

shuishou yu jingji liangxing hudong
jiyu “shui”shijiao de duowei tansuo

税收与经济良性互动： 基于“税”视角的 多维探索

王建平◎著

湖南人民出版社

shuishou yu jingji liangxing hudong
jiyu "shui"shijiao de duowei tansuo

税收与经济良性互动： 基于“税”视角的 多维探索

王建平◎著

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收与经济良性互动:基于“税”视角的多维探索/

王建平著. —长沙:湖南人民出版社,2010.10

ISBN 978-7-5438-6918-9

I. ①税… II. ①王… III. ①税收管理-研究-中国

IV. ①F812.423

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第194915号

税收与经济良性互动:基于“税”视角的多维探索

王建平 著

出版人:李建国

责任编辑:周熠

装帧设计:罗志义

出版、发行:湖南人民出版社

网 址: <http://www.hnppp.com>

地 址:长沙市营盘东路3号

邮 编:410005

经 销:湖南省新华书店

印 刷:湖南省星城彩色印刷有限公司

印 次:2010年10月第1版第1次印刷

开 本:710×1000 1/16

印 张:13.25

字 数:180000

书 号:ISBN 978-7-5438-6918-9

定 价:28.00元

营销电话:0731-82226732

(如发现印装质量问题请与承印厂调换)

从四个层面构建 税收与经济良性互动机制

(代序)

王建平

当前,我国正处于这样一个发展阶段:全面确立科学发展观;提出了构建和谐社会的战略目标;积极推进改革开放以来第二次经济发展方式转型,加快公共财政与法治财政建设步伐。在这一转轨时期,税收肩负着更为重要的历史使命。经济决定税收,税收反作用于经济这一税收与经济之间的内在关系决定了在经济发展中必须着力构建税收与经济的良性互动机制,在全面实现税收职能的基础上有效推动经济的发展。

衡量税收与经济良性互动的标志是:第一,税收有效发挥组织财政收入的职能作用,满足日益增长的公共财政的需要,进而保障和促进经济的发展;第二,税收在组织收入的过程中,体现合理的税收负担和采用科学的征管方式,税收不妨碍市场经济的运行,使经济始终保持内在的发展动力;第三,税收有效发挥调节分配、实施宏观调控的职能,弥补“市场失灵”的缺陷,促进资源的有效配置,提高经济运行的效率;第四,经济持续健康地发展,为国家财政提供稳定而充裕的税源,使税收的增长保持与经济发展同步。税收与经济这一良性互动的结果就是,税收增长与经济发展相辅相成,两者之间步入良性循环的轨道。

实现税收与经济的良性互动,应注意从四个层面构建“互动”机制。

一是税收工作立足于经济工作全局，与整个经济工作形成良性互动。税收与经济的辩证关系决定了税收工作一定不能孤立地就税收论税收，而应关注整个经济的运行，应在宏观经济的视野下审视、研究税收工作。税收工作的目标和整个经济工作的目标要相统一，税收政策与整个经济政策要保持一致，税收工作的决策与整个经济工作的决策要相协调，税收工作服从和服务于经济工作大局，其结果必然是税收工作有效促进经济的发展，而良好的发展大局又为做好税收工作提供前提与保障。

构建税收工作与整个经济工作的良性互动机制，应关注以下四个方面的问题。第一，注意深入研究税收工作面临的新形势，在此基础上研究工作方针，增强税收工作的前瞻性和针对性，把握税收工作的大局。尤其是在经济困难时期（如2008年下半年国际金融危机以来至目前的时期），对经济发展的走势要有一个清醒的判断，对做好税收工作面临的困难要有足够的估计，对税收服务于整个经济工作大局要有切实有力的措施。第二，财政税收工作应遵循经济运行的客观规律，各级政府应根据经济发展的速度结合考虑税收政策尤其是减税政策因素，从一个完整的经济运行周期来合理编制财政的预算和税收计划，使之建立在现行经济发展水平与税收政策框架之上。第三，在税收工作中始终坚持“依法征税、应收尽收”等组织税收收入的原则，从制度上保障税收与经济良性互动的实现。第四，税收工作应抓住主要矛盾和突出问题。在当前要按照有效实现税收职能的思路，在强化管理，落实政策尤其是结构性减税政策、优化纳税服务方面做好税收工作。《税收工作面临的形势“前所未有的”》、《走出当前财政困境的出路在哪里》、《当前税收工作面临四个突出矛盾》、《努力实现税收与经济良性互动》等七篇文章从不同的视角对如何实现税收工作与整个经济工作的良性互动这一专题进行了思考。

二是税收制度与经济运行的良性互动。税收参与国民收入的分配和再分配，影响各市场主体的收入水平与资源、财富的配置。税收制度是实现税收职能的根本保障。因此，一个税收制度的优劣，直接关系到能否有效实现税收与经济运行之间的良性互动。也就是说，一个好的税

收制度在有效取得税收收入的同时，不仅不伤及经济这个“税本”，反而能有效促进经济发展，而经济的健康发展又为税制的平稳运行奠定了一个坚实的基础。实现税收与经济运行之间的良性互动，最为重要的是税收体系的构建与主体税种的设计。主体税种的设计关系到整个税收制度组织财政收入的基本功能的有效实现，而整个税收制度体系的构建则关乎税收组织财政收入、调节收入分配、实施宏观调控的职能的综合实现。基于现实的经济发展水平、文化传统和增值税制度的优越性，在当前和今后很长一个时期，尽管企业所得税和个人所得税等直接税在我国税收体系当中的比重将逐步提高，但作为对商品和劳务课税的增值税在我国税收体系当中的主体税种的地位不会动摇。因此，构建税收制度与经济运行良性互动机制，增值税制的完善是一个关键。

显然，市场经济运行的客观要求与我国现行增值税制度存在的缺陷，使得增值税制度的改革成为当前税制改革的重中之重。而立足于有效运行的科学的抵扣机制，追求公平、中性、超强的聚财功能的制度设计目标，全面推行规范化的增值税制度则应是当前增值税制改革的基本思路。从这一思路出发，应实现“三个扩大”：即扩大增值税的征收范围，将交通运输、建筑安装等服务业全部纳入增值税的征收范围，把断裂的增值税“链条”连接起来。扩大增值税的抵扣范围，将纳税人外购的所有的资本性货物所支付的增值税税款全部给予抵扣，实行彻底的消费型增值税。扩大按规范化办法征收增值税的纳税人范围。有效实现“两个降低”，即适度降低增值税等商品劳务税在整个税收收入总额中的比重，优化税制结构，以便更好地发挥税收在调节收入分配、实施宏观调控方面的作用。进一步降低小规模纳税人的增值税征收率，构建一个与一般纳税人、小规模纳税人、规模更小的纳税人三个层次纳税人相对应的正常课税、低税负、免税的三层架构的梯级税收负担结构。《适度降低增值税的总体税负水平》、《全面推行规范化增值税制度应立足于有效运行的科学抵扣机制》等六篇文章对增值税改革方面的重大问题进行了专门的研究。

三是税收征收管理机制与经济运行机制的良性互动。税收制度的有效实施，必须依靠一整套与市场经济运行相适应的科学、合理的税

收征收管理机制。这一征收管理机制既要能有效地实施税制，防止税收流失，使税收的实际征收数最大限度地趋近法定应征数，又要不妨碍纳税人正常的经营与管理，与市场经济运行相衔接，最大限度减少纳税成本。而且科学、合理的税收征收管理机制又能够引导纳税人改善和规范管理，强化对自身的约束，最终实现税收征收管理机制与经济运行机制的良性互动。

实现这一层面的良性互动，首先应树立科学管理的税收管理理念，追求有效组织税收收入、优化纳税服务、降低纳税成本的“双赢”目标。其次，要在充分运用现代信息化管理手段的基础上优化组织体系，构造科学的税务管理流程，设计合理的岗责体系，使税务管理各环节运转流畅、有机衔接和相互制约，既防止税务管理职能交叉，又避免出现税务管理的“真空”地带；既要各个管理环节环环紧扣，又要杜绝人为增加无效的管理环节；既要有较高的征管效率，又要最大限度地方便纳税人。再者，在提升税务管理的质量与效率的具体思路上，要突出基础管理、重点税源、薄弱环节和税收政策调整领域的管理。再次，在税务管理的策略上应注意实行分类管理，并注意加强纳税辅导。最后，要注重造就一支胜任新形势下做好税收工作的干部队伍。这是实现税收征收管理机制与经济运行机制良性互动，最终实现税务管理目标的基础。

《实现税务管理科学化》、《税政部门要实现科学管理》、《加强沟通，和谐征纳》等九篇文章对上述问题从不同角度进行了探讨。

四是税务机关与纳税人之间的税收征纳关系的良性互动。税务机关依法征税，切实保障纳税人权利，纳税人依法纳税，拥有良好的税法遵从度，税务机关与纳税人互相信任、有效沟通、和谐相处，两者之间形成一个建立在法治基础上的良性互动的税收征纳关系，进而推动整个税收与经济的良性互动。构建和谐、良性互动的税收征纳关系首先必须从立法与执法两方面强化对政府征税权的制约，这是形成良性互动的税收征纳关系的关键。应始终坚持税收法定主义原则；遵循民主立法的价值取向；将依法行政作为衡量与评价税务机关税收执法质量的根本标准，注意解决税收执法中存在的突出问题与矛盾，从改造税收行政立法程序、把握重大税务案件和行政复议案件的审理等关键环节，加强税收执

法监督。上述观点集中反映在《论税收法定主义》、《税收立法应坚持民主立法的价值取向》、《税收执法要突出解决三个问题》等五篇文章之中。构建良性互动的税收征纳关系,还需要切实保障纳税人权利。这不仅是“主权在民”在税收上的具体体现,而且也是提高纳税人税法遵从度的有效途径。因此,要注意研究构建纳税人地位转型背景下的纳税人权利体系,并探寻纳税人权利有效实现的基本途径。《析纳税人权利缺失的传统法律文化背景》、《构建纳税人的权利体系》、《纳税人权利理念与“政府—纳税人关系”的转型》等系列文章对上述问题给予了足够的关注。

当然,探索税收与经济良性互动机制也应借鉴、吸收其他国家尤其是西方发达国家的成功经验,《澳大利亚纳税人权利的保护与启示》、《学习西方经验的正确态度》等文章就是这一方面思考的结果。

税收与经济之间的上述四个层面的良性互动机制是一个紧密相联、互相影响的有机体。税收工作与整个经济工作的良性互动机制统领整个税收与经济的良性互动机制,它有效组织各个层面的良性互动机制的运行。税收制度与经济运行良性互动机制,是实现税收与经济良性互动最根本和核心的层面,是整个税收与经济良性互动的基础。税收征收管理机制与经济运行机制的良性互动机制、税务机关与纳税人之间的税收征纳关系的良性互动机制则是税收制度与经济运行良性互动机制的保障。而税务机关与纳税人之间的税收征纳关系的良性互动机制则又渗透到其他三个层面的互动机制之中。在构建税收与经济良性互动的机制过程中,应对以上四个层面的互动机制进行多维探索,注意研究每一个层面互动机制运行的内在机理,使之有机配合、科学联动,进而实现整个税收与经济互动机制有效运行。

这本文集所收录的30多篇文章从总体上说贯穿了构建税收与经济良性互动机制这一主线。

(原载《中国税务报》2010年8月4日第8版,发表时略作删减。)



目 录

Contents

第一篇 税收经济观

2009年税收：保持与经济增长的基本同步 /003

税收工作面临的形势“前所未有” /006

当前税收工作面临四个突出矛盾 /010

走出当前财政困境的出路在哪里 /014

努力实现税收与经济良性互动 /019

牢固树立税收经济观 /022

要关注和保障纳税人的利益 /026

第二篇 增值税改革

加快推行增值税改革进程的思考 /031

全面推行规范化增值税制度应立足于有效运行的科学抵扣机制
/041

适度降低增值税的总体税负水平 /048

增值税转型：从优惠政策到公平税负 /052

增值税改革中税率问题的探讨 /057

应继续调整和降低增值税小规模纳税人的征收率 /063

第三篇 税收管理

用科学的发展观指导税收工作 /073

实现税务管理科学化	/076
税务部门要实现科学管理	/078
要突出管理好重点税源	/083
税收政策调整领域的税收管理要抓好	/086
实现“三个转变” 全面提高增值税管理水平	/090
加强沟通 和谐征纳	/096
纳税人权利保护视野下的纳税服务	/098
整顿税风税纪 提升国税形象	/103

第四篇 税收法治

论税收法定主义	/111
提高纳税人税法遵从度的有效途径	/119
税收立法应坚持民主立法的价值取向	/124
税收执法要突出解决三个问题	/127
加强税收执法监督的两点思考	/130
析纳税人权利缺失的传统法律文化背景	/135
构建纳税人的权利体系	/141
纳税人权利理念与“政府—纳税人”关系的转型	/149
纳税人权利保护与政府征税权之制约	/156
纳税人生存与发展权的法律保护	/166

第五篇 学习借鉴

澳大利亚纳税人协会——纳税人的喉舌	/177
澳大利亚纳税人权利的保护与启示	/180
中日两国近代法律改革比较研究	/184
跨越时空与先哲对话	/195
学习西方经验的正确态度	/197



第一篇 税收经济观

2009年税收： 保持与经济增长的基本同步

当前国际金融危机与国内经济形势的变化，使得我们对2009年税收收入的预测与计划安排更为关注。可以预计，2009年的税收将改变连续多年超常规增长的势头，实现理性的正常增长，即保持与国内生产总值（GDP）增长基本同步。综合考虑世界银行和中国社科院等机构的预测，估计2009年我国GDP的增长率将达到8%，按照这一增长速度，考虑到CPI4%左右的涨幅和统计口径差异等因素，预计2009年的税收增长率将在12%左右。

8%左右的GDP增长率，表明2009年的经济增长速度有较大幅度的放缓，但仍保持平稳较快增长。经济增长之所以会出现大幅度的放缓，从国际经济环境来看，2009年形势将更为严峻，金融危机对我国实体经济的影响将逐步显现；从国内情况看，中国经济面临着周期性的调整和结构性调整的双重压力，这将使2009年的经济逐步调整、回落。但国际金融危机对我国经济的影响是有限的，且中央明确采取一系列积极的财政政策，从2008年年底到2010年两年多的时间还将拿出4万亿元扩内需、保增长，估计2009年要投入1万多亿元，这将使我国经济仍保持较好的发展态势。

2003年以来，税收的增长率均在20%以上，2007年更是高达31.4%，税收出现超常规增长，大大高于同期GDP的增长率。之所以预计2009年的税收收入将改变超常增长的势头，实现与GDP增长的基本同步，主要是基于以下几个因素的考虑：

——以增值税转型为主要内容的税收制度的优化，从根本上扭转了税收超常增长的态势。在原生产型增值税制下，对纳税人外购固定资产所支付的税金不能给予抵扣，致使增值税的整体税收负担较高。尤其是2003年以来全社会固定资产投资增长幅度较大，均在20%以上，而纳税人外购固定资产支付的税金不能抵扣的制度性因素形成了累积效应，加之税收管理水平的提高，推动了增值税的大幅增长。由于增值税收入（国内收入）占了整个税收收入的三分之一左右，增值税收入的高速增长，又大大地推动整个税收收入的增长。由于2009年1月1日实行增值税转型改革，预计全国增值税全年将减收1200亿元，从河南省的情况看，将减收71亿元，估计将占当年增值税总量近10%。增值税转型改革不仅大大降低了企业的税收负担，更重要的在于优化了税制结构，建立了使主体税种增值税保持与经济同步增长的机制。

——企业所得税发挥自动稳定器的作用。2004年以来企业所得税的增长幅度在30%左右，2007年更是高达36.6%，大大高于同期税收总收入的增长幅度。近年来，企业所得税占整个税收收入总量近20%。所得税的大幅度增长也是推动税收收入超常增长的一个重要因素，2009年的经济形势决定企业的利润空间将有较大幅度的压缩，作为以“所得”为税基的企业所得税的增幅将大幅度降低，这将直接导致2009年税收增幅大幅度下调。

——其他相关税收政策调整也促使税收增长率趋近于经济增长率。证券交易印花税和储蓄利息个人所得税等税种与GDP的增长并无直接关联，过去这两个税种是推动税收增长高于经济增长的重要因素，但证券交易印花税改双边征收为单边征收，暂停征收储蓄利息个人所得税等政策的调整，也在一定程度上缩小了税收的增长率与经济增长率之间的距离。

——2008年税收收入形成的较大规模在相当程度上制约了2009年的税收增长幅度。2008年1-10月，全国入库税收51414亿元，比上年同期增长21.7%，虽然从8月份开始增幅已回落至5%左右，且最后两个月还将呈不断下降趋势，但全年税收收入还将维持较大的规模。

全年的预算支出刚性很强，加之年初的冰雪灾害与汶川特大地震灾后重建财政支出压力很大，扩内需、保增长，年内后两个月仅中央财政就要安排1000亿元，各级地方政府也在紧急安排支出，公共财政的需要对2008年组织收入提出了强劲的要求。在当前这一严峻的经济形势下，各地组织税收收入的力度还将进一步加大。即使后两个月税收收入零增长，2008年税收收入的增幅仍将达到18.5%，所形成的较高基数将直接影响2009年税收增长幅度。

尽管上述一系列减税措施和相关因素将直接降低税收的增长幅度，但税收亦能保持与经济增长的基本同步。这主要是基于两个方面的判断：一是2009年我国立足扩大内需保持经济平稳较快发展的措施将呈现积极效应，其结果必将拉动经济增长尤其是第二产业的增长，作为主要以第二产业的增加值为税基的主体税种增值税及对建筑安装等领域课征的营业税将随之实现相应增长；二是税制的逐步完善与税务管理的强化必将带来一定幅度的税收增长。增值税的转型，可以有效堵塞税款抵扣的漏洞，增值税因转型实际的减收可能会比理论上预测的要少；实施新的《企业所得税法》后，企业所得税管理更趋规范，潜在的税源将更有效地转化为现实的税收收入。另外，从现实的情况看，由于统计口径差异以及GDP结构与税收结构差异等技术性因素导致名义上的税收增长率略高于GDP的增长率，这也是正常的。

在得出2009年税收将保持与经济增长基本同步这一基本判断的基础上，我们还可以看到，2009年的税收收入还可能呈现两个特征。一是中西部地区的税收增长可能较大幅度低于全国平均增长水平。其原因在于中西部地区大都是资源性省份，2008年税收高速增长的资源性行业的增长在2009年必将大大放缓，其发展方式的转变和产业结构的调整相对于东部地区更困难一些。二是地税部门组织收入的增长幅度可能比国税部门组织收入的增长幅度要大。因为此次减税政策措施大多体现在国税部门负责征收的税种上，而且基础设施建设的投资又为营业税等地方税收提供了充裕的税源。

（本文系作者参加中国税务杂志社“当前经济形势与税法宣传、税收科研选题策划”座谈会上的发言，原载《税务研究》2009年第2期。）

税收工作面临的形势 “前所未有”

面对当前严峻的经济形势，税收比以往任何时候都显得更为重要。而做好税收工作，应注意研究税收活动的内在规律，立足于有效实现税收的职能，特别要注意审时度势，准确把握经济社会变化发展的特征和税收工作面临的新形势，进而调整思路，改进方法，使税收更好地服从和服务于经济发展的大局。

客观分析并准确把握税收工作面临的新形势，是做好当前和今后一个时期税收工作的前提。当前税收工作面临的形势可以概括为四个“前所未有”。一是经济形势的急剧变化前所未有。从2008年8月份以来，受世界金融危机的影响，我国经济急剧下滑。在国家采取一系列宏观调控政策的情况下，经济形势从今年年初以来有好转的迹象和趋势，但经济下滑的总体趋势尚未得到遏制。各级税务机关对这一基本形势应有准确的判断，对由此给经济社会带来的深刻影响与多方面的困难要有充分的估计；二是税务部门组织税收收入的难度前所未有。经济形势的急剧变化带来企业经营收入和利润的大幅度减少，进而导致税源的短缺。税收收入的锐减与公共财政的强烈需要的矛盾加剧，税务部门完成税收计划的困难是以往任何时候都无法比拟的。三是各级地方政府和纳税人对税务机关有效实现税收的职能的期盼程度前所未有。各级地方政府一方面基于促发展，保民生、保稳定的需要，要求税务部门组织更多的税收收入；

另一方面又需要税务机关落实好各项减税政策，切实减轻企业的税收负担，为企业创造一个宽松的发展环境，以促进地方经济的平稳发展。而纳税人也特别需要税务部门落实国家的减税政策，降低自身的税收负担，以克服困难，渡过难关，并增强市场竞争力和发展后劲。可以说，各级地方政府和纳税人均对税务机关有效实现税收的收入职能与调控职能有着很高的期望值。四是纳税人对税务部门提供优质高效纳税服务需求的迫切程度前所未有。在严峻的经济形势下，纳税人更加需要政府转换职能，税务部门提供优质、高效的纳税服务并有效解决生产经营中出现的税收问题。

针对当前复杂的经济形势，调整工作思路，调动积极因素，确定工作重点，着力解决突出矛盾，是做好当前和今后一个时期税收工作的关键。税务机关必须改变单纯以税收计划完成情况作为衡量、评价税收工作质量与成效唯一依据的观念。要围绕全面、有效实现税收筹集财政收入、调节收入分配、实施宏观调控的职能作用，重点做好组织税收收入、全面落实税收政策与优化纳税服务三个方面的工作。在开展上述工作中还要注意转换思路，创新手段并注意彼此之间的有机结合。各级政府与上级税务机关要将上述三方面的工作质量作为衡量、评价各级税务机关税收工作绩效的主要依据。

强化税务管理，高质量地组织税收收入，为保民生与促发展提供充裕的公共财政资金。最近几年，由于诸多方面的原因，税收收入的增长幅度大大高于经济增长的幅度，税收的超常规增长往往掩盖了税务管理中的薄弱环节和问题。随着经济形势的急剧变化和国家实行一系列的减税政策，组织税收收入的困难加大。依法组织税收收入，最大限度地满足公共财政的需要，不仅依然是税收工作最基本的任务，而且在经济困难时期，税务部门有效组织税收收入还具有特别重要的意义。在组织收入的问题上，税务部门要克服三种倾向：一是悲观畏难情绪。认为经济发展处于低谷这一大的背景下税务机关在完成税收计划上难有作为，组织收入上被动应付。二是盲