

房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应*

张平 侯一麟

内容提要: 房地产税讨论经年, 其税制要素设计的理论基础及开征后的社会经济效应, 仍缺乏实证分析。本文以纳税能力理论为基础, 构建衡量房地产税缴纳能力的指标; 用“中国家庭金融调查”数据, 测算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及几种减免方案下税负在不同收入家庭间的分布, 继而模拟把该税收入用于基本公共服务的再分配效应。结果表明: 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, 该税调节财富差距的效应明显。在诸方案下, 高收入家庭均承担总税负一半以上。“人均价值减免”在纵向公平、调节分配及税政实施三个维度均优于“首套减免”和“人均面积减免”。

关键词: 房地产税 纳税能力 税负减免 税负分布 再分配效应

一、引言

经过近 40 年的改革开放, 中国中产家庭数量增长迅速, 进入了多数家庭拥有相当资产的时代, 资产中 2/3 以房产的形式持有。^①其中, 高端 1% 的家庭占有全国约 1/3 的财产, 而低端 25% 的家庭拥有的财产总量仅在 1% 左右。^②审视不同群体的收入差距, 会发现财富差距在住房拥有上更加明显。

中国房地产税改革已经过多年讨论和研究, 开征房地产税已经提上立法和政策议程。但由于房地产税牵涉面广, 出于各种原因, 学术圈、政策界乃至整个社会均对开征此税存在种种疑问。由于缺乏具体数据, 对开征房地产税的各种经济、社会以及福利效应仍处于零散讨论的阶段。例如, 关于居民房地产税改革的豁免设计, 学者、专家提出了各种设想, 包括家庭首套房减免、人均面积减免等等。但由于存在面积阈值和家庭的定义等问题, 类似的减免设计可能会造成房地产市场和业主行为扭曲。

在中国当前的背景下, 考虑不同群体的纳税能力和纳税意愿, 应该怎样设计房地产税的税制要素, 从而保证税制公平与社会和谐并尽量减少效率损失, 提高政府治理水平? 如果开征房地产税, 税负的最终承担者到底是哪个群体, 或者说房地产税负担在不同收入群体之间将如何分布?

从税收理论考虑并经很多国家的长期实践证明, 房地产税最适宜基层政府征收、使用(Almy, 2013)。居民缴纳当地的房地产税, 同时享受与税负相应的公共服务; 在这个意义上, 作为地方主体税种的房地产税是一种受益税(Hamilton, 1975, 1976; Oates, 1969, 1973; IPTI, 2015)。国内学界尽管在是否应当开征上争论未休, 但在这方面已经趋向于达成共识(如胡洪曙, 2011; 倪红日,

* 张平, 复旦大学国际关系与公共事务学院, 邮政编码: 200433, 电子信箱: zhangp@fudan.edu.cn; 侯一麟(通讯作者), 美国西拉丘斯大学(Syracuse University) 麦克斯韦尔公民与公共事务学院, 电子信箱: yihou@maxwell.syr.edu。本研究获得国家社科基金重大项目(15ZDA031)、北大-林肯中心和“中央财经大学中国财政发展协同创新中心”的资助。作者感谢匿名审稿专家的评论意见, 文责自负。

① 见经济日报社中国经济趋势研究院《中国家庭财富调查报告 2016》(新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-04/28/c_1118765095.htm)。

② 见北京大学中国社会科学调查中心《中国民生发展报告 2015》(中国网, http://www.china.com.cn/cppcc/2016-01/20/content_37621220.htm)。

2011; 张学诞 2013; 蒋震和高培勇 2014; 贾康 2015; 侯一麟、任强和马海涛 2016)。沿着这个思路,如果中国开征房地产税且由基层政府将税收用于当地基本公共服务,综合考虑房地产税的税负和公共服务受益,房地产税在不同收入家庭间的再分配效应如何?本文结合房地产税的纳税能力、税负分布与再分配效应,试图解答这些问题。

本文把中国将要进行的房地产税改革作为一个自然的社会实验,探讨中国城镇家庭对房地产税的潜在缴纳能力、在不同税制要素设计下的税负分布以及房地产税作为受益税的再分配效应。本文利用《中国家庭金融调查》(CHFS)数据,以支付能力为依据,模拟不同的房地产税税基定义、税率设计及豁免方式,分析在不同情境下的房地产税税制要素设计如何影响税负分布以及最终产生怎样的再分配效应。根据对缴纳能力、税负分布以及再分配效应的综合量化分析,本文在实证结果基础上,尝试对不同的税制要素设计方案进行综合比较。

文章下文的结构如下:第二节为对现有文献的归纳分析,介绍西方文献对于纳税能力研究的几个阶段,以及已有研究对房地产税税负归宿和公平性的探讨。第三节为纳税能力的理论模型,我们以投标排序模型(bidding and sorting)为基础,构建基于家庭不同侧面的纳税能力衡量指标。第四节介绍数据,探讨基于数据的测算方法和相关结果。最后一节为结论和政策建议探讨。

二、文献综述

1. 纳税能力研究的阶段特征

有关房地产税纳税能力的英文文献在时间上有断档。笔者梳理了自20世纪以来的英文文献,根据断档将相关研究分为3个阶段。每个阶段均伴随着明显的经济衰退及其对房主纳税能力的影响。

第一阶段的研究始于1930年代。大萧条后,纳税人缴税能力成为问题,由此引起学者的注意(Martin, 1931, 1933)。此后,学术界逐渐认识到,需要找到更合适的纳税能力衡量指标(Buehler, 1945)。就税收正义来说,“纳税能力”概念本身立论不足、不断变化,只是税收正义的要求之一,还需要获取其他的依据和更广泛的事实支持(Buehler, 1945; Dempsey, 1946; Kendrick, 1939)。其后相关研究几乎是空白,直到1960年代中期美国住房拥有率超过60%之后,学者们才再次将纳税能力与住房联系起来(Morgan, 1965; Netzer, 1966; Soule, 1967)。^①

第二阶段是1970年代末(经济停滞)和1980年代初(双探底经济衰退)。这一阶段的文献主要关注精确测量纳税能力,尤其注重两个方面:一是临时收入与永久收入的对比(Ihlanfeldt, 1979, 1981);二是房产价值能否当作收入的替代变量(Mark & Carruthers, 1983)。Richter (1983)提出了纳税能力与等量付出之间的理论联系。

第三阶段源于2000年后的房地产泡沫破裂,成千上万业主申请破产引起金融危机,最终导致了大衰退。这一阶段的文献强调对穷人和富人以及不同规模家庭的纳税能力进行比较(Cornia, 2012; Gravelle, 2008)。这三个阶段的文献留下不少需要进一步探讨的问题,譬如如何构建综合纳税能力的概念和衡量指标等。当前重要的是建构理论框架,而不是仅仅讨论原则或是进行特定的比较。本文试图对纳税能力理论模型的数个测量指标进行拓展。

2. 纳税能力的测量

如何测量纳税能力一直是学术界和政策制定者讨论的焦点,因为只有在恰当地衡量了“公平纳税”这一原则之后,才能应用这个原则;一直争论不休的恰恰是衡量指标。潜在的指标包括:财富(财产)、消费、临时或永久收入,及其他替代变量(Musgrave & Musgrave, 1989; Utz, 2001)。Buehler

^① 住房拥有率数据来源:美国统计局, <http://www.census.gov/housing/hvs/data/histtab14.xls>。从1960年代起,美国住房拥有率一直保持相对稳定,到2015年仍然约为63%,其最高纪录出现在2005年,为69%。

(1945) 和 Netzer (1966) 指出, 财富和消费的评估存在着制度性漏洞。Mark & Carruthers (1983) 则认为房产价值不能较好地衡量收入。要衡量收入, 临时收入显然不甚可靠, 永久收入或净收入的数年平均值更为妥当 (Buehler, 1945; Ihlanfeldt, 1979, 1981)。Cornia (2012) 认为: 富人总的来说纳税能力较高, 但问题在于相对于穷人来说, 富人的税负到底应该高到什么程度。Gravelle (2008) 考察了衡量不同规模家庭纳税能力的公平指数, 发现税收设计中的公平目标, 基本符合对低收入者施用纳税能力原则、对高收入者施用受益原则。Morgan (1965) 使用当期收入和(根据年龄及教育背景估计的) 过去及未来收入来测量纳税能力, 并考察住房消费与纳税能力的关系, 发现很难获得恰当的指标来衡量纳税能力或购买能力, 因为除了丈夫的收入水平及其收入稳定与否之外, 妻子挣钱的愿望和能力以及从亲属获得资助的多寡均有巨大差异。Morgan 因此认为, 实证研究需要的不是一个而是若干个指标, 才能衡量纳税能力。Goodspeed (1989) 采用理论模型并进行模拟, 发现地方政府使用以纳税能力为原则的税收设计, 可以在不显著损害效率的基础上达到再分配的目的。

由于针对居民的房地产税在中国起步很晚, 中文文献中的一些研究聚焦于城市居民对房产本身的支付(即购买)能力(向肃一和龙奋杰, 2007; 吴刚, 2009; 陈杰等, 2011) 以及相应的政策设计, 例如住房公积金制度对房产购置能力的影响等(吴璟等, 2011)。亦有学者对房地产税的税负公平性进行定性讨论(邓菊秋, 2014) 或对税负进行定量比较(刘洪玉、郭晓暘、姜沛言, 2012)。但总体看, 相关研究刚刚起步。本文意在这方面有所突破。

3. 税负归宿与公平性

从税负归宿的角度, 房地产税通常被认为是一种受益税(benefit tax), 即房地产税一般用于当地的基本公共服务, 居民缴纳房地产税的同时也享受这些公共服务。即使有的居民因种种原因未享受相应的公共服务, 这些公共服务也会资本化到房产价值中。因此, 房地产税的最终受益者仍是房产的拥有者(Hamilton, 1975, 1976; Oates, 1969, 1973)。

房地产税作为受益税可以成为财权与事权匹配的天然工具, 形成地方财政收支相连的治理体系, 从而降低税收的政治成本和管理成本, 减少对经济行为的扭曲, 提高经济效率(Wallis, 2001)。也有学者认为房地产税是将房产看成资本的资本税(Zodrow, 2014; Zodrow & Mieszkowski, 1986) 或是将房产看成消费品的消费税(Netzer, 2001; Simon, 1943)。实际上, 尽管这些观点在税负评价上不尽一致, 但没有改变房地产税作为受益税用于基本公共服务的事实。

中国的研究中, 亦有不少学者从房地产税与地方政府治理之间关系的角度出发, 认为从长期看, 房地产税应当是用于地方性公共服务并且由地方自主决定用途的税种。因此, 尽管存在不少反对开征房地产税的声音(郎咸平, 2010; 许善达, 2015; 夏商末, 2011), 很多中国学者基于房地产税作为受益税的特征, 从税制建设和完善政府治理等角度出发, 支持开征房地产税(安体富, 2005, 2010; 贾康, 2011; 高培勇, 2011, 2014; 刘尚希, 2013; 满燕云, 2011; 马国强, 2011; 谷成, 2011; 刘蓉, 2011, 2015)。

房地产税作为受益税, 其再分配效应需要同时考虑两个维度: 税负和公共服务受益状况。对于每一户家庭来说, 开征房地产税是好是坏, 除了缴纳的税额之外, 需要考虑纳税之后能够从中获得多少益处。这两者之间的相互作用, 构成了房地产税对不同家庭的再分配效应。这两个维度均涉及到公平。

公平是房地产税研究中的重要问题, 包括横向公平和纵向公平(Sirman et al., 2008)。横向公平指情况类似的纳税人应纳税额相等, 纵向公平指情况不同的纳税人应纳税额不等。由于不同类型房产的评估率(评估价值/实际价值)不同, 情况类似(仅指经济状况)的纳税人可能由于居住的房产类型不同导致税负差异, 这就会产生房地产税的横向不公平(Cornia & Slade, 2006)。关于横向公平有很多实证研究, Plotnick (1981) 基于计算基尼系数类似的原理, 利用劳伦兹曲线(Lorenz curve) 比较税前和税后的分布进行横向公平的理论测量。纵向公平主要从税率的累进和累退角度进行分析。同一类型的房产, 如果其评估值与市场价值的比率随着该房产市场价值的增加而下降, 房地产

税就是累退税;反之就是累进税(Sirmans et al., 1995)。累退税会加剧不同群体纳税能力的差异。由于富人拥有房产的市场价值较高,其评估值往往会被相对低估。因此,纵向公平是分析纳税能力需要考虑的重要因素。设计、实施减免政策的部分目的就是增加纵向公平,提高税收的可接受度。本文用数个衡量指标计算不同群体的纳税能力,据此对三个不同的减免方案进行模拟,计算税负分布和再分配效应,以寻找有理论依据的、合适的减免方式。

三、纳税能力的理论模型

1. 基于投标排序模型的纳税能力

Yinger (1982, 2015) 的投标排序模型假设居民家庭关心三类消费:住房(H)、其他私人物品(C, 价格规范化后等于1)及公共产品和服务(S)。这三类消费反映在效用函数中为 $U(H, C, S)$ 。居民面临的预算约束为:

$$Y = C + PH + \tau V = C + PH + \tau \frac{PH}{r} = C + PH(1 + \tau^*)$$

其中 Y 是收入, C 是除住房之外的私人消费, P 为住房的单位面积的年度价格, τ 为有效税率, 房地产税额为 τV , V 是房产价值, $V = \frac{PH}{r}$, r 是贴现率, 且 $\tau^* = \tau/r$ 。

本文用净收入(总收入减去住房相关支出)与房地产税额的比率来衡量纳税能力(ability to pay, 缩写为 ATP):^①

$$ATP = \frac{Y - PH - \tau V}{\tau V}$$

若扩展投标排序模型,使其包含储蓄: $Y = C + S + PH + \tau V$, 其中 S 为每年的储蓄。纳税能力因此可以表述为:

$$ATP = \frac{Y - PH - \tau V}{\tau V} = \frac{C + S}{\tau V} = \frac{C + S}{\tau^* PH}$$

由于 P 为住房单位面积的年度价格, PH 可以视为年度租金,即居住成本。拥有两套以上房产的业主,出租一套的租金收入也是纳税能力。使用房贷的业主,其分期付款额计入居住成本(PH)。另外,因为

$$\tau^* = \frac{\tau}{r} = \frac{\tau}{PH/V}$$

所以,

$$ATP = \frac{PH/V}{\tau} \cdot \frac{C + S}{PH}$$

公式中 PH/V 即租售比。公式表明:房地产税的纳税能力与租售比以及非住房消费和储蓄($C + S$)正相关,与有效税率(τ)和年度租金(PH)负相关。

2. 纳税能力衡量方法

已有文献用财富(财产)、消费、临时或永久收入及其他替代变量等不同方法来衡量纳税能力(Musgrave & Musgrave, 1989; Utz, 2001),但不同方法都存在一些问题和争议。我们试图在理论上将衡量纳税能力的不同方法之间建立内在联系,厘清不同衡量方法之间的关系,为系统测量纳税能力奠定基础。

^① 准确地说,房地产税的纳税能力应该为 $ATP' = \frac{Y - PH}{\tau V} = ATP + 1$ 。为不失概括性同时方便推导,本文用 ATP 代替 ATP' 。

(1) 基于收入

这个衡量方法的公式相对直截了当:

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{inc}{PH} \quad (1)$$

这里的收入(*inc*)一般为家庭总收入或可支配收入。与上文类似,基于收入的衡量方法表明,房地产税的纳税能力与租售比和收入正相关,与有效税率和年度租金负相关。

(2) 基于消费

消费分为基本消费 C_1 和其他消费 C_2 , $C = C_1 + C_2$ 。与上文一致,这里的消费不包括住房及相关支出。基本消费包括食品、服装、医疗和交通;基本消费在总消费中的比重,类似于恩格尔系数,可以表示为 $e = C_1/C$ 。如果认为房地产税的纳税能力应该排除基本消费(C_1)基于消费的纳税能力衡量公式就是:

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{C_2 + S}{PH} = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{(1 - e)C + S}{PH} \quad (2)$$

公式表明:基本消费比例(恩格尔系数)越高,房地产税纳税能力越低。

(3) 基于财富

财富(W)也可分为两类: $W = W_1 + W_2$ 。 $W_1 = V$ 为不动产, W_2 为不动产之外的其他资产。由于财富产生回报,财富多的家庭收入相应就高。

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{(1 - e)C + S + r_1 W_1 + r_2 W_2}{PH} \quad (3)$$

设不动产与其他资产的回报率不同, $r_1 \neq r_2$ 。财富回报中的一部分可能会用于消费,其余变为储蓄。财富回报的非现金部分,即未兑现的回报,可以归结为储蓄,也是衡量纳税能力的重要因素。计算纳税能力时,消费和储蓄相加在分子上,因此两者的比例不会影响计算结果。

(4) 基于永久收入

至于基于收入的衡量指标,由于暂时性收入不稳定(Ihlanfeldt, 1979, 1981),住房和其他耐用品的消费支出主要由永久(一生)收入决定,而不是当前(暂时)收入(Netzer, 1966)。因此,使用永久收入(permanent income INC_p)或者净收入的多年平均值来测量会更准确。同时,很多家庭只是暂时处于收入分布的高端或低端,而且随着永久收入提高,住房价值与收入的比重会显著上升(Muth, 1960)。因此,基于永久收入的房地产税纳税能力公式为:

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{INC_p - eC}{PH} \quad (4)$$

与基于现期收入的指标相比,在永久收入的基础上减去基本消费,房地产税纳税能力与可支配永久收入成正比。

(5) 基于现金流

然而,永久收入假说和经验证据也由于收入约束和数据准确性问题受到了挑战。在问卷调查中,收入往往会被低估,且低估的严重程度会随着收入的提高而扩大(Ferber, 1962)。所以,真实的需求收入弹性可能会大大高于基于数据的计算值。因此,一个可能的选择是基于现金流的测量指标。在没有收入约束时,永久收入的衡量指标是可行的:

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{INC_p - eC - (PH + L)}{PH} \quad (5.1)$$

其中, $PH + L$ 为住房相关成本,二者分别是租金和住房贷款还款额。与上文不同,为充分考虑现金流的约束作用,本文将年度租金(PH)和住房贷款(L)等相关成本均考虑在内。当存在收入约束时,纳税能力则仍然应该基于当前收入:

$$ATP = \frac{PH/V_*}{\tau} \frac{Y - eC - (PH + L) + \sigma(r_1 W_1 + r_2 W_2)}{PH} \quad (5.2)$$

其中 σ 表示资本收益中现金流的比例。与以上的衡量指标(方程1至3)不同,基于现金流的指标除去基本日常消费外,还扣减了住房相关成本(尤其是房贷还款额)。因此,现金流指标有可能会低估纳税能力,而且还没有考虑资本收益的非现金部分。

3. 纳税能力指数解读

综上所述,方程(1)基于收入,方程(2)基于消费,(3)基于财富,(4)基于永久收入,(5.1)基于没有临时预算约束的现金流指标,(5.2)基于具有临时预算约束的现金流指标。因此,上述方程(1)至(5)通过因素整合,提供了不同的测量方法。这几类指标分别计算了收入、消费、财富和现金流相对于房地产税额的倍数,我们称之为“纳税能力指数”。以收入指标为例,纳税能力指数为40意味着年收入是房地产税额的40倍,或者说房地产税额是年收入的2.5%。其他衡量指标计算的纳税能力指数也均有类似的含义。

经济发达地区的收入、消费和财富等处于较高水平,但房产价值也很高,所以按照相同税率测算出的纳税能力指数不一定高。这与我们一般认为的发达地区纳税能力较高的认识有所不同。例如,北京、上海的平均收入是中西部地区的2至3倍,但京沪房价是中西部地区的5至6倍,所以发达地区的房地产税纳税能力指数可能低于中西部地区。下文的实证分析也证实了这一判断。因此,房地产税的纳税能力不仅取决于家庭收入的高低,更取决于收入等因素与房地产价值的相对高低。

我们在实证分析中根据数据可得性,分别利用以上几种方法进行计算,检验不同衡量指标间的一致性。根据相关文献,职业和年龄是计算永久收入的重要变量,但由于数据限制,本文不计算永久收入。实际上,纳税能力本身测量的就是当前的(暂时性)状况。基于这一原因,下文使用现金流指标。本文也根据住房类型、拥有住房套数、是否持有房贷以及社会经济地位等因素,比较不同家庭缴纳房地产税的能力。下一节进行详细的数据分析。

四、数据、方法和结果

本文用2010年北京大学中国社会科学调查中心的《中国家庭追踪调查》(China Family Panel Studies, CFPS)和2011年西南财经大学的《中国家庭金融调查》(China Household Finance Survey)作为数据基础进行相应测算。^①这两个数据库相互独立,但都包括本文所需要的相关数据。

数据信息包含详细的住房特征和家庭特征。其中,住房特征包括市场价值、住房面积和购买年份等;家庭特征则包括收入、消费、财富以及其他各项家庭行为信息。关于该调查获取的房产价值的准确性,有学者认为业主的自我估计可能会有较大的偏差。但是,Kain & Quigley (1972)强调:一般来说,只要样本量大,就能充分抵消业主的估计误差。所以,笔者认为上述数据可以使用,下文的结果也从几个方面证明,数据与实际情况基本相符。本文关注已经(从市场、工作单位或以其他形式)购买住房且具有全部产权的城市家庭。

经过数据整理剔除缺失值后,《中国家庭追踪调查》和《中国家庭金融调查》各保留约2500个有效观察值(不同的衡量指标略有差异),分布在25个不同省份。^②本文用这两套数据分别测算,用其结果相互印证。除某些结果略有差异外,用两个数据所得的相关结论基本一致。本文先根据

^① 《中国家庭追踪调查》由北京大学中国社会科学调查中心(ISSS)实施,详细信息可见网站<http://www.iss. edu. cn/cfps/>。《中国家庭金融调查》由西南财经大学实施,相关信息可见网站<http://chfs. swufe. edu. cn>。

^② 这两项调查均未包含内蒙古、海南、西藏、宁夏、新疆等5省。《中国家庭追踪调查》未包括青海,《中国家庭金融调查》未包括福建。平均每个省份约100个家庭的样本量对于研究房地产税来说确实显得过小了,但这是当前进行这项研究在数据方面所能获得的最优选择。

不同的衡量指标,计算家庭在不同的房地产税税率设计下的纳税能力指数;然后以纳税能力指数为基础,根据可承受的税率,将家庭分为不同的收入层次,模拟测算房地产税负在不同收入层次家庭间的分布,即房地产税在不同人群中的税负分布。最后,基于房地产税的受益税特征,我们计算房地产税在一定假设条件下的再分配效应。限于篇幅,本文只报告用《中国家庭金融调查》数据的测算结果。

1. 纳税能力指数分析

探讨房地产税的纳税能力,首先要考虑可行的税率。参考过去10年国内公共财政学者根据各地实际情况,从不同角度、用各种数据做的测算,0.3%—1%是大致的起始参考区间。^①我们这里比较从0.1%到1%四个不同的有效税率(effective tax rate, ETR)下的税收负担,发现在有效税率为0.5%(即房地产税年度税额为房产价值的0.5%)时,纳税能力指数约为40,即房地产税额约为家庭年收入的2.5%(1/40)。参考国内已有的测算及与某些国家的房地产税负担相比,^②这一比重相对合适,0.5%的有效税率在当下的中国可能比较适当。具体结果如表1所示。

表1 房地产税纳税能力指数比较
(不同税率和住房拥有量)

第一部分:不同税率的比较				
有效税率	1%	0.5%	0.3%	0.1%
收入指标	18.3	36.6	61.0	183.1
消费指标	20.4	40.8	67.9	203.8
财富指标	18.8	37.6	62.7	188.1
现金流指标	18.7	37.5	62.4	187.3
第二部分:住房拥有量不同家庭的比较(有效税率0.5%)				
家庭类型	平均	仅有1套	2套	3套及以上
收入指标	36.6	40.8	22.8	14.9
消费指标	40.8	45.9	24.1	16.6
财富指标	37.6	41.6	24.3	16.7
现金流指标	37.5	41.5	24.1	16.5

注:有效税率为房地产税额与房产的市场价值之比。家庭收入数据为所有家庭成员收入的加总(包括税后收入、奖金和第二职业税后收入);消费数据为家庭各项消费支出的加总;财富为各项收入、存款利息、股票等各项资产以5%计算应得收益以及其他房产以3%计算的租金收益之和;现金流为各项收入、存款利息以及实际房租收入之和,减去各项消费支出。

进一步根据住房拥有量,将家庭分为3组:1套、2套、3套及以上。样本中拥有1套、2套和3套及以上住房家庭的占比分别约为80%、18%和2%。1套家庭必然是制定政策时的着眼点所在,其纳税能力指数按4个指标计算均略超40。纳税能力指数随着拥有房产套数的增加明显下降,拥有3套及以上房产家庭的纳税能力指数不到仅有1套房产家庭的一半;但指数低并不构成问题,因为这些家庭可以出租余房,换取收入。

本文考察了不同衡量指标下的纳税能力分布,4种不同方法计算出的结果分布非常相似。^③同时计算了不同衡量指标之间的相关性:消费指标与其他指标的相关系数为0.6—0.7,略低;收入、财富和现金流指标两两之间的相关系数均在0.95以上。因此,家庭的收入、消费、财富和现金流之间的高度相关决定了不同衡量指标之间的一致性。由于不同衡量指标计算出的结果相似度较高,在以下分析中,为便于讨论,本文只用基于收入的衡量指标,以0.5%的有效税率计算和比较居民的房地产税纳税能力。

^① 这些研究包括:章波等(2005)用房价的40%为政府出让房地产相关税费收入,计算出0.8%的税率。王元春(2006)以浙江省数据估算,得出税率为0.6%。国务院发展研究中心(2006)考虑开征初期居民负担,把税率设在0.3%—0.8%。虞燕燕(2007)把税负设在居民收入的2%—4%,得出税率为0.29%—0.59%。曲卫东和延扬帆(2008)用北京中等收入家庭可支配收入的2.5%—5%为基础,得出税率为0.45%—0.91%。侯一麟等(2014)用人均可支配收入减去基本生活支出,为净可支配收入。再以中国自古以来的土地税习惯为基础,乘以10%,得出1%的税率。何倩(2013)用北京中等收入家庭拥有90平方米住房计算,税率为0.22%—0.43%。张平、侯一麟(2016)考虑房地产税作为一个新税种,认为税率平均0.5%为宜。

^② 虞燕燕(2007)把税负设在居民收入的2%—4%。曲卫东和延扬帆(2008)设北京中等收入家庭可支配收入的2.5%—5%为税额。美国2010年房地产税负担平均约为家庭年收入的3.25%,加拿大的房地产税税额占家庭收入的比重也约为3%左右(张平、侯一麟,2016)。

^③ 不同衡量指标分布的相似性和相关系数结果与用《中国家庭追踪调查》极为相似。

表2 不同省份的房地产税平均纳税能力指数与差异化税率

编号	省份	样本量	纳税能力指数	可行有效税率
11	北京	112	18.7	0.26%
12	天津	58	12.1	0.17%
13	河北	75	24.4	0.33%
14	山西	44	46.2	0.63%
21	辽宁	83	29.9	0.41%
22	吉林	79	63.7	0.87%
23	黑龙江	111	35.6	0.49%
31	上海	183	18.2	0.25%
32	江苏	141	29.4	0.40%
33	浙江	135	37.6	0.51%
34	安徽	98	38.8	0.53%
36	江西	51	29.7	0.41%
37	山东	156	33.8	0.46%
41	河南	154	42.9	0.59%
42	湖北	116	52.5	0.72%
43	湖南	120	45.3	0.62%
44	广东	212	31.1	0.42%
45	广西	16	29.5	0.40%
50	重庆	16	71.7	0.98%
51	四川	65	34.6	0.47%
53	云南	50	72.0	0.98%
62	甘肃	34	35.2	0.48%
63	青海	51	87.7	1.20%
东部		1155	27.3	0.37%
中部		773	44.6	0.61%
西部		234	56.3	0.77%
总计/平均		2162	36.6	0.54%

注: (1) 本表以收入为基础,按0.5%的有效税率计算纳税能力指数。除样本中不含的省份外,陕西省由于观察值太少被删去。(2) “可行有效税率”是根据全国纳税能力指数的平均水平(表中为36.6)调整后的各省可行的有效税率。(3) 房地产税作为地方税的“地方”是指基层政府。在征收实践中,不同的基层(区县)政府可以采纳不同的税率。这里为了便于比较,我们以省为单位进行计算。

同,充分符合税收的横向公平原则。下文的税负分布和减免方案分析则更多地是基于纵向公平原则。

(2) 三套减免方案下的纳税能力指数

即便采用差异化税率,房地产税对一些特殊的低收入家庭也会形成较重的负担。从这个角度看,需要设计、实施相应的社会政策,对特殊家庭的税收负担予以至少部分减免。学者和政策界现行讨论较多的方案包括“家庭首套减免”和“按人均面积减免”,但这两种方案分别存在着如何定义家庭和对房产的档次、区位缺乏考虑等问题。另一个方案是《中国房地产税税制要素设计大纲》(侯一麟等,2016)建议的“按人均价值减免”,该方案可以较大程度上避免“首套减免”和“人均面

不同地区的房价差异明显,在经济新常态下,房地产市场的分化进一步加剧。因此,即使税率相同,不同地区居民的税负感受也会有很大差别。表2显示样本中各省城镇居民在0.5%有效税率下的平均纳税能力指数。可以看出,不同省份之间的纳税能力指数有很大差异。北京和上海的指数可分别低至18左右;而吉林、重庆和青海的指数则在60—80之间。分东中西部不同地区来看,东部地区的指数与中西部也有明显差距。东部地区的指数比平均水平要低30%左右。

(1) 纳税能力指数与有效税率差异设计

地区间纳税能力指数的巨大差异充分突出了房地产税的地方税特征。既然指数反映的是家庭收入等因素与当地房地产价值的相对高低,地方政府可以在纳税能力指数的基础上,考虑采取不同的税制要素设计和不同的税率。

若使每个省份的指数约为全国的平均水平,本文初步计算了各省可行的房地产税有效税率。由此计算得出,纳税能力指数低的省份,由于房地产价值高,其可行有效税率应该较低;反之亦然。例如,若设定各省的纳税能力指数处于全国平均水平(36.6),北京和上海可行的有效税率约为0.25%,而吉林、重庆和青海的有效税率可以接近甚至超过1%。全国平均的有效税率则为0.54%。

根据这一结论,我们所熟知的北京、上海等发达地区的税率反而更低。这似乎违背经济学直觉,但正如前文所述,这一结果取决于收入等因素与当地房价的相对高低。其实在这样的税率设计下,京沪等发达地区的人均税额仍远高于中西部地区。该差异化税率将使不同地区居民的房地产税额占收入的比重大致相

积减免”碰到的难题,还兼顾税收充足。^①由于中国的“房价-收入比”偏高,考虑到仅有一套房房的低收入家庭群体以及新开征房地产政策施行的可接受度,同时为了体现不同免除方式下各种效应的差异,本文按人均免除30平方米进行测算。^②

在不同减免方案下的纳税能力分布中,人均免除价值根据家庭所在省份而异,免除额为各省2011年住房销售平均单价乘以30平方米所得。结果显示,与无免除相比,虽然每个减免方案下的居民房地产税纳税能力指数都趋于平缓,变异系数(coefficient of variation)缩小,但人均面积减免和人均价值减免方案的效应更加明显。下文详细分析不同减免方案下房地产税在不同收入层次家庭之间的税负分布及再分配效应。

2. 税负分布

鉴于房地产税尚未普遍开征,没有真实的微观数据,笔者使用前文设计的纳税能力指数,根据2011年《中国家庭金融调查》的数据,模拟3套减免方案下税负在各个收入群体之间的分布状况。我们把所有家庭按收入由低到高排列,分为4个组,分别是0—25%、25%—50%、50%—75%和75%—100%,分别以0.5%的统一税率和分省差异化的税率计算税负分布。

表3 不同税率设计下无免除时的税负分布

家庭收入组	0.5%税率下 税负分布	差异化税率 下税负分布
低:0—25%	9.2%	10.6%
中低:25%—50%	15.1%	16.3%
中高:50%—75%	21.9%	22.7%
高:75%—100%	53.8%	50.3%
75%—90%	21.8%	20.5%
90%—95%	12.4%	11.1%
95%—99%	14.9%	14.2%
99%—100%	4.7%	4.5%

表3的模拟结果呈现明显的累进倾向。第一栏为家庭组,第二栏为统一税率下的税负分布,表明低收入家庭组(0—25%)承担不到10%的总税负,中低收入组(25—50%)为15%,中高收入组(50%—75%)约为22%,高收入家庭组(75%—100%)承担近54%的税负。把高收入家庭组再细分,前1%的高收入家庭承担了5%左右的总税负,前5%的高收入家庭承担了约20%的总税负。第三栏显示根据表2中各省差异化有效税率模拟获得的税负分布,结果与统一税率时基本一致,也具备明显的累进倾向。说明不论是统一税率还是差异化税率,即使不设减免,富裕群体也要承担一半以上的房地产税总税负。

表4 三套减免方案下的税负分布

家庭收入组	首套免除	人均面 积免除	人均价 值免除
低:0—25%	7.0%	8.8%	3.7%
中低:25—50%	12.8%	14.1%	9.2%
中高:50—75%	18.1%	19.7%	17.1%
高:75—100%	62.1%	57.4%	70.0%
75—90%	25.2%	22.7%	21.2%
90—95%	16.4%	13.1%	16.2%
次高:95—99%	16.0%	15.9%	23.9%
最高:99—100%	4.5%	5.7%	8.8%

注:表中相应房地产税税额为根据各省情况采用表2中的差异化税率计算。

这些结果还说明两点:一是样本中的数据 displays 省内不同家庭住房价值的变异系数较大;二是在省内差异依然很大的情况下,仅对各省进行差异化的税率设计还远远不够,必须按照各地具体情况因地设计。本文由于数据限制,只能模拟到省一级。

采用减免方案后税负分布的累进倾向更加明显,即低收入组的税负份额缩减,高收入组的税负

表4显示了3个不同的减免方案下,房地产税负在不同收入层次家庭组之间的分布情况。

^① 按照该方案,人均价值免除的计算不宜超过人均面积的1/3。例如,2010年全国人均住房建筑面积约为30平方米,免除面积设为10平方米。

^② 我们同时测算了人均免除10和50平方米的情形,结果表明,具体的免除面积额度不会影响这三种方案的比较结果。当然,人均免除面积也可以使用分省差异化的原则,由于不同省份人均住房建筑面积差异相对不大,这里基于统一的面积免除测算。

比重更高。其中,“首套免除”和“人均面积免除”方案下的税负在4个收入组之间的分布比较接近,分别为7%、13%、18%、62%和9%、14%、20%、57%。在“人均价值免除”方案下,税负移向富裕阶层的趋势更加明显,即高收入组的家庭承担了约70%的总税负。其中,最高收入(99%—100%)和次高收入(95%—99%)家庭承担的税负比重分别接近9%和24%,明显高于另外两种减免方案。就是说,在3套方案中“人均价值免除”方案的收入调节作用最高。

表5 3套减免方案下房地产税收入与潜在税额的比重

免除方案	首套免除	人均面积免除	人均价值免除
10 平米	22%	75%	70%
30 平米		35%	38%
50 平米		17%	24%

开征新税,务必考虑可获得的税收,税收偏少则该税不应开征。设计房地产税减免方案也要考虑可征得的总税额,表5是模拟结果。“首套免除”方案可征得的税额仅为无免除时的22%,说明该方案基本上抹掉了税基。人均面积免除10、30和50平米时可征得的税额分别为无免除时的75%、35%和17%,说明人均免除10平米以内(即人均住房面积的1/3)可保留大部分税基;人均免除30平米以上时,税基就已经扣除掉了近2/3;若人均免除50平米,则税基所剩无几。相应的人均价值免除可征得的税额分别为无免除时的70%、38%和24%,说明人均免除10平米的价值去掉了30%的税基,但大部分还在。若按人均免除30平米的价值征收,可征得的房地产税额仅为潜在税额的38%;若按人均免除50平米的价值征收,仅可征得24%的潜在税收。

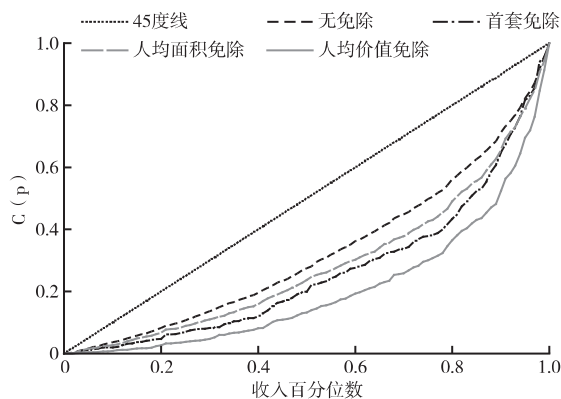


图1 不同减免方案下房地产税额在不同收入家庭之间的分布

图1以更加微观的方式展示了在不同的减免方案下,房地产税在不同收入家庭之间的分布情况。使用的方法类似于计算基尼系数时的洛伦兹曲线。横轴把所有家庭按收入由低到高排列。纵轴为税收负担,由左向右为所有家庭缴纳的房地产税占总税额的比重,曲线越偏离45度线,表明税收负担越向高收入家庭倾斜。从该图可以看出,相对于无免除方案,房地产税负在首套免除和人均面积免除方案下明显是更多地由富人承担。如前文所述,人均价值免除方案下,税负向富人倾斜更加明显,其对收入的调节作用最高。而人均面积减免方案对收入的调节作用甚至弱于家庭首套减免方案。

3. 再分配效应

根据政府的官方表态,房地产税的政策目标包括“调节收入分配,促进社会公平,引导合理住房消费和促进节约集约用地。”^①本节测算开征房地产税并用于当地基本公共服务的再分配效应。

本文假设公共服务的受益在人群中均等分布,不同的家庭根据人口数获得相应的受益。以此为基础,不同家庭根据房产拥有量和人口数可以分别计算出需要缴纳的税额和能够得到的公共服务受益(由房地产税转化为公共服务的相关管理成本这里忽略不计)。限于样本的数量,本文以省为计算单位。假设样本中不同省份的房地产税收入全部投入公共服务,各省样本中所有家庭总人口平均享受公共服务的益处,每个家庭缴纳房地产税后获得的受益即为人均受益乘以人口数。因此,每个家庭的净收益为其获得公共服务的受益减去缴纳的房地产税税额。为简化计算,不考虑不

^① 财政部、国家税务总局和住房和城乡建设部有关负责人就房产税改革试点答记者问(2011年1月27日)文字稿。资料来源:财政部官网,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201101/t20110127_430873.html。

同公共服务边际收益的差异,而是从比较的角度看哪些家庭受益,哪些家庭受损。需要说明,净福利为负的家庭同样可以从所提供的公共服务中受益,但其受益小于缴纳的税额,因而净福利为负。

本文的有关数据表明,房地产税的再分配功效有其社会经济基础和缘由。在家庭收入方面,净福利为负家庭的平均总收入远远高于净福利为正的,是其 1.6 到 2.3 倍。净福利为正家庭的成员较多(接近 4 人),房产套数少(1 套),总建筑面积小(人均 36 平米),大幅低于净福利为负家庭(约 3 人,近 2 套,人均 55 平米)。另外,净福利为正和为负的两组家庭获得现住房的时间差异不大;净福利为负的家庭更倾向于持有住房贷款。

模拟结果显示,样本中净福利为正和为负的家庭数及其在总户数中的占比,在无减免和三种不同的税负减免方案下存在着显著差异。在 4 种不同的征收方案下,净福利为正的净福利均显著超过净福利为负的家庭数。即使无减免,净福利为正家庭占比也高达 60%,说明房地产税收入用于当地公共服务,其直接的再分配效用明显,近 2/3 家庭为净收益。采纳减免方案后,净福利为正家庭占比提高 10 至 23 个百分点,说明房地产税作为受益税可以较好地起到调节收入分配的作用。“人均价值减免”方案的这个功效在 3 种方案中最为明显。这些均符合我们的预期判断,也与房地产税的政策目标相一致。

4. 净福利的决定因素

在对净福利为正和为负的两类家庭进行对比的基础上,本文进一步通过回归分析确认净福利的决定因素,即家庭的哪些特征会影响以及如何影响其净福利收益。^① 回归方程是:

$$Netwelfare = \beta_0 + \beta_1 Family + \beta_2 Housing + \beta X + \varepsilon$$

其中, *Netwelfare* 表示家庭净福利(可正可负), *Family* 表示包括收入水平和家庭成员数等方面的家庭特征, *Housing* 表示与住房相关的各类特征,包括拥有房子套数、家庭房产总建筑面积、现住房获得年份、现住房是否有贷款和现住房获得方式等。 *X* 是一组控制变量,包括社区特征和社会环境等指标。延续上文中对净福利的衡量方法,这里的因变量 *Netwelfare* 为公共服务收益(=各省人均受益额*家庭成员数-房地产税税额)。样本中的家庭年收入平均约为 47000 元,成员数平均为 3.44 人,拥有房产套数平均为 1.25 套。从房屋的获得方式来看,40% 的家庭现住房为购买的商品房或小产权房,31% 的家庭现住房为自建/扩建的住房。需要说明的是,现住房不是商品房的家庭中不少家庭拥有非自住的商品房,因此样本中拥有商品房的家庭远远超过 40%。

根据房地产税净福利收益影响因素的回归分析可以看出,不同的减免方案下,回归结果的一致性较好。家庭收入越高,在房地产税净福利效应中越倾向于不利;具体讲,家庭年收入每增高 10000 元,房地产税的净福利减少 36 至 166 元。家庭成员多的家庭,由于可以从公共服务中获得更多收益,从而在净福利效应中处于有利情形。从人均面积免除和人均价值免除这两种方案来看,家庭成员每增加 1 人,房地产税的净福利效应增加约 600 元。从住房相关特征来看,家庭拥有住房套数越多、房产总建筑面积越大,房地产税的净福利效应越倾向于贡献者而非受益者。家庭多持有 1 套住房,房地产税的净福利效应下降约 1200 至 1500 元。建筑面积多 1 平米,净福利效应下降约 2 至 5 元。上述效应均在 1% 的统计水平上显著。

现住房持有贷款的家庭只在首套免除的方案中倾向于获得净福利,可能原因是较迟买房的年轻家庭倾向于拥有贷款,由于这样家庭的成员相对较少,首套免除的方案对这样的家庭较为有利。相对于现住房为购买的商品房或小产权房的家庭,住房为自建或扩建的家庭更倾向于为房地产税的净福利获得者,在不同的免除方案中这样的家庭净福利增加约 300 至 500 元左右。现住房为拆

^① 需要说明,由于数据的限制,这里所做的只是截面分析,是静态而非动态,因此回归结果只能解释为因素之间的相关性,而不是因果关系。另外,因篇幅限制,具体结果省略,有兴趣的读者可向作者索取。

迁换房的家庭在人均面积免除和人均价值免除两种方案中更可能获得正的净福利。房屋获得年份和其他现住房类型在多数情形下统计不显著。

在无免除时,家庭年收入每增高10000元,房地产税的净福利减少167元;家庭多持有1套住房,净福利减少约1500元。家庭成员每增加1人,房地产税的净福利效应增加850多元;现住房类型为继承或赠与家庭的净福利增加约650元,现住房为自建或扩建时净福利可增加1150元。比较3种减免方案下的回归结果,家庭年收入每增高10000元,首套免除、人均面积免除和人均价值免除方案下,房地产税的净福利减少额分别为37、70和139元。这一结果充分印证了前文的结论:人均价值减免方案调节收入分配的效应最为明显。家庭成员每增加1人,首套免除、人均面积免除和人均价值减免方案下净福利增加额分别为267、586和636元,进一步说明了人均价值减免方案较强的再分配效应。

从拥有房产套数来看,首套减免方案对房产套数多的家庭较为不利(每多持有1套住房,房地产税的净福利效应下降近1600元)。人均面积减免方案对家庭房产总面积高的家庭较为不利。家庭的房产面积每增加100平方米,人均面积免除方案下的净福利效应下降500多元,相比之下另外两种方案仅下降200多元。

五、结 论

财政税收制度要与社会经济发展相匹配。每当一个国家的总体发展、尤其是经济发展快速推进时,财政税收制度往往适当超前,以便为社会发展奠基铺路。中国自1970年代末以来的改革证明了这一点。本文认为,中国的发展又走到了这样一个节点,需要财政税收制度再先行一步。

十八届三中全会审议通过的《深化财税体制改革总体方案》,确认了财政体制重构在国家治理现代化中的基础性作用,对于房地产税的改革也提出要“加快房地产税立法,并适时推进改革”。房地产税牵涉千家万户,直接面对最广泛的纳税人,因此政策的每个细节都需深思熟虑,每一步推进都要小心翼翼。然而,中国房地产税税制要素设计的理论基础,以及开征房地产税之后的社会经济效应,仍然缺乏实证分析的支撑。在这个背景下,本文试图填补一些空白。

本文在纳税能力理论的基础上,构建了衡量纳税能力的5个指标,建立了纳税能力指数模型。在这个指数的基础上,利用已有的公开数据,测算了不同省份和不同收入档次家庭对房地产税缴纳能力的差异,模拟测算出不同省份的差异化税率,计算在无减免和3种减免方案下(首套免除、人均面积免除和人均价值免除)房地产税的税负在不同收入层次家庭间的税负分布。本文继而以受益税为基础,模拟分析房地产税用于基本公共服务时对不同家庭的再分配效应。

本文发现,不同的衡量指标对我国城镇居民房地产税的缴纳能力指数测度基本一致,而不同省份和家庭对房地产税的支付能力存在很大差异,因此在进行房地产税设计时需要相应的社会政策。针对不同省份进行相应的差异化税率设计,可以有效降低不同地区和家庭对房地产税的纳税能力差异。在一定的减免方案下,居民的房地产税纳税能力指数变得更加平缓,变异系数衡量的差异进一步缩小。在不同的税率设计和减免方案下,富裕群体均承担了大部分的房地产税税负。在人均价值减免方案下,房地产税的收入调节作用明显提高。从再分配效应的角度看,净福利为正和为负的家庭呈现明显不同的特征。净福利为正的家庭一般收入偏低、家庭成员较多,而拥有的住房套数和面积均较少;净福利为负的家庭的相关特征与此相反。

本文的结论具有重要的政策意义。首先,不同家庭和区域的纳税能力差异进一步突出了房地产税的地方税特征,推进房地产税改革的实践与其他税种有所不同,需要积极调动地方政府的自主性进行充分地方化的制度设计。其次,房地产税的税负分布和再分配效应的测算均表明,房地产税调节收入/财富差距的效应较强,在不同的税制要素设计方案下,富裕家庭都承担一半以上的房地

产税负担。最后,比较几个典型的减免方案,从对不同收入群体的公平性考量,对调节收入分配的作用以及简化政策实施的难度等方面来看,按人均价值减免要优于首套减免和按人均面积减免的方案。

毋庸讳言,本文仍然存在诸多不足之处,待以后的研究进一步改进。例如,要充分反映中国不同地区不同家庭的各类特征差异,限于目前微观数据可得性低,文中的数据样本相对较小,我们只能以省为单位设计相应的差异化税率进行测算,由此获得的参数在使用中宜有所保留,与以后大样本研究的结果对比使用。在未来的实践中,一定要充分考虑省内地区间差异,在更低层级的地方政府层面进行差异化的税率设计。

参考文献

- 安体富、王海勇 2005 《我国房地产市场发展和房地产税收制度改革研究》,《经济研究参考》第 43 期。
- 陈杰、郝前进、Stephens 2011 《上海市住房可支付性评价(1995—2007)》,载于满燕云等主编《中国低收入住房:现状与政策设计》,商务印书馆,第 76—93 页。
- 邓菊秋 2014 《房地产税负公平性研究述评》,《公共经济与政策研究》第 2 期。
- 高培勇 2011 《房产税试点期待持续深化》,《经济》第 12 期。
- 谷成 2011 《房产税改革再思考》,《财经问题研究》第 4 期。
- 何倩 2013 《我国居民房地产税问题研究》,东北财经大学博士论文。
- 侯一麟 2012 《经济、社会转型与公共管理学科的发展》,《公共行政评论》第 1 期。
- 侯一麟、任强、张平 2014 《房产税在中国:历史、试点与探索》,科学出版社。
- 侯一麟、任强、马海涛 2016 《中国房地产税制要素设计研究》,经济科学出版社。
- 胡洪曙 2011 《我国房产税改革研究:一个关于理论及其应用的探讨》,经济科学出版社。
- 贾康 2011 《房产税改革:美国模式和中国选择》,《人民论坛》第 3 期。
- 贾康 2015 《房地产税离我们并不远》,人民出版社。
- 蒋震、高培勇 2014 《渐进式推进个人房产税改革》,《宏观经济研究》第 6 期。
- 况伟大 2009 《住房特性、物业税与房价》,《经济研究》第 4 期。
- 郎咸平 2010 《别学美国征房产税》,《IT 时代周刊》第 18 期。
- 李梦娟 2010 《物业税设计的若干基本问题》,《税务研究》第 4 期。
- 李文 2014 《我国房地产税收收入数量测算及其充当地方税主体税种的可行性分析》,《财贸经济》第 9 期。
- 李永友 2013 《房地产税制改革的房价效应和住房福利变化》,《学术月刊》第 10 期。
- 刘洪玉、郭晓暘、姜沛言 2012 《房地产税制度改革中的税负公平性问题》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第 6 期。
- 刘蓉、张巍、陈凌霄 2015 《房地产税非减(豁)免比率的估计与潜在税收收入能力的测算——基于中国家庭金融调查数据》,《财贸经济》第 1 期。
- 刘蓉 2011 《房产税税制的国际比较与启示》,《改革》第 3 期。
- 刘尚希等 2013 《资源税、房产税改革及对地方财政影响分析》,《经济研究参考》第 21 期。
- 马国强、李晶 2011 《房产税改革的目标与阶段性》,《改革》第 2 期。
- 满燕云 2011 《借鉴国际经验完善我国房产税制》,《涉外税务》第 5 期。
- 倪红日 2011 《对我国房地产税制改革的几点建议》,《涉外税务》第 2 期。
- 曲卫东、延扬帆 2008 《物业税内涵研究及税负测算分析——以北京市为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第 6 期。
- 王春元 2006 《我国房地产税率设计分析——以浙江省为例》,《浙江万里学院学报》第 3 期。
- 王晓明、吴慧敏 2008 《开征物业税对我国城镇居民的影响》,《财贸经济》第 12 期。
- 韦志超、易纲 2006 《物业税改革与地方公共财政》,《经济研究》第 3 期。
- 吴刚 2009 《城市居民住房纳税能力研究——基于 2000—2008 我国 10 城市的经验数据》,《城市发展研究》第 9 期。
- 吴璟、郑思齐、刘洪玉、杨赞 2011 《中国城市居民住房纳税能力问题与住房公积金制度作用评价》,载于满燕云等主编《中国低收入住房:现状与政策设计》,商务印书馆,第 94—116 页。
- 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》,《税务研究》第 4 期。
- 向肃一、龙俊杰 2007 《中国城市居民住房纳税能力研究》,《城市发展研究》第 2 期。

- 谢群松 2001 《财政分权: 中国房产税改革的前景》,《管理世界》第4期。
- 许善达 2015 《房地产税法需要慎之又慎》,《清华金融评论》第10期。
- 虞燕燕 2007 《不动产税率设定的实证研究》浙江大学博士论文。
- 张平、侯一麟: 2016 《中国城镇居民的房地产税缴纳能力与地区差异》,《公共行政评论》第2期。
- 张学诞 2013 《房地产税改革对地方财政的影响》,《中国财政》第17期。
- 章波、黄贤金、唐健、蔡龙 2005 《不动产保有税改革的税率推算及税负效果分析》,《中国土地科学》第2期。
- Almy, R. ,2013 , A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems , Cambridge , MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Buehler , A. G. ,1945, "Ability to Pay" , *Tax Law Review* ,1 ,243—258.
- Cornia ,G. C. ,2012, "Tax Criteria." In W. J. McCluskey ,G. C. Cornia and L. C. Walters (Eds.) , A Primer on Property Tax: Administration and Policy (pp. 207—227) , Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Cornia ,G. C. and B. A. Slade ,2006, "Horizontal Inequity in the Property Taxation of Apartment , Industrial , Office , and Retail Properties" , *National Tax Journal* ,59(1) ,33—55.
- Dempsey ,B. W. ,1946, "Ability to Pay" , *Quarterly Journal of Economics* ,60(3) ,351—364.
- Ferber ,R. ,1962, "Research on Household Behavior" , *American Economic Review* ,52(1) ,19—63.
- Goodspeed ,T. J. ,1989, "A Re-examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments" , *Journal of Public Economics* ,38(3) ,319—342.
- Gravelle ,J. C. ,2008 , Empirical Essays on the Causes and Consequences of Tax Policy: A Look at Families , Labor , and Property: ProQuest.
- Hamilton ,B. W. ,1975, "Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments" , *Urban Studies* ,12(2) ,205—211.
- Hamilton ,B. W. ,1976, "Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices" , *American Economic Review* ,66(5) ,743—753.
- Ihlanfeldt ,K. R. ,1979, "Incidence of the Property-tax on Homeowners: Evidence from the Panel Study of Income Dynamics" , *National Tax Journal* ,32(4) ,535—541.
- Ihlanfeldt ,K. R. ,1981, "An Empirical-investigation of Alternative Approaches to Estimating the Equilibrium Demand for Housing" , *Journal of Urban Economics* ,9(1) ,97—105.
- IPTI ,2015 , Survey Prepared for the Workshop on Modernizing Property Taxation in CEE Countries.
- Kain ,J. F. and J. M. Quigley ,1972, "Note on Owners Estimate of Housing Value" , *Journal of the American Statistical Association* ,67(340) ,803—806.
- Kendrick ,M. S. ,1939, "The Ability-to-Pay Theory of Taxation" , *American Economic Review* ,29(1) ,92—101.
- Mark ,J. , and N. Carruthers ,1983, "Property Values as a Measure of Ability-to-Pay: An Empirical Examination" , *Annals of Regional Science* ,17(2) ,45—59.
- Martin ,J. W. ,1931, "Ability to Pay and the Tax System in Dane County , Wisconsin" , *American Economic Review* ,21(1) ,172—172.
- Martin ,J. W. ,1933, "Taxation and Ability to Pay in South Carolina" , *American Economic Review* ,23(1) ,161—161.
- Morgan ,J. N. ,1965, "Housing and Ability to Pay" , *Econometrica: Journal of the Econometric Society* ,289—306.
- Musgrave ,R. A. and P. B. Musgrave ,1989 , Public Finance in Theory and Practice (5th ed.) , New York: McGraw-Hill Book Co.
- Muth ,R. F. ,1960, "The Demand for Non-farm Housing" , In A. C. Harberger (Ed.) , The Demand for Durable Goods (pp. 29—96) : University of Chicago Press.
- Netzer ,D. ,1966 , Economics of the Property Tax , Washington: The Brookings Institution.
- Netzer ,D. ,2001 , Local Property Taxation in Theory and Practice: Some Reflections , in Property taxation and local government finance , Cambridge , MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Oates ,W. E. ,1969, "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis" , *Journal of Political Economy* ,77(6) ,957—971.
- Oates ,W. E. ,1973, "Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: Reply and yet Further Results" , *Journal of Political Economy* ,81(4) ,1004—1008.
- Plotnick ,R. ,1981, "A Measure of Horizontal Inequity" , *Review of Economics and Statistics* ,63(2) ,283—288.
- Richter ,W. F. ,1983, "From Ability to Pay to Concepts of Equal Sacrifice" , *Journal of Public Economics* ,20(2) ,211—229.
- Simon ,H. A. ,1943, "The Incidence of a Tax on Urban Real Property" , *Quarterly Journal of Economics* ,57 ,398—420.

Sirmans, S. G., B. A. Diskin, and S. H. Friday, 1995, "Vertical Inequity in the Taxation of Real Property", *National Tax Journal*, 48(1), 71—84.

Sirmans, S. G., D. H. Gatzlaff, and D. A. Macpherson, 2008, "Horizontal and Vertical Inequity in Real Property Taxation", *Journal of Real Estate Literature*, 16(2), 167—180.

Soule, D. M., 1967, "Ability-to-Pay Taxation as Discriminatory Pricing of Government Services", *Land Economics*, 43(2), 219—222.

Utz, S., 2001, "Ability to Pay", *Whittier L. Rev.*, 23, 867—950.

Wallis, J. J., 2001, "A History of the Property Tax in America", *Property Taxation and Municipal Government Finance: Essays in Honor of C. Lowell Harris*, ed. Wallace E. Oates, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Yinger, J., 1982, "Capitalization and the Theory of Local Public-finance", *Journal of Political Economy*, 90(5), 917—943.

Yinger, J., 2015, "Hedonic Markets and Sorting Equilibria: Bid-function Envelopes for Public Services and Neighborhood Amenities", *Journal of Urban Economics*, 86(March), 9—25.

Zodrow, G. R., 2014, "Intrajurisdictional Capitalization and the Incidence of the Property Tax", *Regional Science and Urban Economics*, 45(1), 57—66.

Zodrow, G. R. and P. Mieszkowski, 1986, "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public-goods", *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356—370.

A Model for the Ability-to-pay Index of China's Real Property Tax, Tax Burden Distribution and Redistributive Effects

Zhang Ping^a and Hou Yilin^b

(a: Fudan University; b: Syracuse University)

Abstract: While China considers adopting the property tax, there still lacks empirical support on tax system design and evidence on the social economic effects of the tax levy. This paper fills the niche in the Chinese literature. Based on the taxable capacity theory, this paper builds a model for the ability-to-pay index of China's real property tax on five measures. We use data from the China Household Finance Survey (CHFS), estimate the differences of ability-to-pay index among several types of families in different provinces, and calculate the feasible differential effective tax rates. Under four exemption schemes (no exemption, first house exemption, per capita area exemption, and per capita value exemption), we calculate the distribution of the tax burden for families by their income level and investigate the redistributive effects, assuming that property tax revenue is used for basic public services that equally benefit all families. The results show considerable differences in the ability-to-pay index among families in different areas, thereby highlighting the local characteristics of the property tax. The results also identify the huge potential of the property tax on redistributing or adjusting income and wealth, with high income families bearing more than 50 percent of tax burden under each exemption scheme. Of the several exemption schemes, the "per capita value exemption" excels in vertical equity, income reallocation, and tax revenue adequacy.

Key Words: Property Tax; Tax Equity; Tax Burden; Redistributive Effect

JEL Classification: H21, H22, D31

(责任编辑: 宏亮) (校对: 曹帅)