

谢经荣
王文京 主编
吴一坚



中国民营企业发展的 法治环境和税费负担

改革开放30多年来，我国非公有制经济快速发展，从无到有、从小到大、从弱到强，取得了举世瞩目的成就。但与此同时，民营企业依然面临着一些突出的问题，在一定程度上影响了民营企业法治环境的改善。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国民营企业发展的 法治环境和税费负担

谢经荣
王文京 主编
吴一坚



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D922.201.912

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民营企业发展的法治环境和税费负担/谢经荣, 王文京, 吴一坚主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 11 (2013. 1 重印)

ISBN 978-7-5097-4016-3

I. ①中… II. ①谢…②王…③吴… III. ①民营企业-经济发展-企业法-研究-中国②民营企业-经济发展-税负-研究-中国 IV. ①D922.291.914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 281741 号

中国民营企业发展的法治环境和税费负担

主 编 / 谢经荣 王文京 吴一坚

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 范 迎

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 范 迎

责任校对 / 陈 磊

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

印 次 / 2013 年 1 月第 2 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4016-3

定 价 / 79.00 元

印 张 / 20.5

字 数 / 294 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究



编委会名单

主 编

谢经荣 王文京 吴一坚

副 主 编

赵 宏 白莲湘

编辑人员

丁学祥 马璐瑶 韩 鹏 刘 静

改革开放 30 多年来，我国非公有制经济快速发展，从无到有、从小到大、从弱到强，取得了举世瞩目的成就。非公有制经济已成为国民经济的重要组成部分，当前全国登记注册的私营企业达到 1000 万家左右，个体工商户超过 3600 万户，注册资金总额超过 1.5 万亿元；为国民经济发展作出了重要贡献，非公有制经济在 GDP 中占比已经超过 60%；成为解决就业的主力军，新增就业的 90% 以上都来自民营企业。非公有制经济发源于民间、扎根于基层大众，是中低收入家庭的主要就业渠道，是富民经济，对社会和谐十分重要。

改革开放的进程表明，民营企业能否持续、快速、健康发展，法治环境是重要的影响因素之一。民营企业的健康发展，离不开国家相关法律法规的健全，离不开执法环境、司法环境的完善。为深入了解民营企业发展面临的法治环境，近两年来，我们围绕“民营企业法治环境”这个课题，进行广泛调研和深入研究。调研表明，在过去 10 年间，我国民营企业的法治环境有了长足的改进，国家立法逐渐完善，中国特色社会主义法律体系已经形成；政府部门依法行政意识和依法行政水平不断提高，在实现由权力本位向责任本位、由无限政府向有限政府、由管理型政府向服务型政府的转变方面取得了长足的进步；司法体制改革不断深化，为民营企业的迅速发展提供了越来越有力的支持。

但与此同时，民营企业依然面临着一些突出问题，在一定程度上影响

了民营企业法治环境的改善。首先，行政法治环境问题，主要表现在行政立法寻租、市场准入歧视、信息公开不充分、选择性执法、行政裁量权滥用等方面。其次，企业税收问题，主要表现在整体税负水平偏高、税收立法层次较低、税收优惠政策落实不到位、税收征管随意性强等方面。再次，社会保险费问题，分析表明，我国社会保险费率水平畸高、企业缴付社保费率畸高、社保费率水平与人均收入水平不一致、政府财政对社会保障的支出比重较低。除此之外，企业税外负担也比较多。本书正是我们围绕“民营企业发展的行政法治环境”“民营企业的税收法治环境”“企业社会保险费”等几个关键问题进行调研所取得的成果汇编。

本课题的调研主要依托全国工商联法律委员会的各位委员，在调研过程中，各位委员不仅结合自身工作实际分别提交了调研报告，还在法律委员会全体会议上就相关问题进行了深入的交流讨论，付出了心血、贡献了智慧。在调研中，我们还得到了各省区市工商联的大力支持。在此，对各位委员、工商联有关工作人员的工作表示衷心的感谢。

当然，我们的研究还是初步的，希望读者能够结合自身实际，继续进行新的探索，取得新的成果。我们坚信，在党中央的正确领导下，在广大民营企业家和工商联干部的辛勤努力下，民营企业发展的法治环境一定会得到逐步改善，民营经济的明天一定会更加光辉灿烂！

是为序。

谢经荣

2012年7月

目 录

C o n t e n t s

民营企业发展的行政法治环境

003

主报告

政府依法行政与民营企业发展调研报告

(2010 年 6 月) / 003

政府依法行政与民营企业发展调查问卷分析报告

(2010 年 6 月) / 015

037

理论探讨

全面推进依法行政 建设法治政府 王卫国 / 037

探索新时期行政立法与执法新理念 许琼林 / 046

坚持依法行政 促进民营企业发展 刘 亭 / 056

政府依法行政与民营经济的发展 王 丽 / 060

依法行政 长远发展 齐 清 / 072

在立法、司法和执法中保障民企的平等权利

..... 宋学成 / 077

政府行政行为的合法性审查 谢 叶 / 082

093

省区市调研

河北省政府依法行政与民营企业发展调研

报告 范少明 / 093

天津市政府依法行政与民营企业发展环境

调研报告 谷 强 / 101

吉林省依法行政与民营企业发展情况的报告

..... 王 文 / 110

加快转变经济发展方式中凸显的政企关系

问题调研报告 严璋玉 / 119

甘肃省民营企业发展中政府行为存在的问题

及建议 张 勇 / 128

浙江省政府信息公开条例与行政公开 李任治 / 137

政府部门要增强依法行政意识 提高行政

效率 李燕平 / 147

政府依法行政中存在的突出问题 武永存 / 152

民营企业行政侵权的法律救济问题 梁向前 / 166

民营企业发展的税收法治环境

175

主报告

全国民营企业税收法治环境调研报告

(2011 年 11 月) / 175

189

理论探讨

发挥税收杠杆作用 引导和激励民营企业

健康发展 王卫国 / 189

民营企业税负观察 王 丽 郭晓辉 / 193

关于民营企业税负偏重的调研报告	宋学成 / 198
转变观念化解民营企业税负高难题	黄锦辉 / 208
建立科学的税收法律制度 确定保护民营企业	
可持续发展的税收比率	谢 叶 / 217

223

企业和省区市调研

金花企业集团税负情况调研报告	吴一坚 / 223
河北省民营企业税负法治环境调研	范少明 / 227
吉林省中小企业税费负担的调研分析	王 文 / 233
完善税收法治环境 增强民营经济活力	
.....	丘德彬 / 240
广东省民营企业税负状况调查分析	严璋玉 / 249
浙江省民营企业税负调查分析	李任治 / 261
天津市民营中小企业税收负担调查分析	
.....	谷 强 / 272
山东省民营企业税收负担调查分析	梁向前 / 278
关于促进民营企业税收法治建设的建议	
.....	裴学龙 / 282

企业社会保险费研究

291

主报告

中外企业社会保险费比较研究	/ 291
---------------------	-------

309

建议与提案

关于对《中华人民共和国社会保险法（草案）》	
（三次审议稿）的修改建议	/ 309

关于降低企业缴费标准 推动社会保险法贯彻 实施的提案	313
加大财税支持力度 降低创业企业成本 ——关于推动以创业带动就业战略实施扶持 初创小型微型企业科学发展的提案	315
主要参考资料	318

民营企业发展的 行政法治环境

主报告

政府依法行政与民营企业 发展调研报告

(2010 年 6 月)

2004 年 3 月，国务院制定并实施《全面推进依法行政实施纲要》，提出建设法治政府的目标。六年来，政府依法行政工作水平不断提高，对民营企业健康发展起到了强有力的保障作用。为了解当前政府依法行政的基本情况，探讨政府依法行政与民营企业发展之间的关系，推动民营企业法治环境的进一步改善，全国工商联法律委员会开展了政府依法行政与民营企业发展专题调研。中央统战部五局、中国民（私）营经济研究会及法律部的有关同志参加了调研。调研组设计了“政府依法行政与民营企业发展”调查问卷，委托部分省区市工商联和直属行业商会向民营企业发放问卷 741 份，回收有效问卷 628 份，并形成“调查问卷分析报告”。

一 对政府依法行政与民营企业 发展的总体认识

通过调研，对于政府依法行政的现状及其与民营企业发展之间的关

系，有以下几点总体认识。

（一）政府依法行政水平呈现总体上升向好的趋势

调研中，民营企业家们对政府依法行政的总体情况给出了积极的评价，认为与10年前相比，政府部门在依法行政的理念、行政过程中的相关法律责任、审批时限等方面有很大的改进，民营企业的发展环境有很大的改善。调查问卷分析显示，逾六成民营企业对当前政府依法行政工作给予积极评价，对政府依法行政状况总体评价为“很好”的企业占比为11.13%，评价为“较好”的企业占比为52.74%，两者合计达到63.87%。自《全面推进依法行政实施纲要》实施以来，各级政府坚持“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一”的基本要求，严格贯彻落实立法法、行政许可法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法、政府信息公开条例等法律法规的规定，努力消除地区封锁，打破行业垄断，促进公平竞争，简化行政审批事项，提高行政公开程度，增强行政救济实效，政府立法和决策的民主化、科学化水平不断提高，出现了由权力本位向责任本位、由注重依靠行政手段向注重依靠法律手段、由无限政府向有限政府、由管理型政府向服务型政府的转变。这些长足的进步，为非公有制企业健康发展提供了良好的法治环境。

（二）政府依法行政水平与民营经济发展程度密切相关

调研表明，政府依法行政水平、民营企业发展水平和地方经济发展程度密切相关。政府依法行政水平高，法治环境完善，民营企业投资信心提高，地方经济发展就快；反之，政府依法行政水平低，法治环境不完善，民营企业投资信心降低，地方经济发展就会受阻。调查问卷分析报告显示，超九成民营企业认为政府依法行政与民营企业发展之间有着直接而紧密的关系，而且政府依法行政水平已成为民营企业经营中考虑的风险因素，逾七成民营企业将之作为重要风险因素。可见，一方面，政府依法行

政对于民营企业发展、对于地方经济发展起着决定性的作用；另一方面，民营企业和地方经济的发展促进了社会成员的观念转变、法治意识提高，加大了公众对政府依法行政的社会监督，对于政府依法行政也有着积极而直接的促进作用。

（三）政府依法行政直接影响着民营企业发展方式的转变

应对国际金融危机的实践表明，粗放型、高能耗、科技含量低的企业经受外界冲击的能力最为薄弱，要实现企业的长远发展必须切实转变发展方式，加大科技创新投入，提高知识产权意识等。在此过程中，政府依法行政将起到积极的保障作用，政府完善经济调控、市场监管、社会管理和公共服务等职能，强化服务意识，为企业营造公平、有序、开放的外部环境，有利于促进企业建立现代企业制度，全力开展自主创新，保障企业积极转变发展方式。政府依法行政的根本作用在于明确法律秩序，规范行政程序，为企业创造公平合理可预期的经营环境，对依法经营的企业给予充分保护和鼓励，对违法经营的企业给予严厉打击和惩处，进而提升企业转变发展方式的信心。调研中，有民营企业指出，政府依法行政水平的高低会影响民营企业家的心态、价值观取向，其对企业的重要程度远胜于单纯的税收优惠。调查问卷分析报告显示，406家企业认为政府依法行政与民营企业转变发展方式之间有直接而紧密的联系，占比是66.02%。

（四）政府依法行政水平存在明显的地区、部门和层级差异

当前我国政府依法行政水平存在明显的地区差异、部门差异和层级差异，与法治政府的要求还有一定差距，在一定程度上影响了民营企业法治环境的改善。地区差异主要表现在，地方经济发展越好，政府依法行政水平越高；经济发展越落后，政府依法行政中存在的问题也越多，体现出经济发展水平与政府治理观念和水平之间的密切关联。部门差异主要表现在，行政权力越集中的部门，企业反映的问题越多，行政权力较少的部

门，反映的问题也较少，各部门扩张权力的倾向依然严重。层级差异主要表现在，中央政府的科学决策，在地方推行过程中掺入过多的地方利益，越是基层的政府，反映的问题就越多，地方政府理解和落实中央关于支持非公有制经济发展的政策不到位，形成了“上边鼓励支持，下边歧视排挤”的现象。

二 政府依法行政存在的突出问题

政府依法行政涵盖内容广泛，调研中民营企业反映的情况和问题涉及政府依法行政中的诸多方面。

（一）政府立法民主程度不高

调查显示，61.94%的企业认为立法民主程度不高、民众参与率低，48.25%的企业认为部门利益和地方利益突出，42.68%的企业反映立法公开程度低。部门利益和地方利益突出导致立法中存在寻租现象。

尽管《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》等法规规定了听证会、座谈会等民众参与立法的形式，但是在实践中，很多涉及企业切身利益的立法并没有召开听证会，或听证会流于形式，立法公开程度比较低，没有广泛听取民意，因此出现了法律与现实严重脱节的现象。例如，交管部门立法规定面包车不能载货，否则罚款；而中小民营企业为节约成本很少购置专门的货车，经常用面包车运送客户的电器、蔬菜果品等轻型货品，这也符合中小民营企业实际经营需要；可是一纸不许客货混装的禁令，全国各地都在查处面包车拉货，罚款高达几万元，使得民营企业的相关业务难以为继。

在立法过程中，有的部门利用起草法律案初稿的机会，扩张部门权限，回避部门责任；在行政法规、部门规章、地方规章中，任意增加收费、审批、认证等规定，给企业增加诸多负担。例如，某省气象局规定每