

财产税 理论与制度构建

—— 财产税理论与制度
国际研讨会论文集

主 编 陈志勇

副主编 庞凤喜 赵福军

CAICHANSHUI
LILUN YU ZHIDU
GOUJIAN



中国财政经济出版社

财产税理论与制度构建

——财产税理论与制度国际研讨会论文集

主 编 陈志勇

副主编 庞凤喜 赵福军

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财产税理论与制度构建——财产税理论与制度国际研讨会论文集/陈志勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

ISBN 7-5005-9438-0

I. 财… II. 陈… III. ①财产税-税收理论-国际学术会议-文集②财产税-税收制度-国际学术会议-文集 IV. F810.424-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 123057 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 29.5 印张 520 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 60.00 元

ISBN 7-5005-9438-0/F·8192

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

财产税一般具有税基固定、税负透明、收入和调节功能强等特点，因而构成大多现代国家地方政府最重要的收入来源。而且，也正是由于财产税地位的重要性，优化财产税制的研究一直为现代国家的经济理论界和相关利益主体所关注。

在中国大陆，由于历史等诸多方面的原因，财产税税制建设一直处于滞后状态，存在着税制不健全、征收范围小、收入水平低、调节功能弱等问题。市场化改革进程的不断加快，已迫切需要构建和完善与之相适应的税收体系，包括优化地方税系，重构财产税制。2003年10月，中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出，要“实施城镇建设税费改革，条件具备时，对不动产开征统一规范的物业税，相应取消有关收费”。在2005年底召开的“中国财税论坛·2005”上，国家税务总局局长谢旭人表示，“十一五”期间，我国将积极稳妥地深化税制改革，其中包括实施城镇建设税费改革，稳步推行物业税，并相应取消相关收费。可见，物业税的开征以及完善财产税制问题已经纳入了决策层的视野。

成功的改革需要科学的理论论证、合理的制度设计和充分的方案准备。中国大陆改革开放以来的历次税制改革，都凝聚了许多财税学者、专家的大量心血，这是保障税制改革成功的重要因素之一。财产税制的改革和重构涉及方方面面的利益关系，其理论准备、制度设计和方案论证的重要性是显而易见的。为此，2006年5月13日至14日，中南财经政法大学财政税务学院和湖北财政发展与研究中心共同举办了“财产税理论与制度国际研讨会”。出席此次研讨会的有来自中华人民共和国教育部政策法规司、财政部人事教育司、财政部税政司、财政部科研所、国家税务总局政策法规司、国家税务总局科研所、中国社会科学院财贸所、加拿大圣玛丽大学、英国默顿学院、英国艾博瑞斯韦斯大学、日本渡边会计事务所、日本朝日大学、俄罗斯普利汉诺夫经济学院、中国台湾中正大学、中国台湾兴国管理学院、东北财经大学、中央财经大学、首都经济贸易大学、天津

财经大学、上海财经大学、厦门大学、江西财经大学、西南财经大学、云南财贸学院、中山大学、武汉大学、湖北经济学院、财政部驻湖北专员办、山东省国税局、湖北省财政厅、湖北省国税局、武汉市财政局等经济学界、政府部门及实务界的专家学者 80 余人，会议收到论文 40 余篇。

研讨会上，教育部政策法规司司长孙宵兵先生、财政部人事教育司司长余蔚平先生、国家税务总局科研所所长刘佐先生、财政部科研所副所长王朝才先生、国家税务总局政策法规司副司长李万甫先生、中国社会科学院财贸所副所长高培勇先生发表了热情洋溢的讲话或做了精彩的学术演讲。研讨会先后由中南财经政法大学副校长杨灿明教授、湖北经济学院院长许建国教授、武汉大学副校长吴俊培教授、中南财经政法大学财政税务学院院长陈志勇教授、财政税务学院副院长庞凤喜教授、财政税务学院税务系主任侯石安教授主持。

这次财产税研究领域高层次、高水平的学术峰会，议题涉及财产税基础理论、中国大陆财产税改革和发展、财产税国际比较以及中国财产税历史演变等诸多方面，与会学者多层面、多视角地充分展开研讨和论争，提出各自的学术见解，体现了较高的理论水平和学术价值。会议的研讨不仅有利于促进中国大陆财产税理论创新和制度建设，而且对加强国内外财产税研究的交流与合作也大有裨益。会后，我们对专家学者们提交的论文进行了整理和归集，相信这本文集能够较好地展现财产税理论研究的最新成果，并为中国大陆即将推出的财产税制改革奠定坚实的理论基础，为具体的税制建设提供可行的良策。

本书的出版，得到中国财政经济出版社贾杰社长和郑宁军主任的大力支持，在此一并表示衷心地感谢！由于时间仓促和水平所限，本书的编撰难免存在一些疏漏和不足，欢迎读者批评指正。

陈志勇

2006 年 8 月于武汉

目 录

财产税理论研究

关于房地产税费改革方向和地方财政收入模式的论辩	杨 斌 (3)
财产税的归宿分析	张 青 (15)
财产税的效应与归宿分析	
——兼论物业税在房价限高中的作用	李 华 (22)
财产税功能分析研究	高亚军 (33)
我国台湾地区土地税制之“法律”基础	黄俊杰 (41)
对水权人“课税”还是“收费”?	
——财政工具选择之实效性	辜仲明 (48)
宪政视野下财产税法 and 物权法的法律协调初探	王逸辉 (78)
当代西方财产税的理论研究及启示	甘行琼 (88)
我国财产税改革研究综述	雷瑾春 (97)

财产税制比较研究

PROPERTY TAXATION IN CANADA	Barry Gorman (115)
НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ СОБСТВЕННОСТИ ПРИ ЕЕ	
..... ПЕРЕДАЧЕ	ПЕРЕДАЧЕ (138)
UK FREEHOLD PROPERTY TAX	Chris Clancy (144)
COMPARISON OF CHINESE AND AMERICAN PROPERTY TAX	

SYSTEM & ITS INSPIRATION	ChengLi	(153)
借鉴国际经验 完善我国财产税制	武彦民 刘 英	(164)
美国财产税及其优惠政策借鉴	黄凤羽 李 颖	(171)
海峡两岸房地产税收体系比较	李 文	(182)
我国开征遗产税的可行性研究		
——从国外遗产税制度及其实践的角度	李大明 尹 磊	(190)
财产税的国际比较及经验借鉴	施 雅 刘孝诚	(201)
不动产保有税的国际比较与借鉴	叶汉生 胡东兰	(211)
财产税征收管理的国际比较及其借鉴	薛 钢	(228)
借鉴国际经验, 重构我国房地产税制	李 农	(250)
物业税评估制度的国际比较及借鉴	范信葵	(259)
现实选择与国际经验: 重构中国财产税制	郭月梅	(268)
土地课税税制要素的国际比较	王 敏	(281)

财产税制改革研究

论财产税类的改革及其政策选择	沈玉平	(291)
规范财产税制 优化税制结构	杨卫华	(303)
关于开征遗产税的探讨	汤贡亮	(314)
论土地增值税长期存续的必要性及完善对策	刘植才	(321)
中国对不动产开征物业税的可行性研究	侯石安 胡 芳	(331)
我国不动产税制改革: 理论分析与政策建议	王银梅	(342)
我国房地产市场税负分析与调整思考	庞凤喜 唐 明	(353)
物业税改革模式选择、制度设计和影响分析	胡怡建	(370)
开征物业税的背景分析与制度设计	尹音频 周铁军 谭承友	(380)
物业税开征的制度分析	潘明星 赵传林	(386)
我国开征物业税的若干思考	陈志勇 姚 林	(394)
我国物业税定位为省以下政府主体税种的定性研究	李 波	(401)
我国物业税税收负担问题研究	孙 静	(413)
对物业税改革中“租税合一”问题的反思		
——从租税区别、存在问题到改革建议	刘 源	(420)

财产税史研究

刍议中国历史上的财产税	陈光焱 (427)
中外古代财产税制比较	
——兼论两税法对现行财产税改革的借鉴 ...	李永海 万新亚 刘孝诚 (433)
中国财产税的历史演进及其简评	徐 志 (445)
财产税理论创新与制度构建	
——“财产税理论与制度国际研讨会”观点综述	
.....	陈志勇 李 波 毛 晖 (454)

财产税
理论
研究

关于房地产税费改革方向和 地方财政收入模式的论辩

杨 斌

(福建省闽江学院、厦门大学财政系)

内容摘要：房地产税要成为合适的地方税，即体现受益原则，使其收入与向居民提供的公共产品相对应，并且不会造成福利损失，需要许多严格的前提条件。包括适用区域范围足够小并且发展较为平衡；存在民主决策机制和“用脚投票”自由迁移的条件；特殊的地主政府体系和治理结构。在我国目前还不具备这些条件的情况下，要十分谨慎地对待将财产税列为地方财政主体税的说法和做法。在房地产市场需求过旺、市场的寡头或准寡头垄断状态没有改变、房屋供给曲线充分弹性的情况下，设计中的房地产税只能由买房者承担并不会抑制房价。房地产税费改革的方向未必就一定是费改税，地方政府承担的某些职责，采用使用费更有优势。

一、导言

理论界多数观点认为，目前的房地产税费体制存在缺陷主要表现为税种过多、税外收费项目繁杂、以费代税、以税带租，保有环节税负过轻、且对非经营性房产一律免税。因此改革的原则是并税、清费、明租，具体设想是设计一个统一的房地产税。^①就是兼并各类房地产税收为统一的房地产税，征税环节从开发经营环节变为保有环节，不仅对企业经营性房地产课税，而且对居民个人所有的

^① 考虑到我国设想中的“物业税”与该名称发源地香港的“物业税”存在很大的不同，以下将不采用物业税的说法，仍然用传统的房地产税（或财产税），除非特别说明，本文将财产税与房地产税当成一回事。

房地产课税。^①对于要不要将土地出让金并入房地产税,有不同看法。一种看法认为,虽然土地出让金为土地所有权收入,与房地产税收性质不同,但如果将土地出让金从一次性收取改为按使用年限每年以房地产价值的一定比例收取,因为收租和收税的计算基础相同,为节约管理成本,可合并到房地产税一并征收。^②

本文要论辩的对象就是上述房地产税费改革的原则、以加入土地出让金分年计收因素的统一房地产税为主体的地方财政收入模式。以下为了省略文字,就简称之为“设计中的模式”。本文的研究方法是规范分析。分析的着眼点首先是当前理论界研究这一问题在基础理论和方法论上的缺陷,其次研究达到既定的社会福利目标和中国现在社会经济环境、地方政府框架、公共产品提供者和消费者行为特征这些既定条件下设计中的模式的不可行性,再次进一步研究设计中的模式无助于解决当前房地产市场存在的问题。

二、理论界研究房地产税费改革和地方财政收入模式的方法论缺陷

首先,关于税费关系。理论界分析的一般逻辑是房地产收费项目过多、以费挤税,房地产税规模小,必然是费多,费大于税,而费不规范、税规范,因此费多意味着这个地方财政收入体系也不规范。^③我承认我国目前对房地产开发商的收费存在一些问题甚至某些地方有乱收费现象,也存在税费重复问题。但收费问题主要应当通过预算管理和明确收费用途、收费权限来解决,目的是让收费切实地与相应的公共服务相联系,无服务不收费。而不是主要通过以税代费来解决。公共经济学对税费之间的优劣已早有定论。

收入制度的安排与地方政府的职能有关。地方政府承担的某些职责,采用使用费更有优势。如果地方政府的主要职责是提供初等和中等教育、举办地方性公路和街道、公共交通,供水和污水处理、排洪防涝,公共安排、消防,资源开发和保护,招商引资发展经济,往往可根据受益原则和职责分类安排相应的税种或收取特定的费用。如教育,可采用财产税、消费税(流转税)的教育附加,对不发达地区的教育财政资金缺口,要根据人均教育费用标准(可由省最好由全国规定)通过中央和省政府转移支付补足。某些项目可首先使用地方税(包括所得

① 钱凯:“我国房地产税制改革问题研究综述”,载《经济研究参考》2005年第7期。

② 北京大学中国经济研究中心课题组:“物业税改革与地方公共财政”,载《经济研究》2006年第3期。

③ 樊丽明、李文:“房地产税收制度改革研究”,载《税务研究》2004年第9期。

税、营业税), 不足时征收使用费, 再不足时通过转移支付。地方财政安排中受益原则是重要的原则, 据此要仔细 (即使不是优先) 考虑征收使用费的可能性, 因为它能够合理地让收益和成本相配。当使用费不适用或不足以产生足够收入时, 应考虑税收, 最后考虑转移支付。^① 我国理论界一般观点认为, 费不规范, 要以税代费, 才能实现政府收入的法制化, 只有税收 (因为通过正式的立法并且执行过程相对比较规范) 才能做到透明和确定。但在一定条件下, 为特定公共产品的提供而征收“费”要优于税。在以下两种情况下, 最好不要用税而用费。一种情况是, 民众所提供的某种公共产品限于特定区域或类型的人享有, 进行成本分担制度安排的信息可获得, 并有足够的手段限制“搭便车”者, 此时采用费在成本和受益之间建立密切联系, 可增进福利、提高效率也比较公平。这种情况在许多财政学或公共经济学教科书中均有很多阐述。第二种情况, 习惯于那种通过间接的收税办法的文化氛围中。收税特别是直接征收所得税, 要公开透明, 人们对其税率和政策变化很敏感, 通常不习惯于放在明处的“税” (虽然其符合公平、确定原则)。用“费”也是一种理财治税的智慧, 他照顾了中国人的面子人情, 没有反抗便于实施。通过拍卖土地, 政府获得土地出让金收益, 将低价加到商品房的价格上, 由购买者支付, 变成市场行为, 政府的收益实际上也是从消费者手中获得, 但如果变为税收, 即压低土地价格, 降低房屋价格, 然后通过房产税集中一部分收入到国库, 情况就不同, 可能产生很大的抵触。

不存在税一定规范、一定就好, 而费一定就是不规范、不好的问题。我们通常举美国为例子说明好的财政一定是费少的财政。但事实上, 美国地方政府采用使用费获取财政收入的比例不低, 而且存在上升趋势, 并不存在理想的单一地方税财政收入模式。资料显示, 2002—2003 财政年度, 美国市 (municipalities) 政府的收费和杂项收入占总财政收入的比例平均达到 22%、财产税占 21%。有的州的市级地方政府收费和杂项收入占总财政收入的比例高达 30%。在郡县 (counties) 财政收入中, 收费和杂项收入占财政收入的比例为 26%, 财产税的比例为 24%、上级政府转移支付比例占 23%。而 1992 年这三项比例分别为 25%、28%、37%; 1997 年这三项比例分别为 16%、31%、45%。可见郡县一级地方政府对收费和杂项收入的依赖很大, 并有增长趋势, 同时对财产税的依赖有降低趋势。学区 (school districts) 财政收入中, 对税外收费的依赖平均也达到 12%,

^① 梅乐维尔·麦克米兰: “地区和地方政府间的财政关系: 经合组织五成员国经验和启示”, 载沙安文、沈春丽主编: 《地方政府与地方财政建设》第 43—44 页, 中信出版社 2005 年版。

财产税占 34%，其余靠联邦和州政府转移支付，其比例达 55%。特别区（special districts）对收费和杂项的依赖更大，平均达到 61%，而这一比例 1977 年为 47%、1992 年为 55%，因此也存在增长趋势。财产税只占 9%，这一比例 1977 年为 14%、1992 年为 11%，存在降低趋势。上级政府转移收入占 7%，这一比例 1977 年为 38%、1992 年为 29%，同样存在下降趋势。^①

收费改革的方向是界定更明确、定价更合理、管理上层次、信息更公开、使用有监督，而不是改为税。有些费用属于企业之间交易的价格如勘探设计费，不属于政府使用费，更与税收无关，不可能并入税收；某些收费与政府提供的特殊服务或要求有关，如扩容配套费、消防验收费等属于使用费范畴应致力于标准即价格制定程序公开、透明、使用管理预算化，避免因垄断或政府权力原因而超额收取。当然某些费已经具有税的性质，换一下名称也未尝不可。

其次，关于地方政府的层次和以财产税为地方主体税。理论界研究地方税，谈到地方时，均没有具体地说明哪一级地方政府。实际上同样的税种作为不同级次地方政府主体税种，其效应很不相同。规范分析和实证分析都已证明，全值型流转税（包括消费税、营业税、零售税等）、所得税由中央（联邦）和省（州）来征收的成本（包括行政成本也包括额外负担，下同）要低于由较下级的地方政府。而财产税相反，财产税由较下级地方政府课征税花费的成本要低于中央（联邦）和省（州）。因此，财产税对较低层次政府（市县镇）具有相对优势。^②但这一点仍然存在争议。一种观点认为不论作为国家税（中央税或联邦税）、大国的省（州）税还是地方税，财产税均存在绝对的福利损失，是一种扭曲性税种，不仅扭曲全国资本存量配置，而且还是累退的。另一种观点虽然认为财产税在地方一级政府存在相对优势，但这种相对优势的发挥要基于一定条件（下文要进一步阐述）。因此，公共经济学的共识是：只有在一定条件下，较低层次政府使用财产税才能起受益税的作用，才具有相对优势。在我国的情况下，按照惯常的理解，理论界所谓地方政府往往包括省一级政府，这样讨论将财产税作为地方政府的主体税，在逻辑和方法上均是不够严密的。

作为实行统一财产税的一个依据，学术界多数个人认为在房地产保有阶段课

① 资料来源为美国人口普查局，见网址 http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf。

② John Joseph Wallis：“美国财产税历史”，载 Wallace E. Oates 主编、丁成日译：《财产税与地方政府财政》第 113—129 页，中国税务出版社 2005 年版。

税,可以起到促进节约和合理利用房地产资源的作用。^① 这是不完全正确或需要证明的论调。在进行规范分析时,一个事物或制度安排的优劣取决于其福利影响,只要福利影响是正的,就不能否定保有环节税费轻于开发交易环节的制度结果,目前还没有实证说明这方面实际效应。经验上也没有证据证明保有环节(主要形式是财产税)税收会一点就好。在许多国家,地方财政来源并不主要依赖财产税。将财产税作为地方主要税种是英联邦国家的传统。北欧国家主要依赖所得税,南欧国家则是混合使用财产税、所得税和消费税。^② 就是说将地方税征收环节主要放在开发和交易环节也大有人在,将地方税主要放在保有环节即采用财产税作为地方主体税种并不是国际性“惯例”。即使在采用财产税很多年的美国,学术界和公众对财产税的评价也不是唯一的看好,定期的民意测验表明,人们厌恶财产税的程度甚至超过了厌恶联邦所得税。^③ 近年的趋势是财产税日益受到攻击并被施以严格限制(税率、评估价值和方法等),以至于在美国许多地方政府中财产税在财政收入的比重有下降趋势,要领先转移支付或增加税外收费。说财产税可以起到促进节约和合理利用房地产资源的作用,也是简单的。因为财产税对房地产交易的影响很复杂,几乎正负效应都能得到实证,取决于选取的数据和分析基于的环境(下文要基于美国环境,研究财产税效应)。此外认为我国目前开征统一房地产税能够控制房地产市场健康发展、抑制房价上升促进房屋交流、促进社会公平、解决地方政府财政需要,甚至打击投机炒楼、节约土地、遏制腐败等都是将财产税的效应作理想化和静态化理解。

三、设计中模式的不可行性分析

公共经济学基本原理对财产税不宜作为中央税或省税已经有定论,因为其既产生扭曲又不公平。原因在于看上去财产税很容易征收,因为房地产不能移动,不像销售收入和所得那样容易隐瞒。但实际上财产税若超过一定范围(经验表明不能超过县市镇的范围)其征收难度是很大的,征收成本很高。因为正规的财产税的税基以课税对象的市场价值为准。而要获得房屋土地的市场价值很困难,评估价值的客观性问题一直没有得到解决,这就产生了征税的不确定性和不公平,

① 安体富、王海勇:“重构我国的房地产税制的:理论分析与政策探讨”,载《公共经济评论》2004年第6期。

② McMillan, Melville L, A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences and Lessons from Developed Countries, Washington, D.C: The World Bank, Processed, 1995 and updated 2001.

③ 哈维·S·罗森:《财政学》(第六版)第461页,中国人民大学出版社2003年版。

评估过程也很容易产生舞弊。其次在现代社会不动产以外的财产特别是无形资产和人力资本财产占有越来越重要的地位,而这些财产形态因为难以评估和核实无法有效课税,因此不动产税就产生不公平问题。美国的经验表明以房产税为主要形态的财产税比较适合于作为州以下(县镇乡、特别区)地方政府的税种。美国州政府曾经采用财产税为主体税,但早在19世纪就纷纷转向以征收消费税和所得税为主。^①这从实践经验角度说明,省一级主体税不能选择财产税。我推测,我国主张采用财产税作为地方主体税种的学者受到美国、英国的影响,美英具有将财产税作为地方税的传统。我国理论界尽管在谈论财产税时均没有说明地方政府的级次,但合理的做法应该假定其设计中模式是以市县镇政府为背景的。可以称之为美国模式的财产税(英国国家小,与我国可比性较小)。

对美国模式的财产税的利弊存在两派对立的观点。否定财产税的观点认为,在房屋(资本形态)可流动,而全国的资本存量固定不变的假定下,财产税既扭曲了资本(包括房屋资本)的配置,又扭曲了地方公共服务水平的决定,而且从全国看财产税是对资本课征的税收具有相当的累退性。^②这个否定的观点本文不打算展开。

另一种观点是传统观点,认为财产税是合适的地方税,因为这一税收收入主要为缴税人服务,并且不会造成福利损失。^③这个观点被称为受益论,其假定前提是家庭的可流动性和房地产的不可流动性,以及从美国地方选举效应。所谓美国地方选举效应,说明房屋所有者掌握足够的信息,充分了解地方财政决策与他们所有的房屋价值的关系,地方的中位选民特别是房屋业主,会投票给使其财产价值最大化的政府,而地方政府则通过税收、支出决策以及分区治理政策达到这一目的。否则居民会通过流动(即用脚投票的方法)促使地方财政支出政策和税收政策产生正资本化效应(即能够增加财产价值),因此财产税是有效率的,既不会扭曲资本配置,也不会产生不公平情况。

要取得这样的效果,取决于以下几个非常重要的条件:

第一,财产税必须是社区税或适用的区域范围足够小,并且发展较为平衡,

① John Joseph Wallis:“美国财产税历史”,载Wallace E.Oates主编、丁成日译:《财产税与地方政府财政》第113—129页,中国税务出版社2005年版。

② George R.Zodrow:“对财产税新论和受益论的反思”,载Wallace E.Oates主编、丁成日译:《财产税与地方政府财政》第73—104页,中国税务出版社2005年版。

③ Willian A.Fische:“地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论”,载Wallace E.Oates主编、丁成日译:《财产税与地方政府财政》第24页,中国税务出版社2005年版。

以至于纳税人拥有近乎相同的能力和足够的信息了解用财产税所提供的公共产品的成本和效益，特别是纳税人知道税收和服务将影响他们拥有的房屋的价值。从地方（实际上就是区域划分足够小的社区）角度，财产税是一个受益税，但从省或国家角度财产税是一种福利损失。^① 美国模式的财产税正是建立在足够小的区域基础上的。根据 2002 年美国人口普查资料，截至 2002 年 6 月 30 日，在美国 50 个州的不同法律体系下，存在着 87525 个地方政府。其中，郡（县）政府（county governments）3034 个，市政府（municipalities）19429 个，镇政府（townships governments，有的地方如新英格兰 6 州叫 town，在缅因州叫 plantations，在新汉普郡州叫 locations）16504 个，学区政府（school district governments）13506 个，特别区政府（special district governments）35052 个。^② 而目前我国大陆共有 236 个地级市和 30 个自治州，副省级市 15 个；有 1562 个县，611 个县级市，120 个民族自治州，56 个直辖市下辖区和 693 个市辖区，有 3.1 万个乡，3000 多个民族乡和 1.8 万个镇。相比之下，美国地方政府平均要比我国小一半左右。要达到美国目前的地方财产税的效应（实际上是不太成功的、有缺陷的、已经广泛受限制的），仅仅从区域足够小的条件出发，我国只能将财产税设置为市辖区和乡镇政府税。

区域之间和区域内部发展平衡状态对财产税的效应也存在很大的影响。即使在美国也存在区域间和区域内的不平衡，这种不平衡情况的存在大大降低了对财产税福利影响的正面评价。在都市地区，收入近似的人乐意住在相似的区，那里的房价较高，对比其他地区这里的财产税税率可以比较低，但财政收入却比较丰厚。但由于房价较高，并不能使较穷的家庭迁入此地。财产税不能解决区域平衡而是拉大区域差异的事实是存在的。^③ 在我国，大多数城区里的不同地区存在多样性，区域内的不同部分差异也很大，其程度都要大大高于美国，那么上述财产税的效应就要进一步打折扣。因此适合于发达国家的治理方式或税制模式，有时很难搬到发展中国家或地区，更不可能用于不发达地区（如没有多少房地产或即使有但经济发展程度使纳税人很难拥有能缴税的现金流）。

第二，存在民主决策机制和“用脚投票”自由迁移的条件。一旦某社区的居

① Willian A.Fische: “地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论”，载 Wallace E.Oates 主编、丁成日译：《财产税与地方政府财政》第 25 页，中国税务出版社 2005 年版。

② <http://www.census.gov/govs/www/gid2002.html>。

③ Therese J.McGuire: “地方政府财产税的替代方案”，载 Wallace E.Oates 主编、丁成日译：《财产税与地方政府财政》第 270—271 页，中国税务出版社 2005 年版。