

房地产税与财政治理：对八个问题的回答*

张平 侯一麟 任强 马海涛

当前学术界、智库圈和社会上对房地产税和财政治理的一些基本问题存在争议和误解。本文拣选其中八个突出的侧面提纲挈领梳理剖析，围绕税种性质、政策目标和税权归属三个深层次问题，房价和租金、收入和财富分布、政府行为和反对意见以及实现路径五个相关问题，厘清房地产税改革中的基本学科原理和财政治理原则。关于三个深层次问题，本文认为：从性质来看，房地产税主要是受益税，同时具有财产税和资本税的属性；从政策目标来看，房地产税是一种长效机制，目标是健全税制、促进公平、加强地方政府提供基本公共服务的职能，从源头和基础上调控治理房地产市场；从税权归属看，房地产税应为地方税，若按中央税开征，不符合长期核心政策目的，且会放大当前财政治理中的诸多问题，最终不得不回归事实上的地方征管。本文对五个相关问题的基本结论是：房地产税对政府、市场和家庭的影响均取决于具体的税制要素设计；各种反对意见都可以用学理解答；以税制要素为基础的改革路径可以兼顾房地产税的近期和长期目标。基于对八个问题的解答，本文希望全社会可以对房地产税与财政治理的基础学理问题加深认识，摒弃无效的循环争论，推进房地产税改革。

关键词：房地产税 财政治理 科学问题 政策目标

从2003年中国政府开始关注物业税改革起，关于房地产税改革的讨论至今

张平系复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，Email: zhangp@fudan.edu.cn；侯一麟系美国西拉丘斯大学麦克斯韦尔公民与公共事务学院教授；任强系中央财经大学财政税务学院教授；马海涛系中央财经大学副校长、教授。

* 本文系国家自然科学基金重点项目“公共治理体系变革创新的理论与机制”（项目编号：72234001）、国家社会科学基金后期资助项目“中国房地产税改革：实证研究与实施策略”（项目编号：21FGLB081）、上海市哲学社会科学规划项目“沪渝房产税试点效果差异性及其对未来房地产税制度启示研究”（项目编号：2020BJB001）以及中央财经大学中国财政发展协同创新中心“房地产税问题研究”项目的阶段性研究成果。作者感谢匿名审稿专家的宝贵意见，文责自负。

已近20年，2011年开始实施的上海和重庆房产税试点也已十多年，但学术界、智库圈和社会上仍对房产税改革的一些基本问题存在争议和误解。本文将现存问题和争议汇总为八个方面进行系统阐述。需要说明，本文题目中所提房产税与财政治理的八个问题不是“实践问题”，而是“科学问题”，之所以强调科学二字，是想说明：文中的讨论不是源于美国、欧洲或任何其他国家的具体实践，而是试图从一般规律的角度阐述房产税改革中具备学理基础的科学问题，希望能够在基本逻辑上厘清一些重要争论。因此，本文将从税种性质、政策目标、税权归属、房价和租金、收入和财富分布、政府行为、反对意见和实现路径等八个方面回答房产税改革的重要科学问题。其中，税种性质、政策目标、税权归属三大问题是房产税改革更为深层次的根本问题，另外五个方面可认为是这三大维度确定后的相关问题。

房产税的税种性质

关于房产税税负归宿的理论主要包括“传统观点”（Traditional View）、“受益观点”（Benefit View）和“新观点”（New View）这三种代表性观点。^[1]“传统观点”假定整个国家的资本自由流动且回报固定，部分资本向外流出，留下的资本回报率上升可抵消全部税负，此时房产税相当于消费税，完全由当地住房的消费者承担，导致房价提高。^[2]“受益观点”假定消费者自由流动，不同辖区为争夺消费者在房产税和公共服务上展开竞争。每个辖区的地方公共服务完全由房产税负担，房产税和公共服务的资本化互相抵消，房产税仅是受益税，只影响公共开支而不影响房价和资源配置。^[3]“新观点”则认为，传统观点

[1] Zodrow G. R. and Mieszkowski P. M., “The Incidence of the Property Tax: The Benefit View Versus the New View”, in Zodrow G. R. (Ed.), *Local Provision of Public Services*, New York: Academic Press, 1983; Zodrow G. R., “The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views”, *National Tax Journal*, 54(1): 139-156, 2011.

[2] Simon H. A., “The Incidence of a Tax on Urban Real Property”, *Quarterly Journal of Economics*, 57: 398-420, 1943; Netzer D., *Economics of the Property Tax*, Washington: The Brookings Institution, 1996.

[3] Fischel W. A., “Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting”, *Journal of Economic Literature*, 30(1): 171-177, 1992; Fischel W. A., “Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax”, *National Tax Journal*, 54(1): 157-174, 2001; Hamilton B. W., “Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments”, *Urban Studies*, 12(2): 205-211, 1975; Hamilton B. W., “Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property-Values - Theoretical Comment”, *Journal of Political Economy*, 84(3): 647-650, 1976.

忽视了房地产税的辖区广泛性和住房及非住房资本的多重性，资本从高税区流向低税区，税收改变了原有的资本配置，产生“利润税效应”“流转税效应”，^[1]并得到大量经验研究证实。^[2]

关于中国的房地产税改革实践，有人认为房地产税针对的一定是拥有多套房的家庭，因此房地产税就是一种针对资本的资本税或财富税。我们认为，该问题的简要回答为：是，也不是。由于房地产税的税基一般是接近市场价值的评估价值，^[3]这显然是家庭资产或财富的一部分；但房地产税又不是只针对“富人”的资本税或财富税。结合房地产税改革的政策目标，经济上高效、税负上公平和征管上合理是提高房地产税可接受性的关键维度。

房地产税主要为受益税，对大多数家庭尤其是中产及以下家庭来说，税入用于基本公共服务具有明显的受益税属性。税制的基本原理（Optimal Taxation）讲究效率同时谋求最大化公平，兼顾效率和公平的房地产税应是宽税基低税率（比例税率）的设计，如此更多的家庭被纳入税制体系，可在更小的效率损失情况下产生更多的税收收入和更大的再分配效应。很多人误认为税率一定要累进才能有效调节分配，实际上只要是税都有再分配意义，关键是税入得到有效使用；再分配的效果需要宽税基的支撑，税基太窄就谈不上再分配。因此，宽税基、低税率的房地产税更加符合税制基本原理，比例税率也更加符合住房财富在不同收入阶层中的占比特征。如果税入被用于基本公共服务，高收入者拥有更高的房产财富，缴纳更多的税收，对基本公共服务的使用受益就相对较少。此时在比例税率基础上，宽税基低税率的房地产税就可以产生明显的再分配效应。此时，房地产税更接近于“受益观点”，是一种“公共服务税”。

[1] Mieszkowski P., “The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax”, *Journal of Public Economics*, 1(1): 73-96, 1972; Zodrow G. R. and Mieszkowski P. M., “The Incidence of the Property Tax: The Benefit View Versus the New View”, in Zodrow G. R. (Ed.), *Local Provision of Public Services*, New York: Academic Press, 1983.

[2] Bowman J. H., “Property Tax Policy Responses to Rapidly Rising Home Values: District of Columbia, Maryland, and Virginia”, *National Tax Journal*, 59(3): 717-733, 2006; Case K. E. and Grant J. H., “Property Tax Incidence in a Multijurisdictional Neoclassical Model”, *Public Finance Review*, 19(4): 379-392, 1991; Cebula R. J., “Are Property Taxes Capitalized into Housing Prices in Savannah, Georgia? An Investigation of the Market Mechanism”, *Journal of Housing Research*, 18(1): 63-75, 2009.

[3] 有些地区不是根据房地产市场价值的全额征收房地产税，而是根据评估率（assessment ratio）在计算税基时引入一定折扣，或通过差异化的评估率对不同类型（居住、商用和工业）的房地产进行征税。这里的评估率与评估值的准确性没有关系：评估值是尽可能得出的相对准确的房地产市场价值，而评估率是对税基提供一定的折扣，或对不同类型房产采用不同实际税率的一种手段。在法定税率一致的情况下，采用不同的评估率相当于对不同的房产采取差异化税率（某类型房地产的实际税率=法定税率*相应评估率）。

房地产税也是财产税，对于房产多、价值高的家庭，有助于调整财富分布。当前收入差距和财富差距成为社会关注焦点，人们希望能有相应的制度缩小贫富差距，并不自觉地将这一渴望转移到对房地产税的期待中。其原因是高企的房价是多数家庭感受贫富差距的最直观体会，且房产确实占到了中国家庭财富的近70%。房地产税对房产财富的调节将起到重要作用。但另一方面，巨富阶层的财富中房产占比要远远小于平均水平，真正能够缩小贫富差距，对这些阶层的财富产生重要调节作用的并不是房地产税，而是税基包括不同财富类型的财富税。由于家庭住房财富占比不一定随着收入提高而增加，甚至相对低收入家庭的住房财富占比会更高，房地产税本身不一定能够明确缩小收入差距或贫富差距，但如果税入能够用于基本公共服务，其再分配效应明显存在。^[1]

房地产税亦是资本税，尤其对于投资于房市的投资者，这将有助于稳定市场预期。有人希望房地产税采用累进税率的设计，这样可具有更加明显和激进的再分配效应，也可以使拥有多套房的家庭面临更大压力，从而主动卖出多余住房。这样的希冀中其实隐含了仇富心理，让多套房家庭（更多的财富）不得不抛售房产。但这并不符合政府房地产税的政策目标，如前所述，房地产税改革是一项财税制度优化和政府治理完善的系统工程，并不是劫富济贫的工具，甚至也不是主要为了缩小贫富差距。累进的税率设计对真正的巨富阶层并不会产生太大影响，反而可能伤害拥有多套房的中上层家庭，其中也包括一些真正对多套房有“刚需”而经济上并不非常宽裕的家庭。在此背景下，比例税率体现的持有成本已经能够起到“资本税”的调节作用。

房地产税改革的政策目标

尽管房地产税经过了长期讨论，但是当前对于房地产税改革的政策目标并没有非常明确的界定，甚至仍然争论不休。有人认为是为了调控房地产市场，有人认为仅仅是地方政府获取额外税收收入的手段。基于此，有人提出相关研究和实践发现房地产税对房地产市场的影响有限，因此反对房地产税；有人发现低收入者会交不起，因此反对房地产税；有人认为房地产税只是劫富济贫的工具，因此反对房地产税。要厘清房地产税的相关争论，第一个需要回答的科学问题就是房地产税的政策目标：为什么要开征房地产税？这到底是一项房地产政策，还是一

[1] 张平、侯一麟：“房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应”，《经济研究》，2016年第12期。

项财税政策？

从政府的角度看，根据财政学原理，地方政府的重要职能是提供基本公共服务。不同地区的经济社会发展水平差异明显，公共服务需求的多样性很高。地区间经济社会发展水平的异质性和公共服务偏好的多样性，决定了地方政府需要充分的财政自主性来提供差异化的基本公共服务。房地产税是天然的地方税，其受益税属性可以让地方政府的财权和事责相匹配，有效提升财政收支效率和地方治理水平。^[1]因此，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；间接和最终目的是从多个维度促进和改善地方治理。^[2]这是实现完善地方政府公共服务职能的长效机制和源头治理问题。由此，房地产税是一项房地产的政策，但更是一项财税政策。尽管房地产税的一些其他短期目标也常常被提及，但我们不能被短期目标混淆方向，更应该瞄准长期大计。

开征房地产税的直接效果是开征一个新税，有利于健全税制、促进社会公平。要达到这一目的，需要房地产税实现经济高效（宽税基）、税负公平和征管合理。房地产税改革的长期政策目标是建立地方政府主体税种，有效提升政府提供基本公共服务的能力，实现国家和政权的长治久安。可以说，房地产税也是中国财税制度完善的长效机制之一。如果能够明确房地产税的长期目标，则不应赋予房地产税过多的短期目的，这会弱化税制，增加税制漏洞，并将使最终的税制设计复杂化，增加税政实施的成本和难度，也会加剧税制的不公平。例如，中国房产的产权类型多样，除商品房之外，还有单位分房、经济适用房、房改房、小产权房等各种产权类型。如果对这些住房都分别设置不同的减免方案，难免造成税制的复杂和混乱，提高征管成本，既降低税制效率也更加不公平。^[3]正因为如此，未来的房地产税不应是富人税，而应是宽税基的主体税种。

长期来看，开征房地产税的间接效果是有助于从基础上调控房地产市场。房地产税制度有效建立后可成为保障房地产市场稳定的长效机制之一。长期以来，政府针对房地产市场的行政调节手段带来的调控结果不尽如人意，老百姓对房地

[1] Tiebout C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424, 1956; Youngman J. M., "Defining and Valuing the Base of the Property Tax", *Washington Law Review*, 58(4): 713-812, 1983; Seligman E. R. A., "The General Property Tax", *Political Science Quarterly*, 5(1): 24-64, 1890.

[2] 侯一麟、马海涛：“中国房地产税设计原理和实施策略分析”，《财政研究》，2016年第2期。

[3] 更加公平和高效的方式是不同房产均采用公平统一的征收办法，或为不同产权类型的房产设置计税方式不同但相对公平和一致的征收办法。

产市场的不满情绪日益堆积。房地产税在成为公共服务价格机制的同时将增加持有成本，形成长期的稳定预期，改变部分人的投资决策，使得房价收入比逐步回归至理性区间。房地产税征收稳定后，房地产市场的相关行政调节手段可逐步退出，房地产税将成为房地产市场的基础稳定器。

房地产税的税权归属

尽管已讨论多年，房地产税的政府层级归属问题仍需要从逻辑上进行厘清。房地产税为什么应该是地方税，其内在逻辑是什么？这需要从政府职能及不同政府层级的事权划分来讨论。前文也提到，地方政府的重要职能是提供基本公共服务，不同公共物品和服务都具有一定的受益范围和边界，行政边界的划分也与公共服务影响范围有关。^[1]一方面，因为规模经济效应，覆盖的人越多越有效率，行政区越大越好；另一方面，受制于人们获取这些服务的代价和意愿，行政区也不能无限扩大。这一原理也适用于不同层级政府事权划分的原则。楼继伟提出了政府事权划分的三原则：外部性和受益范围原则、信息复杂性原则、激励相容原则。^[2]这些原则决定了大量基本公共服务应该由地方政府提供，同时通过自有收入来源支撑支出需求（财权与事权相匹配），如此才能建立有效的问责机制（Accountability）并符合激励相容原则。^[3]与其他税种相比，房地产税具有税基不可移动、纳税人和受益人易于匹配等特点，这决定了房地产税是以受益税为特征的高效率地方税种，是财权事责相匹配的天然工具，有助于地方政府实现收支相连的治理体系。

因此，房地产税作为地方税有着合理的理论支撑，同时亦是被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。经济社会发展复杂性的加深使得只有基层政府才能更有效率地实现纳税人和受益者的匹配，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。与其

[1] Alesina A. and Spolaore E., *The Size of Nations*, MA: The MIT Press, 2003.

[2] 楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，北京：中国财政经济出版社，2013年。

[3] Friedman M. and Friedman R., *Free to Choose: A Personal Statement*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 1990; Hou Y., Zhang P., Ren Q. and Ma H., *Development, Governance, and Real Property Tax in China*, New York: Springer, 2018.

他税种相比，房地产税可以更好地实现纳税人和受益者的匹配，提高公共服务供给效率。^[1]当前中国地方政府收入微薄，缺少主体税种，这进一步加强了房地产税在中国成为地方税的实践基础。

在改善地方治理方面，房地产税也应为地方税或主要归属于地方政府，被用于提供当地的基本公共服务。宽税基的房地产税是天然的地方税，收入的充分性是其作为受益税使政府财权事责匹配并改善地方治理的基础。^[2]实际上，房地产税成为地方政府稳定收入来源从而提高公共服务供给能力，才是房地产税改革的动因或起点，如果房地产税收入不归属于地方政府，那也就失去了房地产税改革的推动基础。^[3]

有人认为，中国当前的现实环境决定了房地产税不可能税基很宽，也就无法满足税收充分的条件。但这并不影响对房地产税长期目标的判断，政府需要通过预期管理的方式告知整个社会房地产税改革的真实目的。在现实约束导致长期目标无法一蹴而就的情况下，政府可以给予社会稳定预期，通过设计有效地实现路径保障税制长期稳定运行。

也有人提出房地产税划归中央税存在可能性，认为房地产税可以在窄税基和累进税率的基础上划归中央。这不失为房地产税起步开征的一个思路：窄税基可缩小影响范围，获得多数民众的支持；累进税率可以有效地调节贫富差距，尤其是住房财富的差距。但房地产税若按中央税开征，会带来评估和征收的一系列征管问题，且中国的中央税已是大头，如此将进一步加剧政府间财政关系的不平衡。从房地产税政府层级归属更深层次的意义看，作为地方税是为了真正实现其政策目标：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，从多个维度促进和改善地方治理。^[4]因此，房地产税是中央税还是地方税，与其说是税权归属之争，不如说是政策目标之争。如果目标是调节财富差距，房地产税可以作为中央税。但如前所述，巨富阶层的财富中房产占比要远远小于平均水平，房地产税对收入和财富的调节作用有限，窄税基更进一步削弱了其调节作

[1] 张平：“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》，2016年第12期。

[2] Mieszkowski P., “The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax”, *Journal of Public Economics*, 1(1): 73-96, 1972; Zodrow G. R. and Mieszkowski P. M., “The New View of the Property Tax a Reformulation”, *Regional Science and Urban Economics*, 16(3): 309-327, 1986.

[3] Dillinger W. R., *Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations*, Vol. 1, World Bank Publications, 1992.

[4] 侯一麟、马海涛：“中国房地产税设计原理和实施策略分析”，《财政研究》，2016年第2期。

用。如果目标是调节财富差距，这里的主角则已经不是房地产税，而应该是税基包括不同财产类型的财富税。

房地产税对房价和租金的影响

房地产税与房价之间关系的重要性在文献中得到了充分讨论。^[1]在大多数市场中，房产同时具有消费品和投资品的特征，房地产税会增加投资性需求的成本，从而使更多的投资性需求由作为投资品的房产市场释放，成为作为消费品的房产市场的供给。因此，房地产税对房价的影响取决于税收的增加在多大程度上抑制投资性需求，从而增加作为消费品的房产市场的供给。在投资性需求占比较高的背景下，开征房地产税会使房价在短期内下降。而在投资性需求和消费性需求较为均衡的市场中，房地产税对房价的影响则取决于政府如何使用房地产税收入。房产价格短期波动的影响因素较为复杂，也具有较大的不确定性；房地产税对房价的长期影响是我们关注的重点，此时应该聚焦于房产的价值。

资本化理论表明，房地产税和公共服务会分别资本化到房产价值中（“受益观点”），房地产税是居民持有房产的额外成本，会导致房价降低；而房地产税所带来的公共服务会使房产持有者受益，从而导致房价上升。在人口自由流动的情况下，“用脚投票”的机制会自动匹配不同地方政府的房产税与公共服务，那些提供更多公共服务的地区所制定的房产税税负更重，反之亦然。^[2]因此同时考虑房地产税和公共服务的资本化，从中长期来看作为地方税种的房地产税影响该地区的公共服务水平，而对房产价值没有较大影响。^[3]

如果房地产税从无到有，又会如何影响房价？相关文献研究了上海和重庆的

[1] Hamilton B. W., “Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property-Values - Theoretical Comment”, *Journal of Political Economy*, 84(3): 647-650, 1976; Oates W. E., “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, 1969; Oates W. E. “Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values - Reply and yet Further Results”, *Journal of Political Economy*, 81(4): 1004-1008, 1973; Pollakowski H. O., “Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values - Comment and Further Results”, *Journal of Political Economy*, 81(4): 994-1003, 1973; Yinger J., Bloom H. S., Börsch-Supan A. and Ladd H. F., *Property Taxes and House Values*, Boston: Academic Press, 1988.

[2] Tiebout C. M., “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424, 1956.

[3] Fischel W. A., “Homevoters, Municipal Corporate Governance, and the Benefit View of the Property Tax”, *National Tax Journal*, 54(1): 157-174, 2001.

房产税试点对房价的影响，尽管结论略有差异，多数研究发现两地的试点对房价上涨起到了抑制作用。^[1]根据“受益观点”，房地产税与公共服务的资本化相互抵消，房地产税对房价影响不大。上海和重庆的房产税试点政策覆盖面很小，但仍然对房价产生了抑制作用，原因之一是两地的试点房产税收入均被用于廉租房建设，此时不是受益税，只存在试点房产税的负向资本化作用。但是，为何在受益税背景下，仍然存在“新观点”所发现的资本从高税区流向低税区的大量经验研究结论？^[2]在无效率损失的理想状况下，如果房地产税是完全的“受益税”（房地产税完全转化为公共服务），此时即便各地税率有所差异，资本也不会发生流动，房地产税对房价没有影响。根据“新观点”的实证结果，可以推断，房地产税作为受益税很难达到“完全”受益，因此仍然会有税负差异导致的资本流动。这些“损耗”可能来自将房地产税转化为公共服务所产生的政府行政成本和资金浪费等效率损失。这里也可以看出，“受益观点”和“新观点”分别适用于不同范围：在区域内部，尤其是同质性较高的社区，房地产税是受益税，更加符合“受益观点”；由于很难达到“完全”受益，不同地区差异化的税制设计会带来跨地区的资本流动，进而带来房价变化，即“新观点”。因此，房地产税对房价的影响与其是否用于以及多大程度上用于基本公共服务密切相关。基于折现价值理论模型，研究结果表明：在中国背景下，若房地产税税率为0.5%且税入不用于新增公共服务，房产实值可能下降8.3%~12.5%；若税入用于改善基本公共服务，房产实值降幅收窄为1.7%~2.5%。^[3]

房地产税对租金的影响也与其转化的基本公共服务直接相关。实际上，公共服务的资本化也可理解为，更好的公共服务使得租金提高，更高的租金折现到房产价值中使得房价提高。在房地产税转化为公共服务的前提下，租金会有所上

[1] Bai C., Li Q. and Ouyang M., “Property Taxes and Home Prices: A Tale of Two Cities”, *Journal of Econometrics*, 180(1): 1–15, 2014; Du Z. and Zhang L., “Home-purchase Restriction, Property Tax and Housing Price in China: A Counterfactual Analysis”, *Journal of Econometrics*, 188(2): 558–568, 2015; Li Y., “The Property Tax and Housing Price: An Experiment Policy in China”, 2015; Zheng H. and Zhang Q., “Property Tax in China: Is It Effective in Curbing Housing Price”, *Economics Bulletin*, 33(4): 2465–2474, 2013.

[2] Bowman J. H., “Property Tax Policy Responses to Rapidly Rising Home Values: District of Columbia, Maryland, and Virginia”, *National Tax Journal*, 59(3): 717–733, 2006; Case K. E. and Grant J. H., “Property Tax Incidence in a Multijurisdictional Neoclassical Model”, *Public Finance Review*, 19(4): 379–392, 1991; Cebula R. J., “Are Property Taxes Capitalized into Housing Prices in Savannah, Georgia? An Investigation of the Market Mechanism”, *Journal of Housing Research*, 18(1): 63–75, 2009.

[3] 张平、侯一麟、李博：“房地产税与房价和租金——理论模拟及其对中国房地产税开征时机的启示”，《财贸经济》，2020年第11期。

升。转化率越高，租金上升幅度越大；税率越高，租金上升幅度越大（税入提供的公共服务资本化到租金中）；当前的租售比越高，租金上升幅度越小：租售比高，意味着当前的租金已处在高位，故上升空间相应较小。如果房地产税的变化没有带来公共服务的变化，从资本化的角度看，房价会因负向资本化导致价格下降，租金可能不会变化，但税收转嫁仍然会导致一定程度的租金变化，此时约10%的房地产税仍然会被转嫁到租金中。^[1]中国还存在一些特殊情况，租房人与购房人享受的公共服务权利并不相同（租售异权）。在租售同权的情况下，租房者同样可以享受其租住房屋所在辖区内包括医疗、教育等方面的公共服务，因此租房者需要承担这一部分公共服务的成本，房地产税对房产价值的影响将直接传导到租金上。若0.5%的房地产税收入用于改善基本公共服务，租金可能上涨6.7%~20%；租金巨幅上涨的前提是租房人可受益的公共服务价值有实质性提升。^[2]如果租房者不能享受辖区内的各项公共服务，则房地产税对房产价值的影响将对房屋租赁市场产生较小的影响（主要来自税收的部分转嫁）。

需要注意的是，尽管理论上公共服务和房地产税的资本化会相互抵消一部分。房地产税从无到有存在一定的特殊性：由于公共服务质量的变化需要时间积累，房地产税对房价的影响短期来看主要体现为房地产税的负向影响。房地产税会使房价的实际公允价值有所下降，也对泡沫存在挤压作用。除了泡沫成分作为房价的一部分会提升持有成本外，房地产税还会显著改变市场预期、降低投资需求，甚至改变整个市场的供求关系。因此房地产税可以有效地挤压泡沫，使房价中泡沫成分快速降低。如果当前房价中存在较大的泡沫，开征房地产税则可能导致房价在较短时间内出现较大幅度的下跌，这也增大了房地产市场大幅波动的风险。而从全社会福利和整体经济效率的角度分析，房价剧烈波动可能造成的系统性金融风险和普遍的社会隐患，是首要的防范目标。基于房地产税对房价波动的影响，房价泡沫受挤压且房价较稳定的时段可能是开征房地产税的适当时机。

[1] Carroll R. J. and Yinger J., "Is the Property Tax a Benefit Tax? The Case of Rental Housing", *National Tax Journal*, 47(n2): 295-316, 1994; Schwegman D. J. and Yinger J., "The Shifting of the Property Tax on Urban Renters: Evidence from New York State's Homestead Tax Option", Working Papers, Center for Economic Studies, U.S. Census Bureau, 2020.

[2] 张平、侯一麟、李博：“房地产税与房价和租金——理论模拟及其对中国房地产税开征时机的启示”，《财贸经济》，2020年第11期。

房地产税对收入和财富分布的影响

如前所述，房地产税的主要目的不是调节收入和财富分布，但房地产税确实会对收入和财富的分布产生影响。同样的房地产税政策会在不同收入群体和地区带来显著不同的影响。^[1]从收入的角度看，房地产税本身是现金流的净流出，同时其中一部分会转化为基本公共服务受益，这部分受益可看作是正向的收入流。由于房地产税不能“完全”转化为公共服务受益，要考察房地产税对收入分布的影响，可将房地产税分为两部分。一是未转化为公共服务的部分。这部分税负对所有纳税家庭都是负向的现金流，根据已有研究，房地产税的小部分（约10%）会转嫁给租房人，中国不同城市转嫁的幅度还取决于租赁双方的供求弹性。二是转化为公共服务的部分。这是未来房地产税的主体，这部分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，还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收入再分配效应。这与住房价值在不同收入群体的分布情况直接相关。

我们根据“中国家庭追踪调查（CFPS）”的微观数据进行测算，初步得出以下几个结论。首先，房地产税并不天然具有非常强的收入再分配效应，其原因正是由于住房既是生活必需品又是重要财富的特殊性：部分低收入家庭通过政府住房政策以非市场方式获得了住房，随后的房价快速上涨推高了这些家庭的住房财富在人群中的地位。这有助于低收入家庭的财富积累，但也增加了这部分家庭的房地产税负担。房地产税政策需要考虑如何在关注这部分群体负担的同时做到税制公平。其次，房地产税的收入再分配效应与减免政策的设计直接相关。由于收入再分配效应的关键是要使高收入群体承担的税负比重高于其收入比重，减免政策如果能够有效降低低收入群体的税负同时更多地保留高收入群体的税负，此时的减免设计可有效调节税前收入差距。与普适性减免相比，断路器政策正属于这一类减免政策。再次，一个税种要具备显著的再分配效应，其税负需要达到一定幅度是重要前提。但由于低收入群体的纳税能力较低，这在一定程度上限制了

[1] Cao J. and Hu W., “A Microsimulation of Property Tax Policy in China”, *Journal of Housing Economics*, 33: 128-142, 2016.

中国房地产税的税率水平。而断路器政策相当于可以“定向”将低收入群体的税负维持在较低水平，因此总体税率在需要时可以适当提高以提升再分配效应。最后，如果房地产税能够作为受益税用于基本公共服务，这对提升其收入再分配效应的作用最强，远远高于税率和减免等税制要素设计的其他方面。这说明从调节分配的角度看，房地产税的使用也是政策设计需关注的重点所在。

从财富的角度看，基于资本化理论的局部均衡分析，房地产税通过影响房价只对住房财富产生影响。对于两部分房地产税，转化为公共服务的部分不影响房产价值，未转化为公共服务的部分会使房产实际价值下降。这部分影响产生的财富再分配效应取决于两个重要参数：一是住房财富的分布，二是不同群体的住房财富在总财富中的占比。初步测算发现：由于财富水平较低家庭的住房财富占比相对更高，如果开征房地产税且不用于基本公共服务，房地产税对财富分布有一定的逆向调节作用，反而使得财富不平等程度上升。如果房地产税被用于基本公共服务，在无减免的税制设计下，家庭财富不平等程度会下降5%~10%。房地产税的财富再分配效应不是来自于收税环节，而主要源于所提供公共服务的资本化效应。如果减免越多，房地产税转化为公共服务的效应越弱，对财富分布的调节作用也就越弱；减免超过一定水平时，房地产税对财富分布也会产生逆向调节作用。在四种断路器设计下，房地产税对财富分布的再分配效应与无减免时基本接近。对财富结构分解的结论佐证了房地产税在实现价值捕获中的重要意义。同时需要看到，家庭层面的受益税属性越强，则居民的纳税意愿越高；再分配效应越强，则相对受损家庭的纳税意愿会越低。这也会进一步导致这些受损家庭（一般为社区房产价值相对较高的家庭）在居住地选择上的行为变化。由于这些家庭的福利受损，他们可能会搬迁到同质性更高的社区，这一定程度上会加剧居住隔离现象。从这些维度看，房地产税的财富再分配效应存在侵蚀受益税属性和强化居住隔离的成本，在强调房地产税财富再分配效应的同时需要综合考量这些成本。另外，由于中国房价收入比偏高，相对较低的平均收入限制了税率水平，房地产税对财富的调节效应有限，中国财富分布的调节需要寄希望于真正的财富税。

房地产税对政府行为的影响

当下的中国地方政府缺少稳定的自有收入来源，房地产税是未来潜在的地方主体税种，这将系统改变地方政府的治理模式和内在激励。从正面看，房地产税

有助于“建立地方政府收入增加、公共服务改善和居民财产价值增值的良性循环”。^[1]这将改变地方政府长期重视发展性支出忽视民生支出的倾向，使政府有更大的激励投入于民生支出，提升基本公共服务，进而提升税基价值和增强财政能力。但也有人担心，地方财政收支逻辑的重大变化是否会带来类似“逐底竞争”和“以地谋发展”的负面影响。例如，如果地方政府财政和债务管理自主性提高，在土地出让收入下滑背景下是否会导致转向对债务收入的依赖、放大地方债风险等。

具体来看，房地产税具有收入稳定性高、可预测性强，透明度高、难以规避和增长包容性（Growth Inclusiveness）等特点。^[2]这些特点都有助于政府行为的良性发展和有效提升地方治理效能。税收收入对地方经济发展的弹性是衡量税收稳定性的主要指标。^[3]税收收入随经济波动发生的变化越小，该税种的稳定性越强。在所得税、房地产税和销售税等税种之中，房地产税对经济波动的反应最小，收入弹性最低。房地产税的收入稳定性使地方政府可以进行长期预算和对基础设施发展做出长期的规划。当面临较大的经济波动时，一方面，作为房地产税税基的房产价值由专业评估机构确定，对经济波动具有一定的滞后性；另一方面，地方政府可以通过灵活调节房地产税税率对冲经济波动带来的影响。^[4]房地产税和地方政府公共服务支出计划密切相关，如果采用以支定收的方式确定房地产税税率，那么地方政府在确定房地产税税率前，会优先考虑当前财政年度支出计划，使房地产税收入符合当地发展阶段和宏观经济形势的总体情况。

在地方政府自主决定房地产税税率和公共服务水平的情况下，居民可以通过

[1] 楼继伟：《深化财税体制改革》，北京：人民出版社，2015年。

[2] Alm J., Buschman R. D. and Sjoquist D. L., “Rethinking Local Government Reliance on the Property Tax”, *Regional Science and Urban Economics*, 41(4): 320-331, 2011; Chicoine D. L and Walzer N., “Factors Affecting Property Tax Reliance: Additional Evidence”, *Public Choice*, 49(1): 17-28, 1986.

[3] Bruce D., Fox W. F. and Tuttle M. H., “Tax Base Elasticities: A Multi-State Analysis of Long-Run and Short-Run Dynamics”, *Southern Economic Journal*, 73(2): 315-341, 2006; Mikesell J. L., “Property Tax Assessment Practice and Income Elasticities”, *Public Finance Quarterly*, 6(1): 53-66, 1978; Netzer D., “Income Elasticity of the Property Tax: A Post-mortem Note”, *National Tax Journal*, 17(2): 205-207, 1964; Sobel R. S. and Holcombe R. G., “The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises During the 1990-1991 Recession”, *Public Budgeting & Finance*, 16(3): 28-48, 1996.

[4] Anderson J. E. and Shimul S. N., “State and Local Property, Income, and Sales Tax Elasticity: Estimates from Dynamic Heterogeneous Panels”, *National Tax Journal*, 71(3): 521-546, 2018; Doerner W. M. and Ihlanfeldt K. R., “House Prices and City Revenues”, *Regional Science and Urban Economics*, 41(4): 332-342, 2011; Lutz B. F., Molloy R. and Shan H., “The Housing Crisis and State and Local Government Tax Revenue: Five Channels”, *Regional Science and Urban Economics*, 41(4): 306-319, 2011.

“用脚投票”的方式，根据其对公共服务的需求，选择具有特定税收和公共服务组合的辖区，由此构建起地方政府对税源良性竞争的基本框架。对于地方政府而言，如果其辖区内的公共服务质量达不到大多数居民的基本要求，便会面临由人口迁移导致的税基外逃（Tax-base Flight）。因此地方政府普遍倾向于扩大公共服务支出，从而提升辖区内房产价值，得到更广泛的房地产税税基，实现收入最大化。^[1]

税源竞争的另一面是竞相减少保障房、经适房等不产生税收或税收低的房产，导致对低收入人群保障不足。^[2]人口和房产资本的自由流动也让地方政府决策面临一定的不确定性，可能使地方政府更倾向于采取“短平快”的治理策略，而忽视地区长期发展的规划。^[3]基于房地产税的地方政府竞争模式也会形成“马太效应”，人口会大量流入经济发达、公共服务质量较高的地区；而贫困地区难以通过相对狭窄的税基增加公共服务，进一步导致人口的流出，由此便会陷入恶性循环，不同政府治理水平和治理能力的差距会进一步扩大。^[4]我们需要清楚认识到，这些可能的负面影响不是开征房地产税才产生的，而是地方财政治理存在自主性时都可能产生。要解决这些问题，需要政府首先合理划分不同政府层级支出责任，完善相关转移支付制度，并在激励相容的基础上赋予其相应的财权财

[1] Brueckner J. K. and Saavedra L. A., “Do Local Governments Engage in Strategic Property - Tax Competition”, *National Tax Journal*, 54(2): 203-230, 2001; Crowley G. R. and Sobel R. S., “Does Fiscal Decentralization Constrain Leviathan? New Evidence from Local Property Tax Competition”, *Public Choice*, 149(1): 5, 2011; Wilson J. D., “A Theory of Interregional Tax Competition”, *Journal of Urban Economics*, 19(3): 296-315, 1986.

[2] 侯一麟、张平、任强、马海涛：“房地产税制要素设计”，《新金融评论》，2019年第2期。

[3] Hoyt W. H., “Local Government Inefficiency and the Tiebout Hypothesis: Does Competition among Municipalities Limit Local Government Inefficiency”, *Southern Economic Journal*, 57(2): 481-496, 1990; Taylor L., “Allocative Inefficiency and Local Government: Evidence Rejecting the Tiebout Hypothesis”, No. 9319, Federal Reserve Bank of Dallas, 1993.

[4] Edmiston K. and Turnbull G., “Local Government Competition for Economic Development”, Working Paper (03-07), Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University, 2003.

力。^[1]从地区差异的角度看，各地的公共服务差距难免存在。可以将这些公共服务分为两类：基本公共服务和超标准公共服务。对基本公共服务，例如义务教育，可以由政府相对低价（或无偿）提供达到一定基准量的供给，超额部分则可以通过房地产税引入价格机制，即公共服务更好的地区需要缴纳更高的房地产税。在标准外的超额部分通过建立完备的价格机制，提高供给效率，也可以提升本质上的公平。对社会来说，不同地区的公共服务差异之所以引起普遍不满，是由于缺乏对公共服务最基本的税收定价。房地产税作为受益税，可以很好地在不同的公共服务之间引入差异化的消费成本，提高公共服务差异的公平性内涵。^[2]

房地产税反对意见的学理分析

房地产税常被认为是一个不受欢迎的税种。与其他税种相比，房地产税是一种高度显性化的税收，纳税人需要直接面对税单，从自身税后收入中再拿出一部分来缴纳，居民对房地产税的抗税情绪普遍较高。^[3]房地产税不受欢迎的另一个原因是评估价值具有一定的争议性，评估机构难以与居民就其房产价值达成广泛一致的认识。同时，评估体系对纵向公平也具有一定影响，价值较高的房产往往更容易被低估，由此引申出了美国一系列的抗税运动（Tax Revolt），抗税运动的结果往往是以法律形式确定地方政府房地产税的税收上限。^[4]

[1] 2016年《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》中提出：要逐步将义务教育、高等教育、科技研发、公共文化、基本养老保险、基本医疗和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、粮食安全、跨省（区、市）重大基础设施项目建设和环境保护与治理等体现中央战略意图、跨省（区、市）且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权，并明确各承担主体的职责（中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/24/content_5101963.htm[2022-04-14]）。2018年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》中提到：将教育、医疗卫生、社会保障等领域中与人直接相关的主要基本公共服务事项明确为中央与地方共同财政事权，并合理划分支出责任，同时完善相关转移支付制度，确保更好地为人民群众提供基本公共服务（中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content_5264904.htm[2022-04-14]）。楼继伟认为，在大型经济体中，一般是中央（联邦）定标准、保接续，进行监督并给予资金补助支持，具体的职责划给市县，由其保障具体服务提供，我国就是这样一种体制（楼继伟：“坚持现代财政制度主线完善中央地方财政关系”，《财政研究》，2020年第2期）。

[2] 张平、任强、侯一麟：“中国房地产税与地方公共财政转型”，《公共管理学报》，2016年第4期。

[3] Cabral M. and Hoxby C., “The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts”, No. w18514, National Bureau of Economic Research, 2012.

[4] De Tray D. and Fernandez J., “Distributional Impacts of the Property Tax Revolt”, *National Tax Journal*, 39(4): 435-450, 1986; Preston A. E. and Ichniowski C., “A National Perspective on the Nature and Effects of the Local Property Tax Revolt, 1976-1986”, *National Tax Journal*, 44(2): 123-145, 1991.

开征新税更是如此，不受欢迎是常态，尤其是房产作为大多数家庭最重要的资产，房地产税似乎动了所有家庭的“奶酪”。当前公众对房地产税仍然存在较为普遍的抵触情绪。抵触情绪来自两方面：^[1]一是对所有税收的普遍反对，只要福利拒绝税负。二是针对房地产税，主要有两条理由：（1）城镇土地为国家所有，居民只有使用权不应被征税；（2）房地产税与土地出让金属于重复征税。关于第一种对所有税收的抵触情绪，只要税制合理公平，税则执行公道据理，则最终可以令人信服。对于第二种针对房地产税的反对理由，我们的相关研究已经证明：建设用地使用权在使用期内对土地的占有和使用享有受益权、抵押权和处置权，是一种“特殊所有权”，房地产税在中国相应制度安排下具备法理基础；房地产税与土地出让金在理论上性质不同，现有制度安排使得土地出让金中可能包含部分房地产税，这可在税制设计中作适当安排。

除此之外，对开征房地产税的担心大致包括：可能会带来税负过重、税负累退、税收横向公平和纵向公平难以实现、放大房地产市场泡沫以及导致“城市爬行”（Urban Sprawl）等城市臃肿低效发展等问题。^[2]对于房地产市场泡沫和“城市爬行”问题，房地产税的作用恰恰相反，是起到了抑制作用。地方政府对土地出让金的过度依赖造成了城市过度扩张带来的“城市爬行”问题，房地产税作为收入来源有利于激励地方政府聚焦存量部分的税基，而不是过度出让城市外围新的土地。对于税负过重（误伤某些家庭）、税负累退、税收公平的担心则主要是税制设计的问题，政府在税制设计中充分结合当前实际，并做到公平公正公开即可做到有效规避。从财政管理的角度看，较为普遍的观点是，在目前背景下，房地产税的设计一定是低税率和较大免征范围的结合，在相当长的时间内不能充当主体税种。^[3]实际上这一观点肯定了房地产税的长期政策目标，只是这一目标短期内无法达成。梳理对房地产税的反对意见可以看出，社会各界普遍认可房地产税的核心逻辑和政策目标，所担心的主要是技术层面和操作层面的问题。各国对房地产税实践的研究也主要聚焦税基评估准确性、税负归宿累退性、税额大、痛感显著和地区差距可能拉大等问题。这些并不构成反对房地产税的理由，而恰恰说明房地产税改革需要审慎推进，在税制要素设计上兼顾效率和公平，并充分考虑不同群体的纳税能力和纳税意愿。

[1] 侯一麟、张平、任强、马海涛：“房地产税税制要素设计”，《新金融评论》，2019年第2期。

[2] 白彦锋：“国内反对房地产税的文献综述及理论分析”，《财政监督》，2017年第19期。

[3] 郭庆旺、吕冰洋：“地方税系建设论纲：兼论零售税的开征”，《税务研究》，2013年第11期；吕冰洋：“我国地方税建设应依据什么样的理论”，《财政科学》，2018年第4期。

关于减税在美国流传着一个小故事，普通老百姓觉得减税获得了收益，相当于今年感恩节的火鸡是免费的（Free Turkey）；他们往往忽略的是在普通人获得Free Turkey的同时，高收入者则由于减税获得了Free BMW（免费的宝马汽车）。这个故事说明，减税一定是富人受益更大。这还没有考虑政府减税导致支出变少、公共服务数量和质量下降，由于普通人对基本公共服务的需求和使用相对更多，这进一步加剧了不利于低收入群体的逆向再分配。加税正相反，一定是富人付出更多，如果能够将税收用于基本公共服务，则可以产生更明显的再分配效应。讽刺税收的言论往往得到欢迎，其基本逻辑是不相信政府能够用好这些资金。实际上税收只要能够用好，一般都是有利于普通老百姓的，关键是预算支出和政府治理的现代化。有人可能会利用人们对政府的不信任，讽刺增税的主张，贬低税收的再分配效应，达到让富人少交税或不交税的目的，这是我们需要警惕的一种倾向。从房地产税来看，除了学术和观点的争论外，反对或不支持的有这样几类：相对富裕人群（再分配的付出方），不信任政府的人群，或是对税收一味反对的不理性人群。在公平高效的税制设计基础上，如果能够阐述清楚房地产税的利弊，让居民真正理解内在的逻辑，房地产税会获得绝大多数居民的支持。

房地产税作为受益税的特征是，低收入者缴纳较少的房地产税而高收入者缴纳较多的房地产税，税额用于当地基本公共服务后实际上低收入者受益更多。因此，从再分配的角度看，低收入者通过缴纳较少的房地产税获取较多的公共服务受益，其净福利为正；我们的测算也发现，开征房地产税后净福利为正的户数数量要远远高于净福利为负的家庭。^[1]因此，为了避免居民提起税收就反感，提高居民对房地产税的接受程度，政府可以向居民宣传和阐述房地产税收支的来龙去脉，说清楚低收入者在其中到底受益还是受损。通过加大宣传的力度，让居民真正理解房地产税；并将房地产税用于当地基本公共服务，使居民通过“用脚投票”的方式支持房地产税。政府开征房地产税后增加了一部分收入，但同时由于房地产税显性化带来居民对政府的监督意识，所以也必然会增强政府对纳税人的责任。房地产税开征后，理论上的良性循环是：房地产税转化为公共服务，公共服务资本化到房价（税基）中，税基充足进而保证了地方政府的稳定财源，从而进一步提供优质的公共服务。如何形成这种良性循环的地方治理将真正考验政府官员的管理智慧。

[1] 张平、侯一麟：“房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应”，《经济研究》，2016年第12期。

房地产税改革的实现路径

可以看出，房地产税改革具有明确的长期政策目标。短期内各类约束条件下的困难和面临的问题也很清晰，包括部分居民的税负可能过重、房产的多种产权类型增加了税制设计和实施的复杂性、以及政府需要保持房地产市场的稳定等等。从房地产税作为地方重要收入来源改善地方治理的目的来看，房地产税作为完善地方税的首选，要成为地方主体税种达到完善提升地方治理的作用，必须要以税基和税额的充分性为前提。但从居民当前的承受能力来看，房地产税的推进需要一定的免除为前提，未来则需要逐步过渡到宽税基、低税率的税制设计。

短期的状态和长期的目标都明确的情况下，其中过渡的过程应该如何实现？首先，只对新交易房产征税的典型的“新人新办法、老人老办法”的过渡思路，是对“后来者”的极大不公平，也会导致房地产市场交易行为扭曲（当前的房产拥有者即便有换房需求也会倾向于选择不换房，以降低房地产税税负），造成明显的效率损失。^[1]其他还有针对不同产权类型和不同区域的“过渡”思路。针对不同产权类型的过渡思路是：期初只对商品房征税，同时逐步解决产权界定问题，将其他产权住房市场化后再纳入房地产税征收范围。房地产税是“公共服务税”，是否需要缴纳房地产税不应根据住房产权来界定，而应根据公共服务受益来界定。非商品房的居民如果无需缴纳房地产税，那实际上是正在交税的商品房居民在“补贴”非商品房居民，这显然有失公平，且商品房居民已在购房时支付了相对更高的成本。也有人提出针对不同区域的过渡思路，例如上海外围郊区新城先行开征再逐步扩展到主城区。这同样不公平，外围郊区新城居民的房产价值显然整体低于主城区，这些居民需要交税而主城区却不需要，这些交税的居民不会信服。

除此之外，一种一视同仁的渐进改革思路是：不区分购房时间、所处地区和房产类型，均从低税率、高减免起步，结合纳税能力和纳税意愿，逐步降低减免额度，逐步提高实际税率，最终达到房地产税成为地方政府主体税种，作为受益税连接收支两端，促使公众监督政府提升地方治理的政策目的。渐进改革路径有助于达到几项目标：一是初期税率低不至于对房地产市场造成很大冲击（市场重要担忧）；二是减免逐步降低，税率逐步提高，将使房地产税在未来有潜力成为

[1] 陈杰：“开征房产税条件尚不成熟”，《中国房地产》，2011年第1期。

地方政府主体税种（长期目标）；三是最终一个稳定的房地产税制度将成为房地产市场的重要长效机制之一。渐进改革方式也符合中国过去几十年里在多个领域的改革路径，政府、公众、社会都更加易于接受和消化政策的变化，政府也可以在渐进变化的过程中因地制宜、适时调整，完善其他的配套政策，不断完善自身治理结构，提升治理能力。正因为这里的“过渡”时间可能较长，采用不同的过渡方式会对不同群体造成很大的影响，需要审慎考虑和定夺。比较不同的过渡思路，要兼顾效率和公平，应该对所有群体同等对待，在税制要素上（税基、税率、减免）进行过渡：从窄税基到宽税基、从低税率到高税率、从高减免到低减免，如此在过渡期间也能实现效率和公平。无论是以时间（新人新办法、老人老办法）、空间（大城市外围城区先开征）、群体（富人、商品房或多套房先开征，尽管可能对财富再分配有帮助）的差别化对待，都会造成不公平和低效率，都不如以税制要素为基础的渐进改革方式更加符合最优税制的原则。

同时，房地产税一旦开征，低税率高减免不会也不应一直维持。有些国家房地产税实践中存在的有争议的减免问题，本质上是对房地产税效率和公平的侵蚀。^[1]这些问题降低了房地产税的经济效率，使其越发变得不公平，也使居民的不信任感和反感程度上升，增加了制度运行的成本，削弱了房地产税作为治理工具本应起到的重要作用。在效率和公平方面，房地产税的税基应该较宽。宽税基低税率的税制，比税负集中在少数人身上，更加符合公平和效率原则。宽税基低税率有利于减少税收导致的无谓损失（Deadweight Loss），降低纳税人税负和征管成本。^[2]因此，应该尽量采纳宽税基的方式将更多的主体纳入房地产税税制体系，降低实际税率，提高税收效率。房地产税具有公共服务定价和提升地方治理等职能，这些职能被满足的前提是，房地产税是提供公共服务的重要收入来源，能够建立起地方政府收支相连的受益税体系。要做到这一点，需要绝大多数家庭根据自身的房产价值水平缴纳房地产税，这样的房地产税必须是基于宽税基、低减免的设计。■

（责任编辑：崔秀梅）

[1] Ellis L. V., Combs J. P. and Weber W., “Administrative Inequity in the Property Tax: Further Evidence”, *Public Finance Quarterly*, 11(4): 491-506, 1983; Paglin M. and Fogarty M., “Equity and the Property Tax: A Reply”, *National Tax Journal*, 26(4): 651-652, 1973; Sabella E. M., “Equity and the Property Tax: A Comment and an Alternative Conceptual Framework”, *National Tax Journal*, 26(4): 645-650, 1973.

[2] Zax J. S. and Skidmore M., “Property Tax Rate Changes and Rates of Development”, *Journal of Urban Economics*, 36(3): 314-332, 1994.

brought many new uncertainties to China's energy security. At the same time, some old ideas on energy security still prevent China from emancipating its mindset and innovate mechanisms in the field of energy security. Against the backdrop of the profound evolution of the world energy system, China needs to accurately grasp the changing trend of the world energy market and international energy geopolitics, clarify its strategic thinking, realize concept renewal, and take effective measures to safeguard its energy security.

Property Taxation and Fiscal Governance in China: Dissolving Misperceptions

Zhang Ping, Hou Yilin, Ren Qiang and Ma Haitao

53

There are currently still controversies and misunderstandings in the society about some basic issues of property tax and fiscal governance. This article summarizes the existing issues and controversies, and answers major questions on property tax reform, including three major questions related to tax attribution, policy objective, and property tax jurisdiction, and five related questions, i.e., the impacts on house prices and rents, income and wealth distribution, and government behavior, as well as opposing opinions, and realization path. The conclusion indicates that from the perspective of the nature of taxation, the property tax is mainly a benefit tax, with the characteristics of a wealth tax and a capital tax. Although it can help adjust the real estate market, the major policy goal of property tax is to create a long-term mechanism to improve the taxation system, promote fairness, strengthen the function of local governments to provide basic public services. From the perspective of tax jurisdiction, the property tax should be a local tax; if it is levied as a central tax, it is not in line with the long-term policy objective and will magnify many problems in current fiscal governance; and ultimately it would have to return to the de facto local taxation and management. The article's basic conclusions on the five related issues are: the impacts of property tax on government, market, and households all depend on the specific tax design, and that the opposing opinions can be answered using relevant theories, and that a gradual reform path based on tax design can balance the short- and long-term goals of property tax. Based on the answers to the eight questions in this article, we hope that the whole society can deepen the understanding of the basic theoretical issues of property tax and fiscal governance, abandon the invalid circular debate, and promote the property tax reform in China.