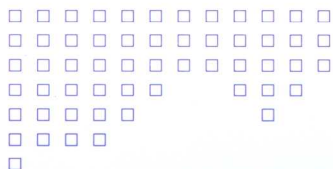


中国税收 研究报告

国家税务总局税收科学研究所/编



2005年

ZHONGGUO SHUISHOU
YANJIU BAOGAO



CHINA

中国税收 研究报告

国家税务总局税收科学研究所 / 编

2005年

ZHONGGUO SHUISHOU
YANJIU BAOGAO



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收研究报告.2005/国家税务总局税收科学研究所编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.7

ISBN 7-5005-9214-0

I. 中… II. 国… III. 税收管理 - 研究报告 - 中国 - 2005
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 074665 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 37.25 印张 640 000 字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 75.00 元

ISBN 7-5005-9214-0/F·8002

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

©责任编辑：蔺红英 李 德

©封面设计：田 晗

前 言

2005年,税收科学研究所(下称“研究所”)进一步落实国家税务总局领导关于加强税收科研工作的指示精神,紧密围绕总局中心工作,积极实施税收科研精品战略,取得了重要的税收研究成果。呈现给读者的这本文集中,共收录了41篇2005年发表的税收研究报告,所选报告内容丰富、观点鲜明,较为集中地反映了当前经济运行和税收工作中的焦点、热点问题的研究现状,充分表明全国税收科研系统税收科研水平的提高和税收科研工作取得的新成果。

与以往年度相比,研究所2005年的税收研究报告具有三个特点:一是集中力量开展重点课题研究,研究所共组建了五个课题组,这些课题到2005年底已经全部完成研究并刊发了研究报告。二是对经济和税收热点问题进行了研究,对相关问题提出了具体的对策建议,供有关领导和部门参考。三是为借鉴国外的有益经验,更好地为我国的税收改革服务,加强了外国税收研究工作,完成了一些有价值的研究报告。

研究所决定从2005年起按照年度编辑出版税收研究报告文集。为了增强时效性,我们将于每年年初编辑出版上年文集。2006年收录的报告均为2005年发表的税收研究报告。

在本书出版之际,谨向对税收科学研究工作给予大力支持的全国税务系统的领导和同志们,以及对本书的出版给予重要支持和帮助的中国财政经济出版社,表示诚挚的谢意!

本书由研究所所长刘佐担任主编,副所长靳东升、靳万军担任副主编,具体编辑工作由理论政策室研究员石坚、付广军承担。

虽然编者已尽了最大努力,但疏漏或错误之处仍在所难免,恳请读者批评指正。

国家税务总局税收科学研究所

2006年4月

目 录

税收与经济

农业税免征后农民的税收负担仍须进一步减轻

..... 国家税务总局课题组 (3)

新中国税收事业的开创者和奠基人

——纪念陈云同志诞辰 100 周年 刘佐 (6)

税源监控指标体系与税收收入预测方法研究

..... 国家税务总局科研所课题组 (31)

中部崛起的税收对策研究 促进中部崛起的税收政策研究课题组 (58)

关于我国宏观税负问题的比较分析 刘新利 陈琰 (78)

关于核电进入电力市场的税负及税收政策研究 张培森 付广军 (89)

完善税收分配机制 促进城市圈经济一体化发展

..... 湖北省地方税务局课题组 (127)

我国企业所得税收入水平分析及政策建议

..... 山东省青岛市国家税务局课题组 (146)

税 收 政 策

工业反哺农业时期的“三农”税收政策研究

..... 国家税务总局科研所课题组 (161)

西部大开发税收优惠政策实施效果评估

..... 推动西部大开发相关税收政策研究课题组 (180)

我国企业年金税收政策问题研究 杨元伟 王道树 张雄 (196)

再就业税收优惠政策利弊分析及政策取向	饶勇 (210)
完善农产品加工业增值税政策的调查与建议	郝晓奇 马衍伟 (218)
促进就业的税收政策研究	贵州省税务学会课题组 (234)
区域经济发展的税收政策选择	徐锦辉 承玉松 (245)
税收在构建和谐社会中的作用缺失分析及对策研究	祁彦斌 (260)
促进中部崛起的税收政策探析	胡孝伦 (271)

税 收 制 度

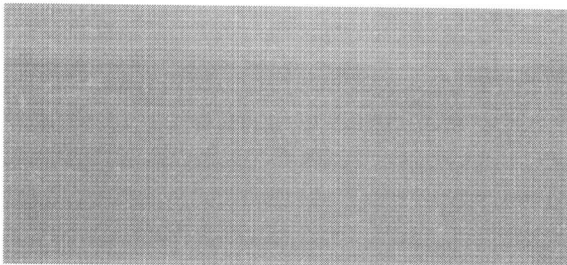
增值税转型及配套改革研究	增值税转型及配套改革研究课题组 (285)
中国房地产税收制度的发展	刘佐 (295)
转让定价税制的国际比较与借鉴	胡道新 (317)
关于遗产税制的几个问题	刘佐 石坚 (331)
中国地方税制度改革探索	张旋 (349)
我国转让定价税制的现状、问题及改革方向	周华伟 (368)
论营利组织、非营利组织的形式与所得课税	刘磊 (383)
福利国家的税收分配与财政再分配及对我国的启示	顾红 (392)
借鉴国际经验,完善我国企业所得税制度	丁淑芬 (402)

税 收 管 理

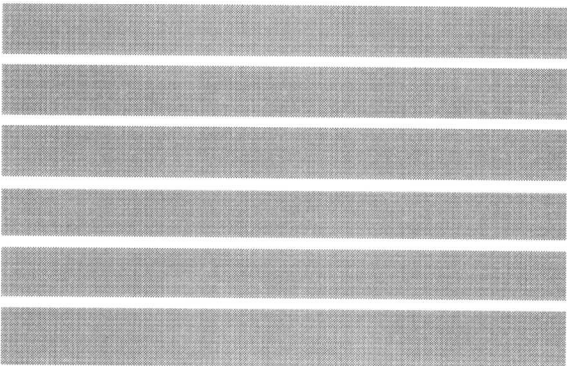
我国税收执法环境的对比研究	国家税务总局科研所课题组 (413)
税收精细化管理综合研究	国家税务总局科研所课题组 (428)
政府绩效管理与金税工程绩效	靳万军 (442)
论实现税务现代化的目标路径选择	顾惠祥 (457)
哈尔滨市国家税务局“综合数据管理系统”运行情况的调查与分析	黑龙江省哈尔滨市税务学会课题组 (468)
关于我国电子商务税收问题的调查及建议	电子商务与税收课题组 (475)
对我国税务代理制度产生、发展及现状的思索 ——兼谈依法治税的外部环境与税务代理	周禄芳 (482)
我国石油安全保障机制与避免双重征税协定的适用	魏志梅 (494)
关于构建税收执法预警监控系统的思考	胡晓曼 兰平 (504)

外 国 税 收

欧盟税收协调的理论及经验教训研究	国家税务总局科研所课题组 (515)
巴西、阿根廷税收法律体系考察报告	国家税务总局科研所考察团 (532)
日本金融税制考察报告	国家税务总局科研所考察团 (544)
个人所得税税前扣除的国际比较	刘佐 李本贵 (555)
2004 年世界税收形势的回顾和总结	靳东升 (566)
国外“三农”政策的比较与借鉴	马东来 (575)



税收与经济



农业税免征后农民的税收 负担仍须进一步减轻

国家税务总局课题组

当前，社会上存在着一种农业税免征后农民、农村将处于无税状态的片面认识，实际上，农民长期以来不仅缴纳农业税，而且还承担着其他方面的税收负担。

首先，农民在从事农业生产过程中需要承受增值税、车辆购置税、车船使用税等税收负担。在增值税方面，虽然目前对农民销售的自产农产品免征增值税，但农民购进农业生产资料所包含的增值税进项税款也不能在销售农产品时得到抵扣而是由农民自己承担。据测算，不包括购进固定资产所含税款，农民购置农业生产资料的增值税税收负担率平均为农产品总产量的 7.8%。在农产品总产量中，能够真正成为商品进入流通领域的仅占 35%~40%。即便按 40% 计算，将农民购进农业生产资料负担的 7.8% 的增值税税款换算成销售农产品商品所不能抵扣的增值税进项税金，则税负达 19.5%，比一般货物的增值税 17% 的税率还要高出 2.5 个百分点。这也就是说，农民从事农产品生产实际承受了比一般加工品生产还要高的增值税税负。据统计数据推算，2003 年农村居民家庭从事第一产业生产和购买生产性固定资产现金支出约为 6112 亿元^①，考虑到农膜、化肥、种子、农机等部分农业生产资料免税的因素，农

^① 文中用于统计的农村人口数为 2004 年《中国统计年鉴》统计的 2003 年乡村人口数 93750 万人（下同）。如果按照 2004 年《中国统计年鉴》统计的乡村总人口 76851 万人计算，此处为 5011 亿元。

民购进含税生产资料金额约占其全部生产资料购进额的60%，即3667亿元，换算成增值税不含税价格为3134亿元，由此大致匡算出全国农民当年购买农业生产投入品所负担的增值税进项税额约达533亿元^①。在车辆购置税方面，农民从事农业生产购置的农用运输车需要缴纳车辆购置税，2003年我国对农用运输车征收的车辆购置税为2.9亿元，绝大部分由农民承担。此外，农民在生产过程中使用的载货机动车船、人力或畜力非机动车船还须缴纳车船使用税。

其次，农民在日常消费过程中还承担了包含在消费品价格中的增值税、消费税和营业税等流转税负担。根据统计资料推算，2003年农村居民生活消费支出占全国居民生活消费支出的比例约为44.1%，而当年全社会消费品零售总额为45842亿元，实现的增值税收入为6661亿元，营业税收入为2869亿元，以此可以大致匡算出农民作为消费者购买商品和服务当年所负担的增值税、营业税约为4203亿元^②。此外，农民购买一些特定消费品如烟、酒等还需负担消费税，购买日常生活用摩托车、自行车等交通工具也需要缴纳车辆购置税和车船使用税，购买自用房屋还需缴纳契税等。虽然城市居民在日常生活消费中也承担着上述税收负担，但是与城市居民相比，农民却难以享受应有的公共产品和服务，相反，由于现行流转税等工商税收是在商品的生产或销售地课税，农民购买生产资料和消费品所负担的税收大部分集中在了城市工商企业所在地，并作为城市公共产品和服务供给的财力来源，而农民所在地乡村政府并没有获得，自然也难以将其作为向农民提供公共产品和服务的所需财力。

再次，农民作为银行储户需要就利息所得向国家缴纳个人所得税。按2003年城乡居民储蓄存款余额中农户储蓄占17.5%的比例匡算，当年储蓄存款利息个人所得税总收入为280亿元，农民需要负担的储蓄存款利息个人所得税约为49亿元，并且现行储蓄存款利息个人所得税收入全部用于城镇居民的失业保障，而同样缴纳利息所得税的农民则排除在这种保障体系之外，实际上相当于没有得到国家社会保障的农民，在为城镇居民失业人员的社会保障作贡献。

此外，农民从事第二、三产业的生产经营，农民进城务工以及农民转让自有财产等，都与城镇居民一样需要照章缴纳流转税、所得税及其他相关税收。

① 如果按照2004年《中国统计年鉴》统计的乡村总人口76851万人计算，此处为437亿元。

② 如果按照2004年《中国统计年鉴》统计的乡村总人口76851万人计算，此处为2907亿元。

部分进城务工农民还要缴纳社会保障费，但却并不能享受相应的社会保障服务。

根据上述测算，仅农民从事农业生产所负担的不能抵扣的增值税进项税款和缴纳的车辆购置税，农民在日常消费中负担的增值税、营业税，以及农民缴纳的储蓄存款利息个人所得税，2003 年大体为 4788 亿元，约占农民总收入的 14.3%^①。由此可见，农业税免征后，农民仍承担着一定的税收负担，而并不是处于无税状态，并且与城镇居民相比，农民所承担的税收负担相对于其所能享受的公共产品和服务而言也是不对等的。单单取消农业税，并不能使我国长期以来形成的以牺牲农民利益换取城镇工业化发展的格局得到根本的转变，距离实现工业反哺农业、城市支持农村的战略目标还有很大的差距，尚需做很多的工作。从税收的角度而言，仍须在继续深化农村税费改革的过程中，采取有效措施进一步减轻农民税收负担。*

课题组组长：许善达

成 员：杨元伟 王道树 黄 运

执 笔：王道树 黄 运

^① 如果按照 2004 年《中国统计年鉴》统计的乡村总人口 76851 万人计算，此处为 3396 亿元，占农民总收入的 12.3%。

* 本文发表时间：2005 年 5 月 30 日。

新中国税收事业的开创者和奠基人

——纪念陈云同志诞辰 100 周年

刘 佐

一、建立新中国的税收制度

陈云同志领导财经工作的才能早在抗日战争后期和解放战争时期就已经非常充分地展现出来，并得到了中共中央和毛泽东主席的高度重视。为此，党中央和毛主席于新中国成立前夕的 1949 年 5 月，将时任中共中央政治局委员、中央书记处候补书记（1950 年 10 月递补为书记）、东北局副书记的陈云同志调回中央工作，负责筹备组织中央财政经济委员会，并在该委员会成立以后担任主任。从此，在党中央和毛主席的领导下，他担负起领导全国财经工作的重任。从 1949 年夏到 1950 年初，为了保证财政支出，治理通货膨胀，控制物价猛涨，他组织财税部门狠抓税收收入，并在总结老解放区税制建设的经验和清理旧中国税收制度的基础上建立了新中国的税收制度。

1949 年 6 月 8 日，为中共中央起草致华东局、华中局的电报，同意中共上海市委和华东财政经济委员会的意见，打击银元投机活动，使人民币占领上海货币阵地。税收方面的措施是：税款一律缴收人民币，并请考虑是否可以预征若干种税款。

同年 6 月 18 日，为中央财政经济部起草致各大区的电报，就统一出入口税则、货物税税则、外汇管理、外贸管理等问题征询各地的意见。

同年 7 月 27 日至 8 月 15 日，根据中共中央的决定，在上海主持召开华

东、华北、华中、东北、西北五个地区财经部门领导干部会议，税收是这次会议的主要议题之一。

同年8月8日，在上述会议上的讲话（收入《陈云文选》第二卷时题为《克服财政经济的严重困难》）中提出：克服财经困难的办法包括增发货币、发行公债、整顿税收、精简节约、调剂物资等。

“目前最要紧的有两件事：一是公粮（即后来的农业税，下同——刘佐注）要征得好，二是税收（指除了公粮以外的其他税收，主要有工商业税、货物税、盐税、关税等，下同——刘佐注）要整顿好。老区过去公粮负担很重，老百姓希望减轻一些。新区工作无基础，还不能按老区的标准征收。因此，老区今年还松不得。”

“过去大城市多数不在我们手里，农业税占总收入的3/4，现在我们有了大城市，情况有了改变。……过去说敌占城市我占乡村，在经济上是敌强我弱，道理就在于城市的税收优于乡村。我们应该逐渐增加税收的比重。努力收税，是解决财政赤字的一种办法，……特别是在一个发展的环境中，加一点税不会出大问题。如果赤字不大，可以用增加税收的方法，努力求得收支大体平衡，以便经济走上健全发展的道路。”

同年8月15日，在上述会议的总结（收入《陈云文选》第二卷时题为《目前财经工作中应注意的问题》）中说：“税目、税率和食盐外销要统一管理。现在拟的税目、税率，可能很多地方不合理，但有总比没有好，先试行两三个月，然后加以总结并进行修改。不能为了十全十美而放弃统一的办法，可以先九全九美暂求统一。地方上个别的特殊情况可以例外，但主要的必须统一起来。”

同年9月3日，毛泽东主席电告中共中央华东局第一书记饶漱石：“中央同意此次上海会议决定的总方针及许多具体办法。我们必须维持上海，统筹全局。不轻议迁移，不轻议裁员。着重整理税收，以增加收入。”

同年10月，中华人民共和国成立，陈云同志任中央人民政府政务院副总理，兼任财政经济委员会主任等职务。此后，1954年9月、1959年4月和1965年1月，在第一、二、三届全国人民代表大会上，连续被任命为国务院副总理。

同年11月13日，为了制止物价猛涨，为政务院财政经济委员会（以下简称中财委）起草指示（收入《陈云文选》第二卷时题为《制止物价猛涨》），其中税收方面的措施是：“各大城市应将几种能起收缩银根作用之税收，于11月25日左右开征。”

同年 11 月 15 日,在中财委第四次委务会议上的总结讲话中指出:物价问题的根本原因在于财政收支不平衡,我们的方针应该是减少赤字。办法是:一、少用。除了保证军政费用的必需开支以外,其他一切开支可省者均省之。二、多收。途径是增加税收和发行公债。三、加强管制。组织群众管制与监督私商。当月 18 日,在政务院第六次政务会议上关于物价问题的讲话中重申了上述方针。由于措施得力,这次涨价风很快得以控制。

同年 12 月 8 日,在首届全国税务会议上讲话。首先介绍了国家财政面临的严重困难:供给人员已经达到 750 万人,预计 1950 年将达到 900 万人;准备解放台湾要建设海军、空军,铁路要建设,经济要恢复,需要大量增加财政开支;财政收入增加有限,财政赤字占财政支出的 60% 左右。

关于解决财政赤字的途径,只有两条道路可以选择:一是发票子(即发行货币——刘佐注),其结果是通货膨胀,物价上涨,老百姓叫苦,投机商发财,社会经济紊乱。二是增加税收,这是最好的办法,不但可以解决财政需要,而且在与农民的合理负担上需要这样做。同时,税收可以回笼货币。

关于税收任务,必须首先把思想搞通。“完成税收任务是一个严重的政治任务,各地党政必须切实加强税收领导来完成这一任务,今后应该把财政工作放在主要议事日程内之主要工作之一,特别是税收。”“对税收任务的完成中央很担心,这是因为还有很多同志对税收认识不足,在某些地方的党政领导上还没有从思想上认识税收的重要性,不给税收增加力量,甚至有的还存在着片面的群众观点与仁政观点,向老百姓要钱越少越好,向国家要钱越多越好,殊不知国家从何处来钱?这些今后必须彻底纠正。”税收的及时收入重要性很大,这是因为公粮不能直接回笼货币,而税收是现金收入,能经常收进来,回笼货币的作用就大。如果货币没有回笼,或者不及时回笼,就要发行货币。

关于平衡税收负担问题,首先应该实现城乡负担平衡,然后城市的负担要超过农村的负担。过去农民的负担比资本家的负担高几倍,这是不应该的。但是目前不是通过减低农业税,而是通过增加城市税收负担取得平衡。农业税的减低是将来的事情,目前一切主张轻税的思想都是错误的。

此外,要大力加强税务干部队伍。

同年 12 月 23 日,主持召开中财委第八次委务会议,讨论了财政部关于全国税务会议的报告。在发言中指出:世上没有点金术,也没有摇钱树,又要养活 900 万人吃饭,所以路只有两条,印钞票和增税。印钞票的路我们不能走,稳妥的办法是在税收上多想办法,打主意。

同年12月26日，起草给中共中央和毛泽东主席的一句重要财经报告，说中财委正在集中公粮使用和收购华中民粮，力求掌握若干机动粮食，以应付粮荒和粮价上涨；苏、湘、赣三省公粮征收面窄，地主、富农负担过重，有层层附加现象，有的产量估得过高，已经嘱咐各地注意改正；税务、盐务会议估计可以增加税收35亿斤小米，来源是减少偷漏税和提高部分税率。

1950年1月6日，同中财委副主任兼财政部部长薄一波致电中共中央和毛泽东主席，作关于全国税务会议、盐务会议和粮食会议的综合报告。报告中说：三个会议认为，由于战争的原因，农民负担占其收入的20%，不能再增加；城市的负担比较轻，增加财政收入应当多在城市税收方面打主意。决定简化税制，抓好货物税、工商税、盐税和关税等主要收入；盐税税率可以提高1倍，公粮可以增收24亿斤。征税方法上海是自报实缴，轻税重罚；北京、天津是自报公议，民主评定，两者都有缺点，今后一律采取自报实缴与民主评定相结合。要解决税收法令不统一、负担不平衡等问题。

同年2月1日，在给中共中央的报告（收入《陈云文选》第二卷时题为《财经旬报二则》）中谈到对于财经问题的认识时说：“各部门、各机关的高级干部对目前财政困难和解决办法不甚了解。例如，开的预算太大，在恢复经济和建设计划中，不分先后和轻重缓急，什么都想干。军队干部则因前线生活常难保证而埋怨，说‘既很穷，为什么养九百多万人’。地方干部则说‘公粮、税收任务太重’。个别余粮省份的干部说‘公粮不宜调往大城市’，要求留在本省。所有这些，都有一面的道理，但从全局来看，是不可能的，也是不恰当的。他们不了解财经状况的重要原因，是我们未向他们作报告。因此，我们拟采取‘通气’办法，以后每旬、每半月或一月，发通报一次，报道财经要闻，使军队和地方的领导人员知道财经情况，以便交换意见，统一看法，共同克服困难。”

同年1月27日，政务院第十七次政务会议通过了《关于统一全国税政的决定》、《全国税政实施要则》、《工商业税暂行条例》、《货物税暂行条例》和《全国各级税务机关暂行组织规程》等一系列重要税收文件，当月30日公布，这标志着新中国税制的统一。

二、实现全国财经工作的统一，正确处理中央与地方、局部与全局、当前与长远的关系

新中国成立伊始，陈云同志就已经开始考虑全国财经工作统一的问题，并