美国财产税制度的发展与启示

朱一中(教授)　潘英健

(华南理工大学公共管理学院　广州　510641)

【摘要】本文从美国联邦、州和地方政府关系的角度研究了美国财产税制度的发展历史及财产税与地方政府自治之间的关系,从中发现财产税作为美国地方主力税种具有深厚的政治根源。美国财产税制度的发展及其面临的诸多问题,对于我国当前试行中的物业税政策具有深刻的启示意义。

【关键词】财产税　地方财政　地方自治

针对财产所有权的课税古已有之,但现代财产税则来源于英国和欧洲王室或庄园主关于纳税义务的规定。在14世纪和15世纪,英国根据财产所有权人的付税能力征税,后来财产税逐渐演变为针对财产量的从价税。

美国财产税制度始于殖民地时期,Seligman(1905)曾称之为文明世界最糟糕的税收之一,他认为财产税制度的维持完全是因为"无知或惯性",一些文献甚至探讨了取消财产税代之以土地增值税或所得税等其他税种的可能性。但当美国联邦、州政府已成功地转向征收所得税、消费税等现代税种之时,地方政府却依然把财产税作为最主要的税收来源。有的学者认为财产税具有稳定性高、流动性低、征管和监督方便的特征,非常适宜作为地方税种。更多的学者则借助Tiebout模型解释财产税是受益税,能较好地保持税收与公共服务提供边界的一致性。笔者认为财产税是地方政府维护其自治权力并进行地方治理的重要工具,政治因素是财产税长期占据地方主力税种地位的重要原因。

一、美国财产税制度演变与地方自治权的维护

1. *联邦政府的财产税征收*。对税权的争取乃是美国联邦政府成立的基石,但这个过程并不顺利。1781年美国组成了邦联国家,邦联制实际上是各州不愿意放弃独立权力的结果。在联邦制下,邦联政府并无独立税种,其财政由各州按土地和建筑物价值的比例承担。1787年制宪会议确立了美国联邦制,同时也产生了两种不同政治主张。以汉密尔顿为代表的联邦党人主张建立一个强有力的中央政府,把集权化的税收当作强化联邦政府的工具;以杰弗逊为代表的反联邦党人则要求限制联邦政府权力,以维护地方自治权及防范集权之下可能出现的暴政。两种思想长期相互制约,是塑造美国政治和社会形态的两种基本抗衡力量。

早期联邦主义者取得了胜利,导向了一个强的联邦政府。制宪会议授予了联邦政府征收直接税的权力,财产税就是直接税的主体。但联邦财产税的实施却引起了地方政府的抵制,在马萨诸塞、弗吉尼亚等州都出现了各种抗税活动。事实上,联邦政府仅在少数非常时期启用财产税:一是独立战争后,美国邦联政府由于战争消耗陷入财困,并面临与法国开战的威胁,其于1798年开征了房屋税和土地税,但在1801年停征;二是英美战争时期和1860年内战时期,联邦政府先后两次征收了财产税。

1800年,杰弗逊当选总统,美国进入"二元联邦主义"时期,即联邦和州在地位上绝对平等。杰弗逊政府取消了所有的联邦国内税,维持联邦政府开支的收入来自于关税,土地出售和邮政收费。在1800~1930年的和平时期,"二元联邦主义"处于支配地位,绝大部分公共事务都是由州和地方政府承担,因此也是由州和地方政府主导财政。直到罗斯福"新政"后,联邦政府才逐渐获得了财政主导权。

在美国建国史上,首先有市镇等地方政府,早期清教徒移民基于宗教文化而成立地方自治组织管理新大陆的生产和生活。州和联邦政府产生后,美国政府体制开始演变,核心在于联邦、州和地方政府之间的权力博弈,税权分配则是博弈的焦点,联邦政府早早放弃财产税权正是地方政府极力保护其征税权的结果。

2. *州政府的财产税征收*。美国州政府征收财产税的历史经历了数次转折。与地方政府一样,州政府对财产税的征收也始于殖民地时期,据估计,在1800年前财产税可能还是州财政的最大单一收入来源。1820年后,美国进入一个基础设施建设和经济发展的高峰时期,州政府得以开拓新的财源,如投资银行或交通运输公司,或直接成立州公司建设运河、公路等交通设施,并开征了公司资本税、执照签发费等新的税费。各州财政运行良好,因此,到1830年代后期,财产税在州财政收入中的地位已急剧下降。1835~1840年,美国西部和南部6个州财产税的财政比重下降到34%,东部8个州则仅占0.02%,纽约、麻省等9个州甚至取消了财产税。

但是到19世纪30年代末40年代初,美国遭遇经济危机,各州政府的公共投资工程失败,很多州不得不重新开征或加征财产税。1902年财产税在州财政收入中的比重再次上升到43%。直到20世纪初期,州财政收入来源转向以销售税、所得税、汽车牌照费和燃油税为主,财政税占州财政收入的比重

才再次下降,到 1932 年仅占 13%,目前已不足 1%。

州政府征收财产税主要是发生在税种有限或州经营投资收入困难的时期。当州财政状况运转良好、拥有较多的税源选择时,州对于财产税的依赖就大为减少,甚至取消财产税。一是因为财产税的征收与使用去向在州政府的层面上较难统一,即财产税的受益性可能失效;其次,财产税征收成本较其他税种高;第三,地方政府对自治权的维护结果。自州政府产生后,乡镇将一部分权力让渡给州政府,其自治性有所下降,而州与地方在控制与反控制的斗争中维持着一种平衡关系,所以当更有效率的税源出现时,财产税就从州财政中退出了。

3. *地方政府的财产税征收*。独立战争前,财产税已是地方政府的主要收入来源。联邦政府成立后,在很长时期内地方政府仍然在财政收入和美国公共服务供给中占据着主导地位。特别是由于州政府的投资失败,各州开始立法禁止州政府投资私营公司,地方政府承担起更多的政府服务。1902 年地方政府财政收入在全国财政收入中占 53%的比重,其中有 68%来源于财产税,这种状况一直持续到 1932 年经济危机爆发。

1934 年罗斯福推行了一系列应对大萧条的政府干预政策,其各项资助计划通常通过联邦和州、地方政府的联合行动实施。自此,美国联邦体制从"二元联邦主义"开始转向"合作联邦主义",联邦政府的政策意图不断渗入州和地方层面,其权力扩张的趋势在 20 世纪 60 年代和 70 年代到达顶峰。

"合作联邦主义"的实行,使联邦财政主导地位逐步稳固加强,加之"狄龙法则"的作用,导致了联邦和州政府对地方政府的权力渗透不断加强,地方自治地位遭到削弱。虽然 20 世纪 80 年代后期曾出现了分权化倾向,但集权化倾向仍然是主流。这直接反映在地方政府财政收入构成中,来自于联邦和州的财政转移支付比重持续增长,财产税的比例则持续下降,但财产税仍然是地方政府最大的税收来源,并成为地方政府提供公共服务的基础,对于地方政府自治具有重要的意义。

二、美国地方政府自治的基础:财产税的地位及其使用

1. *财产税在地方政府财政收入中的地位*。财产税收入增长速度较其他财政收入缓慢,财产税在地方财政收入中的比例持续下降,从 1932 年的 67%下降到 1950 年的 43.7%,2007 年为 24.1%。虽然财产税在地方政府财政收入中的地位也在不断下降,但财产税征收的绝对数额仍在继续增长。从 1965 年到 2007 年,地方自有财源收入增长了 24.80 倍,其中财产税增长了约 15.98 倍,年均增长 6.98%(见表 1)。

表 1　美国地方政府财政状况与财产税　单位:百万美元

年份	州转移支付	地方自有收入	收入中的财产税
1965	14 174	32 326	21 817
1980	82 758	130 027	65 607
2007	450 430	834 020	370 489
年均增长率	8.58%	8.05%	6.98%

财产税占个人收入的比重也显示了其地位的稳固性。1930 年代金融危机期间,由于其他税收收入的减少,财产税占个人收入的比重从 1929 年的 5.4%上升到 1932 年的 11.7%。此后很多州开始实行财产税限制措施,财产税的比重明显下降,但到 90 年代中后期,财产税收入占个人收入的比重基本稳定在 4%左右。

目前财产税仍然维持着地方政府的主力税种地位。在大萧条的 1932 年,财产税收入占地方税收收入的 97%,1965 年是 86.9%,到 2007 年仍达到 71.4%。进入 90 年代后,联邦和州拨款的增长速度已略低于地方财政总收入的增长速度,这说明地方自有财源的增长速度更高(见表 2),这与 20 世纪 80年代以来的新自由主义兴起的"小政府"管理和地方分权观念的广为传播有很大关系。

表 2　财产税占地方总财政收入和税收收入的比例

单位:百万美元

年份	财产税	总财政收入		联邦、州财政拨款	财产税占地方税收的比例
		总计	财产税比重		
1992	172 973	655 216	26.40%	217 996	75.64 %
2002	269 489	1 083 074	24.88%	398 641	72.85 %
2007	370 489	1 536 392	24.11%	508 094	71.43 %

2. *不同机构的财产税征收*。财产税是地方政府提供公共服务的重要财政基础,它提供了基本上所有地方学区的税收以及部分特区政府的收入,同时也是市、县政府自有收入重要的来源之一。

地方政府内部的财政收入构成有所不同,市政府收入来源最为多样化,2007 年市政府税收收入一半以上来自于销售税、个人所得税等非财产税收入;县对财产税的依赖程度仍然比较高,达到 68%;镇政府财产税收入占总税收收入的比例达到 90%;特别区政府机构约有 27%的税收来自于销售税,这些税收通常由州政府代收,特别区是提供某种专门服务如医院、消防、交通、下水的准政府机构,因此用户收费是特别区也得重要收入补充,财产税占特别区税收收入的 66%。学区高度依赖州和联邦财政拨款以及财产税,其中 96%的税收收入来源于财产税(见表 3)。

表 3　美国地方政府收入来源的比较(2007)

单位:百万美元

		县	自治市	镇	特别区	学区
总收入		366 072	508 502	46 281	175 280	472 544
其中:上级政府拨款		122 174	106 151	9 672	42 773	259 692
自有税收收入	财产税	86 814	82 178	24 238	15 164	162 095
	销售税	27 752	48 334	210	6 319	3 932
	个人所得税	4 474	16 730	709	0.4	1 643
	公司所得税	56	7 620	0.1	0.02	0
	汽车执照	1 059	480	18	23	0
	其他	6 988	17 622	1 629	1 311	1 271
	总计	127 145	172 964	26 803	22 818	168 942

3. *财产税的使用*。财产税具有受益税特征,但财产税应该在什么程度上界定为受益税,却还没有形成一致的看法,这取决于财产税的使用方式。

根据1992年美国政府普查的相关数据,大约有42%的财产税收入是由学区收取并全部用于教育财政;同时,新英格兰地区、马里兰州等地方的市、县地方政府也对学区进行投入,估计有10%的县、市财产税用于地方教育,其余48%的财产税收则用于非教育用途。美国大部分地方政府都很小,公共安全、高速公路和行政管理费用等主要支出在相当程度上都是由财产税融资,而不通过使用者付费或政府转移收入来融资。因此,大约80%的财产税总额可被看做是受益税。

三、美国财产税制度存在的问题

1. *财产税的理论缺陷*。关于财产税归宿的问题存在三种不同的观点。传统论认为财产税会以提高房价的方式转嫁给消费者,具有累退性;"受益论"源于Tiebout的"以脚投票"理论,认为财产税是对使用者的收费,行政区域间的竞争和具有完全流动性的消费者们"用脚投票"的共同作用,可以保证地方公共服务的有效提供;"新论"将财产税视为对资本的征税,具有累进特征和财富再分配作用,会对资本配置以及地方公共服务水平提供的决定产生扭曲效果。

按付税能力课税是现代税收制度的基本要求。在农业经济时代,房地产和有形个人财产构成了财富的绝大部分,财产所有权与收入和付税能力紧密相关。但在复杂的现代经济体系中,财产种类繁多,有的具有高度的流动性和隐秘性,地方管理机构缺乏法律授权、技术和资源对这些复杂的产权体系评估和征税,因此美国很多州着手免除了无形财产税或降低了其征税比率,目前房地产税构成了财产税的主体;而现代工薪职业人群的出现导致了财产所有权与付税能力并不必然对等的问题,对于老年人或较低收入者等可能以房地产为主要财富的人群,低收入使得他们难以交付财产税。最后,房地产税基于土地和房屋的共同市场价值进行征税,但城市土地价值主要取决于区位条件,通常具有增值性,而房屋建筑价值随使用年限而折旧,将性质完全不同的土地和房屋视为一体采用同样税率征税显然是不合适的。这些理论上的缺陷,降低了财产税作为现代税种的科学性和合理性。

2. *财产税的效率*。目前,所得税、消费税和财产税构成了美国的几大主要税种。据有关学者研究,与所得税和消费税相比,财产税征管的执行成本和行政成本更高,在征收效率上并不具有优势。财产税与土地增值税是在性质上较为相似的税种,都与土地增值有关系。不同的是,后者发生在土地所有权转让产生现金增值流之时,前者的税基则仅是房地产的账面估值,并不真正产生现金收入。由于土地增值是全社会经济增长的结果,土地增值税较财产税更为合理,穆勒和亨利·乔治等西方经济学家都提出了土地增值税的主张,并在多个国家得到响应,现在德国、韩国、我国台湾等地都征收土地增值税。朱秋霞认为德国土地(增值)税制度在保护私人产权、保证基础教育公平、有效配置土地资源和抑制房地产炒作方面均优于美国的财产税制度。在美国,林肯土地研究中心也组织过专题研究,探讨了以土地(增值)税代替财产税的可能性。

3. *财产税的管理困境*。财产税评估是财产税管理的最薄弱之处,虽然经济学原理和现代计算机技术的应用促进了财产评估系统方法的进步,然而这些方法的应用仍然存在很多困难,例如由于缺乏足够的市场成交案例或者私人财产的保密性等原因,现实环境往往无法充分提供评估模型所需要的高质量数据。评估专家远离政治影响,能够熟悉和应用最新技术,但由公式或计算机产生的结果并不总是"正确"的;地方选举的评估员更熟悉地方市场,能对政治考虑做出灵活回应,其评估结果更符合地方实际,但如何选择财产评估员未有满意的解决办法。针对财产税制度实施中的问题,美国各州和地方也出台了断路器政策,自住物业豁免,农地优惠税收,老年业主延期缴税等种种减免优惠措施,但这些条款使得财产税管理更复杂,并带来了更多的处于临界点的纳税人的减税要求,为了获得税收优惠条件而贿赂地方官员的现象并不鲜见。

四、美国财产税制度对于我国开征物业税的启示

1. 与所得税、消费税、土地增值税等其他税种在征管效率和科学性方面相比,财产税这一古老税种存在的合理性已逐渐失去。财产税作为美国地方自治政府主力税种地位的政治象征意义已超过其经济意义。建立地方主力税种是我国征收物业税的一个重要原因,但从美国财产税制度的发展来看,财产税存在诸多问题,因此选择何种税源需要进行深入论证,未经科学论证和立法程序匆忙开征物业税种是不合适的。

2. 美国财产税最值得肯定之处在于其受益税的特点。在美国,包括市、县、镇、特区和学区在内的各种地方政府有8万多个,小规模的地方政府有利于保证财产税收入能用于地方公共产品的提供。当政府规模扩大,财产税的受益特点就难以体现。我国地方政府规模远大于美国同类政府规模,且不存在特区和学区准政府,因此开征物业税后最终能用到何处受人质疑,这也是物业税制度设计必须要考虑的重要问题。

3. 实施财产税的目的并非调节房地产市场,事实上财产税也并不具有抑制房地产投机的功能。美国、日本、我国香港等国家(地区)都实施财产税制度,然而发端于上世纪九十年代末的美国房地产投资热最终在2008年成了引发全球金融危机的导火索,高房价和房地产泡沫在日本和我国香港引发的灾难性影响也有目共睹。因此,目前很多学者对开征物业税抑制房地产投机和调节房价的过高期望显然是不现实的。

4. 物业税的开征是一个庞大的制度变革工程,不但需要考虑配套的现行土地产权、土地出让制度、土地税费制度改革,还必须考虑制度实施的条件,如物业税征管机构、物业评估机构的设置和技术力量的培养,以及物业税优惠政策等措施的制定等。综上所述,在对物业税开征缺乏科学论证,配套制度改革尚未完成的情况下,其可行性就大打折扣,因此至少可以说物业税在我国近期内开征的条件还没有成熟。

【注】 本文系国家社会科学基金项目"地方治理背景下的土地增值收益分配研究"(编号:11BGL056)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 石子印.Tiebout模型与美国财产税限制的悖论及解释.山东经济,2008;3

2. 甘藏春. 高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治(上).中国行政管理,2009;6