

房地产税对我国居民收入再分配效应研究

——基于广东的模拟测算

陈平¹ 李建英²

(1.广东技术师范大学,广州 510665;2.广东外语外贸大学南国商学院,广州 510545)

内容提要:近二十年来我国的基尼系数一直处于 0.4 以上,超过国际贫富差距警戒线,居民收入差距居高不下。房地产税作为我国未来税制改革的重点税种,是调节居民收入再分配的重要手段。本文选取广东省 21 个地级市面板数据构建固定效应模型,模拟测算房地产税对居民收入再分配的影响程度。研究表明,房地产税具有调节居民收入再分配正效应作用,并根据实证分析结果,为我国推进房地产税改革和优化居民收入分配机制提出相应对策和建议。

关键词:房地产税 收入再分配效应 基尼系数 广东 模拟测算

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)12-0049-07

一、引言

近年来,随着改革开放深入推进,我国经济取得了长期和稳定的发展,我国居民也享受着经济发展带来的红利,表现为家庭财富的快速增长和人均可支配收入水平的提高。2021 年 9 月 28 日,国务院新闻办公室发表《中国的全面小康》白皮书,对外宣告中国已经全面建成了小康社会。但是,我国居民之间的贫富差距也在进一步扩大,呈现两极分化的现象。根据国家统计局公布的历年城乡居民基尼系

数统计情况,2000 年之前我国基尼系数在国际贫富差距警戒线 0.4 以下,进入 21 世纪以来,基尼系数一直在 0.4 以上,并在 2008 年达到了最高点 0.491。我国政府已经开始重视居民收入分配不公平可能引发的社会问题,而税收作为调节居民收入再分配的手段被社会广泛关注。由于住房在我国居民财富中占有很大比例,且不同城市房地产市场价格差异巨大,以住房为主要代表的社会财富分配不均现象日益凸显。党的十八大报告指出“必须深化收入分配制度改革,加快健全以税收、社会保障、转移支付

[收稿日期]2021-05-07

[作者简介]陈平,财经学院讲师,经济师,硕士研究生,研究方向为会计、财政税收与产业经济;李建英(通讯作者),经济学院教授,博士,硕士生导师,研究方向为财税理论与实践。

[基金项目]本文为 2021 广州市哲学社会科学“十四五”规划项目“房住不炒目标驱动下房地产税对广州房价的影响效应研究”阶段性研究成果(项目编号:21GZGJ014),2018 年广东省教育厅创新强校项目“供给侧改革背景下我国房产税改革的现实困境与制度设计优化研究”(项目编号:2018WQNCX091)的阶段性研究成果。

为主要手段的再分配调节机制”。2019年3月十三届全国人大二次会议明确提出稳步推进房地产税立法。2020年5月18日,中共中央、国务院发布实施的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》指出,要加快建立现代财税制度,稳妥推进房地产税立法。2021年10月23日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议决定,为积极稳妥推进房地产税立法与改革,引导住房合理消费和土地资源节约集约利用,促进房地产市场平稳健康发展,授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。可见,房地产税改革已势在必行。如何通过设计科学合理的房地产税制度,增加地方政府一般公共预算收入、提高公共服务水平的同时,调节我国居民的收入分配差距,是当前面对的重要课题。

本研究关注三个方面的具体问题:一是房地产税的收入再分配效应作用机理是什么?二是对我国居民收入再分配的影响如何?三是怎样测算其影响程度?最后在综合考虑社会经济发展速度、房地产税纳税人税收遵从度、房地产税改革难度基础上,通过对房地产税进行优化设计,提出具有可操作性的政策建议,为我国房地产税改革提供借鉴和参考。

二、文献梳理

(一)国外学者有关研究概述

Hamilton(1983)、Fischel(1992)从房地产税的“受益论”角度出发,研究认为如果消费者可以自由在各辖区内流动,房地产税不会产生扭曲作用,同时也不会影响社区之间的收入再分配,其本质是产权人为获得公共服务而支付的相应对价。Mieszkowski(1972)、Zodrow(1986)从“新论”角度出发,采用一般均衡模型分析了房地产税的税收归宿问题,研究认为,房地产税本质上是对资本征税。政府为了吸引资本流入,会倾向于降低房地产税税率,这样不仅会降低地方的公共服务和社会福利水

平,还扭曲了房地产市场和地方公共财政决策。Sirmansetal(2008)从税收负担和公共服务受益情况两个角度出发,研究了房地产税收入分配效应的横向和纵向公平性问题,结果表明:对于有房产的家庭而言,政府通过征收房地产税,一方面增加家庭的税收负担,另一方面通过收入再分配提高了家庭的公共福利水平,二者相互联系紧密,体现了房地产税的调节收入分配的功能,但是由于纳税人在家庭环境和社会环境存在空间异质性,会导致纳税人实际承担的房地产税有差异,从而产生房地产税的横向不公平。

(二)国内学者有关研究概述

我国学者对房地产税与居民收入再分配之间的关系也进行了研究,基于不同的角度有不同的观点。张平、候一麟(2016)从不同地区家庭的房地产税缴纳能力、可行的地区间差异化有效税率角度出发,研究房地产税在不同收入家庭间的分布情况,结果认为不同区域和家庭的房地产税支付能力差异悬殊,突出了房地产税的地方税特征,税负分布和再分配效应测算显示房地产税调节财富差距的效应明显。何辉、樊丽卓(2016)利用我国城镇居民调查数据,通过测算征收房地产税前后的基尼系数,实证考察房产税的收入再分配效应。实证结果表明:房产税降低了城镇居民的基尼系数,缩小了城镇居民的收入差距,具有收入再分配的正效应;随着高收入户房产收入的增加,房产收入占可支配收入比重不断提升,房产税的收入再分配效应呈不断增强趋势。徐鹏杰、王宁(2019)基于2006年-2017年30个省级面板数据,在给出房产税对居民消费和收入分配效应影响机理的基础上,采用双重差分的方法对房产税与居民消费、房产税与收入分配效应的相关性进行实证分析。研究发现房产税对居民消费的影响是不确定的,但却有利于缩小城乡差距,即房产税具有较好的收入分配调节效用。杜莉、郭玮琳(2019)利用国家统计局2012年城镇住户调查数据,对窄

税基低税率、窄税基高税率、窄税基累进税率、宽税基低税率、宽税基高税率和宽税基累进税率六种征收模式下房产税的收入分配效应进行模拟测算,研究发现窄税基模式调节收入分配的效果优于宽税基模式,其中窄税基高税率的征收模式在调节收入分配方面的效果又优于窄税基累进税率和窄税基低税率的模式,同时房产税的收入分配效应存在着显著的地区差异。因此,在房产税改革初期,宜采用窄税基高税率的征收模式;同时考虑到地区差异,在上海等居民人均收入高而住房面积低的地区,宜适当提高免税面积和税率。王文甫、刘亚玲(2020)利用《中国家庭金融调查》微观数据,采用不同的税率模拟测算了首套房免税、人均房产价值减免征税、家庭面积减免征税和个人面积减半征税四种房产税征税方案,研究认为房产税制设计旨在缩小家庭间贫富差距和发挥财政收入效应。娄峰、段梦(2021)通过构建中国居民房产税 CGE 模型,并设置八种房产税改革方案进行模拟分析。研究发现居民房产税改革对实际 GDP、总产出、总出口、总进口、总投资、居民消费产生负面影响,对政府消费产生正面影响,且影响效果随着房产税改革政策的不同呈现出不同的变化。同时,房产税改革提高了政府收入,降低了城镇居民和农村居民的可支配收入,在一定程度上缩小了城乡财富分配差距。

(三)国内外文献综述总结评价

通过梳理国内外学者的有关文献综述,发现国外学者主要从房产税的“受益论”和“新论”两种观点出发,对房产税的收入分配效应进行定性研究和定量研究。国内学者在“受益论”和“新论”的理论框架基础上,主要对房产税的作用和功能 and 分配效应进行理论研究和实证分析。由于我国目前没有建立完善的房产税制度,房产税本身又是一个综合性税种,所以,不同学者对房产税收入的构成及其内涵理解不同,在进行测算时会存在差异。本文创新之处在于以综合测算的房产税收入

来替代房产税,并选择广东省 21 个地级市的面板数据为研究样本,定量和定性分析房产税对我国居民收入再分配的影响效应。

三、房产税调节居民收入再分配的作用机理

房产税调节我国居民收入再分配主要有直接调节和间接调节两种途径,其具体作用机理如下。

(一)直接调节的作用机理

从房产税的属性看,其本质上是直接税和财产税,一般在房地产持有环节征税,不容易发生税收转嫁。很多学者在研究房产税税制设计时,考虑到了首套房免税、家庭面积免税、个人面积免税和人均房产价值减免征税。对于刚性购房者而言,在房产持有环节受到的影响比较微弱。对于拥有多套房产的人而言,若政府通过征收房产税,增加了房地产在保有环节的持有成本,将影响投资回报率。假设房地产持有者在一年内取得的收入保持相对稳定的情况下,政府征收房产税直接降低了房地产纳税人的可支配收入水平,增加了房地产持有者的纳税负担,从而对纳税人家庭的消费结构和投资方式产生重要影响。这是房产税调节居民收入再分配最为直接的体现。

(二)间接调节的作用机理

从房产税的税收归宿角度看,很多国内外学者认为房产税是“受益税”,主要用于改善民生,对居民收入再分配产生重要影响。一是房产税本身是一个综合性的税种,包含了现有的房产税、城镇土地使用税、耕地占用税等税种,通过设计出合理的税率和计税基础,可以使其成为地方政府财政收入来源的主体税种,有效弥补地方政府财政预算缺口,有力支撑地方政府增加财政支出,完善本辖区的公共基础设施、公共交通条件、公共卫生和公共教育水平等,使纳税人无差别享受优质的公共服务,体验房产税“取之于民、用之于民”的获得感

和幸福感。二是绝大多数城市中普遍存在大量的中低收入群体,过高的房价收入比让很多无房者望而却步,为满足这一部分群体的住房需求,政府可以利用房地产税收收入,建设廉租房、公租房或者限价房等,本质上是对这些居住群体的住房补助,是调节居民收入再分配的明显体现。三是由于房地产税的税基很大,产生的财政收入效应比较明显,当某一城市取得的房地产税收收入大于对应安排的支出时,政府可以通过安排转移支付,支援经济发展相对落后城市的公共基础设施建设,提高公共福利水平,减少地区贫富差距分化,其本质上亦是调节居民收入再分配的一种间接体现。

四、房地产税对居民收入再分配影响程度模拟测算

1.数据来源和变量选择

本文选择 2016 年-2019 年广东省各地级市的有关数据测算房地产税收收入和基尼系数,其中基尼系数为被解释变量,房地产税收收入为解释变量。对这两变量的测算过程如下所示: 房地产税收收入=人均房屋建筑面积×商品房年平均销售价格×城镇常住人口数量×(1-扣除率)×实际征收率×房地产税率+城镇土地使用税+契税,其中人均房屋建筑面积

为广东省统计信息网公布当年年末城镇常住人口人均住房建筑面积,商品房年平均销售价格指的是广东省各地级市年末一手房和二手房的平均交易价格,实际征收率假设为 100%征收,税率按照重庆的税改经验选择 1%。选用扣除率的原因是沪渝的税改方案中都规定了减免标准,综合考虑扣除率为 30%。

根据广东省各地级市城镇居民收入累计比重指标和城镇居民人口累计比重指标,结合洛伦兹曲线,利用 Python 代码测算房地产税前后的基尼系数,基尼系数测算公式如下: $G = \sum_{i=1}^n X_i Y_i + 2 \sum_{i=1}^n X_i (1 - V_i) - 1$,其中, X 代表各地级市城镇居民收入比重, Y 代表各地级市城镇居民人口收入比重, V 代表各地级市累计的收入比重, $i=1,2,3 \dots n$,对应各地级市的分组数量。

本文参照了范子英、刘甲炎(2015)、杜莉(2019)的相关研究,在实证分析中引入了 GDP 增长率、人均 GDP、城镇化水平、房地产税对财政收入贡献度、资本形成率、财政支出增长率等影响因子作为控制变量,为了使模型回归分析更加符合经济学含义,对房地产税收收入、人均 GDP 两个变量取自然对数,具体的变量设置和说明如表 1 所示。

表 1 模型变量指标设置和说明

变量名称	变量符号	变量说明
居民收入分配衡量指数	GINI	根据城镇居民收入和人口数量的各自累计比重,结合洛伦兹曲线计算得到
房地产税收收入	lnRET	居民自住房的房产税、城镇土地使用税和契税汇总合计数的对数
GDP 增长率	GDP growth	各地级市国内生产总值实际增长率
人均 GDP	lnGDP per	各地级市实际人均 GDP 的对数
城镇化水平	UL	各地级市城镇人口数量占总人口数量比重
房地产税对财政收入贡献度	CRET	各地级市房地产税收收入与财政收入的比重
资本形成率	CFR	各地级市固定资产投资额占 GDP 比重
财政支出增长率	FEGR	各地级市财政支出同比增长率

数据来源:根据《广东省统计年鉴》和《中国城市(镇)生活与价格年鉴》中的相关数据计算各变量数据。

2.模型设计与回归分析

(1)模型设计。本文根据影响我国居民收入再分配的影响要素,以各地级市的基尼系数为被解释变量,房地产税收收入为解释变量,其他变量为控制变量,构建如下回归模型:

$$GINI_{i,t}=\beta_0+\beta_1\ln RET_{i,t}+\beta_2GDPgrowth_{i,t}+\beta_3\ln GDPper_{i,t}+\beta_4UL_{i,t}+\beta_5CRET_{i,t}+\beta_6CFR_{i,t}+\beta_7FEGR_{i,t}+\mu_{i,t} \quad (1)$$

在上述模型中, β_0 是截距, $i=1,2,3,\dots,N$,表示地级市个体数量, $t=1,2,3,\dots,T$,表示时间跨度, $\beta_1,\beta_2,\beta_3,\beta_4,\beta_5,\beta_6,\beta_7$ 是变项系数, $\mu_{i,t}$ 为扰动项。另外,对房

地产税收收入和人均GDP两个变量分别取对数,保证回归数据的平滑性。

(2)基于面板数据的回归结果分析。为检查各变量数据的平稳性,本文选择了2016年-2019年广东省21个地级市数据建立面板数据模型,利用Eviews7.2统计软件对基尼系数、房地产税收收入、GDP增长率、人均GDP、城镇化水平、房地产税对财政收入贡献度、资本形成率、财政支出增长率等进行了单位根检验,结果如表2所示。

表2 单位根检验结果

单位根检验方法	统计值	伴随概率	截面	观测值
Levin, Lin & Chu t*	12.6233	0.0000***	168	672
Im, Pesaran and Shin W-stat	7.9787	0.0063***	168	672
ADF-Fisher Chi-square	8.7789	0.0392**	168	672
PP-Fisher Chi-square	10.4634	0.0017***	168	672

注:**表示在5%的置信水平下显著,***表示在1%的置信水平下显著。

从表2可以看出LLC、IPS、ADF-Fisher、PP-Fisher单位根检验的伴随概率P值均小于0.1,因此拒绝存在单位根的假设,即认为各变量截面数据不存在单位根,面板数据比较平稳,因此可以建立固定效应模型和随机效应模型进行估计。由于固定效应模型和随机效应模型可能存在系统性差异,为了排除这种影响,本文对随机效应模型做了Hausman检验,结果显示,Chi-Sq.统计值为16.5873,伴随概率为0.0075,因此,拒绝固定效应模型和随机效应模型不存在系统差异的原假设,建立固定效应模型进行回归分析(见表3)。

表3估计结果显示,F统计量为12.70,伴随概率为0.000323,表明构建的方程整体在1%的置信水平下显著。D-W统计量为2.22,在统计学上一般可以认为不存在序列自相关。解释变量房地产税收收入的回归系数为-0.108,在5%的置信水平下显著,表明房地产税收收入与基尼系数呈现显著的负相关

关系,房地产税每增长1个百分点,基尼系数会下降0.11个百分点,而基尼系数下降意味着居民收入分配差距减少,征收房地产税对我国居民收入再分配产生了正向调节效应。另外,从模型中控制变量的回归结果看,城镇化水平、房地产税的财政收入贡献度和地方政府财政支出增长率3个变量在10%的置信水平下显著,而GDP增长率、人均GDP和资本形成率三个变量没有通过显著性检验。上述实证分析结果表明:加快经济发展、推进城镇化建设、扩大政府的财政支出和深化房地产税改革,有助于缩小我国居民收入分配差距,对于促进社会公平具有重要意义。

五、房地产税调节居民收入再分配的政策建议

根据本文实证分析结果,房地产税收收入对我国居民收入再分配产生了正向调节效应,但调节作用

表3 房地产税的收入分配固定效应模型回归结果

被解释变量 解释变量	GINI			
	解释变量估计值	标准误	T 统计量	伴随概率值
常数项	0.46621*	1.537889	2.753251	0.0634*
Ln RET	-0.10795**	0.078013	-2.035452	0.0291**
GDP growth	-0.12559	1.174332	-1.724219	0.1132
Ln GDP per	0.01820	0.439689	0.321236	0.3665
UL	-0.24457***	0.004743	-7.154047	0.0004***
CRET	-0.03262*	1.673040	-1.966840	0.0977*
CFR	0.08173	1.098529	1.118224	0.2783
FEGR	-0.10361***	0.014218	-3.24452	0.0069***
对数似然估计值	21.27565	D-W 统计值		2.224076
F 统计量	12.69540(0.000323***)			

注:* 表示在 10%的置信水平下显著,** 表示在 5%的置信水平下显著,*** 表示在 1%的置信水平下显著。

有限,究其原因是在地方政府的财政收入中占比较少,难以通过财政转移支付和财政补贴等手段发挥明显的间接调节效应。在新一轮税制改革背景下,要加快房地产税改革进程,进一步增强其在居民收入再分配中的作用。基于此,文章提出了以下几点政策建议。

(一)完善房地产税制度环境,为房地产税正式落地准备条件

目前,我国房地产税改革面临制度环境缺失和不完善的困境,中央政府、地方政府、房地产公司、商业银行和广大购房者之间的博弈关系影响了房地产税改革进程,从 2011 年沪、渝房产税试点改革对居民个人非经营性住房征收房产税开始,直到 2021 年第十三届全国人大常委会第三十一次会议通过决定,授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作,并要求按照积极稳妥的原则,统筹考虑深化试点与统一立法、促进房地产市场平稳健康发展等情况确定试点地区,明确试点地区房地产税的纳税人和征税对象,并要求制定房地产税改革试点具体办法和实施细则。另外,会议决定该授权的

试点期限为五年,待条件成熟时再制定房地产税法。这意味着在长达十五年(2011-2025)的时间里,房地产税仍不能全面推开。究其本质原因是缺乏房地产税实施的制度环境。基于此,一是积极推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革,中央政府和地方政府要形成改革合力,坚持以税收收入导向,使地方政府逐步摆脱对“土地财政”的依赖。二是打破现行不动产权法律制度环境瓶颈,全面摸查和梳理房地产市场中的复杂产权构成情况,做好对商品房、居民私有住房(农村确权房产)、“小产权房”、经济适用房、回迁房、安置房、集资房及无籍房产等房地产信息全国联网登记工作,因地制宜制定和完善产权保护法律制度,为保证房地产税的征收管理准备条件。三是完善房地产市场评估机制环境,房地产的市场价值是计算房地产税的主要依据,其是否可以准确评估将直接影响房地产税的收入再分配效应,因此,需要借鉴一些发达国家和地区房地产税改革经验,由政府部门牵头建立权威的不动产评估结构,采用科学合理评估技术和手段,对房子等不动产的价值进行公平公正评估,保证房

地产税计税基础的可靠性。四是完善预算公开制度,提高公民的预算参与度。房地产税本身也是一种受益税,广大房地产税纳税人有权对政府关于房地产税的使用进行监督,政府有关部门要建立公开透明的信息披露制度和简单高效的申诉机制,提高房地产税纳税人的纳税遵从度,从而降低征税成本。

(二)深化房地产税制改革,扩大征税范围和改进税率

通过前文实证分析,房地产税可以产生收入分配正效应,但是对基尼系数变动幅度影响程度不够,产生的调节作用有待进一步提高,因此,需要综合调整计税基础和税率,最大程度上发挥房地产税的收入再分配效应。因此,一是建议将现有的房产税、城镇土地使用税、耕地占用税等相关税种进行整合,平衡税负,减少重复性征税。二是要进一步扩大房地产税的征收范围,对市场上符合征税条件的“存量房”开征房地产税。三是在税率设计方面,可以设计幅度比例税率,同时允许地方政府根据不同辖区房地产业发展水平进行弹性调整,具体可以根据不同地区、不同性质、不同类型的房地产设置不同的税率。当地方政府某辖区的房地产业发展过热时,适当提高税率抑制房地产市场投机行为,增加财政收入。当房地产业发展不景气时,可以适当降低税率,促进房地产业的发展。同时,税率调节对房地产税收收入有重要影响,实际操作中要充分考虑房地产市场的承受度。

(三)制定有弹性的税收优惠政策,减轻低收入群体的房地产税负担

政府在设计房地产税制时要兼顾效率和公平,制定和完善关于弱势群体的房地产税减免政策。对房地产税纳税人主体进行确认时,可以利用现代大数据技术多维度来评判其税负能力,将房地产税支出占家庭可支配收入的比例设定一个合理的阈值,当房地产税支出占比超过规定的阈值时,超过标准的部分的房地产税额不予征收,从而减轻低收入家庭的房地产税负担。当家庭的收入比较低时,缴纳

的房地产税也会偏低,这种动态调节机制很好地平衡了房地产税纳税人的税负能力和家庭收入之间的关系。另外,由于房地产税的功能不仅体现在增加地方政府财政收入,还能调节居民收入再分配、缩小贫富差距和抑制房地产市场投机行为,因此,对于老年人、残疾人、低收入家庭以及其他特殊原因陷入经济困难的家庭,要因地制宜制定具体的税收优惠政策,对这些特殊群体需要适当进行减免税收。住房是居民的生活必需品,对于拥有唯一普通住房的居民而言,在征收房地产税时,充分考虑房地产税起征点和人均扣除面积,尽可能降低这部分居民的房地产税税收负担,对于拥有多套房产或高档住宅的居民,则可以通过减少扣除率增加其税收负担。

参考文献:

- [1] Fischel, Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit view from Zoning and Voting [J]. Journal of Economic Literature, 1992(30): 171-183.
- [2] 王文甫,刘亚玲.房地产税不同征税方案的再分配效应与潜在税收能力的测算与比较[J].税务研究, 2020(4): 39-46.
- [3] 张平,候一麟.房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应[J].经济研究, 2020(12): 118-132.
- [4] 娄峰,段梦.中国居民房产税影响:宏观效应和收入差距[J].数量经济技术经济研究, 2021(2): 116-131
- [5] 何辉,樊丽卓.房产税的再分配效应研究[J].税务研究, 2016(12): 48-52.
- [6] 范子英,刘甲炎.为买房而储蓄——兼论房产税改革的收入分配效应[J].管理世界, 2015(5): 16-27.
- [7] 杜莉,郭玮琳.如何征收房产税更有利于调节收入分配——基于城镇住户调查数据的模拟分析[J].河北大学学报(哲学社会科学版), 2019(5): 82-89.
- [8] 陈平,李建英.房地产税改革对地方财政收入的影响预测——基于广州市数据的模拟测算[J].税务研究, 2018(9): 52-56.
- [9] 夏商末.房产税:能调节收入分配不公和抑制房价上涨吗? [J].税务研究, 2011(4): 19-25.
- [10] 徐鹏杰,王宁.房产税对居民消费和收入分配效应的影响研究——基于双重差分法的实证分析[J].聊城大学学报(社会科学版), 2020(1): 121-128.

【责任编辑 郭艳娇】