

房产税对产业转移的影响

□ 刘友金 曾小明

湖南科技大学 商学院 湖南 湘潭 411201

现有研究关注到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;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。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,本文运用合成控制法,基于2006—2015年35个大中城市的面板数据,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,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。

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年的工业相对产值和工业相对就业率都非常接近,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。而在房产税政策实施后,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显示,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,公众预期和政策刺激强度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始开展时,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。

2. 上海房产税政策对产业转移的影响。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转移的影响。但实证分析显示,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。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,在房产税政策实施前的拟合效果不理想,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,上海服务业相对产值与合成上海相比有所降低,但上海和合成上海的服务业相对产值拟合度并不十分理想,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,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,上海工业相对价值和工业相对就业率都呈下降趋势,但工业相对价值的下降速度明显快于工业相对就业率;上海服务业相对价值呈下降趋势,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价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:一是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(肖昕茹,2013)。二是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“腾笼换鸟”。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,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),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),从而抑制了中高端产业的发展,说明上海的高房价使产业升级和经济转型速度放缓。

3. 房产税实施细则差异对产业转移的影响。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。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,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。

重庆的房产税与上海相比,其征税对象范围更广,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,最终使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。

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、税制设计以及房价与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。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。

4. 政策启示。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:第一,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。第二,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。第三,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。

■ 《中国工业经济》2018年第11期,原题《房产税对产业转移的影响:来自重庆和上海的经经验证据》,约25000字