

复旦公共行政评论

第十八辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

公民资产与财政国家

上海人民出版社

复旦公共行政评论

第十八辑

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

公民资产与财政国家

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公民资产与财政国家/张平,敬义嘉主编. —上海:

上海人民出版社, 2018

(复旦公共行政评论;第18辑)

ISBN 978-7-208-15404-9

I. ①公… II. ①张… ②敬… III. ①财政学-文集

IV. ①F810-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第202053号

责任编辑 赵荔红

封面设计 王小阳 夏芳

复旦公共行政评论 第十八辑

公民资产与财政国家

张平 敬义嘉 主编

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号)

发行 上海人民出版社发行中心
印刷 上海商务联西印刷有限公司

开本 635×965 1/16

印张 14.75

插页 4

字数 201,000

版次 2018年9月第1版

印次 2018年9月第1次印刷

ISBN 978-7-208-15404-9/D·3273

定价 45.00元

目 录

编前语 “有产社会”的治理新挑战 /张 平 敬义嘉 1

房地产税在美国地方政府中的财政作用

/莱瑞·施罗德 著 李 倩 译 张 平 校 3

统一比例房地产税是否会拉大基层财力差异

——基于山东省的模拟分析 /任 强 段 乐 22

房地产税适宜充当地方主体税种吗?

——基于国家治理风险视角的分析 /刘金东 岳 军 景明禹 35

土地财政破解与政绩考核制度改革研究

/李永刚 张 平 宋小宁 60

建设创新型经济的宏观税负适度目标区间研究

——基于非线性门限面板模型的检验 /姜艳凤 周灵秀 82

“确权—行权—监权”框架下央地政府间关系困境与路径研究

——对我国城市网约车政策过程的考察与分析

/郑浩生 陈思思 王楚瑶 110

运动式治理缘何失败：一个多重逻辑的解释框架

——以周口平坟为例 /翟文康 徐国冲 128

落脚大都市：广州新市民住房贫困研究 /吴开泽 陈 琳 152

民生支出、财政结构与经济发展

——一项基于跨国数据的实证研究 /赵剑治 张 平 苟燕楠 176

书评

“道”亦有道

——从《新加坡公共管理之道》说起 /徐国冲 毕苏波 195

学者访谈

关于中国房地产税设计和公共财政学科发展 /侯一麟 杜 莉 201

会议综述

“新发展援助与新兴经济体”研究报告发布会会议综述 /肖 丹 211

第二届金砖国家发展与治理国际论坛“金砖国家的国际

发展援助”会议综述 /于春玲 214

“基于实证的中澳政策制定”学术论坛会议综述 /肖 丹 216

第二届北大—复旦“国家治理深度论坛”会议综述

/李亚丁 吴纪远 陈 阳 221

CONTENTS

Using Property-Based Taxes to Finance Local Government in the United States	<i>Larry Schroeder</i> <i>Translated by Qian Li</i> <i>Edited by Ping Zhang</i>	3
Will Real Property Taxation with Unified Tax Rate Enlarge the Revenue Disparity of County-level Govern- ments? A Simulation Based on Shandong Province	<i>Qiang Ren</i> <i>Le Duan</i>	22
On the Feasibility of Real Estate Tax to be the Main Local Tax; From the View of Governance Risk	<i>Jindong Liu</i> <i>Jun Yue</i> <i>Mingyu Jing</i>	35
Solution to Land Finance and the Reform of Performance Evaluation System	<i>Yonggang Li</i> <i>Ping Zhang</i> <i>Xiaoning Song</i>	60
Study on China's Appropriate Target of Macro Tax Burden for the Construction of Innovative economy	<i>Yanfeng Jiang</i> <i>Lingxiu Zhou</i>	82
Research on the predicament and path of the relationship between central and local governments under the frame- work of "the power of determination, the power to exercise and the power of supervision": An empirical investigation and analysis of policy process of urban		

network car	
.....	<i>Haosheng Zheng Sisi Chen Chuyao Wang</i> 110
Why Campaign-style Governance Fails: A Multi-logical Interpretation Framework: A Case Study of the Zhoukou Flat Grave	 <i>Wenkang Zhai Guochong Xu</i> 128
Arrival Metropolis: Research on Guangzhou New Citizen's Housing Impoverishment	 <i>Kaize Wu Lin Chen</i> 152
Livelihoods Expenditure, Fiscal Structure and Economic Development: Empirical Evidence from Panel data of 98 Countries	 <i>Jianzhi Zhao Ping Zhang Yannan Gou</i> 176
Book Review: Dao also has its own Principles: Review of <i>the Dao of Public Management : A Singapore Perspective</i>	 <i>Guochong Xu Subo Bi</i> 195
Scholar Interview	
.....	<i>Interviewee: Yilin Hou Interviewer: Li Du</i> 201
Conference Summary: New Development Assistance: Emerging Economies and the New Landscape of Development Assistance	 <i>Dan Xiao</i> 211
Conference Summary: The Second Symposium on Development and Governance in the BRICS-International Development Aid in the BRICS	 <i>Chunlin Yu</i> 214
Conference Summary: Evidence-based Policy Making in Greater China and Australia	 <i>Dan Xiao</i> 216
Conference Summary: The Second Peking-Fudan Forum on State Governance	... <i>Yading Li Ji yuan Wu Yang Chen</i> 221

编前语 “有产社会”的治理新挑战

张 平 敬义嘉*

随着中国经济的快速增长,社会结构也随之发生了剧烈变化。年收入在10万元以上的家庭数量迅速增长,使得居民持有的财富也迅速增加。大多数家庭进入了拥有相当资产的时代,而这些资产中近70%以房产的形式持有。公民资产拥有量的变化带来了居民和政府两方面的影响。对于居民来说,不同收入群体的消费偏好差异很大。跨入中产收入以上的群体不再满足于基本生活需求,他们往往要求更高质量的公共产品和服务,如高质量的基础教育、道路设施、社区环境等。这对现代政府提出了更高的要求,提高治理能力和水平刻不容缓。十八届三中全会适时提出,推进国家治理体系与治理能力现代化。对政府来说,公民拥有相当数量的资产和财富直接改变了税制要素中税基的结构。很多研究的测算表明,我国的财富分布不平等程度远远高于收入的不平等程度。原有的以间接税为主的税制结构已经很难真正起到调节资源分配和维护社会公平的作用。间接税的纳税人与负税人可以分离,纳税人可以转嫁税负,且会损害自由竞争和交换。而直接税可转嫁的空间比间接税小得多,因此税收的痛苦指数高,但同时也带来了更高的纳税人意识,对政府提供的服务有更高的期望。

以公民资产增长为代表的社会基础变革,经济增速下行背景下的

* 张平,复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系副教授;敬义嘉,复旦大学国际关系与公共事务学院公共行政系教授,国际公共管理研究学会(IRSPM)副会长。

结构转型,以及财政制度体系的调整与完善,是正在发生的紧密联系的变革。财政制度的变革应该适当超前,为相应的社会经济改革做好前瞻性的铺垫。完善税制的最终目的应是增进全社会和每个纳税人的福祉。我国的多数地方政府向来以重视发展型支出和轻视服务型支出而著称,忽视了地方政府的主体功能应该是为居民提供良好的公共产品和服务。而政府要担负起相应的公共服务供给功能,稳定的财力至关重要。尽管房地产税是否能够作为地方政府主体税种仍存争议,但在各界的努力下,房地产税改革的思路已渐趋明晰,改革步伐也逐步加快。中国的经济社会发展到今天,进一步完善政府职能、改进政府治理手段正当其时。经济社会的发展进入新的阶段,社会面临着新的挑战,公共管理和政府治理也需要新的模式和发展。

基于这一变化,我们于2016年11月5—6日召开了主题为“公民资产与财政国家”的学术会议,对相关问题进行了深入有益的讨论。本辑在会议的基础上集结而成,相关论文集中讨论了“有产社会”中的房地产税改革、土地财政问题、住房问题、运动式治理和民生财政等方面的议题。社会经济经过几十年的快速发展,房地产市场在过去20年里出现了房价的快速上涨,这也导致家庭财富的快速积累。即便收入水平在不断提高,家庭财富的积累(房产价值的存量)与收入的差距却越拉越大,这使得房价相对收入(房价收入比)也变得越来越贵。但这一趋势将如何持续,未来将如何演变?在国家治理体系和治理能力现代化的过程中,财富分布、社会阶层将如何变迁,中国的税制改革将在其中起到什么样的作用?我们正在试图对相关领域进行研究与探讨。在改革开放40周年之际,这是我们关注“有产社会”治理新挑战的初步尝试,希望本集刊中相关论文的讨论能够对新形势下关注公共管理和政府治理的新模式和新发展的学术同仁提供一些拙见与思考。

房地产税在美国地方政府中的财政作用*

莱瑞·施罗德 著 李倩 译 张平 校**

〔内容提要〕 房地产税的实施需要采取若干政策决策,这些政策会对税收公平、效率和收入提高能力产生巨大影响。这些政策包括:哪些类型的财产需要纳税,如何确定财产的应税价值,这些应税价值的税率是多少,以及如何征收税款。本文阐述了美国地方政府在(房地产税)决策方面所采用的多种方法,并讨论了这些政策对税收效力的影响。

〔关键词〕 房地产税,房地产估价,美国地方政府收入

〔Abstract〕 Implementation of property-based taxes requires several policy decisions to be made that can greatly affect the equity, efficiency, and revenue raising capabilities of the tax. These decisions include what types of properties are to be taxed, how taxable values of those properties are determined, what rates are to be imposed on those taxable values, and how are the tax liabilities to be collected. This paper describes the variety of approaches used by sub-national governments in the United States with regard to the decisions and discusses the implications of those policies on the efficacy of the tax.

〔Key Words〕 Property taxes, Property Valuation, Local Government Revenues in the US

* 本文为莱瑞·施罗德专为本集撰文,经作者授权刊发。

** 莱瑞·施罗德(Larry Schroeder)美国锡拉丘兹大学公共管理与国际事务荣休教授;李倩,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生;张平,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

在中国,房地产税或至少是住宅税有望在不久的将来成为现实。近年来上海和重庆两个城市的房地产税改革试点表明中央政府对这一问题的高度重视。侯一麟等学者对房产税改革试点项目的广泛分析得出以下结论:在全国范围开征房地产税将成为大势所趋。^①

在某种程度上讲,经济理论和国际经验表明房地产税是一项合理的政策。关于转型国家与发展中经济体房地产税的相关研究指出,房地产税特别是地方政府对房地产税的征收主要基于以下原因(Bahl, et al., 2008:3):

(1) 在许多国家,房地产税的税基宽且不断扩大,具备成为地方财政收入有效来源的潜能,且其税收收入稳定,弹性较小。

(2) 房地产税可以通过税制设计使得拥有较多房产的业主承担更多的税收负担,其税收归宿是累进的。

(3) 房地产税的税收负担可能与地方政府提供公共服务的收益正相关。

(4) 与高层级政府相比,地方政府在获取房地产位置与价格信息方面具有信息优势。

(5) 事实上,大多数中央政府青睐税基更加宽泛的税收(如增值税、所得税),因而愿意放弃通过房地产税获取的潜在收入。

(6) 不同于其他税基,征收房地产税不会直接导致纳税人为逃税而迁移至别处,因为不动产的地理位置固定。

因此,政府尤其是地方政府具有很强的激励征收房地产税。然而重要的是应意识到,开征房地产税(适用于所有税种)需要对税制设计进行大量思考。需要回答以下问题:哪些财产需纳税,而哪些财产是免税的?如何为实现税收目的对应税财产进行估价?使用什么税率对应税价值进行征收?是否给予不同类型的财产以税收减免,如果是,优惠适用于什么条件?如何征税?如果纳税人未依法缴纳税款,将产生怎

^① 侯一麟等在《房产税在中国:历史、试点与探索》一书中第31—47页提供了中国房地产税长期的历史资料。另一个有趣的研究是康宇雄(2008)对中国自黄帝时期到清朝(前2697—1911)土地使用税的研究。

样的后果?

房地产税长期以来一直是美国地方政府重要的收入来源,因而在回答以上问题时,理应考察美国征收房地产税的具体实践。中国可以积极采纳美国所采用的部分方法,而产生不良影响的做法则应避免,这在后文的讨论中将更加清晰可循。

本文余下部分的结构安排如下:许多读者可能对美国政府结构的部分细节不甚了解,因此我首先简要介绍政府结构能够并且确实影响房地产税管理方式的原因。然后依次考察以下相关议题:(1)确定税基;(2)确定税基价值;(3)征收的税率;(4)税收征管。任何国家考虑征收房地产税,都必须对这些步骤加以认真考量。最后,简要评估美国房地产税的总体状况,并作出简要总结。

一 美国的政府结构

作为一个联邦制国家,美国政府由联邦政府和五十个州政府构成。美国宪法中并未提及地方政府,由此使得每个州都有权利按照自身需求和条件组织地方政府,因而地方政府的税收权力由各州政府作出规定和界定。这也意味着地方政府的收入构成会因州而异。

美国各州都有各种类型的地方政府。如表1所示,美国的地方政府主要包括:(1)县(郡)政府;(2)市政府(从小村庄到大城市);(3)乡镇

表1 2012年美国地方政府的类型和数量

地方政府类型	数 量
县(郡)	3 031
市(自治市)	19 522
乡 镇	16 364
学 区	12 884
特 区	37 203
总 计	89 004

政府(存在于多数州但并非所有州);(4)学区,其运作独立于其他类型的地方政府,唯一目的在于提供小学和中学教育;(5)特区,多数情况下只提供单一的公共服务。以上五种类型的地方政府有权征收税款、发行债券,并在其边界范围内提供公共服务。地方政府的这些权力取决于所在州的授权,同样也可能受到其限制。

美国地方政府拥有多种可用的收入激励手段。然而所有地方政府的特定税收及其他收入都取决于其所在州的具体规定。在某些州,地方政府个人所得税的征税对象为当地居民,而在某些情况下,个人所得税的征税对象为在当地工作的个人。在某些州,地方政府可以对辖区内零售销售额征收税款。美国几乎所有的地方政府都对特定公共服务用户收取使用者费(user fee),最常用的是对水资源收取使用者费。最后,地方政府的财政收入并不完全依赖自身,在一定程度上依赖政府间转移支付,其中大部分是来自州政府的财政转移。表2的数据(关于地方政府财政收入最新的、可用的完整信息)^①表明2012年所有地方政府超过1/3的财政收入以转移支付的形式获取。然而,地方政府通过征收税款获取的收入所占比例更高。

表2 2012年美国所有地方政府的收入来源

收入来源	占总收入的百分比
政府间转移支付	37.04
税 收	40.42
使用者费	17.34
其 他	5.20

表3的信息表明房地产税对美国各类地方政府的重要性。事实上,乡镇政府和地方学区几乎所有的税收收入都来自房地产税。城市化地区(即市政府)具有一系列更加宽泛的税收工具安排,但其略多于

^① 美国在年份尾数逢2逢7时开展“政府普查”,即每5年开展一次。尽管目前正在收集2017年的数据,但最新的数据是2012年的。

一半的份额的税收收入来自房地产税。(需要注意的是,表中的数据是全国的百分比,各州的数据可能与表3大不相同。)

表3 2012年美国地方政府不同税种税收收入的构成

税 收 来 源	县(郡)	市	乡 镇	学 区	特 区
房 地 产	71.73%	51.73%	92.21%	95.61%	66.91%
零 售	16.36%	17.24%	0.02%	2.35%	26.61%
针对某些商品的消费	4.45%	10.69%	0.99%	0.20%	1.23%
个人所得	3.59%	9.47%	2.67%	1.03%	—
企业所得	0.04%	3.62%	—	—	—
其他税收	3.83%	7.24%	4.11%	0.81%	5.26%

注:由于数值四舍五入,总和可能不是100。

二 房地产税的税基

“财产”一词的常见的法律定义是“个人或实体所拥有的事物”。(见 <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/property>)这一宽泛的定义有时被进一步划分为“不动产”和“动产”,其中前者仅限于土地和对土地的改善,包括建筑物和种植植物(如树木),而后者则是指所有其他类型的财产。实际上,不动产至少在短期内是不可移动的,而动产(如车辆、衣物等)则容易在各地移动。

实际上,不动产和动产的区分对于税收目的尤其重要。如上所述,房地产税的优点之一在于税基的空间固定性和不可移动性而产生的难以逃避性。然而,这通常只适用于不动产。在美国,不动产包括土地和附着在土地上的建筑物(包括住宅、工厂和商店等),这类资产都被视为房地产税税基的一部分。此外,公司和工厂的设备通常也包含在房地产税税基范围内。

各州在处理企业库存方面做法各异。严格来讲,企业库存确实是

企业资产的一部分,可以被包含在房地产税的征税范围内。然而,如果要在特定日期(如6月1日)确定该项资产的估值,那么企业将有动机在该特定日期之前减少库存以实现避税。^①此类行为在经济上被认为是无效率的。不同类型企业存货资产的数量、价值可能存在巨大差异,进而将造成不同类型企业待遇的不平等。

其他动产也可征税。财产税的税基中最常见的动产可能是个人或企业拥有的车辆,船只有时也被征税。由于车主通常每年必须进行许可证年检,可以在年检过程中同时征收财产税,这是将车辆纳入税基的一个重要优势。由于车辆上必须展示许可证,因而检测纳税遵从或不遵从相当容易。

在个人层面,家具、衣物甚至金融财产(如储蓄账户、股票和债券等)都可以被纳入财产税的征税范围。对此类财产进行检测和估价的行政成本通常是较高的。

虽然在理论上,国家的所有财产都负有税收责任,但美国的州政府免除了某些类型不动产的税负。例如,联邦(中央)政府拥有的土地和建筑不需缴纳房地产税,州政府和地方政府拥有的土地与建筑物也享有房地产税的税收豁免权。宗教组织、慈善组织、大学和其他教育机构的财产通常也豁免征收房地产税。同样,墓地、公园和其他开放空间通常不征收房地产税。许多州也免除了医院和医疗机构的房地产税。

诚然,上述税收豁免会降低房地产税应纳税总额,这意味房地产税税收收入将减少,或者其他纳税人需要承担更重的税负——与所有房地产均需纳税相比。例如,最近的一项研究估计,康涅狄格州首府哈特福德的免税房地产占该市所有房地产总价值的60%(Bell, 2015)。

因此,任何国家在开展房地产税立法工作时,应考虑各种形式的豁免对房地产税预期收入所产生的影响。豁免财产中的多数,特别是与大学、非营利组织等相关的房地产仍享受地方政府提供的公共服务。

^① 有必要记住,所得税等税收是对收入“流量”进行征税,是对一段时间(如一个月或一年)收入的测量。而房地产税则是对存量进行征税,这一存量必须在征税部门确定的时间点进行衡量。

因此,税收豁免将导致房地产税的税负不平等。其他的豁免类型以及基于房地产所有或使用情况而给予的优惠待遇,下文中将有所考察。

三 应税房地产的估价

对美国及其他征收房地产税的国家而言,税收管理方面最关键和最具争议的部分是房地产价值的确定。尽管各州在房地产价值估计和最终纳税等方面的规定有所不同,但通常情况下,最初的步骤都是估计在房地产所有权转移过程中买卖双方共同认可的价格。这被称为公平交易,此类交易中不存在任何可以影响交易价格的例外情况,如买卖双方之间的个人关系。^①

由于多数房地产不会在每年出售,所以必须采用其他方法估计房地产实际销售的价格。在房地产估值过程中有三种普遍接受的方法,其中之一被称为市场比较法。市场比较法隐含的思路是观察过去一两年内以公平交易出售的房地产实际支付的价格,并将其主要特征与未出售的房地产进行比较。这些特征包括房地产年限、房屋面积、建筑类型和位置等。若两个房地产的相关特征恰好相同,即可假设已售出和未出售的房地产价值是相同的。在同一地区范围内,经验丰富的专业评估师^②可以对市场上可能出售的相似但不相同的房地产进行准确估价。

若区域内出售房地产和未出售房地产的物理特征和位置等相关信息可以获取,则可以使用静态技术估计未出售房地产的市场价格。对于所有已出售的房地产,可以通过房地产特征与销售价格之间的回归

① 房产价值并不是估计房地产税税基的唯一方法。有些国家仍然使用“年租金”。租金是对承租人向出租人支付租金的估计值(或实际计量)。印度的某些城市使用房屋面积(平方米)来估算应税价值。参见 Rao(2008)对替代方式的讨论。

② 在美国,“评估师或评估员”是指承担资产价值评估任务的专业人员。“评估师”通常是政府内部负责确定资产应税价值人员的头衔。

分析进行估价,则在回归方程中可以利用未出售房地产的相关特征预测其销售价格。由于此种统计分析包含随机误差项,官方资产评估师的任务是利用他的判断对未出售房地产进行最终估值。

对于考虑使用市场比较法对房地产进行估价的辖区,必要条件是纳税清册上所有房地产的相关特征信息是可用的,这些特征信息是估计房地产市场价格的主要决定因素。因此,对具有大量应税房地产的辖区而言,采用市场比较法的成本可能相对较高,因为它需要收集所有相关信息。

某些情况下不适用市场比较法,比如在征税辖区内某些财产比较独特,几乎没有“可比较”的财产,或某些地区一两年内出售的房地产数量不足。若某房地产(如一个有多个租户的公寓)会产生收入,可以使用收益还原法进行估价。收益还原法基于以下假设:房地产的潜在买家具有特定的目标收益率,因而他们愿意为房地产支付的最高价格就是至少获取目标收益率的价值。若通过审查房地产所有者的利润表可以获知房地产的年度净收益,则评估师可利用以下公式对房地产的市场价格进行估价。

$$(1) CV = AV/r$$

其中,CV是“资本价值”,或卖家愿意支付的最高价格;AV是该房地产的预计年度净收益;r是“收益率”。

当然,收益率主要依据当前的市场状况。假设具有相似风险特征房地产的当前必要报酬率是10%,若业主能够从该房地产中获取10 000美元的净收益,则潜在买家愿意支付的最高金额为100 000美元。因为若净收益在未来持续,新业主将从此项投资中获取10%的必要报酬。

收益还原法假设市场上确实存在风险可比的不动产,同时不存在对该资产的投机需求。在投机动机的驱动下,潜在买家实际上可能愿意支付超过100 000美元的价格,如果买家预期该房地产的价值很快超过这一数额。最后,假定的收益率对房地产估价的准确性至关重要。

第三种房地产价值估算方法称为重置成本法。重置成本法的基本