

税收学术研究丛集

23

科学发展观指导下的 税收政策和税制改革研究

中国税务学会学术研究委员会 编

 中国税务出版社

科学发展观指导下的 税收政策和税制改革研究

中国税务学会学术研究委员会 编

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学发展观指导下的税收政策和税制改革研究/中国税务学会
学术研究委员会编. - 北京:中国税务出版社,2010.3

(税收学术研究丛集;23)

ISBN 978-7-80235-481-4

I. 税… II. 中… III. ①税收管理-财政政策-中国-文集
②税制改革-中国-文集 IV. F812.422-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 008814 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收学术研究丛集

书 名: 科学发展观指导下的税收政策和税制改革研究

作 者: 中国税务学会学术研究委员会 编

责任编辑: 王迎新

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010)63908889/90/91

邮购直销电话: (010)63908837 传真: (010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880×1230 毫米 1/32

印 张: 16.125

字 数: 390000 字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-481-4/F·1401

定 价: 32.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

《税收学术研究丛集》 编辑委员会

主 编	崔俊慧	张英惠
	董志林	徐嘉彤
编委会成员	崔俊慧	张英惠
	董志林	徐嘉彤
	安体富	高培勇
	杨文利	文东平
策 划	罗力勤	黄 琳

《科学发展观指导下的税收政策和税制改革研究》分册

主 编 徐嘉彤

绪 言

《税收学术研究丛集》是汇集中国税务学会学术研究委员会直接承担课题研究成果的一套丛书。自 2002 年编辑出版以来，收到了较好的效果。

中国税务学会学术研究委员会是学会内部的一个学术研究组织，成立于 1995 年。成员大体来自四个方面：一是税务系统离退休干部；二是现任各级税务机关司局级领导干部和有关业务干部；三是国务院及财政部、国家税务总局所属科研机构研究人员；四是财经类高等院校学者、教授。成员中不乏富有税收实践经验、理论造诣较深并且热心税收理论和政策研究的人才。学术研究委员会的主要任务是对一些重大税收理论问题和紧迫的税收政策问题集中进行研究。每年都根据经济税收发展形势的要求，确定若干重点调研课题，采取以分散调研为主、适当集中研讨的方式开展活动。由于各位成员的积极努力，每年都产生一批理论水平较高和实用价值较

大的论文、调研报告、政策建议等，得到较好评价，有的建议还为决策层所采纳。

为使更多的专家、学者和实际工作者能够分享中国税务学会学术研究委员会的研究成果，我们继续编辑出版《税收学术研究丛集》，希冀产生一种互动效果：一方面接受社会各界的检阅，并提供一个更加广泛交流切磋的平台，使我们能够听取税务系统内外专家、学者和实际工作者的宝贵意见，吸收营养，丰富自己；另一方面扩大影响，引起各方面都来关注、参与和支持我们的税收研究工作，把我国的税收理论建设和税收制度建设推上一个新的台阶。

中国税务学会学术研究委员会

2006年4月

编辑说明

科学发展观，是研究税收政策和税制改革的重要指导思想。2008年，中国税务学会学术研究委员会《贯彻落实科学发展观，加强宏观调控，构建和谐社会的税收政策研究》课题组和《税制改革与税收负担研究》课题组，围绕宏观经济调控，调整国民收入分配格局的税收政策取向；完善社会保障、促进就业、鼓励公益性捐赠的税收政策取向；税收职能、税制结构优化、税收基本制度立法的深入探讨；增值税转型改革、调整个人所得税、资源税、消费税，开征环境保护税等税收政策和税制改革问题，进行了调研。经中国税务学会牵头，由来自省市税务学会、科研机构、高等院校的专家组成评审组，从上述调研成果中评选出优秀论文，汇集为本书。供各位读者参阅，欢迎提出宝贵意见。

中国税务学会学术研究委员会

2009年9月

目 录

关于尽快在全国推开增值税转型改革的研究

报告 中国税务学会“增值税转型改革课题组”(1)

税收职能与税制改革探讨

——《进一步完善税收制度》课题组

研讨会上的发言提纲 杨崇春(16)

非常时期应采取特殊政策：加大结构性减税

力度 安体富(26)

对我国近年来国民总收入初次分配格局

变化的判断与建议 倪红日(38)

调整我国国民收入分配格局、提高居民收入

所占比重的财税政策研究 安体富 蒋震(48)

对中国财政收入规模的几点看法

——应保持现有“两个比重”

基本不变 李本贵(78)

论建立有效调节国民收入分配的税制

结构 石恩祥 李航星(88)

税收调节国民收入分配：国内研究现状

与述评 庞凤喜 李波 燕洪国(113)

论进一步完善对公益性捐赠的税收优惠

政策 刘植才(132)

对我国当前就业税收政策的思考 王春雷 朱晓波(144)

尽快壮大全国社保基金是化解养老保险

兑现危机的基本途径

——兼论社会保险费改税的紧迫性…………… 庞凤喜 (160)

社会保障税：中国的选择与思考…………… 刘 蓉 李 进 (176)

我国社会保障费改税的可行性和政策

建议…………… 姚稼强 (212)

关于我国开征环境保护税的思考…………… 丁 芸 (226)

应分步实现我国现有税制向环境保护型

税制转变…………… 赵 恒 (274)

构建中国环境保护税收体系研究…………… 阮宜胜 (280)

构建中国环保税制体系的视野和方向

——落实科学发展观的

税收思考…………… 高 莉 李长江 (301)

资源税费制度的完善…………… 张 捷 (317)

促进节能减排的税收政策研究：理论、

问题与政策建议…………… 安体富 蒋 震 (340)

面向发展与民生 改革完善增值税制…………… 翁荣华 (362)

公平分配视角下的个人所得税模式选择…………… 李 波 (374)

对我国个人所得税减除费用制度的思考…………… 杨卫华 (387)

个人所得税政策调整的效应分析…………… 杨抚生 (401)

个人所得税自行申报纳税问题研究…………… 吴利群 董根泰 (416)

现行消费税政策问题及改善

对策…………… 安徽省国家税务局课题组 (432)

分析地方税收收入状况 探寻地方

税制改革…………… 周时悌 解忠艳 (443)

科学发展观指导下的税收政策应支持

现代物流业向新农村建设倾斜…………… 杨文利 (456)

税制结构优化理论分析…………… 谷志杰 任寿根 (468)

税收基本制度立法的若干思考…………… 涂龙力 (480)

关于尽快在全国推开增值税 转型改革的研究报告

中国税务学会“增值税转型改革课题组”

1994年税制改革我国建立了较为规范的增值税制度。当时考虑到稳定财政收入和抑制产业投资过热因素,实行有限征收范围的生产型增值税制。2003年,党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确“增值税由生产型改为消费型”,为我国进一步规范、完善增值税指明了方向。

我国增值税转型改革从扩大抵扣范围切入的试点逐步推开。按照中央部署,经国务院批准,从2004年7月1日起,以振兴东北老工业基地为契机,作为一项税收优惠政策,在东北地区(东北三省及大连市,下同)的八大行业率先进行增值税转型改革试点。在东北地区试点成功的基础上,为促进中部崛起,国务院决定自2007年7月1日起,将试点区域扩大到中部地区(中部六省26个城市,下同)。2008年7月1日起,试点进一步扩大到内蒙古东部5个盟市和四川地震重灾地区。

到2008年7月,在东北地区的试点历时四载;在中部地区的试点也已一年。根据2008年3月温家宝总理在政府工作报告中提出:继续推进增值税转型改革试点,研究制定在全国范围内实施方案的指示精神,中国税务学会于2008年5月成立了由部分专家、学者组成的增值税转型改革课题调研组,在6月、7

月、8月,就试点情况进行了全面调研,分别邀请试点地区税务部门 and 鞍钢、一汽、大庆炼化、哈尔滨锅炉、大连船舶重工等试点企业代表在沈阳、太原、北京召开增值税转型改革试点座谈会。与会的税务干部和试点企业代表按照税务学会先行下发的调研提纲做了认真充分准备,详细介绍了增值税转型改革试点以来的运行情况。在座谈中一致认为,党中央、国务院的决策及时、正确。东北和中部地区增值税扩大抵扣范围的试点取得了成功,不仅达到了促进东北地区老工业基地振兴和中部地区崛起的预期目的,而且为在全国范围增值税转型改革积累了经验。目前,在全国范围内扩大试点、加快实施增值税转型的条件已经具备,应抓住时机,及早推进。

一、试点基本情况

东北地区试点行业选择了装备制造业、石化工业、冶金业、船舶制造业、汽车制造业、农产品加工业,以及经财政部、国家税务总局批准的军品企业和高新技术企业;允许抵扣的具体范围为2004年7月1日以后新增机器设备投资进项税额;抵扣的具体办法采取“先征后退、增量控制、按季退税”。在实际执行过程中,实行按季增量抵退,年底视财政收入状况,恢复按现行常规抵扣办法办理,超过试点企业当年实现增值税税额部分留待以后年度抵退。截至2007年末,东北地区共认定增值税扩大抵扣范围试点企业46935户,认定企业新增机器设备投资进项税额发生额212亿元;累计实际抵退税额146.9亿元,其中:抵欠5.1亿元,退税额141.8亿元,平均抵扣比例约为71%;抵退税额占同期东北地区国内增值税收入3.97%;占同期东北地区新增增值税收入27.4%,详见附表之1、3、4。其中,2007年认定企业新增机器设备投资进项税额发生额82.4

亿元。实际抵欠 1.4 亿元，退税额 56.3 亿元，抵退税额占同期东北地区国内增值税收入 4.67%；占同期东北地区新增增值税收入 38.2%^①。

中部地区试点行业包括装备制造业、石油化工业、冶金业、汽车制造业、农产品加工业、电力业、采掘业以及高新技术产业。抵退具体办法与东北地区相同。截至 2007 年末，中部地区共认定增值税扩大抵扣范围试点企业 36940 户，新增机器设备投资进项税额发生额 50.4 亿元，实际抵退税额 34.9 亿元，其中：抵欠 2.9 亿元，退税额 32 亿元；平均抵扣比例约为 69.2%；抵退税额占中部六省同期国内增值税收入的 2.7%；占中部六省同期新增增值税收入的 14.4%^②，详见附表之 2、5、6。

从试点总体情况看，各级国税部门与财政、国库等部门相互协调，严格按照有关规定和暂行办法，切实把好试点企业认定关，新增机器设备投资进项税额认定关，抵退申报、审核、落实关，及时解决抵退税运作中存在的问题，缩短抵退资金兑现到位时间，较好地贯彻了中央关于东北振兴和中部崛起的决策意图，发挥了税收改革的积极作用。

试点 4 年来的实践证明，增值税转型改革取得了预期成效。促进了技术改造、产业结构调整和产品更新换代，企业自主创新能力和技术进步的能力有所增强。纳入扩大抵扣范围试点行业大多为东北和中部地区的主导产业，传统资本密集型企业受益最大。其中，东北地区抵退税额最多的四行业依次为冶金业、石油化工业、装备制造业和汽车制造业；中部地区抵退税额最多的四行业依次为电力业、冶金业、采掘业和装备制造业，如图 1、图 2 所示。

① 根据东北地区增值税转型改革试点座谈会税务部门提交数据计算整理而得。

② 根据中部地区增值税转型改革试点座谈会税务部门提交数据计算整理而得。

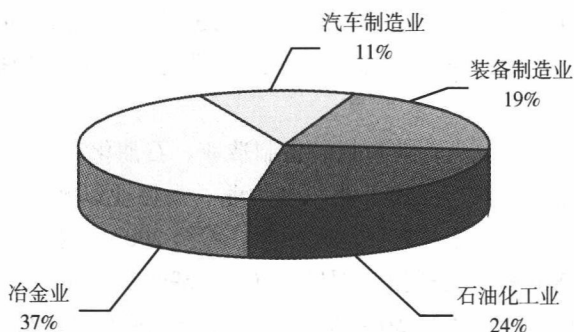


图1 东北地区抵退税额最多的四行业占比情况

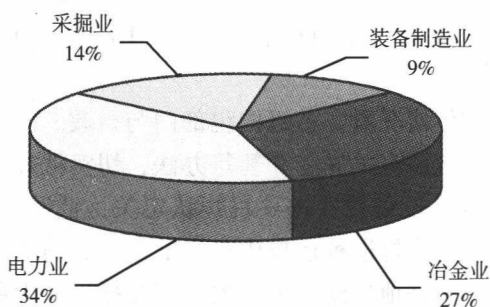


图2 中部地区抵退税额最多的四行业占比情况

东北地区以鞍山钢铁集团公司为例，试点3年半累计取得退税12亿元，加快推进技术改造，完成了生产配套原料基地建设和能源动力建设和三大生产基地布局项目；主要生产工艺、技术装备达到国际先进水平，较好地应对了矿产、能源价格持续高涨的严峻挑战，跻身世界先进钢铁企业行列；热轧卷板等产品出口到美国、韩国等几十个国家和地区，国际竞争力明显增强。中部地区尽管试点时间较短，也初步显示预期效果。以山西省采掘业为例，实行半年共批退税3亿多元，适应煤炭产业技术装备全面升级的战略调整，对加速设备更新、提高技术含量起到了一定作用。

同时,试点还在排解实施难点、强化管理协同、完善技术支撑等方面进行了有益的探索。在试点方案,行业、企业划分认定,抵退办理规程、相关单证验审、抵退进项税核准,不当退税防范措施及运作管理软件趋于成熟,可为在全国推广扩大增值税抵扣范围提供示范;试点过程中较为充分地反映出一些问题,揭示了现行生产型增值税制在试点后,仍不能完全适应两个根本性转变要求,为增值税全面转型积累宝贵经验。

二、试点思考

扩大增值税抵扣范围试点顺利成功实施,初步显示出生产流通领域实行消费型增值税的中性、效率特征,但囿于仅限在部分地区的部分行业试行,且仅限现行增值税征收范围内的新增机器设备投资进项税额抵扣;这一特性尚未充分显现,其促进商品与要素市场流通以及生产服务专业化和生产技术进步等应有效用受到一定制约。我们认为,随着我国社会主义市场经济体制逐步完善,相应要求生产流通领域各环节不重复征税的消费型增值税制全面实施并成熟立法;实现经济发展方式根本性转变取决于产业技术进步和商品与要素配置的专业化服务,相应要求流转税制不干预企业效率决策和生产资料流转不征税的消费型增值税制及早改革到位;改革开放30年来我国市场机制基本建立、综合国力明显提升、宏观调控更趋成熟、税收征管切实加强,加快包括增值税转型在内的税收改革的条件已趋成熟。基于上述考虑,就增值税转型改革试点反映的一些问题形成初步思考分析。

(一) 关于试点

第一,这次试点与其他经济社会改革的试点不同,它是在

既定方向目标下进行的，目的是完善试点内容的操作方法，完善试点内容与税制以至整个经济社会的协调，只能进不能退。试点单位反映，这次试点时间已显过长，久试不决，未提出进一步改革的新内容，心中无底。这次改革使增值税向消费型增值税迈出了关键一步，在初步显示中性效率的同时，也产生了试点地区和行业与全国非试点地区和行业税负不公平现象，扭曲了增值税的中性、效率特征。特别是继东北地区和中部地区后，2008年又扩大到内蒙古东部三盟两市、四川受灾地区。试点企业认定以试点行业产品年销售额占全部销售额50%以上为条件，不仅操作难度大，还形成了同行业产品税负不公平。

第二，试点采取“先征后退、增量控制、按季退税”以减缓对财政收入的冲击，是慎重的、稳妥的。尽管执行过程中，已调整为年底视财政收入状况，恢复按现行常规抵扣办法办理，但具体操作烦琐，认定审批难度大，存在行政执法风险。同时，按季先征后退占压企业资金至少3个月，年终结算部分企业资金占压超过1年；试点企业集团在试点地区内改制、改组、新建，部分分支机构因没有实现增值税而不能抵退；产品出口比重较大的试点企业，因实行“免、抵、退”导致国内增值税实现数额较少，“待抵固定资产进项税额”长期挂账，不仅不能获得抵退税款，而且减少折旧提取，增加企业所得税负担。以大连船舶重工集团有限公司为例，出口船销售收入占比98.8%，试点4年，不仅无法实现待抵固定资产进项税额9333万元，还多缴企业所得税近250万元。

第三，新增机器设备投资进项税额抵退，涉及动产与不动产的界定、城建税和教育费附加的计征等问题，有待于扩大征收、抵扣范围和采用征收环节直接抵扣加以解决。

（二）关于对财政收入的影响

扩大增值税抵扣范围将导致财政减收。试点前，据有关方

面按增量抵扣测算,东北地区预计每年减收 150 亿元左右。但试点运行结果与原来的预计测算差距较大。2004 年 7 月至 2007 年 12 月 3 年半,实际按全额抵退税也仅 146.9 亿元,每年平均抵退税约 42 亿元。座谈会上代表们认为,从一个省看,在试点中除少数县级财政出现困难,总体财政收入运行良好,预计全行业推开也是可以承受的。

(三) 关于对投资的影响

理论上讲,扩大增值税抵扣范围对投资增长有促进作用。东北地区试点反映,扩大增值税抵扣范围对投资影响是温和的,增值税转型只会使投资结构更趋合理。

从全国看,2006 年全国固定资产投资总额 93369 亿元,机器设备投资占 22%,实行增值税行业的机器设备投资仅占 10% 左右,约 9300 亿元,因而扩大增值税抵扣范围对投资拉动有限。

当前,我国投资过热领域主要集中在政府政绩工程、房地产等行业,产业设备更新改造方面的投资相对薄弱。全国全行业实施新增机器设备投资进项税额抵扣,有助于促进产业投资,优化固定资产投资结构。同时,与 20 世纪 90 年代的情况不同,在市场日趋成熟、政企逐步分开的条件下,企业投资在理性选择和自主决策上明显进步,扩大增值税抵扣范围应当不会引发企业投资过热。

(四) 关于对物价的影响

东北和中部地区的试点运行表明,扩大增值税抵扣范围没有推动物价上涨,而且减少生产成本,有利于降低产品出厂价格。

目前,我国物价上涨过快,一是流动性过剩,导致资产价

格上涨；二是国际粮食、原油、铁矿石等基础资源性产品价格上涨向下游延伸，导致消费品价格上涨。从扩大增值税抵扣范围的经济活动看，价格上涨主要是由于成本推动而非需求拉动，随着资源价格上涨向下游延伸对物价上涨的拉动逐步增大。扩大抵扣范围，企业税负有所降低，相应提高消化原材料涨价成本的能力；促进企业加快设备更新改造，也有助于降低生产成本，不仅不会推动物价上涨，而且会缓解物价上涨矛盾。

三、增值税转型改革方案的建议

（一）加快增值税转型改革十分紧迫

进入2008年以来，我国经受了严峻的重大挑战和考验，经济总体保持平稳较快发展态势，但在当前全球通胀现象严重、金融危机加剧，国际经济处于动荡、调整情况下，为国内经济带来一些困难。物价仍在高位运行。原材料价格上升，劳动力价格也上涨，资本市场低迷导致企业融资成本升高，工业品出厂价格居高不下，经济增长放缓，效益下滑；人民币升值导致我国出口产品竞争力下降，出口增速下滑，很多处于产业链低端的制造业企业陷入困境，迫切需要政府出台政策加以扶持。实施增值税转型改革，不仅是适应当前经济发展形势的客观需要，而且是完善和规范增值税制的必然要求。

我们认为，在当前形势下，增值税转型改革的短期减税政策效应有助于企业走出困境；从长远看，也有利于保持经济平稳较快发展。一是有助于优化固定资产投资结构。改善我国投资主要集中在政府政绩工程、房地产等行业过热领域，产业设备更新改造方面的投资相对薄弱的状况。二是有助于缓解物价上涨矛盾。实行增值税转型改革，企业税负有所降低，相应提高消化原材料涨价成本的能力；促进企业加快设备更新改造，