



# 乡镇政府买税现象的存在原因及其根治

湛忠灿

(湖南理工学院 湖南岳阳 414000)

**【摘要】** 存在买税现象的主要原因在于买方被逼税、卖方有税卖,根治方法是必须该收的尽收以消除卖方、不该收的不收以消除买方,买卖税可以通过建立制度模型进行根治。

**【关键词】** 买税 逼税 卖税 根治

买税,是指乡镇政府用自定的“优惠政策”吸引外地纳税人在本乡镇缴税的现象或者过程。买税在基层有“引税”、“挖税”、“协税”等多种称呼。我们以税率为5%的营业税为例简述买卖税现象。若某乡镇政府(买税方)向纳税人许诺在本乡镇只需按照3%缴税,则“交易”一般可达成,但该乡镇仍须按照5%的法定税率解缴税款,其中的差额就成为该乡镇政府的买税成本。可见,买税表面上并没有造成国家税收流失,但干扰了税收征管秩序,而且对乡镇政府来说,买税会导致延期爆发的乡镇财政危机,形成乡镇政府未来债务。同时,由于买税过程中发生的接待、回扣等费用,均是暗箱操作的,一些乡镇干部借此虚列成本,捞取好处,很容易滋生腐败,甚至诱发犯罪。更令人担忧的是少数地方长期买税,导致地方经济出现严重的泡沫化。不管形式如何,买税在本质上属于违法行为。本文试对买税现象存在的原因进行分析,并试图建立根治买税行为的制度模型。

## 一、买税现象存在的主要原因

1. 逼税效应导致买方市场的存在。在广大农村,县、乡(镇)将税收任务逐级分解、下压,将这种任务涂上浓厚的政治色彩,每年税收任务的完成均要求乡镇党委书记、乡镇长负总责、亲自抓,“一票否决”、“不交票子就交帽子”(若完不成税收任务,乡镇“一把手”就有丢官的危险),这通常是县领导对乡镇党委书记、乡镇长在财税工作上的通俗命令和“基本要求”,乡镇党委书记、乡镇长则在无可奈何之下毫不犹豫地要把这种压力转嫁给其辖下的乡镇干部和村干部。这就形成了农村基层干部群众戏称的县、乡(镇)财税工作中的“逼税”现象。客观地说,在基层农村,逼税现象早已存在,而且目前在中西部地区的许多贫困地区仍然存在。

固定的税收增长率,导致相对贫困的地区税收增量成为无源之水,基层政府为了完成税收任务,被逼买税。由此可见,在没有税源的情况下,逼税是形成买税现象的最直接原因。而从间接原因来看,买税对于乡村干部来说,短期内还可以取得一举两得的效果:一方面,可以从数量上完成上级下达的税收任务;另一方面,买方由于给予了卖方足够的回扣等,也可以达到办公事、交私情的效果。由此可见,“由被逼税转为自愿买

税”而形成的买方市场,成为买税现象存在的主要原因之一。

2. 刚性的税收增长率(或增长基数)导致卖方市场的存在。税收来源于经济,税收的增长理应与经济增长保持较为一致的同方向线性关系。相对富裕的地区应该缴纳相对较多的税,如果有税未缴完,不但不能体现“量能负担”的税收原则,还因此形成卖方市场,而买税现象的存在,与卖方市场的存在是分不开的。卖税方的存在是有其原因的。

首先,相对富裕的乡镇不愿意“超额”缴税,因为一旦其已经完成了税收任务,继续缴纳(超额完成)会导致本期增长过快,而税收增长率的刚性化会加大下期的税收增长基数,导致下期税收任务的增加,从而增大乡镇干部下期的风险和负担。其次,反过来思考,若是本期只完成较少的增长任务,则至少可以给本地区带来以下直接“好处”:第一,直接降低该地区下期的税收增长基数,减轻本地区下期完成任务的压力;第二,对未缴纳部分税收若能全部卖出去,可以增加本地区的可支配收入;第三,对未缴纳部分税收若没有全部卖出去,则藏富于民,对于地方经济的近期发展当然是非常有利的。可见,无论卖税成功与否,都不会对卖方自身造成任何损失(当然给国家造成了损失)。由此可见,固定的税收增长率(或增长基数)会导致形成税收卖方市场,这也是形成买税现象的主要原因之一。

## 二、根治买税行为的制度模型

笔者认为,买税行为的存在,应该从制度上去找原因,这样才能从根源上杜绝其发生。如果能从制度层面限制卖方的出现,买方再想买税,也只是空想;如果不逼买方完成刚性增长的税收任务,卖方再想卖税也无人买。

消除税收买卖双方存在的条件可以从两方面着手,一方面不向买方逼税以消除买方,另一方面征完卖方应缴纳的税以消除卖方。由此可见,最彻底的办法就是,该收的尽收、绝对不缺位以消除卖方;不该收的不收、绝对不越位以消除买方。如何做到这一点,我们试建立模型从源头上控制买卖税,分别对以GDP为参数计算系数和考虑2个以上参数计算综合系数的情况举例分析。

假定有A、B两个乡镇,A乡镇比较富裕,B乡镇比较贫

穷。再引进一个 C 乡镇,并且假定 C 乡镇的贫富程度为本区域(可以是全国、全省或者全县等)的平均水平。以下分两种情况举例分析贫富系数的计算和税收增长率(或增长基数)的确定。

1. 只考虑 GDP 单一参数的情况(假定各乡镇人口相同)。假定 A、B、C 三个乡镇所在地区 2008 年确定的税收增长率为 20%,A 乡镇上年的 GDP 为 7.5 亿元,B 乡镇上年的 GDP 为 3.5 亿元,C 乡镇上年的 GDP 为 5 亿元。假定 A、B、C 三个乡镇上年税收合计为 8 000 万元,其中 A 乡镇 3 600 万元,B 乡镇 1 600 万元,C 乡镇 2 800 万元。我们认为,此时 B 乡镇一般难以正常完成税收任务,A 乡镇则有未被征完的税,正常情况下是 B 乡镇到 A 乡镇买税。如果简单按照税收增长率确定 A、B、C 三个乡镇 2008 年的税收任务,则有:A 乡镇的税收任务为:3 600×(1+20%)=4 320(万元);B 乡镇的税收任务为:1 600×(1+20%)=1 920(万元);C 乡镇的税收任务为:2 800×(1+20%)=3 360(万元)。显然, B 乡镇由于 GDP 蛋糕太小,会被逼到 A 乡镇买税。

若仅以 GDP 为标准来确定贫富程度,且假定 C 乡镇的贫富系数为 1,则有:A 乡镇的贫富系数为:7.5/5=1.5;B 乡镇的贫富系数为:3.5/5=0.7。我们至少可以得出以下三种计算各个乡镇税收增长率(或增长基数)的办法。

第一种计算方法是未来适用法。即不考虑 2007 年(基数年份)本身的不正常情况。根据案例直接计算出 2008 年 A、B、C 三个乡镇的税收增长率分别为:C 乡镇的税收增长率为 20%;A 乡镇的税收增长率为:20%×1.5=30%;B 乡镇的税收增长率为:20%×0.7=14%。三个乡镇 2008 年的税收应该分别为:A 乡镇:3 600×(1+30%)=4 680(万元);B 乡镇:1 600×(1+14%)=1 824(万元);C 乡镇:2 800×(1+20%)=3 360(万元)。则 A、B、C 三个乡镇 2008 年的税收总额为:4 680+1 824+3 360=9 864(万元),税收总体增长率为:(9 864/8 000-1)×100%=23.3%。

第二种计算方法是追溯调整法(追溯一年确定基数)。即考虑 2007 年(基数年份)本身的不正常情况,调整基数后再计算税收增长率。我们必须首先调整 2007 年 A、B、C 三个乡镇的基数,然后进一步计算出 2008 年 A、B、C 三个乡镇应完成的税收任务。

第一步,调整 2007 年的计算基数(见表 1)。

表 1

项 目	A 乡镇	B 乡镇	C 乡镇	合计
调整前税收收入(万元)	3 600	1 600	2 800	8 000
调整系数(以 GDP 为标准确定)	1.5	0.7	1	—
税收定额(万元)	5 400	1 120	2 800	9 320
调整后的税收基数(万元)	4 635	961	2 404*	8 000

注:4 635=5 400×8 000/9 320;961=1 120×8 000/9 320; \* 项考虑了尾差调整。

第二步,按照统一的税收增长率计算 2008 年税收总额的分配情况(见表 2)。

由此可见,A、B、C 三个乡镇 2008 年的税收总额为 9 600 万元。税收总体增长率为:(9 600/8 000-1)×100%=20%。

表 2

项 目	A 乡镇	B 乡镇	C 乡镇	合计
调整后 2007 年的税收基数(万元)	4 635	961	2 404	8 000
税收增长率(以 GDP 为标准确定)	20%*	20%*	20%*	—
2008 年税收任务(万元)	5 562	1 153.2	2 884.8	9 600

注:\* 假定各乡镇 GDP 增长速度一致,所以税收增长率也一致。

第三种计算方法,按照上级给定的税收任务在对 2007 年的计算基数不进行任何调整的情况下,结合 A、B、C 三个乡镇的贫富系数倒算确定 2008 年的税收任务(见表 3)。

表 3

乡镇(1)	2007 年税收收入(万元)(2)	贫富系数(3)	税收定额(万元)(4)=(2)×(3)	调整系数(5)=9 600/9 320	2008 年税收任务(万元)(6)=(4)×(5)
A	3 600	1.5	5 400	1.03	5 562
B	1 600	0.7	1 120	1.03	1 154*
C	2 800	1	2 800	1.03	2 884
合计	8 000	—	9 320	—	9 600

注:\* 项含有尾差调整。

从实际情况分析,我们认为第二种和第三种计算方法在各地区 GDP 增长速度一致的情况下,其本质是相同的,也是切实可行的,既考虑了各地区的税收增长额及增长后的总量,又考虑了各地区 GDP 的实际情况,而且使 A、B、C 三个乡镇的税收总体增长率为 20%。

2. 结合其他参数综合分析。如果仅仅以 GDP 为参数计算系数存在一定的片面性,则可以适当引进一些其他参数,如各地区人均收入、工资水平等。以下我们以同时考虑 GDP 和人均收入两个参数计算综合系数为例进行分析。本例中假定 GDP 系数的权数为 0.8,人均收入系数的权数为 0.2,实践中可以根据具体情况确定(见表 4)。

表 4

乡镇	GDP(亿元)	GDP 系数(权数:0.8)	人均收入(元)	人均收入系数(权数:0.2)	综合系数
A	7.5	1.5	5 000	1.6	1.52
B	3.5	0.7	2 400	0.8	0.72
C	5	1	3 000	1	1

注:1.52=1.5×0.8+1.6×0.2;0.72=0.7×0.8+0.8×0.2。

可见,由此计算出的综合系数更具有科学性,然后根据综合系数进一步计算各个地区的税收增长率(或增长基数),步骤与上例相同。

### 主要参考文献

- 徐立东. 一个经济欠发达地区乡镇财源状况的调查与思考. 中国乡村发现, 2008; 8
- 伏凌霄, 尚玮. 科学发展观引领下的税收理念创新. 内蒙古统战理论研究, 2008; 2
- 刘书燃. 税收与国家征税权之横向解构——一种公法视角下对“税权”的解读. 上海政法学院学报, 2008; 2