

# 房产税对产业转移的影响:来自重庆和上海的经验证据

刘友金, 曾小明

[摘要] 如何开征房产税是亟待解决的一道现实难题。与以往注重房产税能否抑制房价、调节收入分配等研究不同,本文重点关注房产税能否有效发挥支持实体经济发展的政策功能。本文利用2011年重庆和上海房产税改革试点事件作为自然实验,引入项目评估中新近发展的合成控制法,客观评估房产税政策对产业转移的影响,从一个新的视角观察房产税对实体经济发展的支持作用,为房产税征收方案设计提供科学依据。研究结果显示:在房价水平相对较低、处于工业化中期的重庆开征一定强度的房产税,对工业、服务业的相对产值和相对就业率均具有“促增作用”,这种“促增作用”在统计上具有显著性,在时间上具有持续性,总体表现为有效促进了产业转入。然而,在房价已经很高、处于工业化后期的上海开征强度较低的房产税,却降低了工业和服务业的相对产值,增加了服务业的相对就业率,没有改变已经形成的产业转出态势,但也没有达到“腾笼换鸟”的理想预期。本文研究发现,不同的房产税政策设计以及处于不同经济发展水平和条件的地区,房产税的征收对产业转移的影响效果有很大差异,这对于中国这样一个地区经济发展不平衡的大国如何在全国范围内推行房产税政策提供了有益的启示。

[关键词] 房产税; 产业转移; 异质性劳动力; 合成控制法

[中图分类号]F290 [文献标识码]A [文章编号]1006-480X(2018)11-0098-19

DOI:10.19581/j.cnki.ciejournal.2018.11.006

## 一、问题提出

由于房地产业的财税筹集功能以及对钢铁、水泥等传统产业发展的带动作用,地方政府往往偏好大力推动房地产业发展,甚至部分城市在一定时期还将其定位为当地经济发展的支柱产业。研究显示,随着20世纪90年代后期住房制度的改革和城镇化的快速推进,房地产业发展非常迅速,2000—2013年全国房地产开发投资年均增长24.3%(许宪春等,2015)。政府和企业热衷于投资房地产导致了住房价格持续走高和房地产开发企业利润高企等房地产市场过度繁荣景象。

房地产业的过度繁荣对实体经济,特别是对工业行业的发展产生了强烈冲击,不仅挤出了产业资本投资,还降低了资源配置效率。一方面,房地产市场的过度繁荣会提高本地企业的劳动力、土

[收稿日期] 2017-12-05

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“共生理论视角下中国与‘一带一路’国家间产业转移模式与路径研究”(批准号 17ZDA046)。

[作者简介] 刘友金,湖南科技大学商学院教授,博士生导师,管理学博士;曾小明,湖南科技大学商学院博士研究生。通讯作者:刘友金,liuyoujin@hnust.edu.cn。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

地、资金等要素成本,迫使部分企业迁移至成本相对低廉的地区。从2010年富士康的内迁潮涌,到2016年华为公司从深圳搬迁至东莞的案例,已经折射出高房价对制造业的挤出效应。另一方面,房地产业和其他产业之间巨大的利润差异诱使大量的工业企业投资重心转移至房地产及相关行业,形成了资源错配。研究显示,上市公司房地产企业的平均利润率高达28.7%,而工业企业仅为7.4%(吕江林,2010)。为获取高额利润,大量工业企业将投资重心转向房地产业务,2007年35个大中城市超过半数的上市工业企业拥有房地产业务(王文春和荣昭,2014),2007—2013年期间投资于房地产业务的上市公司高达40%(Chen and Wen,2017)。工业企业将投资重心转向房地产,形成了资源向高利润率低生产率的房地产及相关行业流动、高技术高生产率行业却得不到足够的资源支持的局面,从而导致资源错配,资源配置效率降低(陈斌开等,2015)。要解决和防止高房价导致的产业挤出效应和资源错配等问题,合理引导产业有序转移,提高资源配置效率,一种可选择的政策工具就是征收房产税,抑制房地产业的过度繁荣。中国社会科学院经济学部发布的《2017年经济蓝皮书》指出,针对房地产业的过度繁荣对实体经济产生的挤出效应,实施房产税迫在眉睫。事实上,国务院于2011年1月28日同意重庆和上海作为房产税改革首批试点城市,将个人所拥有的居住房产也纳入征税对象。那么,开征房产税是否有利于优化资源配置、引导产业合理转移从而支持实体经济发展?重庆和上海的试点经验可以为我们提供一定程度的实证依据。

虽然目前没有专题研究房产税对产业转移影响的相关成果,但现有研究关注到了房价上升对产业转移的影响,并形成了两种不同的观点。一种观点认为房价上升促使了产业在区域间转移。Rabe and Taylor(2012)、Murphy et al.(2006)等认为房价上涨会抑制劳动力流入,引起企业实际负担的成本增加,对非房地产业产生挤出效应而引发产业转移。高波等(2012)研究发现,在地区间相对工资、交通成本等其他条件不变的情况下,城市相对房价上升,将促使东、中部地区城市低附加值的产业向外转移,高端制造业和第三产业得到相应发展。邵挺和范剑勇(2010)的研究认为,大型城市的房价过快上涨是长三角地区制造业产业转移的重要原因。另一种观点认为,房价上升对产业转移的影响存在“倒U型”关系。房价的适度上涨会通过集聚效应促进第二产业和第三产业的发展,过高的房价会对第二产业造成挤出效应,抑制其就业和产出,但与第三产业的就业和产出呈正相关关系(席艳玲,2013)。陈晓和张文杰(2017)的研究也得出类似结论,认为房价对产业转移的影响存在“倒U型”关系,只有当相对房价超过某一临界值,才会对第二产业的就业产生挤出效应,但对第三产业的就业和产出具有促进作用。显然,以上研究不仅结论不尽一致,而且没有直接涉及房产税对产业转移的影响。

针对目前研究的不足,本文在理论分析的基础上,拟运用合成控制法,基于2006—2015年35个大中城市的面板数据<sup>①</sup>,分析2011年以来重庆和上海实施房产税这一政策干预对产业转移的影响,试图通过重点解析“房产税政策是否对产业转移产生影响”和“不同的政策设计及其不同的实施条件对产业转移的影响有何差异”这两个关键问题,为下一步在全国范围内推行房产税进行政策设计提供直接的经验证据。本文的创新之处体现在:①在研究内容上,本文不同于以往研究房价与产业转移的关系,而是从房产税能否有效发挥支持实体经济发展的角度,评估了房产税政策实施对产业转移的影响。②在政策效果评价方法上,本文引入项目评估中最新发展的合成控制法(Synthetic Control Methods, SCM)。该方法允许随时间变化的、未观测到的其他影响因素的存在,通过合成控制能够充分剔除未观测到的其他因素的影响,克服了以往实证方法中在选择控制组对象时可能出现的样本选择偏误和未观测到的其他因素造成的内生性问题。③在实证分析处理上,本文采取不同于

① 指国家统计局公布的35个大中城市,也是全国35个主要城市。

以往平均化处理政策效果的评价方式,而是对重庆和上海的政策效果分别进行评价分析,以反映房产税在不同城市对产业转移的影响。同时,通过进一步剖析房产税对两个城市产生不同影响的原因,为不同类型城市的房产税政策设计提供参考。

本文余下部分结构安排如下:第二部分对房产税征收如何影响产业转移进行了理论分析;第三部分介绍了本文评估房产税政策所使用的计量策略;第四部分是实证检验;第五部分是稳健性检验和拓展分析;第六部分是对实证结果的进一步讨论和解释;第七部分是结论及政策建议。

## 二、理论框架

房产税与企业生产成本及企业投资决策紧密相关,房产税政策对产业转移的影响主要通过降低企业生产成本和改变企业投资取向两个方面来实现。一方面,房产税通过降低企业生产成本,促进产业向本地转移;另一方面,房产税通过影响企业的投资取向,促使资本向生产部门转移。

### 1. 房产税与企业生产成本

获取低成本优势是产业转移的重要动因,房产税与房价密切相关,研究房产税对产业转移的影响,需要厘清房价对企业生产成本的影响:①房价上涨提高了企业的用工成本。生活成本是劳动力成本的重要组成部分,而地区间生活成本的差异主要由住房成本决定(Moulton,1995)。Helpman(1998)在Krugman(1991)提出的“核心—边缘”模型的基础上,将住房市场因素引入新经济地理学,研究了房价对劳动力集聚进而企业生产的影响,认为过高的房价会降低劳动者的相对效用,从而抑制劳动力的流入。房价对不同类型劳动力的影响存在差异,房价的非理性上涨不仅“驱赶”了大量的中低技能劳动力,而且使留下来的中高技能劳动力陷入“房奴”困境,降低对人力资本的投资,导致企业失去创新人才的基础,从而增加企业技术创新成本(陈晓和张文杰,2017)。过高的房价使得低技能工人供给减少,劳动价格上涨,增加企业对普通劳动力的获取成本,并成为经济活动的重要分散力(Overman and Puga,2002)。以上理论在Rabe and Taylor(2012)的实证研究中得到了支持,英国东南部劳动力紧缺的主要原因就是其相对较高的房价抑制了劳动力的流入。②房价上涨增加了企业的土地使用成本。土地价格本身是一种租金,不管是土地价格还是住房价格最终都由住房需求决定,住房市场需求引致住房建设用地需求,这种需求受制于一定的土地供应量便形成土地价格,预期房价上涨,住房市场需求增加,导致地价上涨,地价上涨是房价上涨的结果(陈斌开和张川川,2016)。显然,过高的房价将推升城市的整体地价水平,企业的用地成本也将随之提高。③房地产业过度繁荣降低了流向实体经济的信贷资金<sup>①</sup>,推高了其他产业的资金使用成本。因此,房价快速上涨导致企业劳动力使用成本、土地使用成本、资金使用成本上升,迫使部分企业寻找新的低成本空间,成为引发本地产业向外转移的重要诱因。

房产税作为调控住房市场的一项重要税收政策,能够通过抑制住房需求和增加住房供给,对住房市场价格的过快上涨起到一定的抑制作用,进而降低企业生产成本。一方面,房产税增加了住房拥有者的持有成本或保养成本。购房者会根据自身经济实力尽可能选择小型的普通住房,放弃大面积住房或改为租房,从而抑制需求数量。对于投资投机炒房者来说,房产税使其税负加重、获利空间缩小,甚至可能亏损,因此,房产税对投机需求也会起到遏制作用。另一方面,房产税会增加多套住房户或投机者的持有成本,促使他们腾出多余住房,增加住房供给数量。特别是对于目前中国住房

① 《2015年金融机构贷款投向统计报告》显示,2015年末,金融机构各项贷款余额为93.95万亿元,其中房地产贷款余额高达21.01万亿元,占贷款总余额的22.36%。



空置率很高的状况<sup>①</sup>,征收房产税有利于降低住房空置率,增加住房供给。对开发商来说,房产税在一定程度上减少了开发商的囤地、捂房现象,加速房地产开发与销售,提高住房供应率。由此可见,房产税通过多重效应,能够促使房价下降或房价趋于合理和稳定。这一观点得到了刘甲炎和范子英(2013)的实证研究支持,其研究表明,重庆房产税对房价上涨有显著的抑制作用,房产税使得平均房价相对于其潜在房价下降了5.27%。Bai et al.(2014)证实了上海房产税使得上海平均房价降低了11%—15%。因此,从理论上来说,在其他条件不变的情况下,合理的房产税政策设计能够通过降低城市房价或促使房价趋于合理和稳定,来缓解企业生产成本快速上涨的压力,引导劳动力合理流动,吸引产业向本地转移或抑制产业向外地转移。

## 2. 房产税与企业投资取向

房地产市场的波动与企业投资及宏观经济发展紧密相关(Chen et al.,2015)。目前中国的住房市场不仅是一个消费市场,更是一个投资市场,房价变动及预期与投资或投机需求有很大的关系(况伟大,2010)。根据理性泡沫理论,当投资者预期未来资产价格上涨时,其会囤积资产,以期获取更大的收益。Miao and Wang(2014)的研究认为,房地产泡沫同时具备信用缓解和资源重置两种效应。一方面,房地产泡沫导致的高房价使得企业拥有的土地、房屋等资源升值,通过抵押担保效应会缓解企业的融资约束,从而促进企业增加投资(Gan,2007;Chaney et al.,2012)。另一方面,房地产市场的泡沫会导致资源错配效应,可能会促使企业将资金更多地配置到与核心业务无关的房地产市场(Campello et al.,2010),有泡沫的部门常常会吸引更多的资本配置到该部门,对其他部门的投资产生挤出效应(Miao and Wang,2018;李天祥和苗建军,2011),同时,泡沫部门能够获得更多的银行信贷,挤占其他部门的信贷获取(Bleck and Liu,2018)。所以,企业投资房地产市场的总体福利效应取决于信用缓解效应与资源错配效应相互作用后的净效应。而Chen et al.(2015)对1998—2012年间中国上市公司数据的实证分析证明了资源错配效应要大于抵押担保效应,同时他们的研究还发现,随着房地产市场的繁荣,企业以削减生产性投资为代价,将更多的资本投资于商业地产。那么,是否会出现一个地方的房地产投资都是来源于外地企业,并不会挤占本地企业的生产性投资和信贷呢?王文春和荣昭(2014)的研究认为,企业更倾向于投资其所在城市的房地产,因为企业对所在地房地产市场的情况和相关政策及人文地理环境较为熟悉,与当地金融机构、政府部门关系较为紧密,所以在当地进行房地产投资具有优势。由此可知,如果任由房价非理性上涨,本地企业会倾向于将投资方向转移至房地产业,减少生产性投资,在地区层面表现为以制造业为代表的实体产业相对产值或相对就业减少。

房产税是对住房持有环节征税,与房地产市场密切关联,对房地产业和房地产市场产生重大影响,从而也会影响企业的投资取向。征收房产税能够减少房地产市场的投机行为(昌忠泽,2010),促使房价下降或趋于合理和稳定,减少房地产市场的泡沫,降低资源错配效应。一方面,当房价下降或房价趋于合理和稳定的时候,进入房地产业务的非房地产企业将减少其在房地产业的投资,将资金重新配置到原有核心业务中,从而增加生产性投资;另一方面,房产税政策通过促进房价合理和稳定,弱化房地产的抵押担保效应,降低房地产业对其他产业信贷资源的挤占效应,缓解非房地产企业的融资约束,改善融资环境,有利于吸引外地企业转入。此外,房产税作为财政政策的重要组成部分,也是重要的经济杠杆,在调节收入分配、稳定房价、推动土地节约和高效利用方面具有一定的宏观调控作用,有利于形成良好的企业投资环境和产业发展环境。因此,在理论上,科学的房产税政策

<sup>①</sup> 根据中国家庭金融调查2013年的统计数据,全国平均住房空置率为22.4%,严重高于美国的1%—3%,欧盟的9.5%,日本的13.1%。

能够为非房地产企业提供良好的生产和投资环境,并促使资本从房地产部门向非房地产部门转移,表现为非房地产业的相对产值或相对就业增加。

### 三、研究设计

科学评估房产税政策对产业转移的影响,关键是寻找一种合适的政策效果评估方法。在政策效果的评估中,双重差分法(Difference-in-Difference Method, DID)深受国内外学者们欢迎。然而,这一方法要求干预组和参照组在干预之前是可比的,但由于地区异质性的存在,这一要求很难得到满足,所以容易导致政策效果评估出现偏差。为克服 DID 方法的缺陷,Abadie and Gardeazabal (2003)提出了一种新的识别政策效果的方法——合成控制法(Synthetic Control Methods, SCM)。该方法可以通过参照组的加权平均构造每个政策干预个体的“反事实”参照组,即合成控制对象,模拟房产税改革试点城市在不实施房产税政策下的产业转移情况,以对比该项政策的实施效果。这相当于一种准实验研究,即在研究期内的同一时间点在同一地区进行对比实验,该地区实施房产税和不实施房产税两种情形下产业转移状况的对比结果即为房产税对产业转移影响的政策效果。

假设有  $N+1$  个地区,区域 1 在  $T_0$  期开始征收房产税,其他  $N$  个地区没有征收房产税。 $Y_{1it}$  表示地区  $i$  在  $t$  期实施房产税的潜在结果, $Y_{0it}$  表示地区  $i$  在  $t$  期没有实施房产税的潜在结果,从而地区实施房产税的因果效应为  $\tau_{it}=Y_{1it}-Y_{0it}$ ,其中, $i=1, \dots, N+1, t=1, \dots, T$ 。地区  $i$  在  $t$  期观测到的产业转移结果为  $Y_{it}=D_{it}Y_{1it}+(1-D_{it})Y_{0it}=Y_{0it}+\tau_{it}D_{it}$ ,  $D_{it}$  表示地区  $i$  在  $t$  期的房产税政策干预状态,若地区  $i$  在  $t$  期受到房产税政策干预取值为 1,否则取值为 0。为叙述方便,假设第 1 个地区在  $T_0$  期后受到房产税政策干预,而其他  $N$  个地区所有时期都没有受到房产税政策干预,那么对于  $t>T_0$ ,房产税的政策效应可以表示为  $\tau_{1t}=Y_{11t}-Y_{01t}=Y_{1t}-Y_{01t}$ 。由于第 1 个地区实施了房产税政策,因而在  $t>T_0$  期,可以观测到潜在结果  $Y_{11t}$ ,但无法观测到如果其没有受到政策干预时的潜在结果  $Y_{01t}$ 。为了估计地区 1 的反事实结果, $Y_{0it}$  可以用下列模型表示(Abadie et al., 2010):

$$Y_{0it}=\delta_t+\theta_i Z_i+\lambda_i \mu_i+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

式中, $\delta_t$  是时间固定效应; $Z_i$  是可观察到的( $K \times 1$ )维协变量,表示不受房产税试点影响的控制变量; $\theta_i$  是一个( $1 \times K$ )维未知参数向量, $\lambda_i$  是一个( $1 \times F$ )维无法观测到的公共因子向量, $\mu_i$  是( $F \times 1$ )维系数向量, $\varepsilon_{it}$  是每个地区不能观测到的短期冲击,假设在地区层面满足均值为 0。

可以看出,式(1)是对传统双重差分(DID)模型的扩展。DID 模型允许存在观测不到的影响因素存在,但是这些影响因素的效应不随时间变化,即  $\lambda_i$  为常数。而式(1)则允许观测不到因素的效应可以随时间变化,即设定  $\lambda_i$  不为常数。

为求出  $Y_{0it}$ ,可以考虑一个( $N \times 1$ )维的权重向量  $W=(w_2 \dots, w_{N+1})$ ,满足  $w_j \geq 0, j=2, \dots, N+1$ ,并且  $w_2+\dots+w_{N+1}=1$ 。这里将权重限制非负,相当于用控制组地区的凸组合来合成控制组,是为了避免外推造成的可能偏差。向量  $W$  的每一个特定值代表对第 1 个地区的合成控制,这是参照组内所有地区的一个加权平均。对每个参照组地区的变量值进行加权可以得到:

$$\sum_{j=2}^{N+1} w_j Y_{jt}=\delta_t+\theta_i \sum_{j=2}^{N+1} w_j Z_j+\lambda_i \sum_{j=2}^{N+1} w_j \mu_j+\sum_{j=2}^{N+1} w_j \varepsilon_{jt} \quad (2)$$

假定存在权重向量( $w_2^* \dots, w_{N+1}^*$ ),使得:

$$\sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{j1} = Y_{11}, \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{j2} = Y_{12}, \dots, \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jT_0} = Y_{1T_0}, \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Z_j = Z_1 \quad (3)$$

Abadie et al.(2010)证明了如果  $\sum_{t=1}^{T_0} \lambda_t' \lambda_t$  为非奇异矩阵(Nonsingular Matrix),则有:

$$Y_{0it} - \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jt} = \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* \sum_{s=1}^{T_0} \lambda_s \left( \sum_{n=1}^{T_0} \lambda_n' \lambda_n \right)^{-1} \lambda_s' (\varepsilon_{js} - \varepsilon_{1s}) - \sum_{j=1}^{N+1} w_j^* (\varepsilon_{jt} - \varepsilon_{1t}) \quad (4)$$

可以证明,在一般条件下式(4)趋近于 0。因而,对于  $T_0 < t \leq T$ ,地区 1 的反事实结果近似可以用合成控制组来进行表示,即  $\hat{Y}_{0it} = \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jt}$ ,从而得到政策效果的估计值:

$$\hat{\tau}_{it} = Y_{it} - \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jt}, t \in [T_0+1, \dots, T] \quad (5)$$

求取  $\hat{\tau}_{it}$  的关键是找到使(3)式成立的权重  $W^*$ ,可以通过近似解来确定合成控制向量  $W^*$ 。选择最小化  $X_1$  和  $X_0 W$  之间的距离  $|X_1 - X_0 W|$  来确定权重  $W^*$ 。其表达式为  $\|X_1 - X_0 W\| = \sqrt{(X_1 - X_0 W)' V (X_1 - X_0 W)}$ 。 $X_1$  是房产税征收前地区的  $(m \times 1)$  维特征向量; $X_0$  是  $(m \times N)$  矩阵, $X_0$  的第  $j$  列为地区  $j$  房产税征收前相应的特征向量。 $V$  是一个  $(m \times m)$  的对称半正定矩阵。尽管这里的推导过程对任意的  $V$  都有效,但实际上  $V$  的选择会影响估计均方误差,这里使用 Abadie et al.(2010)开发的程序计算得到  $V$ ,使得合成地区近似房产税征收地区在政策实施前的产业转移轨迹。通过加权后得到的合成地区的产业转移情况,实际上是模拟了假设房产税征收地区不实施该项政策时的产业转移情况,政策实施地区与合成地区之间的产业转移差异即是房产税政策对该地区产业转移的影响。

与双重差分(DID)和倾向得分匹配(PSM)方法相比,合成控制法(SCM)能够更加客观、准确地估计房产税政策对产业转移的影响效果,因为双重差分法对参照组的选择具有主观性和随意性,缺乏说服力。处理组与参照组之间的系统差异可能是控制组征收房产税的原因,就没有充足的理由能够排除政策的内生性,如果直接采用 DID 进行估计会得到有偏的结果。而倾向得分匹配法是基于条件独立的假设建立参照组模拟随机试验来分析政策的影响。虽然倾向得分匹配法与合成控制法都是利用参照组的信息构造人工对照组,但倾向得分匹配法将面板数据作为个体形成的混合数据,不能分析个体的具体情况,个体与年份的交错将会导致结果的偏差(苏治和胡迪,2015)。合成控制法能够很好地克服上述两种方法存在的不足,通过对多个参照组对象进行加权,构造一个与处理组完全相似的参照对象。其优点表现为:①扩展了传统的双重差分模型,是一种非参数方法;②通过数据驱动决定权重,减少了主观判断带来的误差,避免了政策内生性问题;③通过对多个参照对象加权来模拟处理对象政策实施前的情况,可以清晰地反映每个参照对象对“反事实”事件的贡献。

## 四、实证检验

### 1. 数据来源及变量说明

(1)数据来源。使用 2006—2015 年 35 个大中城市的平衡面板数据来实证分析房产税征收对重庆和上海产业转移的影响,数据来源于历年《中国城市统计年鉴》和国家统计局网站。本文的实证目标是用其他城市的加权平均来模拟房产税政策实施城市未征收房产税时的产业转移情况,然后与征收房产税后真实的产业转移情况进行对比来估计房产税征收对产业转移的影响。由于中国产业主要分布在省会和中心城市,以及合成控制法要求其他样本城市的经济特征尽可能与重庆和上海

相似,所以本文选取国家统计局确定的35个大中城市作为样本,其中,上海、重庆为处理组,其余33个城市作为参照组。

(2)变量说明。产业产值和就业的变动包括两方面的内容:一方面是企业间的迁移导致地区产值和就业的变动,代表产业在地区间的转移;另一方面是企业不同部门之间的投资变动导致的变化,代表产业份额在部门之间的转换。这两方面的变化在学术界的实证研究中统归入广义上的产业转移。由于中国缺乏完善的企业区位变动信息的相关数据,一般将产业转移定义为产业份额或就业人员份额的变化,研究的是相对产业转移,例如高波等(2012)、杨亚平和周泳宏(2013)、胡安俊和孙久文(2014)等的研究均使用相对产值或相对就业率识别产业转移。本文借鉴他们的做法,使用相对产值和相对就业率来衡量产业转移的变化情况,分别用城市工业和服务业(第三产业)的产值或从业人数除以所有样本城市的平均值得到。

为了考虑合成控制对象的拟合效果以及结果的稳健性,参照刘甲炎和范子英(2013)的做法,尽可能加入一些影响产业转移的重要因素作为预测控制变量,包括相对工资、人均GDP、财政支出占GDP比重、人口密度、年末金融机构存款余额、医院卫生院床位数、国际互联网用户数。其中,相对工资代表企业的劳动力成本;人均GDP用来代表城市的劳动生产率;财政支出占GDP比重表示政府对市场的干预程度;人口密度代表城市产生的集聚效应;年末金融机构存款余额、医院卫生院床位数和国际互联网用户数分别代表城市的金融、医疗卫生情况和信息基础设施情况。

## 2. 实证结果

虽然重庆和上海同时进入房产税试点城市,但由于经济发展水平及区位条件不同,两市在区域发展战略及转型升级路径等方面存在差异。从产业转移的方向看,重庆总体上表现为产业转入阶段,而上海总体上表现为产业转出阶段。尽管如此,这一差异并不会影响本文政策评估结果的稳健性,因为本文的研究不考虑使用以往将两个试点城市混合研究的方法,而采取分析每个城市的方式,分别构建重庆和上海的合成控制城市。并且合成控制法是一种数据驱动型的方法,无论政策实施城市处于何种产业转移阶段,只要合成控制对象在政策实施之前能够较好拟合政策实施城市的产业转移趋势,就能反映该项政策实施的产业转移效果。合成控制法估计的房产税政策对产业转移的影响由每一个试点城市和其合成控制城市的相对产值或相对就业率的差值来衡量。以重庆为例,房产税改革的时间为2011年,重庆房产税改革的产业转移效果通过重庆和合成重庆在2011年后的相对产值或相对就业率的差值来体现。

通过合成控制法可以计算出构成合成控制对象的权重组合,由于上海的工业产值份额在全国居第一位,其他经济特征也比较特殊,在使用工业相对产值分析房产税政策对产业转移的影响时,无法找到合适的权重对其他城市进行加权平均拟合房产税政策前的工业相对产值<sup>①</sup>。尽管如此,也并不影响本文进行下一步的分析:①因为本文选取的上海工业相对就业率指标可作为工业相对产值的替代指标,同样也可以分析房产税对上海工业转移的影响;②根据苏治和胡迪(2015)等人的研究思路,由于存在特殊国家和地区的情形导致政策实施地区无法找到合适的合成控制对象,但只要

① 不同预测变量下合成对象的城市权重详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)公开附件。上海是全国最大的综合性工业中心城市,2006年其工业总产值占全国的6.01%,在全国城市当中所占份额最大,随着产业结构的调整和转型升级,尽管这一数值有所下降,到2015年这一比值仍有2.85%,在全国所有城市当中所占份额仍然最大。由于合成控制法权重的选择要求为正数且和为1,所以在合成控制法分析房产税政策对工业转移的影响时,上海无法找到合适的合成控制对象。刘甲炎和范子英(2013)也发现上海由于经济指标特殊性而无法找到合适的控制对象。



能够证明某项政策对某一些国家或地区产生显著影响,那么就能在一定程度上说明政策是有效的;  
③本文可以通过替代方法——双重差分法估计房产税对上海工业转移的影响,部分弥补上海无法找到合成控制对象的不足。

本文在分析房产税对产业转移的影响过程中,使用工业相对产值和工业相对就业率作为预测变量考察房产税政策对工业转移的影响,使用服务业相对产值和服务业相对就业率作为预测变量考察房产税政策对服务业转移的影响。

(1)重庆房产税政策对产业转移的影响。重庆和对应的合成控制城市在2006—2015年间的工业相对产值和工业相对就业率如图1(a)和图1(b)所示,其中垂直虚线所在的位置表示房产税改革实施的年份。在虚线左侧,重庆和其合成控制城市的工业相对产值和工业相对就业率都非常接近,差异度极小,说明合成重庆很好地拟合了重庆产业转移情况的变动路径。而在虚线右侧,二者逐渐偏离,合成控制对象的工业相对产值和工业相对就业率均低于重庆,二者的差值正是房产税改革对工业转移影响的政策效果,意味着与假设没有征收房产税的重庆相比,开征房产税能够促使重庆的工业相对产值和工业相对就业率大幅度增加,这种“促增作用”表明房产税政策显著促进了工业向重庆转移。

重庆房产税政策对服务业影响的政策效果如图1(c)和图1(d)所示,不管是使用相对产值还是相对就业率作为预测变量,在房产税政策实施前,重庆与其合成控制对象的值都非常接近,拟合效果较好,在房产税政策实施后两者的差距开始大幅度扩大,合成控制对象的服务业相对产值和服务业相对就业率均低于重庆,二者的差值即为房产税改革对服务业的政策效果,表明房产税政策同样对重庆服务业的相对产值和相对就业率具有“促增作用”,即房产税政策显著促进了服务业向重庆转移。

从政策效果的变化趋势看,除了工业相对产值指标外,其他指标在2012年或者2013年之后开始呈现水平变化,产业转移效应并没有持续增强。可能的原因是公众对房产税政策的预期下降以及政策的刺激力度不强。现有研究发现,公众预期(Mertens and Ravn, 2011; 吴化斌等, 2011)、政策刺激强度(张佐敏, 2013)对财税政策效应具有重要影响。理论上,房产税的产业转移效应同样会受到公众预期和政策刺激强度的影响,当房产税试点工作刚开展时,人们对房产税政策效应的预期比较大,从而导致了较大的政策效应,但随着时间推进,人们发现房产税政策的刺激强度不及预期,政策效果出现了边际递减,所以出现了部分指标呈水平变化的现象。刘甲炎和范子英(2013)、苏治和胡迪(2015)以及Bai et al.(2014)对政策效果的评估结果也存在类似的情形。

(2)上海房产税政策对产业转移的影响。如前所述,使用工业相对产值作为预测变量时,上海无法找到合适的合成控制对象,因此,暂时不能确认房产税对上海工业产业转移的影响。但从图2(a)中仍可以看出,上海房产税政策没有改变已经形成的工业向外转移的走势。从图2(b)可以看到,合成控制对象在实施房产税改革前的工业相对就业率曲线波动较大,在政策实施前的拟合效果不理想<sup>①</sup>,因此,使用工业相对就业率作为相对产值的替代变量,暂时也不能完全确认房产税政策对上海工业转移是否产生了显著影响。

使用服务业相对产值作为预测变量时,图2(c)显示,在虚线右侧,上海服务业相对产值与合成上海相比有所降低,但在虚线左侧,上海和合成上海的服务业相对产值拟合度并不十分理想,因此很难确认上海服务业相对产值的降低完全是由房产税政策导致的结果。也就是说,尽管房产税政策

① 这也恰恰说明传统的双重差分法在评估房产税对产业转移的影响时可能是无效的,因为使用合成控制法都难以获得可靠的参照组,双重差分法主观地选择一些城市作为上海的参照组可能会造成更大的偏差。



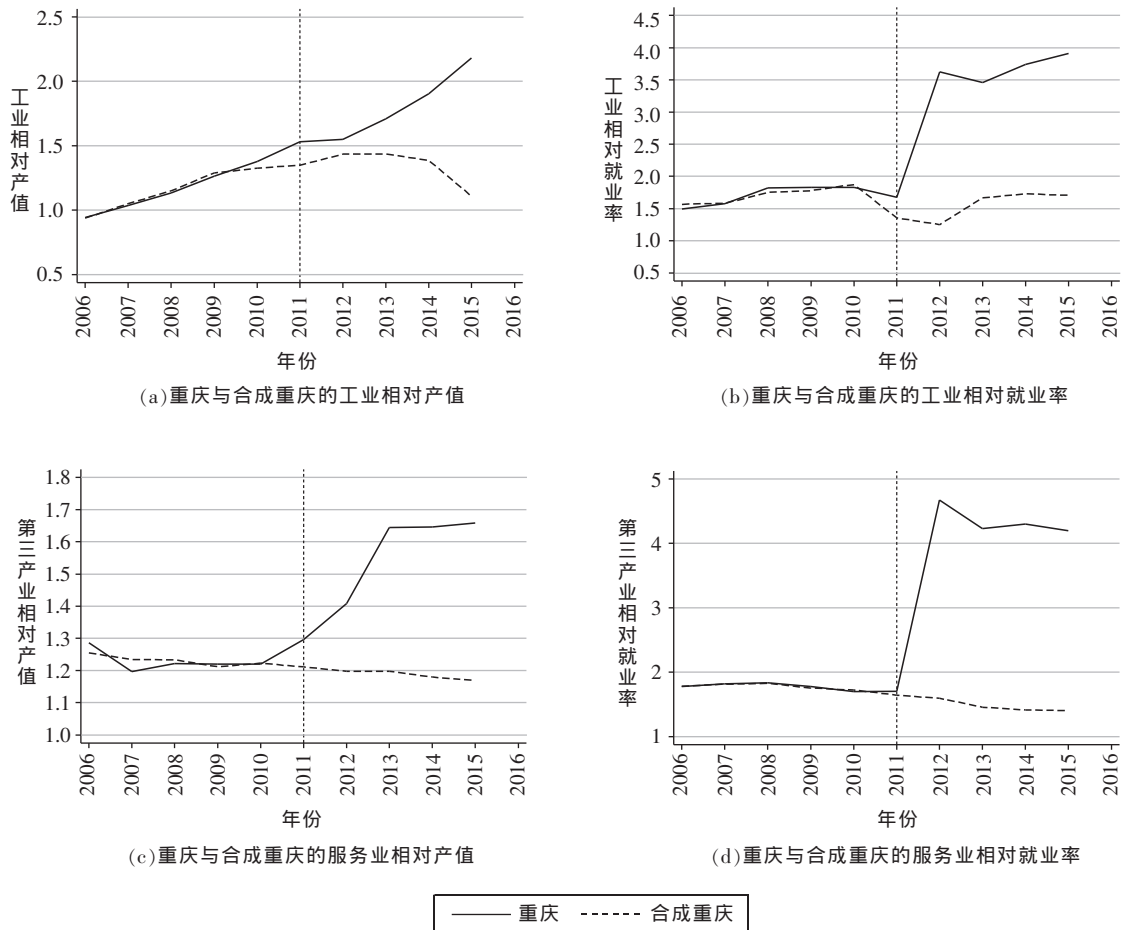


图1 重庆房产税政策对工业和服务业的影响效果

降低了上海服务业相对产值,但在统计上可能缺乏显著性。使用服务业相对就业率作为预测变量时,图2(d)显示,房产税政策实施之前,上海和其合成控制城市的服务业相对就业率差异不大,合成上海较好地拟合了上海服务业相对就业率的变动趋势,房产税政策实施后,二者逐渐偏离,表明房产税促进了上海服务业相对就业率的增加。可见,房产税增加了上海服务业的相对就业率,但减少了上海服务业的相对产值。可能的原因在于上海的房产税政策对高端服务业产生了挤出效应,但并没有挤出低端的劳动密集型服务业。

这里值得注意的是,上海工业相对产值和工业相对就业率都呈下降趋势,但工业相对产值的下降速度明显快于工业相对就业率;上海服务业相对产值呈下降趋势,而服务业相对就业率却有波动向上的趋势。为什么上海会出现相对产值和相对就业率变动不一致或者说相背离的现象?可能的原因有两个:①上海在经历了一系列的产业转移和产业升级后,上海工业和服务业的劳动生产率增长速度相对其他城市有所下降,其产值和就业经历了从非均衡到均衡的过程<sup>①</sup>(肖昕茹,2013)。②反映上海的劳动密集型产业未能有效向外转移和中高端产业发展速度比较慢,即没有实现“腾笼换

① 上海的工业和服务业经历了由相对产值大于相对就业率到相对产值与相对就业率相近的过程。

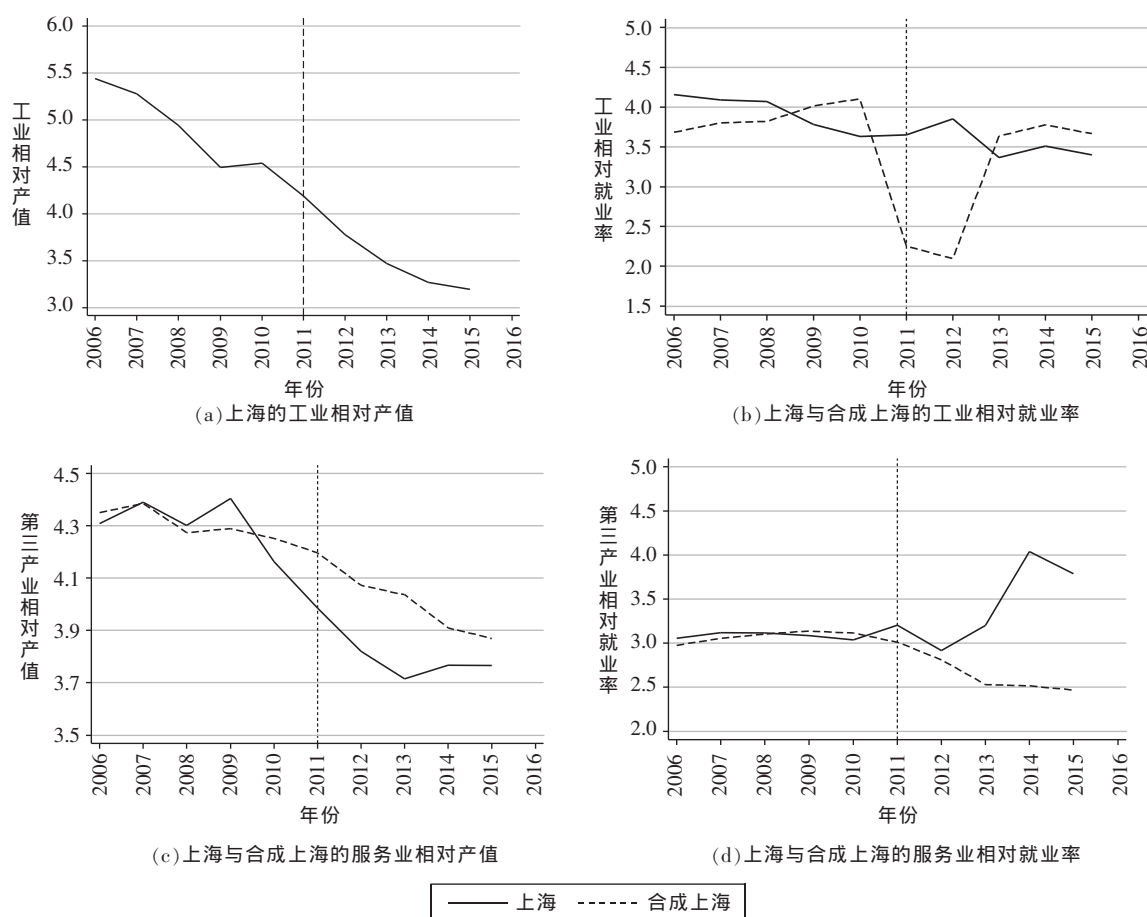


图2 上海房产税政策对工业和服务业的影响效果

鸟”<sup>①</sup>。一方面,由于农民工是上海一线工人的主要组成部分,2010年第六次人口普查显示,农民工占上海常住人口的30.96%,但由于农民工特殊的消费以及居住模式<sup>②</sup>,农民工工资和房价存在不相关性,高房价可能并没有带来农民工名义工资的同步提升,也没有同步提升厂商的农民工的劳动成本(胡草和范红忠,2017),因此,劳动密集型产业升级或向外转移缓慢;另一方面,上海的高房价严重抑制了创业者的创业行为,对中高端创业人才的挤出效应非常显著(吴晓瑜等,2014),从而抑制

① 《中国工业经济年鉴》数据显示,2006—2015年,上海的医药制造业、通用设备制造业、电气机械及器材制造业、通信设备制造业以及仪器仪表制造业等行业的产值占工业行业的比重不升反降;上海的农副食品加工业、食品制造业、烟草制品业、造纸及纸制品业等行业的产值占工业行业的比重没有下降,甚至有些行业有上升趋势。服务业细分行业中,住宿和餐饮业的产值占服务业的比重呈下降趋势,但其就业人数占服务业的比重却呈上升趋势;交通运输、仓储和邮政业产值占服务业的比重不断下降,但其就业人数占服务业的比重却并没有下降。

② 农民工的工资很难支持他们在就业城市购买住房,加上户籍制度、社会保障制度和子女教育等各方面的限制,农民工逐渐形成了“城市挣钱、农村消费”的消费模式,基于“挣钱回农村消费”的目的,农民工为了节省住房成本、积攒更多收入,他们会选择居住在城中村、工厂集体宿舍和工地工棚等,形成了农民工独特的低成本居住模式。

了中高端产业的发展<sup>①</sup>,说明上海的高房价使得产业升级和经济转型速度放缓。这一判断得到了张莉等(2017)研究的验证,他们利用地级市的房价数据和中国劳动力动态调查数据实证分析发现,房价对高技能劳动力的抑制作用强于低技能劳动力,认为一些城市寄希望通过房价上涨挤走低技能劳动力、促进产业升级的做法可能适得其反。

从整体结果看<sup>②</sup>,重庆的房产税政策显著提高了重庆的相对产值和相对就业率,促进了产业向重庆转移,并且这一结果是在政策实施前合成重庆拟合效果非常理想的条件下得到的,有较强的说服力。而上海房产税政策对工业和服务业的相对产值和相对就业率的影响并不一致,即降低了相对产值,却增加了相对就业率。

## 五、稳健性检验及进一步分析

借鉴苏治和胡迪(2015)的做法,如果合成控制对象在政策实施前期与政策实施城市的拟合效果较好,则对政策实施城市进行下面的稳健性检验,否则将不再对政策实施城市进行下面的稳健性检验。因此,下面将对重庆工业和服务业的结果都进行稳健性检验,而只对上海服务业的结果进行稳健性检验,针对上海工业相对产值无法找到控制组这一问题,本文使用双重差分法展开进一步补充分析。

### 1. 重庆结果的稳健性检验

为证实结果的有效性,验证实证分析中预测变量的差异确实是由于房产税政策带来的影响而非其他一些未观测到的外在因素,并且估计的政策效果在统计上显著,这里采用 Abadie et al. (2010)提出的一种类似于统计中秩检验(Rank Test)的排序检验(Permutation Test)方法<sup>③</sup>,用来判断是否还有其他城市出现和重庆同样的情况,概率有多大。这一检验的思想是假设所有参照组的城市在2011年开始征收房产税,使用合成控制法构造相应城市的合成控制对象,估计在假设情况下的政策效果,然后比较重庆实际产生的政策效果和对照组城市假设情况下产生的政策效果。如果两者的政策效果差距足够大,那么有理由相信房产税的政策效果是显著的。

由于这一方法要求在政策实施前城市的合成控制对象具有良好的拟合效果,如果一个城市2011年前的拟合效果不理想,即 RMSPE<sup>④</sup>值比较大,即使政策后期得到的较大的预测变量差值也不能反映该政策的效果。因此,当一个城市的合成控制对象在政策实施前的拟合效果不好时,就不再分析这个城市的排序检验情况。理由是,如果合成控制对象没能拟合好实施房产税改革前的预测变量值,最后得到的预测变量差值很可能是拟合效果不好所导致的,与房产税改革政策无关。同样地,如果排序检验中参照组城市在2011年前的拟合效果不好,在这里也会去掉预测变量差值的展示。图3—图6是以工业以及服务业的相对产值和相对就业率分别作为预测变量时的差值分布。

① 据艾普大数据统计,“逃离北上广深”的人群中,26—35岁年龄段的人最多,占总人群的66%—77%,这些年龄段的人群最具创新创业活力,是支撑和引领中高端产业发展的主力军,这些人群的流出显然不利于上海中高端产业的发展(网址:<http://cj.sina.com.cn/article/detail/6388470292/439973?t=1521538716910>)。

② 房产税政策对重庆和上海工业与服务业相对产值及相对就业率影响程度的具体数值,详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)公开附件。

③ 稳健性检验还包括安慰剂检验和其他外生冲击的干扰性检验,详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejjournal.org>)公开附件。

④ RMSPE(Root Mean Square Prediction Error,均方预测误差的平方根)衡量了一个城市与其合成控制对象之间的拟合程度,详见 Abadie et al.(2010)。

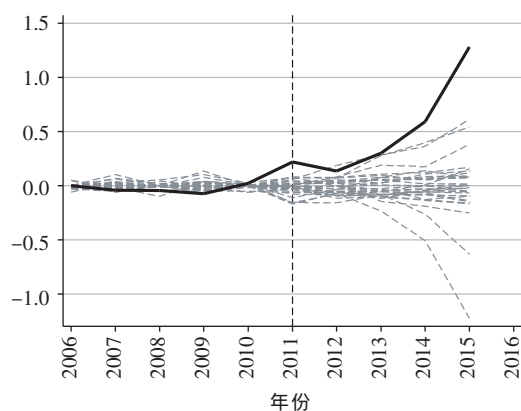


图3 各城市工业相对产值差值分布

注:实线表示重庆,虚线表示 RMSPE 值比重庆 1.5 倍低的城市。

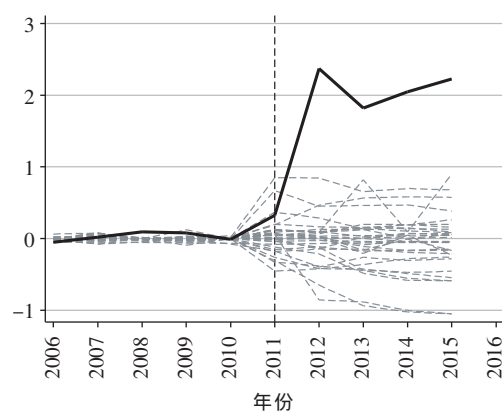


图4 各城市工业相对就业率差值分布

注:实线表示重庆,虚线表示 RMSPE 值比重庆 1.5 倍低的城市。

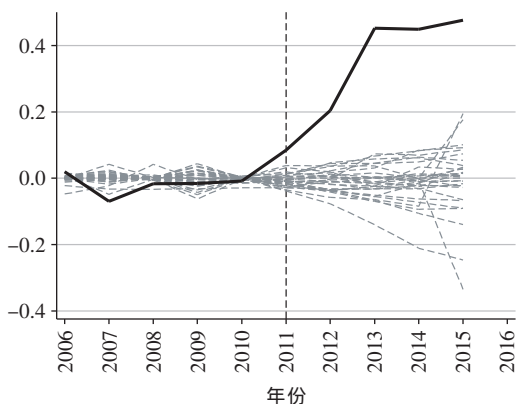


图5 各城市服务业相对产值差值分布

注:实线表示重庆,虚线表示 RMSPE 值比重庆 1.5 倍低的城市。

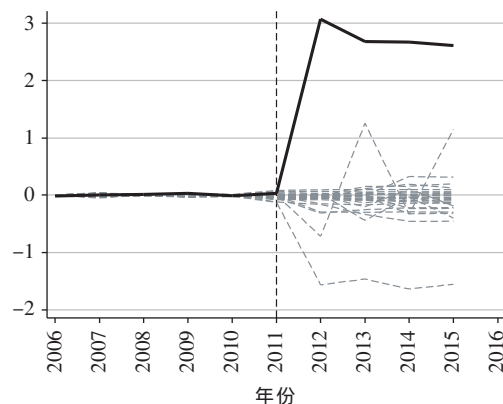


图6 各城市服务业相对就业差值分布

注:实线表示重庆,虚线表示 RMSPE 值比重庆 1.5 倍低的城市。

以工业相对产值作为预测变量为例,这里排除了 2011 年之前 RMSPE 值超过重庆 RMSPE 值 1.5 倍的城市预测变量差值的展示,图 3 展示了排除上述城市后的差值分布<sup>①</sup>。可以看到,2011 年之前,重庆与其他城市的工业相对产值变动的差距并不大,但是在 2011 年后,重庆与其他城市的差距开始拉大,其分布位于其他城市的外部。这表明房产税政策提高了重庆的工业相对产值,也表明只有 1/30<sup>②</sup>,即 3.33% 的概率出现重庆和合成重庆工业相对产值之间这么大的差距,这类似于统计推断中的显著性水平,因此,可以认为重庆的相对工业产值增加在 5% 的水平上是显著的。类似地,同样可以证明重庆工业相对就业率的增加,以及服务业相对产值和相对就业率的增加在统计上都是显著的。

① 2011 年之前 RMSPE 值超过重庆 RMSPE 值 1.5 倍的 3 个城市为沈阳、青岛和海口,2 大港口城市为天津和上海,共计 5 个城市。

② 本文中的样本城市一共 35 个,对重庆进行分析时,剔除沈阳、青岛、海口、天津和上海 5 个城市,还有 30 个城市,所以重庆出现上述情况的概率为 1/30。



## 2. 上海政策效果的进一步分析

(1)房产税对上海工业相对产值的影响。由于使用上海的工业相对产值作为预测变量时,合成控制法无法找到合适的控制对象,为了估计房产税对上海工业转移的影响,本文使用替代方法——双重差分法作为补救措施,计量模型设定如下:

$$I_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Tax_i + \alpha_2 Year + \beta_1 Tax_i \times Year + \eta X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (6)$$

其中, $I$ 是反映产业转移的变量, $Tax$ 是房产税政策变量,上海取值为1,参照组的城市取值为0。 $Year$ 是年份虚拟变量,2011年开始取值为1,2011年前取值为0。 $\beta_1$ 即为房产税政策对产值影响的净效应。 $X$ 为控制变量的集合, $\delta_i$ 为个体固定效应, $\gamma_t$ 为时间固定效应。

由于双重差分法在参照组的选择上有主观随意性,为了降低双重差分法估计结果的偏误,本文在选择参照组城市时,按照双重差分法的共同趋势假设,尽可能选择与上海工业相对产值趋势一致的城市。通过数据分析发现,北京、深圳、广州、杭州以及宁波的工业相对产值在2011年之前与上海一样都处于下降趋势,将这5个城市作为上海的参照组并通过控制其他影响产业转移的变量,一定程度上能够剔除上海本身所处发展阶段的因素。表1报告了双重差分法的估计结果,其交叉项的系数反映的是房产税政策对上海工业相对产值的影响。第(1)列是在使用上述5个城市作为参照组但没有控制其他影响因素情况下的估计结果;第(2)列是在使用上述5个城市作为参照组且控制了其他影响因素情况下的估计结果;第(3)列是在使用全样本中除重庆和上海之外的33个城市作为参照组并控制了其他影响因素情况下的估计结果,以检验第(2)列结果的稳健性。三种情况下的交叉项系数均显著为负,显示房产税降低了上海的工业相对产值且具有稳健性,这就可以确认上海工业相对产值的减少部分是由房产税政策所引致的,说明房产税政策在一定程度上有利于促进上海工业外移。

(2)房产税对上海服务业影响的进一步检验。本文使用有效性检验进一步分析房产税政策对上海服务业相对产值和服务业相对就业率的影响是否显著,结果见图7和图8。从图7可以看出,尽管在2011年后上海服务业相对产值与其他城市的差距开始拉大,其分布位于其他城市的外部,但是在房产税政策实施之前,上海服务业相对产值的波动较大,与其他城市的服务业相对产值的差距也较大,因此,仍无法确认房产税对上海服务业相对产值的影响是否显著。从图8可以看出,2011年之前上海服务业相对就业率与其他城市的差距较小,但2011年后上海服务业相对就业率与其他城市的差距开始扩大,分布在了其他城市的外部。这表明房产税政策提高了上海的服务业相对就业率,同时也表明只有1/33,即3.03%的概率出现上海和合成上海服务业相对就业率之间这么大的

表1 上海房产税对工业转移的影响(双重差分法)

	(1)	(2)	(3)
交叉项	-0.9948*** (-3.5405)	-1.2665*** (-3.8052)	-0.8220** (-2.5406)
其他控制变量		控制	控制
常数项	2.1979*** (20.5617)	1.1516 (0.4901)	-11.6263*** (-12.7024)
观测值	60	60	340
R <sup>2</sup>	0.794	0.933	0.810

注:括号内为t统计量,\*\*\*和\*\*分别代表1%和5%的显著性水平。(1)、(2)列中的参照组为北京、深圳、广州、杭州以及宁波,(3)列中的参照组为除重庆和上海外的其他33个城市。

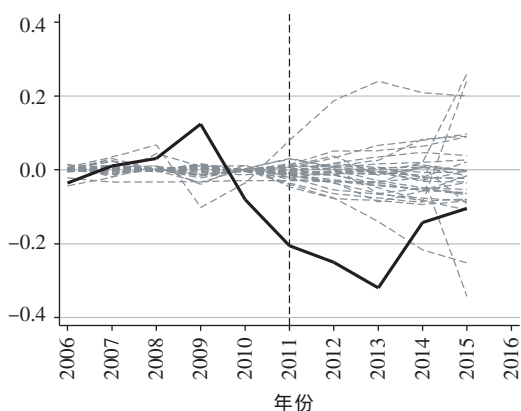


图7 各城市服务业相对产值差值分布

注：实线表示上海，虚线表示 RMSPE 值低于上海的城市。

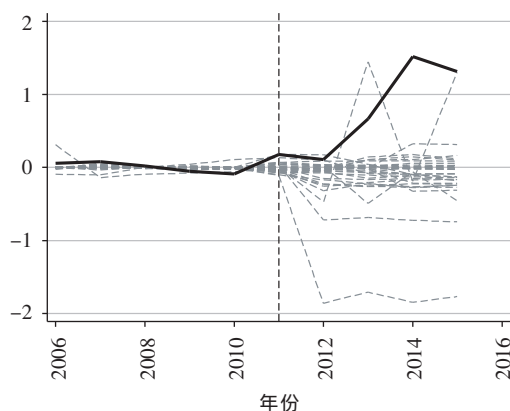


图8 各城市服务业相对就业率差值分布

注：实线表示上海，虚线表示 RMSPE 值低于上海的城市。

差距<sup>①</sup>，这类似于统计推断中的显著性水平，因此，可以认为上海的服务业相对就业率增加在 5% 的水平上是显著的。

## 六、进一步讨论和解释

通过合成控制法实证分析了房产税政策对重庆和上海产业转移的影响，发现房产税政策对两市产业转移的影响总体上是积极的，或者说至少没有发现因实施房产税政策而给重庆和上海两个城市的工业和服务业带来坏的影响。但是，政策实施效果的差异很大，房产税政策对重庆的工业和服务业有显著的促进产业转入效果，而且这种效果在工业和服务业中都具有统计上的稳健性和时间上的持续性。然而，房产税对上海相对产值和相对就业率的影响并不一致，具体地，房产税降低了上海的工业相对产值，增加了服务业的相对就业率，对工业相对就业率和服务业相对产值的影响并不显著。房产税政策对重庆和上海产业转移的影响为什么会出现如此大的差别？本文拟结合两市的房产税实施细则和经济发展背景的地区差异予以解释。

### 1. 重庆和上海房产税实施的细则差异

尽管在 2011 年重庆和上海同时入选房产税改革试点城市，但两市在征税对象、税率，以及免税面积等实施细则方面存在较大差异<sup>②</sup>。在征税对象上，重庆同时对增量房产和存量房产征税，但都仅限于别墅与高档公寓，上海只对增量房产征税，对存量不征税。重庆对第二套以上住房都征税，上海对非本市居民家庭在本市新购住房征税。相比较而言，房产税政策对于非本市居民来说，重庆比上海更加公平，这也从侧面说明了上海采取的是一种限制外来人口的房产税政策。在房产税的税率上，重庆的税率高于上海的税率，其最高的税率是上海的 2 倍，且上海在税额计算时还打七折，说明重庆的房产税政策对房地产市场调控的力度更大。在免税面积的计算方式上，重庆以家庭为单位对一套应税住房扣除免税面积，上海按照人均 60 平方米扣除，实际上对于多数上海本地居民，一个家庭可以拥有多套免税住房。从重庆和上海的房产税实施细则可知，重庆比上海的征税对象范围更广，税率更高，政策实施力度更大，政策也更加公平。

① 本文中的样本城市一共 35 个，对上海进行分析时，剔除重庆以及 RMSPE 值大于上海的北京，还有 33 个城市，所以上海出现上述情况的概率为 1/33。

② 重庆和上海房产税实施细则差异对比表详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)公开附件。

## 2. 房产税实施细则差异对产业转移的影响

房产税对产业转移的一般性影响在理论部分已有论述,这里主要结合重庆和上海在经济发展水平、产业发展阶段等方面的特点,从两市房产税政策差异的角度展开进一步解释<sup>①</sup>。

(1)房产税对重庆产业转入产生促进作用的解释。重庆目前正处于工业化中期阶段(陈佳贵等,2006;廖信林等,2013),同时也处于承接东部沿海发达地区产业转移的黄金机遇期,其经济发展水平、住房价格等因素更符合中国大部分城市发展的一般情形。从征税对象看,重庆对本市和非本市居民新购的第一套住房都不征税,与上海限制外来人口的房产税政策相比,重庆的房产税政策有利于吸引外来劳动力就业<sup>②</sup>,随着劳动力供给增加,企业对劳动力的获取成本将会降低,从而有利于产业向重庆转移。重庆的房产税政策使得大面积住房和高档住宅的持有成本增加,在其他条件不变的情况下,住宅持有成本增加会促使购房者改买房为租房,一定程度上抑制了对大面积住房和高档住宅的需求数量(王诚尧,2011)。同时,房地产投资企业预期人们对高档住宅和大面积住房的需求减少,部分企业将由原来的对高档住宅和大面积住房投资转向对普通住房投资,有利于增加普通住房供给。在其他条件不变的情况下,普通住房供给增加将导致普通住房价格相对下降,企业投资利润减少,从而有利于非房地产企业将更多的资金配置到主营业务中,增加生产性投资,在地区层面表现为工业以及生产性服务业的相对产值和相对就业率增加。

结合征税对象和房产税率可以看出,重庆的房产税与上海相比征税对象范围更广,税率更高,政策实施力度更大,对房价的过快上涨和房地产市场的投机行为有更强的遏制和收敛作用。由于房价的高速增长会阻碍房地产部门以外实体经济的发展(陈彦斌和邱哲圣,2011),那么在重庆当前的房价水平下,其房产税政策更能有效抑制房地产泡沫,最终会使得房地产企业的利润与非房地产企业的平均利润差距缩小,从而减少非房地产企业对房地产业的投资,增加生产性投资,促使资本从房地产业向非房地产业转移。需要指出的是,与上海正处于传统服务业向现代服务业的结构转换期不同,重庆还处于工业和服务业平衡发展阶段。房产税政策促进工业向重庆转移的同时,不可避免地要求提高相关行业的服务水平,引致服务业也向重庆转移。

(2)房产税对上海产业转移影响效果的解释。上海于2003年左右已经进入后工业化发展阶段(陈佳贵等,2006),以劳动密集投入为特征的加工制造业逐渐向外转移,工业在国民经济中的比重不断降低。上海本身经济的特殊性、税制设计以及房价和税率之间的不匹配影响了上海房产税政策的传导方式和实施效果。陆铭等(2015)认为,城市房价的上升将提高城市居民的生活成本,从而抑制劳动力在本地区的集聚(或阻止潜在劳动力的流入),减少劳动力供给。处在高位的上海房价本身已经对劳动力的集聚产生了抑制效应,加之限制外来人口的房产税政策,进一步抑制了劳动力向上海集聚。由于农民工的特殊居住模式,上海限制外来人口的房产税政策主要对高技能劳动力产生挤出效应,因此上海的房产税政策并不利于中高端制造业的发展,难以达到“腾笼换鸟”的效果。房价推高工业用地价格的现象在房价越高的城市表现得越明显(谭锐等,2015),在上海高房价的现实情况下,其较低强度的房产税对抑制工业用地价格上涨的作用非常有限,难以吸引新的工业企业进

① 本文还从两市房产税政策对异质性劳动力流动影响差异的角度进行了实证检验及延伸解释,发现重庆与上海房产税政策实施效果存在较大差异的一个重要原因是,两市房产税政策对异质性劳动力流动的影响存在差异,详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)公开附件。

② 据艾普大数据统计显示,重庆对“逃离北上广深”的人群最具吸引力,流入总量占比最高,达到14.22%,成为最受逃离人群青睐的城市,而重庆在实施房产税后其相对合理房价是吸引“逃离北上广深”人群的关键因素(网址:<http://cj.sina.com.cn/article/detail/6388470292/439973?t=1521538716910>)。

入。并且从长期来看,影响房地产价格的主要因素在于供求关系和后市预期(杨继瑞,2011),而上海只对增量房征税的房产税政策,难以改变现有的房屋供求关系和企业投资预期,因此上海房产税政策同样难以改变企业的投资决策以促使资本向生产部门转移。

此外,上海房产税与房价之间的不匹配可能也是影响产业转移效果的重要原因。国内外已有研究论证了房产税对房价有负向影响,即房产税越高,房价就越低(Case and Grant,1991;况伟大等,2012;胡资骏,2015)。按照 OECD 国家的经验,征收越高的房产税越有利于控制房价上涨,例如况伟大(2012)的研究发现,英国和美国在 2000—2009 年间的房产税分别为 13.76%和 6.17%,对应的住房价格指数分别为 87.29 和 93.92。因此,与高房价相对应的低房产税,也可能是上海房产税未能有效影响产业转移的原因之一。

## 七、结论及政策启示

本文在理论分析房产税征收影响产业转移的基础上,利用 2011 年在重庆和上海开始的房产税改革试点事件,基于 2006—2015 年全国 35 个大中城市面板数据,借助项目评估文献中最新发展的合成控制法,实证分析了房产税改革政策对重庆和上海产业转移的影响及其差异。研究发现:①从房产税对产业转移影响的整体结果看,房产税政策对实体经济发展具有支持作用。但由于经济发展水平、产业发展阶段以及房产税政策的实施细则、强度和力度等方面的不同,房产税政策对产业转移的影响效果存在差异,因此,对实体经济的支持作用也不尽相同。②重庆的房产税政策有显著的产业转入效果,即房产税政策对工业、服务业的相对产值和相对就业率存在一定的“促增作用”,这种“促增作用”在时间上具有持续性,说明重庆的房产税政策有利于承接产业转移。③上海的房产税政策的实施,降低了工业和服务业的相对产值,对工业相对就业率的影响不显著,但明显增加了服务业的相对就业率,说明上海的房产税政策虽然在一定程度上有助于产业结构调整,但仍没有达到“腾笼换鸟”的预期。④进一步的分析发现,重庆和上海的房产税政策对异质性劳动力流动的影响差异,是造成房产税影响产业转移的政策效果在两个城市间存在较大差别的一个重要原因。⑤科学的房产税政策设计有利于引导产业在区域间合理转移,个别不显著的政策效果不能作为否定房产税政策能够合理引导产业转移的证据<sup>①</sup>,并且认为房产税设计必须与地区经济发展目标、房价水平相适应才能发挥支持实体经济发展的政策效果。

总体而言,本文证实了房产税政策能够对促进产业合理转移产生积极影响,这在产业层面为政策制定者推进房产税改革提供了理论与现实依据,可以得到以下政策启示:

(1)产业是城市发展的“基石”,应当把如何有利于城市产业发展作为重要考量因素纳入房产税的政策设计中。房产税征收方案设计,关系到房产税的政策功能实现,房产税的政策目标不同,自然征收方式就应该不同。房产税作为一个多目标政策体系,引导产业合理转移与集聚,促进产业优化升级,确保城市的长期发展与繁荣,理当成为房产税政策功能设计的题中之义。

(2)加快研究推进在全国范围内实施房产税,发挥房产税对实体经济发展的支持作用。目前中国大部分城市正处于工业化中期阶段,需要大力发展制造业和生产性服务业,应当控制房地产业过度繁荣造成的高房价,降低企业的生产成本和劳动者的生活成本,避免出现房价过快上涨对其他部门产生大规模的挤出效应,增强城市的产业聚集能力和对高端人才的吸纳能力。这一方面要选准房产税出台窗口,对于目前中国城市来说,现在仍然是开征房产税的最佳时机;另一方面要把握与现

<sup>①</sup> 正如 Ball and Sheridan(2005)以及苏治和胡迪(2015)等学者在对政策评价的研究中所言,只要没有发现某一政策对经济带来坏的影响,不显著的政策效果不能作为反对该政策的证据。



有房价相适应的房产税征收强度,越是房价高的地区越要把握好征收力度,这样才能有效发挥房产税引导产业合理转移、促进产业转型升级迈向价值链高端的积极作用。

(3)根据地区产业发展所处阶段和经济发展条件,实施差别化的房产税政策。房产税政策对产业转移的影响因地区经济发展特征和房产税实施方案不同而产生差异,因此,必须根据各地区经济发展水平、产业结构以及房地产发展的实际情况,实行差别化房产税政策。由于中国是一个发展不平衡的大国,一、二、三线城市以及东、中、西部的经济发展水平、目标与条件及对异质性劳动力需求等情况存在较大差异,房产税政策对各地区的经济影响效果和影响机制也会存在较大差异,故而实施房产税不能一刀切。中央立法的重点是把握基本原则、征税范围、税率幅度区间等要求,各地可根据自身的实际和政策目标进行税制设计,确定征收方式、征收强度,制定差别化的房产税政策,引导产业合理转移与集聚。

需要指出的是,本文虽然引入项目评估中最新发展的合成控制法,实证分析了上海和重庆房产税政策试点对产业转移影响及其差异,为在全国推行房产税政策提供了产业层面的理论依据和经验证据。但是,房产税的征收关系到经济生活的各个方面,而本文只重点关注了房产税对产业转移的影响,在政策设计的过程中,应综合考量多方面因素,以保证房产税政策体系的科学合理和有效运行。

#### [参考文献]

- [1] 昌忠泽. 房地产泡沫、金融危机与中国宏观经济政策的调整[J]. 经济学家, 2010, (7): 69-76.
- [2] 陈斌开, 金箫, 欧阳涤非. 住房价格、资源错配与中国工业企业生产率[J]. 世界经济, 2015, (4): 77-98.
- [3] 陈斌开, 张川川. 人力资本和中国城市住房价格[J]. 中国社会科学, 2016, (5): 43-64.
- [4] 陈佳贵, 黄群慧, 钟宏武. 中国地区工业化进程的综合评价和特征分析[J]. 经济研究, 2006, (6): 4-15.
- [5] 陈彦斌, 邱哲圣. 高房价如何影响居民储蓄率和财产不平等[J]. 经济研究, 2011, (10): 25-38.
- [6] 陈晓, 张文杰. 相对房价差异与地区产业结构——基于我国省际面板数据的实证分析[J]. 商业研究, 2017, (11): 133-140.
- [7] 高波, 陈健, 邹琳华. 区域房价差异、劳动力流动与产业升级[J]. 经济研究, 2012, (1): 66-79.
- [8] 胡安俊, 孙久文. 中国制造业转移的机制、次序与空间模式[J]. 经济学(季刊), 2014, (4): 1533-1556.
- [9] 胡草, 范红忠. 高房价抑制新企业进入了么?——来自于中国工业企业的经验证据[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, (1): 146-153.
- [10] 胡资骏. 房产税对房价影响效应研究: 基于中美比较[J]. 金融发展评论, 2015, (1): 36-50.
- [11] 况伟大. 预期、投机与中国城市房价波动[J]. 经济研究, 2010, (9): 67-78.
- [12] 况伟大, 朱勇, 刘江涛. 房产税对房价的影响: 来自 OECD 国家的证据[J]. 财贸经济, 2012, (5): 121-129.
- [13] 李天祥, 苗建军. 房价上涨对国民经济影响的理论分析——基于房地产财富效应传导机制视角[J]. 软科学, 2011, (2): 57-61.
- [14] 廖信林, 顾炜宇, 王立勇. 政府 R&D 资助效果、影响因素与资助对象选择——基于促进企业 R&D 投入的视角[J]. 中国工业经济, 2013, (11): 148-160.
- [15] 刘甲炎, 范子英. 中国房产税试点的效果评估: 基于合成控制法的研究[J]. 世界经济, 2013, (11): 117-135.
- [16] 陆铭, 张航, 梁文泉. 偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J]. 中国社会科学, 2015, (5): 59-83.
- [17] 吕江林. 我国城市住房市场泡沫水平的度量[J]. 经济研究, 2010, (6): 28-41.
- [18] 邵挺, 范剑勇. 房价水平与制造业的区位分布——基于长三角的实证研究[J]. 中国工业经济, 2010, (10): 24-32.
- [19] 苏治, 胡迪. 通货膨胀目标制是否有效?——来自合成控制法的新证据[J]. 经济研究, 2015, (6): 74-88.
- [20] 谭锐, 赵祥, 黄亮雄. 高房价下的制造业转移: 城市间还是城市内[J]. 经济学报, 2015, (2): 56-75.

- [21]王诚尧. 评论对推进房地产税改革持有怀疑的各种观点[J]. 财政研究, 2011,(2):12-20.
- [22]王文春,荣昭. 房价上涨对工业企业创新的抑制影响研究[J]. 经济学(季刊), 2014,(2):465-490.
- [23]吴化斌,许志伟,胡永刚,鄢萍. 消息冲击下的财政政策及其宏观影响[J]. 管理世界, 2011,(9):26-39.
- [24]吴晓瑜,王敏,李力行. 中国的高房价是否阻碍了创业[J]. 经济研究, 2014,(9):121-134.
- [25]席艳玲,吉生保,王小艳. 要素相对价格对产业结构调整倒逼效应分析——基于省际动态面板数据的系统GMM估计[J]. 财贸研究, 2013,(5):18-24.
- [26]肖昕茹. 我国产业结构与就业结构协调性的区域差异研究——对上海、安徽、重庆的比较分析[J]. 西部论坛, 2013,(3):83-90.
- [27]许宪春,贾海,李皎,李俊波. 房地产经济对中国国民经济增长的作用研究[J]. 中国社会科学, 2015,(1):84-101.
- [28]杨继瑞. 房产税征管系统完善与现实把握:源自渝沪试点[J]. 改革, 2011,(3):47-52.
- [29]杨亚平,周泳宏. 成本上升、产业转移与结构升级——基于全国大中城市的实证研究[J]. 中国工业经济, 2013,(7):147-159.
- [30]张莉,何昌,马润泓. 房价如何影响劳动力流动[J]. 经济研究, 2017,(8):155-170.
- [31]张佐敏. 财政规则与政策效果——基于DSGE分析[J]. 经济研究, 2013,(1):41-53.
- [32]Abadie, A., and J. Gardeazabal. The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country[J]. American Economic Review, 2003,93(1):113-132.
- [33]Abadie, A., A. Diamond, and J. Hainmueller. Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program [J]. Journal of the American Statistical Association, 2010,105(490):493-505.
- [34]Bai, C. E., Q. Li, and M. Ouyang. Property Taxes and Home Prices: A Tale of Two Cities [J]. Journal of Econometrics, 2014,180(1):1-15.
- [35]Ball, L. M., and N. Sheridan. Does Inflation Targeting Matter[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2004.
- [36]Bleck, A., and X. Liu. Credit Expansion and Credit Misallocation[J]. Journal of Monetary Economics, 2018,94(c):27-40.
- [37]Campello, M., J. R. Graham, and C. R. Harvey. The Real Effects of Financial Constraints: Evidence from a Financial Crisis[J]. Journal of Financial Economics, 2010,97(3):470-487.
- [38]Case, K. E., and J. H. Grant. Property Tax Incidence in a Multijurisdictional Neoclassical Model [J]. Public Finance Quarterly, 1991,19(4):379-392.
- [39]Chaney, T., D. Sraer, and D. Thesmar. The Collateral Channel: How Real Estate Shocks Affect Corporate Investment[J]. American Economic Review, 2012,102(6):2381-2409.
- [40]Chen, T., L. X., Liu, and L. Zhou. The Crowding-out Effects of Real Estate Shocks—Evidence from China[M]. New York: Social Science Electronic Publishing, 2015.
- [41]Chen, K., and Y. Wen. The Great Housing Boom of China [J]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2017,9(2):73-114.
- [42]Gan, J. Collateral, Debt Capacity, and Corporate Investment: Evidence from a Natural Experiment [J]. Journal of Financial Economics, 2007,85(3):709-734.
- [43]Helpman, E. The Size of Regions[J]. Topics in Public Economics: Theoretical and Applied Analysis, 1998,31(5):33-54.
- [44]Krugman, P. Increasing Returns and Economic Geography[J]. Journal of Political Economy, 1991,99(3):483-499.
- [45]Mertens, K., and M. Ravn. Understanding the Aggregate Effects of Anticipated and Unanticipated Tax Policy Shocks[J]. Review of Economic Dynamics, 2011,14(1):27-54.

- [46]Miao, J., and P. Wang. Sectoral Bubbles, Misallocation, and Endogenous Growth [J]. *Journal of Mathematical Economics*, 2014,53(8):153–163.
- [47]Miao, J., and P. Wang. Asset Bubbles and Credit Constraints [J]. *American Economic Review*, 2018,108(9): 2590–2628.
- [48]Moulton, B. R. Interarea Indexes of the Cost of Shelter Using Hedonic Quality Adjustment Techniques [J]. *Journal of Econometrics*, 1995,68(1):181–204.
- [49]Murphy, A., J. Muellbauer, and G. Cameron. Housing Market Dynamics and Regional Migration in Britain[R]. Department of Economics Discussion Paper Series, Department of Economics, University of Oxford, 2006.
- [50]Overman, H. G., and D. Puga. Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries [J]. *Economic Policy*, 2002,17(34):115–148.
- [51]Rabe B., and M. P. Taylor. Differences in Opportunities? Wage, Employment and House-Price Effects on Migration[J]. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2012,74(6):831–855.

## Research on the Influence of Industrial Transfer from the Property Taxes: Empirical Research from Chongqing and Shanghai

LIU You-jin, ZENG Xiao-ming

(Business School of Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** How to levy the property tax is an imminent and difficult practical problem nowadays. The previous literature mainly focusses on the depressing effect of the property tax on the housing price, the adjustment of income distribution, etc. This paper focuses on another important research problem, that is, whether property taxes can serve as an effective policy instrument to support the development of real economy. In 2011, pilot programs on property tax reform were conducted in Chongqing and Shanghai. Using these reforms as natural field experiments, this paper introduces the new project evaluation method known as synthetic control method to evaluate the impact of property tax policy on industrial transfer. This approach provides a new perspective on how the property tax would support the real economy development. It provides the scientific basis for the design of property tax levy scheme. There is a series of important research findings. For Chongqing at middle phase of industrialization with lower level of housing price, the property tax policy has a “promoting effect” on the relative output value and relative employment rate of industry and service industries. This effect is statistically significant and continuous in time. It generally promotes the industrial transfer inward. In the meantime, for Shanghai at latter phase of industrialization with high level of housing price, the property tax reduces the relative output value of industry and service industries and increased the relative employment rate of the service industry. It has no impact on the current trend of the industry transfer outward. It does not achieve the target of ‘clearing the cage to make way for new birds’, i.e. the industrial upgrade. This paper finds that the impact of property tax on the industrial transfer is sensitive to the design of property tax policies and the level of economic development in different regions. For countries with drastically unbalanced regional economic development such as China, findings in this paper has profound implications for the effective nationwide implementation of the property tax policy.

**Key Words:** property tax; industrial transfer; heterogeneous labor; synthetic control method

**JEL Classification:** O18 R11 R58

[责任编辑:覃毅]