

# 中国房地产税改革的区域差异比较实证研究

“2016-2017 年北大-林肯中心研究基金”结项报告

基金负责人：复旦大学 张平

## 课题成果：

- [1] 张平、侯一麟，2016：《房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应》，《经济研究》第 12 期：118-132 页。
- [2] 张平，2016：《房地产税的政府层级归属：作为地方税的理论依据与美国经验启示》，《中国行政管理》第 12 期：125-130 页。
- [3] 张平，2016：《现代房地产税：美国经验与中国探索》，中国社会科学出版社。

## 报告摘要：

房地产税长期以来是发达国家地方政府尤其是基层政府的主体税种。中国的房地产税改革讨论经年，但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。

本报告第一章从财税体系和政府治理的视角阐述房地产税作为地方税的理论缘由，说明房地产税作为地方税有着合理的理论支撑，同时亦是实践所证明的最终选择。理论上，财政分级制和公共选择理论构成了房地产税作为地方税的理论基础；实践上，房地产税的税基不可移动决定了房地产税是受益税的最优选择，而受益税特征进而决定了房地产税是地方税。经济社会发展的复杂性提高使得纳税人和受益者的匹配只有基层政府才更有效率，高层级政府逐步放弃房地产税而转移到其他税种是其必然选择。地区间异质性的提高进一步印证了不同地区需要差异化的税负以及相应的公共服务支出设计。本文最后以美国为例，从房地产税在美国政府层级间演变的历史以及美国财税体制变迁的实践出发，阐述了为什么房地产税在美国历史上曾有相当长的时间是州政府最主要的收入来源，又如何从州税逐步下沉到最终几乎完全由地方政府征收和使用的过程。

第二章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”。

第三章在房地产税纳税意愿理论模型的基础上,构建衡量纳税意愿的不同测量指标。我们使用《中国家庭追踪调查》的数据,根据区域、住房类型、拥有套数、购房贷款以及社会经济地位等因素,对不同地区和不同收入居民对房地产税的纳税意愿进行多维度的比较。发现:一、不同地区和家庭对房地产税的纳税意愿存在较大差异,进一步说明房地产税的地方税特征和差异化设计的必要性。二、在不同减免方案下,房地产税的财政效应不同,纳税意愿与纳税能力间的一致性也不同。三、减免额度越高越好是一种想当然,没有理论和数据测算的支撑,也未必能减少政策推进的阻力。我们认为,以人均价值减免为基础,综合考量房地产税的财政能力以及居民纳税意愿与纳税能力的一致性,减免额度不宜超过当地人均三分之一建筑面积的当年市场价值。

**关键词:** 房地产税、税制要素设计、纳税能力、纳税意愿

# 目录

中国房地产税改革的区域差异比较实证研究 .....	1
<b>第一章 房地产税的政府层级归属：作为地方税的理论依据与美国经验启示 .....</b>	<b>7</b>
一、 引言 .....	7
二、 财政分级制与公共选择.....	8
三、 房地产税的受益税特征.....	9
四、 支付意愿与支付能力 .....	11
五、 地区间异质性和偏好多样性.....	12
六、 房地产税在美国政府层级间的演变 .....	13
七、 结论 .....	17
<b>第二章 房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应 .....</b>	<b>19</b>
一、 引言 .....	19
二、 文献综述分析.....	20
1. 纳税能力研究的阶段特征.....	20
2. 纳税能力的测量 .....	21
3. 税负归宿与公平性 .....	22
三、 纳税能力的理论模型 .....	24
1. 基于投标排序模型的纳税能力 .....	24
2. 纳税能力衡量方法 .....	25
3. 纳税能力指数解读 .....	27
四、 数据、方法和结果 .....	28
1. 纳税能力指数分析 .....	28
2. 税负分布.....	33
3. 再分配效应.....	37
4. 净福利的决定因素 .....	38
五、 结论 .....	41
<b>第三章 中国城镇居民的房地产税纳税意愿：理论框架和不同减免方案下的模拟分析.....</b>	<b>44</b>

一、 引言 .....	44
二、 纳税意愿文献综述 .....	45
三、 房地产税纳税意愿分析.....	46
四、 房地产税纳税意愿的理论模型 .....	48
五、 数据、方法和结果 .....	52
(一) 纳税意愿的测量.....	53
(二) 不同家庭与地区差异.....	57
(三) 纳税意愿的决定因素.....	59
(四) 纳税意愿与纳税能力的一致性 .....	63
六、 税制设计：不同减免方案下的比较分析.....	65
(一) 房地产税的财政效应.....	65
(二) 纳税意愿与纳税能力的综合考量.....	67
七、 结论与讨论.....	70
参考文献 .....	71

## 报告正文

在地方政府严重依靠国有土地出让金进行其财政支出、住房分布很不平等的今天，对公民持有房屋征收房产税已经提上政策议程。我国从 2003 年起逐步实施了一系列关于房产税空转试验、上海重庆房产税试点、不动产登记、房产税立法等政策措施。中国房产税改革已经过多年讨论和研究，但由于房产税牵涉面广，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。

下文为“2016 年北大-林肯中心研究基金”项目“中国房产税改革的区域差异比较实证研究”的结项报告，报告中的前两章内容经过提炼成学术文章后已分别投稿发表于《经济研究》和《中国行政管理》，第三章内容也正在投稿过程中。报告内容特别强调了房产税的地方税特征以及各地的差异比较，从而突出了税制要素设计差异的重要性。**本报告的基本结论为：**不同的衡量指标对我国城镇居民房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产税的支付能力存在很大差异，因此在进行房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产税的纳税能力差异。在一定的减免方案下，居民的房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产税税负。在人均价值减免方案下，房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。

本报告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产税的地方税特征，推进房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，房产税的税负分布和再分配效应的测算均表明，房产税调节收入/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。在确认价值减免后具体要减免多少额度时，通过比较分析对不同方案下的结果进行测算，综合考量房地产税的财政能力以及居民纳税意愿与纳税能力的一致性，发现并不是减免越多越好，减免额度不宜超过当地人均三分之一建筑面积的当年市场价值。另外，不同的减免方案会使基于纳税能力的税率有所变化进而影响到纳税意愿。因此，房地产税的税制要素设计是不同要素之间持续互动的过程。以纳税能力为基础确定税率后，由于减免导致的实际税率变化会作用于纳税能力进而需要进一步调整税率。减免方案在图中处于核心地位，意在说明房地产税开征初期合宜的减免设计非常重要。这一动态过程会在不同地方政府的实践中有差异化的体现。以下是我们的详细研究。

# 第一章 房地产税的政府层级归属：作为地方税的理论依据 与美国经验启示

## 一、引言

随着深化财税体制改革的逐步展开，中国开征房地产税已成为大势所趋。<sup>1</sup>近年来，学术界和政策界对房地产税的改革均有诸多论述和讨论。对于是否应该开征房地产税依然存在着截然不同的两种观点：支持或反对。<sup>2</sup>同时，房地产税在立法、设计、开征和使用等多个环节和维度也都存在或多或少的争论。而对于房地产税在政府层级中如何划分的问题，房地产税应作为地方税供基层政府征收和使用，似乎已经获得一定的共识。<sup>3</sup>但是，对于为什么房地产税适合用作地方税，其理论和实践的依据是什么，仍未见深刻的讨论与分析。那么，为什么房地产税应该作为基层政府的税源而不是像所得税和增值税等其他税种一样作为中央与省或省与基层政府的共享税？房地产税作为地方税在财政、税收和政府治理等角度的理论依据是什么？现有多数发达国家的房地产税征收实践以及历史变迁能否在这一问题上提供实践支撑？本文以财税体系和政府治理的视角阐述房地产税作为地方税的理论缘由，说明房地产税作为地方税有着合理的理论支撑，同时亦是实践所证实的最终选择。美国房地产税在政府层级间演变的历史以及美国财税体系的实践也证明了这一点。

房地产税在美国历史悠久，房地产税是当下美国地方政府最主要的收入来源，约占地方税收收入的70%。但房地产税作为地方税的主体，在政府间财政关系中的这一格局并不是由来如此。房地产税在政府财政关系中的定位在美国历史

---

<sup>1</sup> 一般来说，房产税是指房产在保有环节的税收。房产税还有几个其他的称呼，如物业费、房地产税、不动产税和财产税等。在有些语境中，房产税的外延可能进一步被扩大为“房地产税费体系”的概念。诸如商用房地产保有环节的房产税、城镇土地使用税及耕地占用税和房地产交易环节的契税、土地增值税及其他相关税种都可能被包含进来。在本文中，我们不做区分，将“房产税”和“房地产税”交互使用，含义相同，均仅指保有环节的税收。

<sup>2</sup> 支持开征房产税的学者有安体富（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）和刘蓉（2011，2015）等。但他们的出发点和具体观点也有差异，不少学者不同意“房产税万能论”。反对开征房产税比较有代表性的是杨斌（2007）、郎咸平（2010）、许善达（2015）和夏商末（2011）等学者的观点。

<sup>3</sup> 在一般语境下，中国的地方包含省、市、县和乡四级，使用地方财政也指的是省及以下四级财政。为了强调房产税是区/县和街道/镇政府的税收收入来源，我们特别使用了基层或基层财政的表达。这里的基层指的是区县和街道/镇两级。当然，在某些语境中，市一级也可能被视为基层的组成部分。在本文中，“地方”特指基层政府，“地方税”指由基层政府征收和使用的税种。美国的地方政府则是州政府以下的包括县（county）、市（municipality）、镇（township）、学区（school district）和特别区（special district）。

上与当下的情形完全不同。那么，房地产税原来是怎样的，具有怎样的演化过程，为什么会如此演化？不同于多数对国外房地产税的财政收入分配或征收实践等方面的介绍性文章，本文从政府间财政关系的视角来介绍和解构房地产税制度在美国的演化过程和历史成因。这对中国房地产税的制度设计具有重要的意义。中国的房地产税不应以西方如何而就去模仿，也不该因西方没有而去刻意创造。我们应该从透彻理解的角度去分析“为什么”，不盲从亦不武断排斥，这应该是“西学中用”的基本态度。从西方房地产税历史的发展过程以及现实实践出发，以理论视角分析可以帮助避免这两方面的问题，从深层次理解制度设计的原理和理论支撑。

## 二、财政分级制与公共选择

财政联邦主义理论<sup>4</sup>(Musgrave, 1959; Oates, 1968, 1972)表明对于政府的三个不同功能——经济稳定、资源配置和收入分配，应该由不同层级的政府来承担。建构各级政府的收支体系，需要同时考虑效率与公平，实现满足公民需求的同时提高政府治理能力。这里我们考虑支出责任划分和收入划分两个方面。对支出责任，从公共服务提供的角度看，需要充分考虑效率的同时，以服务民生为方向，回应公民需要、对公民负责、与公民共同决策。对收入划分，应当是有效率的，并且不应应对税收政策和管理产生歪曲效应。收入划分应保证地方政府有充足的收入，以完成其支出责任（张光，2009）。由于存在不同的居民偏好分布，而地方政府掌握着更多信息，由地方政府来提供相应的公共产品和服务也就更加高效。伴随着区域间异质性和复杂性的日益增加，房地产税地方化（分权化）为地方政府提供了充足的收入划分，从而满足其支出责任。地方政府可以更好地匹配满足与本地人口需求相一致的公共物品和服务的组合，最终提高政府效率。

一方面，从地方政府层面来看，居民在不同社区间的迁徙就是由需求所带来的行为选择。是否迁徙揭示了消费者和选民对公共物品的需求，这类类似于在市场中通过对购买商品的意愿测试出消费者的偏好。就像 Tiebout (1956)总结的一样：“消费者在具有空间结构的经济中揭示自己的喜好是不可避免的，空间上的流动

---

<sup>4</sup> “Fiscal Federalism”常被直译为“财政联邦制”或“财政联邦主义”，其实这里的“联邦”并没有政治制度的含义，而是一种财政管理中的分级，侯一麟（2009）第一次专门阐述了“Fiscal Federalism”为何译为“财政分级制”更为合适。下文沿用“财政分级制”译法。



性使得对公共品的消费能够类似于在私人市场上的购物选择。”然而，居民偏好的异质性也产生了很多对于在 Tiebout 模型中公共物品供给的问题(Alesina, Baqir, & Easterly, 1999; Atkinson & Stiglitz, 2015; Rubinfeld, 1987a)。另一方面，从公共选择的视角来看，Sjoquist (1981)发现跟支出的情况类似，税收的组成亦会对中间选民模型的效用作出反应。因此，房地产税的地方化且作为其主要收入来源的定位可以被看作是适应日益发展的差异性偏好的公共需求。而房地产税作为“受益税”的观点(Fischel, 1992, 2001)也指出，缴纳房地产税的成本亦接近于从公共项目上获得的利益。根据这一观点，无论是区域间还是区域内的异质性都需要房地产税地方化来提高效率和满足不同偏好。因此，财政联邦制理论和公共选择理论一起，为房地产税作为地方税与地区间异质性的匹配提供了理论基础。而房地产税本身的特征以及地区间异质性的加强则为房地产税成为地方税提供了充分的实践土壤。

此外，地方政府的财政自主权确实具有其合理性。在拥有自主收入来源的情况下，地方政府可以对居民或选民的需要负责(Sjoquist, 1981)，可以在不同的支出决策中提供有效的公共服务(Oates, 1972, 2001)，还可以在有限的地理区域内匹配到支出受益者(McGuire, 2001; Wallis, 2001)。Connolly, Brunori 和 Bell (2010)还发现通过地方政府自身筹集的财政收入比重与地方自主权和地方负责的程度密切相关(McCluskey, 1999)。由于这些原因，学者认为美国式的财政分级制仍然需要被保持，包括具有财政自主权的地方政府。而在较低的有效税率的前提下，房地产税似乎是大幅提高财政收入的最好工具(McGuire, 2001)。

### 三、房地产税的受益税特征

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可以享受这些公共服务。即使居民不享受相应的公共服务（如教育等），这些公共服务也会被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拥有者(Hamilton, 1975, 1976a; Oates, 1969a, 1973)。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存在一定的不一致，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。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。

受益税是对某些税种的征收和使用安排特征的概括：将纳税人与公共服务支出的受益者相匹配，使纳税人能切实感觉到赋税带来的收益。例如，燃油税也是一种受益税，其收入往往会使用在高速公路的修缮保养上。那么，为什么房地产税会被用作受益税而不是其他主要税种，例如所得税或销售税？<sup>5</sup> 房地产税的税基有一个很重要的特性：房产的不可移动。由于房产不可移动，相对于其他税种来说，房地产税的税基稳定且易识别，对纳税人和受益者的定位相对容易。因此可以较好地匹配缴纳的税收和获得的益处，真正体现受益税的特征。而对所得税和销售税来说，由于其税基的流动性很大，纳税人与公共服务受益者的匹配极其困难。一个人完全可能居住在 A 地，却在 B 地工作获得收入（所得税），在 C 地购物（销售税）；那么该居民享受的公共服务以及其子女在 A 地入学的学校质量均与其缴纳的税收无关。为了减少税收对经济行为的扭曲，所得税和销售税往往由更高层级的政府来征收。因此，房产的不可移动特性决定了房地产税最终被选择成为最主要的受益税税种。

房地产税作为受益税很大程度上进而决定了房地产税是地方税。地方政府的信息优势使得其匹配纳税人与受益人的能力远远强于高层级政府。同时，由于公共服务辐射的地区性或区域性，房地产税需要在一定的区域内征收和使用以达到受益税的作用。美国的房地产税在政府层级间变迁过程表明，地方政府相较于州政府能以更低的政治成本使用房地产税(Wallis, 2001)。由于征收房地产税的同时能给当地带来更好的学校和道路等公共服务，纳税人直接享受了房地产税所带来的好处。即使是对这些公共服务并没有直接需求的纳税人，更好的服务也可以使他们的房产升值，从而使得纳税人愿意缴纳房地产税。因此，更高层级的政府（例如美国的州政府和联邦政府）偏好不使用房地产税，而地方政府偏好使用房地产税的事实表明，地方政府拥有使用房地产税的一些独特好处。由于地方政府利用

---

<sup>5</sup> 由于房产税改革存在一定的阻碍和不确定性，不少学者认为房产税未来不能成为地方政府主体税种（白彦锋，2012）。杨卫华和严敏悦（2015）等学者认为应将企业所得税作为地方税主体税种。朱青（2014）则认为，不能将房产税和企业所得税作为地方主体税种，他认为应当开征零售环节的销售税划给地方；或者是改造消费税，将一部分定额征收的消费税划给地方；或者提高个人所得税地方分享的比例。

房地产税的这些有利因素，在可预见的未来，房地产税或将一直是地方政府最主要的收入来源。<sup>6</sup>

#### 四、支付意愿与支付能力

房地产税作为受益税，其理论本质即是将私人消费转化为公共品消费，如教育、医疗、道路基础设施和环境等。若以此为基础分析房地产税改革的居民福利效应：对大多数人来说，由于住房的消费弹性较小，房地产税相当于将居民原本可以用于私人消费的收入转变为用于提供公共品消费。由于不同收入层次的居民具有不同的消费偏好，每单位公共品对不同发展程度地区的居民边际效用也会不同。收入较低的居民倾向于亟需的私人消费，如衣食住行等；高收入人群则会对公共服务有更好的要求，如高水平教育医疗条件和小区环境等。因此，不同地区的房地产税会对居民福利水平造成不同的影响。房地产税作为受益税的特点以及其相应的居民福利变化情况，决定了当房地产税在一些地区可以获得明显的正福利效应的同时，在另外一些地区将可能降低居民福利水平。

这种地区间福利效应差异的直接体现就是不同地区居民对房地产税有差别的支付意愿。支付意愿的不同直接体现在了微观主体（家庭）身上，而公共服务的辐射区域一般为基层政府或更小的社区，即同一社区的居民享受着同样水平的道路基础设施、周边环境和教育资源等。为了兼顾支付意愿的差异以及公共服务提供主体和规模效应，房地产税需要作为地方税。只有作为地方税，房地产税才能在税基定义、税率确定和税负豁免等各方面进行充分的差异化设计，而差异化的程度又与下文提到的社区异质性的程度密切相关。

支付能力则是房地产税设计中需要考虑的另一个重要因素。张平、侯一麟（2016）对中国城镇居民房地产税的支付能力进行了细致探讨。这项研究根据不同区域、住房类型、住房套数、是否仍有房贷、以及社会经济地位等因素将家庭分成不同类别，对房地产税的支付能力进行多维度的比较。结果显示，不同区域和家庭的房地产税支付能力存在巨大的差异。由基尼系数衡量的支付能力差异甚至超过了收入差距，表明房地产税的设计需要充分考虑不同家庭的支付能力。这

---

<sup>6</sup> 苏扬（2015）从参考特征和收入潜力的角度分析了选取地方税主体税种的总体思路。根据受益原则、避免恶性税收竞争、征管便利、税基宽厚和收入稳定等地方税原则，通过对比分析消费税、资源税和房产税，发现应根据各地税源特点确立各地区主体税种，逐步形成以房产税为代表的财产税作为地方税主体的收入格局。

种地区间的巨大差异充分突出了房地产税的地方税特征。对于作为地方税的房地产税，地方政府可以采取不同的税收制度设计和以不同的税率征收。因此，支付意愿和支付能力两个方面均表明，房地产税在政府层级归属中应该且需要作为地方税。

## 五、地区间异质性和偏好多样性

学者们倾向于运用财政分级制理论（fiscal federalism）和地方自治权的重要性来解释房地产税的地方化，认为地方依赖房地产税是由于对公众需求的回应和公民参与的激励(Fisher, 1996; Sokolow, 1998)。Wallis (2001)将 19 世纪早期美国房地产税在州一级政府的减少归因于资产收入的上升；将 20 世纪州一级房地产税的消失归因于州政府控制房地产税的做法难以在更大的地理实体中实现房地产税与公共支出受益人之间的匹配。除了由于州政府引入其他收入来源（主要是销售税和所得税）的影响外，我们认为，房地产税的地方化也和更加复杂的经济结构导致的各地日益增加的地区间异质性有着重要的联系，这使得州政府更加难以满足房地产税的不同纳税人的差异偏好。正如 Bird 所认为的(1993, p. 211)，“只要在偏好和成本上有变化，就存在通过开展公共部门行动，顺应分散趋势而提高效率的可能性。”Oates (2010)认为从纯经济的角度来看，地方政府旨在对应不同的偏好和成本提供相应的公共服务水平来提高整个公共部门的效率水平。因此，日益增加的地区间异质性不断要求地方政府拥有自己的收入来源，而房地产税是自有收入来源中最重要的一种。异质性和多样化也就意味着对地方化的需求，要针对不同的人群提供个性化的公共服务，这一点只有具有信息优势的地方政府才能做到，也只有地方政府才具有效率优势。

在地方对税收和支出的自主权和地区间的异质性互相影响的过程中，政府间财政转移支付会被用于支持和控制地方政府。其功能和目的包括促进国家标准的建立，在州/省和地方政府之间更加平等，鼓励提供某些额外的服务(Sjoquist, Stavick, & Wallace, 2007)，以及覆盖税收和支出上的纵向外部性等(Dahlby, 1996)。一方面，地方自主权和异质性的结合会产生和扩大跨区域之间的不平等；<sup>7</sup> 另一方面，政府间的财政补贴则会倾向于减小跨区域间不平等，从而减少跨区政策结

---

<sup>7</sup> Oates (2015) 认为，即便统一的国家项目，当由地方政府管理执行时，也会产生截然不同的结果。

果间的异质性。复杂的经济结构带来了日益增加的跨区间异质性，地方财政的自主权力亦随着房地产税的地方化趋势同步上升。伴随着这一过程，更多的地方财政自主权会强化地方权力，从而进一步扩大区域之间的异质性(Niskanen, 1971)。因此，跨区域间的异质性和地区财政权力会得到相互强化。地方税收（财政自主权）将导致地方财政差异（区域间的异质性）；区域间的异质性有利于富裕地区保持其财政竞争力。针对这种互相强化的趋势，出于缩小财政差异目的的转移支付可以一定程度上减少地区间不平等，从而降低区域间的异质性。

第二次世界大战之后，美国经济在更加复杂的经济形势和生产要素的伴随下显著地高速增长。随着房地产税的地方化，在 20 世纪 70 年代末期普遍对房地产税进行限制的背景下，地方政府纳入并实施了销售税和地方所得税的征收来扩大和多样化收入来源(Carlson, 2004)。理论表明在同质的地区，对收入和支出均有地方自主权的财政联邦制在经济上是有效率的(Fischel, 1992; Hamilton, 1975; Tiebout, 1956)；而从历史的角度来说，区域间的异质性和地方财政自主权本身可能导致税收收入和公共支出方面更大的差异。地区间异质性和地方财政权力彼此强化，最终使得我们得以看到今天美国地方财政以房地产税为主要自筹收入的景象。随着以销售税为主的其他税种的引入，房地产税在地方税收收入中所占的份额可能会进一步减少(Brunori, Green, Bell, Choi, & Yuan, 2006)。这些收入成分的改变可能也会对地方财政管理的不同方面有着潜在影响，这有待以后进一步研究。

## 六、房地产税在美国政府层级间的演变

在 20 世纪之前，房地产税不仅主导着政府的税收体系并且是整个美国以及其他许多国家收入的主要来源(Carlson, 2004; Wallis, 2000)。进入 20 世纪，随着经济形势变得更加复杂，人们普遍认识到现有的税收体系已经不能对复杂经济体公平地征税；由此引入的所得税和销售税使得房地产税的在美国整体层面上的重要性被削弱(Carlson, 2004)。房地产税占国家总收入的比重亦在逐步下降：该比例在 1902 年和 1913 年分别为 42% 和 44%，此后逐渐下降到了 1936 年的 30%，1940 年的 25% 以及 1950 年的 11%。如图 1 所示，在经济大萧条期间，伴随着房地产税征收率的下降和宅地豁免政策（homestead exemptions）的引入，房地产

税占国家总收入的百分比显著下降。然而，与此同时，房地产税在地方政府中则一直保持着相当重要的位置。当房地产税占州政府税收收入的比重迅速下降至2%以下时，房地产税占地方政府税收收入的比重始终维持在70%以上，一直是地方政府最重要的收入来源。Connolly, Brunori 和 Bell (2010) 概括得出，房地产税是支持地方政府提供服务的最有效的收入来源，并且没有其他更好的替代税种能够保证地方政府的自主权。

结合图 1 我们可以发现，在不同的政府层级之间，房地产税经历了一个地方化的过程，即房地产税的征收和分配逐渐由州政府下沉到地方政府(Sokolow, 1998)。自 20 世纪 60 年代起，在大多数州，超过 90%的房地产税收入都已经流入到地方政府。而实际上，从美国建国后至一战以前，房地产税在这 100 多年里并不是地方政府的重要收入，而是一直由州政府征收管理。尽管在这过程中有所反复，但房地产税一直是州政府最重要的收入来源，其持续的时间之久丝毫不亚于我们所熟知的房地产税作为地方税的时间。那么，美国的房地产税是如何由州税转变为地方税，发生这一转变的原因又是什么？当我们都认为房地产税应该作为地方税时，房地产税长时间作为州税的历史说明了什么，是否同样具备相应的合理性？

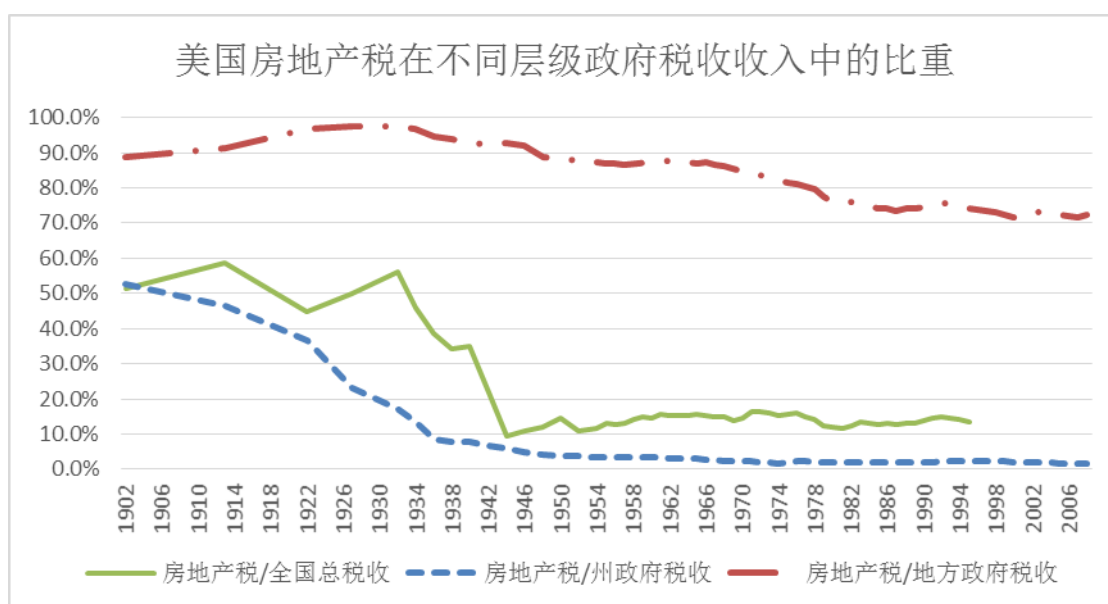


图 1：美国房地产税在不同层级政府税收收入中的演变（1902-2008）

Wallis (2000, 2001) 将美国公共财政的历史简要地分为三个阶段，房地产税的发展与演变和这三个阶段联系紧密。在每一个阶段中，某一种财政收入比在其他时期显得相对更为重要，某一级的政府也比在其他时期扮演了相对更积极主动地推动经济发展的角色。

1790 至 1842 年为第一阶段，此时所有层级政府的规模都比较小。这一阶段为资产财政时期，州政府相对较为活跃。州政府由于承担了在金融和基础设施方面的投资责任，其政府规模在此阶段增长迅速。在 1800 至 1840 年间，州政府收支的增长速度比国家政府快得多，其收支在 1830 年代经州政府对于运河及银行的巨大投入而达到了顶峰(Sylla, Legler, & Wallis, 1987; Wallis, Sylla, & Legler, 1994)。<sup>8</sup> 因此，尽管房地产税在 19 世纪初是州政府单一的最大的收入来源，到 19 世纪 30 年代末，它们的重要性急剧下降，尤其是在东部州。这主要源于 1800 年代初期开始，在良好的财政状况和额外的其他收入来源支持下，即便支出在增加，所有东部州均削减或取消了房地产税。而在 1812 年的战争期间，州政府因为需要直接承担对抗英国的负担，大部分州的政府支出都有所上升，而房地产税的征收同样有一定上升。在此次战争后，房地产税的征收额又持续下降。如表 1 所示，从 1835 至 1841 年，在大西洋沿岸地区的东部州，房地产税只占州收入的 2%；而西部州由于其他收入来源较少，房地产税仍占州收入的 34%。

**表 1：美国房地产税占州政府收入比例**

区域 \ 年份	1835-1941	1842-1848	1902
美国东海岸	0.02	0.17	0.55
西部和南部	0.34	0.45	0.70
所有州	0.16	0.30	0.57

资料来源：Sylla 和 Wallis (1998)，Wallis (2000)。

1842 至 1900 年代初为第二阶段，这一阶段为房地产税财政时期，地方政府的重要性迅速提升。在此阶段的初期，州政府的投资繁荣在 1839 年因强烈的经

<sup>8</sup> 州政府这一阶段的其他收入来源包括以下三种中的一项或多项：（1）投资于银行或交通运输企业的巨额股息，（2）州政府直接建立和运营交通运输企业，（3）对多种商业活动征税，包括征收公司资本税和对公司执照收费。因此，在这一阶段，州政府主要投资于银行、运河和铁路等。

济萧条戛然而止。同时，州政府的政治与宪法也出现了多种形式的变革(Green, 2008; Richardson, 1897; Sturm, 1954)，许多其他收入来源被切断。<sup>9</sup> 例如，禁止投资于私人企业使州政府失去了股息收入这一来源；禁止特殊执照发放则使其失去了出售公司执照的收入。总的来说，州政府发现通过资本获得收入变得非常困难。因此，州政府对房地产税的依赖迅速回升。到 1844 年，东部州政府的房地产税占总收入的比例由 2% 上升至 17%；西部州则由 34% 上升至 45%（表 1）。但州宪法对房地产税“一致性”（对所有应税财产一致评估）和“普遍性”（对所有动产和不动产普遍征税）的规定使得更加难以解决协调匹配纳税人和受益者的问题，因为州政府必须对所有财产以相同税率征税。州宪法的修改对地方政府的影响还不是特别明显，但清楚的是，在 1840 年代之后，地方政府接管的政府行为所占比例不断增加。相对于州政府的投入，地方政府对基础设施，尤其是铁路、供水和污水处理、公用事业的投入呈现出明显增长。至 1902 年，地方政府的债务已是州政府的八倍；地方政府的收入也几乎是州政府和联邦政府的收入总和。

大萧条与罗斯福新政被认为是开启了美国第三阶段的财政制度(Wallis, 2000, 2001)。，这一阶段为所得税财政时期，联邦政府的角色较为积极主动。1933 年后，联邦政府推出了一系列针对解决经济萧条问题的政府项目；第二次世界大战则带来了联邦政府的又一次扩张。所得税扣缴和个人免税额的下降使个人所得税在 1940 年至 1944 年间迅速增加了 20 倍，这成为了美国现代财政系统的基础。而房地产税在第三阶段的演变则从 1900 年就已经开始。对州政府的限制在 1900 年后发生了改变(Benson, 1965)：“一致性规定”（the uniformity provision）与“普遍性规定”（the universality provision）条款在州宪法中被取消后，宪法层面对于房地产税的限制减轻了。州政府的新收入来源于汽车牌照税费、燃油税、以及后来的消费税与所得税，这使得州政府能够再一次取消房地产税。因此，与 1800 到 1840 年间类似，在 1900 到 1940 年之间，房地产税在州政府收入中的份额稳步下降。所不同的是这次的下降并未伴随后来的回升，而是促成了房地产税逐步

---

<sup>9</sup> 这次的宪法变革在经济制度上包含了 4 个方面：（1）州议会通过特殊法案管理公司登记被禁止，转而由一般的公司登记法案所取代，该法案允许任何申请者通过行政程序获得公司执照。对于特殊执照的禁止是直接针对政府侵犯私人权限而设的。（2）州政府禁止投资任何私人企业。（3）对政府发债实行限制，包括州政府和地方政府。（4）各州开始要求房产税对所有应税财产一致评估（“一致性规定”），同时，一小部分州还要求对所有财产（包括动产和不动产）征税（“普遍性规定”）。这些变革并不是在所有州都存在，但这一过程持续了整个 19 世纪。



由州政府的重要收入完全下沉至地方政府。尽管州财政的规模正在扩大，但房地产税在州政府中却正逐渐消失。与此同时，在 1900 至 1942 年间，地方政府大约 70% 的收入来源于房地产税。由此，房地产税正式成为地方税，财政收支与政府间财政关系的格局在 1940 年代之后基本形成，保持运行至现在。在这段时间，地方政府持续课征房地产税；房地产税作为地方税一直延续至今，最终是地方政府发现“房地产税是获得财政收入最有效的方式”(Wallis, 2001, p. 24)。<sup>10</sup>

## 七、结论

梳理房地产税在美国政府层级间的变迁历史的相关文献，我们发现当我们认为房地产税是理所当然的地方税时，房地产税在美国历史上曾有相当长的时间是州政府最主要的收入来源。房地产税在美国有着一个从州税逐步下沉最终几乎完全由地方政府征收和使用的过程。针对这一变化过程，我们发现，房地产税作为地方税，作为地方政府最主要的收入来源，有着重要的理论基础，同时也是在发展过程中经过实践所检验的最终选择。

财政分级制和公共选择理论构成了房地产税作为地方税的理论基础。财政分级制说明不同政府层级需要有自己的收入划分和支出责任，地方政府的信息优势决定了其应为公共服务提供的主体，而房地产税的税基不可移动的特征决定了房地产税是地方政府财源的最优选择。公共选择理论则强调居民偏好异质性的的重要性，房地产税作为受益税的特征在很大程度上决定了房地产税是地方税。不同居民对受益税的支付意愿不同以及支付能力的巨大差异需要房地产税有针对性地对税基定义、税率确定和税负豁免等方面采取差异化策略。随着经济社会发展复杂性的提高，纳税人和受益者的匹配只有基层政府才更有效率，高层级政府逐步放弃房地产税而转移到其他税种是一种必然选择。地区间异质性的提高进一步印证了不同地区需要差异化的税负以及相应不同的公共服务支出设计。

从完善财税体系，理顺政府间财政关系以及提升地方政府治理水平等多个角度来看，中国推进房地产税改革是大势所趋。房地产税在中国应归属于哪一层级或哪几个层级？归属于不同的层级又将如何影响房地产税政策的可行性以及在居民中的可接受度？这些都是以后需要继续深入研究的问题。同时，房地产税在

---

<sup>10</sup> 原文为“local governments still found property taxes to be the most effective way of raising revenues”。

其他国家的演变历史及其成因还值得进一步研究,这将对我们深刻理解房地产税这一税种以及房地产税在不同政府层级和政府间财政关系中的定位具有重要意义。

## 第二章 房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应

### 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，资产中三分之二以房产的形式持有。<sup>11</sup> 其中，高端 1% 的家庭占有全国约三分之一的财产，而底端 25% 的家庭拥有的财产总量仅在 1% 左右。<sup>12</sup> 审视不同群体的收入差距，我们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，从而保证税制公平和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((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, 2011; 张学诞, 2013; 蒋震、高培勇, 2014; 贾康, 2015; 侯一麟、任强、马海涛, 2016 等)。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？本报告结合房地产税的纳税

---

<sup>11</sup> 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](http://news.xinhuanet.com/2016-04/28/c_1118765095.htm))。

<sup>12</sup> 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](http://www.china.com.cn/cppcc/2016-01/20/content_37621220.htm))。

能力、税负分布与再分配效应，试图解答这些问题。

本报告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。我们利用《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，我们在实证结果基础上，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、文献综述分析

### 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。我们梳理了自 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（表 1）。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。

表 1：纳税能力文献概括

阶段	背景	代表性研究	主要内容
第一阶段 (1930 年代 – 1960 年代中期)	大萧条	Martin (1931, 1933)	纳税人的缴纳能力出现问题
		Kendrick (1939), Buehler (1945), Dempsey (1946)	衡量指标; 纳税能力概念缺陷且不断变化, 需要寻求其他原则以保证税收正义
	住房拥有率超过 60%	Morgan (1965), Netzer (1966), Soule (1967)	将纳税能力与住房和服务相联系; 进一步讨论衡量指标
第二阶段 (1970 年代末 – 1980 年代初)	经济停滞和衰退	Ihlanfeldt (1979, 1981), Mark & Carruthers (1983), Richter (1983)	关注不同测量方法(衡量指标)

第三阶段 (近期)	大衰退	Gravelle (2008), Cornia (2012)	比较穷人和富人以及不同规模家庭的纳税能力; 如何构建综合纳税能力概念?
--------------	-----	--------------------------------	-------------------------------------

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)。<sup>13</sup>

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。本报告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 (1945)和 Netzer (1966)

<sup>13</sup> 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%。

指出，财富和消费的评估存在着制度性漏洞。Mark 和 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、龙奋杰，2007；吴刚，2009；陈杰、郝前进、Stephens，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、郑思齐、刘洪玉、杨赞，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、郭晓旻、姜沛言，2012）。但总体看，相关研究刚刚起步。本报告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, 1976a; Oates, 1969a, 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(Sirmans, Gatzlaff, & Macpherson, 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, Diskin, & Friday, 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。本报告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）、其它私人物品（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。

$\tau$  为有效税率，房地产税额为  $\tau V$ ， $V$  是房产价值， $V = \frac{PH}{r}$ ， $r$  是贴现率，且  $\tau^* = \tau/r$ 。

我们用净收入（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):<sup>14</sup>

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

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，

<sup>14</sup> 准确地说，房地产税的纳税能力应该为  $ATP' = \frac{Y - PH}{\tau V} = ATP + 1$ 。为不失概括同时方便推导，我们用  $ATP$  代替  $ATP'$ 。



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

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（ $\tau$ ）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) 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 $C_1$ 和其它消费 $C_2$ ， $C = C_1 + C_2$ 。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 $e = C_1/C$ 。如果我们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。

$$ATP = \frac{PH/V}{\tau} * \frac{(1-e)C + S + r_1W_1 + r_2W_2}{PH} \quad (3)$$

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, pp. 62-66)。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，我们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，我们将年度租金（ $PH$ ）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：

$$ATP = \frac{PH/V}{\tau} * \frac{Y - eC - (PH + L) + \sigma(r_1W_1 + r_2W_2)}{PH} \quad (5.2)$$

其中 $\sigma$ 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，（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，本报告不计算永久收入。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。我们也根据住房类型、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

本报告用 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。<sup>15</sup> 这两个数据库相互独立，但都包括我们所需要的相关数据。

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 和 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，我们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。我们关注已经（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。<sup>16</sup> 我们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。我们先根据不同的衡量指标，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，本报告只报告用《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。参考过去十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

---

<sup>15</sup> 《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>。

<sup>16</sup> 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。

致的起始参考区间。<sup>17</sup> 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,<sup>18</sup> 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 2 所示。

我们进一步根据住房拥有量, 将家庭分为三组: 一套、两套、三套及以上。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%。一套家庭必然是制定政策时的着眼点所在, 他们的纳税能力指数按四个指标计算均略超 40。纳税能力指数随着拥有房产套数的增加明显下降, 拥有三套及以上房产家庭的纳税能力指数不到仅有一套房产家庭的一半; 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。

表 2: 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

<sup>17</sup> 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、任强、张平 (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。

<sup>18</sup> 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)。

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率。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。

图 1 显示有效税率为 0.5% 时，不同衡量指标下的纳税能力分布。四种不同方法计算出的结果分布非常相似。<sup>19</sup> 我们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，我们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。

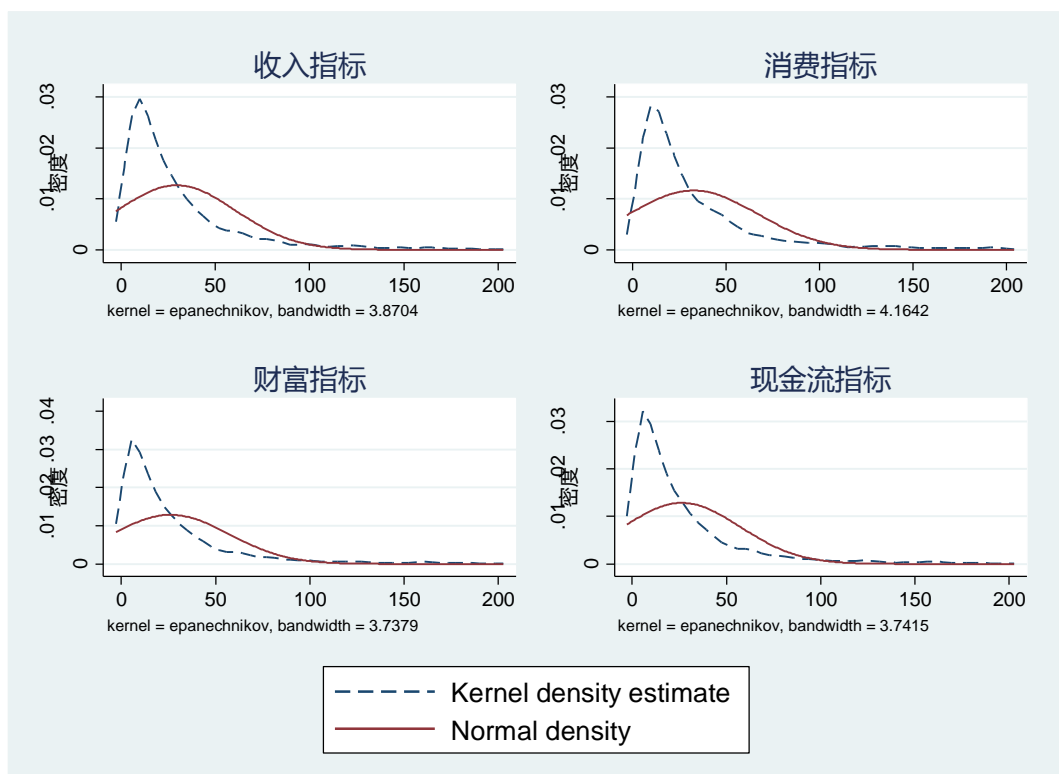


图 1：不同衡量指标下的房地产税纳税能力分布（有效税率为 0.5%）

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。

<sup>19</sup> 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。

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 3 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，我们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。

**表 3：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%

编号	省份	样本量	纳税能力指数	可行有效税率
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%
	<b>东部</b>	<b>1155</b>	<b>27.3</b>	<b>0.37%</b>
	<b>中部</b>	<b>773</b>	<b>44.6</b>	<b>0.61%</b>
	<b>西部</b>	<b>234</b>	<b>56.3</b>	<b>0.77%</b>
	<b>总计/平均</b>	<b>2,162</b>	<b>36.6</b>	<b>0.54%</b>

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。

## （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》<sup>20</sup> 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“人均面积减免”碰到的难题，还兼顾税收充足。<sup>21</sup> 由于中国的“房价-收入比”偏高，考虑到仅有一套房的低收入家庭群体以及新开征房地产税政策施行的可接受度，同时为了体现不

<sup>20</sup> 侯一麟、任强、马海涛，2016年6月经济科学出版社。

<sup>21</sup> 按照该方案，人均价值免除的计算不宜超过人均面积的三分之一。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。



同免除方式下各种效应的差异，本报告按人均免除 30 平方米进行测算。<sup>22</sup>

图 2 显示不同减免方案下的纳税能力分布。其中，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。可以看出，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。

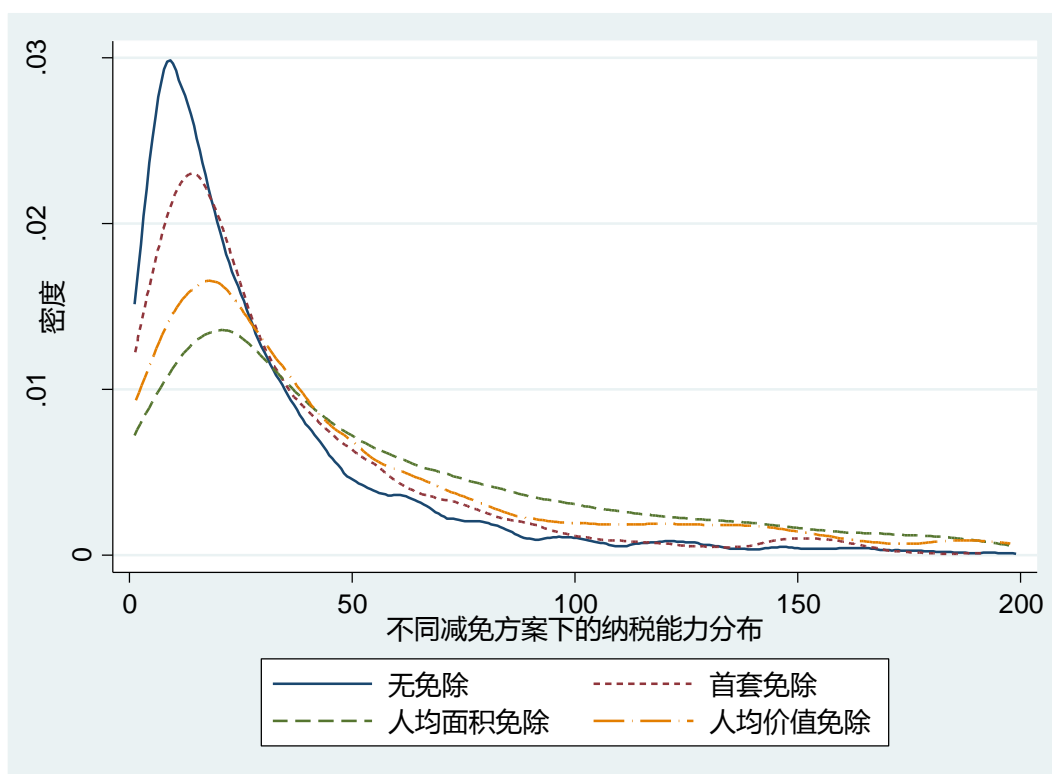


图 2：不同减免方案下的房地产税缴纳能力指数分布（分省差异化有效税率）

## 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，我们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，模拟三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，分为四个组，分别是 0-25%，25-50%，50-75%，75-100%，分别以 0.5% 的统一税

<sup>22</sup> 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几种方案的比较结果。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。

率和分省差异化的税率计算税负分布。

表 4 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 3 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。

这些结果还说明两点：一是样本中的数据显示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。本报告由于数据限制，只能模拟到省一级。

**表 4：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%

图 3 直观地显示，三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。模拟结果表明，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，高收入组的税负比重更高。其中，“首套免除”和“人均面积免除”方案下的税负在四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，在三套方案中“人均价值免除”方案的收入调节作用最高。

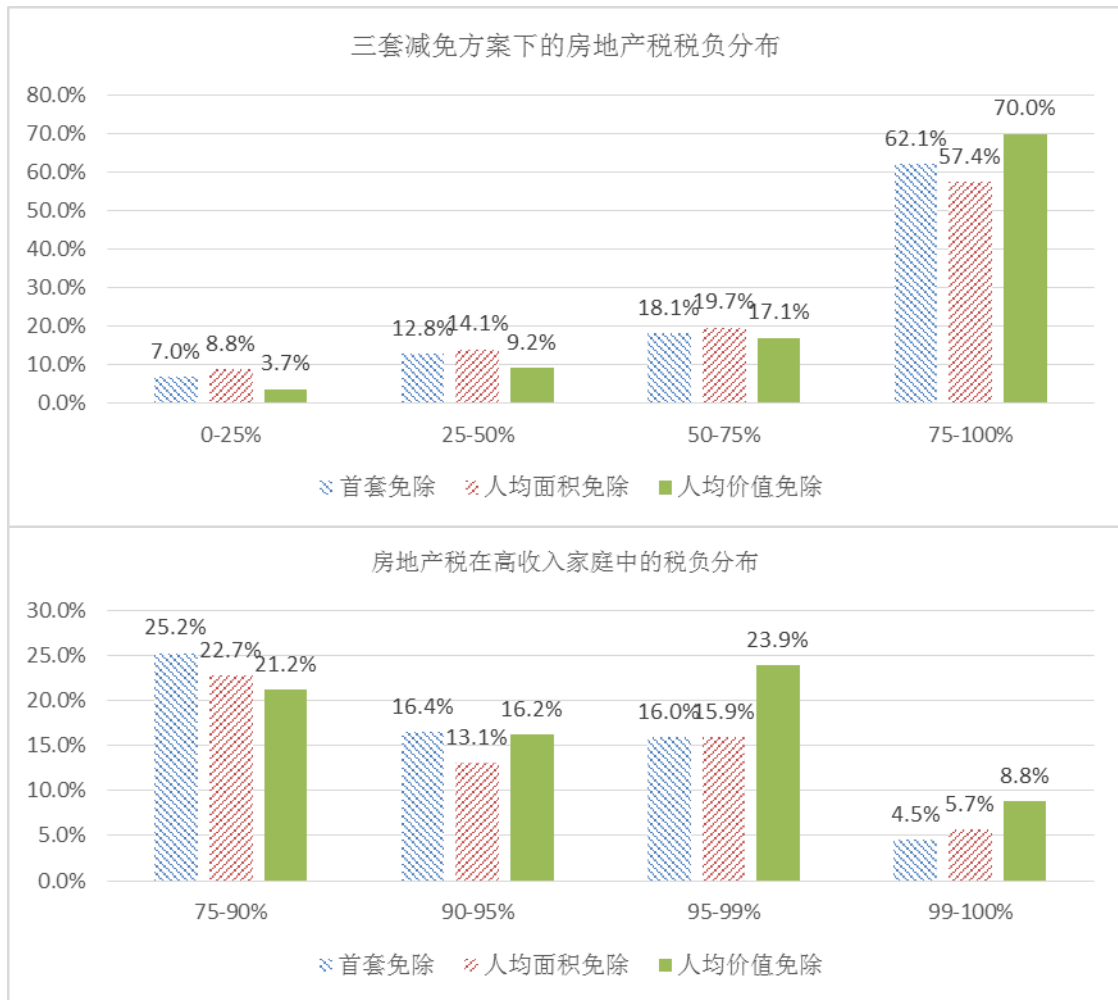


图 3：房地产税税负在不同收入层次家庭之间的分布

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（即人均住房面积的三分之一）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三分之二；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 平方米的价值征收，仅可征得 24% 的潜在税收。

表 5：三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 平方米	22%	75%	70%
30 平方米		35%	38%
50 平方米		17%	24%

图 4 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。

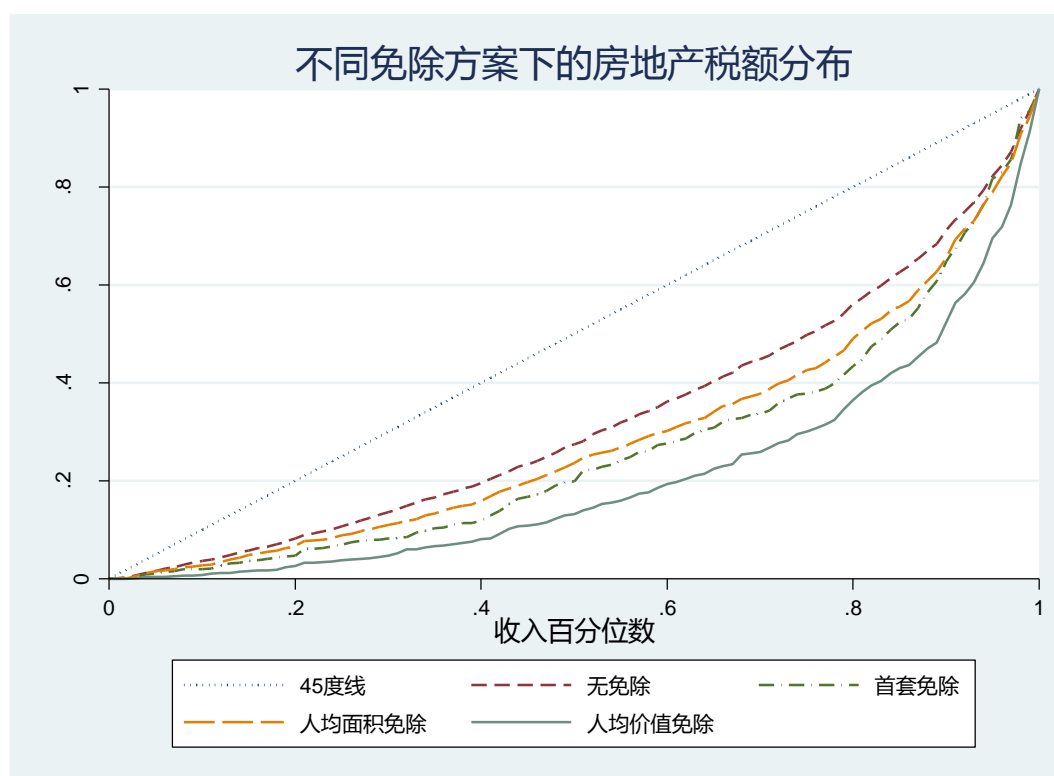


图 4：不同减免方案下房地产税额在不同收入家庭之间的分布

### 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。”<sup>23</sup> 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。

我们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，本报告以省为计算单位。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，我们不考虑不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。

表 6 中的背景数据表明，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的家庭，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。在四种不同的征收方案下，净福利为正的的家庭数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，近三分之二家庭为净收益。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

---

<sup>23</sup> 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](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201101/t20110127_430873.html)。

的作用。“人均价值减免”方案的这个功效在三种方案中最为明显。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。

表 6：不同减免方式下房地产税的再分配效应分布

变量	净福利		无减免		首套减免		人均面积减免		人均价值减免	
	正	负	正	负	正	负	正	负	正	负
家庭户数	1305	857	1803	359	1523	639	1648	514		
净福利家庭占比	60%		83%		70%		76%			
家庭总收入(元)	3463	6593	4205	7208	4008	6363	3585	8290		
负-正家庭收入比	7	4	7	1	3	1	7	7		
		1.90		1.71		1.59		2.31		
家庭成员数	3.75	2.97	3.47	3.32	3.68	2.89	3.65	2.80		
房产套数	1.13	1.44	1.07	2.18	1.10	1.62	1.16	1.56		
房产总面积(m <sup>2</sup> )	134.4	163.6	125.7	247.4	116.2	216.8	135.8	178.4		
人均房产面积	35.84	55.08	36.22	74.52	31.58	75.02	37.21	63.71		
现住房获得时间	1999	2002	2000	2000*	2000	2001+	2000	2002		
现住房持有贷款	0.12	0.23	0.17	0.14*	0.15	0.21	0.14	0.24		

注：\*表示统计上**没有**显著差异，+表示在 10%显著性水平有差异。所有其他未标记的组别均在 1%或 5%显著性水平存在差异。

#### 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，我们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。<sup>24</sup> 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

<sup>24</sup> 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。

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)。表 7 提供了回归分析中主要变量的统计信息，相关变量的统计基本符合我们的常识判断。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%。

表 7：主要变量的统计信息

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
净福利（无减免）	2152	0.00	3320.19	-37591.31	18114.17
净福利（首套减免）	2152	0.00	1855.71	-40480.95	4808.82
净福利（人均面积减免）	2152	0.00	2169.80	-32687.26	7819.04
净福利（人均价值减免）	2152	0.00	2795.24	-34704.64	13025.99
家庭收入	2152	47171	67108	50	1152000
家庭成员个数	2152	3.44	1.23	1	12
拥有房子套数	2151	1.25	0.54	1	11
家庭房产总建筑面积	2152	147	115	20	1700
房屋获得年份	2131	2000	8.13	1931	2011
现住房贷款（有/没有=1/0）	2152	0.16	0.37	0	1
房屋获得方式					
购买商品/小产权房	2152	0.40	0.49	0	1
购买经济适用房	2152	0.03	0.16	0	1
继承或赠与	2152	0.05	0.21	0	1
低于市场价从单位购买	2152	0.10	0.30	0	1
集资建房	2152	0.06	0.24	0	1
自建/扩建	2152	0.31	0.46	0	1
拆迁换房	2152	0.04	0.20	0	1
其它	2152	0.02	0.14	0	1

表 8 为针对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。

表 8: 房地产税净福利收益的影响因素 (因变量: 净福利)

变量	(1) 无免除	(2) 首套免除	(3) 人均面积免 除	(4) 人均价值免 除
家庭收入	<b>-0.0167**</b> *	<b>-0.00369**</b> *	<b>-0.00698***</b>	<b>-0.0139***</b>
	(0.0010)	(0.0005)	(0.0006)	(0.0009)
家庭成员个数	<b>859.6***</b>	<b>266.8***</b>	<b>586.2***</b>	<b>636.3***</b>
	(51.10)	(29.16)	(33.37)	(45.48)
拥有房子套数	<b>-1,513***</b>	<b>-1,588***</b>	<b>-1,189***</b>	<b>-1,263***</b>
	(127.3)	(72.66)	(83.13)	(113.3)
家庭房产总建筑面积	<b>-4.328***</b>	<b>-2.124***</b>	<b>-5.338***</b>	<b>-2.936***</b>
	(0.645)	(0.368)	(0.421)	(0.574)
房屋获得年份	-4.382	5.513	0.484	4.535
	(7.869)	(4.490)	(5.137)	(7.003)
现住房贷款 (有/没有)	-100.8	<b>236.7**</b>	130.3	-1.559
	(172.5)	(98.44)	(112.6)	(153.5)
购买经济适用房	347.7	117.7	97.43	313.0
	(367.9)	(209.9)	(240.2)	(327.4)
继承或赠与	636.9**	-205.2	-11.81	273.5
	(294.3)	(167.9)	(192.1)	(261.9)
低于市场价单位购买	63.72	-145.4	80.52	52.49
	(224.1)	(127.9)	(146.3)	(199.4)
集资建房	292.0	-280.3*	80.89	293.2
	(272.7)	(155.6)	(178.0)	(242.7)
自建/扩建	<b>1,169***</b>	<b>292.2***</b>	<b>292.5**</b>	<b>553.8***</b>
	(176.8)	(100.9)	(115.4)	(157.3)
拆迁换房	286.0	-25.38	<b>393.1**</b>	<b>477.1*</b>
	(300.9)	(171.7)	(196.5)	(267.8)
其它	927.4**	268.3	415.6	634.9*
	(427.9)	(244.2)	(279.4)	(380.8)
常数	10,134	-9,338	-17.28	-7,802
	(15,767)	(8,997)	(10,294)	(14,032)
省份固定效应	是	是	是	是



观察值	2,140	2,140	2,140	2,140
$R^2$	0.380	0.358	0.383	0.308

注：对于不同的住房获得方式，对照组为购买商品房或小产权房的家庭。括号中为标准误差，统计显著性标记为\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

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。比较三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 年代末以来的改革进程证明了这一点。我们认为，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，我们试图填补一些空白。

本报告在纳税能力理论的基础上，构建了衡量纳税能力的五个指标，建立了纳税能力指数模型。在这个指数的基础上，我们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，计算在无减免和三种减免方案下（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。我们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。

我们发现，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 household 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。

本报告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，本报告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。

### 第三章 中国城镇居民的房地产税纳税意愿：理论框架和不同减免方案下的模拟分析

#### 一、引言

中国房地产税改革已经探索多年，从政府方面的房地产税空转试验到小区服务依靠物业费运行，再到沪渝两市的居民房产税试点，以及落实中的全国不动产登记和起草中的房地产税法，政策措施呈现明显的实质性推进。如今，地方政府依靠国有土地出让金维持财政支出的做法已经明显不可持续，住房持有两级分化加剧，房市经过多轮大起，各种调控手段均未起到期望的长效作用，仍然仰仗刚性的行政约束。在这个背景下，思考开征居民房地产税就必须进入较深的层次，务必充分考虑国民的纳税能力和纳税意愿。在房价高企的境况下，居民能否交得起房地产税、是否愿意缴纳房地产税是不可回避的问题。

房地产税牵涉面广，出于各种原因，学术圈、政策界乃至全社会均对开征此税存在种种疑问；讨论和研究普遍缺乏理论导引和数据支撑，更少见详实的实证分析。本文聚焦于房地产税改革实践中的关键问题：城镇居民的房地产税纳税（缴付）意愿。考查在不同的税制要素设计方案下，纳税意愿有何不同？什么样的税制设计方案（包括税基定义、税率设计和税负减免等）适合当下国民的纳税意愿？不同地区居民的纳税意愿有何差异？我们通过详尽的数据分析，测算不同地区居民的纳税意愿及其差异，为房地产税改革尤其是不同地区在开征时点选择、地域差别考量以及税制要素设计等方面的差异化制度设计，提供理论支撑和实证依据。

本文利用中国与欧美西方国家的不同，从受益税、边际效用和消费偏好等理论出发，考察在中国现有税收体制下房地产税的纳税意愿在不同地区和家庭间的差异，补充已有文献、提供新视角的实证结果。从政策角度看，房地产税的地方税特征，使得各地房地产税的设计不可简单模仿照搬，这对地方政府的制度设计能力将是一个挑战。在经济新常态和房地产市场分化加剧的形势下，本研究有助于寻找适合中国居民纳税意愿的制度设计，探索房地产税的中长期策略和改革路线图。

## 二、纳税意愿文献综述

有关纳税意愿的研究是以支付意愿（willingness-to-pay）的微观分析为基础的。国外有关支付意愿的文献多侧重于对支付意愿的测量。有学者测量假想的支付意愿与实际的支付意愿之间的差异，发现假想的要高于实际的支付意愿 (Botelho & Pinto, 2002; Johannesson, Liljas, & O'Connor, 1997; Neill, Cummings, Ganderton, Harrison, & Mcguckin, 1994; Wertenbroch & Skiera, 2013)。Voelckner (2006) 进一步比较和测量了这两者的不同并分析了其差异的来源。很多研究通过问卷调查的方式，来测度居民对消费品或公共品的支付意愿 (Ajzen & Driver, 1992; Didier & Lucie, 2008; Luzar & Cosse, 1998)。 (Spann, Skiera, & Schäfers, 2004) 通过分析拍卖中的消费者行为，来分析支付意愿的形成机制。相关研究包括了测量居民对普通消费品、有机食品 (Didier & Lucie, 2008)、清洁空气 (Ito & Zhang, 2016) 和水质 (Luzar & Cosse, 1998) 等各种不同产品的支付意愿。

截止到目前，国外的研究中专门研究房地产税纳税意愿的文献并不多见。由于房地产税作为受益税多用于当地基本公共服务，因此对房地产税的纳税意愿可以转化为对相关公共服务的支付意愿。对于房地产税本身来说，由于该税与相应的公共服务之间存在内生性，有文献利用政策的自然实验和复杂的计量方法（交易成本-搬迁成本法）专门分析居民对社区公共服务的支付意愿 (Ferreira, 2010)。Yinger 和 Nguyen-Hoang (2015) 利用特征价格模型分析居民对社区服务和房地产税的支付意愿，并指出了相关分析中经常出现的一些问题以及避免的方法。

近几年来，国内学者开始关注不同税种的纳税意愿，研究也主要是通过问卷调查的方式进行。苏华 (2014) 通过一个小规模的问卷，探讨房地产税的纳税意愿。曹洪军和田民利 (2012)、易志斌 (2013) 研究环境税和碳税的纳税意愿。杨得前和何春联 (2009) 基于香港和美国的数据，分析了信任、纳税意愿与税收遵从的关系，结果显示纳税意愿与纳税人对政府的信任之间存在显著的正相关关系。赵永辉 (2014) 发现，规范、约束政府行为和践行“阳光财政”可有效提高纳税人对税收的认同感。总体看来，研究结果凸显信任度对纳税意愿的影响。例如，有相当比例的被调查者“担心环境税款被挪做它用”；而不相信政府会把航空碳税用于碳减排，就会影响消费者对碳税的纳税意愿。

房地产税由于其受益税特征，所以纳税意愿更加复杂；收入用在不同方面对

居民纳税意愿的影响会产生很大的差异；所以，不同地区居民的消费偏好也会是纳税意愿的差异来源。同时，纳税能力与纳税意愿也紧密联系、不可分割。房地产税在不同的税基、税率和税负下，以及收入用于当地公共服务的背景下，其纳税意愿到底怎么样？我们至今仍并不清楚，更谈不上在深入了解的基础上进行对应的政策设计。对于这样一个牵涉面广泛、与居民生活息息相关的新税种来说，有关居民纳税意愿的研究还远远不够。因此需要系统的量化分析，同时强调这些结论在不同地区间的差异性，从而为各个地方政府寻求符合本地区的优化对策，提供可靠的实证基础。

### 三、房地产税纳税意愿分析

税收是公共服务成为可能的财源；但从经济效率的角度分析，任何税收都会造成效率损失；所以，在可能的范围内，税负越低全社会的整体效率越高。对个人、家庭和企业来说，税负越低消费和投资越高，越有利于发展经济、提高生活满意度。然而，房地产税与所得税及消费税等有所不同。房地产税收入直接用于当地当年的基本公共服务，是一种受益税。这一点在国外文献中早已是共识 (Hamilton, 1975, 1976b; IPTI, 2015; Oates, 1969b, 1973)。国内学界尽管对于是否应当开征房地产税仍有争论，但关于房地产税是受益税，看法已经趋于一致（如胡洪曙，2011；倪红日，2011；张学诞，2013；侯一麟、任强、张平，2014；蒋震、高培勇，2014；贾康，2015；侯一麟、任强、马海涛，2016；张平、侯一麟，2016b 等）。从税收理论考虑并经过很多国家的长期实践证明，房地产税突出的地方化特征使之最适宜基层政府征收、使用 (Almy, 2013)。居民每年缴纳当地的房地产税，同时享受与税负相应的公共服务。地区间的税负和服务有的差别很大，但很多家庭依然选择在高税负的政区居住，就是因为综合起来看，当地的服务受益远大于税负痛感。

沿着这个思路，如果中国开征房地产税并且由基层政府将税收用于当地基本公共服务，综合考虑税负和公共服务受益，居民的房地产税纳税意愿如何？本文关于房地产税纳税意愿的分析紧密结合税制要素设计，如表 1 所示，包括税基定义、税率高低、减免范围和方式以及税收用途等等。各国实践和长期研究表明：从税基定义的角度看，房地产税按价值征收已经成为行业标准；按套数和面积征

收的做法早已被摒弃（侯一麟、马海涛，2016）。从税率高低的角度看，参考十余年来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，0.1% - 1%是大致的起始参考区间（章波等，2005；王春元，2006；国务院发展研究中心，2006；虞燕燕，2007；曲卫东和延扬帆，2008；何倩，2013；侯一麟、任强、张平，2014；张平、侯一麟，2016a）。根据房地产税总额占政府收入的比重这一指标（参考张平、侯一麟，2016b 关于纳税能力指数的讨论），参考国内已有的测算，并参照某些国家的房地产税平均税负，0.5%的有效税率在当下的中国可能比较适当。这里 0.5% 的税率是指平均水平，并不意味着每个地区都是如此，最终采用的税率将是充分考虑不同基层政区之间差异的本地化差别税率。从减免范围和方式看，初步的实证分析表明：人均价值减免的方案，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难度等方面来看，都明显优于首套减免和人均面积减免的方案（张平、侯一麟，2016b）。但“人均价值减免”中到底免除多少“价值”仍需要进一步探索。从税收用途的角度看，一二三线城市房价、税基总量差别巨大，用房地产税提供公共服务必然加剧地区间财政能力差距，这是该税收入由中央和省级政府统一调配的理由之一；在同一都市范围内，辖区之间财政能力差距也有高低之别，这也是市区共享房地产税收入的缘由（侯一麟、任强、马海涛，2016）；但基层政区专用是迄今最广泛的做法，也是基层政府征管动力最高、居民纳税意愿最高的设计。本文延续房地产税税率在不同地区差异化设定的前提，考察房地产税在不同的价值减免方案下（如人均 1/3、2/3 和全部人均建筑面积的价值减免），居民对该税的纳税意愿。

**表 1：房地产税不同税制要素设计的比较**

	税基	税率	减免	用途
方案	拥有套数	2%或更高	各家减免一套	中央省级调配
	建筑面积	1%	人均面积减免	市区政府共享
	产权价值	0.1%-0.5%	人均价值减免	基层政区专用

注：各栏中三选项与其它栏各选项可交叉匹配。

如果房地产税用于当地基本公共服务，居民的纳税意愿可以通过房地产税的消费效应来测量。这里的所谓“消费效应”指房地产税对家庭私人消费的影响。原

理如下：房地产税征取了居民的一部分个人收入，用于提供公共服务；房地产税的消费效应最终取决于每个家庭私人消费和公共服务消费的结构。为便于分析，这里把家庭按照享受公共服务的程度，分为高中低三组；再把房地产税对家庭消费的效应分解为收入效应和替代效应两部分。“收入相应”指税收征取（减少）家庭收入的多寡。“替代效应”指公共服务替代多少私人消费，即：在没有该项公共服务的情况下，家庭要以私人消费（自掏腰包）形式购买的服务。

三组家庭的收入效应和替代效应分析如下。（1）享用公共服务多的家庭，房地产税替代了之前需要个人购买的服务，因而该类家庭的私人消费部分基本不受影响。（2）享用公共服务少的家庭，本来不需要很多公共服务；缴纳房地产税，可能被强制使用公共服务，其私人消费在收入效应的作用下被压缩；效应的幅度在不同的减免方案下有所差异。（3）享用公共服务居中的家庭，其消费效应取决于收入效应和替代效应两者的影响。另外，由于某些公共服务具有替代性，（例如私立学校替代公立学校），因此，公立学校的收入效应可能是倒U型的。如果房地产税的一大部分用于当地基础教育支出，其在三组居民中的作用更加复杂。

#### 四、房地产税纳税意愿的理论模型

房地产税作为受益税用于基本公共服务，其本质是将居民的私人消费强制变为公共服务消费。居民的收入层次不同，消费偏好就有差异：收入低的居民倾向于亟需的私人消费，如衣食住行等；中高收入人群对公共服务要求较高，如优美的小区环境和高水平教育医疗条件等。居民的消费偏好不同，意味着其房地产税纳税意愿有异。地方政府也会因为居民纳税意愿的高低（即房地产税收潜力差异）而做出不同的政策选择。本文在房地产税用于基本公共服务的假设下，利用房地产税的消费效应测度居民对房地产税的潜在支付意愿。

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）、其它私人物品（C，价格规范化后等于 1）及公共服务（S）。三类消费的效用函数为  $U(H, C, S)$ 。居民的预算约束为：

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

其中  $Y$  是收入， $C$  是除住房之外的私人消费， $P$  为单位住房面积的年度价格， $PH$



可视为年度租金，即居住成本。 $\tau$ 为有效税率， $V$ 是房产价值，房地产税额为  $\tau V$ 。

$V = PH/r$ ， $r$ 是贴现率，且  $\tau^* = \tau/r$ 。

为不失一般性，我们假设家庭的效用函数为科布-道格拉斯（Cobb-Douglas）函数： $U(C, H, g) = c_1 \ln(C) + c_2 \ln(H) + c_3 \ln(g)$ 。其中 $g$ 为家庭公共服务消费， $g = N^{-\alpha}G$ ， $N$ 为分享公共服务的人数， $G$ 为公共服务总量。 $\alpha$ 表示公共服务的竞争程度，取值区间为  $[0, 1]$ ：无竞争性的纯粹公共品  $\alpha = 0$ ，完全竞争性的私人物品  $\alpha = 1$ 。

中国尚未普遍开征居民房地产税， $\tau = 0$ ，地方公共服务的财力源于其他收入。此时公共服务消费系外生变量，效用最大化的条件为：

$$\text{Max. } U(C, H, g) = c_1 \ln(C) + c_2 \ln(H) + c_3 \ln(g), \text{ st. } Y = C + PH$$

$$\text{则: } [(\partial U / \partial H) / (\partial U / \partial C)] = U_H / U_C = P = c_1 H / c_2 C。$$

进一步假设：开征房地产税（ $\tau > 0$ ），其收入用于当地基本服务。在林达尔均衡(Lindahl equilibrium)下，居民按照各自获得的公共服务的边际效益，缴纳房地产税，承担自己应当分担的公共服务成本。

此时，以家庭为单位的房地产税负为  $PH\tau^*$ ，每个居民分摊的公共服务成本为  $[C(N)/N]G$ ，其中  $C(N)$ 为单位公共服务的平均成本(Henderson, 1979)。对无竞争性纯粹公共品，成本对人数的一阶导数为 0： $C'(N) = 0$ ；如果公共服务因为消费人数较多而导致拥堵从而产生竞争性，例如公园和高速公路，或者公共服务具备其他私人物品的特征时，成本对人数的一阶导数为正： $C'(N) > 0$  (Rubinfeld, 1987b)。在房地产税作为公共服务的资金来源时，效用最大化的条件为：

$$\text{Max. } U(C, H, g) = c_1 \ln(C) + c_2 \ln(H) + c_3 \ln(g), \text{ st. } Y = C + PH(1 + \tau^*)$$

$$\text{则: } [(\partial U / \partial H) / (\partial U / \partial C)] = U_H / U_C = P(1 + \tau^*) = c_1 H / c_2 C。$$

政区的辖区面积是房地产税收支管理的地理边界。当辖区较大时，居民的公共服务偏好高低不同，自然排序，全辖区的居民仍然存在着较高的异质性。中国

人口多密度大，甚至在街道一级，不同家庭的收入也会有很大差异。假设辖区居民包括低收入、中等收入和高收入群体。这些群体的公共服务消费量相等，因为是统一由政府提供；但私人消费品的消费量及其边际效用显著不同。此时，由于公共服务消费量同一（税收强制消费），居民可以灵活变动的是私人消费。可以认为公共服务的供给量由中等收入者（median voter，中间投票者）决定。此时，给定公共服务的供给量，低收入家庭私人消费的边际效用大于公共服务消费的边际效用；高收入家庭恰恰相反。即：低收入家庭  $U_c > U_g$ ；中等收入家庭  $U_c = U_g$ ；高收入家庭  $U_c < U_g$ 。因此，无论对于哪个收入层次的家庭，其房地产税纳税意愿取决于两个因素（准则）：

- (1) 房地产税负与所能获得的公共服务价值之间的比率；
- (2) 居民对私人消费与公共服务消费偏好之间的比率。

假设公共服务受益在居民中均匀分布，不同家庭根据各自人口数获得相应受益。以此为基础，不同家庭根据自己拥有的房产价值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。

房地产税收入在转化为公共服务过程中除去服务成本外，还有管理成本。管理成本的高或低是政府效率的反映，我们称之为“转化系数”，用  $\delta$  表示， $0 < \delta < 1$ 。管理成本越低，转化系数越高。

从上述两个纳税意愿决定因素推论：要使居民具有缴纳房地产税的意愿，要满足的条件是，缴纳房地产税后，因公共服务增加而产生的效用递增大于因缴纳房地产税而造成的私人消费效用递减。令  $n$  表示家庭人口数，具有纳税意愿的条件为：

$$\int U_g \delta n [C(N)/N] G \geq \int U_c P H \tau^*$$

即：

$$\int \frac{c_3}{g} \delta n [C(N)/N] G \geq \int \frac{c_1}{c} P H \tau^*$$

考虑房地产税转化为公共服务的管理成本， $1 - \delta$ ，增加的公共服务总量为：

$$G = \delta \sum P H \tau^* = \delta \tau^* \sum P H; \text{ 也可表述为: } \Delta g = N^{-\alpha} G$$

令  $V^* = \sum PH$ ，则房地产税的纳税意愿条件为：

$$\int_g^{g+N^{-\alpha}G} \frac{c_3}{g} \delta n[C(N)/N] V^* \geq \int_{C-PH\tau^*}^C \frac{c_1}{C} PH$$

计算积分结果可得：

$$c_3 \delta n \left[ \frac{C(N)}{N} \right] V^* \ln \left( 1 + \frac{N^{-\alpha}G}{g} \right) \geq c_1 PH \ln \left( \frac{C}{C - PH\tau^*} \right)$$

即：

$$\ln[1/(1 - PH\tau^*/C)] \leq \frac{c_3 \delta n[C(N)/N] \ln(1 + N^{-\alpha}G/g)}{c_1 PH/V^*}$$

则纳税意愿的条件为：

$$PH\tau^*/C \leq 1 - \frac{1}{\exp(y)}$$

其中，

$$y = \frac{c_3 \delta n[C(N)/N] \ln(1 + N^{-\alpha}G/g)}{c_1 PH/V^*} = y \left( \frac{\delta}{PH/V^*} \right)$$

因此，居民的房地产税意愿缴纳额为：

$$T = PH\tau^* \leq \left[ 1 - \frac{1}{\exp(y)} \right] * C$$

由于  $1 - \frac{1}{\exp(y)} \sim y \left( \frac{\delta}{PH} \right)$ ，所以居民愿意缴纳的房地产税税额为：

$$T \sim T \left( \frac{\delta C}{PH/V^*} \right)$$

这个结果较好地体现了房地产税纳税意愿决定因素的三个维度：**(1) 管理成本**：房地产税用于公共服务的管理成本越低（转化系数  $\delta$  越高），<sup>25</sup> 居民的纳税意愿越高。**(2) 公共服务需求**：在政府治理能力给定的情况下，居民的纳税意愿首先取决于当前的消费水平（ $C$ ）。居民收入水平（私人消费  $C$ ）越高，对公共服

<sup>25</sup> 房地产税用于基本公共服务的转化系数（ $\delta$ ）可进一步细分为当地政府的治理水平（实际的转化系数）和居民对政府的信任程度（居民感知的转化系数），其测度超出了本文的范围。后续研究将撰文讨论。

务的数量和质量的需求越高。(3) **再分配效应**：居民拥有房产的价值（本文称之为年度租金）占辖区房产总市值的比重（ $PH/V^*$ ）越低，在缴纳房地产税获得公共服务的过程中处于越有利地位，越倾向于获得净福利，也会具有更高的纳税意愿。这是由于自身房产价值相对较低时，其他居民会缴税更多。这样的家庭可以通过缴纳较少的房地产税获得较多的公共服务从而使净福利增加。另外，人口多的家庭相对来说也会有更高的纳税意愿。

由于低收入家庭私人消费的边际效用大于其公共服务消费的边际效用，仅仅满足第一个准则还不够。要使低收入家庭接受房地产税（将私人消费转移到公共品消费），需要同时满足准则（1）和（2），且使缴纳房地产税后增加公共品供给带来的效用大于缴纳房地产税减少的私人消费效用。但是，尽管低收入家庭的私人消费较低，其年度租金占辖区房地产总值的比重也往往较低。对于中等收入家庭来说，年度租金占辖区房地产总值的比重和私人消费都处于中间水平。对于对高收入家庭来说，年度租金占辖区房地产总值的比重和私人消费都较高。因此，并非低收入家庭的房地产税纳税意愿一定就低。无论何种家庭，都可以有较高的纳税意愿，这取决于这些家庭的消费结构和房地产税的税制要素设计。

在实际生活中，到底哪些家庭会对房地产税有较高的纳税意愿呢？下面我们对不同制度设计下的情形进行模拟测算。

## 五、数据、方法和结果

本节测算在不同的价值减免参数下，不同家庭的房地产税税负，缴纳房地产税对基本生活（消费）有多大影响，进而估算这些居民的纳税意愿。本文用《中国家庭追踪调查》数据进行测算。<sup>26</sup> 数据包含详细的住房特征和家庭特征。其中住房特征有市场价值、住房面积和购买年份等；家庭特征有收入、消费、财富以及若干家庭行为信息。由于本文的主题是考察房地产税的纳税意愿，我们关注已经（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。数据经过整理，剔除缺失值后，保留约 2500 个有效观察值（不同的衡量指标略

---

<sup>26</sup> 《中国家庭追踪调查》由北京大学中国社会科学调查中心实施，详情见网站 <http://www.iss.edu.cn/cfps/>。

有差异), 分布在 25 个省份。<sup>27</sup> 我们先用截面数据分析不同地区、不同家庭的纳税意愿差异, 再用三年的面板数据(2010、2012 和 2014) 考察纳税意愿的起伏和结构变化。

现有文献大都通过问卷调查的方式了解居民的纳税意愿。由于民众天生对税收有反感情绪, 即便知道房地产税用于当地基本公共服务, 居民也会心存疑问。另外, 居民对是否愿意缴纳房地产税的回答, 很大程度上取决于对房地产税的认知, 而很多时候认知与实际存在偏差。尤其在目前房价高企、房价收入比偏高的背景下, 直接的问卷调查可能难以获得可靠的结果。因此, 我们使用居民自身的准公共品(例如教育)投入作为其公共品消费偏好, 测量居民对作为受益税的房地产税的纳税意愿。就是说, 首先测算居民在一些(准)公共品上自己“愿意”支付的金额, 由于这部分原本可以用于私人消费金额被自愿转化为(准)公共品消费, 该支出可作为测算房地产税纳税意愿的一个重要组成部分, 这与房地产税作为受益税的特征相一致。另外两个部分为再分配效应(获得的公共服务价值与缴纳的房地产税额之对比)和管理成本(转化系数)。同时结合居民的房产情况, 测算如果开征房地产税, 综合考虑公共品消费偏好和再分配效应, 不同收入层次的家庭对房地产税的纳税意愿如何? 在不同的减免参数下, 不同家庭的纳税意愿会发生怎样的变化?

### (一) 纳税意愿的测量

根据上文阐述, 我们设定 4 个指标, 通过测算每缴纳 1 元的房地产税能够给家庭带来的公共服务受益(再分配效应)、公共服务需求和转化系数, 来测量居民的房地产税纳税意愿。

根据模型中的理论推演和基本假设: 一、用房地产税收入提供的公共服务在辖区内均匀分布, 人均公共服务受益 =  $\left[ \frac{\text{转化系数} \times \text{政区内房地产税总额}}{\text{政区总人口}} \right]$ 。由于转化系数同时作用于辖区内所有居民, 不影响对家庭之间差异的探讨, 我们首先假设转化系数为 1, 暂时不予考虑。二、各家庭的受益量取决于其人口数, 人多受益多, 反之亦然。各家庭纳税额取决于其拥有房产的市值, 市值高税额高, 反之亦然。

---

<sup>27</sup> 《中国家庭追踪调查》未包括青海。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, 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。

由此得出**家庭基准受益率**，为指标 1，主要考量房地产税的“再分配效应”维度。为便于四个指标之间的比较和解释，指标对数化。指标为正，表示纳税意愿较高；指标为负，表示纳税意愿较低。公式为：

$$\text{指标 1: 家庭基准受益率} = \ln \left[ \frac{\text{人均公共服务受益} * \text{家庭成员数}}{\text{房地产税税额}} \right]$$

我们假设：如果政府能够提供高质量公共服务，私人消费高的家庭也愿意缴纳一定的房地产税作为交换。为此，其他三个指标在基准之上，分别累加三类可以代表“公共服务需求”的家庭支出。指标 2 系**基准加教育**：

$$\text{指标 2: 基准加教育} = \ln \left[ \frac{\text{教育支出} + \text{人均公共服务受益} * \text{家庭成员数}}{\text{房地产税税额}} \right]$$

有的家庭注重教育（起码在不同时期），有的更愿意在文化娱乐休闲上投入，其中某些方面实际上属于公共品范畴。这些私人消费与公共品有一定的替代效应，是家庭个性化的体征，考量不同的消费取向和偏好。指标 3 系**基准加文娛休闲**：

**指标 3: 基准加文娛休闲**

$$= \ln \left[ \frac{\text{文化娱乐休闲支出} + \text{人均公共服务受益} * \text{家庭成员数}}{\text{房地产税税额}} \right]$$

最后，指标 4 在基准和教育文娛之上**累加日常消费**，即生活刚性支出，包括食品、日常用品、出行、通信、赡养、住房按揭、车辆按揭、其他按揭和房租等共 9 类：28

**指标 4: 累加日常消费**

$$= \ln \left[ \frac{\text{日常消费} + \text{教育支出} + \text{文化娱乐休闲支出} + \text{人均公共服务受益} * \text{家庭成员数}}{\text{房地产税税额}} \right]$$

图 1 显示不同衡量指标下的房地产税纳税意愿分布。首先，四个指标计算出的结果非常接近正态分布，说明房地产税作为受益税，与私人消费和公共服务消

<sup>28</sup> 这是我国统计的标准分类。该分类把教育支出和文化娱乐休闲支出归于“特殊支出”。

费需求类似，居民的纳税意愿分布也具备很强的规律性。这也说明，通过一定的税制要素设计获得绝大多数居民对房地产税的支持，是完全可能的。其二，四个指标的峰值分布差异较大。**家庭基准受益率**（指标 1）的峰值略高于 0；**基准加教育**（指标 2）的峰值接近 1；**基准加文娱休闲**（指标 3）的峰值约为 0.5；指标 4 在基准和教育文娱之上**累加日常消费**的峰值最高，超过 3。这是四个指标考查的准公共品的范围不同所致。因此，我们聚焦于同一指标内的相对比较。

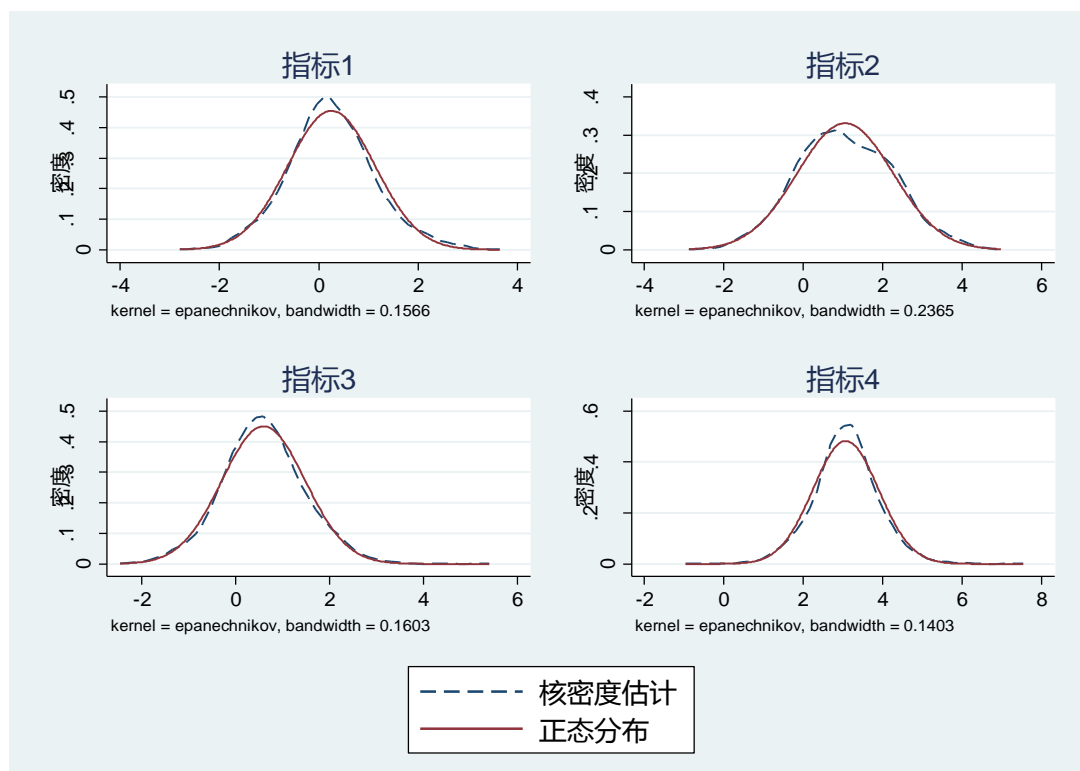


图 1：不同衡量指标下的房地产税纳税意愿分布

我们对图 1 中的结果进行克隆巴赫系数（Cronbach's alpha）检验，发现四个衡量指标具有较好的信度（reliability）和效度（validity）（scale reliability coefficient = 0.8736）。进一步测算发现，四个指标之间的相关性系数较高，如表 2 所示。

表 2：房地产税纳税意愿不同衡量指标之间的相关性

	指标 1	指标 2	指标 3	指标 4
指标 1	1			
指标 2	0.6605	1		
指标 3	0.7731	0.5652	1	
指标 4	0.6304	0.6515	0.6802	1

下文基于这些衡量指标，对房地产税的纳税意愿进行分析。

图 2 显示不同房产拥有量的家庭对房地产税的纳税意愿分布。从不同的衡量指标来看，拥有两套和三套或以上房产的家庭，其纳税意愿一般低于只有一套房的家庭，因为税负随房产增加而加重。但是，拥有三套或以上房产的家庭，其纳税意愿有时反而高于只有两套的家庭，这在指标 3 和指标 4 表现得尤为明显。这个结果说明：由于家庭间的消费偏好存在差异，房地产税若能符合居民需要用于相应的公共服务，可以提升居民的纳税意愿。也就是说，拥有住房较多的家庭也可能具有很高的纳税意愿。因为拥有住房较多的家庭往往是高收入家庭，尽管纳税较多，但他们对公共服务的需求也高。如上文所说，房地产税纳税意愿同时取决于再分配效应和对公共服务的需求。因此，不能简单地将房地产税的纳税意愿与缴纳税额的多少相对应，纳税意愿也取决于公共服务需求和转化系数（政府的行政效率）。

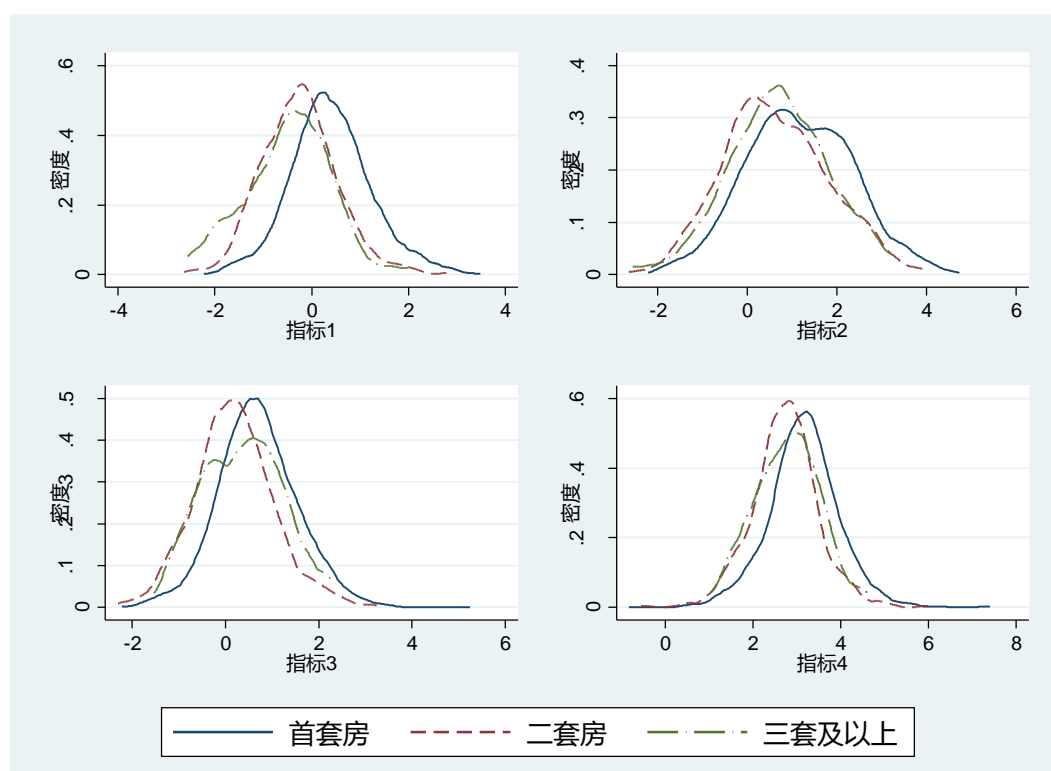


图 2：不同房产拥有量的家庭对房地产税的纳税意愿分布



## （二）不同家庭与地区差异

表 3 的 A 部分比较不同住房类型家庭的纳税意愿。住房类型包括单元房、平房、小楼房等。<sup>29</sup> 住单元房家庭的纳税意愿低于平均水平且统计显著，因为其收入水平相对较低。住平房家庭的纳税意愿在 1% 水平上显著，四个指标都高于平均水平，这是由于平房一般的市值低，房地产税数额较小，在再分配作用的效应下，净收益为正。

表 3 的 B 部分比较房产是否为原工作单位住房。如果原为单位分房，往往地理位置较好；随着经济发展这类住房市场价值较高，而现居住家庭并不一定具有相应的高收入。因此，尽管这类家庭的房产市值高，但若没有相当的收入支撑房地产税额，这些家庭的纳税意愿会比较低。还可能是另一种结果：当时可以获得单位分房的家庭均属于体制内人员。他们并不是弱势群体；相反，随着经济快速增长，他们大多成长为中产阶级或地位更高的群体。结果表明，这些家庭的纳税意愿高于没有单位分房的家庭。后一种情况更符合当前实际。

C 部分比较家庭是否持有住房贷款。与预期相符：仍有房贷的家庭纳税意愿低于没有房贷的家庭，结果在 5%-1% 水平上显著。D 部分比较家庭是否住房困难。由于存在住房困难家庭（大多低收入）的房产价值一般也较低，这些家庭也是再分配效应的受益者，因此接受房地产税的意愿明显高于对比项和平均值，结果在 1% 水平上显著。

**表 3：不同特征家庭的房地产税纳税意愿**

特征	样本量	指标 1	指标 2	指标 3	指标 4
<b>A. 房产类型</b>					
单元房	1,988	0.38***	1.07***	0.69***	3.10**
平房	207	1.58***	2.07***	1.62***	3.55***
小楼房	145	0.64	1.28	0.93	3.14
其他	74	0.74**	1.41	1.07**	3.34
<b>B. 是否原为单位住房？</b>					

<sup>29</sup> 四合院、别墅和联排别墅由于样本量太小，从表中剔除。原始数据对不同房产的定义如下：（1）单元房指单元楼房里的一个或多个住宅单元。（2）平房指茅草房、砖瓦房、土坯房等。（3）四合院为“口”字形结构的平房。如果结构为“口”字形，但其中至少一边为二层或以上，则算“小楼房”。（4）别墅专指城市居民在别墅区购买或自建的一层或多层独栋住宅。（5）联排别墅指区别于单元房和别墅的、具有独立的进门结构、楼层在 1-4 层之间、与邻居的住宅在建筑上为一个整体的住宅。（6）小楼房主要指自建或购买的 2-7 层供自家居住的楼房。

是	862	0.66***	1.24*	0.87**	3.23***
否	1,567	0.42	1.14	0.76	3.10
<b>C.是否有住房按揭贷款?</b>					
是	256	0.09***	0.92***	0.65**	3.12***
否	2,179	0.55	1.21	0.82	3.39
<b>D.您家是否存在住房困难情况?</b>					
是	314	1.04***	1.80***	1.18***	3.49***
否	2,121	0.43	1.08	0.74	3.10
<b>总计/平均</b>	<b>2,435</b>	<b>0.51</b>	<b>1.18</b>	<b>0.80</b>	<b>3.15</b>

注：表中不同房产类型家庭对房地产税纳税意愿的显著性为各数值与对应均值的比较，其他为对应两类之间的对比。四合院、别墅和联排别墅样本过小，从表中剔除。统计显著性标记为\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

表 4 显示不同省份居民的纳税意愿差异。可以看出，不同省份居民的纳税意愿有很大差异。纳税意愿较低的包括发达的东部省份（北京、天津、上海、江苏、浙江等）和欠发达的西部省份（四川、云南、陕西、甘肃等）；相对来说，中部省份（黑龙江、河南、湖北等）居民的纳税意愿明显高于东部和西部地区。与纳税能力的差异类似（张平、侯一麟，2016a），纳税意愿在地区间的巨大差异也充分突出了房地产税的地方税特征。因此，在纳税意愿基础上，地方政府应考虑采取不同的税收制度设计和不同的税率，以使本地居民都具有较高的纳税意愿，减少房地产税开征的阻力。<sup>30</sup> 也就是说，在差异化税率使得纳税能力基本一致的基础上，纳税意愿仍然会存在较大的差异。这就需要考虑房地产税的管理边界，也从侧面说明社区异质性会削弱房地产税的受益税特征。

**表 4：不同省份居民对房地产税的纳税意愿差异**

编号	省份	样本量	指标 1	指标 2	指标 3	指标 4
11	北京市	35	0.02	0.27	0.56	3.17
12	天津市	50	0.06	0.91	0.39	3.16
13	河北省	64	0.13	0.96	0.35	3.18
14	山西省	67	0.23	1.33	0.41	3.08
21	辽宁省	456	0.37	1.11	0.60	3.16
22	吉林省	64	0.19	0.99	0.43	2.92
23	黑龙江省	233	1.30	1.68	1.38	3.09
31	上海市	439	0.15	0.81	0.63	3.11
32	江苏省	21	0.16	1.13	0.57	3.34

<sup>30</sup> 在房地产税征收实践中，可以是不同的基层（区县）政府采纳不同的税率，即房地产税作为地方税的“地方”是指基层政府。这里为了便于比较，我们以省为单位进行计算。

33	浙江省	16	-0.03	0.72	-0.01	3.22
34	安徽省	28	0.22	0.77	0.37	2.43
36	江西省	23	0.12	0.90	0.23	2.86
37	山东省	48	1.77	2.11	1.82	3.31
41	河南省	192	0.91	1.52	1.10	3.15
42	湖北省	113	0.61	1.33	0.97	3.32
43	湖南省	145	0.32	1.16	0.74	3.11
44	广东省	170	1.22	1.76	1.47	3.29
50	重庆市	48	0.06	0.57	0.43	3.41
51	四川省	45	0.33	0.82	0.60	3.19
52	贵州省	22	0.78	1.39	1.47	3.28
53	云南省	11	0.04	0.84	0.48	3.12
61	陕西省	21	0.18	0.69	0.38	3.14
62	甘肃省	118	0.20	1.04	0.56	3.18
东部		<b>1299</b>	<b>0.42***</b>	<b>1.09**</b>	<b>0.74**</b>	<b>3.17</b>
中部		<b>865</b>	<b>0.73***</b>	<b>1.38***</b>	<b>0.95***</b>	<b>3.10*</b>
西部		<b>265</b>	<b>0.24***</b>	<b>0.91***</b>	<b>0.60***</b>	<b>3.22</b>
总计/平均		<b>2429</b>	<b>0.51</b>	<b>1.18</b>	<b>0.80</b>	<b>3.15</b>

注：表中一些省份（内蒙古、福建、广西、海南、西藏、青海、宁夏、新疆）由于样本太小被删去。可以看出，本文的样本存在明显的地区不均衡性，这是一个可能的问题所在。但本文的目的并不是通过该样本精确计算出每个省份的纳税意愿，而是通过测算表明不同地区间对房地产税纳税意愿的巨大差异，因此某些省份的数据准确性问题不会从根本上影响本文的研究意义。实际上，最终实践中房地产税的纳税意愿在同一省份内的不同地区也会有较大的差异。统计显著性标记为\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

### （三）纳税意愿的决定因素

基于不同的衡量指标和不同的减免方案，我们进一步利用回归分析简要探讨房地产税纳税意愿的潜在决定因素。回归方程为：

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

其中， $WTP$ 为纳税意愿， $Housing$ 表示住房特征， $Family$ 表示包括收入水平、社会经济地位等方面的家庭特征。 $X$ 是一组控制变量，包括社区特征和社会环境等指标。基于纳税意愿衡量指标的相关特征，在不同的减免方案下，我们均使用纳税意愿作为回归的因变量，其衡量指标为以上四个不同指标的均值。表 5 提供了回归分析中主要变量的统计信息。

表 5：主要变量的统计信息

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
纳税意愿（无免除）	2013	1.24	0.82	-1.54	4.1
纳税意愿（1/3 人均建筑面积）	1603	1.14	1.21	-2.22	7.3
纳税意愿（2/3 人均建筑面积）	1058	1.05	1.35	-2.5	7.43
纳税意愿（人均建筑面积）	692	0.92	1.48	-2.76	7.6
家庭收入（万元）	2031	4.77	5.41	0	50
建筑面积（平方米）	2029	83.45	40.38	15	465
迁入年份	2006	1999	8.05	1953	2010
其他住房数量（套）	2031	0.24	0.5	0	4
住房条件	2028	5.13	1.23	1	7
住房贷款（哑变量）	2031	0.12	0.32	0	1
外出工作（哑变量）	2031	0.1	0.31	0	1
住房类型（哑变量）					
单元房	2031	0.82	0.38	0	1
平房	2031	0.08	0.27	0	1
小楼房	2031	0.06	0.23	0	1
四合院/别墅/联排别墅	2031	0.01	0.09	0	1
其他	2031	0.03	0.17	0	1
政府补助对象类型（哑变量）					
低保户	2031	0.04	0.19	0	1
军属/烈属	2031	0.01	0.08	0	1
残疾人员家属	2031	0.01	0.08	0	1

表 6：房地产税纳税意愿的决定因素（因变量：不同减免方案下的纳税意愿）

变量	无减免	1/3 人均面积	2/3 人均面积	人均面积
家庭收入	0.00209 (0.008)	0.00198 (0.013)	<b>0.0358**</b> (0.016)	<b>0.0564***</b> (0.021)
家庭收入（平方）	3.57E-05 (0.000)	-1.38E-06 (0.000)	<b>-0.000780*</b> (0.000)	<b>-0.00126**</b> (0.000)
建筑面积	<b>-0.00509***</b> (0.000)	<b>-0.00599***</b> (0.001)	<b>-0.00329***</b> (0.001)	-0.00213 (0.002)
迁入年份	0.00112 (0.002)	<b>0.00854**</b> (0.004)	<b>0.0211***</b> (0.006)	<b>0.0297***</b> (0.008)
其他住房数量	<b>-0.352***</b> (0.034)	<b>-0.479***</b> (0.058)	<b>-0.534***</b> (0.072)	<b>-0.499***</b> (0.092)
外出工作	<b>0.189***</b> (0.054)	<b>0.228**</b> (0.106)	0.109 (0.161)	0.138 (0.221)
住房贷款	0.143 (0.087)	<b>0.381**</b> (0.170)	0.286 (0.277)	0.624 (0.456)
住房条件	-0.081 (0.220)	0.158 (0.388)	-0.626 (0.749)	-0.148 (0.803)
低保户	-0.0693 (0.213)	0.304 (0.394)	-0.0491 (1.442)	1.276 (1.619)
军属	-0.00511 (0.054)	-0.128 (0.090)	-0.0874 (0.115)	0.0199 (0.145)
残疾人员家属	-0.0221 (0.016)	0.0199 (0.028)	-0.0143 (0.041)	-0.0178 (0.056)
单元房	<b>-0.295***</b> (0.099)	<b>0.365*</b> (0.205)	0.221 (0.253)	0.347 (0.325)
平房	<b>0.613***</b> (0.113)	<b>0.954***</b> (0.257)	0.693* (0.418)	0.610 (0.644)
小楼房	-0.0649 (0.121)	0.199 (0.244)	0.166 (0.308)	(0.078) (0.402)
四合院/别墅	0.138 (0.212)	<b>0.894**</b> (0.370)	(0.059) (0.512)	(0.587) (0.635)
常数	-0.45 (4.488)	-16.21* (8.396)	-41.24*** (12.330)	-58.74*** (16.710)
省份固定效应	是	是	是	是
观察值	1,984	1,584	1,048	686
R <sup>2</sup>	0.227	0.122	0.117	0.182

注：每种方案下因变量的衡量指标为四个不同指标的均值，即  
 衡量指标 = (指标 1 + 指标 2 + 指标 3 + 指标 4) / 4。统计显著性标记为\*\*\* p<0.01, \*\*  
 p<0.05, \* p<0.1。

表 6 为不同减免下的回归结果。可以看出，尽管不同方案下的结果表现出一定的一致性，但不同方案下影响房地产税纳税意愿的主要因素也有所不同。整体看来，有大房子的家庭对房地产税的纳税意愿相对较低，因为这样的家庭需要缴纳的房地产税税额往往较高。自住房建筑面积每增加 1 平米，纳税意愿下降 0.3% 至 0.6%。正如所预期的，拥有其他住房将增加房地产税负担，从而使得纳税意愿变小，且随着其他住房数量的增加，纳税意愿会进一步减小。每增加 1 套其他住房，纳税意愿下降高达 35% 至 50%。

从不同的减免方案来看，在无减免的方案下，房地产税的纳税意愿与家庭收入的关系并不显著。此时影响纳税意愿的主要是相关的住房特征，包括自住房的建筑面积、种类，其他住房的数量，以及是否有家庭成员外出工作。是否拥有其他住房的效应尤其明显，家庭每多一套其他住房，纳税意愿降低 35%。由于有成员外出打工的家庭往往经济条件较差，这样的家庭在再分配效应中一般净收益为正，所以他们具有较高的纳税意愿（高 19%）。

在人均减免 1/3 平均建筑面积的方案下，影响纳税意愿的主要因素与无减免时基本相似，其他住房每增加 1 套，纳税意愿降低 48%，有成员外出打工家庭的纳税意愿提高 23%。

当人均减免 2/3 平均建筑面积的价值时，住房类型等相关特征不再显著，家庭收入由不显著变得显著，且与收入呈现倒 U 型的关系。在该方案下，平均来说低收入和高收入家庭的纳税意愿均比较低，而中间收入家庭的纳税意愿相对较高。根据相关回归系数可以测算出，纳税意愿较高居民的家庭收入约为 22-23 万元。

当人均减免平均建筑面积时，收入对纳税意愿的影响效应变得更加明显，同样呈现倒 U 型的关系，而显著的变量个数进一步变少。可能的原因是，随着减免额度的增加，房地产税对低收入家庭的再分配效应降低，同时额度较小的房地产税也不能满足高收入家庭对高质量公共服务的需求，因此这两个群体的纳税意愿较低。这样的房地产税一定程度上仍然可以满足中等收入家庭适当提高公共服务质量的需求，使得中等收入家庭处于较有利的位置，因此纳税意愿相对较高。在图 3 中我们进一步以图形拟合的形式体现了不同减免方案下居民对房地产税的纳税意愿与家庭收入的关系。

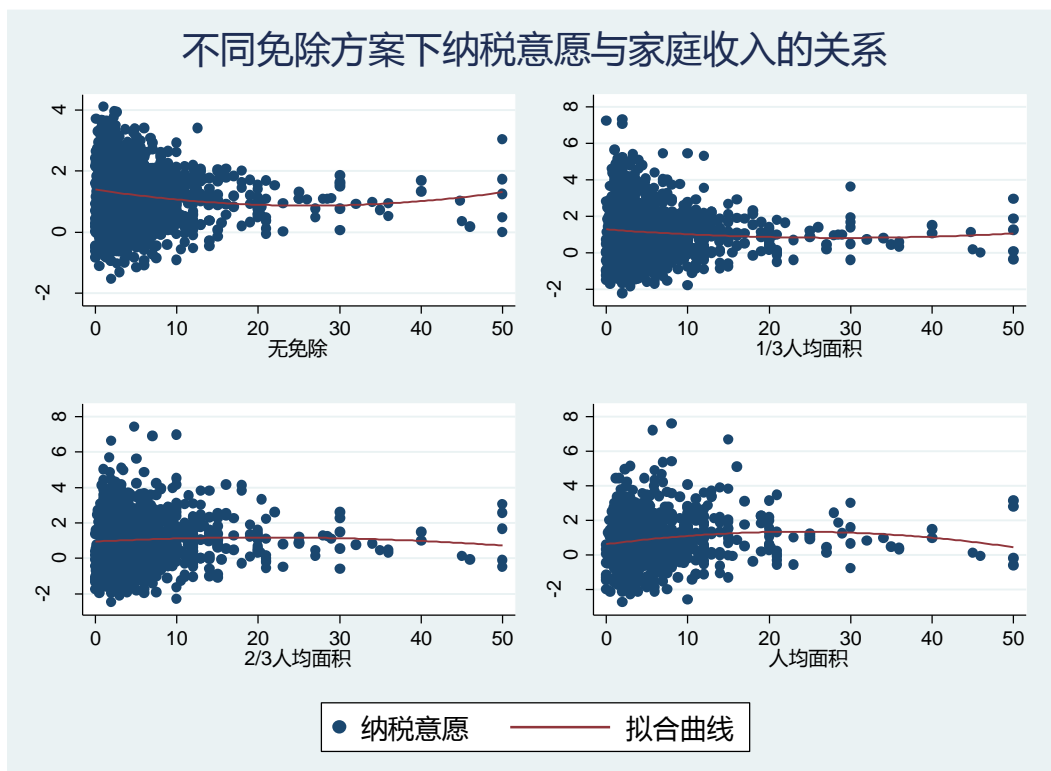


图 3：不同减免方案下纳税意愿与家庭收入的关系

#### （四）纳税意愿与纳税能力的一致性

在纳税意愿大小很重要的同时，纳税意愿的结构也不能忽视。这里的结构是指到底哪些居民的纳税意愿较高，哪些居民的纳税意愿较低。从收入的角度看，如前文所述，高收入家庭和低收入家庭均可能具有较高或较低的房地产税纳税意愿，这取决于家庭的资产结构、家庭成员状况和消费偏好等因素。纳税能力也同样如此，收入低的家庭可能房产价值也会较低，这样的家庭对相应房地产税的纳税能力有可能是高的；高收入家庭亦然。因此，纳税意愿与纳税能力的一致性就显得很重要。如果纳税意愿高的家庭纳税能力不强，而纳税意愿低的家庭却有较高的纳税能力，这显然不会是一个好的税制设计。愿意交税的纳税人需要能够同时交得起才能算是好的税制要素设计。

税收中的两项重要原则是能力原则和受益原则，其中能力原则要求富人多交税，而受益原则要求受益者多纳税。由于在整个税制体系中低收入者往往处于再分配效应的有利位置（净受益），受益原则意味着低收入者多纳税。因此这两个原则往往难以统一甚至可能相互冲突。但房地产税由于管理的地理边界相对较小，在具备充分的受益税特征的同时，加上一定的减免设计，可以某种程度上调

和这两个税收原则，使能力原则与受益原则有机统一。对于本文的分析来说，纳税能力对应能力原则，纳税意愿则对应受益原则。我们希望的结果是具有较高纳税能力的家庭也具有较高的纳税意愿，以期房地产税作为受益税可以通过一定的税制设计使能力原则和受益原则统一起来。

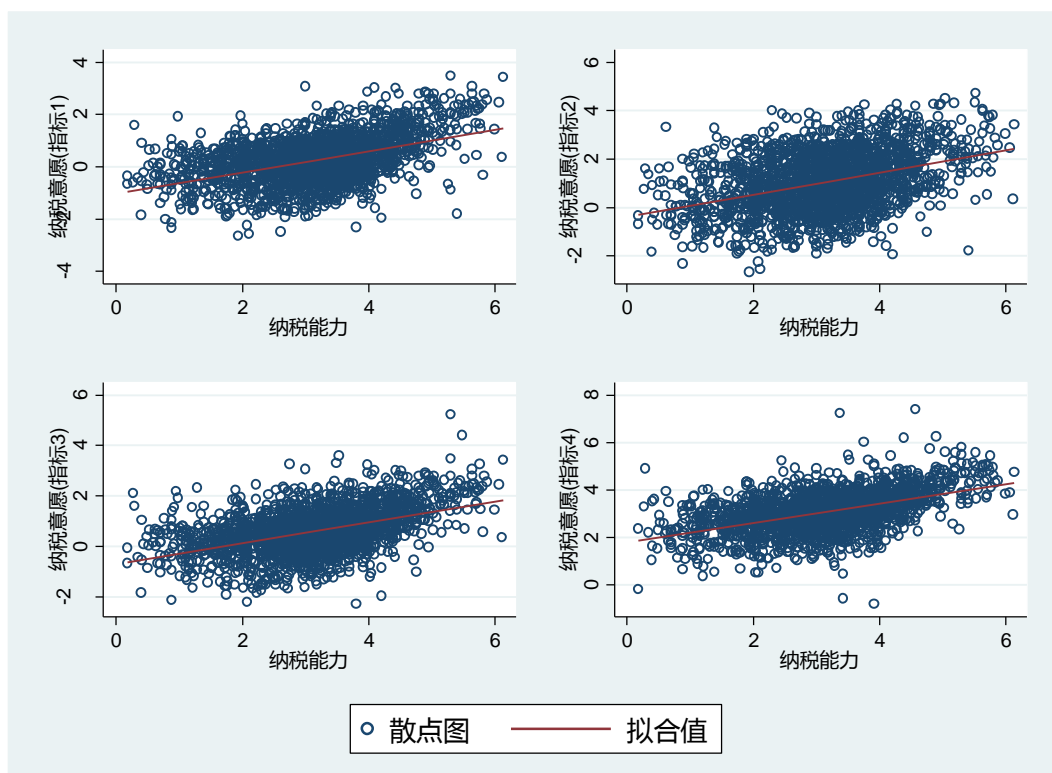


图 4：不同衡量指标下纳税能力与纳税意愿的关系

图 4 为不同衡量指标下纳税意愿与纳税能力的散点图及其线性拟合情况。可以看出，不同的衡量指标下，纳税意愿与纳税能力基本都呈现正向关系。总体来看，纳税能力高的家庭也具有相对较高的纳税意愿。同时显示，在纳税能力相同的家庭中，纳税意愿的波动幅度较大，说明纳税意愿与纳税能力并不是简单的线性关系，相同纳税能力的家庭在纳税意愿方面存在着很大的异质性，加大了房地产税税制要素结构设计的难度。

图 5 进一步展示了不同衡量指标下纳税能力与纳税意愿的线性及非线性拟合关系。从拟合程度  $R^2$  来看，调整后的判定系数（adjusted  $R^2$ ）由线性拟合时的 20% 左右上升至 25% 左右。两种拟合情形下，95% 的置信区间均较小，说明纳税能力能够解释的纳税意愿变化的区间有一定的局限性。这验证了上文同等纳税能力家庭的纳税意愿仍然存在较高异质性的结论，纳税意愿还受到更多其他复杂因



素的影响。这里的讨论仍然是基于无减免的情形，在不同的减免方案下这两者的关系。下文力图通过进一步分析回答，基于不同的判断标准到底什么样的减免方案是“好”的税制设计。

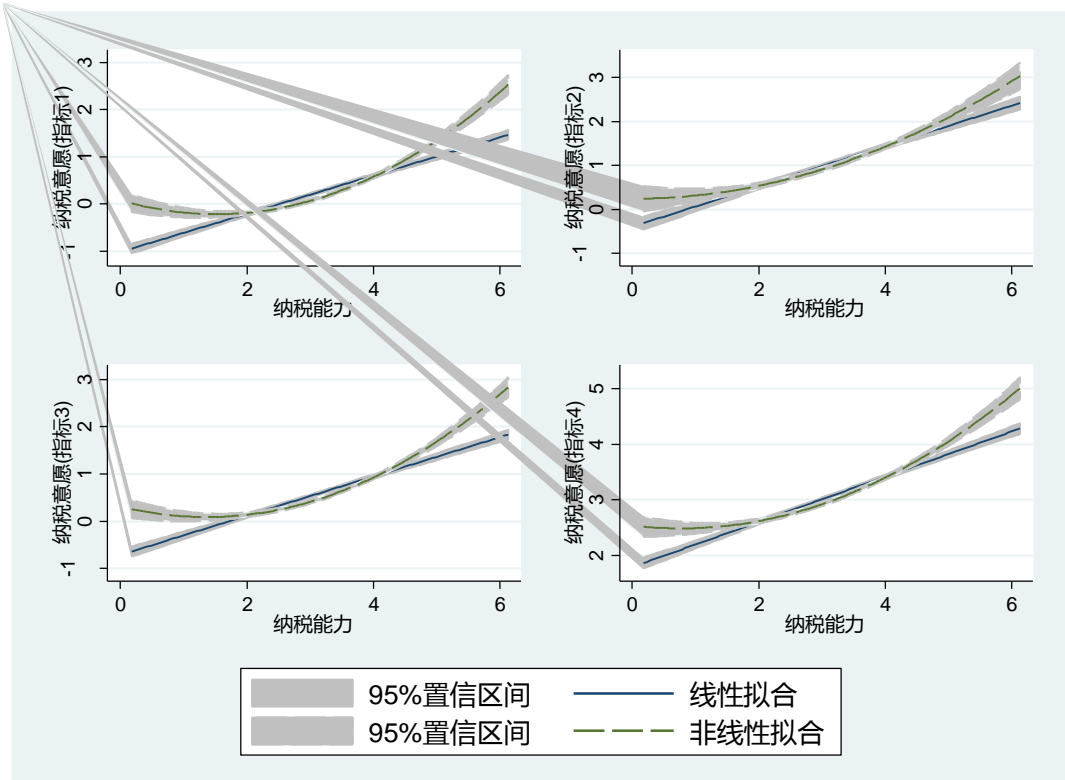


图 5：不同衡量指标下纳税能力与纳税意愿的线性和非线性拟合关系

## 六、税制设计：不同减免方案下的比较分析

前文提到，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，人均价值减免都要优于家庭首套减免和按人均面积减免的方案（张平、侯一麟，2016b）。那么，“人均价值减免”中到底免除多少“价值”才是合宜的？从减小政策推进阻力的角度，有学者认为减免越多越好。事实确实如此吗，理论上的测算结果如何？在上文多维度分析的基础上，我们进一步从财政效应和纳税意愿与纳税能力一致性的角度，通过比较分析对不同方案下的结果进行测算，以期得到有理论支撑、经测算得出的政策建议。

### （一）房地产税的财政效应

开征房地产税的直接目的是赋予基层政府稳定的自有财源，使之能够更好地

提供基本公共服务（侯一麟、马海涛，2016）。作为政府财源，可获得的税收收入应是重要的考虑因素，税收偏少则该税不应开征。表 6 的模拟结果显示不同价值减免方案下的潜在税额、纳税户数和纳税意愿。若每人免除 1/3 和 2/3 人均建筑面积的价值，可征得的税额分别仅为无免除时的 66% 和 44%；若每户免除人均建筑面积的价值，相应的比重进一步降为 30%。从纳税家庭数来看，人均免除 1/3、2/3 和全部人均建筑面积的价值时，纳税家庭数相应为总数的 80%、53% 和 34%。就是说，每户减免人均建筑面积的价值时，仅有三分之一的家庭纳税。每户减免人均建筑面积的价值，显然不是一项受益税所应该具备的特征。如果房地产税的税制要素设计中减免额度过高，很少的家庭交税所转化的公共服务对于那些无需纳税的家庭来说仅仅是一种福利。房地产税不应该成为福利税。<sup>31</sup>

因此，从房地产税对财政收入的效应以及对政府治理的意义来说，人均价值免除的额度不宜过大。从纳税意愿的角度来看，人均免除 1/3、2/3 和全部人均建筑面积的价值时，纳税意愿的平均值分别为 1.14、1.04 和 0.92（无免除时为 1.24）。这说明尽管为降低政策推进的阻力需要适当的减免，但从纳税意愿的角度来看，过度减免的作用恰恰相反。减免额度越高，纳税意愿越低，每人免除全部人均建筑面积的价值时纳税意愿仅为无免除时的 75%，说明一般认为的减免越多越好不能得到理论测算的支撑，减免额度应适度而止。

**表 6：不同价值减免方案下潜在税额、纳税户数与纳税意愿**

免除方案	房地产税额	纳税户数	纳税意愿*
1/3 人均建筑面积	66%	80%	1.14
2/3 人均建筑面积	44%	53%	1.04
人均建筑面积	30%	34%	0.92

注：表中纳税意愿的取值为不同减免方案下四个指标的均值，无免除的时纳税意愿为 1.24。

<sup>31</sup> Prager (2017) 认为“法定福利”（entitlements）是一种瘾，比毒瘾、酒瘾、烟瘾等更难戒掉，因为这是人们对不劳而获的上瘾。法定福利被享用者当成“应得的权利”（是 entitlements 字面的意思），这使得福利接受者在道德上理直气壮，也是与其他瘾患者重要的不同之处。资料来源：The Most Dangerous Addiction of Them All: Entitlements, <http://www.dennisprager.com/the-most-dangerous-addiction-of-them-all-entitlements/>。

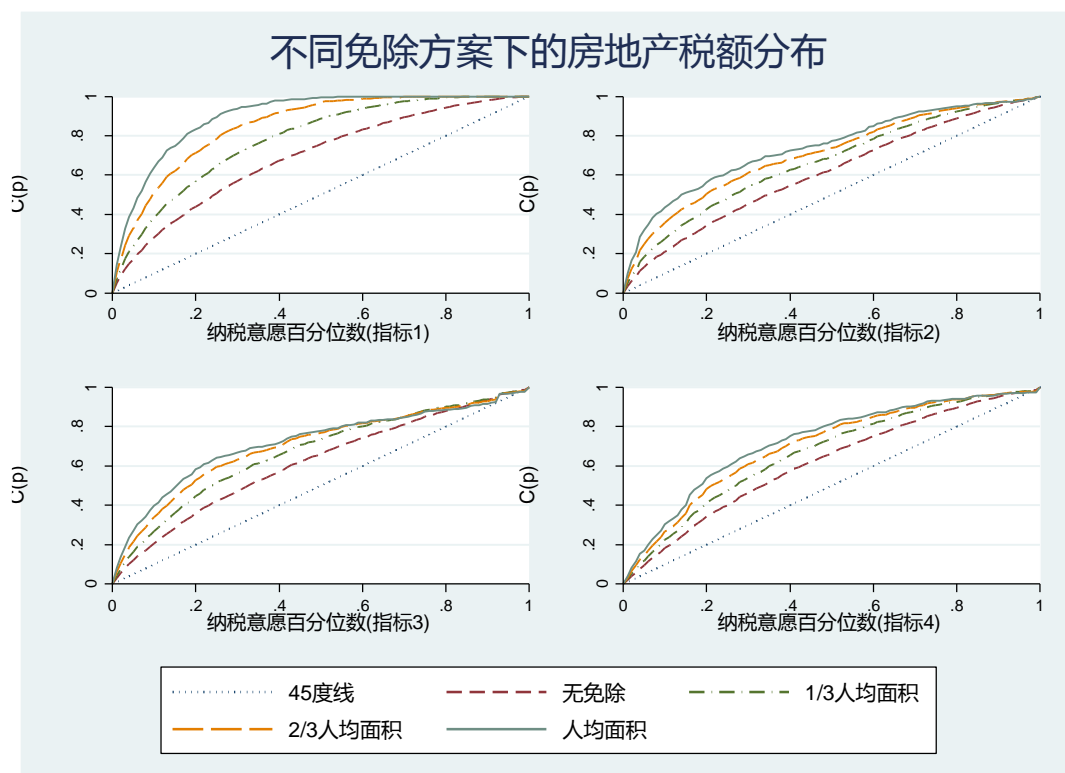


图 6：不同减免方案下房地产税税额在不同纳税意愿家庭中的分布

图 6 进一步以微观的方式展示了在不同的减免方案下，房地产税在具有不同纳税意愿的家庭中的分布情况。使用的方法类似于计算基尼系数时的洛伦兹曲线。横轴把所有家庭按纳税意愿由低到高排列；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。与基尼系数相反，由于这里的曲线在 45 度线上方，曲线越偏离 45 度线表明税收负担越向低纳税意愿的家庭倾斜。

结果表明，人均价值减免的额度越高，低纳税意愿家庭承担的税负越重。这一趋势在四个纳税意愿指标中基本一致。由纳税意愿较低的家庭承担较多的税负，显然不利于政策的推进，这正是我们需要避免的结果。就是说，综合房地产税的财政效应、对于地方治理的意义以及尽可能获得居民支持三方面，房地产税的减免额度均不宜过大。

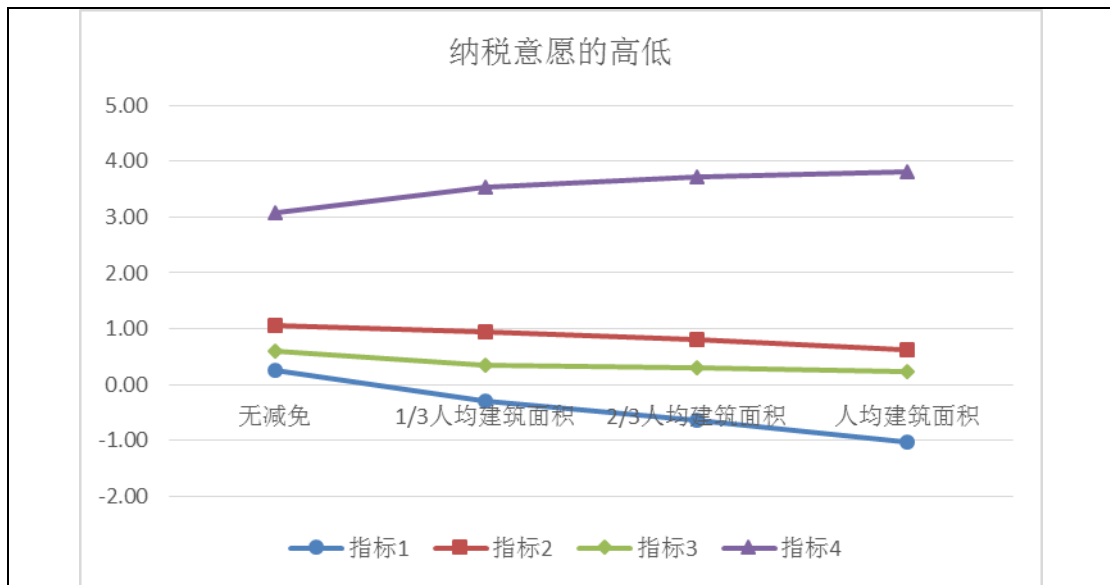
## （二）纳税意愿与纳税能力的综合考量

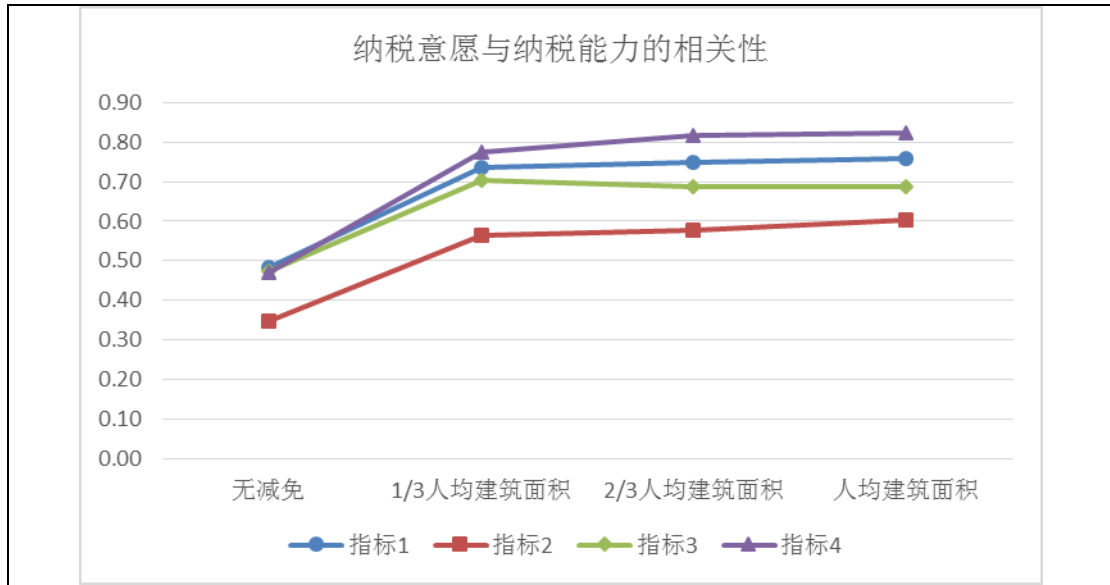
前文分析了房地产税纳税意愿和纳税能力在无减免方案下的一致性。那么，在不同减免方案下，这种一致性会如何变化？我们尝试以纳税意愿和纳税能力的一致性为依据，聚焦于这种一致性在不同方案下的变化，对减免额度大小的设计

提供相应的理论支撑。

图 7 显示不同价值免除方案下纳税意愿大小及其与纳税能力的相关性。从图 7（上）可以看出，随着从无减免到人均价值减免额度的逐步增加，四个指标中三个都显示纳税意愿明显下降。当减免额度从 1/3 提高到全部人均建筑面积的价值时，唯一没有下降的指标 4 也仅仅是基本持平，这与该指标将家庭的全部日常支出纳入指标体系有关。因此基本可以认为，随着减免额度的提高，纳税意愿会明显下降；当人均减免超过 1/3 人均建筑面积的价值时，这一趋势非常显著。

从纳税意愿和纳税能力的相关性来看（图 7 下），在无减免时，纳税意愿与纳税能力保持正相关的关系，相关系数在 0.4-0.5 之间。在人均减免 1/3 人均建筑面积的价值时，纳税意愿和纳税能力的相关性系数快速提升至 0.6-0.8 之间，且不同的衡量指标之间保持高度一致。然而，当减免额度从 1/3 人均建筑面积提高到 2/3 以致全部人均建筑面积时，相关性系数并没有明显提高，而是保持基本不变，进一步说明从居民可接受的角度看，减免额度并非越高越好。





**图 7：不同价值减免方案下房地产税的纳税意愿大小及其与纳税能力的相关性**  
注：数值为不同衡量指标下纳税意愿的均值大小，相关性是指纳税意愿与纳税能力之间的相关系数。

图 8 展示在不同减免方案下纳税意愿与纳税能力相关性的拟合情况。首先，不论哪个衡量指标，二者的相关性（斜率）在有减免时要高于无减免的方案。更重要的是，在人均价值减免的不同方案之间，人均减免 1/3 明显优于人均减免 2/3 或全部人均建筑面积。进一步从微观的角度测算了什么样的减免额度是合宜的。

综合本节分析，可以做如下结论：从房地产税作为地方财源、改善地方治理以及提升居民接受度等方面来看，减免额度一定不是越大越好，在不同的地方性特征下，确实存在一个综合多个方面的、较优的减免额度。综合以上分析，我们初步判断，人均价值减免的额度最好在 1/3 人均建筑面积左右。考虑到新税开征可能面临的阻力以及居民对房地产税的本质存在一定的误解，各地需要预留时间进行宣传 and 解释。当然，最终的最优减免额度还需要根据各地不同情况，利用更详细、完备的数据进行精确测算。

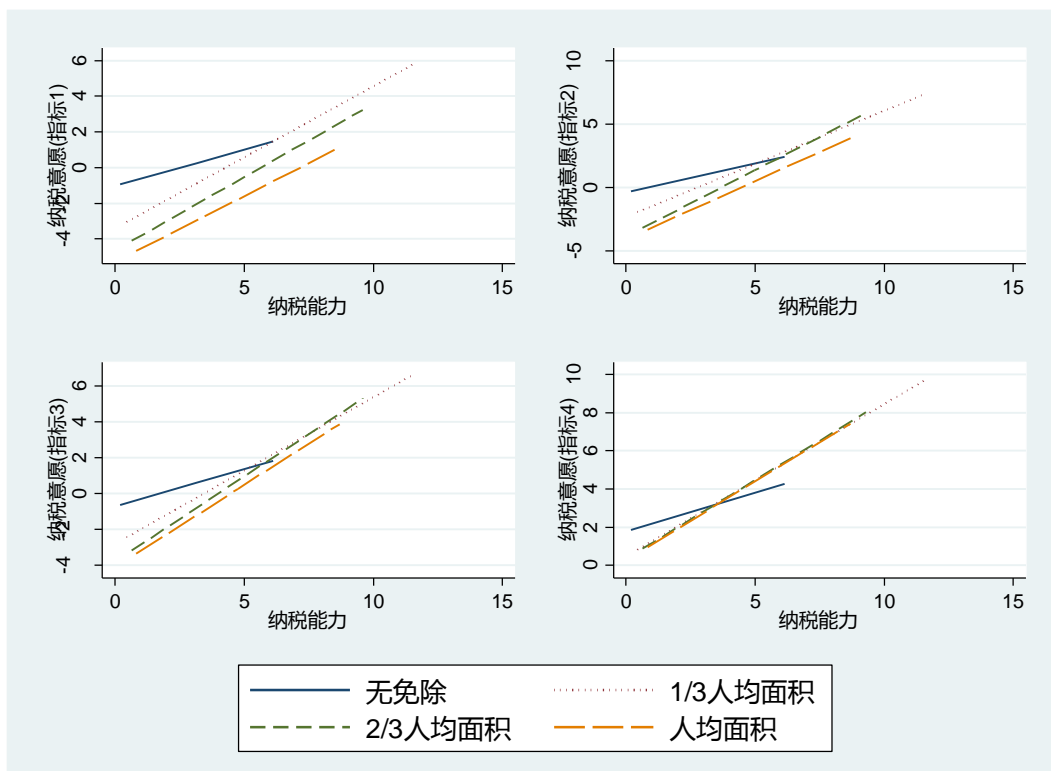


图 8：不同减免方案下纳税能力与纳税意愿的相关性

## 七、结论与讨论

本文在房地产税纳税意愿的理论模型基础上，构建了四个衡量纳税意愿的指标。我们对不同家庭和不同地区居民对房地产税的纳税意愿，进行了多维度的比较，发现：与纳税能力类似，不同地区和家庭的房地产税纳税意愿也存在较大差异，进一步说明了房地产税的地方税特征和差异化设计的必要性。

一个好的税制要素设计需要兼顾居民的纳税意愿和纳税能力。税收具备再分配效应。再分配效应与纳税意愿同样存在着权衡和折衷。在人均价值减免明显优于家庭首套减免和人均面积减免的基础上，如何判断和实施合宜的减免额度是一个亟需回答的政策问题。本文的理论框架和分析对这一问题提供了相应的理论依据。结果表明，综合房地产税的财政效应、对地方治理的意义以及政策推进中尽可能获得居民支持的需要，减免额度不宜过大。再考量纳税意愿与纳税能力的一致性，人均价值减免的具体额度不宜过多。初步测算表明，各地根据不同情况应以每人减免 1/3 人均建筑面积的价值为宜。

本文的分析思路是基于纳税能力为不同地区选择差异化的税率，在此基础上计算纳税意愿的差异并对比不同减免方案。不同的减免方案会使基于纳税能力的

税率有所变化进而影响到纳税意愿。因此，房地产税的税制要素设计是不同要素之间持续互动的过程。如图 9 所示，以纳税能力为基础确定税率后，由于减免导致的实际税率变化会作用于纳税能力进而需要进一步调整税率。减免方案在图中处于核心地位，意在说明房地产税开征初期合宜的减免设计非常重要。这一动态过程会在不同地方政府的实践中有差异化的体现。

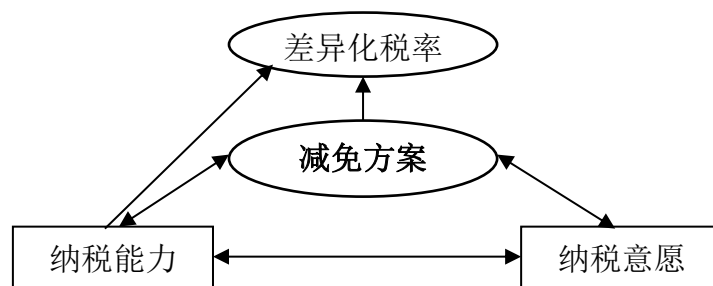


图 9：纳税能力和纳税意愿框架下的税制要素互动过程

需要说明的是，税率和减免额度务必根据各地当时的情况相机抉择，但本文的分析为实践中税制要素方案的选择提供了一个理论依据，指出具体的政策设计应该聚焦哪些指标。毋庸讳言，由于测量指标的准确性和样本量的限制，本文的相关结论还需要今后更多的研究和实证结果来证实或证伪。

## 参考文献

- [1] 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。
- [2] 白彦锋：房产税未来能成为我国地方财政收入的可靠来源吗，《经济理论与经济管理》2012 年第 5 期。
- [3] 曹洪军、田民利，2012：《关于我国征收环境税的公众意愿调查》，《税务研究》第 1 期。
- [4] 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。

- [5] 邓菊秋, 2014:《房地产税税负公平性研究述评》,《公共经济与政策研究》,第2期。
- [6] 高培勇, 2011:《房产税试点期待持续深化》,《经济》第12期。
- [7] 谷成, 2011:《房产税改革再思考》,《财经问题研究》第4期。
- [8] 国务院发展研究中心课题组, 2006:《不动产税的税种、税率设计和税收归属的探讨与建议》,《中国发展观察》第8期。
- [9] 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。
- [10] 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。
- [11] 侯一麟、马海涛, 2016:《中国房地产税设计原理和实施策略分析》,《税务研究》第2期 65-78页。
- [12] 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。
- [13] 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。
- [14] 侯一麟:政府职能、事权事责与财权财力:1978年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析,《公共行政评论》2009年第2期。
- [15] 胡洪曙, 2011:《我国财产税改革研究:一个关于理论及其应用的探讨》,经济科学出版社。
- [16] 贾康, 2011:《房产税改革:美国模式和中国选择》,《人民论坛》第3期。
- [17] 贾康, 2015:《房地产税离我们并不远》,人民出版社。
- [18] 贾康:不动产登记制度的国家治理意义,《上海证券报》,2015年2月。
- [19] 贾康:房产税改革:美国模式和中国选择,《人民论坛》2011年3月。
- [20] 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。
- [21] 况伟大, 2009:《住房特性、物业税与房价》,《经济研究》第4期。
- [22] 郎咸平, 2010:《别学美国征房产税》,《IT时代周刊》第18期。
- [23] 李梦娟, 2010:《物业税设计的若干基本问题》,《税务研究》第4期。
- [24] 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。



- [25]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。
- [26]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。
- [27]刘蓉, 2011:《房产税税制的国际比较与启示》,《改革》第3期。
- [28]刘蓉、张巍、陈凌霜, 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。
- [29]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。
- [30]马国强、李晶, 2011:《房产税改革的目标与阶段性》,《改革》第2期。
- [31]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。
- [32]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。
- [33]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。
- [34]苏华, 2014:《城镇居民对房产税征收的接受意愿分析——基于成都市、雅安市的调查》,四川农业大学博士论文。
- [35]苏扬: 选取地方税主体税种:参考特征、潜力分析与总体思路,《地方财政研究》2015年第8期。
- [36]王春元, 2006:《我国房地产税税率设计分析——以浙江省为例》,《浙江万里学院学报》第3期。
- [37]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。
- [38]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。
- [39]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。
- [40]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。
- [41]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。

- [42]向肃一、龙奋杰，2007：《中国城市居民住房纳税能力研究》，《城市发展研究》第2期。
- [43]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。
- [44]许善达，2015：《房地产税立法需要慎之又慎》，《清华金融评论》第10期。
- [45]杨得前、何春联，2009：《信任、付税意愿与税收遵从——基于 probit 模型的实证研究》，《华东经济管理》第11期。
- [46]杨卫华、严敏悦：应选择企业所得税为地方税主体税种，《税务研究》2015年第2期。
- [47]易志斌，2013：《航空旅客为减缓气候变化支付碳税意愿研究》，《资源科学》第10期。
- [48]虞燕燕，2007：《不动产税税率设定的实证研究》，浙江大学博士论文。
- [49]张光：中国政府间财政关系的演变(1949-2009)，《公共行政评论》2009年第6期。
- [50]张平、侯一麟：2016a：《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。
- [51]张平、侯一麟：2016b：《房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应》，《经济研究》第12期。
- [52]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。
- [53]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。
- [54]赵永辉，2014：《税收公平、纳税意愿与纳税人遵从决策——基于有序 probit 模型的实证研究》，《云南财经大学学报》第3期。
- [55]朱青：完善我国地方税体系的构想，《财贸经济》2014年第5期。
- [56]Ajzen, I., & Driver, B. L., 1992, "Contingent value measurement: On the nature and meaning of willingness to pay". *Journal of Consumer Psychology*, 1(4), 297-316.
- [57]Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W., 1999, "Public goods and ethnic divisions". *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), 1243-1284.
- [58]Almy, R., 2013, *A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- [59] Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E., 2015, *Lectures on public economics*: Princeton University Press.
- [60] Benson, G. C. S., 1965, *The American property tax: Its history, administration, and economic impact*: Institute for Studies in Federalism.
- [61] Bird, R. M., 1993, "Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization". *National Tax Journal*, 46, 207-207.
- [62] Botelho, A., & Pinto, L. C., 2002, "Hypothetical, real, and predicted real willingness to pay in open-ended surveys: experimental results". *Applied Economics Letters*, 9(15), 993-996.
- [63] Brunori, D., Green, R., Bell, M., Choi, C., & Yuan, B., 2006, "The Property Tax: Its Role and Significance in Funding State and Local Government Services". *GWIPP working paper series*(27).
- [64] Buehler, A. G., 1945, "Ability to pay". *Tax Law Review*, 1, 243-258.
- [65] Carlson, R. H. (2004). *A brief history of property tax*. Paper presented at the IAAO Conference on assessment Administration.
- [66] Connolly, K. D., Brunori, D., & Bell, M. E., 2010, "Are state and local finance becoming more or less centralized, and should we care". *The Property Tax and Local Autonomy*.
- [67] Cornia, G. C., 2012. Tax Criteria. In W. J. McCluskey, G. C. Cornia & L. C. Walters (Eds.), *A Primer on Property Tax: Administration and Policy* (pp. 207-227). Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- [68] Cornia, G. C., & Slade, B. A., 2006, "Horizontal Inequity in the Property Taxation of Apartment, Industrial, Office, and Retail Properties". *National Tax Journal*, 59(1), 33-55.
- [69] Dahlby, B., 1996, "Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants". *International Tax and Public Finance*, 3(3), 397-412.
- [70] Dempsey, B. W., 1946, "Ability to Pay". *Quarterly Journal of Economics*, 60(3), 351-364.

- [71]Didier, T., & Lucie, S., 2008, "Measuring consumer's willingness to pay for organic and Fair Trade products". *International Journal of Consumer Studies*, 32(5), 479–490.
- [72]Ferber, R., 1962, "Research on Household Behavior". *American Economic Review*, 52(1), 19-63.
- [73]Ferreira, F., 2010, "You can take it with you: Proposition 13 tax benefits, residential mobility, and willingness to pay for housing amenities". *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 661-673.
- [74]Fischel, W. A., 1992, "Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting". *Journal of Economic Literature*, 30(1), 171-177.
- [75]Fischel, W. A., 2001, "Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax". *National Tax Journal*, 54(1).
- [76]Fisher, G. W., 1996, *The worst tax?: a history of the property tax in America*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
- [77]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.
- [78]Gravelle, J. C., 2008, *Empirical Essays on the Causes and Consequences of Tax Policy: A Look at Families, Labor, and Property*: ProQuest.
- [79]Green, F. M., 2008, *Constitutional Development in the South Atlantic States, 1776-1860: A Study in the Evolution of Democracy*: The Lawbook Exchange, Ltd.
- [80]Hamilton, B. W., 1975, "Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments". *Urban Studies*, 12(2), 205-211.
- [81]Hamilton, B. W., 1976a, "Capitalization of Intra-Jurisdictional Differences in Local Tax Prices". *American Economic Review*, 66(5), 743-753.
- [82]Hamilton, B. W., 1976b, "Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property-Values - Theoretical Comment". *Journal of Political Economy*, 84(3), 647-650.

- [83]Henderson, J. V., 1979, "Theories of group, jurisdiction, and city size". *Current Issues in Urban Economics. The John Hopkins University Press, Baltimore.*
- [84]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.
- [85]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.
- [86]IPTI, 2015, Survey Prepared for the Workshop on Modernizing Property Taxation in CEE Countries.
- [87]Ito, K., & Zhang, S., 2016, "Willingness to Pay for Clean Air: Evidence from Air Purifier Markets in China". *Social Science Electronic Publishing.*
- [88]Johannesson, M., Liljas, B., & O'Connor, R. M., 1997, "Hypothetical versus real willingness to pay: some experimental results". *Applied Economics Letters*, 4(3), 149-151.
- [89]Kain, J. F., & Quigley, J. M., 1972, "Note on Owners Estimate of Housing Value". *Journal of the American Statistical Association*, 67(340), 803-806.
- [90]Kendrick, M. S., 1939, "The Ability-to-Pay Theory of Taxation". *American Economic Review*, 29(1), 92-101.
- [91]Luzar, E. J., & Cosse, K. J., 1998, "Willingness to pay or intention to pay: The attitude-behavior relationship in contingent valuation". *Journal of Socio-Economics*, 27(3), 427-444.
- [92]Mark, J., & Carruthers, N., 1983, "Property Values as a Measure of Ability-to-Pay: An Empirical Examination". *The Annals of Regional Science*, 17(2), 45-59.
- [93]Martin, J. W., 1931, "Ability to Pay and the Tax System in Dane County, Wisconsin". *American Economic Review*, 21(1), 172-172.
- [94]Martin, J. W., 1933, "Taxation and Ability to Pay in South Carolina". *American Economic Review*, 23(1), 161-161.
- [95]McCluskey, W. J., 1999, *Property Tax: An International Comparative Study*: Ashgate Publishing Limited.

- [96] McGuire, T. J., 2001, "Alternatives to property taxation for local government". *Property Taxation and Local Government Finance. Essays in Honour of C. Lowell Harris. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.*
- [97] Morgan, J. N., 1965, "Housing and ability to pay". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 289-306.
- [98] Musgrave, R. A., 1959, *The theory of public finance: a study in public economy.* New York,: McGraw-Hill.
- [99] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B., 1989, *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed.). New York: McGraw-Hill Book Co.
- [100] 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.
- [101] Neill, H. R., Cummings, R. G., Ganderton, P. T., Harrison, G. W., & McGuckin, T., 1994, "Hypothetical Surveys and Real Economic Commitments". *Land Economics*, 70(2), 145-154.
- [102] Netzer, D., 1966, *Economics of the Property Tax.* Washington: The Brookings Institution.
- [103] Netzer, D., 2001. Local Property Taxation in Theory and Practice: Some Reflections *Property taxation and local government finance.* Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- [104] Niskanen, W. A., 1971, *Bureaucracy and representative government.* Chicago,: Aldine.
- [105] Oates, W. E., 1968, "The Theory of Public Finance in a Federal System". *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economique*, 1(1), 37-54.
- [106] Oates, W. E., 1969a, "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.
- [107] Oates, W. E., 1969b, "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(Volume 77, Number 6), 957-971.

- [108] Oates, W. E., 1972, *Fiscal federalism*. New York,: Harcourt Brace Jovanovich.
- [109] 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.
- [110] Oates, W. E., 2001, *Property taxation and local government finance*: Lincoln Inst of Land Policy.
- [111] Oates, W. E. (2010). 'Local Government: An Economic Perspective' In *The Property Tax and Local Autonomy* ed. Michael E. Bell, David Brunori, and Joan M. Youngman. 9-26 (pp. viii, 299 p.). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- [112] Plotnick, R., 1981, "A Measure of Horizontal Inequity". *Review of Economics & Statistics*, 63(2), 283-288.
- [113] Richardson, J. D. (1897). *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1897*.
- [114] Richter, W. F., 1983, "From Ability to Pay to Concepts of Equal Sacrifice". *Journal of Public Economics*, 20(2), 211-229.
- [115] Rubinfeld, D. L., 1987a. Chapter 11 The economics of the local public sector. In J. A. Alan & F. Martin (Eds.), *Handbook of public economics* (Vol. Volume 2, pp. 571-645): Elsevier.
- [116] Rubinfeld, D. L., 1987b, "The economics of the local public sector". *Handbook of public economics*, 2, 571-645.
- [117] Simon, H. A., 1943, "The Incidence of a Tax on Urban Real Property". *Quarterly Journal of Economics*, 57, 398-420.
- [118] Sirmans, S. G., Diskin, B. A., & Friday, S. H., 1995, "Vertical Inequity in the Taxation of Real Property". *National Tax Journal*, 48(1), 71-84.
- [119] Sirmans, S. G., Gatzlaff, D. H., & Macpherson, D. A., 2008, "Horizontal and Vertical Inequity in Real Property Taxation". *Journal of Real Estate Literature*, 16(2), 167-180.

- [120] Sjoquist, D. L., 1981, "A median voter analysis of variations in the use of property taxes among local governments". *Public Choice*, 36(2), 273-285.
- [121] Sjoquist, D. L., Stavick, J., & Wallace, S. (2007). Intergovernmental Fiscal Relations in Georgia (Vol. <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0002.pdf>): Fiscal Research Center of the Andrew Young School of Policy Studies
- [122] Sokolow, A. D., 1998, "The changing property tax and state-local relations". *Publius: The Journal of Federalism*, 28(1), 165-187.
- [123] Soule, D. M., 1967, "Ability-to-Pay Taxation as Discriminatory Pricing of Government Services". *Land Economics*, 43(2), 219-222.
- [124] Spann, M., Skiera, B., & Schäfers, B., 2004, "Measuring individual frictional costs and willingness-to-pay via name-your-own-price mechanisms". *Journal of Interactive Marketing*, 18(4), 22-36.
- [125] Sturm, A. L., 1954, *Methods of state constitutional reform* (Vol. 28): University of Michigan Press.
- [126] Sylla, R., Legler, J. B., & Wallis, J. J., 1987, "Banks and state public finance in the new republic: The United States, 1790–1860". *The Journal of Economic History*, 47(02), 391-403.
- [127] Sylla, R., & Wallis, J. J., 1998, "The anatomy of sovereign debt crises: Lessons from the American state defaults of the 1840s". *Japan & the World Economy*, 10(97), 267-293.
- [128] Tiebout, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- [129] Utz, S., 2001, "Ability to Pay". *Whittier L. Rev.*, 23, 867-950.
- [130] Voelckner, B. F., 2006, "An empirical comparison of methods measuring consumers' willingness to pay". *Marketing Letters*, 17, 137-149.
- [131] Wallis, J. J., 2000, "American government finance in the long run: 1790 to 1990". *The Journal of Economic Perspectives*, 14(1), 61-82.
- [132] 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.



- [133] Wallis, J. J., Sylla, R. E., & Legler, J. B., 1994. The interaction of taxation and regulation in nineteenth-century US banking *The regulated economy: A historical approach to political economy* (pp. 121-144): University of Chicago Press.
- [134] Wertenbroch, K., & Skiera, B., 2013, "Measuring Consumers' Willingness to Pay at the Point of Purchase". *Journal of Marketing Research*, 39(2), 228-241.
- [135] Yinger, J., 1982, "Capitalization and the Theory of Local Public-Finance". *Journal of Political Economy*, 90(5), 917-943.
- [136] 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.
- [137] Yinger, J., & Nguyen-Hoang, P., 2015, "Hedonic Vices: Fixing Inferences about Willingness to Pay in Recent House-Value Studies". *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 7(2), 248-291.
- [138] Zodrow, G. R., 2014, "Intrajurisdictional Capitalization and the Incidence of the Property Tax". *Regional Science and Urban Economics*, 45(1), 57-66.
- [139] Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P., 1986, "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public-Goods". *Journal of Urban Economics*, 19(3), 356-370.