学校编码: 10384

学号: 15520061150946

分类号_____密级____ UDC



硕 士 学 位 论 文

财产税作为地方税主体税种的研究

一兼论我国省县两级地方政府财产税税权的分配 Research on property tax as main tax of local tax system

郑义

指导教师姓名: 童 锦 治 教 授

专业名称:财政学

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩时间: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。 本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中 以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规 范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组) 的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文,并向主管部门或其指定机构送交学位论文(包括纸质版和电子版),允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索,将学位论文的标题和摘要汇编出版,采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于:

()1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文,于 年 月 日解密,解密后适用上述授权。

() 2. 不保密,适用上述授权。

(请在以上相应括号内打"√"或填上相应内容。保密学位论文应 是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文,未经厦门大学保密委员 会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的,默认为公开 学位论文,均适用上述授权。)

声明人(签名):

年 月 日

内容摘要

财产税是对人们拥有或支配的财产课征的税收。从世界各国的实践来看,财产税一般作为地方税主体税种而存在。财产税收入作为地方财政的主要收入来源,主要用于地方公共产品的融资,财产税也导致了地方政府间的竞争。

我国现行的财产税体系不够合理,收入远远不能满足地方政府财政的需要,无法确立地方税主体税种的地位。在财产税税权在各级政府的划分上也存在三方面问题:财产税税收立法权高度集中于中央政府;税收执法权划分不明晰;财产税在省级以下各级政府的收入归属不明晰。针对财产税税权的归属问题,我们不能只从完善一个税种的角度去看,同时考虑地方政府为履行职能的公共产品的提供以及为争取税基、最大化辖区收益的竞争行为。论文主要分三个部分。

第一部分为文章的第1章和第2章。第一章导言介绍了文章的背景和意义,文献综述回顾了国内外学者的研究成果。第2章论述财产税作为地方税主体税种的基本理论。包括地方税主体税种的收入要求,阐述了公共产品供给与地方政府竞争理论,界定税权的概念和分配原则,补充地方税主体税种的税权分配原则。

第二部分为文章的第3章,是对财产税税权分配的模型分析,主要讨论税权在省县两级地方政府的分配。以柯布—道格拉斯模型为基础模型,从政府税收竞争的角度比较我国财产税归属的效率。通过模型修正推导出如何避免地方政府间无效竞争以及提高整体效率的方法。

第三部分为文章的第4章和第5章。第4章是分析国内外财产税收入和税权分配的现状。总结国外财产税实践经验,归纳我国财产税税权分配存在的问题。第5章为财产税作为我国地方税主体税种的政策建议。地方税主体税种地位的确立需要财产税税权完善和收入地位的提升。此外,提出我国财产税税权在省级和县级地方政府间分配的思路。

关键词: 主体税种: 财产税税权: 公共产品

Abstract

Property tax is defined as the taxation on the property people have possession or domination to. From the practice around the world, the property tax usually as the main tax category in their local tax system. As a major source of local financial income, property tax revenue mainly in charge of the financing of local public goods, also lead to competition among local governments.

There are unreasonable aspects in China's current property tax system, tax revenue can't meet the needs of local government finance. Still, three main problems existed in property tax right assignment among different levels local governments: property tax legislative authority is highly centralized at the central government; implement authority of property tax has not been clearly divided; distribution of property tax is not clear. To settle the issue of property tax right assignment, we can not only focus on the tax system reform, taking the functions of local governments by public goods supply, as well as the competition among local governments to maximize the local revenue into consideration is necessary. This paper is divided into three parts, starting from the definition of basic concept, demonstrates the efficiency of the property tax right assignment, and proposes the policy suggestion based on the analysis of current situation in China.

The first part includes Introduction and Chapter 2. Introduction presents background and significance of this paper, reviews some significant literature about this topic at home and aboard. Chapter 2 discusses the basic theory of property tax as the main tax of the local tax system. Including the requirement of tax revenue as main tax of local tax system, public goods theory and local government competition, define the concept of property tax right, as well as the principle of the property right assignment.

The second part includes Chapter 3, analysis the property tax right assignment model, mainly discuss the assignment between provincial government and county government. Builds model based on Cobb - Douglas Model, comparing tax competition efficiency of property tax right assignment in China. Derives how to avoid excessive competition between local governments and improve whole efficiency.

The third part includes Chapter 4 and Chapter 5. Chapter 4 analyses the current situation of property tax in tax revenue as well as tax right assignment home and abroad. Summaries the reference experience of foreign property tax practice, concludes the problems of property tax right assignment at home. Chapter 5 is the policy suggestion on property tax as main tax of local tax system. The construction of main tax of local tax system demands status promotion of property tax revenue and improvement of property tax right assignment. Finally, proposes mentality of the property tax right assignment between provincial government and county government in China.

Key Words: Main Tax; Property Tax Right; Public Goods Supply.

目 录

第1章 导论	1
1.1 选题背景与意义	1
1.2 文献回顾	4
1.2.1 国外关于财产税与地方政府财政的研究	4
1.2.2 国内关于财产税作为地方税主体税种的研究	8
1.3 研究内容及方法	10
1. 4 创新与不足	11
第 2 章 财产税作为地方税主体税种的基本理论分析	12
2.1 地方税主体税种的收入要求	12
2.1.1 地方税主体税种收入的要求	12
2.1.2 财产税具备地方税主体税种收入的要求	12
2.2 公共产品有效供给理论	13
2.2.1 地方公共产品理论	13
2.2.2 公共产品供给与地方政府竞争	14
2.3 税权理论	15
2.3.1 税权概念界定	15
2.3.2 地方税主体税种税权的分配原则	17
第 3 章 省县两级地方政府财产税税权分配的模型分析	20
3.1 财产税税权归属县级地方政府的相互竞争模型	20
3.2 财产税税权归属县级地方政府的效率损失	24
3.3 最大化整体效率下财产税税权的分配	27
3.3.1 财产税税权归属省级政府	27
3.3.2 财产税税权下放给县级政府并进行竞争合作	28
3.3.3 财产税税权下放给县级政府的模型修正	30
3.4 模型总结	33

第 4 章 国内外财产税收入和税权分配的现状分析	35
4.1 国外财产税作为地方税主体税种的现状分析	35
4.1.1 国外财产税与地方政府财政收入	35
4.1.2 国外财产税税权分配	38
4.1.3 国外财产税的启示	41
4.2 我国财产税收入与税权分配的现状分析	41
4.2.1 我国财产税收入与地方财政收支	41
4.2.2 我国财产税税权分配的现状及问题	44
第 5 章 我国财产税作为地方税主体税种的政策建议	46
5.1 确立财产税为地方税主体税种的政策建议	46
5.2 省县两级地方政府间财产税税权分配的思路	48
参考文献	51
附录	54
致谢	56
工文 幻] · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	,

Contents

Chapter 1 Introduction	1
1.1 Background and significance	1
1.2 Review of the literature	4
1.2.1 Research on property tax and local government finance in foreign of	ountries4
1.2.2 Research on property tax as main tax of local tax system in China	8
1.3 Research structure and method	
1.4 Innovation and disadvantage	11
Chapter 2 Basic theoretical analysis of property tax as main ta	ax of local
tax system	12
2.1 Requirement of tax revenue as main tax of local tax system	12
2.1.1 Requirement of tax revenue as main tax of local tax system	12
2.1.2 Property tax meet the requirement	12
2.2 Theory of public goods effective supply	
2.2.1 Public goods theory	13
2.2.2 Public goods supply and local government competition	14
2.3 Tax right theory	15
2.3.1 Define of tax right	15
2.3.2 Principle of the property right assignment as main tax of local tax s	ystem17
Chapter 3 Model analysis of property tax right assignmen	t between
provincial government and county government	20
3.1 Competition model with property tax right assigned to county gove	rnment.20
3.2 Efficiency loss under property tax right assigned to county government	nent24
3.3 Property tax right assignment to maximize whole efficiency	27
3.3.1 Provincial government own property tax right	27
3.3.2 Co-opetition under property tax right decentralized to county gover	nments28

3.3.3 Model modification under property tax right decentralized to loca
governments
3.4 Model conclusion33
Chapter 4 Current sittuation analysis of property tax in tax revenue as
well as tax right assignment home and abroad35
4.1 Current situation analysis of property tax as main tax of local tax system
abroad35
4.1.1 Property tax revenue and local government fiscal revenue abroad35
4.1.2 Property tax right assignment abroad
4.1.3 reference experience of foreign property tax practice
4.2 Current situation analysis of property tax in tax revenue as well as tax right
assignment in China41
4.2.1 Property tax revenue and local government fiscal revenue in China41
4.2.2 Current situation and problems of property tax right assignment in China44
Chapter 5 Policy suggestion on property tax as main tax of local tax
system in China
5.1 Policy suggestion on construction of property tax as the main tax of local tax
system46
5.2 Mentality of the property tax right assignment between provincial government
and county government48
Reference
Appendix 54
Acknowledgements56

第1章 导论

1.1 选题背景与意义

财产税是对人们拥有或支配的财产课征的税收。财产税不是单一的税种名称, 而是税收分类中的一个类别,严格说来是一个财产税体系,包括一些对财产课征的 主要税种。财产税是最早的税收,在世界各国历史上,曾长期作为主要税收,对各 国经济发展和税制建设起着极其重要的作用。随着社会经济的发展,财产税的税制 中心地位已被取代,逐渐下降到次要地位。但财产税仍作为现代三大税收体系之一, 具有其他税种无法替代的作用,并仍是地方政府的主要税收收入来源。

从世界各国的实践来看,财产税一般作为地方性税种而存在的。虽然财产税在各国总的税收收入中的比重并不大,但财产税收入在地方政府收入中占有重要地位,是地方政府提供公共产品的财力保证。无论是发达国家还是发展中国家,在财产税的税权问题上,目前向地方分权的倾向已成为主流,一些分税制国家可由地方政府自行决定对财产税的开征、停征、调节范围及负担水平和收入规模,并且相应地享有财产税收入的使用权。

美国的现代财产税体系经历了两个多世纪的发展,无论是从理论研究还是征管实践,都逐渐成熟完善。美国采用的联邦政府制度将政府划分为不同级次,每一级都拥有独立提供公共产品和获取收入的权力。各级各类的政府可以划分为三个较大的级次:联邦政府或中央政府,州政府和地方政府[®]。回顾美国财产税为政府服务融资的历史,总的发展模式是很清晰的:直到 20 世纪早期,财产税是州和地方财政收入的主要构成,而且,由于这部分收入在国家财政中的重要性,财产税也是早期国家公共财政中最重要的一种税收。但从 1900 年开始,各州开始停止征收财产税,而转向销售税和消费税,财产税的重要性在下降,虽然在 19 世纪 40 年代,出于某些原因,又不得不继续征收。然而在 19 世纪早期和 20 世纪早期都没有发生的是地方政府跟随州政府做出放弃财产税的转变,财产税在地方的财政中一直占有重

[®]美国州以下地方政府的分级是: 郡(县)政府(county government), 市政府(municipalities), 镇政府(townships government), 学区政府(school district government), 特别区政府(special district government)。

要地位[®]。但进入 21 世纪以后,在很多地方,财产税的性质已经公开或隐含地由地方税转变成为全州范围的税 McGuire (2000),财产税在州财政体系中的地位日益显著。例如,在加州,财产税收入很大程度上提供了学校的基本资金,这种资金是边际以内的,因而可以被看作整个州用于教育支出的资源中的一部分。其他一些州,包括新罕布什尔州,已经转向了明确的州范围的财产税。财产税仍然是地方政府重要的财政收入来源,但根据地方税的严格定义,财产税却不再是真正的地方税。财产税定位的不断转化取决于他对不同层级政府在公共产品融资方面的重要程度以及公共产品的供给结构。

在中国,实行的是"五级政府",即中央、省、市、县和乡镇,不同于美国的政府层级划分中的地方政府,我国省级及以下层级的政府统称为地方政府[®]。改革开放以前,地方政府没有真正独立的财政,中央政府对地方政府的支持,主要通过工业项目配套的方式提供。因为中央政府的财政收入来源,主要取决于工业企业的利税上缴。地方政府提供公共服务的好坏,几乎完全取决于是否能够从上级争取来项目。1994年的分税制改革之后,根据事权与财权相结合原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,并建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管。

有人提出,判断一种税是否属于地方税需要回答以下几个问题:①该项税收收入归哪一级政府所有;②该税由哪一级政府决定开征;③税基由哪一级政府定义;④税率由哪一级政府决定;⑤由哪一级政府进行管理。若这五个问题的答案都是"地方政府",那么,该税种无疑是纯粹的地方税。而由中央政府决定开征并定义税基,地方政府拥有该项税收收入并在法律允许的范围内自由决定税率的税种也符合地方税的两个基本特征,也是地方税。这种税既可以仅由地方政府征收,也可由中央和地方分别依各自的税率共同征收(对地方政府而言,可称为税基共享式地方税)。上述几点依据可以总结为税权的分配,其中,第一点是税权中收入使用权的分配,第二、三、四点则是税权中立法权的分配,第五点为税权中执法权的分配。

在我国,税权划分以相对集权为特征。中央集中了税收立法权,赋予省和直辖 市政府有条件地制定地方性法规的权力,其他各级地方政府没有制定地方法规的权

^{® 19} 世纪州财产税的下降是发生在对政府财政账户进行全面记录之前,没有充分的事实证据。

[®] 国外的地方政府一般指次中央以下层级政府。

[®] 孙开.地方财政学[M].北京:经济科学出版社, 2002。

力。在财产税税权的分配上,除船舶吨税由海关系统负责征收和管理,收入划归中央税收外,财产税体系的其他税种属地方政府管辖。但是,中国《中华人民共和国税收征收管理法》[®]第三条规定,"税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律的规定执行;法律授权国务院规定的,依照国务院制定的行政法规的规定执行。任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定,擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定。"因此,在上述大的制度框架下,财产税的立法权只能理解为中央政府拥有该税的税收立法权,省级政府拥有规定前提下确立地方法规的权力,即地方政府没有享有完整的财产税税权。因此,中国的财产税不是真正意义上的地方税。

通过比较我们可以发现,不同于美国,财产税作为三级政府层级中最低层级地方政府的主体税种,中国在税收立法和税收政策制定方面,实行税权集中,税政统一。我国省级及以下地方政府对财产税没有独立的税权,市、县(市、区)、乡(镇)的职能划分与收入划分还没有统一的制度安排,省级及以下层级地方政府的税收安排存在着大量的问题,尤其以地方政府主体税种的缺失问题最为突出。这导致了地方政府没有收入自主权,对地方政府的税收征收努力程度也会产生反向作用。中国作为世界上最大的发展中国家,地区间发展的不平衡是长期存在的客观事实。这不仅表明迫切需要由中央集中财力,以进行有效的宏观调控外,也表明,这会形成不同地区公民对公共产品与税负组合的不同偏好。因此,对于税源较为普遍,税基具有相对独立性和明显地域性、不易产生地区间转移,且对宏观经济影响较小的财产税,构建其地方税主体税种的地位,可以由中央制定基本税法,下放部分税收立法权。同时地方政府执行财产税的征收管理,拥有财产税的收入使用权,根据本辖区的情况安排公共产品的供给。但对于我国财产税税权在地方政府间的的具体分配问题,理论界至今没有达成共识。

关于财产税税权归属地方政府的合理性,塞利格曼提出的税源划分"效率原则"给出了一个令人信服的理由:由于财产税是以各种不动产为征税对象,而各个地区当地的税务工作人员更容易掌握当地居民财产的自然状况及财产的价格,所以把财产税收入划归为地方财政的收入来源就是一种符合效率原则的合理选择。但根据中国实际情况,一个不容忽视的问题是:地方政府的具体范围是什么?在我国,省级

⑤ 第六十号《中华人民共和国主席令》,1992年9月4日。

及以下层级政府统称为地方政府。我国的财产税税权在地方政府间的分配不仅要借鉴其他国家的经验,也要根据我国的实际情况来配置。对财产税税权归属层级地方政府而言,财产税收入具有作为财政收入主要来源的潜力;对于财产税的纳税人而言,财产税是使用地方公共产品的成本。公共产品的供给过程同时也是地方政府间相互竞争的过程,地方政府的支出决策必然会影响区域整体效率。因此,财产税税权的分配关系到地方政府竞争与合作行为选择。财产税的税权在省级政府和省级以下地方政府之间的划分,不仅关系到不同层级地方政府的财政收入和公共服务的提供,地区经济发展政策的制定,而且对于我国税制的完善和分税制财政体制的真正确立有重大的意义。

1.2 文献回顾

国外(特别是美国)的财产税制的实施已有很长一段时间,经历了不断地改革和完善,逐步发展成为成熟的地方政府主体税种。因此,国外对于财产税实证和理论的研究非常丰富。中国进行分税制财政管理体制改革之后,日益重视地方财权和事权的对应完善,财产税作为理论上最优的地方税,对财产税的研究也逐渐丰富和全面。通过对中外财产税的研究现状的全面归纳,有助于从各方面了解财产税体系,为我国财产税地方税主体税种的构建以及税权分配问题的研究提供强大的实践和理论背景。

1.2.1 国外关于财产税与地方政府财政的研究

由于财产税是最早的税种之一,多作为国外地方政府的主体税种,国外已有大量的专著和文献研究财产税和地方政府财政的关系。根据国外学者研究的角度和侧重点的不同,本人将阅读或获知的国外文献资料进行整理归纳,分为以下五类。

第一类是关于财产税原理和作用阐释的文献。主要有两种对立的观点讨论财产税作为地方政府税种的合理性。Fischel,William A(1992)的"Property taxation and the Tiebout model: Evidence for the benefit view from zoning and voting"从理论和实证两个方面论证了财产税是受益税。在家庭在辖区间的潜在可流动性(从而导致资本化的可能性),以及地方政府通过严格的分区制创造地方房屋业主所需的资本化

这两个前提假设下,对 Tiebout 的 "用脚投票"理论进行拓展。他认为:基于地方财政体系中的正确地认识,财产税是一种近似于能够促使当地居民作出正确的财政决策的收益税。基于大量的证据,Fischel 提出地方公共项目带来的收益和这些项目在财产税中体现的成本将"资本化"转入当地财产的价值中,人们愿意付出更高的价格住在公共设施相对较好的而税率又较低的社区内。而且,当地居民为了提高自己的财产价值,特别支持那些收益多于成本的地方财政项目。而 George R. Zodrow (1986) 的 "The new view of the property tax: A reformulation"中提出了相对于财产税受益论的"新论",指出对资产征税,扭曲了房地产市场的供需和地方财政决策,因为税率既包括建筑物,又包括其他地面设施,所以地方财产税增加了建筑物和其他地方设施的成本,减少了房屋和其他设施的建设,导致了土地利用不足。单位土地面积的资本投入低于有效的资本投入。Stephen Ross,Jogn 和 Yinger (1999)认为反对受益论的现实证据占绝多数。而 Wallace E. Oates (1994)则提出,目前为止的研究表明,不可能完全拒绝受益论或新论中的任何一个而接受另一个,两种观点都有道理。

第二类是国外学者对财产税在各国实践情况的对比分析。Bird 和 Slack(2002)的"Land and Property Taxation Around the World: A review" 文章简明扼要地说明了财产税的概念和作用,具体地介绍了涵盖 OECD 国家、中东欧、亚洲、非洲和拉丁美洲在内的 25 个国家的财产税征税对象,针对财产价值如何评估、税率如何确定,以及征税中的特殊情况应如何处理等更具操作性的问题做了研究。两位作者还总结了分布于世界上五个地区的 6 个国家:加拿大、英国、匈牙利、哥伦比亚、印度尼西亚和肯尼亚近期的财产税改革经验。文章得出结论:财产税应该根据实施国的具体环境设计与之相适应的税制结构和征管制度。两位作者还曾经合著出版同类专著"International handbook of land and property taxation"(2004),以及 Cornia 和McCluskey 的"Property Taxation Worldwide"(2005),这些专著中都有共同的特点,就是都从财产税的体系出发来论述财产税在世界各国的具体应用,从财产税的现行税制安排以及财产税在各国的改革实践中总结出经验。这些研究专著具有很强的综合性和前沿性。此外,McCluskey(1991)"Comparative Property Tax Systems"对世界上分布在不同地区的 14 个国家的财产税体系进行了跨国比较,其中包含了英国、爱尔兰、澳大利亚、新西兰、马兰西亚、葡萄牙、北爱尔兰、泽西岛、马恩岛等国;

McCluskey(1999)"Property Tax: An International Comparative Review" 对 1991 年的研究进行更新和补充,范围更是扩大到了世界上不同地域的 22 个国家,涵盖了中国香港、新加坡、巴基斯坦、泰国、塞浦路斯、津巴布韦、菲律宾、巴西、南非、肯尼亚、爱沙尼亚、波兰等国家和地区,这两本专著都将所涉及国家的财产税体系做了全面分析,并对部分国家当前财产税体系做出评价,同时展望了财产税的前景和发展趋势。

第三类是关于财产税各种理论流派及观点的文献综述。从本人接触到的外文资料中,没有发现有专门归纳财产税文献的综合文集,但是一些国外学者在阐述财产税理论某方面问题的时候,通过分析归纳其他学者著作的观点的进而提出自己的观点,或者启发读者展开思考。正如 George R. Zodrow (2000)"A reconsideration of the property tax, an excise tax or a profits tax."中回顾了涉及地方财产税使用问题的税收竞争文献。这一综述表明,对流动资本征收地方财产税会导致地方政府公共服务水平低于有效水平。但是,在某些情况下,财产税融资对地方支出水平的影响在理论上仍然是不太清楚的。另外,还有许多其他因素的存在影响着行政区竞争。Dick Netzer (2000)的"地方财产税的理论与实践:一些反思",旨在讨论对演变中的美国财产税的一些反思,以及近几十年来财产税实践的变化,特别是理论与实践的联系或脱节。作者描绘了财产税在理论和实践方面的历程,以及两者间的不稳定关系。通过总结其他学者的文献展开关于财产税性质的争论——它是累退的还是累进的,是不是受益税,得出进行不同的理论分析是基于不同的市场环境和不同的房屋市场弹性。

第四类是关于财产税的具体研究,涵盖了有关财产税的方方面面,从财产税本身出发,有关财产税政策、经济影响、税率,以及关于财产税与地方政府税收之间的政策关系研究等等。关于财产税减免的方面,Duncombe 和 Yinger (1998) "An analysis of two educational policies in New York state: Performance standards and property tax relief"通过对纽约州税收减免的深入分析表明,一些加权因素会扭曲即使是最基本的住宅税(homestead exemption)豁免措施,在某些辖区甚至补贴富有家庭。他们的分析得出财产税的减免非常复杂微妙。提供减免的项目通常会引起地方财政的各种行为动机,可能在预算和税收负担分配方面带来难以预料的结果;关于财产税限制方面,Arthur O'Sullivan(2000)"Local property tax limitations"对财

Degree papers are in the "Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database". Full texts are available in the following ways:

- 1. If your library is a CALIS member libraries, please log on http://etd.calis.edu.cn/ and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
- 2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

