

“Manufacturing tax revenue”: A perspective to understand the logic of township finance --Take T Town, S City, Henan Province as an example

Ka Tang

Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430000, China

Abstract

Since the implementation of the tax-sharing system and rural tax reform in our country, some economically underdeveloped townships have been unable to meet their tax collection targets, directly affecting the transfer payments from county-level finances. This has led to varying degrees of financial difficulties for these townships, making it difficult for township governments to function normally. To receive transfer payments from county-level finances, some townships have resorted to "buying taxes" or artificially "creating revenue" to fulfill the tax obligations of the county treasury and secure financial allocations. While artificial "tax creation" may provide temporary relief, it results in a "dead-end" and internal competition within local finances, negatively impacting grassroots governance. Given that the causes of this phenomenon are complex, a multi-faceted approach with comprehensive management is required to fundamentally prevent such occurrences.

Keywords

Township; Finance; Taxation; Grassroots governance

“制造税收”：理解乡镇财政运作逻辑的一个视角——以河南省 S 市 T 镇为例

唐卡

华中师范大学，中国·湖北 武汉 430000

摘要

自我国实现分税制及农村税费改革以来，一些经济欠发达乡镇因无力完成税收任务，直接影响到县级财政转移支付，乡镇出现了不同程度的财政困难，导致乡镇政府日常工作难以正常运行，为了获得县级财政转移支付，一些乡镇采用“花钱买税”，人为“制造税收”来完成县财政的纳税任务，获得财政拨款。人为“制造税收”虽然解决了一时之需，但其结果导致了地方财政的“空转”和内卷，并对基层治理产生了负面影响。因导致此种现象的原因比较复杂，需多策并举，综合治理，才能从根本上杜绝此类现象的发生。

关键词

乡镇；财政；引税；基层治理

1 问题提出与文献回顾

自 20 世纪 90 年代我国实行分税制之后，基层乡镇财政逐渐吃紧，尤其是 2005 年国家取消农业税之后，我国中西部地区的大部分乡镇的财政日益困难，乡镇债务问题突出，一些条件较好的乡镇能够勉强维持“吃饭财政”，有的乡镇甚至“吃饭财政”变成了“要饭财政”。财政吃紧已经成为一个困扰基层政府的老大难问题。

为了获得县级财政转移支付，维持乡镇的正常运转，许多乡镇在无法开拓真正税源的情况下，不得不通过“引税”

来完成任务，从而获取县级财政转移支付，实质是通过人为“制造税收”来扩大税源。人为“制造税收”并没有从根本上真正增加税收，当地经济也没有获得发展，财政税收任务及指标实际上是空转，如果长期如此，必将对地方发展产生致命影响。

近年来，学者们对县乡财政问题的研究也十分活跃。在财政收入问题上，由于缺乏工业基础等原因，导致中西部县乡财政收入不高^[1]。由于财政收入有限，乡镇不得不寻找制度外收入，但又引发了许多治理乱象。在乡镇财政支出问题上，由于中央与地方政府职能的错位以及基层官僚体制膨胀等因素，地方财政支出存在着扭曲现象，导致地方公共服务供给不足^[2]。在乡镇财政负债问题上，由于事权与财权的

【作者简介】唐卡（1997-），5，中国河南洛阳人，博士，从事基层政治研究。

严重不匹配,导致县乡财政十分困难,如,不合理的财政体制,导致省市财政为县乡财政兜底,在客观上导致了县乡政府财政风险意识降低,在一定程度上导致了县、乡两级政府债务和发生由于转移支付结构不合理,乡镇政府无法得到必要的财政支付,加剧了乡镇财务困难^[7],而有的地方则因为政绩等导致地方政府债务问题发生^[8]。

为解决基层财税问题提供了良好的思路,但由于基层财税问题十分复杂,必须从基层治理的维度来审视财税问题,不能简单地就财税论财税。本文以2023年春天笔者所在团队在河南省三门峡市部分乡镇的田野调查资料为例,对这一问题展开讨论。

2 “吃饭财政”:捉襟见肘的乡镇财政

田野材料来自T镇,该镇位于河南省三门峡市的M县T镇,T镇辖12个行政村,132个村民小组,17907口人,辖区总面积55平方公里,耕地4.1万亩,人均2.3亩,该镇是一个典型的纯农业乡镇,农作物主要是小麦、红薯、玉米,除此之外有烟叶、西瓜、油菜、辣椒、高效牧草等少部分经济作物,该乡无矿产,乡镇政府的财政收入无法从农业中汲取,只能来自县级财政转移支付。该乡的财政收入主要有以下几种:

①县财政的转移支付款。即在完成了县财政税收任务后,通过转移支付按乡镇在编人员每人每年3000元的标准下发财政拨款。但该费用仅能维持在编人员的基本工资。

②烟叶税。该乡以农户种烟的总量为基数按20%的比例返还财政转移支付,大约每年有150万元收入。

除此之外,乡里还有极少量的增值税、耕地占用税、车船税等收入,但其数额很少,均可忽略不计。在正常完成税收任务之后,该乡每年的真正财政收入为大约150万元的烟叶奖励款,除此之外,再无财政收入。

该乡镇的财政支出却远远大于收入,主要有:

①乡政府编外人员工资。该乡有10名临时人员,每人每月3000元,每年需支付36万元编外人员工资。

②办公经费的差额。因县财政拨付的办公经费不够,平均每年至少需要额外30万元作为办公费用,才能保证乡政府正常运转。

③招商引资费用。县政府每年都给乡镇下达硬性招商引资任务,而招商引资的前期路费、住宿及吃喝招待等费用,必须由乡政府承担,每年大约在15万元左右。

④各村的办公费用。除了县财政拨付一部分办公费用之外,乡政府必须再给各行政村一定的办公费用,每年大约为40万元。

⑤应付检查费用。每年九、十月份之后到年底,各级各类检查不断,为应付检查,必须支出吃饭费用,以及制作展板、标识牌、宣传栏、打印资料各项费用,每年不少于30万元。

⑥信访维稳费用。按照上级要求,信访实行一票否决,乡镇为了不让上访户进京上访,必须花费包括上访户的困难求助费、照顾费、过年费等费用,一旦进京又要承担去北京接人的差旅费、吃住费用以及其他相关费用,每年该镇花在信访方面的维稳费用至少50万元。

除以上之外,还有以下支出:乡村道路的维护及环境整治费用、一年一度对各村评先评优的奖励费用、各村每年农闲时节庙会唱戏的补助费用、上级要求元旦春节期间的活动花费、防火防汛等活动支出费用以及前任领导拖欠未清的陈年旧账等。

乡镇财政收入十分有限,而支出远远大于收入,二者之间形成巨大反差,由于入不敷出,许多支出又属于刚性支出,基层乡镇不得不靠借债运行,由此造成基层乡镇的政府债务^[3]。由于乡镇无力完成县政府下达的税收任务,就直接影响到县财政转移支付,为了保证县财政的正常拨款,必须想办法完成税收任务,在乡镇没有矿山和工业的情况下,只能想其他非常规办法完成税收任务,在此情况下,催生了“引税”--即通过人为花钱“制造税收”现象的发生。

3 “引税”:基层农业乡镇完成税收任务的“生财之道”

由于M镇是典型的农业乡镇,没有矿产资源,工业为空白,根本无法完成县财政下达的税收任务,如果完不成任务,就无法获得县财政转移支付,在此情况下,多数农业乡镇均采用“引税”来解决问题。

在我国古代,“引税”原意是指盐税。旧时盐以“引”为单位计税,故称。《清会典事例·户部·盐法》:“今永顺、永绥增设引目,原议照吉安一例纳课行销吉安口岸,并无引税之例,免其输纳税银。”其原意是指地方政府动用税收优惠手段吸引外来投资、拓展本地税源和增加税收的行为。而在现代情况下,M镇主要是通过花钱从别处购买税收来充抵任务,这与“引税”原意完全不同。该镇“引税”主要有两种形式:

一是“花钱买税”,即乡镇无税可征,但又必须完成税收任务,就把外地企业的税“买”过来,抵顶自己乡镇的缴税任务交给县财政,具体做法是:乡政府找人在当地注册成立一家公司(姑且称之为A公司),想办法让外地企业B公司在商品交易时用A公司的名义开发票,这样,税随发票自然就进入到A地的县级财政,M镇也按要求完成了税收任务。

二是“总部经济”,即M镇利用各项优惠政策,吸引外地企业将总部设在本地,从而用该企业的商品交易充抵乡镇税收任务。

“花钱买税”和“总部经济”均是通过人为方式改变真实商品交易地点而使税收流向发生变化,从而使根本没有发生商品交易的地方获得了税收,其实质是人为“制造税

收”。外地企业甘心情愿被“引税”是因为能够获得高额的利益回报，一些地方“引税”之后向外地企业返还的款项均不低于纳税总额的25%，有的甚至比例更高，如此高额的回扣使外地企业十分愿意被“引税”。

乡镇花钱买税表面上扩大了县财政收入，但实际上被引的税金大部分还要返还给外地企业，县级财政真正能够留下的税金并不多，不仅如此，“引税”还容易产生以下消极影响：

①税收造假。通过“引税”人为“制造税收”难以准确反映当地真实的经济状况，更无法科学反映真实的财政状况，这不利于政府对经济的准确把握和科学决策。

②财政空转。通过“花钱买税”或“总部经济”，确实有税款进账，但乡镇要将其中的25%再返还给外地企业，25%的税款仅仅是在账面上一进一出，并非真正的财政收入，这造成财政的空转。

③国资流失。外地企业之所以愿意被“引税”，根本原因是可以获得25%左右的返还税款，而该税款本来是应当向国家财政交纳的，但通过“引税”暗箱操作就使外地企业合法地获得了该款项，实际上造成的国家税收的流失。

④恶性循环。地方乡镇通过人为“制造税收”，虽然能一时完成税收任务，但地方经济并未得到发展，相反，县级财政给各乡镇下达的征税任务每年会以5%的幅度递增，如果乡镇政府没有真正的纳税能力，地方纳税任务在不为增加，每年返还给外地企业的回扣也会不断增加，地方财政的亏空会越来越严重，当地财政空转的规模也会越来越大，如此发展，财政空转和外地企业的合法漏税必然造成地方财政的恶性循环，并最终对地方经济社会发展产生负面影响。

4 破解乡镇财政困境的对策

导致我国乡镇财政困难，且“制造税收”的原因十分复杂，是多种因素综合作用的产物，故要破解这一问题需多策并重，综合治理。

4.1 加快乡镇经济发展，扩大税收来源

经济发展是财税收入的根本来源，也是遏制人为“制造税收”的关键。应结合各地乡镇实际情况，应适当扩大农民种植烟叶等经济作物，在提高群众收入的同时，增加政府税收；另一方面，应充分利用国家推进乡村振兴战略的历史机遇，千方百计争取项目资金，通过项目实施来带动乡村经济发展，在此基础上培植税源，缓解财政困境。

4.2 严格乡镇财务管理，强化支出管控

调查发现，乡镇财政困境与财务管理制度不严有直接关系。因此，解决乡镇财税困难，必须注意节流。一要充明确乡镇财政的支出边界，除了承担必要的公共服务项目，其他费用则应由其他各级财政负担；二要避免花钱不当，

要谨慎开支，慎重花钱，切忌避免因项目投资不当造成新债务；三要严格支出管理，要规范乡镇财务支出，强化乡镇财政监管，确保有限的财政花小钱，办大事。

4.3 积极化解乡镇债务，降低财政风险

债务已经成为影响乡镇正常工作的重要因素，因此，必须积极化解乡镇债务。首先，要高度重视乡镇债务，认真对待，积极面对，承认旧债，讲究诚信；其次，要对债务分门别类，按照必要的和紧迫的先还，必要但不紧迫的次还，紧迫但不必要的再还，一般债务最后的基本思路，分类、分步、分序有计划地偿；再次，要积极盘活乡镇财产，通过筹集资金、债务折抵、司法拍卖等方式，盘活资产，偿还债务。

4.4 深化政府机构改革，精减乡镇冗员

我国乡镇债务产生的一个重要原因是乡镇人员过多。就使本案例乡镇，每年光临时编外人员的工资就要发放近40万元，因此，必须加快政府机构改革，减少冗员。一要深化乡镇机构改革，下大力气清退临时编外人员，减轻财政负担。二要推进乡镇事业单位改革，继续推向市场，减少财政支出。三要推进教育改革，合理配置优化乡镇教育资源，适当集中办学，实现规模效益，在保证教学质量的前提下，撤并重组，减少财政负担。

4.5 改革财税征管体制，完善省级直管

由于乡镇财税事权和财权严重不配套，导致乡镇一级政府承担的事务过多，得到了财政资源太少，再加上基层财税体制改革出现问题，在某种程度上加剧了乡镇财政的困难。因此，必须加快财税体制改革，缓解乡镇财政困难。首先，应充分考虑当前乡镇一级政府事权与财权的不配套，对于不属于乡镇的公共事务，由上级机关负担，同时，根据其公共服务任务和要求，赋予其相应的财权；其次，加快推进乡镇财税改革，将财政等机构划归乡镇管理，以增加其对征税工作的管理；最后，改革财税分配体制，稳妥推进县乡财政省直管的试点工作，保障县乡财政收入，为基层治理提供坚强的财政支持。

综上，我国中西部地区农村经济发展缓慢，因此，必须采取多种措施，开源节流，加强监管，深化改革，发展经济，开辟税源，使乡镇财政增收走上一条规范的可持续发展之路。

参考文献

- [1] 张术松.乡镇财政短缺的制度治理--兼论乡镇政府体制的发展走向[J].经济问题探索.2002(12).
- [2] 孙潭镇,朱钢.我国乡镇制度外财政困难及成因分析[J].中国农村经济.1993(9).
- [3] 樊钢.论公共收支的新规范--我国乡镇“非规范收入”若干个案的研究与思考[J].经济研究.1995(6).