财产税制度发展的动态考察:理论与现实的矛盾

牛 楠 李晓鹏

(中国人民大学经济学院 北京 100872)

【摘要】本文从历史的视角分析了财产税制度发展过程中反复出现的理论与现实的矛盾,从动态的角度简要分析了全世界主要发达国家和诸多发展中国家普遍征收财产税的历史渊源,指出了财产税在现代经济条件下所面临的尴尬地位及其原因,包括征税成本高、政治压力大、评估技术不成熟等。我国在试点房产税并逐步推广的过程中,应该正视这些问题,从中吸取经验教训,而不是简单地视之为"国际先进经验"。

【关键词】财产税 动态视角 征税成本

财产税主要是对土地及其地上建筑的占有权利征税。在主要发达国家和很多发展中国家都有此种制度。我国由于最近几年房地产价格过快上涨,财产税被作为一种调控措施加以引进,在重庆和上海两地的试点中,它又被称为房产税。但是在引进这种制度的过程中,必须充分注意西方国家财产税的理论和现实之间的差异。只有这样,才能对财产税制度有正确的理解,才能有利于我们探索符合我国实际情况的房产税制度。国内的理论界所主要关注的,以及人们对房产税的主要期望,是它能够达到平抑房价的作用,或是成为地方政府的主体税种。但发达国家的财产税制度,并不是为了实现此目的而建立的。如果不把它的历史背景影响考虑进来,单纯考察现行制度本身,然后论证它起到了什么样的作用,可能会有失偏颇。

一、财产税制度的历史渊源

财产税的历史非常悠久。目前最早关于财产税记载是在公元六千多年前的两河流域。古巴比伦、古埃及、波斯等国就一直对个人财产征税,且为国家的主要税种。古希腊和古罗马也同样以财产税为重要税收来源。其中,罗马共和国时期对土

量水平;当$\frac{\partial U}{\partial Q}>\frac{\partial C}{\partial Q}$时,应继续提高质量水平,直至两者相等;当$\frac{\partial U}{\partial Q}<\frac{\partial C}{\partial Q}$时,需加大研发力度,采取技术创新,实施质量突破,才可能优化企业的效益。

情形二:当产品质量水平为Q_2(Q_0右边)时,当$\frac{\partial U}{\partial Q}>\frac{\partial C}{\partial Q}$时,应提高质量水平,直至经济效益最大;当$\frac{\partial U}{\partial Q}<\frac{\partial C}{\partial Q}$时,应调整质量作业,降低质量成本,在确保要求的质量水平下,使得经济效益最大化。当然企业适宜的质量水平不会长期不变,要受到顾客、市场以及行业竞争等外在压力的影响而发生动态变化。因此,企业应加强质量成本核算,查找问题,对市场和竞争对手进行分析,改进、调整质量作业,不断识别提高质量收益的途径。通过有针对性地增加预防和鉴定成本投入消除质量问题,减少内、外部失败成本。在质量保证成本与质量损失成本的共同作用下,质量成本曲线发生移动,并且曲线变得平坦。质量投入的增加,也会带来收益的增长,但由于市场反映的滞后性,使得产品质量的提高而增加的收益在短期内未能完全显现,此时质量收益曲线变化不明显。随着质量的持续改进和调整,先进质量控制技术的运用和质量管理人员素质的提高,降低了生产和检测的误差,深层次的质量问题被进一步识别,更多的质量问题得以解决。同时前期的质量投入效果逐渐显现,此时只需较少的预防和鉴定成本就可维持并提高目前的质量水平,使质量保证成本回落到改进前的水平,质量成本曲线进一步下降。并且投入的增加也使得产品的设计更合理,质量特性更稳定、可靠,在市场上更具有竞争优势,进一步提高企业的收益,使得质量水平也达到新的适宜点。

通过质量作业的调整或改进,一方面是有助于提升产品的特性,从而提高产品的价格、扩大产品销售的份额,进而增加企业的收入;另一方面是有助于实现产品的低缺陷,提高产品的质量或消除不必要的过剩质量,进而控制生产周期、减少返修、避免浪费。更突出的还在于它的社会效益,降低能源浪费、减轻环境污染、提高产品的安全性,保障人民的生命财产安全和社会公共安全,最终实现企业和社会效益的双赢。

【注】本文系浙江省教育厅研究项目"基于质量作业的高危产品质量成本管理研究"(项目编号:Y201018712)的研究成果。

主要参考文献

1. 吴宗之,张圣柱,张悦,石超,刘宁,杨国梁.2006~2010年我国危险化学品事故统计分析研究. 中国安全生产科学技术,2011;7

2. 乐艳芬. 基于战略视角的质量成本管理. 财政监督,2009;9

地和房屋价值的征税税率是每年1%(Carlson,2004)。这也正是当今西方发达国家的财产税制度的滥觞。古代财产税以土地和房屋这样的不动产为主，但也包括了几乎所有的个人财产。古代财产税的征收,主要是出于征税成本的考虑。因为财产容易被发现，而拥有财产的数量也大致与个人的收入水平成正比。它是一种成本较低的、可靠的税收。

我国古代的土地税也是一种财产税，它和人头税是政府的两种最重要的税收来源。这两种税收都具有征税成本低、容易监控的好处。在明朝后期,虽然江南一带的商业活动已经非常繁华,但政府还是很难对其进行征税。黄仁宇(1997)在《万历十五年》中甚至把这种困难视为明朝灭亡的一大原因。一直到了太平天国时期，由于中央财政枯竭，地方军政大员胡林翼、曾国藩等人被迫自寻财源，就从商业流通领域开征“厘金”。这个时候受西方列强的冲击,商业活动开始走向现代化,此种税收才变得从成本上可行。“厘金”也成了清政府镇压太平天国运动胜利的重要财政保障(茅海建,2004)。

二、西方早期“大一统财产税”理想与现实制度演变的矛盾

在整个中世纪，财产税的征收制度并没有发生很大的变化。美国在殖民地时期和建国初期，继承了欧洲的财产税制度,依然是对所有的个人财产,包括不动产和动产征税。在早期的殖民地开拓中，财产税几乎成为了政府提供公共服务的全部税收来源。正是在这个过程中，一种将财产税视为“Universal Property Tax”的理论思潮出现了。

Universal的同根词是Universe意即宇宙,Universal即有包含一切的意思。因此这里可以将其翻译为“大一统财产税”。这种思想认为财产税是和美国的立国思想“人人平等”契合得非常好的税种。该理论认为国家应该对一切财产都按照完全一样的税率征税。个人的财产价值为多少,就按照同样的比例交多少税,这样最能体现人人平等。而且其数额又足以满足政府提供各种公共服务之需,因而也就不用再交其他税了。这种思想把所有财产都统一进来,把所有税收都统一进来,把税率都统一,因此可以称为“大一统财产税”。财产税被赋予了强烈的政治含义(Fisher,1996)。

这场建立大一统财产税的运动声势浩大，伊利诺伊州最先于1818年将规定对所有财产按同一税率征税的“统一条款”写入宪法,此后密苏里州在1820年、田纳西州在1834年也将此条款写入州宪法，再以后一些新开拓的西部各州也如法炮制(Fisher,2002)。到了1896年,美国共有21个州宪法包含了对所有财产按同等税率征税的条款。另外一些州虽然没有规定统一税率,但也规定对所有财产都要征税。

但是这个理论的实验最终失败了。首先是因为征税成本太高。个人之间的借贷活动几乎无法监管,每年到了财产税价值评估的时候，评估人员还要走进每家每户的家里清点各种资产并且评价价格。并且一些生产工具和有价值的物品如贵金属非常容易隐匿。

第二是价格评估困难。不论是不动产还是动产,其价格的评估主观性都很强,只要没有经过交易过程,就无法找到一个客观的估价标准。既然连评估价格都不能做到客观,那么再来谈“统一税率”就没有意义了。因为税额最终是由评估价格乘以税率来决定的。这种追求“公平”的征税方式,反而容易激起人们觉得不公平的心态，总会有很多人认为自己的财产价格被评估高了,而别人的价格被评估低了。

第三是涉及个人的房屋土地，容易给人产生个人权利遭受侵犯的感觉，而这又恰巧是和美国的另一大立国精神“自由”背道而驰的。房屋财产,特别是自住房,并不直接产生收入现金流，征税对象的货币支付能力和拥有的住房价值可能存在错位。如果一个人交不起财产税,他的住房可能就会被收回拍卖。对于这种基本财产被政府收走的恐惧,不可能不在民众中激起强烈的反感情绪。特别是到了1930年,大萧条时期,全国各地纷纷掀起针对财产税的抗税运动。迫使各州政府大幅度削减财产税税率和出台各种减免措施（王德祥和袁建国,2010)。这种抵制情绪体现得最突出的是加州1978年以全民公决的形式通过了名为“人民呼吁限制财产税”第13条宪法修正案,要求冻结财产评估价值和限定最高税率,并规定没有本地区三分之二的人民的同意,各级政府均不得加征财产税(Wasi和White,2005)。“三分之二”条款代表了民众对代议制政府的强烈不信任,这在美国历史上非常罕见。

第四是政府找到了替代性的税收来源，包括个人所得税和销售税等。这些税收很好地弥补了财产税的前述三大缺陷,即征收成本高、估值困难和对个人安全感的威胁。由于现代商业活动的兴起和规范化，对以货币形式存在的个人收入和交易价格征税，它们的征收成本已经从古代的高于财产税降到了低于财产税的程度,而这种货币的度量又无需进行价值评估(Carlson,2004)。在这种情况下,财产税不仅没能变成“大一统税”,反而从主体税种降格为居于次要地位的税收来源。

总之,制度演变的结果,就是现实的困难战胜了美好的理论,最终基于“大一统税”理论的实验没有成功。财产税演化成了只针对土地及其地上建筑物所征收的税种，而且针对自住者有各种减免措施。也即今天我们所看到的现代财产税制度。

三、单一土地税理论与我国台湾省地价税实践的矛盾

在19世纪中后期,美国地区的房屋价格上涨很快,乔治·亨利不满于人们在土地权利上的分配不公，并认为这是造成人类贫富差距的根源。他的《进步与贫困》一书中,提出了要对土地价值征收100%的高额税收的“单一税”思想。在他看来,土地的使用价值并非由土地所有者所创造，其可从土地租金和价值增加中获得暴利。这就相当于豢养了一大批不劳而获的土地所有者阶层。而只要将土地按照其租金水平的100%的比例全部以税收的形式变成政府的财政开支，政府就不再需要征收任何税收。而且,由于土地增值部分并非土地所有者创造,对其征税也就不会带来经济效益的损失。因此,这种“单一税”是一种最公平和最有效的税收(亨利,1879)。这在实际上就主张对土地征收高额财产税,而对地上的建筑物免税,其实际征收额大大高于现行的财产税。

乔治·亨利的思想影响很大,不仅在普通民众中有广泛的影响,在历史名流中也不乏支持者,如英国前首相温斯顿·丘

吉尔、俄国作家列夫·托尔斯泰、我国的革命家孙中山等(斯考森,2001)。根据乔治·亨利的“单一税”理论,孙中山提出了他的“涨价归公”的思想。

从乔治·亨利和孙中山所表达的思想来看,这种土地税至少要起到两个作用:第一是不让个人从土地增值中获利,第二是为财政提供充足的财源。孙中山生前并没有机会将这种思想变成现实制度,但在其身后,其继任者在台湾按照这种思想建立起了对占有城市土地征收地价税和对房屋征收房屋税的制度。不过今天看来,这种实践并没有实现孙中山所期望达成的两个目标,而且可以说相去甚远。

首先评价在此税制下个人从土地增值中的获利情况。如果个人无法从土地增值中获利或者获利不大,那么土地投机行为就会消失。我国台湾的《土地税法》规定对土地价值增收实行高额累进税后,台湾多次出现土地投机热潮。其中最严重的一次发生在上个世纪八十年代,1987~1989年,三年时间房价上涨三倍以上,房屋空置率达到13%。而且,面积大、单价高的房子备受青睐(林祖嘉,2006)。在这段房价暴涨的时间内,台湾的地价税和房屋税收入几乎保持不动,并没有随着房价的上涨而增加,完全失去了调控房价的作用(Tsui,2009)。

第二评价政府从土地增值中获得的财政收入。在建立财产税制度之后的五十多年里,台湾的地价税和房屋税长期以来仅占了地方税收收入的8%左右,在整个台湾地区的财政收入中所占比例更不足2%,可谓是“杯水车薪”,远远达不到为地方政府提供充足财力支持的程度(Tsui,2009)。

造成这种现象的原因,在于制度的实际执行环节出了问题。我国台湾的《土地税法》虽然规定了对地价按照其价格征收高额累进税,而且,还授权地方政府可以在此基础上将税率最多提高30%。但是,Lam(2000)的研究表明,这种高额累进制度基本没有发挥作用。其原因在于地方政府迫于民意压力,大幅度降低了土地财产价值的评估率,对地价税进行大量减免。与美国一样,政府对所得和与商业活动所征收的税收比例一直持续上升。这些税负和财产税相比,征收成本低,而且可以大大降低政府所面临的政治压力。

Tsai(2001)对全台湾地区的地价评估状况的调查表明,地方政府为征收地价税所作的评估,其评估价值仅相当于其市场价值的17.37%。也就是说,如果一套价值24万新台币的房屋,虽然其适用的最高税率可能高达5.5%,但由于其评估价格可能还不到5万新台币,则最终适用的最高税率只有1.5%。评估绝对价值的降低和适用的累进税率的降低,共同导致了地价税基本丧失了遏制土地投机和为地方政府提供充足的财政收入的作用。

四、动态地看待财产税制度发展的现实意义

如果从静态的角度来看待财产税制度,不难发现它在发达国家和发展中国家和地区都广泛存在。而且,发达国家的财产税比例要普遍高于发展中国家和地区。从这个视角出发,很容易得出财产税是一种先进的税收制度的结论,且是值得我国学习和引进的。但是,通过对美国和我国台湾省的财产税的产生和发展过程的动态观察,就会发现其中存在着理论与现实的深刻矛盾。

发达国家几乎都有财产税,乃是因为欧美发达国家有着共同的历史文化背景,接受了从古希腊罗马以来的古老的财产税制度。这种税收制度在演变过程中,其地位随着国民经济的现代化而不断下降。一部美国的财产税发展史,就是一部不断出台各种减免措施和降低有效税率的历史。这种趋势从美国建国以来一直到现在都没有改变。财产税占美国州政府的收入比重已经从建国初期的接近100%降低到了2001财年的不到1%,州以下的地方政府的财产税占地方总收入比重也降低到了2001年的24%,而且这种趋势还在持续。2007年金融危机爆发以后,各州又掀起了一轮削减财产税的潮流。Tax Foundation 在2009年初公布的调查显示,美国居民认为财产税和地方所得税是最不公平的地方税。2010年,美国乔治亚州甚至通过了宪法修正案,要逐步以其他税收来取代财产税,最终完全取消财产税(王德祥和袁建国,2010)。

而非欧美发达国家和地区的财产税制度,又是从欧美发达国家的实践和理论中借鉴而来建立的,其实际效果也大多差强人意。日本、韩国和我国台湾省在其经济发展过程中都出现过多次严重的房地产泡沫,而它们又都早就建立起了自己的财产税制度。

从动态的视角出发,我们就会得到从静态的视角出发完全不同的结论,也即财产税并不是一种和经济结构的现代化契合得很好的税种。但是,由于它和土地权利的密切联系,财产税又是一种很容易让人把它和实现社会公正、抑制土地投机等理想联系起来的税种。无数的理论家和社会运动家都试图把它作为一种改造社会的手段。尽管理论界经过了长期的探讨,其实践范围也相当广泛,但这种理想与现实的矛盾直到今天也没能得到很好的解答(Mills,2006)。当前,我国正在试点房产税制度,很多人将其视之为遏制房地产投机或者改变地方政府行为的一项重要制度,看起来它又一次被寄予了实现社会变革的期望。但是,历史的经验反复表明,由于财产税制度在实际执行层面的诸多问题不能得到很好的解决,类似的期望有很多都落空了。我们不能只从静态的角度来学习国际经验,还应该从动态的角度来分析财产税制度。不仅要研究征税的效果,更要研究征税的成本。只有这样,我们才能对财产税制度的优势和劣势有更全面和深刻的认识,也才能建立起一个更加符合我国国情的房产税制度。

主要参考文献

1. 王德祥,袁建国.美国财产税制度变革及其启示.世界经济研究,2010;5

2. Roy Bahl,Jorge Martinez Vazquez, Joan Youngman. Making the Property Tax Work:Experiences in Developing and Transitional Countries. Boston:Lincoln Institute of Land Policy, 2008

3. Richard Henry Carlson. A Brief History of Property Tax. Fair and Equitable,2005;2

4. Edwin S. Mills. Is Land Taxation Practical? Illinois Real Estate Letter,1998;12