

中国税收科研成果论文集(2003)

ZHONGGUO SHUISHOU KEYAN CHENGGUO LUNWENJI

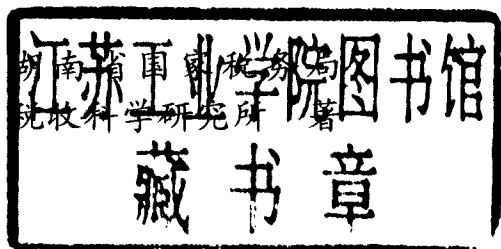
税收与湖南工业化

■ 湖南省国家税务局税收科学研究所 著

 中国税务出版社

中国税收科研成果论文集（2003）

税收与湖南工业化



 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收科研成果论文集. 2003 / 中国税务出版社编.
北京: 中国税务出版社, 2003
ISBN 7-80117-560-3

I. 中... II. 中... III. 税收管理-中国-文集
IV. F812.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 018757 号

版权所有·侵权必究

书店: 中国税收科研成果论文集(2003) 税收与湖南工业化
作者: 湖南省国家税务局 税收科学研究所 著
责任编辑: 王迎新
责任校对: 张立球
技术设计: 龚新政
出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxc@taxph.com

电话: (010)63182980(发行处)

经销: 各地新华书店
印刷: 湖南新华精品印务有限公司
规格: 850×1168 毫米 1/32
印张: 6.5
字数: 17 万字
版次: 2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月长沙第 1 次印刷
书号: ISBN 7-80117-560-3/F·482
定价: 30.00 元 (全套定价 300.00 元)

如发现有印装错误 可随时退本社更换

课题指导：胡金亮 程安亭 陈素娥

课题成员：（湖南省国税局）

浦金城 罗先茂 张立球

（湖南大学）

伍中信 胡永远 刘宛成 谭光荣

课题负责：浦金城 罗先茂

资料提供：刘瑞文 尹小平 贺 勇

总 纂：张立球

主 笔：张立球 胡永远

序 言

胡金亮 程安亭

世纪之初，面对新的挑战，湖南省委、省政府提出了以大力推进工业化进程为核心的“三化”战略目标。这是全面振兴湖南经济，实现我省由农业大省向工业强省转变的一项重大决策，是全省经济工作的中心任务。这就促使我们思考一个问题：湖南工业化，税收怎么办？为此，我们成立了专门的课题小组，就税收与湖南工业化的相关问题进行了深入系统的研究。现在，展现在读者面前的，就是这一研究的成果。

概括起来，本研究有如下特点：一是选题重大。本研究的切入点虽然是税收，但贯穿始终的主题则是我省经济的全局、未来发展的宏观抉择、以工业化为核心的现代化建设。这些问题正是我省当前最迫切、最重大、最值得深入研究的问题。二是角度新颖。多年的实际工作告诉我们，税收是经济运行的“晴雨表”。经济决定税收，税收反作用于经济，税收与经济两者之间存在一种内在的、割裂不开的互动关系。据此，本研究把税收作为整个经济的“了望台”，并以此来分析湖南工业化的特点及其现状，方法别具一格。三是针对性强。整个研究立足于我省经济的特点，一切从湖南的实际需要和现实可能出发，既讲求政策建议的预见性，又讲求改革举措的操作性，其中的一些观点虽然出人意料，但体现了作者的深思熟虑，对我省今后的税收和经济工作具有积极的参考价值。四是注重实证。本研究坚持用事实说话，运用数理分析和计量经济的研究方法，将枯燥的数字变成有力的证

据，吹沙见金，发掘了许多能够启迪思维的新材料，从而使得整个研究在不失其应用性和对策性的同时，又具有较强的理论色彩。

总之，从税收的视角观察经济，是一种有意义、有价值的尝试。如果你是一位有志于振兴湖南经济、壮大湖南财政的官员、学者、企业家或税务干部，且又能从本书中有所收益的话，我们将感到欣慰。

（作者分别为湖南省国家税务局党组书记、局长）

2004.2.11

湖南工业化 税收怎么办

(观点提要)

“以加快发展为主题，大力推进工业化进程”，是世纪之初湖南省委、省政府作出的一项重大战略决策，是我省全面实施城市化、工业化和农业产业化战略的核心。“三化”大潮涌三湘。为“三化”大潮推波助澜，是税务部门义不容辞的职责。为此，湖南省国税局联合湖南大学成立了专门的课题组，就税收与工业化问题进行深入研究。现在，展现在读者面前的，就是我们一年来的研究成果。

本研究共分三章：第一章，“工业化进程中的税收”。在这里要明确的问题是：为什么提出工业化战略目标，发达国家的工业化有哪些经验可供借鉴，湖南工业化究竟怎么走，在这个过程中税收可以做点什么。第二章，“从税收看湖南工业化现状”。我们以税收为分析视角，通过计量经济分析，得出了与众不同的诸多结论，为判断和参议政府决策开启了新的思路。第三章，“税收如何促进工业化”。首先当然是不忘本职，依法行政，确保税收收入的稳定增长。同样重要的还有：当好参谋助手，促进财源建设；运用税收杠杆，加快结构调整；树立全局意识，改进税收征管。三章内容可以简单地概括为：税收在工业化中的地位和作用，目前湖南工业化的现状，税务部门怎么办，这就是本研究的基本思路。

现将主要观点概括如下。

一、税收在工业化中的作用

国内外经济发展的经验表明，工业化是实现民富国强、走向现代化的必经阶段，是经济发展和社会进步的强大推动力量，更是发展中国家和地区实现经济起飞的关键。作为一个农业大省，湖南要实现经济的现代化，也必须走工业化的路子，除此之外，别无选择。湖南提出工业化的战略目标，不仅仅是为了顺应经济发展的需要，同时也是面对新形势下各种新挑战必须采取的对策。

我们认为，湖南工业化必须在政府的主导下，以结构转换为主线，以科技创新和体制创新为重点，充分利用“后发优势”，走开放型跳跃式发展的新路子。对税务部门来说，当前和今后一个时期内，促进经济发展的主题，就是要发挥税收职能作用，加快湖南工业化进程。发挥税收杠杆作用，目前尤其需要注意的问题是：

首先，要针对可能发生的税收政策调整，及时做好各种对策性研究。比如，增值税转型是迟早的问题，一旦付诸实施，将对社会经济产生重大的影响。凡事预则立，从现在开始，我们就必须组织力量从事这方面的对策研究；加入 WTO 后，按照国民待遇原则统一我国内外资企业所得税，将适用于外商投资企业和外国企业的城市房地产税、车船使用牌照税并入房产税和车船使用税等，已成势所必然，面对这样的新情况，怎样调整我们的招商引资策略，必须引起各级政府的高度重视；为体现社会主义共同富裕的原则，在税收政策上必然加大对个人收入差距的调节力度，包括完善个人所得税制、开征遗产税和赠与税等，这些税种的开征将对我省的财政收入和个人储蓄产生怎样的影响，这也是一个需要认真研究的问题；如果增值税实行由生产型向消费型的

转变,我国现行的出口退税机制也将作相应的调整,即实行完全的退税办法,不再分配退税指标,那么,我省的外贸企业应作怎样的调整,尤其值得我们的关注;按照 WTO 和税法统一的要求,必须消除地区间的税收壁垒,但是,从我省经济发展的现实需要出发,有些方面又不得不打一点“擦边球”,怎样打好这样的“擦边球”无疑是一门很重要的学问;随着税制改革的深入,在税权划分上,适当增加共享税种,扩大省级政府的税收调控权,赋予省级政府一定的地方税立法权和税收减免权,这也是情理之中的事情,那么,我省究竟需要开征哪些地方税种,如何运用好有限的税收自主权等等,这些问题都需要认真地加以研究。

其次,对已经出台的税收政策,我们要深刻领会其中的政策含义,顺势而动,将中央的统一部署变成推进我省工作的强大动力。比如 1994 年实行的分税制改革,就是要通过税收收入的划分来体现中央与地方的财权和事权。这一政策意图的实现,就是将税源广泛、收入稳定、需要集中控制的税种划归中央,其他零星、分散、与地方经济发展联系密切的税种划归地方,这样既能保证中央的宏观调控能力,又能调动地方组织收入的积极性。很显然,这些政策的实施无不为我省经济结构的调整指明了方向,运用得当,税收就会成为推动工业化的有力杠杆。

最后,我们还可以借助于税收工作的开展,促进工业化进程。比如税费改革,目前全国各地都处在积极试点的阶段,如果我们能够在这方面先行一步,不但可以为制止农村“三乱”、减轻农民负担提供有益的经验,而且可以为完善财政预算体制、规范基层财政管理争取更多的时间;税收是经济运行质量的“晴雨表”,税务部门通过日常征管掌握了税源变化的真实情况,将这些情况融合到有关的宏观决策中,不但有利于税务部门的组织征收,而且有利于地方的财源建设;强化税收征管需要各部门的协同配合,利用税收信息化建设尤其是“金税工程”的实施,不但

能有力地推动部门间的信息沟通,而且有利于实现“电子政府”,提高行政效率;税务部门着力推行的集中征收、重点稽查,不仅是税收工作现代化的需要,也是规范征纳关系、提高全民纳税意识的需要;强化税收征管的各种举措,不仅是税务部门履行自身职责、完成收入任务的需要,也是严格依法治税、维护市场公平竞争的需要,等等。总之,税收工作本身所涉及的方方面面,都从不同角度直接或间接地影响到工业化的进程。

二、从税收看湖南工业化现状

我们认为,税收是衡量工业化水平的一个更真实、更可靠、更具有本质意义的指标。因为税收来源于经济,它是经济总量的缩影;税收是经济的“晴雨表”,经济运行状况和质量无不通过税收表现出来;税收收入的真实性表明税收数据的可靠性;税收是政府“投入”的回报,其增减变化体现了政府活动的“效率”。总之,税收是经济的“了望台”。从税收角度看湖南工业化现状,我们的研究结论是:

(一) 税收增长乏力,经济结构转变慢

湖南省地方财政中的税收收入从 1995 年的 38.25 亿元增加到 2000 年的 57.80 亿元,增长幅度为 51.1%;与同时期的经济增长率相比,可以明显看出,湖南省的税收增长率大多数年份低于经济增长率,税收弹性均小于 1。

导致这种局面的原因,从国税来看,主要是地方财政中“两税”收入增长缓慢。湖南省的“两税”收入名义值,从 1994 年的 106.6 亿元增加到 2001 年的 187.47 亿元,按几何平均法计算,年均增长 8.4%,而同时期全国的年均增长率为 12.26%,湖南省“两税”增长幅度低于全国 3.86 个百分点。从地税来看,主要是营业税增长乏力。如金融保险业的营业税,从 1995 年的

6.58 亿元增加到 2001 年的 7.62 亿元，按几何平均法计算，年均增长仅 2.5%。

进一步分析，湖南税收增长乏力的根本原因是经济结构转换缓慢。一是三次产业比重的变化，并没有带来税收收入结构的相应变化；二是非公有制经济已经有了很大发展，但相关税收收入并未实现同步增长，税收征管也不能适应经济结构的变化。计量经济检验表明，湖南的经济增长，更多地是促进了政府预算外收入的增长，而不是促进了以税收为主体的财政收入的增长。

（二）税源分布集中，区域差距拉大

2001 年，全省各地区的税收收入比重，排在前 5 名的分别是：长沙、常德、岳阳、株洲、郴州，合计占全省税收的 70.75%。高（长沙）低（自治州）相比，差距达 34 倍。这表明湖南税收在地区分布上极不均衡。从动态变化来看，1995—2001 年，税收增长速度排在前 5 名的分别是：常德、长沙、湘潭、岳阳、株洲。衡阳、永州、自治州排在末三位，自治州的税收收入增长最差，2001 年还保持在 1995 年的水平。这表明税收分布的地区差距，不是在缩小，而是在拉大。

从税收看湖南经济，不难发现，无论是 GDP、还是地方财政中的税收收入，都不能改变“长株潭”地区“龙头老大”的地位。以 2001 年为例，该地区 GDP 达 1289.03 亿元，占全省 GDP 的 32.44%；进入地方财政的税收达 139.89 亿元，占全省的比例达 46.95%。以“长株潭”为“点”，再加上郴州、衡阳、岳阳为“线”，2001 年，“一点一线”占全省 GDP 和地方财政中的税收比重分别为 48.81%、65.70%。无论是“长株潭”还是“一点一线”地区，税收比重都超过 GDP 比重。这说明，湖南的税收主要集中在长沙、“长株潭”和“一点一线”地区，湖南经济增长的重心仍然在原有发达地区。

（三）税源重点不稳，经济竞争力不强

先看“两税”的行业分布。将我省各主要行业 2001 年的税收比重、1994—2001 年间的税收增长幅度和 GDP 增长幅度三项指标进行排名后，发现有两个特征。一是“两税”比重高度集中于卷烟、商业、电力、成品油等行业，而常规工业部门所占比重很低。其中，卷烟占 40.6%，商业占 12.7%，电力占 8.6%，成品油占 5.0%，四个行业合计就占了近 70 个百分点；而钢材、机械、有色金属、纺织、汽车和摩托车 5 个一般被认为是常规工业支柱的行业，“两税”比重合计也只有 10 个百分点。二是绝大多数行业“两税”增长率低于全省平均增长率。1994—2001 年期间，湖南“两税”的总增长幅度为 75.8%，但只有电力、汽车和摩托车、卷烟三个行业的“两税”增长率超过该值；7 年间“两税”负增长或基本没有增加的，有建材、糖、纺织品和钢材四个行业，分别为 -35.5%、-34.9%、-32.4% 和 1.8%。这说明，湖南“两税”在行业分布上过分集中于极少数行业，尤其是卷烟行业，这也就是人们所称的“烟酒财政”模式。

从 14 个具体行业来看，三个指标排名均较高的，有卷烟、电力和成品油；税收比重低但税收与 GDP 增幅均高的，有煤炭、酒，说明这类行业这几年的增长潜力很大；GDP 增幅低但“两税”增幅高的，有化工产品、汽车和摩托车，表明这类行业的产品附加值增加，经济结构调整较好。差的行业包括糖、纺织品、建材等。

再看地税的行业分布。按行业划分的地税税种中，营业税是主体。分行业看，1995—2001 年间，房地产业、文化体育业、邮电通信业、建筑业和保险业的营业税增幅超过全省平均增幅，其中，房地产业达到 320.0%，文化体育业为 250.0%，邮电通信业为 186.2%，增长速度喜人；而金融、交通运输、社会服务业的营业税增幅低于全省平均，其中金融业的增幅最低，只有 9.0%。

通过分析，我们发现，湖南省的重点税源基础脆弱，很不稳

定,具体表现在:第一,重点税源的增长率呈下降之势。从“两税”的税源重点看,卷烟行业 1999~2001 年的环比增长速度均只有 6.7%、3.3% 和 3.3%,已接近增长的极限;成品油行业 2000~2001 年只有 7% 和 4.7%,大大低于全省 GDP 增幅;酒类 2000 年的“两税”比上年下降了 31.5%;商业自 1995 年以后连续 5 年每年税收都在 21 亿元左右徘徊。从地税看,重点税源金融保险、交通运输和建筑业的营业税增长速度都呈现出逐年下降势头。第二,重点税源所在行业大多属于传统行业,且大都带有行政垄断色彩。重点税源如卷烟、化工、冶金等所属行业,都是传统产业,且以国有经济为主。湖南这些曾经受益于国家行政垄断政策的重点税源行业,面临巨大的政策性风险。第三,重点税源所在行业的国际竞争力很弱。像石油化工、钢铁等行业,目前主要靠关税壁垒维持生存,未来竞争能力将面临严峻考验;卷烟行业同样面临压力:无论是外烟的直接进入,还是合资烟厂的建立,都将对湖南本来就具有比较优势的卷烟产业形成巨大威胁,进而严重影响到湖南的税源。

(四) 税收比重偏低,征管力度不够

税收在 GDP 及财政收入中的比重同样可以作为一个判断工业化程度的标志。湖南税收占财政收入的比重,1994 年、1995 年和 1997 年均 在 70% 以上,但在 1998 年后,比重逐年下降,1998—2000 年分别为 65.7%、63.4% 和 63.0%,这表明税收在政府财政中的地位还不显著。另一方面,预算外收入与财政收入之比,则一直维持在 90% 以上。其中,1997 年达到 122.7%,1999 年达到 101.9%,也就是说,政府维持运转的收入来源有一半靠的是预算外收入。而且,与全国其他省市相比,湖南的预算外收入规模也显过大。就全国范围而言,预算外收入相当于财政收入的比重,发达省市普遍较低,如广东最低,只有 21.4%,中部省份普遍较高,湖南最高,达到 56.1%。预算外收入的过

度膨胀，表明收费项目在维持湖南地方政府支出中还具有相当重要的地位，对税收增长形成“挤出效应”。一方面是税收比重偏低，一方面是预算外收入膨胀，这既表明压费保税的任务已经迫在眉睫，又表明税收征管还有很大的潜力可挖。

三、税收如何促进工业化

（一）强化税收职能，确保收入增长

目前，我国政府收入可分为预算内收入（主要是税收收入）、预算外收入和制度外收入，后两项即人们通常所谓的“收费”。因此，所谓强化税收职能，第一步就在于压费保税，扩大税收可分配份额；第二步根据税收与经济相互关系的原理，合理确定宏观税负；第三步严格税收征管，加大组织收入力度，把该征的税收都征收上来。

清费立税，势在必行。任何收费行为都必须有政府的明文规定，或者经过有权机关的核准，擅自收费、越权收费都是不允许的。至于收多少，可以分两个层次：一是关于微观定价。对各种证照的发放和管理应以保本为原则，道路、桥梁、公园、司法服务等收费，应切实考虑公民的承受能力，对国有资产的使用要在合理折旧的基础上以保值为目的；二是关于宏观总量。参照其他国家的经验，不管政府收费的理由多么充分，从中央到地方各级，非税收入只能占政府收入的10%—20%，超过了这个界限就不正常，就容易出问题。关于收费的管理，总的思路就是成立专门的收费机构，实行票款分离，彻底打破收费行为和收费单位之间的利益联系，以规避利益驱动行为。具体操作办法是：将政府收费专户帐号向社会公开，由发生收费行为的单位开具交费清单，委托银行代收，然后分级入库。在这一过程中，还必须对收费标准、票据管理、费款解缴、违章处罚等问题作出明确规定，

尤其要注意防止将明收转暗收的舞弊行为。收费集中以后，政府各部门不能再有所谓的预算外收入和预算外帐号，可以作为财务依据的财政收款收据只能由代收的银行开出。对集中的费款实行预算管理，任何部门都不能“坐收”、“坐支”，私设小金库、帐外帐，搞“体外循环”。与此相配套，还要进行国库管理制度改革，对各项财政资金实行国库集中收付，保证政府各部门的正常开支，真正实行收支两条线。费改税能否取得最后的成功，关键也就在这里。

关于合理确定宏观税负。通常人们将税收占 GDP 的比重称为“宏观税负”。然而，现实的情形表明，政府收入的主要来源不独是税收，还有所谓的预算外收入和制度外收入，从而产生不同口径的“宏观税负”。我们认为，只要是以政府的名义取得的收入都应该纳入“宏观税负”。只有采用这样的口径，才能全面、真实地反映政府财力集中的程度和整个经济的负担水平。为了与通常的概念相区别，我们姑且将这种宽口径的宏观税负称之为“宏观政负”。按照这样的口径计算，2001 年，我省名义上的宏观政负率为 22.24%。以同样口径计算的全国宏观政负 35.62%，湖南低 13.38 个百分点，只相当于全国水平的 62.44%。当然，我们注意到，政府收入是实实在在的，而 GDP 中是含有水分的。据测算，湖南每年虚报的 GDP 数字不低于 1000 个亿，剔除这个因素，2001 年湖南的实际宏观政负是 29.70%。以同样的比率压缩全国 GDP 的水分，那么全国的宏观政负就达到 47.56%，湖南低 17.86 个百分点。不管怎么说，湖南的宏观政负比全国低了将近 40%。如果以全国的水平为标准，那么，湖南的宏观政负还有很大的提升空间，按 2001 年的 GDP 计算，湖南的政府收入（包括上缴中央）还可以多收 532.93 亿元，即使压了水份，还可以多收 532.76 亿元。尽管如此，我们并不主张湖南大幅度提高宏观政负。过高的政府负担，犹如“杀鸡取卵”、“竭泽而渔”，

势必挫伤投资的积极性，抑制经济的发展，还会引起资本外逃和税收腐败等问题，破坏市场的公平竞争。按照国际上通行的观点，名义宏观税负不宜超过 25%，实际宏观税负不宜超过 30%。可见，我省现在的宏观税负是适度的。按照这样的税负水平，要进一步提高税收的比重，就必须大力压缩政府的各种非税收入。一般理解，税收收入应占政府收入的 90% 左右，西方国家的税收收入通常占政府收入的 85%—90%。我们降低标准，按 80% 计算，2001 年，湖南的各项税收收入（含上缴中央）也应达到 708.76 亿元，比现在的 303.98 亿元要多收 404.78 亿元。这就是说，只要将各种预算外收入尤其是制度外收入压下来，可供财政支配的税收收入就能增加一倍，清费立税的潜力是巨大的。由此，我们得出结论：撇开经济增长因素，单从分配的角度来说，增加财政收入的根本出路不在于提高税收负担，而在于调整政府收入结构。

加大组织收入力度，目前的主要工作还是国务院规定的“加强征管，堵塞漏洞，惩治腐败，清缴欠税”的十六字方针。——加强征管，必须规范税收基础管理，推行“以票管税”，逐步推广使用税控装置，增强对漏征、漏管户的打击力度；完善协税、护税网络，加强与工商、银行、公检法、技术监督以及国、地税之间合作。同时，充分发挥舆论宣传和监督的作用，对无证经营和偷、逃税行为，要及时曝光，并鼓励举报，为税务工作创造良好的舆论环境。——堵塞漏洞。重点是实行分类管理，加强税源监控。对重点行业和新的收入增长点，要通过计算机联网，严密监控企业生产经营情况；对市场税源要在全面推行公开办税的基础上，实行集中征收，划片管理，进一步完善建帐建制；对零星税源实行源泉控管综合治理。——惩治腐败。防止税务干部腐败，必须切实抓好教育、管理、监督、改革等四个环节。对以税谋私、贪赃枉法者，必须严肃整治，以儆效尤。——清缴欠税。

目前的工作重点，就是要制定切实可行的清欠工作计划，建立清欠目标管理责任制；严格执行新征管法规定，从严控制对延期缴纳税款的审批，力争做到当年没有新欠；对以前年度欠税，也要区别情况认真清缴，减少陈欠规模。

（二）当好参谋助手，促进财源建设

首先，地方财源建设必须密切关注中央的宏观政策，把握税制变化的走向，只有这样，才能在正确的轨道上加速地方经济的发展。我国税收政策变化总的特点或基本走向是：处理政企关系，越来越注重税收的宏观调控作用；处理中地关系，更加强调制度的统一、规范；处理企企关系，重点在于营造公平竞争的市场环境。按照这样的发展趋势，今后我省地方财源建设的基本原则或指导思想也可以明确为如下几点：一是充分发挥税收的职能作用。今后的财源建设很大程度上即表现为政府对税收杠杆的运用。税收职能是否充分发挥，是否转化为政府的施政能力，便成为今后政府财源建设的关键。二是自觉坚持统一、规范的财税政策。今后的财源建设必须以法治为基础，任何非规范的操作都是行不通的。因此，在处理政府间的分配关系时，不能寄希望中央给我们开什么特殊的口子，也不能采取截留、混淆入库级次的办法挖中央，扩大地方财政收入。三是把公共服务作为政府职能的基本定位。市场经济条件下，政府的职责就是为各类企业提供一视同仁的公共服务：营造市场环境，弥补市场失灵，制导市场发展。四是财源建设必须适应税制变化。按照目前的分税制，由于大额税种已经划作中央固定收入，商品批零以外的第三产业的营业税才是地方主要的固定收入，因此，地方财源建设的重点应该是大力发展第三产业。

其次，进一步巩固基础财源。从税种构成来看，国税部门征收的“两税”（含税收返还）为地方财政提供了 51% 的收入，地税部门征收的营业税、地方企业所得税等约占地方财政收入的