

房地产税的政府层级归属： 作为地方税的理论依据与美国经验启示*

张平

[摘要] 本文从财税体系和政府治理的视角阐述房地产税作为地方税的理论缘由,说明房地产税作为地方税有着合理的理论支撑,同时亦是实践所证明的最终选择。理论上,财政分级制和公共选择理论构成了房地产税作为地方税的理论基础;实践上,房地产税的税基不可移动决定了房地产税是受益税的最优选择,而受益税特征进而决定了房地产税是地方税。经济社会发展的复杂性提高使得纳税人和受益者的匹配只有基层政府才更有效率,高层级政府逐步放弃房地产税而转移到其他税种是其必然选择。地区间异质性的提高进一步印证了不同地区需要差异化的税负以及相应的公共服务支出设计。本文最后以美国为例,从房地产税在美国政府层级间演变的历史以及美国财税体制变迁的实践出发,阐述为什么房地产税在美国历史上曾有相当长的时间是州政府最主要的收入来源,又如何从州税逐步下沉到最终几乎完全由地方政府征收和使用的过程。

[关键词] 房地产税;政府层级归属;地方税;财税体系

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2016)12-0125-06

随着深化财税体制改革的逐步展开,中国开征房地产税已成为大势所趋。近年来,学术界和政策界对房地产税的改革均有诸多论述和讨论。对于是否应该开征房地产税依然存在着支持和反对两种截然不同的观点。同时,房地产税在立法、设计、开征和使用等多个环节和维度也都存在或多或少的争论。而对于房地产税在政府层级中如何划分的问题,房地产税应作为地方税供基层政府征收和使用,似乎已经获得一定的共识。但是,对于为什么房地产税适合用作地方本文指基层政府税,其理论和实践的依据是什么,仍未见深刻的讨论与分析。那么,为什么房地产税应该作为基层政府的税源而不是像所得税和增值税等其他税种一样作为中央与省或省与基层政府的共享税?房地产税作为地方税在财政、税收和政府治理等角度的理论依据是什么?现有多数发达国家的房地产税征收实践以及历史变迁能否在这一问题上提供实践支撑?本文以财税体系和政府治理的视角阐述房地产税作为地方税

的理论缘由,说明房地产税作为地方税有着合理的理论支撑,同时亦是实践所证实的最终选择。

一、财政分级制与公共选择

财政联邦主义理论(fiscal federalism, 财政分级制)^{[1][2][3][4]}表明对于政府的三个不同功能——经济稳定、资源配置和收入分配,应该由不同层级的政府来承担。建构各级政府的收支体系,需要同时考虑效率与公平,实现满足公民需求的同时提高政府治理能力。这里我们考虑支出责任划分和收入划分两个方面。对支出责任,从公共服务提供的角度看,需要充分考虑效率的同时,以服务民生为方向,回应公民需要、对公民负责、与公民共同决策。对收入划分,应当是有效率的,并且不对税收政策和管理产生歪曲效应。收入划分应保证地方政府有充足的收入,以完成其支出责任。^[5]由于存在不同的居民偏好分布,而地方政府掌握着更多信息,由地方政府来提供相应的公共产品和服务也就更加高效。伴随着区域间异质性和复杂性的日

* 基金项目:国家社科基金重大项目“合作治理:国家治理体系现代化与国家责任研究”(编号:15ZDA031);北大-林肯研究中心2016-2017年度研究基金项目“中国房地产税改革的区域差异比较实证研究”

作者:张平,复旦大学国际关系与公共事务学院助理教授,上海 200433

益增加,房地产税地方化(分权化)为地方政府提供了充足的收入划分,从而满足其支出责任。地方政府可以更好地匹配满足与本地人口需求相一致的公共物品和服务的组合,最终提高政府效率。

一方面,从地方政府层面来看,居民在不同社区间的迁徙就是由需求所带来的行为选择。是否迁徙揭示了消费者和选民对公共物品的需求,这类似于在市场中通过对购买商品的意愿测试出消费者的偏好。就像 Tiebout^[6] 总结的一样:“消费者在具有空间结构的经济中揭示自己的喜好是不可避免的,空间上的流动性使得对公共品的消费能够类似于在私人市场上的购物选择。”然而,居民偏好的异质性也产生了很多对于在 Tiebout 模型中公共物品供给的问题。^{[7][8][9]} 另一方面,从公共选择的视角来看,Sjoquist^[10] 发现跟支出的情况类似,税收的组成亦会对中间选民模型的效用作出反应。因此,房地产税的地方化且作为其主要收入来源的定位可以被看作是适应日益发展的差异性偏好的公共需求。而房地产税作为“受益税”的观点^{[11][12]} 也指出,缴纳房地产税的成本亦接近于从公共项目上获得的利益。根据这一观点,无论是区域间还是区域内的异质性都需要房地产税地方化来提高效率和满足不同偏好。因此,财政分级制理论和公共选择理论一起,为房地产税作为地方税与地区间异质性的匹配提供了理论基础。而房地产税本身的特征以及地区间异质性的加强则为房地产税成为地方税提供了充分的实践土壤。

此外,地方政府的财政自主权确实具有其合理性。在拥有自主收入来源的情况下,地方政府可以对居民或选民的需要负责,^[13] 可以在不同的支出决策中提供有效的公共服务,^{[14][15]} 还可以在有限的地理区域内匹配到支出受益者。^{[16][17]} Connolly, Brunori 和 Bell^[18] 还发现通过地方政府自身筹集的财政收入比重与地方自主权和地方负责的程度密切相关。由于这些原因,学者认为美国式的财政分级制仍然需要被保持,包括具有财政自主权的地方政府。而在较低的有效税率的前提下,房地产税似乎是大幅提高财政收入的最好工具。^[19]

二、房地产税的受益税特征

房地产税通常被认为是一种受益税(benefit tax),即房地产税一般用于当地的基本公共服务,居民缴纳房地产税的同时也可以享受这些公共服务。即使居民不享受相应的公共服务(如教育等),这些公共服务也会被资本化到房产价值中。因此,房地产税的最终受益者仍是房产所有者。^{[20][21][22][23]} 也有学者认为房地产税是将房产看成资本的资本税^{[24][25]} 或是将房产看成消费品的消费税。^{[26][27]} 实际上,尽管这些观点在税负评价上存在一定的不一致,但没有改变房地产税作为受益税用于基本公共服务的事实。房地产税作为受益税可以成为财权与事权匹配的天然工具,形成地方财

政收支相连的治理体系;从而降低税收的政治成本和管理成本,减少对经济行为的扭曲,提高经济效率。

受益税是对某些税种的征收和使用安排特征的概括:将纳税人与公共服务支出的受益者相匹配,使纳税人能切实感受到赋税带来的收益。例如,燃油税也是一种受益税,其收入往往会使用在高速公路的修缮保养上。那么,为什么房地产税会被用作受益税而不是其他主要税种,例如所得税或销售税?房地产税的税基有一个很重要的特性:房产的不可移动。由于房产不可移动,相对于其他税种来说,房地产税的税基稳定且易识别,对纳税人和受益者的定位相对容易。因此可以较好地匹配缴纳的税收和获得的益处,真正体现受益税的特征。而对所得税和销售税来说,由于其税基的流动性很大,纳税人与公共服务受益者的匹配极其困难。一个人完全可能居住在 A 地,却在 B 地工作获得收入(所得税),在 C 地购物(销售税);那么该居民享受的公共服务以及其子女在 A 地入学的学校质量均与其缴纳的税收无关。为了减少税收对经济行为的扭曲,所得税和销售税往往由更高层级的政府来征收。因此,房产的不可移动特性决定了房地产税最终被选择成为最主要的受益税税种。

房地产税作为受益税很大程度上决定了房地产税是地方税。地方政府的信息优势使得其匹配纳税人与受益人的能力远远强于高层级政府。同时,由于公共服务辐射的地区性或区域性,房地产税需要在一定的区域内征收和使用以达到受益税的作用。美国的房地产税在政府层级间变迁过程也表明,地方政府相较于州政府能以更低的政治成本使用房地产税。^[28] 由于征收房地产税的同时能给当地带来更好的学校和道路等公共服务,纳税人直接享受了房地产税所带来的好处。即使是对这些公共服务并没有直接需求的纳税人,更好的服务也可以使他们的房产升值,从而使得纳税人愿意缴纳房地产税。因此,更高层级的政府(例如美国的州政府和联邦政府)偏好不使用房地产税,而地方政府偏好使用房地产税的事实表明,地方政府拥有使用房地产税的一些独特好处。由于地方政府利用房地产税的这些有利因素,在可预见的未来,房地产税或将一直是地方政府最主要的收入来源。^[29] 另外,不同居民对受益税的支付意愿不同以及支付能力的巨大差异也需要房地产税有针对性地对税基定义、税率确定和税负豁免等方面采取差异化策略^[30]。这一点只有在房地产税作为地方税的基础上才能有所保证。

三、地区间异质性和偏好多样性

学者们倾向于运用财政分级制理论和地方自治权的重要性来解释房地产税的地方化,认为地方依赖房地产税是由于对公众需求的回应和公民参与的激励。^{[31][32]} Wallis^[33] 将 19 世纪早期美国房地产税在州一级政府的减少归因于资产收入的上升;将 20 世纪州一级房地产税的消失归因于州政府控制房地产税的做法

难以在更大的地理实体中实现房地产税与公共支出受益人之间的匹配。除了由于州政府引入其他收入来源（主要是销售税和所得税）的影响外，我们认为，房地产税的地方化也和更加复杂的经济结构导致的各地日益增加的地区间异质性有着重要的联系，这使得州政府更加难以满足房地产税的不同纳税人的差异偏好。正如 Bird^[34] 所认为的，“只要在偏好和成本上有变化，就存在通过开展公共部门行动，顺应分散趋势而提高效率的可能性。” Oates^[35] 认为从纯经济的角度来看，地方政府旨在对应不同的偏好和成本提供相应的公共服务水平来提高整个公共部门的效率水平。因此，日益增加的地区间异质性不断要求地方政府拥有自己的收入来源，而房地产税是自有收入来源中最重要的一种。异质性和多样化也就意味着对地方化的需求，要针对不同的人群提供个性化的公共服务，这一点只有具有信息优势的地方政府才能做到，也只有地方政府才具有效率优势。

在地方对税收和支出的自主权和地区间的异质性互相影响的过程中，政府间财政转移支付会被用于支持和控制地方政府。其功能和目的包括促进国家标准的建立，在州/省和地方政府之间更加平等，鼓励提供某些额外的服务，^[36] 以及覆盖税收和支出上的纵向外部性等。^[37] 一方面，地方自主权和异质性的结合会产生和扩大跨区域之间的不平等；另一方面，政府间的财政补贴则会倾向于减小跨区域不平等，从而减少跨区域政策结果间的异质性。复杂的经济结构带来了日益增加的跨区域异质性，地方财政的自主权亦随着房地产税的地方化趋势同步上升。同时，更多的地方财政自主权会强化地方权力，从而进一步扩大区域之间的异质性。^[38] 因此，跨区域间的异质性和地区财政权力会得到相互强化。地方税收（财政自主权）将导致地方财政差异（区域间的异质性）；区域间的异质性有利于富裕地区保持其财政竞争力。针对这种互相强化的趋势，出于缩小财政差异目的转移支付可以一定程度上减少地区间不平等，从而降低区域间的异质性。

第二次世界大战之后，美国经济在更加复杂的经济形势和生产要素的伴随下高速增长。随着房地产税的地方化，在 20 世纪 70 年代末期普遍对房地产税进行限制的背景下，地方政府纳入并实施了销售税和地方所得税的征收来扩大和多样化收入来源。^[39] 理论表明在异质的地区，对收入和支出均有地方自主权的财政分级制在经济上是有效率的；^{[40][41][42]} 而从历史的角度来说，区域间的异质性和地方财政自主权本身可能导致税收收入和公共支出方面更大的差异。地区间异质性和地方财政权力彼此强化，最终使得我们得以看到今天美国地方财政以房地产税为主要自筹收入的景象。随着以销售税为主的其他税种的引入，房地产税在地方税收收入中所占的份额可能会进一步减少。^[43] 这些收入成分的改变可能也会对地方财政管理的不同

方面有着潜在影响，这有待以后进一步研究。

四、房地产税在美国政府层级间的演变

在 20 世纪之前，房地产税不仅主导着政府的税收体系并且是整个美国以及其他许多国家收入的主要来源。^{[44][45]} 进入 20 世纪，随着经济结构变得更加复杂，人们普遍认识到现有的税收体系已经不能对复杂经济体公平地征税；由此引入的所得税和销售税使得房地产税在美国整体层面上的重要性被削弱。^[46] 房地产税占国家总收入的比重亦在逐步下降：该比例在 1902 年和 1913 年分别为 42% 和 44%，此后逐渐下降到了 1936 年的 30%，1940 年的 25% 以及 1950 年的 11%。如图 1 所示，在经济大萧条期间，伴随着房地产征收率的下降和自住房产豁免政策（homestead exemptions）的引入，房地产税占国家总收入的百分比显著下降。然而，与此同时，房地产税在地方政府中则一直保持着相当重要的位置。当房地产税占州政府税收收入的比重迅速下降至 2% 以下时，房地产税占地方政府税收收入的比重始终维持在 70% 以上，一直是地方政府最重要的收入来源。Connolly, Brunori 和 Bell^[47] 概括得出，房地产税是支持地方政府提供服务的最有效的收入来源，并且没有其他更好的替代税种能够保证地方政府的自主权。

结合图 1 我们可以发现，在不同的政府层级之间，房地产税经历了一个地方化的过程，即房地产税的征收和分配逐渐由州政府下沉到地方政府。^[48] 自 20 世纪 60 年代起，在大多数州，超过 90% 的房地产税收入都已经流入到地方政府。实际上，从美国建国后至一战以前，房地产税在这 100 多年里并不是地方政府的重要收入，而是一直由州政府征收管理。尽管在这过程中有所反复，但房地产税一直是州政府最重要的收入来源，其持续的时间之久丝毫不亚于我们所熟知的房地产税作为地方税的时间。那么，美国的房地产税是如何由州税转变为地方税，发生这一转变的原因又是什么？当我们都认为房地产税应该作为地方税时，房地产税长时间作为州税的历史说明了什么，是否同样具备相应的合理性？



图 1 美国房地产税在不同层级政府税收收入中的演变(1902-2008)

Wallis^{[49][50]} 将美国公共财政的历史简要地分为三个阶段，房地产税的发展与演变和这三个阶段联系紧密。在每一个阶段中，某一种财政收入比在其他时期

显得相对更为重要,某一级的政府也比在其他时期扮演了相对更积极主动地推动经济发展的角色。

1790至1842年为第一阶段,此时所有层级政府的规模都比较小。这一阶段为资产财政时期,州政府相对较为活跃。州政府由于承担了在金融和基础设施方面的投资责任,其政府规模在此阶段增长迅速。在1800至1840年间,州政府收支的增长速度比联邦政府快得多,其收支规模在1830年代经州政府对运河及银行进行巨大投入后达到了顶峰。^{[51][52]}因此,尽管房地产税在19世纪初是州政府单一的最大的收入来源,到19世纪30年代末,它们的重要性急剧下降,尤其是在东部州。这主要源于1800年代初期开始,在良好的财政状况和额外的其他收入来源支持下,即便支出在增加,所有东部州均削减或取消了房地产税。而在1812年的战争期间,州政府因为需要直接承担对抗英国的负担,大部分州的政府支出都有所上升,对房地产税的征收同样有一定上升。在此次战争后,房地产税的征收额又持续下降。如表1所示,从1835至1841年,在大西洋沿岸地区的东部州,房地产税只占州收入的2%;而西部州由于其他收入来源较少,房地产税仍占州收入的34%。^{[53][54]}

表1 美国不同阶段房地产税占州政府收入比例^{[55][56]}

| 区域 | 年份 | 1835 - 1941 | 1842 - 1848 | 1902 |
|-------|----|-------------|-------------|------|
| 美国东海岸 | | 0.02 | 0.17 | 0.55 |
| 西部和南部 | | 0.34 | 0.45 | 0.70 |
| 所有州 | | 0.16 | 0.30 | 0.57 |

1842至1900年代初为第二阶段,这一阶段为房地产税财政时期,地方政府的重要性迅速提升。在此阶段的初期,州政府的投资繁荣在1839年因强烈的经济萧条戛然而止。同时,州政府的政治与宪法也出现了多种形式的变革,^{[57][58][59]}许多其他收入来源被切断。例如,禁止投资于私人企业使州政府失去了股息收入这一来源;禁止特殊执照发放则使其失去了出售公司执照的收入。总的来说,州政府发现通过资本获得收入变得非常困难。因此,州政府对房地产税的依赖迅速回升。到1844年,东部州政府的房地产税占总收入的比例由2%上升至17%;西部州则由34%上升至45%(表1)。但州宪法对房地产税“一致性”(对所有应税财产一致评估)和“普遍性”(对所有动产和不动产普遍征税)的规定使得更加难以解决协调匹配纳税人和受益者的问题,因为州政府必须对所有财产以相同税率征税。州宪法的修改对地方政府的影响还不是特别明显,但清楚的是,在1840年代之后,地方政府接管的政府行为所占比例不断增加。相对于州政府的投入,地方政府对基础设施,尤其是铁路、供水和污水处理、公用事业的投入呈现出明显增长。至1902年,地方政府的债务已是州政府的八倍;地方政府的收入也几乎是州政府和联邦政府的收入总和。

大萧条与罗斯福新政被认为是开启了美国第三阶

段的财政制度。这一阶段为所得税财政时期,联邦政府的角色较为积极主动。1933年后,联邦政府推出了一系列针对解决经济萧条问题的政府项目;第二次世界大战则带来了联邦政府的又一次扩张。所得税扣缴和个人免税额的下降使个人所得税在1940年至1944年间迅速增加了20倍,这成为了美国现代财政系统的基础。而房地产税在第三阶段的演变则从1900年就已经开始。对州政府的限制也在1900年后发生了改变:^[60]“一致性规定”(the uniformity provision)与“普遍性规定”(the universality provision)条款在州宪法中被取消后,宪法层面对于房地产税的限制减轻了。州政府的新收入来源于汽车牌照税费、燃油税,以及后来的消费税与所得税,这使得州政府能够再一次取消房地产税。因此,与1800到1840年间类似,在1900到1940年之间,房地产税在州政府收入中的份额稳步下降。所不同的是这次的下降并未伴随后来的回升,而是促成了房地产税逐步由州政府的重要收入完全下沉至地方政府。尽管州财政的规模正在扩大,但房地产税在州政府中却正逐渐消失。与此同时,在1900至1942年间,地方政府大约70%的收入来源于房地产税。由此,房地产税正式成为地方税,美国财政收支与政府间财政关系的格局在1940年代之后基本形成,保持运行至现在。在这段时间,地方政府持续课征房地产税;房地产税作为地方税一直延续至今,最终是地方政府发现“房地产税是获得财政收入最有效的方式”。^[61]

五、结论

梳理房地产税在美国政府层级间的变迁历史以及相关文献,我们发现当认为房地产税是理所当然的地方税时,房地产税在美国历史上曾有相当长的时间是州政府最主要的收入来源。房地产税在美国有着一个从州税逐步下沉最终几乎完全由地方政府征收和使用的过程。这一变化过程说明房地产税作为地方税,作为地方政府最主要的收入来源,有着重要的理论基础,同时也是在发展过程中经过实践所检验的最终选择。

财政分级制和公共选择理论构成了房地产税作为地方税的理论基础。财政分级制说明不同政府层级需要有自己的收入划分和支出责任,地方政府的信息优势决定了其应为公共服务提供的主体,而房地产税的税基不可移动的特征决定了它是地方政府财源的最优选择。公共选择理论则强调居民偏好异质性的重要性,房地产税作为受益税在很大程度上决定了它是地方税。随着经济社会发展复杂性的提高,纳税人和受益者的匹配只有基层政府才更有效率,高层级政府逐步放弃房地产税而转移到其他税种是一种必然选择。地区间异质性的提高进一步印证了不同地区需要差异化的税负以及相应不同的公共服务支出设计。

从完善财税体系,理顺政府间财政关系以及提升地方政府治理水平等角度来看,中国推进房地产税改革是大势所趋。房地产税在中国应归属于哪一层级或

哪几个层级? 归属于不同的层级又将如何影响房地产税政策的可行性以及在居民中的可接受度? 这些都是以后需要深入研究的问题。同时, 房地产税在其他国家的演变历史及其成因还值得进一步研究, 这将对我们深刻理解房地产税这一税种以及房地产税在不同政府层级和政府间财政关系中的定位具有重要意义。📖

[参考文献]

- [1] Musgrave, R. A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York, : McGraw - Hill, 1959.
- [2] Oates, W. E. The Theory of Public Finance in a Federal System. *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, 1968, 1(1).
- [3] [14] Oates, W. E. *Fiscal federalism*. New York, : Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [4] 侯一麟. 政府职能、事权事责与财权财力: 1978 年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析[J]. *公共行政评论*. 2009(2).
- [5] 张光. 中国政府间财政关系的演变(1949 - 2009) [J]. *公共行政评论*. 2009(6).
- [6] [42] Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5).
- [7] Alesina, A., Baqir, R., & Easterly, W. Public goods and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 114(4).
- [8] Atkinson, A. B., & Stiglitz, J. E. *Lectures on public economics*: Princeton University Press, 2015.
- [9] Rubinfeld, D. L. Chapter 11 The economics of the local public sector. In J. A. Alan & F. Martin (Eds.), *Handbook of public economics* (Vol. Volume 2, pp. 571 - 645): Elsevier, 1987.
- [10] [13] Sjoquist, D. L. A median voter analysis of variations in the use of property taxes among local governments. *Public Choice*, 1981, 36(2).
- [11] [40] Fischel, W. A. Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting. *Journal of Economic Literature*, 1992, 30(1).
- [12] Fischel, W. A. Homevoters, municipal corporate governance, and the benefit view of the property tax. *National Tax Journal*, 2001, 54(1).
- [15] Oates, W. E. *Property taxation and local government finance*. Lincoln Inst of Land Policy, 2001.
- [16] McGuire, T. J. Alternatives to property taxation for local government. *Property Taxation and Local Government Finance. Essays in Honour of C. Lowell Harris*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- [17] [28] [33] [45] [50] [61] Wallis, J. J. A history of the property tax in America. *Property Taxation and municipal Government Finance: Essays in Honor of C. Lowell Harris*, ed. Wallace E. Oates, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- [18] [47] Connolly, K. D., Brunori, D., & Bell, M. E. Are state and local finance becoming more or less centralized, and should we care. *The Property Tax and Local Autonomy*, 2010.
- [19] McCluskey, W. J. *Property Tax: An International Comparative Study*: Ashgate Publishing Limited, 1999.
- [20] [41] Hamilton, B. W. Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments. *Urban Studies*, 1975, 12(2).
- [21] Hamilton, B. W. Capitalization of Intra - Jurisdictional Differences in Local Tax Prices. *American Economic Review*, 1976, 66(5).
- [22] Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 1969, 77(6).
- [23] Oates, W. E. Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values - Reply and yet Further Results. *Journal of Political Economy*, 1973, 81(4).
- [24] Zodrow, G. R. Intra-jurisdictional capitalization and the incidence of the property tax. *Regional Science and Urban Economics*, 2014, 45(1).
- [25] Zodrow, G. R., & Mieszkowski, P. Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public - Goods. *Journal of Urban Economics*, 1986, 19(3).
- [26] Netzer, D. Local property taxation in theory and practice: Some reflections *Property taxation and local government finance*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- [27] Simon, H. A. The Incidence of a Tax on Urban Real Property. *Quarterly Journal of Economics*, 1943, 57(2).
- [29] 苏扬. 选取地方税主体税种: 参考特征、潜力分析与总体思路[J]. *地方财政研究*. 2015(8).
- [30] 张平, 侯一麟. 中国城镇居民的房地产税缴纳能力与地区差异[J]. *公共行政评论*, 2016, 9(2).
- [31] Fisher, G. W. *The worst tax?: a history of the property tax in America*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas, 1996.
- [32] [48] Sokolow, A. D. The changing property tax and state - local relations. *Publius: The Journal of Feder-*

- alism, 1998, 28(1).
- [34] Bird, R. M. Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, 1993, 46(2).
- [35] Oates, W. E. Local Government: An Economic Perspective' In *The Property Tax and Local Autonomy* ed. Michael E. Bell, David Brunori, and Joan M. Youngman. 9 - 26 (pp. viii, 299 p.). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- [36] Sjoquist, D. L., Stavick, J., & Wallace, S.. Intergovernmental Fiscal Relations in Georgia (Vol. <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0002.pdf>). Fiscal Research Center of the Andrew Young School of Policy Studies, 2007.
- [37] Dahlby, B. Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International Tax and Public Finance*, 1996, 3(3).
- [38] Niskanen, W. A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.
- [39][44][46] Carlson, R. H. *A brief history of property tax*. Paper presented at the IAAO Conference on assessment Administration. 2004.
- [43] Brunori, D., Green, R., Bell, M., Choi, C., & Yuan, B. The Property Tax: Its Role and Significance in Funding State and Local Government Services. *GWIPP working paper series*, 2006, (27).
- [49][54][56] Wallis, J. J. American government finance in the long run: 1790 to 1990. *The Journal of Economic Perspectives*, 2000, 14(1).
- [51] Sylla, R., Legler, J. B., & Wallis, J. J. Banks and state public finance in the new republic: The United States, 1790 - 1860. *The Journal of Economic History*, 1987, 47(02).
- [52] Wallis, J. J., Sylla, R. E., & Legler, J. B. The interaction of taxation and regulation in nineteenth - century US banking *The regulated economy: A historical approach to political economy* (pp. 121 - 144): University of Chicago Press, 1994.
- [53][55] Sylla R, Wallis J J. The anatomy of sovereign debt crises: Lessons from the American state defaults of the 1840s. *Japan & the World Economy*, 1998, 10(97).
- [57] Green, F. M. *Constitutional Development in the South Atlantic States, 1776 - 1860: A Study in the Evolution of Democracy*. The Lawbook Exchange, Ltd., 2008.
- [58] Richardson, J. D. *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1897, 1789 - 1897*.
- [59] Sturm, A. L. *Methods of state constitutional reform* (Vol. 28): University of Michigan Press, 1954.
- [60] Benson, G. C. S. *The American property tax: Its history, administration, and economic impact*: Institute for Studies in Federalism, 1965.

(责任编辑 刘 晓)

The Administrative Level of Property Tax: Theoretical Basis as a Local Tax and Experience from the United States

Zhang Ping

[Abstract] From the perspectives of fiscal and tax system and local governance, this article illustrates the reasons why property tax is a local tax, conforming that it has a reasonable theoretical support and was proved by practice. In theory, fiscal federalism and public choice constitute the theoretical basis of property tax as a local tax. In practice, immobility of tax base characterizes property tax as benefit tax, and the feature of benefit tax further make property tax a local tax for various reasons. Due to the increased complexity of social - economic development, the difficulty of matching taxpayers and beneficiaries makes local governments more efficient in service provision, highlighting the reason why higher level government gradually switch from property tax to other taxes. The improved regional heterogeneity further confirm that different localities need to differentiate the designs of tax burden and corresponding public service provision. Taking the U. S. as an example, from the historical evolution of property among different government levels and the development of fiscal and taxation practice, this paper finally clarifies why property tax had been the most important revenue source of state governments for a long time in the history and how property tax gradually sinks to be a complete local tax collected and used by local governments.

[Keywords] property tax, administrative level, local tax, fiscal system

[Author] Zhang Ping is Assistant Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University. Shanghai 200433