

房产税改革与发展方式转变和收入分配调整

□ 费太安

财税政策不仅是以为国理财、聚财为目的，更是国家实施宏观调控、促进经济发展的有力手段。当前财税体制改革重点是要找准能够牵一发而动全身的切入口，推动涉及转变经济发展方式、公平收入分配的综合性改革。房产税改革正是这样一个切入点，它不仅是减少地方政府对土地财政依赖、增加地方政府税源的重要财税政策，更可从利益机制上推动转变经济发展方式，建立收入分配新格局。但有关房产税的问题，社会上仍有些疑虑，以下我们将这些疑虑归纳并逐一进行分析。

1. 有关房价问题

首先，应区分住房实际需求与投资投机性需求。房产税针对的是后者。从有关部门公布的房地产开发和竣工的数据看，目前国内房地产市场出现的过度需求现象，主要是由投资投机性需求和恐慌性需求所推动的。住房实际需求与投资投机性需求存在相互推动的关系。房地产市场上过度的投资投机性需求导致房地产价格过快上涨，房价不断上涨的预期促使刚性需求者恐慌性入市购买，引发恐慌性需求大潮，进而进一步推高房价，同时又不断刺激着投资投机性需求进一步膨胀，这样反复相互作用，导致了国内房地产价格的持续快速上涨。因此，要控制国内房价过快上涨，在增加供给的同时还要抑制房地产市场不合理的投资投机性需求。从我国的实际看，人多地少、土地资源严重短缺的现状决定了不宜将住房作为投资属性。

因此，利用经济手段发挥财税政策的作用，向拥有超出正常居住需要的多套房产的持有者征收房产税，甚至课以重税，不失为一条控制房价的有效途径。

其次，在计征方式上采取差异化策略。房产税并不是针对所有房屋征收，而是对特定价格、特定面积的房屋进行征收。通过政策对征收面积、价格等参数进行设定调整，有效区分住房的实际需求和投资类需求，例如对首套不征税，二三套依次提高征税比率。不同套数住房的差异化税率，一方面可以减少投资投机类需求，缓解供需矛盾；另一方面可以解决由征税引发的关于大幅度提高房租的疑虑。假定在市场上大部分业主拥有二套房出租，少部分业主拥有三套房甚至四套房出租，在房屋租赁市场租金一定的情况下，拥有二套房的业主收取的租金单价与拥有三套、四套房业主收取的租金单价是一样的，但拥有三套、四套房业主的房产税税金远远高于二套房业主缴纳的房产税。在市场均衡的条件下，拥有三套、四套房的业主是不能改变市场整体的租赁价格的，这样投资三套、四套房的收益就大打折扣，甚至入不敷出。对房产区别征税不仅不会提高房屋租赁市场价格，反而可以减少对房地产投资，起到改变社会资本投向的作用。

当然，治理房价，财税政策不是唯一的政策，对于住房刚性需求，可放活市场，通过多渠道增加供给，缓解供需矛盾。

2. 有关实际税负问题

征收房产税不是一味的加税，而是



要改变税制结构，有增有减，合理配置。一方面，目前房地产市场税收主要集中在生产和流通环节，各项税收在这几个环节中层层征收，进而推高了商品房成本；另一方面，在房地产持有环节则几乎没有任何税负。因此要改革房产税收制度，需要有减有增。首先减少生产和流通环节与房地产相关的税负，降低企业和购房者的税负负担，降低房价；然后，在保有环节增加相应税种，发挥财税政策的甄别机制，建立多套房多缴税，基本需求、一套房不征税的制度。

3. 有关税负公平问题

我国民众真正的税负痛苦实际上源于“间接税”比重高，“直接税”比重太低，消费品含税普遍并且以相对重的税负结构存在。这种寓税于普通消费品的间接税带有“累退性质”，因为中低收入阶层由于恩格尔系数更高，他们在普通消费品中消费得更多，结果造成越是低收入阶层，实际的税负痛苦程度越大。中低收入阶层成了纳税主体，这样的税制不利于控制贫富差距。因此，要建立一个合理税制，就应该降低这类“间接税”比重，提高财产税等“直接税”比重，这样才有利于从总体上减少我国中低收入



入阶层税负痛苦指数水平。

4. 有关政治风险问题

有关征收房产税，变“间接税”为“直接税”是否会引发政治风险的担忧可以避免。“间接税”转向“直接税”是大势所趋，“直接税”符合现代税法税负公平和量能负担原则，对社会财富的再分配和社会保障的满足具有特殊的调节作用，而且更公开透明，也便于向公众讲解宣传。在“直接税”之下，纳税人可以对照自己的应税情况，更容易了解实情。从作用效果来看，房产税政策有助于增加供给、避免炒作、遏制住宅价格的过快上涨。从税收负担来看，在减少生产和流通环节税负的情况下，对存量房设定一定的征收标准，对多数拥有一套住房的业主并不征税，有助于促进合理税负。从维护社会公平的角度来看，避免房产被少数人炒作垄断，有利于维护社会公平正义。

5. 有关法理和技术性问题

我国在改革中推出的“土地出让金”制度，其性质是土地使用权的价格，即凭借所有者身份对使用权持有人收取的地租；而房产税，其性质是在不动产保有环节上，使用权持有人所必须缴纳的法

定税负，收取者（国家）凭借的是社会管理者的政治权力。“租”与“税”两者是可以合理匹配、并行不悖的关系，不存在所谓不可克服的“法理障碍”和“不能容忍的重复征收”问题。至于技术性问题，尽管目前的征税能力有待改进，但房产是实名登记的。相对于其他更隐蔽的收入，房产基本上是公开的。至于全国未联网等障碍，相信通过有关方面的努力配合是可以解决的。最近出现的“多套房反腐”案例，就证明隐秘房产其实并不容易。其他诸如评估等问题，目前房地产交易环节也可以有个“政府指导价”或者“基准价”，因此，这些问题都可以通过周密安排做出一套完整方案来应对。

任何一项改革都会遇到障碍，都会有困难，关键看能否克服这些困难。通过以上分析，对征收房产税的疑虑可以化解。房产税改革是大势所趋，它具有稳定房价、促进房地产市场健康发展的作用，从完善税制来说，它还有减少地方政府对土地财政依赖、增加地方政府税源的重要作用。不仅如此，房产税改革的深刻意义更在于：从利益机制上推动地方政府转变发展方式，完善省以下财税体制；从财税机制上由调节二次分

配到公平初次分配，建立收入分配新格局；从财税政策上引导社会资金发展实体经济，稳定长期经济发展。

1. 从利益机制上推动地方政府转变发展方式

转变发展方式的关键在于地方政府能否落实中央有关政策，探索适合本地区的发展模式。地方政府在利益机制上与政策目标一致，是地方政府推动发展方式转变的内在驱动因素。而财税体制是政府的核心利益机制之一，目前出现的地方政府债务、土地财政等问题都与我国的财税体制有关。因此，要从根本上解决这些问题，转变地方政府发展方式，就要改革相应的财税体制。

先看地方政府债务问题。1994年的财税改革建立了与市场经济配套的以分税制为基础的分级财政框架，但是到目前为止，省级以下一直未能进入分税制状态。深层次的原因主要有两个方面：一是省级以下财政还有四个层级，层级太多，分税分不清楚；二是地方政府没有成型的地方税体系，没有大宗稳定的主体税源和收入支柱，以至于出现目前基层财政困难、地方政府债台高筑和土地财政等问题。地方债务问题不仅事关

我国经济金融稳定，而且是财政——金融体制改革与发展的枢纽性问题。未来地方政府对经济发展的兴趣不会改变，城镇化进程也还需要地方政府推动。此外，民生支出的增加，例如保障房建设对资金的大量需求，都对地方财政提出严峻挑战，而地方的融资方式又受到现存财政与金融体制以及中央地方博弈的限制。因此，增加地方政府收入，完善省以下财政体制是当务之急。

再看土地财政问题。土地财政问题的产生与地方政府事权与财力的不匹配有着直接的关系。除土地批租环节之外，地方政府很难从地方税体系获得大比例的收入支撑。所以，单靠土地批租形成了短期行为，官员在自己任期之内把地块以尽可能高的价格拍卖出去取得收入，完成任期内的政绩目标。但土地资源有限，从长期来看一定难以为继。如果存在保有环节的税收可以年复一年的提供现金流，又有其他的融资条件，各方参与者的预期就会改变，就不会把土地批租价格推动太高。所以问题的关键还是要制度设计上完善激励约束机制。

综合而言，寻找相应的财源支柱是地方政府转变发展方式的前提条件。而开征房产税，正可以使地方政府得到一种大宗、稳定、随自己职能履行而不断增长的支柱性税源。这样可以促使地方政府改进辖区投资环境、提升公共服务水平。因与地方政府的财源建设内在契合，房产税的实施，有助于转变政府职能避免短期行为，从而有助于推动财税、行政等方面通盘配套改革的深化与逐步到位，从制度上增强地方政府推动发展方式转变的内在动力。

2. 从财税机制上建立公平的初次分配格局

有学者指出，我国贫富悬殊的一个重要原因是初次分配时财产性收入分配的严重不均。改革开放之前，城镇居民基本不拥有住房，都是租公房，而且人

均面积只有几平米，而当时的农民家庭一般拥有自己的住房，同时还占有一块宅基地和自留地，可以说当时城乡财产差别不大。但是当前，绝大部分非城郊农民的全部财产平均在十几万元，而城镇居民通常为几十万元，这成为城镇化即农民变为市民的最大鸿沟，也是城乡贫富差距拉大的主因。

在新一轮城镇化的推进中如何发挥财税机制的引导作用，保证财产性收入分配的相对公平关系到社会大局。这一点可以从日韩以及我国台湾地区在二战后平稳完成城镇化和现代化转型的历史过程中吸取经验教训。当时在城镇化的加速发展期，房价上涨，尤其是大都市圈的土地价格上涨是共性特征，并且呈不可避免的趋势。这些会造成对土地和住宅占有的严重不公，逐渐形成劳动者和移居者财富的大幅缩水，出现相对财富的巨大剥夺。一是食利阶层对创造附加价值的劳动者的财富剥夺；二是土地拥有者通过非生产性方式对社会附加价值创造者的财富剥夺；三是原住民对移民的财富剥夺。在认识到这一问题的严重性之后，日韩和台湾地区以公平优先为原则，以财税政策为核心，对以房产为代表的财产采取了一系列严密的调控措施。举例来说，老百姓可以买别墅，但拥有别墅每年的保有税高达7%，年年交，月月交。这样高的房产税让一般人都会承受不起。此外，个人所得税也很严厉，日本和韩国个人所得税最高税率那个时期都在70%左右，遗产税超过50%。在这样的财税政策下，首先，一般老百姓不买大房。其次，如果父母有房，子女尽量不买。因为如果子女没房，父母把房子留给子女可以免交遗产税，但如果有，就要交一半的遗产税。最后的结果就是，多套房税负很重，拥有一套住房是最佳的选择。财税政策从各个角度增加房产保有人的负担，从而避免了财产占有带来的收入不公平。

3. 从财税政策上稳定实体经济发展

提高直接税比重，发挥税收的自动稳定器功能。这些年我国财政在稳增长方面发挥了重要的宏观调控作用，但同时也暴露出一些问题，税收这一自动稳定器的功能不明显。相比较，主要市场经济国家税收在自动稳定经济上发挥了重要作用。以美国为例，个人所得税占联邦政府整个收入的40%以上，因为是超额累进的税率设计，在经济高涨的时候，纳税人税负自动跳到更高的边际税率上，更高的税收进而使经济自动降温；而在经济萧条的时候，纳税人又自动降到比较低的边际税率上，等于是降低税负，进而刺激经济回暖。个人所得税成为一个很好的宏观经济反周期自动稳定器。然而，我国目前这方面的类似机制还很薄弱，超额累进税率只是在工薪这个很窄的范围内运行。2011年个税改革之后，工薪收入者的纳税面由原先的28%缩小到不足7%，超额累进机制更成为十分边缘化、微不足道的状态，不仅覆盖面小，总额也相对有限。对于其他的个人所得，基本就是比例税率。因此，要逐步提高财产等直接税比重，为经济平稳运行建立制度保障机制。

引导社会资金进入实体经济，推动城市化发展。房地产市场健康发展是城镇化有序推进的重要基础。在城镇化大背景下，推进房产税改革将使房地产行业更好地发挥支柱产业的作用。一方面，设置、提高相关交易与保有环节成本，遏制投机炒作。另一方面，鼓励引导社会资金更多地进入实体经济，更多地参与到城市化建设中去。要打破行业垄断，创造更好的投资渠道。要给予实体企业更多优惠，减少企业税负。要利用财政资金四两拨千斤的作用，在社会资本暂无能力、不敢进入的领域，带动社会资本进行投资建设。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

责任编辑 李永佩