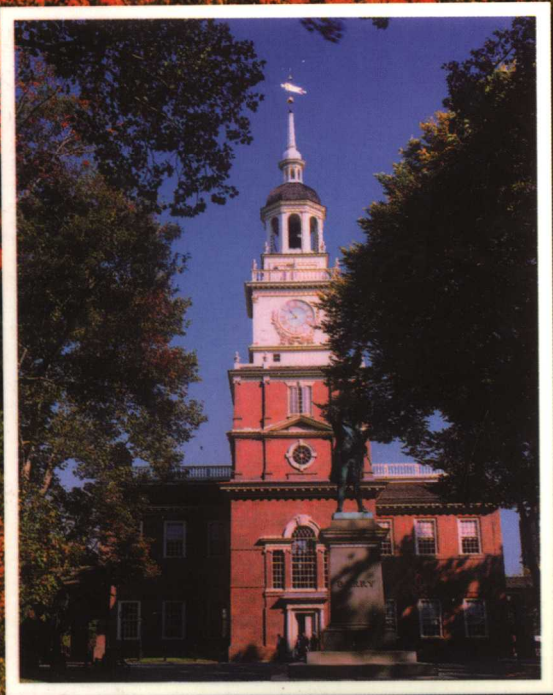


财产税与地方政府财政



Wallace E. Oates 编著
丁成日 译

中国税务出版社

财产税与 地方政府财政

Wallace E. Oates 编著

丁成日 译

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

财产税与地方政府财政/(美)奥茨(Oates, W. E.)编著;
丁成日译. - 北京:中国税务出版社, 2005. 7
ISBN 7-80117-822-X

I. 财… II. ①奥…②丁… III. 财产税-关系-地方财政
-研究-美国 IV. F817.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 074340 号

版权所有·侵权必究

书 名: 财产税与地方政府财政

作 者: (美)奥茨(Oates, W. E.) 编著 丁成日 译

责任编辑: 王迎新

责任校对: 于 玲 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编:100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82

邮购部电话: (010) 63043870 63028884(传真)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京中科印刷有限公司

规 格: 787 × 1092 1/16

印 张: 20.25

字 数: 419000 字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-822-X/ F·744

定 价: 60.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

Copyright © 2001 by the Lincoln Institute of Land Policy

All rights reserved

Printed in Canada

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Property taxation and local government finance/edited by Wallace E. Oates.

P. cm.

Based on a conference held in Scottsdale, Ariz. in Jan. 2000.

Includes bibliographical references.

ISBN 1 - 55844 - 144 - 1 (pbk.)

1. Property tax—United States—Congresses. 2. Local finance—United States—Congresses. I. Oates, Wallace E. II. Lincoln Institute of Land Policy.

HJ4120. P6718 2001

336, 22' 0973—dc21

2001029488

Project management: Ann LeRoy, Lincoln Institute of Land Policy

Design, copyediting and production; Snow Creative Services

Printing Webcom Ltd., Toronto, Ontario, Canada

Contributors

Conference Coordinator and Editor

Wallace E. Oates

Professor of Economics

University of Maryland

College Park, Maryland

and

University Fellow

Resources for the Future

Washington, DC

Authors

Jan K. Brueckner

Professor of Economics

Institute of Government

and Public Affairs

University of Illinois

at Urbana-Champaign

Champaign, Illinois

William Duncombe

Associate Professor

of Public Administration

Maxwell School of Citizenship

and Public Affairs

Syracuse University

Syracuse, New York

William N. Evans

Professor of Economics

University of Maryland

College Park, Maryland

William A. Fischel

Professor of Economics

Dartmouth College

Hanover, New Hampshire

Therese J. McGuire

Professor of Economics

and Associate Director

Institute of Government

and Public Affairs

University of Illinois at Chicago

Chicago, Illinois

Sheila E. Murray

Economist

Rand Corporation

Arlington, Virginia

Dick Netzer

Professor of Economics

and Public Administration
 Robert F. Wagner Graduate
 School of Public Service
 New York University
 New York, New York

Arthur O' Sullivan
 Professor of Economics
 Oregon State University
 Corvallis, Oregon

Robert M. Schwab
 Professor of Economics
 University of Maryland
 College Park, Maryland

John Joseph Wallis
 Professor of Economics
 University of Maryland
 College Park, Maryland

David F. Bradford
 Professor of Economics
 and Public Affairs
 Woodrow Wilson School
 Princeton University
 Princeton, New Jersey

Karl E. Case
 Professor of Economics
 Wellesley College
 Wellesley, Massachusetts

Robert Inman
 Miller-Sherrerd Professor

and
 Research Associate
 National Bureau
 of Economic Research
 Washington, DC

John Yinger
 Professor of Economics
 and Public Administration
 Maxwell School of Citizenship
 and Public Affairs
 Syracuse University
 Syracuse, New York

George R. Zodrow
 Professor of Economics
 Baker Institute for Public Policy
 Rice University
 Houston, Texas

Discussants

of Finance and Economics
 The Wharton School
 University of Pennsylvania
 Philadelphia, Pennsylvania

Susanna Loeb
 Assistant Professor
 School of Education
 Stanford University
 Stanford, California

Richard A. Musgrave
 Professor Emeritus
 Harvard University

Cambridge, Massachusetts

Thomas J. Nechyba

Associate Professor of Economics

and Public Policy

Duke University

Durham, North Carolina

and

Research Associate

National Bureau of

Economic Research

Washington, DC

Steven M. Sheffrin

Professor of Economics

and Dean

Division of Social Sciences

University of California, Davis

Davis, California

Jon Sonstelie

Professor of Economics

University of California,

Santa Barbara

Santa Barbara, California

前言

在世界上大多数地区财产税都是政府收入的一个重要来源。财产税一般在地方级别上征收，因此有非常多的小税收辖区使用这种税。它们的需要各不相同，理解和使用财产税的能力也很有限。

2000年1月，林肯研究院资助了在亚利桑那州斯哥特德尔召开的关于财产税和地方政府财政的研讨会。这次研讨会的目的是全面探讨财产税，并将与会者的思想编辑成册，使其能为其他涉及财产税政策和管理的人士所使用。本书是这次研讨会的成果，并应成为所有与财产税有关人士的理论指导。

林肯基金会是由我父亲 John C. Lincoln 在 1947 年创办的。它起因于父亲对 19 世纪经济学家 Henry George 的思想的浓厚兴趣。基金会是位于马萨诸塞州剑桥的林肯土地政策中心的主要资助人，该中心已经成为在土地税收、土地市场和相关论题方面的领导性的教育机构。土地显然是财产税收中的一个主要部分。

马里兰大学的 Wallace Oates 教授在林肯研究院工作人员的帮助下组织并协调了这次研讨会。Oates 教授在挑选论文作者和讨论者，以及主持研讨会方面的工作非常出色。在此我特别要感谢 Oates 教授的杰出工作。同时也感谢所有参与者和讨论者对本次研讨会的贡献，感谢林肯研究院主任 H. James Brown 博士和他的工作人员。这些人集体努力的成果是产生了大量对财产税的实践者和学者大有裨益的知识。

林肯基金会主席

David C. Lincoln

于亚利桑那州凤凰城

序

2000年1月，林肯基金会资助了于亚利桑那州斯哥特德尔召开的为期两天的关于财产税和地方政府财政的研讨会。研讨会的目的是提供关于地方财产税系统、全面的经济学知识回顾并研究其政策应用。尽管研讨会集中了关于财产税方面的最近的学术成果，我们的设想是出版一本既能为政策制定者也能与其他非经济学家们广为使用的文集。这个领域内最权威的学者们受托准备了关于各个问题的非技术性的论文，使得研究成果能为大众接受。

坦率地说，我对研讨会的结果感到喜出望外。这本文集代表了据我所知的有关地方财产税经济理论的最好概述和讨论。各篇论文对关于财产税作为地方税的相互对立的概念性观点以及执行财产税的实际问题提供了广泛的论述。同时，这些论文就有关财产税的政策问题表达了深入见解，并对地方政府财政改革提供了建议。此外，一群著名学者在研讨会上参与讨论了这些论文，他们的评论附在各章之后（其中一篇评论单独成章）。读者们会发现这些评论对相关论文进行了阐发性的解释和延伸。

这次研讨会也是一次庆祝会：它为我们提供了一次机会向 C. Lowell Harriss 以及他对公共财政的毕生贡献表达敬意。Lowell 一直对地方政府财政和财产税怀有特别的兴趣；他多年来的工作不仅取得了重要的学术成果，也为公共财政问题提供了大量常识和判断依据。我们荣幸邀请到 Lowell 参与本次会议，并借此场合向他的工作致谢。在本书的序幕，读者们将会看到一篇愉快深入的采访，其中 Lowell 对他多姿多彩的生命历程和在公共财政和土地税收方面的工作进行了回顾。本书的结尾是 Lowell 的简短致谢，在致谢中他进一步鞭策我们要更深入地理解地方财产税的若干方面。

最后，我想感谢林肯土地政策研究院和林肯基金会的所有成员，在他们的努力下，研讨会成为一次值得纪念的经历。特别要感谢 Joan Youngman 的指导和在研讨会计划和进行过程中各个阶段的帮助，以及 Ann LeRoy 为汇集本书所做的出色工作。

Wallace E. Oates

《财产税与地方政府财政》 中文序

我非常高兴地看到这本关于地方财产税的文集翻译成中文。我了解中国对税制改革，特别是财产（房地产）税有着极大的兴趣。美国的地方政府有着悠久的财产税制的历史。我想美国的经验可能为中国发展、设计自己的财产税制提供有价值的参考和指南。美国许多公共金融方面的经济学家被说服，承认财产税是一个好的地方税。财产税为地方政府提供了一个既能提供所需的财政收入又能鼓励有效地制定财政决策的税收杠杆。

本书收集了从不同角度透视地方财产税的文集。文集的前四章探讨了地方政府层面上财产税的经济理论。学术界就如何从经济理论看待财产税一直是争论不休，本文集也就这一争论进行了深入地探讨。后面的几章涉及财产税的方方面面。在这点上，美国的经验是丰富的。美国不是一个单一的财产税制，实际上，美国有 50 个财产税制。美国以外的人常常不能深刻地认识 50 个州所拥有的自治权和所表现的多样性。每个州都有其自己的财政系统、独特的州与地方政府之间的政府间财政结构。政府间财政结构常常表现为多种多样的政府间财产转移支付。这些多样的财政结构可能是非常有建设性意义的，同时能够提供一个多样的财政政策实验舞台，让我们从中学习各种各样的政策机制如税收限制、收税减免等如何运转并带来哪些期望的或没有想到的后果。本书的几篇文章比较州之间的地方财产税制和这些税制产生的后果。因而我们有机会深入地探索地方财产税制的各种特性。对设计一个特殊形式的财产税制，使其成为一个正在发展自己的地方财产税制的国家（如中国）最合适的税制，这可能是非常有帮助的。我希望这本文集的读者在探索中国税制改革的过程中发现本文集的文章是有价值的。

Wallace E. Oates 华莱士 欧斯

译者序

中国改革开放后 20 多年的发展，一方面使中国的经济得到史无前例的发展，另一方面又将中国带入现代化或步入中等发达国家行列的前夜。至 2020 年国民经济翻两番、城市化水平达到 55% 等中长期社会经济发展目标，要求经济深层次的改革，以适应高速经济发展以其相应的社会变革的时代要求。认识到市场经济与税收制度的脱节，中国政府决定以 12 字方针——简税制、宽税基、低税率、严征管——来指导税制改革。新一轮税制改革的内容涉及增值税、收入税、消费税和房地产税等方面的改革和发展。这将是 1994 年税制改革以来又一场重大制度变革。希望通过这次税制改革能够推动中国的税制现代化、协调税制与经济发展之间的关系、减少国家的宏观调控机制中政府行政干预、理顺各级政府之间的关系。

理论和国际上的经验说明，一个现代化的国家需要有房地产税。房地产税有以下几个方面的功能：（1）房地产税是透明的，鼓励公众参与地方政府的事务并对政府提供公共产品和服务等方面的决策施加影响；（2）房地产税是一种存量税（非流转税），这为地方政府提供一个稳定可靠的税收来源；（3）很多学者认为房地产税是一种受益税（见本书），将税负与收益连接起来；（4）房地产税可以起到“溢价回收”（value capturing）的功能。中国实施房地产税同时有助于重新界定各级政府之间的关系，有利于政府管理的现代化。

房地产税涉及的面很广，如产权、注册、评估、征收、管理和上诉等。发展一个有效的房地产税是一个艰巨的任务。由于历史、文化、制度等原因，中国的房地产信息不够完善，这对以市场价格为依据的房地产税的征收带来了很大的困难。因而，中国发展房地产税既是挑战，又是机会。

针对中国的高速发展和所面临的问题、挑战和机会，林肯土地政策研究院于 2003 年成立了中国部。其目的是为中国的学者和官员介绍国际的理论和经验，同时了解和向世界介绍中国的经验。最重要的是我们希望提供一个舞台，使来自中外的学者、官员和决策者、实践者相互交流和对话，共同探讨和争论土地和税收政策。

我非常荣幸能够得到林肯土地政策研究院的信任和支持，来领导、负责和管理林肯土地政策研究院中国部。中国部目前开展的主要工作有：（1）纯学术性研

究；(2) 政策性研究；(3) 对学者和官员的培训和交流；(4) 支持年轻学者和学生从事土地和税收政策研究和学习；(5) 出版发行；(6) 组织各种专题学术研讨会。

本书的翻译和在中国出版得到了林肯土地政策研究院的支持，再此表示衷心的感谢。我感谢参加本书翻译的人员：江宁、陈艳、郝晓辉、毕冉和齐志昆。最后，我非常感谢我的妻子——丁崔虹，女儿——丁立昆，儿子——丁立恒，他们献出的无私的奉献、牺牲和爱，使我有一个温馨和充满爱的家，让我能够全身心地投入到我所爱的工作。

丁成日

林肯土地政策研究院中国部主任

马里兰大学城市理性增长国家中心研究员

马里兰大学城市规划与研究系终身教授

北京，2005 年

著作权合同登记号
图字：01 - 2005 - 4557

Property Taxation and Local Government Finance

Copyright © Wallace Oates 2001

Published by the Lincoln Institute of Land Policy

All right reserved. For sale in P. R. China only.

本书中文简体字版由美国林肯土地政策研究院授权
中国税务出版社在中国大陆出版，未经出版者书面许
可，不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

目 录

前言	i
<i>David C. Lincoln</i>	
序	iii
<i>Wallace E. Oates</i>	
《财产税与地方政府财政》中文序	v
译者序	vii
<i>C. Lowell Harriss</i> 教授访谈录	1
1 财产税和地方政府财政——概述和回顾	15
<i>Wallace E. Oates</i>	
2 地方政府企业、房屋业主和财产税的受益论	24
<i>William A. Fischel</i>	
3 对财产税新论和受益论的反思	72
<i>George R. Zodrow</i>	
4 受益论和新论：25 年争论之后，我们支持哪一个	105
<i>Thomas J. Nechyba</i>	
5 美国财产税历史	112
<i>John Joseph Wallis</i>	
评论	133
<i>Robert Inman</i>	

6	财产税和城市扩张	137
	<i>Jan K. Brueckner</i>	
	评论	154
	<i>Karl E. Case</i>	
7	地方财产税的限制——美国的经验	157
	<i>Arthur O' Sullivan</i>	
	评论	179
	<i>John Sonstelie</i>	
8	财产税与教育财政——艰难抉择	185
	<i>William N. Evans, Sheila E. Murray and Robert M. Schwab</i>	
	评论	210
	<i>Susanna Loeb</i>	
9	减轻财产税负担的其他方法	215
	<i>William Duncombe and John Yinger</i>	
	评论	261
	<i>David F. Bradford</i>	
10	地方政府财产税的替代方案	266
	<i>Therese J. McGuire</i>	
	评论	279
	<i>Steven M. Sheffrin</i>	
11	地方财产税的理论与实践：一些反思	283
	<i>Dick Netzer</i>	
	评论	298
	<i>Richard A. Musgrave</i>	
12	感谢和挑战	302
	<i>C. Lowell Harriss</i>	

C. Lowell Harriss 教授访谈录

我 们在此特别收录 C. Lowell Harriss 教授于 1999 年 8 月 5 日在林肯研究院全天的谈话。C. Lowell Harriss 教授论及的范围广阔，令我们有幸分享他的丰富经验和睿智见解。他在 20 世纪的研究成果卓著，既充满激情又富于理性。他的机智，幽默和热情伴随着冷静的理想主义和敏锐的观察力，在以下谈话摘录中可见一斑。

35 年以来，甚至早在林肯研究院成立之前，C. Lowell Harriss 教授一直是林肯基金会的尊贵伙伴。成立伊始，研究院即从教授在教育业、公共服务和房地产税改革诸方面的长期经历中获益良多。我们有幸见识 C. Lowell Harriss 教授的精辟见解、过人智慧和准确判断，并为其精力和热忱所激发，因而希望通过访谈录使他人也能领略到教授的人格魅力，了解为何他一直是林肯研究院的良师益友。

问：请跟我们谈谈您早期在内布拉斯加州的生活以及什么使您的家族迁到那儿。

答：19 世纪 80 年代我祖父在堪萨斯州西部耕种农场。1862 年国会设立田产法，规定每个农场主拥有 1/4 平方英里，也就是 160 英亩的土地。如果你是在伊利诺州，印第安那州，密苏里州，或爱荷华州，160 英亩土地可以使你过得很好。在堪萨斯西部却不行，因为那里没有足够的雨水。但是立法的时候没人清楚这一点。没有人可以在那儿做一个成功的农场主，因此三四年后我祖父就离开堪萨斯，迁到了内布拉斯加。

在堪萨斯，我的家人住在一栋草泥屋里。我猜他们有窗户，但我不确信。不过他们告诉我草泥是一种挺不错的建筑材料，有很好的绝缘性。1968 年我父亲带着母亲、我和他的妹妹去堪萨斯的荷克西看他住过的地方。他指给我们看了草泥屋过去的房基。祖父在田间犁了一条两到三英里长的小径，父亲和他的妹妹就走这条路上学。当时那里没有什么大路。有一条小溪，人们从那儿取水。跟我的孙子们居住的环境比起来，真是有天壤之别！要知道，对人类历史来说，100 年并不是一段很长的时间。

19 世纪初，我的父母亲都在内布拉斯加州那种只有一个房间的学校教书。母亲每天早上要在学校里生一堆火。她寄宿在附近的一个农场里，薪水是每月 35 美元。大概在 1909 或 1910 年，父亲担任县学校督察长的时候，我父母亲相识了。因为几乎所有孩子都在农村的学校上学，县督察长有相当的权力并认识大多数老师。1912 年

我出生在内布拉斯加的费尔伯利，当地人口约为 5500 人。我们在费尔伯利一直住到我 14 岁，那年我们搬到了奥马哈。家里有 4 个孩子，我还有两个兄弟和 1 个妹妹。我名字中的缩写 C. 代表 Clement，那是我父亲的名字。

在我两岁左右，父亲开始了一份卖人寿保险的工作。我对第一次世界大战还有印象——食物配给，物质短缺，有孩子服役的人家窗户上的旗子，停战。父亲想志愿参战，但母亲不同意。1918 年大流感时父亲也染上了感冒。我记得我们都不准靠近他的房间，不过他后来恢复了。从 1919 年到 1921 年，父亲在州参议院工作了两任。接下来州立法机关改成了一院制，这件事父亲一直反对。1919 年他投票赞成宪法第十九条修正案，支持妇女拥有选举权。父亲还在州参议院委员会工作过，那届委员会挑选了 Bertram Goodhue 来设计位于林肯市的州议会厅。议会厅顶上有一个播种者的雕像。我祖父指出他播种的姿势不对。

我长大以前干过各种各样的活儿，像给别人的院子割草，送电影通知等等。费尔伯利的电影院每星期换三次节目。另一个小家伙和我一起分发电影公司的传单。为此我们每周有 3 次要早上 5 点起床，得到的酬劳是能在某个市场使用的一种购物券。一家糖果店从我们这儿半价买去这些券，然后再卖给他们的顾客。我就这样存了点钱。一年夏天我给一个邻居的院子割了草，是个小院子。干完后他给了我 5 块钱，我非常高兴。

问：您是怎么考上哈佛大学的？

答：在 1930 年的奥马哈中心中学，对大学的选择比现在要简单得多。我在中学时是个好学生。奥马哈的达特茅斯学院校友会很很有组织，他们接触过我。同时接触我的还有一个我喜欢的哈佛大学的人，他鼓励我申请哈佛。所以我申请了达特茅斯和哈佛。两所大学都录取了我。我高中大约 200 个同班同学中有 5 个去了达特茅斯，他们都非常优秀。还有另外一个同学打算去哈佛。我拿不定主意该去哪所学校。数学老师 Burns 小姐帮了我。她问我更想要哪儿的学位，哈佛的还是达特茅斯的。那么一想的话问题就解决了，我更愿意去哈佛。

问：30 年代的哈佛是什么样的？

答：我在哈佛的第一个室友使我听说了一件我想现在都不存在的事：“绅士的 C”。他是个考试成绩能拿 C 就很满意的家伙。他还让我见识了私卖的酒。尽管禁酒法令直到我毕业那年才被撤销，他总是有办法搞到酒。那天晚上我第一次走进我们的房间时，他刚去过一家叫 Necco 的新英格兰糕点公司，买了一些 Necco 威化饼。他说他要把饼干放进琴酒，有点像 Alka Seltzer。^①结果是非常湿的马丁尼。我当时太天真了，连琴酒是什么都不知道。确实是真的。

我还结识了其他一些人，像 Dan Boorstein，后来的国会图书馆馆长，和 Lincoln Gordon，在他的众多职位中包括了约翰霍普金斯大学校长。

① 一种商业用的中和酸药片，溶于水中呈冒泡的溶液