

房地产税纳税能力及经济社会影响研究进展^{*}

刘华 胡思妍 王姣

摘要:纳税能力是实现房地产税税负公平的关键所在,也是房地产税改革需要考量的重要内容,近年来学界就房地产税纳税能力展开了丰富的研究。本文旨在系统梳理房地产税纳税能力相关研究的文献脉络和最新进展,从房地产税纳税能力的衡量与异质性研究、影响因素、经济社会影响、应对纳税能力不足的政策及效果评估四个方面对相关研究进行归纳和评述。然后,本文结合我国现实背景指出了房地产税纳税能力面临的问题和未来的改进方向,从而希望为我国房地产税改革试点提供有价值的经验借鉴和理论参考。

关键词:房地产税 纳税能力 房产价值 居民收入

纳税能力,即纳税人实际缴纳税款和承受税负的能力,是政府制定税收制度和确定税收负担的重要依据。纳税能力通常取决于税源的多寡,对于个税等税源与课税对象相一致的税种而言,其应纳税额与所得高度相关,也与纳税人的纳税能力相匹配。而房地产税的计税依据是家庭拥有的房产价值,纳税人缴纳的房地产税税款则主要来源于其家庭收入,当居民家庭收入与房产价值不相称时,会出现房地产税纳税能力不足的问题。我国现阶段居民可支配收入增速明显滞后于房价上涨的速度,上海易居房地产研究所发布的《2020年全国房价收入比报告》显示,2020年全国商品住宅房价收入比(家庭住房总价与居民家庭可支配收入的比值)达到9.2,远高于7.0~7.5的合理区间^①。我国居民收入与房产价值不相称的现状将给纳税能力不足的家庭造成一定程度的负担。

由于房地产税在居民住房支出中占据较大比重,房地产税纳税能力的变化会直接影响居民的消费、储蓄和搬迁决策。当纳税能力降低时,人们不得不通过增加储蓄或减少消费来保证有足够的现金流用以支付房地产税,甚至一些存在纳税困难的家庭会选择迁到房地产税更低的地区。此外,房地产税是地方政府重要的收入来源,房地产税纳税能力不足会影响地方财政收入,进而影响地方政府提供公共服务的能力和效率。在这一背景下,房地产税纳税能力问题成为实务界和理论界广泛关注的课题。国外房地产税起步和发展的时间较早,学界就房地产税纳税能力及其经济社会影响展开了较为丰富的研究。相关研究不仅对于我国房地产税纳税能力研究起到了一定的启示作用,而且能够为我国房地产税改革提供理论借鉴和参考。

一、房地产税纳税能力的衡量与异质性研究

纳税能力原则是实现税收公平的重要途径,其要求税制设计中应保证个人所承受的税收负担与其支付能力相匹配,即支付能力更高的人缴纳更多的税,支付能力更低的人缴纳更低的税。根据纳

^{*} 刘华、胡思妍、王姣,华中科技大学管理学院,邮政编码:430074,电子邮箱:hsyl1997@hust.edu.cn。基金项目:国家自然科学基金项目面上项目“房屋价值与居民收入不相称条件下的房地产税纳税能力评估与税制设计研究”(71873049);国家自然科学基金项目面上项目“开放性背景下房地产税改革对居民行为的影响研究”(71673094)。感谢匿名审稿人的修改建议,文责自负。

^①《2020年全国房价收入比报告》显示,根据世界银行1998年对96个地区的统计资料,家庭收入在3000~3999美元的国家(地区)房价收入比平均数为9;家庭收入在10000美元以上的国家(地区)房价收入比平均数为5.6。结合我国的实际情况,可将7.0~7.5视为全国房价收入比的合理区间,低于7.0为偏低区间,高于7.5为偏高区间。

税能力原则实施公平征税要求确立一个纳税能力的衡量标准。本节概述房地产税纳税能力衡量指标的发展进程,并基于已有文献比较了不同指标的优劣。

(一) 房地产税纳税能力的衡量

纳税能力原则是实现税收公平的重要途径,其要求税制设计中应保证个人所承受的税收负担与其支付能力相匹配,即支付能力更高的人缴纳更多的税,支付能力更低的人缴纳更低的税。合理地衡量纳税能力是税收实践中运用纳税能力原则的基础,也是学界一直以来争论的焦点。起初,学者们基于纳税人的主观感受认为,政府征税使得纳税人的货币收入和满足程度降低,因此应当通过税收造成的痛苦大小或牺牲的效用多少来衡量纳税能力(Kendrick,1939)。但由于纳税人感知的痛苦或牺牲程度无法被准确有效地测量,在实践中不具备可操作性,逐渐被纳税人的消费、财产、临时或永久收入等更为客观可量化的指标构建的纳税能力指数所取代(Musgrave & Musgrave,1989)。目前关于房地产税纳税能力的衡量,亦是基于房产价值、消费、临时或永久性收入以及净收入综合构建的房地产税纳税能力指数。

1. 基于房产价值构建的房地产税纳税能力指数。早期,学者们认为只要个人的牲畜、土地和其他有形财产能够得到合理准确的评估,且分配平均,个人的财产就能够很好地衡量个人的支付能力(Buehler,1945)。在这一思想下,基于房产价值构建的房地产税纳税能力指数能够作为衡量个人纳税能力的较好指标。但随着房屋使用年限上升,住房价值不断累计,房屋市场价值与现金流之间的相关程度变得十分微弱,住房财富并不能很好地反映个人的支付能力(Mark & Carruthers,1983)。此外,房产价值的差异部分是由地区基础设施的差异导致的,但居民家庭的纳税能力不应当受到地区公共服务水平的影响(Fisher et al,2009)。因此,以房产价值构建房地产税纳税能力的衡量指标存在一定的缺陷。

2. 基于消费构建的房地产税纳税能力指数。支持用消费衡量纳税能力的学者们认为,税收是家庭的一项支出,因此纳税能力也反映了居民家庭的消费禀赋,而消费支出与现金流直接相关,是衡量个人或家庭某一时期经济水平的可行标准(Diamond & Mirrlees,1971)。由于每个人都是根据自己目前的情况和未来的前景决定个人生活支出,因此消费能够反映符合每个人实际状况的支付能力,以消费作为纳税能力的衡量指标能够获得更有效率和更加公平的税负分配(Andrew,1974)。然而部分学者指出,以消费作为纳税能力的衡量指标同样存在不足。税收的横向公平要求经济能力或纳税能力相同的人缴纳同样的税款,但考虑到边际消费倾向递减时经济状况差距明显的个人或家庭可能有着相同的消费,此时通过消费衡量居民家庭的纳税能力显然是不合理的(Utz,2001;Zodrow,2019)。

3. 基于收入构建的房地产税纳税能力指数。相较房产价值和消费而言,以收入构建的房地产税纳税能力指数被更多的学者接受,也被广泛用来衡量房地产税纳税能力(Ihlanfeldt,1979,1981;Utz,2001)。至于基于收入的衡量指标,多数学者认为暂时性收入不稳定,住房和其他耐用品的消费支出主要由永久收入决定,通过永久收入或多年收入的平均值衡量个人支付能力的方法更加可靠(Aaron,1974;Ihlanfeldt,1979,1981)。但房地产税是一项需要周期性支付的居住成本,其税额支付能力与其动态调整的暂时性收入直接相关,因此,短期收入更能合理地衡量房地产税纳税能力,而永久性收入更适合用作房地产税制顶层设计研究(Ioannides,2004)。

4. 基于净收入构建的房地产税纳税能力指数。随后,有学者发现仅通过总收入无法准确衡量支付能力,因为不同家庭之间社会需求、慈善冲动、家庭需求等方面存在差异,同等收入并不一定反映同等的支付能力(Musgrave & Musgrave,1989)。Trotman-Dickenson(1996)从宏观层面重新审视了支付能力,认为支付能力应该被定义为国民收入中超出生活所需的部分,这也是维持一个国家的人口规模和经济生产力的最低要求。在此基础上,Stone(2006a)提出了剩余收入法,即考虑到家庭维持基本生活水平所需的开支,以净收入来测算家庭的负担能力。家庭的净收入实际上是一项考虑了收入和消费的综合指标,在保障了家庭基本生活水平的基础上,能够真实反映各类纳税人的收入状态和纳

税能力。随后,Stone et al(2011)将家庭应缴纳的房地产税额与纳税能力联系起来,当家庭在支付房地产税后不能满足其最低生活水平需求时,则认为该家庭存在房地产税纳税能力不足问题。

经过国外学者长时间的讨论和完善,以净收入构建的房地产税纳税能力指数成为目前普遍认可的衡量指标,最近几年在我国亦得到了较为广泛的使用。雷雨恒(2014)提出,家庭剩余在一定程度上反映了居民的纳税能力,房地产税的最大额度是家庭收入扣除基本生活需要支出、家庭必要或经常性支出之后的剩余,只有这样才能保障居民家庭基本生活水平不受房地产税应纳税额的挤压。张平和侯一麟(2016)用总收入扣减住房相关支出后的净收入来衡量房地产税的纳税能力,并基于微观数据测算了我国的房地产税纳税能力指数。在借鉴剩余收入法的基础上,刘金东等(2019)将扣减了家庭基本生活支出的家庭净收入作为纳税能力的衡量标准,将家庭净收入减去应纳房地产税为负的家庭视为无税款支付能力的家庭,并通过计算无支付能力的城镇家庭数量和比重分析家庭的房地产税纳税能力情况,研究结果发现,在组合各种税率和扣减面积的征收方案下始终存在一定比例低收入家庭无力支付房地产税。

(二) 房地产税纳税能力的异质性

房地产税纳税能力通常以净收入与房地产税额的比值来衡量,因此经济状况不同、持有不同类型房产的家庭以及不同房地产税制设计下,房地产税纳税能力存在较大的异质性。已有研究主要从经济状况、房产特征和税收政策三个方面分析了房地产税纳税能力的异质性。

1. 家庭状况。房地产税通常被认为是累退的,因为与高收入人群相比,较低收入的人将当前收入的更大一部分花在了住房上(Fisher, 2018)。在这种观点下,低收入者承担了比高收入者更重的房地产税税负,当其他条件相同时,高收入者的纳税能力更强(Cornia, 2012)。此外,家庭经济状况会受到家庭规模的影响,因此家庭规模也会影响房地产税纳税能力(Gravelle, 2008)。Stone(2006b)的研究指出,家庭收入和家庭规模是影响纳税能力的重要因素,家庭收入对于纳税能力具有正向影响,家庭规模对于纳税能力具有负面影响。与收入相同的大规模家庭相比,规模较小的家庭满足基本生活所需的开支较少,能够将收入的更多份额用于支付税款。

2. 房产特征。由于不同类型房产的评估率不同,经济状况相同的纳税人会因为居住的房产特征不同而承担不同的房地产税税负,从而对其房地产税纳税能力产生影响。Cornia & Slade(2006)使用美国亚利桑那州马里科帕县的住宅交易数据进行研究发现,规模更大的房产和地理位置相对较好的房产评估价值更高,在其他条件相同的情况下,面积更大或地段更好的房产的持有者房地产税纳税能力更低。此外,还有学者研究了不同房产类型对纳税能力的影响。与住宅房地产相比,具有商住性质的公寓有着更高的税率和税收负担,因此公寓居民的房地产税纳税能力要远低于收入相同的住宅房主(Goodman, 2006)。

3. 税收政策。除了经济状况和房产特征会影响纳税能力外,不同的税收政策也会对居民家庭的房地产税纳税能力造成影响。美国各州房地产税制大体相似,但在税率及减免政策方面有所不同,基于此,Plummer(2003)分别考察了不同税率和减免方案对房地产税纳税能力的影响,发现宅基地豁免和65岁以上的老年人免税增加了房地产税的累进性,免税金额占房产价值的比例会随着房产价值的增加而减少,房地产税纳税能力也随之下降。此外,不同计税依据也会影响房地产税纳税能力,偏离市场价值标准的房地产税评估体系可能导致不公平的税收负担,市场价值评估标准则可以减轻非市场价值评估的不公平,使房地产税与居民的纳税能力相匹配(Payton, 2012)。

二、房地产税纳税能力的影响因素

房地产税以房产评估价值为计税依据,通过纳税人的可支配收入进行缴纳,因此房产价值与居民收入的匹配程度是影响房地产税纳税能力的关键因素。当房产价值或居民收入因为宏观政策或经济衰退等外生冲击发生变动时,会直接影响纳税人的房地产税纳税能力。本节从房价波动和收入波动两方面总结了房地产税纳税能力的影响因素。

(一) 房价波动与房地产税纳税能力

房地产市场价格是目前国际上普遍采用的房地产税计税依据,房价波动会通过影响房地产税应纳税额直接影响居民的房地产税纳税能力。各国在住房从消费属性到投资属性的转变过程中普遍经历了房地产市场的大幅波动,因而房价波动成为影响各国居民房地产税纳税能力的主要因素(Haveman & Sexton, 2008)。一些研究指出,在20世纪后期,美国房产价格不断上涨,在引起政府房地产税收入增加的同时,导致居民的纳税能力下降(Ross & Yan, 2013; Davis & Ferreira, 2017)。特别是对于固定收入的居民和低收入老年房主而言,房价大幅上涨对其房地产税纳税能力造成了极大的威胁(Ferreira, 2010; Ding & Hwang, 2020)。而到21世纪美国房地产市场开始低迷,房价大幅下跌时,虽然居民纳税能力有所提高,但地方房地产税收入出现明显萎缩(Alm et al, 2011; Anderson, 2012)

但也有研究发现,由于制度因素等原因,房价上涨不会对房地产税纳税能力造成太大影响。一方面,房地产税税率的预算填补计算方法使得美国房地产税率会随税基波动而产生相反的变化,因此房价波动不会导致居民房地产税纳税能力和房地产税收入出现大幅变动(Lutz et al, 2011; Inlanchfeldt & Willardsen, 2014)。另一方面,由于美国大部分州的房地产税基评估周期较为滞后,房地产繁荣和萧条导致的房价变化短期内不会改变税基,对个体的税负和房地产税收入影响可能需要三年后才能显现出来(Doerner & Ihlanfeldt, 2011; Goodman, 2018)。

(二) 收入波动与房地产税纳税能力

房地产税与个人所得税等其他财产税相比,具有征税对象与税源相分离的特点,其纳税能力不仅与房地产价值有关,也会受到居民支付能力的影响。由于房屋市场价值与收入之间的相关程度十分微弱(Mark & Carruthers, 1983),因此住房价值和收入的匹配程度成为影响房地产税纳税能力的关键因素。对于老年房主和失业人员而言,由于其收入水平较低,会面临无力支付房地产税的困境。老年房主早期积累了大量的住房财富,但由于在退休后收入大幅下降,导致“资产丰富、现金匮乏”的现象日益显现,并严重危及其房地产税纳税能力(McCarthy et al, 2002; Hirayama, 2010)。相比老年房主能够领取一定的退休金和养老金,失业人员的收入状况更加窘迫(Verhoeven et al, 2009)。Kaplanoglou(2015)认为希腊的税收改革对弱势群体的影响十分不利,对于失业者和贫困家庭而言,税率的大幅提高直接影响其纳税能力,增加了这些家庭的税收负担。

此外,父母对年轻子女的购房支持也会给没有独立住房消费能力的房主造成超过其支付能力的房地产税负担。随着住房成本不断上涨和就业竞争愈发激烈,年轻一代越来越依赖家庭的物质和经济支持来抵消其独立生活的成本,其中最为典型的就是对住房所有权的支持(Andrew, 2010; Health & Calvert, 2013)。挪威的证据表明,过去几十年里父母为子女住房提供经济支持的程度在不断增加,收入不足或仅依靠收入生活的成年子女更有可能从父母那里获得住房贷款或其他住房经济支持(Gulbrandsen & Langsether, 2003)。但这种对住房的代际支持会导致收入不足的子女过早地拥有与自身收入不相匹配的房产,从而造成房地产税纳税困难。

除了因不具有与房产价值相匹配的现金流导致纳税能力受到影响外,部分学者还探讨了系统性的经济冲击对居民收入及纳税能力的影响。Snell(2009)发现20世纪30年代大萧条时期的农产品价格暴跌和高失业率给居民造成了很大的经济困难,严重降低了纳税人的房地产税纳税能力。而在2008年金融危机引发的大衰退期间,居民收入遭受较大冲击,而房地产税评估价值没有及时更新,仍然处于危机前的高位。由于居民缴纳的房地产税主要来源于其家庭收入,对因经济波动导致当前收入下降的家庭而言,可能会面临无法承担房地产税的风险(Mikesell & Mullins, 2014)。另外,自然灾害和公共卫生事件的发生也会导致居民收入急剧下降,进而影响居民的房地产税纳税能力(Sawada & Shimizutani, 2011; Deryugina et al, 2018)。

三、房地产税纳税能力的经济社会影响

纳税能力是影响政府税收收入多寡和居民纳税意愿的重要因素(Alm, 2013; Moulton et al,

2015)。在全球诸多国家中,房地产税在居民住房支出和地方政府财政收入中都占据相当大的比重(Bradley,2017)。因此,房地产税纳税能力变动不仅会影响居民行为,还会对地方财政产生影响。本节从纳税遵从、消费和储蓄、迁移行为的角度归纳房地产税纳税能力对居民行为影响的研究,从财政收入、支出和财政自律的角度归纳房地产税对地方财政影响的研究。

(一)房地产税纳税能力对居民纳税意愿和纳税遵从的影响

房地产税纳税意愿和纳税遵从是保证房地产税顺利开征的关键,而纳税能力会对居民纳税意愿和纳税遵从度产生重要影响。房地产税作为一种直接税,居民对其厌恶程度更高,对其税负变化的反应也更加敏感,美国曾多次因房地产税税负过高而发生“房产税抗议”(property tax revolts)(Cabral & Hoxby,2012)。多数研究发现,居民的纳税能力是影响房地产税违约的重要因素:一方面,房地产价值越高,居民的房地产税纳税能力越低,从而导致居民的违约收益越高,当居民的房价价值每增加1个单位,居民房地产税违约率会增加25%(Awunyo-Vitor et al,2015)。但也有学者认为,房地产税税负增加,居民的纳税意愿和纳税遵从度不一定会降低,这是因为缴纳的房地产税可以转换为公共服务的改善,只有当公共服务改善的成本大于居民的支付意愿时,才会发生纳税不遵从(Vigdor,2010;Atuesta et al,2019)。另一方面,流动性不足限制了家庭的纳税能力,也会使得居民的房地产税纳税遵从度降低(Bradley,2013;Moulton et al,2015)。特别是当纳税人在一次性缴纳房地产税后处于长时间的低流动性状态,流动性约束会使纳税人在应对收入或支出冲击时更容易拖欠和违约(Anderson & Dokko,2016)。Langley(2018)研究也表明,以一次性支付方式征收房地产税会给房主带来严重的经济挑战。相对于大多数家庭的每月预算,一次性支付的房地产税额相当高,家庭需要通过提前储蓄来缴纳房地产税(Cabral & Hoxby,2012)。然而,大约一半的美国家庭经济不稳定,几乎没有存款来支付意外开支(Lusardi et al,2011),这些没有为房地产税提前储蓄的房主由于支付能力不足无法在到期日前缴纳房地产税,从而产生房地产税拖欠行为。

国外大量研究证明了房地产税纳税能力不足是导致房地产税违约的重要原因。我国尚未全面开征房地产税,无法实际衡量居民的纳税违约率,因此有学者探讨了纳税能力对我国居民房地产税纳税意愿的影响。刘金东等(2019)通过调查问卷实证分析发现,我国年轻和老年人群体的纳税能力较低,因而有着更低的房地产税纳税意愿,有投机行为的多套房持有者的纳税意愿也更低。张平等(2019)基于房地产税受益税的性质构建了纳税意愿指标,研究发现住房特征对个人房地产税纳税意愿产生了显著的影响,而收入对纳税意愿的影响与房地产税的减免政策有关,但没有证据表明减免额度越大纳税意愿越高。

(二)房地产税纳税能力对居民消费和储蓄的影响

房地产税在家庭居住成本中占据了相当大的比例,在有抵押贷款的美国家庭中,缴纳的房地产税大约占每年房屋拥有成本的12%;而在没有抵押贷款的家庭中,这一比例则高达28%(Bradley,2017)。因此,房地产税纳税能力的变化会对居民的消费和储蓄决策产生直接影响(Englund,2003)。当房地产税增加使得居民纳税能力降低时,居民不得不通过增加储蓄或减少消费来保证有足够的现金流用以支付房地产税。Ring(2021)发现房地产税每增加1挪威克朗会导致家庭每年增加4挪威克朗的储蓄,其中1挪威克朗用于当年的房地产税支付,而剩余3挪威克朗可以看作为抵消未来支付的房地产税而进行的额外储蓄。

进一步,还有学者讨论了不同类型家庭应对房地产税纳税能力变化时消费和储蓄反应的差异。Surico & Trezzi(2019)分析了意大利2011年房地产税制度变化对不同家庭消费行为的影响,发现房地产税增加会导致流动财富相对收入较低的抵押贷款者大幅度削减支出,且耐用品支出比非耐用支出受到影响更大。而当房地产税额减少时,居民的预算约束降低,可能会促进其消费。Cloyne & Surico(2017)考察了英国有抵押贷款债务的家庭对于税收变化的消费反应,发现减税主要通过放松负债家庭的流动性限制来影响消费,使得这类家庭面对短期收入的变化具有较高的边际消费倾向。

(三) 房地产税纳税能力对居民迁移行为的影响

房地产税是居民重要的居住成本之一,因此房地产税纳税能力对居民的搬迁决定起着重要作用,当居民存在纳税困难时会选择迁到房地产税更低的地区(Ding & Hwang, 2020)。Shan(2010)发现美国2000年至2005年的房地产市场繁荣导致住宅房地产税急剧增加,居民纳税能力降低显著提高了老年房主的流动性,如果每年增加100美元的房地产税,会导致50岁以上房主两年流动率增加0.73个百分点。Manville & Kuhlmann(2018)发现政府在房价下降时通过提高税率或降低公共服务质量来维持财政收支平衡的举措也会导致人口迁出。还有学者估计了搬迁对房地产税税负的影响,发现搬迁能够为家庭平均减少115美元的房地产税负担(Farnham & Sevak, 2002)。因此,有学者提出房地产税限制政策,以防止房地产税过高导致长期房主或老年人房主迁移(Immergluck, 2009; Williams, 2014)。Ferreira(2010)发现美国加利福尼亚州13号提案的税收优惠政策显著降低了房地产税负增加导致的人口外溢。Skidmore & Tosun(2011)和Ding & Hwang(2020)研究发现,为长期房主和老年房主提供税收减免计划有效地缓解了房主因负担不起房地产税而大规模迁移。

但支持房地产税受益税原则的学者则不认同这一观点,他们认为增加的房地产税会转化为公共服务的改善,最终可能带来住房财产的增值,因此,从长期来看房地产税税负并不会导致房主向外迁移(Freeman, 2004; Vigdor, 2010; Martin & Beck, 2018)。Martin & Beck(2018)通过整合美国人口普查中有关中产阶级化的数据和1987年至2009年间州级房地产税政策变化的年度数据发现,房地产税压力会引发租房者非自愿迁移,但对于房主而言影响较小,同时也没有证据表明房地产税限制政策保护了中产阶级社区的长期房主。Atuesta et al(2019)通过芝加哥住房改造的证据发现,虽然短期内房地产税压力可能会导致低收入房主向外迁移,但是长期来看,这一影响会变小。

(四) 房地产税纳税能力对地方财政的影响

在美国,房地产税是地方政府为其支出提供资金的主要税收,为地方政府提供了约三分之二的税收收入,地方政府对房地产税的依赖使其对经济衰退时期收入的急剧下降非常敏感(Coen-Pirani & Wooley, 2018)。Alm et al(2014)对美国底特律市的房地产税滞纳现象进行了实证研究,20世纪中期以来底特律市经历了美国城市中时间最长、影响最严重的衰退,房地产市场崩溃和经济状况不佳导致越来越多的房主没有缴纳房地产税,房地产税税基的缩减和房地产税纳税不遵从造成了地方政府财政收入的巨大损失。

除了对地方财政收入产生影响外,Inlanfeldt & Mayock(2015)的研究发现纳税能力下降导致的房地产税减少对地方财政支出同样有着显著影响。大衰退期间不断上升的房地产税拖欠率加剧了美国地方政府的财政问题(Munnell et al, 2013),不仅给地方政府带来了巨大的财政压力,还降低了地方政府提供基本公共服务的能力(Reese et al, 2014)。面对州和联邦政府间转移支付的削减,以及房地产税税基的不断缩小,地方政府不得不削减公共服务支出来平衡预算(Chernick et al, 2011)。Skidmore & Scorsone(2011)对受财政压力影响的支出类别进行了更加细致的研究,发现地方政府为平衡财政收支主要削减了与娱乐活动相关的开支,并推迟了资本改善以及道路、建筑等方面的维护。

财政自律指政府维持平稳资金运行和长期财政状况的能力,而房地产税作为地方政府重要的收入来源,在维护地方财政和公共部门稳定方面发挥着重要作用(Dye & Reschovsky, 2008)。房地产税可以作为一种可见的、透明的监督政府行为的途径,使居民意识到地方公共项目的成本(Glaeser, 1996; Oates, 2001),并有助于公共部门的成本控制。Borge & Rattso(2008)通过挪威地方政府财政数据首次分析了房地产税的激励效应,发现房地产税与污水处理的单位成本负相关,与不征收房地产税的地方政府相比,房地产税收入稳定的地方政府的污水处理成本低20%。Fiva & Ronning(2008)对学区征收房地产税的影响进行了类似的研究,认为房地产税通过加强公共部门质量与公共部门资金的联系保证了公共部门的高效和良好运作。除了控制成本和提高学校的工作效率外,Presbitero et al(2014)还发现房地产税占地方总税收收入的比重与财政收支之间存在显著为正的相

关性,表明地方政府对房地产税的更多依赖有助于财政自律,对于维持和改善政府经济表现、维持宏观经济稳定至关重要。

四、应对房地产税纳税能力不足的政策及效果评估

居民收入与房产价值的不匹配可能导致部分家庭房地产税纳税能力不足,从而对居民纳税意愿和纳税遵从度乃至地方财政产生不利影响。为此,一些发达国家制定了相应的房地产税政策对纳税能力不足及其可能造成的经济后果加以应对。现有文献主要探讨了房地产税税基评估制度、税率制度、税收优惠政策以及征管制度在应对纳税能力不足方面的作用。

(一)应对纳税能力不足的房地产税税基评估制度及效果评估

房地产价值是影响房地产税纳税能力的直接要素,通过设计灵活的房地产税税基评估制度来应对纳税能力不足是各国较为常见的做法。一方面,考虑到不同房产类型持有者的纳税能力不同,美国各州根据房地产用途(住宅、农业、商业、工业)或房地产类型(土地、改良设施、个人财产)规定了不同的评估比率。这种分类房地产税制度通过对不同类别房地产征收不同的有效税率来重新分配税收负担,可以减轻自住房产所有者的房地产税负担(Sexton,2014)。另一方面,房地产价值波动导致的税基变化也会影响居民房地产税纳税能力。为应对房价上涨过快导致的房地产税税基变化,美国加利福尼亚州在1978年通过了13号提案,将房地产税限制在房产评估价值的1%以内,且规定房产评估价值每年的涨幅不得超过2%(Hodge et al,2015)。Bowman(2006)和Giertz(2006)的研究发现,评估价值限制对于减轻因房价上涨引发的额外房地产税负担起到了重要作用。特别是当房产价值快速且不一致地上升时,部分纳税人可能会在短时间面临房地产税应纳税额的大幅增加,而评估价值限制政策能够维持房地产税额的稳定性和可预测性,从而对居民的纳税意愿产生积极影响(Haveman & Sexton,2008;Anderson,2012;Imrohorglu,2018)。而在2008年金融危机时期美国房地产价格急剧下降,但房地产税评估滞后,严重危害了居民的纳税能力。为此,底特律在2014年通过重新评估该市所有房产价值来纠正并降低房地产税,住宅重新评估使得底特律房产的评估价值在一年内减少了2.13亿美元(Snell,2016),房地产税征收率也从2014年的67%上升至2015年的72%和2016年的78%(Ferretti,2016)。Hodge(2021)通过评估底特律税基调整的实施效果发现,在不降低房地产税的情况下,降低房产的评估价值可以减少1.7%的房地产税拖欠;同时,降低评估价值和房地产税使拖欠率降低2.7%。

(二)应对纳税能力不足的房地产税税率制度及效果评估

为防止政府在房价下跌时提高房地产税税率,增加居民的房地产税负担,美国大多数州都实行了房地产税税率限制措施。Anderson(2006)认为通过税率限制应对纳税能力波动是相对税基限制而言更能保证税收公平的方式。房地产税税率限制政策能够显著提高居民的纳税能力,并增加社会总体福利(Thaiprasert et al,2013)。与此同时,部分学者也发现,税率限制政策在降低居民税负之外,也给地方财政和学校教学质量造成了一定的影响。Bradbury et al(2001)通过考察美国马萨诸塞州1981年通过的2号提案对地方财政的影响发现,将房地产税税率限制在2.5%的措施虽然降低了居民的税负,但是给地方政府带来了巨大的财政压力,从而导致学校支出大幅降低。在此基础上,Plummer(2009)发现美国得克萨斯州1993年设置的1.5%的税率在降低学校支出的同时也降低了各学区的学生成绩,并对经济上处于劣势地位的学生影响更大。

(三)应对纳税能力不足的房地产税税收优惠政策及效果评估

为了应对某些家庭存在的纳税能力不足问题,部分房地产税制较为完善的国家建立了多种形式的房地产税减免计划,其中主要包括宅基地豁免和抵免(homestead exemptions and credits)、断路器政策(circuit-breakers)和房地产税延期政策(property tax deferral programs),这些税收优惠政策旨在减轻特定情况下特定人群的房地产税负担(Shan,2010)。

宅基地豁免和抵免是房地产税体系的重要组成部分,宅基地豁免通过减少特定数量或特定份额

的房地产评估价值实现减免,而宅基地抵免则是向符合条件的房主直接提供固定数额或百分比的房地产税抵免(Langley,2015a)。宅基地豁免和抵免的广泛使用对房地产税负担的分配产生了潜在的巨大影响。宅基地豁免的一个重要特征是房地产税减税的规模随着税率的增加而增加,因此对于那些居住在房地产税率较高的较贫穷社区和没有重要商业税基社区的房主而言,宅基地豁免能够为其提供较多的减免,从而在一定程度上缓解各地区的财富差距(Langley,2015b)。针对老年人的宅基地豁免能够减少房主的税收负担,并显著降低税收违约的可能性(Nikaj & Miller,2017)。Miller et al(2019)的实证研究结果表明,参与宅基地豁免计划可以将房地产税违约的可能性降低60%。此外,高宅基地豁免增加了老年人的房产所有权和房产净值,并对老年人的住房消费和经济决策具有重要的影响作用(Greenhalgh-Stanley & Rohlin,2013;Banzhaf et al,2021)。

不同于宅基地豁免和抵免为所有符合条件的家庭提供相同的房地产税减免,断路器政策仅适用于中低收入房主和租房者,且税收抵免随着收入的增加而减少。断路器政策通常通过设定收入阈值来减轻房地产税负担,房地产税高于阈值的房主或租房者可以获得房地产税退税(Bowman et al,2009)。断路器政策的优势在于将房地产税减免与收入相联系,能够有效识别那些房地产税与收入的比率相对较高的人,并通过税收减免防止纳税人支付超出其纳税能力的税款(Anderson,2014)。已有研究发现,断路器政策能够有效减轻低收入房主和租房者的不公平税收负担,使得房地产税减免更加公平和具有成本效益(Kenyon et al,2010)。Allen & Woodbury(2006)则通过对比缅因州居民在断路器退税前后的房地产税负担发现,断路器政策显著降低了房地产税负担较高家庭的数量和比例,使得房地产税负担超过收入6%的家庭比例由33%下降至11%。

房地产税延期政策是为了抵消20世纪70年代后期通货膨胀带来的税收负担而提出(Gold,1981)。房地产税延期政策允许年老和残疾的房主推迟支付全部或部分房地产税,直到他们出售房产或死亡(NCSL Fiscal Affairs Program,2002)。房地产税延期政策在缓解收入不足的纳税人的现金流问题方面成效显著,能够帮助资产丰富但收入贫乏的纳税人减轻其房地产税负担(Kitchen,2012)。尤其是在2020年新冠疫情暴发后,面对因纳税人收入下降而无力支付房地产税的情况,美国各州政府都采取了一定的延期纳税措施。例如康涅狄格州允许市政当局在2020年3月10日至7月1日(宣布的国家紧急状态期)之间向受新冠疫情影响的纳税人提供90天的延期纳税(Collins,2020)。其他一些州则推迟了房地产税支付期限,或暂时免除了延期缴纳房地产税的利息(Chernick,2020)。

(四)应对纳税能力不足的房地产税征管制度及效果评估

除了通过房地产税税收优惠政策降低特定人群的房地产税负外,房地产税征管制度在应对纳税能力不足方面同样发挥着重要作用。Waldhart & Reschobsky(2012)利用美国威斯康星州的数据研究发现,增加每年房地产税分期付款的次数能够有效缓解纳税人的流动性问题,将分期付款的频率由每年两次更改为每年三次将使房地产税拖欠率大幅下降。还有学者研究了税收托管在房地产税征管过程中的优势。税收托管是一种将房地产税转化为间接、分散的税收的支付手段,并通过自动扣缴的方法支付房地产税。已有研究发现,房地产税托管账户能够将付款分成多期,从而有效减少因纳税能力不足引起的税款拖欠行为(Anderson & Dokko,2016)。此外,税收托管降低了房地产税率,并增加了制定房地产税限额的可能性,税收托管参与者每增加一个标准偏差会导致房地产税率(房地产税与房地产市场价值的比值)降低一个标准偏差(Cabral & Hoxby,2012),这也在一定程度上降低了纳税人的房地产税负担。

五、展望与借鉴

随着近年来房价的迅猛上涨,日益显现的房地产税纳税能力不足问题引起了学界关注,学者们对房地产税纳税能力展开了广泛研究。本文从房地产税纳税能力的衡量和异质性研究、影响因素、经济社会影响、应对房地产税纳税能力不足的政策及效果评估四个方面对已有文献进行了系统梳

理。在总结已有文献研究和借鉴国外相应政策的基础上,本文结合我国房地产税纳税能力实际情况,提出未来我国房地产税制设计的政策借鉴和参考。

(一)我国房地产税纳税能力的现状

我国现行税制对个人征收的直接税主要是个人所得税,其以个人收入所得为税基,应纳税额与个人所得高度相关,当个人所得未达到税法规定的起征点时不需要纳税。而房地产税则不相同,具有显著的税源与税基相分离的特性,易导致纳税能力不足的问题。房地产税的计税依据是家庭拥有的房产价值,而房产价值虽高,但难以迅速变现,按年征收、按月度或季度预缴的房地产税无法从中直接获取,纳税人必须通过个人或家庭可支配收入来履行纳税义务。但一些研究表明,房地产价值与个人收入之间的相关性十分微弱,且二者的相关性会随着房屋使用年限的上升而降低(Groves & Prober, 1951; Mark & Carruthers, 1983)。居所价值与预期收入的脱节容易使纳税人在收入下降时面临无力承担房地产税税负的问题。

我国当前存在的房产价值与居民收入不相称的现状加剧了房地产税纳税能力不足问题。在房价增速远超居民收入增速的背景下,一方面,多数购房者会选择贷款买房,并基于当时的收入水平决定住房类型和贷款数额,而未将尚未开征的房地产税支出纳入考虑。当房地产税以房产价值为依据计算缴纳时,这类现金流受限的贷款者可能会面临在偿还贷款本息外无力缴纳房地产税的问题。另一方面,由于当前过高的房价超出了大多数刚开始工作的年轻人的购买能力,父母对子女的购房款赠予现象越来越普遍,使得许多收入较低的年轻人获得了与其收入不相匹配的房产,在面对依据房产价值计算的房地产税额时同样会出现纳税困难的现象。

此外,我国房产类型较为复杂,除了商品房外,还存在大量的房改房。这类住房由房主在 20 世纪 90 年代推行城镇住房制度改革时以较低的成本获得,其市场价值在近 20 年内经历了大幅攀升,但房主的收入水平通常没有得到同等水平的提高,以房价现值计算的房地产税远远超出了纳税人的支付能力。这类房产现值与居民收入不匹配的现象凸显了我国当前存在的房地产税纳税能力不足问题,政府在进行房地产税改革时应应对这一实际情况予以充分考虑,在借鉴国外政策经验的基础上结合我国实际进行相应的税制设计,以尽可能缓解这类群体的房地产税负担。

(二)借鉴国外应对纳税能力不足的政策经验

在我国当前房产价值与居民收入不相称的客观条件下,政府部门在进行房地产税制设计时,必须在居民纳税能力与政府税收收入之间找到平衡,既要尽可能满足地方政府的财政收入需要,也要充分考虑纳税人的纳税能力和纳税意愿。借鉴国外经验,可从以下五个方面完善房地产税制度:

1. 采取适合我国房地产市场的评估周期和估值调整制度。目前我国房地产市场发展仍不够稳定,近十年来房地产价值变化较大,因此适合采用较短的评估周期。结合美国、日本等发达国家的经验,将我国房地产价值评估周期设置为 1~3 年较为合适,并可以针对不同地区设置不同的评估周期。例如北上广深等一线城市房产价值变化较大,评估技术也较为先进,可以采取每年评估一次;对于西部发展相对落后的城市,房价每年变化幅度不大,可以采取 2~3 年为评估周期,从而节约评估成本。此外,对于房价涨幅过高的地区,可借鉴美国房地产税限制政策,结合实际情况将房地产评估价值上限设置在合理区间,从而在一定程度上缓解因房价过快增长给居民带来的房地产税负担。

2. 对不同地区和不同住房类型实行差别税率。考虑到我国地区之间房价水平和房地产市场发展程度差异较大,使用同一税率不符合量能课税原则。因此,为充分发挥房地产税的价格调控作用和收入分配作用,我国可以配套实行差别税率和浮动税率,即对不同住房类型,如独栋商品住宅和高档住房、普通住房、经济适用房和小产权房分别适用不同税率,对不同地区也同样实行差别税率,从而尽可能减轻低收入人群的房地产税负担。此外,对于特定地区内部差异还可以采用浮动税率,即由中央政府或省级政府规定税率浮动范围,地方政府结合当地房地产市场发展程度和财政支出水平决定具体税率。

3. 设置老年人等特殊群体的减免政策。对于老年人、残疾人、退伍军人、低收入群体或无收入群

体,由于其缺少稳定的收入来源,支付能力相对有限,因此有必要对其设置针对性的减免政策。为了满足其维持基本生活水平的需要,可以针对纳税人的具体情况直接设置一定额度的减免;或是参考美国的“断路器”政策,构建家庭收入与房地产税之间的联系,当缴纳的房地产税占家庭收入比重过高时予以返还,具体返还方式可以是退税、下期房地产税抵扣等。

4. 设置特殊情形下的减免政策。房地产税征税对象与税源相分离的特点使得居民在遭遇外生收入冲击时容易出现无力承担房地产税负的情况,因此应当充分考虑特殊情形下的减免措施。特殊情形主要包括不可抗力因素或社会风险,其中不可抗力因素包括经济冲击、自然灾害或公共卫生事件等,社会风险则主要指长期失业、重大疾病等。对这类特殊情形进行定向减免,能在保障纳税人基本生活水平的同时,适当降低纳税人的房地产税负担。例如,为了应对新冠疫情导致的居民纳税能力下降,各国都实行了一段时期的免征房地产税。我国也可以借鉴这种做法,对于受外生冲击影响较大的地区实行一定额度的减税或特定时期的免税。此外,对于长期失业、重大疾病等社会风险,由于针对的受众较少,可以采取纳税人申请、主管税务机关核实、相关部门批准后给予社会风险时期的房地产税减免。

5. 采取按年征收、分期缴纳的征管制度。为了缓解在一次性缴纳房地产税后的流动性约束,可以采取按年征收、按月度或季度分期缴纳的方式,这种多次少量的纳税方式能够有效降低纳税人的税收痛感(Waldhart & Reschobsky, 2012)。对于部分存在纳税困难的人群,可以适当设置延期纳税的期限,给予纳税人足够的缓冲期来履行相应的纳税义务,从而间接提高纳税人的税收遵从度。

参考文献:

- 雷雨恒, 2014:《对我国开征房产税的税收收入与税收负担的计量研究》,《财政研究》第9期。
- 刘金东 丁兆阳, 2017:《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》,《财经论丛》第6期。
- 刘金东 高风勤 陶然, 2019:《房地产税的支付意愿与纳税能力分析——基于130个城市的家庭调查》,《税务研究》第8期。
- 张平 侯一麟, 2016:《房地产税的纳税能力、税负分布及再分配效应》,《经济研究》第12期。
- 张平 侯一麟, 2019:《中国城镇居民的房地产税纳税意愿——基于不同减免方案的模拟分析》,《公共行政评论》第12期。
- Aaron, H. (1974), “A new view of property tax incidence”, *American Economic Review* 64(2):212—221.
- Allen, M. & R. Woodbury (2006), “Containing the individual burden of property taxes: A case study of circuit breaker expansion in Maine”, *National Tax Journal* 59(3):665—683.
- Alm, J. (2013), “A convenient truth: Property taxes and revenue stability”, *Cityscape* 15(1):243—245.
- Alm, J. et al (2011), “Rethinking local government reliance on the property tax”, *Regional Science and Urban Economics* 41(4):320—331.
- Alm, J. et al (2014), “Detroit property tax delinquency: Social contract in crisis”, *Public Finance and Management* 14(3):280—305.
- Anderson, J. E. (2014), “Income-based property tax relief: Circuit breaker tax expenditures”, *Public Finance and Management* 14(2):245—273.
- Anderson, N. B. (2006), “Property tax limitations: An interpretative review”, *National Tax Review* 59(3):685—694.
- Anderson, N. B. (2012), “Market value assessment and idiosyncratic tax-price risk: Understanding the consequences of alternative definitions of the property tax base”, *Regional Science and Urban Economics* 42(4):545—560.
- Anderson, N. B. & J. Dokko (2016), “Liquidity problems and early payment default among subprime mortgages”, *Review of Economics and Statistics* 98(5):897—912.
- Andrew, M. (2010), “The changing route to owner occupation: The impact of student debt”, *Housing Studies* 25(1):39—62.
- Andrew, W. D. (1974), “A consumption-type or cash flow personal income tax”, *Harvard Law Review* 87(6):1113—1188.
- Atuesta, L. H. & D. P. Araya (2012), “A spatial cost of living index for Colombia using a microeconomic approach and censored data”, *Applied Economics Letters* 19(18):1799—1805.
- Atuesta, L. H. & G. Hewings (2019), “Housing appreciation patterns in low-income neighborhoods: Exploring gentrification in Chicago”, *Journal of Housing Economics* 44:35—47.

- Awunyo-Vitor, D. et al(2015), “Determinants of property rate default: Evidence from the Ashanti region, Ghana”, *Commonwealth Journal of Local Governance* (16-17):190-203.
- Banzhaf, H. S. et al(2021), “Age-based property tax exemptions”, *Journal of Urban Economics* 121:103303.
- Borge, L. & J. Rattso(2008), “Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway”, *European Economic Review* 52(6):1035-1054.
- Bowman, J. H. (2006), “Property tax policy responses to rapidly rising home values: District of Columbia, Maryland, and Virginia”, *National Tax Journal* 59(3):717-733.
- Bowman, J. H. et al(2009), *Property Tax Circuit Breaker*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bradbury, K. L. et al(2001), “Property tax limits, local fiscal behavior, and property values: Evidence from Massachusetts under Proposition 2”, *Journal of Public Economics* 80(2):287-311.
- Bradley, S. (2013), “Property tax salience and payment delinquency”, School of Economics Working Paper Series 2012-9, LeBow College of Business, Drexel University.
- Bradley, S. (2017), “Inattention to deferred increases in tax bases: How Michigan home buyers are paying for assessment limits”, *Review of Economics and Statistics* 99(1):53-66.
- Buehler, A. G. (1945), “Ability to pay”, *Tax Law Review* 1(3):243-258.
- Cabral, M. & C. Hoxby(2012), “The hated property tax: Salience, tax rates, and tax revolts”, NBER Working Paper, No. 18514.
- Chernick, H. et al(2011), “The impact of the Great Recession and the housing crisis on the financing of America’s largest cities”, *Regional Science and Urban Economics* 41(4):372-381.
- Chernick, H. et al(2020), “The fiscal effects of the COVID-19 pandemic on cities: An initial assessment”, *National Tax Journal* 73(3):699-732.
- Cloyne, J. S. & P. Surico(2017), “Household debt and the dynamic effects of income tax changes”, *Review of Economic Studies* 84(1):45-81.
- Coen-Pirani, D. & M. Wooley(2018), “Fiscal centralization: Theory and evidence from the Great Depression”, *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2):39-61.
- Collins, C. (2020), *Property Tax Trends 2019 and 2020*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Cornia, G. C. & B. A. Slade(2006), “Property taxation of multifamily housing: An empirical analysis of vertical and horizontal equity”, *Journal of Real Estate Research* 27(1):17-46.
- Cornia, G. C. (2012), “Tax Criteria: The design and policy advantages of a property tax”, in: W. J. McCluskey et al (eds), *A Primer on Property Tax Administration and Policy*, Blackwell Publishing Ltd.
- Davis, M. & F. V. Ferreira(2017), “Housing disease and public school finances”, NBER Working Paper, No. 24140.
- Deryugina, T. et al(2018), “The economic impact of Hurricane Katrina on its victims: Evidence from individual tax returns”, *American Economic Journal: Applied Economics* 10(2):202-233.
- Diamond, P. A. & J. A. Mirrlees(1971), “Optimal taxation and public production II: Tax rules”, *American Economic Review* 61(3):261-278.
- Ding, L. & J. Hwang(2020), “Effects of gentrification on homeowners: Evidence from a natural experiment”, *Regional Science and Urban Economics* 83(C):1-14.
- Doerner, W. M. & K. R. Ihlanfeldt(2011), “House prices and city revenues”, *Regional Science and Urban Economics* 41(4):332-342.
- Dye, R. F. & A. Reschovsky(2008), “Property tax responses to state aid cuts in the recent fiscal crisis”, *Public Budgeting & Finance* 28(2):87-111.
- Englund, P. (2003), “Taxing residential housing capital”, *Urban Studies* 40(5-6):937-952.
- Farnham, M. & P. Sevak(2002), “Local fiscal policy and retiree migration: Evidence from the health and retirement study”, Economics Working Paper Archive at Hunter College 02/7.
- Ferreira, F. (2010), “You can take it with you: Proposition 13 tax benefits, residential mobility, and willingness to pay for housing amenities”, *Journal of Public Economics* 94(9):661-673.
- Ferretti, C. (2016), “Most Detroit property assessments to decrease”, *Detroit News*, Feb. 1.
- Fisher, L. M. et al(2009), “Amenity-based housing affordability indexes”, *Real Estate Economics* 37(4):705-746.

- Fisher, R. C. (2018), *State and Local Public Finance*, Routledge.
- Fiva, J. H. & M. Ronning(2008), "The incentive effects of property taxation: Evidence from Norwegian school districts", *Regional Science and Urban Economics* 38(1):49-62.
- Freeman, L. & F. Braconi(2004), "Gentrification and displacement New York City in the 1990s", *Journal of the American Planning Association* 70(1):39-52.
- Giertz, J. F. (2006), "The property tax bound", *National Tax Journal* 59(3):695-705.
- Glaeser, E. L. (1996), "The incentive effects of property taxes on local government", *Public Choice* 89(1-2):93-111.
- Gold, S. D. (1981), "Homeowner property taxes, inflation and property tax relief", *National Tax Journal* 34(2):167-184.
- Goodman, J. (2006), "Houses, apartments, and the incidence of property taxes", *Housing Policy Debate* 17(1):1-26.
- Goodman, C. B. (2018), "House prices and property tax revenues during the boom and bust: Evidence from small-area estimates", *Growth and Change* 49(4):636-656.
- Gravelle, J. C. (2008), "Horizontal equity, tax treatment of families, and equivalency scales", in: J. C. Gravelle(ed), *Empirical Essays on the Causes and Consequence of Tax Policy: A Look at Families, Labor, and Property*, ProQuest Information and Learning Company.
- Greenhalgh-Stanley, N. & S. Rohlin(2013), "How does bankruptcy law impact the elderly's business and housing decisions?", *Journal of Law and Economics* 56(2):417-451.
- Groves, H. M. & L. Prober(1951), "Equity grounds for property taxation re-examined", *Land Economics* 27(2):143-150.
- Gulbrandsen, L. & A. Langsether(2003), "Family transactions in the Norwegian housing market", *Housing Theory and Society* 20(3):137-152.
- Haveman, M. & T. A. Sexton(2008), *Property Tax Assessment Limits*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Health, S. & E. Calvert(2013), "Gifts, loan and intergenerational support for young adults", *Sociology* 47(6):1120-1135.
- Hirayama, Y. (2010), "The role of home ownership in Japan's aged society", *Journal of Housing & the Built Environment* 25(2):175-191.
- Hodge, T. R. (2021), "Decreasing delinquency through assessment reductions: Evidence from Detroit", *Journal of Urban Affairs* 43(5):685-701.
- Hodge, T. R. et al(2015), "Assessment growth limits and mobility: Evidence from home sale data in Detroit, Michigan", *National Tax Journal* 68(3):573-600.
- Ihlanfeldt, K. R. (1979), "Incidence of the property-tax on homeowners: Evidence from the panel study of income dynamics", *National Tax Journal* 32(4):535-541.
- Ihlanfeldt, K. R. (1981), "An empirical-investigation of alternative approaches to estimating the equilibrium demand for housing", *Journal of Urban Economics* 9(1):97-105.
- Ihlanfeldt, K. R. & K. Willardsen(2014), "The millage rate offset and property tax revenue stability", *Regional Science and Urban Economics* 46:167-176.
- Ihlanfeldt, K. R. & T. Mayock(2015), "Foreclosures and local government budgets", *Regional Science and Urban Economics* 53:135-147.
- Immergluck, D. (2009), "Large redevelopment initiatives, housing values and gentrification: The case of the Atlanta beltline", *Urban Studies* 46(8):1723-1745.
- Imrohorglu, A. et al(2018), "Proposition 13: An equilibrium analysis", *American Economic Journal: Macroeconomics* 10(2):24-51.
- Ioannides, Y. M. (2004), "Neighborhood income distributions", *Journal of Urban Economics* 56(3):435-457.
- Kaplanoglou, G. (2015), "Who pays indirect taxes in Greece? From EU entry to the fiscal crisis", *Public Finance Review* 43(4):529-556.
- Kendrick, M. S. (1939), "The ability-to-pay theory of taxation", *American Economic Review* 29(1):92-101.
- Kenyon, D. A. et al(2010), "Property tax relief: The case for circuit breakers", *Land Lines* 16(2):8-13.
- Kitchen, H. (2012), "Property tax: A situation analysis and overview", in: W. J. McCluskey et al(eds), *A Primer on Property Tax Administration and Policy*, Blackwell Publishing Ltd.
- Langley, A. H. (2015a), "Estimating tax savings from homestead exemptions and property tax credits", Working Pa-

- per WP15AL1, Lincoln Institute of Land Policy.
- Langley, A. H. (2015b), “How do states spell relief? A national study of homestead exemptions and property tax credits”, *Land Lines* 21(2):24–31.
- Langley, A. H. (2018), “Improving the property tax by expanding options for monthly payments”, Working Paper WP18AL1, Lincoln Institute of Land Policy.
- Lusardi, A. et al(2011), “Financially fragile households: Evidence and implications”, *Brookings Papers on Economic Activity* 42(1):83–150.
- Lutz, B. F. et al(2011), “The housing crisis and state and local government tax revenue: Five channels”, *Regional Science and Urban Economics* 41(4):306–319.
- Manville, M. & D. Kuhlmann(2018), “The social and fiscal consequences of urban decline: Evidence from large American cities, 1980–2010”, *Urban Affairs Review* 54(3):451–489.
- Mark, J. H. & N. E. Carruthers(1983), “Property values as a measure of ability-to-pay: An empirical examination”, *Annals of Regional Science* 17(2):45–59.
- Martin, I. W. & K. Beck(2018), “Gentrification, property tax limitation, and displacement”, *Urban Affairs Review* 54(1):33–73.
- McCarthy, D. et al(2002), “Asset rich and cash poor: Retirement provision and housing policy in Singapore”, *Journal of Pension Economics & Finance* 1(3):197–222.
- Mikesell, J. L. & D. R. Mullins(2014), “Structural / institutional determinants of variations in household property tax burdens within and across local governments: The effect of the Great Recession and beyond”, *Proceedings, Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* 107:1–32.
- Miller, J. J. et al(2019), “Reverse mortgages and senior property tax relief”, *Journal of Housing Economics* 44(C):26–34.
- Moulton, S. et al(2015), “An analysis of default risk in the Home Equity Conversion Mortgage (HECM) program”, *Journal of Urban Economics* 90:17–34.
- Munnell, A. H. & M. S. Rutledge(2013), “The effects of the Great Recession on the retirement security of older workers”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 650(1):124–142.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave(1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw–Hill.
- Musgrave, R. A. (1990), “Horizontal equity, once more”, *National Tax Journal* 43(2):113–122.
- NCSL Fiscal Affairs Program(2002), *A Guide to Property Taxes: Property Tax Relief*, National Conference of State Legislatures.
- Nikaj, S. & J. J. Miller(2017), “HECM and property tax relief for seniors”, *Cityscape* 19(1):29–46.
- Oates, W. E. (2001), *Property Taxation and Local Government Finance*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Payton, S. B. (2012), “The impact of property assessment standards on property tax burden”, *Public Finance Review* 40(5):584–613.
- Plummer, E. (2003), “Evidence on the incidence of residential property taxes across households”, *National Tax Journal* 56(4):739–753.
- Plummer, E. & R. J. Pavur(2009), “The effects of rate limits on property tax revenues and school expenditures: Evidence from Texas”, *Journal of the American Taxation Association* 31(2):81–107.
- Presbitero, A. F. et al(2014), “Property tax and fiscal discipline in OECD countries”, *Economics Letters* 124(3):428–433.
- Reese, L. A. et al(2014), “Memo from Motown: Is austerity here to stay?”, *Cambridge Journal of Regions Economy and Society* 7(1):99–118.
- Ring, M. (2021), “Wealth taxation and household saving: Evidence from assessment discontinuities in Norway”, <https://ssrn.com/abstract=3716257>.
- Ross, J. M. & W. Yan(2013), “Fiscal illusion from property reassessment? An empirical test of the residual view”, *National Tax Journal* 66(1):7–32.
- Sawada, Y. & S. Shimizutani(2011), “Changes in durable stocks, portfolio allocation, and consumption expenditure in the aftermath of the Kobe earthquake”, *Review of Economics of the Household* 9(4):429–443.
- Sexton, T. A. (2014), “Property tax expenditures: Classified property tax systems”, *Public Finance and Manage-*

ment 14(2):221—244.

- Shan, H. (2010), “Property taxes and elderly mobility”, *Journal of Urban Economics* 67(2):194—205.
- Skidmore, M. & E. Scorsone(2011), “Causes and consequences of fiscal stress in Michigan cities”, *Regional Science and Urban Economics* 41(4):360—371.
- Skidmore, M. & M. S. Tosun(2011), “Property value assessment growth limits, tax base erosion and regional immigration”, *Public Finance Review* 39(2):256—287.
- Snell, R. (2009), *State Finance in the Great Depression*, National Conference of State Legislatures.
- Snell, R. (2016), “Detroit cuts property assessment for most homeowners”, *Crain's Detroit Business*, Feb. 1.
- Stone, M. E. (2006a), “A housing affordability standard for the UK”, *Housing Studies* 21(4):453—476.
- Stone, M. E. (2006b), “What is housing affordability? The case for the residual income approach”, *Housing Policy Debate* 17(1):151—184.
- Stone, M. E. et al(2011), “The residual income approach to housing affordability: The theory and the practice”, *Housing Policy Debate* 30(6):131—156.
- Surico, P. & R. Trezzi(2019), “Consumer spending and property taxes”, *Journal of the European Economic Association* 17(2):606—649.
- Thaiprasert, N. et al(2013), “A regional computable general equilibrium analysis of property tax rate caps and a sales tax rate increase in Indiana”, *Public Finance Review* 41(4):446—472.
- Trotman-Dickenson, D. I. (1996), “Taxable capacity, incidence of taxation and the tax burden”, in: D. I. Trotman-Dickenson(ed), *Economics of the Public Sector*, Palgrave.
- Utz, S. (2001), “Ability to pay”, *Whittier Law Review* 23:867—950.
- Vigdor, J. L. (2010), “Is urban decay bad? Is urban revitalization bad too?”, *Journal of Urban Economics* 68(3):277—289.
- Verhoeven, W. et al(2009), “Losers in market transition: The unemployed, the retired, and the disabled”, *European Sociological Review* 25(1):103—122.
- Waldhart, P. & A. Reschovsky(2012), “Property tax delinquency and the number of payment installments”, *Public Finance and Management* 12(4):316—330.
- Williams, T. (2014), “Cities mobilize to help those threatened by gentrification”, *New York Times*, March 4.
- Zodrow, G. R. (2019), “Taxation, uncertainty and the choice of a consumption tax base”, in: G. R. Zodrow(ed), *Taxation in Theory and Practice*, World Scientific Publishing Co Pte Ltd.

Research Progress on the Ability-to-Pay of Property Tax and Its Economic and Social Impacts

LIU Hua HU Siyan WANG Jiao

(Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, China)

Abstract: Ability-to-pay is the key to achieving the equity of property tax, and it is also an important content to be considered in the reform of property tax. In recent years, scholars at home and abroad have carried out a wealth of research on the ability-to-pay of property tax. The purpose of this paper is to systematically review the literature and the latest research progress on the ability-to-pay of property tax. This paper summarizes and comments on the relevant research from four aspects: the measurement and heterogeneity of the ability-to-pay of property tax, the influencing factors of the ability-to-pay of property tax, the economic and social impacts of the ability-to-pay of property tax and the policies to deal with the insufficient ability-to-pay of property tax. Combined with the practical background of China, the paper also puts forward the existing problems and points to future improvement directions of the ability-to-pay of property tax in China, so as to provide valuable experience and theoretical references for the property tax reform in China.

Keywords: Property Tax; Ability-to-Pay; Property Value; Residential Income

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)