

房产税对基本公共服务的影响研究

——来自上海和重庆的经验证据

金海燕^{1,2}, 李佩¹

(1. 重庆大学 管理科学与房地产学院, 重庆 400000; 2. 重庆大学 建设经济与管理中心, 重庆 400000)

摘要:在我国财税体制下,地方政府出现了土地财政、公共支出偏好等收支行为。当前,土地财政的不可持续性已经显现,普遍开征房产税能为地方政府提供稳定的财政收入,也有助于改善地方基本公共服务供给和推动基本公共服务均等化。在分析房产税对基本公共服务的影响机制的基础上,文章以沪、渝两市试点的房产税政策为切入点,基于全国35个大中城市2003—2019年面板数据,采用合成控制法客观评估房产税对基本公共服务的影响。实证结果表明,房产税改善了沪、渝两市的基本公共服务总体水平,对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境等基本公共服务均有促进作用。房产税对两市基本公共服务的影响程度存在异质性,可能的解释是两市的房产税政策试点细则与城市发展情况存在差异。文章的研究丰富了房产税政策和基本公共服务关系的相关理论,为全国普及房产税提供了前瞻性决策依据,为优化地方政府财政收入结构、推动基本公共服务均等化、增进民生福祉提供了有益启示。

关键词: 房产税;基本公共服务;合成控制法

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2023)09-0064-15

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20230617.403

一、引言

按照我国《“十四五”公共服务规划》,“稳步提升公共服务保障水平,提高基本公共服务均等化水平”是满足人民美好生活需求的重要保障。党的十八大以来,我国地方政府在“以人民为中心”的执政理念指引下,在健全完善基本公共服务体系方面取得显著成绩。在“十四五”期间,我国将进一步补齐基本公共服务短板,持续推进基本公共服务均等化,增进民生福祉。

当前我国正处于深化改革的关键时期,在新常态发展背景下,积极探寻可持续的公共服务供给机制、提供公平且优质的基本公共服务至关重要。然而,在多种复杂因素的共同作用下,现阶段我国基本公共服务的供给仍未达到理想状态。究其原因,1994年的分税制改革推行“财权集中、事权下放”,逐步造成中央和地方间事权、财权的不匹配。地方政府缺乏可自主支配的稳定资金用于公共服务供给,财政缺口不断扩大,对中央政府转移支付的依赖性不断增强(李兴文等, 2021)。然而转移支付在资金规模和配置结构上都未能有效缓解地方财政压力,地方政府逐步形成了“以地养费”的公共服务供给模式(安园园, 2021; 缪小林和张蓉, 2022),但受制于土地资源有限、未来土地收益一次性预支等条件,土地财政的不可持续性问题日益显现。此外,在土

收稿日期:2023-04-03

基金项目:国家自然科学基金项目(71740027);中央高校基本科研项目(2020CDJSK03XK07)

作者简介:金海燕(1976-),女,黑龙江佳木斯人,重庆大学管理科学与房地产学院、建设经济与管理中心副教授;

李佩(1999-)(通讯作者),女,安徽安庆人,重庆大学管理科学与房地产学院硕士研究生。

地财政和区际竞争的背景下，地方政府形成财政支出偏好，重视有利于辖区经济增长的经济性公共服务，可能对民生性公共服务缺乏改善动力(詹新宇和王蓉蓉, 2022)。综上所述，在我国财税体制下，财政纵向失衡成为制约地方政府公共服务供给行为的制度原因。基本公共服务水平的提升和均等化的推进离不开财税体制改革和地方政府的作用，而房产税为破解上述问题提供了契机。

房产税作为房地产保有环节直接税，税收收入稳定、潜力巨大，能够增加地方财政收入和优化公共服务供给。我国是世界上少数尚未全面开征房产税的国家之一。长期以来，房产税改革相关工作受到中央的高度重视和社会的广泛关注。2011年1月，上海、重庆开展第一批房产税试点，针对个人征收房产税，这标志着房产税在我国进入实质性征收阶段。此后十年间，中央多次会议提及“积极稳妥推进房产税立法和改革”。2021年3月，“十四五”规划中再次提出“推进房地产税立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权”，进一步明确房产税作为直接税和地方税收的主要来源。2021年10月，全国人大常委会颁布《关于授权国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定》。改革的总体目标和基本思路已逐步清晰，有序推进并择时出台房产税是中央与地方政府的共识和未来方向。

本文在沪、渝试点的背景下，分析房产税影响基本公共服务的理论机制，并基于我国35个大中城市2003—2019年面板数据，采用合成控制法评估房产税对基本公共服务的政策效应，重点分析房产税对基本公共服务的影响以及不同实施条件下房产税对基本公共服务影响效应的异质性问题。研究发现：房产税改善了沪、渝两市的基本公共服务总体水平，对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境等类型的基本公共服务均有促进作用。房产税对两市基本公共服务的影响程度存在异质性，可能的解释是两市的城市发展情况和房产税政策实施细则的差异。这为在全国范围内推行房产税提供了前瞻性决策依据，也为构建公共服务供给长效机制、提升地方政府公共服务供给能力和推动基本公共服务均等化提供了政策参考。

本文的研究贡献在于：第一，在研究视角方面，与已有从房价、地方财政等角度开展的研究不同，本文立足于基本公共服务视角，考察房产税的政策效应；第二，在研究内容方面，本文从直接和间接路径分析了房产税影响基本公共服务的机制，深化了房产税与基本公共服务关系的理论研究；第三，在研究方法方面，本文将沪、渝试点视作准自然实验，采用合成控制法(SCM)评估房产税对不同类型基本公共服务的影响，并采用双重差分法(DID)补充论证，丰富了房产税政策效应的实证研究。

本文结构安排如下：第二部分是文献回顾、机制分析与研究假设；第三部分是研究设计；第四部分是实证结果分析；第五部分是对结果的进一步讨论；最后是结论与政策启示。

二、文献回顾与机制分析

(一)文献回顾

公共服务是指政府为满足社会公共需求而提供的产品、服务的总称(唐铁汉和李军鹏, 2005)，《“十四五”公共服务规划》将基本公共服务定义为：为保障社会全体成员基本权利、基础性的福利水平，向全体成员提供的公共服务，其供给主体以政府为主，强调服务均等化。地方政府作为基本公共服务的主要供给主体，其财政收支的匹配是推动基本公共服务提升的重要前提。然而，在财政分权的背景下，地方政府的财政收入与公共支出错配(辛方坤, 2014)，可能缺乏改善公共服务的资金能力(姜晓萍和郭宁, 2020; 缪小林和张蓉, 2022)。

解决上述问题，首要环节是激励地方政府的供给行为，通过增加其财政收入影响基本公共服务的支出规模和结构。在我国现行财政体制下，转移支付、土地出让收入等是地方财政收入

的重要组成部分。已有研究发现,转移支付能降低公共服务供给的边际成本,缩小地方政府间财力差距,激励地方政府改善公共服务供给的行为(范子英和张军,2013;缪小林等,2017)。在土地出让收入方面,地方政府垄断国有土地使用权转让能显著惠及地区基本公共服务供给(朱巧玲和张明飞,2020)。在公共服务方面,转移支付、土地出让收入对经济性公共产品供给行为具有强烈激励作用,但对民生性公共服务的改善并不明显(左翔和殷醒民,2013)。尽管二者在一定程度上缓解了地方政府的财政压力、公共服务供给能力受限等问题,但土地资源的稀缺性、土地出让收入的不可持续性、转移制度的非自主性等客观局限不可忽视(吴炳辉和何建敏,2015;缪小林等,2017)。从深化财税体制改革和健全基本公共服务体系的要求来看,地方政府迫切需要自主、稳定、可持续的收入来源。

房产税成为可能的解决方案。房产税的征收对象为土地、房屋等不动产,相较于土地出让收入和转移支付,房产税具有可持续性和自主性,还兼具税源充裕、税基宽泛、收入稳定等优点,是地方主体税种的最佳选择(胡怡建和范桢楠,2016)。将房产税用于基本公共服务供给,能实现地方政府财政增收和公共服务改善的双赢目标(杜雪君等,2009)。在欧美及一些亚洲发达国家,房产税是成熟税种,开征历史悠久(张平等,2016),在地方税收中占比较高,为基层政府提供稳定可观的收入,是典型的“地方税”,用于地区公共服务、基础设施等支出,符合纳税与受益的对等原则,体现“受益税”特征(朱为群和许建标,2019)。作为连接税收和公共服务的政策工具,国外研究关注房产税对公共服务的实际影响。在美国,在征收的房产税中近半数用于资助公共教育,通过影响师生比例改善教育资源的分配(Kenyon 和 Reschovsky, 2014)。在英美等国家,房产税为城市公共交通建设提供资金,推动区域交通系统的优化(Enoch 等, 2005)。在捷克共和国,征收房产税城市的教育、通信、医疗等公共服务水平的完善程度显著优于未征收的城市(Zdražil 和 Pernica, 2018)。

国内学者在总结、借鉴国外研究经验的基础上,以沪、渝试点为依据,对房产税开展了研究。理论研究聚焦于探讨房产税的可行性、税制设计、功能目的等。在试点现状与问题研判方面,学者们认为沪、渝试点的房产税存在税基窄、免税面积大、税率低、缺乏对税收结构和税负的考虑等问题(安体富和葛静,2012;石晓洁,2014),但开征房产税对健全地方税体系、优化税制结构仍具有重要意义(朱为群和许建标,2019)。也有学者在一般均衡框架下构建数理模型分析不同税率对房价、宏观经济的影响。研究发现,房产税在中长期能有效抑制房价上涨,尤其是低税率、宽税基的规则设置能有效抑制房产税改革、房价变动导致的宏观经济波动(李言,2019;段梦和娄峰,2022)。实证研究则非常有限,主要原因是房产税在我国尚未普遍开征,缺乏相关数据。既有实证研究多采用双重差分、合成控制等方法评估房产税的政策效应。研究发现,房产税通过打击投机需求抑制房价上涨(刘甲炎和范子英,2013),通过房价影响企业生产成本和投资取向进而降低地方政府的土地财政依赖(徐鹏杰和吴书胜,2020)。还有学者关注房产税对产业转移的差异性影响(刘友金和曾小明,2018)、对行业间要素配置和城市生产率的影响等(杨龙见等,2021)。由于沪、渝房产税明确税款用于低收入群体的住房保障建设,房产税对基本公共服务的作用并不直接和明晰。与土地财政、转移支付等相比,房产税收入在地方财政收入中占比低,对财政收入的影响有限(Du 和 Zhang, 2015),但研究表明,试点期间沪、渝的财政收入增加(易思雨,2021)、财政缺口减小(王义慧,2020),这证实了房产税对地方财政的积极影响。此外,住房保障建设也属于基本公共服务的范畴。因此,房产税通过增加地方财政收入间接影响基本公共服务的可能性亦不可忽视。

综合已有研究,本文发现:第一,关于财政制度影响基本公共服务的既有研究多集中于土地财政、转移支付等方面,较少从全国开征普遍意义上的房产税的视角探讨房产税与基本公共服

务的关系;第二,很多国家较早实施了房产税,我国学者基于国际经验,对房产税的可行性、税制设计、功能等展开了丰富探讨,但对房产税与基本公共服务二者关系的关注较少,相关研究仅从房产税增加财政收入、公共服务资本化等视角展开定性分析,缺乏更为深入的机制分析;第三,我国房产税处于探索阶段,关于试点地区开展房产税与基本公共服务关系的实证研究非常有限,相关研究仅涉及房产税对地方财政收入、宏观经济的影响,缺乏房产税影响基本公共服务的实证研究。综上所述,本文在“稳步提升公共服务保障水平”和“推动新时代中国财政体系改革”的现实要求下,以基本公共服务为视角,评估房产税对基本公共服务的影响效应,丰富了房产税和基本公共服务相关领域的机制分析和实证研究成果。

(二)机制分析

相关国家的理论发展和实践经验表明,房产税与基本公共服务具有直接和间接关联。房产税能作为地方政府可持续的收入来源,一定程度上可以缓解地方财政压力,激励基本公共服务的供给和优化。房产税所涉及面与居民生活息息相关,并且最终由居民承担(张平等,2016),需充分满足其需求。因此,机制分析需弄清房产税作为政府的“地方税”和作为居民的“受益税”的双重属性对基本公共服务的影响,如图1所示。

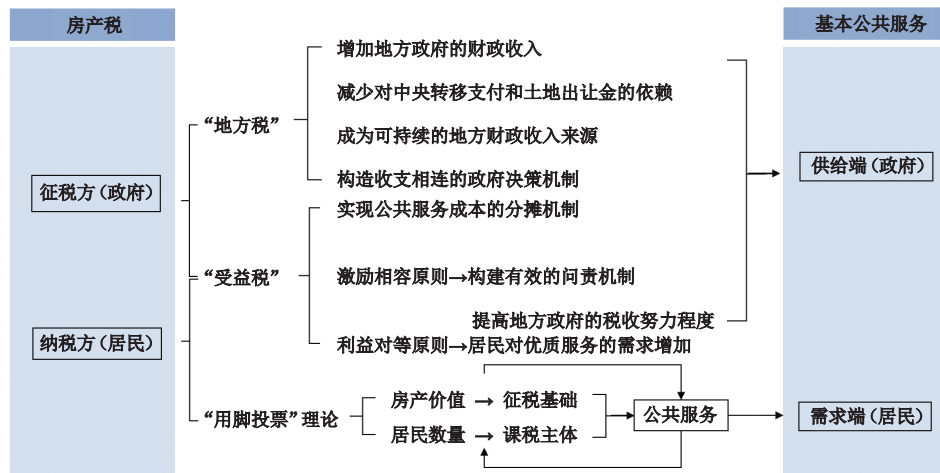


图1 房产税影响基本公共服务的机制分析

1. “地方税”：房产税与基本公共服务的供给端

房产税能正向影响基本公共服务供给,主要通过以下路径:

第一,房产税能增加地方政府的财政收入。作为“地方税”,房产税具备税源稳定、税基宽泛、潜力巨大等优点(Grover等,2017),房产税收入将成为完善地方税体系、拓宽地方财政收入的重要渠道。尽管由于税率低、税基窄的税制设计,沪、渝征收的房产税在地方财政收入中占比不大,但试点期间房产税正向影响两市财政收入的事实不可否认(易思雨,2021)。在城镇化进程持续推进和土地财政的不可持续性凸显的背景下,房产税能带来持续稳定的收入,缓解地方政府的财政压力,减少地方政府对中央转移支付、土地出让收入的依赖,改变地方财政收入结构,促进公共财政转型(胡洪曙,2011;姜峰和段梦,2021)。尤其在经济发展水平相对落后的地区,房产税对缓解地方政府对土地财政依赖的效果更为显著(徐鹏杰和吴书胜,2020),对地方财政的影响更为明显(王义慧,2020),对财政收入的影响更大。

第二,房产税有利于构建收支相连的政府决策机制。地方政府对经济性基础设施存在支出偏好(詹新宇和王蓉蓉,2022)。开征房产税并将之用于基本公共服务,能实现公共服务成本的分摊机制(任强等,2017),构建收支相连的政府决策机制,真正做到“取之于民、用之于民”,尤

其有利于民生性公共服务的水平优化和效率提升。

第三,房产税能激励地方政府持续改善基本公共服务。根据资本化效应,公共服务的价值将资本化到房产价值中,影响房产税的征税基础。地方政府追求税收收入最大化,将持续致力于基本公共服务的改善,从而最大化房产价值(Oates, 1969; Fischel, 1992; Taylor, 2015)。既有研究发现,与征收房产税的地区相比,免征房产税的地区公共部门的效率偏低,房产所有者监督地方政府行为的积极性有所削弱(Borge 等, 2006)。因此,开征房产税并将之用于基本公共服务,能提高地方政府的税收努力程度,降低公共品供给成本,在激励和监督下最终形成供给端高效率运行的长效机制,推动实现基本公共服务均等化,并且这一激励效应在经济发展相对落后的地区更为显著。长期以来,我国区域间的经济发展、资源禀赋、政策导向等存在较大差异,基本公共服务水平参差不齐,经济发展相对落后地区的基本公共服务总体薄弱、提升空间较大,开征房产税并将之用于基本公共服务供给,能显著提升当地基本公共服务水平,正向影响区域竞争力和人才吸引力,对地方政府的激励效果更为显著。

2. “受益税”:房产税与基本公共服务的需求端

房产税能增加居民对优质基本公共服务的需求,主要通过以下路径:

第一,房产税增加居民对优质基本公共服务的需求,激发其参与共建的意识。作为“受益税”,房产税与居民自身享有的基本公共服务数量、质量直接相关,根据利益对等原则,纳税人与受益人相匹配,在这一过程中居民对基本公共服务纵向层面充分性的感知度和横向层面平衡性的感知度增强(缪小林和张蓉, 2022),这将激发其监督税款的使用(Leontev 和 Leontyeva, 2021)。此外,调查研究发现,若将房产税用于基础设施、医疗卫生等公共服务改善和城市建设,居民对其开征的支持度将高达 71%(郑思齐等, 2013)。因此,充分保证房产税的“受益税”特性,使得税款收支公开、透明(张平等, 2016),使居民感知到房产税与自身享有基本公共服务间的密切联系,将实现居民层面的纳税遵从和政府层面的地方治理能力的同步提升。

第二,房产税影响房产价值和居民数量,与基本公共服务的改善形成良性循环。房产价值方面,将房产价值作为房产税的征税基础,符合受益与公平原则,得到广泛认可(傅樵, 2010)。公共服务资本化影响房产价值,最早可追溯至 20 世纪 60 年代的特征价格模型,地区医疗、教育、交通、环境等公共服务变化影响居民的生活便利性和生活质量,这会进一步引起辖区房产价值的变动(Bhattacharya 等, 2017)。开征房产税并将之用于基本公共服务,公共服务的资本化将提升房产价值,从而提升房产税的征税基础。在居民数量方面,公共服务日益成为影响城市人口流入的重要因素(Diamond 和 McQuade, 2019)。基于“用脚投票”理论(Tiebout, 1956),良好的公共服务可以有效提升人口留居意愿,增加课税主体的数量。开征房产税并将之用于基本公共服务,公共服务水平提升可以吸引人口流入,房产税的课税主体增多,地方政府可以获得更多税收收入,进一步提供优质公共服务。在此过程中,地方政府的支出偏好不仅与地区竞争有关,还要考虑满足居民对于不同类型基本公共服务的需求,形成房产税与基本公共服务的联动机制。

上述机制分析表明,房产税对基本公共服务的供给、需求均产生影响。然而,受限于我国房产税的试点范围和税制设计,考虑数据获取可行性,现阶段无法对机制分析内容进行详细可靠的实证检验。因此本文采用策略性处理方法,综合机制分析内容和现有条件,从基本公共服务总体水平和具体类别评估房产税的影响效应,并分析其异质性。既有基本公共服务水平测度的实证研究多从教育、文化、医疗、基础设施、环境保护、社会保障等方面构建评价指标体系(曾红颖, 2012; 董艳玲和李华, 2022)。因此,本文选取基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境四类基本公共服务展开具体分析。综上所述,本文提出假设。

假设 1: 房产税有利于基本公共服务的改善, 而且房产税对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境均有正向影响。

假设 2: 房产税对基本公共服务的影响程度在不同经济发展水平地区存在异质性, 一般而言, 在经济发展水平相对落后的地区, 房产税对基本公共服务的改善作用更为显著。

三、研究设计

为评估房产税对基本公共服务的影响, 本文将 2011 年起在沪、渝试点的房产税政策视作一项准自然实验, 采用合成控制法(*Synthetic Control Method*)评估其政策效果。

(一) 研究方法

与政策评估常用的双重差分法(*Difference in Difference*)原理相似, 合成控制法也是通过比较某一政策冲击前后实验组和控制组变量的差值评估政策效果。不同的是合成控制法能为多个控制组赋权, 以构造出与实验组高度相符的“反事实”参照组, 即合成控制对象。通过对比政策试点真实地区和合成地区的情况, 可观察到同一地区的基本公共服务水平是否受开征房产税的影响, 二者差异即为房产税对基本公共服务的影响效应。

假设有 $N+1$ 个城市, 第 1 个城市为试点城市(本文为重庆或上海), 其余 N 个城市为控制组, T_0 是房产税试点的起始年份, 房产税对基本公共服务的影响效应公式表示如下:

$$\tau_{it} = Y_{it} - Y_{0it}, \quad t > T_0 \quad (1)$$

其中, Y_{it} 表示开征房产税后第 i 个城市在第 t 期的某一类型的基本公共服务水平, 这是可观测的; Y_{0it} 表示第 i 个城市同一时期未开征房产税的基本公共服务水平, 这是不可观测的, 需用控制组城市进行合成, 公式表示如下:

$$Y_{0it} = \delta_i + \theta_i Z_i + \lambda_i \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, δ_i 为时间固定效应, θ_i 为未知参数的 $1 \times N$ 维向量, Z_i 为不受房产税影响的可观测控制变量的 $N \times 1$ 维向量, λ_i 为不可观测公共因子的 $1 \times R$ 维向量, μ_i 为 $R \times 1$ 维不可观测的城市固定效应, ε_{it} 为不可观测的短期冲击, 在单个城市满足零均值假设。

为估计试点城市未征房产税时的基本公共服务水平, 对控制组城市设置一个 $N \times 1$ 维的权重向量 W , 权重值满足 $0 \leq w_j \leq 1$ 和 $\sum w_j = 1, j = 2, 3, \dots, N+1$, 从而避免产生的偏差。对控制组城市重量加权, 可得到与试点城市在数据特征上相似的“合成城市”, 使得:

$$\sum_{j=2}^{N+1} w_j Y_{jt} = \delta_i + \theta_i \sum_{j=2}^{N+1} w_j Z_j + \lambda_i \sum_{j=2}^{N+1} w_j \mu_j + \sum_{j=2}^{N+1} w_j \varepsilon_{jt} \quad (3)$$

假设存在权重向量 $W^* = (w_2^*, w_3^*, \dots, w_{N+1}^*)$, 使得:

$$\sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{j1} = Y_{11}, \quad \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{j2} = Y_{12}, \dots, \quad \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jT_0} = Y_{1T_0} \quad (4)$$

$$\sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Z_j = Z_1 \quad (5)$$

根据 Abadie 等(2010)的证明, 如果 $\sum_{i=1}^{T_0} \lambda_i$ 中的 λ_i 是非奇异的且政策冲击前时期够长, 合成控制的结果即可视为处理组反事实结果的无偏估计, 由此可得到房产税对试点城市基本公共服务的政策效应的无偏估计, 公式表示如下:

$$\widehat{\tau}_{it} = Y_{it} - \sum_{j=2}^{N+1} w_j^* Y_{jt}, \quad t \in [T_0 + 1, \dots, T] \quad (6)$$

(二) 变量说明与数据来源

被解释变量选择。本文选用基础教育、基础医疗、基础设施和城市生活环境四类基本公共服务作为被解释变量, 从而评估房产税对基本公共服务的影响。

预测控制变量选择。参考刘友金和曾小明(2018)的研究, 为保证拟合效果的稳健性, 本文尽可能考虑影响基本公共服务的重要因素。既有研究从地区、居民、政府三个层面进行: 地区层

面包括经济发展、金融发展、产业结构等(熊兴等, 2018; 王东和李金叶, 2022); 居民层面包括人口规模、人力资本水平、居民收支水平、居民受教育情况等(Bhattacharya 等, 2017; Diamond 和 McQuade, 2019); 政府层面包括地方财政能力、财政分权情况、土地出让收入等(程岚和文雨辰, 2018; Huang, 2022)。综合考虑, 本文选取表示经济社会发展、居民生活情况、政府财政情况三大类型的 12 项预测控制变量。变量详细说明见表 1。

表 1 变量详细说明

变量类型	变量名称	变量符号	变量定义
公共服务类型	基础教育	<i>edu</i>	小学的生师比(%)
	基础医疗	<i>med</i>	医疗机构床位数(张)
	基础设施	<i>road</i>	年末道路长度(千米)
	城市生活环境	<i>green</i>	公园面积(公顷)
经济社会发展	城市经济发展	<i>ave-gdp</i>	人均GDP(元)
	城市金融发展	<i>fin</i>	年末金融机构存款余额(万元)
	服务业发展	<i>ser</i>	第三产业在GDP中的占比(%)
	制造业发展	<i>ind</i>	第二产业在GDP中的占比(%)
	对外开放水平	<i>fdi</i>	当年实际使用外资金额(万美元)
居民生活情况	人口聚集情况	<i>pop</i>	年末常住人口数与城市行政区面积的比值(人/km ²)
	人力资本水平	<i>peo</i>	本、专科学生在城市总人口中的占比(%)
	居民消费水平	<i>cost</i>	社会消费品零售总额(万元)
	居民收入水平	<i>ave_cost</i>	在岗员工平均工资(元)
政府财政情况	土地出让收入	<i>land</i>	城市年末土地出让金总额(万元)
	财政自给率	<i>rate</i>	地方政府一般公共预算收入与支出的比值
	财政规模	<i>scale</i>	一般公共预算支出与城市年度GDP的比值

为保证拟合效果, 合成控制法要求政策实施前的时期尽可能长, 并且控制组城市的经济社会特征尽可能与试点城市相似。考虑到我国城市经济社会特征及数据的可用性、时效性, 本文选用国家统计局确定的 35 个大中城市 2003—2019 年面板数据, 实证分析房产税对沪、渝基本公共服务的影响效应。数据来源于历年的《中国城市统计年鉴》、EPS 数据库和 CREIS 中指数据库。其中, 重庆、上海作为处理组, 其余 33 个城市作为控制组。

四、实证分析

将沪、渝的房产税试点视作一项准自然实验, 采用合成控制法评估房产税对基本公共服务的影响。首先对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境四类基本公共服务应用熵权法, 得到一个表示基本公共服务总体水平的指标, 考察房产税对沪、渝基本公共服务总体水平的影响, 然后分别评估房产税影响四类具体基本公共服务的政策效应。

(一) 房产税对沪、渝基本公共服务的影响效应评估

房产税对沪、渝的基本公共服务总体均表现出持久且显著的正向影响。重庆、上海 2003—2019 年基本公共服务总体水平真实值与合成值的对比见图 2。其中, 垂直虚线对应位置表示试点开始的年份。在虚线左侧, 真实城市与合成城市基本公共服务总体水平的差异度极小, 说明合成城市对真实城市基本公共服务变化的拟合度较高; 在虚线右侧, 二者产生偏离, 差值即为房产税对试点城市基本公共服务总体水平的影响效应。同机制分析一致, 开征房产税增加了地方政府财政收入, 一定程度上缓解了其财政压力, 地方政府可能会加大在基本公共服务上的投入。该结果证明了假设 1 的部分内容, 即房产税有利于基本公共服务的改善。

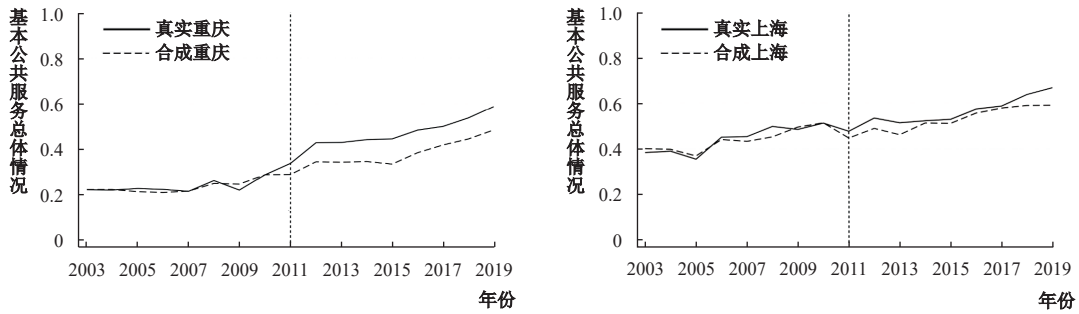


图2 真实重庆(上海)与合成重庆(上海)的基本公共服务总体水平的变化对比

(二)房产税对重庆各类基本公共服务的影响效应评估

房产税对重庆的基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境均表现出持久且显著的改善效果。重庆市2003—2019年基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境四类基本公共服务的真实值与合成值的对比情况如图3所示。可以看到，合成重庆的四类基本公共服务水平均低于真实重庆，二者差值即为房产税的政策效应。需要说明，本文选用测度基础教育水平的“小学的生师比”为负向指标，数值下降意味着每位小学教师对应学生人数减少，说明教育资源的拥挤现象得到缓解，一定程度上意味着基础教育水平的改善，如图3a所示。此外，房产税改善了重庆的基础设施水平，但政策效应存在2至3年的时滞性，2013年后真实重庆基础设施建设的增长速度才显著高于合成重庆，如图3c所示。基础设施通常需要两到三年的建设周期，房产税对基础设施的促进效应呈现时滞性和逐步扩大的特点是符合客观规律的。房产税对重庆四类基本公共服务均具有显著改善的政策效应，如图4所示。其中，在基础医疗、基础设施、城市生活环境方面政策效应表现为随时间的推移不断增大。

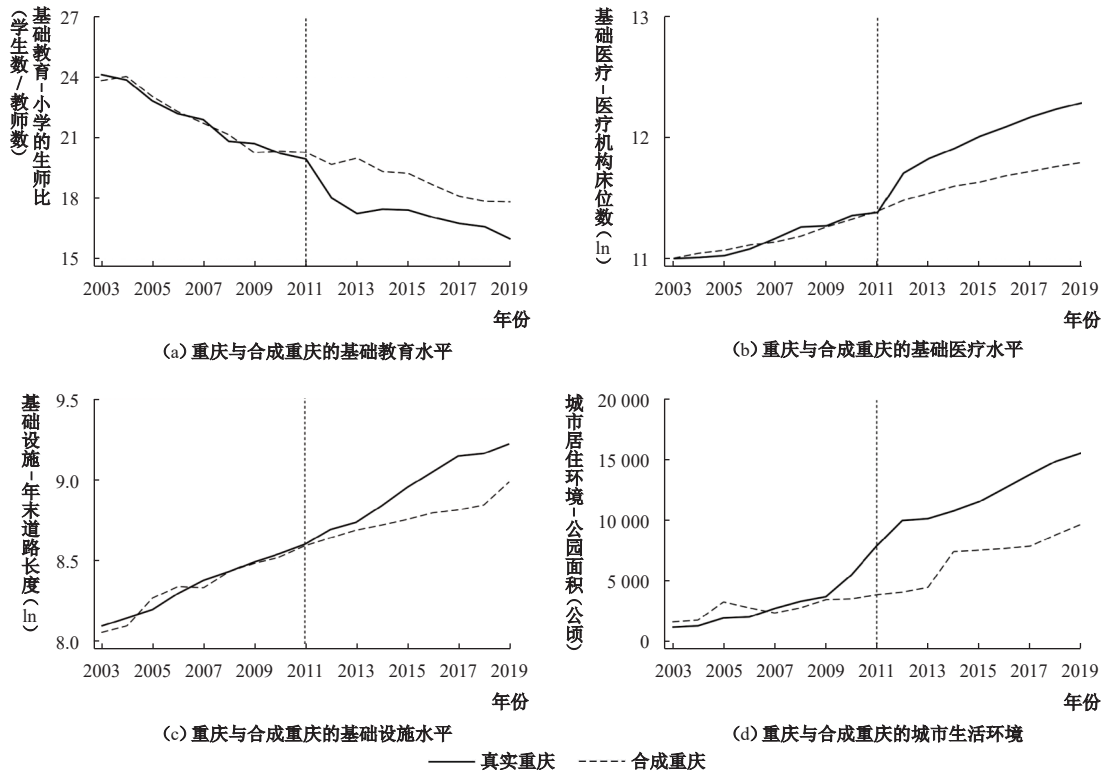


图3 重庆与合成重庆的四类基本公共服务的变化对比

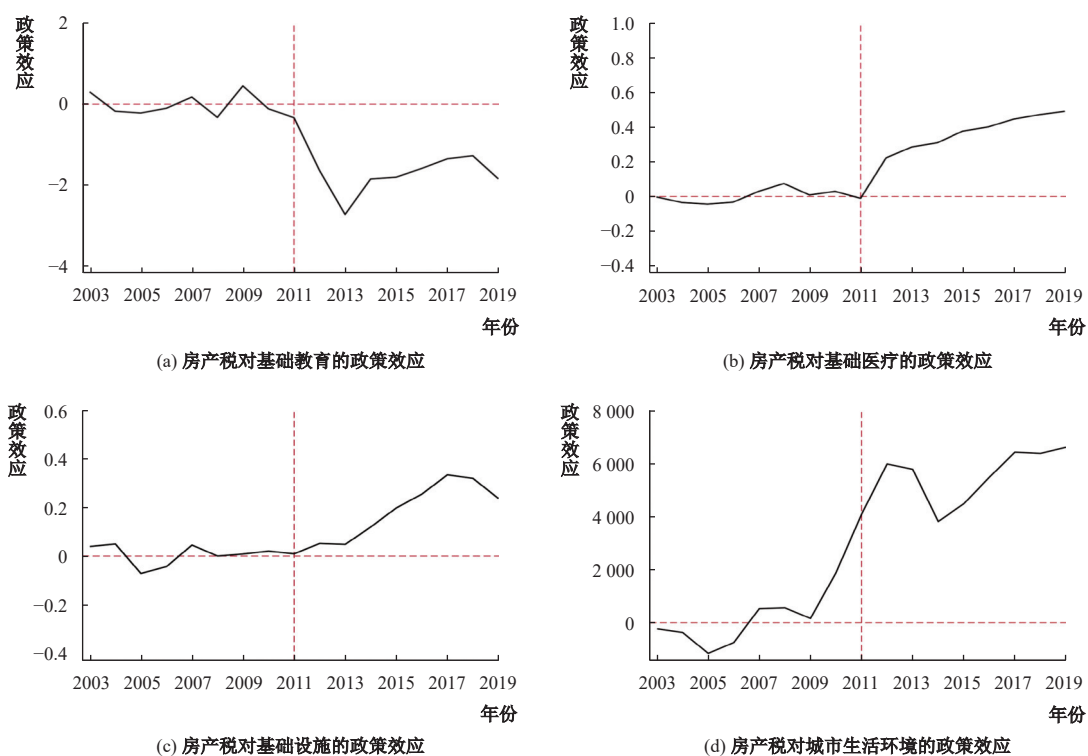


图 4 房产税对重庆四类基本公共服务的政策效应

重庆的政策试点结果^①证明房产税对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境均有正向影响。

(三) 房产税对上海各类基本公共服务的影响效应评估

采用合成控制法评估房产税对上海的基础教育、城市生活环境的影响效应。总体来看，房产税对上海的基础教育、城市生活环境均产生积极影响。上海市 2003—2019 年基础教育和城市生活环境的真实、合成情况对比如图 5 所示。在虚线左侧，二者的差异度极小，表明拟合效果较好；在虚线右侧，差异逐渐扩大，差值即为房产税的政策效应。房产税对上海基础教育的政策效应显著为正，并且存在两年左右的时滞性，试点后期才逐步释放。同样，房产税对上海的城市生活环境表现为积极影响，试点期间的政策效应维持在相对稳定的水平，如图 6 所示。

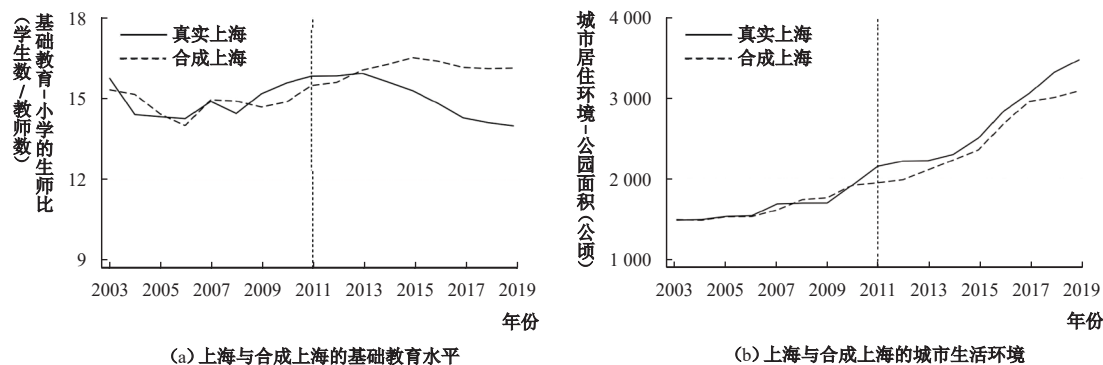


图 5 上海与合成上海的两类基本公共服务的变化对比

^① 限于篇幅，省略合成城市权重组合、各类基本公共服务及预测控制变量的真实值、合成值对比的详细表格，读者若是感兴趣可向作者索取。

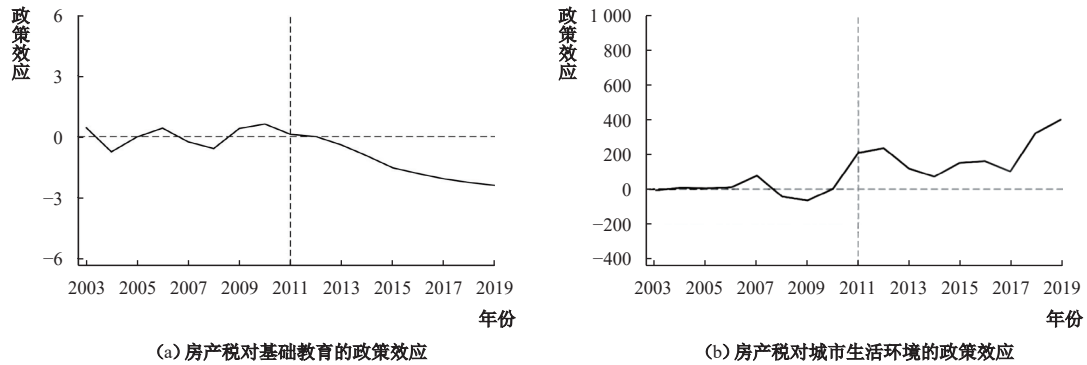


图 6 上海与合成上海的两类基本公共服务的政策效应

由于合成控制法要求控制组城市的权重值非负且加总为 1, 无法以控制组城市的加权组合拟合试点前上海的基础医疗和基础设施水平。因此, 接下来使用双重差分法(DID)补充分析房产税政策对上海的基础医疗、基础设施的影响效应。计量模型的设定如下:

$$M_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Tax_{it} + \alpha_2 Year + \beta_1 Tax_{it} \times Year + \eta X + \delta_i + \gamma_t + \varepsilon \quad (7)$$

其中, M 为基本公共服务类型(基础医疗或基础设施); Tax_{it} 为房产税政策变量, 对控制组城市和上海取值分别为 0 和 1; $Year$ 为表示年份的虚拟变量, 2011 年前、后分别取值为 0 和 1; α_1 为房产税对基本公共服务类型的政策净效应, 若取值为正, 则说明房产税对基本公共服务有改善作用; α_0 为常数项, X 为控制变量的合集, δ_i 为个体固定效应, γ_t 为时间固定效应。为规避参照组选择的主观性, 遵从平行趋势假设, 本文分别选择试点前基础医疗和基础设施的变化趋势与上海一致的 7 个城市作为参照组, 并控制基本公共服务的其他影响因素, 以降低政策效应评估的偏误。

实证结果表明, 房产税对上海的基础医疗、基础设施均表现为改善作用, 评估结果如表 2 所示。模型(1)至(3)对应房产税影响上海基础医疗的评估结果, 模型(4)至(6)对应房产税影响上海基础设施的评估结果。以基础医疗为例, 模型(1)使用选取的 7 个城市作为参照组, 但未考虑控制变量; 模型(2)使用选取的 7 个城市作为参照组, 并考虑控制变量; 模型(3)使用除重庆、上海外的全部 33 个城市作为参照组, 并考虑控制变量, 以检验模型(2)的稳健性。上述三种情况的交叉项系数在 1% 的显著性水平下均显著为正, 说明房产税显著提升了上海的基础医疗水平。模型(4)至(6)的设定同模型(1)至(3), 结果表明, 房产税对上海的基础设施水平的影响效应同样是积极且显著的。

表 2 房产税政策对上海的基础医疗和基础设施的影响(双重差分法)

	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(4)	模型(5)	模型(6)
<i>did</i>	60.70*** (9.348)	1.25*** (0.419)	10.83*** (3.419)	1.511*** (0.224)	0.257** (0.105)	0.186* (0.0957)
常数项	65.84*** (2.405)			8.284*** (0.576)		
其他控制变量		控制	控制		控制	控制
个体固定效应		控制	控制		控制	控制
时间固定效应		控制	控制		控制	控制
<i>R-squared</i>	0.239	0.982	0.948	0.254	0.981	0.959
<i>F-test</i>	42.16***	13.72***	8.95***	45.52***	3.09***	2.46***
观测值数量	136	136	578	136	136	578

注: 括号内为 t 统计量, **、* 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 的显著性水平下显著。模型(1)和模型(2)中的参照组为北京、合肥、广州、成都、杭州、武汉、郑州, 模型(4)和模型(5)中的参照组为南京、哈尔滨、天津、武汉、济南、西安、青岛。

上述结果证明,在上海的政策试点中,房产税对基础教育、基础医疗、基础设施、城市生活环境均有正向影响。综合分析来看,假设 1 成立。

(四)稳健性检验^①

本文采用安慰剂检验(Placebo Test)考察结果的稳健性。根据合成控制法的基本思想,采用排序检验(Abadie 等, 2010)判断控制组城市的基本公共服务在 2011 年后是否出现了类似试点城市的变化。假设控制组城市在 2011 年后均进行房产税试点,若沪、渝政策效应的差距相比其他控制组城市足够大,则说明房产税影响试点地区基本公共服务的政策效应是可靠的。此外,排序检验要求合成控制对象在政策实施前有较高的拟合度,即预测误差平方和 RMSPE 较小,因此本文剔除控制组中 2011 年前 RMSPE 值超过试点地区的城市。

根据图表分析结果,证实了房产税影响基本公共服务的稳健性。以重庆基础教育为例,首先剔除 2011 年前 RMSPE 值大于重庆的 8 个城市,对剩余 25 个城市进行排序检验。根据分析结果,各城市的基础教育水平的变动差距在 2011 年前均较小,但 2011 年后重庆与其他城市政策效应的差距逐渐拉大,并且重庆的政策效应分布位于外部边缘,表明房产税推动了重庆基础教育的改善,只有 4% 的概率出现真实重庆与合成重庆间的差距变动。这类类似于统计推断中的显著性水平,验证了房产税影响重庆的基础教育的稳健性。同理,房产税对重庆基础医疗、基础设施、城市生活环境的影响以及对上海的基础教育、城市生活环境的影响均是稳健的。

五、进一步讨论

本文研究发现,房产税对基本公共服务的总体水平以及具体类别中的基础医疗、城市生活环境的影响效应在沪、渝两市表现出持久且显著的异质性。根据图表分析结果,相较上海,房产税对基本公共服务总体水平的改善作用在重庆更显著。^②在房产税对基础医疗、基础设施的政策效应评估中,重庆采用的是合成控制法,上海采用的是双重差分法,无法进行直接比较,而房产税对两市的基础教育、城市生活环境的政策效应评估均由合成控制法得到,可以进行比较。

从具体类别看,房产税对基础教育的积极影响在两市呈现不同变化趋势,该政策效应在重庆随时间不断增强,在上海则表现为短期强烈,之后维持在相对稳定水平。房产税对城市生活环境的政策效应在两市同样存在较大差异:在房产税的影响下,重庆的城市生活环境得到了持久且显著的改善,而上海的正向影响相对微弱。从总体水平和具体类别看,房产税对重庆的基本公共服务改善作用均比上海更为显著。上述结果验证了假设 2。

房产税对沪、渝基本公共服务的政策效应为何会出现这样的差异?拟结合沪、渝两市的房产税实施细则与城市发展差异,分析差异形成的可能原因,实施细则如表 3 所示。

表 3 重庆、上海两市的房产税试点实施细则比较

城市	重庆市	上海市
征收区域	渝中区、江北区等主城九区	所辖范围内的全部 17 个行政区县
征收对象	1. 个人拥有的独栋商品住宅或新购高档住宅(包含存量房) 2. “三无”人员新购第二套及以上普通住房	1. 本市居民家庭新购第二套及以上住房 2. 非本市居民新购住房(含第一套)
税率	0.5%—1.2%	0.4%或0.6%
减免政策	1. 一个家庭只能对一套应税住房扣除免税面积 2. 独栋商品住宅的免征面积为 180m ² 3. 新购的独栋商品住宅、高档住宅的免征面积为 100 m ²	家庭全部住房面积人均 60m ² (不含 60m ²)以下免征

① 限于篇幅,图表分析省略,读者若是感兴趣可向作者索取。

② 限于篇幅,图表分析省略,读者若是感兴趣可向作者索取。

续表 3 重庆、上海两市的房产税试点实施细则比较

城市	重庆市	上海市
税额计算	应纳税额=应税面积×交易单价×税率	应纳税额=应税面积×交易单价×70%×税率
税款用途	用于公租房的建设	用于保障性住房的建设

尽管沪、渝两市的房产税试点于 2011 年同时开始，但政策实施细则及其财政效果存在差异。第一，政策实施力度不同，比较实施细则发现，相较上海，重庆房产税的征收税率更高（最高税率为上海的两倍）、课税范围更广（对存量和增量房产均征税）。综上所述，重庆的房产税政策实施力度更大。第二，征收对象范围不同，上海市对非本市居民新购住房（含第一套）征税，可能对外来人口流入有一定的限制作用，而重庆对本地居民和非本地居民的首套住房均免征，有利于吸引人口流入。第三，对地方财政收入的影响程度不同。尽管沪、渝并未公开个人房产税的税收收入，但 2011 年后重庆的房产税收入总额（包含个人、企业房产税）在地方税收中占比的增速明显快于上海。^①因此，房产税对地方财政收入的贡献在重庆表现更为突出。

结合沪、渝房产税实施细则和城市发展差异，对房产税的影响异质性展开进一步讨论。

（一）房产税对重庆的基本公共服务产生明显促进作用

近年来，重庆城市化建设进程不断推进，其经济发展水平、住房价格、基本公共服务水平等方面与我国大中城市的一般情形较为相似。房产税实施细则方面，重庆的细则有利于吸引人口流入。从实施力度看，相对更大的实施力度对房价的过快上涨具有更强的抑制作用（刘甲炎和范子英，2013），并且重庆对大面积住宅、高档住宅征税，企业根据市场需求变动调整住房供给结构，普通住房供应增加，价格上涨幅度得到一定缓解，能有效降低居民的居住成本和生活压力，吸引人口流入。从征收对象看，对本地与非本地居民“一视同仁”的征税规则，对人口流入也具吸引力。随着人口的迅速增加和居民生活品质的不断改善和提升，居民对基本公共服务的结构和质量提出了更高要求。为有效满足居民需求，进一步为城市发展巩固人口红利，重庆市政府加大了对基本公共服务的投入和建设，房产税对地方财政的增收作用强化了这一效果。

（二）房产税对上海基本公共服务的正向影响相对较弱

相较重庆，上海的实施细则对地方财政的增收作用比较小。上海是我国重要的经济中心、贸易港口、科技中心、金融和信息中心，作为东部地区的一线城市，其经济发展、基本公共服务水平均位居全国前列，并且基本公共服务水平仍在持续优化，吸引了大量全国乃至全球人才。基本公共服务主要是为普通居民提供基本性保障，由于上海的经济水平较高，具有良好的基本公共服务基础，房产税并未发挥大幅提升基本民生保障的作用，未来房产税深化改革更可能以公共服务的质量提升和类型丰富为侧重点。当然，上海的高房价具有筛选作用，总体来看，会吸引愿意享受优质公共服务资源且具有较高居住成本承担能力的群体，房产税进一步改革后，政府应根据服务对象的现实需求，明确公共产品和服务的定位，将税收收入用于提供更专业、更优质、更丰富的公共服务，这可能与全国大多数城市的基本公共服务存在一定的差异性。

六、结论与政策启示

本文在分析房产税对基本公共服务的影响机制的基础上，以沪、渝的房产税试点为切入点，基于全国 35 个大中城市 2003—2019 年面板数据，采用合成控制法评估了房产税对基本公共服务的影响。研究发现：第一，房产税有利于基本公共服务总体水平的提升，对基础教育、基础

^① 限于篇幅，图表分析省略，读者若是感兴趣可向作者索取。

医疗、基础设施、城市生活环境等均有正向影响；第二，进一步分析发现，房产税对沪、渝基本公共服务的影响程度存在异质性，可能的解释是两市城市发展水平和房产税政策细则的差异。上述结论表明，开征房产税可能成为现阶段缓解地方财政压力、优化基本公共服务的有效方案，这为房产税改革提供了理论支撑和现实依据。基于此，可以得出以下政策启示：

第一，明确用途，收支相连。在房产税政策的总体设计上，建议将房产税收入纳入地方财政体系，并规定用于当地基本公共服务供给与改善，充分发挥房产税作为“地方税”和“受益税”的双重属性作用。设置宽税基的税收规则，向所有住房征税，力争实现房产税对地方财政的增收作用最大化。设置低税率、灵活免征等税收规则，与我国经济社会实际相匹配。另外，建立公开透明的房产税收支管理机制，构建更为便捷的政府与居民间的沟通渠道。

第二，考虑差异，因城施策。房产税政策的细节设计上，考虑不同地区、不同等级城市的实际情况，差异化制定政策目标。在经济发展水平相对落后的地区，力争实现房产税对基本公共服务的提升作用最大化。设置房产税专项补贴资金，推动实现基本公共服务均等化和民生改善的目标。在经济发达地区，以公共服务的质量提升、类型丰富为侧重点，根据服务对象的需求，提供更加优质、丰富的公共服务。在税收规则的设定方面，地方政府应综合考虑年度的财政状况、房地产市场状况、公共服务需求等，及时制定、调整房产税税率和实施细则，确保获得足够的财政收入来满足公共服务和项目的资金要求。

第三，循序渐进，破旧立新。财税体制改革进程中，房产税的推进应循序渐进，并与其他财政改革协调推进。房产税开征初期，考虑居民的接受程度，基准税率应设置在较低水平，此时税收收入相对较少，随着房产税的改革推进及其受益属性扩大，宽税基和公共服务资本化导致房产价值提升，逐步实现税基、税率、房产税收入良性循环和稳步提升。地方政府拥有了稳定可观的财政收入来源，实现地方政府财政体系现代化，对地方治理具有长期而深远的影响。

主要参考文献：

- [1]安体富,葛静.关于房产税改革的若干问题探讨——基于重庆、上海房产税试点的启示[J].经济研究参考,2012,(45):12-21.
- [2]安园园.“以地养费”:服务型政府建设背景下的地方政府公共服务行为探析[J].河南社会科学,2021,(11):46-56.
- [3]程岚,文雨辰.不同城镇化视角下基本公共服务均等化的测度和影响因素研究[J].经济与管理评论,2018,(6):106-115.
- [4]董艳玲,李华.中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理[J].数量经济技术经济研究,2022,(3):24-43.
- [5]杜雪君,黄忠华,吴次芳.房地产税、地方公共支出对房价影响——全国及区域层面的面板数据分析[J].中国土地科学,2009,23(7):9-13.
- [6]段梦,娄峰.房地产税制结构优化对宏观经济和收入分配的影响[J].税务与经济,2022,(2):25-33.
- [7]范子英,张军.转移支付、公共品供给与政府规模的膨胀[J].世界经济文汇,2013,(2):1-19.
- [8]傅樵.房产税的国际经验借鉴与税基取向[J].改革,2010,(12):57-61.
- [9]胡洪曙.构建以财产税为主体的地方税体系研究[J].当代财经,2011,(2):27-35.
- [10]胡怡建,范植楠.我国房地产税功能应如何定位[J].财政研究,2016,(1):46-53.
- [11]姜晓萍,郭宁.我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律——基于党的十八大以来中央政策的文本分析[J].公共管理与政策评论,2020,(6):33-42.
- [12]李兴文,杨修博,梁向东.财政纵向失衡、收支偏好与地方政府公共服务供给[J].江汉论坛,2021,(12):5-14.
- [13]李言.组合式房产税改革的宏观经济效应——兼顾居民用房与商业用房的DSGE框架分析[J].经济与管理研究,2019,(12):29-42.

- [14]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.
- [15]刘友金, 曾小明. 房产税对产业转移的影响: 来自重庆和上海的经验证据[J]. 中国工业经济, 2018, (11): 98-116.
- [16]娄峰, 段梦. 中国居民房产税影响: 宏观效应和收入差距[J]. 数量经济技术经济研究, 2021, (2): 116-131.
- [17]缪小林, 王婷, 高跃光. 转移支付对城乡公共服务差距的影响——不同经济赶超省份的分组比较[J]. 经济研究, 2017, (2): 52-66.
- [18]缪小林, 张蓉. 从分配迈向治理——均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知[J]. 管理世界, 2022, (2): 129-149.
- [19]任强, 侯一麟, 马海涛. 公共服务资本化与房产市值: 对中国是否应当开征房地产税的启示[J]. 财贸经济, 2017, (12): 66-79.
- [20]石晓洁. 基于沪渝房产税试点对扩大房产税改革的探讨[J]. 经济论坛, 2014, (1): 116-118.
- [21]唐铁汉, 李军鹏. 公共服务的理论演变与发展过程[J]. 新视野, 2005, (6): 36-38.
- [22]王东, 李金叶. 中国基本公共服务效率区域差异及空间收敛性[J]. 软科学, 2022, (10): 93-100.
- [23]王义慧. 沪、渝房产税试点对地方财政的影响研究[D]. 济南: 山东大学, 2020.
- [24]吴炳辉, 何建敏. 中国土地财政的发展脉络、影响效应及改革方向[J]. 经济管理, 2015, (3): 1-11.
- [25]辛方坤. 财政分权、财政能力与地方政府公共服务供给[J]. 宏观经济研究, 2014, (4): 67-77.
- [26]熊兴, 余兴厚, 王宇昕. 我国区域基本公共服务均等化水平测度与影响因素[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2018, (3): 108-116.
- [27]徐鹏杰, 吴书胜. 房产税能否缓解土地财政依赖?——基于合成控制法的实证分析[J]. 经济经纬, 2020, (2): 169-176.
- [28]杨龙见, 岳童, 王佳文, 等. 房产税、资源配置与城市生产效率[J]. 财经研究, 2021, (10): 50-64.
- [29]易思雨. 国家治理视角下我国房产税改革对地方财政收入影响的实证研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2021.
- [30]曾红颖. 我国基本公共服务均等化标准体系及转移支付效果评价[J]. 经济研究, 2012, (6): 20-32.
- [31]詹新宇, 王蓉蓉. 财政压力、支出结构与公共服务质量——基于中国 229 个地级市面板数据的实证分析[J]. 改革, 2022, (2): 111-126.
- [32]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.
- [33]朱巧玲, 张明飞. 基于中国经济制度运行效率的土地财政评价[J]. 经济问题, 2020, (4): 10-18.
- [34]朱为群, 许建标. 构建房地产税改革收支相连决策机制的探讨[J]. 税务研究, 2019, (4): 24-30.
- [35]左翔, 殷醒民. 土地一级市场垄断与地方公共品供给[J]. 经济学(季刊), 2013, (2): 693-718.
- [36]Abadie A, Diamond A, Hainmueller J. 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.
- [37]Bhattacharya U, Hsu P H, Tian X, et al. What affects innovation more: Policy or policy uncertainty?[J]. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2017, 52(5): 1869-1901.
- [38]Diamond R, McQuade T. Who wants affordable housing in their backyard? An equilibrium analysis of low-income property development[J]. *Journal of Political Economy*, 2019, 127(3): 1063-1117.
- [39]Du Z C, Zhang L. Home-purchase restriction, property tax and housing price in China: A counterfactual analysis[J]. *Journal of Econometrics*, 2015, 188(2): 558-568.
- [40]Enoch M, Potter S, Ison S. A strategic approach to financing public transport through property values[J]. *Public Money and Management*, 2005, 25(3): 147-154.
- [41]Fischel W A. Property taxation and the tiebout model: Evidence for the benefit view from zoning and voting[J]. *Journal of Economic Literature*, 1992, 30(1): 171-177.
- [42]Leontev E V, Leontyeva Y V. Individual property tax to fund public transport[J]. *Journal of Tax Reform*, 2021, 7(1): 6-19.

- [43]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[J]. *Journal of Political Economy*, 1969, 77(6): 957–971.
- [44]Taylor C D. Property tax caps and citizen perceptions of local government service quality: Evidence from the hoosier survey[J]. *The American Review of Public Administration*, 2015, 45(5): 525–541.
- [45]Tiebout C M. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5): 416–424.
- [46]Zdražil P, Pernica B. Property tax and quality of life in the Czech Municipalities: Does the policy of raising local coefficient imply potential or risk for development?[J]. *Review of Economic Perspectives*, 2018, 18(2): 123–136.

The Impact of Property Taxes on Basic Public Services: Empirical Evidence from Shanghai and Chongqing

Jin Haiyan^{1,2}, Li Pei¹

(1. School of Management Science and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400000, China;
2. Construction Economics and Management Research Center, Chongqing University, Chongqing 400000, China)

Summary: There have been fiscal behaviors of local governments such as the excessive reliance on land finance and the preference for public spending under China's special fiscal and taxation system. As the unsustainability of land finance becomes more apparent, the introduction of property taxes at the national level would provide local governments with stable fiscal revenue and further affect basic public services actively. By exploring the relationship between property taxes and basic public services, this paper can help to optimize the structure of local revenue, promote the equalization of public services, and enhance public welfare. Based on the analysis of the mechanism by which property taxes affect basic public services, the property tax piloted in Shanghai and Chongqing (from 2011) is used as a case to analyze the empirical policy effect. A synthetic control method (SCM) is used to identify the effects in the two cities, using panel data from 35 large and medium-sized cities across China from 2003 to 2019.

The results show that property taxes improve not only the overall level of basic public services in Shanghai and Chongqing, but also the level of particular categories such as basic education, medical hygiene, infrastructure, and urban living environment. Furthermore, there is heterogeneity in the effects in the two cities, which may be attributed to the differences in urban development and pilot details.

This paper may have the following contributions: First, it examines the policy effect of property taxes from a new perspective of basic public services. Second, it deepens the theoretical research on the relationship between property taxes and basic public services. Third, it enriches the empirical results on the policy effect of property taxes and provides guidance for the popularization of property taxes in accordance with local conditions. The policy recommendations are as follows: First, in promoting and reforming property taxes in China, the property tax revenue could be integrated into the local fiscal system (which can be refined to the district and county levels) and stipulated to be used for local basic public services. Second, the concrete tax rules should be differentiated by taking into account the differences in the actual situation of regional fiscal revenue, expenditure structures and established public services. Third, it is better to coordinate the reform of the property tax policy with other fiscal reforms.

Key words: property taxes; basic public services; synthetic control method

(责任编辑 顾 坚)