

房地产相关税收的稳定性和增长潜力分析

——以广东省为例

孟晨 2012 年 7 月

地方政府的行为是从根源上推动着房地产行业发展的主要动力之一；而地方政府之所以对房地产行业存在促进冲动，其根源是地方财政收入对房地产行业形成的事实性依赖性。

根据财政分权理论，一级政府在负有一级事权的同时，应当享有与之对应的财权来为其支出责任筹集收入。而在我国目前的分税体制下，地方政府缺乏足够的税收收入，非税收入来源亦无法形成足够的财力，因而地方政府承担的公共职能所产生的支出需求与其实际取得的财政收入之间有较大的缺口，有强烈的自行筹措财政收入的需求。

为了对地方政府面临的财政收支不平衡状况的程度和原因做出评估和分析，探究房地产市场起伏与地方政府可支配财力的直接关联程度，本文拟选取广东省为样本，以房地产相关税收收入为主要关注对象，对地方政府的财政收入稳定效应加以分析，重点关注房地产相关税收为地方政府带来的收入贡献情况；同时讨论地方政府来自房地产市场的收入所具备的增长潜力，以图筛选出可能的、具备足够的稳定性及增长潜力较好的地方税种，为未来的分税制设计提出一些可以解决目前地方政府面临的收支窘境的政策建议。

研究范围和内容

在本项研究中，“地方财政收入”所指的是不包括土地出让金在内的地方一般预算收入。尽管土地出让金也是地方财政收入的重大来源¹，但其用途被限定在征地补偿费、拆迁补助费、土地开发费和廉租住房保障等方面，不得用作政府一般性支出；同时，土地出让金属于短期内的一次性财政收入，本身不是具有稳定特性的收入来源。鉴于本项研究的目的在于分析房地产相关税收形成的收入对

¹根据《国务院关于 2010 年中央和地方预算执行情况与 2011 年中央和地方预算草案的报告》、《国务院关于 2011 年中央和地方预算执行情况与 2012 年中央和地方预算草案的报告》所载数据，2010 和 2011 年全国范围内地方政府国有土地使用权出让收入分别为 29397 亿和 33166.24 亿元人民币，占当年地方政府性基金本级收入比重超过 80%。

政府一般性财政收入稳定性的影响、评估此类收入自身的可持续性及其增长潜力，因此暂时对土地出让金收入不做考虑。

另外，本文中所提及的“房地产相关税收”的范围包括：由房地产企业和建筑业企业缴纳的企业所得税中由地方分享的部分；由房地产企业和建筑业企业缴纳的营业税；个人转让房地产而产生的个人所得税中由地方分享的部分以及包括土地增值税、城镇土地使用税、契税、房产税和耕地占用税等在内的、由房地产的建造、流转、保有等行为产生的、归属于地方政府的税收收入。

对地方政府而言，由于其支出具有刚性较大、连续性强和支出方向变动缓慢的特点。由于上述支出大多与本地居民的基本生活和当地的秩序维护、经济建设密切相关，几乎无法做出削减或较大调整，因而地方政府的财政支出特点在客观上要求其取得的财政收入具备稳定的特征。

在正常情况下，地方政府所要建设或维护的基础设施一般都处在增加中，提供的公共服务的水平和覆盖的范围也只能呈现出提高和扩大的趋势，其承担的财政支出规模也将随之逐渐增加。因此，对地方政府而言，还需要主要的收入来源能够随着经济发展呈现出增加的趋势。因此，文章也将讨论地方政府的财政收入在一段时期内的增长潜力。

实证分析

本文使用的房地产相关税收数据为 2007-2011 共 5 年间广东省 21 个地级市地方税务系统的实际房地产相关税收收入库金额，数据主要来自相应年度的《广东地税年鉴》²。

首先，我们通过最广为使用的基础性指标——税收的收入弹性为指针来了解广东省辖下 21 个市的一般预算收入、整体税收收入和房地产相关税收收入的稳定效应。我们将上述指标进行如下定义：

(1) 地方政府的财政收入弹性：

$$e_R = \frac{\frac{\Delta \text{Revenue}}{\text{Revenue}}}{\frac{\Delta \text{GDP}}{\text{GDP}}}$$

其中 R/ Revenue 表示地方政府的一般预算收入；

(2) 地方政府的税收收入弹性：

²数据主要摘自广东省及下辖各市地方税务局、直属税务分局《入库税金明细年报表》、《税收收入分行业分税种统计年报表》、《营业税分行业分企业类型统计年报表》、《企业所得税分行业分企业类型统计年报表》、《个人所得税分项目统计年报表》等。

$$e_{TR} = \frac{\frac{\Delta Tax Revenue}{Tax Revenue}}{\frac{\Delta GDP}{GDP}}$$

其中 TR/ TRRevenue 表示地方政府本级的税收收入；

(3) 地方政府的房地产相关税收收入弹性：

$$e_{HTR} = \frac{\frac{\Delta HT Revenue}{HT Revenue}}{\frac{\Delta Revenue}{Revenue}}$$

其中 HTR/ HTRevenue 表示地方政府获得的房地产相关税收收入。

按照以上公式对数据进行处理后，得到 21 个地方政府的弹性数据如下表所示。

表 1 各地方政府收入弹性

地方政府	财政收入弹性	税收收入弹性	房地产相关税收收入弹性
广州市	1.098	0.767	1.245
深圳市	1.301	1.558	1.234
珠海市*	1.505	1.841	0.960
汕头市	1.465	1.562	1.409
佛山市*	0.916	0.901	2.089
韶关市*	1.231	1.406	1.595
河源市	1.455	1.316	1.849
梅州市	1.369	1.283	0.977
惠州市	1.636	1.641	1.466
汕尾市	1.673	1.676	1.695
东莞市	1.667	1.972	1.792
中山市	1.237	1.178	1.195
江门市	1.412	1.735	1.831
阳江市	1.829	1.478	1.280
湛江市	1.243	1.336	1.649
茂名市	2.033	2.261	1.356
肇庆市	1.398	1.385	1.307
清远市	1.482	1.461	1.368
潮州市	1.414	1.281	1.351
揭阳市	1.418	1.623	1.729
云浮市	1.513	1.634	1.813

注：*表示部分数值计算时剔除了异常值。

按照对弹性的基本定义，一般认为介于 0 和 1 之间的弹性数值代表缺乏弹性，在本例中即稳定性较好；1 左右的弹性数值表示收入的情况基本与经济波动（或总体收入的波动）同步；大于 1 的弹性数值则表示稳定性较差。

以下我们利用波动率指标来考察地方政府财政一般预算收入和房地产相关税收的波动情况：任一变量（Var）的波动率定义为 $g_{it} = \ln Var_{it} - \ln Var_{it-1}$ ；相对波动率则定义为 $g'_{it} = \frac{\ln Var_{it} - \ln Var_{it-1}}{\ln \hat{v}_{it} - \ln \hat{v}_{it-1}}$ ，是在波动率的基础上剔除了有可能对目标变量造成影响的因素（例如经济波动）带来的影响的一种改进算法。

我们对波动率指标进行如下定义：

(1) 地方政府财政收入的波动率： $g_{it}^{rev} = \ln Rev_{it} - \ln Rev_{it-1}$

其中 Rev 为地方财政收入，i 表示对应地方政府的编码，t 表示对应的时间段；

(2) 地方政府房地产相关税收的波动率： $g_{it}^{HTrev} = \ln HTrev_{it} - \ln HTrev_{it-1}$

其中 HTrev 为地方政府的房地产相关税收收入，i 表示对应地方政府的编码，t 表示对应的时间段；

(3) 地方政府财政收入的相对波动率：

$$g'_{it}{}^{rev} = \frac{\ln Rev_{it} - \ln Rev_{it-1}}{\ln GDP_{it} - \ln GDP_{it-1}}$$

其中 Rev 为地方财政收入，GDP 表示当年当地的国内生产总值，i 表示对应地方政府的编码，t 表示对应的时间段；

(4) 地方政府房地产相关税收的相对波动率：

$$g'_{it}{}^{HTrev} = \frac{\ln HTrev_{it} - \ln HTrev_{it-1}}{\ln GDP_{it} - \ln GDP_{it-1}}$$

其中 Rev 为地方财政收入，GDP 表示当年当地的国内生产总值，i 表示对应地方政府的编码，t 表示对应的时间段；

得到 21 个地方政府的波动率数据如下表所示。

表2 各地方政府收入波动率

地方政府	g_{it}^{rev}	g_{it}^{HTrev}	$g'_{it}{}^{rev}$	$g'_{it}{}^{HTrev}$
广州市	0.151	0.185	1.089	1.334
深圳市	0.140	0.172	1.263	1.547
珠海市	0.152	0.144	1.471	1.396
汕头市	0.172	0.234	1.431	1.942
佛山市*	0.137	0.242	0.922	1.665
韶关市	0.143	0.218	1.223	1.865
河源市	0.177	0.303	1.422	2.431
梅州市	0.174	0.168	1.345	1.300
惠州市	0.240	0.334	1.569	2.183
汕尾市	0.246	0.383	1.595	2.484
东莞市	0.126	0.208	1.644	2.719

中山市	0.175	0.198	1.210	1.373
江门市	0.156	0.268	1.383	2.371
阳江市	0.246	0.302	1.756	2.156
湛江市	0.182	0.283	1.223	1.902
茂名市	0.178	0.232	1.969	2.567
肇庆市	0.254	0.319	1.350	1.696
清远市	0.262	0.343	1.418	1.861
潮州市	0.171	0.225	1.379	1.815
揭阳市	0.243	0.387	1.372	2.189
云浮市	0.183	0.309	1.473	2.484

从波动率和相对波动率的表达式来看，波动率数据越接近 0，表明所考查的指标越稳定、变动越小；相对波动率的指标越接近 1，表明考查的两组对应数据之间的变动同步性越好。

使用对数表达变动幅度是较为通行的做法，同时标准模型是最为常见的估计收入弹性的方法，其形式为： $\ln(R_t) = \alpha + \beta \ln(Y_t) + \varepsilon_t$ ，其中 R_t 代表特定税种在时期 t 内的税收收入， Y_t 代表在时期 t 内当地的 GDP 总量。系数 β 表示特定税种的长期收入弹性，显示了税收收入相对于 GDP 增长的增长快速程度，当其数值大于 1 时，就意味着它的增长快于经济发展，就可以把这一税种认定为高增长税。

税收收入在很多时候并不是趋势性稳定的。但由于它们的差分形式是稳定的，我们可以通过使用税收收入的一阶差分项来创造固定变量，以此估计税收收入的稳定性，即固定变化模型。固定变化模型以总收入对数的一阶差分项和常数项对税收收入对数的一阶差分项回归，其形式为： $\Delta \ln(R_t) = \alpha + \beta \Delta \ln(Y_t) + \varepsilon_t$ ，其中 R_t 代表特定税种在时期 t 内的税收收入， Y_t 代表在时期 t 内当地的 GDP 总量， ε_t 是残差项。 β 表达的都是每当 GDP 变动一个百分点时，特定税种收入的变动程度。理论上来说，如果 β 的绝对值大于 1，则表示该税种形成收入的波动程度大于经济周期，是不稳定的税种；而当 β 的绝对值小于 1 时，其对应的税种形成收入的波动程度小于经济周期，是稳定的税种，特别地，当 β 的绝对值趋近于 0 时，表明衡量的税种具备几乎不受经济状况影响的稳定性。

表3 标准模型和固定变化模型的整体数据回归结果

	波动性估计结果 (短期弹性状况)		增长性估计结果 (长期弹性状况)	
	固定变化模型		标准模型	
	β	R^2	β	R^2
城市维护建设税	0.488 (0.610)	0.003	1.627*** (0.123)	0.845
房产税	-0.091 (0.340)	0.053	0.945*** (0.067)	0.895

城镇土地使用税	0.392 (1.854)	0.099	2.463*** (0.377)	0.666
土地增值税	1.525*** (0.629)	0.047	2.918*** (0.130)	0.829
营业税	0.368 (0.348)	0.248	1.507*** (0.075)	0.842
企业所得税	0.353 (0.448)	0.069	1.409*** (0.102)	0.843
个人所得税	-1.796 (1.377)	0.102	3.426*** (0.298)	0.587

注：***、**、*分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平；标准误列示于括号内。

从固定变化模型得到的结果来看，7 种主要的房地产相关税种之中除了土地增值税和个人所得税以外，弹性系数的绝对值全部小于 1，即上述两个税种的波动性是较大的，而城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、建筑业及房地产行业营业税和企业所得税的波动性则较小。其中，房产税成为稳定性最好的房地产相关税种。

从标准模型的结果来看，7 种主要房地产相关税种中的城市维护建设税、营业税和企业所得税有快于经济增长的收入增长速度；城镇土地使用税、土地增值税和个人所得税则具有远快于经济增长的增速；而房产税则是有接近 1 的增长潜力系数，表明在长期中房产税的增长情况最为适应经济形势的变动。

结论

根据财政分权理论,特性良好的地方税种需要同时具备稳定性较好和一定程度的增长能力两个特质,以便可以在正常维持辖区内大量刚性支出的同时具备随着经济发展不断增强的财力。在评价税种的特性时,还应考虑到其对财政收入的贡献率,以便能真实地考虑其影响力³。因而,综合考虑上述因素,我们可以对7种主要房地产相关税收与地方政府需求的适合程度做出如下表的评价:

表4 主要房地产相关税收与地方政府需求的匹配程度

税种	综合稳定性	综合增长性	平均重要性	适合度
城市维护建设税	**	**	**	**
房产税	***	*	**	***
城镇土地使用税	**	***	**	**
土地增值税	*	***	**	*
营业税	***	*	***	***
企业所得税	***	*	**	***
个人所得税	*	***	*	*

注:上表中标记的含义为弱*;中等**;强***。

依据表中的适合度评判,本文认为对于我们所考察的地方政府集合而言,房产税、房地产和建筑业营业税及企业所得税是最为合适的地方主体税种之一,它们具备出色的稳定性、适当的增长性,并提供着可观的财政收入。而城市维护建设税由于部分是营业税的附加税,具备较为适合地方政府的特质;土地增值税在土地供给和转让较为稳定的情况下也较为适合地方政府。就目前的情况来看,城镇土地使用税、个人所得税或由于稳定性不足、或由于重要性较低,暂时不符合良好地方主体税种的要求。

政策建议

将部分财权下放,充实地方税源。要使地方政府不再有过度地促进房地产市场发展的动力,最直接的方法就是改善地方政府的财力水平,使其摆脱对与房地产市场有关收入的过度依赖;而要缓解目前我国地方政府面临的财政收支失衡状况,最直接、最有效的方法就是将过度集中在中央的财权适当下放,为地方政府充实税源,进而使其能够取得足够的一般预算收入。

注意房产税改革试点带来新的契机。目前我国正在试点房产税改革方案,应该注意这项改革可能给房地产相关税收带来的变化,特别是将给地方政府带来的

³即便具备非常好的稳定性和增长能力,如果对地方政府财力的贡献几乎可以忽略不计,这一税种的影响力和重要程度也将十分有限。

获得财政收入的新契机。如果能够在未来将房产税扩大到存量房屋上按年缴纳，这将使得地方政府获得重要的长期、稳定的收入来源；更重要的是，存量房产税制度成熟以后，房产税形成的收入与房地产市场状况的关联程度将大幅降低，地方政府对房地产市场的关注度也自然会下降。

防范增值税扩围的潜在影响。一旦增值税与营业税合并，并且在全国范围内开始施行，那么在现行分税制下完全归属于地方政府的营业税收入将会有可观的部分被划归中央财政；同时还可能丧失对原本的营业税增加额部分的分享权力。这些对地方政府改善自身财政状况，增加一般预算收入都十分不利。