

# 重庆房产税政策的 S-CAD 分析

王志锋 张笑语

(中央财经大学管理科学与工程学院, 北京 100081)

**摘要:** 本文利用 S-CAD 方法对重庆市房产税试点进行政策分析, 以期对政策做出全面评估, 反映其实施效果, 并对政策的修改提出建议。通过系统研究, 本文得出重庆房产税政策目标不全面、政策手段存在充分性和必要性不足, 以及政策实施过程中需维持高端住房市场稳定等结论; 基于 S-CAD 分析的结论, 提出扩大征税对象覆盖范围、审核征税起始时间、重新制定税率、改进计税依据和改进减免政策等修改建议。

**关键词:** 重庆市 房产税 S-CAD 方法 政策评估

## 1 引文

自 1998 年住房市场改革以来, 我国大中型城市的房地产价格始终不断上涨, 近年来更是出现非理性爆炸式上涨, 部分城市的住房价格甚至远远超过大部分居民的购买能力, 房地产市场供需矛盾尖锐。另外, 连续上升的房价也促使过去受到抑制的投资需求在房地产市场释放。这种情况的出现不仅导致房价升高、刚性需求被挤出住房市场, 而且还进一步拉大贫富差距。同时面对过热的房地产市场, 地方政府不仅没有动力积极执行中央的市场调控政策, 反而寄希望于出让国有土地以短期内大幅增加财政收入, 从而降低地方政府债务率。

针对上述情况, 中央政府从 2010 年开始对房地产市场施以严厉的需求调控, 并不断调整存款准备金率。然而, 由于需求调控很难区分刚性需求和投资需求, 并且紧缩的货币政策会给国家经济带来不利影响, 因此中央政府开始倾向于使用税收政策对房地产市场, 特别是住房市场进行调控。2010 年 4 月, 新“国十条”明确表示要“发挥税收政策对住房消费和房地产收益的调节作用”; 2011 年 1 月, 重庆、上海作为第一批房产税试点城市, 正式发布房产税征收细则, 标志着我国针对住房的房产税正式开征。

本文的写作目的主要有两点: 一是对重庆市的个人住房房产税试点政策进行评估, 并分析政策效果, 为后续政策细化和试点扩围进行理论铺垫; 二是推广 S-CAD 政策分析法在国内的应用。

## 2 方法概述

S-CAD 方法是梁鹤年教授总结的一套全面的政策分析方法, 是从一个选定的观点, 即主导观点 (S-subjectivity) 出发, 对公共政策进行全方位的分析, 包括一致性 (C-consistency)、充要性 (A-adequacy)、可行性 (D-dependency) 的系统性分析, 即在确定政策分析观点之后, 对政策的效应、效率、实现的可能性进行分析。S-CAD 方法可以用于事前的政策规划和事后的政策评估, 它一方面强调不同观点有不同的前提与立场, 另一方面提供一个逻辑架构去分析各个不同观点之间的互动, 实现有效地对公共政策进行全面的分析和评估。

S-CAD 方法强调不同观点有不同的立场与前提, 在分析过程中, 存在两种观点, “主导观点”和“相关观点”。从“主导观点”去看, 将会影响政策成败的归纳为相关参与者, 他们的观点叫“相关观点”。这里, 政策分析就是先从“主导观点”出发去分析主导观点的前

提/立场如何通过政策去体现，然后再从“相关观点”去分析其他参与者如何看待政策与他们的立场的分歧/吻合，是一个知己知彼的系统分析。S-CAD 分析过程主要分为四大部分：主导观点的前提/立场分析、政策内容的逻辑分析、经济分析、可行性分析。

### 3 重庆房产税试点的 S-CAD 分析

#### 3.1 价值 (Premise and Stances) 分析

价值分析就是要分析政策制定者的前提/立场。重庆房产税试点政策的制定者为重庆市人民政府，因此整个政策分析立足的前提/立场就是重庆市人民政府的前提/立场。通过对重庆市人民政府的角色以及职能进行具体分析，可以总结出以下三条前提/立场：

##### 3.1.1 获取可持续财政收入 (PS1)

我国由于不动产保有环节税收制度不够完善，房产税收入占财政收入的比例极低，2013 年房产税收入占地方财政收入比例仅为 2.25%<sup>1</sup>。为提高财政收入，地方政府只能依靠不可持续的土地出让金，因此重庆市人民政府的一项重要前提/立场就是获取可持续的财政收入。

##### 3.1.2 稳定住房市场 (PS2)

住房和居民生活息息相关，是决定居民生活水平的重要因素。而且住房市场的稳定性也极大地影响地区经济稳定性。因此地方政府必须将稳定住房市场作为其重要追求。

##### 3.1.3 缩小贫富差距 (PS3)

缩小贫富差距可以有效提高社会福利和公平性，保证社会稳定发展。如果我国在制定房产税政策时可以选择合适的纳税对象并将税收收入用于适当的用途，就可以很好地发挥房产税缩小贫富差距的作用。

#### 3.2 提炼政策的其他三个要素

##### 3.2.1 目的

根据《重庆市人民政府关于进行对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法》（以下简称《暂行办法》），该政策的目的是为以下两点，即调整收入分配 (G1) 和引导个人住房合理消费 (G2)。

##### 3.2.2 手段

通过对《暂行办法》进行提炼，房产税试点政策的手段主要有以下四点：

###### (1) 税收要素 (S1)

S1.1 纳税主体：住房所有人。另外，所有人未成年的由监护人纳税、产权出典的由承典人纳税、产权未确定或有纠纷的由代管人或使用人纳税。

###### S1.2 征收对象：

S1.2.1 个人拥有的独栋商品住宅、S1.2.2 个人新购的高档住房<sup>2</sup>、S1.2.3 “三无”<sup>3</sup>个人新购的二套及以上普通住房。

S1.2.4 用于出租的应税住房，不再按照《中华人民共和国房产税暂行条例》以租金收入计征房产税，也纳入本《暂行办法》的征收对象内征收。

S1.2.5 独栋商品住宅和高档住房一经纳入应税范围，如无新规定，无论产权是否转移、变更均属征税对象。

S1.2.6 新建商品住房购买时间以签订购房合同并且提交房屋所在地房地产交易与权属

<sup>1</sup> 数据来源: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2013/indexch.htm>

<sup>2</sup> 高档住房是指建筑面积交易单价达到计税时间点的前两年主城九区新建商品住房成交建筑面积均价 2 倍（含 2 倍）以上的住房。

<sup>3</sup> “三无”指无户籍、无企业、无工作。

登记中心的时间为准，存量住房购买时间以办理房屋权属转移、变更登记手续时间为准。

### S1.3 税率

S1.3.1 独栋商品住宅和高档住房建筑面积交易单价达到上两年主城九区的新建商品住房成交建筑面积均价 3 倍以下的住房，税率为 0.5%；S1.3.2 3 倍（含）至 4 倍的住房，税率为 1%；S1.3.3 4 倍以上的住房，税率为 1.2%；

S1.3.4 “三无”个人新购二套及以上普通住房，税率为 0.5%。

S1.4 计税依据：合同价格。《暂行办法》还规定，独栋商品住宅和高档住房一经纳入应税范围，如无新的规定，其计税交易价和适用的税率均不再变动。

### (2) 减免政策 (S2)

S2.1 政策执行前拥有的独栋商品住宅，免税面积 180 平米

S2.2 政策执行后新购的独栋商品住宅或高档住房，免税面积 100 平米

S2.3 一个家庭只能对一套应税住房扣除免税面积

S2.4 “三无”个人的应税住房不扣除免税面积。但若纳税人在重庆市具备有户籍、有企业、有工作任一条件的，从当年起免征税，且退还当年已交税款。

### (3) 税收征管措施 (S3)

S3.1 税务机关建立“一户式”的个人住房房产税征收档案

S3.2 纳税人不进行纳税申报，不缴或少缴应纳税款的，由税务机关追缴其不缴或者少缴的税款、滞纳金，并处不缴或者少缴的税款百分之五十以上五倍以下的罚款。逾期仍未缴纳的，税务机关可以书面通知纳税人开户银行从其存款中扣缴税款、滞纳金和罚款。

### (4) 收入用途 (S4)

《暂行办法》规定，个人住房房产税收入全部用于公共租赁房的建设和维护。

### 3.2.3 预期结果

根据政策的目的，政策的预期结果为三点：不动产税制体系得以初步完善 (R1)、住房市场稳定，住房消费趋于理性 (R2)、居民收入得到合理分配 (R3)。

## 3.3 逻辑分析

### 3.3.1 建立政策系统的逻辑框架

逻辑分析的第一步是将前面一节中提炼的政策要素按照其逻辑关系进行连线，建立政策系统的逻辑结构图。

#### (1) 目标和前提/立场

前提/立场和目标间的逻辑关系是目标衍生于前提/立场、体现政策制定者的本质追求。

“调整收入分配”(G1)这一目标体现重庆市人民政府获取可持续财政收入(PS1)的追求，因此G1衍生于PS1。具体来说，通过向高收入者征收房产税用以支持保障房建设可以缓解政府财政压力，增加财政收入来源；同时，通过收入再分配可以抑制高收入者的投资需求，进而稳定住房市场，因此G1衍生于PS2；通过调节不同收入群体之间的收入分配情况，可以逐步缩小贫富差距，提高社会公平性，因此G1衍生于PS3；通过实现引导个人合理住房消费的目标(G2)，可以逐步减少市场中的投资需求，进而实现稳定住房市场的追求，因此G2衍生于PS2。

#### (2) 手段和目标

手段和目标之间的逻辑关系是手段服务于目标、保证目标的实现。在这一部分为对每一项税制要素进行单独的分析，因此将手段细分为七项：S1.1 纳税主体、S1.2 征收对象、S1.3 税率、S1.4 计税依据、S2 减免政策、S3 征管措施和 S4 收入用途。

通过合理规定房产税的纳税主体 (S1.1) 可以保证调节收入分配 (G1) 这一目标的征管的实现, 因此 S1.1 是服务于 G1 的手段。同理, S1.1 是服务于 G2 的手段; S1.2、S1.3、S1.4、S2 和 S3 是服务于 G1 和 G2 的手段。最后, 通过制定合理的收入用途 (例如将房产税收入作为转移支付用于保障房建设), 可以很好地实现调节收入分配的目的, 因此 S4 服务于 G1。

### (3) 预期结果和手段

预期结果和手段之间的逻辑关系是通过提出政策的几个预期结果来直接地反映政策手段的实施效果。

由于政策的四大税制要素以及减免政策和征管措施是政策主干部分, 直接决定房产税征管的完善与否, 因此不动产税制初步完善 (R1) 可直接反映合理的税制要素 (S1.1、S1.2、S1.3 和 S1.4)、减免政策 (S2) 和征管措施 (S3) 实施的效果; 同理, R2 与 S1.1、S1.2、S1.3、S2 和 S3 具有逻辑关系、R3 与 S1.1、S1.2、S1.3、S2、S3 和 S4 具有逻辑关系。

分析到这里, 整个政策系统的逻辑结构就建立完毕。逻辑结构汇总图见图 1。

### 3.3.2 逻辑分析

接下来, 要以前节建立的逻辑框架为基础进行逻辑分析。逻辑分析就是要分析政策系统的逻辑结构是否清晰, 具体来说可分为两方面: 一是政策四大要素是否明确地出现在政策条文中或可以通过政策条文推断得出, 二是各个政策要素之间是否存在矛盾, 或者说各个政策要素追求的价值是否一致。只要政策要素清晰明确且要素不存在矛盾之处, 政策就可以通过逻辑分析。对于第一个方面, 前文提炼政策要素的部分已经证明了本政策的政策要素清晰明确; 对于第二个方面, 可以通过以下分析来证明。

#### (1) 目标和前提/立场之间的衍生关系

这部分将分析不具有衍生关系的目标和前提/立场之前是否存在矛盾。分析结果见表 1:

**表 1 目标与前提立场的逻辑性分析表**

	PS1	PS2	PS3
G1	+	+	+
G2	-	+	-

+: 具有逻辑关系 -: 不具逻辑关系且不矛盾 x: 不具逻辑关系且矛盾

由于 G2 与 PS1 和 PS3 不具有衍生关系, 因此针对目标和前提立场这两组政策要素所做的逻辑分析就是要分析 G2-PS1 和 G2-PS3 是否存在矛盾。经分析, 这两组元素质检不存在矛盾。因此, 这部分的分析结论总结如下: 政策的目标和前提立场之间不存在矛盾。

#### (2) 手段和目标之间的实现关系

这部分将分析不具有实现关系的手段和目标之前是否存在矛盾。分析结果见表 2:

**表 2 手段与目标的逻辑性分析表**

	G1	G2
S1.1	+	+
S1.2	+	+
S1.3	+	+
S1.4	+	+
S2	+	+
S3	+	+
S4	+	-

+: 具有逻辑关系 -: 不具逻辑关系且不矛盾 x: 不具逻辑关系且矛盾

由于 S4 与 G2 之间不存在实现关系, 因此针对目标和手段这两项要素之间的逻辑分析就是要分析 S4-G2 之间是否存在矛盾。经分析, 这二者之间无矛盾。因此, 这部分的分析结论总结如下: 政策的目标和前提立场之间不存在矛盾。

#### (3) 预期结果和手段之间的反应关系

这部分将分析不具有反映关系的结果和手段之前是否存在矛盾。分析结果见表 2:

**表 3 预期结果和手段的逻辑性分析表**

	S1.1	S1.2	S1.3	S1.4	S2	S3	S4
R1	+	+	+	+	+	+	-
R2	+	+	+	+	+	+	-
R3	+	+	+	+	+	+	+

+: 具有逻辑关系 -: 不具逻辑关系且不矛盾 x: 不具逻辑关系且矛盾

由于 R1 和 S4、R2 和 S4 之间不存在反映关系, 因此针对结果和手段之间的逻辑分析就是分析 R1-S4、R2-S4 这两组元素之间是否存在矛盾。经分析, 这两组元素均不存在矛盾。

逻辑分析的结果总结如下: 重庆市个人住房房产税试点政策逻辑结构清晰, 要素之间不存在矛盾之处。可以通过逻辑分析。

### 3.4 经济分析

经济分析就是要基于政策的逻辑结构分析政策要素的充分性和必要性, 从而保证政策可以最低的成本实现最好的效果。必要性就是分析政策要素是否存在冗余, 即分析某项要素的上限, 超过这一上限的就是不必要的; 充分性就是要分析政策要素是否足够, 即分析某项要素的下限, 低于这一下限就是不充分的。

#### 3.4.1 目标对于体现前提立场的必要性和充分性分析

##### (1) 必要性

这部分分别针对 G1 和 G2 两项目标, 分析各自体现前提立场的必要性, 分析结果见表 4:

**表 4 G1、G2 对于前提立场的必要性分析表**

	G1	G2
前提立场	+	+

+: 必要 -: 不必要

由于 G1 和 G2 两个目标中任何一个一旦删除, 政策的三项前提立场都无法得到体现, 因此 G1 和 G2 均为必要。

##### (2) 充分性

这部分分别针对 PS1、PS2 和 PS3 三项前提立场, 分析目标是否能够充分体现前提立场。分析结果见表 5:

**表 5 目标对于 PS1、PS2、PS3 的充分性分析表**

	PS1	PS2	PS3
目标	-	+	+

+: 充分 -: 不充分

①目标对于 PS1 的充分性: 想要完善税制体系、带来可持续的财政收入, 仅仅通过征收房产税以调节收入分配, 税款的征收效率也是一个必须保证实现的目标, 因而可以认为 G1 和 G2 对于体现 PS1 是不够充分的, 可以通过添加 G3 提高税收征管效率来实现。

②目标对于 PS2 的充分性: 通过对部分高收入居民征收房产税, 实现收入合理分配、消除过度的投资需求、引导个人住房消费可以充分体现重庆市人民政府稳定住房市场的追求, 因此 G1 和 G2 对于体现 PS2 是充分的。

③目标对于 PS3 的充分性: 由于重庆房产税针对改善需求和投资需求征收, 因此能够较好地将高收入群体区别开来, 单独征税, 因此 G1 可以体现缩小贫富差距 (PS3) 的追求。

本部分分析的结论如下: 目标对于体现政策的前提立场是十分必要的, 但是其充分性差。因此应对政策目标进行补足, 否则将会影响政策的实施力度以及政策实施后的效果评估。

#### 3.4.2 手段对于实现目标的必要性和充分性分析

(1) 必要性

这部分将分别分析 S1.1、S1.2、S1.3、S1.4、S2、S3 和 S4 七项手段对于实现目标的必要性。分析结果见表 6:

表 6 手段对于目标的必要性汇总表

	S1.1	S1.2	S1.3	S1.4	S2	S3	S4
目标	+	+	+	+	-	+	+

+: 必要 -: 不必要

此处需着重分析 S2 对于目标的必要性: 对于 S2.1 和 S2.2 中规定的存量别墅和增量别墅免税面积区别对待的做法, 其必要性较弱: 存量别墅的合同价格较低, 但其免税面积却远大于交易价格较高的增量别墅, 这进一步拉大了增量与存量别墅纳税额的差距, 极易引发纳税人的抵触情绪, 而且还给税务机关的征收带来麻烦。因此完全可以只对住房类型进行区分, 对别墅设置统一的减免面积。

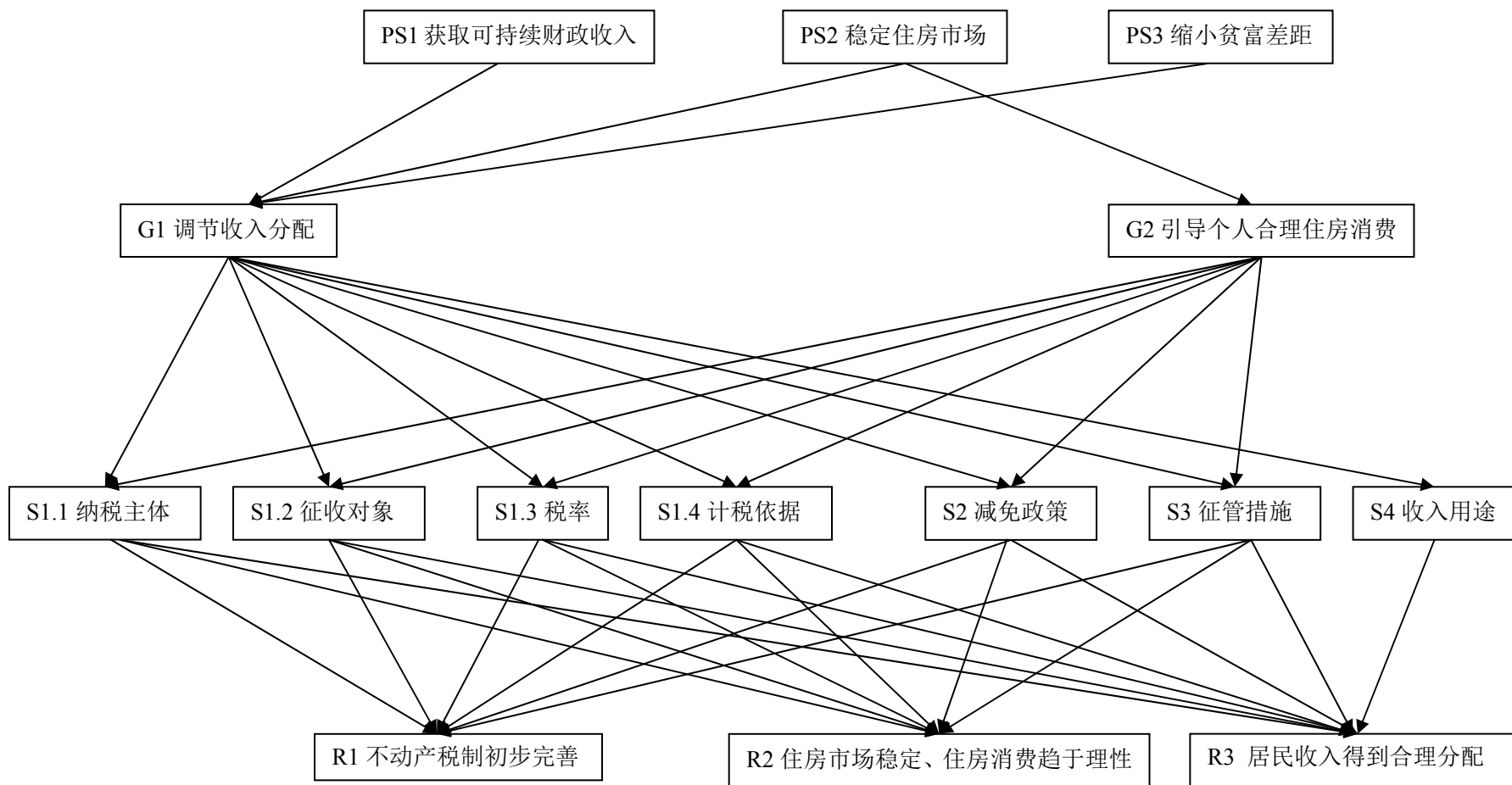


图 1 重庆市个人住房房产税试点政策系统逻辑结构图

(3) 充分性

这部分将针对 G1、G2，分析手段实现这两个目标的充分性。分析结果见表 7：

表 7 手段对于目标的充分性汇总表

	G1	G2
手段	-	-

+: 充分 -: 不充分

①手段对于实现 G1 的充分性：由于重庆市个人住房房产税政策尚处于试点阶段，因此政策的手段实现 G1 的充分性存在着较严重的不足。考虑到本政策的手段较多，分析起来较为繁琐，因此下面针对存在问题的手段进行具体分析：

S1.2 征税对象：二者存在的问题主要有两点，一是范围太窄，二是对征税时间的规定给予纳税人逃税的空间。首先，本次试点仅针对独栋别墅和高档住房的增量这样的高端需求征税。根据重庆市地方税务局 2011 年发布的统计数据，当年符合征税条件的住房仅有 3400 余套，不足重庆市住房数量的 10%<sup>4</sup>。而且由于房产税的开征，重庆市大量高档住房滞销，进一步降低了征税对象的数量。另外，目前仅包含高端需求的征税对象根本不符合房产税“宽税基、低税率”的基本原则，也无法带来足够的财政收入以支持公租房的建设。而且，即便重庆的个人住房房产税试点只针对高端需求，未将多套普通住房纳入征税对象范围内的税收政策也不甚合理。第二，征税起始时间为房屋签订合同后办理过户手续的时间，因而新房购买者往往可以和开发商协议，延缓一年办理过户手续。这无形中软化了税收政策的力度，影响政策的充分性。因此，S1.2 对于实现 G1 存在不足。

S1.3 税率：本次房产税采取的税率和其他发达国家相比较低。而且还要注意，重庆的房产税试点是重点针对高收入群体征收的，而发达国家的房产税是针对所有拥有住房的居民征收。另外，虽然政策对于在重庆市拥有房产的“三无”人员持明确的打击态度，但显然 0.5% 的税率使得这种态度不够强硬。因此重庆房产税试点政策的税率（S1.3）对于 G1 存在不足。

S1.4 计税依据：房产税的计税依据为合同价格，而合同价格和住房的实际价值可能会存在偏离。特别是考虑到高端住房的增值速度，存量别墅的合同价格可能远低于其实际价值。因此，政策的计税依据对于实现 G1 存在严重不足。

②手段对于实现 G2 的充分性：通过对高端商品房的购买者征收的房产税，可以在一定程度上抑制投资需求和过度的改善性需求，因此 S1.1、S1.2、S2 和 S3 是充分的。而由于过低的税率（S1.3），房产税政策可能不会对高收入群体的住房选择造成太大的影响，所以 S1.3 对于实现 G2 存在充分性不足。

3.4.3 预期结果反映手段效果的必要性和充分性分析

(1) 必要性

这部分分析 R1、R2 和 R3 对于反映手段效果的必要性。分析结果见表 8：

表 8 预期结果对于手段的必要性汇总表

	手段
R1	+
R2	+
R3	+

+: 必要 -: 不必要

通过上表可知，政策的三项结果可以很好地反映手段的实施效果，因此必要性良好。

(2) 充分性

这部分针对 S1.1、S1.2、S1.3、S1.4、S2、S3 和 S4 七项手段，分析预期结果反映各项

<sup>4</sup> 2011 年末重庆市居民私有住宅套数为 36481.12 套。数据来源：《重庆市统计年鉴 2012》。



手段效果的充分性。分析结果见表 9:

表 9 预期结果对于手段的充分性汇总表

	S1.1	S1.2	S1.3	S1.4	S2	S3	S4
预期结果	+	-	+	+	+	+	+

+: 充分 -: 不充分

此处需重点分析预期结果对于 S1.2 的充分性: 由于本次房产税试点征收对象明确包含独栋别墅和高档住房, 因此税费必然会对一些购房者的购房选择造成较大的影响。所以现有三项结果显然不足以充分反映 S1.2 的实施结果, 政策对高档住房市场造成的抑制作用也应当得到体现。

到这里经济分析结束。整个政策系统的必要性较好, 但是政策的手段明显不够充分, 因此在实施的过程中政策的目标肯定无法充分实现。另外, 政策的预期结果不足, 应该补充 R4 “高档住房市场需求影响”。接下来进行法理和实践分析。

### 3.5 法理和实践分析

法理和实践分析就是要分析如何保证政策的顺利实施, 也即分析其他利益相关者反对政策的原因, 对于势力较强的利益相关者做出妥协和退让, 以求政策的顺利实施。

#### 3.5.1 利益相关者分析

本政策最直接的一个利益相关者就是房产税试点的纳税人; 除了纳税人以外, 中低收入者的刚性需求者也是政策利益相关者: 因为房产税试点会抑制部分投资需求, 刚性需求者的购房需求可能会因此而得到满足; 另外, 本次房产税的收入明确规定用于公租房的建设和维护, 因此市场上的中低收入租房者也可以作为本政策系统的利益相关者; 最后, 考虑到本政策会对高端住房市场造成抑制, 因此在这里将高端商品房开发商也纳入考虑范围内。

#### 3.5.2 利益相关者对政策的态度分析

##### (1) 纳税对象

本政策的纳税对象为独栋别墅所有者、2011 年 1 月以后办理产权转移手续的高档住房所有者以及在重庆无户籍无工作无企业的房屋所有者。

对于独栋别墅所有者, 首套房每年缴纳税额约在每套三万元左右<sup>5</sup>, 多套房每年缴税额约每套房六万元左右; 对于高档住房所有者, 首套房每年缴税额基本为每套一万元以下<sup>6</sup>, 多套房每年缴税额约为每套一万至三万元。首套房的税收额度相对较低, 因此如果纳税人仅有一套住房, 这一支出并不会对他们带来过大影响; 对于多套房所有者, 他们也可以将手中闲置房屋出租或出售来弥补房产税带来的损失。因此独栋别墅和高档房屋所有者不会给政策推行带来过大阻力。

对于在重庆市拥有住房的“三无”人员, 目前的政策是持较明确的打击态度, 但是较低的税率却在无形中软化了这种态度。因此, 这部分人员所负担的税收并不会比别墅的所有者高太多。即便如此, 将“炒房”作为一种职业的人还是会对房产税有极大的抵触心理, 甚至可能会钻空子逃税。例如, 政策规定的计税起始时间为办理房屋权属变更手续的日期, 而购房者完全可以在签订购房合同后, 同开发商协议延后办理权属变更手续, 从而降低税负。这就要求税务机关在征税时必须严格按照征税措施的规定进行征收, 对于欠缴、不缴的纳税人要严厉处罚, 并且在实践中及时发现政策的漏洞, 填补漏洞。

##### (2) 中低收入购房者和租房者

<sup>5</sup> 具体计算如下: 别墅每平米交易价格约 15000 元, 计税面积 150 平米, 税率 1%, 税收额 = 15000\*150\*0.01=22500 元。

<sup>6</sup> 高档住房每平米交易价格约 8000 元, 计税面积 100 平米, 税率 0.5%, 税收额=4000 元。

这两个群体是可以直接从政策中受益的群体，因此支持政策的推行。

### (3) 高端商品房开发商

本项政策的一个重要的副作用就是会对高端住房市场造成较大的抑制作用(这种抑制作用在政策运行初期已经明显体现出来)，因此高端商品房的开发商必然会强烈反对政策的推行。为改变这种情况，政策可以做出两个方面的修改：

①将税收收入部分用于纳税人所在地区的基础设施和公共服务质量的提高，进一步提升高端商品房的性价比，从而降低政策对高端需求的抑制作用；

②将纳税人进一步细分，即区分首次购买和非首次购买高端住房或别墅的购房者。对于首次购买高端住房和别墅的购房者，可以适当降低税率；对于非首次购买的购房者适当提高税率。这样既可以改善居民的住房条件，更大程度上满足居民的改善性需求，又不会大幅降低税收额度。

## 3.6 S-CAD 分析结论

### 3.6.1 政策的效应

根据逻辑分析，重庆市个人住房房产税试点政策的逻辑非常清晰，政策目标明确、手段具有条理性，政策要素并无矛盾之处。因此，该政策可以实现其目的。

### 3.6.2 政策的效率

根据经济分析，此次试点政策目标不足，也就是说政策的制定者并没有完整地提炼出政策可以实现的所有目标，政策没有得到充分的利用。另外，政策手段存在严重不足。具体来说，首先是征税对象范围过窄、征税起始时间存在漏洞；第二，税率过低；第三，计税依据不合理。这几个手段不足将严重影响目标的实现。除此之外，减免政策存在冗余，具体来说就是不需要将存量别墅和增量别墅分开制定减免面积。

### 3.6.3 政策的可行性

根据法理和实践分析，政策的可行性好。虽然别墅和高档住房所有者会反对政策，但他们有能力适应政策；对于坚决反对政策推行的“三无”人员，需要通过严格征税防止他们逃税；对于高端商品房的开发商，要通过制定合理的税收用途，并对纳税对象进行细分，以维持高端住房市场的稳定，进而减少开发商的抵制。

## 4 重庆市个人住房房产税政策的改进方案

这部分将根据第三部分政策分析的结果，对重庆市房产税政策提出具体改进方案。

### 4.1 扩大征税对象范围

首先，将针对增量征收改为针对存量征收。仅仅针对新增住房征收房产税的做法不仅无法保证税收效果，而且还会造成增量房拥有者和存量房拥有者之间的差别对待，是不公平的。

第二，征收对象重新分类。目前重庆试点政策对征收对象的分类较为混乱：将独栋别墅单独区分是基于房屋的类别，将高端住房单独区分是基于房屋单价，将“三无”人员的房屋单独区分是基于需求的类型。这种不统一的分类标准极易造成几类征收对象的重叠和遗漏。

第三，针对高端需求征税的征收原则需要重新考虑。国家的房产税不应该是针对高收入群体征收的。这种做法不仅不公平，而且长期来看不利于经济发展。因此征税对象应该从高端住房和别墅扩大到多套普通住房。并且，当这一税种被多数居民接受之后，再逐步扩大到大多数自住及非自住商品房，将纳税人限制为中高收入群体。同时还要根据房屋的价值设定累进税率，降低中等收入群体负担。

### 4.2 严格审核征税起始时间

目前的试点政策中，对征税起始时间的规定是住房权属变更登记时间。应该将权属变更

登记时间改为房屋买卖合同签订的时间，防止购房者逃税。

#### 4.3 重新制定税率

首先，要保护的改善性需求、稳定高端商品房市场。要做到这一点，就必须要对首次购买高端商品房的纳税人和非首次购买高端商品房的纳税人区别对待。对于前者适用较低的税率，而后者可以适用高税率，从而保证在不降低财政收入的前提下，维持高端商品房市场的稳定。

第二，要提高税率，特别是“三无”人员的适用税率。目前无户籍、无工作、无企业的住房拥有者的适用税率仅为 0.5%。这种低税率显然除推高房价以外，不会对投资者带来过大的影响。因此，针对这部分人征收的房产税税率必须很高，目的是让这些投资者无法将税负完全转移给购房者。另外，对于高档别墅和高档住宅的税率也可以适当提高 0.5%-1%。

#### 4.4 计税依据改进

目前将合同价格作为计税依据的做法不仅偏离房屋的市场价值，而且还给予买卖双方通过“阴阳合同”等方法逃税的机会。不仅如此，以市场价格或者合同价款作为计税依据很容易导致“个人住房房产税的征税对象是土地及房屋”的误解。因此，计税依据应当改为房屋评估价值。但是这对征税配套设施提出较高的要求——必须有独立评估机构和房屋登记制度。

#### 4.5 减免政策改进

将增量别墅和存量别墅分开计算免税面积的做法不仅没有实际意义，而且还会给免税面积的计算带来麻烦。因此，可统一对别墅设置 150 平米的免税面积，作为满足家庭自住需求的合理面积。

#### 参考文献：

- [1]梁鹤年.政策规划与评估方法[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [2] McCluskey, William J.; Trinh, Hong-Loan .The impact of Property tax reform in Vietnam: Options, direction and evaluation[J].Land Use Policy, 2013, 30(1).
- [3] Skaburskis, A. The Effects of Property Taxes and Development Cost Charges on Urban Development: Perspectives of Planners, Developers and Finance Officers in Toronto and Ottawa[J].Canadian Journal of Regional Science, 2000, 23(2).
- [4] Groves, Jeremy R.. The impact of positive property tax differentials on the timing of development[J].Regional Science and Urban Economics, 2009, 39(6).
- [5]梁鹤年.政策分析[J].城市规划, 2004, 28(11).
- [6]汪雅静、望俊成.S-CAD 方法在信息政策评价中的应用[J].情报探索, 2011(11).
- [7]刘甲炎、范子英.中国房产税试点的效果评估[J].世界经济, 2013(11).
- [8]朱迎春.我国房地产税收对房价的调控效应研究[J].经济理论与实践, 2013(1).
- [9]许江艳.开征房产税对中国住房市场的影响[D].山西太原:山西财经大学, 2012.
- [10]胡泉.完善我国房产税制度建设的思路与建议——基于房产税改革试点实施效果的思考[J].理论界, 2012(9).
- [11]郑思齐、孙伟增、满燕云.房产税征税条件和税收收入的模拟测算与分析——基于中国 245 个地级及以上城市大样本家庭调查的研究[J].广东社会科学, 2013(4).