

# 序

郝昭斌

经济决定税收,税收反作用于经济,这是税收经济观的基本要义。经济活动浩繁复杂,经济关系千丝万缕,人类在社会发展过程中始终建设经济、研究经济、驾驭经济并享受经济,百折不挠地探索着经济规律。特别是进入 21 世纪,社会主义市场经济在中国日趋成熟,国民经济得到持续快速发展,在世界经济格局中地位日益提高。而税收作为国家宏观调控的重要手段和政策导向,担负着组织财政收入、调节社会分配、反映资源配置等重要职能,为全面建设小康社会发挥着巨大作用。党的十六大明确提出分步推进税制改革,建立更加科学、公平的税收体系,为我国经济社会发展创造更加良好的税收环境,这为新时期税收工作指明了方向,也为税收研究提出了新的课题。

近年来,我国税收理论界、税收管理者在围绕社会经济与税收制度、经济发展与税收科学管理等重大课题上加快研究探索步伐,着力税收理论自主创新和税收改革实践。可以说,理论研究精彩纷呈,研究成果非常丰硕。我手中的这本即将付印出版的《我国水电行业税收政策、分配及征管研究》,就是湖北省宜昌市国税局和宜昌市税务学会在这一实践和研究领域中的一次成功尝试。

《我国水电行业税收政策、分配及征管研究》选取的是关系国计民生、影响重大的水电行业的税收政策、水电税收跨区域分配和税收征管等问题,本研究报告由《促进我国水电行业发展的税收政策

研究》、《我国跨区域水电税收分配问题研究》和《我国水电行业税收征管问题研究》三个子报告组成,对水电行业问题如此系统研究,这在我国税收研究领域还是第一次,填补了这方面研究的一项空白,为我国行业税收研究做出了贡献,具有重要的现实与深远意义。

一个成功的研究报告,必须立足于发现问题、分析问题和解决问题。该课题研究人员通过对全国十二个省市税企双方面的调研,认为我国水电行业发展总的形势是好的,但不可忽视还存在一些矛盾和问题,这些矛盾和问题客观上成为影响水电行业稳定、快速、可持续发展的原因之一,干扰了水电税收依法征管和依法分配的秩序,弱化了税收对水电行业的调控和导向作用,同时也阻碍了水电行业税收科学化、精细化、法制化进程。该项研究坚持以科学发展观为指导,以直面的勇气、负责的态度和理性的思索为我们全面展示了当前水电行业税收政策、税收分配和税收管理的问题及解决途径,理论性和针对性较强,研究成果比较系统。

我国水能资源丰富,同时水电是可再生、环保型的能源,对其他能源有替代作用,在能源战略和西部开发、中部崛起战略中极其重要。《促进我国水电行业发展的税收政策研究》认为积极的水电税收政策对于有效解决我国水电开发不足、弱化水电自身发展矛盾困扰和保持国民经济可持续发展十分必要。客观地指出了当前税收政策不利于水电行业发展的的问题及弊端。通过对国际、国内和行业等因素的横向、纵向比较分析,明确了我国水电行业税收政策的主要发展趋向,并指出了相关政策改革建议。

跨区域水电工程的存在及分税制的实施,给水电税收管理和财税体制带来了许多新情况和新问题,特别是多主体税收利益之争、税收分享的法律如何确定、事权与财权不尽一致、税收征管上的矛盾等已成为当前必须面对和应及时加以解决的问题。《我国跨区域水电税收分配问题研究》不仅剖析了三峡电站税收跨区分配问题的特殊性,同时,通过大量的实证调查,揭示了水电行业税收跨区分配问题及其成因的普遍性,在坚持合理、合法、科学、规范等原则的基

基础上,首次提出跨区域水电税收分配的改革模式。

近年来,水电行业税收得到快速增长,已成为不可忽视的重要的行业税源之一。由于水电行业自身发展特性等因素的影响,水电税收征管面临着一些难点、矛盾和问题,给推行科学化、精细化、规范化管理和水电税收可持续发展带来一定的影响。《我国水电行业税收征管问题研究》认真总结了水电税收征管实践经验,深刻透视水电行业征管的症结所在,提出了“三分四清五化”的创新举措,这些经验、措施对当前加强水电行业征管大有裨益。

本研究报告关注的不仅仅是税收本身,更多的是着眼宏观经济,发展区域经济,促进行业经济发展,跳出部门看全局、跳出税收看经济、跳出地域看全国、跳出表象看本质,试图揭示水电行业税收经济的辩证关系和普遍规律。细读研究报告,可以发现以下研究特点,一是采取了实证分析、比较分析,既切实可行,也很务实;二是采取税企结合进行研究,这使研究更具有价值,可用性提高了,水电行业税企双方有什么问题,可以加以沟通;三是研究的视角选得比较准,很好地将水电行业的特殊性,如何发挥税收政策的促进作用,水电产品的混合特性作为视角加以研究。四是研究的重点突出,以三峡为代表,有一般性问题,也有三峡特殊性问题;五是研究的实践性比较强,将税收政策、分配、征管放在一个平台上进行研究分析增强了系统性和可行性;六是内容针对性比较强,跨区水电税收分配及征管问题,既阐述了共性,也阐述了特殊性,都给出了很好的交代;七是报告的现实价值深远、内涵丰富、数据详实、论证科学,有的地方分析得入木三分。八是报告采取国际借鉴的方法,对国外水电税收政策、分配等进行了比较和参考,使报告的视野更为宽泛,研究更为透彻。可以说是一个难得的很有价值的行业经济税收研究报告。

党的十六届五中全会提出了要进一步增强自主创新能力,这种自主创新,不仅仅局限于科技领域,也包括理论和体制的探索与变革,所有创新活动应是开放的、群众的,将体现于各个部门、各个行业和各个领域,基层税务部门和税务学术团体无一例外应成为其重

要部分。研究工作是枯燥的、艰辛的,从事于斯的人都深感其味。然而作为一个市级基层部门不仅认真地履行“聚财为国、执法为民”的职责,还能从地域性税收征管特点出发,坚持在税收征管实践中发现问题、思考问题、解决问题,使税收理论与实践、税收征与纳、税收研究与税源管理等有了一个很好的对接。该课题研究人员,以实事求是和认真负责的态度,采取多种方式调查了全国一些省市的水电税收情况,查阅了大量的资料,数十次修改最终成稿,并召开了大型课题论证会。这种敢为人先的勇气、负责的工作态度、务实的工作作风、创新的工作举措是值得称道和大力提倡的。

当然作为基层税务部门研究全局性课题以及该课题本身的开创性特点,研究中难免在收集资料的全面性、所站视角的高度性和理论分析的透彻性方面存在不足,但这丝毫不影响该报告作为学术研究的参考价值和管理工作的借鉴作用。

经济社会与税收管理研究领域广阔,做好税收工作必须着力研究现代税收理论和管理方式。我相信,有与时俱进、持之以恒的探索精神,有了一大批基层单位的积极思考、共同努力,我国税收科学化、精细化管理之路会越走越宽。我衷心希望全国有更多税务基层单位和理论工作者加强税收创新性研究、不断丰富税收理论研究活动,出现更多更好的成果,为我国社会主义市场经济建设和税收事业健康快速发展做出积极贡献。

2006年2月于北京

# 目 录

促进我国水电行业发展的税收政策研究·····	( 1 )
一、强化促进我国水电行业发展税收政策必要性分析 ···	( 3 )
(一)落实我国水电产业发展战略的需要 ······	( 4 )
(二)贯彻我国能源建设科学发展观的需要 ······	( 5 )
(三)确保我国当前和未来能源发展安全的需要 ······	( 6 )
(四)解决我国水电开发不足与现实供求矛盾的需要 ······	( 9 )
(五)保持国民经济可持续发展的需要·····	( 10 )
(六)有效化解水电自身发展特殊矛盾的需要 ······	( 13 )
二、现行水电行业税收政策存在的主要问题和弊端	
分析 ······	( 14 )
(一)我国水电企业税收政策基本概述 ······	( 14 )
(二)我国现行水电税收政策的正面作用分析 ······	( 15 )
(三)我国现行税收政策不利于水电发展的问题分析 ······	( 16 )
三、我国水电行业税收政策发展趋向分析 ······	( 33 )
(一)国际背景:简化税制、公平税负、降低税负是当前 国际上税收政策发展的总趋势 ······	( 33 )
(二)国内环境:完善税制、降低税负、加快增值税转型、统一 税政、扩大税基和加强税收政策对国民经济及重点产业 发挥宏观调控作用,是我国当前和未来一段时期内税收 政策改革和发展的大方向 ······	( 34 )

(三)行业因素:有利于水电发展的水电税收政策已是水电行业多元效益发挥、多渠道融资、可持续发展和行业税负平衡等内在要求 .....	(38)
(四)我国水电税收政策改革基本取向 .....	(42)
四、对我国水电行业税收政策改革的建议 .....	(43)
(一)水电行业税收政策改革的指导思想 .....	(43)
(二)水电行业税收政策改革应遵循的基本原则 .....	(43)
(三)水电行业税收政策改革的目标定位 .....	(44)
(四)对水电行业税收政策改革的途径建议 .....	(45)
我国跨区域水电税收分配问题研究 .....	(56)
一. 我国跨区域水电税收分配问题的提出 .....	(60)
(一)我国跨区域水电税收分配概述 .....	(60)
(二)我国跨区域水电税收分配政策分析 .....	(61)
(三)我国现行跨区域水电税收分配政策的问题和弊端 .....	(70)
二、我国跨区域水电税收分配问题的成因 .....	(80)
(一)受计划经济时代决策行政干预惯性的影响 .....	(80)
(二)受水电建设中河流本身跨区自然特性的影响 .....	(80)
(三)受水电工程跨区多元化投资现状的影响 .....	(84)
(四)受征管多阶段、环节、税种和机构异位的影响 .....	(85)
(五)受水电跨区域建设行政财权利益主体多元的影响 .....	(86)
(六)受我国水电流域梯级开发政策和发展的影响 .....	(87)
(七)受库区移民法规政策制约性的影响 .....	(89)

(八)受跨区水电税收分配理论观点误区的影响 .....	(90)
三、我国跨区域水电企业税收分配政策发展趋向.....	(93)
(一)我国跨区水电税收分配政策历史变革比较与趋势.....	(93)
(二)国外税收分配政策及对我国跨区水电税收分配的国际 经验借鉴 .....	(96)
(三)我国水电体制改革及发展战略与跨区税收分配政策 取向 .....	(99)
四、对我国跨区域水电税收分配政策改革可行性 建议 .....	(102)
(一)跨区域水电税收分配的指导思想 .....	(102)
(二)跨区域水电税收分配的基本原则 .....	(103)
(三)跨区域水电税收分配的改革模式建议 .....	(108)
(四)跨区域水电税收分配的实现途径 .....	(111)
<b>我国水电行业税收征管问题研究 .....</b>	<b>(118)</b>
一、我国水电税源发展和税收征管现状 .....	(120)
(一)我国水电税源发展的基本态势 .....	(120)
(二)我国水电税收征管的基本特点 .....	(130)
(三)我国水电行业税收征管的基本现状 .....	(131)
(四)我国水电行业税收征管的基本经验 .....	(138)
二、我国水电税收征管存在的矛盾和问题 .....	(139)
(一)从行业特性看,“四多”难点不可忽视 .....	(140)
(二)从政策现状看,“四性”弊端影响较大 .....	(142)

(三)从体制情况看,“三大矛盾”困扰征管 .....	(144)
(四)从税收管理看,“四个问题”不容回避 .....	(146)
三、强化和优化我国水电税收征管的对策和建议 .....	(147)
(一)水电行业税收征管的指导思想 .....	(147)
(二)水电行业税收征管应遵循的基本原则 .....	(147)
(三)水电税收征管的可行性措施建议 .....	(149)

**Researches on the Tax Policy over the Promotion of the Hydroelectricity Industry in China..... (1)**

**1. Analysis on the necessity of intensifying tax policy on the hydroelectricity industry in China .....** (3)

(1)It's the demand for carrying out the national strategy of developing hydroelectricity industry in China..... (4)

(2) It's the demand for the scientific development on the energy construction of our counrtry .....

(3)It's the demand for insuring the safety of energy sources' development at present and in future .....

(4)It's the demand for solving the contradiction between the under-development of hydroelectricity and supply and need in reality in China. ....

( 5)It's the demand for keeping the sustainable development of national economy in China ..... ( 10)

( 6)It's the demand for effectively weakening the special contradiction in self-development of hydroelectricity industry ..... ( 13)

2. Analysis on the primal problems and short comings caused by the present tax policy on hydroelectricity industry ( 14)

( 1)Summarization over the basic tax policy on hydroelectricity enterprises in China ..... ( 14)

( 2)Analysis on the positive effect of tax policy on hydroelectricity in China ..... ( 15)

( 3)Analysis on the problems caused by the present tax policy that is not conducive to the development of hydroelectricity..... ( 16)

3. Analysis on the development trends of tax policy on hydroelectricity industry in China ..... ( 33)

( 1)International background: to simplify tax system, to equalize and reduce tax burden is the general trend for the development of international tax policy ..... ( 33)

( 2)National environment: the general orientation for the development and reform of tax policy in China at present and in future is to perfect tax system, to lower the tax bearing, to quicken value-added tax reform, to unify tax policy, to extend tax base and to intensify the tax policy's macroeconomic control over the development of national economy and major industries..... ( 34)

(3) Vocational factors: the tax policy which is conducive to the development of hydroelectricity is the internal request of exertion of multi-benefits, multi-financing, sustainable development of hydroelectricity industry and the balance of tax burden ..... (38)

(4) The basic tendency for the reform of the hydroelectricity tax policy in China ..... (42)

#### 4. Suggestions on the taxation policy reform of hydroelectricity industry in China ..... (43)

(1) The guideline for the reform of hydroelectricity tax policy... (43)

(2) The basic principles for the reform of hydroelectricity tax policy (43)

(3) The objective for the reform of hydroelectricity tax policy (44)

(4) Suggestions on the avenues of the reform of hydroelectricity tax policy ..... (45)

### Researches on the Tax Distribution of Transregional Hydroelectricity in China ..... (56)

#### 1. The statement of problems of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China ..... (60)

(1) Basic summarization on the tax distribution of transregional hydroelectricity in China ..... (60)

(2) Analysis on the policy of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China ..... (61)

(3) The problems of the present policy of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China ..... (70)

#### 2. The cause of problems of the tax distribution of transregi-

onal hydroelectricity in China .....	( 80 )
( 1 )Affected by the administrative interference originated from planned economy .....	( 80 )
( 2 )Affected by rivers' transregional natural features in hydroelectricity construction .....	( 80 )
( 3 )Affected by the transregional pluralistic investment status of hydroelectricity projects .....	( 84 )
( 4 )Affected by the replacement of the taxation and administration of multi-phase and multi-link taxes .....	( 85 )
( 5 )Affected by the pluralism of the main bodies' interests of administrative and financial powers .....	( 86 )
( 6 )Affected by the cascade development policy of hydroelectricity basin and its development .....	( 87 )
( 7 )Affected by the limitation of emigration rules and regulations in the reservoir areas .....	( 89 )
( 8 )Affected by the erroneous view on the transregional hydroelectricity tax distribution theory .....	( 90 )
3. The tendency for the development of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China .....	( 93 )
( 1 )The historical reform of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China and its development tendency .....	( 93 )
( 2 )Other countries' policy on tax distribution and their international referential experiences for the tax distribution of transregional hydroelectricity in China .....	( 96 )
( 3 )The development strategy for the reform of hydroelectricity system in China and the tendency for the tax distribution policy.....	( 99 )

4. Some practicable suggestions on the reform of the tax distribution of transregional hydroelectricity in China ··· ( 102 )

( 1 )The guidelines for the tax distribution of transregional hydroelectricity····· ( 102 )

( 2 )The basic principles of the tax distribution of transregional hydroelectricity ······ ( 103 )

( 3 )Suggestions on the reform model of the tax distribution of transregional hydroelectricity ······ ( 108 )

( 4 )The pathways of actualizing tax distribution of transregional hydroelectricity ······ ( 111 )

Researches on the Collection and Management of the Hydroelectricity Tax ······ ( 118 )

1. The development of hydroelectricity tax source and the current situation of the tax levying in China ······ ( 120 )

( 1 )The basic situation of the development of hydroelectricity tax source ······ ( 120 )

( 2 )The basic characteristic of the collection and management of hydroelectricity tax in China ······ ( 130 )

( 3 )The basic situation of the collection and management of hydroelectricity tax ······ ( 131 )

( 4 )The basic experience of the collection and management of hydroelectricity tax ······ ( 138 )

2. The conflicts and problems existing in the collection and management of hydroelectricity tax ······ ( 139 )

( 1 )According to the vocational characteristics, "four key points" becomes the difficulty to be reckoned with ..... ( 140 )

( 2 )According to the current policy and situation, "four defects" will take great influence and shortcomings ..... ( 142 )

( 3 )According to the current system, "three conflicts" will disturb the collection and management of hydroelectricity tax ..... ( 144 )

( 4 )According to the administration of taxation, "four problems" can no longer be shunted aside ..... ( 146 )

### 3. Suggestions on the collection and management of hydroelectricity tax ..... ( 147 )

( 1 )The guidelines for the collection and management of hydroelectricity tax ..... ( 147 )

( 2 )The fundamental principles for the collection and management of hydroelectricity tax ..... ( 147 )

( 3 )The feasible suggestions on the collection and management of hydroelectricity tax ..... ( 149 )

## 促进我国水电行业发展的税收政策研究

**[内容提要]** 优先发展水电是世界各国发展过程中通行的产业政策，我国在能源开发战略上也确定了“大力发展水电”的方针，但从目前水电开发和运行来看，水电发展虽然取得可喜成绩，但仍不尽如人意，水电开发率低，水电产业发展存在很多政策上的制约因素，水电企业经营也面临诸多矛盾和困难，当前加强有利于水电行业发展的税收政策已显得十分必要。本报告分四个部分对我国水电税收政策问题进行研究。首先对税收政策促进我国水电行业发展的必要性进行分析，认为加强税收政策研究是落实水电产业战略、是贯彻我国能源建设科学发展观、是确保我国能源安全、是解决电力供需矛盾、是弱化水电自身发展矛盾困扰和保持国民经济可持续发展的需要。同时分析了现行水电行业税收政策存在的主要问题和弊端。主要对我国水电行业税收政策进行基本概述，对我国现行水电税收政策的正面作用进行评价，对不利于水电行业发展的增值税政策等五个方面问题、弊端进行剖析。另外分析了我国水电行业税收政策发展的趋向。通过对国际背景、国内环境和水电行业因素等三个方面的分析，得出公平税负、转型税制、扩大税基、统一税政是我国水电行业税收政策的主要发展趋向和选择。最后对我国水电行业税收政策改革提出建议。建议包括指导思想、应遵循的基本原则、政策的目标定位和途径选择。

## Researches on the Tax Policies of Developing the Hydroelectricity Industry in China

[Abstract] Giving advantage to the development of hydroelectricity is each country's general industry policy. Our country has also established a guideline named "vigorously developing hydroelectricity" in our strategy of energy development. However, in view of present hydroelectricity development and operation, the hydroelectricity exploitation is inefficient, many political constraints still exist, hydroelectric corporations' management are confronted with a good many conflicts and difficulties. Thus, nowadays, it is quite necessary to tighten the development of hydroelectricity tax policy. There are four sections as follows in detail. First, analyze on the necessity of reinforcing our tax policy of hydroelectricity industry. It seems that this behavior is the requirement for carrying out strategy of developing hydroelectricity industry, carrying out the concept of scientific development on energy construction in China, insuring our country's energy security, resolving conflicts between electricity demand and supply, mitigating inconsistency of hydroelectricity self-development, as well as keep national economy's sustainable development. Secondly, analyze on problems and shortcomings which exist in the present tax policy of hydroelectricity industry. 1) Summarization on basic tax policy of hydroelectricity industry in our country. 2) Going deep into the anatomy on problems, shortcomings of five aspects such as the value-added tax policies which go against the development of hydroelectricity industry. Thirdly, analyze on the developing trend of our country's tax policy of hydroelectricity industry. Through analyzing three aspects of factors-interna-

tional background, domestic environment, and hydroelectricity industry's self-condition, it deduces that tax equality, conversion of tax system, enlarging tax base, unifying tax policies are main developing trend of our country's tax policy of hydroelectricity industry. Last, put forward suggestions on reform of our country's tax policy of hydroelectricity industry, which include four aspects, that is, guiding ideology, fundamentals that should obey, aim orientation of policies, and suggestions on policies' realizing approaches.

能源是人类社会生存和发展的物质基础，是国民经济发展的动力，水电作为重要的能源基础产业，在国民经济中有着举足轻重的作用。优先大力发展水电是我国乃至世界各国发展过程中重要的产业政策。我国拥有得天独厚的水能资源，具有很大的开发潜力。新中国成立特别是改革开放以来，我国的水电事业取得了飞速发展，装机容量和年发电量均居世界第一，但纵观我国水电产业发展，开发率仍然很低，一些融资、电价、税收等国家宏观调控政策还不能很好地发挥促进水电产业发展的作用，给我国水电快速、稳定、和谐、可持续发展形成了相对制约。为此，本报告从税收政策角度，坚持以科学发展观为指导，通过分析税收政策对水电产业扶植的必要性和现行水电行业的税收政策的问题和不足，寻求有利于我国水电等能源发展战略落实的税收政策途径和建议。

## 一、强化促进我国水电行业发展税收政策必要性分析

经济决定税收、税收反作用于经济，这是税收经济观的基本要义。税收作为国家宏观调控的重要手段和政策导向，其税收政策的制定和执行常常要服务于经济产业发展和规划的需要。我国在《国民经济和社会发展“十一五”规划建议》中已明确提出：

按照以科学发展观统领经济社会发展的要求，切实加快转变经济增长方式，有效解决能源、环境等突出矛盾和问题，突破发展的瓶颈制约和体制障碍，坚持走节约发展、清洁发展、安全发展，实现经济可循环可持续发展。从能源建设角度来看，开发水电不仅符合经济效益、供电安全、环境保护和社会效益四大能源政策目标，同时也为我国大力推进国民经济可持续发展提供极其重要的能源保障。因此，我国有必要遵循和体现水电产业发展总趋向，加快调整和落实有利于水电产业发展的税收政策，积极推动和促进水电行业稳定、快速发展。

### （一）落实我国水电产业发展战略的需要

我国水能资源理论蕴藏量为 6.76 亿 kW，年发电量 5.92 万亿 kW·h；经济可开发装机容量 3.78 亿 kW，技术可开发容量 4.93 亿 kW，年发电量 1.92 万亿 kW·h，均居世界首位。由于水力发电利用的是可再生的，洁净的水能资源，加之本国能源需求的原因，水能资源比较丰富的国家都非常重视水电开发，大多数水能资源国将水电开发与利用作为本国重要的经济产业政策和能源战略发展重点。我国也是如此，早在“九五”“十五”制定的国家电力发展规划中已体现了优先发展水电的产业政策，其电力发展规划是：“大力发展水电，优化发展火电，适当发展核电，积极开发新能源”，已将水电开发排在能源建设的第一位，并进一步明确“大力开发水电”的具体措施和目标，提出了“加快开发水电，实施西电东送、南北互供、水火互补、全国联网，以此缓解能源供需紧张和环境污染”<sup>①</sup>。这些举措和目标已成为有助于推动我国经济可持续发展的基本国策。在党的十六届五中全会上，水电等能源建设和安全问题成为《制定国民经济和社会发展“十一五”规划建议》的重要内容之一，阐明今后能源产业要强

<sup>①</sup> 潘家铮著《老生常谈集》第 111 页，黄河水利出版社。