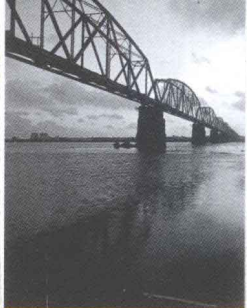


我国处于后工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化特殊时期，各种自然灾害、技术不确定性、经济危机和社会冲突等现代风险对政府转型、社会管理提出了严峻挑战。现代风险已不再局限于对单一主体、组织产生负面影响，它的负外部性在全面、急剧扩散。生态破坏、核泄露、化学污染、食品安全、禽流感等各类新型风险一旦发生，每一个社会成员都难以独善其身。伴随着人类社会系统的复杂程度提高，大多数风险日益成为公共风险，其损害后果的公共性日益增强。



公共风险与地方治理危机 美国财产税制变迁分析



The Financial Crisis and Local Governance:
Property Tax Institution Transition under Public Crisis

李明 著

北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

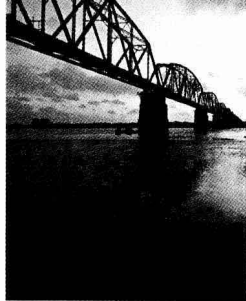
主编 薛澜

北京大学出版社



北京市哲学社会科学（清华大学）应急管理研究基地
风险与危机治理丛书

主编◎薛澜



公共风险与地方治理危机 美国财产税制变迁分析

The Financial Crisis and Local Governance:
Property Tax Institution Transition under Public Crisis

李明◎著

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共风险与地方治理危机：美国财产税制变迁分析/李明著. —北京：北京大学出版社, 2011. 5

(风险与危机治理丛书)

ISBN 978-7-301-18834-7

I. ①公… II. ①李… III. ①财产税—税收制度—研究—美国 IV. ①F817.123.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 074394 号

书 名：公共风险与地方治理危机：美国财产税制变迁分析

著作责任者：李 明 著

责任编辑：高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号：ISBN 978-7-301-18834-7/C·0670

出版发行：北京大学出版社

地 址：北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址：<http://www.pup.cn> 电子邮箱：ss@pup.pku.edu.cn

电 话：邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印 刷 者：三河市富华印装厂

经 销 者：新华书店

650mm×980mm 16 开本 18.5 印张 254 千字

2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

定 价：37.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

丛书总序

薛澜

今天,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异。但与此同时,人类社会面临的各种风险也与日俱增。自然风险、环境风险、经济风险、社会风险、政治风险等已渗透在人们社会生活的各个方面。国际社会越来越呈现出德国社会学家乌尔里希·贝克所论述的风险社会特征。这些风险及其所带来的技术不确定性、自然灾害、经济危机和社会冲突等问题对政府转型和社会管理都提出了严峻挑战。

现代风险的特征之一就是其影响已不再局限在单一个体或组织内,而是具有广泛的社会影响。生态破坏、核泄露、化学污染、食品安全、禽流感等各类新型风险一旦发生,每一个社会成员都难以独善其身。伴随着人类社会系统的复杂程度提高,大多数风险日益成为公共风险,其后果的公共性日益增强。公共风险需要公共组织全面实施预警、防范、控制、处置等治理措施。正因为如此,政府和其他公共机构的风险治理已日益成为一种新型的不可或缺的公共服务。

现代风险的应对需要改革公共治理模式。传统公共风险治理主体单一,担子主要落在政府肩上。政府组织形式以科层制为代表,通过政府不同专业部门分工、不同层级间职能划分来组织动员资源;政府风险处置模式以行政手段为主,辅之以市场化、社会化等措施。但是,现代风险具有涉及知识的交叉性,波及主体的广泛性,损害后果的严重性,处置手段的多元性等特征,迫切需要动员更广泛的社会力量来参与治理,形成政府、企业、社会组织、国际机构、社

区、族群、家庭等各类主体积极参与的新型的共治治理结构，为公民安全和社会稳定构建坚强的保障。

现代风险应对也需要重建风险治理文化。中华文明产生于东亚季风带农业区，风雨不调、丰歉间杂、灾荒接踵，其发展演进的历程本身也是一部与自然灾害不断斗争的历史。长期以来，东方农耕文明形成了独特的风险文化，尤以知识精英阶层强烈的“居安思危”、“忧患意识”为代表。惟其如此，才能使中华民族薪火相传，历经无数次文明碰撞与交流、民族荣耀与失落、社会动荡与变迁，甚至数次亡国灭种、断发易服的危机，但都表现出绵亘不绝的顽强生命力。其背后重要的源泉之一就是强烈的风险危机意识。但是，传统风险治理维护的是“家天下”的统治秩序，现代风险治理既关注社会和谐、政局稳定等宏观层面的传统风险，更着重以避免和减少普通公民的生命、健康、财产等方面的安全威胁为宗旨。

本系列研究强调了国家公共安全战略应该注重应急管理 with 综合风险治理的融合，凸显目前建立风险治理综合体系的重要性，使这个在社会常态中往往被忽略的问题引起政府决策者的重视，使政府公共安全战略从应急管理转向综合风险治理与应急管理并重，从事后应对转向关口前移，实现风险治理的制度化、常规性以及合理化，从而在更基础的层面提高应急管理绩效。通过借鉴国际上既有的风险治理经验，选择通过转型期中国若干重大风险治理案例、代表性的风险源以及典型地区，对中国风险治理的现状特点、治理缺陷、框架构建进行实证分析和理论基础研究，构建全面风险治理的模型和框架。

公共风险研究围绕转型期中国风险治理的背景、风险类型、治理主体、政策过程等问题，提出建立全面风险治理的总体架构思路。围绕这一思路所作的具体研究包括作为基础理论的“风险治理与转型期中国的新挑战”；借鉴美国地方政府改革、转型分析的“公共风险与地方治理危机”；着重于风险治理程序的“流程优化与风险治理”；着重于全面风险治理体系的“公共部门与风险治理”。这些研究主题从不同侧面对本研究所阐发的全面风险治理理论进行了进一步的诠释。

本套丛书是国家社科基金重大课题项目的系列研究成果，也是

清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地(北京市哲学社会科学研究基地)近年来研究成果的一个总结。有关研究工作也曾得到国家社会科学基金、国家自然科学基金、北京市哲学社会科学研究基地和其他有关经费的资助,对此我们表示诚挚的谢意!除了近期我们陆续出版发行的这些著作之外,我们还将陆续推出若干具体风险领域的应急管理研究成果,比如食品药品安全监管的研究、社会风险治理研究、甲流感防控机制研究等等,这些研究,有的比较成熟,也有的还处于刚刚起步阶段,很多观点结论也都有值得商榷的地方。我们也希望通过出版这套丛书,能够引起社会对风险治理的广泛关注,并对我们的研究不吝赐教,从而使中国的风险治理研究出现新的蓬勃发展的局面。

导 论	1
第一章 后危机时代的政府治理困境	5
第一节 政府治理困境的金融危机背景	5
一、危机的全面影响	6
二、危机传导机制描述	12
三、危机阶段性：从次贷危机到公共危机	16
第二节 危机解读与各国政府治理之道	19
一、危机预测滞后和解释力欠缺	19
二、各国政府危机治理之道	22
三、各国政府危机治理政策类型	26
第三节 危机中的地方政府治理	28
一、风险分析方法与危机治理	28
二、公共风险分析基本点	34
三、财产税视角下的地方治理风险分析	35
第二章 公共风险分析思路	38
第一节 系统脆弱性与风险、危机	38
一、系统脆弱性与风险产生	38
二、系统脆弱性渊源及特征	39
三、多领域的脆弱性	44
第二节 脆弱性放大机制与危机形成	47
一、混沌系统中的脆弱性	47
二、蝴蝶效应、脆弱度评估与减缓	49

三、公共风险分析方法	52
第三节 危机后的制度变迁	62
一、危机与制度变迁的双向互动	62
二、制度变迁惰性及危机的作用	63
三、危机压力促进与治理制度变迁	66
四、现有制度变迁理论的缺陷	69
第四节 风险分析的制度变迁模型	71
一、风险、危机、突发事件及其制度变迁功能	71
二、风险压力模型中的制度与风险要素	72
三、制度变迁的风险—压力模型作用机制	74
第三章 美国地方政府治理危机的基础	79
第一节 美国地方政府治理思想渊源、变革及危机	79
一、横向上政治和行政两分与治理危机	81
二、纵向上层级间互不隶属及治理危机	81
三、地方政府民营化制度创新及其危机	82
四、新公共服务理念与危机解决	84
第二节 美国地方政府设置情况及财政基础	85
一、美国各层级政府设置概况	85
二、美国地方政府设置情况及财政基础	87
三、美国地方政府治理、公共产品与财产税	90
第三节 美国地方政府公共治理危机	91
一、美国地方政府治理过程的脆弱性	92
二、美国地方治理的混沌、复杂性及其危机	92
三、金融系统脆弱性、危机与政府监管能力下降	96
第四节 美国政府公共治理危机的财产税视角	99
一、财产税收归宿与美国地方政府公共治理	101
二、不同财产税税基理论与地方公共治理政策	102
三、美国地方政府财产税与地方治理危机形成	104
第四章 美国地方治理中的财产税制及演变	107
第一节 美国财产税在地方政府治理中的地位	107

一、国际视野中的美国财产税	107
二、美国财产税与整个政府体系	111
三、美国财产税是地方政府治理的前提	113
第二节 美国财产税历程：从一般财产税到不动产财产税	114
一、初期的美国一般财产税	114
二、一般财产税的危机	116
三、从一般财产税到特定财产税	117
第三节 美国现行财产税制与地方治理	118
一、美国财产税制要素	118
二、美国地方政府财产税基评估制度	120
三、财产税征管系统中的地理信息系统应用	123
四、财产税纳税争议解决	124
第四节 风险与危机压力下美国财产税改革方向	126
一、美国财产税在压力下改革	126
二、美国财产税制的公平、效率	127
三、改革中的税基市场化与非市场化	128
四、地方政府税收管理改革	129
第五章 美国财产税与地方政府调控能力危机	130
第一节 房地产价格波动是危机核心	130
一、房地产价格波动与历次危机	130
二、美国房地产价格波动趋势	133
三、美国房价与次贷危机发生机制	137
四、美国房地产价格下跌对次贷危机的催化	138
第二节 美国财产税制、利率与房地产价格	140
一、美国利率与房地产价格	140
二、财产税制与房地产价格	145
三、局部均衡理论下的税基选择：租金价值体系	147
第三节 从财产税制角度看美国政府房地产市场调控职能危机	148
一、作为长期机制推动房地产价格上涨	149
二、在房地产价格下降阶段，财产税制加速次贷危机	149
三、财产税限制对于高房价的作用	150



第六章 美国财产税与地方政府治理的合法性危机	153
第一节 美国地方政府合法性的财产税视角	154
一、政府治理合法性的内涵和渊源	154
二、合法性发展变迁的动态规律：合法性转换	156
三、美国地方政府合法性危机与转换中的财产税制度变迁	159
第二节 美国的财产税反抗运动	165
一、美国财产税负担的现实背景	165
二、美国公众对地方政府财产税的态度	166
三、危机后制度变迁下的惯性	169
第三节 美国地方治理合法性基础的制度变革： 两个财产税反抗案例	170
一、美国地方政府财产税的政治博弈	170
二、加利福尼亚州第 13 号提案	171
三、马萨诸塞州的 2½ 提案	172
第四节 美国财产税限制：新地方治理合法性的 制度基础调整	174
一、压力下的财产税限制政策	174
二、对于财产税限制的具体政策：税收减免及其他优惠	175
第七章 美国财产税与地方政府财政汲取能力危机	178
第一节 政府公共治理的融资	178
一、政府公共治理融资而非财政收支	178
二、政府公共治理融资原则：以收定支？以支定收？	181
三、政府公共治理融资的基本特征	184
第二节 美国地方政府主体税种的财产税及其收入危机	186
一、美国地方政府收入体系的脆弱性	187
二、美国财产税确立原则	189
三、美国财产税与地方治理的契合与危机	190
第三节 次贷危机中的美国地方政府财政危机	192
一、危机中的美国政府间财政关系	192
二、美国地方政府收入及其脆弱性面临的危机	193
三、美国地方政府财政危机的橙县案例	195

四、次贷危机中的美国地方政府财政危机案例	197
第八章 美国财产税与地方政府治理模式危机	199
第一节 美国地方政府治理脆弱性的形成与深化	199
一、美国地方政府治理模式脆弱性根源	199
二、美国地方政府治理脆弱性对危机的深化	201
三、美国地方政府财产税管理脆弱性问题	203
第二节 美国财产税管理映射的政府间关系危机	205
一、国际视野中的财产税税权政府间划分	205
二、美国财产税管理中的立法权	207
三、美国财产税管理中的行政执行权	208
四、美国财产税收监督权及其危机	211
第三节 从美国财产税管理透视地方治理过程	216
一、财产税基评估制度及地方治理机制形成	216
二、财产税信息共享的部门协调及治理现代化	219
三、财产税征管制度反映地方治理能力危机	223
第九章 从风险治理角度看我国地方收入体制和公共治理	225
第一节 我国政府层级及行政区划现状	225
一、我国地方政府层级设置及行政区划由来	225
二、我国地方政府层级和行政区划现状	228
三、我国地方政府层级和行政区划改革	235
第二节 我国地方政府治理的融资现状及风险	238
一、公共治理融资的“内部人”控制风险	238
二、地方政府融资来源结构风险	239
三、地方治理融资市场化不足和过度风险共存	242
四、公共危机压力下的制度创新及其异化	243
第三节 地方公共融资渠道改革及其风险考量	245
一、地方治理融资主渠道的税收制度危机及其改革	245
二、地方治理融资的收费和政府性基金改革	246
三、地方治理融资的转移支付	247
四、地方治理融资的发债权及其潜在危机	249

五、地方治理中的公共资产融资	250
六、民间资金参与公共融资治理与风险控制	250
第四节 地方政府义务教育治理危机：中外对比分析	250
一、纵向多层级政府教育职责配置的危机	251
二、地方治理中义务教育融资风险分析	254
三、风险与危机压力下的义务教育制度变迁	258
第十章 风险社会下的我国地方财政体制与公共治理改革	264
第一节 风险分析下的财产税制与制度变迁要点	264
一、财产税制变迁,使政府出现房地产市场调控职能危机	264
二、财产税比例下降,收入结构变动导致财政危机	265
三、地方收入结构导致治理结构变迁,孕育了管理危机	265
四、“蝴蝶效应”放大脆弱性,形成政府管理危机	266
五、风险、危机和突发事件,促进制度变迁形成	266
第二节 对我国地方政府治理改革的启示	266
一、借鉴美国财产税模式,但要保持适度的税收调控工具职能	267
二、房产税改革中,税收主导及“以支定收”和“以收定支”的平衡	268
三、引进新公共管理改革理念的风险	268
四、注重公共治理中引发重大危机的细节	269
五、危机后要及时推进制度变迁	269
第三节 我国地方政府改革的若干政策建议	269
一、认真把握地方治理制度变迁的时机	269
二、完善地方财政汲取能力改革中的管理技术	270
三、进一步推进地方收入体系改革,防范风险与危机	272
四、解决业已存在的地方公共服务非均衡性风险	272
五、减少风险要靠完善地方政府治理的细节	273
六、积极推进风险、危机和突发事件后的共识达成与制度建设	274
参考文献	277

导 论

2003 年,中央提出对房地产课征“物业税”的政策设想,但是社会各界对改革的具体认识不尽相同。税种名称先后有“物业税”、“房地产税”、“不动产税”等说法;课征范围先后有空置房、高档住宅、超标住宅等看法;改革目的先后有抑制房价、规范财政收入、公平分配等观点。经多年“模拟评税试点”后,“另一只靴子”终于在 2011 年初落下,重庆、上海两地开展了房产税“实证试点”。尽管改革探讨很多,但唯独缺乏公共治理风险乃至危机的分析。

房产税与 2006 年取消的农业税均属于直接税,政府从公众收入中直接征收,公众的付出感明显,公共服务补偿、决策与管理参与要求强烈。增值税、消费税等属于间接税,政府在流转环节课征,公众付出感不明显,公共服务补偿、决策与管理参与要求较弱。直接税常常使政府与公众产生直接的利益冲突,这也是各国房产税及我国农业税社会风险多发的原因,也是推进政府治理变革的“蝴蝶翅膀”。我国继 1988 年台湾地区停征“田赋”以后,2006 年内地取消农业税,标志着中国全面结束了延续数千年的“皇粮国税”。农村税费改革也消除了“黄宗羲定律”所发挥的作用,并招致中国历史治乱循环风险的经济基础。值得注意的是,房产税除具有直接税的特点外,与课税对象是否有现金流无关,纳税人多属强势群体,抵触情绪更强烈。房产税制度普遍开征,将对政府管理过程、房地产市场、地方政府收入结构等产生什么样的影响?如何减缓、避免这些风险与危机?长期、普遍开征这一税种的美国地方政府的经验值得我们借鉴。

一百多年前,清末徐继畲^①在《瀛寰志略》中写道:“米利坚(即美国)合众国之为国,幅员万里,不设王侯之号,不循世袭之规,公器付之公论,创古今未有之局,一何奇也!”对当时美国迥异于中国的治理制度,表示了惊奇和赞叹。美国在历史发展过程中,形成了独特的公共治理制度安排,其中尤以地方政府最为典型。地方政府可以说是美国现行政府制度的基石,也是美国式民主最为典型的表现。按文森特·奥斯特洛姆的阐释,美国地方政府可以定义为:“为满足不同利益群体的共同需求而产生、履行各种不同类型的服务、为数众多的地方单位”^②。美国地方政府数量庞大、种类繁多、互不隶属、功能各异,一直被研究者称为“百衲被式”(Crazy Quilt)的复杂体系。但二十多年来,这类政府体系风险频发,1994年加州橙县开启美国较大规模地方政府破产的先河。近年的“次贷危机”使美国陷入20世纪30年代大萧条以来最严重的危机之中,“后危机时代”的危机更是逐步从企业、经营性机构进入政府机构。从性质上看,经历了“次贷危机”→金融危机→经济危机→政府危机的转化过程。如加利福尼亚州很多地方政府濒临破产,威斯康星州密尔沃基市政府出售政府资产等等。

如何认识美国地方政府的公共风险及制度变迁规律?其中一个重要抓手就是维系这一制度的财产税制度。财产税是美国地方政府的主要收入来源,历史上曾达到全部地方收入的70%以上,至今仍是某些类型地方政府的基本收入来源。它是美国地方政府治理的基本经济基础,也是治理制度的根源。正是围绕着财产税的估价官员选择、征收标准和支出等事项所进行的决策过程,影响了美国地方政府的组织形式、改革方向甚至公共政策的制定形式。如美国加州13号提案中所形成的公众动议制度等。从微观角度,财产税在美国家庭支出中占有较高比重,经济上,税率调整具有与美联储基金利率相同的流动性收缩或扩张效果;政治上,决定了人们的公共选择行为。地方政府对于财产税的长期依赖以及近年来财政收入的结构性变化,

① 徐继畲(1795—1873年)晚清名臣、学者,山西代州五台县人。道光六年进士,历任广西、福建巡抚,闽浙总督,总理衙门大臣,首任总管同文馆事务大臣。徐继畲是中国近代开眼看世界的伟大先驱之一,《纽约时报》称其为东方伽利略。

② 文森特·奥斯特洛姆、罗伯特·比什、艾莉诺·奥斯特罗姆:《美国地方政府》,北京大学出版社2004年版,第12页。



使政府财政危机和公共管理危机不断出现,显示了财产税制度的调整对地方政府调控、治理、财政等方面,带来的一系列危机。从地方政府主要收入来源的财产税角度,对美国地方政府近年来所遭遇的风险进行解读,可以发现其存在的一些规律。后危机时代,一些制度弊端暴露无遗,制度变迁的“政策之窗”(Policy Window)已经开启,如果不能抓紧进入改革议程,将丧失良机。

本书阐述了公共风险治理的基本规律,认为危机所产生的社会注意力聚焦状态,往往使危机所显露的脆弱性被放大、察觉,并列入政策议程,为我们提供了深刻反思原有制度弊端,从危机与制度变迁角度全面推进制度建设的契机。从世界各国地方政府源于不动产的政府公共收入(主要是 Property Tax,或称不动产税、土地税、房屋税、房地产税、物业税等等不一而足)角度入手,分析美国地方政府收入制度与财政危机关系,并深入到公共治理内部,指出美国金融危机不仅仅是经济危机,也暴露了美国地方政府治理模式的风险与危机。这对我国在地方政府财政体制改革、公共管理制度变革中借鉴美国制度模式,提出了一定的思考空间。

从美国财产税的角度,能对美国地方政府治理有一个非常深入的了解。财产税的上述作用及制度变迁,与美国地方政府的公共治理危机形成了一种互相放大的作用。如,文中提出的一些观点对我国也有启示作用:一是财产税的政策工具职能弱化。很多地方政府财产税税基离市场价格越来越远,导致名义税率不变的情况下,实际税率越来越低,这无助于财产税促进土地资源的集约利用,也难以抑制房地产价格长期走高。这种纵向变动趋势为我国提供了某种反面借鉴。二是改变了地方政府收入结构,对财政危机的形成具有直接作用。随着财产税收比重逐年减少,政府对财产税的依赖性减弱,收费、地方债券、营业性收入甚至衍生金融产品收益等收入波动较大的财政收入形式逐年增加,使得美国地方财政收入经常处于不稳定状态。目前,我国通过房产税、土地使用税、土地出让金等地方收入制度改革,将政府依赖“卖地”的一次性收入转换为长期、小额性的政府收入,使得政府治理行为短期化的现象得到改观。但从美国地方政府治理的实践看,却远非易事。三是带来美国地方政府治理模式的危机。财产税的长期萎缩趋势,缓慢推动着美国政府管理体制的变革,使得效率标准甚至效益标准成为地方政府治理模式的首选标准。



很多地方政府实行的是市政经理制，尤其是占美国政府数量绝大多数的特别区政府，企业化倾向更为明显。这种企业化的政府，势必更多地关注效益，而非一些所谓的普世价值，这就容易偏离公平价值的决策，显示了地方治理的价值危机。近年来，我国新建住宅小区很多是由物业公司管理，有些地方在地方行政改革中，在街道、乡镇层面探索职业经理人制度，在很大程度上也是对这种模式的借鉴。但是，在吸取其先进经验的同时，也应该看到其可能带来的风险。

第一章 后危机时代的政府治理困境^①

次级贷本身的高杠杆、高衍生特性,对其内在脆弱性具有放大效果和连锁反应,使美国近年来的“次贷危机”损害逐步深入到整个金融体系内部,形成金融危机;再由金融体系逐步侵入到美国实体经济,形成全国性经济危机;又由于美国在世界经济中的带动作用,使经济危机迅速地蔓延到全球各个角落,形成全球性经济危机;直至进入“后危机时代”,公共政策运行的后发效应开始显现,危机开始向政府治理领域蔓延,并显示了与其他各类危机完全不同的演化特征。

本书试图从危机背景下的风险分析框架入手,探讨美国地方政府治理的困境。从财产税制变迁的历史与现实出发,分析美国政府管理与危机的多维关系。同时也希望这一探讨能够为我国正在进行的地方财政、地方治理、房产税改革提供另一个视角。

第一节 政府治理困境的金融危机背景

从2007年初期开始蔓延、中期以后全面爆发的美国“次贷危机”,引发了世界范围内的金融危机乃至经济危机,并成为世界各国关注的焦点问题。这种关注程度的提高,固然使某些问题因为社会聚焦,而使其作用和影响也被无限放大。但惟其如此,使一些危机中

^① 本研究得到本人主持的国家自然科学基金面上项目“物业税税基的理论创新、关键技术整合和管理流程再造”(编号:70873069),薛澜教授主持、本人作为主要成员参与的国家社会科学基金重大项目“建立健全社会预警机制和应急管理体系——转型期中国风险治理框架建构与实证分析”(编号:06—ZD013)以及北大林肯土地政策研究中心的资助。