

公正的评估

财产税是一种减少不平等的有效但不受欢迎的方式

约翰·诺雷加尔

正如世界许多其他国家一样，南非近年来也面临着日益扩大的收入差距问题。在南非开普敦的某个高档住宅区里，一套面积为 1600 平方英尺的公寓标价在 48 万美元左右。按照当前税率计算，业主每年需向当地政府缴纳约 2700 美元的财产税。

相比之下，如果是在吸引力较小的地区，假设某人购买了一套价格相当于其 1/10 的公寓，房主无需支付上述财产税的 1/10，也就是 270 美元 / 年，而是按照更低的比例，每年只需支付 150 美元。

政府能够通过财产税将富人的财富重新分配给穷人，从而减少所在选区的不平等问题（虽然按理说重点应放在所

有政府税收和支出总和对再分配的影响）。但是，政府通常未能充分利用财产税来解决收入和财富的不均等问题和增加收益，原因是财产税不受欢迎（可能因为很难逃避）且难以管理。

广义上来说，“财产税”通常包括一系列征税，例如基于不动产价值（或大小）的年度税、销售不动产税、净财富税、继承和赠予税、证券转让税。我们在本文中使用的概念为传统和狭义的常规不动产税。这些税收的运用可以追溯到古代，例如古中国和古希腊时期（《经济学人》，2013 年）。亚当·斯密、大卫·李嘉图、温斯顿·丘吉尔等杰出人物曾强调这类税收的优良特性。近期，各国掀起了一阵通过财产税增加收益的高潮，其中包括哥伦比亚、中国、克罗地亚、埃及、希腊、爱尔兰、利比里亚和纳米比亚（详见 Norregaard, 2013 年）。

为何会出现这种情况？

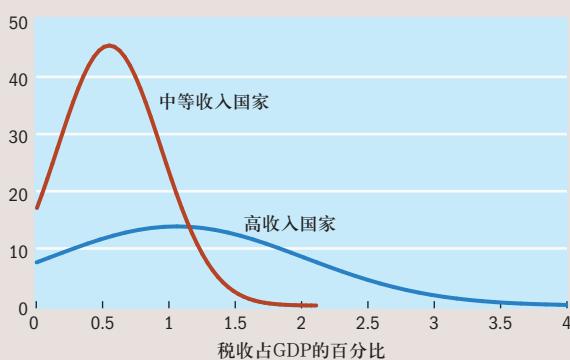
潜在收益

在大多数国家，不动产税所产生的收益十分有限。发达经济体的平均财产税收益占 GDP 的 1% 左右，是中等收入国家平均水平的 2.5 倍，后者所占比重仅为 GDP 的 0.4%（尚不清楚税收收益在低收入国家的重要性）。此外，这两类国家内部的税收收益也存在巨大差异，发达经济体尤其如此（见图）。税收收益的巨大差异无疑反映出民众在不同程度上反对税收的使用以及税收管理

税收依赖性

高收入国家的财产税存在显著差异——从几乎为零（克罗地亚、卢森堡和瑞士）到 2% 以上（法国、日本、英国和美国）。而中等收入国家对这类税收的依赖程度较低。

（国家比例，百分比，2010 年）



资料来源：IMF，《政府财政统计》；经济合作与发展组织；IMF 工作人员的计算。



南非开普敦的海滨住宅区。

面临的技术限制，但同时也表明税收使用存在较大的提升潜力。

中等收入国家的最高收益水平恰巧是发达经济体的平均水平，即占GDP的1%。这对于中等收入国家而言是一个雄心勃勃的总体收益指标。然而，在加拿大、英国和美国等一些高收入国家，年度财产税收占GDP的3%以上，另外法国、以色列、日本和新西兰等国的比例为GDP的2%以上。因此，占GDP2%—3%的指标对于高收入国家而言似乎是一个实际的长期目标。

旨在扩大税基、提高税率的财产税改革被许多国家列为重点政策议题。虽然各国的原因各不相同，但普遍反映出增加税收以减少赤字、推动其他税收减免的需要，以及对于效率和公平的考虑。另外一些国家（主要是亚洲国家）近期提高了财产税，旨在压制房价的强势上涨。

财产税一般被认为比其他税收（尤其是所得税）更有效，部分原因是人们认为财产税并不会抑制工作、储蓄和投资。此外，由于涉及不动产，此类税收比其

他税收更难逃避。房产价值体现了特定位置属性：政府能够轻易发现位于湖边的一座舒适的避暑别墅，房主也不可能把其隐瞒在离岸银行账户内。

政府能够通过财产税将富人的财富重新分配给穷人。

有关经济增长决定因素的研究普遍发现，与其他税收形式（尤其是直接税）相比，不动产税收对经济增长的阻碍作用很小（OECD, 2010年）。但是，住宅房地产征税通常比商业房地产征税的效率更高，因为土地和建筑物是生产的中间投入。税收作为一种粗略的服务付款方式的情况除外。

财产税改革容易引起政府间的紧张局面。常见并且广受推崇的做法是将税收收益分配到地方政府层面。毕竟，公开提供的本地服务质量通常体现在房产价值



越来越多的人认为，税收主要由中高收入人群负担。

中。地方征税可以改进问责制，提高政治机构的效率，但可能需要减少部分政府间的转移。此外，有必要制定最低和最高税率协议，限制地方政府之前的税收竞争（削弱对方）和税收输出（将大部分负担转嫁给非居民）。

公平与否？

多年以来，在财产税的公平性，也就是谁承受了实际负担这一问题上存在着激烈的争论。越来越多的人认为，税收主要由中高收入人群负担。这就是为什么在不平等程度不断加剧的情况下，人们将许多国家加强财产税收的做法视为提高总体税收制度公平性的方式。可以采取各种措施强化累进税，减免低收入或贫困业主纳税负担。例如，可以只对价值超出一定数额的财产征税，然后逐步提高税率；免除年长者或残疾人的税收负担；或是允许低收入家庭“按揭”或延迟支付财产税。如果财产税确实按照税务专家所称的“受益税”进行收费，与获取的服务价值相等，那么这些变革将不会影响再分配。但是，这在实践中几乎无法实现。

由于财产税具备一些有吸引力的经济属性，例如比其他税种更真实、更公平但收益潜力更大，所以经济学家倾向于大力支持增加对（精心设计的）财产税的依赖。但是，民众普遍反对增加财产税的使用，部分原因是税收的透明度以及避税和逃税的可能性相对较小。事实上，尽管支持者将财产税称为“完美的税收”（Webb, 2013 年），反对者却经常污蔑其为最令人厌恶的税收（Cabral 和 Hoxby, 2012 年）。

财产税不仅不受欢迎，实施起来也有一定的困难。根据市值计算土地和建筑物税收充满挑战性，需要对管理基础设施进行大量投资，其中包括建立综合的官方登记簿，记录物理坐标以及所有权和房产价值数据。这是一项数据密集型工作，通常需要多个实体部门（包括税务机关、地方政府、法院和测绘局）之间进行广泛合作和信息交换。为确保税收收入的增长（税收收入增长与房产价值增长相挂钩）和公平性，需要建立有效的估价系统，通过定期更新跟踪市场价值。虽然

有效计算机辅助集中评估（CAMA）系统的开发极大地简化了估价流程，但仍存在许多实际限制，例如很多国家缺乏有资格的房产估价师。

最后，许多国家并未有效征收财产税，不仅因为它在政治上不受欢迎，还因为在历史上它并未创造大量收益。另外，税收动力不足，因为责任实体未必是最后获得收益的实体。

在加强不动产税收方面存在强有力的理由。然而，财产税改革成功的关键在于仔细的规划和执行，外加基本管理基础设施的改进。在很多情况下，强烈的政治意愿也必不可少。这些因素催生出一种创收和减少不平等并重的税收制度，而开普敦房产的例子便是对该税收制度做了很好的诠释。■

约翰·诺雷加尔（John Norregaard）是IMF财政事务部副处长。

本文基于作者所著的 2013 年 IMF 工作论文 “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges”。

参考文献：

Cabral, Marika, and Caroline Hoxby, 2012, “The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts,” NBER Working Paper 18514 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

The Economist, 2013, “Governments Should Make More Use of Property Taxes,” June 29. www.economist.com/propertytax13

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, “Tax Policy Reform and Economic Growth,” Tax Policy Studies No. 20 (Paris). www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf

Webb, Merryn Somerset, 2013, “How a Levy Based on Location Values Could Be the Perfect Tax,” Financial Times, September 27. www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8aff-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700