

税收学术研究丛集

19

促进经济结构战略性 调整，构建和谐社会的 税收政策研究

中国税务学会学术研究委员会 编

中国税务出版社

税收学术研究丛集

19

促进经济结构战略性 调整，构建和谐社会的 税收政策研究

中国税务学会学术研究会 编

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进经济结构战略性调整, 构建和谐社会的税收政策研究/中国税务学会学术研究委员会编. —北京: 中国税务出版社, 2009. 3
(税收学术研究丛集; 19)
ISBN 978 - 7 - 80235 - 330 - 5

I. 促… II. 中… III. 税收管理 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 009703 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收学术研究丛集·19

书 名: 促进经济结构战略性调整, 构建和谐社会的税收政策研究

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: taxp@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: 11

字 数: 260000 字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 330 - 5/F · 1250

定 价: 22.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

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，是我国经济社会发展的重要指导方针，是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。税收学术和税收政策研究，也必须始终坚持以贯彻落实科学发展观为主线。2007年，中国税务学会学术研究委员会《贯彻落实科学发展观，促进经济结构战略性调整，构建社会主义和谐社会的税收政策研究》课题组，围绕加快经济发展方式，促进企业自主创新，走新型工业化道路；发挥税收在调节收入分配中的积极作用，调整改革相关税制和税收政策，构建和谐社会、和谐税收等方面开展了调研。本书将以上调研成果汇集成册，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

2008年12月

目 录

贯彻科学发展观,加快转变经济发展方式,走新型

工业化道路的税收政策研究(总报告一)

..... 中国税务学会学术研究委员会第一课题组(1)

构建社会主义和谐社会的税收政策研究报告(总报告二)

..... 中国税务学会学术研究委员会第一课题组(16)

促进构建和谐交通的财税政策选择 孙 亚(47)

地方税收能力可持续性研究——对四川省地税收入

增长可持续性分析 李航星(66)

发挥“个税”作用 促进社会公平 杨卫华(79)

公众节能行为的税收调节研究 樊丽明 郭 琪(95)

关于开征社会保险税问题的若干思考 刘植才(120)

和谐税收体系构建研究 石恩祥 冉晓晞 徐 琳(133)

论社会公平、社会保障与社会保障税 庞凤喜(163)

论税收调节收入分配差距 阮宜胜(180)

切实转变经济增长方式的税收政策研究 倪红日(196)

税收在收入分配中的功能、机制与政策

..... 安体富 任 强(209)

我国服务业与税收的互动关系分析

..... 夏杰长 李小热 (233)

增强我国企业自主创新能力的税收政策研究

..... 杨文利 黄凤羽 (250)

中国促进农村社会、经济发展的税收优惠政策分析

..... 李本贵 (281)

总部经济下税源背离问题研究 薛 钢 高亚军 (304)

走新型工业化道路的税收政策取向 王春雷 (322)

贯彻科学发展观，加快转变经济发展方式，走新型工业化道路的税收政策研究（总报告一）

中国税务学会学术研究委员会第一课题组

党的十六大报告提出：要走新型工业化道路，大力实施科教兴国战略和可持续发展战略。信息化是我国加快实现工业化和现代化的必然选择。坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。党的十七大报告进一步指出：实现未来经济发展目标，关键要在加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。2007年6月25日，胡锦涛在中央党校省部级干部进修班上也提出：转变经济发展方式，是在探索和把握我国经济发展规律的基础上提出的重要方针，也是从当前我国经济发展的实际出发提出的重大战略。转变经济发展方式和走新型工业化道路内容丰富，涵义深刻。本报告着重从税收政策角度出发探讨实现上述策略的路径。

一、转变经济发展方式和走新型工业化道路的深刻内涵

经济增长与经济发展是两个不同概念。经济增长是指一国

一定时期内产品和服务量的增加,用来度量的是国内生产总值(或国民生产总值)或其人均值的变化情况。经济发展除包含经济增长外,还包含经济结构的变化、社会结构的变化、环境的治理和改善及收入分配的变化等。当然,尽管如此,经济发展与经济增长又是密不可分的。经济增长是推动经济发展的首要因素和必要的物质条件,没有经济增长就没有经济发展,所以二者有一定的趋同性。进一步而言,“转变经济增长方式”和“转变经济发展方式”在其涵义和政策性的导向上也有不同。一般来说,“转变经济增长方式”是指将通过增加资源投入和消耗来实现增长的“粗放型增长方式”转变为通过提高资源利用效率来实现增长的“集约型增长方式”。虽然这一提法中“已有强调经济活动投入与产出之间收益比较分析的新理念,然其在相当大程度上寻求的依然是一种‘量’的变化,用来衡量其变化的尺度还是一定时间段中 GDP (GNP) 或人均 GDP (人均 GNP) 的增长率。”^① 与此相对比,经济发展方式就复杂得多,可以理解为实现经济发展的方法、手段和模式,其中不仅包含经济增长方式,而且更有调节经济结构、环境治理和调节收入分配方式等诸多方面的内容。所以,“转变经济发展方式”,就是经济的数量型扩张要向质量型发展的理念升华。然而,同样,“转变经济发展方式”和“转变经济增长方式”也是密不可分的,“转变经济发展方式”蕴涵着“转变经济增长方式”的内容,而“转变经济增长方式”是“转变经济发展方式”的重要方面。1995 年党的十四届五中全会提出了实现我国 2010 年远景奋斗目标关键是实行两个转变,其中之一就是“经济增长方式”从粗放型向集约型的转变。而“经济发展方式”的提出又将对这一问题的认识提升到了一个新的高度。

^① 赵泉民:“经济发展与经济增长”, <http://www.celap.org.on/>。

工业化一般是指制造业或第二产业所创造的国民收入在国民总收入中所占比重逐步提高，制造业或第二产业中就业的劳动人口占总劳动人口的比例持续上升的过程。在 20 世纪上半叶，世界范围内先期实现工业化的模式主要分为两种类型：英美型和前苏联型。英美型工业化模式采取原发性和渐进性的方式，首先从轻工业采用机器生产，然后再慢慢推广到重工业，同时辅之以殖民掠夺实现资本的原始积累。前苏联的工业化是以高度集中的计划经济体制为基础，实行利用工农产品价格剪刀差的高积累高投资，采用赶超方式通过优先发展重工业和基础工业来实现的。在新中国建国初期，在以美国为代表的西方资本主义国家对新中国实行封锁、禁运和遏制以及在苏联对中国红色政权的积极支持和帮助的条件下，以毛泽东为代表的第一代领导集体接受了苏联工业化模式。在历史时期发生变化以及借鉴中国传统的工业化道路和其他国家工业化道路经验的基础上，党的第二代和第三代领导人逐步形成了新型工业化道路的思想。这种新型工业化道路既不同于西方国家走过的传统的工业化道路，也不同于中国走过的传统的工业化道路。同西方发达国家曾经走过的传统工业化道路相比，中国现在要走的新型工业化道路，主要有以下特点：西方发达国家走的是先实现工业化再实现信息化的工业化道路，中国必须同时完成工业化和信息化的双重任务；西方发达国家在实现工业化过程中，考虑更多的是机械化和自动化，往往带来严重的失业问题，而中国只能走机械化与就业协调的新型工业化道路；西方发达国家在实现工业化的过程中，基本上走的是“先污染、后治理”的工业化道路，而中国要走可持续发展的道路，实现经济增长方式的根本性转变；西方发达国家是通过市场机制的作用实现工业化的，中国的新型工业化道路既要发挥市场机制的巨大推动作用，又可以通过政府导向弥补市场的不足，缓解经济的周期

波动,避免经济的大起大落。与我国走过的传统工业化道路相比,中国现在要走的新型工业化道路,又有以下特点:中国传统的工业化道路,片面强调优先发展重工业,形成了畸形的产业结构,新型工业化道路特别强调推进产业结构优化升级,以促进工业化的健康发展,提高工业化的水平;中国传统的工业化道路是一条排斥城市化的道路,导致了城市化滞后,新型工业化道路逐步提高城镇化水平,实现工业化与城镇化的适度同步发展;中国传统的工业化道路是一条重速度、轻效益,重数量、轻质量,消耗高、浪费大的以粗放型增长为主的工业化道路,新型工业化道路以集约型增长为主,强调转变经济增长方式。中国传统的工业化道路片面强调发展重工业,以牺牲农业和轻工业的增长为代价,新型的工业化道路重视发挥比较优势和后发优势,以求降低生产成本,提高经济效益,更好地实现工业化。

从上面的分析来看,转变经济发展方式和走新型工业化道路表达方式有所不同,但就其实现路径来看,有很多相通之处。这些实现路径有:促进资源节约使用、减少污染、走“集约型”经济增长的道路,鼓励科技进步、提高信息化水平及优化产业结构等内容。转变经济发展方式、走新型工业化道路的内涵非常丰富,下面的内容仅从上述几个实现路径出发讨论转变经济增长方式、走新型工业化道路的问题。

二、我国在转变经济发展方式和走新型工业化道路中存在的问题

从我国转变经济发展方式和走新型工业化道路的内涵出发,可以看到目前有很多需要着力解决的问题:

(一) 粗放型经济增长方式并未根本改变, 可持续发展任重道远

万元 GDP 能耗指标反映一国节能水平, 既体现经济增长的集约性, 又体现能源的可持续发展水平。2005 年我国万元 GDP 能耗为 1.43 吨, 离 0.5 吨的目标还有很大的距离。按汇率法计算的能源消耗水平我国明显高于发达国家。2002 年, 我国 1 亿美元 GDP 约消耗能源 12.3 万吨标准煤, 能耗水平是日本的 7.5 倍, 德国的 5.5 倍, 美国的 4.4 倍, 澳大利亚的 3.5 倍, 甚至是巴西的 2.3 倍^①。以上数据表明, 长期以来我国粗放型经济增长方式并未发生根本性改变。据预测, 到 2020 年我国人口将达到 14 亿多, 随着人口规模和经济规模越来越大, 如不改变主要依靠增加资源投入的粗放型经济增长方式, 资源 and 环境都将难以承受。为了实现我国经济在 20 年高速增长之后, 还能以 7% 以上的速度继续增长; 解决经济增长和资源、环境的矛盾, 从而有效地应对资源、环境的硬约束, 降低经济增长的代价, 就必须要转变经济增长方式, 实现可持续发展, 这是走新型工业化道路的原则和根本要求。

(二) 信息化发展总指数在世界的位次偏低, 企业自主创新能力强, 信息化建设和企业自主创新能力需要进一步加快

信息化是走新型工业化道路的靈魂和核心, 是区别于其他工业化模式的根本所在, 也是新型工业化的“引擎”与动力, 对工业化具有带动作用。以微电子、软件、计算机、通信和网络技术为代表的信息技术是迄今为止发展最快、渗透性最强、

^① 金三林:《中国节能降耗的形势与对策》, <http://news.xinhuanet.com>, 2007 年 4 月 26 日。

应用最广泛的先进技术，同时具备较高的技术位势和向下兼容的特性，对传统技术和产业升级具有不可替代的强大带动作用，而不仅仅是推动、促进作用。信息化对于提高经济增长的科技含量、提高经济效益、降低消耗、减少环境污染具有重要意义。国家信息化测评中心（NIEC）研究报告显示，2000年中国国家信息化水平指数为38.46^①。1996~2004年，中国信息化发展指数在所比较的33个国家（地区）中的位次分别为28、28、27、27、27、26、25、25和25。2004年我国信息化发展指数比世界平均水平低9.65%，仅相当于居世界首位瑞典的58.97%^②。就我国信息化发展各指数来看，目前我国信息化发展还不平衡，信息化发展的环境与效果及基础设施比较薄弱，信息化建设步伐需要进一步加快。提高以信息化为代表的高新科技水平，在我国目前来看，很重要的一个方面是提高企业自主创新能力。提高企业自主创新能力也是调整产业结构、转变增长方式的中心环节。目前，中国自主知识产权与主要工业化国家相比还存在很大差距，消化吸收、自主创新的能力薄弱，自主品牌缺失现象严重。因此，应当进一步加强企业自主创新能力。

（三）产业转换能力不强，产业结构优化升级任务较重

工业化的实质是经济结构的转化过程，是农业份额的下降和非农业份额上升的过程，也是降低农业劳动力的比重、提高城市化水平的过程。工业化的进程表现为主导产业不断更替、产业不断创新的过程，产业转换能力是一国经济发展能力的主要决定性因素。我国城乡二元经济结构矛盾突出。

① 国家信息化测评中心：《国家信息化水平研究报告》，2002年3月19日。

② 《中国信息化发展指数年均增长速度较快》，<http://www.edu.cn>，2007年1月4日。

受城乡二元经济结构的制约，我国“三农”问题突出，农村剩余劳动力数量巨大，向非农产业转移困难，农村发展严重滞后于城市，基础设施、文化教育、医疗保健等都十分落后；我国城市化水平严重滞后，低于世界平均水平 10 个百分点。工业制造业的素质不高，突出表现是：劳动生产率低，生产经营规模小；制造业内部产业结构不合理，配套能力差，对国外技术装备依赖性强；高新技术产业发展水平不高，对传统产业的改造程度也不够。第三产业的发展速度偏低，导致我国的第三产业发展滞后。

三、我国转变经济发展方式、走新型工业化道路的税收政策取向

转变经济发展方式、新型工业化道路内涵深刻，意义深远。促进资源节约使用、减少污染、走“集约型”经济增长的道路，鼓励科技进步、提高信息化水平、增强企业自主创新水平，推进产业结构的优化升级是当前转变经济发展方式、走新型工业化道路需要着力解决的关键性问题。因此，转变经济发展方式、走新型工业化道路的税收政策必须从以上几个方面出发，形成相互交叉，融为一体的税收政策体系。

（一）促进资源节约使用、减少污染、走“集约型”经济增长道路的税收政策取向

自十四届五中全会以来历经了十多年的努力，我国仍没有实现经济增长方式的根本性转变。没有实现这种转变的原因是多方面的，但是，我国生产要素中的资源性要素价格偏低，加工企业的生产成本低估，资源浪费严重，是我国没有实现经济由粗放型向集约型增长的基础性原因。

税收在改革和完善资源性要素价格的形成机制,逐步提高被低估的资源要素产品价格的过程中可以发挥三个方面的作用:一是对非再生资源开发中的成本补偿。非再生资源开发的成本主要包括:使用者成本、勘探与开采成本和环境损害成本三部分。税收可以在环境损害成本的补偿上发挥作用。环境损害是企业开发利用资源时不可避免产生的对环境影响的外部负效应,这种外部性成本并不直接表现或者计算在企业的经营成本之中。为了补偿这部分成本,也为了建立对企业经营产生的环境损害行为的约束机制,必须将这部分表现在外部的社会成本内在化于企业的全部经营成本之中,可以通过税收的形式向企业征税,由企业对这部分环境损害成本进行补偿。二是利润再分配的作用。在我国经济高速发展的过程中,由于资源约束可能造成资源类价格的持续提高,由此带来的超额利润也必须通过税收加以再分配的调节。目前我国的税制中已经存在这类税种,如消费税、资源税等,但是随着市场供求变化,这些税种的一些税制要素的安排已经比较陈旧,难以适应新形势的变化,必须加以及时地调整和改革。三是通过高税高价促进消费者节约使用资源。通过对资源性产品征收高税,转嫁到最终产品的价格中(由于这类商品的需求弹性一般比较小,在没有经济的可替代品时),人为地提高商品价格,形成高税高价,会产生促进消费者节约使用这类商品的效应。

为进一步发挥税收在转变经济增长方式中的作用,提出以下政策建议:第一,在税一价一财联动的框架下实施税收对资源性要素价格调整政策。所谓税一价一财联动,是指当采取税收政策调节时,一般来讲都会推动资源性要素价格的提高,作为基础生产要素的资源性产品价格提高后,往往会推动各类最终消费品以及公用品价格的普遍提高,这会给社会中的低收入群体带来极大的生存压力。为了缓解资源性要素价格提高带来

的社会问题，在采取税收调节和价格政策调整的同时，做好财政补贴政策的预案，当实施税一价政策动作后，财政补贴政策必须及时跟进，以保证资源性要素价格调整和税收政策配合的成功实施。从可行性看，税收调整和资源性要素价格的上涨总体上都会带来财政收入的增长，这就为财政补贴支出提供了财力保证。第二，在把握宏观和微观税负的前提下，合理调整现行税制体系结构。在为推进经济增长方式转变而实施的税收政策和制度调整时，为避免宏观税负过快地提高，选择“有增有减”的原则，对现行税制体系进行结构性的调整。在增加环境税收、资源类税收的同时，降低流转税和所得税税率，减少对劳动和资本的课税。第三，协调新旧税种以及税费之间的关系。具体包括以下几个方面：（1）资源税调整与资源收费之间的协调。我国对非再生资源的矿产征收的税费主要包括特许权使用费性质的矿业权使用费和矿业权价款、绝对地租性质的矿产资源补偿费和具有级差地租的性质资源税。建议对将资源税的调整放在统筹资源税费体系中进行全面考虑，将三种税费的归属和管理权限在中央和地方政府之间重新配置，突出主要责任和权利主体，同时均衡税费负担和收入划分。（2）城镇土地使用税与物业税的衔接与协调。新修订的《城镇土地使用税暂行条例》，将税额标准在原来基础上提高了2倍。物业税的开征将取代城镇土地使用税和房产税等税种，目前开征物业税的条件正在创造之中，因此在调整这些税制时需要与物业税改革保持方向性的一致。（3）燃油税与消费税、养路费之间的协调。无论开征燃油税，还是调整消费税都可以实现相应的政策初衷，但是，这涉及油品价格上涨、中央与地方利益划分，财政部与交通部的利益划分等问题，必须协调好三者之间的关系。（4）环境税制的设计选择。可以由中央政府通过立法开征专门的环境税税种，在其中设置具体的税目，将具体税目的开征权、具体