

世界租稅名著翻譯叢書 10

誰來支付財產稅

HENRY J. AARON 著

吳家聲譯



TAXATION
TAXATION
TAXATION
TAXATION

財政部財稅人員訓練所

中華民國73年5月

世界租稅名著翻譯叢書 ⑩

誰來支付財產稅

吳家聲譯

原書：Who pays the property tax

著者：HENRY J. AARON

出版：1975, The Brookings Institution

TAXATION TAXATION

財政部財稅人員訓練所

翻譯書籍・請勿翻印

世界租稅名著翻譯叢書⑩

書名：誰來支付財產稅

著者：HENRY J. AARON

譯者：吳家聲

出版者：財政部財稅人員訓練所

地址：臺北市光復南路167號

電話：7605712-9（八線）

印刷者：沈氏藝術印刷股份有限公司

地址：中和市中山路二段421號

電話：9556161（六線）

定價：新臺幣130元

郵政劃撥第598111號財政部財稅人員訓練所戶

中華民國73年5月出版

本書中央文物供應社及全省各大書店均售

序

世界租稅名著翻譯叢書，在大家共同努力與企盼下，終於與讀者見面了。我們着手此項譯述，主要是基於以下幾點認識：

(1)租稅課徵的影響已深入我們生活的每一領域，大家渴望對租稅能有更多的瞭解。

(2)租稅課徵在在涉及儲蓄、投資及經濟發展，為使租稅在促進經濟成長過程中能扮演更積極的角色，而不致成為絆腳石，我們必須加強對租稅理論及實務的研究。

(3)租稅名著譯述的出版，欠缺市場價值，少有人願意從事此類虧累工作，久之臺灣將成為租稅理論的文化沙漠。

(4)坊間有關租稅的外文書籍不多，譯者更屬闕如，稅務工作者及青年學子時感不便，研究每不易深入，稅務機關幕僚層次亦難提昇。

(5)邀約志同道合者，共同參與譯述，交換經驗與心得以培養翻譯人才，形成力量，藉以提高譯述水準。

本所目前進行之譯著就性質分，有理論及制度實務二大部分；就語文分，計有英、日、德及韓文等四種，並希望能日益擴大之。初期每年的翻譯量以二十冊為原則，以四十冊為理想，其後則視需要以作增減。

譯述工作本非易事，而租稅書刊的翻譯尤難，參與譯述的專家學者們，皆本諸為國奉獻，為租稅研究盡心竭力的赤忱，在菲薄的公定稿費下，百忙公務的有限餘暇中，進行譯述，隆情盛意，感佩五衷。再者本所因譯書而增加工作量甚多，但並未因此增加工作人員，大小事務悉由現有同仁分擔。且依政府規定，此係本所當然工作，故舉凡校對整編等均一無報酬，負責同仁備極辛勞，一併在此致謝。

譯述工作並非易事，而租稅書刊之翻譯尤難，前已述及，因此錯誤在所難免，為使譯述能更臻完善，敬祈學者專家及先進，不吝賜予斧正。

財政部財稅人員訓練所

王 建 煊 謹 誌

民國72年6月

誰來支付財產稅？

WHO PAYS THE PROPERTY TAX?

序言 (FOREWORD)

雖然從十七世紀以來，財產稅便是美國各級地方政府最主要的財政收入，但是過去一百多年來，批評家們不斷地攻擊對財產課徵從價稅的制度。批評者聲稱財產稅非但是累退的，而且，在執行上也有欠公允。1931年美國的經濟學家菅森（Jens p. Jensen）曾寫道：

「如果任何被輿論界非難與被專家們批評的稅制能夠取消的話，財產稅老早就被取消掉了。」

經濟學家亞仁（Henry J. Aaron）在本書中，很客觀地對“財產稅是累退”的觀點加以驗證，並且尋覓該觀點的缺失。他承認，大部分對於財產稅管理制度的嚴苛批評確屬事實。不過他認為，行政措施的缺失可以加以矯正，絕對不是與生俱來的。

亞仁的看法是個新觀點。在不斷地從事相關的研究之後，他建議稅務行政人員廣泛地採用最近在少數的州與地方政府實施的策略，以便較以前能更經常且更精確地對財產重新估價；即使部分財產擁有者可能因此遭受不利，而群起反對，但他認為財產適時而精確之重估的工作確有必要。此外，他對於很多州現行的“斷電器法則”（Circuit-breaker laws）（基於該法律，房屋的所有者與房東可以從已交付的財產稅中收回部分、甚或全部的數額。由於該法律把財產稅的補助津貼，支付給各個所得階層中擁有更多財產淨值者，顯然是不公平的。）從事研究、討論之後，亞仁建議：對低所得的財產擁有者，以所得維持支付或財產稅延緩支付（Income support payment and property tax postponement）的混合方式來取代現行財產稅的課徵方式。

亞仁爲布魯克林研究中心，經濟研究部門(The Economic Studies Program at the Brookings Institution)的資料研究員兼馬利蘭大學(The University of Maryland)的經濟學教授。他非常感謝查理士·馬克陸(Charles E. McLure, Jr.)與狄克·聶韋爾(Dick Netzer)對本書提供詳盡的意見，及Roy Bahl, Jesse Burkhead, Martin S. Feldstein, Edward M. Gramlich, Helen Ladd, Allen D. Manvel, Peter Mieszkowski, Oliver Oldman, Joseph A. Pechman, Robert D. Reischauer, Ferdinand P. Schoettle, 與 Mark Shankerman 等對本書各章節提供建設性的建議。此外，他並感謝 John Behrens 與 Thomas Vasquez 提供普查局未發表的統計資料以供使用，Philip Spevak, Mary Bell Hevener 與 Melba Wood 對研究的幫助及 Marcia Mason 對電腦程式設計的幫忙。同時，亞仁亦對繕打原稿的 Margie Barringer, 校對統計資料的 Evelyn P. Fisher, 從事校訂工作的 Mendelle T. Berenson, 與編排索引的 Florence Robinson 表示深致的感謝。

這是布魯克林研究中心，關於財政研究叢書(The Series of Brookings Studies of Government Finance.)中，第二部叢刊的第一本書。第一部叢刊，主要係接受福特基金會的財務補助，已經於1974年彙集出版了。由 Alan S. Blinder and Robert M. Solow, George F. Break, Peter O. Steiner, and Dick Netzer 共同執筆，書名爲“公共財政經濟學”(The Economics of Public Finance)。這兩部叢刊均傾全力研究有關課稅制度及公共支出政策的爭論。

此書所披露的觀點，僅代表作者個人的見解，請勿認爲是政府官員，委託機構或是布魯克林研究中心其他工作同仁的意見。

KERMIT GORDON

May 1975

President

Washington, D. C.

誰來支付財產稅

目 錄

第一章 緒論	1
第二章 什麼是財產稅？	8
財產稅徵收的趨勢	10
財產稅的管理	12
結 論	16
第三章 財產稅的歸宿	25
傳統的見解	27
新的見解	53
結 論	74
第四章 租稅的資本化與行政改革方案	76
何謂公平的行政措施	77
財產稅率差異的資本化	78
不公平行政措施的來源	79
行政改革	90
第五章 財產稅的改革	94
租稅優惠	94
學校財務的改革	105
改變稅基	106

第六章 結論與展望	119
附 錄	123
附錄A：表3－3與表3－6結果之詳細說明	123
附錄B：稅務管理資源的分派	131

第一章：緒論

(Introduction.)

對財產稅的批評，一直是討論美國財政政策時的焦點。成千上萬論及有關財產稅的書籍與論文均以此批評事實為楔子，並且，經常以社會大眾對於財產稅的不滿與極力想廢除如此糟糕的一個徵稅制度為起點，來探討財產稅的利弊得失。十年前，經濟學家聶徹爾（Dick Netzer）曾寫道：

「美國的財產稅充滿了奇奇怪怪的現象。在過去的一百多年來，無論國內國外，從來沒有一個財政制度像財產稅一樣，被批評得這麼久，又這麼尖酸刻薄的。也從沒見過，在現代社會中，像財產稅一樣，改進得這麼少的財政制度，……。雖然，財產稅早已不是美國最重要的稅源。不過，聯邦、州與地方政府對市民的一般性支出中，約有 $\frac{1}{5}$ 強仍是來自財產稅的課徵。」^①

雖然經過了十年，這些話仍然適用於今天的美國。唯一的不同在於某些州，正對那些自稱財產稅的負擔過重的財產擁有者給予補助津貼。

對財產稅的批評之所以持續不斷，其中一個原因是：在一個非農業的經濟社會，對於家計單位與企業所收受到的公共服務與稅負義務人的經濟情況（付稅的能力）而言，財產稅是一項非常粗劣的課稅指標。雖然在某些社區，尤其是位於市郊，小型而同質（各家庭的客觀環境相當一致）的住宅區，相對於各住戶所收受到的公共支出的利益而言，財產稅是項優越的課稅指標：有錢的住戶較貧窮的住戶繳納更

①參閱Dick Netzer, Economics of the Property Tax (Brookings Institution, 1966), P. 1.

多財產稅。不過，大部分的財產稅是被用來支付公立學校的教育經費。一般說來，納稅義務人所負擔的財產稅稅負與該義務人就學子女的人數，這兩者之間的關係非常微弱。而且，財產稅的納稅義務人所擁有的財產多寡與其財富(Wealth)或所得並沒有密切的關係。所以，財產稅並不具備政治上的合法性(Political legitimacy)(所謂政治上的合法性乃是說明稅制的建立與徵稅的多寡應與付稅的能力或從政府的行政措施中所收受到的利益具有非常密切的關係。例如：所得稅與銷售稅便與付稅的能力具有密切的關係。汽油稅與薪資稅便與政府的行政措施所帶給人們的利益有密切的關係。^②

另一個反對財產稅的原因是因為：財產稅是累退的(Regressivity)——財產稅制度具有下述傾向：納稅義務人對財產稅的負擔在全部所得中所占的比例，因所得的漸高而遞減。窮人支付於財產稅的金額占他們全部所得的比例，較富人的該項比例為高的印象，早在二十世紀初期已為世人所周知^③。雖有部分觀察家對上述的概念持有異議^④。不過，根據以往經濟分析的結果與政治輿論，最少必須承認：就財產稅而言，窮人的負擔的確比富人來得重。

經過十年的研究之後，經濟分析重新顯示出上述的概念並不完整(認為即令由房屋稅觀察，其亦不為累退性質之租稅)。這類的經濟分析，如今提出下列的看法：雖然，對部分低所得家庭而言，可能要承擔較重的財產稅稅負。不過，一般說來，財產稅具有累進的特質。

這本書的目的之一，是想解釋上述的新觀點，並藉而平息一般社

②就薪資稅(Payroll tax)而言。薪資稅之所以具備政治上的合法性(Political legitimacy)，理由非常明確。理論上，薪資稅與社會安全福利具有非常密切的關係。不過，就事實而言，它們之間的關係甚為微弱。請參閱Joseph A. Pechman, Henry J. Aaron, & Michael K. Taussig, *Social Security: Perspectives for Reform*. pp. 107-109. (Brookings Institution, 1968)

會大眾對財產稅的爭論。此書所引徵的實證結果也明白地顯示出，即使在舊觀點之下，財產稅大致上說來，是相當比例的（Proportional）。不過，這本書最主要的目的，是要縮短從事經濟分析所獲得之結果，及其被一般輿論所引用之時間差距。到底財產稅該不該被取代？或被更進一步的修正？對財產稅的補助津貼該不該更廣泛地實施？這些問題大部分均決定於財產稅稅負的分配情形。在第二章，詳細地描述財產稅之後，有關稅負的分配情形將於第三章中，仔細地加以研究。

本書也認為財產稅的管理非常之差，非加以改善不可。最近，關於財產稅的爭論越吵越熾的原因，在於它並不是按確實的交易情形來衡量稅負。大多數的稅，對於稅負的衡量均以其確實的交易數額為標準，譬如財貨的出售，勞務的提供，所得的獲取，其金額均信而有徵，可以據而評定課稅的標準。但是，財產則不然。各人所擁有的不動產與耐久性動產，並非年年交易，然而，其價值却年年更動。在財產稅的執行過程中，很難對財產做出適當而公平的估價。

過去十年來，很多建議曾被提出，要求縮小不同的財產所有者間之有效稅率的差距。這些建議要求對某些財產做更高的估價。當然，這些建議經常受到該財產所有者強而有力的反對。同時，在很多地區，不動產的市價上升非常快。假如政府想保持平均有效稅率（Ave-

③請參閱Netzer, Economics of the Property Tax, especially chaps. 3 and 6, and app. E; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Financing Schools and Property Tax Relief--A State Responsibility (ACIR, 1973); Building the American City, Report of the National Commission on Urban Problems to the Congress and to the President of the United States, H. Doc. 91-34, 91 Cong. 1 sess. (1969); p. 358.

④請參閱Harry Gunnison Brown, The Economics of Taxation (Holt, 1924)

rage effective tax rates.) 固定的話，便必須對各種財產的估價做等量的提昇^⑤。事實上，在 1950 年代到 1960 年代，大部分的地方政府均已把有效稅率提高，以因應公共支出相對於財產價值快速的增加。此外，在很多地區，對財產的再估價措施，很少於二、三年之內便重新更審、重新估價的。有時候，拖延十幾年才重估一次。上述所說的情況，很明顯地，讓納稅義務人，在隔一段時間之後，所收到的財產稅稅單上的數目字，跳昇得非常鉅大。

例如，假定在五年前訂定財產的價值時，有一筆財產值兩萬美金。假設一般物價每年提高 5%，但是，該筆財產的實價每年提高 10%。按此條件計算，若要維持每年課稅稅額的實際購買力不變，今年的課稅額應該比五年前的課稅額上漲 28%。可是，若要維持稅負與財產之市價的比例（有效稅率）固定，今年的課稅額應比五年前的課稅額上漲 61%。更進一步地說，假如稅務估價人員認為他對該財產的估價較實際的價值少估 20%，並且決定加以修正^⑥。那麼，今年的課稅額必將是五年前課稅額的兩倍（譯者註）。當納稅人接到這一張繳稅通知單時，勢必有所不滿，公然批評財產稅吃人，極力要求更正，甚或聲稱財產稅不合時宜。

由於上列事實夾雜著其他的壓力，迫使立法者建議，甚至直接立法，對財產稅實施補助津貼的計畫。很多州與地方政府已經對身受財產稅負擔而苦不堪言的各個家庭，實施各式各樣的協助。前總統，尼

⑤有效稅率（Effective tax rates）與名目稅率（Nominal tax rates）切莫混淆。有效稅率是每年的財產稅繳納金額與該筆財產市場價值的比值。而名目稅率則是每年財產稅繳納金額與該筆財產的估價值的比值。

舉例來說：有一筆財產，市價為四萬美金，但是稅務人員只估價一萬美金。若每年抽取 1,000 元的財產稅，則有效稅率為 2.5%，而名目稅率則上升至十個百分點。此後，若無特別說明，“稅率（Tax rate）”所指的，當指有效稅率而言。

⑥在現有之實際狀況下，此為最小的誤差。請參閱第二章。

克森 (Richard M. Nixon)，緬因州參議員馬思奇 (Edmund S. Muskie) 與伊利諾州參議員鄱希 (Charles H. Percy) 均曾提議，要聯邦政府簽署這類補助津貼的法案。

1972 年，美國總統尼克森曾經要求內政關係顧問委員會 (The Advisory Commission on Intergovernmental Relations) 從事研究，考慮對於教育經費的財政徵收，不再以住宅的財產稅為主，而由聯邦政府的附加價值稅 (Value-added tax) 來取代的可行性。經過審慎的研究之後，委員會認為此項改革不具可行性。約莫同時，這些法案與行政措施，導致了財產稅在教育財政的範圍中，到底該扮演何種角色的爭論，而司法制度更加深了此類爭論的不確定性，就衆所周知的希雷諾案例 (Serrano case) 而言，加州最高法院判決：財產稅使用於支應高中以下的教育經費一事，同時違反了美國憲法與加州州法中的平等衛護條款 (Equal protection clauses)；部分其他州的高等法院則認定該項措施 (拿財產稅充當高中以下學校的教育經費) 違反了他們州法律的其他條款。就歷史的觀點而言，陪審推事鮑威爾 (Lewis F. Powell) 曾基於陪審團中六個陪審員多數通過之表決而寫

譯者註：五年前估價為 20,000 美元。

物價指數上漲率為 5%，所以，今年的財產估價 (假設該財產與物價指數做等比例升降。) 將為

$$20,000 \times (1.05)^5 = 20,000 \times (1.28) = 25,600 \text{ 元}$$

若該財產的市價年漲幅為 10%，則今年，該財產應為

$$20,000 \times (1.10)^5 = 20,000 \times (1.61) = 32,200 \text{ 元}$$

若估價人員自以為低估了 20%，且決意加以修正，則其市價應變為 40,250 元。

$$X \cdot 0.8 = 32,200 \text{ 元} \quad \Rightarrow X = 40,250 \text{ 元}$$

今年的財產估價 (經修正之後) 為 40,250 元。

五年前的市價為 20,000 元。

可見，財產價值變為原先的兩倍，應課稅負自然等比例提高。

道：就德州的狀況而言，財產稅的使用並沒有違反美國憲法的任何條款。然而，鮑威爾的這項判決並沒有使得各州基於州法律，對誤用財產稅的起訴停擺下來^⑦。這些對學校教育財政接二連三的起訴，已經加深了“到底該不該課徵財產稅”（或以其它方式取代課徵財產稅作為學校教育之財源）之興緻。

因為財產稅的稅務管理不善，與拿財產稅來支付高中以下公立學校的教育經費等兩個問題同時存在，引伸出下列的疑竇：「是否由於市場價格補償性的變化，已經將稅制的不公平匡正到某一定的程度，所以，不適宜及不公平的稅制便不再需要制度上的矯正？」這個問題將留待第四章再提出來討論。

在財產稅制上，最富於戲劇性的變化，莫過於各州議會廣為制定各種法律，以解除低下所得家庭對財產稅的負擔。有關稅負的分析，將在第三章中加以討論。而第五章則討論這些州對財產稅的改良方案。

在有關財產稅的改良方案與財產稅在聯邦系統中應處於何種地位的諸多問題中，已經產生了一些令人困惱的觀念上的混淆。部分的混淆來自於稅負的看法過於老舊。不過，部分的混淆，却由於未能將兩個截然不同的問題劃分清楚所引起的；其中一個問題所關心的為地方政府決定其預算後，對財產稅支付與公共支出變動所產生之影響。另外一個問題所關切的為政府決策改變後，對籌措某些公共支出財源所產生之影響，舉例來說，聯邦或州政府可能改變其對各地方政府的援助，而在既定的地方公共支出水準下，若聯邦或州政府援助金額增加（或減少時），則地方政府勢必對該地財產課徵較少（或較多）的租稅。

⑦請參見 1973 年 3 月 21 日紐約時報的 Rodriguez 控告“聖·安東尼奧的獨立學校行政區”之文章。同時參見 Robert D. Reischauer and Robert W. Hartman, *Reforming School Finance* (Brookings Institution, 1973), pp. 58-59.

上述的兩個問題，均對個人損益可能的變動表示深切的關切，亦即在說明方案提出後對住宅區或工業區將帶來甚麼樣的影響？不過，其解決的方法却各不相同。本書將盡全力探討第二個問題，因為目前最主要的爭論——不論就聯邦或州政府給予地方政府財產稅津貼補助；或就近年來，由於法院判例所引起學校教育經費補助方式的改變而言。均使得聯邦與州政府，意欲以其它稅收取代地方政府所課徵的財產稅。

第二章：什麼是財產稅

(What Is the Property Tax?)

在美國各地所實施之財產稅有很大的差異。1972 年時，共有 65,914 個不同的各級政府，有權對人民課徵財產稅。而且，許多的管轄區域（Jurisdictions）複雜地重疊在一起。尤有甚者，各州都准許次級政府設定不同的稅率，且容許其在制定法規與執行名義上類似的法規時，有適當的裁決權。

我們可以想像，有一個完美、齊一的國家財產稅制，此稅乃定期依所有財產的價值課稅。此稅可課徵於土地，其中包括自然資源、地上物、建築物、機器設備、耐久性消費財與非耐久性消費財，企業存貨，政府公債及現金。爲了防止重複課稅，所以，稅基並不包括股票及公司債券，因其僅代表對已被課稅的有形資產的請求權^①。這個觀點就與經濟學家心目中，對“資本”的看法非常接近。要在一個相等的從價稅稅率下課徵這樣的稅，必須確定所有資產的市場價值，並且，設定名目稅額等於有效稅率乘上市場價值^②。然而，實際上這麼一個完美而齊一的國家財產稅，並不是非常適切的。其理由在於：

第一：各州對某些財產免稅，因爲這些財產爲政府、宗教、非營利性事業、慈善或教育機構所擁有^③。不過，這種免稅的尺度因地而異，一機構或個人的財產在某一管轄區域內可免稅責，但可能在別的

①一般說來，稅基應等於私人部門的資產扣除掉其負債的餘額。所以，稅基應包括外在貨幣（Outside money）——亦即政府用於支付財貨與勞務或做爲移轉支付而發行的貨幣供給；而不包括內在貨幣（Inside money）——亦即政府向銀行貸款而發行的貨幣供給。參見：John G. Gurley and Edward S. Shaw Money in a Theory of Finance（Brookings Institution, 1960），pp. 72-75.

管轄區域內將被部分或全部課稅。

第二：除土地與建築物以外，各地區對企業財產的課稅有甚大的差異。愈來愈多的州，對企業存貨免除部分或全部的稅。某些州則對新工廠免稅，期間通常為十年或十年以上。有些用於消除或控制污染的機器設備亦免稅。

第三：鐵路及其他公共事業、銀行及礦業財產的市場價值甚難確定，對這些財產的課稅，各州不同。且其計算方法與對其他財產的課稅方式亦不同。

第四：個人有形資產與無形資產概括的範圍，各州甚為不同，只有三州（密蘇里州、阿肯色州與蒙他拿州）宣稱對家計單位、企業及農業之個人財產（包括以馬達發動的交通工具）全部課以適當稅率的稅。而所有其他的州則全部或部分免除一種或多種個人財產的財產稅^④。但是，有些管轄區域，則宣稱對股票、債券及現金等無形資產，具有課稅的權利。

第五：稅率變動の幅度甚大，從低於市場價值的1%到市場價值的5%或5%以上^⑤。此外，對財產估價的程序及效率，各州亦有所差異。以致於其估價的準確度無法一致。因此，稅率（或租稅占市場

②不管財產是以其市價或以其市價的某一個比例或乘數來估計價值，均不影響稅負負擔的分配。倘若要徵收T數量的財產稅，那麼，對一份市場價值為V的財產，而以t的稅率來課稅，和價值計估為 V/R （R為任意的常數）的同樣財產，而以 Rt 的稅率來徵稅，其所得的財產稅均相同。換句話說，有效稅率（Effective rate）才是最重要的，名目稅率則毫不重要。

③凡是從名目財產稅率到名目估計價值的使用，導致所有財產稅負擔的減少，均可稱為“免稅項（Exemption）”。

④請參閱U. S. Bureau of the Census, Census of Governments, 1972, Vol. 2, Taxable Property Values and Assessment-Sales Price Ratios, pt. 1: Taxable and Other Property Values (1973), table E, p. 9.