


周清 © 著

基于再分配视角的
房地产税
改革研究

中国财经出版传媒集团

 经济科学出版社
Economic Science Press



周清◎著

基于再分配视角的
房地产税
改革研究

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基于再分配视角的房地产税改革研究/周清著. —北京:
经济科学出版社, 2018.9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9705 - 1

I. ①基… II. ①周… III. ①房地产税 - 税收改革 -
研究 - 中国 IV. ①F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 206509 号

责任编辑: 周国强

责任校对: 曹育伟

责任印制: 邱 天

基于再分配视角的房地产税改革研究

周 清 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 12 印张 160000 字

2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9705 - 1 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

P 前言 Preface

自 1978 年改革开放以来，中国经济建设取得了举世瞩目的成就。然而，在经济保持快速增长、居民收入大幅提升、财产高速积累的同时，居民收入和财产的分配差距也迅速扩大，成为阻碍经济可持续发展的重要因素。形成我国居民分配差距显著扩大的众多因素中，财产分配差距以及财产性收入的差距对居民收入分配格局的影响日益显著。近年来，房地产价格快速上涨，房地产成为居民个人（或家庭）财富的重要形式，甚至有学者认为房地产价值对城镇居民总财产分配差距的贡献率在近年已上升到 91%。因此，要调节居民收入和财产分配的差距，就必须重视居民的房地产分配差距，侧重于调节财产分配差距特别是房地产分配差距的房地产税必然会被寄予厚望。从税种划分角度而言，房地产税就属于典型的财产税，其最重要的职能就是调节贫富差距、促进社会公平。合理的房地产税有利于规范收入分配秩序，保护合法收入，增加低收入者收入，调节过高收入，取缔非法收入，同时所征的税收也有利于

增加政府公共财政支出水平，从而缓解由于居民收入和财产分配差距过大所带来的负面效应。房地产税改革既是我国财税体制改革的重要内容，又是构建再分配调节体系中不可替代的关键环节，也是优化地方财政收入体系和完善税收结构中不可或缺的部分。尤其是在当今居民收入和财产差距过大的现实环境下，房地产税改革更是政府对居民收入特别是财产及财产性收入进行再分配的有效手段，对促进公平分配、实现社会经济可持续发展具有不可替代的作用。

本书从再分配的视角，在对我国现行房地产税收体系和房产税改革实践梳理和评估的基础上，深入分析房地产税对居民收入和财产分配的作用机理，找出其中的影响因素，并利用微观家庭调查的数据对房地产税改革的再分配效应进行模拟测算，进而探索出有利于促进公平分配的房地产税改革制度框架、税制设计、配套政策等，为深化房地产税改革提供有益的借鉴和决策参考。本书共分为6章。

第1章，导论。主要包括本书的选题背景、研究目的、研究内容与框架、研究方法、主要创新与不足、国内外文献综述。

第2章，房地产税调节居民收入和财产分配的一般理论分析。明确收入和财产分配及房地产税的相关概念和内涵，并将本书的研究界定在财产税属性的房地产税对居民再分配的影响和调节作用，通过收入与财产、财产性收入的关系，引入房地产税调节再分配的作用路径，即影响收入特别是财产性收入进而影响居民财产分配格局，找出两者之间的联系，在此基础上，提出房地产税调节收入和财产分配的理论依据。

第3章，房地产税调节居民收入和财产分配的作用机制。首先运用现代理论模型，分别从平均税率和税收归宿的视角研究房地产税的再分配效应；再以此为依据，分析房地产税再分配作用的影响机制，最后找

出影响房地产税再分配效果的主要因素。

第4章，我国房地产税制调节居民收入和财产分配的现状与评价。运用国家宏观经济运行的相关数据，分析我国当前居民收入、财产性收入、财产分配的基本态势，梳理出现行政府再分配的税收体系；研究现行房地产税收体系的现状、问题，对现行房地产税收体系的再分配效果进行实证分析，提出房地产税改革的必要性和紧迫性。

第5章，房地产税改革的再分配效应的模拟测算。利用城乡居民家庭调查关于居民收入和住房情况的微观数据，以居民收入分配效果的衡量标准为依据，针对目前房地产税改革的几种可能方案，分别对居民住房征收的房地产税情况进行详细的模拟测算，比较税前税后居民的税收负担和收入分配情况，研究房地产税改革以后不同人群的收入状况将产生的变化，为方案的选择提供再分配视角的实证依据。

第6章，结论与政策建议。整理前5章研究得出的主要结论，并以此为依据，提出有利于公平分配的房地产税改革的具体政策建议。具体的政策建议包括改革目标和原则、税制框架和具体要素的设计，以及相应的征管与配套政策建议。

通过从再分配视角对房地产税的深入研究，本书具有如下创新之处：

第一，研究视角上的创新。现有文献对房地产税的研究可谓汗牛充栋，但主要都是围绕地方政府财政、房地产市场等角度对房地产税展开研究，很少有学者从收入和财产的再分配视角来研究房地产。即使有部分学者在对调节收入分配的税制体系及房地产税的总体研究中有所涉及，也多是点到为止、泛泛而谈，缺乏系统性和研究的深度。鉴于此，笔者从现有文献出发，运用理论分析、实证分析，从收入和财产的再分配视角对房地产税进行了深入、系统的研究。

第二，运用房地产税改革的微观模拟模型，利用2011年中国家庭金融调查的微观家庭数据，设定六种可能的征税方案，通过平均税负和税前税后基尼系数的变化来分析房地产税改革各种征税方案下的再分配效应。

第三，从公平分配的角度，提出对房地产税改革的政策建议，认为改革目标应该以调节分配为主，兼顾财政收入，以“简税制、宽税基、低税率、严征管”为原则，将现有的房地产直接相关的五个税种一起并入房地产税，土地、房产共同征税。在具体税制要素设计上，要尽量拓宽征税范围，以房地产评估价为计税依据，实行低税率，慎重设置税收优惠，确定专项税收用途，赋予地方政府更多的税权等，并对改革配套政策的完善也提出政策建议。

同时，受笔者研究能力和研究环境的限制，本书还存在以下不足和局限：

第一，理论模型分析还较为粗略，差强人意。本书对房地产税的再分配效应的一般均衡分析仅运用拉姆齐模型，将房地产当作完全的资本品来分析房地产税的资本税效应，而没将房地产税的多重特性都融入模型中加以分析。如果要全面分析房地产税带来的影响，最好通过可计算的一般均衡方法进行分析，但需要收集的数据量非常大、计算量也非常大，笔者由于能力和精力原因，并未采用这一方法进行研究，所以研究效果还不够理想。

第二，对上海和重庆房产税试点改革的效果受数据获得的局限性而无法深入分析。2011年以来，上海、重庆开始进行个人住房房产税改革试点，两地关于试点改革的个人房产税税收收入、征收效果，官方对外公布的数据非常有限，仅在2011年试点之初发布了少量零碎的信息；而

对于试点地区住房的具体分布情况以及住房与纳税人可支配收入之间的关系这些重要信息也需要通过实地调研才能取得，受时间和精力限制，笔者未能专门针对上海、重庆进行调研。受这些相关数据缺乏的影响，本书对上海、重庆试点改革的实际效果未能更为客观、准确的分析和评价。为弥补这一缺陷，本书在第5章的模拟测算中加入了上海、重庆房产税试点政策的方案内容，因此，模拟测算的结果也能较为清晰地反映出试点改革政策的再分配效果。

第三，模拟测算仅出于再分配视角，未能综合考虑财政收入效果和对房地产市场可能带来的影响，所以得出的研究结论的实用性具有一定的局限性。本书选择的研究视角侧重于房地产税的再分配效应，故对地方财政收入、房地产市场的影响无法兼顾，而这些影响也必然会对收入和财产分配产生进一步的影响，比如房地产税以房价为媒介对居民财产的规模产生影响，从而进一步影响居民的收入和财产差距。在政府收入方面，房地产税创造的收入和公共产品的分配会影响居民收入和财产差距，本书仅从纳税人税负方面研究得出的结论毫无疑问会有所偏颇，影响了研究结论的实用性。

总体而言，基于再分配视角的房地产税研究还处在探索阶段，笔者尝试性构建的分析架构，仍有许多缺陷和不完善之处，这也将是笔者进一步深入研究的方向。

目 录

contents

1 导论 / 1

- 1.1 研究背景和选题依据 / 1
- 1.2 房地产税研究文献综述 / 8
- 1.3 研究内容与框架 / 31
- 1.4 研究方法与不足 / 33

2 房地产税调节居民收入和财产分配的一般理论分析 / 38

- 2.1 居民收入和财产分配的一般界定 / 38
- 2.2 房地产税调节居民收入和财产分配的理论分析 / 52

3 房地产税调节居民收入和财产分配的作用机制 / 65

- 3.1 房地产税再分配机制的理论模型分析 / 65

- 3.2 房地产税调节居民收入和财产分配的作用机理 / 75
- 3.3 房地产税再分配效果的影响因素 / 78

- 4 我国房地产税制调节居民收入和财产分配的现状与评价 / 83**
 - 4.1 我国居民收入和财产分配态势及税收调节体系 / 83
 - 4.2 我国房地产税收制度的演变与现状 / 98
 - 4.3 现行房地产税制及试点政策中弱化再分配效果的问题 / 107
 - 4.4 我国现行房地产税制及试点政策再分配效果的实证分析 / 113

- 5 房地产税改革的再分配效应的模拟测算 / 123**
 - 5.1 居民住房的房地产税改革的方案设定 / 124
 - 5.2 数据来源与测算方法 / 129
 - 5.3 实证过程与结果分析 / 131
 - 5.4 实证分析的基本结论 / 150

- 6 结论与政策建议 / 153**
 - 6.1 主要研究结论 / 153
 - 6.2 房地产税改革的政策建议 / 157
 - 6.3 征管与配套政策的完善 / 164

- 参考文献 / 168**

1

导 论

1.1 研究背景和选题依据

1.1.1 研究背景

自 1978 年改革开放以来，中国经济建设取得了举世瞩目的成就。根据国家统计局数据计算，1978 ~ 2013 年，实际 GDP 年均增长率高达 9.8%（同期世界经济年均增速只有 2.8%），城镇居民人均可支配收入

平均增长了7.4%，农村人均纯收入平均增长了7.6%^①。居民财产积累速度更快，据贾康等的测算^②，1995～2002年居民财产净值年均实际增长率达11.5%，2002～2006年城镇居民财产净值年均实际增长率更高达到21.19%。然而，在经济保持快速增长、居民收入大幅提升、财产高速积累的同时，居民收入分配和财产分配差距也迅速扩大，成为阻碍经济可持续发展的重要因素。据国家统计局公布的数据^③，2003～2012年全国居民收入的基尼系数一直在0.47～0.491之间，2008年最高，达0.491，2012年回落至0.474，按世界银行测算，2008年中国基尼系数是0.474，都已远超0.4的国际警戒线。陈宗胜等按更大口径的收入测算，1995年全国的基尼系数就已经达到0.517^④。中国家庭金融调查中心根据2011年住户调查数据计算的基尼系数更是高达0.61^⑤。

形成我国居民分配差距显著扩大的众多因素中，财产分配差距以及财产性收入的差距对居民分配格局的影响日益显著。按夏业良所称，根据2010年世界银行报告，中国1%的家庭拥有的财富占全国四成以上，而美国则是六成的财富掌握在5%的人口手中，可见，中国的财产分配不平等程度已经远远超过了美国，成为全球两极分化最严重的国家之一^⑥。《中国民生发展报告2014》显示，1995～2012年，我国家庭净财产的基尼系数由0.45快速上升至0.73，财产不平等程度近年来呈现升高

① 以1978年价格基数计算取得，数据来源：国家统计局网站。

② 贾康，孟艳．我国居民财产分配差距扩大的分析与政策建议 [J]．经济社会体制比较，2011（4）．

③ 马建堂就2012年国民经济运行情况新闻发布会上公布数据 [EB/OL]．国家统计局网站，2013-01-18．

④ 陈宗胜，周云波．非法非正常收入对居民收入差别的影响及其经济学解释 [J]．经济研究，2001（4）．

⑤ 中国家庭金融调查中心网站，<http://chfs.swufe.edu.cn/>。

⑥ 夏业良．中国财富集中度远超美国 [J]．21世纪，2010（8）．

态势，明显高于收入不平等^①。中国家庭金融调查中心发布的《中国家庭金融调查报告》显示，10%的家庭拥有高达86.69%的社会财富，在城镇地区，10%的家庭拥有的财富更高，达到89.50%。

近年来，房地产价格快速上涨，房地产成为居民个人（或家庭）财富的重要形式，尤其对城镇居民来说，在总财产存量中所占的比例从2002年的57%上升到2010年的74%，进而房地产价值对城镇居民总财产分配差距的贡献率从2002年的65.7%上升到2010年的90.9%^②。因此，要调节居民收入和财产分配差距，就必须重视对房地产分配差距的调节，所以侧重于调节财产性收入和财产分配差距特别是房地产分配差距的房地产税必然会被寄予厚望。从税收被分为流转税、所得税、财产税三大类来看，房地产税属于典型的财产税，因而最重要的职能就应当是调节贫富差距、促进社会公平。合理的房地产税有利于控制富裕阶层的财富过快增长，同时所征的税收也有利于增加政府公共财政支出水平，从而缓解由于居民收入和财产分配差距过大所带来的负面效应。

在新一轮税制改革的浪潮中，房地产税改革一直是财税专家学者和社会各界关注的焦点。2003年10月，中共十六届三中全会《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》提出“条件具备时对不动产开征统一规范的物业税”，房地产税改革的实践探索由此启动。自2003年开始，陆续在北京、辽宁、江苏、深圳、宁夏、重庆六省区市试点物业税模拟评税，2007年9月，模拟评税试点范围进一步扩大到安徽、河南、福建和大连四省市，为房地产税改革做前期准备。在学界与

① 朱竞. 浅谈遗产税 [J]. 企业改革与管理, 2015 (1).

② 李实, 万海远, 谢宇. 房产成为拉大财产差距的最主要原因 [EB/OL]. <http://opinion.caixin.com/2014-07-29/100710035.html>.

实务部门的不断探索中，2011年1月28日，上海和重庆率先开始了房产税改革试点，房地产税改革的序幕正式拉开。沪、渝房产税试点改革政策的实际效果究竟如何，成为业界热烈讨论的焦点。就调节居民收入和财产分配差距而言，较为普遍的观点是，由于沪、渝两市的试点都主要针对新增的住房或高档住房，征税范围小，税率低，税收收入很少，促进社会公平的效果很不理想。2013年11月12日，中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“加快房地产税立法并适时推进改革”。到2015年，房地产税法正式纳入立法规划，标志着房地产税的开征正式提上议程。这一系列举措再次彰显了国家改革房地产税的决心，同时也说明房地产税改革制度框架和改革路径尚未达成共识，还需进一步探讨。那么，作为财产税的房地产税对居民收入和财产分配的影响究竟如何？其调节居民收入和财产分配差距的作用机理是怎样的？未来我国房地产税改革的走向如何？如何构建有中国特色的房地产税制度框架？房地产税改革推进的路径应是什么？全面实施房地产税应具备的条件和相应配套措施是什么？对这一系列难题的解决事关我国房地产税改革的成败和对居民收入和财产再分配效果的好坏。

1.1.2 选题意义

按贾康（2012）的总结^①，当前经济中存在着房地产业问题和收入分配差距扩大两大难题，这两者都和房地产税有密切关系，都需要得到

^① 贾康. 房地产税的作用、机理及改革方向、路径、要领的探讨 [J]. 北京工商大学学报 (社会科学版), 2012 (2).

房地产税的优化效应。房地产税改革既是我国财税体制改革的重要内容，又是构建再分配调节体系中不可替代的关键环节，也是优化地方财政收入体系和完善税收结构中不可或缺的部分。尤其是在当今居民收入和财产差距过大的现实环境下，房地产税改革更是调节居民收入和财产分配差距的有效手段，对促进公平分配、实现社会经济可持续发展具有不可替代的作用。同时，房地产税改革也是落实中共十九大“房住不炒”重要精神、建立“租购并举”的住房制度和房地产长效调控机制的重要举措。

(1) 有利于丰富和完善房地产税理论体系。目前，我国学界对房地产税的研究大都集中于征税范围、税率、优惠政策等税制要素设计方面，对征收房地产税带来的经济效应方面研究相对不足，而且在为数不多的经济效应方面的研究文献中，学者们也主要侧重于研究房地产税的资源配置效应和财政收入效应两个方面，对房地产税的再分配效应涉及很少，研究也不够深入。事实上，具体的税制要素如何设计必须全面综合考虑各种可能的征税方案所带来的不同经济效应，再分配效应是不可忽视的影响因素。因此，本书选择从再分配的视角深入研究房地产税改革中的重大理论问题，深入剖析房地产税对居民收入和财产分配的影响，对于丰富和完善房地产税理论体系具有重要意义。

(2) 对于深化房地产税改革实践具有重要意义。我国从2003年就开始酝酿房地产税改革，经历了“空转”“试点”阶段，到今年的“加快房地产税立法并适时推进改革”，充分显示了我国推进房地产税改革的迫切需要，同时也说明房地产税改革制度框架和改革路径尚未明确，还需要进一步研究论证，从试点地区的运行效果也可见一斑。因此，笔者力图从再分配的视角对房地产税改革的公平分配效果进行测度，找出当前

存在的问题，指明我国房地产税深化改革的方向、具体建议，对于指导我国房地产税改革实践具有重要意义。

(3) 对于完善政府再分配的税收政策体系具有重要意义。在公共经济学中，在政府用来调节收入分配和财富集中的所有政策工具中，税收是最直接的、效果最好的^①。经济不平等问题在任何国家都是社会经济中至关重要的问题，中国也不例外。在我国现阶段，随着市场经济改革的深入，社会经济不平等问题正日益突出，收入和财富分配差距日益扩大，政府的再分配政策实践不断前行，首当其冲的就是税收调节政策，主要是所得税和财产税发挥作用，亟须学者们对这些税种的再分配效应进行深入研究，为政府的政策实践提供参考。然而，目前对调节居民收入和财产分配的税收政策研究主要停留在总体政策体系设计方面，针对具体税种的研究也主要集中在个人所得税和遗产税方面，对财产税特别是房地产税的研究较少，并且不够深入透彻，笔者对房地产税的再分配效应的研究，对于丰富和完善促进公平分配的税收政策体系具有重要意义。

(4) 对于重新构建地方税体系具有现实意义。从当前的国内税制改革形势来看，“营改增”试点政策已进入攻坚阶段，2015年将会全面完成，这一改革的一个重要影响就是长期以来一直堪称地方政府“第一大税”的营业税将成为中央与地方的共享税，不可避免地带来地方政府的财政收入缺口，因而地方税体系的重构已成当务之急。房地产税在各国的实践都以地方税的形式存在的，毋庸置疑，房地产税改革必然可以为地方财政收入添砖加瓦，长期来看，如果征管得当，房地产税完全可能成为县级基层地方政府的主体税种，成为地方税体系中不可或缺的组成

^① 罗传健. 收入分配与财富集中理论研究新进展 [J]. 经济学动态, 2010 (2).

部分。

(5) 对于建立“租购并举”的住房制度和房地产长效调控机制具有重要意义。根据中共十九大“房住不炒”重要精神，住房制度改革的关键在于“租购并举”，而现有的房地产税收制度“重流通、轻保有”的税负设计，鼓励买房而不鼓励租房，鼓励投资而不是自住，因此，开征保有环节的房地产税取代现有房地产税收制度，是房地产长效调控的核心内容。

1.1.3 研究目的

笔者拟从再分配的视角，在对我国现行房地产税收体系和房产税改革实践梳理和评估的基础上，深入分析房地产税对居民收入和财产分配的作用机理，找出其中的影响因素，进而探索出有利于促进公平分配的房地产税改革制度，包括房地产税改革目标和原则、总体框架、税制设计、配套制度等，为深化房地产税改革提供有益的借鉴和决策参考。通过研究，拟达到以下目的：

(1) 运用宏观经济学的前沿理论模型，深入研究房地产税对居民收入和财产分配的影响机理和作用机制。

(2) 研究我国当前的居民收入和财产分配现状，分析房地产对收入和财产分配差距的影响。

(3) 对我国现行房地产税收体系和房地产税改革实践进行梳理，运用实证分析，评价其对调节居民收入和财产分配差距的效果，分析其中原因。

(4) 提出房地产税改革的几种可能的方案，利用微观家庭调查的数