

房产税税负归宿、房租转嫁 和房产税收入分配效应^{*}

刘学良 段全伟

摘要：基于房地产四象限模型框架，本文分析了房产税对房地产市场均衡的影响以及税收转嫁和负担问题，探讨了房产税向房租转嫁的机制和影响因素。然后，使用中国城镇住户调查数据，本文测算了不考虑房产税转嫁以及考虑房产税转嫁下的房产税再分配效应。研究发现：在不考虑税负转嫁时，采取首套房免征、按人均面积免征等减免措施，可以使得房产税成为降低收入分配差距的累进税；在考虑税负转嫁时，房产税的再分配效果明显降低，收入更低的租户会因房租的上涨实际承担税负，从而抵消各种减免措施在收入调节方面的政策效果，最终房产税能起到的收入再分配效应是较为有限的。因此，应对房产税可能的收入再分配效应保持谨慎态度，本文基于此对我国房产税税制设计进行了进一步探讨。

关键词：房产税 税负转嫁 房租 收入分配 税制设计

一、引言

房产税是房地产调控长效机制的重要拼图，对于完善地方财税体系、改革城市开发建设模式、加强房地产市场调控等都有系统的影响。同时，作为一项重要税收，房产税也必然会对居民的收入分配产生作用。目前关于我国房产税的讨论中，人们对房产税调节收入分配的作用寄予了较高期望。众所周知，以间接税为主的税收体制对于调节收入分配差距不利，而作为一种直接税和财产税，由于穷人和富人持有的房产价值不同，因此不少观点预期按照房产价值征收的房产税可以起到调节收入差距的功能。

不过，这与国际上一般认为房产税是一种累退税的观点相左。以美国为例，Davis et al(2009)的测算发现，美国的地方税收中，销售和消费税、房产税都呈现累退特征，其中收入最低的20%家庭的房产税有效税率为3.7%，而收入最高的1%阶层房产税的有效税率为1.4%，低收入阶层的有效税率明显高于高收入阶层。因此，尽管累退性小于销售税和消费税，但房产税在美国仍是一种累退税，理论上会扩大收入分配差距。这提醒我们，对房产税的收入再分配效应或许仍要保持谨慎。由于房产税也是直接税的一种，因此部分观点对房产税改革寄予了同个人所得税类似的调节收入分配差距的期望。但是，区分“直接”还是“间接”是依据税收是否能够转嫁（即税收的纳税人和负税人是否相同），而与收入分配没有必然的联系。税收能否起到降低收入分配差距的作用，关键要看税收相对于人们的收入是累进的还是累退的。由于房产税的征收额一般是财产价值的固定比例，同时，若房地产的消费和投资也存在随收入边际倾向递减的规律，那么，房产税总体就可能成为一种累退性的税种。

为进一步加强房产税的再分配作用，在当前我国房产税税制设计的讨论中，一些旨在增强税收

^{*} 刘学良，中国社会科学院经济研究所、中国社会科学院大学经济学院，邮政编码：100836，电子邮箱：lxl@cass.org.cn；段全伟，中国社会科学院大学经济学院，邮政编码：102401，电子邮箱：1030362553@qq.com。基金项目：中国社会科学院创新工程项目“新发展阶段和新发展格局下我国收入分配体系的调整和完善”。感谢匿名审稿人的修改建议，文责自负。

累进性的税收豁免(减免)条款,如按首套房免征、按面积免征等意见受到广泛关注。国内部分文献也对房产税的再分配效应,特别是这些减免措施的再分配效应做了深入研究。詹鹏和李实(2015)使用城镇住户调查数据测算了征收房产税的收入分配效应,发现由于上海和重庆的房产税采用了累进税制结构,因此降低了收入分配不平等,但是由于平均税率过低,其再分配效果很低,若采用按家庭总面积、人均面积免征等方式,则房产税可以起到一定的再分配效应,预期再分配效果约为个税的21%~41%。岳树民等(2019)使用中国家庭收入调查数据(CHIP)测算了房产税不同减免方案的收入分配效应,发现各种扣除方案下的房产税都有降低收入不平等的作用,且认为采用“面积+价值”的复合扣除方式更为合理。孔培嘉(2019)使用中国家庭追踪调查(CFPS)数据的测算同样显示,使用首套房、面积或价值减免的房产税方案都可以起到降低收入分配差距的效果,其中家庭首套房免税方案起到的再分配效应较强,且简便易行,由此建议采取此方案。因此,当采取这些税收豁免措施后,许多文献都对我国房产税的再分配效应持乐观态度。

不过,国内已有房产税收入分配效应的研究共同存在的一个关键问题是未考虑征收房产税对于房地产市场的影响和税负转嫁。房产税对房地产市场有很大的影响,它能抬高住房的持有成本,抑制居民的住房需求,从而对房价起到抑制作用,同时,房产税还可能向房租转嫁,从而对房租产生影响。而已有研究均隐含假设房价和房租没有因征税而受到影响,这显然是不合理的。虽然房产税的纳税人是房产的所有者,但当房屋被出租而不是自住时,房产税就可以通过房租上涨的形式转嫁,税负转嫁的程度会影响最终的税负承担,收入更低的租户会因为房租的上涨而承担部分税负,从而部分抵消旨在发挥房产税调节收入差距功能的各种减免措施的政策效果。Hilber(2017)指出,资本化效应会对再分配产生明显影响,政府颁布的一些旨在帮助贫困家庭的政策措施可能实际上有反作用,这些政策更多帮助了富有的住房所有者而不是更加贫困的租客,这种隐蔽的再分配效应很可能与政策的意图相反。

因此,房产税对房地产市场有着怎样的影响?房产税的税负转嫁取决于什么因素?不考虑转嫁与考虑转嫁的房产税再分配效应有着怎样的区别?这是本文拟回答的关键问题,厘清这些问题有助于加深我们对房产税的理解,帮助制定更加科学合理的房产税税制。

二、房产税对房地产市场的影响和税负转嫁

关于房产税的影响已有大量研究文献,但由于我国缺乏个人非经营性住房房产税的征收经验,许多文献主要是对国外房产税的理论和实践进行总结和介绍,进而为我国的房产税改革建言献策(丁成日,2007a,2007b;蔡红英、范信葵,2011;胡怡建等,2017;黄璟莉,2013),部分文献集中分析个别国家特别是美国的房产税税制并讨论对我国的启示(董蕾,2013;任强,2015;张平,2016)。2011年,上海和重庆被选为个人非营业性住房房产税征收试点城市,开始对居民自有住房持有环节进行征税,自此之后,房产税讨论的重点从介绍已有理论和国际经验向讨论我国房产税制改革问题转变(郭宏宝,2011;蒋震、高培勇,2014;金涛等,2016)。部分文献如郭宏宝(2011)、安体富和葛静(2012)、李永刚(2015)等基于沪、渝两地的房产税试点对我国房产税改革的目标和面临的问题进行了探讨。

以上是偏重定性的讨论,近年来关于房产税影响的实证研究也开始增多。沪、渝两地的试点改革为房产税影响的实证研究提供了税制案例和数据样本,多篇文献集中讨论房产税对沪渝两地房价的影响。刘甲炎和范子英(2013)利用合成控制法研究发现房产税改革对重庆的房价有显著抑制作用,平均房价相比潜在房价下降了5.27%,其中大户型受影响更大。Bai et al(2014)利用回归控制法(HCW方法)研究房产税改革对上海和重庆的房价影响,发现上海的房价因此下降11%~15%,但重庆房价上升10%~12%,这是因为重庆征税带来的高端住宅房价向低端住宅的溢出。范子英和刘甲炎(2015)利用倍差法又检验了房产税对重庆房价的影响,结论与前面的研究类似,大户型房价下跌但90平方米以下的中小户型房价反而有所上升。因此,就房价而言,已有的多篇实证论文总体得到房产税会降低房价的结论。^①一些认为房产税不会起到抑制房价作用的观点,论点是一些征收房

^①部分文献如 Bai et al(2014)得到房产税有提升城市房价的作用,其实是未征税房屋对征税房屋的替代效应所致。

产税的国家也出现房价暴涨和泡沫,这实际上混淆了征收房产税降低房价的一次性作用与房价的长期趋势。但是,征收房产税对房租有何影响尚未看到可靠的实证检验,相关定性讨论也较为少见,国内研究的注意力集中在房产税和房价的关系上。

要讨论房产税对于房价和房租的理论影响,与之直接相关的是房地产经济学中的购租无套利条件和使用者成本模型。令房价为 H_t ,房租(一年期)为 R_t ,房租的长期上涨率为 a , c 为住房的使用成本系数(房屋当年的使用成本为 cH_t),具体包括房产税率 p 、利率 r 、养护成本 σ 等。^①基于使用者成本模型(Smith & Smith, 2004; Himmelberg et al, 2005),房价租金比存在如下关系:

$$\frac{H_t}{R_t} = \frac{1}{c-a} = \frac{1}{(1-\tau)(r+p) + \sigma - a} \quad (1)$$

上式中的 τ 为个人所得税税率,此项的存在是由于在一些国家,房产税、房贷利息等支出可以抵扣个人所得税。若不考虑个人所得税抵扣,则设 $\tau=0$ 。

不过,购租无套利条件下的房价租金比公式只是表明,当房产税税率升高时,房价租金比将下跌,但下跌究竟是因为房价下跌带来还是房租上涨造成,二者各自贡献有多大,这些问题是购租无套利条件无法回答的。为分析开征房产税对房价和房租的影响以及房产税的税负转嫁,本文借鉴DiPasquale & Wheaton(1992, 1994)的房地产市场四象限模型分析框架(简称DW模型)展开研究。DW模型将房地产市场分为资产市场(asset market)和物业市场(property market),一共四个象限,第一和第四象限代表物业市场,第二和第三象限代表资产市场,其中资产市场决定了房地产的价格和生产,而物业市场则通过房屋在物业市场上的使用情况决定了房地产的租金,这两个市场通过房地产的租金和新开发建设量相联系。

(一)模型基本框架

1. 第一象限——住房存量和租金。DW模型中,第一象限的两个坐标轴为租金和房屋存量,令租金为 R ,房屋存量为 S ,租金是房屋存量(房屋供给)的函数:

$$R_t = f(S_t), f' < 0 \quad (2)$$

租金水平通过房屋需求和房屋供给的均衡得到,其中房屋的供给由资本市场所给定。第一象限实际上是住房需求 D_t 的逆函数:

$$S_t = D_t = f^{-1}(R_t)$$

2. 第二象限——住房租金和房价水平。第二象限描述了住房租金和房价的关系。在DW模型中,房价本质上是未来租金的折现,我们直接套用式(1)使用者成本模型得到房价和租金的关系:

$$H_t = \frac{R_t}{c-a}$$

因此,第二象限中房价和租金曲线是从原点出发的直线。

3. 第三象限——新房市场(资产市场)开发。第三象限有住房价格和新开发建设量两个坐标轴,新房开发的供给曲线是住房销售价格的函数,令 I_{t+1} 表示房地产开发商的新增开发量,则有供给曲线:

$$I_{t+1} = g(H_t), g' > 0 \quad (3)$$

4. 第四象限——房屋存量流量调整。第四象限包括新开发建设量 I_t 和房屋存量 S_t 两个坐标轴,反映房屋存流量调整的关系。令 δ 为折旧率,基于永续盘存法,房屋的存流量调整可写为:

$$S_{t+1} = S_t(1-\delta) + I_{t+1} \quad (4)$$

^①使用成本中还可包括更多内容,比如房屋折旧,但一些文献则把房屋折旧纳入养护成本中,暗含假设是只要养护成本足够高,就可以令房屋价值维持不变。简便起见,这里只列入了利率成本、养护成本、房产税这几项。

(二) 市场均衡

代入各式,上述四象限模型可以写为关于房屋存量 S 的如下动态方程:

$$S_{t+1} = S_t(1 - \delta) + I_{t+1} = S_t(1 - \delta) + g\left(\frac{R_t}{c - a}\right) \quad (5)$$

给定模型的各种参数,就可以分析模型均衡的特征。假定二三象限均采用线性形式,有 $R_t = \alpha - \beta S_t, I_{t+1} = -\lambda + \gamma H_t$,上述函数的参数 $\alpha, \beta, \lambda, \gamma$ 均大于 0。其中, α 反映了居民的收入、人口等特征,使得在住房存量给定的情况下, α 越大则住房的租金越高; β 反映了租金对房地产供给的敏感程度,背后反映的则是住房的需求弹性,住房需求弹性越低,租金对供给的变动就会越敏感,反过来住房的需求弹性越高,租金对供给的变动就越不敏感。 λ 和 γ 反映了新房开发中的比如建设开发成本、政府管制等特征, γ 越低,给定房价下开发量越低, λ 越高,给定房价下开发量越低。当 S_t 趋近于 0 时,由于住房供给十分紧张,因此租金必然很高,所以假定 $\alpha \gg 0$;同时,若房地产价格较低乃至低于开发成本时,新增开发建设 I_t 就会停止,所以假定 $-\lambda \ll 0 (\lambda \gg 0)$ 。代入以上参数, S_t 可写为:

$$S_{t+1} = S_t(1 - \delta) - \lambda + \gamma\left(\frac{\alpha - \beta S_t}{c - a}\right) \quad (6)$$

市场均衡可解得为:

$$\bar{S} = \frac{-\lambda + \frac{\gamma\alpha}{c - a}}{\delta + \frac{\gamma\beta}{c - a}} = \frac{\gamma\alpha - \lambda c}{\delta c + \gamma\beta} \quad (7)$$

由于 δ 和 $\frac{\gamma\beta}{(c-a)}$ 均大于 0,因此有 $\left| (1 - \delta) - \frac{\gamma\beta}{c - a} \right| < 1$, S_t 的收敛性得到保证。同时,由于市场处于均衡状态,房租也将保持稳态,因此令 $a = 0$ 。^①

(三) 比较静态和税负归宿分析

通过比较静态分析可以分析房产税对均衡的影响。假设由于房产税税率提高,使得使用成本 c 上升为 c' ,根据式(7),住房存量 \bar{S} 相应下降,而根据式(2),住房供给的减少会推高租金。具体看,均衡的租金为:

$$\bar{R} = \alpha - \beta \bar{S} = \alpha - \beta \frac{-\lambda c + \gamma\alpha}{\delta c + \gamma\beta} = \frac{\alpha\delta + \lambda\beta}{\delta + \frac{\gamma\beta}{c}} \quad (8)$$

从式(8)可以发现,均衡房租与各个参数有 $\partial\bar{R}/\partial\alpha > 0, \partial\bar{R}/\partial\beta < 0, \partial\bar{R}/\partial\lambda > 0, \partial\bar{R}/\partial\gamma < 0, \partial\bar{R}/\partial\delta > 0$,以及 $\partial\bar{R}/\partial c > 0$ 的理论关系。因此,当房产税率上升时,房租水平必然上涨。

均衡状态的房价则为:

$$\bar{H} = \frac{\bar{R}}{c} = \frac{\alpha}{c} - \beta \frac{-\lambda + \frac{\gamma\alpha}{c}}{\delta c + \gamma\beta} = \frac{\alpha\delta + \beta\lambda}{\delta c + \gamma\beta} \quad (9)$$

相应地,均衡房价与各个参数有 $\partial H/\partial\alpha > 0, \partial H/\partial\beta < 0, \partial H/\partial\lambda > 0, \partial H/\partial\gamma < 0, \partial H/\partial\delta > 0$,以及 $\partial H/\partial c < 0$ 的理论关系。因此,当房产税率上升时,房价水平则会下降。

下面,再通过比较静态分析讨论当政府提高房产税税率时,所带来的房产税有多少可以转嫁到租户身上,又有多少是房产的所有者承担,从而分析房产税的税负转嫁和归宿问题。简便起见,不考虑房产税抵扣个税($\tau = 0$),使用成本中其他条件如 r, σ 等不变。那么,当房产税税率从 p 提升至 p' ,带来的房产税是:

^①这里不考虑通胀因素,换言之房租上涨率可理解为已经过通胀调整,因此,在均衡点 $a = 0$ 。

$$\Delta T = H p' - H p \quad (10)$$

这时,房产税的变动带来两种效应:一种是税收资本化,即通过影响应税资产的价格也就是房价的方式来改变实际纳税;另一种是税负前向转嫁,即通过影响资产所提供产品(服务)价格的方式影响实际的税负负担。 ΔT 进一步写为:

$$\Delta T = (H' p' - H p) + (H p' - H' p') \quad (11)$$

式(11)中前一项($H' p' - H p$)是考虑房价税收资本化后,实际的房产税征收额变动;后一项是由于房价变动带来的对税收的影响。由于 $\partial H/\partial c < 0$,因此房产税提高使得 $H' < H$,从而使第二项为正。所以,房价的税收资本化使得实际征收的房产税变小。

再来看房租变化的影响。房租的变化为 $R' - R$,可进一步表示为:

$$R' - R = H' c' - H c = (H' p' - H p) + (H' - H)(r + \sigma) \quad (12)$$

由于 $H' < H$,因此,式(12)第二项小于0,所以房租的变动幅度小于实际房产税的变动($H' p' - H p$)。合并式(11)和式(12)得到:

$$\Delta T = (R' - R) + (H - H')(r + \sigma + p') \quad (13)$$

因此,房产税 ΔT 就可以被分解为两部分,一部分 $(H - H')(r + \sigma + p')$ 是税收资本化,另一部分 $(R' - R)$ 是向房租的前向转嫁。由于房产的使用成本中还包括资金成本和养护成本等因素,他们被假定为房价的固定比例,因此,房价的下降也会带来这部分成本的下降。所以税收资本化效应中不仅包括房产税税负的下降 $(H - H')p'$,也带来其他使用成本的下降。

这样,我们就得到了房产税的税负归宿,其中由租户承担的是 $(R' - R)$ 的部分,房产税向房租转嫁的比例可写为:

$$V = \frac{R' - R}{\Delta T} = 1 - \frac{\left(1 - \frac{H'}{H}\right)(r + \sigma + p')}{p' - p} = 1 - \frac{\left(1 - \frac{\delta c' + \gamma\beta}{\delta c' + \gamma\beta}\right)(r + \sigma + p')}{p' - p} = \frac{\gamma\beta}{\delta c' + \gamma\beta} \quad (14)$$

由式(14)可以发现,房产税向房租的转嫁比例 V 存在 $\partial V/\partial c' < 0$ 的结果。由于 $c' = r + p' + \sigma$,因此,也必然有 $\partial V/\partial r < 0$ 、 $\partial V/\partial \sigma < 0$ 和 $\partial V/\partial p' < 0$ 。以上结论意味着基础的房产使用者成本(包括利率成本、房产税成本和养护成本)越高,房产税向房租前向转嫁的比例越小,而向税收资本化方向转嫁的比例越大。此外,还有 $\partial V/\partial \gamma > 0$ 、 $\partial V/\partial \beta > 0$ 和 $\partial V/\partial \delta < 0$ 的结论, $\partial V/\partial \gamma > 0$ 意味着开发商的住房供给弹性 γ 越高,房产税向房租的转嫁比例越高; $\partial V/\partial \beta > 0$ 意味着居民租住房屋的需求价格弹性越低,房产税向房租的转嫁比例越高; $\partial V/\partial \delta < 0$ 意味着住房的折旧率越高,房产税向房租的转嫁比例越低。以上结论中,有一些是容易通过直觉和常识得到的,比如 $\partial V/\partial \beta > 0$ 和 $\partial V/\partial \gamma > 0$,但其他像 $\partial V/\partial r < 0$ 、 $\partial V/\partial \sigma < 0$ 、 $\partial V/\partial p' < 0$ 、 $\partial V/\partial \delta < 0$ 等是难以通过直觉得到的。

(四)购租异权下的市场均衡和房产税归宿分析

基于房地产四象限模型分析框架,本文讨论了征收房产税的影响和税负归宿问题,结论是符合逻辑的。可以发现,模型建立所依赖的关键条件之一是第二象限中购房和租房的购租无套利条件的成立。而学界对购租无套利条件不无质疑,现实中的房价租金比经常与购租无套利条件理论得出的相差甚远,不同城市、地区的房价租金比往往差距巨大,这些情况表面上看无法被购租无套利条件解释。

实际上,购租无套利条件之所以表面上看起来存在问题,经常是因为研究者遗漏了一些重要的可能对房价或租金产生影响的因素,其中一个常见原因是忽略了购租异权的存在。在很多城市或社区,房屋的所有者与租户所享受的服务是不同的。在我国城市中,基于房产权归属而对住户进行分隔是常见做法,最常见的因素之一是学区房问题,持有住房产权的业主可以享受学区的入学便利,而租住的房客则被排除在外。即使不存在明确地排除租客的情况,当一项公共资源存在竞争,业主

也往往是享有优先权的,只有当业主的权益优先得到保障并且公共资源仍有富裕时,剩余的公共资源才会给予租客。这种购租异权会被资本化到房价中去,使得房价租金比进一步升高。而其他一些如房屋自有带来的安全感等因素,也会对购租无套利条件产生影响。^①

因此,当考虑购租异权时,开征房产税会对房地产市场的均衡和房产税税负产生什么影响呢?为回答此问题,参考张平等(2020)的处理方式,我们假定 D 反映了购房和租房异权带来的价值差异,第二象限中房价和房租的关系改写为:

$$H_t = \frac{R_t}{c-a} + D \quad (15)$$

将式(15)代入前面的四象限模型中,重新求得市场均衡时住房供给存量 \bar{S} 为:

$$\bar{S} = \frac{\gamma\alpha - (\lambda - \gamma D)c}{\delta c + \gamma\beta} \quad (16)$$

均衡的租金 \bar{R} 为:

$$\bar{R} = \frac{\alpha\delta + \lambda\beta - \gamma\beta D}{\delta + \frac{\gamma\beta}{c}} \quad (17)$$

可以看到,购租异权的存在导致人们为了获取住房自有的权益而购买住房,使得均衡住房供给增加,从而令均衡房租进一步下降。因此,购租异权虽然带来租客的公共服务权利受损失,但也通过更低的房租得到一定程度的补偿。

均衡的住房价格 \bar{H} 为:

$$\bar{H} = \frac{\alpha\delta + \lambda\beta + \delta c D}{\delta c + \gamma\beta} \quad (18)$$

因此,购租异权导致住房的均衡价格升高,但由于房价的高企催生更多住房供给,从而使得住房价格的升高幅度要小于住房自有带来的公共服务价值 D 。

最后再看房产税的影响。由于住房均衡价格和住房存量均因 D 而升高,最终的房产税收入亦高于没有购租异权时。房产税向房租转嫁的比例 V 可写为:

$$V = \frac{D\delta c'(\delta c - \gamma\beta) + (\alpha\delta + \lambda\beta + \delta c D)\gamma\beta}{(\delta c' + \gamma\beta)(\alpha\delta + \lambda\beta + \delta c D)} = \frac{D\delta^2 c'c + (\alpha\delta + \lambda\beta)\gamma\beta + D\delta\gamma\beta(c - c')}{(\delta c' + \gamma\beta)(\alpha\delta + \lambda\beta + \delta c D)} \quad (19)$$

可以看到,前面不考虑购租异权的模型实际是本节考虑购租异权带来的房产价值 D 的模型特例($D=0$)。不过,式(19)关于 D 的函数形式已相对复杂,无法简单看出购租异权对于房产税税负的影响。具体分析可以发现,由于我们考虑的是提高税率的情况,有 $(c-c') < 0$,因此,分子中第三项与 D 呈负向关系。同时分母中的 D 自然也与 V 呈负向关系。唯有分子中第一项 $D\delta^2 c'c$ 与 D 是正向关系。但 δ 是折旧率,住房的折旧率一般认为在 3%左右, c 是使用成本系数(资本化率),也是一个较小的数字(假定 $a=0$,那么一个 20 倍的房价租金比对应的 c 是 5%),因此 $\delta^2 c'c$ 必然是一个极小的接近于 0 的数字,这使得分子中第一项基本不起作用。因此,可以判断房产税向房租转嫁的比例 V 与 D 应呈负向关系,即购租异权的问题越严重,加征房产税带来的房租转嫁比例越少,房产税更多会被房东所承担。^②

三、房产税再分配效应的测算分析

上文基于房地产四象限模型讨论了开征房产税对于房地产市场均衡的影响,特别是论证了房产

^①我国房地产市场的一大特征是婚房刚需影响很大(Wei & Zhang, 2011; 刘学良等, 2016),婚姻市场竞争带来的对自有住房的需求在理论上也会抬高房价租金比。

^②也可以做进一步简化,假设初始状态 c 趋近于 0,然后加征房产税使 c 显著异于 0,代入式(19)就可以看到房产税向房租转嫁比例与 D 是负向关系。

税向房租的前向转嫁比例和影响因素。税负转嫁会影响税收的再分配效应,在讨论房产税的收入分配效应时忽视税负转嫁会得出有误导性的结论。基于我国微观调查数据,本文进一步探讨当考虑房产税税负转嫁时征收房产税的再分配效应。

(一) 税制设计

房产税作为一种地方税,在不同国家和地区存在着较大不同。我国房产税制设计和实践中既要考虑房产税的普遍共性,又要从我国的基本国情出发,制定出兼顾公平和效率,具有中国特色的房产税制。从国际经验看,对存量房产进行普遍征税,然后对特定财产类型、特定人群减免税负是房产税制的普遍做法。^① 国内关于房产税征收方案的争论,主要在于应如何设计减免方案。讨论较多的房产税减免扣除制度主要分为按套数减免(首套房免征)、按面积减免(又可分为按家庭总面积和家庭人均面积减免)和按价值减免。各种形式的减免其本质目的是相同的,都是在制造一种事实上的累进税制,从而起到减轻住房困难群体负担、调节分配差距的作用。^② 其中,按房产套数减免最为简便易行,征管难度最低,按面积和价值减免由于要确定家庭规模和人数,征管相对更加复杂。

和本文核心论点关系更密切的减免方式是按房产套数减免(首套房免征),因为租客一般不与房东居住在一起,其租住的正是房东持有的第二套、第三套乃至更多住房。若首套房免征,则房主很可能选择自住的房屋免征而把面临缴税的房屋出租,从而把一部分房产税向租金转嫁。其他的减免方式也会存在类似的效果,但可能不会如此恰好对应。因此,本文把分析重点放在按首套房免征上,同时,本文也对按家庭总面积和人均面积减免方式做简要分析。

具体看,本文测算所采取的免税制度包括按首套房、家庭总面积和人均面积免征三种方式,其中按家庭总面积包括 30、60、90、120、150、180、210 平方米七种方式,按人均住房面积包括 10、20、30、40、50、60、70 平方米七种方式。出于全面和比较的考虑,我们也模拟了不设免征制度的结果。在税率方面,模拟了 0.2%、0.6%、0.8%、1%、1.2% 五种税率的方案。

(二) 数据和方法

1. 数据。已有研究使用的数据各不相同,其中詹鹏和李实(2015)使用城镇住户调查数据,岳树民等(2019)使用中国家庭收入调查数据,孔培嘉(2019)使用中国家庭追踪调查数据。本文主要采用的数据是 2009 年的中国城镇住户调查(UHS),调查地区包括北京、上海、山西、辽宁、黑龙江、江苏、安徽、江西、山东、河南、湖北、广东、重庆、四川、云南、甘肃十六个省份。采用 UHS 数据的主要原因是中国城镇住户调查样本容量尤其是租户数量较大,基本可以反映全国城镇的整体情况,而其他一些数据集的样本量特别是租户的样本过少。^③

中国城镇住户调查将住房分为“现住房”和“其他住房”,其中现住房的产权分为租赁公房、租赁私房、原有私房、房改私房、商品房、其他六种类型,我们将原有私房、房改私房、商品房三种产权类型定义为家庭拥有产权的自住房。现住房中产权类型为“租赁公房”和“租赁私房”的则是租户样本。此外,还有少数样本的现住房性质是“其他”,由于这种产权性质不清,因此这部分样本被排除在分析之外。“其他住房”则没有区分房屋的产权,我们假设如果其他住房的数量大于零,则该家庭拥有该房的产权。城镇住户调查数据报告了现住房的市场价格估值,但没有提供“其他住房”的市场估计值,与詹鹏和李实(2015)的做法一致,这里分两类处理:对于拥有现住房且拥有其他住

^①具体减免措施则多种多样,不仅各个国家间房产税的减免措施有别,美国各州的房产税制和减免措施也存在差异,限于篇幅这里不过多介绍。

^②还有研究讨论房产税采取与个人收入所得税一样的累进税率,詹鹏和李实(2015)讨论了按照房产价格水平设置 0.1%、0.5%、1%、1.5% 和 2% 共计五档的累进税率。而按套数、面积或价值减免措施相当于只有两档累进。

^③在 CFPS 等数据中,城镇家庭户的样本一般只有几千个,其中租户家庭样本一般只有几百个。相比之下,UHS 数据中样本特别是租户家庭样本要大得多(见描述性统计表 1)。由于考察房产税税负转嫁的影响是本文核心命题,因此我们优先选择具有足够租户样本的数据集。

房的家户,假定其他住房的平方米单价与现住房相同,进而计算其他住房的估算价值;对于现住房没有产权而拥有其他住房的,则按家户所在县平均单价作为其单价估计值。此外,“其他住房”报告了套数和面积,但没有一一报告每套房的面积,因此,若住户持有多套“其他住房”,则假定每套房的面积相同。

除住房产权和房屋价格,另一个需要明确的是家庭收入的定义。中国城镇住户调查中,居民家庭的可支配收入并未计入自住房的虚拟租金收入(imputed rent),但计入了持有的其他住房出租房屋收入,同时,租房家庭的可支配收入中未扣除租金支出。显然,住房是拥有产权的自住房还是租赁住房,对家庭的实际生活水平和生活状态有明显影响,因此,应进行针对性调整以获得住房产权存在差异条件下的不同家庭的可比收入。有两种调整方式,一种是在自住房家庭的收入中加入自住房的虚拟租金收入,另一种是在租房家庭的收入中扣除实际房租支出。从研究目的和数据质量的角度考虑,本文采取后一种方式,因此当由于征收房产税而带来房租转嫁时,就相应调高租房家庭的房租支出,同时,相应调整那些有出租住房家庭的出租房屋收入。

因此,定义开征房产税前的家庭可支配收入为:

$$adj_Inc = Inc_NoRentInc + RentInc - RentExp \quad (20)$$

其中 adj_Inc 为调整的家庭可支配收入, $Inc_NoRentInc$ 为不包含房屋出租收入的家庭可支配收入, $RentInc$ 为家庭的房屋出租收入, $RentExp$ 为家庭房租支出。

开征房产税后的调整家庭可支配收入为:

$$adj_Inc' = Inc_NoRentInc + RentInc' - TaxExp - RentExp' \quad (21)$$

其中 $TaxExp$ 为家庭房产税支出, $RentInc'$ 和 $RentExp'$ 为开征房产税后新的房租收入和支出。开征房产税后家庭实际的可支配收入变动就是 $adj_Inc' - adj_Inc$ 。因此,开征房产税对家庭收入的影响既直接体现在直接缴纳房产税 $TaxExp$ 上,又间接体现在房租收入和支出的变动上。家庭人均可支配收入则用上面计算的调整家庭可支配收入除以家庭人口数得到。

表1展示了2009年城镇住户调查的基本统计指标,从表中可以发现自有住房住户在收入等多个统计指标上都要高于租户,其中自有住房住户的人均可支配收入是租户的1.23倍,人均现住房面积是租户的1.56倍,而人均有产权的房屋面积是租户的14倍。因此,自有住房家庭毫无疑问是要比租户家庭更加富裕的。总体来看,我国城镇居民仍然以自有住房为主,租房群体数量较少,在收入的份额上两个群体占比悬殊。

表1 2009年城镇住户调查基本统计指标

| | 自有住房住户 | 租户 | 总体 |
|---------------|----------|----------|----------|
| 家户样本数 | 33382 | 3516 | 36898 |
| 户均人口数 | 2.86 | 2.73 | 2.85 |
| 人均可支配收入(元) | 18377.34 | 15001.39 | 18055.65 |
| 人均现住房面积(平方米) | 33.59 | 21.50 | 32.44 |
| 家庭现住房市场价值(元) | 290025.4 | 223267.6 | 283664.1 |
| 人均产权房屋面积(平方米) | 37.76 | 2.70 | 33.96 |

注:表中自有住房住户包括住房产权类型为原有私房、房改私房以及商品房的住户,租户包括住房产权类型为“租赁私房”和“租赁公房”的住户^①。这里我们剔除了房屋产权信息缺失和房屋产权属性为“其他”的少数样本。

^①UHS数据存在的一个问题是租赁房屋的产权信息不够清晰,租赁公房究竟是商品房还是什么性质是不清楚的。由于各国房产税制设计中往往有对政府拥有房产的免税制度,因此如果租户租住的是政府提供的如廉租房性质的房屋,而这些房屋又免征房产税的话,自然房租受房产税转嫁的影响会小(尽管仍可能存在其他房源租金上涨带来的溢出效应)。限于数据,简便起见,假设所有租户的房租都会受到税收转嫁影响。

2. 方法。本文使用 Kakwani(1977,1984)提出的经典方法来测算房产税的再分配效应,再分配效应被定义为征税前后收入差距测度指标(基尼系数)的差值(以下简称为 RE 指数^①):

$$RE = G_x - G_y \quad (22)$$

其中 G_x 表示税前的人均可支配收入基尼系数, G_y 表示税后的人均可支配收入基尼系数。如果 $RE > 0$,即税后基尼系数小于税前基尼系数,就表明征税缩小了居民收入差距;反之则表明征税扩大了居民收入差距。RE 指数越大,税收的收入再分配效果越强;反之,再分配效果就越差。再分配效应可以进一步分解为税收横向公平与纵向公平,即:

$$RE = (C_y - G_y) + \frac{t}{1-t}(C_t - G_x) \quad (23)$$

其中 C_y 表示以税前收入排序的税后收入的集中度, t 为平均税率,即税收总额与税前收入总额的比率, $t/(1-t)$ 则等于税收占税后收入的比重, C_t 表示以税前收入排序的税收的集中度, $C_t - G_x$ 即为 Kakwani(1977)提出的税收累进指标,若 $C_t - G_x > 0$,就表明税收是累进的,反之则表示税收是累退的, $C_t - G_x$ 越大则累进性越强。在 RE 指数的分解式中,第一项 $(C_y - G_y)$ 表示税收的横向效应,即收入相同的人是否承担了相同的税负,第二项则表示税收的纵向公平效应,即收入水平不同的人的实际税率是否公平。纵向公平效应的符号取决于税收累进指标 $C_t - G_x$,而大小既取决于税收的累进性,还取决于平均税率 t ,当平均税率 t 很低时,由于征税过少,因此其对整体的收入分布的影响也会相应变小。

(三) 房产税的再分配效应——不考虑税负转嫁

1. 不设免征制度的房产税再分配效果。下面先来测算当不考虑税负转嫁时房产税的再分配效应。政策模拟的基准情形为不设任何免征制度,然后将有免征制度的再分配效应与基准情形相比较,从而考察各种免征措施的效果。测算结果见表 2。

表 2 不设免征的房产税再分配效果

| 税率 | 税前基尼系数 | 税后基尼系数 | RE 指数 | 横向公平 | 纵向公平 | 税率权重 | 累进性指数 |
|-------|---------|---------|----------|----------|----------|---------|----------|
| 0.20% | 0.34253 | 0.34281 | -0.00028 | -0.00007 | -0.00021 | 0.01288 | -0.01605 |
| 0.60% | 0.34253 | 0.34385 | -0.00132 | -0.00069 | -0.00064 | 0.03967 | -0.01605 |
| 0.80% | 0.34253 | 0.34464 | -0.00211 | -0.00125 | -0.00086 | 0.05360 | -0.01605 |
| 1.00% | 0.34253 | 0.34563 | -0.00311 | -0.00202 | -0.00109 | 0.06791 | -0.01605 |
| 1.20% | 0.34253 | 0.34685 | -0.00432 | -0.00300 | -0.00133 | 0.08262 | -0.01605 |

注:表中第 1 列为模拟的各种房产税税率,第 7 列税率权重是房产税总额占居民税后收入的比重,即式(23)中的 $t/(1-t)$ 。下同。

如表 2 所示,开征房产税后,在本文所模拟的各种税率里,无论采取哪种税率都带来基尼系数的扩大,因此 RE 指数均为负。并且,从 RE 指数看,随着税率升高收入分配差距进一步扩大,其中 1.2% 的税率下,RE 指数达到 -0.00432。具体来看,税收累进性指数为 -0.01605,且累进性指数不受税率高度的影响,显示房产税本质是一种累退税,并不能起到改善收入分配的效果,这导致税率越高,房产税扩大收入分配差距的效应越强。并且,横向公平的结果也均呈负值,因此,房产税还改变了人们在收入分布中的次序。

以上结果显示,如果不施加一些房产税减免等措施,那么房产税是累退性的,会导致收入分配差距进一步加大。同时,这里算得的 RE 指数的绝对值是较小的,1% 的税率下 RE 指数只有 -0.00311,相当

^①许多中文文献将这一方法称为 MT 指数,但如岳希明等(2021)指出的,这里可能有些偏误,Musgrave & Thin (1948)虽然最早提出用税前税后基尼系数评估税收的再分配效应,但具体公式不同,国外文献中亦很少见到 MT 指数的提法。

于开征税率为1%的房产税只会带来基尼系数扩大不到1%。

2. 首套房免征的再分配效果。本部分汇报采取首套房免征措施的房产税再分配效应。测算中有如下假定:若家庭拥有现住房产权,则以现住房为首套房进行免征,对其他住房进行征税;若家庭没有现住房产权,则以其他住房中的任意一套为首套房进行免征(如前所述,若住户持有多套“其他住房”,则假定每套房的面积和价格是一样的)。首套房免征制度的房产税再分配效果见表3。

表3 首套房免征的再分配效果估计结果

| 税率 | 税前基尼系数 | 税后基尼系数 | RE 指数 | 横向公平 | 纵向公平 | 税率权重 | 累进性指数 |
|-------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|
| 0.20% | 0.34253 | 0.34234 | 0.00019 | -0.00001 | 0.00020 | 0.00154 | 0.13133 |
| 0.60% | 0.34253 | 0.34204 | 0.00048 | -0.00012 | 0.00061 | 0.00464 | 0.13133 |
| 0.80% | 0.34253 | 0.34194 | 0.00059 | -0.00022 | 0.00081 | 0.00619 | 0.13133 |
| 1.00% | 0.34253 | 0.34186 | 0.00066 | -0.00035 | 0.00102 | 0.00775 | 0.13133 |
| 1.20% | 0.34253 | 0.34182 | 0.00071 | -0.00051 | 0.00122 | 0.00932 | 0.13133 |

如表3所示,采用首套房免征措施后,所有税率下RE指数的结果都变为正,并且,随着税率提高RE指数也逐步提高。其中1.2%的税率下,RE指数达到0.00071,结合表2的结果,这意味着若采取首套房免征制度,将使房产税的再分配效果提高0.00503。具体看,横向公平指数仍为负,但纵向公平变为正,且Kakwani税收累进性指数从表2中-0.01605变为此处的0.13133。因此,简单的首套房免征制就可以把房产税从一项累退税变为累进税,起到改善收入分配的效果。

不过,虽然有首套房制度的房产税可以降低收入分配差距,但起到的作用仍是有限的。相比没有房产税时,1%税率下的RE指数为0.00066,这意味着只使基尼系数降低了不足0.2%;相比不采用免征制度,RE指数提高了0.00377,相当于只使基尼系数降低了1%,因此对基尼系数的降低作用仍然较弱。具体看,Kakwani税收累进性指数相对可观,主要问题在于税收权重过低,即使1.2%的名义税率,税收权重也只有0.00932。究其原因,这主要是因为在我国居民家庭中,持有多套房产的是少数,绝大多数居民户只持有一套房产。表4展示了城镇住户调查数据中不同房产持有套数的家庭占比,其中持有2套及以上房产的家庭需缴纳房产税,而他们占所有家庭户的比例只有11.15%。因此,即使这时房产税有较强累进性,但由于税收占居民收入比重过低,事实上起到的再分配效果也是相对有限的。

表4 不同房产持有套数家庭占比(%)

| | 持有0套住房 | 持有1套住房 | 持有2套及以上 |
|-------|--------|--------|---------|
| 居民户占比 | 8.68 | 80.17 | 11.15 |

3. 以家庭总面积和人均面积为减免方式的再分配效果。由于以家庭总面积和人均面积减免设置了多种减免面积,简便起见这里只汇报RE指数、税收累进性指数和缴税家户占比,而不再汇报详细的测算结果。测算中假定有产权的现住房和其他住房一起计算面积并以此确定是否参与减免,因此这里不再对现住房和其他住房进行区分。测算结果见表5。

表5 按家庭总面积和人均面积减免的房产税再分配效应

| 免征额 | 税率 | | | | | 缴税家户占比 | 税收累进性指数 |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|---------|
| | 0.2% | 0.6% | 0.8% | 1.0% | 1.2% | | |
| 按家庭总面积(平方米) | | | | | | | |
| 30 | 0.00025 | -0.00001 | -0.00029 | -0.00069 | -0.00121 | 90.41% | 0.00684 |
| 60 | -0.00022 | 0.00003 | 0.00006 | 0.00002 | -0.00010 | 70.76% | 0.04934 |
| 90 | -0.00018 | 0.00016 | 0.00027 | 0.00033 | 0.00034 | 38.03% | 0.09023 |

续表 5

| 免征额 | 税率 | | | | | 缴税家户占比 | 税收累进性指数 |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|---------|
| | 0.2% | 0.6% | 0.8% | 1.0% | 1.2% | | |
| 按家庭总面积(平方米) | | | | | | | |
| 120 | -0.00034 | -0.00010 | -0.00002 | 0.00002 | 0.00004 | 19.51% | 0.10587 |
| 150 | 0.00020 | 0.00035 | 0.00039 | 0.00042 | 0.00042 | 11.19% | 0.10701 |
| 180 | -0.00003 | 0.00007 | 0.00010 | 0.00011 | 0.00011 | 7.30% | 0.10681 |
| 210 | 0.00053 | 0.00059 | 0.00060 | 0.00061 | 0.00060 | 4.75% | 0.10249 |
| 按人均面积(平方米) | | | | | | | |
| 10 | 0.00036 | 0.00030 | 0.00010 | -0.00022 | -0.00068 | 90.44% | 0.01905 |
| 20 | 0.00033 | 0.00095 | 0.00114 | 0.00125 | 0.00126 | 74.05% | 0.07334 |
| 30 | -0.00050 | 0.00030 | 0.00061 | 0.00087 | 0.00107 | 46.34% | 0.13009 |
| 40 | -0.00021 | 0.00048 | 0.00076 | 0.00101 | 0.00121 | 27.12% | 0.16741 |
| 50 | 0.00021 | 0.00072 | 0.00093 | 0.00112 | 0.00128 | 16.62% | 0.18713 |
| 60 | 0.00024 | 0.00062 | 0.00078 | 0.00092 | 0.00104 | 10.78% | 0.20101 |
| 70 | 0.00031 | 0.00060 | 0.00072 | 0.00083 | 0.00092 | 7.05% | 0.21374 |

从表 5 中可发现:第一,相比按家庭面积免征税制,按人均面积免征更有利于降低收入不平等,这也是更加符合经济直觉的结论。例如,在按 30 平方米的家庭面积免征和按人均 10 平方米的面积免征时,缴税家户占比基本相同,这时在每个税率水平上,按人均面积免征方案的 RE 指数都要大于按家庭面积免征。同时,在各免征额水平上,按人均面积免征方案的 Kakwani 税收累进性指数也明显大于按家庭总面积减免,其中按家庭总面积减免在超过 90 平方米后,税收累进性指数基本维持在 0.1 左右,而按人均面积减免时,税收累进性随减免额增加而不断增加,到 60 平方米后可达 0.2 以上。第二,按首套房免征的房产税方案再分配效果强于按家庭总面积减免同时弱于按人均面积减免。以 1% 的税率为例,首套房免征的 RE 指数达到 0.00066,而无论哪种按家庭总面积免征方案的 RE 指数都没有达到首套房免征的 RE 指数的水平,而按人均面积免征方案下,免征额超过 20 平方米各个方案的 RE 指数都要大于首套房免征的水平。因此,虽然首套房免征十分简单易行,却不代表其再分配效果必然更差。相比之下,按家庭总面积免征的方法是最不可取的。同时,总体来看无论采取哪种减免方式,其降低分配差距的作用仍然是相对有限的,以 1% 税率为例,这时 20 平方米的人均面积减免仅使基尼系数相比税前降低 0.00125。

(四) 房产税的再分配效应——考虑税负转嫁

1. 考虑税负转嫁且不设免征制度的房产税再分配效果。上文模拟了不同房产税税制的再分配效果,但并未加入房产税的转嫁,因此所有税收都由房主承担,在采取首套房免征、按人均面积和按家庭总面积免征措施的情况下,房产税起到了缩小收入分配差距的效果。本节再把房产税的税负转嫁纳入分析,考察当房产税可以向房租(房价)转嫁时,会对房产税的再分配效应产生什么影响。

房产税在房产所有者与租户间的税负承担关键要看税负转嫁的程度,本文第二节得到了房产税转嫁比例(式(14)和式(19)),并从机制上分析了转嫁比例的影响因素,但如何从经验上确定税负转嫁比例是另一个难题。目前尚未发现有针对中国情况的研究,国外文献中,不同研究的结论也有较大差异。其中,Orr(1968,1970)使用 1960 年波士顿大都会区的数据发现约有 46% 的房产税会被转嫁到租户身上。Dusansky et al(1981)使用 1970 年纽约州的学区数据,并使用联立方程模型克服变量间的内生性,研究发现有 62% 乃至高达 100% 的房产税都可以被转嫁到房租上。Tsoodle & Turner(2008)使用美国住房调查(American Housing Survey)数据研究也发现房产税税率的上升会带来房租水平的明显上升。不过,也有个别研究得到了较低的房产税前向转嫁比例,Carrol & Yinger

(1994)使用1980年波士顿大都会区的数据估计发现,大约有10%~15%的房产税会被转嫁到房租上, Schwegman & Yinger(2020)使用纽约、布法罗和罗切斯特三个城市的样本研究了美国纽约州实施的宅地税选择制度(Homestead Tax Option)的政策效果,发现房产税向房租的转嫁比例只有约14%,这与以往研究得到的40%以上的转嫁比例有较大不同,但该研究结论依赖于纽约州施行的特殊的税收制度^①,不见得有普遍意义。由于大多数以往文献发现有50%左右甚至更高比例的房产税都可以通过房租转嫁,因此,过去的经验法则常假定房主和租户大概承担相等的房产税税收(Swegman & Yinger, 2020)。在美国税收和经济政策研究所(Institute on Taxation and Economic Policy)对美国主要税收在不同收入阶层的有效税率的研究中(Wiehe et al, 2018),直接假定租户通过更高房租的形式承担了50%的房产税税收。

由于已有文献在房产税转嫁能力上没有统一意见,因此我们不指定一个转嫁比例,而是测试100%、75%、50%和25%四个转嫁比例(并将50%作为基准),从而为此问题提供更充分的参考。由于本文讨论的是开征房产税的问题,因此,简便起见,假设房产税税率 p 是从0提升至 p' ,从而房产税变动 $\Delta T = T$,回顾式(14),房产税向房租转嫁比例 V 与房租变动有:

$$(R' - R) = VT = VH p' \tag{24}$$

改写上式得到:

$$\frac{(R' - R)}{R} = V \frac{H}{R} p' \tag{25}$$

因此,开征房产税后房租上涨程度取决于转嫁比例 V ,房价租金比 H/R 和房产税税率 p' 。同时,根据式(14),整理得到房价降幅为:

$$1 - \frac{H'}{H} = (1 - V) \frac{p'}{c + p'} \tag{26}$$

因此,征收房产税带来的房价资本化程度,或者说房价降幅与房产税占使用成本的比例 p'/c' 正相关,与房产税向房租的转嫁比例 V 负相关。房产税向房租转嫁能力越强,房价的降幅越小。

下文再根据以往文献和现实数据确定具体参数。相比美国等成熟市场,我国城市住房的房价租金比普遍较高,如北京、上海等城市房价租金比长期在40倍以上,二三线城市房价租金比相对要低,一般在30倍左右乃至更高,然而房价租金比缺乏官方统计数字,因此我们使用UHS数据中住房的市场估值和虚拟租金(现住房房租折算)进行计算,得到中位数房价租金比是33倍。^②因此,这里使用33倍作为模拟的房价租金比。房价租金比的倒数为3%,假定这就是没有房产税时的使用成本系数,再代入模拟的不同房产税税率,就可计算得到房产税对房价和房租的影响,结果见表6。

表6 不同房产税税率和不同转嫁比例对房租和房价的影响

| | 模拟转嫁比例 | 模拟房产税税率 | | | | |
|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | | 0.20% | 0.60% | 0.80% | 1.00% | 1.20% |
| 房租上涨幅度 | 100% | 6.60% | 19.80% | 26.40% | 33.00% | 39.60% |
| | 75% | 4.95% | 14.85% | 19.80% | 24.75% | 29.70% |
| | 50% | 3.30% | 9.90% | 13.20% | 16.50% | 19.80% |
| | 25% | 1.65% | 4.95% | 6.60% | 8.25% | 9.90% |

^①此税收制度使得在同一个辖区的不同房屋承担不同税率,即家宅(homestead property,具有3套及3套以下房间的公寓)与非家宅(non-homestead property,具有4套及以上房间的公寓)具有不同税率,non-homestead房屋的税率更高。但显然由于处于同一辖区,不同房屋享受到的公共服务是完全一样的,这自然使得非家宅房屋所承担的更高房产税难以向房租转嫁。尽管Schwegman & Yinger(2020)未做进一步分析,但我们认为这种税制下房产税更可能出现影响资产价格的后向转嫁。

^②房价租金比的均值为43倍,但由于均值易受异常值影响,不如中位数的估计稳健。

续表 6

| | 模拟转嫁比例 | 模拟房产税税率 | | | | |
|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| | | 0.20% | 0.60% | 0.80% | 1.00% | 1.20% |
| 房价下降幅度 | 100% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| | 75% | 1.55% | 4.13% | 5.22% | 6.20% | 7.09% |
| | 50% | 3.10% | 8.26% | 10.44% | 12.41% | 14.18% |
| | 25% | 4.64% | 12.40% | 15.66% | 18.61% | 21.28% |

注:需注意,100%的转嫁比例并不意味着所有非自住房屋的房产税都会被转嫁出去,由于很多非自住的其他房产未用于出租获得收入,这就无法向房租转嫁,UHS数据中其他住房的出租比例为56.6%。

以表6为基础,再测算考虑税负转嫁后的房产税再分配效应。其中,无免征制度下的测算结果见表7,结果显示:(1)与表2一致,在不同税率和转嫁比例下RE指数都为负,显示开征房产税扩大了分配差距;(2)可以发现,房产税转嫁比例越高,RE指数越小,以1%税率为例,当转嫁比例为100%时,RE指数为-0.00438,而转嫁比例为25%时,RE指数为-0.00247。因此,房产税转嫁程度越高,其扩大收入分配差距的效果越强,这在不同转嫁比例下的平均税收累进性指数结果中也可以体现;(3)在50%的转嫁比例下(转嫁比例的基准值),与表2相比RE指数的差异不大,例如1%税率下,考虑税负转嫁的RE指数为-0.00307,而不考虑税负转嫁的RE指数为-0.00311,出现这一结果的原因在于,税负转嫁一方面提高了房租,另一方面又降低了房价,应税资产价格的下降使得均衡状态的房产税税率事实上降低了。

表7 考虑税负转嫁的无免征制度房产税再分配效果

| 转嫁比例 | 税率 | | | | | 平均税收累进性指数 |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| | 0.20% | 0.60% | 0.80% | 1.00% | 1.20% | |
| 100% | -0.00054 | -0.00211 | -0.00315 | -0.00438 | -0.00583 | -0.03766 |
| 75% | -0.00047 | -0.00182 | -0.00269 | -0.00371 | -0.00487 | -0.03304 |
| 50% | -0.00040 | -0.00153 | -0.00225 | -0.00307 | -0.00398 | -0.02796 |
| 25% | -0.00033 | -0.00126 | -0.00184 | -0.00247 | -0.00315 | -0.02234 |

注:同一转嫁比例下当税率不同时,税收累进性指数也各不相同,因此最后一列报告的是不同税率下平均的税收累进性指数。下同。

2. 考虑税负转嫁且采取首套房免征制度的房产税再分配效果。表8是考虑税负转嫁和采取首套房免征制度的房产税再分配效果测算结果。可以发现,当考虑房产税转嫁时,即使采取首套房免征措施,房产税的再分配效果也明显缩小了。以1%税率为例,表3中采取首套房免征制度的RE指数为0.00066,而表8中除了25%的转嫁比例,其他三个转嫁比例下RE指数均已变为负。其中100%转嫁条件下,RE指数变为-0.00069,相比不转嫁时缩小了0.00135,50%转嫁条件下,RE指数为-0.00002。而25%的转嫁条件下,虽然这时RE指数为正,但也只有0.00028,相比不考虑税负转嫁的结果也有明显缩小。

表8 考虑税负转嫁的首套房免征房产税再分配效果

| 转嫁比例 | 税率 | | | | | 平均税收累进性指数 |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| | 0.20% | 0.60% | 0.80% | 1.00% | 1.20% | |
| 100% | -0.00008 | -0.00033 | -0.00049 | -0.00069 | -0.00092 | -0.04867 |
| 75% | -0.00001 | -0.00013 | -0.00022 | -0.00035 | -0.00049 | -0.00663 |
| 50% | 0.00005 | 0.00006 | 0.00003 | -0.00002 | -0.00009 | 0.03720 |
| 25% | 0.00011 | 0.00025 | 0.00027 | 0.00028 | 0.00028 | 0.08309 |

表8和表3中RE指数的明显差异与表2和表7的RE指数差异不大形成对比。究其原因,是因为考虑税负转嫁格外对首套房免征制度产生影响。采取首套房免征措施,那么只有一套住房(绝

大多数为自住房)的家庭不用交税(占比 80.17%),而持有两套及以上住房的家庭(占比 11.15%)是名义上的纳税人,同时持有两套及以上住房的家庭相当多会出租房产获取收入,从而当开征房产税时,他们可以把相当的税收转嫁到租户身上,这使得税负主要由收入分布一头一尾的家庭承担。表 9 为是否考虑税负转嫁下不同房产数量持有家庭在税前和税后的平均收入,可以发现:持有 0 套房产的家庭人均可支配收入最低,而持有两套及以上房产的家庭人均可支配收入最高,若不考虑税负转嫁,征税后只有两套及以上房产的家庭人均收入下降,其他群体收入不变;而考虑税负转嫁后,相比不考虑转嫁时两套及以上房产的家庭人均收入会提升 397 元,持有 0 套房产的家庭人均收入下降 211 元,而持有 1 套房产家庭收入基本不变。^①

表 9 是否考虑税负转嫁对不同家庭人均可支配收入的影响

| | 持有 0 套房产 | 持有 1 套房产 | 持有 2 套及以上房产 |
|-----------|----------|----------|-------------|
| 征税前 | 14525.80 | 17635.22 | 23826.84 |
| 征税后:无转嫁 | 14525.80 | 17635.22 | 22581.48 |
| 征税后:50%转嫁 | 14314.69 | 17634.73 | 22978.34 |

注:此处税率设为 1%,转嫁比例设为 50%。

3. 考虑税负转嫁且采取按家庭总面积和人均面积免征的房产税再分配效果。本节再简单报告考虑税负转嫁时,按家庭总面积和人均面积免征的房产税再分配效果。必须说明的是,本部分的测算更多是探索性质的,因为与不免征和首套房免征的情况不同,按家庭总面积和人均面积免征时,房产税究竟应如何转嫁是相对不清晰的。在不免征和首套房免征时,租户租住的房屋理论上就是他人所有的需要缴纳房产税的房子,房租转嫁也随之发生。但当使用按家庭总面积和人均面积免征时,租户和租住房产的纳税情况的对应关系就不明确了。租户租住的房产既有可能是免于缴纳房产税的,也有可能是需要缴纳房产税的,这取决于出租房屋的业主家庭的具体情况和免税政策。但由于数据中不提供租房者所租住房屋的业主家庭的信息,所以我们不知道租户租住的房产是否需要缴税,自然也就难以判断房产税是否以及应如何转嫁。简便起见,我们不考虑这一问题,在测算中假设所有家庭的房租和房价仍然受税负转嫁影响(表 6)。因此,本着严谨的态度,需说明本部分的测算相对来讲结果不如前面的测算可靠。测算结果见表 10。

表 10 考虑税负转嫁后的按家庭总面积和人均面积减免的房产税再分配效应

| 免征额 | 税率 | | | | | 平均税收累进性指数 |
|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| | 0.2% | 0.6% | 0.8% | 1.0% | 1.2% | |
| 按家庭总面积(平方米) | | | | | | |
| 30 | 0.00011 | -0.00034 | -0.00066 | -0.00105 | -0.00148 | -0.01033 |
| 60 | -0.00036 | -0.00038 | -0.00046 | -0.00058 | -0.00075 | 0.02023 |
| 90 | -0.00032 | -0.00027 | -0.00030 | -0.00035 | -0.00044 | 0.03788 |
| 120 | -0.00048 | -0.00052 | -0.00058 | -0.00066 | -0.00076 | 0.01544 |
| 150 | 0.00006 | -0.00007 | -0.00016 | -0.00026 | -0.00038 | -0.04007 |
| 180 | -0.00016 | -0.00035 | -0.00045 | -0.00058 | -0.00071 | -0.12815 |
| 210 | 0.00039 | 0.00018 | 0.00006 | -0.00007 | -0.00021 | -0.26713 |
| 按人均面积(平方米) | | | | | | |
| 10 | 0.00022 | -0.00005 | -0.00030 | -0.00062 | -0.00100 | 0.00310 |
| 20 | 0.00019 | 0.00050 | 0.00056 | 0.00056 | 0.00051 | 0.04974 |
| 30 | -0.00065 | -0.00019 | -0.00004 | 0.00007 | 0.00013 | 0.09358 |
| 40 | -0.00036 | 0.00000 | 0.00011 | 0.00020 | 0.00025 | 0.11117 |

^①严格来讲有十分轻微的变动,变动原因是有很少一部分持有一套房产的家庭并没有住在该住房,而是租赁他人房产居住,这使得他们的收入也受房租转嫁影响。

续表 10

| 免征额 | 税率 | | | | | 平均税收累进性指数 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| | 0.2% | 0.6% | 0.8% | 1.0% | 1.2% | |
| 按人均面积(平方米) | | | | | | |
| 50 | 0.00006 | 0.00026 | 0.00031 | 0.00034 | 0.00034 | 0.10163 |
| 60 | 0.00010 | 0.00017 | 0.00017 | 0.00016 | 0.00012 | 0.07428 |
| 70 | 0.00017 | 0.00016 | 0.00013 | 0.00008 | 0.00003 | 0.03137 |

注:本表测算中转嫁比例设为 50%。

从表 10 中看,按家庭总面积的免征方式下 RE 指数本就较小,再考虑税负转嫁后几乎全变为负,因此其调节分配的效果同样尚不如首套房免征措施。而按人均面积免征方案的 RE 指数这时大多为正,继续显示按人均面积免征有更好的调节收入分配差距的效果。同时,相比表 5 的结果,考虑税负转嫁后的 RE 指数也有明显缩小,仍以 1% 税率为例,30 平方米的人均减免面积下,不考虑税负转嫁的 RE 指数为 0.00087,而考虑税负转嫁的 RE 指数只有 0.00007,其对收入分配的调节作用几乎可以忽略。

四、结论与启示

在目前我国房产税改革的相关讨论中,人们对房产税的期待之一是希望房产税可以发挥调节收入差距的作用。为减轻普通居民税收负担,增强房产税调节收入差距的作用,关于税制的一些建议,如按套数免征(首套房免征)、按面积(家庭总面积或家庭人均面积)免征等扣除措施得到广泛关注和支持。一些实证研究也发现当采用这些扣除措施时,房产税会起到降低收入分配差距的效果。然而,国内已有关于房产税收入分配效应的研究普遍忽视了房产税对房地产市场的影响和税负转嫁问题,存在一定缺陷。房产税虽然被看作直接税,但事实上房产税同样存在税负转嫁,当房屋被用于出租而不是自住时,房产税就可以转嫁到房租上。税负转嫁的程度会影响最终的税负承担和收入分配格局,一般而言租房家庭处于收入分布的低端,其收入要低于住房所有者,因此税负向房租转嫁越多,理论上对收入分配越不利。本文基于房地产市场的四象限模型建立分析框架,从理论上讨论了房产税对房地产市场均衡的影响,分析了房产税向房租转嫁的比例及其影响因素。

进一步,基于中国城镇住户调查数据的模拟分析可发现,在不考虑税负转嫁的情况下:(1)没有减免规则的房产税本质是一种累退税,会扩大收入分配差距,税率越高,扩大收入分配差距的作用越强,这与已有文献的结论一致;(2)采取减免措施可使房产税成为事实上的累进税,从而降低收入分配差距,其中按家庭人均面积减免的效果较好,首套房免征次之,按家庭总面积免征效果最差;(3)无论采取哪种减免措施,房产税对收入分配差距的调节效应都是相对有限的。^①而在考虑税负转嫁的情况下:(1)房产税转嫁比例越高,其对收入分配越不利;(2)当转嫁比例设为 50% 的基准水平时,没有减免规则的税制下,房产税的再分配效应与无税负转嫁时差异不大,这是因为虽然税负转嫁提高了房租水平,但由于房价也降低,从而事实上降低了房产税税率;(3)税负转嫁对首套房免征制度较为不利,会大幅弱化首套房免征制度的调节作用,转嫁比例设为 50% 的基准水平时,RE(MT)指数基本接近于 0,其中 1% 的税率下 RE 指数为 -0.00002;(4)税负转嫁同样对按家庭总面积和人均面积减免税制的再分配效应不利,50% 的转嫁比例下,按家庭面积减免的 RE 指数基本均变为负,按人均面积减免的再分配效果也明显降低了。

本文的不足之处之一是受 UHS2009 年数据所限,可能无法反映我国居民住房持有和租赁以及居民收入分布的最新情况。如果 2009 年来房屋的出租者进一步向收入分布的中上段集中,而租户向收入分布的更低端倾斜的话(詹鹏等,2022),那么理论上房产税转嫁对收入不平等的不利影响可能会进一步增强。但不管真实情况如何,只要租户总体收入仍然低于自住房住户和房东,那么房产税的税负转嫁理论上就会降低租户的最终收入,减轻房东的税负负担,从而减弱房产税的再分配效果。

^①与詹鹏和李实(2015)的观点一致,房产税的再分配效应远低于个人所得税(尽管我国的个人所得税本身调节效应已经较低)。

因此,本文认为,应对房产税可能的收入再分配效应保持谨慎态度。当考虑到房产税负转嫁时,房产税的再分配效果会大打折扣,即使最终房产税能够降低收入分配差距,起到的作用也是轻微的。同时,只从征收环节考虑税收的再分配效应是不全面的。税收是取之于民又用之于民的,税收调节收入差距的效果既在于征收又在于支出。一项在征收环节可能无法起到降低收入差距的税收,却可能在支出环节通过合理的转移支付机制而起到降低差距的作用。^①但房产税的地方税属性决定了其缺乏跨地区区间损有余而补不足的转移支付机制,因此在支出端的再分配效应可能是较弱的。从税制设计的角度看,为增强房产税的累进性,发挥其调节收入差距的作用,需注意两点。第一,在通过各种豁免措施形成事实上的累进税制时,应切断房产税向房租转嫁的链条,降低房产税前向转嫁程度。因此,那些房屋出租与征税密切关联的税制设计,如首套房免征可能是相对不可取的,因为这会把征税与否与房屋出租密切相关起来,从而容易带来房租转嫁。从这一角度看,按家庭人均面积等方式减免可能更加可取。第二,应加强低收入群体的住房保障,对于有产权住房家庭,可考虑将房产税减免额与家庭收入情况挂钩的措施;对于非产权住房家庭,应加强保障性住房的建设与管理,保障低收入的非产权住房家庭的居住权。

参考文献:

- 安体富 葛静,2012:《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》,《经济研究参考》第45期。
- 蔡红英,2006:《房产税的国际比较与借鉴》,《税务研究》第3期。
- 蔡红英 范信葵,2011:《房产税国际比较研究》,中国财政经济出版社。
- 丁成日,2007a:《房产税制的理论回顾》(上),《财政研究》第2期。
- 丁成日,2007b:《房产税制的理论回顾》(下),《财政研究》第3期。
- 董蕾,2013:《美国不动产税研究》,人民出版社。
- 范子英 刘甲炎,2015:《为买房而储蓄——兼论房产税改革的收入分配效应》,《管理世界》第5期。
- 郭宏宝,2011:《房产税改革目标三种主流观点的评述——以沪渝试点为例》,《经济理论与经济管理》第8期。
- 胡怡建 田志伟 李长生,2017:《房产税国际比较》,中国税务出版社。
- 黄璟莉,2013:《国外房产税的征收经验及对我国的启示》,《财政研究》第2期。
- 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。
- 金涛 黄小雨 金超 郑思齐,2016:《我国房产税改革的功能定位与路径选择》,《中国房地产》第36期。
- 孔培嘉,2019:《房产税再分配效应分析及征收方案选择》,《广东财经大学学报》第1期。
- 李永刚,2015:《中国房产税制度设计研究——基于沪渝试点及国际经验借鉴视角》,《经济体制改革》第1期。
- 刘甲炎 范子英,2013:《中国房产税试点的效果评估:基于合成控制法的研究》,《世界经济》第11期。
- 刘学良 吴璟 邓永恒,2016:《人口冲击、婚姻和住房市场》,《南开经济研究》第1期。
- 刘学良,2019:《房产税再分配效应和税制设计》,《中国金融》第20期。
- 任强,2015:《房产税:美国实践及借鉴》,《财政研究》第1期。
- 岳树民 杨鹏展 徐从超,2019:《居民住房房产税免税扣除方式的效应分析——基于中国家庭收入调查数据的微观模拟》,《财贸经济》第1期。
- 岳希明 周慧 徐静,2021:《政府对居民转移支付的再分配效率研究》,《经济研究》第9期。
- 詹鹏 李实,2015:《我国居民房产税与收入不平等》,《经济学动态》第7期。
- 詹鹏 冯履冰 温馨,2022:《城镇居民住房分布对收入不平等的影响》,《社会科学战线》第7期。
- 张平,2016:《现代房产税:美国经验与中国探索》,中国社会科学出版社。
- 张平 侯一麟 李博,2020:《房产税与房价和租金——理论模拟及其对中国房产税开征时机的启示》,《财贸经济》第11期。
- Bai, C. E. et al(2014), "Property taxes and home prices: A tale of two cities", *Journal of Econometrics* 180(1):1-15.
- Carroll, R. & J. Yinger(1994), "Is the property tax a benefit tax? The case of rental housing", *National Tax Journal* 47(2):295-316.
- Davis, C. et al (2009), *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*, 3rd Edition, Institute on Taxation & Economic Policy.

^①例如,流转税在征收环节一般认为是累退税,但多数流转税需在不同层级政府分成,因此在征收环节为累退的税收,在支出环节却可能通过政府的转移支付使得其产生降低差距的效果。

- DiPasquale, D. & W. C. Wheaton(1992), "The markets for real estate assets and space: A conceptual framework", *Real Estate Economics* 20(2):181-198.
- DiPasquale, D. & W. C. Wheaton(1994), "Housing market dynamics and the future of housing prices", *Journal of Urban Economics* 35(1):1-27.
- Dusansky, R. et al(1981), "The impact of property taxation on housing values and rents", *Journal of Urban Economics* 10(2):240-255.
- Hilber, C. A. (2017), "The economic implications of house price capitalization: A synthesis", *Real Estate Economics* 45(2):301-339.
- Himmelberg, C. et al(2005), "Assessing high house prices: Bubbles, fundamentals and misperceptions", *Journal of Economic Perspectives* 19(4):67-92.
- Kakwani, N. C. (1977), "Measurement of tax progressivity: An international comparison", *Economic Journal* 87(345):71-80.
- Kakwani, N. C. (1984), "On the measurement of tax progressivity and redistribution effect of taxes with applications to horizontal and vertical equity", *Advances in Econometrics* 3(2):149-168.
- Musgrave, R. A. & T. Thin(1948), "Income tax progression, 1929-48", *Journal of Political Economy* 56(6):498-514.
- Orr, L. L. (1968), "The incidence of differential property taxes on urban housing", *National Tax Journal* 21(3):253-262.
- Orr, L. L. (1970), "The incidence of differential property taxes: A response", *National Tax Journal* 23(1):99-101.
- Schwegman, D. J. & J. Yinger(2020), "The shifting of the property tax on urban renters: Evidence from New York State's homestead tax option", Center for Economic Studies, U. S. Census Bureau, Working Papers, No. 20-43.
- Smith, G. & M. H. Smith(2006), "Bubble, bubble, where's the housing bubble?", *Brookings Papers on Economic Activity* 2006(1):1-67.
- Tsoodle, L. J. & T. M. Turner(2008), "Property taxes and residential rents", *Real Estate Economics* 36(1):63-80.
- Wei, S. J. & X. B. Zhang(2011), "The competitive saving motive: Evidence from rising sex ratios and savings rates in China", *Journal of Political Economy* 119(3):511-564.
- Wiehe, M. et al(2018), *Who Pays: A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*, 6th Edition, Institute on Taxation & Economic Policy.

Property Tax Incidence and Its Impact on Property Market and Income Distribution

LIU Xueliang DUAN Quanwei
(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China)

Abstract : Based on the four-quadrant model of the property market, this paper analyzes the impact of property tax on the equilibrium of the property market as well as the problem of tax shifting and incidence, and explores the mechanism and influencing factors of shifting of property tax to rent. Using Chinese Urban Household Survey data, this paper investigates the redistributive effect of property tax with and without tax shifting, and finds that: When tax shifting is not considered, the property tax can indeed become a progressive tax to reduce the income inequality by adopting relief measures such as first house exemption and per capita area exemption. However, when considering tax shifting, the redistributive effect of property tax is significantly reduced even if various exemption measures are set to enhance the redistributive effect of property tax. Due to the existence of tax shifting, tenants whose income are generally lower than owners will actually bear the tax in the form of higher rent, thus partially offsetting the policy effect of various relief measures. In the end, the redistributive effect of property tax tends to be rather limited. Therefore, this paper reminds that research on the redistributive effect of property taxes without the consideration of property tax shifting could be misleading. The paper concludes with a further discussion of the design of China's property tax system.

Keywords : Property Tax; Tax Incidence; Rent; Income Distribution; Tax System Design

(责任编辑:刘洪愧)

(校对:刘新波)