

# 房地产税收入模拟测算及稳定性分析

## ——基于中国家庭追踪调查数据

孙成芳<sup>1</sup> 任 强<sup>2</sup> 邵 磊<sup>2</sup>

(1.深圳大学理论经济学博士后科研流动站,广东 518060;

2.中央财经大学,北京 100081)

**内容提要:**新一轮的房地产税改革试点即将进入落地阶段,房地产税征管的实操性问题随之而来。不同的房地产税征收方案直接影响税收稳定性和政策可预测性。本文基于中国家庭追踪调查数据模拟测算各省份在固定税率和浮动税率情境下房地产税收入,并对比无减免、首套住房减免、人均价值减免、人均面积减免四种征收方案下的税收稳定性。研究发现:房地产税收入稳定性呈现明显的地域性差异,相较于无任何减免方案筹集方式,采取一定税收优惠筹集的房地产税收入更稳定;按照人均价值减免方案,大多数省份可以筹集相对稳定的房地产税收入;按照浮动税率征收的房地产税收入,比按照固定税率征收的房地产税收入波动更小。

**关键词:**房地产税 稳定性 税收减免 模拟测算

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)06-0074-15

### 一、引言

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授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作。房地产税作为新税种,涉及到千家万户的切身利益,势必引发社会的广泛关注。在当前稳定税负的政策导向下,房地产税稳定性研究具有重要的现实意义。房地产税收入稳定不仅影响地方政府履行提供公共品、公共服务的职能,而且关乎企业和居民的税收负担,

继而通过政策预期机制影响各类经济活动。基于“理性人”假设,地方政府作为政策落地的实施主体,必然要严谨论证如何选取房地产税税收优惠政策、设定税率、预判房地产税收入规模及其稳定性等实操性问题,系统分析推行房地产税对地方财政、经济社会、人民生活等诸多方面的影响。

经过长久的实践,国际上征收房地产税的国家基本形成了较为稳定、完备的房地产税征管体系。大多数国家以房屋的市场价或评估值作为税基,税基宽广、稳定,房地产税收入波动较小,为地方政府

[收稿日期]2022-07-09

[作者简介]孙成芳,深圳市自然资源和不动产评估发展研究中心博士后研究人员,研究方向为财税理论与政策;任强,财政税务学院教授、博士生导师,研究方向为财税理论与政策;邵磊,财政税务学院副教授,研究方向为财税理论与政策。作者感谢雪城大学(Syracuse University)侯一麟教授和中央财经大学马海涛校长在项目资助和研究选题方面提供了很多帮助。本文文责自负。

[基金项目]国家自然科学基金青年项目(71804208)。

提供了稳定可靠的收入来源。

通过梳理文献发现,学者们对我国房地产税征收减免方案、税率、政策目标等多有研究,但难以解决政策落地过程中遇到的现实问题。哪种房地产税优惠政策能够筹集相对稳定的税收收入?房地产税税率应该选择固定税率还是浮动税率?如果按照“以收定支”的思路设定房地产税税率,那么哪种征收方案的收入稳定性更好?

针对以上问题,本文利用2010年-2018年中国家庭追踪调查数据,模拟测算不同减免方案下各省(市)房地产税收收入稳定性,为决策者在选取不同税收优惠方案过程中提供房地产税制度设计稳定性方面的参考,增强地方政府收入稳定性,保障地方财政平稳运行。本文的主要贡献体现在三个方面:一是从收入稳定性的角度,探讨我国房地产税税收优惠、税率、收入规模等实操性问题,扩充现有关于房地产税的研究维度。二是模拟测算了在固定税率下,按照无减免、首套住房减免、人均价值减免、人均面积减免四种征收方案筹集的房地产税收收入规模,并对比了方案之间的收入稳定性。三是基于“以收定支”的思路,选取现有房地产相关税收中占比较大的土地增值税作为拟定房地产税收收入预期目标,反算微观样本中各省在2010年-2018年观测期间房地产税的浮动税率,比较四种征收方案的收入稳定性。

## 二、文献综述

### (一)稳定性的概念

房地产税是财政收入或税收收入的重要组成部分,有关房地产税稳定性的讨论属于财政收入或税收收入稳定性的范畴。早在19世纪70年代,国外学术界出现了一些关于财政收入或税收收入稳

定性的讨论,但并没有清晰地界定其概念。Musgrave(1983)、Smith(2010)认为税收收入稳定是成熟税制的共同特征。Groves & Kahn(1952)认为财政收入稳定性实际上是税收充足(Adequacy)的特例。White(1983)提出,在某种意义上,财政不稳定性可以定义为由于某些不确定性而导致税收收入潜在变化。国内学者很少关注到财政收入稳定性,更没有对其做出明确、一致的概念解释。有关稳定性的话题也散见于关于政府债务的文献资料。余永定(2000)认为,即使财政收入在短时间内脱离相对稳定的状态,政府可以通过发行债券、增加财政赤字等手段,凭借宏观经济要素之间的内在联系最终使得财政收入逐渐恢复到原有水平。

### (二)稳定性测算方法

根据现有的文献,本文把衡量财政收入或税收收入稳定性的方法归纳为四种:弹性法、波动率、税收浮动率法-弹性差值法和标准差法。弹性法即税收收入增长率与经济增长率的比值,计算简易,使用较为广泛。Ishida(2013)采用短期收入弹性衡量日本县级政府税收收入稳定性,发现税收收入稳定和增长存在一定的替代关系。波动率为当期某一变量的对数值与上一期对数值之差,数值越趋近于0,说明稳定性越好。当把波动率运用到财税领域,学者们习惯用某一项税收收入的波动率与经济增长的波动率之比来反映该收入与经济的趋同性,数值越趋近于1,则该收入相对于经济较为稳定。孟晨(2012)分别采用税收收入弹性法和波动率测算了广东省地级市房地产相关税收收入的稳定性。乔宝云、王道树(2005)指出,税收收入浮动率反映了多种因素对税收收入增长与经济增长关系的影响;而税收收入弹性以税制稳定为前提,反映了税制内在因素对税收收入随着经济增长而变化的作用,二者

之差体现了税制的稳定性,差值越大,税制越不稳定。标准差一般用于衡量某一变量的离散程度,数值越大,离散程度越大。White(1983)、Yan(2012)、何杨等(2017)均采用标准差法衡量税收收入的稳定性。当某一项税收收入标准差越大,说明该税收收入越不稳定。

### (三)房地产税收收入稳定性

在大多数欧美国家,房地产税收收入是地方政府提供公共品、履行财政职能的重要经济保障。Ihlanfeldt & Willardsen(2014)认为房地产税能够产生稳定的税收收入,其中一种可能的解释是地方政府通过调整税率抵消税基的变化,但是缺乏实证研究验证这一作用机制。Blöchliger 等(2015)验证了OECD 国家房地产税具有轻微的顺经济周期特征,为地方政府提供了稳定的收入来源。Anderson & Shimul(2018)通过构建误差修正模型,估计了美国州和基层政府房地产税、消费税、所得税三大主体税种收入弹性,发现房地产税是最具有稳定性的收入来源,经济波动 1%会引起房地产税收收入波动 0.78%。

虽然国内外学者侧重点有所不同,但大致可以得到以下观点:第一,房地产税收收入只能在中短期内才能保持稳定,难以持续保持较长的时间。从长期来看,随着经济增长、房地产税税基扩大、楼市供需状态发生改变等,税源发生变化,房地产税收收入自然会发生较大的波动。因此,本文的研究对象时间跨度仅适用于中短期,选取中国家庭追踪调查数据时间跨度为八年。第二,理论上讲,房地产税税基较为稳定,能够优化税收结构,有望成为稳定的财政收入来源。第三,四种稳定性测算方法各有利弊。弹性法只笼统地反映了各种因素导致的税收收入与经济增长的关系,并没有区分到底是什么因素导

致的税收增长。使用税收浮动率衡量稳定性往往受限于税制稳定这一假设条件,在实际计算过程中往往受到各种因素的影响难以准确地测算这一数值。考虑到测算方法本身的问题和数据可获得性,本文采用标准差法测算房地产税收收入稳定性。

## 三、基本假设、数据来源与测算方法

### (一)基本假设

为了模拟测算房地产税收收入的稳定性,本文就房地产税功能定位、计税依据、税率、房地产税征管等方面提出一定假设条件。

1.功能定位。从各国实践看,房地产税是地方财政收入的重要来源,地方政府开征房地产税必然要考量其潜在的收入规模效应。一方面,房地产税具有成为地方政府新税源的潜力。近年来,由于新冠疫情冲击,叠加接连推行的大规模减税降费政策,地方财政压力剧增,而相应的支出责任并没有随之发生重大的调整。在此背景下,寻找地方政府主体税种、拓展收入来源已经迫在眉睫,未来对房产保有环节开征的房地产税可以凭借税种自身的内在属性特征,有望成为补充地方财政收入重要来源之一。另一方面,根据国际实践经验,房地产税收收入相对稳定可靠,如将房地产税与地方公共服务相挂钩,可以捕获公共投资资本化带来的资产溢价收益,为地方政府提供财政激励,改善教育、医疗等公共服务,从而使得公共投资与溢价回收形成良性循环机制。因此,本文主要关注房地产税为地方政府筹集收入的功能。由于微观调查数据和地级市数据限制,本文研究范围只限于省级政府,不涉及不同层级政府间的房地产税收收入分成问题。

2.计税依据。本文模拟房地产税将会按照房屋的评估价值为计税依据,向产权所有者征收。对于

拥有产权不完整的观测样本,如小产权房,在模拟计算过程中均予以剔除。现实中,不少家庭拥有两套及以上住宅,由于目前还尚未确定对于家庭拥有多套住房的税收减免情况,所以,在按照人均价值减免和人均面积减免方案测算税收的时候,将二套及以上房产纳入税基进行计算。当按照首套减免计算房地产税时,仅对自报拥有第二套及以上房产计算税额。另外,现有的微观调查数据仅汇报多套房产以上的房产总额,无法详细区分每套房产价值,故而不能模拟累进税率下房地产税收入。

为了方便模拟测算,假设家庭自报的房产市场价值为评估值。按照常理,家庭自报的价格往往也是根据周边市场状况的房产估价,虽然不一定十分精准,但也反映了房产价值的大致水平。根据国际上征收房地产税的国家和国内上海、重庆试点实践经验,评估机构出具的评估价值大多趋近于房产市场价值。在我国房地产相关税收税基评估实务过程中,评估机构往往按照“就低不就高”的原则评估房产。一般而言,房产评估值会趋近于市场价的下限,从而最大程度地从税基评估环节减少征税阻碍和税收争议。在税收征管环节,虽然官方表态按照评估值为计税依据,但在实际计算房地产税税额时,不少的学者和实务部门赞成对房产评估值进行“打折”的做法,使计税依据一般不高于市场价。例如,房产评估机构提供的评估价值为100万,而计税依据为70万,以70万乘以名义税率得出税额。这一过程中,计税依据与评估价值的比率(70%)称为评估率。评估率取值一般在0%–100%之间,具体数值由决策者决定。本文假设模拟地方政府征税过程中没有任何效率损失、能够筹集到的最大税收,因此评估率为100%。即便现实中可能难以达到理想中

的100%评估率,但也不会影响稳定性的分析结论。简而言之,家庭住宅市场价格=评估值=计税依据。

3.税率。房地产税税率分为名义税率和实际税率。名义税率为税法规定的税率,实际税率为房地产税税额与房价之比,二者之间往往有细微的差异。本文假设名义税率等于实际税率,分固定税率和浮动税率两种方式计算税额。按照全国统一的税率可以保证地区间的稳定性指标具有可比性。学者们从不同的研究视角,测算房地产税率取值范围在0.1%–1.2%之间(曲卫东、延扬帆,2008;郑思齐等,2013;刘蓉等,2015)。考虑到纳税人可承受税收负担,张平、侯一麟(2016)认为房地产税税率采用0.5%为宜。结合国内专家研究成果和国际房地产税负水平,在使用固定税率模拟时,本文设定房地产税税率为0.5%。同时,考虑到我国地区之间经济发展水平和各地楼市“冷热不均”的差异性,本文设定各省每年的土地增值税收入为房地产税征收目标,倒推出各省浮动税率,进而比较不同减免方案房地产税收入稳定性情况。<sup>①</sup>

4.税收征管。房地产税作为直接税,对纳税人带来的“税收痛感”比较明显,容易出现逃税、避税行为。一旦出现这些行为,将会影响整体的房地产税收入规模。因此,本文假设税收征管环节没有税收流失现象,税收遵从度较高,征管部门与纳税人之间不存在“合谋”“寻租”避税等问题。

## (二)数据来源

本文数据来源于中国家庭追踪调查(CFPS)。该调查以家庭为单位,2010–2018年间,每间隔两年开展一次,五期共调查了59773户家庭,覆盖了32个省份,城市家庭样本占47%,样本数据较大,抽样范围比较广泛。CFPS数据每期都会有新的家庭进入和旧的家庭退出样本,以2018年的家庭单位为基础,

<sup>①</sup>后文详细介绍浮动税率计算过程。

66.06%的家庭在五次调查期间均有追踪数据。这说明调查持续性较好,能够尽量保障税基不会有太大的波动。因此,本文选取 CFPS 数据作为主要数据来源。

考虑到我国农村住宅和城镇住宅权属关系不同,农村地区的生产经营用房免征房地产税,本文仅保留自有房产、城镇家庭样本,剔除掉样本数量较少的内蒙古、海南、西藏、青海、宁夏、新疆之后,共收集 20973 个样本。根据样本数据家庭所在区县对应编码,本文将每个家庭所在的区县微观数据与

区县信息合并。调查家庭数据区县分布多达上万个区县,虽然区县代码仅有 162 个,但已经覆盖了 94.66%的家庭。

由于 CFPS 数据没有调查样本所在城市的人均住宅建筑面积、房价等核心变量,本文借助省级数据来替代,数据来源于《中国城乡建设统计年鉴》《中国房地产统计年鉴》以及各地方统计年鉴。如果家庭所在地区为 35 个大中城市,模拟测算过程中使用的房价用所在城市的房价替代。调查样本数据的描述性统计如表 1 所示。

表 1 数据描述性统计

变量	样本数	均值	中位数	标准差	最小值	最大值
商品房住宅房价(元/平方米)	20973	7606.302	5400	5774.779	2856	36571
35 大中城房价(元/平方米)	6086	12974.26	11000	7676.437	3807	36571
人均住宅建筑面积(平方米/人)	20.97	36.18	31.54	13.31	22.54	76.69
地级市土地增值税(亿元)	50680	18.321	7.178	25.002	0.177	144.911
省级土地增值税(亿元)	20973	184.502	116.1	199.608	3.02	1056.112
省级城镇人口数(万人)	20973	3461.959	3000	1778.14	923.66	8021.62

### (三)测算方法

房地产税收入稳定主要体现在其收入基本维持在相对稳定的区间范围内,没有出现较大幅度的波动,但并非意味着恒定不变。受到经济周期和外部冲击的影响,房地产税收入偶尔出现短期、小幅度的波动属于正常现象。实际上,任何一种税收收入难以长期维持在一个恒定的水平,因为随着经济的发展和社会的变迁,收入规模可能呈现不断上升或下降的趋势。例如,经济发展水平逐渐提高和公共需求不断增加,各类税收的税基将会随之扩大,税收收入规模将会呈现不断上升的趋势。但也有可能由于社会体制的变革和进步,人们越来越重视市场的作用,“减税”风潮盛行,税收收入或将呈现下

滑的趋势。本文借鉴 White(1983)、Yan(2012)、何杨等(2017)的做法,采用标准差法衡量房地产税收入稳定性。标准差计算如公式(1)所示。

标准差计算公式为:

$$\sigma_i = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^n (R_{it} - \bar{R}_i)^2}{n}} \quad (1)$$

其中, $R_{it}$ 表示*i*省份第*t*期预测的房地产税收入, $\bar{R}_i$ 为*i*省份从第1期到第*t*期预测的房地产税收入均值。标准差在概率统计中经常被用来衡量变量对均值的偏离程度,数值越大,则变量越分散。本文运用标准差衡量房地产税收入的分散程度,也可以视作波动程度。模拟测算的房地产税收入标准差越大,说明某种征收方案下的房地产税收入稳定性

越差。

#### 四、实证结果

考虑到税收征管能力和税收优惠政策的影响,本文分别模拟了无减免、首套房产减免、按照家庭人均面积减免、按照房产的评估价值减免方案以作对比。

首套房产减免方案,主要针对拥有一套以上房产的家庭征税,仅有一套房产的家庭免征房地产税。根据微观调查数据,抽样家庭中拥有住房1套、2套、3套及以上的占比分别为80.37%、16.61%、3.02%。如果按照首套免征的方案征收房地产税,大多数家庭免征房地产税。因此,首套房产减免方案下的房地产税税基较窄,筹集的房地产税收入较少。虽然按照首套减免方案征收的房地产税难以扮演地方政府主体税种的角色,但是从理论上讲,或

许能够起到再分配的作用。首套减免方案可以通过房地产市场预期机制,增加持有房产的成本,引导社会资本流出,抑制“炒房”行为。

对于面积减免方案,本文采用人均减免面积为人均住宅建筑面积的三分之一进行测算。<sup>①</sup>由于微观调查样本的基期为2010年,2010年我国人均住宅面积大约为32.46平方米,所以,我们采用人均住宅减免面积为10.82平方米。

对于人均价值减免方案,本文将人均价值减免额设定为1/3人均住宅建筑面积的房值,即1/3乘以人均住宅建筑面积乘以省级商品房住宅房价均值。虽然人均价值减免方案与面积减免方案减免的面积相同,但所对应的减免额并不相同。比较两种方案,更能够体现同等房产减免面积和减免房价的差异对房地产税收入的影响。

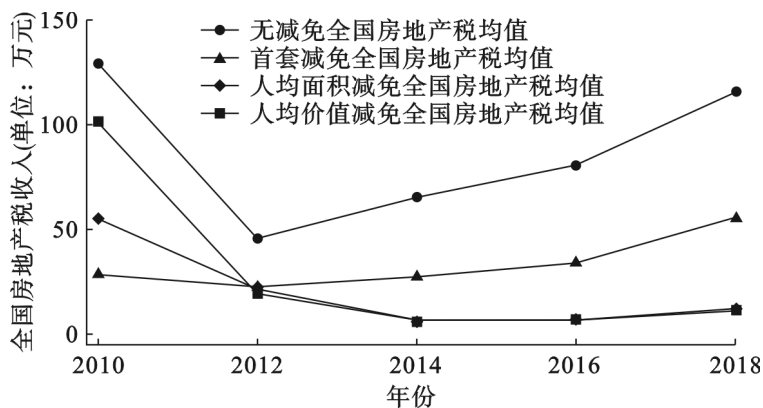


图1 固定税率情境下不同减免方案全国房地产税收入模拟

##### (一) 固定税率情境

按照0.5%固定税率,本文模拟测算了四种征收方案全国微观调查家庭在调查期间房地产税收入情况,如图1所示。<sup>②</sup>从房地产税收入规模来看,相

对于三种税收优惠减免方案,没有任何税收减免下的房地产税收入最多;三种减免方案的房地产税收入较少,而且差异较小。从房地产收入稳定性来看,根据房地产税收入的平均规模,首套减免和人均面积减免的收入波动较小,尤其在2014–2018年间,房地产税收入总体平稳。虽然不能排除家庭数量对房地产税收入的影响,但无减免和三种优惠方案所面临的课税对象是相同的,故而它们之间具有可比

<sup>①</sup>目前,没有保障人们居住生活条件最低居住面积要求,参考侯一麟、张平(2016)减免面积设定为1/3人均住宅建筑面积。

<sup>②</sup>受到样本数量的影响,单纯地观测房地产税收入的绝对值可以得到的结论并没多大的现实意义,因为抽样调查的家庭越多,房地产税收入越多。但这并不影响本文的政策模拟和研究结论,我们依然可以对同一规模的纳税群体比较不同减免方案下的房地产税收入的稳定性。

性。按照人均价值减免和无减免方案征收的房地产税收入年际波动比较大,2012 年出现最为显著的转折点,①无减免房地产税收入先降低,然后回升到 2010 年基期水平;按照人均价值减免的房地产税在 2012 年骤降,随后进入相对稳定的水平。

图 2 至图 5 分别模拟、测算了北京、天津、上海、重庆四个直辖市按照不同减免方案征税的房地产税收入情况。②北京无减免和三种减免方案的房

地产税收入变化趋势基本一致,除了 2012 年房地产税收入微降,其余年份呈现波动中上升的趋势,而且两种方案的波动大小相近。天津按照无减免方案筹集的房地产税收入最多,波动程度也最大;其他三种减免方案虽然征收的税款相对较少,但收入较为平稳,没有较大的波动。上海按照人均面积减免方案和人均价值减免方案征收的房地产税收入在观测期比较稳定,比按照首套减免和无减免方案征收的房地产税收入波动小。需要注意的是,上海筹集的房地产税收入显然

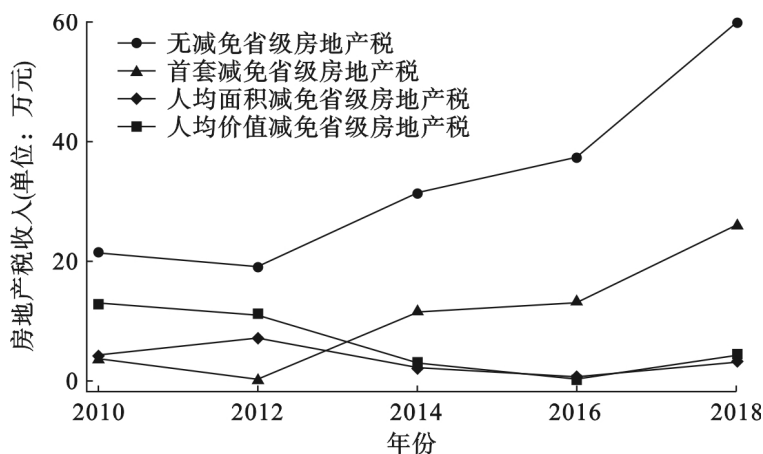


图 2 固定税率情境下北京房地产税模拟

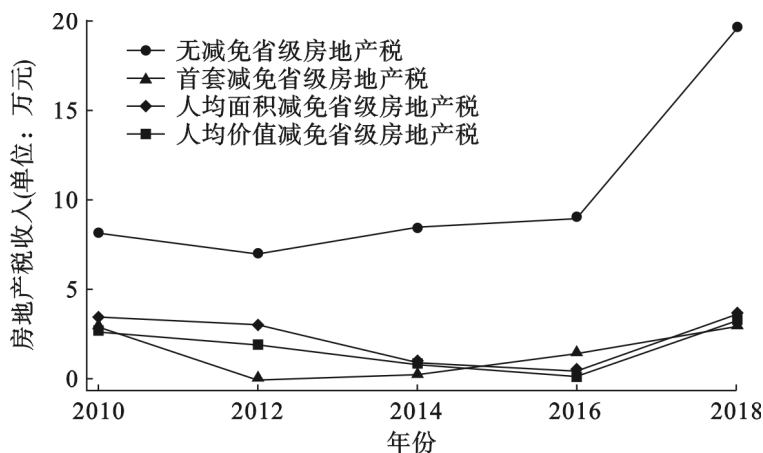


图 3 固定税率情境下天津房地产税模拟

①2012 年房地产税收入出现明显的转折点,主要是因为调查样本数据在 2010 年房产价格较高,平均为 128.39 万元;2010 年之后调查家庭自报房产价格平均为 62.14 万元。

②限于篇幅,正文仅展示了四个直辖市的模拟图形。

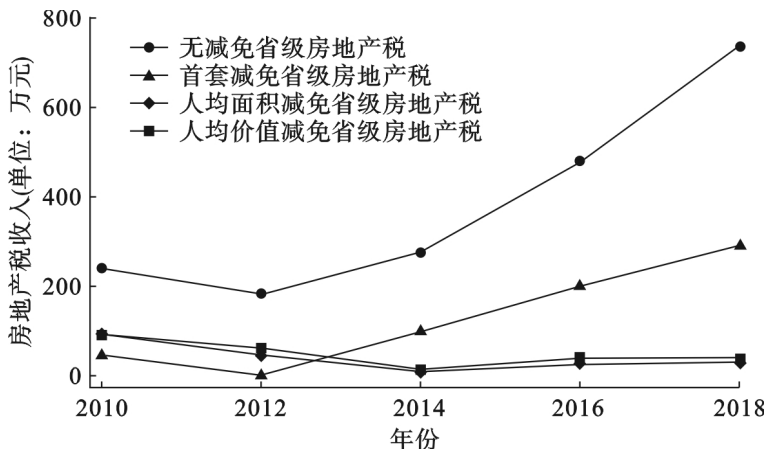


图4 固定税率情境下上海房地产税模拟

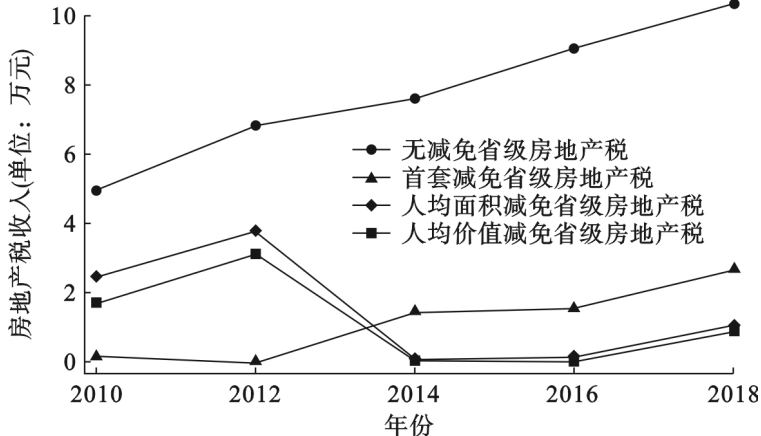


图5 固定税率情境下重庆房地产税模拟

比其他三个直辖市的收入数值上更大,主要原因是抽样家庭数量和抽样地区的差异。上海抽样调查家庭数据较多,而且相关变量信息比较齐全,而其他城市数据可能会因为所属地区抽样家庭调查过程中提供的数据信息不全,在测算过程中因数据缺失而无法测算房地产税收入。重庆按照人均价值减免和人均面积减免征收的房地产税收入波动基本一致,个别年份由于减免而出现接近零税收的情况,首套减免和无减免方案征收的房地产税收入缓慢上升,但无减免变动的幅度明显大于其他三种减免方案。

由表2可知,无减免和三种税收优惠减免方案下不同地区房地产税收入在观测期间分布的标准差。辽宁、吉林、江苏、重庆首套减免方案下房地

税收入标准差在四种征收方案中最小,意味着在这些省份首套减免方案房地产税收入稳定性较强。北京、天津、山西的人均面积减免方案比其他方案的稳定性更好。然而对于大多数省份,人均价值减免方案的房地产税收入标准差最低,在样本观测期间,各省份按照人均价值减免征收的房地产税收入更趋近于各自的平均值。由此可见,四种方案稳定性在不同省份之间呈现异质性。对于大多数省份来说,如果选择人均价值减免房地产税,地方政府可以征收到的税收收入规模比其他征收方案更为稳定、可预期。另外,无论是按照套数、面积还是价值减免房地产税,即便在不同地区,都比没有任何减免方案的稳定性更好。因此,从收入稳定性的角度



来讲,地方政府出台一定的税收优惠政策能够稳定 力而行”和财政运行可持续、健康发展。

税收收入预期,避免出现大幅度的收入波动,从而 (二)浮动税率情境

在一定程度上缓解支出端压力,促进地方政府“量 前文模拟测算了所有省份按照统一的固定税

表 2 固定税率情境下四种征收方案各地区房地产税收入标准差

省份	无减免	首套减免	面积减免	价值减免
北京	11.018	6.934	2.008	3.928
天津	3.56	26.428	0.9	0.808
河北	14.469	9.882	4.177	3.281
山西	11.155	22.94	8.204	10.206
辽宁 <sup>①</sup>	237.54	7.241	115.175	246.04
吉林	22.252	0.728	9.874	10.669
黑龙江	3.904	9.775	2.226	1.696
上海	136.209	75.292	28.575	21.852
江苏 <sup>②</sup>	394.457	9.767	79.263	399.282
浙江	21.213	12.047	19.019	23.568
安徽	22.18	5.267	1.807	0.797
福建	4.295	7.752	1.175	0.776
江西	5.601	1.826	0.562	0.189
山东	13.816	30.93	1.973	1.12
河南	29.571	16.934	10.546	8.049
湖北	8.872	8.308	1.73	1.281
湖南	10.473	7.545	2.611	2.072
广东	41.785	52.733	9.584	5.739
广西	2.69	1.985	1.24	0.834
重庆	1.525	0.696	1.027	0.927
四川	14.846	26.363	2.39	1.531
贵州	7.34	3.602	1.963	1.663
云南	6.374	1.918	1.821	1.433
陕西	7.153	1.915	2.016	1.604
甘肃	27.058	10.842	5.952	5.842
均值	41.809	17.901	19.031	42.633

①辽宁省的无减免和价值减免方案模拟测算房地产税收入标准差较大,主要是抽样家庭自报房价相差较大,近 10 万元。

②江苏省模拟无减免和价值减免方案模拟测算房地产税收入标准差较大,主要是因抽样家庭数量较少,共 246 个,而且房价相差将近 8 万元。

率征收房地产税情况,并比较不同的税收优惠方案下房地产税收入稳定性。考虑到地域差异等现实因素的影响,本文将模拟测算浮动税率下房地产税收入,比较不同征收方案房地产税收入稳定性。

房地产税税率的高低直接决定房地产税收入

规模。“以收定支”“以支定收”都是现代国家预算管理的两种基本原则。美国“联邦-州-地方(基层)”政府采用“以支定收”方式征收房地产税,每年根据当年财政支出预算和其他税源收入的缺口来确定房地产税拟征收总额,再除以房地产评估值得到相应

表 3 浮动税率情境下各地区房地产税税率模拟测算结果

省份	2010	2012	2014	2016	2018
北京	0.065	0.086	0.112	0.046	0.064
天津	0.069	0.136	0.203	0.138	0.105
河北	0.098	0.166	0.224	0.2	0.251
山西	0.029	0.076	0.118	0.103	0.106
辽宁	0.265	0.528	0.408	0.119	0.131
吉林	0.097	0.267	0.266	0.174	0.148
黑龙	0.051	0.214	0.272	0.195	0.207
上海	0.053	0.112	0.097	0.083	0.097
江苏	0.173	0.252	0.302	0.229	0.187
浙江	0.073	0.084	0.112	0.111	0.107
安徽	0.105	0.19	0.208	0.191	0.182
福建	0.127	0.185	0.261	0.234	0.243
江西	0.128	0.159	0.287	0.263	0.229
山东	0.119	0.195	0.301	0.273	0.273
河南	0.117	0.159	0.245	0.205	0.236
湖北	0.1	0.202	0.321	0.27	0.246
湖南	0.068	0.149	0.173	0.184	0.257
广东	0.138	0.242	0.255	0.237	0.276
广西	0.135	0.28	0.252	0.194	0.197
重庆	0.135	0.278	0.302	0.312	0.201
四川	0.101	0.153	0.202	0.166	0.2
贵州	0.125	0.146	0.418	0.578	0.279
云南	0.09	0.201	0.172	0.136	0.136
陕西	0.09	0.152	0.198	0.117	0.171
甘肃	0.046	0.078	0.111	0.152	0.174

的房地产税税率。“以收定支”的财政管理原则可以有效地约束政府债务规模、保持财政可持续性,得到国内诸多学者的支持。我国地方政府确定税率之前会从“以收定支”“以支定收”等多个角度论证房地产税税率设定的合理性。当前,本文并不能确定房地产税的使用方向以及是否能够达到补充税源的效果。如果完全采用“以支定收”的方式来确定房地产税总额和税率,存在相当大的难度。在稳定税负的政策导向下,本文选取现有房地产相关税收中占比较大的土地增值税作为拟定房地产税收入预期目标,根据现有的宏观数据,计算相应的房地产税税率,如表3所示。

以土地增值税收入作为拟定的房地产税收入目标,主要出于以下方面的考虑。一方面,土地增值税收入在房产税、城镇土地使用税、契税、耕地占用税、土地增值税五大房地产相关税种中占比较大。2021年,该五种税收收入为20793亿元,占地方财政收入的18.7%。其中,土地增值税和契税是五个税

种总收入比重最大的两个税种,近年来各自基本维持在30%左右。另一方面,土地增值税存在各种问题,亟待解决,符合减轻流转环节税负、提高保有环节税负的总体改革思路。

图6为以土地增值税收入规模作为房地产税收入目标,利用抽样家庭数据测算的全国房地产税收入走势。设定每个省份征收的房地产税收入规模为当年的土地增值税收入,除以人均住宅建筑面积和住宅均价,反算出每个省份没有任何税收减免的房地产税税率。每年的房地产税税率根据当年的省级土地增值税收入、人均住宅建筑面积和住宅均价计算得出。因此,房地产税税率在观测期间不是固定的,而且同年度每个省份的房地产税税率也不尽相同,取值范围在0.029%—0.578%之间,平均税率为0.188%。实行差异化、浮动的房地产税税率,既切合我国各地房地产市场“冷热两重天”的实际状况,也顺应房地产市场周期波动。

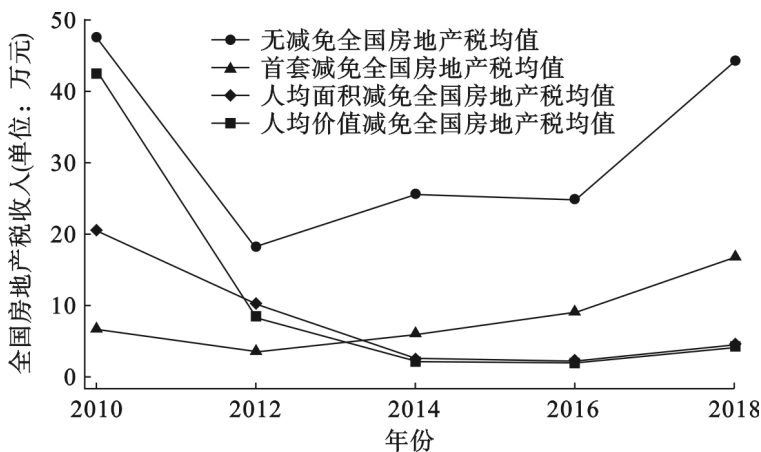


图6 浮动税率情境下不同减免方案全国房地产税收入测算

需要注意的是,浮动税率是按照各地在调查期间土地增值税收入规模倒推出来的房地产税税率,没有考虑纳税人的纳税能力和税负,所以运用省级层面的数据推算出来的税率比其他专注于研究纳税人可承

受能力文献推荐的房地产税税率偏高一些。

就不同方案变化趋势而言,无减免和首套减免方案房地产税收入变化趋势大致同步,但无减免方案波动的程度远远大于首套减免方案波动程度;人

均面积减免和人均价值减免方案房地产税收入趋势相近,人均价值减免方案下的房地产税收入下降幅度明显大于面积减免方案下的房地产税收入降幅。无论样本数量大小,从房地产税收入计算公式本身出发,人均面积减免额为住宅减免面积乘以平均住房单价,人均价值减免额为同等住宅减免面积下的房价总值,居民住宅房产面积的波动显然比房价的波动程度要小,由此可以在很大程度上解释为何人均价值减免方案下的房地产税收入波动大。

如图 7 所示,在样本观测期间,北京按照人均面积减免和人均价值减免方案征收的房地产税收

入变动比其余两种减免方案的波动更小,而且征收的房地产税收入更低。2012 年、2016 年首套减免方案出现收入为零的情况,主要原因是调查期间 83% 的家庭调查数据仅有一套房产,家庭拥有房产最多为 4 套,按照首套减免的税收优惠政策绝大多数家庭将免征房地产税。图 8 为天津在四种减免方案下筹集的房地产税收入情况,与图 3 按照 0.5% 固定税率征收的房地产税收入没有明显的差异。如图 9 所示,上海在人均面积减免和人均价值减免方案下征收的房地产税收入在观测期间平稳,无减免和首套减免呈现上升趋势,2018 年无减免方案征收的房地

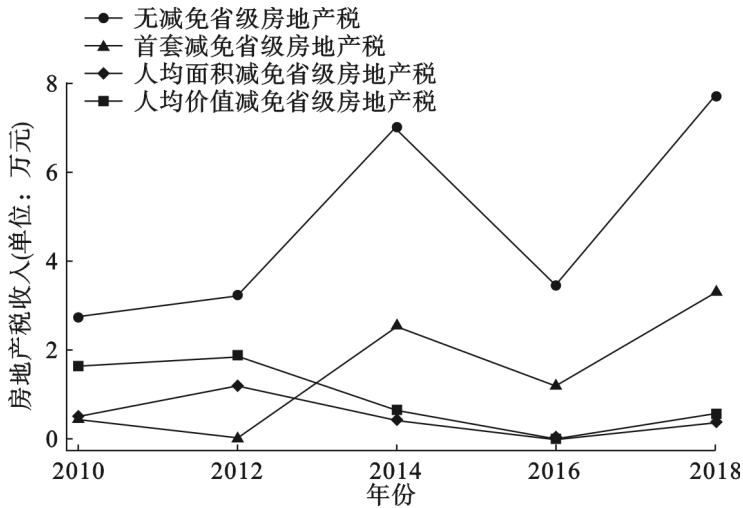


图 7 浮动税率情境下北京房地产税模拟

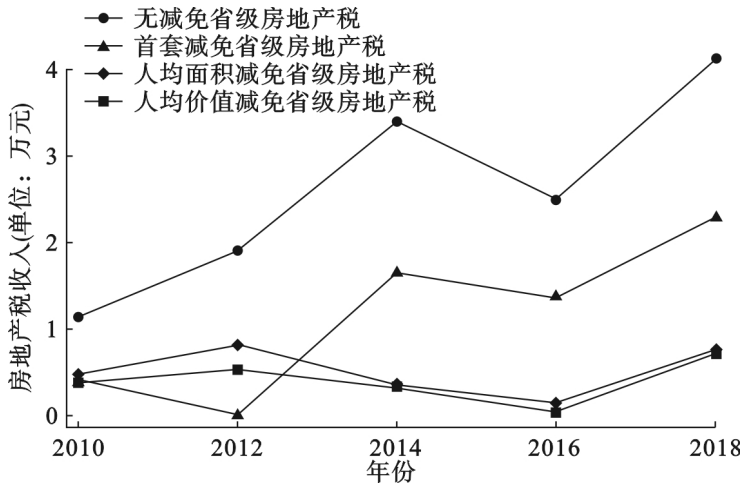


图 8 浮动税率情境下天津房地产税模拟

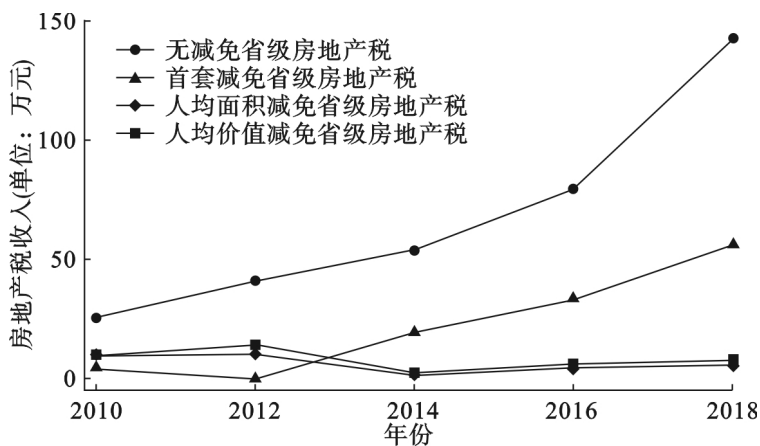


图9 浮动税率情境下上海房地产税模拟

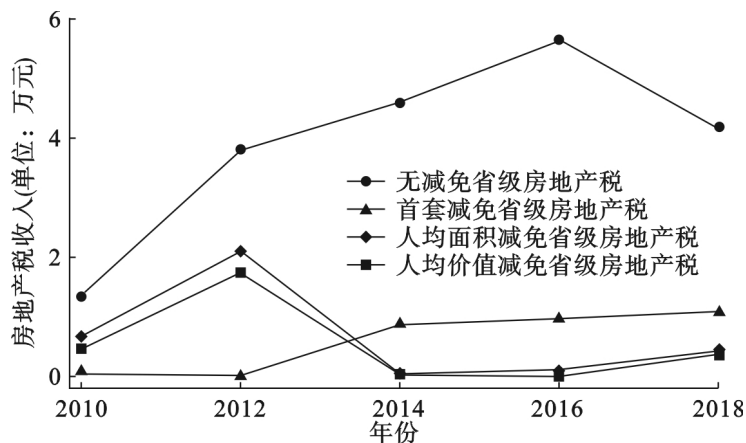


图10 浮动税率情境下重庆房地产税模拟

产税收入将近150万。图10展示了重庆在四种减免方案下征收的房地产税收入情况。与其他三个城市不同,重庆按照无减免方案征收的房地产税与按照首套减免方案征收的房地产税收入趋势并不一致,首套减免下的房地产税收入相对比较平稳;人均价值减免和人均面积减免的变动趋势大致相同。

从表4可以看出,大多数省份中,人均价值减免方案下的房地产税收入标准差最小,意味着人均价值减免方案比其他减免方案征收房地产税收入更稳定,按照人均价值减免方案每年筹集的房地产税收入趋近各省市的平均值。辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江、重庆、云南、陕西按照首套减免方案税收优惠政策筹集的房地产税收入,比其他三种方案

更稳定。北京、上海、山西三个地区,按照面积减免方案测算出的房地产税收入,比其他方案更稳定。总体来看,就收入稳定性而言,按照浮动税率征收房地产税,无论采取首套减免、人均面积减免,或人均价值减免,都比无减免方案更佳;不同减免方案稳定性呈现地域性差异,大多数省份按照人均价值减免方案均能够筹集相对稳定的房地产税收入。

## 五、结论与政策建议

房地产税改革牵一发而动全身,尤其在当前经济下行、疫情冲击及国际形势不稳等背景下,通盘考虑房地产税收体系,择时扩大试点、循序渐进、稳妥推进为宜。本文利用CFPS数据,模拟测算了各省

表 4 浮动税率情境下四种征收方案不同地区房地产税收入标准差

省份	无减免	首套减免	面积减免	价值减免
北京	1.446	0.931	0.384	0.567
天津	0.952	10.846	0.208	0.151
河北	8.263	4.575	1.582	1.258
山西	3.151	5.448	2.124	2.561
辽宁	118.978	2.722	56.268	125.745
吉林	12.047	0.296	5.393	5.751
黑龙江	3.011	0.997	1.455	1.076
上海	28.643	14.384	2.293	3.113
江苏	134.693	3.754	26.628	137.487
浙江	3.703	2.617	2.655	3.361
安徽	9.463	2.03	0.901	0.429
福建	2.421	1.953	0.485	0.331
江西	2.974	0.916	0.195	0.103
山东	8.85	7.665	0.955	0.807
河南	15.635	5.858	3.537	2.757
湖北	5.751	2.96	0.954	0.776
湖南	6.305	3.685	1.115	0.962
广东	25.723	15.66	6.107	3.913
广西	1.224	0.813	0.804	0.526
重庆	1.383	0.321	0.768	0.671
四川	6.555	10.668	0.799	0.556
贵州	8.168	3.31	0.723	0.68
云南	1.839	0.528	0.903	0.699
陕西	1.357	0.272	0.752	0.463
甘肃	10.593	3.814	2.466	2.367
均值	33.537	5.328	12.933	21.048

份在固定税率和浮动税率情境下,房地产税收入规模及稳定性,本文得到以下几点结论及政策建议:

第一,房地产税收入稳定性呈现明显的地域性差异。即便全国采取统一的房地产税减免方案和税率,各地筹集的房地产税收入规模和稳定性表现出

显著的地域性差异。在房地产税制度顶层设计上,既要全盘统筹考虑地区性因素,又应该将税收管理的权限充分授权给地方政府,发挥地方政府自由裁量权,提高治理能力和水平。

第二,对于大多数省份来说,房地产税减免方案

不仅可以减少税收征管阻力,而且具有良好的收入稳定性。就收入规模而言,虽然减免方案比没有任何减免方案筹集的收入少,但从中短期来看,稳定的房地产税收收入能够实现了房地产税“税负公平、注重效率、税政得当、税入充足、公开透明”五大要素中的“税入充足”。通过模拟测算,本文发现,采取税收减免方案筹集的房地产税收收入比没有任何减免方案筹集的房地产税收收入更稳定;人均价值减免方案在大多数省份能够筹集相对稳定的房地产税收收入。如果未来全面推行房地产税的政策目标为切实提高老百姓的基本公共服务,将房地产税收收入与基本公共服务支出相挂钩,那么实行税收减免方案将会有助于降低税收收入的不确定性,稳定财政收入端和支出端的预期,促进财政运行可持续、健康发展。

第三,关于房地产税税率,本文分别模拟固定税率 0.5% 和浮动税率下的房地产税收收入的稳定性,发现采用浮动税率征收的房地产税收收入比采用固定税率征收的房地产税收收入波动更小。建议权衡税收增长、经济稳定等多重政策目标时,慎重设定房地产税要素,避免政策叠加冲击经济。如果仅从地方财政收入稳定性的角度考虑,房地产税宜采用体现区域差异化、相对公平合理的税率区间,设定统一的税率下限,根据地区经济发展程度、居民收入水平、楼市状况等因素适时微调上限。

## 参考文献:

[1] 郑思齐,孙伟增,满燕云.房产税征税条件和税收收入的模拟测算与分析——基于中国 245 个地级及以上城市大样本家庭调查的研究[J].广东社会科学,2013(4):5-15.

[2] Smith A.The Wealth of Nations:An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [M]. Harriman House Limited,2010.

[3] Musgrave,R.Public Finance,Now and Then[J].Public

Finance Analysis,1983,41(1):1-13.

[4] Groves,H.M.,Kahn,C.H.The Stability of State and Local Tax Yields[J].The American Economic Review,1952,42(1):87-102.

[5] White F.C.Trade-off in Growth and Stability in State Taxes[J].National Tax Journal,1983,36(1):103-114.

[6] 余永定.财政稳定问题研究的一个理论框架[J].世界经济,2000(6):3-12.

[7] Ishida K.The Trade-off Between Growth and Stability in Prefectural Tax Revenue in Japan [J].International Journal of Public Administration,2013,36(3):210-221.

[8] 孟晨.房地产相关税收的稳定性和增长潜力分析——以广东省为例[D].北京:北京大学图书馆,2012.

[9] 乔宝云,王道树.税收收入浮动率和税收收入弹性[J].税务研究,2005(1):33-36.

[10] Yan,W.The Impact of Revenue Diversification and Economic Base on State Revenue Stability[J].Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management,2012,24(1):58-81.

[11] 何杨,王蔚,陈昱锦.我国地方税收收入稳定性研究[J].税务研究,2017(8):86-92.

[12] Ihlanfeldt K.,Willardsen K.The millage rate offset and property tax revenue stability [J].Regional Science and Urban Economics,2014,46:167-176.

[13] Blöchliger H.,Balázs Égert,Bastien Alvarez,et al.The Stabilisation Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries[R].OECD Economics Department Working Papers,2015,55(1237):5-21.

[14] Anderson J.E.,Shimul S.N.State and Local Property, Income,and Sales Tax Elasticity:Estimates from Dynamic Heterogeneous Panels[J].National Tax Journal,2018,71(3):521-546.

[15] 曲卫东,延扬帆.物业税内涵研究及税负测算分析——以北京市为例 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2008,47(6):48-56.

[16] 刘蓉,张巍,陈凌霜.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[J].财贸经济,2015(1):54-64.

[17] 张平,侯一麟.房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应[J].经济研究,2016,51(12):118-132.

【责任编辑 高志鹏】