

税收与 搞活经济

李永强 编著

2-53

编者的话

随着我国经济的发展和法制的逐步完善,作为国家分配重要范畴的税收已成为国家财政收入的主要来源,成为国家管理经济的重要杠杆,成为处理国家、集体、个人之间分配关系的重要手段,它将愈来愈显示其特有的重要作用。

作为基层税务工作者,在实践中经常总结经验,由表及里,去粗取精,使之上升到理论高度,反过来又运用税收理论来指导实际工作,开展定期交流,这将大大促进税收工作进一步向科学方向发展。这本集子是南京税务系统广大中青年税务工作者在1990年这一治理整顿的重要时期里,结合本系统、本行业工作的实际,从自己工作实践中探索出的税收工作如何在维护国家权益搞活经济、搞活企业、完善税制、科学征管、以法治税等方面的一些做法和建议。本书是在南京市税务局和南京市税务学会组织的研讨会进行交流的基础上精选出74篇论文汇成一集。

愿这本集子能成为记载治理整顿时期广大税务工作者积极围绕中心,做好本职工作的一些实例和南京税务系统广大中青年进行理论探索、研讨的成果汇报。

本集分为4个单元,共搜集文章74篇,在南京市税务学会会长纪道华、副会长杨忠富的亲切关怀下,由副会长王慧生任主编,杨道运任副主编。萧承龄、杨德贤、刘一辉、戚鲁、张

松青、徐世明、董剑飞等同志负责审稿，王慧生同志负责总纂和最后审定。书中内容难免存在缺点和错误，希望读者不吝指正。

编 者

1991年10月

目 录

充分发挥税收杠杆作用 促进集体企业承包制的完善 ——关于南京市集体企业实行承包经营责任制的反思 (代前言).....	纪道华 (1)
--	-----------

一. 税收与搞活经济

发挥税收调控功能 促进南京地方工业的进一步 发展.....	杨德贤 杨道远 (11)
改善国营企业所得税 增强国营企业活力.....	于在华 (17)
使我国总体税负合理化以促进经济发展.....	陈 奇 (23)
流转税制与产业政策问题的探讨.....	吴家铎 戚 音 (29)
运用税收杠杆促进产业结构的合理调整	张长青 王作跃 (34)
运用税收杠杆促进产业结构合理化.....	薛兴华 (40)
对税收配合产业结构调整的设置.....	洪德顺 (45)
税收减免政策和优化产业结构.....	王海燕 贾淑琴 (51)
浅谈减免税与产业政策.....	吴庆和 (55)
浅议税收工作如何支持治理整顿中的困难 企业.....	郑志武 (61)
积极探索 开辟促产新路.....	徐春燕 (66)
关于企业承包基数合理确定的设想	周洁清 李 黎 (69)
完善经营机制 发挥国营商业企业主渠道作用	吕春春 (71)

商业企业引厂进店利弊及对策·····	刘玉周 (74)
运用税收杠杆 促进汽车工业发展·····	蔡桂珍 (78)
浅议税务部门如何加强集体企业财务管理·····	夏继云 (81)
税收与劳动服务事业的发展·····	何继光 (86)
税收应促进乡镇企业整顿提高·····	苏恒康 徐六保 (91)
完善彩电特别消费税的几点思考	

·····杨仁良 金从富 陈锦华 (96)

加强征收管理 优化横向联合·····	蔡 勇 (101)
改“先分后税”为“先税后分”——谈对联营	

企业所得税征收的改革·····	范道林 (106)
活跃南京经济重视外地来宁企业征收管理·····	傅兴亚 (109)
南京市外商投资企业亏损原因浅析·····	徐 健 (114)
税收一体化的理论基础·····	车明辉 (116)

二. 完善税制 改革征管 促进经济发展

试行“价税分流购进扣税法”的几点思考·····	蒋明辉 (125)
试论增值税推广范围的合理选择·····	顾耀南 (129)
在治理整顿中加强税权管理·····	李在生 (134)
浅析流转税调控功能面临的困境·····	陈德龙 (139)
关于改进和完善个人收入调节税政策的设想	

·····曹晓杨 (144)

开征固定资产投资方向调节税之我见·····	朱剑秋 (150)
浅谈固定资产投资方向调节税·····	武 熔 (154)
谈完善印花税制·····	王超宇 (159)
谈困扰税收征管改革深化的难题·····	蒋明照 (163)
征管查分线管理中存在的问题及对策·····	沈 宁 (169)
征管查分离后的思考·····	芮 江 杨 洁 (175)

进一步深化查征管的设想·····	孙文年 (181)
征管模式改革过程中的矛盾协调·····	王来兴 (186)
建立三级制约考核机制是促进税收征管机制改 革的重要手段·····	聂 正 (191)
加强地方税的征收管理·····	刘 斌 (195)
对加强非企业纳税人税收征管的浅见·····	邵龙喜 (201)
加强对个人收入调节税源泉控制·····	孙洪富 (205)
个调税征管存在问题分析与改进的设想·····	杨霆钧 (209)
对个体经济税收管理的思考·····	田 园 (213)
完善征管工作手册之我见·····	尹京华 (217)
应重视对减免税企业跟踪管理·····	刘 干 (225)
浅谈加强发票管理的重要意义·····	陈春玲 (228)
浅谈税收支出效应·····	张庆波 (232)
浅谈税收宣传的形式及其经常化·····	孙 猛 (238)
关于现行纳税申报表与鉴定表的改进设想·····	杨宝柱 (242)
浅谈加强能源交通重点建设基金预算调节基金 的征收与管理·····	戴礼萍 (246)

三. 以法治税 保证有计划的商品经济正常发展

浅谈以法治税的必要性·····	刘绪云 (255)
浅谈以法治税问题的解决意见·····	查学清 (258)
坚持以法治税 强化税收征管手段·····	夏晓燕 (263)
“轻税重罚”有利以法治税·····	席宝庆 (269)
论税收罚则在运用中的软化问题·····	胡连强 (273)
纳税检查定案与《行政诉讼法》·····	刘金露 徐树民 (277)
浅议《行政诉讼法》实施后税收检查制度的 完善·····	庄其炎 曹 健 (282)

行政诉讼保护正确行使税收·····邢合欢 (287)

完善税制 以法治税——谈谈临时经营税收管理

中存在的问题·····张苏民 (292)

从税收大检查引出的思考·····杨春龙 朱安海 (296)

目前个体工商户偷漏税的新动向及对策·····杨建友 (301)

私营企业偷漏税的特点及对策·····姚德行 (306)

四、加强税务队伍建设 发挥税收搞活经济的作用

浅谈基层税务部门思想政治工作·····吴昌明 (313)

青年税务干部心理初探·····曹 平 (317)

对税务部门青年思想政治工作的思考·····张 方 (321)

税务系统办公室思想政治工作初探

·····周鉴灵 戴敬瑞 (325)

试论税务系统政工干部劳动价值·····王文彬 (330)

浅谈税务执法监察的监督作用·····朱炳和 (335)

从依法行政谈税务干部的自我调节·····项素强 (337)

现行税收统计指标的不足与完善·····陈 玲 (342)

浅谈微机在集财数据处理中的作用·····赵 军 (344)

计算机辅助税收预测和决策管理的探讨·····张 萍 (347)

试论强化税务资料档案化管理·····查贵荣 王火生 (352)

附：南京市税务系统第四次中青年理论研讨会

交流论文目录

充分发挥税收杠杆作用

促进集体企业承包制的完善

——关于南京市集体企业实行承包经营责任制的反思（代前言）

纪道华

南京市办理纳税登记的集体企业有21798户，在全市经济发展中占有举足轻重的地位。集体企业年工业总产值约46.5亿多元，占全市工业总产值26.7%；工业企业固定资产20亿元，约占全市工业固定资产18%；实现税利5亿元，占全市17.9%；集体商业企业社会商品零售额27亿元，占全市43%。但是，这些集体企业大部分经济基础较差，除部分企业靠税收优惠政策搞了一些技术改造外，相当部分企业仍靠陈旧的设备和落后的工艺维持简单再生产。技术力量薄弱，产品更新换代跟不上，在一无计划产品，二无计划原材料，三无计划信贷指标的情况下，缺乏适应有计划的商品经济激烈竞争的应变能力。为了增强企业活力，南京市税务局本着“税收要为经济发展和企业改革服务，既要坚持依法治税的方向，又要使企业不断增强自我积累、自我改造、自我发展的能力，在发展生产和提高效益的基础上，职工收入亦有所增长，以促进企业内部机制改革不断

完善”的指导思想，会同体改委、经委等有关部门，按照中央和省、市政府有关文件精神，1987年在49家市属集体工业企业中试行工资与企业经济效益挂钩办法。把企业各项经济指标的完成情况与企业经营者和职工的经济利益挂起钩来，既有动力，又有压力，激发了企业的积极性，取得了较好的效益。在此基础上，按照江苏省政府苏政发（87）152号文件精神，市政府颁布了《南京市集体企业承包经营责任制试行办法》，集体企业的承包在全市逐步推行，市属集体工商企业共362户，有328户企业实行了承包，占88.4%。

一、主要做法

首先，明确承包原则。一是“核定基数、基数递增、超收减征、欠收自补”的原则。在保证生产、效益和税收收入三个持续稳定增长的前提下，鼓励企业和职工从挖掘内部潜力，提高经济效益中多得好处。二是“区别对待、择优扶持”的原则。从企业实际出发，结合产业结构的调整，对重点发展的行业、生产出口创汇产品的企业给予必要的扶持。三是“鼓励快牛、鞭策慢牛、医治病牛”的原则。稳定各项政策，制定合理比例，保证政策兑现，不搞“抽肥补瘦”和“杀富济贫”。同时，集体企业实行各种形式的承包经营责任制还要与企业领导体制等各项内部配套改革相结合，与改善企业外部经营环境和落实厂长负责制相结合，使各种形式的承包经营责任制建立在坚实的基础上。

其次，明确承包形式。南京市集体企业试行承包经营责任制的主要形式可概括为“两包一挂”，凡出口创汇企业，增包出口供货值。根据企业的实际情况，可以是一包一挂、两包一挂，也可以是三包一挂。不具备挂钩条件的，也可以实行工资

总额包干。

包上交所得税。根据企业的不同情况，采取不同的承包形式。对产品适销对路，市场比较稳定，盈利有稳定增长趋势，潜力较大的企业，实行上交所得税递增包干，超收部分减半征收；对生产能力趋于饱和、需要进行技术改造和调整产品结构的企业，实行上交所得税基数包干，超收减征40%；对上年销售利润率在5%以内，同时年人均利润在400元以内，需要扶持的微利企业，以核定的应交所得税额为基数，超收减征50%；因客观原因造成亏损的企业，扭亏为盈的除当年可免征所得税外，还可继续给予两年减半征收所得税。

包技术进步。主要包“七五”期间技改项目的投入值、竣工期、还贷额和产出效益等。

工资总额与经济效益挂钩。挂钩形式可采取工资总额（含奖金）与应纳“三税”（产品税、增值税、营业税）和所得税挂钩，也可奖金额与应交税利挂钩。

再次，创造条件，逐步实施。根据江苏省下达给南京市的集体企业所得税年递增2%的考核指标（不足由地方财政负担），实行按主管局（公司）、县区切块包干，完不成指标的由市、县、区地方财力自补的原则，由市经委、体改委和税务局牵头，计委、经贸委、劳动局、财政局、审计局、银行、公证处等部门参加，联合组成集体企业承包经营责任制领导小组，负责承包的审定和实施工作，并协调处理承包中遇到的有关问题。实行承包经营责任制的企业，首先自己提出承包方案，税务部门会同体改委、经委和企业主管部门在深入调查研究的基础上，进行可行性论证，成熟一批承包一批。承包合同由税务部门同企业主管部门与企业法人代表签订承包合同，经

领导小组成员会签和法律公证后生效。

二、承包效应

三年多来的实践表明，集体企业承包经营责任制对于促进企业深化内部改革，调动广大职工的积极性，挖潜增收，增强竞争意识，提高经济效益，都发挥了积极作用。

一是促进了集体企业效益的提高，较好地处理了国家与企业的分配关系。从328家市属集体工业承包企业的调查看，1989年完成承包指标的有286家，占87.2%，未完成的仅42家，占12.8%；累计工业总产值完成20.81亿元，比上年增长7.4%；实现税利2.07亿元，比上年下降9.4%；应上交国家所得税2439万元，增长15.4%，实际上交2043万元，增长24.2%；均好于全市各项经济指标的平均水平。这在1989年生产大幅度滑坡，企业效益大幅度下降的情况下，集体企业取得这样好的成效，不能不说有承包的一份贡献。

二是促进了企业内部改革的深化和经营机制的完善。企业在承包的基础上，根据自身特点，将承包指标层层分解落实到车间、班组、个人，与职工个人利益挂钩，调动了职工的积极性，发挥了群体力量。如南京果品公司，1987年承包后，结合本单位的实际情况，先后制定了销售额、费用率、损耗率等12个考核指标，层层落实，严格管理制度，奖勤罚懒，较好地调动了职工的积极性，近几年来各项经济指标均名列全国同行业前茅。不少企业重新理顺管理机构，精简管理人员，简化管理程序，强化管理功能。南京锅炉厂承包后，将原来的10多个职能科室精简成4个部，并采取干部聘任制，增强了企业管理部门的功能和作用，使办事效率明显提高，受到职工的欢迎，经济效益也逐年大幅度增长。

三是增强了企业自我改造和发展的能力，企业后劲有所增强。仅1988、1989两年，市属328户承包企业用于技改投入的资金达2.07亿元，用于税前还贷的利润就达9700万元，其中，超基数减征税款650万元，大大加快了企业技术改造的步伐，推动了企业的技术进步。南京快速热水器总厂承包后，厂级领导腾出手来重点抓技术改造。1987年以来共归还技术改造投资贷款717万元，为企业在“八五”期间实施联合国援助项目创造了条件。同时，技术改造促进了技术进步，使企业产品结构向高档化发展，玉环牌燃气热水器1989年荣获国家银质奖。

三、需要探讨的几个问题

第一，关于国家与集体企业的关系问题。集体企业顾名思义，它的资产应归劳动群众集体所有。但事实上，我市县属以上集体企业的资产，在长期发展中，已形成多渠道投入格局，出资方包括职工群众、企业法人、地方政府及主管部门投入、联社资金、基建及技改拨款、减免的税收等。产权主体多元化，而且没有界定，造成事实上的产权模糊和所有者的缺位。一般来说，国家与集体企业的关系不存在资产所有权问题，主要是国家作为行政管理者与经济管理者同企业法人的关系，主要通过工商登记、依法征税，并通过加强集体企业的财务管理，统一财经纪律来严肃税收法纪。税务部门代表国家依法向企业收税，进行集体企业的财务管理和监督。承包的发包方应是企业产权的所有者，在目前集体企业产权关系比较模糊的情况下，作为过渡办法，由企业主管部门作为发包方比较合适。但是，作为国家重要经济杠杆部门之一的税务部门，应该正确运用税收杠杆，为集体企业的发展创造较为宽松的政策环境。

第二，承包基数的刚性与外部环境弹性的问题。经济发展

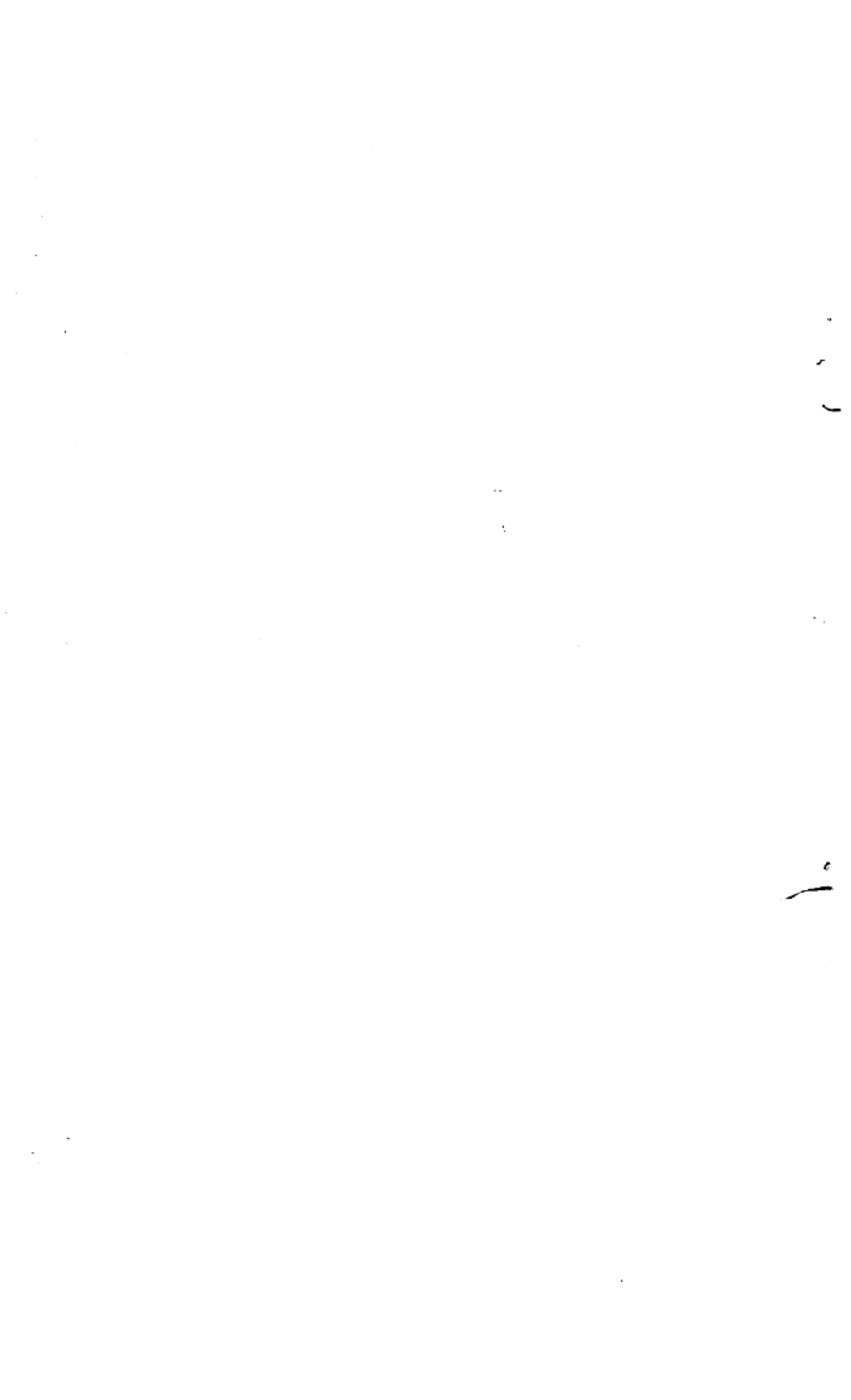
有它自身的客观规律。几十年来我国企业的发展往往呈波浪式前进，这是由企业产品结构的调整、国家宏观政策的调整、市场和价值规律等诸因素决定的。集体企业多数是为全民大工业服务的中小企业，具有较强的依附性。企业承包中效益基数的核定多数采取“过去式”，很难预测今后几年市场、政策等诸因素的发展变化。由于近两年宏观经济政策变化大，企业的外部条件波动大，因而企业的经济效益很不稳定。有的企业承包得了利，如南京显像管厂，1985、1986年均属亏损企业，根据该厂当时的实际情况和市场预测，核定的承包基数比较低。1987年下半年由于黑白电视机热销，给该厂带来意想不到的生机，到1989年的三年间实现利润大大超过了承包基数。相反，由于1989年下半年开始出现市场疲软、资金紧张等情况，国家又出台了一些新的税费，不少集体企业的经济效益下降，难以完成承包指标。

第三，承包制与企业短期行为问题。在承包中较多出现的企业短期行为问题，主要表现为“保两头，挤中间”和虚盈实亏。对此，不能简单地归结为是承包制本身的产物。它是由人们的思想行为规范、行政领导体制、分配体制、政策变化等多方面因素造成的。应当在实践中，通过完善承包制，健全企业的自我约束机制和强化政府部门的监督管理（如加强审计监控，包括事前审计、事中审计和事后审计等），加以制约。

四、充分发挥税收杠杆作用，促进集体企业承包制的完善

税收是国民经济发展的主要经济杠杆，在推动集体企业承包经营责任制的发展中起着重要作用。一是给政策。为完善集体企业承包经营责任制创造一个宽松的外部经济环境。按照税

法规定，税收不能承包。我市将要实行的工资与企业经济效益挂钩和所得税超基数减半征收、超上年减半征收的办法，就是在前两年承包的基础上，总结完善后制定的政策，有利于调动企业生产经营积极性。效益越好，企业受益就越大，而且摆在明处，看得见摸得着，有利于促进集体企业在发展生产的基础上挖潜增收，加强经营管理，提高经济效益，以增强自我适应自我发展的能力。二是给办法。运用税收干部近年来参与承包的成功经验，积极发动广大税收干部参与集体企业税后承包和推行企业内部承包的可行性论证工作，帮助加强管理，总结推广经验，使集体企业承包不断完善和发展。三是给效益。运用税收工作联系面广、信息灵敏的特点，为企业提供信息，出主意，促进产品结构调整，加强财务管理和核算，增强竞争意识，使承包企业经济效益能够持续稳定地增长，并帮助企业处理好国家、地方、企业、个人四者利益关系，保证承包制在完善的基础上发挥更大的作用。



一、 税收与搞活经济

