

基于 S-CAD 方法的上海房产税试点改革的政策分析

王志峰¹ 康晓琳²

(1. 中央财经大学管理科学与工程学院, 北京 100081; 2. 清华大学公共管理学院, 北京, 100084)

摘要: 本文旨在对我国房地产税在上海试点征收的政策效果的分析与评估。文章基于 S-CAD 分析方法, 通过确定上海房产税政策的前提/立场、目标、手段、结果, 进行政策的效应、效率和可行性分析。研究结果表明, 该政策的一致性较好, 必要性较高, 但手段对目标实现的充分性不足, 而导致政策效果不够理想。因此, 政府可以考虑正对完善征税对象、计税依据、组织机制等手段有效地改进政策。

关键词: 上海市房产税政策; S-CAD 方法; 政策评估

Shanghai's Property Tax Pilot Policy Analysis Based on S-CAD Method

WANG Zhifeng¹, KANG Xiaolin²

(1. Department of Urban and Real-estate Management, Central University of Finance and Economics, Beijing, 100081, China; 2. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing, 100084, China)

Abstract: The purpose of this paper is to analyze and evaluate the property tax pilot policy in Shanghai. The S-CAD Evaluation method was employed. The results indicate that, (1) the consistency of the policy is great, (2) the necessity of the property tax is good, but (3) the sufficiency test relating outcomes to strategies is not as good as proposed, which lead to an unsatisfactory effect. It is conclude that right objects of taxation, rational taxation basis and sufficient organization mechanism are the government following works.

Key words: property tax pilot policy in Shanghai S-CAD Method policy evaluation

基金项目: 本文受国土资源部软科学研究项目(201320-2)、国家自然科学基金(71373295)、北京市哲学社科规划项目(13CSB002)资助。

第一作者: 王志峰(1971-), 男, 河北邯郸人, 教授, 博士生导师。主要研究方向为城市经济与公共政策。Email: wangzf@mail.tsinghua.edu.cn

一、上海市房产税政策概述

近年来，我国城市房价水平出现了非理性的爆发式上涨，这一情况引起了中央政府的高度关注和社会民众的普遍焦虑与不满。房地产市场过热既会破坏金融稳定，也会给经济结构带来诸多不利后果。同时，地方政府过度依赖新增土地收益，造成土地利用的不可持续，财政收入也不具有可持续性^[1]。因此，如何既能够保证房地产市场健康发展，缓解城市房价高增、供需矛盾紧张的现状的同时，又能保证地方财政可持续性来源，这是中央政府所面临的迫切问题。

面对上述情况，国务院采取了一系列的调控措施。首先，在政策取向上，由供给管理转向需求管理；其次，在货币政策上，不断上调存款准备金率；同时，在土地制度上，更加强调节约用地与房地产限购等。尽管如此，城市房价仍旧居高不下。对此，2010年4月17日新“国十条”公布；5月，中央《关于2010年深化经济体制改革重点工作意见》中明确提出“逐步推进房产税改革”。从而，房产税制度改革成为一个新趋势，成为政府市场调控的重要手段之一^[2]。

上海市作为我国重要的金融、经济、文化的多中心城市，房地产市场面临的问题尤其突出。对此，上海市政府采取了一系列房地产市场调控政策^[3]，包括强化保障性住房和商品住房用地等年度供地计划管理，优化住房用地供应结构；进一步完善廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房和动迁安置房“四位一体”的住房保障体系；全额征收个人购买不足5年住房的转手交易营业税，并严格执行个人转让房地产所得税的征收政策；对居民家庭贷款购买第二套住房的，其首付款比例不得低于60%，贷款利率不得低于基准利率的1.1倍；本市居民家庭限购两套住房、满两年纳税或保险证明的非本市居民家庭限购1套住房，其他暂停向其售房的限购令。

在这一系列的调控背景下，2011年1月28日，以“进一步完善房产税制度，合理调节居民收入分配，正确引导住房消费，有效配置房地产资源”²为目标的上海房产税试点正式实行。该政策以《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》为依据，主要针对本市居民家庭在本市新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房和非本市居民家庭在本市新购的住房，暂按市场交易价格的70%征收0.6%的房产税，并于2011年1月28日起实施。

² 参见《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》

二、对上海市房产税政策的 S-CAD 分析

(一) S-CAD 政策分析方法介绍

S-CAD 方法是梁鹤年教授总结的一套系统的政策分析方法^[4]，从某一选定的观点（即主导观点（S-subjectivity））出发，对公共政策进行全方位分析，包括一致性（C-consistency）、充要性（A-adequacy）、可行性（D-dependency）三个方面，即在确定政策分析观点后，分别对政策的效应、效率、实现的可能性分析。S-CAD 方法可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，实现对公共政策进行有效地分析与评估。

(二) 主导观点分析（S-subjectivity）

针对上海市房产税政策，市政府作为政策的制定者和执行者，是至关重要的主体。政府根据自身的前提/立场制定政策，包括房产税的征收对象、税率、减免条件等，并在社会强制实施，以期达到目标，因此，本文选择从上海市政府角度的“主导观点”。同时，房产税的实施也会影响房地产市场整体运行，如对开发商、住房投资者、投机者、刚性需求者的行为产生影响进而影响政策效果，因此，这几个主体将作为政策的主要参与者（即“相关观点”）。以下将先从主导观点出发，列出各要素。

1、房产税政策的前提/立场（Premises and Stances，简称 PS）

即市政府在 2011 年 1 月 28 日时出台房产税政策的观点，有三个：

PS1——维护房地产市场稳定发展。政府作为区域的管理者与服务者，对社会、经济等诸多方面都有监督管理并维持稳定的责任。该政策出台前，房地产市场过热、房价水平非理性上涨，引发尖锐的供需矛盾和住房结构性冲突，因此，房地产市场的稳定、健康、可持续发展尤为重要。

PS2——关注民生、改善民生。住宅地产，是保障居民居住的重要部分，是广大民众最关心的，政府为更好地区域治理与服务，需要从广大民众的角度出发，关注民生、改善民生。

PS3——增加可持续性财政收入^[6]。土地财政“大行其道”，但并不具有可持续性。房产税改革通过增加地方直接税源，逐步减少地方政府对新增土地出让收益的过度依赖；作为持续的财政收入，能保证稳定的税收，长期来看促进社会整体健康发展^[7]。

2、房产税政策的目标（Goal，简称 G）

《暂行办法》中明确了此次房产税政策的目标，包括改善房产税制度（G1）、合理调节居民收入分配（G2）、正确引导住房消费（G3）、有效配置房地产资源（G4）。

G1——改善房产税制度。现行房地产税收制度问题很多，而作为持有环节的重要税种的房产税，一直以来并未受到应有重视，是今后房产税改革的方向。

G2——合理调节居民收入分配。房地产价格不断上涨，居民收入差距扩大，很大程度因依赖财产性收入，而并存的是低收入者无力买房日益严重，因此，合理调节收入分配迫在眉睫^[8]。

G3——正确引导住房消费。房地产市场价格的持续上升，催生炒房一族，炒房行为又迫使房价上升，形成恶性循环，严重影响房地产市场的秩序和效率；而保障刚性需求，抑制投机需求，增加市场信心，引导民众理性住房消费，形成房产良好的层级流动，使真正有需要的人能够买到适合自己的住房，是房产税实施的意义^[9]。

G4——有效配置房地产资源^[10]。针对市场未能发挥有效配置资源的功效，以税收行为调节市场所需的量和结构，体现了政府宏观调控的职责。

3、房产税政策的手段（Strategy，简称 S）

此次上海房地产税试点，政策手段包括五个方面：征收对象（S1）、计税依据（S2）、适用税率（S3）、组织机制（S4）、税收用途（S5）。

4、房产税政策的预期结果（Result，简称 R）

从政府的前提/立场出发，政策的预期结果有以下几点：住房市场价格平稳（R1）、房产税收入增加（R2）、保障房建设量增加（R3）。R1 与 R2 是政策显而易见的目标指向，又因《暂行办法》中注明此次房产税收入主要用于保障房的建设，房产税收入的增加意味着保障房建设的资金投入增加，保障房建设量也将相应增加（R3）。

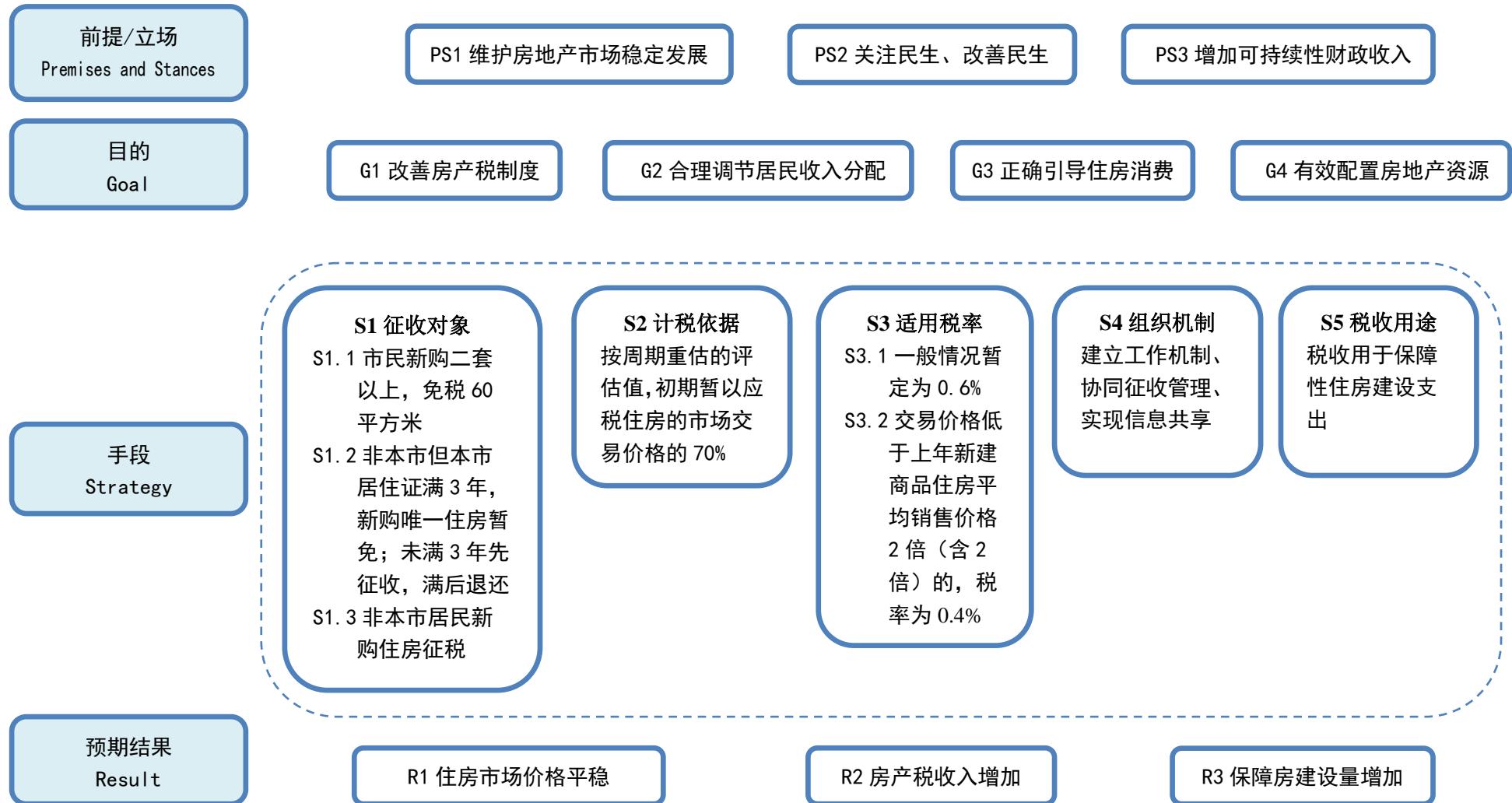


图 1 上海市房产税政策 S-CAD 分析基本要素

(三) 逻辑分析 (C-consistency)

逻辑分析是对政策效应的检验，是分析“主导观点”的前提/立场与政策的目标、手段和结果三者之间的逻辑关系。上海房产税政策的分析中，主要是分析政府的前提/立场与房产税政策的目标、手段和结果间的逻辑性和一致性，即目标是否逻辑地代表了前提/立场，手段是否逻辑地追求目标，结果是否逻辑地反映手段的成败。具体分析如下：

首先，分析各个目标与每个前提/立场的逻辑关系。

(1) 通过改善房产税制度 (G1)，利用合理有效的税收机制，改变市场过度投资、投机现状，正确引导住房消费 (G3)，有效配置房地产资源 (G4)，确有助于维护房地产市场稳定发展 (PS1)，因此，G1、G3、G4 是逻辑地代表了 PS1。

(2) 合理调节居民收入分配 (G2)，有效配置房地产资源 (G4)，减轻两极分化现象，改善居民生活，同时正确引导住房消费 (G3)，确有助于控制投资投机，保护刚性需求，关注居民真正的居住需要 (PS2)，因此，G2、G3、G4 是逻辑地代表 PS2。

(3) 改善房产税制度 (G1)，将增加对个人非经营类住房征税，加大住房保有环节的征收力度，确有助增加可持续性财政收入 (PS3)，因此，G1 逻辑地代表了 PS3。

其次，分析各个手段与每一目标的逻辑关系。

(1) 征收对象 (S1) 明确了税收影响群体，与计税依据 (S2) 和适用税率 (S3) 共同追求实现改善房产税制度 (G1)，因此，S1、S2、S3 同时都是逻辑地追求 G1。

(2) 除了通过征收对象 (S1)、计税依据 (S2)、适用税率 (S3) 明确税收细节外，税收用途 (S5) 对于明确税收用于保障性住房建设支出，保障房建设实现合理调节居民收入分配 (G2)，也是非常重要的手段，因此，S1、S2、S3、S5 追求 G2。

(3) 征收对象 (S1)、计税依据 (S2) 和适用税率 (S3) 是实现正确引导住房消费 (G3) 的手段，通过明确税收对象，对不同对象征收不同税额，利用税收杠杆引导住房消费，因此，S1、S2、S3 是逻辑地追求 G3。

(4) 通过征收对象 (S1)、计税依据 (S2)、适用税率 (S3) 明确税收细节，建立税收的组织机制 (S4) 作为保障，再将税收用途 (S5) 确定为保障性住房建设专项支出，经再分配，有助于完成房地产资源有效配置 (G4)，因此，S1、S2、S3、S4、S5 同时是逻辑地追求 G4。

最后，分析各个结果与每种手段的逻辑关系。a. 住房市场价格平稳 (R1) 和房产税收入增加 (R2) 均是征收房产税产生的结果，即税收细节的征收对象 (S1)、计税依据 (S2) 和适用税率 (S3) 实施后的结果，因此，R1 和 R2 逻辑地反映了 S1、S2 和 S3。b. 保障房建设

量增加 (R3) 是税收用途 (S5) —— 税收用于保障房建设支出而产生的，因此，R3 是 S5 逻辑的反映。

通过上述分析不难发现组织机制 (S4) 并没有与之直接对应的结果。实际上，先建立组织机制是我国政策实施的行政特点，是政策实施的背景，然而，组织架构本身只是作为房产税政策实施的环境载体，无法直接对应政策某一结果，遂组织机构 (S4) 与预期结果无连接。

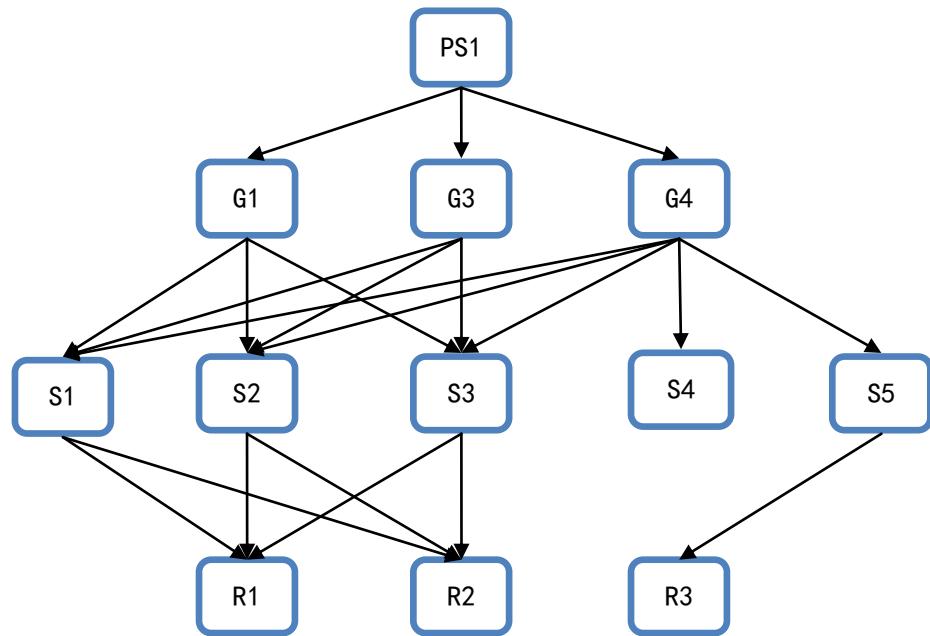


图 2 PS1 系统

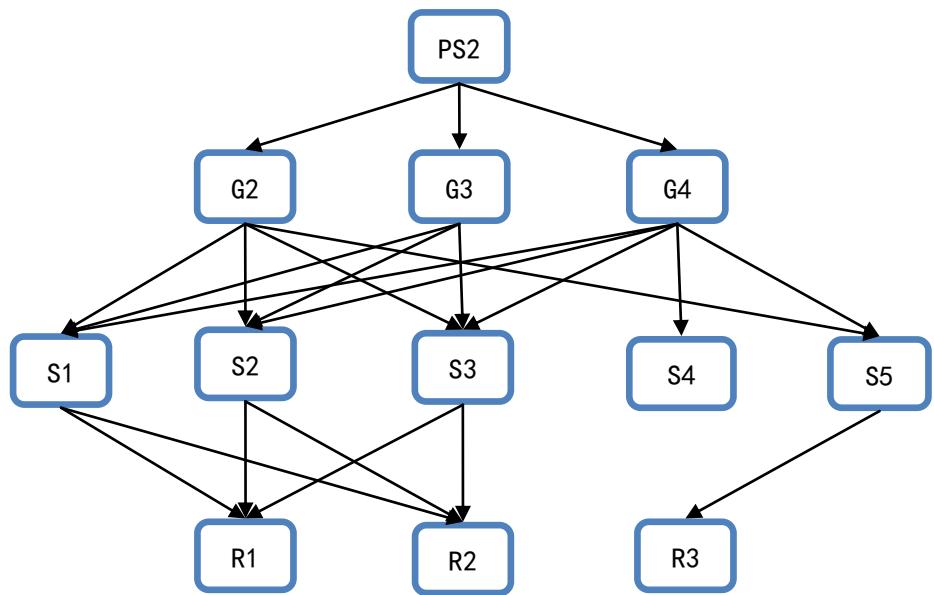


图 3 PS2 系统

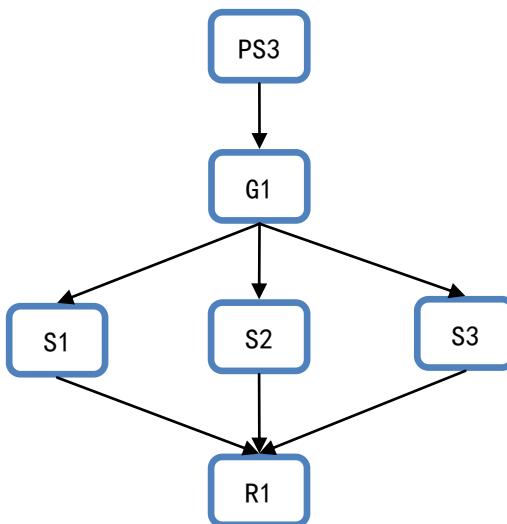


图 4 PS3 系统

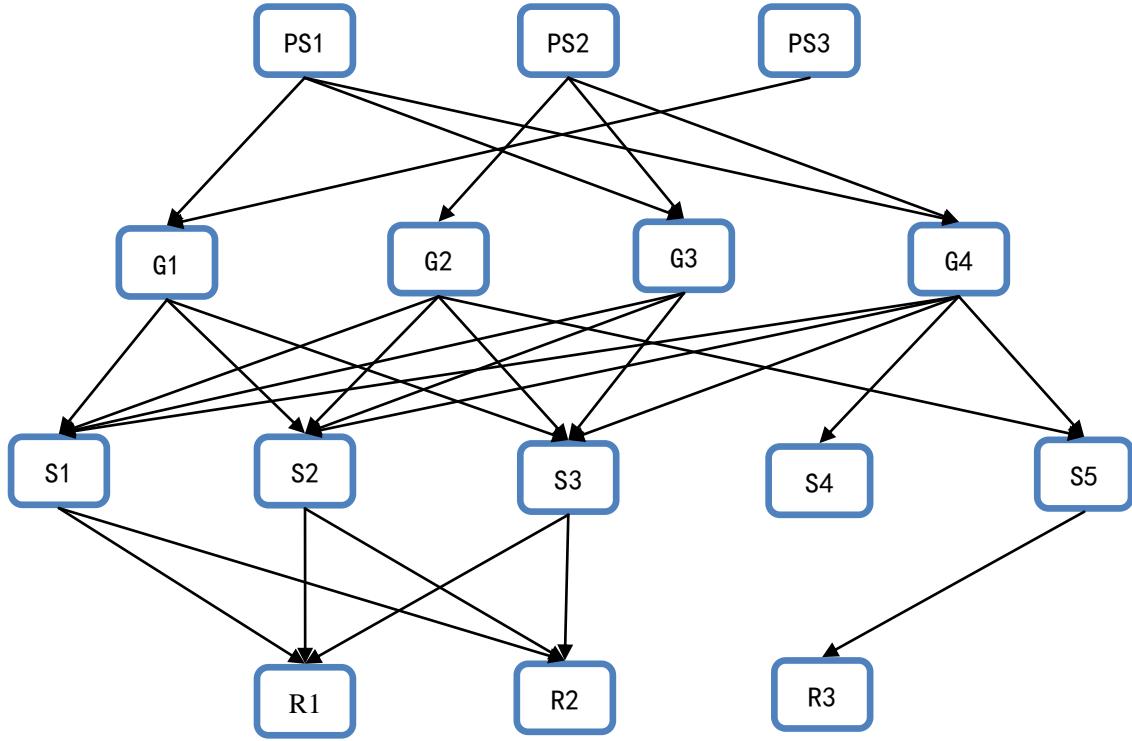


图 5 总结构图

综上可知，上海市房产税政策的逻辑性较高，征收房产税的思路清晰（图 2-图 5），而政策实施的成功与否很大程度上还依赖于政策的充要性与可行性分析，下面将进行经济分析。

（四）经济分析（A-adequacy）

在 S-CAD 分析方法中，经济分析是用来分析政策的效率。每个政策的实施都要动员物质、人力、政治、信息、时间等资源，经济分析所考虑的是为实现“主导观点”的前提/立场所采用的具有必要性和充分性的措施，因此，经济分析将从这两个方面的定性分析入手。

首先，关于目标对前提/立场的必要性和充分性。为实现维护房地产市场稳定发展（PS1）的前提/立场，引入改善房产税制度（G1）、正确引导住房消费（G3）、有效配置房地产资源（G4）的具体目标，必要性很高但充分性或有不足，因为缺乏对住房市场中供应量的考虑。但参考住房市场供应相关的数据，2009 年至 2012 年住宅市场供应稳中有增，对维护房地产市场稳定发展（PS1）起到了一定作用，G1、G2、G4 对 PS1 必要且充分。同时，合理调节居民收入分配（G2）、正确引导住房消费（G3）、有效配置房地产资源（G4）的具体目标对于关注民生、改善民生（PS2）也是必要且充分的。改善房产税制度（G1）对于增加可持续性财政收入（PS3）是必要的，因房地产税具有税源稳定、易征管等特点，一般占地方财政收

入的 50%-80%，一旦我国全面征收房产税后，对于改善房产税制度（G1）、增加地方可持续性财政收入（PS3）也将是充分的。

其次，关于手段对实现目标的必要性和充分性。对于改善房产税制度（G1），确定征收对象（S1）、计税依据（S2）和适用税率（S3）是必要的，并且这三方面的手段可以促进税制合理性。税收用途（S5）对合理调节居民收入分配（G2），以及税收用途（S5）对有效配置房地产资源（G4）也是充分和必要的。然而，建立组织机制（S4）对于有效配置房地产资源（G4）的充分性和必要性略显不足，因作为房产税征收试点，只是探索性实施，实际税收收入（2012 年 92.6 亿元）占全市财政收入（2012 年 3743.71 亿元）还不足 3%，地方政府的征收热情不高，在行政成本和收益不匹配下较难激发地方政府组织相关部门开展协调行动，一旦全面开征，组织机制 S4 势必不足；另外，S4 中的信息共享机制对于政府工作的公开透明和计税便捷可能会有正面作用，但对于能否高效征收房产税、有效配置住房资源 S4 却并非必要之举，这是由于征税效率和住房配置效率的影响因素众多，信息共享机制并非决定性因素，采取其他方式同样能保证实现 G4，因此，组织机制（S4）对实现有效配置房地产资源（G4）的充分性与必要性均不足。征收对象（S1）、计税依据（S2）和适用税率（S3）对于合理调节居民收入分配（G2）、正确引导住房消费（G3）和有效配置房地产资源（G4）是必要的，但充分性不足，其原因：①税基较窄。此次房产税政策仅针对增量房，大量的存量房并未被纳入征收范围，一方面税源少，另一方面也造成政策前后购买住房税收负担的不平等；②税率偏低。上海市房产税是按应税住房市场交易价格的 70% 上的 0.6%，实际上有效税率仅为 0.42%，远低于国际平均水平 1%³；③免税面积过大。上海市实行 60 平方米的免税面积，即一个 3 口之家的免税面积为 180 平米，而在房价高、居住密度高的特大城市上海，税收实际所能覆盖的范围并不多；④计税依据采取交易价格而非评估价格。由于目前实行中暂以市场交易价格的 70% 进行替代，房产税每年按成交价格征收，显然不合理。

最后，关于预期结果对手段的必要性和充分性。为了实现住房市场价格稳定（R1）和房产税收入增加（R2），征收对象（S1）、计税依据（S2）和适用税率（S3）均是必要的，适当的税率和计税依据是税收增加（R2）、调节房价（R1）的充分保证，但是，从后文的数据来看，0.6% 的税率水平和按房产成交价计税，虽然基本做到了稳定房价，但对抑制房价上涨不够明显，下文将继续讨论。为实现保障房建设量增加（R3），税收用途（S5）将收入用于保障性住房支出也是必要且充分的。

综上，房产税政策的实施是必要的，但其具体手段能否实现目标，可能存在征收对象（S1）、计税依据（S2）和适用税率（S3）对于合理调节居民收入分配（G2）、正确引导住房

³保有环节房产税税率的国际平均水平是依照地方政府财政支出而设定的，我国则按政策目标而设定，因此，税率大小不具可比性，只可作为参考。

消费 (G3) 和有效配置房地产资源 (G4) 的充分性不足, 这将导致政策实施后的结果与理论预期的偏差。

(五) 可行性分析 (D-dependency)

可行性分析主要是对政策的认同度和实践性的分析。在整个政策的实行过程中, 不仅有“主导观点”的参与, 还存在众多“相关观点”的广泛参与。政策的认同度、实践性更大程度上取决于政策是否符合“相关观点”的前提/立场。在可行性分析中, 需鉴别出关键的赞同者、反对者、执行者和受影响者, 从他们的前提/立场出发分析各自赞同、反对、执行和受影响的理由和强度, 从而判断政策的认同度和实践性。从政府的关键政策前提/立场出发, 找出关键的目标、手段和结果链条。

在政府的前提/立场中, 地方政府最关心增加可持续性财政收入 (PS3)。与此同时, 地方受中央政府管控, 维护房地产市场稳定发展 (PS1) 是两者共同追求的前提/立场, 因此较 PS3 更重要。而维护房地产市场稳定发展 (PS1), 归根结底是追求关注民生、改善民生 (PS2) 的前提/立场。因此, 最重要的政策前提/立场应为 PS2 (见图 3)。

在实现关注民生、改善民生 (PS2) 的三个具体目标中, 正确引导住房消费 (G3) 是从住房供求源头、从消费者角度出发, 最能体现 PS2, 是最关键和必要的目标; 征收对象 (S1) 决定了哪些群体受到影响, 哪些群体利益受到保护, 依据各手段中对关键目标 (G3) 影响最强、最重要而定; S1 相对应的关键词是住房市场价格稳定 (R1)。综上, 关注民生、改善民生 (PS2) → 正确引导住房消费 (G3) → 征收对象 (S1) → 住房市场价格稳定 (R1) 构成了关键链条。

上海市房产税政策影响到的主要有: 房地产开发商、居民投资者、投机者和刚性需求者。其中与关键链条最紧密的是居民投资者、投机者和刚性需求者, 他们对政策的可行性关系重大。因此, 他们对政策关键链条的看法和反应会决定政策的成败。要明白他们的观点 (即“相关观点”) 就要分析他们的前提/立场。

住房市场中存在很多投资者, 他们买房的目的是将房子作为“商业性社会保险”。尤其在 2008 年金融危机后, 国人更愿意购买稳定增值的房产, 这也是推高房价的一个重要原因。对居民投资者来说, 由于此次征收只涉及增量房, 居民投资者已购买的商品房并不受影响。房产税推出后, 居民投资者可以选择将房屋出租, 这样不仅能够减少其税收负担, 还将增加租房市场的供给。可见, 居民投资者能够找到适应政策的方法, 并非房产税政策的强力反对群体。

实际上, 受房产税政策影响最大的当属投机者。投机者一般拥有多套住房, 借着近年来

不断被推高房价，低价买进、待价而沽。房产税政策正是对投机者的控制，尤其是从政策的征收对象（S1）可知，其保护了自住需求群体。而拥有大量资金投机房产的居民数量相对有限，且违背了房屋的根本功能和大众利益，因此，即使反对力度大，其效果也不会持续，政府还可借此机会引导居民的消费观。从而，面对征收房产税，投机者将减少购入房产，不仅因“限购令”，也会因新购的房产将增加房产税负担。同时，此次房产税的实施是房产税改革的信号，投机者将逐渐放弃房地产的“投资惯性”，因考虑到风险而减少炒房规模。

刚性需求者是大多数居民所处的角色，房产税政策的出台是为了保护刚性需求者的利益，该群体将是房产税政策的最大支持者。房产税政策通过征税的方式、引导居民消费模式、合理调节居民收入分配，挤出投资和投机者的购房需求，保护刚性需求者。有趣的是，对于新购的第一套住房，刚性需求者更偏好买面积较大的住房，这是因为房产税的免税面积是人均 60 平方米，对于本市居民二套房才开始征税，首套房不征税，居民考虑未来需求希望能够一次到位，降低税负。尽管这可能会增加买房的资金压力，但相比从房产税中得到的实惠，刚性需求者仍会支持该政策。

上述分析显示，在政府的关键链条 PS2 系统中，关键的相关利益群体是居民投资者、投机者和刚性需求者。通过从他们的观点分析，最大的反对将来自投机者。居民投资者和刚性需求者会对政策适度的支持。因此，在政府的强制推行下，上海市政策试点的认同度和实践性都是比较高的，这也是实施以来政策能够顺利进行的原因。

三 对上海房产税政策 S-CAD 结论总结

（一）预期结果与实际结果的对比

前文是 S-CAD 政策分析的全过程，需要强调的是，上述分析所采用的结果均是政策的预期结果，接着本文将对政策的预期结果与实际结果进行对比，找出差距与不同，分析其原因，进而评价该政策。

1、住房市场价格

政策的预期结果之一是市场价格的稳定，实际的结果（见图 6）基本符合预期走势，价格增速降低并保持稳定。征收房产税使房价上扬曲线的斜率降低，趋势更加平稳，减少了对社会生活造成的负面冲击。虽然这些相对价格下降中也有受“限购令”、住房信贷政策收缩等同时期房价调控政策的影响，但可以说房产税功不可没^[11]，因其在很大程度上动摇了投机商品房的稳定预期，投机者对政策的不确定性^[12]，将引导他们发掘其他渠道，逐渐离开房地产领域，因而房产税政策的效果较为理想。

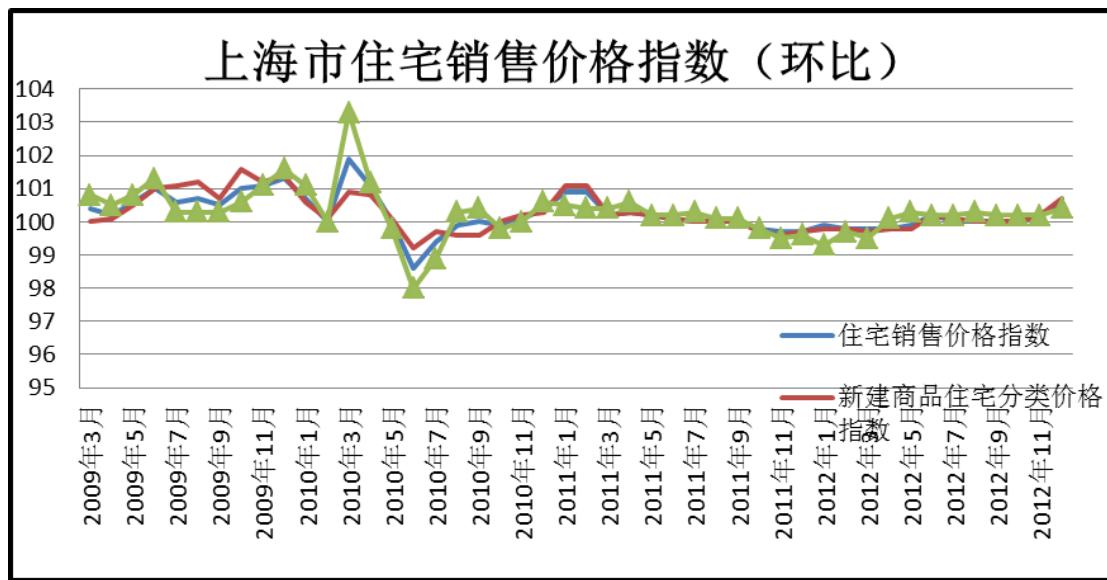


图 6 上海市住宅销售价格指数（环比）

数据来源：国家统计局

2、房产税收入

据上海市税务局公布数据，2011年和2012年，全市共认定约5万余套住房需要缴纳房产税，其中2011年认定2万余套，2012年约3.7万套。在完成认定的住房中，应税住房比例约占20%，其中80%以上的购房家庭是本地户籍，90%的应缴税住房适用0.4%的税率，主要集中在非中心城区。表1是上海市全市和市本级的房产税收入，这里的房产税收入是包括原本经营类等房屋的房产税收入和此次房产税政策征收的房产税收入，可以估算出此次房产税政策征收的税款总额较少。

表 1 上海市房产税收入

年份	全市房产税收入（亿元）	市本级房产税收入（亿元）
2009	62.9	—
2010	62.3	—
2011	73.7	22.1
2012	92.6	24.6

注：“—”表示未找到相应数据；全市收入等于市本级收入加管辖下的各区和县的县级收入之和。

数据来源：上海市地方税务局

预期结果是房产税收入增加，实际情况房产税较往年也确有增加，但这其中因部分企业生产经营性用房增加所致，以及本市加强房产税征管导致的经营类住房房产税的增加，而因开征房产税增加的相对较少。其原因：一是由于此次房产税政策征收范围小，仅对增量房征收，且有较宽松的减免政策，税源少且税率较低（大部分实行税率0.4%）；二是履行纳税义务有时间差，即使是新签订购房合同的应税房，如果第二年才收房办证，当年也不会缴纳。而随着征收时间的推移，房产税收入长期将增加。据测算，即使在全国范围内针对所有住宅

开征房产税（2010年底城镇住宅总价约50万亿元，税率为1%，税率超出目前水平且不考虑减免），预计每年征收房产税的规模约为5000亿元，远低于2010年土地出让金2.7万亿元。因此，不应将开征房产税与降低土地出让金结合起来，政府应借助开征房产税的时机，推进房产税收体制改革，优化税收结构，降低住房整体税负。

3、保障房建设

预期保障房建设量会因房产税收入增加而有所增加，但实际上，2009年（800万平方米）到2011年（1700万平方米）保障性住房建设量是逐年大幅增加的，但2012年（1292万平方米⁴）却减少，基本和2010年水平持平。其原因，考虑我国保障性住房的政策背景，2010年政府开始加大保障房建设；2011年国家发改委曾表示“未来五年全国将大规模建设保障性安居工程”。而上海市2012年建设量降低的众多原因中，最主要的是保障性住房土地出让量的减少（较2011年同比减少46.85%）和保障性住房建设的资金支持薄弱，即地方政府用于保障房建设的资金投入不足所致。此次征收的房产税收入，倘若能将房产税作为地方保障房建设的主要资金来源，势必激励地方政府在房地产税制上的进一步作为，如对存量房征房产税、提高征税税率、改善征税依据等，既能改善税制、增加收入，也能使保障房建设的投入有保障。

（二）结论与建议

可见，上海市房产税政策的S-CAD分析表明：政策的一致性较好，必要性较高，充分性可改善，认同度与实践性较佳。实际结果与预期结果对比分析：政策较理想地达到了稳定住房价格的目的，但税收效果不明显，对保障房建设的促进作用不足。原因主要是经济分析中的充分性或有不足，政策手段还需完善。对此，政府可以考虑逐步有针对性地政策改进：

征收对象——从增量到存量^[13]。除对新购房征收房产税外，还可考虑对居民的多套存量房征税，扩大征收范围；税收减免——体现政策差异性，使财富与资源的分配更加公平合理；

适用税率——差别税率和累计税率^[14]。针对各地经济发展的不平衡，可由中央设置幅度税率，地方结合自身情况，制定适合当地的税率水平，同时可以考虑累进税率；

计税依据——从市场交易价格到评估价值^[15]。考虑以房产评估价值为计税依据，并配以一套合理的、受到严格监督的价值评估程序，定期评估，保证税基的真实性，并能减缓房价上升的趋势；

组织机制——完善行政服务手段。以不动产统一登记为契机，完善组织机制建设，为房地产税全面开征提供行政服务功能。

⁴数据来源：由中国指数研究院和上海市住房保障和房屋管理局网站综合整理

但鉴于上海市房产税政策处于试点初期，力度小、措施温和是为减少社会阻力，减轻政策，同时调节市场并引导居民合理的住房消费，因此，政策暂时性的充分性不足是可接受的。但政府应随着政策时机的逐渐成熟，不断对房产税政策加以完善，从而更好地维护房地产市场的稳定健康发展。

参考文献

- [1] 梁鹤年.政策分析[J].城市规划, 2004, 28 (11): 78-85
- [2] 陈多长.房地产税收论[M].北京: 中国市场出版社. 2005
- [3] 石坚.中国房地产税制: 改革方向与政策分析[M].北京: 中国税务出版社, 2008
- [4] 谢伏瞻.中国不动产税制设计[M].北京: 中国发展出版社, 2006
- [5] 石坚.房地产税制的国际比较[M].北京: 中国财政经济出版社, 2011
- [6] 于方舟, 基于 S-CAD 方法对上海市房产税政策的评估研究[D].北京: 中央财经大学, 2014
- [7] 牛欢欢.沪渝房产税改革及其经济效应分析[D].济南: 山东大学, 2013
- [8] 贾慧捷, 敬春菊.开征房产税对住房价格的影响——基于沪渝的房产税改革试点区[J].物流工程与管理, 2013, 35 (8): 115-116
- [9] 王芮.房产税试行效果评析——从微观经济学角度看沪渝房产税试行效果[J].时代金融, 2012, 5: 61
- [10] 王宗涛, 熊伟.我国房产税试点改革问题: 政策的适用性分析[J].河南社会科学, 2013, 21 (3): 61-67
- [11] 米旭明, 黄黎明.房产税减免改革方案的国际比较研究[J].会计之友, 2013, 5: 83-85
- [12] 郭玲, 刘悦.房产税改革对我国地方财政的影响——以沪渝房产税改革试点方案为样本[J].税务研究, 2011, 319: 38-40