

房地产税改革与土地财政困局破解

——基于对地方财政影响的情景分析

李成瑞,姜海,石晓平

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

[摘要] 地方政府过度依赖土地出让收入是当前中国公共管理面临的重要难题。改革房地产税制并触发土地制度的连锁反应是破解中国土地治理困局的基本出路。通过预测不同改革方案下典型城市住房相关土地财政收入变化,评估房地产税替代土地出让(纯)收益成为地方支柱性收入源的前景。研究发现,如果合理设计覆盖城市存量和新增住房的房地产税,可在短期内保证地方土地财政收入的相对稳定,并在远期实现房地产税替代土地出让金成为地方财政支柱的目标,增强土地财政收入的可持续性。近期政府应改变“重流转、轻保有”的状况,将房地产税培育成为地方主体税种,远期应推进城乡一体化土地市场体系、土地出让制度和土地增值税制度联动改革,使地方土地财政收入从以一次性的土地出让纯收益为主向以持续的房产保有税、土地增值税等为主转变,促进政府土地管理本位职能回归,破解土地财政与政府治理困局。

[关键词] 房地产税;土地财政;地方财政收入;政府治理;税收改革;税制;土地流转;土地资源

[中图分类号] F810 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3114(2017)06-0044-12

一、引言

作为资源和资产的土地成功地支撑了中国 30 多年的快速工业化、城市化,有力地调动了地方政府经济建设的积极性,但是耕地大量流失、土地利用低效、征地矛盾尖锐等问题日益突出,以土地资源高消耗为代价、以土地资产(增值收益)不公平分配为特色的发展模式已难以为继。针对经济发展中出现的土地问题,国家试图不断完善土地管理制度和治理结构。1988 年《宪法》、《土地管理法》的修订确立了土地有偿使用制度,明确了土地配置市场化改革方向;1998 年《土地管理法》的修订强化了以土地利用总体规划为核心的土地用途管制制度和耕地占补平衡制度;2002 年《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》的发布进一步提高了市场在土地配置中的作用。但是,当前土地资源配置中政府干预作用仍然大于市场。

回归政府土地本位职能是破解中国土地管理困局的根本途径,而解决土地财政问题是关键。土地财政问题的解决需要综合的制度改革,只有通过改革给地方政府提供规模适宜且可持续的税收来源,才有可能通过法律和行政规制使地方政府逐步放弃对城市土地市场的直接干预,真正使市场在土地资源配置中发挥决定性作用。因此,探究房地产税^①改革对地方财政的潜在影响,能为破解土地财

[收稿日期] 2017-05-22

[基金项目] 教育部人文社会科学研究项目(15YJA630023);教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(13JZD014);中央高校基本科研业务费项目(SK2014003)

[作者简介] 李成瑞(1989—),男,江苏金湖人,南京农业大学公共管理学院博士生,主要研究方向为土地经济与政策;姜海(1978—),男,四川峨眉人,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地经济与政策;石晓平(1973—),男,新疆和静人,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地经济与政策。

^①本研究中的“房地产税”定义为根据房屋和土地市场价值(或评估价值)向房屋所有人(或持有人)按年征收的一种房地产保有环节税收。

政问题、深化财政体制改革、实现地方经济持续发展提供启示。

二、文献综述

1994年分税制改革以来,土地出让收入逐渐成为地方政府最主要的新财源,并引发地区“竞次性”发展模式^[1],追求土地出让收入成为地方政府土地行为的主要目的,土地一级市场成为地方政府获取高额土地收益的有力工具,但在土地市场配置替代政府计划配置方面却进展甚微。

许多学者已经认识到解决土地财政难题对于中国土地治理结构优化的重要性,从财税体制、土地产权、政府绩效考核、法律规制等方面提出了不同的解决办法和政策建议。刘守英、蒋省三认为改变“土地财政”状况需要从3个方面着手:一是打破政府垄断土地一级市场的格局,改变地方政府作为建设用地“地主”和土地经营者的角色;二是创立土地财产税,让地方政府从土地的交易和级差收益的上涨中获得长期有保障的税收;三是完善公共财政体制,变“投资性政府”为“服务性政府”^[2]。贾康等指出治理“土地财政”的关键是要建立地方土地批租收入可以合理延续的机制和使地方政府职能、行为趋于合理化的地方税收体系与地方债制度^[3]。宋琪、汤玉刚认为以存量房地产为税基的房产税可以成为激励地方政府转变财政行为的可选路径^[4]。可见,学者们对于破解土地财政问题已经达成了以下共识:一是土地财政问题的解决需要综合的制度改革,二是房地产税制既是土地财政问题产生的“主因”,也是破解土地财政问题的“钥匙”。

目前与房地产直接相关的税收包括耕地占用税、土地增值税、城镇土地使用税、房产税、契税等5种,其中耕地占用税、土地增值税属于房地产开发环节,契税属于房地产交易环节,城镇土地使用税、房产税属于房地产保有环节。学者们普遍认同现行房地产税制存在“重流转、轻保有”问题,房地产税的收益分配调节、政府财政支撑功能未得到有效发挥^[5]。根据发达国家(地区)的经验,提升保有环节税收比例是中国房地产税改革的重点^[6]。

同时,在房地产保有环节税收改革基础上,还应该从税种设置层面对现有各类税收进行必要的调整。首先,国家征收城镇土地使用税的背景是土地无偿使用,但目前土地使用制度已经由无偿变为有偿,从行政划拨变为公开市场买卖,故应考虑取消城镇土地使用税^[7]。其次,耕地占用税、土地增值税也需要进行调整,将耕地占用税计税依据调整为耕地评估价值并采用差别税率,从简化征收办法、降低名义税率、加强征管等方面改进土地增值税^[8]。总体而言,未来房地产税制改革的基本方向是增加房地产保有环节税收,取消城镇土地使用税,并对耕地占用税、土地增值税进行适当调整。

鉴于地方政府在经济建设与制度改革中的地位,改革应考虑地方政府的“感受”与可能的“响应”^[9]。近年来,房地产税领域的研究开始逐渐关注房地产税成为地方主体税种的可能性^[10-11]和房地产税对地方政府土地财政的替代作用,相关研究得出了两种不同的结论:一种结论是现阶段全面征收房地产税难以获得财政收入方面的实效,房地产税难以替代土地出让金成为地方政府的重要财源^[12-13];另一种结论则是通过合理的房地产税制改革可以帮助地方政府在摆脱土地财政依赖的同时维持稳定的财政收入^[14-15]。

根据争议的焦点,我们从解决地方政府土地财政困局的角度出发,认为房地产税对地方财政的真正影响还有待进一步验证,目前的研究还存在三个方面的不足:一是在理论分析层面,房地产税与土地出让金之间的逻辑关系没有阐释清楚,这就直接影响了实证方案设计;二是在改革方案讨论的过程中,忽视了改革可能遇到的阻力与困难,没有将新增房地产与存量房地产进行差别化处理;三是在实际测算的过程中,现有的研究或是基于经验数据的回归分析,或是直接简单地就当前年份进行估算,既忽视了房地产税制改革对房地产市场可能产生的影响,也没有考虑到未来若干年内房地产税和地方政府财政收支的动态变化。鉴于此,本文从土地财政困局的理论分析出发,提出三个不同的房地产税改革方案,应用情景分析方法对其未来若干年内的财政效应进行测算和模拟,为相关改革和政策设计提供参考。

三、中国土地财政困局与破局分析

(一) 中国土地管理的主要难题

中国过去 30 多年的发展可以分为两个阶段:第一个阶段以农村改革和乡镇企业兴起繁荣为标志,该时期集体建设用地的增长量超过同期国有建设用地增长量^[16];第二阶段靠工业化、城市化两个“引擎”拉动经济增长。无论是在农村工业化时代还是在城市化进程中,土地都是重要的“发动机”或“催化剂”。在现有土地配置模式下,出现了以下土地问题:

1. 土地城镇化远快于人口城镇化,土地利用效率低下。1996—2012 年,全国建设用地年均增加 724 万亩,城镇建设用地年均增加 357 万亩。其中,2010—2012 年建设用地年均增加 953 万亩,城镇建设用地年均增加 515 万亩,建设用地呈现加速扩张趋势^①。同时,城镇建成区扩张显著快于城镇人口增长,二者比值高达 1.51:1,明显高于国际上公认的合理阈值 1.12:1^[17]。

2. 征地补偿方式和标准导致农民利益受损,引发巨大的社会风险。在现行土地“征用—出让—开发”模式中,由于地方政府压低对征收对象的补偿,引发了个人与基层国家政权之间的冲突,并成为群体性事件的导火索,进而引发社会风险。根据国家信访局统计的数据,农村群体性上访事件 60% 与土地有关^[16]。土地纠纷已经成为税费改革后农民上访的焦点,占社会上访总量的 40%,其中征地补偿纠纷又占到土地纠纷的 84.7%。每年因为征地和拆迁引发的纠纷在 400 万件左右。

3. 商住用地价格高企,房地产泡沫严重。2001—2014 年全国土地出让金增加 25 倍多^②,各地“地王”频现。2001—2015 年全国商品房平均销售价格上涨了 2.13 倍,年均上涨 8.5%^③,国家频繁出台楼市调控政策却屡告失败。研究表明,土地出让收入与地方预算内收入的比值每增加 0.25%,房价就上升 1%,土地出让收入的增加使得地价的快速上涨传导到了房价^[18]。房地产价格暴涨也促使住房保障乏力、小产权房等问题突出,为社会长期稳定发展埋下了巨大隐患。

4. 地方政府“以地融资”,债务风险和金融风险加大。截至 2012 年底,中国 11 个省级、316 个市级、1396 个县级政府承诺以土地出让收入偿还的债务余额达 34865.24 亿元,占省市县三级政府负有偿还责任债务余额(93642.66 亿元)的 37.23%^④。同时,地方政府通过各类融资平台,利用收储国有土地抵押获得巨额贷款。一旦城市化出现波动,土地出让收入下降,在现有财政收入结构下,地方政府的偿债能力将急剧下降,诱发政府债务风险和国家金融风险。

(二) 土地治理的核心难题与“边缘改革”的局限

政府的基本职能应该是提供公共服务,然而在中国现有体制下,地方政府表现出类似独立经济主体的“自利性”,通过“攫取之手”追求效用的最大化^[19],土地管理中政府越位和政府缺位并存。1994 年分税制改革以后,中国形成了一个财政收入权上收而支出权不断下放的财政体制格局。在财政压力日益显现的情况下,地方政府开始寻求将预算外和非预算资金作为财政增长的重点。低价征收农村土地,平整开发后以“招、拍、挂”等形式获取土地出让收入成为最易操作、成本最小、最容易出政绩的原始资本积累方式。在这一模式下,地方政府对土地出让金等收入产生巨大的依赖性,即“土地财政”问题。据统计,2001—2012 年间全国土地出让金年平均增长率高达 32.2%,而同一时期的地方政府预算内财政收入的年平均增长率仅有 20.4%^⑤。

地方政府对土地出让收入的过度依赖成为当前土地治理的核心难题。从政府的职能来看,理想

①资料来源于国家新型城镇化规划(2014—2020 年)。

②数据来源于 2002—2015 年《中国国土资源统计年鉴》。

③数据来源于 2002—2016 年《中国统计年鉴》。

④资料来源于审计署 2013 年第 32 号公告:全国政府性债务审计结果。

⑤数据来源于 2002—2013 年《中国国土资源统计年鉴》和 2002—2013 年《中国财政年鉴》。

的政府行为应该以土地资源保护和土地收益分配公平为目标,以保证经济社会的稳定发展。然而,现实中地方政府的土地行为明显偏离了理想的均衡点,转变为以土地资产的经营为核心。首先,由于地方政府的土地资源配置行为存在短期化特征,其往往会忽视土地资源保护。一方面,建立融资平台,以政府财政信用为担保,以土地为主要抵押品,换取银行资金用于城市建设,引发严重的债务和金融风险;另一方面,在激烈的地区竞争中不惜以提供廉价土地为优惠政策吸引制造业投资,导致土地过度非农化,引发粮食安全问题。其次,地方政府的土地行为还具有行政导向性和利益排他性,往往更注重土地经济效益而忽视土地收益分配公平。一方面,通过市场垄断控制建设用地供给数量,努力推高住宅用地价格,导致房价高企,影响城镇化健康发展;另一方面,利用其权力优势压低土地征收补偿,导致失地农民问题,引发社会稳定风险。

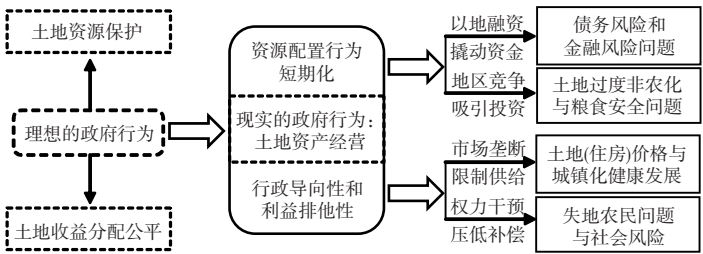


图1 地方政府行为与中国土地治理困局的关系

对于经济发展中出现的各类土地问题,近15年的改革主要沿用“渐进改革”方式,即在不改变现有土地产权制度和基本管理体制的前提下,在发展的过程中通过增量部分的改革来逐渐完善土地管理制度。尽管现阶段存在土地有偿使用制度与市场化配置这样的核心改革,但政府更多的是通过土地督察制度、征地补偿制度等一系列边缘制度的不断完善来稳步推进土地管理制度改革。中国现阶段土地管理所面临困局的基本特征是土地资源保护与土地资产经营、土地配置效率与土地收益分配公平两类问题相互交错。近年来的实践表明,回避土地财政现象,仅仅依靠“边缘改革”无法破解我国的土地管理困局。

(三) 房地产税改革:可能的破局之匙

当前中国土地治理难题的焦点是解决土地增值收益分配的代内公平与代际公平问题。土地增值收益分配的代内公平问题,主要是地方政府作为城市土地所有权代理人和城市经营主体垄断城市一级土地市场,通过土地供应垄断高价和土地征收低价之间的价格差来获取土地增值收益。这种直接参与土地增值收益分配的方式导致地方政府获取那些本应由其分享的土地增值收益,即由于城市基础设施和公共服务等外部环境改善而带来的土地增值收益部分也被(相当)部分失地农民和学者视为地方政府利用行政权力“与民争利”,进一步放大了征地补偿标准和安置方式不合理带来的社会矛盾。土地增值收益的代际公平问题,是指在有限的土地资源与城市(建设用地)扩展空间内,在短期土地出让收入最大化、经济增长业绩最大化的激励下,地方政府普遍存在只顾眼前、不管未来的土地配置行为,导致部分地区未来发展的用地空间不足。此外,在各类政府土地融资平台的支撑下,当前的地方政府可能过度举债,加大未来的债务压力与财政风险。

由于地方政府在经济发展、政策实施和制度改革中的主体地位越来越突出,因此要解决土地增值收益分配的代际与代内公平问题,不能简单地寄希望于强化外部监督、加强农民(集体)土地产权、政府绩效评价体系改革等“外部约束”手段,而应该重视地方政府内部激励机制的调整。只有首先通过税制改革给地方政府提供规模合理、可持续的土地税收收入,才可能通过法律和行政规制使地方政府逐步放弃对城市土地市场的直接干预,顺利地推进城乡一体化土地市场的形成和新型土地增值收益共享机制的建立。同时,随着中央政府改革决心和力度的不断加大,失地农民与社会舆论对地方政府土地行为的约束与反制力将会不断提升。当地方政府既能维持土地租税收入水平又能降低社会压力和政治风险时,房地产税制改革将在制度上引发进一步的“帕累托改进”。在这一层面上,房地产税制改革的作用不仅仅是优化税制本身,更是破解当前因地方政府土地行为失范引发的土地治理困局

的“钥匙”,进而引发中国土地治理结构优化改革的连锁反应。

四、房地产税改革对地方财政影响的情景分析设计

(一) 房地产税改革方案选择

完整的房地产税征收对象应该包括经营性房地产和住宅房地产。由于以经营性房地产为征税对象的房产税总体实施状况相对较好,而农村宅基地及住房短期内难以纳入征税范围,因此本文重点考虑城市住宅房地产税改革问题,比较不同改革方案下房地产税增长情况及其替代城市住宅土地出让纯收益成为地方政府支柱性收入的可能性。基于已有研究对房地产税改革的讨论^[20-22],我们提出3个基本改革方案进行比较分析。

1. 方案Ⅰ:仅对新增房地产征收房地产税。根据税收“公平性”原则,不同纳税人的税收负担水平应保持平衡。开征房地产税将引起新增房地产价格下降。对于存量房地产的所有人而言,由于其购买房地产时已经承担了较高的价格,因此不应再对其征收房地产税。

2. 方案Ⅱ:新增房地产和存量房地产统一税率征收房地产税。根据税收“受益说”^[23],不论新增房地产还是存量房地产均同等享受地方政府所提供的公共服务,所以也应该采用统一标准对其征收房地产税。

3. 方案Ⅲ:新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税。本方案中存量与新增房地产税率差异源自土地出让(金)制度改革,即对新增房地产同时征收土地年租和房地产税,而存量房地产则只需缴纳房地产税。我们假设对土地出让制度进行调整,通过主动减少土地出让纯收益的方式降低地价,进而达到降低房价的效果。

2013年我们回收的长江流域9个城市1288份有效问卷调查^①结果显示,48.9%的城市居民更愿意接受“新增和存量住房差别化征税”方案,37.2%的居民倾向于选择“仅新增住房征税”方案,仅有13.9%的居民选择“新增和存量住房统一征税”方案。由此可见,从城市居民角度出发,政府“让利”越大、征税范围越小的房地产税改革方案,社会接受程度越高,这与国家的改革目标有所差别。

(二) 基本假设

房地产税制改革对房地产市场和地方财政收入的影响机理十分复杂,面临许多不确定因素。为了简化分析过程,基于本文研究目标我们设定以下假设:

1. 房地产税对房价、地价的影响:房地产税改革后房地产所有人每年要额外缴纳一定税收,改革将使房价下跌,且所有人承担的税收总和折现值等于房价下降额;土地价格由市场对房屋的需求决定,假设地价与新增住房价格按照相同幅度变化。

2. 新增住房及土地出让面积变化:假定人均住房面积保持不变,新增住房面积与城镇人口数量将保持同步增长;进一步假设住宅用地容积率保持稳定,每年住宅用地出让面积与新增人口和住房面积的变化保持一致。

3. 住宅用地出让收益:假设在方案Ⅰ、方案Ⅱ中住宅用地出让纯收益占出让金的比例保持不变。

4. 计税依据与税基:不考虑房地产价值评估成本;假设所研究区域的房地产平均市场价值按照一定速度平稳增长;在设置家庭人均免税面积的基础上,假设所有家庭同质,不考虑家庭住房个体差异对实际纳税面积的影响。

^①调查城市包括重庆市、成都市、雅安市、长沙市、衡阳市、南京市、合肥市、淮安市、上海市,其中重庆市、上海市、合肥市、淮安市4个城市的问卷调查地点主要集中在各城市的房地产交易登记中心,受访人群主要集中于购买房屋或出售房屋的普通城镇居民;成都市、雅安市的调查地点主要集中于商场、公园等人流量较大的场所;长沙市的调查地点选取住房公积金中心、居民社区;衡阳市的调查地点集中在房地产管理局、火车站等公共场所;南京市的调查地点主要集中在房地产交易登记中心和公园等人群集中区。本次调查采取“一对一”访谈的形式,实际完成问卷1324份,其中有效问卷1288份。

(三) 变量选择与数据来源

本文以江苏省为基础,构建典型城市(S市),分析房地产税改革对地方土地财政收入的具体影响。S市经济、人口、土地等均采用江苏省13市平均水平来表示。典型城市的构建主要有两方面的考虑:一是江苏省的社会经济发展水平相对较高,土地资源领域存在的矛盾也比较突出和典型,实证分析结果可能相对全国其他地区具有一定的前瞻性和典型性;二是江苏省内部各城市间的经济发展水平差距较大,单独选取其中的某个城市不具有代表性,而且单个城市的土地出让等数据可能在不同年份会存在较大波动,采用区域平均值的处理方式可以消除偶然因素对相关数据的影响,提高情景分析的精确度。

2011年S市的基本情况见表1。

表1 2011年S市经济发展与土地财政收入情况

参数	单位	数值	参数	代码	单位	数值
常住人口	万人	607	年初城镇人口	K_{-1}	万人	366.74
城镇化率	%	61.9	年末城镇人口	K_0	万人	376.10
人均GDP	元	62290	人均住房建筑面积	M	m ² /人	34.72
三次产业结构		6.3:51.3:42.4	住宅用地出让成交价款	R_0	亿元	190.59
预算内财政收入	亿元	396.07	住宅用地出让纯收益	L_0	亿元	35.22
房地产税收入	亿元	67.55	城镇土地使用税总额	t_{-0}	亿元	9.67
土地出让纯收益	亿元	65.14	新增住宅平均销售价格	P_0	元/m ²	6145.00
房地产相关收入	亿元	132.69	存量住房与新增住房价格比值	ρ		0.68
土地出让收益与财政收入比值	%	16.45	折现率	r	%	5.25
房地产相关收入与财政收入比值	%	33.50	未来房地产价格的年增长率	h	%	5.25

注:1.人口数量和人均建筑面积数据来源于历年的《江苏统计年鉴》,住宅平均销售价格来源于《中国房地产统计年鉴2012》,税收收入和财政预算内总收入数据来源于《中国财政年鉴2012》,土地出让成交价款及纯收益数据来源于2004—2009年和2012年的《中国国土资源统计年鉴》。需要特别说明的是,为了方便比较分析,本研究将涉及的各项价格数据均折现到基期年,即如无特殊说明,本研究中出现的上述数据均为2011年可比价。2.住宅用地出让成交价款及出让纯收益。首先,根据2003—2008年土地出让纯收益占成交价款的平均比例和2011年土地出让的成交价款推算2011年土地出让的纯收益;然后,再根据2003—2008年全国住宅用地出让成交价款和纯收益占全部土地出让成交价款和纯收益的平均比例,分别推算2011年江苏省(S市)住宅用地的成交价款和纯收益^①。3.存量住房与新增住房价格经验比值。根据相关研究^[19],假设存量住房的平均市场价约为当年新增住宅商品房平均售价的68%。4.折现率。中国人民银行2012年7月6日发布的最新的存贷款基准利率中,五年定期存款的利率为4.75%,五年以上贷款利率为6.80%,五年以上住房公积金贷款利率为4.70%,我们首先通过五年以上贷款利率和五年以上住房公积金贷款利率的平均值计算得出平均的贷款利率为5.75%,进一步计算存款利率和贷款利率的平均值为5.25%,以此作为折现率。5.未来房地产价格的年增长率。我国现阶段房地产市场调控的总体目标是保证房价稳定,即理想状态为开征房地产税以后房价的增长率与折现率相同,低于居民收入的增长率,在长期内逐渐改变房价收入比偏高的现状。所以本研究假设未来房地产价格的年增长率与折现率相同。

(四) 模型构建

不同房地产税制改革方案下地方政府城市住房相关财政收入变化的数理分析如下:

1. 仅对新增房地产征收房地产税方案下地方政府城市住房财政收入变化

居民承担税收(年租)总和的折现值等于房地产税改革后房价下降的部分^[14]。开征房地产税后新增住房价格与改革前其预期价格的比值满足以下条件:

$$p + \frac{M - m}{M} \sum_{i=0}^{69} \left(\frac{1 + h}{1 + r} \right)^i \alpha p = 1 \tag{1}$$

其中, p 表示开征房地产税后的新增住房价格与改革前其预期价格的比值, m 表示人均免税面积, α 表示新增住房房地产税税率,其他字母的定义见表1。通过推导我们可求得 p 。

第*i*年新增住房价格 P_i 为:

$$P_i = P_0 \times p \times \left(\frac{1 + h}{1 + r} \right)^i \tag{2}$$

房地产税总额可以表示为:

$$T_i = (K_i - K_0) \times (M - m) \times P_i \times \alpha \times \varepsilon \tag{3}$$

^①在历年的《中国国土资源统计年鉴》中,2003—2008年的数据中有全国不同地区建设用地的纯收益及全国住宅用地出让的成交价款和纯收益,因此2011年的住宅用地出让价款及纯收益根据2003—2008年的相关情况进行类推。

其中, K_i 表示第 i 年城镇人口数量, ε 表示房地产税征收率^①, 其他字母的定义见表 1。

第 i 年住宅用地出让价款为:

$$R_i = R_0 \times \frac{K_i - K_{i-1}}{K_0 - K_{-1}} \times p \quad (4)$$

其中, K_{i-1} 表示第 $i-1$ 年城镇人口数量, 其他字母的定义见表 1。在此基础上, 第 i 年住宅用地出让纯收益可通过基期住宅用地纯收益与出让价款的比值求得。

2. 新增房地产和存量房地产统一税率征收房地产税方案下地方政府城市住房财政收入变化

新增住房改革后价格与改革前预期价格的比值 p 可通过式(1)求得。存量住房改革后价格与改革前价格的比值 q 满足以下条件^②:

$$q + \frac{M-m}{M} \sum_{i=0}^{53} \left(\frac{1+h}{1+r} \right)^i \beta q = 1 \quad (5)$$

其中, β 表示新增和存量房地产税税率, 其他字母的定义见表 1。通过推导我们可求得 q 。

第 i 年新增住房价格 P_i 我们可以通过式(2)求得。

第 i 年存量住房价格 Q_i 为:

$$Q_i = P_0 \times \rho \times q \times \left(\frac{1+h}{1+r} \right)^i \quad (6)$$

其中, ρ 的定义及取值见表 1。

新增住房的房地产税为:

$$U_i = (K_i - K_0) \times (M - m) \times P_i \times \beta \times \varepsilon \quad (7)$$

存量住房的房地产税为:

$$V_i = K_0 \times (M - m) \times Q_i \times \beta \times \varepsilon \quad (8)$$

第 i 年房地产税总额即为新增住房与存量住房房地产税之和。

第 i 年住宅用地出让纯收益的计算方法同方案 1。

3. 新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税方案下地方政府城市住房财政收入变化

房地产税改革后住宅用地新地价与原地价的比值 l 为:

$$l = 1 - \frac{L_0}{R_0} \times \theta \quad (9)$$

其中, θ 表示通过收取土地年租回收的住宅用地出让纯收益比例^③。

地方政府通过收取土地年租来替代一次性土地出让金收益:

$$R_0(1-l) = P_0 p (K_0 - K_{-1}) M \gamma \sum_{i=0}^{69} \left(\frac{1+h}{1+r} \right)^i \quad (10)$$

其中, γ 表示土地年租率^④。

此时, 新增住房价格同时受到土地年租和房地产税的影响, 其价格变化满足以下条件:

$$\left[1 + \sum_{i=0}^{69} \left(\frac{1+h}{1+r} \right)^i \left(\gamma + \frac{M-m}{M} \beta \right) \right] p = 1 \quad (11)$$

①本文假设征收率为 100%, 以计算税收最大潜力。

②根据《2010—2011 年中国房地产市场报告》, 我国城镇居民家庭住房的平均楼龄为 16.0 年, 我们以 16 年作为存量房的已使用年限, 存量房的房地产税缴纳区间就是国家规定的住房使用期限 70 年减去平均使用年限 16 年。因此, 新增住房按照住宅用地出让 70 年使用期限计算, 存量住房则以 54 年的平均预期使用年限计算。

③为了简化分析, 本文假设这一比例为 100%。

④本文假设实际每年收取的土地年租与房地产当年价格的比值为固定值。

根据式(10)、式(11)建立联立二元一次方程组,我们可求得 γ 和 p 。

改革后存量住房价格与改革前价格的比值 q 我们通过式(5)求得。

第 i 年新增住房价格 P_i 、存量住房价格 Q_i ,我们通过式(2)、式(6)求得。

第 i 年房地产税总额的计算方法同方案Ⅱ。

第 i 年土地年租为:

$$W_i = (K_i - K_0) \times M \times P_i \times \gamma \times \varepsilon \quad (12)$$

第 i 年住宅用地一次性出让纯收益可表示为:

$$L_i = L_0 \times \frac{K_i - K_{i-1}}{K_0 - K_{-1}} \times (1 - \theta) \quad (13)$$

第 i 年住宅用地出让总收益即为土地年租与一次性出让纯收益之和。

(五) 参数校准

1. 预测期的选择

本研究以 2011 年为预测期基期,预测 2017—2031 年地方政府房地产税、住宅用地出让纯收益的变化情况以及房地产相关收入与基期总量的比较和“缺口”的变化趋势。预测基期和预测期的选择主要基于以下四方面考虑:一是预测期时间尺度不宜太短,且需有充分的准备时间。房地产税对房价、地方政府财税收入等的影响是一个缓慢而持续的过程,模拟的三个不同改革方案也需要新增住房与存量住房之间有一个合理的过渡期来产生足以支撑地方财政的税基。因此本研究将预测基期前推至 2011 年,将“新增住房”的概念界定为 2011 年以后的新购住房,设想通过一届政府 5 年的过渡期(2012—2016 年)完成房地产税制改革的主体工作和过渡准备,同时也实现了“新增住房”税基的适当积累和扩大,进而观察未来可能的发展趋势与变化。二是 2011 年起中央决定在上海和重庆施行对个人住房征收房产税的试点方案,因而将预测基期设定为 2011 年也便于实证对比同一时期研究区域与上海、重庆两地房地产税政策差异所产生的不同影响。三是在新增住房和存量住房改革“双轨制”的过渡时期内,从均衡购房者经济负担的角度考虑,15 年符合大多数家庭购买新房的平均按揭年限。四是目前编制的经济社会、人口、土地、城建等下一轮相关规划周期大多为 2016—2030 年,预测期内的社会经济等相关指标可以获得比较科学严谨的参考和对照。

表 2 2017—2031 年 S 市总人口、城镇化率及城镇人口变化预测

年份	总人口 (万人)	城镇化率 (%)	城镇人口 (万人)
2017	627.54	67.41	423.00
2018	630.54	68.28	430.56
2019	633.47	69.15	438.03
2020	636.31	70.00	445.42
2021	639.08	70.84	452.71
2022	641.77	71.66	459.91
2023	644.39	72.47	467.00
2024	646.94	73.27	473.99
2025	649.41	74.05	480.87
2026	651.82	74.81	487.64
2027	654.15	75.56	494.30
2028	656.42	76.30	500.84
2029	658.63	77.02	507.26
2030	660.77	77.72	513.56
2031	662.84	78.41	519.73

2. S 市城镇人口与住房增长预测

城镇人口数量是影响城市房地产税基的关键变量。我们应用 Logistic 曲线方程和联合国法^[24-26],结合地方发展规划综合预测 2017—2031 年 S 市城镇人口数量^①(表 2)。

根据人均住房面积保持不变的假设,我们进一步预测 2017—2031 年 S 市城镇住房面积(图 2)。由图 2 可以看出,城镇住房总面积的增长呈逐渐放缓趋势。

①首先,我们借鉴 Logistic 曲线方程对江苏省人口数量进行预测,根据江苏省 1978—2011 年的人口数据,先采用“四点法”估计人口曲线上限值,然后将 Logistic 曲线转化为线性函数进行线性回归求出 3 个参数估计值并进行显著性检验,再以此估计值为迭代的初始值进行非线性回归,这样通过最少的迭代次数获得 3 个参数的最佳拟合精度,并进一步通过方程计算得出江苏省未来 20 年的人口数量。其次,我们使用联合国法预测江苏省未来的城镇化率,并参考 2013 年 6 月最新修订的《江苏省基本实现现代化指标体系》,将 2020 年江苏省城镇化率目标设定为 70%,在此基础上确定江苏省未来 20 年的城镇化率变化趋势。最后,我们根据总人口数量和城镇化率计算得出江苏省 2017—2031 年城镇人口数量的预测值。

3. 房地产税税率选择

房地产税改革方案的预测结果主要受人均免税面积及房地产税税率两个变量的影响。对于人均免税面积,考虑到我国目前的现实状况,60m²—90m²的建筑面积应该可以满足一个三口之家的基本需求,所以我们将人均免税面积讨论的主要范围设定在人均20m²—30m²,这一设定也符合研究区域内城镇居民人均住房建筑面积为34.72m²的现状。在具体分析时,我们分20m²/人、25m²/

人、30m²/人三种情景进行讨论。对于房地产税税率,在确定具体税率时有必要保证将房地产税所带来的家庭税收负担控制在合理范围内。参考相关研究和国际经验^[27-29],我们认为房地产税的合理税率范围应为0.45%—1%。当然,该税率范围是以房地产完整的市场价值为税基的,并未考虑免税面积。在实际计算过程中,可以在保持居民家庭税负不变的前提下,结合设定的人均免税面积对这一税率进行转换。由此设计出人均免税面积和房地产税税率的政策组合方案(表3)。除了房地产税税率范围的上下限外,我们将税率中值也作为一种方案组合进行探讨。在实际计算过程中,由于在现有基本假设下不同人均免税面积所对应的房地产税税率是根据同一税负水平换算的,其对住房和土地价格、房地产租税总额以及地方政府财政收入的影响是完全一致的,因此只需对表3中任一人均免税面积对应的上限值、中值和下限值进行计算即可,我们将其分别称为高税负情景、中等税负情景和低税负情景。

表3 人均免税面积与房地产税税率政策组合方案

人均免税面积 (m ² /人)	房地产税税率(%)		
	上限值	中值	下限值
30	7.36	5.33	3.31
25	3.57	2.59	1.61
20	2.36	1.71	1.06

五、房地产税改革对地方财政影响的情景模拟及分析

本文以2011年为基期,预测2017—2031年地方政府房地产税、住宅用地出让纯收益的变化情况以及房地产相关收入与基期总量的比较和“缺口”的变化趋势。需要说明的是,这里的“房地产相关收入”仅包含房地产税、住宅用地出让收益及城镇土地使用税,暂不考虑与房地产相关的其他税收的变化情况。

(一) 仅对新增房地产征收房地产税方案下的土地财政收入变化

如果只对新增房地产征收房地产税,在税收负担合理范围内的任何税制要素组合都会导致短期内房地产相关收入相对于基期年减少40%以上,并且这一缺口即使到预测期末也至少在30%左右,这远远超出了地方政府所能容忍的限度。因此,只对新增住房开征房地产保有税的可行性较差。目前,上海、重庆的房产税改革试点之所以未获得积极的评价,根本原因可能就在于房产税覆盖面过窄,社会公平和效率等改革目标难以实现。

(二) 新增房地产和存量房地产统一税率征收房地产税方案下的土地财政收入变化
如果只对新增房地产和存量房地产采用

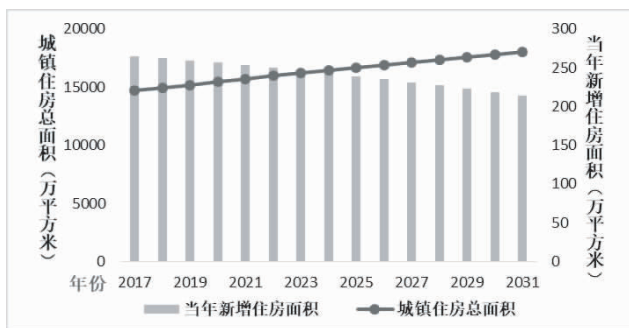
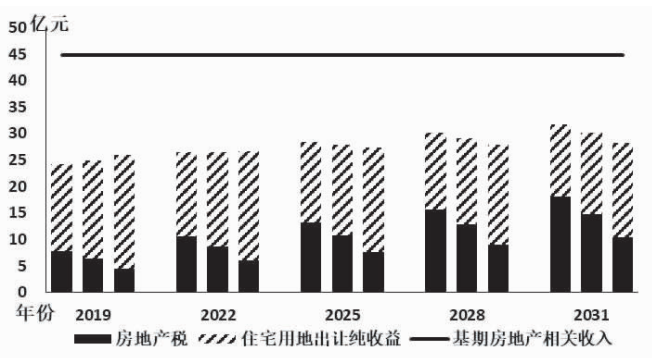


图2 2017—2031年S市城镇住房面积预测



注：图中各年份的房地产税、住宅用地出让收益从左到右依次表示高税负情景、中等税负情景和低税负情景。下同。

图3 方案I不同情景下房地产税、住宅出让收益及财政“缺口”的变化趋势

相同的税率统一征税,房地产相关收入至少可以在短期内接近基期年水平,并且从长远来看会逐渐超过这一水平,可以在保证财政收入短期内不出现巨大缺口的同时,逐渐对地方政府的公共财政起到较好的支撑作用。同时我们可以预测到,期末的房地产税收入能够达到住宅用地出让收益的1.7倍—3.9倍,可以在未来财政结构中起到比较理想的替代作用。

(三) 新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税方案下的土地财政收入变化

如果由地方政府主动控制地价,将住宅用地一次性出让的全部收益通过收取土地年租分摊到未来,同时向所有房地产征收相同税率的房地产税,则高税负情景是可以接受的方案,中等税负情景和低税负情景所面临的财政缺口较大且短期内难以弥补。在高税负情景下,从长远来看,房地产相关收入在3年以后可以超过基期年水平;从短期来看,其缺口可以控制在2亿元以内,这一数额相当于S市2011年公共财政预算内收入的0.5%左右,属于可以接受的范围^①。同时,由于一次性土地出让收益已转化为土地年租,该方案中房地产税对住宅用地出让收益的替代效果十分明显。在高税负情景下,预测期内房地产税数额始终在住宅用地出让收入的6倍以上,可以确保房地产税在房地产相关收入中的支柱性作用,摆脱地方财政对住宅用地出让收益的过度依赖。

(四) 小结

本文通过对不同税制改革的3种思路、9个情景的分析,从房地产税改革对地方财政收入影响的可接受程度、房地产税对住宅用地出让收益的替代程度、城镇居民对不同改革方案的接受程度三个方面出发,初步总结出房地产税制改革的可接受程度(表4)。

要想保证短期内地方政府财政收入不会出现大的缺口,同时长期内房地产税对公共财政起到较好的支撑作用,新增房地产和存量房地产统一税率征收房地产税方案中的所有情景以及新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税方案中的高税负情景是可以被地方政府接受的。

从房地产税对住宅用地出让收益的替代程度来看,仅对新增房地产征收房地产税方案中只有高税负情景下预测期末的房地产税能够超过住宅用地出让纯收益,该方案的替代作用不够理想;新增房地产和存量房地产统一税率征收房地产税方案中房地产税的替代作用相对较好;新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税方案中房地产租税的替代作用则最为理想,该方案下房地产税

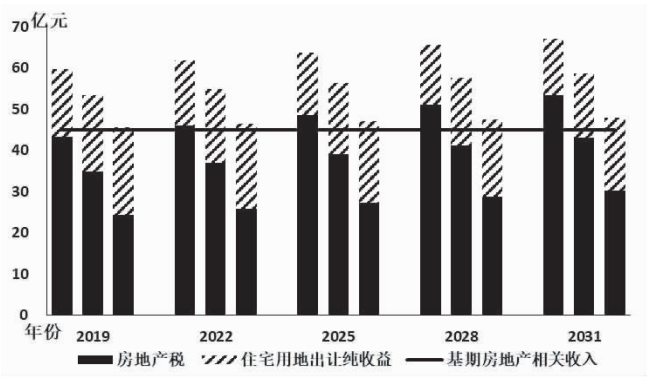


图4 方案Ⅱ不同情景下房地产税、住宅出让收益及财政“缺口”的变化趋势

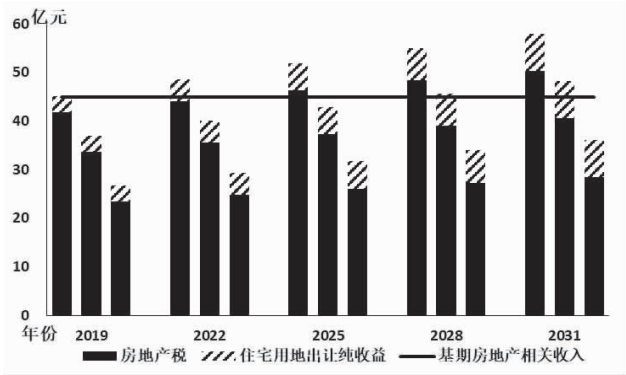


图5 方案Ⅲ不同情景下房地产税、住宅出让收益及财政“缺口”的变化趋势

^①对于经济比较发达的S市而言,公共财政0.5%以内的缺口是可以接受的,原因在于:一方面,S市自身财力比较雄厚,可能有较多解决问题的途径;另一方面,由于其经济条件优越,能够具备发放地方债券的能力,因此可以考虑用未来不断增加的房地产税和土地年租现金流作为抵押,发放地方债券来解决过渡期的财政缺口问题。

最有可能在远期成为地方政府公共财政的支柱性收入。

从城镇居民调查的结果来看,只有仅对新增房地产征收房地产税与新增房地产和存量房地产采用差别化税率征收房地产税两方案下的中等税负情景和低税负情景可能会得到城镇居民的广泛支持。然而,在税率设置上,无论是从发达国家(地区)经验还是从我们城市居民调查中“虚拟房地产税下住房保有意愿”的结果来看^①,房地产税税率不宜太低,否则难以起到替代土地出让收入和调控房地产投机(资)行为的作用。目前,上海、重庆的房地产税改革试点方案都主要针对新增住房且税率较低,虽然城镇居民的接受程度高,但是对于土地财政的治理效果较差,未来不宜继续推行。

表4 不同情景下房地产税改革的可接受程度

改革方案	分析情景	房地产相关收入 超过基期年 所需时间(年)	2031年房地产税 与住宅用地出让 收益比值	地方(财政)对 改革的可 接受程度	房地产税对住宅 用地出让收益 的替代效果	城镇居民 对改革的 接受程度
方案 I	高税负情景	>15	1.32	低	一般	低
	中等税负情景	>15	0.96	低	一般	高
	低税负情景	>15	0.59	低	差	高
方案 II	高税负情景	0	3.91	高	很好	低
	中等税负情景	0	2.80	高	很好	低
	低税负情景	1	1.71	高	一般	一般
方案 III	高税负情景	3	6.51	高	很好	低
	中等税负情景	12	5.26	一般	很好	高
	低税负情景	>15	3.68	低	很好	高

六、结论与讨论

地方政府对土地出让收入过度依赖形成的土地财政现象成为中国土地管理困局的核心难题,着眼于边缘制度的增量改革难以破解这一治理困局。房地产税制改革可能会改变对地方政府行为的激励,成为破解因地方政府土地行为失范引起的土地治理困局“钥匙”,进而引发中国土地治理结构优化改革的连锁反应。本研究表明,房地产税制的改革并不必然导致地方政府公共财政出现缺口。如果合理设计覆盖城市存量和新增住房的房地产税,可以在短期内保证地方土地财政收入的相对稳定,并在远期实现房地产税替代土地出让金成为地方财政收入的支柱,增强土地财政收入的可持续性,形成对地方政府的有效激励。同时,总结过去十年改革的成功与失败经验,房地产税对于破解中国土地治理困局具有重要意义。房地产税制改革应采用直入核心、由难到易、由点带面的实施路径:近期重点优化房地产税制结构,改变“重流转、轻保有”状况,提升房地产税地位;远期随着房地产税成为地方主体税种,应推进城乡一体化土地市场体系、土地出让制度和土地增值税等制度联动改革,实现地方土地财政收入以土地出让纯收益为主向以可持续的房产保有税、土地增值税等为主转变,从内在激励机制上促进政府土地管理本位职能回归,破解土地治理困境。

值得说明的是,本文关于房地产税制改革财政效应的分析是在相对简化和乐观的假设条件下进行的。受数据可获得性的限制,本文在计算房地产税税基时未考虑不同家庭住房面积的差异以及存在高估房地产税税收总额的可能。本研究假设在房地产税的征收率为100%的情况下来计算其税收潜力,但是实际征收过程中征收率不可能达到这一理想数值。在我国房地产税制从以流转税为主向以保有税为主的转变过程中,通过转变征税方式来保证较高的征收率本身就是一个巨大的挑战。本研究也未考虑开征房地产税对企业所得税等与房地产间接相关的其他税收可能产生的负面影响。此外,本研究从基期年的地方政府财政结构出发探讨房地产税替代土地出让收益的可能性,然而中国地方政府正在经历从发展型政府向服务型政府转变的改革转型期,未来地方财政对土地财政收入的依

^①课题组在长江流域9个城市进行的城市居民问卷调查发现,在房地产税税率设为0.3%、0.5%、0.8%、1.0%、1.5%、2.0%、2.5%、3.0%的情况下,分别累计有13.71%、24.14%、40.19%、56.78%、69.47%、79.58%、81.62%、85.98%的城市居民选择出售(真实或假设的)“家庭第二套住房”。

赖程度可能会有所改变。最后,房地产税的构建不可能一蹴而就,当务之急是着力完善房地产税开征的基础条件,如房地产权信息平台建设等,这也正是近期中央政府工作的重点内容。总之,无论是从理论研究还是从改革实际来看,对房地产税改革的探讨都还需要进一步深化。

参考文献:

- [1] 陶然,陆曦,苏福兵,等.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009(7):21-33.
- [2] 刘守英,蒋省三.土地融资与财政和金融风险——来自东部一个发达地区的个案[J].中国土地科学,2005(5):3-9.
- [3] 贾康,刘军民,张鹏,等.中国财税体制改革的战略取向:2010—2020[J].改革,2010(1):5-19.
- [4] 宋琪,汤玉刚.“招商引资”还是“保护环境”:房地产税如何影响地方政府行为?[J].经济经纬,2017(1):160-164.
- [5] 李永刚.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[J].经济体制改革,2015(1):180-184.
- [6] 钟伟,冯维江.物业税征收的国际经验及借鉴研究[J].税务研究,2004(4):47-52.
- [7] 连宏萍,余有斌.房产税征收是否可行?——基于政策方案框架的分析[J].中国行政管理,2016(9):107-112.
- [8] 熊伟.财政分权视角下的房地产税改革[J].广东社会科学,2015(5):241-247.
- [9] 唐明.中国房地产税改革中的央地博弈与突围之道[J].中南财经政法大学学报,2013(3):9-14+158.
- [10] 李永刚.房产税能成为地方政府主体税种吗?[J].广东社会科学,2014(5):41-47.
- [11] 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.
- [12] 王伟.房地产税改革:国际经验、税制设计及对地方财政的影响[J].财会月刊,2015(32):77-80.
- [13] 刘会洪,范定祥.土地财政依赖、房地产税替代及模式选择[J].经济经纬,2016(6):131-136.
- [14] 北京大学中国经济研究中心宏观组.物业税改革与地方公共财政[J].经济研究,2006(3):15-24.
- [15] 张平,任强,侯一麟.中国房地产税与地方公共财政转型[J].公共管理学报,2016(4):1-15+151.
- [16] 刘守英,周飞舟,邵挺.土地制度改革与转变发展方式[M].北京:中国发展出版社,2012.
- [17] 刘伯恩.浅谈新型城镇化与土地制度创新[J].中国土地,2013(10):16-17.
- [18] 骆祖春.中国土地财政问题研究[M].北京:经济科学出版社,2012.
- [19] 陈抗,ARYE L H,顾清扬.财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J].经济学(季刊),2002(1):111-130.
- [20] 王伟.房地产税改革:国际经验、税制设计及对地方财政的影响[J].财会月刊,2015(32):77-80.
- [21] 俞成锦,余英.房产税代替土地出让金的政策效应——基于可计算一般均衡模拟分析[J].地方财政研究,2016(2):65-73.
- [22] 崔惠玉,郭曼曼,周伟.中国城市房地产税的定位及改革研究[J].财经问题研究,2017(1):77-83.
- [23] HAMILTON B W. Capitalization of intrajurisdictional difference in local tax prices[J]. The American Economic Review, 1976,66(5):743-753.
- [24] 殷祚云. Logistic 曲线拟合方法研究[J].数理统计与管理,2002(1):41-46.
- [25] 谢文惠,邓卫.城市经济学(第二版)[M].北京:清华大学出版社,2008.
- [26] 李玲,沈静,袁媛.人口发展与区域规划[M].北京:科学出版社,2008.
- [27] 曲卫东,延扬帆.物业税内涵研究及税负测算分析——以北京市为例[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(6):48-56.
- [28] 刘霞,姚玲珍.房产税改革方案覆税范围、征税深度与居民税负——基于上海的数据分析[J].管理现代化,2016(1):32-35.
- [29] 吴旭东,田芳.房地产税税率:影响因素、税率测算和方案选择[J].地方财政研究,2016(4):73-79.

[责任编辑:杨志辉,王丽爱]

(下转第74页)