创新。一是除了对城市的自住用房征税以外,对农村的别墅等高档住宅、大面积住宅以及多套住宅适当征税。二是对自住房屋设立3~5档累进税率,免征额可以按上两年的平均房价乘以每人35平方米。三是建立公开透明的收支机制,保证房产税收入优先用于保障房建设。

参考文献:

- [1]陈建东.我国城镇居民财产性收入的研究[J].财贸经济,2009,(1):65-69.
- [2]陈小安.房产税的功能、作用与制度设计框架[J].税务研究,2011,(4):30-34.
- [3]龚刚敏.论物业税对房地产价格与政府行为的影响[J].税务研究,2005,(5):43-45.
- [4]建设部政策研究中心课题组.全面建设小康社会居住目标研究[J].经济研究参考,2005,(43):2-18.
- [5]况伟大.住房特性、物业税与房价[J].经济研究,2009,(4):151-160.
- [6]梁运文,霍震,刘凯.中国城乡居民财产分布的实证研究[J].经济研究,2010,(10):33-47.
- [7]王智波.房产税改革中的公平问题研究[J].中国经济问题,2011,(3):85-89.
- [8]徐静,岳希明.我国个人所得税的居民收入分配效应[C]//李实,(日)佐藤宏,(加)史泰丽等.中国收入差距变动分析.北京:人民出版社,2013:403-422.
- [9]杨文彦.国家统计局首次公布2003至2012年中国基尼系数[EB/OL].<http://politics.people.com.cn/n/2013/0118/c1001-20253603.html>,2013-01-18.
- [10]中德安联人寿保险有限公司.中国富裕人士财富报告[EB/OL].<http://www.allianz.com.cn/company-news-info.php?newsid=19649>,2011-12-06.
- [11]Cebula, R. J. Foley M, Houmes R. Property Tax Capitalization within a National Historic District versus Property Tax Capitalization outside that National Historic District: Another Application of the Tiebout Hypothesis[J]. International Journal of Economics and Finance, 2011, 3(4): 14-21.
- [12]Fisher, R. C. State and Local Public Finance[M]. Mason: Thomson Higher Education Press, 2007.
- [13]Hamilton, B. W. Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments[J]. Urban Studies, 1975, 12(2): 205-211.
- [14]Mieszkowski, P. The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?[J]. Journal of Public Economics, 1972, 1(1): 73-96.
- [15]Netzer, D. Economics of the Property Tax[M]. Washington DC: Brookings Institution, 1966.
- [16]Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis[J]. Journal of Political Economy, 1969, 177(6): 957-971.
- [17]Simon, H. A. The Incidence of a Tax on Urban Real Property[J]. Quarterly Journal of Economics, 1943, 59: 398-420.

[18]Smith, B. Intra-jurisdictional Segmentation of Property Tax Burdens: Neighborhood Inequities Across an Urban Sphere[J]. *The Journal of Real Estate Research* , 2008, 30(2): 207-223.

[19]Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditure[J]. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416-424.

[20]World Bank. *World Development Indicators*[M]. Washington, D.C:Green Press, 2011.