

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.01.005

房产税调节收入分配的机理、条件与改革方向*

黄 潇^{1,2}

(1. 重庆工商大学 经济学院, 重庆 400067; 2. 西南财经大学 博士后流动站, 成都 611130)

摘 要:房产税在影响居民收入和财富的同时, 还通过转移支付来改善中低收入群体的住房和公共服务, 具有调节收入分配的功能。房产税收入用于转移支付、税制设计与住房供应体系形成良性耦合、税基宽泛、税率合适、计税依据合理以及法律保障等是房产税有效发挥调节收入分配功能的条件。调节收入分配是我国房产税改革的重要目标。虽然从沪、渝房产税试点改革实践看, 房产税整体上尚不能有效调节收入分配, 但不能以此否定房产税所具备的调节收入分配的功能。目前, 税基过窄、计税依据不合理、房产估价等配套措施不成熟是制约我国房产税有效调节收入分配的主要因素, 也是房产税进一步改革的方向。要积极推进房产税扩围改革, 并尽快实现以房屋市场价值作为计税依据, 不断增强房产税调节收入分配的功能。

关键词:房产税改革; 收入分配差距; 收入分配调节; 转移支付; 住房供应体系; 房产税扩围; 住房保障体系; 税制设计

中图分类号: F810.424

文献标志码: A

文章编号: 1674-8131(2014)01-0038-08

一、引言

调节收入分配, 被认为是我国房产税改革的三大目标之一^①。2013年2月出台的《收入分配改革方案》中明确指出: 要逐步扩大个人住房房产税试点范围。2013年5月24日, 国家发展改革委员会公布了《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》, 也明确提出了房产税扩围。从政策层面不难看出, 房产税改革和收入分配改革密切相关, 上海市和重庆市关于房产税试点改革的实施文件中, 均明确表示为合理调节居民收入分配而开展房

产税改革试点。通常而言, 房产税在影响居民收入和财富的同时, 还通过转移支付来改善中低收入群体的住房和公共服务, 因此可以起到调节收入分配的作用。然而, 房产税是否有助于缩小我国的收入分配差距^②, 目前还存在一些争论。明晰该问题, 厘清房产税调节收入分配的机理与条件, 包括: 房产税调节收入分配的理论机制是什么? 其需要具备何种适应性条件? 沪、渝房产税改革试点的收入分配效应如何? 通过对上述问题的回答, 有助于我

* 收稿日期: 2013-10-15; 修回日期: 2013-11-29

基金项目: 中国博士后科学基金资助项目(2013M531977)“劳动力迁移背景下的贫富分化传递机制研究”; 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(11JZD017)“我国房地产税改革研究”; 重庆工商大学科研项目(1255011)“提高中等收入者比重的政策研究——基于收入流动性”

作者简介: 黄潇(1982—), 男, 重庆人; 讲师, 经济学博士, 在重庆工商大学经济学院任教, 主要从事经济增长与收入分配研究; Tel: 13512338420; E-mail: hxlove@163.com。

① 这三大目标是: 房产税成为地方政府主体税来源、调控房价和调节收入分配。

② 国家统计局的数据表明, 2012年我国基尼系数为0.474, 而世界银行的测算结果为0.48, 无论其精确数值如何, 我国已由改革开放初期的收入较均等社会迅速转变为一个收入分配差距较大的社会。

们正确认识房产税的功能定位,合理设定房产税税制及其政策目标。

本文后续内容安排如下:首先,通过评述目前有关房产税与收入分配调节的有关争论,阐述和归纳房产税调节收入分配的理论机制;接着,结合国外房产税与收入分配的具体实践,总结出房产税发挥调节收入分配功能的适应性条件;然后,结合沪、渝房产税改革的政策及试点改革的成效,考察我国目前是否具备通过房产税调节收入分配的条件;最后,着重就“怎样的改革设计可以更好地实现房产税对收入分配的调节”进行探讨,并提出政策建议。

二、房产税调节收入分配的理论基础

凯恩斯认为,税收的公平原则包括受益原则和支付能力原则,使税收能够发挥国民收入的再分配作用,使得社会收入分配更加公平、均衡。房产税作为针对房产保有环节的税种,其具有特殊性,其能否发挥税收的收入分配调节作用,需要对其属性进行界定。房产税是典型的不动产税,由于房产的不可移动性,使得纳税人难以偷逃税款。对于拥有多套房产或高价值房产的富人,房产的不可转移性使得其难以规避征税,从而有助于社会财富的调节。通常,房产税收入被用于保障性住房的建设以及有关公共服务的提供,从而起到再分配的作用。但是,理论上房产税到底能够在多大程度上调节收入分配呢?目前还存在一定争议。接下来将以这些争议为切入点,并结合我国的实际情况加以分析,以明晰房产税调节收入分配的理论基础。

第一,有观点认为,房产税征税对象与税源的不统一(房产税的征税对象为房产,而税源来自纳税人的收入)致使其难以进行收入分配调节。其理由在于,可能存在拥有房产却无力承担税费的情形,这不符合税制设计的原则,也给税制设计提出了难题。然而,上述情况大多发生于继承了高价值房产但收入水平较低的群体,这毕竟是社会中的极少部分。如果存在上述情况,则说明个体的收入能力并不足以支撑其奢侈性住房消费,必然使得房产所有者卖出房产以规避高额的房产税,最终选择适合自己的合理消费区间。通常,房产税制的设计都要求保障居民基本住房需求,征税的对象也大多是

所有者具备纳税能力的高端房产,因此并不会全局性地造成居民纳税能力不足。而正是对占有大量稀缺性资源的主体征收房产税,并将纳税所得用于转移支付,可以提高社会的福利水平,又能起到调节收入分配的作用。

第二,有学者认为如果把收入分配定位为公共品的话,那么房产税的收入分配调节功能就值得推敲。这涉及对收入分配的价值判断,其到底是全国性的公共品还是地方性的公共品(郭宏宝,2011)。如果收入分配是一项全国性的公共品,那么房产税作为一个地方性税种,难以对全国性的收入分配产生影响;如果收入分配是一项地方性的公共品,那么不同地方客观上存在的发展差异又会使得这种公共品的价值尺度不一,进而造成房产税的收入分配功能存在地区性差异。诚然,我国不同地区间经济发展、居民收入、房价都存在较大差异,如果采用全国统一的房产税无疑会造成居民税负负担不均。所以房产税通常被视作地方税^①,能够对本区域内的收入分配起到较好的调节作用;并且,房产的不可移动性,能够在很大程度上避免税基的流动性问题,房产税也会在一定程度上对全国收入分配起到调节作用。当然,存在一种情况使房产税无法调节收入分配:全国各区域内部绝对平等,但各区域居民的生活状态之间存在严重差距,此时,作为地方税的房产税对于全国收入分配调节是无意义的,但这种极端例子在现实经济中是不可能的(石子印,2013)。

第三,涉及房产税或财产税时,存在“是否适宜采用累进税制调节收入分配”的争论。质疑的焦点主要源于米尔里斯的最优所得税理论,他认为,对最高收入群体不能实行高边际税率,反而应该实行零边际税率,因此,对高收入群体征税致使效率降低(夏商末,2011)。而传统的埃奇沃思理论则基于“边际牺牲均等”逻辑,认为当纳税造成的最后一个单位效用损失人人相等时则实现了最优税收。此时,所得税要实行多级次高税率的累进税率^②,在调节收入分配的同时改善社会效率。不难发现,二者对税收再分配功能的社会效率在认识上存在着明显差异。一方面,高收入者未必就一定是因为其具

① 在国外,多数情况下房产税也通常被视作地方税。

② 高收入者的边际税率甚至可高达100%。

有较高的劳动生产率而获得高收入,垄断、权力、寻租等非市场因素都会影响收入水平,相应的累进税调节就是有利于效率提升的。另一方面,即使财富从富人向穷人转移,也未必就对应着社会生产效率的降低,如果穷人利用获得的财富进行人力资本投资,则不仅会提高其自身生产效率,还会在整体上提升社会生产效率。因此,如果房产税能够使得穷人的收入水平和劳动生产率得到改善,那么房产税就发挥了税收的调节收入分配功能,也在长期内保证了社会生产效率的提升。所以,累进税制有助于房产税调节收入分配功能的发挥。

第四,有观点认为房产税将产生福利损失,不符合收入分配调节的最终目标。其认为,房产不仅是一种货物,还是一种资本,是生产要素的一部分,对资本征税也就是对生产要素征税,会降低资本的收益率,使资本的有效配置产生扭曲。然而,上述结论成立的条件之一就是房产具备像货币一样的流动性,但房产的不可移动性又在很大程度上限制了其价值转移。因此,利用房产税进行收入分配调节,主要是把福利从高收入群体转移到低收入群体,尽管可能存在一定的福利损失,其比例也是比较小的。

第五,有观点认为,财富存储形式的多样化使得高收入群体可以进行财富转移,于是房产税的收入分配效应将大打折扣。如果以此来否定税收的收入分配调节作用,显然是值得商榷的。一项关于我国灰色收入的研究显示,按城镇居民家庭10%分组,2008年城镇最高收入家庭与最低收入家庭的实际收入分别是13.9万元和5350元,差距是26倍,而不是按统计数据计算的只有9倍(王小鲁,2010)。虽然这些灰色收入都无法纳入税收征管的范畴,但这并不意味着税收不具备收入分配的调节功能。恰恰相反,正是由于监管不严、权力寻租使得部分收入或财富难以纳入税收征管,无法发挥税收的分配功能,造成税收无法调节收入分配的表面现象。房产历来是财富存储的主要形式,在有效的监管体系下,财富的变动都可以通过房产税收入反映出来。

因此,尽管对房产税的收入分配功能存在着一些争论,但总的来说,不能从根本上否认房产税在调节居民收入分配中的作用。作为地方税种的房产税,通过科学合理的累进税制设计以及有效的监

管体系构建,既能实现征税目标的明确定位,又可以发挥调节收入分配的功能。在我国保障房、商品房“双轨统筹”框架下,房产税不仅将作用于市场轨道而使中国房地产产业的发展提高健康度和可持续性,还会在收入分配和财产分配方面施加规范的再分配的优化调节(贾康,2012)。

三、国外房产税制度分析与借鉴

1. 国外房产税比较分析

(1)美国的房产税。美国的房产税属于地方税,是各州重要的税收来源。其对房产直接征收税,税基是房产的市场评估值的一定比例,该比例由各州自行设定,一般在20%~100%之间,例如加州州政府规定的税基是房产价值的40%。房产税税率同样是由各州自行决定,一般为税基的1%~3%(刘斌,2011)。为发挥房产税调节收入分配的功能,美国对低收入群体实行了相对优惠的税收政策。一是通过低估财产价值的方式来减低税基,从而达到对自住房屋减免税的目的。二是对低收入者购房实行个人所得税抵扣政策,低收入业主可在10年内以8.6%的比例每年直接抵扣一部分个人所得税。三是对为低收入群体建造并出租廉租房(租金低于当地中等收入水平的40%)的私人公司,在10年内每年可抵扣联邦所得税(崔晓妍,2012)。美国房产税所征税款一般主要定向用于地方公共基础设施建设以及提供医疗、教育、文化等服务,通过公共服务水平的提升,减轻中低收入群体的负担,在一定程度上起到了缩小收入分配差距的作用。

(2)日本的房产税。日本的房产税属于地方税,主要以固定资产税的名义征收,标准税率为1.4%。固定资产税实质上是一个综合性的税种,它取代了原来分开征收的地租税、房屋税、船舶税、铁道税等财产税税种,由地方税务机关征收管理,主要是针对土地和房屋征税(傅樵,2010)。日本房产税也是以房屋的市场价值作为计税依据,每三年进行一次市场价值评估。为避免房产税对低收入群体造成负担,日本对单价低于30万日元的房屋,采取免征房产税的优惠措施;并且,房产税所得收入被直接用于低收入群体的租房补助。

(3)德国的房产税。德国房产税也属于地方税。德国设立有专门的《房产税法》,按“统一的征税值”乘以3.5%后,再乘以当地确定的税率,即为

房产税纳税额。这个“统一的征税值”由德国政府根据房屋面积进行核定,但在实际操作中,该数值的核算并非严格按照市场价值进行。这与德国政府对房地产业的定位有关。德国将住房作为一项准公共品进行提供,大量的保障性住房使得居民一般不会主动购买房产,大约有 58% 的居民会选择租赁住房。因此,德国居民一旦持有本国的非保障性住房,无论其价值大小都必须缴纳房产税。而德国也通常会把征收所得房产税用于公共保障性住房的建设,从而起到了调节收入分配的作用。

(4) 新加坡的房产税。由于新加坡属于城市型国家,因此其房产税不涉及中央税与地方税的划分。新加坡政府长期坚持以政府分配为主、市场出售为辅的原则,只有大约 16% 的居民住在自有房屋中,其构成了房产税的纳税主体。新加坡的房产税是以房屋的年值作为计税依据,所以需要每年进行房产价值的核准。就税率而言,自住房产的税率一般是 4%,其他类型的房产税(如出租房屋)是 10%。新加坡也制定了房产税的优惠措施:一是对年值低于 6000 新币的房屋免收房产税,对年值超过 24 000 新币的房子按 6% 税率征收;二是如果利用房产进行出租或投资,则按 10% 的税率征收。对于房产税所得收入,政府通常将其用于公共租赁住房的建设和管理,使房产税尽可能地发挥其调节收入分配的功能。

(5) 法国的房产税。法国的房产税是地方税,包含业主缴纳的“建成区土地税”和居住者缴纳的“居住税”两个部分。建成区土地税依据房产所属区域进行计算和缴纳,各行政区每年都会对房产价值进行评估以确定税基;居住税由房屋的实际居住者缴纳,如果房屋空置则无需缴纳,其计税方式也是由房产所属区域进行审定。法国在设计房产税制度时,比较重视其调节收入分配功能的发挥:一是对提供公共服务的房产免征房产税,二是对老人、残疾人以及低收入群体免征房产税,三是将房产税收入的绝大部分用于社区医疗、教育等公共服务的提供。

2. 国外房产税政策的借鉴与启示

以上对代表性国家的房产税政策进行了分析,着重考察了房产税在调节收入分配中的作用。总结国外的实践,有助于明晰房产税调节收入分配的适应性条件和实施路径,可为我国房产税改革提供

经验借鉴。总的来看,其启示意义在于以下几点:

(1) 各国都赋予房产税调节收入分配的职能。许多国家在制定房产税政策时都考虑到了对中低收入群体的税收减免,并利用房产税征税收入来补贴中低收入群体的购房或租房支出,起到了转移支付的作用。不仅如此,房产税收入还是各国地方政府提供公共服务的重要资金来源,以此提升当地在教育、医疗、就业等方面的公共服务水平,这有助于减轻居民负担、提高居民收入能力和减少贫困。尽管房产税不是这些国家调节收入分配政策的全部,但都发挥了重要的收入分配调节功能。

(2) 房产税须与住房供应体系形成良性的耦合。美国、法国、日本主要依靠市场来调节住房的供需状况和房屋价格,因此,对于中低端房产通常采取减免税政策,以保证居民的基本住房需求。德国和新加坡则将住房视作准公共品予以提供,大多数居民居住在政府提供的保障性住房里,不需要缴纳房产税;而对取决于市场供求的高端住房或奢侈住房,则要征收相应等级的房产税。我国近年来注重保障房的建设,旨在形成“政府+市场”的住房供应体制,所以适宜的房产税制设计,既有助于保障中低收入群体的住房需求,又有助于避免由于房价过高所引致的财富由穷人向富人集聚的负面效应。

(3) 房产税税率应根据各地实际情况确定。通常,同一国家内部房产税税率存在一定差异,这主要取决于各地的财政收入水平、房产价格以及收入分配差距。实行差异化的房产税税率,能够更贴近当地经济发展的实际情况,有助于避免政策“一刀切”所带来的负外部性。

(4) 通过立法稳定房产税各项政策。房产税的征收涉及多方利益的再分配,这需要相关的法律法规予以保证。例如,美国通过永久性法令规定了对低收入群体减免房产税,德国还设立了专门的《房产税法》来规范和约束房产税的征管,新加坡在其《遗产税法》《财产税法》《印花税法》中也详细规定了有关房产税征收的细则。所以,我国目前实施的《房产税暂行条例》需要与时俱进地进行修订,并上升为法律。

(5) 税基宽泛有利于房产税调节收入分配功能的发挥。在一些国家,房产税并不只是针对住宅征收的。例如,新加坡房产税对土地、房屋、公寓、建筑物等不动产都要征税,征税范围很宽泛。由于不

同类型的房产都可以作为财富的存储形式,因此对大多数的不动产征税,能够在更宽泛的层面上进行收入分配调节。

综上所述,房产税调节收入分配功能的发挥是有条件的,其作用的大小既取决于政府的制度设计,也受现实经济发展环境的影响。总体而言,房产税有效发挥调节收入分配功能的适应性条件在于:一是房产税收入应用于转移支付,包括对中低收入群体的住房支出、公共服务提供等;二是房产税税制设计应符合一国住房供应体系的需要,把居民住房保障与收入分配调节结合起来;三是税制设计方面,税基、计税依据、税率的设定要符合当地经济社会发展的阶段性特征,不仅是个人住宅,商业房产等也都应纳入房产税的征收范围;四是相关法律法规的实施是促进房产税调节收入分配功能有效发挥的制度保证。那么,就我国现阶段而言,如何认识房产税的收入分配调节功能呢?接下来,将结合沪、渝房产税改革试点情况进行分析。

四、沪渝房产税调节收入分配的功能与实效评析

2011年1月上海和重庆分别启动房产税试点改革,这为明晰我国房产税的收入分配调节功能提供了宝贵的实践样本。《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》表示“为进一步完善房产税制度,合理调节居民收入分配,正确引导住房消费,有效配置房地产资源,根据国务院第136次常务会议有关精神,市政府决定开展对部分个人住房征收房产税试点。”《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》也指出“为调节收入分配,引导个人合理住房消费,根据国务院第136次常务会议有关精神,重庆市人民政府决定在部分区域进行对部分个人住房征收房产税改革试点。”显然,我国官方希望房产税能够发挥调节收入分配的功能。表1列出了上海和重庆的房产税实施细则,通过比较分析,不难发现两地房产税设计的初衷都包含了调节收入分配的成分,但从实际效果来看相对有限,主要在于以下几个

方面:

第一,征税范围过窄,使得房产税的收入分配调节功能受限。重庆和上海的房产税征收范围都只针对个人住宅,不涉及工商业地产等营业性房产,这样的房产税所能实现的只是居民间的再分配职能,而对国民收入的初次分配则影响不大。在居民初次分配占比降低的背景下^①,现行房产税仅针对个人住宅进行再分配调节,其作用显然是有限的。并且,上海的房产税主要针对新购的住宅(含二手房),未涉及存量房,使纳税人的税收负担无法全面反映其支付能力;而重庆的房产税主要针对别墅和高档住宅,也缩小了房产税的征税范围,与实现调节收入分配的政策目标尚存在距离。这也意味着,要在更大力度上发挥房产税调节收入分配的作用,需要进行房产税扩围,这也是近期社会各界关注的热点。我国现阶段,房产已成为财富的重要形态,收入分配差距在一定程度上外化为房产占有的差异。房产税的适时扩围,有助于扩大收入分配调节的覆盖面。

第二,房产税发挥了转移支付职能,但规模不大。上海和重庆都将房产税税收收入投入到保障性住房建设中,以减轻中低收入群体的住房负担,形成了高收入群体向中低收入群体的转移支付。然而,由于税基较窄,房产税的转移支付量也相对较低。2011和2012年上海市房产税收入分别为22.1亿元和24.6亿元,涉及征税住房五万余套;2011年重庆市房产税收入为1亿元、涉及征税住房一万余套^②。所以,从总量上看沪、渝房产税的税收收入还是比较少的。在我国新型城镇化的大背景下,对住房(特别是保障性住房)有着庞大的刚性需求,当前的房产税收入相对于保障性住房的巨大资金需求而言,所占比重还比较低。

第三,外部条件制约了房产税调节收入分配功能的实现。虽然沪、渝房产税都提出以房产的市场价值作为计税依据,但目前实际操作中两者都采用房产的交易价格作为计税依据。如此,房产税未对

^① 有研究表明,1992—2005年,在初次分配阶段,我国居民部门下降了10.71个百分点,而企业和政府部门则分别上升了7.49个和3.21个百分点;在初次分配中,居民部门劳动者报酬和财产收入占比的下降,分别使其在国民收入中的占比下降了5.99个和3.21个百分点(白重恩等,2009)。

^② 上海的数据来源于《关于上海市2012年预算执行情况和2013年预算草案的报告》,重庆的数据来源于《重庆市2011年预算执行情况和2012年预算草案报告》。

存量社会财富进行征收,并非真正意义上的财产税,反而使房产税在很大程度上具有商品税的特征。与财产税相比,商品税属于间接税,纳税人与负税人的分离使得税负更易于转嫁,不能很好地起到调节收入分配的作用。特别是在房产的刚性需求较大的情况下,这种税负转嫁会更加明显。那么,为何难以将房屋市场价值作为计税依据呢?这依赖于外部条件的成熟与否。众所周知,相对于商品税而言,财产税的征管成本更高,因为财产税在评价资产价值和获取隐蔽信息方面需要付出较高的成本。目前,我国的房产登记和管理制度尚不健全,房产管理部门、土地管理部门、户籍管理部门、统计部门与税务机关尚未建立起有效的信息共享

机制(谷成,2011),因此在短时间内按照房产市场价值计税具有较大的操作难度。所以,外部环境的不成熟,也在一定程度上制约着房产税调节收入分配功能的发挥。

第四,相对于上海的房产税,重庆的房产税更着眼于收入分配的调节。从征税对象上来看,重庆房产税侧重于针对高端住房征税,对普通住宅的交易影响不大,主要目的在于对拥有高端住房的高收入阶层进行分配调节;上海房产税则包括了普通住宅,旨在降低增量房的投资性需求而不涉及存量房,以抑制住宅价格过快上涨。显然,重庆的房产税在公平意义上相对可取。

表 1 上海和重庆房产税政策比较

	上海	重庆
纳税人	应税住房产权所有人	应税住房产权所有人
征税对象	本市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房(包括新购的二手存量住房和新建商品住房)和非本市居民家庭在本市新购的住房。	(1)个人拥有的独栋商品住宅;(2)个人新购的高档住房。高档住房是指建筑面积交易单价达到上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价2倍(含2倍)以上的住房。(3)在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的第二套(含第二套)以上的普通住房。
计税依据	应税住房的房地产市场价格确定的评估值。试点初期,暂以应税住房的市场交易价格作为计税依据,房产税暂按应税住房市场交易价格的70%计算缴纳。	应税住房的计税价值为房产交易价。条件成熟时,以房产评估值作为计税依据。
减免标准	上海市户籍的家庭,可以享受人均60平方米的免税面积。	独栋商品住宅,免税面积为180平方米;新购的独栋商品住宅、高档住房,免税面积为100平方米。
税率	适用税率暂定为0.6%;应税住房每平方米市场交易价格低于本市上年度新建商品住房平均销售价格2倍(含2倍)的,税率暂减为0.4%。	(1)独栋商品住宅和高档住房建筑面积交易单价在上两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价3倍以下的住房,税率为0.5%;3倍(含3倍)至4倍的,税率为1%;4倍(含4倍)以上的税率为1.2%。(2)在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购第二套(含第二套)以上的普通住房,税率为0.5%。

资料来源:摘自《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》(沪府发[2011]3号)和《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》(重庆市人民政府令第247号)。

上述分析表明,在我国要有效发挥房产税调节收入分配的功能是有条件的。首先,房产税是否能发挥调节收入分配的功能取决于房产税的功能定位。既然房产税是一种地方税,就需要根据当地经济发展的需要来确定政策取向,存在是更倾向于房价调控还是更倾向于收入分配调节的选择。其次,房产税要在更大程度上发挥调节收入分配的功能,需要进行“房产税扩围”,主要是扩大税基。在一个相对较小的环境容量中,指望房产税能实现相对较大的收入分配调节功能,也是不现实的。现阶段,房产已成为财富存储的主要形式,无论是住宅还是商业房产,亦无论是增量房还是存量房,都可以作为税基扩围的对象。最后,房产税计税依据的设定应是房产的现值,才能防止税负转嫁。但在目前,我国在房产估计、管理等方面还不具备成熟的市场条件,致使按市场价值计税难以实施。所以在整体上,当前我国的房产税并不具备能有效调节收入分配的条件,但也不能以此否定房产税所具备的调节收入分配的功能。

四、结论与启示

中国收入分配差距的扩大引起了社会各界的广泛关注,其中房产资源占有不均和房产价格的高企,被认为是一个重要表现。基于此,理论界和实务界把收入分配调节与房产税改革联系起来,拟通过房产税再分配功能的发挥来缩减收入分配差距。然而,目前存在着关于房产税是否有助于调节收入分配的争论。争论主要基于对当前沪、渝房产税实施方案和实践效果的观察,其中,房产税征税对象与税源的不统一、累进税制的适应性问题、财富存储形式问题、社会福利问题等共同构成了争论的焦点。然而,要看到上述争论的存在和房产税改革试点实际效果的不尽如人意,不是因为房产税本身不具备调节收入分配的功能,也不是因为房产税改革试点不注重调节收入分配,而是因为当前我国的房产税改革还处于起步阶段,要在更大程度上发挥房产税调节收入分配的功能,还需要进一步深化房产税改革。同时,我国房产市场和管理的完善等外部条件也制约了房产税调节收入分配功能的实现。结合国外的实践经验,房产税的确能在一定程度上

调节收入分配,但需要建立在一些基础条件之上,例如:税基宽泛,房产税与住房供应体系良好耦合,符合当地实际的税基、税率设定,相关法律法规的保障,等等。这些都是我国房产税改革进一步深化的方向。

所以,不能苛求我国的房产税能一步到位地解决收入分配差距难题。房产税只是调节收入分配政策工具中的一种,其再分配功能的发挥是有条件的,相关作用机理的形成需要一定的时间,也需要相应的配套措施和经济条件,一个适应当地经济发展的房产税政策是在不断摸索和试错中逐步形成的。当前沪、渝房产税实施方案对收入分配有一定的调节作用,虽然影响程度有限,但绝不能借此否定房产税调节收入分配的功能,需要以动态视角来看待房产税与收入分配调节。房产税如何与住房保障体系更好地结合?房产税扩围的必要条件和适宜性路径是什么?在上述体系下,如何设计房产税调节收入分配的政策?随着我国房产税改革的不断深入,这些都是需要进一步研究的方向。

参考文献:

- 白重恩,钱震杰.2009.谁在挤占居民的收入——中国国民收入分配格局分析[J].中国社会科学(5):99-116.
- 崔晓妍.2012.房产税改革的国际借鉴与政策建议[J].税收经济研究(4):11-15.
- 傅樵.2010.房产税的国际经验借鉴与税基取向[J].改革(12):57-61.
- 郭宏宝.2011.房产税改革目标三种主流观点的评述——以沪渝试点为例[J].经济理论与经济管理(8):53-61.
- 谷成.2011.对进一步完善房产税的探讨——由上海、重庆开展对个人住房征收房产税试点引发的思考[J].价格理论与实践(2):27-28.
- 贾康.2012.房地产税的作用、机理及改革方向、路径、要点的探讨[J].北京工商大学学报(社会科学版)(3):1-6.
- 刘斌.2011.中美房产税比较分析研究——兼论我国房产税改革建议[J].财会研究(18):11-14.
- 石子印.2013.我国房产税:属性与功能定位[J].经济问题探索(5):16-20.
- 王小鲁.2010.灰色收入与国民收入分配[J].比较(3):1-29.
- 夏商末.2011.房产税:能够调节收入分配不公和抑制房价上涨吗[J].税务研究(4):19-25.

Mechanism, Condition and Reform Direction of the Regulation of Property Tax for Income Distribution

HUANG Xiao^{1,2}

(1. *School of Economics, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China*; 2. *Center for Post-Doctoral Studies, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China*)

Abstract: Property tax has the function to adjust income distribution by affecting the income and wealth of Chinese residents and by using transfer payment to improve the housing and public service of the residents with middle and low income. The condition for property tax can effectively play a role in the adjustment of income distribution by applying property tax to transfer payment, by virtuously coupling between tax system design and housing supply system, by extensive tax basis, by proper tax rate, by rational taxation laws, and by legal protection and so on. The adjustment of income distribution is an important goal of China's reform of property tax, although property tax as a whole can still not effectively regulate income distribution based on the pilot property tax reform practice in Shanghai and Chongqing, the function for property tax to regulate income distribution can not be denied. Currently, the main factors to restrict effective regulation function of income distribution by China's property tax emanate from immature measures such as too narrow tax basis, irrational taxation basis, and irrational housing price estimation, which needs to be further reformed. China should actively push forward reform enlargement of property tax, and continuously enhance the function of property tax to regulate income distribution by taking the housing market value as tax collection basis as soon as possible.

Key words: property tax reform; income distribution gap; income distribution regulation; transfer payment; housing supply system; property tax enlargement; housing guarantee system; tax system design

CLC number: F810.424

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)01-0038-08

(编辑:夏冬,段文娟)