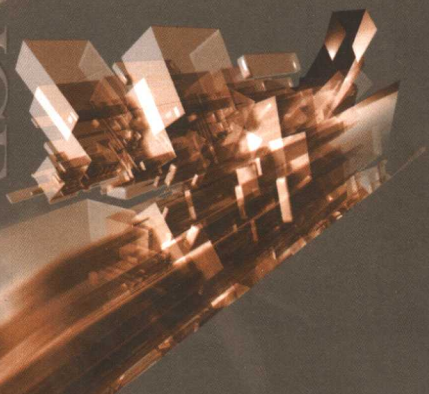


新一轮税制改革

对地方财政的影响研究

郝书辰 曲顺兰等著

XINYUN
SHUIZHIGAI
GE
DUI DIFANG CAIZHENG DE YINGXIANG YANJIU



新一轮税制改革 对地方财政的影响研究

——基于山东省的分析

郝书辰 曲顺兰 著
曹 文 程燕婷

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 周秀霞

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

新一轮税制改革对地方财政的影响研究

——基于山东省的分析

郝书辰 曲顺兰
曹 文 程燕婷 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京汉德鼎印刷厂印刷

海跃装订厂装订

880×1230 32 开 13.25 印张 300000 字

2007 年 3 月第一版 2007 年 3 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6114 - 5/F · 5375 定价：23.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

新一轮税制改革对地方财政的影响研究：基于山东省的分析 / 郝书辰等著. —北京：经济科学出版社，2007.3
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6114 - 5

I. 新... II. 郝... III. 税制改革 - 影响 - 地方
财政 - 研究 - 山东省 IV. F812.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 019747 号

前言

党的十六届三中全会确立的“分步实施税收制度改革”的目标预示着我国开始了新一轮的税制改革，这将是一次适应进一步完善社会主义市场经济体制和中国已融入经济全球化潮流的深层次改革。这次改革中主要税种的调整、税率的降低、税基的扩大和减免税的规范等，不仅对我国经济社会的发展、税制的优化产生重要影响，而且对财政收入、对中央和地方财政收入分配关系也将产生深远的影响。那么，新一轮税制改革如何分步实施，对山东省经济、财政收入会产生什么样的影响，影响程度如何？为此，山东经济学院组成课题组，对这一问题进行了深入细致的调查研究，经过一年多的实地考察、组织座谈、专题研讨等，形成的研究成果集中体现在本书中。

本书的第一章对我国建国以来的几乎每 10 年就要进行一次的重大税制改革进行了梳理，并对其进行了全面、客观和科学的评价，提出税制本身并无优劣之分，税制改革只是为适应国家不同时期不同的政治经济发展目标而进行的。第二章是关于新一轮

税制改革的总体规划,系统地阐述了新一轮税制改革的理论依据、必要性和可行性、总体目标和主要内容以及可能产生的宏观、微观效应,提出税收毕竟只是政府的一个调控工具,是为政府有效地履行职能服务的,税制改革就是要在现有条件下尽可能地达成以最小扭曲性为约束条件的税收能力最大化。第三章是关于地方税体系建设,运用大量的统计资料,通过横向和纵向对比,对山东省地方税收收入特征进行了实证分析和制度分析,提出地方税级配比过小,地方税的财政功能日趋弱化,应按照公共财政理论的要求,构建地方税体系。第四章对现行税制下山东省经济发展状况、财政收支状况以及影响财政收支的因素进行了系统分析。提出山东省近年来财政收支的变动与经济发展、国家分配政策等都有直接影响。第五章是关于新一轮税制改革对山东省经济与财政收入的影响,分别从增值税转型、出口退税改革、所得税收入分享调整、两税合一以及农村税费改革及取消农业等改革将对山东省经济、税收及财政收入的影响进行了实证分析,提出新一轮税制改革措施的分期出台,对山东省经济与财政收入会产生影响,但影响不会太大。第六章应对新一轮税制改革的宏观政策总体取向,根据国家“十一五”时期的发展目标,系统阐述了国家可能的宏观经济政策、财税政策、货币政策、收入分配政策、社会保障政策取向,提出“十一五”时期是新一轮税制改革的关键时期,国家的各种宏观政策应协调配合。第七章是关于山东省应对新一轮税制改革的政策措施,根据山东省“十一五”时期经济社会发展目标,提出总体应对策略和针对各税种的具体方案。

本课题的研究本着实事求是的原则,在宏观经济社会背景

下，突出国家政策的统一性特征，并立足山东省当前的实际，注重深入实践开展调查研究，进行理论实证分析，真实地反映问题并提出行之有效的解决方案，以期研究成果中的结论准确、科学、合理，能为山东省决策部门和实际工作者提供决策依据和参考价值。

由于新一轮税制改革是分步实施的，虽然改革方向和具体的实施方案已经确定，但具体操作还没有一个明确的时间概念。其中，增值税转型和内外资企业所得税的合一等本轮税改的重头戏，至今尚未登场。另外，税制改革只是整体改革中的一个方面，财税改革需要在体制、政府预算、财政管理等各个层面展开，而这些都是影响地方财政收入的很重要的方面。加之本课题组成员自身能力和调查研究范围有限，所以，本课题研究还有很多不完善的地方。我们深知，尽管本书写作告一段落，但对本课题的研究却远未终结，课题组衷心希望各位同仁不吝赐教，以利于研究的不断深化。随着新一轮税制改革的分步实施和财税体制改革的展开，中央与地方财政收入分配关系将进一步明朗，新税改对地方经济与财政收入影响问题还有待于进一步的研究。

在本书出版之际，我们要对在本课题研究中提出宝贵意见的各位专家、学者，提供相关文献资料的财税界同仁以及支持课题成果出版的经济科学出版社表示最诚挚的感谢！

《新一轮税制改革对地方财政的影响研究》课题组

2007年2月



第一章 新中国成立以来的税制改革评价	1
第一节 1994 年以前的税制改革	1
第二节 1994 年的税制改革	8
第二章 新一轮税制改革的总体规划	21
第一节 新一轮税制改革的理论依据和必要性分析	21
第二节 新一轮税制改革的可行性分析	42
第三节 新一轮税制改革的基本原则和总体目标	60
第四节 新一轮税制改革的主要内容	66
第五节 税制改革的效应分析	84
第三章 地方税体系建设	90
第一节 地方税体系建设的必要性分析	90
第二节 山东省地方税制结构状况	97
第三节 山东省地方税收收入实证分析	100
第四节 山东省地方税收收入制度分析	114
第五节 地方税体系建设的政策取向	120

第四章 现行税制下山东省财政收支状况分析	132
第一节 山东省经济发展状况分析	132
第二节 山东省财政收入状况分析	135
第三节 影响财政收入的因素分析	142
第四节 山东省财政支出状况分析	156
 第五章 新一轮税制改革对山东省经济与财政	
收入的影响	170
第一节 增值税转型改革对山东省经济 与税收的影响	170
第二节 出口退税政策调整对山东省经济 与税收的影响	189
第三节 所得税分享改革对山东省财政收入的影响	209
第四节 统一内外资企业所得税对山东省财政 收入的影响	221
第五节 农村税费改革对山东省财政收入的影响	236
 第六章 应对新一轮税制改革的宏观政策总体取向	241
第一节 宏观经济政策取向	241
第二节 财政税收政策取向	251
第三节 货币政策取向	270
第四节 收入分配政策取向	280
第五节 社会保障政策取向	294
 第七章 山东省应对新一轮税制改革的政策措施	298
第一节 “十一五”时期山东省经济社会发展规划	298

第二节 山东省应对新一轮税制改革的政策措施	315
第三节 针对各税种改革的具体方案	328
附录 1 相关统计资料	336
附录 2 相关政策法规	346
主要参考文献	410

第一章

新中国成立以来的 税制改革评价

根据历史经验，大约每经过 10 年，我国的税制就要经历一次大调整，此轮税制改革之前的几次重大税制改革分别发生在 1953 年、1963 年、1973 年、1983 年和 1994 年。

第一节 1994 年以前的税制改革

1949 年新中国成立初期，全国各地税收制度很不统一。1950 年 1 月政务院发布实施了《全国税政实施要则》，统一了全国税政，建立了新的税收制度。1950 年 6 月又进一步调整了工商税收。在此之后直到 1993 年，我国的工商税收又进行了多次调整改革，主要有改革开放前的 1953 年的修正税制，1958 ~ 1963 年的工商税制改革、农业税制统一，1973 年的

工商税制改革和改革开放后的 1983 年、1984 年的第二步利改税。改革开放前的这些改革基本上是在保持原有税负的基础上，实行简并税种、税目，调整税率，简化征收办法，使原来以“多种税、多次征”为特点的工商税收制度逐步变为一种极为简单的税制。而从改革开放后的 1983 年开始，为适应新时期经济发展的需要，有步骤地实行了国有企业利改税，并改革了工商税制。1983 年的改革，是比过去历次税制改革的范围都要广泛得多、经历的时间也长得多的一次全面的工商税制改革。

一、1953 年修正税制

1953 年，在完成了国民经济的恢复任务和开始执行我国第一个五年计划的背景下，为了适应我国进入大规模经济建设的新形势，在坚持“保证税收，简化税制”的原则下，对 1950 年形成的工商税制进行了以“试行商品流通税”为主要内容的税制修正。

这次税制修正的主要内容包括：（1）试行商品流通税。对卷烟、熏烟叶、酒、面粉、原木、化肥、报纸、平板玻璃、钢材、水泥等 22 种主要产品，在原来从生产到销售各个环节征收的货物税、工商营业税、工商营业税附加和印花税基础上加以简并，实行从产到销只征收一次商品流通税的制度。（2）调整货物税的税目税率。将其从原来的 358 个税目调整为 36 项 174 个税目。并将货物税的计税价格由原来按不含税款的价格改为含税款的价格。（3）修订营业税。将工商企业原来缴纳的营业税及其附加和印花税并入营业税，并相应调整营业税税率。同时变更营业税的纳税环节。（4）取消特种消费行为税，将其中电影、戏剧及娱乐部分的税目改征文化娱乐税，其余税目并入营业税。

(5) 粮食、土布交易税改征货物税，停征药材交易税。原交易中只保留了牲畜交易税。后来，根据党中央提出的“公私区别对待，繁简不同”的政策原则，又规定对国有商业批发不征税，私营商业批发照征营业税，对合作社经济给予减免优待。

经过 1953 年的税制修正，在基本保持原有税负的基础上，简化了税制。修正后的税制共有 14 个税种：商品流通税、货物税、工商业税（含营业税、所得税及临时商业税三种）、盐税、关税、农（牧）业税、印花税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税、利息所得税、契税等。

二、1958 ~ 1963 年工商税制改革与农业税制统一

1958 年，我国已基本上完成了生产资料私有制的社会主义改造，开始实行第二个五年计划。经济基础的根本变化，要求作为上层建筑的税收制度也相应地进行重大变革，以适应基本上是单一的社会主义公有制的经济基础对税制的要求。因此，在工商税制方面，1958 年 9 月国务院公布了《中华人民共和国工商统一税条例（草案）》，在“基本上在原有税负基础上简化税制”的方针下，进行了中国税制史上的又一次重大改革。这一改革是以试行工商统一税为基本内容的。其主要内容包括：（1）合并税种。将原来由工商企业单位缴纳的商品流通税、货物税、营业税、印花税等四个税种合并为工商统一税。工商统一税是对一切从事工业品生产、农产品采购、外贸进口、商业零售、交通运输和服务性业务的单位和个人，以流转额为征税对象而征收的一种税。（2）简化纳税环节。对工农业产品从生产到流通，基本上只实行两次课征制，即在生产环节征一道税，在商业零售环节再征一道税。（3）简化中间产品的征税办法。原来规定工业企业

自己制造的用于本企业继续生产的钢铁、五金、棉纱等 26 种中间产品，必须在生产过程中纳税。这不仅增加了纳税事务，也不利于企业经济核算。改革后，除棉纱、皮革、白酒三种产品仍按原规定征税外，对五金、钢铁等二十余种中间产品，均不再征税。(4) 在原有税负的基础上对个别利润过大或过小的产品适当地调高或调低了税率。对协作生产、新兴企业也作了某些减免税照顾。同时，将计税价格改为按企业实际销售收入计算。此外，还将工商业税中的所得税改为一个独立的税种，称之为工商所得税。

此后，又根据形势发展的需要调整了某些税种，如 1959 年停征了利息所得税，1962 年开征了集市交易税，1964 年该税种又暂时停征。1966 年停征了文化娱乐税。经过上述改革，我国工商税收有 9 个税种：工商统一税、工商所得税、盐税、关税、屠宰税、牲畜交易税、车船使用牌照税、城市房地产税、集市贸易税等。

三、1973 年工商税制改革

在文化大革命的环境下，也在“左”的思想对税收经济杠杆作用的否定下，我国于 1973 年又进一步改革了工商税制，将我国税制简化到无以复加的地步。这次税制改革的主要内容包括：(1) 合并税种。把原来对工商企业征收的工商统一税及其附加、城市房地产税、车船使用牌照税、屠宰税合并为工商税，盐税也合并为工商税的一个税目（但实际上并没有执行，盐税仍是一个独立的税种）。合并以后，国有企业只需缴纳一种工商税，集体所有制企业只缴纳工商税和工商所得税。(2) 简化税目和税率。实行工商税以后，税目由过去的 108 个减为 44 个。税率

由过去的 141 个减为 82 个。在这 82 个税率中有很多是相同的，实际上不同的税率只有 17 个。按照新的税率表，多数企业可以只按一个税率计算纳税。（3）改革征收制度。即废除了许多在当时被认为是不合理的征收办法和规定，并在统一税收政策的前提下把一部分税收管理权限下放给地方掌握。（4）调整了少数税率。根据当时形势的需要，对少数行业的税率作了调整，如农机、水泥、化肥等税率调低了一些，印染、自行车、手表等税率调高了一些。但对于多数行业和企业，基本上保持了原来的税收负担。这次税制改革，由于过分强调简并税种，简化征收办法，实行一个企业一般只缴纳一种税，只适用一个税率，使税收的作用进一步削弱。如牲畜交易税保留税种停止征收；国营企业只征收一种工商税；集体企业只征收工商税和工商所得税；对城市房地产税、车船使用牌照税和屠宰税仍然保留，但只对个人和外侨征收。

1958 ~ 1963 年和 1973 年这两次较大的税制改革，由于受“左”倾思想支配，忽视商品经济和价值规律的作用，只注意简化税制和维持原有税负，忽视了运用税收杠杆调节国营企业的利润水平和调节国民经济。1973 年工商税制改革后，我国在一个较长时期内只剩下 11 个税种，即工商税、工商所得税、盐税、关税、农（牧）业税、屠宰税、城市房地产税、车船使用牌照税、牲畜交易税、集市贸易税、契税等。这种税制过于简化的状况，使得税收无法很好地发挥经济杠杆作用。所以，这几次税制改革使税收的作用范围越来越小，不能适应复杂的经济情况。

四、1983 年、1984 年第二步利改税

党的十一届三中全会决定了我国的工作重点转移到社会主义

现代化建设上来，开始了全面的改革开放。这种崭新的社会经济环境的变化，对文革时期在极“左”思潮下形成的税收制度形成了巨大的冲击，这时的税收制度已不能适应新形势的要求，全面的税制改革已势在必行。这不仅是由于作为经济体制一个重要组成部分的税收体制必须随着整个经济体制的改革而改革，而且是由于作为国家组织收入和调节经济的重要手段的税收，只有通过改革才能较好地发挥作用。可以说，这个时期的税制改革实际上是一次税制的重建。

我国从1983年起开始推行利改税的利润分配制度。所谓利改税，是指把国营企业上交利润的形式改为按国家规定的税种和税率交纳税金，税后利润归企业支配，使国家与国有企业之间的分配关系通过税收形式固定下来，以达到既搞活企业，又保证国家财政收入的目的。利改税是我国1983年、1984年分步进行的工商税制改革的中心内容。第一步是1983年，主要对国有大中型企业实行税利并存，使税收比重上升，上缴利润比重下降；对国有小型企业实行完全的利改税。第二步是1984年，在更大范围内实行利改税，并相应地改革了工商税制。

从1983年6月1日起实施了第一步利改税，与此相应的税制改革的主要内容包括：（1）对有盈利的国营大中型企业实现的利润一律按55%的税率征收所得税。企业缴纳所得税后的利润，一部分上交国家，一部分按国家核定的留利水平留给企业。（2）凡有盈利的国营小型企业（固定资产原值不超过150万元，年利润不超过20万元）按8级超额累进税率征收所得税，税率最低为7%，最高为55%。这样，我国新开征了国营企业所得税这一新税种，税收手段开始被运用到国有企业的利润分配上来。

1984年10月1日，第二步利改税方案正式实施，其主要内容包括：（1）将原工商税按课税对象的性质划分为产品税、增

值税、营业税和盐税四个独立的税种。(2) 大中型国营企业按 55% 的税率交纳国营企业所得税, 税后利润征收国营企业调节税, 一户一率。(3) 适当放宽小型企业的划分标准, 工业企业固定资产原值由原来的 150 万元调整为 300 万元以下, 年利润由原来的 20 万元调整为 30 万元以下, 实行新的 8 级超额累进税率, 并调整了累进的起点和级距, 减轻了企业的负担。(4) 开征资源税, 恢复和增设了房产税、土地使用税、车船使用税、城市维护建设税等税种。相比第一步利改税, 第二步利改税进一步改进了国营企业所得税, 调整了原来的税制体系, 建立了多税种、多环节、多层次调节的新的税制体系。

在此之后, 一直到 1993 年期间, 我国在税制改革和加强税制建设方面还做了大量的工作, 归纳起来, 主要有以下内容: (1) 在流转税方面, 进一步强化了产品税、增值税、营业税和盐税四个税种的征收, 使流转税体系相对完善。(2) 在所得税方面, 在征收国营企业所得税的基础上, 又陆续开征了集体企业所得税、城乡个体工商户所得税、私营企业所得税、个人收入调节税等税种, 健全了所得税体系。(3) 在财产税和行为税方面, 在原有税种的基础上, 陆续开征和恢复了烧油特别税、筵席税、建筑税 (后改为固定资产投资方向调节税)、国营企业工资调节税、奖金税和印花税等税种, 为国家实现某些特定的政策服务。(4) 在涉外税收方面, 陆续开征了中外合资经营企业所得税、外国企业所得税和个人所得税, 健全了我国的涉外税法。(5) 在关税方面, 修订发布了进出口关税条例和新的税则, 更多地按国际惯例进行了调整, 以适应对外开放的需要。(6) 在农业税方面, 为了适应农村改革和商品经济发展的需要, 对农业税进行了重大的改革, 主要是将纳税人由原生产队集体交纳结算改为由联产承包农户交纳结算, 改进农林特产的征税办法, 将原