

职能定位、支付能力与房地产税最优设计

孔培嘉¹, 石绍宾²

(1. 山东大学经济学院, 山东 济南 250100; 2. 山东大学公共经济与公共政策学院, 山东 济南 250100)

摘 要: 本文区分房地产税职能的三种定位, 根据支付能力最大化原则探寻人均面积扣减、家庭面积扣减、首套房免税和人均价值扣减四方案下房地产税最优设计。研究发现: (1) 若将房地产税定位于地方一般税种, 0.5% 单一税率下首套房免税方案最佳, 其同时具备最大支付能力和最小课征面的双重优势; (2) 若将房地产税定位于地方重要税种或地方主体税种, 税率不超过 2% 时首套房免税方案难以达成, 其余三方案中人均价值扣减方案下完全可负担家庭占比最高, 但须辅以高税率与宽口径; (3) 断路器机制的引入, 可纠正房地产税税款拖欠比例的低估, 体现更为准确的税款完全支付能力; (4) 短期内房地产税应定位于地方一般税种, 选择更具征管可行性的首套房免税方案, 中长期内职能定位应逐步提升, 选择更具公共价值捕获性的人均价值扣减方案。

关键词: 房地产税; 支付能力; 职能定位

中图分类号: F812.42

文献标识码: A

文章编号: 1004-4892(2019)12-0024-11

一、引 言

党的十九大报告指出“深化税收制度改革, 健全地方税体系”, 2018 年是房地产税改革的关键之年, 自沪渝试点已逾七年, 人大常委会已经将制定房地产税法列入五年立法计划。财政部时任副部长史耀斌也指出房地产税作用主要在于调节收入分配, 同时兼顾筹集财政收入, 明确改革的分配职能与财政职能导向。房地产税被寄予厚望成为未来地方税的中坚力量, 其税制要素设计必须将房地产税规模纳入考虑范围。从历史渊源来看, 房地产税始于不动产税, 其最初职能在于获得财政收入; 从实践经验来看, 同样开征房地产税, 各国征收规模差异明显。美国、加拿大等国家房地产税占地方税比重可达到 70%, 而瑞士、瑞典等国家的房地产税占比不足 5% (OECD, 2011)。由此可见, 房地产税改革在职能的定位上需立足于本国基本国情, 特别要兼顾微观层面纳税人的税款支付能力。

宏观房价波动对居民房地产税的支付能力的冲击不可忽视, 我国热点城市房价畸高正逐渐呈现溢出效应(冯俊、张锋, 2014)^[1], 而当前房地产税改革的一项重要内容是将城镇住宅纳入征收范围。城镇居民面临双重支付能力挑战, 即房产购置环节需累积更多年份的流量收入, 持有环节需缴纳更高昂的房地产税。这充分体现在极具中国特色的“高房价收入比”现象中, 据美国权威房地产顾问机构 Demographia 公布的最新《全球房价负担能力调查》报告显示: 除澳大利亚和新西兰房价收入比超过 5 以外, 其余 5 个国家的平均房价支付能力仍未超过“极度不可负担”警戒线(如图

收稿日期: 2019-01-03

基金项目: 国家社科基金重大项目(16ZDA080); 国家社科基金项目(16BJY151); 山东省社科联人文社会科学课题(17-JS-11)

作者简介: 孔培嘉(1996-), 女, 山东菏泽人, 山东大学经济学院博士生; 石绍宾(1979-), 男, 山东临沂人, 山东大学公共经济与公共政策学院副教授, 博士。

1 所示)。而参照国家统计局年鉴最新可得数据,按住宅平均销售价格、城镇家庭户均人口数等指标计算,历年我国房价收入比均远超出警戒线水平。高房价收入比使得微观主体存在无力缴纳足额房地产税的风险,使得宏观主体存在难以达到预期的税收征收规模的风险。由此可见,财政职能发挥的前提条件之一是保证绝大多数房产持有家庭的房地产税支付能力,考虑微观主体的支付能力是房地产税改革的首要着眼点。

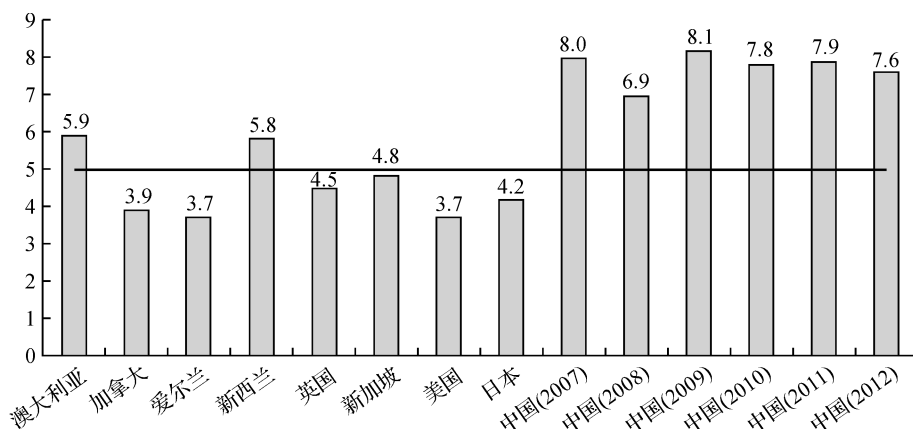


图1 中国与部分发达国家房价收入比^①

未来房地产税征收方案设计必须使得宏观职能定位与微观支付能力相匹配。若定位过高易引发支付能力危机,无法达到预想的征收规模也会影响其分配职能的发挥,下文职能定位特指筹措资金的财政职能。相关边际创新有两点:一是兼顾宏观房地产税规模和微观家庭支付能力,在房地产税三种职能定位的前提下,最大化微观家庭支付能力,以探求最佳征收方案及其对应的税率及扣减额度组合;二是考虑净收入作为支付能力的判定标准,以断路后的可纳税额作为纳税规模的依据,辅以税率与扣减额度约束,重新测算各方案,以在微观层面解决家庭理论税负与实际税负不一致的问题,在宏观层面解决税收理论规模与实际规模不一致的问题。

二、文献综述

关于房地产税职能的科学定位,以往学者意见不一。基于全国宏观数据,房地产税在高税率、宽口径方案下可定位于地方重要税种(李文,2014)^[2]。基于微观数据模拟,刘金东、王生发(2015)基于0.8%和1%两档单一税率的测度结果显示,房地产税占地方税比重为10%左右,仅可充当地方一般税种^[3]。长期来看,房地产税将作为财产税的最主要组成部分,具有充当地方主体税种的潜力(张平、邓郁松,2018)^[4]。我国幅员辽阔,各地区间经济发展程度差异明显,在衡量房地产税职能的发挥情况时,有必要将地区间差异性纳入考虑范围。侯一麟等(2014)分地区测算了征收潜力,结果显示仅在个别地区房地产税有力充当地方主体税种^[5]。发达地区房产均价一般较高,在理论上房地产税规模更大,但地区房价差异与收入差异并不完全吻合。因此,发达地区的房地产税支付能力可能低于欠发达地区,一定设计下职能定位的实现效果与支付能力的保障程度难以达到“双优”。

关于房地产税支付能力的研究仍十分有限。张平、侯一麟(2016)的分地区房地产税平均纳税能力指数测度显示:平均房价高的东部地区,其纳税能力低于中西部地区;平均房价高的京、沪二

^①数据来源:外国数据整理自10th Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2017;中国数据来自于各年份《中国统计年鉴》。

地,纳税能力低于其他省份^[6]。税款支付能力是达到既定税收规模的必要保障,以税款支付能力为原则的税收设计还将有助于调节收入分配职能的达成(Goodspeed, 1989)^[7]。刘金东、孔培嘉(2018)对不具备房地产税支付能力的家庭进行结构分析,发现其户主多属于“老弱病残”类别,认为有必要引入断路器机制保证税款支付能力^[8]。

刘金东、丁兆阳(2017)指出房地产税职能定位与支付能力之间存在此消彼长的关系,有必要进行兼容考虑,高职能定位意味着相对较低的支付能力;反之,支付能力愈能得以保证,高职能定位却难以得到满足,两者之间存在着不可兼得的困境^[9]。但这一困境是基于充当地方主体税种的职能定位与支付能力而言的,若适当放宽条件,将其定位于地方重要税种或是地方一般税种,此时是否存在保证税款支付能力在可接受范围内的设计?这一研究仅基于数种方案设计,若放宽税率与扣减额度限制或基于多方案进行考量,是否可达成房地产税充当地方主体税种的愿望?

综上所述,以往研究虽具创新性,但仍有两点不足。一是仅就单一角度切入,分别考虑房地产税筹措财政资金的基本职能和保证平稳推行的必要条件,而鲜将两者兼顾。二是没有在考虑微观家庭真实支付能力的前提下,精确测度税率与口径可行域内最佳方案设计,而仅将视野局限在某几种既定组合上进行比较。本文旨在将房地产税职能定位与支付能力兼容考虑,利用《中国家庭追踪调查》(CFPS)微观家庭数据,以房地产税三种职能猜想为约束条件,根据最大化支付能力原则探求合理税率与扣减额度下房地产税可否达到预期规模。若可以达到,则进一步给出房地产税最优方案设计,以及特定方案下税率与扣减额度最佳组合。

三、数据来源与研究设计

(一)数据来源

本文数据主要来源于中国家庭追踪调查(CFPS),采用该调查 2012 年样本数据。此选择主要基于以下两点考虑:一是该年份是 CFPS 具有微观家庭每套住房面积、市价的最新数据,此为进行微观家庭模拟面积扣减方案和价值扣减方案下应纳税额的必要条件;二是该调查对家庭成员进行的明确区分,此使人均扣减方案和人均价值扣减方案下应纳税额的计算更为准确。

考虑我国国情,城镇与农村住房体系在权属确定等方面存在较大的差异,且现行针对经营用房计征的房地产税仅对城镇征收。因此,本文居民住宅的房地产税模拟仅针对城镇家庭,将农村家庭数据剔除在外。考虑国际惯例,房地产税仅针对住房完全产权家庭开征,本文将居住在亲友家、公租房等的家庭数据予以剔除。考虑微观家庭所需数据的平稳性,将缺失关键指标的家庭样本进行剔除。经过三重剔除后,剩余 3892 个家庭样本。表 1 是部分变量的描述性统计,鉴于家庭年总收入存在部分极端值,对相关数据进行了单边 1% 缩尾处理。根据样本均值估算房价收入比约为 8.92,房价净收入比 17.10。这意味着:平均而言,样本家庭需倾注 9 年左右的全部收入,或者在仅满足家庭基本生活开支的情况下倾注 17 年左右的净收入,才可购得家庭房产。

表 1 变量描述性统计

变量	均值	最大值	最小值
人均房产面积(平方米)	48.45	660.00	8.40
家庭房产面积(平方米)	145.57	2500.00	30.00
户均房产套数(套)	1.19	5.00	1.00
家庭人口(人)	3.42	12.00	1.00
家庭住房总价值(元)	493495.60	20000000.00	300.00
家庭年总收入(元)	55318.50	1837848.00	540.00
家庭年净收入(元)	28866.33	1799252.00	-350560.00

(二) 研究设计

1. 征收方案设计

征收方案类型选择上,一则参考已在我国沪渝试点推行的人均面积扣减、家庭面积扣减、首套房免税三方案。人均面积扣减方案下将家庭人口数目与规定的扣减面积相乘,作为家庭总房产面积的扣减额;家庭面积扣减方案直接规定这一扣减额度;首套房免税方案税基是多套住房的房产价值。二则参考张平和侯一麟(2016)提出的人均价值扣减方案^[10]。此方案下税基使用家庭房产价值按规定面积标准、家庭人口数量与本地区平均房价之积扣减得到,该方案参考本地区平均房价,较好的兼顾了不同地区房价差异,避免了以往三种方案“一刀切”的扣减方式,因此在国内学术界产生了较为广泛的影响。

2. 房地产税支付能力的判定

房地产税支付能力利用具备完全支付能力的家庭比例来衡量,参考已有的沪渝试点及国外经验,针对住宅征收的房地产税在持有环节分年度征收,属于年度流量概念。因此,本文支付能力的判定依据为流量概念的家庭收入与税额的大小关系,而未将存量概念的家庭金融资产考虑在内。家庭收入考虑使用家庭总收入或家庭净收入。家庭总收入包含家庭工资性收入、经营性收入、转移性收入、财产性收入以及其他收入,代表家庭名义上可支付税金的上限;后者包含家庭在维持基本日常生活后的可支配部分,在前者基础上剔除围绕居民基本生活的各项支出,而诸如香烟酒水支出、汽车购置费、保健费用等非基本生活支出不在剔除范围,代表家庭实际上可支付税金的上限。

3. 支付能力最大化

本文将分别借助以上四种征收方案,以三种职能定位为约束条件,探索房地产税基于最大化支付能力的最优方案设计。假设税率选择为 t ,扣减额度为 X ,样本最大化支付能力户数占比(Y),那么面临的最优化决策问题为:

$$\text{Max} Y = Y(t, X) \quad (1)$$

税率形式参考刘甲炎和范子英(2013)、Bai et al. (2014)的观点,考虑单一税率形式^{[11][12]}。重庆试点差别税率改变了投机不同面积住房的相对收益,使得投机者涌入适用低税率的小面积住房市场,造成其需求扩张、价格飙升,侵犯了普通群众的住房需求,这与国家“房子是用来住的,而不是用来炒的”原则相违背。因此,本文采用单一税率,以规避替代效应带来的房价扭曲并降低征管成本。税率额度选择方面,参考詹鹏和李实(2015)的研究^[13],结合其他国家的经验,将税率约束择定为 $[0.50\%, 2.00\%]$,测度的精确度为 0.01% ,即每隔 0.01% 测算一次。

首套房免税方案仅需要对单一税率范围进行约束,不必考虑扣减额度。参考沪试点人均 60 平米、渝试点家庭 180 平米的扣减标准,人均面积、人均价值扣减额度约束区间为 $[0, 60]$,家庭面积扣减额度约束区间为 $[0, 180]$,测算精确度为 1,即每隔 1 平米测算一次。

4. 职能定位约束

参照李文(2014)的研究,房地产税筹措资金的职能定位主要可分为三个层次,其分类依据在于其规模占基层地方税比重^[2]。基层地方税以地方税金的 80% 来度量,房地产税占地方财政收入比重的三个区间分别对应三种职能定位。当房地产税收入占地方财政收入比重至少达到 30% 以上时,对应地方主体税种的职能定位,当占比位于 20% ~ 30% 区间时,对应地方重要税种的职能定位,当占比低于 20% 时,对应地方一般税种的职能定位。主体税种定位标准亦契合社会广泛认知,“营改增”前营业税在地方税中占据主体地位,参照 2010 年《中国统计年鉴》数据,其占地方税比重约为 34%,与本文标准相当。本文职能定位判别标准为全口径房地产税占基层地方税比重,全口径房地产税指未来针对住宅用房开征的房地产税和现行针对营业用房计征的房产税。

针对住宅用房的房地产税使用微观家庭数据模拟得出,具体而言,税额模拟考虑使用微观家庭

样本的应纳税额或可纳税额加总得出, 目的在于区分房地产税的名义规模与实际规模, 提高职能定位的科学性和精确性。应纳税额指特定设计下家庭应该缴纳的住宅房地产税, 可纳税额指特定设计下家庭在保证基本生活质量前提下能够缴纳的住宅房地产税。两者在微观层面分别体现某特定设计下家庭的纳税义务和纳税能力, 在宏观层面分别体现房地产税的名义规模与实际规模。

为将微观数据模拟与宏观职能定位相联系, 要先将微观家庭样本估算数据与全国住宅房地产税形成有效连接, 此处引入平均征收比例(k)这一概念, 其作用在于以样本估计全国整体。具体计算公式如下:

$$k = \frac{\sum_{i=1}^{3892} T_i}{\sum_{i=1}^{3892} HV_i} \quad (2)$$

其中, T_i 表示样本微观家庭住宅房地产税的纳税额, HV_i 表示样本微观家庭住宅价值。

全口径房地产税占地方税比重(p)其计算公式如下:

$$p = \frac{k \times HV + BREX}{k \times HV + LT} \quad (3)$$

其中, k 为平均征收比例, HV 为全国城镇存量房产价值, $k \times HV$ 为全国住宅房地产税收入, $BREX$ 为全国现行房产税收入, LT 为基层地方税收入, 参考李文(2014)的研究^[2], 以地方税收入的八成来估算。

根据《2013 年中国统计年鉴》, 2012 年全国营业性房地产税收入($BREX$)约为 1372.49 亿元, 全国地方税收入约为 47319.08 亿元, 估算基层地方税(LT)约为 37855.26 亿元。我国城镇家庭人均住房面积为 32.9m²左右, 城镇商品房均价约为 5791 元/m², 城镇人口数目约为 71182 万人, 三者的乘积便是全国城镇存量住宅房产总价值(HV)约 1356187 亿元。再将平均征收比例(k)与全国城镇存量住宅房产总价值(HV)相乘便得到全国住宅房地产税总收入。

表 2 职能定位节点处样本住宅房地产税额

约束节点	全口径房地产税占地方税比重(p)	平均征收比例(k)	样本住宅房地产税额(万)
R_1	20%	0.508%	975.405
R_2	30%	0.818%	1571.095

根据三档 p 值, 我们可以计算出房地产税发挥职能的三种情形时, 样本住宅房地产税的平均征收比例, 进而计算出对应的样本住宅型房地产税税额, 如表 2 所示。如此即可得出房地产税三种职能定位下, 样本住宅房地产税额的约束条件。具体表述如下: 若要充当地方一般税种, 约束区间为 $(0, 975.405]$; 若要充当地方重要税种, 约束区间为 $(975.405, 1571.095]$; 若要充当地方主体税种, 约束区间为 $(1571.095, \infty]$ 。

四、三类职能定位下最大化支付能力的最优设计

为从最大化家庭支付能力角度探寻三种职能定位下房地产税的最优设计, 本文分别使用“家庭总收入 + 应纳税额”“家庭净收入 + 可纳税额”两种组合进行研究, 前者以名义全口径房地产税规模为约束, 从名义家庭支付能力视角, 探寻完全可负担家庭占比最大对应最优组合; 后者以实际全口径房地产税规模为约束, 从实际家庭支付能力视角, 探寻完全可负担家庭所占比最大对应最优组合。在阐述方案选择时, 按照以下思路进行: 先阐述约束条件下, 最大化支付能力方案是否存在, 三种职能定位是否均可达成、是否可行; 再比较同职能定位下, 四方案孰优孰劣。

(一) 家庭总收入和应纳税额

首先,以样本家庭应当支付的税款计算房地产税规模,以此进行房地产税职能定位约束。家庭总收入代表了本年度家庭所获得的全部收入,应纳税额代表了本年度家庭应当缴纳的全部住宅型房地产税。若家庭总收入低于应纳税额时,认为其对住宅型房地产税无支付能力。表3呈现的是房地产税三种职能定位下,两种面积扣减方案可负担家庭占比最大对应税率和扣减面积最优组合。

表3 基于应纳税额的面积扣减方案选择

约束条件	职能定位	人均面积扣减				家庭面积扣减			
		税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比	税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.50%	57	99.54%	25.57%	0.50%	161	99.59%	29.52%
R1~R2	地方重要税种	0.52%	0	98.15%	100.00%	0.52%	1	96.84%	100.00%
R2~∞	地方主体税种	1.16%	11	97.07%	100.00%	1.33%	46	94.84%	92.93%

注:最佳税率与扣减额度设计使用C语言在gcc环境下编译得出。

如表3所示,三种职能定位下,均存在使得具备支付能力家庭占比最大的税率与扣减额度组合。将房地产税职能定位于地方重要税种,两面积扣减方案最优设计对应的可负担家庭占比分别超过98%和96%。即便将职能定位提升至地方主体税种,最优设计下人均扣减面积方案此比例仍超过97%,家庭面积扣减方案也可至95%左右。可负担家庭占比的反面是税款拖欠比例,由此观之,后两种职能定位下最优设计的家庭税款拖欠比例与日本、英国等发达国家大致相当^[14]。但从最优设计的因素构成来看,地方重要税种定位下,扣减面积过低,使得所有家庭都具有缴税义务,不符合房地产税改革初期需要;地方重要税种定位下,单一税率过高,难以在短期内推行。因此,后两种定位下,家庭支付能力虽看似充足,但最优方案设计却不具备现实可行性。

若将房地产税的职能定位在地方一般税种,两面积扣减方案的可行性较高。税率最优选择均为0.5%,扣减面积最优选择分别为57和161平米,均高于样本均值。此定位下,采用两面积扣减方案中的任意一种,在理论上均可使得99.5%以上的家庭具备房地产税完全支付能力。

首套房免税方案下,不存在扣减额度约束,亦不存在最优扣减额度的选择。如表4后两行所示,该方案在既定税率约束下,地方重要税种和地方主体税种的职能定位均无解,换言之,即便税率达到2.0%,房地产税占基层地方税比重仍无法超过20%,房地产税无力充当地方主体税种或地方重要税种。其职能仅可定位于地方一般税种,且将税率定位为0.5%时,可负担房地产税家庭占比最高,达到99.62%。该定位下,首套房免税方案相较于两面积扣减方案而言,具备税款完全支付能力的微观家庭占比更高。

表4 基于应纳税额的首套房免税方案选择

约束条件	职能定位	首套房免税		
		税率	可负担家庭占比	缴纳家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.5%	99.62%	16.88%
R1~R2	地方重要税种	—	—	—
R2~∞	地方主体税种	—	—	—

人均价值扣减方案需要参照地区的平均房价,此处分别使用家庭所在省和区县平均房价作为参考,以提高结论的稳健性。如表5所示:房地产税在税率与扣减额度约束条件下,三种职能定位均可实现。且无论以何种平均房价作为参考,定位于何种职能,该方案下六种最优组合对应的具有支付能力的家庭占比都在95%以上。但同两面积扣减方案类似,在后两种定位下,税率与扣减额度

既定约束条件下,虽存在最优组合,但无论是接近 1% 的高税率,还是 23 平米以下的扣减面积,都在短期内不具备可行性。职能定位于地方一般税种最为恰当,该定位下,税率最优选择为 0.50%,扣减额度最优选择约为 60 平米。

表 5 基于应纳税额的人均价值扣减方案选择

约束条件	职能定位	省份				区县			
		税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比	税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.50%	59	99.61%	21.79%	0.50%	58	99.67%	22.61%
R1~R2	地方重要税种	0.99%	23	98.56%	56.42%	0.51%	0	98.41%	100.00%
R2~∞	地方主体税种	1.64%	23	97.58%	56.42%	0.98%	6	97.28%	87.46%

综上所述,若以纳税人理论税负定位房地产税职能,以总收入为纳税上限最大化微观家庭支付能力,可得如下结论。从最佳方案可行性角度,纵向比较三种职能定位,地方主体税种和地方重要税种定位下,最优组合不具备实施条件,地方一般税种定位是最优选择。四种方案的最优税率均为 0.50%,首套房免税方案不存在扣减额度选择,其余三方案的最优扣减额度分别为:人均面积扣减 57 平米,家庭面积扣减 161 平米,人均价值扣减 59 平米(以区县均价参考结果为 58 平米)。地方一般税种定位下,从最大化可负担家庭比例角度,横向比较四种征收方案,采取 0.5% 单一税率,酌情采用首套房免税方案或者 60 平左右的人均房产价值扣减方案是最优选择,该两种方案具备完全支付能力家庭占比均超过 99.60%。

(二) 家庭净收入和可纳税额

上文以应纳税额进行房地产税职能定位约束没有考虑家庭实际支付能力,以家庭总收入作为微观家庭是否具有完全支付能力的判定依据没有考虑居民的基本生活需求。因此,此部分在家庭总收入和应纳税额的基础上,对思路进行优化改进。在微观层面,引入家庭净收入用以判定家庭税款支付能力,增强了判定的科学性和准确性,保证税收的征纳不侵犯微观家庭的基本生活质量。在宏观层面,在以具备完全支付能力的家庭支付的税款计算房地产税规模。

以家庭净收入为最大纳税额度,对家庭进行模拟房地产税征收,实则是一种“断路器”机制的体现。“断路器”原为物理学概念,美国等国家将其引入房地产税计征中。所谓“断路器”是指将应纳税额比作于电流,将家庭净收入比作荷载,即征收最大限额为家庭净收入,超出部分不予征收,此时所有家庭均能负担税款。本文引入断路器仅用以计算各微观家庭的应纳税额,进而估算出房地产税的实际规模,用以进行职能定位约束,但不涉及支付能力的判定。此时的最大化支付能力是指使得那些不必进行“断路”便具备税款完全能力的家庭占比最大。

若将所有税率与扣减额度组合对应的可负担家庭占比进行三维呈现,将得到一个曲面,三种职能定位约束将曲面划分成三部分。图 2 仅展示了地方一般税种定位下的曲面形态,由图可直观看出最优设计位于单一税率 0.50% 与人均扣减 57 平米组合点上,此时可负担家庭占比最高。

引入断路器机制后,两种面积扣减方案在三种职能定位下,均存在最优税率与扣减面积组合(见图 6)。但后两种职能定位下的最优组合,缴纳家庭占总家庭比重需要达到 100%,即所有家庭都需缴纳房地产税。如此宽口径在短期内可行性不高。当房地产税的职能定位在地方一般税种时,两种面积扣减方案对应的最优税率与最优扣减额度与前文大致相同,即以房地产税的名义规模和实际规模进行职能定位约束,两种面积扣减方案对应的房地产税最优设计几近一致。但具有完全支付能力的家庭占比由 95% 以上下降至 73% 以下,这说明有相当一部分家庭的应纳税额大于刨除基本生活支出后的当期收入。

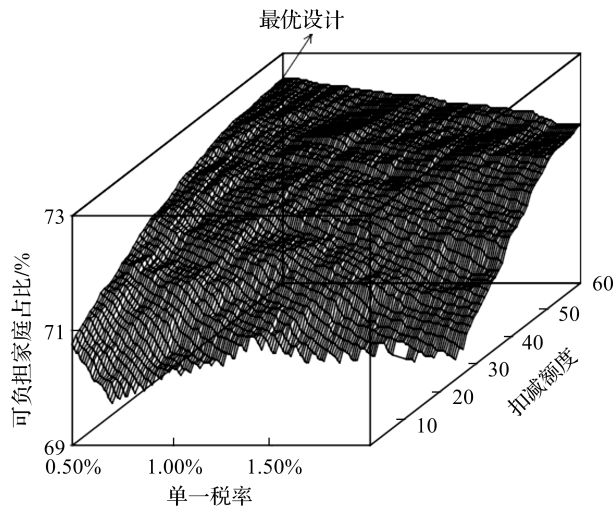


图2 地方一般税种职能定位下最优设计路径(人均面积扣减)

表6 基于可纳税额的面积扣减方案选择

约束条件	职能定位	人均面积扣减				家庭面积扣减			
		税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比	税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.50%	57	72.56%	25.57%	0.50%	164	72.64%	29.24%
R1~R2	地方重要税种	1.13%	14	69.96%	100.00%	0.90%	24	70.04%	100.00%
R2~∞	地方主体税种	1.31%	1	67.14%	100.00%	1.68%	27	67.34%	100.00%

首套房免税方案下，仅对持有多套房家庭进行征税，可以使得家庭基本居住用房不必缴纳房地产税，保障了居民的基本居住需求。表7后两行显示：与前文结论相同，若将房地产税定位于地方重要税种或地方主体税种，最优化决策不存在可行解，约束条件下的每一组合对应的房地产税规模都不足以使其发挥此两种职能。

表7 基于可纳税额的首套房免税方案选择

约束条件	职能定位	首套房免税		
		税率	可负担家庭占比	缴纳家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.50%	73.41%	16.88%
R1~R2	地方重要税种	—	—	—
R2~∞	地方主体税种	—	—	—

由表7第一行可知，将房地产税职能定位于地方一般税种时，首套房免税方案的最优税率与前文无异，均为0.5%，可负担家庭占比较前文下降约27%。这一方面说明若仅参照家庭总收入和应纳税额进行估计，会造成可负担家庭所占比重的极大高估；另一方面说明在保障家庭基本生活的前提下，实际具备完全税款支付能力的家庭占比仅为73.41%。相应的房地产税税款拖欠比例约为27%，与发展中国家这一比例基本持平，符合我国发展现状。

表8 基于可纳税额的人均价值扣减方案选择

约束条件	职能定位	省份				区县			
		税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比	税率	扣减面积	可负担 家庭占比	缴纳 家庭占比
0~R1	地方一般税种	0.50%	58	72.64%	22.17%	0.50%	56	72.71%	23.82%
R1~R2	地方重要税种	0.97%	10	70.07%	79.03%	0.97%	10	70.02%	79.03%
R2~∞	地方主体税种	1.96%	12	67.45%	75.36%	1.39%	3	67.39%	94.63%

人均价值扣减方案下,后两种财职能定位需辅以相对较高的税率与宽口径,这在短期内可行性不高。因此,地方一般税种的职能定位更切实际,最优税率与扣减额度选择不变。无论以省份住宅均价还是区县住宅均价为依据,具有完全支付能力的家庭所占比例均较前文有大幅度下降。由此可见,说明房地产税的名义支付能力与实际支付能力之间存在相当差距。

综合四套方案的分析可知,引入断路器后,充当地方一般税种是房地产税合理的职能定位,从最大化完全支付能力家庭比例角度而言,首套房免税方案略胜一筹。借鉴李文(2016)住宅房地产税应尽量控制课征面的观点^[15],从缴税家庭占比情况来看,首套房免税方案仍占有优势,在 0.5% 的单一税率下,该方案实际缴纳房地产税的家庭占比仅为 16.88%,其余三套方案对同样具有可行性,但课征面需要扩大至 20% 以上家庭。

五、扩展性分析:地方一般税种定位下房地产税规模估算

如表 9 所示,地方一般税种定位下四方案最优设计对应的房地产税规模大小关系如下:人均价值扣减方案>首套房免税方案>家庭面积扣减方案>人均面积扣减方案。人均价值扣减方案能够捕捉地区间房价差异,且无论参照住宅省均价亦或是区县均价房地产税规模始终最大。

表 9 地方一般税种定位下样本住宅房地产税规模

征收方案	样本住宅房地产税规模(万元)	平均征收比例
人均面积扣减	106.4606	0.0554%
家庭面积扣减	129.6722	0.0675%
首套房免税	149.0514	0.0776%
人均价值扣减(省均价)	172.2096	0.0897%
人均价值扣减(区县均价)	156.2537	0.0814%

图 3 更直观的反映了各最优设计下房地产税占基层地方税收入的比重,人均价值扣减方案虽在此意义上房地产税规模更大,但由于其需要全面、持续、有效的居民房产信息支持,因此在现阶段尚不具备可行性。首套房免税方案下房地产税占基层地方税比重超过 6%,是仅次于人均价值扣减的方案,兼备低征管成本,是现阶段最具操作可能性的方案。

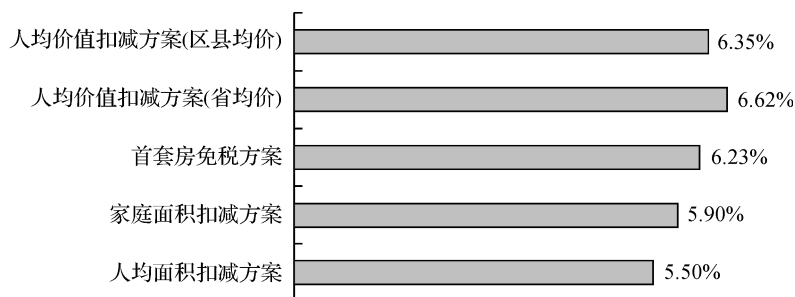


图 3 地方一般税种定位下房地产税占基层地方税比重

六、结论与政策建议

本文利用 2012 年中国家庭追踪调查数据库,在房地产税三种职能定位下,探寻实现最大化支付能力的征收方案选择及其对应的税率与扣减额度最优组合。判定家庭支付能力时,分别借助家庭

总收入和家庭净收入指标。判定房地产税职能定位时,分别借助家庭应纳税额和可纳税额指标。即采用“家庭总收入+应纳税额”探寻理论具备最大化支付能力家庭比例的方案选择,采用“家庭净收入+可纳税额”探寻实际具备最大化支付能力家庭比例的方案选择。

研究得到以下几点结论:首先,若将房地产税的职能定位于地方一般税种,0.5%单一税率下首套房免税方案最佳,其同时具备最大化支付能力和最小化课征面的双重优势,72%以上的家庭具备税款完全支付能力,与发展中国家基本持平;其次,单一税率约束为[0.5%,2%]区间时,首套房免税方案下,房地产税均无力充当地方主体税种或地方一般税种;再次,若将房地产税的职能定位于地方一般税种或地方重要税种,三方案中人均价值扣减方案更胜一筹,但需要辅以相对高税率与宽口径;最后,引入断路器机制,以家庭净收入额作为税款支付能力的判定标准,可纠正房地产税税款拖欠比例的低估,体现更为准确的税款完全支付能力。根据本文研究得出的三点政策启示分别是:

第一,房地产税的职能定位不宜过高,短期内应着眼于充当地方一般税种,考虑采用首套房免税方案。首套房免税方案不仅是此定位下最大化家庭支付能力的必要选择,也是现阶段最具征管可行性的方案。当前,政府对居民房产尚不具备全面、持续、有效的信息监控能力,专业的房产价值评估机构也尚未建立。而相较于其他三种征收方案,首套房免税方案最大程度上减少了所需房产信息参数,短期最富可行性。北野弘久(2001)在《税法学原论》中提及:基础扣除额等课税的最低限额具有这样一层意思,即使得“健康且富有文化的最低生活费”被排除在课税对象外^[16]。由此观之,首套房免税是以最低征管成本保证一般家庭基本居住用房需求的最佳方案。但任何方案并非完美无缺,该方案一个显著缺陷是可能带来居民“假离婚”等主观避税行为,但此类行为不仅面临着法律和道德的双重成本,同时可通过与个人所得税改革协调配合予以遏制。个人所得税改革以家庭为单位合并征收,利好于已婚家庭,使得风险得以对冲。其余三种方案下的最优组合虽可达成房地产税后两种职能定位,但扣减额度较低,覆盖面过广,改革初期适用性差。因此,短期内房地产税最佳职能定位应为充当地方一般税种。

第二,人均价值扣减可作中长期房地产税改革的适用方案。“高税率+宽口径”组合下的人均价值扣减方案使房地产税具备充当地方重要税种甚至地方主体税种的规模,是该职能定位下保证客观支付能力的最佳选择。该方案的突出优势体现在以下三点:一是具有极佳兼顾能力,主要体现在能兼顾地域间因经济发展水平和自然禀赋不同而产生的人均住宅面积和套数差异;二是具有低廉的信息统计成本,该方案推行所需要的信息仅包括住房所在区域内的房价均值与家庭人口数目;三是符合价值捕获所要求的宽口径选择。根据任强等(2017)的研究结论,房地产税具有捕获公共价值的职能,高房产价值往往对应着高品质的公共服务^[17],但高品质的公共服务源于公共财政资金的增量投入,因此,应尽量少设置减免,使得受益居民均为此付出成本。

第三,房地产税代替土地出让金是保证居民支付能力的有效选择,也具备“虚拟土地私有化”的法律实质为支持。房产税和地产税合并征收房地产税,有必要置换原有的土地出让金。这一选择主要是基于避免对“地产”重复征税和保证居民对房地产税的支付能力的考虑。虽然我国城镇居民名义上仅具备房产所有权,但不具备土地所有权。但从我国现行法律的规定来看,使用权实质上同样也是财产权(胡怡建和朱大玮,2015)^[18],如《物权法》第一百四十九条规定“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期”。因此,以每年征收的房地产税代替一次征收的土地出让金,将针对地价征收的税款分摊到各年度,是既具备法律支持又可保证居民的支付能力的有效选择。

参考文献:

- [1] 冯俊,张锋.当前城镇住房矛盾与对策[J].管理世界,2014,(5):1-4.
- [2] 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.

- [3] 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.
- [4] 张平, 邓郁松. 中国房地产税改革的定位与地方治理转型 [J]. 经济社会体制比较, 2018, (2): 43-54.
- [5] 侯一麟, 任强, 张平. 房产税在中国: 历史、试点与探索 [M]. 北京: 科学出版社, 2014.
- [6] 张平, 侯一麟. 中国城镇居民的房地产税缴纳能力与地区差异 [J]. 公共行政评论, 2016, (2): 135-154.
- [7] Goodspeed, T. J. A Re-examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments [J]. Journal of Public Economics, 1989, 38(3): 319-342.
- [8] 刘金东, 孔培嘉. 房产税如何征收才能更公平——基于四种征收方案的对比视角 [J]. 南方经济, 2018, (3): 8-23.
- [9] 刘金东, 丁兆阳. 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 [J]. 财经论丛, 2017, (6): 20-28.
- [10] 张平, 侯一麟. 房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应 [J]. 经济研究, 2016, (12): 118-132.
- [11] 刘甲炎, 范子英. 中国房产税试点的效果评估: 基于合成控制法的研究 [J]. 世界经济, 2013, (11): 117-135.
- [12] Bai C., Li Q., Ouyang M. Property Taxes and Home Prices: A Tale of Two Cities [J]. Journal of Econometrics, 2014, (1): 1-15.
- [13] 詹鹏, 李实. 我国居民房产税与收入不平等 [J]. 经济学动态, 2015, (7): 14-24.
- [14] Bahl R., Martinez-Vazquez J. The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects [Z]. Lincoln Institute of Land Policy Working Papers, 2007.
- [15] 李文. 税制结构优化的民众接受程度分析 [J]. 税务研究, 2016, (1): 38-44.
- [16] 北野弘久. 税法学原论 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2001.
- [17] 任强, 侯一麟, 马海涛. 公共服务资本化与房产市值: 对中国是否应当开征房地产税的启示 [J]. 财贸经济, 2017, (12): 66-79.
- [18] 胡怡建, 朱大玮. 从国家治理视角看我国房地产税改革 [J]. 税务研究, 2015, (12): 3-7.

Function Orientation, Payment Capacity and Optimal Design of Real Estate Tax

KONG Peijia¹, SHI Shaobin²

(1. School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, China;

2. Centen for Public Economy and Policy Research, Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: This paper distinguishes the three positions of the real estate tax function, and explores the optimal design of the real estate tax according to the principle of maximizing the ability to pay. The results of the study are as follows: (1) If the financial function of the real estate tax is positioned in the local general tax category, the first suite duty-free program is the best under the 0.5% single tax rate, and it has the dual advantages of maximum payment ability and minimum class nomination; (2) If the finance function of the real estate tax is positioned in the local important tax category or local main tax type, the first suite duty-free program is difficult to be achieved when the tax rate does not exceed 2%. In the remaining three schemes, the per-capita-value-exemption has the highest proportion of fully payable households, but must be supplemented by high tax rates and wide calibers. (3) The introduction of the circuit breaker mechanism can correct the underevaluation of the real estate tax default rate. (4) In the short term, the financial function of the real estate tax should be located in the local general tax category and the first suite duty-free program is more preferable as it is more feasible to collect and regulate. In the medium and long term, the financial function positioning should be improved step by step and the per-capita-value-exemption program is more advisable.

Key words: Real Estate Tax; Payment Capacity; Function Orientation

(责任编辑: 风 云)