

我国房地产税改革制度下的社会福利效应分析

陈施越, 陈 涛

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年6月8日; 录用日期: 2022年6月20日; 发布日期: 2022年8月29日

摘 要

房地产税的征收和改革是最近好多年来大家普遍关注的问题,但在如何有效的实施和普遍的运行方面还存在一定的问题需要慢慢完善和解决。本文就从房地产税的改革对社会福利效应的影响分析入手,探讨了房地产税对社会福利的效应的不同方面,房地产税的改革虽然说已逐步完善,但是对于不同角度公民的理解还是存在差异,所以在如何优化公民对于房地产税的理解方面还需加强,最后文中还提出了政府在对房地产税征收和改革方面可以采取的建议,应该对公民从不同方面制定不同程度的补偿政策;同时政府也应遵循和实现“执行”、“监督”和“决策”三公开等方式进行改善。

关键词

房地产税, 社会福利, 税收改革

Analysis of Social Welfare Effect under the Reform System of Real Estate Tax in China

Shiyue Chen, Tao Chen

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 8th, 2022; accepted: Jun. 20th, 2022; published: Aug. 29th, 2022

Abstract

The collection and reform of real estate tax have been a common concern in recent years, but there are still some problems in how to effectively implement and generally operate, which need to be improved and solved slowly. This paper, from the real estate tax reform to the analysis of the influence of the social welfare effect, discusses the different aspects of the real estate tax effect on social welfare; real estate tax reform, although it has gradually improved, from different angles of the citizen's understanding there is a difference, so how to optimize citizens still need to strengthen the understanding of the real estate tax, In the end, the paper also puts forward some sugges-

tions that the government can take in the aspect of real estate tax collection and reform, which should make different compensation policies for citizens from different aspects. At the same time, the government should follow and realize the three open ways of “execution”, “supervision” and “decision-making”.

Keywords

Real Estate Tax, Social Welfare, Tax Reform

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

房地产税是对房地产保有环节征收的税种, 一般都是通过对房地产市场评估价格作为税基, 对房屋使用者及业主以年度缴纳的地方政府税收。收取房地产税的政府机关会对房地产进行估价, 并以房屋价格的比例作为所缴纳的税额。而我国房地产税改革自 2003 年提出就一直备受广大人民群众关注。2021 年 10 月 23 日, 全国人大常委会批准国务院在部分区域实施房地产税试点工作后, 这一措施又将对房地产税立法和改革进程起到巨大的推动作用。而不同的国家在房地产税的征收上有不同的定义, 比如美国说的财产税、英国讲的议会税[1]和日本的固定资产税等。各国根据自身实际情况采取不同的税率进行征收, 同时也会带来不同的社会福利效应。我国学者针对这种情况也有了一些研究, 有的在引入模型和设计税率来研究抑制高等收入和中等收入人群对购房的需求从而提升社会福利效应促进社会财富公平[2][3]; 也有觉得房地产税的征收有利于社会福利效应的: 如阿依古丽[4]、胡雯[5]和庄宇辉[6]等认为, 缴纳房地产税有助于调整分配主体的权益关系, 从而减少了社会财产分配中不公平的问题, 是对社会福利的增进, 有助于社会的公平正义, 实现共同富裕。本文将针对房地产税的改革中暴露的一系列问题, 利用社会福利学相关知识, 分析征收房地产税对社会福利增进效应以及会给公众带来的损失社会福利的现象进行评价, 最后在已有观点和经验的基础上根据相关知识提出完善我国房地产税改革的建议对策。

2. 房地产税的改革现状

自第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十一次大会作出的决定, 并同意国务院在部分地区内开展房地产业税改制试点工作开始, 目前我国对房地产税制的表述已经出现多次, 而房地产税的征收关键就在于取代土地财政和推进共同富裕[7]。在试点区域的房地产税征收对象是住宅用和非住宅用等各类房产, 根据不同城市水平采取“一城一策”, 也就是税收不会跨城征收, 还只是针对试点地方辖区内由试点方案覆盖的房屋房主征收。

2.1. 重庆、上海两地试点实施情况

目前我国的房地产税的征收范围见图 1, 而在上海和重庆的房产税试点改革征收标准见表 1。从两地的这几年的征收情况来看, 在一定程度上说明了在房产税开征后的短期内, 房地产税可能会对房价起到一定的调控作用, 但两地之后房价的上涨也说明了房价的决定因素始终是供求关系, 仅仅依靠房产税对房价进行抑制较困难。房地产税的改革虽然势在必行, 但由于涉及的范围广、内容复杂, 要推进房地产税改革试点仍存在一些问题有待解决。

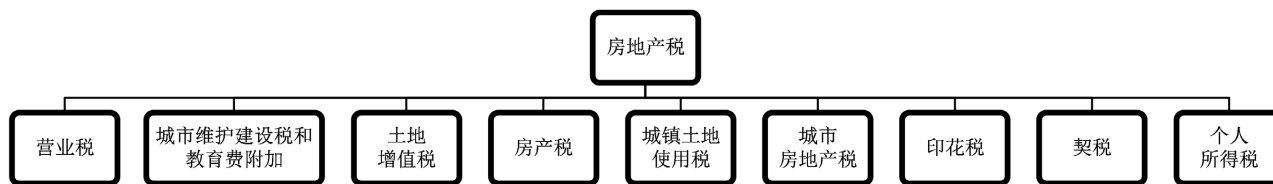


Figure 1. Real estate tax classification

图 1. 房地产税分类

Table 1. Methods of property tax collection

表 1. 房产税征收方法

房产税征收方法	上海	重庆
征收对象	本市居民的第二套及以上住房 非本市居民的新购住房独栋商品住宅	新购的高档住房 非本市居民的第二套及其以上住房
起征点面积	人均 60 平方米起征	分每户 100 平方米和 180 平方米两种
税率	0.4% 和 0.6%	0.5%、1% 和 1.2%

2.2. 试点实施效果和不足

从总体征收水平来看, 重庆和上海两市税率征收情况低于国际平均水平, 实际税率偏低。虽然重庆征收房产税的税率高于上海, 但执行力度却相差甚远。房产税征收的本意在于打击炒房客的炒房行为, 遏制囤积大量房产, 收割刚需者的行为, 从而改变供需结构, 达到抑制房价的作用。但由于较低的税率并没有起到改变房地产市场的供需结构, 也就没起到降低房价的作用。除此之外, 房产税征收的另一个目标是为当地政府提供更多的财政收入, 从而弥补政府单从土地财政方面的收入, 但从两地目前的试点情况分析, 同样效果明显不足, 并没有减少政府通过土地获得的财政收入。

3. 房地产税改革的社会福利增进效应

社会福利市场的重要内容是“享受越均等, 人类社会福祉就越大”, 提倡整个人类社会生存收入的均等化, 而房产税的改革在一定程度上是否有利于社会福利效应的增长, 是否能在改革土地财政的基础上给社会大众带来好处和有利于社会公平是我们关注的重要问题。许多国家的房产税具有所得税的特点。政府利用征收的财产税所得向辖区内的居民提供等值的公共产品和服务。当地政府通过房产税来不断改善区域内居民的生活和生产条件, 比如建设公园、图书馆、教育等, 从而有效改善每个居民所享受的福利。

3.1. 房地产税的改革有利于刚需人群买房

首先要清楚的一点是, 如果地产税收与房价涨跌没有必然联系, 也就没有说明在缴纳地产税后房价就必然会下降。因为这不符国际经验和历史规律。我们可以看到, 韩国政府对多套房实行了比较严格的房产税措施, 却并不能改变该国过去多年的楼市涨势。但说到底, 楼市的上涨主要是由人口、货币政策、供应、土地、政府资金等多种因素所导致的。更为关键的是, 过去的房地产调控措施并不能遏制富裕群体的买房需求, 相反打压了刚需。由于过去的房地产调控措施更多的是在社会保险缴费年限、首付比率、贷款利息、认房认贷等上做文章, 所以这些举措对刚需的负面影响都是相当大的, 而且不少富裕群体买房并不太依赖于首付、贷款利息、社会保险对他们的制约, 反倒是没那么多钱, 但又要上车的

刚需群体,对于首付比率、利率格外敏感[8]。但现在经过房地产税的改革到立法的过程,我国房地产税的设置逐渐趋于完善,在针对人均住房面积、土地征收、出让和流转的不同环节以及个人或家庭拥有房屋的数量之间设置了不同的税率,也是逐渐发现政府在关注保障社会公平和增进社会福利方面的提高。

3.2. 房地产税的改革有利于提高资源配置

首先,与中国房地产行业相关的税收主要集中在住房流通阶段,除上海和重庆正在试点之外,其他地区的税收基本是空的,这就使得房屋几乎没有持有成本。而我国的经济体系又是市场经济,财富聚集并不是特别公平,一部分人居住条件恶劣,一部分人故意炒作和闲置住房,并且很多房地产商为了谋取利益,从而抬高并且维持高房价,宁可承担风险也不降价。由于中国目前的房价已高于全国市民平均承受水平很多,土地闲置的地方多了,所以很多人的权益也被侵犯了,这是不公正的,因此引发了巨大的社会问题。在房地产市场供求关系中,商品房闲置率超过市场正常基数后,就容易构成经济泡沫。我国有14亿人口,土地是公共资源,并且属于紧缺的公共资源。只有充分利用,才能体现其公共资源的作用。从宏观上看,如果一部分人占用了过多的资源,那么另一部分人就面临着需求无法满足的矛盾。在相对健全的经济体制中,占用过多的公众资金的那部分人必定也必然要承担一定的社会成本,比如可以将房屋出租,否则就面临征收房屋闲置税,迫使房屋所有者使其出租或者卖出[9]。随着越来越多的中高收入层家庭把房屋作为投资和保值的手段,空置房屋现象就呈上升趋势,“有房没人住”和“有人没房住”的现象越来越严重,使得资源大量浪费,在此基础上对房地产税改革可以增加拥有成本,鼓励部分闲置住房回流市场,从而提高资源的配置效率[10]。

3.3. 房地产税的改革有利于缓解贫富差距

其次由于我国贫富差距越来越大且到了悬殊的地步,再加上房地产行业的逐渐攀升,房产数量和价值对贫富差距的进一步分化起到了强烈的助推作用。同时我国政府年复一年的出售土地,这些费用很容易被房地产开发商想办法通过抬高房价的方式转移给向他们买房的消费者身上,为消费者抬高房价。而房产价格的抬高又会进一步增加与房地产税相关的税收,在房产转让的环节,卖房的人不仅需要对方取得的收入交增值税,还需要交土地增值税、城市维护建设税、个人所得税或企业所得税等,卖方就完全可以将这些税收转移给买方,让买家成为房地产税费的终极承担者[11]。房地产的开征和改革可以弥补我国税收在财富存量调整上的不足,进而在一定程度上调节贫富差距,这也是房地产税改革后在增进社会福利效应上的重要体现。

3.4. 房地产税的改革有利于城市基础设施建设

最后实施房地产税,将有助于市民尤其是中低收入群体的房屋自住要求的实现,也会遏制对房产的投机需求;若采用较高税收,则还会对投机需求有一定的抑制作用。与此同时,房地产税会促使部分房源流入二手物品储备或数量住房市场,扩大了市场供给量。在短期内,也可能会有平抑楼市的影响效果[12]。在中国的富裕家庭占有了我国城镇地区大部分房产,商品房的销售价格持续走高也是在鼓励着富裕家庭投资更多的房产,而人们愿意投资住房的一个重要因素就在房地产能够保值升值,且税负成本很低。在此基础上通过政府对土地出让金的改税,将对房地产税制度课税重心由对原来的人在买卖房屋时产生的销售额或收益金额征税,转为按照在保有房屋时房产的市场价格征收,对房地产税收的转型等。房地产税成为地方收入的一部分后,地方有财力改善公共服务质量,促进公共服务水平提高,并且可以减少处于政绩考核压力下进行大规模城市基础设施建设,扭转地方支出结构扭曲,实现帕累托改进,提高社会福利水平[13]。

4. 房地产税改革的社会福利损失

4.1. 购房者大幅减少, 社会更加不稳定

通过房屋的财富增长效果, 过去很多家庭都通过购房而完成了家里财富的积累与增长。在高房租下, 一些中低收入家庭由于买不了房屋又无法掌握这部分负债, 而出租住户又更进一步加大了支出压力。从这一点上来看, 土地分配不均的状况正在加重。对中低收入家庭而言, 社会保障制度的建立也有些欠缺。在过去几年里, 中国楼市政策的主要发力重点就是建设商品房市场, 期间政府虽出台了若干保障住房品类政策, 却一直没有弥补住房保障短板, 真正地做到“两条腿走路”[14]。由于美国的房产税是建立在社会各项保障基本健全的情况下开征的, 而中国很多家庭的多套住宅只是起到一个保障家庭的作用。开征房产税会让这部分人因为住宅难或大病快速返贫, 另外穷人在房产税征收后基本不会再买入房产, 无恒产者无恒心, 整个社会将进入更不稳定状态。如果在中国全范围内征收房产税, 就会导致一线城市房屋更有价值, 甚至有上涨可能。房产税对于偏远地区无法出租的房屋建设将产生抑制作用, 将更多的居住需求集中到中心城市。所以一线城市核心区房产税会转移到租金上, 由承租者承担。租不掉的房子将毫无价值, 这对于一线二线偏远地区房产、三线以下房产将是致命打击, 三线以下就不会再有房地产市场。

4.2. 影响产业发展倒退

且有不少在当地的购房者, 买房子主要是怕房价再涨价, 或是为资产再保值增值而购买的, 一些地区主要是为了过年过节方便回老家看看而购买的但人工作不在本地, 部分地区则是为了休闲的时候有度假需要而购买的, 这些区域的房地产市场在房地产政策出台后, 会有较大的压力。在房地产行业, 导致了厂商住宅大批积压, 而普通消费者则无力以可承受的价钱购买到理想的住宅, 结果就有可能导致了房地产公司的倒闭、土地的大批闲置和各类社会问题的产生。它会严重破坏一般的供求关系和经济社会秩序, 一方面使经济社会的总需求急剧下降, 一方面使整个经济社会生产能力与基础劳动力过剩, 最后导致产业发展的影响巨大倒退[15]。

4.3. 影响国民经济增长速度

由于福利变动程度与税率增减密切相关, 而房地产业产能过剩的本质是商品房开发商供给能力超出消费者需求, 采用房产税进行调节最直接的影响是导致全社会福利的降低。但如果中央政府只在增加房产税上做文章, 这将会导致最优预计的消费房地产投资存量比例与最优的拉动房地产投资存量比例上升, 会大大降低最优预计的国民经济增长速度, 使社会福利效应呈负向增长[16]。

5. 提升房地产税对社会福利效应的影响对策

怎样建立一个公平正义的房地产税, 由此来达到实现居住正义、抑制房地产泡沫、调节社会财产分配不公、保障政府供给更多更好的社会服务[17], 从而提高社会福利效应是我们一直关注和研究的问题。

政府应当对征收房地产税引起的社会福利损失进行不同方式的补偿, 如增加经济适用房、廉租房等中低档住宅的供应以相对于整个房地产市场出清状态更为优惠的价格销售作为政府的补偿, 政府应对高档住宅和中低档住宅划分不同标准的税率建立宽税基少税种低税率严征管的房地产税征管体系规范房地产税征收对象[18]。对政府来说就要实现执行、决策、监督三分开。采用“执行管理、决定、监督管理”三分离的体制改革, 可以增加行政管理业绩, 确保国家政策举措的执行实效, 而且还可以通过分权, 解决职能滥用现象造成的行政部门垄断局面, 也将导致寻租行动透明化展现在更多的监督人中间, “暗箱”式运转的寻租行动也将显现于更透明化的社会金融市场上, 从而失去发展的空间。其次要由审批制型政

府部门逐步向服务型政府部门过渡, 以加快培育房地产市场中介机构。在计划经济的条件下, 政府审批管理制度是政府部门调控和管理市场经济与社会生活中的最基础的管理手段。而市场化的另一项主要内容便是要减少和废除政府行政监督与审查机制, 改由市场经济个人自由出入、选择、自由决定价格。“国家现代化的整个过程即为国家由整个社会的主导者变成服务商的整个过程”, 同时在中国房地产市场经济政府部门监督中, 发挥政府部门的公共服务功能是一种必需条件。要完成政府部门对房地产市场监督从审查型向公共服务型的转变, 避免出现政府部门机构的“错位、越位和空缺”等现象[19]。所以, 政府应当在清理、整合和改革现有社会中介组织的同时, 大力发展新型的社会中介组织, 以便建立功能健全、行为规范的社会房地产中介组织系统, 从而在社会福利效应层面进一步增强, 做出有利于社会大众的决策。

6. 结论

本文主要从房地产税的改革前后对比总结了房地产税的征收对社会福利效应的分析, 房地产税的改革总的来说是对社会福利效应的逐渐完善, 同时在一些小方面的不足上也引起了政府部门的关注。虽然房地产税是直接扩大了居民之间的收入差距, 但当居民对收入不平等的厌恶程度较深时, 房地产税能够增进社会福利, 主要是增进了低收入群体的社会福利[20]。随着房地产市场的火爆、房价的飙升, 房地产税的实施已经是必然趋势, 立法计划也早已提上了议事日程, 且已经在两地试点。而怎样使人民更加了解房地产税的征收、怎样科学合理的设定房地产税的税基、税额、免征条款、有关配套处罚, 以及怎样才能够使缴纳房地产税给予人民更多的社会福利效应等, 都是在房地产税法制定时需要进行完善的。鉴于房地产税的实施可以从一定程度上将各地财政与政府土地资金解绑, 从而稳住价格, 促进房地产市场的可持续发展, 并助力于各地政府土地财政健康有序转型发展, 但真正进行广泛征收, 全面推进可能还需要一个更长久的发展过程。虽然本文中已经论述过房地产税改革将给社会福利所产生的正面效果与负向效果, 但从总体来说正向效应多于负向, 而且是可持续的过程, 在未来对于负向效应也会有一定方式的解决。

参考文献

- [1] 刘威, 刘志. 房地产税国际经验比较研究[J]. 特区实践与理论, 2021(6): 22-30.
- [2] 尹音频, 金强. 房地产税免征模式: 社会福利效应的测度与比较[J]. 税务研究, 2019(4): 31-36.
- [3] 刘楠楠, 李阿姣. 我国房地产税的税率设计与社会福利效应[J]. 财经科学, 2021(10): 123-132.
- [4] 阿依古丽. 从开展改革试点工作看房地产税立法[N]. 学习时报, 2021-11-10(002).
- [5] 胡雯. 房地产税, 意义重大[J]. 房地产导刊, 2021(11): 23.
- [6] 庄宇辉, 李萍. 房地产税改革会使房价更趋平稳[N]. 深圳特区报, 2021-10-30(A03).
- [7] 马思远. 房地产税来了[J]. 证券市场周刊, 2021(42): 26-34.
- [8] 李奇霖, 孙永乐, 殷越. 房地产税猜想及出台的意义[J]. 城市开发, 2021(22):41-43.
- [9] 卢云芳. 征收房产闲置税促进房地产业健康发展[J]. 城市建设与商业网点, 2009(20): 144-145.
- [10] 刘岳红. 我国个人住房房产税制度的构建[D]: [硕士学位论文]. 太原: 山西财经大学, 2018.
- [11] 丁溢. 基于贫富差距的视角研究我国房地产税费改革[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南财经大学, 2019.
- [12] 江莉, 蔡鹏, 刘端怡. 房地产税出台会造成多大的影响?——以上海为例的实证分析[J]. 上海经济, 2021(3): 39-57.
- [13] 闫勇, 姚思宇. 征收房地产税对地方公共财政和土地出让的影响研究[J]. 财政研究, 2015(1):49-52.
- [14] 张敏. 推进房地产税改革, 完善住房保障体系[N]. 21世纪经济报道, 2021-11-08(005).
- [15] 袁博. 我国产能过剩对市场供求关系的影响及对策研究[C]//中国工业经济学会 2014 年学术年会暨“产业转型升级与产能过剩治理”研讨会论文集. 2014: 154-161.
- [16] 郝丹, 许远翔. 房产税征收对家庭效用的影响[J]. 中国物价, 2014(7): 73-76+84.

- [17] 易宪容. 房地产税的核心是制定公平公正的税制[J]. 光彩, 2021(11): 8.
- [18] 李伟, 郝晋珉, 冯婷婷, 等. 税收对缓解房地产业“产能过剩”的经济学分析[J]. 生态经济, 2006(11): 81-91+111.
- [19] 刘立军. 加强房地产市场发展中的政府职能转变对策建议[J]. 价值工程, 2010, 29(12): 132.
- [20] 李阿姣. 房地产税对收入差距的影响及其福利效应模拟[J]. 统计与决策, 2021, 37(24): 136-141.