

我国城镇家庭的房产税支付能力测算

——兼论房产税充当地方主体税种的可行性

刘金东, 丁兆阳

(山东财经大学财政税务学院, 山东 济南 250002)

摘 要: 房产税试点已经过去五年有余, 已有的实证研究主要集中于房产税公平性、充分性和矫正性职能方面, 对于涉及到税种可操作性的支付能力问题仍然缺乏论证。本文利用中国家庭金融调查(CHFS)数据测算了城镇家庭房产税支付能力, 发现在各种税率设计和扣减面积的征收方案下, 均存在一定比例的低收入家庭无力支付税款。房产税充当地方主体税种的充分性和保证一般家庭税款支付能力的可操作性之间存在不可兼得的选择困境。本文通过分析认为, 房产税无论是从充分性上还是合理性上都无法成为地方主体税种, 调节财产分配公平才是其唯一的核心功能。在放弃房产税地方主体税种定位的前提下, 借鉴国外“断路”机制等经验, 加大税收减免力度、保证税收负担合理是下一步房产税改革取得成功的关键所在。

关键词: 房产税; 地方主体税种; 支付能力; 选择困境

中图分类号: F812.0 文献标识码: A 文章编号: 1004-4892(2017)06-0020-09

一、引 言

我国现行房产税起始于1986年国务院颁布的《中华人民共和国房产税暂行条例》, 主要针对营业用房, 非营业用房暂免征收。随着中国经济快速发展, 以房产为主的财产分配不公平问题日益严重, 投机行为带来的房价非理性上涨也成为政府调控的主要目标, 尤其是“营改增”的推进使得地方主体税种缺失, 将房产税征税范围扩大化并上升到地方主体税种成为安体富和葛静(2012)等不少学者呼吁的观点^[1]。这其中包含着对房产税的三点职能定位思想: 一是缩小财产分配差距, 二是平抑房价, 三是充当地方主体税种。借鉴冯海波和刘勇政(2012)的观点, 我们分别称之为财产公平性职能、房价矫正性职能和财政充分性职能^[2]。在此背景下, 中央于2010年将“研究推进房地产税改革”写入了国家“十二五”规划。2011年1月, 国务院同意在上海、重庆两直辖市率先开始房产税改革试点。从试点至今已经五年有余, 国内外学者针对房产税进行了大量的实证研究, 主要集中在以上三个职能方面, 如Bai et al. (2014)、李文(2014)、范子英和刘甲炎(2015)、刘金东和王生发(2015)等^{[3][4][5][6]}。

收稿日期: 2016-10-17

基金项目: 财政部与共建高校联合研究课题(2016-10); 山东省社会科学规划青年项目(15DJJJ10); 山东省高等学校人文社科研究项目(J15WG08)

作者简介: 刘金东(1986-), 男, 山东济宁人, 山东财经大学财政税务学院讲师, 博士; 丁兆阳(1994-), 男, 山东青岛人, 山东财经大学财政税务学院研究助理。

相比而言,学者们对于开征房产税后国内居民家庭支付能力的实证研究仍处于空白。事实上,现有房产税仅针对营业用房征税,鉴于营业用房经营过程中会产生现金流,其支付能力尚有切实保障。而当征税范围扩大到居民居住用房时,税款支付危机随之而来:对于多套住房的家庭而言,税款支付能力最起码可以通过出租或者变卖多余住房来实现;对于大多数的单套房家庭而言,如果不具有与房产价值相匹配的现金流,那么税款支付能力将受到严重影响。日本学者 Hirayama(2010)就提到了这种群体,将其特征归纳为“富资产、贫现金(Asset-rich but Cash-poor)”^[7]①。“富资产、贫现金”特征至少在中国两个群体之中显著存在:一是历史原因下的“富资产”群体,因住房等级分配制度和住房商品化改革,大量的体制内干部和国有单位工作的家庭以较低的成本甚至零成本获得了住房,随着房价上涨,其住房增值幅度极大,形成了体制内群体的财富优势(何晓斌和夏凡,2012)^[8]。二是赠与原因下的“富资产”群体,上一代人资助年轻子女购房已经成为一种社会趋势,代际赠与是将两代人的资产积累到年轻子女住房价值中,帮助子女购买了与自身收入条件不相称的住房(刘金东,2015)^[9]。这两种“富资产”群体最大的特征就是房价收入比畸高,房产价值与收入水平相关性较弱,以房价为计税依据,却要以收入为税款支付来源,削弱了家庭的房产税支付能力。

住房是一种特殊的资产,兼有投资和消费的双重属性。相比多套房家庭,单套房家庭的住房满足的更多是基本居住服务的消费需求,房主一般无法利用住房资产的出租等途径获利,因而对单套房家庭征收房产税有可能会同时违反刘剑文(2014)提出的基本权保障原则和量能课税原则^[10]。于明娥(2011)指出,对单套房家庭征收房产税其实质是对家庭基本居住权利征税,对国民赖以生存的基本条件之一的房屋课税,对财产权的侵害不亚于对所得的课税^[11]。尤其是在中国房价高涨的背景下,尚未实现的房屋价值增值被持续征收房产税,导致了流量收入与存量价值的严重不匹配问题。Mark & Carruthers(1983)针对加拿大的研究也显示,房屋市场价值与现金流之间的相关程度极其微弱,这一结论对房产税是否符合量能课税原则提出了根本性质疑^[12]。

表 1 部分国家房产税拖欠比例

国家	日本	英国	匈牙利	乌克兰	阿根廷	印尼	突尼斯
税款拖欠比例	3%	4%	2% ~ 11%	26%	20% ~ 25%	29%	45%

数据来源:整理自李明(2011)《公共风险与地方治理危机:美国财产税制变迁分析》^[13]。

税款支付能力问题将产生两方面的重要影响:一是关乎未来税制改革的可操作性,如果出现大量的税款拖欠,容易引发征纳双方矛盾,酿成地方治理危机,表 1 统计显示,房产税的拖欠问题一直是各个国家的普遍现状;二是会影响房产税的收入规模,税款支付危机和充当地方主体税种成为政策选择的两难困境,征税力度大,则支付能力削弱,征税力度小,则房产税规模受限。由此可见,具体测算未来房产税的家庭支付能力有着重要的现实意义。本文将主要解决如下几个问题:一是不同征收方案下,我国房产税的家庭支付能力如何,有多少比例的家庭会由于收入不足难以支付?如果算上家庭自有金融资产的话,是否仍然存在无支付能力家庭?二是借鉴国外成熟的税制经验,分析家庭支付能力不足的问题对中国未来房产税改革有什么样的政策启示。

余下全文安排如下:第二部分是我家家庭自有住房、家庭收入和金融资产的描述统计,第三部分针对单套房家庭在多种征收方案下从收入和金融资产两个层次计算其房产税支付能力,第四部分梳理国外税制的历史经验,详细探讨房产税充当地方主体税种的规律性和保证家庭税款支付能力的政策设计,最后总结全文,得出文章结论。

① 日本同中国一样,住房自有率偏高, Hirayama(2010)文中所谓的“富资产”特指日本居民手中的房产价值较大。

二、我国家庭自有住房、收入和金融资产统计

本文将使用 2011 年中国家庭金融调查 (CHFS) 数据测算房产税的家庭支付能力。CHFS 由西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心组织进行, 目前官方网站公开的 2011 年数据为第一轮调查样本, 涵盖全国 25 个省份, 80 个县级单位, 320 个村级单位, 家庭样本共计 8438 户, 调查内容包括家庭人口、住房情况、金融资产等多方面的数据信息, 样本容量和变量指标均能够完好地支持房产税支付能力研究。

(一) 单套房和多套房家庭统计

考虑到房产税将对农村地区豁免, 本文筛选出了城镇地区家庭样本, 共计 4552 个, 自有住房套数情况见下表 2 所示。有 81.7% 的城镇家庭为单套房家庭, 共计 3719 个; 有两套房的城镇家庭为 719 个, 占到城镇样本的 15.8%, 3 套及以上的家庭合计 114 个, 占比 2.5%。对于多套房家庭而言, 住房可以获得多种现金流收益, 投机性住房可以出售获利了结, 也可将多余住房出租或者用于经营。相比来说, 单套房家庭的住房主要满足的是家庭居住服务的基本需求, 无法出售, 也很难腾出空间用于出租和经营, 家庭收入现金流与住房本身关系极弱, 更多来自于家庭成员自身的工作收入, 当收入无法客观反映房产价值, 既违反了量能课税原则, 又削弱了家庭税款支付能力。

表 2 城镇地区家庭住房套数分布

套数	家庭数	占比
1	3719	81.70%
2	719	15.80%
3	94	2.07%
4	16	0.35%
5	2	0.04%
5套以上	2	0.04%

对于多套房家庭而言, 住房可以获得多种现金流收益, 投机性住房可以出售获利了结, 也可将多余住房出租或者用于经营。相比来说, 单套房家庭的住房主要满足的是家庭居住服务的基本需求, 无法出售, 也很难腾出空间用于出租和经营, 家庭收入现金流与住房本身关系极弱, 更多来自于家庭成员自身的工作收入, 当收入无法客观反映房产价值, 既违反了量能课税原则, 又削弱了家庭税款支付能力。

(二) 单套房家庭收入统计

基于上述考量, 本文将主要研究单套房家庭的房产税支付能力问题。收入是支付税款的主要来源, 因而首先要考虑的是家庭收入情况。3719 个单套房家庭的年收入平均为 54340 元, 此处考虑将家庭基本生活支出扣除后计算家庭净收入, 基本生活支出包括问卷中涉及的衣食住行、水电费、日常用品购置、家政服务、通信、文化教育、保健等支出项目, 重点剔除了奢侈品消费等非必要性支出, 经计算, 单套房家庭年平均净收入为 40283 元。下图 1 是两者的核密度分布图, 可以看到,

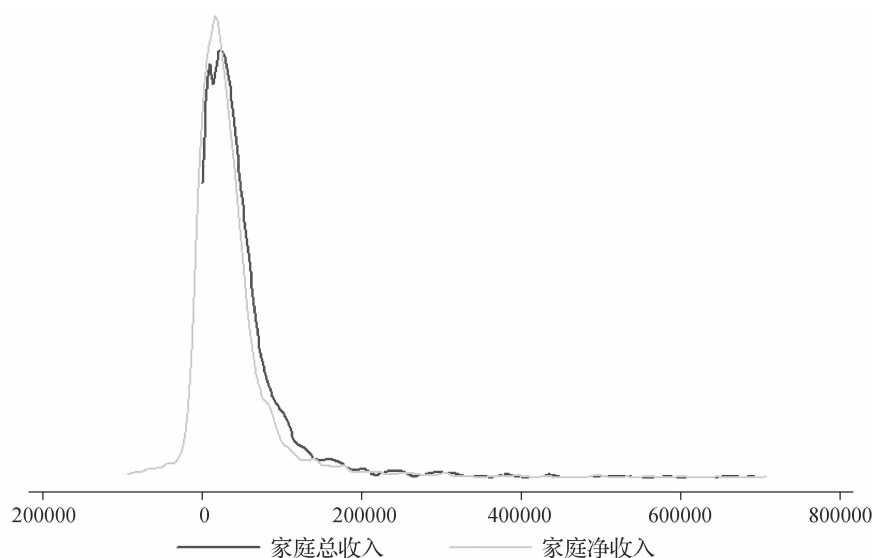


图 1 家庭收入核密度分布

家庭总收入在零点呈现出截断特征,意味着有相当一部分单套房家庭没有年收入,主要以老年人家庭为主。减去家庭基本生活支出后,家庭净收入的核密度分布有一个明显的左移,大量单套房家庭净收入出现负数问题,即在不征税的前提下,家庭已经入不敷出,一旦征收房产税,那么这部分家庭将首当其冲成为没有支付能力的纳税人。

(三)单套房家庭金融资产统计

考虑到家庭收入不足以支付房产税,部分家庭如老年人家庭如果有充足的金融资产储蓄,也可以用来支付其自有住房需要缴纳的房产税。因此,本文在计算家庭支付能力时,会兼顾两个层次:第一个层次考察有多少个单套房家庭的年收入不足以支付其房产税,在第一个层次计算结果基础上,第二个层次进一步考察有多少个单套房家庭在动用其自有金融资产的情况下依然负担不起房产税。金融资产的种类主要有活期存款、定期存款、股票账户市值(包括股票账户中现金额度和持有股票市值)、持有基金市值、银行理财产品市值、持有债券面值等,从表3统计可知,前三类资产是家庭金融资产的主要组成部分,平均占到家庭金融资产的90.79%。

表3 单套房家庭金融资产分类统计

单位:元

金融资产	平均值	最小值	最大值
活期存款	14898.22	0	3000000
定期存款	12633.85	0	1000000
股票账户市值	10518.09	0	4000000
基金市值	2197.26	0	700000
银行产品市值	1017.47	0	800000
债券面值	645.78	0	700000

三、单套房家庭的房产税支付能力测算

这一部分将根据不同征税方案测算单套房家庭的房产税支付能力,首先要明确的三个问题:

一是税率设定问题。考虑到 Bai et al. (2014)、范子英和刘甲炎(2015)的研究发现差别性税率容易产生房价溢出效应,对低税率住房类型房价产生不利影响,因此,本文测算采用单一税率设计,选取了0.6%、0.8%、1%三档不同的税率,它们属于不同的情景假设:0.6%是上海试点过程中实行的税率,属于偏低的优惠税率;0.8%是胡海生等(2012)、李文(2014)等广泛采用的税率,此处我们将其作为水平适中的参照税率;1%则属于水平偏高的一档税率,考虑到现行房产税另行设定了20%~30%的扣除比例,1%税率实际上已经超过了现行房产税1.2%的法定税率。

二是扣减面积设定问题。我们选取了人均扣减面积和家庭扣减面积两种扣减方式。人均扣减面积对应于上海试点模式,我们选择了35、40、45、50、55、60平方米六种人均扣减面积的征收方案。考虑到人均扣减方案取决于家庭人口数量,多一个参数,在技术上容易加大征管成本,同时也容易导致故意变更户口以逃避房产税负担的不合理行为,此处也考虑了家庭扣减方案,即一个家庭豁免固定数量的面积,这一扣减方式对应于重庆试点模式。我们选择了70、80、90、100、110、120平方米六种家庭扣减面积的征收方案。下文中的测算将主要是在不同税率和不同扣减面积的组合方案下分别计算。

三是支付能力的层次划分问题。我们将从两个层次测算单套房家庭的房产税支付能力:第一个层次是家庭收入,收入是支付税款的首要来源,借鉴 Stone(2006)针对住房支付能力提出的剩余收入法,此处考虑了家庭基本生活支出,以家庭净收入来测算支付能力,即净收入减去应纳房产税为

负的家庭即视为无税款支付能力^[15]。第二个层次是在第一个层次基础上,允许家庭净收入不足以支付房产税的家庭动用储备的金融资产,若在动用金融资产的情况下依然不足以支付房产税的家庭则视为无税款支付能力。表 4 为不同征收方案下单套房家庭支付能力的测算结果。

表 4 单套房家庭房产税支付能力测算

税率	人均扣减 面积(平方米)	无支付能 力家庭数	占单套房 家庭比重(%)	家庭扣减 面积(平方米)	无支付能 力家庭数	占单套房 家庭比重(%)
0.6%	35	246/165	6.61/4.43	70	434/293	11.67/7.88
	40	208/143	5.59/3.85	80	381/249	10.24/6.70
	45	157/110	4.22/2.96	90	302/197	8.12/5.30
	50	131/90	3.52/2.42	100	264/172	7.10/4.62
	55	105/73	2.82/1.96	110	223/145	6.00/3.90
	60	97/69	2.61/1.86	120	194/127	5.22/3.41
0.8%	35	251/169	6.75/4.54	70	437/296	11.75/7.96
	40	218/149	5.86/4.00	80	384/253	10.33/6.80
	45	160/113	4.30/3.04	90	307/199	8.25/5.35
	50	135/93	3.63/2.50	100	269/176	7.23/4.73
	55	107/74	2.88/1.99	110	226/147	6.08/3.95
	60	98/69	2.64/1.86	120	198/129	5.32/3.47
1%	35	257/173	6.91/4.65	70	446/305	11.99/8.20
	40	220/150	5.92/4.03	80	391/258	10.51/6.94
	45	166/116	4.46/3.12	90	313/206	8.42/5.54
	50	138/95	3.71/2.55	100	273/179	7.34/4.81
	55	110/76	2.96/2.04	110	230/149	6.18/4.01
	60	101/70	2.71/1.88	120	200/129	5.38/3.47

注:“/”前表示第一层次计算结果,“/”后表示第二层次计算结果。

从计算结果可以看到,即使是以最低的税率、最大的扣减面积测算,单套房家庭中依然存在无支付能力的情形。在 0.6% 税率和人均扣减面积 60 平方米征收方案下,净收入不足以支付房产税的家庭为 97 个,占到单套房家庭样本总数的 2.61%,占到全部自有住房家庭样本总数的 2.13%。如果将支付能力从家庭收入延伸到家庭储备的金融资产层面,则在动用金融资产之后,仍然无房产税支付能力的家庭数虽有所降低,但依然有 69 个,占到单套房家庭样本总数的 1.86%,占到全部自有住房家庭样本总数的 1.52%。换作家庭扣减面积方式的话,在 0.6% 税率和家庭扣减面积 120 平方米征收方案下,家庭收入不足以支付房产税的家庭为 194 个,占到单套房家庭样本总数的 5.22%,占到全部自有住房家庭样本总数的 4.26%。在动用金融资产之后,仍无房产税支付能力的家庭数余下 127 个,占到单套房家庭样本总数的 3.41%,占到全部自有住房家庭样本总数的 2.79%。这表明,未来房产税的家庭支付能力是始终存在的问题,将影响到房产税实际征收过程中的可操作性,需要在方案设计之初就提前纳入考虑范围。

无论是人均扣减面积还是家庭扣减面积,随着税率的提高和扣减面积的减少,征税力度越来越大,无支付能力的家庭数量也越来越多。如果采用最高税率 1%,在最低人均扣减面积 35 平方米的征收方案下,家庭收入不足以支付房产税的家庭为 257 个,占到单套房家庭样本总数的 6.91%,动用金融资产仍然无房产税支付能力的家庭数达到 173 个,占到单套房家庭样本总数的 4.65%。换作在最低家庭扣减面积 70 平方米征收方案的话,无支付能力情况尤为严重。家庭收入不足以支付房产税的家庭为 446 个,占到单套房家庭样本总数的 11.99%,动用金融资产仍然无房产税支付能力的家庭为 305 个,占到单套房家庭样本总数的 8.2%。这促使我们不得不思考,如果考虑到家庭支付能力的可操作性问题,那么房产税方案设计将面临一种两难困境:征收力度大,则房产税的

财政充分性职能显著，即使无法充当地方主体税种，也能够成为重要的地方税种之一，对未来保证地方政府财政收入发挥显著作用，与此同时，征收力度加大也将使得更多的家庭无力承担房产税，从而对税制改革的可操作性提出新的难题。下图2是我们计算的1%税率下的有支付能力家庭比例和房产税占地方税收收入比例。房产税收入为现行的营业用房地产税收入加上我们估算出的居住用房房产税收入，居住用房房产税收入则是按照CHFS数据估算的平均征收比例（平均征收比例 = 样本家庭住房房产税收入 / 样本家庭住房总价值）乘以全国城镇住房总价值计算得到。可以看到，两者呈现十字形交叉，意味着不同征收方案下房产税的可支付性和财政充分性出现了“鱼与熊掌不可兼得”的政策困境。当扣减面积较小时，房产税不足以充当地方主体税种；而当扣减面积较大时，房产税将出现大量无力支付税款的单套房家庭。

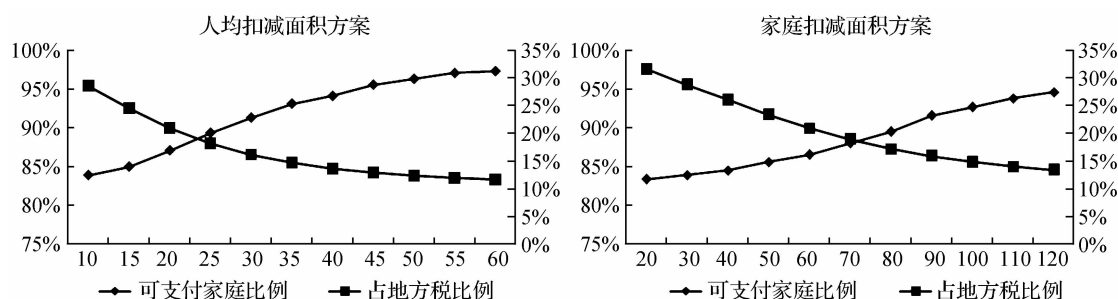


图2 可支付家庭比例和占地方税比例随扣减面积变化趋势

当前来看，两相权衡，房产税的可支付性更应该获得政策选择上的倾斜。对于单套房家庭来说，住房主要体现出消费属性，满足的是家庭基本居住权，一旦家庭因为自有的唯一住房而不得不负担大量税负并出现了部分人群的支付能力危机之后，房产税极易引起民众反感，不利于国家治理现代化的推进，反而容易酿成局部的地方治理危机。从技术角度来看，亦是如此。我们按照李文(2014)给定的标准，占地方税收收入30%以上才能称为地方主体税种，20%~30%之间可称为地方重要税种^①。那么，图2在1%高税率下计算结果显示，房产税能够达到地方税收收入30%的情形仅仅出现在家庭扣减面积20平方米、人均扣减面积10平方米以下这种比较严苛的征收方案下，而这种扣减方案明显是不合理的，甚至连我国城镇居民人均住房面积33平方米的基本居住需求都远未满足。即使退而求其次让房产税充当地方重要税种，人均扣减面积也需要在20平方米以下，家庭扣减面积则需要60平方米以下，依然未能达到我国城镇居民人均住房面积33平方米的水平。对应于这种方案，将出现12%的单套房家庭收入不足以支付房产税款，这是一个相当严重的社会问题。因此，从技术上来说，房产税充当地方主体税种短期内是无法实现的，反而是房产税的家庭支付能力更应该是房产税改革方案设计优先考虑的现实问题。

四、国外经验的启示

上文具体测算了单套房家庭的房产税支付能力，并提出了房产税可支付性和房产税财政充分性之间的两难困境，因此，未来中国房产税的职能定位和方案设计均需要多方权衡和深思熟虑。考虑到中国所有的税制改革都是参照国外已有的成熟经验进行，这一部分我们将梳理欧美发达国家的房

^① 我们计算房产税占地方税收收入比例用的是狭义地方税收收入，即省以下地方政府税收收入。正如李文(2014)所说，让房产税充当地方主体税种更多是针对市县一级政府财力不足的问题，以房产税充当地方主体税种的欧美国家也是将其当作是州以下基层地方政府的主体税种。

产税制的经验,并结合中国国情,力图为中国房产税改革厘清两个问题:一是房产税必须要成为地方主体税种吗?二是房产税家庭支付能力问题如何解决?

(一)房产税必须是地方主体税种吗

从 OECD 国家经验来看,房产税虽然普遍存在,但占省(州)以下地方政府的税收比例差异较大。图 3 所示的是 OECD 成员国家的财产税^①占省(州)以下地方政府税收比例,虽然英国、澳大利亚等国家财产税占到了地方政府税收的 100%,但也有相当一部分国家如韩国、德国占比不足 20%,韩国地方政府税收主要来自于货劳税和资本交易税,德国地方政府税收则主要来自于所得税。这表明,在税收制度业已成熟的 OECD 国家,房产税也并不必然地承担地方主体税种角色。即使是将房产税当作是地方主体税种的典型国家如美国,房产税在地方税收收入中的比重也在不断下降。根据美国政府统计普查数据显示,自 1932 年到 1999 年,房产税占州以下地方政府自有一般收入的比重从 82% 持续降低至 40%^②。Quinnipiac 大学针对美国居民税种态度的调查也显示,房产税同时被列为最坏和最不公平的税种,这充分体现了民众对房产税负担的厌恶^③。由此可见,房产税充当地方主体税种并非放之四海而皆准的一般规律,正如遗产税一样,在历史上曾经发挥过重要作用,但随着经济社会的发展,房产税相比其他税种的弊端已经逐渐显现。

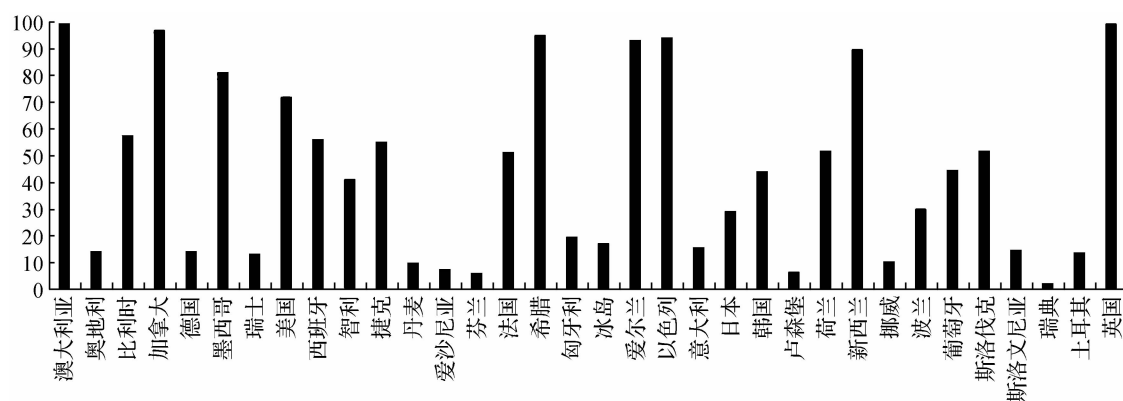


图3 OECD国家省(州)以下地方政府税收中财产税占比

数据来源: OECD Revenue Statistics (1965 ~ 2013)

对于中国来说,大幅提高房产税在地方税收中的贡献份额,还存在另一重障碍。1994年“分税制”改革能够取得成功的关键就在于加大了中央政府对地方政府的财政控制权,正如周黎安(2008)所言,“分税制”改革旨在解决“财政包干制”下地方财力不断上升、中央宏观调控能力不断萎缩的问题,正是因为中央政府建立了独立的国税系统,不再完全依赖于地方政府的努力,控制了财政收入的大头,才确保了中央税收利益和对地方政府的稳固控制^[16]。因此,如果作为地方独立税种的房产税成为地方主体税种的话,不仅会加大地方政府从“经营企业”向“经营城市”的转变,还形成了“税种包干制”,成为了“财政包干制”的变种,与“分税制”改革方向相背离,有可能会弱化中央政府的治理能力。相反,增值税一直是中央和地方分成比例共享税,由国税系统负责征收,未来以非独立税种形式的增值税作为地方税收主要来源,将有利于发挥中央和地方两个

① 《OECD Revenue Statistics: 1965—2013》仅统计到财产税层次,财产税主要为房产税,也包括土地税、遗产税等其他税种。

② 数据来源: U. S. Census of Governments, Historical Statistics of State and Local Finance, 1902—1953; U. S. Census of Governments, Governments Finances, <http://www.census.gov>。

③ 数据来源: Quinnipiac University, <http://www.Quinnipiac.edu/x1327.xml?ReleaseID=468>。

积极性,保证财力分配格局和中央宏观调控能力不受影响(刘金东,2014)^[17]。

(二)国外如何解决房产税支付能力问题

盖伊·彼得斯(2008)在《税收政治学:一种比较的视角》一书中详细阐述了房产税征管思想,提出:“一个特别问题是如何保护房产所有者住在自有房子里的权利,特别是老年人的权利,他们一旦在缴纳房产税时遇到困难,怎么保证能继续住在自家的屋子里?”^[18]由此可见,房产税支付能力问题在国外也是普遍存在的。

纵观美国、加拿大等发达国家的做法,一共有三种措施来应对家庭支付能力不足问题:一是免税政策。美国各地比较重要的免税政策包括营业用房和居住用房两种,营业用房免税对象与中国现行房产税免税对象较为类似,主要包括宗教组织、教育机构、慈善机构和非营利组织房产等,居住用房则主要针对退伍军人、老年人等群体,尤其是缺乏收入来源的老年人免除了动用储蓄来缴税的不合理现象。二是断路政策。断路(Circuit Breakers)政策在美国大多数州得到不同程度的实施,主要是针对中低收入家庭,以其家庭收入或者家庭收入的一定比例作为房产税的最高上限,一旦触碰,则税负到此为止,从而避免了无力支付税款的问题,兼顾了家庭基本消费支出。三是延期纳税。老年人、残障人士、低收入群体和正在开发区边缘上的农场主等类型的家庭一旦面临房产大幅增值的情况时,税款支付能力可能会出现问題,纳税人可以先根据房产原值纳税,将增值部分带来的税收负担暂时记录在案,延迟到以后再缴纳。

对中国而言,免税容易造成各种设法避税的家庭行为,如房主登记为老年人等,从而造成政策混乱和税收流失的双输局面。延期纳税能够保证部分税款及时入库,对于未实现的价值增值部分带来的税收负担有一定程度的缓释效应,但总体来说,延期纳税并不能从根本上解决支付能力问题,尤其是中国尚无反向抵押机制,无法满足老年人应缴房产税延期到老年人死亡之后由房产变现支付的需要。相比来说,同家庭收入直接挂钩的断路政策是一个合适的选择,能够避免家庭收入无力支付税款的情况发生,不过其实施将有赖于政府形成对家庭收入全面、准确、有效的监控。

五、总 结

本文利用中国家庭金融调查(CHFS)微观数据测算了城镇家庭的房产税支付能力,发现在各种税率设计和扣减面积的征收方案下,均存在一定比例的低收入家庭无力支付税款,房产税充当地方主体税种的财政充分性和保证一般家庭税款支付能力的可操作性之间存在不可兼得的两难困境。基于此,本文得出如下结论:首先,应当进一步明确并简化房产税的职能定位,将调节财产分配公平作为其唯一的核心功能。无论是从充分性上还是合理性上,房产税都无法成为地方主体税种,因而应当果断放弃房产税地方主体税种的定位。其次,对房产税设置最小化税率和最大化优惠,将保证普通家庭税款支付能力作为首要目标。从保证支付能力角度考虑,重庆试点按套减免的方案相比于上海试点的扣减面积方案更值得推广,按套数给予首套房免征房产税,既能够确保中低收入阶层为主的单套房家庭不会出现税款支付危机,又能够保持对投机性购房需求的打压姿态。最后,即使是最终的房产税方案仍然沿用了扣减面积的豁免方式,也应当在方案中预先设置断路政策,对收入能力较低的家庭给予税收优惠以保证税款支付能力。这一政策有赖于对家庭收入形成全面、准确、有效的监控,也可以为未来个人所得税从以个人为征收单位向以家庭为征收单位的方向改革做好铺垫。

参考文献:

- [1] 安体富,葛静.关于房产税改革的若干问题探讨——基于重庆、上海房产税试点的启示[J].经济研究参考,2012,(45):12-21.

- [2] 冯海波, 刘勇政. 多重目标制约下的中国房产税改革 [J]. 财贸经济, 2011, (6): 24-31.
- [3] Bai, C., Li Q. and M. Ouyang. Property Taxes and Home Prices: A Tale of Two Cities [J]. Journal of Econometrics, 2014, 180(1), pp. 1-15.
- [4] 李文. 我国房地产税收入数量测算及其充当地方税主体税种的可行性分析 [J]. 财贸经济, 2014, (9): 14-25.
- [5] 范子英, 刘甲炎. 为买房而储蓄——兼论房产税改革的收入分配效应 [J]. 管理世界, 2015, (5): 18-27.
- [6] 刘金东, 王生发. 新房产税的累进性与充分性测算——基于家户调查数据的微观模拟 [J]. 财经论丛, 2015, (12): 25-31.
- [7] Hirayama, Y. The Role of Home Ownership in Japan's Aged Society [J]. Journal of Housing & the Built Environment, 2010, 25(2), pp. 175-191.
- [8] 何晓斌, 夏凡. 中国体制转型与城镇居民家庭财富分配差距——一个资产转换的视角 [J]. 经济研究, 2012, (2): 28-49, 119.
- [9] 刘金东. 新房产税的公平性——基于购房款的代际赠与视角 [J]. 现代财经, 2015, (11): 37-45.
- [10] 刘剑文. 房产税改革正当性的五维建构 [J]. 法学研究, 2014, (2): 131-151.
- [11] 于明娥. 房产税改革: 一个长期渐进过程——基于纳税人收入能力的视角 [J]. 税务与经济, 2011, (2): 86-89.
- [12] Mark, J. H. and N. E. Carruthers. Property Values as a Measure of Ability-to-pay: An Empirical Examination [J]. Annals of Regional Science, 1983, 17(2), pp. 45-59.
- [13] 李明. 公共风险与地方治理危机: 美国财产税制变迁分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [14] 胡海生, 刘红梅, 王克强. 中国房产税改革方案比较研究——基于可计算一般均衡(CGE)的分析 [J]. 财政研究, 2012, (12): 30-34.
- [15] Stone, M. E. A Housing Affordability Standard for the UK [J]. Housing Studies, 2006, 21(4), pp. 453-476.
- [16] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 上海: 格致出版社 & 上海人民出版社, 2008.
- [17] 刘金东. 中国税收超 GDP 增长的因素研究 [M]. 北京: 中国税务出版社, 2014.
- [18] [美] 盖伊·彼得斯著, 郭为桂, 黄宁莺译. 税收政治学: 一种比较的视角 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2008.

Measurement of the Affordability of Property Tax for Urban Families ——On the Feasibility of Property Tax to be the Main Local Tax

LIU Jindong, DING Zhaoyang

(School of Finance and Taxation, Shandong University of Finance and Economics, Ji'nan 250002, China)

Abstract: Ever since the property tax pilot was launched five years ago, the existing empirical studies have mainly focused on the equity, adequacy as well as the correction function of the property tax, with a lack of related research on the payment capacity measurement. This paper calculates the family payment capacity for the forthcoming property tax on the basis of China Household Finance Survey Data and comes up with some meaningful findings. First, there are always a certain number of low-income families that cannot afford to pay for taxes under any collection program. It seems to be an incompatible choice dilemma between the adequacy function and family affordability of the property tax. It's suggested in this paper that the property tax can hardly serve as the main local tax from both the adequacy and the rationality perspectives. China should instead cast highlight on its core function of adjusting domestic assets inequity and draw lessons from foreign experience such as "circuit breakers" mechanism to give tax relief to ensure affordable property tax burden, which is the key to the success of property tax reform.

Key words: Property Tax; Main Local Tax; Affordability; Choice Dilemma

(责任编辑: 风 云)