

日本乡村振兴的别样手段： 故乡税制度的实施路径、 效果及争议

◆ 郭佩¹ 刘莉²

[1. 中国社会科学院日本研究所 北京 100034;

2. 复旦大学经济学院/中国太平洋保险(集团)股份有限公司战略研究中心 上海 200010]

摘要: 日本于 2008 年开始实施故乡税制度, 近几年无论是故乡税的捐赠人数还是故乡税的受益团体都取得了预想之外的较大发展。受新冠肺炎疫情影响, 在故乡税制度下, 出现了越来越多关注偏远地方、愿意援助地方的都市居民。故乡税的“回礼品”成为连接“人”与“地方”的重要催化剂, 而基于项目制明确捐赠用途的筹集方式带动了更多的人参与地方乡村振兴中。故乡税制度在缓解偏远地区财政困难、促进乡村中小企业自主创新、重唤地方经济活力等方面发挥了积极作用, 探索出一条别样的乡村振兴之路。但同时故乡税制度也存在过度的回礼竞争以及所带来的趋利效应, 造成需求未满足的“真空地带”等问题。中国在实现共同富裕的进程中, 同样面临缩减地方差距和如何带动地方包括乡村高质量发展等课题。日本的故乡税制度为我们实现共同富裕提供了很好的借鉴意义, 我们同样可探索实施相关个人税收激励措施帮扶地方发展, 促进“人”“物”和“地方”的良性循环。

关键词: 故乡税; 日本乡村振兴*; 区域差距; 共同富裕

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2022.08.004

自 20 世纪 90 年代起, 日本经济进入低速增长期, 伴之城市化的快速发展之下, 越来越多的年轻人从乡村涌入城市乃至东京等一线大城市, 出现了“东京一极化”等问题。与此同时, 在少子老龄化等人口结构的叠加变化影响下, 日本众多偏远地区出现了年轻劳动力人口减少, 产业衰落、经济萎缩, 财政入不敷出等问题, 甚至一些地方自治体的财政濒临破产。20 世纪 50—60 年代开始, 以中央为核心进行平衡地区间财力的

收稿日期: 2022-02-21。

基金项目: 中国社会科学院亚洲研究中心课题“日本‘多元协作’的社会治理模式及借鉴意义”(2021YYZX009), 中国社会科学院智库基础研究课题“战后日本走向共同富裕的社会政策路径研究”。

作者简介: 郭佩(1984—), 女, 内蒙古临河人, 助理研究员, 研究方向: 社会保障、社会福利、乡村振兴, E-mail: guopei@cass.org.cn; 刘莉(1984—), 女, 内蒙古乌拉特中旗人, 博士后, 研究方向: 农业经济, E-mail: 460855896@qq.com。

* 本文提及的“日本乡村振兴”, 其日语名为“地方创生”, 是日本政府为了改善人口过度向东京等大都市集中、减缓地方人口减少及产业衰落, 提升日本整体活力所推出的一系列政策总称。该口号是在 2014 年 9 月 3 日第 2 次安倍改造内阁成立后的总理大臣记者会中提出。日本的“地方创生”计划, 其实就是重振乡村活力, 实现城乡统筹协调发展的一项实践, 为了方便读者理解, 本文统一名称为“乡村振兴”。

制度也日益捉襟见肘。在这样的背景下,为了缓解地方财政压力,在“地方创生”战略的基础上日本政府于2008年推出了故乡税制度。最初该提案是由福井县知事西川一成先生提出,试图构建以个人为核心的地区间财力平衡措施,以弥合大都市与地方之间的税收差距。2007年5月,该提案由安倍内阁第一次执政时期时任总务大臣菅义伟负责设计,同年6月故乡税研究会成立,之后2008年《地方税法》的修订将这一提案制度化,并一直持续至今。

故乡税制度从2008年实施至今,已有10余年时间,最初几年并没有引起太多关注,直到2014年利用故乡税制度的人数和纳税金额开始呈现爆发式增长,同时引发了越来越多的人开始关注地方发展,很多偏远地区由此走出了一条改革创新的发展之路。故乡税制度从起初试图平衡地区间财力的一项财政转移政策转变为各地方积极参与、互相竞争,广泛宣传和展示自己特色,从而带动地方经济发展,促进乡村振兴的一项政策。

中国自十九大以来提出乡村振兴战略,到“十四五”时期全面推进,同样旨在破除城乡“二元结构”,促进城乡协调发展,推动各类经济要素在城乡之间自由流动,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。“乡村振兴”瞄准的是城乡等值化目标,包括产业发展、人才支撑、生态保护、文化传承等多方面的城乡均衡且充分的发展格局^[1]。围绕如何振兴乡村发展,各地从加大对农村的投资力度、改善农村人居环境、重视发展乡村教育等不同方面进行了积极有益的探索,但如何挖掘地方政府包括乡村自身的动力和特色,以自身的优势吸引财源提升本地经济社会活力值得深入探讨。日本故乡税制度正是这方面的一个典型模式,其对提升日本地方活力,发展本地产业起到了积极作用。围绕日本故乡税制度,有学者指出该制度起源于纳税人对公共产品的意愿表达,却意外地落实为地方政府的互联网众筹工具;故乡税制度成为地方政府为本地公共项目进行筹资的重要活动;进而提出改变财力平衡的根本思路不是等财源,而是创造财源^[2]。也有学者从税制改革角度出发,分析了日本故乡税的实施方案、效果以及政策争议,并对中国的个人所得税改革提出一定的参考意义,如可尝试类似的个人所得税改革^[3],但鲜有学者从乡村振兴的角度去考察故乡税为地方经济社会发展带来的积极意义。因此,本文研究日本的故乡税制度,既不是从税制改革角度去分析,也非从财政转移的视角去总结,而是基于故乡税如何以及怎样带动地方经济发展、促进乡村振兴的角度去探讨,以期对中国未来更好统筹城乡二元发展,提供一定的借鉴意义。

1 日本故乡税制度的内容及发展

1.1 日本故乡税制度概要

所谓故乡税制度,并不是一般意义上的税目名称,也不是一种强制意义上的纳税制度,而是在纳税人自愿的基础上向各地方行政体(日本地方自治团体,类似于市、镇、村)进行捐赠,之后在捐赠金额基础上扣除个人负担的2000日元后再以税收减免返还形式还给纳税人的一项制度。同时,在捐助完成之后,接受捐助的地方团体会回赠给捐助者相应的礼品,感谢其对该地的贡献,回礼一般为当地特产,比如水果、海鲜、酒店或温泉旅馆优惠消费券等。另外,尽管该项制度的名称为故乡税,但是捐款人的对象并非仅限自己故乡,可以在自愿的原则下给任何一个地方捐赠。

在日本,税收返还按照个人所得税和个人住民税的一定比例实施。个人所得税属于一种累进式的中央税,而个人住民税具体是指个人要向其居住的地方政府缴纳的一种地方税。个人所得税和个人住民税都直接从个人工资中扣除。因此,如果一个地方的经济越好,人口虹吸效应越强,所能收取的地方税金就越高,地方政府财力也越来越雄厚。如果纳税人向非居住地的任意地方政府捐款,超过2000日元的部分可以凭借地方政府开具的捐款证明申请减免相应额度的个人所得税或个人住民税。在被减免的金额中,所得税扣除额^①之后汇到自己指定的账户中,而个人住民税扣除额^②将从个人住民税中退还。也就是说,故乡税返还的金额

① 所得税扣除额的计算公式为:(捐赠金-2000日元)×所得税率(0~45%)。

② 个人住民税扣除额分为基本和特别两种。基本部分的计算公式为:(捐赠金-2000日元)×10%,特别部分的计算公式为:(捐赠金-2000日元)×(100%-10%-所得税率)。

为个人所得税扣除额与个人住民税扣除额的总和。为了得到税收返还，需要在捐赠后的第二年自行进行申请，但是 2015 年 4 月 1 日以后，日本政府导入“故乡纳税一站式特例制度”，简化了申请手续。故乡税的税收返还额与本人收入、家庭构成、其他专项扣除事项均有关系。图 1 为年收入 700 万日元的捐赠者 A 为某地方自治体捐赠 112 000 日元，第二年捐赠者 A 可以从中央财政的个人所得税以及其居住生活的地方自治体中得到 110 000 日元的减税返还，自己实际只需负担 2 000 日元。年收入 700 万日元的个人所得税税率为 20%，按照故乡税减税扣除公式计算，个人所得税扣除额为 $(112\,000 - 2\,000) \times 20\% = 22\,000$ 日元，个人住民税基本部分为 $(112\,000 - 2\,000) \times 10\% = 11\,000$ 日元，个人住民税特别部分为 $(112\,000 - 2\,000) \times (100\% - 10\% - 20\%) = 77\,000$ 日元，三者相加最后得到的税收返还额为 110 000 日元。除此之外，还可以得到接受捐赠地方自治体的礼品回赠。

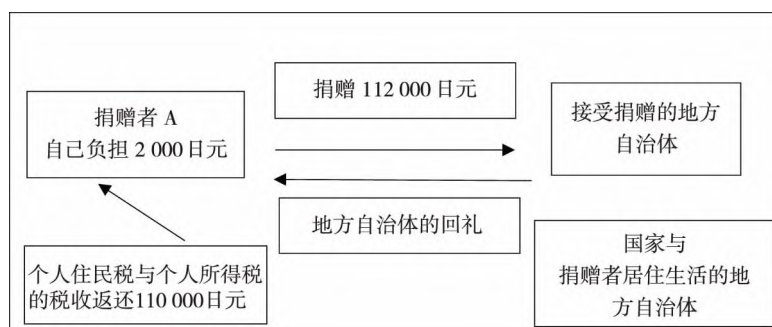


图 1 故乡税的结构流程图

资料来源：根据日本总务省资料制作。图 2、图 3 同。

1.2 日本故乡税制度申请方式及资金管理

为了给捐赠者提供更有效的便捷服务，日本故乡税制度建立了“故乡纳税一站式特例制度”，捐赠者可以通过网上操作提交申请，下一年度自动享受税收减免扣除^[4]。但是，如果一年中捐赠的地方团体总数超过 5 个，或者还有其他如医疗、住房等减免优惠，就需要前往居住地所在的税务局由专人进行相关表格的填写和申请，或者使用日本的“e-tax”纳税系统进行在线申请。同时，根据规定，故乡税可减免的金额有一定上限，如果超过了上限需要自己负担，而上限金额的设置主要根据捐赠者的收入和家庭成员构成来决定。在 2015 年日本税制改革中，为了推进政府重点课题之一的“地方振兴”，故乡税纳税额的扣除上限得以提高。

日本故乡税与一般公益捐款税收抵扣制度的最大不同是，将捐赠者本来应该向其居住地缴纳的个人住民税，通过向接受捐赠的地方自治体的捐赠以及居住地向捐赠者的税收返还完成了转移支付功能，属于一种创新的地方财政转移支付方式。而且，实施转移支付的主体不是国家，不是地方政府，而是个人。另外，捐赠者还可以指定捐款的使用目的，如指定用于地震灾害、自然保护、公共建设等，这是日本唯一可以指定捐款用途的税金。

按照故乡税制度^①的相关要求，同时根据日本地方自治法的相关规定，日本地方在吸纳故乡税前需要颁发本地的故乡税纳税基金条例。基金条例主要用于管理来自不同地方的故乡税捐赠金，主要内容为故乡税基金纳入一般会计年度预算管理，交由政府认定的可信任的金融机构保管，其产生的收益也一并列入基金预算等。同时日本各地政府会在其官网首页中公示本地故乡税的收入、项目的运营情况等，也包括故乡税的申请方法等。

1.3 日本故乡税制度发展情况及原因简析

在实施故乡税初期的 6 年间（2008—2014 年），日本故乡税的捐赠金额和利用人数一直保持不变，但 2015 年呈现急剧增加态势，与上一年度相比捐赠金额增加了约 10 倍，利用人数增加了约 22 倍。在 2020 年日本故乡税的实际业绩中，故乡税的税收总额为 6 725 亿日元，接收件数共 3 489 万件（图 2）^[5]。与制度最

① 故乡税制度由日本地方税法部分修正法律（2008 年法律第 21 号）中设置的关于个人道府县民税以及市町村民税的捐赠金扣除条例规定。

初开始的 2008 年相比, 税收总额增加了约 82 倍, 接收件数增加了约 697 倍。此外, 随着故乡税纳税额扣除上限的增加, 个人所得税扣除额也在增加 (图 3)^[6]。个人所得税扣除额在 2009 年时仅为 19 亿日元, 到 2021 年已高达 4 311 亿日元, 增加了约 226 倍; 而故乡税扣除使用者人数同样在 2009 年仅为 3 万人, 到 2021 年已有 552 万人, 增加了 183 倍。

出现如此高的税收总额和接收数量的主要原因有三个: 一是从 2012 年开始的故乡税制度中, 个人负担部分的适用下限金额从 5 000 日元下调到 2 000 日元, 较大程度降低了捐赠门槛; 二是各地方自治体之间为了赢得更多的捐赠数额, 展开了回馈礼品的竞争活动; 三是媒体的宣传和手续的便捷化设计。媒体就故乡税制度开展积极的宣传, 在提高制度知名度的同时, 捐赠者的经济收益也得到了广泛的宣传。同时, 据推测, 2011 年 3 月发生的东日本大地震对故乡税的发展起到了一个很好的传播作用, 很多人积极通过故乡税的方式为灾区捐款, 越来越多的人选择参与到社会贡献事业中。另外, 2012 年故乡税互连网站的设置和 2015 年税制改革这两件事, 客观上促进了故乡税的发展, 故乡税实际业绩实现了大幅增加^[7]。可以说, 经过各地政府“摸着石头过河”的探路方法, 积攒了很多的运行经验; 同时, 各地积极参与宣传, 精心设计回赠礼品, 自此使用故乡税的人数出现大幅度增加, 捐赠金额也较之前有了大幅上涨。



图 2 2008—2020 年日本故乡税的税收总额和接收件数



图 3 2009—2021 年日本故乡税产生的个人所得税扣除额的推移

但需要注意的是, 故乡税的使用者虽然有了大幅增加, 但其仍仅占纳税义务者全体的一小部分。如 2018 年决算中, 个人所得税 (市町村民税所得额) 的纳税义务者数约 6 304 万人^[8], 同年度故乡税扣除适用者数约 297 万人^[5], 后者仅占前者的 4.7%, 可以看出未来故乡税制度仍有较大的发展空间。

2 故乡税促进乡村振兴的实现路径

日本故乡税制度在提升地方发展方面起到了一定的积极意义, 比如各地方自治体围绕回礼的选择, 打造

了越来越多基于本地特产、特色为主题的礼品，自治体和地方经营者的创新动力再次被唤起。同时引发了社会各界人士对于地方发展的关心，一定程度上促进了地方与城市之间关于“人”“物”“钱”的移动，进而对地方经济发展产生正向激励。从故乡税运营的整个链条来看，其对日本大力振兴地方发展的推动作用，主要通过两条途径展现，即来自被捐赠地方对于捐赠者的“回礼品”以及基于项目制的募集方式。

2.1 “回礼品”成为连接捐赠者与地方自治体的重要催化剂

由于故乡税制度允许各地方自治体向纳税人给予一定限度的回礼，因此，更多地方自治体的回礼成为调动捐赠者和地方参与的重要媒介。回礼与税制制度不同，是由地方自治体自主选择回馈。一般来说，回礼的价格定位约等于捐赠者的负担金额。因此，对于各地方政府来说，回礼品的设置成为此次捐赠活动的出发点。尽管关于礼品引发地方之间恶性竞争的批判声较多，但实际效果显示，正是回礼品成功吸引了越来越多的人关注、接近、走进乡村及地方。

2.1.1 富有地方特色的“回礼品”引来消费流量带动地方经济发展

岛田晓文将故乡税的回礼分为四种类型：一是不提供回礼的“纯捐赠型”，二是将“地方自治体特有的产品和服务”作为回礼品的“地域内资源活用型”，三是提供“电气化产品、机票、汽车等回礼品”的“地域外资源活用型”，四是“代替无法回到故乡的人扫墓、管理空房子、清除老家积雪等服务”的“故乡服务代理型”^[7]。日本总务省的调查结果显示，“地域内资源活用型”受到更多青睐。主要是由于“故乡纳税一站式特例制度”的建立，纳税人可以在购物网站根据回礼品的分类，如各地的土特产、体验服务等来挑选捐赠对象并确定捐赠额，由此，拥有品牌土特产并将其作为回礼答谢给捐赠人的地方自治体能够获得更多的故乡税金额。在这样的背景下，更多的地方自治体积极挖掘本地特色、开发本地资源、主动宣传以吸引来自其他地方财源的故乡税，客观上促进了当地发展。有学者使用 AIDA 模型从市场营销学的视角阐释了“回礼品”促进地方发展的作用机理：“回礼品”吸引捐赠者关注所捐赠的地方、乡村，即“Attention”；捐赠者通过收到“回礼品”加深了对捐赠地的了解，即“Interest”；进一步唤起想去该地旅游或购买特产的冲动，即“Desire”；并最终实施购买行动或实地旅游 Action^[9]。

2.1.2 “回礼品”提供发展平台激活地方中小企业创新动力

尽管在推进地方振兴的过程中，各地根据本地发展需要，可以通过多种渠道向上级政府和国家申领补助金，但是，如何使用补助金促进地方经济发展是一个很大的问题。与补助金制度不同，故乡税中的“回礼品”设置可以较好地解决这个问题。“回礼品”是能够代表本地特色、引发消费者喜爱的商品，是由地方的企业参与设计完成的。因此，在设计过程中，企业不是简单完成政府布置的一个项目，而是需要主动思考如何匹配消费者需求，客观上推动了企业自主创新。一项旨在了解生产和提供“回礼品”企业的调查显示生产“回礼品”的企业平均年销售额为 5 800 万~1 亿日元，从业员工为 6~8 名，线上销售比率不足 1 成，属于比较典型的地方小规模经营者。其中，年平均销售额在 3 000 万日元以下的企业为 3~4 成，从业员工在 5 名以下的企业约为 4 成；而平均销售额超过 5 亿日元的企业仅约 20%^[10]。这一分布特点不论在故乡税金额较高的地区还是较低的地区均适用。由此可以看出，生产和经营“回礼品”的企业多为当地中小企业，从故乡税“回礼品”的生产经营成为地方中小企业的重要发展平台。

2.1.3 “回礼品”激发适度竞争为地方经济注入可持续发展动力

选择哪家企业生产“回礼品”会引发当地企业间的竞争，适度竞争对于促进企业发展具有积极意义。一方面，适度竞争有利于企业积极提质升级；另一方面，也是对企业的一种锻炼与考验。通过竞争淘汰劣质企业，使资源向优质企业集中，为优质企业提供做大做强机会。调查显示，通过参与故乡税的“回礼品”项目，地方企业在产品的品质管理、顾客满意度、产品包装、产品设计四个方面有了显著改善。同时，以小本经营为主的地方企业在“走出去”的过程中，积极进行新品开发、更新生产设备、改变销售业态，发展面貌焕然一新，对增加就业、扩大投资起到了积极作用。这种内生增长方式为地方经济发展注入可持续发展的动力。另外，在故乡税的制度设计中，地方政府与中小企业结成互相协作的利益共同体。一方面，中小企业经

营者不断创新,提高“回礼品”品质,优质的“回礼品”可以吸引更多的人来参与故乡税纳税,支援地方政府筹集发展资金;另一方面,地方政府运用筹集的资金,为本地中小企业发展提供援助,帮助企业宣传产品、扩大市场,调动更多的消费者参与其中,二者形成良性循环。

2.2 基于项目制的募集方式有效加强了“人”与“地方”的联系

日本各地方自治体采取的多为基于项目制的故乡税募集方式,这一募集方式的具体特点是明确募集资金的使用用途,即仅用于特定项目中。这样的设置,旨在引导各地方自治体不是仅依赖回礼,而是从项目用途本身出发与捐赠者形成认同感。

日本总务省为了推进基于项目制的故乡税募集方式,从2019年开始实施“故乡创业者援助计划”和“促进故乡居住交流项目”。在这两个项目中,一是允许地方政府用故乡税资金进行多样化的地方创生,包括对创业者和前往当地居住、生活的人进行援助;二是允许捐赠者选择捐赠用途,在“故乡税选择”官方网站中,捐赠者除了可以从地区和特产中选择捐赠对象自治体外,还可以从“用途选项”中选择捐赠的具体用途,可选用途包括自然保护、传统保护、NPO·社会团体支援、文化·教育·生涯学习、医疗·福利、观光·体育等多方面。2011年发生东日本大地震灾害时,当地通过故乡税募集到很多捐款用于灾后重建。福岛市故乡税的主要用途设为“支援·重振故乡”以及“学校设施修复和文化财产保留”;新潟县十日町市致力于将故乡税用于本地振兴,在本地每三年举办一次的“大地的艺术节”中,故乡税可用于活动举办和作品的维护管理经费。

基于项目制的故乡税方式将“人”与“地方创生”自然有机地联系在一起,对于有意帮助地方发展又不知从何着手的普通大众来说无疑具有重要意义。2021年,日本总务省发布的故乡税调查报告显示,地方自治体在征集故乡税同时给出明确用途的有97.1%,故乡税使用较多的领域是“健康·医疗·福利”“教育·育人”“儿童·养育”以及“地方发展·产业振兴”,其他使用较多的还有“环境卫生”“体育文化”“观光交流”等^[5]。

3 故乡税促进乡村振兴的实施效果及争议

3.1 故乡税制度促进乡村振兴的实施效果

3.1.1 故乡税成为振兴偏远地区经济的重要方式

数据显示,2008—2015年日本都道府县的故乡税收入总额为2 673亿日元,而中央政府每年向地方转移支付的总额为1 600亿~2 200亿日元,可见故乡税已成为助推地方经济发展的重要方式^[3]。进一步分析发现,故乡税对振兴偏远地区经济发展的作用尤为显著。从各都道府县2008—2015年故乡税收入总额来看,东北、九州、四国等偏远地区的收益占比较高。2020年故乡税调查数据也显示,接受故乡税最多的前20团体基本分布在较为偏远的东北、北海道、九州、四国等地,排名前3的是宫崎县都城市、北海道纹别市与北海道根室市。与之相对,享受减税优惠最多的地方则主要分布在东京都及周边城市、京都、大阪等地^[5]。

3.1.2 故乡税成为焕发乡村生机的有效引擎

在故乡税制度设立后,日本各地很快就涌现出一批借助故乡税振兴地方发展的典型案例。位于故乡税纳税排行榜首位的平户市(长崎县),经常会出现故乡税“回礼品”预约爆满的情况。该地提供的“回礼品”——海产品深受各地居民喜爱。在故乡税“回礼品”的带动下,该地逐步形成了以海螺、牡蛎等海产品为主的“平户濑户物语”生产、销售一条龙服务,为当地大幅拓展了新的就业机会。据该市故乡税推进组负责人称,“人口不断外流的街道也恢复了活力,居民的心情也变得开朗、积极向上”。又如,北海道东川町引入故乡税前没有自来水、铁路、国道三项基础设施,交通非常不便。在故乡税“回礼品”的支持下,该地通过发放免费住宿券、当地特有的时令蔬菜以及特产等吸引了很多纳税人的支持以及宣传,常住人口也得到了大幅提升。长野县阿南町,在引入故乡纳税之前,随着地区老龄化的加剧,废弃耕地增加,但是借助故乡税设置每捐赠1万日元,就有20千克大米的回礼,使得大米的需求急剧增加,当地又重新开发水田,产生了

新的就业机会。还有被称为“阳光树林都市”的宫崎县绫町，盛产芒果、蔬菜、大米、烧酒等 29 种特产，其中绫牛尤为出名。为了换取上述特产很多人争相向该镇捐赠故乡税，使得该镇故乡税捐赠金额约达 7 亿日元，与固定资产税和居民税几乎相同^[11]。

3.1.3 故乡税增进了“人”与“地方”的联结

故乡税构建了人们关心和支持地方发展的表达途径，加强了“人”与“地方”联结。特别是在新冠肺炎疫情的催化下，这一特征愈发明显。《2021 年故乡税利用现状问卷调查》显示，不同于“回礼品”的吸引，疫情下出现了很多人不求任何回报只是单纯为落后地区进行捐赠的行为，其中既有对受疫情冲击较为严重的餐饮业经营者或其他生产者的援助，也有直接捐赠给经济受疫情冲击较大的地方。调查进一步显示，有 52.7% 的人回答“有意识为振兴地方做贡献”，理由如下图 4 所示^[12]。

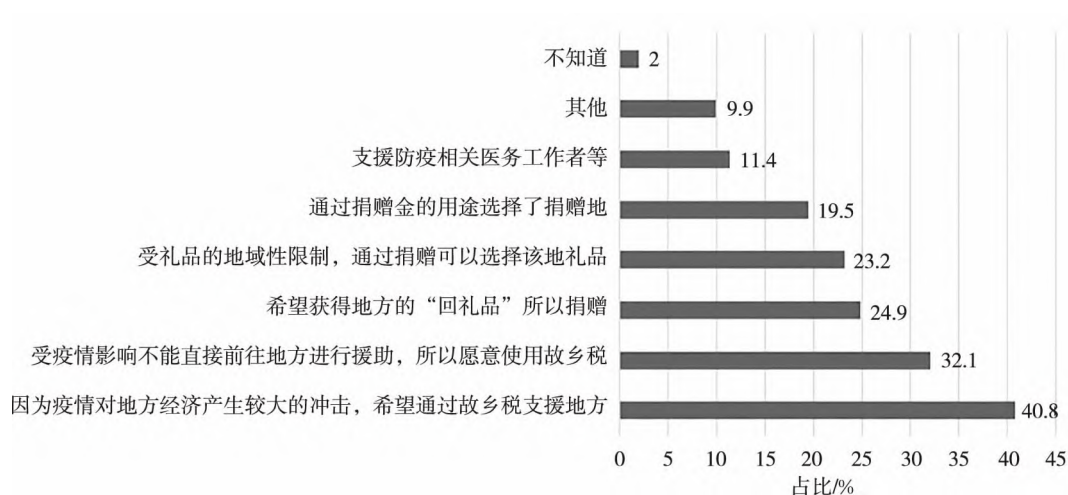


图 4 有意识为振兴地方做贡献的理由

资料来源：《2021 年故乡税利用现状问卷调查》，该调查由 Satofuru 公司开展，针对 6 295 名进行故乡税捐赠的人进行问卷调查，于 2021 年 2 月 18—24 日实施。

综上所述，故乡税在很大程度上加强了“人”与“地方”之间的交流。从“回礼品”开始，在大都市工作、生活的人们开始更多地关注地方发展，愿意与地方及乡村产生联系。而在新冠肺炎疫情的催化下，出现了越来越多即使不要“回礼品”也愿意援助地方的动向。

3.2 围绕故乡税制度运营的相关争议

尽管故乡税制度近些年发展势头较为迅猛，人们对于故乡税的热情也逐年上升，但围绕该制度的运营也存在一些争议。主要表现在以下四个方面。

3.2.1 产生通过故乡税变相收取回礼的误导

有地方自治体提供了超过捐赠者自己负担额（多数情况下是 2 000 日元）的回礼，超过的部分成为捐赠者的变相经济回报，而超标的经济回报直接影响捐赠款项的流出，具有较强的导向性，会出现捐赠者缴纳故乡税就是为了收取回礼的情况。

3.2.2 “回礼品”过热易引发恶性竞争

故乡税实施以来，回礼占总捐赠的比例呈增加趋势。截至 2018 年 9 月 1 日，回礼比例超过 3 成的自治体有 246 个（占全体 13.8%）；从年度数据来看，全国自治体回礼占总捐赠比例（2017 年）为 38.5%（2016 年度为 38.4%）^[13]。一些地方自治体将捐赠收入直接纳入财政总收入，为提高本地的总收入，出现了很多提供豪华回礼的自治体，从而在自治体之间产生了较为严重的回礼竞争。这样一来，无论对于捐赠者，还是企业、地方自治体，上述行为都在一定程度上违背了制度本身的意义和宗旨，也出现了较多关于此类新闻的报道。2015 年 7 月 29 日，《日本经济新闻》上刊登了“故乡税过热，究竟是为了捐赠还是为了赚钱？”^[14] 2018

年6月3日,《文艺春秋》上刊登了“警惕故乡税,‘回礼品’竞争的实态”^[15]。总务省为了应对回礼竞争过热的问题,在2015年4月以后,每年都会向各地发送关于回礼的相关通知,如2017年4月通知各地要将回礼比例控制在捐赠金额的30%以下。但是,诸如此类的指导通知并不具备法律效力,直到2019年9月,仍有部分自治体没有遵从通知。为了避免部分地方过度使用积分或提供高额回礼引发的恶性竞争,运营故乡税的中介网络经营者于2021年11月首次成立“故乡税协会”,包括捐赠者经常使用的较大平台“故乡纳税”“乐天故乡纳税”“故乡选择”等20家平台成员加盟。该协会成立的目的是通过制定细化规则和指导方针,从内部约束过度积分返还和高额礼品的情况^[16]。

3.2.3 存在实际需求未被满足的“真空带”问题

故乡税制度最初的目的是在一定程度上平衡地区间的税收差距,但是,是否进行故乡税的捐赠、捐赠给哪个地方自治体是由捐赠人本人决定,如果纳税人为了所谓高级的“回礼品”而进行捐赠,则与“支援故乡”“为了地方乡村的发展而援助”等最初的宗旨相差甚远。这样就会产生捐赠者捐赠的地方与实际需要这部分捐赠税收的地方并不一致,从而产生需求“真空带”的问题。

3.2.4 可能对发达地区产生“税收剥夺”

根据受益和属地的税收原则,公民享受生活、工作所在地的行政服务,就有义务向当地缴纳个人所得税,其享受的种种服务来源即为缴纳的税金。故乡税的设计使居民向居住地以外的地方自治体捐赠,其生活所在地则负责提供税费减免,长期来看可能造成生活所在地缴纳的税费与提供的服务之间不平衡的状况,而且,这在一定程度上也违背了受益与责任相一致的税收原则。这样的争议在故乡税制度设立初期就存在,有学者认为这是对包括东京都在内的发达地区的一种“税收剥夺”^[17]。

4 日本故乡税制度对中国推进乡村振兴的启示与建议

“十四五”规划中明确提出,“要扎实推动共同富裕”,而实现共同富裕的道路也正是缩小城乡差距、地域差距和收入差距的过程,乡村振兴也是实现共同富裕的必选之路。日本故乡税制度尽管存在一些争议,但它近些年在振兴偏远地区经济发展、重焕地方活力、推动普通居民积极关注地方发展等方面取得了较好的效果,主要有以下几点值得借鉴。

4.1 发挥税收调节作用,缓解地区发展不平衡问题

在推进现代化的进程中,中国与日本一样面临地方经济和社会发展不均衡的课题。东部沿海省份经济发展较为迅速,人才聚集效应突出,人均GDP较高。而边远地区、乡村及欠发达地区的经济发展则面临较大困难,除了人才流失以外,财政收入的萎缩成为主要发展障碍。国家统计局数据显示,2019年各省个人所得税收入中,最高的广东省,是青海省的96倍之多,排行前4的广东、上海、北京、浙江合计达到全部个人所得税收入的53%。缓解地区发展不平衡问题,推动欠发达地区有效发展,日本的故乡税制度提供了一个面向消费者的众筹型的解决思路。众筹型项目的设计,使欠发达地区政府联合当地企业开发本地特色资源,以吸引来自发达地区财源的资助。我们也可尝试在经济较发达的省份实施个人自主选择纳税捐赠的方式,居住地可以按一定比例进行个人所得税扣除或者由被捐赠地提供鼓励意义的特产等方式,实现发达地区对欠发达地区的帮扶,促进共同富裕。

4.2 畅通要素进村下乡路径,激发乡村发展内生动力

由于基础设施与公共服务等软硬件较为落后,乡村人才流出、人口老龄化问题日趋严重,技术、人才、资本等要素向农业农村流动性不足,成为推进乡村振兴、实现共同富裕的重要制约。日本故乡税制度提供了要素进村下乡、提振地方经济的可行路径。通过富有地方特色的“回礼品”吸引更多的人关注、关心、支援乡村建设,产生一种带有情感联结的“广告”效应,形成黏性较高的消费流量带动地方经济发展。同时,“回礼品”还激发了本地企业努力创新、提升质量的内生动力,这样的内生动力对于未来本地的可持续发展有着重要意义。需要注意的是,要吸取日本故乡税“回礼品”运营的教训,出台监管细则确保被捐赠地资金

使用的公开化和透明化；另外，一定要将“回礼品”控制在合理的区间范围内，避免出现“捐赠回报”和恶性竞争等问题。

4.3 搭建特色产业发展平台，扶植地方中小企业做优做强

“产业兴旺”是实现乡村振兴的基础和保障。乡村经济要获得可持续发展的动力和源泉，关键支撑在产业，而产业发展重在特色。日本故乡税有效推动地方经济发展的重要举措就是通过“回礼品”带动了地方特色产业发展，特别是以生产销售“回礼品”为平台，为当地中小企业创造了“走出去”的发展机遇，助力本地企业做大做强。另外，值得关注的是通过故乡税的制度设计，使地方政府与中小企业结成相互协作的利益共同体，中小企业在提供优质特色产品吸引更多人参与故乡税纳税的同时，地方政府获得发展资金，可以更好地扶持本地中小企业发展，形成良性循环。借鉴日本故乡税的做法，中国可以在政策制度创设上多做文章，出台具有建设性、发展性的政策制度，为地方发展破除壁垒，搭建平台，激发市场活力。

4.4 唤醒“乡愁”情怀，建立“人”与“地方”的积极联结

基于项目制和明确用途的纳税方式有效调动民众提高纳税意识，积极参与乡村振兴中去。日本各地的故乡税有着个性化的项目“菜单”供纳税人自由选择，新冠肺炎疫情后的调查数据也说明了大众通过故乡税的方式积极帮助地方发展的事业中。由个人自主选择纳税支援地方的方式是一种帮助偏远落后地区振兴的有效举措。因此，可以选择部分地区推出类似项目制的捐赠方式试点，通过减税让利的方式唤起民众的纳税意识和对偏远地区的援助意识，让“人”和“地方”产生积极的联系，鼓励更多的人关注地方，关注乡村发展的各种困境，并参与到解决乡村发展问题的社会活动中。

参考文献

- [1] 杨秀丽. 乡村振兴战略下返乡农民工创新创业生态系统构建 [J]. 经济体制改革, 2019 (4): 70-77.
- [2] 宋健敏. 从中央政府的地区财力平衡措施到地方政府的互联网众筹工具: 日本故乡税简介及启示 [J]. 公共治理评论, 2018 (2): 67-76.
- [3] 荣莉, 冯少勤, 余宜珂. 日本“故乡纳税”的评析与借鉴 [J]. 税务研究, 2018 (7): 70-72.
- [4] 総務省. ふるさと納税ポータルサイト「制度改正について」 [EB/OL]. (2015-04-01) [2022-01-20]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20150401.html#block02.
- [5] 総務省. 令和3年度ふるさと納税に関する現況調査 [EB/OL]. (2021-07-30) [2022-01-20]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20210730.html
- [6] 総務省. ふるさと納税に関する現況調査等 [EB/OL]. [2022-01-20]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac03.
- [7] 嶋田暁文. 『ふるさと納税』再考: その問題点と制度見直しを踏まえて一 [J]. 地方自治ふくおか, 2019 (69): 95-111.
- [8] 総務省. 平成30年度市町村民税等の納税義務者等に関する調査 [EB/OL]. (2019-03-18) [2022-01-20]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran09_18.html
- [9] 保田隆明. 「ふるさと納税制度」が自治体にもたらした地域経営の視点 [J]. 都市問題, 2021 (4): 84-91.
- [10] 保田隆明・久保雄一郎. ふるさと納税の地域アントレプレナーシップへの示唆—ユニークな地域開発ツールへ: 返礼品提供事業者の新商品開発と経営力指標向上から— [J]. 日本地域政策研究, 2019 (23): 90-99.
- [11] 総務省. ふるさと納税や企業版ふるさと納税を活用した自治体の取組『ふるさと納税活用事例集』 [EB/OL]. (2018-03-30) [2022-01-20]. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/topics/20180330_case_study.html
- [12] 株式会社さとふる. 2021年ふるさと納税利用実態アンケート [EB/OL]. [2022-01-20]. https://www.nomura.co.jp/el_borde/article/0012/.
- [13] 総務省自治税務局市町村税課. ふるさと納税に係る返礼品の見直し状況についての調査結果 [EB/OL]. (2018-09-11) [2022-01-20]. http://www.soumu.go.jp/main_content/000573243.pdf
- [14] 日本経済新聞. 過熱ふるさと納税—寄付なのにもうかる [EB/OL]. (2015-07-29) [2022-01-20]. <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO89857300Y5A720C1MM8000/>.

- [15] 文芸オンライン. 危ない「ふるさと納税」加熱する返礼品競争の実態 [EB/OL]. (2018-06-03) [2022-01-20].
https://bunshun.jp/articles/-/5299.
- [16] NHK. ふるさと納税サイトで団体設立-過度なポイント還元-自主規制へ[EB/OL]. (2021-11-24) [2022-01-20]. https://
www3.nhk.or.jp/news/html/20211124/k10013358751000.html
- [17] 水田健一. 「ふるさと納税」制度とその問題点—寄付金税制のあるべき姿— [J]. 名古屋学院大学論集 (社会科学
篇), 2017 (3): 57-80.

**One Way of Rural Revitalization in Japan: The Implementation Path,
Effect and Dispute of Hometown Tax System**

GUO Pei LIU Li

Abstract: Japan began to implement the home tax system in 2008. In recent years, both the number of donations of home tax and the beneficiary groups of home tax have made unexpected great development. Especially affected by the COVID-19, under the hometown tax system, there are more and more urban residents who pay attention to remote areas and are willing to help them. The “return gift” of hometown tax has become an important catalyst for connecting “people” and “local”, and the fund-raising method based on the project system to clarify the purpose of donation has driven more people to participate in the revitalization of local villages. The hometown tax system has played a positive role in alleviating the financial difficulties in remote areas, promoting the independent innovation of rural small and medium-sized enterprises and reviving the vitality of local economy, and explored a different way of Rural Revitalization. But at the same time, the hometown tax system also has some problems, such as excessive return competition and profit seeking effect, resulting in the “vacuum zone” in which the demand is not satisfied. In the process of realizing common prosperity, China is also faced with issues such as reducing the local gap and how to drive the high-quality development of local and rural areas. Japan’s hometown tax system provides a good reference for us to achieve common prosperity. We can also explore and implement relevant personal tax incentives to help local development and promote the virtuous cycle of “people, things and local”.

Keywords: Hometown Tax; Regional Disparities; Rural Vitalization; Common Prosperity

(责任编辑 卫晋津 张雯婷)