

国 经 济 丛 书



中国
经济
丛书

ZHONGGUO JINGJI CONGSHU

当前中国
税收政策研究

DANGQIAN ZHONGGUO SHUI SHOU ZHENGCE YANJIU

安体富 曾 飞 岳树民 主编

中国财政经济出版社

中国经济丛书

当前中国税收政策研究

安体富 曾 飞 岳树民 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当前中国税收政策研究/安体富等主编. - 北京: 中国财政经济出版社, 2000.12

(中国经济丛书/杨天赐主编)

ISBN 7-5005-4888-5

I. 当… II. 安… III. 税收管理-财政政策-研究-中国-文集 IV. F812.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 57545 号

中国财政经济出版社出版发行

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr. gov. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

联系电话: 010-84035104、64033095、64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 13.375 印张 317 000 字

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-3 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-4888-5/F·4389

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《当前中国税收政策研究》 编委会

主 编	安体富	曾 飞	岳树民
编 委	王绍民	北荣庆	刘广仲
	陈细玉	周广仁	张大龙
	郭梓南	唐来尚	董 姓
	威宁森	黄比智	蔡作岩

前 言

本书是中国税务学会《税收与宏观经济调控》课题组的研究成果，其中包括总报告《当前中国税收政策研究》和有关西部大开发、可持续发展与加入 WTO 的税收政策研究等三个分报告，还有该课题组的有关论文和课题研讨会观点综述。

税收政策作为财政政策的重要组成部分，在宏观经济调控中具有重要地位和作用。从 1998 年起，我国经济受内外因素的影响，出现了需求不足、通货紧缩的现象，为了扭转这种局面，政府实行了积极财政政策。如何认识税收在积极财政政策中的地位和作用，税收在刺激消费、扩大内需、鼓励投资和出口中应当采取哪些政策措施，在当前经济出现重要转机的条件下，还要不要继续实行积极财政政策和税收政策等，本书对此进行了讨论和反映。

在进入新千年的时候，我国政府提出了西部大开发的战略部署，包括环境、资源和科技创新在内的可持续发展问题迫在眉睫，我国加入世贸组织（WTO）在即，面对这些问题，税收应该采取何种应对的政策措施，这是本书研究的另一些重要的内容。

本书有较深入的理论观点分析，有较翔实的调查资料，对研究当前我国税收宏观调控和税收政策问题非常有参考价值。

编 者

2000 年 11 月 28 日

目 录

总报告：当前中国税收政策研究

…… 中国税务学会《税收与宏观经济调控》课题组（1）

分报告之一：西部大开发的税收政策研究

…… 李文瑞 戚宁森 王晓琴（63）

分报告之二：中国加入 WTO 的税收政策研究

…… 冷振德 钟铃 熊战波 葛开珍（91）

分报告之三：可持续发展的税收政策研究 …… 龚辉文（122）

对当前我国税收宏观调控问题的若干思考 …… 安体富（151）

当前形势下税收与宏观经济调控关系研究

…… 安体富 岳树民（164）

通货紧缩趋势下的税收政策取向研究

…… 武汉市地方税务局、武汉市税务学会课题组（172）

税收征管规范化与宏观经济调控 …… 张大龙 岳树民（184）

西部大开发与税收政策选择 …… 贵州省税务学会（192）

西部经济发展与税收政策的相关性研究

…… 陕西省税务学会课题组（210）

做好税收援助文章，振奋西部开发雄风

…… 黄比智 黎祥安（225）

中国加入 WTO 对涉外税收的影响及对策

…… 江西省国家税务局课题组（243）

加入WTO与我国企业所得税制改革

..... 刘广仲 张宝婷 (257)

加入世贸组织对我国税制的影响及其对策

..... 匡小平 秦泮义 (272)

加入WTO经济安全的税收对策 王守昆 (288)

可持续发展与环境税收政策 安体富 龚辉文 (310)

经济全球化下我国可持续发展的税收政策选择

..... 青岛市税务学会课题组 (326)

促进可持续发展的税收政策 王 君 (352)

完善现行税收政策 促进我国资源环境保护

..... 重庆市地方税务局课题组 (364)

企业改制对税收的影响及对策建议

..... 蔡树春 汤仲才 (373)

关于国企脱困可启动的税收扶持政策的建议

..... 蔡作岩 代同文 (387)

关于国有企业改革中有关流转税问题的探讨

..... 吴克勤 李治强 (395)

《税收与宏观经济调控》课题研讨会观点综述 (404)

总报告：当前中国税收政策研究

中国税务学会《税收与宏观经济调控》课题组

一、税收与宏观经济调控关系研究

现代市场经济条件下，税收与政府宏观经济调控密切相关。一方面，政府通过政府投资、财政补贴等财政支出形式对宏观经济运行进行调控的能力的大小，在一定程度上取决于政府税收收入规模的大小，税收成为政府宏观调控的财力基础；另一方面，税收又是政府可以直接用来调控宏观经济运行的重要工具，政府通过合理界定税收负担水平、税制结构以及对具体课税对象的征与不征、征多征少来实现税收对经济运行的调控作用。税收在政府运用财政税收政策实施宏观经济调控中具有非常重要的地位和作用。从各国调控经济运行的实践经验看，各国在实施宏观经济调控，促进经济的稳定和增长过程中，都十分重视税收手段的运用，重视税收政策与财政支出政策的整体配合，税收政策手段在政府宏观调控中发挥了不可替代的作用。

我国目前处于市场经济尚不完善的体制转轨时期，需要加强政府对市场经济运行的宏观调控，但由于受财力的制约，当前政府的宏观调控能力依然较弱。强化政府宏观经济调控的要求，必然要求增大税收收入规模，增加政府的可支配财力。从我国目前税收收入占GDP比重较低这一实际情况看，需要提高税收收入

占 GDP 的比重。

当然,通过完善税制、加强税收征管是提高税收收入占 GDP 比重,增强政府宏观调控能力的一个重要方面。但是税收收入的增加是有限度的,同时税收本身也是政府调控经济的重要手段,单纯地提高税收负担水平,并不能有效地贯彻税收的宏观调控意图,甚至与运用政府财政支出手段进行的宏观调控产生相左的作用。我们认为,在当前条件下应摒弃一谈增强政府宏观调控能力就片面地要求增加税收收入;一谈加强税收宏观调控就是减税的旧的思维模式。要处理好政府运用财政支出手段和直接运用税收手段调控经济二者之间的关系;处理好增加税收收入与税收调控之间的关系;要充分考虑到加重税收负担对经济的制约作用,考虑到税收调控所要求的税制结构及税负分布,不能顾此失彼。应在税制建设中寻求一种既有利于直接运用税收手段调控经济,同时在各经济主体平均税负水平不高的情况下,依然可以增加政府税收收入总规模的有效政策措施。总而言之,强化税收宏观调控,需要在准确把握税收与政府宏观经济调控的关系,对现实客观经济环境进行科学分析的基础上,根据政府的政策目标,合理界定宏观税负水平^①,科学选择税收的作用点、税收收入的增长点,合理调整税制结构,科学设计税种要素组合,形成协调有序、科学规范的税收调控机制。

税收与政府宏观经济调控关系的协调,归根结底就是要处理好税收与经济的关系。税收与经济的关系,简单地概括就是经济决定税收,税收反作用于经济。从这一角度出发,税收与政府宏观经济调控的协调,就是要解决好增加税收收入与税收调控的关

^① 参见安体富、杨文利、石恩祥:《税收负担研究》,中国财政经济出版社1999年版。

系。

现代税收理论对税收与经济的关系的研究，更多地基于税收效应的分析，研究如何消除税收效应中的消极作用，强调的是要充分发挥市场配置资源的功能，课税点的选择、税率的设计尽可能地不对经济产生扭曲作用；退而求其次，在税制设置中也要将税收对经济的扭曲降到最小程度。但事实上，税收与经济关系中体现出来的税收效应，既有积极作用，又有消极作用。现实中所追求的是既要减少税收对经济运行产生的消极作用，又要重视税收效应的积极作用，并充分运用这种积极作用，为政府调控经济、为从宏观上更有效地配置社会资源服务。

现代税收理论认为，现实生活中政府征收的各种税，几乎都会干扰资源最优配置的效率条件，因而都会造成低效率。政府应在征税以获取必要收入的条件下，确定税收有可能带来的效率损失的大小与来源，从而尽可能地使这些效率损失达到最小，使税制有助于或较少干预市场机制的正常运转。但是，也应看到税收对经济运行带来的不仅仅是效率损失，在很多情况下它能够带来除政府税收收入之外的额外收益。

所谓税收的额外收益，是政府征税改变了市场相对价格使生产者、消费者的决策发生变化，改变了既定的资源配置格局，从整个社会范围内看，资源的配置更为有效，使整个社会取得的政府税收收入之外的额外收益。税收的额外收益同样源于税收的收入效应和替代效应。税收的效率损失是由于税收的替代效应产生的政府非意愿性的税收“副产品”，而税收的额外收益则是政府有意识运用税收的替代效应和收入效应，主动干预经济运行的结果。在存在市场失灵的情况下，某一种税的课征从这一税收的具体课征来说，会带来一定的效率损失，但是从市场运行的整体来说并不尽然，有可能是市场整体效率的提高。征税比不征税会带

来更高的效率或提高经济运行的整体效率。这一点哈维·S·罗森在其《财政学》中进行了充分的论证^①。

在市场经济运行存在着市场失灵，特别是我国目前市场机制尚不完善，存在更多的市场失灵，需要政府运用有效的政策工具促进经济稳定增长和收入的公平分配，促进社会资源的有效配置。现代社会，税收已渗透到社会经济的各个领域，是一个具有普遍性的政策工具，成为政府宏观调控的重要手段。明确税收对经济运行的影响，不仅在于准确把握税收工具的运用减少税收的效率损失，还在于准确运用税收工具，对经济运行进行必要的诱导和纠偏，促进资源的有效利用和合理配置。正是税收具有收入效应和替代效应，才使政府能够运用税收来影响微观经济主体的行为选择，在宏观上使资源的配置更有效率。税收的额外收益，不是着眼于税收对某一微观经济主体利益的增加或改进，而是着眼于整个社会利益的增进或改善。在这一过程中往往是某一微观经济主体的利益被减少，其既定的经济行为由征税而发生改变。政府正是根据不断变化条件下税收与经济的联动关系，使税制能够弥补市场失灵，运用税收工具的优势服务于市场经济，在保证纳税人合法利益的前提下，通过税收的激励与制约，促进社会资源的有效配置，促进经济增长，从而促进社会整体利益的增加与改善。

从我国多年来的税收工作中反映出的问题看，政府运用税收手段对市场经济运行进行宏观调控时，在税收与宏观经济调控的关系方面，应把握好以下几个方面的问题。

1. 处理好税收任务与税收调控的关系。增加财政支出，加

^① 参见（美）哈维·S·罗森：《财政学》，中国财政经济出版社1992年版，第396—400页。

大政府投资的规模和力度，是促进经济稳定增长的重要手段。一般情况下，财政支出规模的增加必然要求税收收入的增加，充足的税收收入是保证财政支出政策到位的前提条件，它必然对税收收入提出相应的要求。但问题的关键是现实中对税收收入的要求是否科学合理，税收任务的确定是否有税源基础。在强调增强政府财力，实施财政宏观调控时，不能忽视税收也是政府宏观经济调控的重要手段，不能忽视税收对经济的反作用，尤其不能忽视在税收任务过重情况下税收对经济增长的制约作用。税收对经济运行宏观调控作用的发挥就是通过准确确定和调整各微观经济主体的税收负担来实现的。不顾实际情况，片面强调完成税收任务必然使税收调控形成调控偏差，难以达到预期目标。因此，不能够因为税收收入任务的压力而取消或事实上取消税收的诸多调控措施，甚至实施逆向调控。当前，应认真研究税收计划的确定方式、下达税收任务的必要性及其约束力，寻求科学的考核地方和基层税务部门税收努力程度的指标体系，特别是要处理好完成税收任务与依法治税的关系，把依法治税摆在首位，扭转现实征管中保任务所带来的负面影响。我们认为，当前条件下增加政府财力以增强政府宏观调控能力的重要步骤之一，就是规范各种收费，严厉查处各种违规收费，严格管理各种合理收费并纳入政府预算管理，变分散财力为集中财力。

2. 税收政策和税收制度的设计应有利于税收调控功能的发挥。在开放的市场经济条件下，受国内外各种因素的影响，经济运行的波动在所难免。政府财政支出规模的调整、政府投资的增加或减少固然是推动经济稳定和经济增长的重要力量，但经济的全面增长和持续稳定，还需依赖于民间投资与居民消费规模以及民间投资结构与居民消费结构能够随着经济的周期变化做出相应的调整，在这些方面税收调控具有财政支出、政府投资不可替代

的作用。

首先,税收政策的制定和税制结构的设计,应有助于发挥税收的内在稳定器作用和税收的相机抉择作用。税收的内在稳定器作用是税收能够有效调控经济运行,促进经济稳定增长的突出特点。我国现行税收制度的内在稳定器作用力度尚小、也谈不上有什么效果,主要在于我国税制结构中能够较好发挥税收稳定器作用的所得税,特别是个人所得税规模较小、征管尚不完善。这有待于我国税制尤其是个人所得税制的完善。税收的相机抉择作用的发挥,必须根据经济形势的变化适时调整税收政策,主要是根据经济形势的变化,通过在不同时期、不同领域的税收增减,从而适当调整不同时期、不同领域或不同纳税人的税收负担,形成一定的激励与限制,起到刺激或抑制民间投资和居民消费增加、调整投资与消费结构的作用。我国目前尚缺乏有效运用税收相机抉择作用的税制及税收政策基础,这需要通过税制及税收政策环境、以及其运用方式的改变和完善加以解决。

其次,税收制度的设计应充分体现政府的宏观调控政策,并从机制上保证调控政策的贯彻实施。税制设计中体现政府的调控意图并不难,关键是如何将这种调控意图贯彻实施。如前所述,政府的税收调控就是通过合理确定各微观经济主体的税收负担,并能够准确征收得以实现的。而在现实条件下,政府征税减少了纳税人的既得利益,这与纳税人追求自身利益最大化的目标是相悖的,政府与纳税人之间事实上形成了一种税收博弈关系,而且是一种非对称信息博弈。税收博弈关系的存在要求政府宏观调控政策的制定、税制的设计必须充分考虑到纳税人的自身利益要求,考虑到纳税人会从最大化自身利益的角度,针对政府调控行为有可能采取的各种少纳税或不纳税的应对措施,以及有可能对纳税人的投资、生产经营、消费等经济行为产生的非政府意图的

负面影响，从而在税制设计时采取相应的制度性措施预防或有效制约纳税人逃避纳税义务行为的发生，避免税收政策和税制产生调控偏差，出现非政策意向的行为。税收博弈作为一种非对称信息博弈，政府难以完全掌握纳税人的全部涉税信息，这就要求税制的设计必须满足个人“激励相容约束”，使税收制度成为一种“纳什均衡”，形成鼓励纳税人说实话、诚实纳税的税收机制，也就是使纳税人从追求自身利益最大化的角度，在现实的税收制度下必须按照税法的规定诚实纳税，没有任何积极性去采取任何合法的或非法的手段逃避纳税义务。换言之，在现行税制下纳税人只有诚实依法纳税才能实现自身利益的最大化，如果纳税人不从事或减少应税行为或不按照税法的规定纳税，不仅不会使其利益增加，反而会使其既得利益进一步减少。米尔利斯在关于所得税制优化问题的探讨中建立的“米尔利斯模型”，为如何设计具有激励机制，满足个人“激励相容约束”的税收制度提供了范例。对我国当前而言，在税制设计中坚持“宽税基、低税率”，在低税率基础上普遍征税，并借鉴米尔利斯所得税设计的基本原理，形成制度上对投资与消费的激励机制，同时配合以严厉的税收处罚措施，并使税收处罚成为可置信威胁，从税制的建设上就形成一种强有力的实施机制，这样将有利于形成税收个人“激励相容约束”，既有利于促进纳税人诚实纳税，又有利于鼓励投资与消费、刺激经济的增长。

3. 体现政府宏观调控意图的税收政策选择和税制设置不能违反 WTO 的基本原则要求。我国加入 WTO 在即，这要求我国税收政策的制定和税制的设计不能违背 WTO 的基本原则。从当前来看，我国现行的许多税收调控政策和各地实际执行的政策违背了 WTO 的国民待遇原则、最惠国待遇原则、反出口补贴原则以及透明度原则。在加入 WTO 以后，这些相应的政策措施和制

度规定必然难以实施,因此当前必须对其按照 WTO 的原则要求加以调整。而对于今后实施的各项调控政策和制度性措施,必须在 WTO 原则框架内制定和实施。

4. 避免“税收调控无用论”和“税收调控万能论”。在我国过去的税收工作中出现过“税收调控万能论”的偏差,但是,在否定“税收调控万能论”的同时,坚持“税收调控无用论”也是错误的。事实上,税收调控有其他调控手段不可替代的作用,但税收调控也有其局限性。只有充分认识税收调控的独特作用和局限性,才能更好地运用税收调控手段促进经济的增长。税收在促进经济增长、促进产业结构和地区经济结构调整、促进投资与消费的增长和结构调整、促进企业技术进步等方面可以采取诸多的政策措施,来实现其调控的目标。我国过去运用税收调控经济运行中的错误在于片面依赖于减免税,而忽视了其他政策手段的组合运用。当前形势下对税收调控的认识偏差,其问题仍然是把眼光盯在了减税上,只不过是片面强调不减税。税收对经济运行调控作用的发挥一方面依赖于税制设计中形成制度性的税收调控机制,其中包括各种税收优惠政策准确体现在税制设置中,另一方面依赖于在一定经济形势下各种税收调控措施组合的相机运用。既要重视具有稳定性的制度性的调控措施,又要重视临时性的、对策性的调控措施,只有这样才能够更好地发挥税收的宏观调控作用。

二、积极财政政策下的税收政策选择

东南亚经济危机爆发后,我国经济也受到了冲击,出现了出口增长乏力,国内消费需求不足,经济增长速度放慢的局面。1998年下半年,为了扩大内需、开拓国内外市场,促进国民经济的增长,我国开始实施积极的财政政策。

1998年以来实施的一系列以增加投资、扩大内需为主要内容的财政政策，对经济的拉动效果是明显的。为抵御亚洲金融危机的侵袭，确保实现经济的稳定增长和各项改革的顺利进行，发挥了重要作用。各项政策措施的效应，也使三年来的国民经济继续保持了较快增长。今年上半年我国经济发展出现重要转机，在运行质量继续提高的同时，回升趋势有所增强。GDP按可比价格比上年同期增长8.2%，增速比上年同期加快0.6个百分点。上半年工业增加值同比增长11.2%，这是近三年来同期最高增幅。上半年社会消费品零售总额同比增长10.1%，增幅比上年同期加快3.7个百分点。1—5月固定资产投资（不含集体和个体）同比增长9.5%，比去年下半年明显提高，其中基建投资仅增长4.4%，技改增长19.8%。上半年出口增长38.3%，进口增长36.2%，顺差123亿美元。上半年合同外资额同比增长24.6%，实际利用外资金额同比下降7.5%，降幅明显趋缓。企业效益继续好转，1—4月国有及规模以上非国有工业企业实现利润同比增长1.36倍，同时亏损企业亏损面为33%，比去年同期下降了3个百分点，亏损额下降了3.63%。1—5月财政收入同比增长20.6%，财政支出增长27.1%。上半年税收收入近6000亿元，同比增长20%。但我国经济运行中存在的问题仍然很突出，主要是：通货紧缩的状况尚未得到根本好转，基础尚不稳固，突出地表现在民间投资没有明显启动、消费增长不稳定，新的主导型消费热点尚未形成，出口推动内需尚存在较多的不确定性，有效需求不足的矛盾仍然比较突出。这些问题表明，在当前经济形势下，运用积极财政政策刺激经济增长的任务依然艰巨。为了巩固实施积极财政政策以来的成果，进一步推动经济的稳定增长，我国当前应继续实施积极的财政政策。

我们认为，实施积极的财政政策刺激经济增长，一方面，要

选准政策的着力点和政策调控力度；另一方面，措施和手段要多样化，要充分重视各种政策手段的配合，既要重视财政政策与货币政策、产业政策等的配合运用，又要重视财政政策手段中政府投资、财政贴息、社会保障支出、以工代赈、国债、税收等多种手段的组合运用。既解决当前的困难，又着眼于将来，形成有效的正常运转的民间投资机制与居民消费机制。在刺激经济增长的过程中，能够同时形成在经济启动之后避免经济过热的预防机制。这就需要进一步研究各种政策手段在实施积极财政政策过程中的作用方式、方法、作用领域及其作用效果，以使其在刺激经济增长中更好地发挥作用。

（一）西方国家运用税收政策刺激经济增长的经验借鉴

在通货紧缩时期，运用税收政策刺激经济增长是各国政府普遍采用的方法。1933年罗斯福就任美国总统，正面临着“大危机”萧条状况，为了抑制经济危机，罗斯福上台后主持和推动制定、实施了一系列被后人称之为“罗斯福新政”的政策法令。新政在创造就业、恢复经济上发挥了积极作用。新政主要体现在政府对通货与信贷、农业部门、工业、运输业、电力业、救济等方面所采取的宏观经济政策措施上。在财政政策方面，主要实施了增加政府开支的扩张性财政政策。首先，税收负担比较轻，尽管1934年和1936年罗斯福两次增加对高收入阶层的征税，公司利润税占账面利润的比率也由1929年的13.7%增加到1939年的20%，但个人所得税占个人收入的百分比却由1929年的1.4%下降到1939年的1.2%。其次，通过建立社会保障制度使政府财政的转移支付大量增加，即主要是将一部分来自高收入阶层和公司的课税转移到低收入阶层。1929年各级政府间的转移支付额为2.5亿美元，1939年剔除通货膨胀因素后增加到17.5亿美元，为1929年的7倍，其中绝大部分用于社会保障和失业补偿