



林业税费改革理论与实践

LINYESHUIFEIGAIGELILUNYUSHIJIAN

徐怡红 著

东北林业大学出版社



责任编辑 / 杨秋华
封面设计 / 彭 宇



ISBN 7-81076-587-6



9 787810 765879 >

ISBN 7-81076-587-6

F · 149 定价: 20.00 元

林业税费改革理论与实践

徐怡红 著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

林业税费改革理论与实践/徐怡红著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社,
2004.6

ISBN 7-81076-587-6

I. 林... II. 徐... III. 林业经济—税制改革—研究—中国
IV. F326.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 060976 号

责任编辑: 杨秋华

封面设计: 彭 宇



NEFUP

林业税费改革理论与实践

Linye Shuifei Gaige Lilun Yu Shijian

徐怡红 著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

黑龙江省教育厅印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 7.625 字数 191 千字

2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-587-6

F·149 定价: 20.00 元

摘 要

林业是生态建设的主体,是经济社会可持续发展的一项基础产业和公益事业,是国民经济发展的重要物质基础。改善生态,保护环境,加快林业发展是我国面向 21 世纪的一项紧迫而艰巨的任务。能否实现林业跨越式发展,关键是看有没有一套管用的政策,包括投入政策、税费政策、管理政策等。在税费政策方面,现行的林业税费政策还有许多与林业经济发展不相适应的地方:一是政府参与收入分配的机制还不规范,在政府收入中还存在着大量未纳入预算管理的税外基金和收费,加重了林业企业和林农的负担,侵蚀了税基,影响了税收收入的增长,也脱离了财政监督,诱发了腐败;二是税收对林业调节功能较弱,使林业与其他行业、产业之间的税负不尽合理。税收政策调整滞后于经济发展的总体变化。而要实现中国林业的跨越式发展,必须建立健全中国的林业保护政策体系。税收政策作为政府干预林业的一个工具,需要放到政府保护林业的整个政策体系中去研究与设计,并与其他政策手段协调发挥作用。因此,在我国林业市场经济体制改革过程中如何构建林业税费体系是关键问题。林业税费负担问题出在下面,根子却在体制。减轻林业经营者负担的根本出路在于深化林业税费改革,而巩固林业税费改革的根本途径在于税费外,在于以宏观改革为根本,深化整个配套改革。

林业作为生态建设的主体、经济可持续发展的基础产业,必须按照国家建立公共财政体制框架的要求,建立适合林业特点的林业公共财政体制,以解决过去财政对林业的“越位”和“缺位”问题,从根本上解决林业投入问题,促进森林资源稳步增

长,确保林业供需总量平衡,为实现林业可持续发展奠定坚实基础。建立与社会主义市场经济发展要求相适应的公共财政体制,重点在两个方面:一是预算管理体制改革;二是深化税收改革。因此,林业税费改革的目标就是建立一个新的分配体制与分配制度。林业税费改革的方案只有结合建立林业公共财政体制,才能有科学的定位和正确的思路。按照这一思路设计的方案才能得以真正实施。

本书运用税收与经济发展理论,研究促进林业经济发展的税费政策,构建科学合理的林业税费体系,旨在为林业经济发展提供一个理论框架作为决策的理论基础,因而具有重要的理论价值和实践意义。

本书的主要贡献在于:一是通过对林区税费负担情况进行分析,指出了税费制度设计上的不科学和林业经济体制不完善之处。二是运用税收与经济发展理论,阐明了税收对林业资本投入、技术进步、林业产业结构的影响。鉴于林业产业特殊性,指出必须拟定与其产业特点相匹配的税收政策,实行税收激励。三是按照林业分类经营理论,指出运用税收手段调控生态林业和商品林业的机理。四是按照税费关系理论对林业税收与收费进行了合理定位。五是确立了我国林业税费改革的目标和基本模式,指出林业税费改革的约束条件。六是提出了我国林业税费改革的总体思路及其应遵循的基本原则,设计出林业税费改革的方案。七是探索了我国林业税费改革的各项制度保证,指出税费体系建设必须以林业市场经济运行为基点,正确处理好政府职能转换与林业税费改革、市场机制的完善与林业税费改革、现代林业企业制度与林业税费改革三方面的关系。同时深化林业税费改革要与林业公共财政体制改革相结合。建立以公共支出为重点的林业公共财政支出体系;建立以税收收入为主,以规范化的收费为辅的林业公共财政收入体系;建立以保证林业经济稳定协调快速发展为

目标,综合运用预算、税收、投资、贴息、补贴等财政政策和杠杆的公共财政调控体系;建立多元化林业投入机制。

关键词: 林业税费 费改税 完善林业税收制度 制度保证

Abstract

Forestry is the essential part of ecology construction and the sustainable fundamental industry and commonweal project; it's also the vital substantial base of the country economic development. Improving the ecology, protecting the environment and speeding up the development of forestry is an urgent and tough task of 21st century of our country. The key point of realizing the large development of forestry industry is to see whether we have a set of efficient policies, including investment policy, tax policy, management policy, etc. Regarding the tax policy, there are still many non-compliant aspects to the forestry economic development in the current tax policy of forestry: the first point is the anomaly of the government participating the revenue allocation, a great amount of non-tax fund and charge not bought into the budget management still exists in the government revenue, which aggravates the burden of forestry enterprises and the farmers; erodes the tax base; influences the increase of tax revenue; deviates the finance supervision and places a premium on corruption; the second point is that the adjusting function of tax to the forestry is weak, which makes the tax burden of forestry and other industries irrational and the tax policy falls behind the collective change of the economic development. To realize the fast development of China forestry, we must establish an integrate forestry protecting policy. As a means of the government managing the forestry, the tax policy should be allocated into the entire policy system protecting the forestry to research and design, and play a role with the means of other policies. To sum up, how to construct tax

system is the key point of the economic system reform of forestry. The problem of forestry tax burden exists undersurface, but the root is the system. The ultimate way out of mitigating the burden of forestry operators is to deepening the forestry tax reform. The ultimate approach of stabilizing the forestry tax reform is deepening the entire report out of the tax policy based on the macro reform.

As the main body of the zoology construction and sustainable fundamental industry, the forestry must establish public finance system suiting the forestry characteristic based on the requirement of the country establishing public finance system frame, to solve the problems of offside and absent in the past and solve the investment problem from the root, to accelerate the steady increase of forestry resources, to ensure the balance of the supply and demand of forestry, to establishing the stable foundation realizing the sustainable development of the forestry. Two key points of establishing the public finance system suiting the requirement of socialist market and economic development are: budget management system reform and deepening the tax reform. The objective of forestry tax reform is to establish a new allocation system and allocation policy. The plan of forestry tax reform could have scientific positioning and correct thoughtfulness only based on the integration of forestry public finance system and would be truly implanted.

Exerting the theory of tax and economic development, the book investigates tax policy accelerating the forestry economic development, establishing scientific and reasonable forestry tax system, in order to provide a theory frame for forestry economic development. As the theory base of decision making, the book has very important theory value and practicing significance.

The main contributions of this book are: it points out the non - sci-

entific points of the tax charge policy design and the imperfectness of the forestry economic system based on the analysis of the tax burden of the forestry farms; it also clarifies the influence of tax to the forestry capital investment, the improvement of technology and the forestry industry structure exerting the theory of the tax and economic development and indicates the necessities of drawing out a tax policy matching the industry characteristic and implementing tax encouragement due to the particularity of the forestry industry; it points out the mechanism adjusting the zoology forestry and commodity forestry exerting the means of tax charge based of the forestry differentiation operation theory; it carries out the correct positioning of forestry tax charge based on the tax relationship theory; it forms the objective of forestry tax reform and basic model and points out the restrict conditions of forestry tax reform; it carries out the collective thoughtfulness and fundamental principle of China forestry tax reform and designs the blue print of forestry tax reform; it explores the assurance of the policies of China forestry tax reform and points out that the tax system construction should correctively handle the change of government functions, the relationships between the forestry tax reform, the improvement of market system, the modern forestry enterprise policies be based on the forestry market economic operation. At the same time, deepening forestry tax reform should be combined with forestry public finance system reform. We need to establish forestry public finance expenditure system emphasizing public expenditure; establish forestry public finance revenue system primarily based on tax revenue and secondarily on standardized charge; establish public finance control system ensuring the objective of stabilization of forestry economic and harmonization of fast development and exerting budgeting, taxing, investing, discounting and subsidizing and other finance policies; establish multi - aspect forestry investment system.

Key words: forestry tax and fee fee converted to tax consummation of forestry tax system guarantee

序

本书是我的学生徐怡红在她的博士论文《我国林业税费改革研究》的基础上修改完成的。

对徐怡红同志选定的这个研究方向我是积极鼓励的。林业是国民经济的基础产业，肩负着优化环境和促进发展的双重使命。近年来，特别是进入新世纪以来，根据我国生态建设和社会经济可持续发展的需要，全国林业行业提出以六大工程为重点，全面推进林业跨越式发展的战略。当前我国林业正处在由计划经济向市场经济的转轨阶段，一些政策和体制因素还不稳定，改革尚处于探索之中，税收政策也在调整与转换之中，而且现阶段经济增长是我国林业经济的根本政策目标和主要任务。因此，必须从理论和实践两方面系统研究税收政策与林业经济发展的关系，本书就是在这方面研究和探索的初步成果。我国现行的林业税费政策有许多与林业经济发展不相适应的地方，林业税费负担过重问题不仅成为当前直接影响我国林业经济改革、发展、稳定的一个重要因素，也是理论界长期探讨的一个难点问题。因此，这项研究成果有较高的学术价值和实践价值。这项研究几乎涉及林业经济发展的方方面面，特别是我国林业在经济转轨时期的许多特殊问题，如林业市场经济体制的完善、林业公共财政体制的建立等，这些研究需要有广泛、扎实的经济理论基础，对年轻学者攀登学术高峰来说是一条必由之路。

综观全书，作者运用当代财政、税收经济理论，立足我国林业经济改革的现实实践，借鉴西方发达市场经济国家的林业税收政策经验，在对我国林业税费的现状做出合理判断的基础上，对

税收与林业经济发展的关系、税收与林业分类经营、林业税收与收费的合理定位等进行了深入的理论分析。在此基础上,确立了我国林业税费改革的目标和模式,提出了改革的总体思路和应遵循的基本原则,构建出科学、合理的林业税费体系。

毫无疑问,任何一项社会改革工程都是一个系统,都需要配套。关于林业税费改革的配套问题,作者敏锐地抓住了关于林业机构体制的改革、林业市场机制的完善、林业现代企业制度的建立、林业财政体制的改革和林业投入机制的改革等核心问题,这一系列问题是我国进行林业税费改革的制度保证。我相信,这样一种改革思路在实践中是可行的,也是值得进一步探讨和完善的。

本书主题明确、结构严谨、论证有力、方法得当,在理论上有较大创新,对实践具有指导意义,也反映了作者具有较强的理论基础和研究能力。

可以说,国内关于林业税费改革研究的文章已不少,但像本书这样系统和深入地论述还很少见。作者在林业税费改革这一研究主题的许多方面均有自己的创见,她提出的税费政策主张和各项制度保证对我国的林业税费制度建设具有较大的参考价值。

我作为她的博士生导师对她的学术成就由衷地感到高兴,特作此序。祝愿徐怡红同志在今后的学术道路上再接再厉,更上一层楼。

东北林业大学经济管理学院

博士生导师 刘国成教授

2004年4月

目 录

0 导论	(1)
0.1 选题的意义	(1)
0.2 研究的目标	(8)
0.3 本书的结构框架	(9)
1 林业税费改革历程回顾	(13)
1.1 林业税收制度沿革	(13)
1.1.1 农业特产税	(14)
1.1.2 所得税	(17)
1.1.3 增值税	(18)
1.2 育林基金、维简费、林业保护建设费的演变	(20)
1.2.1 育林基金	(20)
1.2.2 维简费	(23)
1.2.3 林业保护建设费	(24)
1.3 现行林业税费体系	(24)
1.3.1 现行林业主要税收及其优惠政策	(25)
1.3.2 现行林业主要收费项目	(31)
1.4 本章小结	(32)
2 林业税费现状分析	(34)
2.1 现行林业税费存在的问题	(34)
2.1.1 林业税收制度存在的问题	(34)
2.1.2 林业收费存在的问题	(37)
2.1.3 产区木材收购价过低	(38)
2.2 林业税费问题产生的影响	(38)

2.2.1	对森林资源建设和森林生态环境建设的影响	(39)
2.2.2	对政府部门 (各级政府、林业主管及财税等部门) 的影响	(40)
2.2.3	对林业经营者的影响	(41)
2.2.4	对国有森工企业和国有林场、苗圃的影响	(42)
2.2.5	对非公有制林业发展的影响	(43)
2.2.6	对林业资本投入和林产品市场竞争力的影响	(43)
2.3	林业税费问题的成因分析	(44)
2.3.1	历史成因	(45)
2.3.2	体制成因	(48)
2.4	本章小结	(54)
附:	我国林区税费调查实例	(56)
3	林业税费改革的理论依据	(59)
3.1	税收与林业经济发展	(59)
3.1.1	低税与林业经济发展的关系	(59)
3.1.2	税收对林业的资本、劳动力、技术进步的影响	(63)
3.1.3	税收对林业产业结构的影响	(70)
3.2	税收与林业分类经营	(74)
3.2.1	税收与公益林业	(74)
3.2.2	税收与商品林业	(78)
3.3	税收与收费的合理定位	(80)
3.3.1	税收与收费是政府收入的两种必要形式	(81)
3.3.2	国外税费划分的实践经验	(82)
3.3.3	关于“费改税”	(83)
3.4	本章小结	(85)
4	林业税费改革的目标和约束	(88)
4.1	林业税费改革的目标	(88)
4.1.1	林业税费改革的理论目标: 收入、公平与效率	(88)

4.1.2	林业税费改革的现实目标	(90)
4.2	林业税费改革的模式	(92)
4.2.1	关于税费改革的一般模式	(92)
4.2.2	林业税费改革的基本模式选择	(93)
4.3	林业税费改革的约束	(94)
4.3.1	关于税费改革的一般约束	(94)
4.3.2	林业税费改革的约束	(98)
4.4	本章小结	(99)
5	国外林业税费制度及其借鉴意义	(101)
5.1	国外林业税费政策概况	(101)
5.1.1	美国的林业税费政策	(101)
5.1.2	加拿大的林业税费政策	(103)
5.1.3	新西兰的林业税费政策	(104)
5.1.4	日本的林业税费政策	(105)
5.1.5	法国的林业税费政策	(106)
5.2	国际经验借鉴及其对我国的启示	(108)
5.2.1	发达国家林业税收政策的特点	(108)
5.2.2	国际经验借鉴	(111)
5.2.3	对我国的启示	(112)
5.3	本章小结	(115)
6	林业税费改革的基本思路	(117)
6.1	林业税费改革的总体思路和基本原则	(117)
6.1.1	林业税费改革的总体思路	(117)
6.1.2	林业税费改革遵循的基本原则	(118)
6.2	农业特产税改革的基本思路	(122)
6.2.1	农业税制对林业经济发展的制约	(122)
6.2.2	彻底改革农业税收制度	(128)
6.2.3	具体改革思路	(129)

6.2.4 改革农业特产税的建议	(130)
6.3 实施“费改税”的方案设计	(131)
6.3.1 现行“一金两费”的评价	(131)
6.3.2 林业收费归位的措施选择	(134)
6.4 完善林业税收制度	(137)
6.4.1 增值税	(137)
6.4.2 企业所得税	(142)
6.5 开征新税种	(145)
6.5.1 开征森林生态效益税	(145)
6.5.2 开征社会保障税	(147)
6.6 本章小结	(150)
7 林业税费改革的制度保证	(152)
7.1 林业市场经济体制改革	(152)
7.1.1 林业机构体制改革	(153)
7.1.2 林业市场机制的完善	(157)
7.1.3 建立现代林业企业制度	(163)
7.2 林业财政体制改革	(167)
7.2.1 林业分权式财政体制改革	(168)
7.2.2 林业投入机制改革	(178)
7.3 本章小结	(184)
结论	(185)
附录 相关税收政策文件	(189)
参考文献	(222)
后记	(227)