

税制改革与 中西部发展

SHUIZHI GAIGE YU
ZHONGXIBU FAZHAN

黎开锋 / 著



全国百佳图书出版单位
知识产

本书是中共湖北省宜昌市委党校资助项目的研究成果

税制改革与中西部发展

黎开锋 著

 **知识产权出版社**
全国百佳图书出版单位

内容提要

本书运用经济学的理论知识,采用实证的分析方法,对1994年税改的形成及其对中西部经济发展的正负影响进行了比较全面深入的调查研究,并以此为基础,针对进一步深化税制改革、促进中西部经济又好又快发展提出相应的对策。

责任编辑:罗斯琦

图书在版编目(CIP)数据

税制改革与中西部发展/黎开锋著. —北京:知识产权出版社,2011.11

ISBN 978-7-5130-0980-5

I. ①税… II. ①黎… III. ①税收改革—影响—区域经济发展—研究—中国

IV. ①F127②F812.42

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第252387号

税制改革与中西部发展

SHUIZHI GAIGE YU ZHONGXIBU FAZHAN

黎开锋 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址:<http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8240

印 刷:北京雁林吉兆印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2012年6月第1版

字 数:321千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000860 转 8353

责编邮箱:luosiqi@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:19.75

印 次:2012年6月第1次印刷

定 价:56.00元

ISBN 978-7-5130-0980-5/F·487 (3886)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

摘 要

税收是国家对有纳税义务的组织和个人所征收的货币和实物。税制是指国家以法律形式规定的各种税收法律、法规的总称。从1949年10月1日新中国成立至今，半个多世纪的税制演变伴随着共和国成长脚步走过了曲折前行的发展历程。

现在，我国中西部与东部经济发展的差距依然很大。其原因除了历史原因、自然和区位等因素外，一个最重要的因素是改革开放以来，国家赋予了东部“先富起来”的优惠政策环境。20世纪90年代以来，中央先后作出了西部大开发和中部崛起的战略决策，对加快中西部地区发展，增进民族团结，维护边疆稳定，促进全国经济持续发展具有十分重要的现实意义和历史意义。

税制改革与经济发展有很强的关联性。税收具有乘数效应、自动稳定器和相机抉择的功能，曾在东部经济腾飞中起过不可替代的推动作用。

1994年税改是新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深、力度最强的一次税制改革。这次税改究竟对中西部经济产生了哪些影响呢？

调研表明，虽然税改对中西部经济发展起到了一定的促进作用，但是与实施西部大开发和中部崛起战略的要求相比，的确还存在许多不利的因素。主要是：分税收入减少，削弱了中西部财力；税种设计欠妥，制约了中西部开发；税式支出偏东，中西部受益不多；地税体制不全，有碍中西部建设；税收结构不尽合理，不利中西部经济增长；征管制度欠缺，有悖中西部经济发展。

后1994年税改时期，中国经济社会发生重大变化，税收制度也在与时俱进不断调整。那么，障碍中西部经济发展的因素是否已经不存在了？近几年来，笔者通过进一步调研得到“否定”的答案。近二十年来，通过税制调整，上述不利影响虽有好转，但制约中西部经济发展的税制因素还是不同程度的存在，促进中西部经济发展亟需深化税制改革。

如何在科学发展观的统领下，进一步深化税改，兴利除弊，以落实西部大

开发和中部崛起战略，实现全国各地区的共同富裕呢？

几年来，笔者运用经济学的理论知识，采用历史的、综合的、实证的分析方法，对 1994 年税改的形成及其对中西部经济发展的正负影响，以及在新的历史起点上，进一步深化税制改革、促进中西部经济又好又快发展的对策，进行了比较全面深入的调查研究。

针对存在的不利影响，笔者有六个方面的建议：一是科学划分收入；二是改进税种设计；三是调整税式支出；四是完善地税体系；五是优化税收结构；六是健全征管制度。

目 录

1. 引 言	1
2. 绪论	7
2.1 税收与税制	9
2.2 税制改革与经济发展	12
2.2.1 影响经济发展的基本因素	12
2.2.2 税制改革与经济发展相关理论概述	16
2.2.3 税制改革如何影响经济发展	24
3. 1994 年税制改革	35
3.1 新中国税改回眸	37
3.2 1994 年税改的背景和来历	43
3.3 1994 年税改的指导思想和基本原则	51
3.4 1994 年税改的主要内容和特点	52
3.4.1 全面改革流转税	52
3.4.2 改革企业所得税	53
3.4.3 统一个人所得税	53
3.4.4 改革农业税制	54
3.4.5 改革其他税种	54
3.4.6 改革征管制度	54
3.4.7 中央与地方事权和支出的划分	55
3.4.8 中央与地方财政收入的划分	55
3.4.9 中央对地方税收返还的确定	56

3.4.10 原包干体制有关事项的处理	57
4. 1994 年税制改革对中西部经济发展的积极作用	59
4.1 基本实现了新税制的平稳过渡	61
4.2 初步构建了新的税收制度框架	62
4.3 依法治税的环境有所改善	62
4.4 分配关系得到调整	63
4.5 国家增强了宏观调控能力	63
4.6 有助于调动各级财政增收节支的积极性	64
4.7 总体税负趋于合理	64
4.8 开始与国际税收惯例接轨	65
5. 1994 年税制改革对中西部经济发展的不利影响	67
5.1 分税收入减少	69
5.1.1 地方收入规模太小	69
5.1.2 地方税税种增长功能弱	71
5.1.3 基数返还法拉大了收入差距	72
5.1.4 中央与地方两税交叉过多	73
5.2 税种设计欠妥	74
5.2.1 增值税有碍企业发展	74
5.2.2 所得税难以熨平差距	75
5.2.3 资源税有悖优势转化	77
5.2.4 消费税和证交印花税影响了东部对中央的财政贡献	78
5.3 税式支出偏东	78
5.3.1 流转税优惠偏东	80
5.3.2 外资企业所得税优惠偏东	82
5.3.3 内资企业所得税优惠偏东	82
5.3.4 中西部税收优惠容易落空	83
5.4 地税体系不全	83
5.4.1 地税概念不明	83
5.4.2 税种改革滞后	84
5.4.3 费挤税严重	84

5.4.4 地方税收管理权过于集中	87
5.5 税收结构不尽合理	88
5.5.1 产业税收结构不合理	88
5.5.2 税收收入结构不合理	90
5.5.3 地区税收结构不合理	91
5.5.4 企业税收结构不合理	92
5.6 征管制度欠缺	93
5.6.1 计划征收制的缺憾	94
5.6.2 申报制的缺憾	95
5.6.3 服务机制的缺憾	96
5.6.4 交叉管理制的缺憾	96
6. 后 1994 年税改时期税制调整及经济社会变迁	99
6.1 分步实施的税制调整	101
6.1.1 调整农村税费	102
6.1.2 调整货物和劳务税制	102
6.1.3 调整资源税和财产税制	103
6.1.4 调整个人所得税和企业所得税制	104
6.1.5 调整关税和其他“超国民待遇”税制	104
6.1.6 调整税收征管制度	105
6.2 现行税制对中西部发展的制约因素	110
6.2.1 分税制及转移支付的制约	110
6.2.2 税种的制约	113
6.2.3 税式支出的制约	119
6.2.4 地税体系的制约	121
6.2.5 税收结构的制约	123
6.2.6 征管制度的制约	128
6.3 经济社会的阶段性特征	130
6.4 区域经济差距仍在扩大	132
6.4.1 绝对差距有增无减	132
6.4.2 差异化政策是推手	136

7. 促进中西部经济发展的税改构想及税政建议	139
7.1 促进中西部经济发展的税改构想	141
7.1.1 总体构想	145
7.1.2 客观需要	148
7.1.3 理论基础	151
7.1.4 政策依据	153
7.1.5 实践条件	156
7.1.6 路径选择	158
7.2 科学划分收入以充盈中西部财源	159
7.2.1 合理调整三类税种	159
7.2.2 重新确定分成比例	162
7.2.3 加大转移支付力度	163
7.3 改进税种设计以促进中西部开发	165
7.3.1 改进增值税	165
7.3.2 完善个人所得税	167
7.3.3 全面改革资源税	168
7.3.4 调整消费税	169
7.4 调整税式支出以扶持中西部发展	170
7.4.1 调整税式支出的基本思路	170
7.4.2 注重优惠的差异性及梯级性	172
7.4.3 注重优惠的多样性及长期性	176
7.5 完善地税体系以增强中西部财力	177
7.5.1 完善地方税税种结构	180
7.5.2 推进费改税	183
7.5.3 赋予地方政府部分税收立法权	187
7.5.4 正确划分地方税管理权	190
7.6 优化税收结构以助推中西部经济	192
7.6.1 准确把握结构现状及其优化方向	192
7.6.2 推动特色经济跨越发展	198
7.6.3 促进东中西部的分工及合作	207

7.6.4 建立国家补偿与救助机制	209
7.7 健全征管制度以服务中西部建设	212
7.7.1 完善征管法规体系	215
7.7.2 规范征收稽查程序	217
7.7.3 提高服务纳税质量	222
附录一 税收的特征与种类	229
附录二 中国税制溯源	234
附录三 1994 年中国(宜昌)税收大事记	247
附录四 新时期经济社会的阶段性特征	250
附录五 论现行税制对中西部经济发展的不利影响	254
附录六 促进中西部经济发展的税制研究	261
附录七 影响中部崛起的税收因素与政策建议	272
附录八 刍议税制变动对经济发展的影响	282
技术注释	286
参考文献	295
后 记	304

1. 引言

按照国家发展计划委员会国土司 1997 年的解释,我国中西部地区是指中部的山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖南、湖北及西部的重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆共 19 个省市。据统计,中西部地区与东部地区的经济差距明显,(见表 1.1)

表 1.1 1997 年东、中、西部经济总量差异

项目	单位	东部		中部		西部	
		绝对量	占全国(%)	绝对量	占全国(%)	绝对量	占全国(%)
国内生产总值	亿元	44564	57.91	21638	28.11	10755	13.98
工农业总产值	亿元	86061	62.22	37606	27.19	14653	10.59
全社会固定资产投资	亿元	15224	61.04	5594	22.43	3354	13.45
外贸进出口总值	亿美元	2979	91.67	174	5.36	96	2.97
地方财政收入	亿元	2549	59.79	1069	25.09	644	15.12

注:(1)全社会固定资产投资总额中不分地区的投资为 769 亿多元。

(2)外贸进出口总值各地区值按经营单位所在地划分。

资料来源:中国统计年鉴(1998)[M].北京:中国统计出版社,1998.

1997 年东、中、西部地区在全国经济总量中的份额比例大体为 6 : 3 : 1。从动态角度看,这种差距呈拉大趋势。(见表 1.2)

表 1.2 1980 ~ 1997 年东、中、西部 GDP 占全国份额比较

单位:亿元或%

	1980 年		1985 年		1990 年		1994 年		1997 年	
	总额	比重	总额	比重	总额	比重	总额	比重	总额	比重
全国	4318	100	8348	100	17134	100	43383	100	76959	100
东部	2265	52.5	4402	52.7	9240	53.9	24404	56.3	44564	57.9
中部	1345	31.3	2577	30.9	5084	29.7	12415	28.6	21637	28.1
西部	708	16.4	1369	16.4	2810	16.4	6564	15.1	10754	14.0

资料来源:历年《中国统计年鉴》,中国统计出版社。

1994年,东部GDP在全国所占比重比1980年增加3.8个百分点,而中西部分别下降2.7个和1.3个百分点;1997年东部所占比重又比1994年增加了1.6个百分点,中西部则分别下降了0.5个和1.1个百分点。另据中央政研室潘盛洲《关于加快中西部发展的几点思考》称,东中西三大地区间居民收入差距也在迅速扩大。如东中西部农民收入之比在1980年是1.27:1.06:1,而到了1998年则扩大为1.94:1.35:1。

导致这种差距的原因,除了历史、自然、人口和区位等方面外,一个最重要的因素是党中央、国务院根据改革开放的总设计师邓小平“两个大局”的构想作出的战略部署,赋予了东部“先富起来”的政策环境。1988年9月12日,邓小平在《中央要有权威》的谈话中,对“两个大局”的重要思想作了深刻的阐述:“沿海地区要加快对外开放,使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来,从而带动内地更好地发展,这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来,发展到一定的时候,又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展,这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局^①。”根据“两个大局”的构想,国家政策先向东部倾斜,如在中央与地方的财政分配问题上曾给予东部地区特殊的优厚待遇,对深圳,中央批准其五年内不上交,以后又陆续对沿海开放地区采取了一系列从低核足、按基数上交的分配办法等^②。这些措施对充分调动中央和东部地方的两个积极性,增强东部财力,促进改革开放和经济发展起到了不可替代的作用。在这个过程中,相应加重了中西部地区的财政负担,中西部为东部开发作出了牺牲。

20世纪末,经过改革开放20年的发展,东部地区已经积累了相当的实力,加快中西部经济发展的条件也已具备。据此,中央作出了实施西部大开发和中部崛起战略,加快中西部地区发展的正确决策。实施西部大开发和中部崛起战略,加快中西部地区发展,对于缩小与东部之间的差距,增进民族团结,维护边疆稳定,促进全国经济快速、健康、协调发展,实现炎黄子孙的共同富裕都具有深远意义。比如,加快中西部地区经济发展,对于扩大内需,促进整

① 邓小平.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:373-374.

② 曾国祥,刘佐,马东来,等.民族地区经济与税收研究[G]//国家税务总局税收科学研究所.民族地区经济与税收.北京:中国税务出版社,1998:5.

个国民经济发展就具有特殊的重要作用。改革开放以来,在外贸出口高速增长的推动下,我国国民经济快速增长。但随着金融危机的出现和蔓延,西方国家贸易保护主义的抬头,我国加入WTO,使我们继续靠出口的高速增长来拉动全国经济增长的难度越来越大,扩大国内需求将成为一项长期的战略措施。扩大内需,中西部潜力很大。从投资需求看,中西部地区极需加强交通、通信、水电等基础设施建设,可为东部地区的众多产品找到出路;从消费需求看,中西部地区特别是那些贫困地区的潜在市场更大,凡较发达地区卖不掉的生活消费品,几乎都可以在中西部找到市场。可见,加快中西部地区的经济发展,增加中西部地区居民的收入,对于扩大国内需求,拉动宏观经济增长,具有极为重要的意义。

那么,如何加快中西部地区发展,最终实现共同富裕?这需要在科学研究的基础上,借鉴国际经验,统筹兼顾,周密策划,上下一心,东中西部联动,经过长期艰苦奋斗才能实现。

这里我们仅从中短期角度探讨,加快中西部地区的发展,必须清除中西部经济发展所面临的基础设施相对落后、相对区位优势相对政策劣势三个方面的根本性制约。^① 相对区位优势客观存在,从一定意义上说不易改变。据交通部的调查测算,基础设施的改善,需要20年左右的时间。为此,从短、中两个分期看,加快中西部发展的最大出路就是用政策“软件”弥补区位及基础设施“硬件”的不足,让中西部比东部享受更优惠的政策。

在社会主义市场经济中,可供政府选择的财经政策工具主要有:财政补贴、金融扶助与税收扶持。^② 本课题主要从税制改革角度作些研究。

税收制度是一个国家或地区在一定的历史时期,根据自己的社会、经济和政治的具体情况,以法律法规形式规定的各种税收法规的总称。前任总书记江泽民在为《领导干部税收知识读本》一书所作的批语中曾高度概括了税收的职能作用:“税收是国家财政收入的主要来源,也是国家实行宏观调控的一个重要经济杠杆。建立科学合理的税收结构、税收制度,实行规范的税收政策,对正确有效地调节国民收入再分配,促进生产要素流动,引导资源优化配置,

① 田秋生.中国西部地区经济发展的根本制约与对策[J].改革,2000(2):76.

② 霍军.民族地区经济的快速推进与税收政策的设计[J].税务与经济,1998(1):16.

扩大社会就业，推动经济持续健康增长，具有非常重要的意义。”的确，税收所具有的乘数效应、自动稳定器和相机决策等独特的功能，决定了税收制度对加速中西部经济发展将起到不可替代的作用。

那么，作为新中国成立以来最重要的一次税制改革，1994 年税改对中西部经济发展究竟产生了哪些影响？在新的历史时期，如何以科学发展观为统领，深化税制改革，兴利除弊，促进中西部经济大发展，缩小与东部的差距，早日实现共同富裕呢？这是本课题要研究的主题。目前对此作专题研究的学者并不多。

本课题运用经济学的理论知识，采用历史的、综合的、实证的分析方法，首先，从理论层面概述了税制改革与经济发展的关联；其次，依据大量详实的资料，回顾了我国 1994 年税制改革及其对中西部经济发展的积极作用，以及对中西部经济发展的不利影响；最后，分析了后 1994 年税改时期税制调整 and 经济社会变迁，根据新形势、新任务、新要求，就促进中西部经济发展，缩小与东部的差距，实现共同富裕而深化税制改革，提出了总体构想和具体建议。



2. 绪 论