

税收与产业政策

0.42

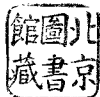
中央出版社

税收与产业政策

国家税务总局 税收与产业政策课题组 编
中国税务学会

李庆华 萧承龄 杨道远 主编

南京出版社



B 704492

责任编辑 樊立文 余 力
封面设计 周 黎

税收与产业政策

国家税务总局 税收与产业政策课题组编
中国税务学会

李庆华 萧承龄 杨道远 主编

南京出版社出版发行

南京新中彩色印刷厂印刷

开本:787×1092毫米 1/32 印张:7 字数:150千

1991年3月第1版 1991年3月第1次印刷

印数:1—3,700册

ISBN 7—80560—362—6

F·32

定价:2.50元

前 言

1989年国务院在《关于当前产业政策要点的决定》中,要求“国家税务部门在完善税制过程中,要根据产业发展的序列,对现有税种和税率进行必要的调整”。为此,国家税务局和中国税务学会把《税收与产业政策》列为1990年科研题之一,组织中央财政金融学院、山东经济学院、山东财政学院、东北财经大学等财经院校和宁夏回族自治区、青海省、云南省、江苏省、湖南省、江西省、广西壮族自治区、山东省、西安市、南京市等税务局、税务学会,成立了《税收与产业政策》课题组,由东北财经大学和山东省、南京市税务局、税务学会牵头,进行这一专题的科研工作。课题组各成员单位接到任务后,各自联系本地区和全国的实际情况,收集到大量资料,经过必要的理论分析,分别编写23篇论文或调查报告;并于1990年6月分别派代表在南京市进行了交流和研讨。大家就当前我国产业结构的现状、税收对优化产业结构的应有作用和税收在调整产业结构中的政策目标等,进行了多方面的探索。

课题组13个成员单位经过认真商讨,认为这次交流的资料和反映研讨情况的会议纪要,是系统研究我国税收和产业政策彼此关系的第一批素材,很有保留的必要,决定汇编出版,以便与全国专家、学者和同行们进一步探讨并获取教益,使税

改在优化我国产业结构中更好地发挥作用，为促进国民经济的持续、稳定发展做出应有贡献。

本书在编辑过程中，得到课题组各成员单位的领导和与会代表的大力协助，特别是山东省税务局副局长崔俊慧、南京市税务局副局长顾惠祥和东北财经大学教授张同青的支持和指导。各位作者为修改和补充每一篇文章付出了辛勤劳动。最后由李庆华、萧承龄、杨道远汇编成集。本书只是对这一课题的初步探索，限于水平，其不足之处，希望能得到广大读者、专家、学者和同行的批评指正。

编 者

1990年9月

目 录

税收与产业政策

- 运用税收杠杆促进产业结构的调整
..... 山东省税务学会理论研究组 (3)
- 关于调整产业结构的税收对策探讨
..... 崔俊慧 (13)
- 流转税制与产业政策问题的探讨
..... 吴家铎 戚 鲁 (22)
- 完善税收制度 服务产业政策
..... 西安市税务局、税务学会 (28)
- 对税收政策适应产业政策的探讨
..... 西安市税务学会税制改革研究会 (39)
- 税收促进产业结构调整的思考..... 胥敏锋 (47)
- 对税收调整我国产业结构的观察与思考
..... 王纪录 胡志新 (55)
- 产业结构失调的税收成因及对策
..... 左 敏 张守凯 (66)
- 完善税收制度 促进产业结构调整
..... 赵 宇 (78)

税收与优化产业结构

运用税收促进产业结构合理调整

..... 陈国英 (87)

税收如何促进产业结构调整的思路

..... 宁夏回族自治区税务学会 (94)

税收服务于产业结构合理调整的政策目标

..... 王 昆 (105)

完善税收制度增强税收调节产业结构功能

..... 高起林 (114)

运用税收杠杆调节产业、产品结构

..... 刘卫民 易良根 许 警 阮志祥 (121)

浅析青海产业结构现状及调整中的税收对策

..... 蔡树春 (126)

运用税收杠杆促进广西产业结构调整的思考

..... 郭连科 吴波 (138)

运用税收杠杆促进乡镇企业在调整中求发展

..... 郑蒿梅 (149)

优化农村产业结构若干税收措施探讨

..... 胥宏生 赵贯一 (155)

调整产业结构与涉外税收对策..... 张同青 (167)

涉外税收优惠政策对南京三资企业的导向作用

..... 严选晨 徐 健 (180)

税收调节中的几个问题

略论税收的公平与倾斜..... 王建平 (187)

论总需求膨胀下税收政策的调整..... 郑建良 (193)

浅论税收征管与促产增收..... 吴明真 (200)

附录: 1990 年全国税收科研第一课题组讨论会纪要

..... (208)

税收与产业政策

山东省税务学会理论研究组

运用税收杠杆促进产业结构的调整

近年来，我国继总量紧缩之后展开的结构调整虽然在某些方面缓解了产业结构的矛盾，但总的来说，产业结构不合理的状况还很严重。如何认识并解决这一难题？本文拟从税收角度作些探讨。

一、税收杠杆对产业结构调整的现状分析

税收对产业结构的调整，是通过对各产业、行业、产品的收入结构进行调节来实现的。具体讲，它是通过税种的开征与停征，税率的提高与降低，并辅之以宽严有别、多少各异的减免税手段，造成必要的利益诱导，来支持需要大力发展的产业、产品，限制需要控制、压缩和淘汰的产业、产品，从而实现各生产要素的转移、重组，达到产业结构的优化。近年来，为解决产业、产品结构长期不合理的状况，国家在税收政策上也进行了相应的调整。如为了鼓励能源、交通运输等基础工业和直接为农业生产服务的工业以及科学技术的发展，为了提高企业新产品的开发和出口创汇的积极性，国家先后降低了煤炭、化肥、农机具等产业、产品的税率，并给予减、免税照顾；对生产新产品的企业和出口创汇企业也给予减、免税和退

税的政策优惠；为限制耗能高、浪费大、效益低与大工业争原料、争能源企业的发展和长线产品的生产，正确引导社会消费，国家规定对“八小企业”和三十种长特产品，在税收上不得给予照顾，并提高了部分产品的产品税税率，开征了特别消费税。从实践情况看，各级税务机关紧紧围绕国家产业政策和各地经济发展的中心，在调节产业、产品结构方面也做了大量工作，在政策许可的范围内和管理权限内，对凡需优先发展的产业、产品都给予了扶持，而对需进行限制的产业，进行相应的税收制约。这些政策和措施对于产业结构合理化，实现资源优化配置起了重要作用。虽然税收在调整产业结构方面发挥了一定的作用，但由于种种原因，税收的调节功能未得到充分发挥，加之经济体制不合理、运行机制不协调，各经济杠杆之间配合不够有力，致使产业结构失衡的矛盾没有得到较好的解决。主要表现在以下几个方面：

首先，从企业组织结构看，一方面，国营企业特别是大中型企业发展缓慢，而其他所有制性质的企业，尤其是乡镇企业则发展迅猛。一般来说，能源、原材料等基础工业大部分是由大中型国营企业组成的，小型企业、特别是集体和乡镇企业相当部分是从事加工工业的，而且前者无论是在技术设备上还是在效益上，一般都优于后者。在资金、物资等生产要素有限的情况下，除国营企业以外的其他所有制企业中，有的与大工业争原料，影响了大中型企业效益的发挥，不利于发挥国营大中型企业的骨干作用。另一方面，企业群体和企业集团也得不到应有的优惠和鼓励，发展缓慢，所占的比重不大。1987年末，山东省乡以上工业企业 24932 个，其中小型企业占企业总数的 98% 以上。部分企业由于规模小，技术落后，效益差，

资源浪费较大。企业之间缺乏有机的结合，缺乏在专业化协作基础上实现规模经济的内在机制，生产要素难以合理地流动和重新组合，大小企业之间不是相互依托、密切协作，而是相互争原料、争市场。

其次，从行业结构看，基础产业、产品价低利微积累能力差，煤炭、石油、电力等，近年来连续亏损，难以靠自身的积累进行扩大再生产，有的甚至难以维持简单再生产。国家也由于财政紧张，对基础产业倾斜所需的财力受到了制约。而一般加工工业则价高利大，积累能力高，企业发展较快，社会投资也较多。这种基础工业和加工工业逆向发展，基础工业发展滞后，加工工业增长过快的状况，造成了严重的结构性浪费。

第三，从产品结构看，产品结构不适应市场需要的问题比较严重。一是短缺与积压同时并存，有些产品严重不足，有些则大大过剩。据典型调查，现在供不应求的产品占 24% 多，供大于求的产品接近于 20%。二是产品质量低，升级换代慢，竞争力不强。

第四，从企业技术结构看，代表技术工业先进部分的大中型企业，特别是基础工业企业技术改造进展缓慢，原有装备逐步老化，固定资产增量中亦有相当部分是在原有技术水平上扩大生产能力，“新厂装老机”的现象比较普遍。而以低技术为基础的城镇集体企业发展迅猛，整个工业技术结构比较落后。特别是作为国民经济科技进步先导部门的机械制造业，设备陈旧、工艺落后的问题还相当突出。

第五，从地区分布看，近年来，各省之间出现了以基础工业为主的资源省与以加工制造业为主的加工省的产业结构趋同现象。即资源省的结构由资源材料型转向制造加工型，加工省

的结构由重型加工转向轻型加工。山东省现代化工业的近2/3集中在约占全省面积1/3左右的东部地区，南部、西部、北部广大地区尽管资源比较丰富，但工业基础薄弱，开发程度低，这种状况使全省工业的发展缺乏合理的层次，东部地区仍然承担着相当数量的中、低档产品的加工任务，不可能集中力量去生产高档商品，促使地区间产业发展不断趋同，不能发挥各自的优势。

二、税收杠杆调整产业结构不力的原因

造成上述产业结构不合理的原因是多方面的，从税收角度看既有与税收有直接联系，对税收有较大影响的外部原因，也有税收本身的内部原因。

（一）从外因看，由于利益格局的牵制和价格扭曲的拉动，税收对产业结构的调节作用受到了削弱。

利益格局的牵制具体表现在宏观和微观两个方面，从宏观方面看，国家与地方、国家与企业的关系没有理顺，宏观调控手段配合不力，从微观方面看，企业行为不规范。具体地说：

1. 现行财政分配体制，削弱了税收杠杆对产业结构的调节作用。当前，中央对地方普遍采取了各种形式的收支挂钩、地方承包财政收入的分配体制。这种分配体制，把地方经济利益与地方经济发展紧密地联系在一起，对促进各地经济繁荣起了很大作用。但是，这种分配体制也相应地产生了一定的负效应。首先，它使得中央预算收入在国家预算收入中的比重大大下降，弱化了国家调控产业结构的功能。其次，它导致了税收杠杆对产业结构的逆向调控，形成了国家税收鼓励发展的产业得不到发展，而国家税收限制发展的行业，地方却极力增加投

资，扩大生产能力。例如，国家为限制一些加工工业和烟酒行业的发展，对其采用高税率征收流转税，但由于在这种分配体制下，高税率反而会给地方带来更多的财政收入，这就使税收杠杆发出的利益信号完全颠倒过来。再次，它驱使地方政府对税收进行干预，加剧了地区间经济发展的不平衡。从落后地区看，它们的收入较少，地方政府为了保吃饭做到收支平衡，要求税务部门尽力多收，以增加其财政收入，国家政策允许减免的得不到减免，有的地方甚至寅吃卯粮。而发达地区财政收入较充裕，在税收任务完成后，尽量争取减税免税，以至于国家政策不允许减免的也减免了。这不仅加剧了贫富地区经济发展的不平衡，也对税务机关实施国家税收政策和产业政策带来了一定的难度。

2.各个经济杠杆之间配合的不协调，特别是价格扭曲，也削弱了税收对产业结构的调节作用。为了鼓励能源、原材料等基础工业的发展，我们对其采取了低税率和税前还贷等多种税收优惠，但信贷杠杆不一定给予足够的配合，或者贷款较难，或者利率过高。特别应该指出的是在价格方面我们一直实行“原料低价、产品高价”的政策，压低基础工业产品，特别是能源产品的价格，使得这些行业长期处于微利、甚至亏损的境地，不仅无法扩大再生产，有的甚至连维持简单再生产都比较困难。相反，对长线产品的加工工业和烟酒税收上取减免优惠和实行高税率等限制措施。而银行贷款和利率不采取限制措施制约，从客观上也支持了他们的发展。

3.企业的短期化行为，在一定程度上也削弱了税收杠杆对产业结构的调节作用。我国现行的承包制、租赁制、股份制，把企业生产经营者的责、权、利结合在一起，提高了他们生产

经营的积极性。但也带来了严重的后果，造成企业行为短期化。虽然承包后企业实现利润和留利水平有所提高，但企业的技术改造和国有资产的增值并没有明显的改善，个别企业甚至更趋恶化。有的企业投入一部分留利资金，往往也不全是用于国家急需发展的产业、产品和新技术开发上，而是较多地用到产值高、利润大的行业、产品上。这也是产业结构趋同化和“大而全”、“小而全”的现象得到强化的一个重要原因。在这种情况下，税收对产业结构的奖限作用大大削弱了。

(二) 从内因看，当前我国税制本身也存在一些问题，影响和限制了它对产业结构的调节作用。

税种的设置往往从单一目的出发，各税种之间缺乏相互协调，缺乏总体功能的统盘考虑，综合调节能力差，难以体现产业政策的要求。从几个主体税种看，目前的所得税按经济性质设置税种，六个所得税并存，不同经济性质间的税率不一，尽管不同经济性质的企业其实际税负均远远低于名义税负，但国营大中型企业的平均税负仍然高于集体企业。1989年山东省国营大中型企业的实际税负是34%，而乡镇企业只有19%。因此，现行所得税制度不仅不利于巩固全民所有制企业在我国工业中的主体地位，而且也不利于体现国家的产业政策。流转税在工业生产和商品批发环节实行产品税、增值税、营业税三税并立、互不交叉的格局，不能完全适应产业结构调整的需要。

近年来，我们在某些方面忽视税收本身的局限性，任何问题都企图用税收杠杆来解决，如基建规模失控征建筑税；消费基金膨胀征奖金税、工资调节税；收入分配不公征个人收入调节税；教育、能源、交通重点建设急需资金，征教育费附加、

能源交通重点建设基金；甚至吃喝风盛行也征筵席税，这些措施对解决某一方面问题在一定程度上起到了一定作用，但它却削弱了税收的总体功能，淡化了税收对产业结构的调节作用。

三、运用税收杠杆促进产业结构调整几点设想

产业结构失调是我国经济生活中的深层次问题，它的调整会有一定的难度。但当前的经济形势也给我们带来了有利的方面。经过一年多的治理整顿，生产发展过热，生产、消费基金双膨胀，需求失控、流通秩序混乱，物价上涨等一系列浅层次问题得到了缓和。这就为我们的调整带来了契机。我们必须抓住这一时机，把治理整顿深化改革和产业结构调整政策贯彻下去。

调整产业结构关键是要形成一种能够使生产要素按照效益原则和比较优势原则进行自动协调和优化的机制。实现这一目标，必须在当前浅层次问题缓和的基础上，对产业结构中生产要素增量和生产要素存量进行调整，并逐步理顺各种关系，规范各种机制。这一过程将是长期的复杂的，我们必须做好充分的思想准备。税收杠杆配合产业政策促进产业结构的调整，实现产业结构调整目标，一方面要利用其杠杆作用促进生产要素的重组和促进企业形成良好的微观基础，使其符合产业政策的要求；另一方面，要在这一过程中，整顿税收秩序，统一税法，强化税收的刚性，逐步完善、规范税制，使税收本身符合产业结构目标对宏观调控的要求。具体地说，税收杠杆要促进产业结构调整并完善自己，应从以下几个方面入手：

（一）推行分税制，理顺中央与地方的关系，规范地方经济行为。