

我国房地产税基评估的博弈分析

陈志军^{1,2} 吴震³

(1. 厦门大学经济学院, 福建厦门 361005; 2. 福州大学经济与管理学院, 福建福州 350116;
3. 国网福建省电力有限公司综合服务中心, 福建福州 350001)

摘要: 房地产税基评估过程主要涉及到三方面的利益相关者, 即税基评估信息的需求者、税基评估信息的供给者和税基评估的监管者。他们之间交织复杂的关系会影响评估结果的客观真实性。厘清我国房地产税基评估活动中利益相关者之间的关系, 借助博弈论工具分析各利益相关者关系之间的博弈均衡点, 找出合理平衡各利益相关者关系的方式, 有利于提高评估过程的高效性和评估结果的准确性, 促进我国房产税健康良性发展。

关键词: 房地产税基评估; 利益相关者; 博弈

中图分类号: F810 文献标识码: A 文章编号: 1002-3321(2014)02-0064-05

房地产税基评估的目的在于确定税基, 为房产税的征纳提供服务。纪益成对税基评估给出了规范的定义: “税基评估是指具有资格的评估机构和评估人员, 以征纳税为目的, 以那些未能明确具体价值的税基为评估对象, 按一定的程序, 运用适当的估价标准和方法, 独立、客观、公开地开展评定作价的过程。”^[1] 根据上述定义, 本文定义房地产税基评估为具有法定资格的评估机构和评估人员为确定征纳税的计税依据, 运用专业的技术方法对评估基准日的房地产价值进行分析、估算并发表专业意见的行为和过程。我国房地产税基评估起步较晚, 许多方面仍处于探索试验阶段。其中评估过程涉及多方面的利益相关者, 他们之间交织复杂的关系会影响评估结果的客观真实性。所以, 厘清我国房地产税基评估活动中利益相关者之间的关系, 借助博弈论工具分析各利益相关者关系之间的博弈均衡点, 找出合理平衡各利益相关者关系的方式, 将有利于提高评估过程的高

效性和评估结果的准确性, 促进我国房产税健康良性发展。

一、房地产税基评估的主要利益相关者

房地产税基评估涉及到的主要利益相关者包括三方面: 税基评估信息的需求者、税基评估信息的供给者和税基评估的监管者。

税基评估服务作为一种特殊的商品并非人人都需要, 只有存在利益上的相关性才会对它产生现实需要并提出各种要求。^[2] 所以房地产税基评估信息的需求者主要是房产税的征纳双方, 即税务机关和房产所有者。他们对房地产税基评估的结果会有不同的预期。作为纳税方的房产所有者总是希望能低估房产的价值, 让自己尽可能少纳税。而作为征税方的税务机关, 他们则希望了解房产在当期的真实价值, 为正确征税提供依据。因为征纳双方对房地产税基评估的需求不同, 所以他们会产生通过影响评估人员的价值判断来实现自身目的的动机。

收稿日期: 2013-12-27

作者简介: 陈志军, 女, 福建莆田人, 厦门大学经济学院2006级资产评估专业博士生, 福州大学经济与管理学院讲师;

吴震, 男, 福建莆田人, 福建省电力有限公司直属财务服务中心中级会计师, 管理学硕士。

房地产税基评估信息的供给者即房地产税基评估的主体。纵观国内外税基评估的实践,我们发现主要有两种选择税基评估主体的模式:一种是由代表征税方和纳税方的评估主体共同承担的双主体模式,另一种评估主体则是单一主体模式。^[3]如果选择单一主体模式,那么房地产税基评估信息的供给者可以选择除税务机关以外的其他政府部门或准政府性质的社会中介评估机构承担,也可以选择由民间性质的社会中介评估机构承担。但是在这种单一主体模式下可能因为评估信息的供给者只代表了单方面的利益会使得出具的评估结果有失偏颇。所以这种模式可能不利于税基评估后相关税收工作的开展。在我国有不少学者曾建议直接由税务部门作为房地产税基评估的信息供给者负责税基评估活动。但是税基评估需要极强的专业知识,如果税务部门在除去本职工作后还负责税基评估,必然要引入大量的专业人员,这与我国政府机关人事制度改革目标不符。另外,如果由并非专业机构的税务部门担任评估活动必定会增大评估成本,也不能保证其提供的评估信息的公允性。

本文建议作为房地产税基评估信息供给者的评估主体可以选择能代表征纳税双方合法权益的机构,以保证评估结果的客观公正性。如果我国不选择单一主体的模式,那么应该选择独立经营的较成熟的评估机构。要坚决杜绝那种不经过招标竞选直接指定评估机构的情况发生。如果我国选择政府部门作为税基评估的信息供给者,那么应该选择由税务部门以外的机关承担以保证评估结果的客观公正性。国外税基评估过程即使是由政府单方承担,也不会选择直接参与征税活动的部门进行税基评估过程。^[4]由于税基评估、税务部门以及监督机构都属于政府序列时,这种安排很容易让公众对评估结果的科学性与合理性产生怀疑,而且在评估结果产生异议的情况下,由于各种传统思维的影响,公众很难愿意去同属政府序列的监督机构进行申诉,即使进行了申诉,对仲裁结果也很容易产生怀疑,这种情况会在很大程度上影响公众对房地产税基评估的接受程度,进而影响房地产税基评估体系的顺利运行。因此,本文分析中选择的房地产税基评估信息的供给者是民间的社会中介评估机构。

房地产税基评估的监管者是为了保证评估质量而对税基评估进行监督和管理的组织或部门。

房地产税基评估的目的在于确定税基,为房产税的征纳服务,那么一般而言其监管部门是各地方税务机关。由于评估主体是民间的社会中介评估机构,监管部门是税务机关,同时评估机构也是在为税务机关服务,即评估机构和税务机关之间存在着委托代理关系。此时政府部门既是委托人又是监管者,要处理好政府部门同时作为委托人和监管者与评估机构之间的关系,首先需要分析出各方之间的利益相关关系。

二、房地产税基评估利益相关者的博弈特性分析

作为纳税方的房产所有者总是希望能低估房产的价值,让自己尽可能少纳税。那么评估机构在房地产税基评估过程中和房产所有者之间具有博弈的过程。因为评估机构不仅要善于推断房产所有者的意图和策略行为,还必须精细地分析房产所有者提供的信号信息,从他们提供的各种信息中推断出房产的实际质量高低,动态相机地修正自己关于房产质量的先验信息。在此修正过程中有关房地产质量及收益等信号因素并不是评估机构真正能观察到的,而这也恰恰是一些房产所有者可以粉饰的信号,这就势必给评估机构的评估决策造成信息不对称的困扰。与此同时,房产所有者为了能够让自身的资产得到尽可能低的估值,也需要揣摩评估机构在观察信号后的反应而尽可能采取最优的策略,此所谓房产所有者的二阶信念,即基于评估者信念的信念。这样,房产所有者势必尽力提供自己的房产质量的瑕疵信号,而力求传递给评估者最有利于自己的信号。因此,房产所有者和评估者之间进行着不完全信息下的动态博弈,最终力求达到精炼贝叶斯均衡。^[5]

这里假定博弈分两期进行,参与人为房产所有者和资产评估机构,那么二者之间存在下列博弈的过程:待评估房产的质量、居住情况等影响房产未来收益的因素是房产所有者的私人信息,评估机构并不知道。房产所有者观察到自己的类型后,向评估机构发出信号 x 。在不对称信息条件下,由于评估机构不能直接观察到房产所有者的类型,因此,只能借助于所观察到的房产所有者的信号 x 采用贝叶斯法则对其关于房产所有者的先验信念进行修正,得到有关房产质量的后验信念。房产所有者知道(推断)评估者对他发出信号的反应,因而发出信号 x 的最优值 x^* ,使自己的效用最优。评估者不能直接观察到房产的预期盈利水

平,但是通过推测房产所有者发出的信号可以判断出房产未来收益,从而做出自己合理的评估决策。^[6]

评估者在和房产所有者的博弈过程中,除了要根据房产所有者的信号修正自己的先验信念外,更要注意研究房产所有者的二阶信念(房产所有者关于评估者信念及反应而采取的信念与对策)及其据此采取的策略行为,如:伪装收益,夸大不利信息等,评估者的评估决定更要谨慎。

作为一种受托服务在评估机构和房产所有者的博弈过程中二者很可能出现“同谋”的情况。因为房产所有者是评估服务的付费方,是评估机构获取评估利益的直接相关者。所以评估机构不得不考虑的一个重要因素是保证评估报告能够获得房产所有者的认同。作为独立经营自负盈亏的市场主体,要在激烈的市场竞争中获得更为广泛的客源,评估机构在努力执业的过程中必须充分考虑客户的要求,甚至为他们“量身定做”提供专业服务。从这个层次上看,房产所有者的要求对评估机构行为的影响举足轻重,两者在博弈中很可能产生共同的利益需求点而进行合谋。

政府监管部门对房地产税基评估进行监管是保障评估工作顺利进行,降低评估行业风险的重要途径和手段。在政府部门对评估机构的监管中,双方出于维护自身利益的考虑会做出不同的策略选择,而彼此之间的策略选择又会进一步影响到各自的利益,所以也具有明显的博弈特性。

对资产评估监管的实际效果主要取决于政府监管部门与评估机构的策略选择。在实践中双方的策略选择会随着时间的变化根据可观察到的信息进行不断调整,所以政府监管部门和评估机构之间的博弈会呈现出动态复杂的特点。假设政府监管部门一旦发现评估机构违规行为,对其进行惩罚的系数为 h ,那么随着 h 的提高,评估机构平均违规操作的概率以及监管部门平均抽查率都会逐渐下降。具体实践中,当某评估机构发生违规操作行为被发现时,监管部门往往会采取管制措施,那么其他评估机构获知这一消息后,随即会减少自身的违规行为,这时的监管在短期内起到较好的控制效果。但是随着整个评估行业质量的好转,监管部门的控制措施将逐渐降低标准,放松对评估机构违规行为的监督力度,因为严格的监管也需耗费较多的经济成本。此时,评估机构又会逐渐加大违规概率,从而又引起评估质量问题的

加重。监管部门和评估机构博弈过程具有的波动性加大了监管部门策略选择的难度。现有研究发现,单纯地执行严厉的惩罚策略,并不一定能够达到控制违规的现象。^[7]大部分被监管方还是能够遵守制度的,在这种情况下监管成本的提高显然是不经济的。所以,一个好的惩罚策略机制不应该只是依靠单纯提高惩罚的额度来降低违规行为发生的概率,而应该在一个合理的水平上在抑制违规行为的同时又有效地避免上述监管博弈过程的波动性。

三、房地产税基评估的博弈模型

税务机关在一定程度上代表了国家的利益,房地产税基评估的最终目的是维护国家利益,所以税务机关在选择税基评估机构时应该寻找质量较高并且能保证评估结果真实、公正、独立的机构。但是由于税务机关本身也是由工作人员在行使国家的权力和义务,在理性人的假设前提下,这些工作人员同时也有个人利益最大化的目标,而且他们与评估机构之间也是委托代理关系,在这一层关系中难免出现委托人与代理人之间信息不对称的情况,难免出现委托人出于个人私利对代理人实施利益诱惑的情况,因此,对税务机关必须有相关的约束机制才能使税基评估活动正常有序进行。

为了便于分析,不妨假设虽然税务机关同时作为委托人和监督者但是在实际评估过程中税务机关只会以一种主要角色出现,另一种角色会相对淡化,其中委托人作为主要角色的概率是 p ,监督者作为主要角色的概率是 $1-p$ 。委托人的策略集是对评估机构施加影响或不施加影响即{影响,不影响},监督者的策略集是对评估机构进行监督或者不监督即{监督,不监督}。评估机构在进行税基评估的过程中策略集是违规操作或者不违规操作,即{违规,不违规},其中选择违规的概率是 q ,不违规的概率是 $1-q$ 。^[8]

在博弈过程中, R_0 是评估机构进行税基评估的基本收益, R_1 为违规操作时获得的超额收益, R_2 为委托者对评估机构施加影响给予评估机构的额外收益。 L 是税务机关作为委托人时对评估机构产生影响,在评估机构违规操作时获得的额外收益。 F 是评估机构作为监督者进行监督发现评估机构违规操作给予的罚款, C 为监督成本。为便于分析,同时假设税务机关无论作为委托者还是监督者采取对立措施的概率均为 0.5 ,即委托

者对评估机构施加影响的概率为 0.5, 监督者对评估机构进行监督的概率为 0.5。

通过以上假设建立税务机关分别作为委托者和监督者时与评估机构之间的博弈矩阵, 如表 1 和表 2:

表 1 税务机关作为委托者时的博弈矩阵

评估机构	委托者(p)	影响	不影响
	违规(q)	$R_0 + R_1 + R_2, L - R_2$	$R_0 + R_1, L$
	不违规(1 - q)	$R_0 + R_2, -R_2$	R_0, ρ

表 2 税务机关作为监督者时的博弈矩阵

评估机构	监督者(1 - p)	监督	不监督
	违规(q)	$R_0 + R_1 - F, F + M - C$	$R_0 + R_1, \rho$
	不违规(1 - q)	$R_0, -C$	R_0, ρ

通过上述两表可知税务机关作为委托者时获得的收益为:

$$I_1 = q [0.5(L - R_2) + 0.5L] + (1 - q) [0.5(-R_2) + 0]$$

税务机关作为监督者时获得的收益为:

$$I_2 = q [0.5(F + M - C) + 0] + (1 - q) [0.5(-C) + 0]$$

当 $I_1 > I_2$ 时税务机关主要承担委托者的角色; 反之税务机关将更乐于监管。通过分析可知, 只有在惩罚力度 F 越大时, 税务机关才会更加努力地监管; 同时在税务机关进行监管时, 还需要相应部门给予一定的鼓励 M , 这样会激励监督的积极性; 监督成本越大时, 越不利于监督者工作的认真执行。

对评估机构而言, 其收益在税务机关承担委托者角色时总是大于税务机关承担监督者角色时的收益, 而且在税务机关努力监管时, 只有足够大的惩罚力度 F 才能降低评估机构违规操作的概率。

四、完善房地产税基评估监管工作的对策建议

通过分析房地产税基评估利益相关者的博弈特性, 我们看到, 评估机构本来应该遵循独立、公平、公正的原则, 根据房产所有者给出的信息不断修正自身对房产的判断, 但是在我国现行评估关系格局和现行监管机制下, 房产所有者与评估机

构之间的博弈会形成这样一种状态: 房产所有者为满足自身利益对评估机构施加影响, 而评估机构在激烈的市场竞争中往往会选择对房产所有者妥协, 答应他们一些不合理的要求进行违规执业。因此本文建议从以下两个方面进行规范:

第一, 建立房产所有者的信用档案记录。

政府监管部门应对不诚实的房产所有者进行严厉惩罚, 并建立房产所有者的信用档案记录。在某种意义上, 房产所有者的信用也是评估市场上重要的信号。所以有必要利用信号传递机制加强对房产所有者信息的披露。对于声誉良好的房产所有者可以帮助他们提高市场认可度, 降低评估费用。建立对房产所有者的奖惩机制可以较有效地降低房产所有者向评估机构隐瞒真实信息施加不良影响的概率, 从而建设评估机构和房产所有者信用监管的长效机制, 为评估者营造一个公正的评估环境。

第二, 借鉴韩国的间接缴费模式。

亚洲国家中韩国的评估行业较发达。同为亚洲国家有类似的地缘、历史和文化, 比较具有可比性。韩国行业管理在资产评估活动的交收费上相对规范有序。国家法律规定资产评估行业在收费上不能高收牟取暴利, 也不能通过低收进行不正当竞争, 对于不严格遵照法律规定收费标准的行为, 法院会给予处罚。如果是银行或法院委托的项目, 在资产评估项目完成后, 交费过程的进行并不是直接由企业将费用交付给资产评估机构, 而是由企业把钱先交给银行或者法院, 再由银行或者法院通知事务所领取。评估机构和被评估企业并不会直接见面, 这样的交费方式既能保证费用的透明度, 也能保证费用足额及时到位。^[9]

房地产税基评估监管博弈模型显示的参与方对应的收益值会影响各自的策略选择, 其中监管部门的惩罚系数的合理确定是主要问题。如果惩罚系数太小, 那么评估机构违规操作的收益高于可能的惩罚支付, 监管无法发挥有效的作用。而一味地提高惩罚系数, 又会加剧博弈过程的波动性, 造成实际问题难以控制。因为在实践中评估监管的参与方都是有限理性, 他们的策略选择会随着时间的变化根据可观察到的信息进行不断调整, 所以政府监管部门和评估机构之间的博弈会呈现出动态复杂的特点。作者认为如果能将模型中惩罚策略由静态结构改为动态结构, 即依据评估机构违规操作的概率建立与之相关的动态惩罚

策略的收益支付,那么不仅可以有效缩短参与方达到均衡的时间,而且可以较有效地克服博弈过程的波动性。而对于相同的惩罚系数值,静态惩罚策略对降低评估机构违规行为概率的力度要大于动态惩罚策略,因此静态惩罚策略可以在短期内有效降低违规概率,改善评估质量。所以,建议政府监管部门在进行策略选择和政策制定时能根据不同时期的工作重点与目标,将静态惩罚策略和动态惩罚策略有机相结合,减少评估违规事件的发生,控制评估风险,营造更加良好的评估环境。同时为加强对税基评估机构的监督与管理,本文给出以下建议:

第一,制定全国统一的资产评估机构信用监管法律法规。结合我国资产评估行业的实际情况和资产评估机构的特征,出台全国统一的资产评估机构信用监管法律、法规,以指导和规范全国的资产评估机构的信用监管。^[10]法律法规要明确执法检查的对象,确立相关权力、责任和执法范围,严厉打击评估违法行为,重点利用现代通讯技术,建设评估市场信用信息收集和发布平台,建立评估机构信用可查询机制,建设长期的评估市场信

用。运用法律法规为评估市场的信用建设提供可靠的法律依据和保障。

第二,建立评估机构信用分类监管措施

资产评估机构的信用信息是评估质量的有效保证。政府相关监管部门要主动收集评估机构的基本信息,建立信息记录档案。并以此为依托,定期进行摸底和检查,逐步建立评估机构的分类信用登记,对低信用等级的评估机构增加检查和执法的次数与力度,对高信用等级的评估机构实行少检查,对屡教不改的评估机构甚至取缔其经营许可权。^[11]

第三,提高监管部门的监管技术水平。如果监管部门的监管行为十分专业,只需付出较低的成本就能实现有效的监管,那么评估机构就会慑于监管部门的能力而降低违规概率。所以要从技术上防止评估方违规操作,必须提高监管人员的业务素质和职业道德水平,从而提高其对评估方违规操作的甄别能力。当然财政要保证监管部门资金的及时和充足,不能因为监管成本过高而放弃对评估方的监管。

注释:

- [1] 纪益成《税基评估的有关问题研究》,《资产评估》2004年第7期。
- [2] 陈宏《国内外利益相关者理论研究发展》,《经济研究导论》2011年第14期。
- [3] 王伟星《房产税税基批量评估方法研究》,《上海房地》2011年第8期。
- [4] 张爱珠《对房地产税税基评估问题的探索》,《税务研究》2008年第3期。
- [5] 牟戈红《对资产评估机构监管的博弈分析》,《山东省青年管理干部学院学报》2012年第11期。
- [6] 王建辉《从博弈论的角度看评估机构质量控制》,《中国资产评估》2010年第6期。
- [7] 蒋楠《资产评估行业监管有效性问题研究》,《会计之友》2011年第7期。
- [8] 吴慧香、梁美健《资产评估机构监管博弈模型构建》,《财会通讯》2008年第7期。
- [9] 黑龙江省资产评估协会《韩国资产评估行业考察报告》,《中国资产评估》2009年第4期。
- [10] 但义兵《资产评估质量低下的博弈分析与对策探讨》,《企业经济》2010年第10期。
- [11] 王建辉《从博弈论的角度看评估机构质量控制》,《中国资产评估》2011年第6期。

[责任编辑:黄艳林]