

民族地区税收研究

杨立峰 主编

广西人民出版社

前 言

第四届全国民族地区税收理论研讨会于1990年6月19日至22日在广西柳州市召开。为促进民族地区经济繁荣，进一步开展民族地区税收理论研究，运用税收杠杆调节作用，发展民族地区经济，具有十分重要的意义。

江泽民总书记在今年初全国民主主任会议上指出：“民族地区的经济振兴和发展，它关系到我们国家的长治久安和繁荣富强，是一个具有非常重要的现实意义和历史意义的大问题”。开展民族地区税收研究，从民族地区税收工作实际出发，大胆探索如何运用税收杠杆调节作用，发展民族地区经济；如何建立民族地区征管体系，提高民族地区税收工作等问题。为各级税务领导机关和有关部门深化改革决策提供参考，对推动民族地区税收理论研究和指导实际工作有着不可低估的作用。

由于时间较紧，编者的水平有限，书中的缺点甚至错误之处，敬请读者给予批评指正。

编 者

1990年8月25日

目 录

对少数民族地区减免税

政策的探讨……………湖南省怀化地区税务学会(1)

简论少数民族地区税收

制度模型……………潘久藩(7)

因地制宜 因税制宜 ——

少数民族地区税收问题浅析……………滕久华 李康平(14)

关于民族地区几个税收

政策问题的探讨……………郝效坤 冯玉聪(22)

民族地区税收计划应与国家

经济政策的调整相协调……………王学彦 田克敏(28)

由“诸侯经济”现象引出对民族

地区施行税收倾斜政策的现实思考……………罗 实(36)

以稳定为核心,进一步做好

边疆民族地区税收工作……………李绍能(44)

浅析边疆民族地区税收

如何与经济发展相协调……………沈 鹤(49)

对少数民族地区工业企业实行

“技改”专项税收减免的探讨……………李旭曦(59)

再论民族税收学建设……………胡祥云(66)

论税收政策对优化民族地区产业

结构的作用及调控思路……………高学军(74)

略论少数民族自治地区税收工

作的战略原则……………赵德南 王祖源(82)

改革和完善民族地区工商税制

浅见……………何定祥 苏启坤(93)

浅谈民族地区经济与放宽政策……………文启清 符彪(103)

在民族区域自治地方应当实行

特殊的税收政策……………赵长亨(110)

优化民族地区产业结构的税收对策……………杨澹洲(117)

税收支出理论与民族地

区税收……………北朝夫(127)

浅谈少数民族地区经济发展

现状与税收政策的协调问题……………周发俊(131)

略论民族地区税收工作的总

体战略思想……………陆钧 张理敬(138)

系统税收征管论……………李子清(144)

从税收大检查及现行税收制度

的角度研究民族地区征管工作……………赵明尚(156)

谈在税法统一、税权集中原则下

改革民族地区税收管理体制的构想

……………杨正才 王天达(166)

略论目标管理的目标体系……………王俊德(172)

浅议征管制度改革的几个问题

……………韦延耿(179)

对加强集贸市场税收征管

问题的探讨……………覃善在(186)

充分发挥税务稽查队在治理、

整顿中的作用·····	卢德贤 (191)
偷漏税问题思考·····	杨学甫 (199)
税务稽查队在税收征管工作中	
的作用·····	新疆霍城县税务局 (205)
浅谈民族地区城镇市场实行以	
征查分离为主体的税收征管体制	
·····	李玉德 陈秋德 (213)
推行征管查分离势在必行·····	信荣惠 李志宏 (217)
强化少数民族地区的个体税收征管	
土默特左旗察素齐镇第二税务所·····	(223)
谈谈如何对少数民族地区个体	
运输业户的征管·····	黄 坚 (228)
民族地区基层税务所开展征管查	
三分离人才来源与流动途径的探讨·····	廖雄凡 (237)
浅议税收征管体制及其改革·····	傅继舜 高洪学 (240)
关于对建立少数民族地区税	
收管理体制的探讨·····	杨维新 (251)
根据“老、少、边、穷”地区特性确定	
区域性税收管理权限·····	潘定国 (260)
促产支农 增辟税源·····	罗明清 (266)
试论如何运用税收杠杆促进民	
族地区经济发展·····	周育民 (270)
促产增收应该是民族地区税收	
工作的重要任务·····	杨万忠 罗致平 (287)
税收如何促进甘南民族地区经	
济发展之探讨·····	曾 奎 (286)

因地制宜，抓住龙头发展民族经济·····	王福仲	(294)
发挥税收积极作用，促进民族地区经济发展·····	徐文忠	(303)
试论优化产业结构的财政税收政策·····	王利泉 宋文发	(314)
运用税收职能促进民族地区的经济发展·····	柳德康	(320)
因地制宜，发展民族经济壮大民族财源·····	覃建尚	(328)
发挥税收在治理整顿中的作用，为发展少数民族经济服务·····	龙士福 胡祥云	(337)
税收支出在扶持乡镇企业发展中的实践·····	张明忠 胡祥云	(347)
以战略眼光运用税收政策促进民族地区经济的发展·····	康家锦	(355)
运用税收杠杆，振兴民族地区经济·····	刘炳文	(360)
论促进民族地区乡镇企业发展的税收对策·····	杨真勤 湘 云	(365)
湘西民族工业经济的发展及其税收对策·····	尹武山	(373)
税收同信贷杠杆联动促产销的尝试与思考·····	明克林	(384)
关于税收如何促进民族地区经济发展的思考·····	刘志忠	(393)
从经济结构谈民族地区的经济发展·····	李建昆	(398)

发挥税收调节职能,促进民族地区商品	
经济发展.....曾兴汉 廖兴友 陈林贵	(405)
充分发挥税收在治理整顿中的作用	
促进民族地区经济持续、稳定、协调发展	
.....周章炎 胡建华	(411)
遵循民族地区特点,发挥税收杠杆作用	
.....尹为志	(423)
对税收如何促进民族地区经济	
发展的思考.....马光荣 李树青	(429)
以法治税,促进民族地区经济发展.....周万国	(438)
浅论更新国民纳税观念.....吴明真	(441)
谈谈税收工作中的群众路线	
学习中共中央关于加强党同人民群众的决定	
.....曾仲绪	(449)
税收制度和征管要体现“公平税负,鼓励竞	
争”的原则.....临夏州税务局、税务学会	(458)
附 录	
第四届全国民族地区税收理论	
研讨会开幕词.....杨立峰	(461)
广西壮族自治区柳州市人民政府副市长	
刘知炳在第四届全国民族地区税收理论研讨会上	
的讲话.....	(467)
关于第四届全国民族地区税收理论	
研讨会筹备工作情况的汇报.....李泉生	(472)
柳州市概况.....肖 鑫	(475)
第四届全国民族地区税收理论	

研讨会协议书·····	(479)
关于成立“全国少数民族税收研究会的倡议·····	(485)
关于成立“全国少数民族地区税务经 济信息中心”方案·····	(488)
第四届全国民族地区税收理论 研讨会闭幕词·····	兰运华 (491)
第四届全国民族地区税收理论 研讨会纪要·····	大会秘书处 (494)
第四届全国民族地区税收理论 研讨会参加人员名单·····	(510)

对少数民族地区减免税政策的探讨

湖南省怀化地区税务学会

我国是多民族的社会主义国家，全国55个少数民族，人口虽然只占全国人口的8%，而少数民族聚居地区的总面积却有600万平方公里，占全国总面积的62.5%，地域辽阔，资源丰富，潜力巨大。加速少数民族地区经济的发展，不仅在贯彻执行国家民族方针上，意义十分重大。而且在促进整体经济繁荣中，也有举足轻重的作用。少数民族地区的经济得不到相应的发展，谈不上全国经济的腾飞。鉴于长期的历史原因，少数民族地区大多处于偏远山区，沙漠或土壤贫脊的地区，在以自给自足农业经济为主的漫长岁月里，形成了少数民族地区贫困落后的局面。建国后，由于国家大力扶植，这种状况有很大的改变。但少数民族地区与沿海内地一些省份，在经济上的差距，仍然不小。为了缩小差距，振兴整个国民经济，采取一些特别的措施，鼓励和扶植少数民族地区经济的发展，很有必要。在顾全大局的前提下，照顾少数民族地区贫困落后的实际，实行一些优惠宽松的政策，促进少数民族地区经济的蓬勃发展，应该成为我们制订少数民族地区财政经济政策的指导方针，这一点要坚定不移地继续贯彻执行。现在需要探讨的是：优惠、照顾，采取什么样的方式更为有利。既能照顾局部，又不妨碍全局；既符合经

济规律，又能使少数民族地区得到实惠。

建国以来，在少数民族地区税收政策上传统的做法是：“税种从少、税负从轻、区别对待”，实行优惠于其他地区的减免税办法，对少数民族地区尽量让税让利，增加财政补贴，给予照顾。这种方针在十一届三中全会以前强调集中统一的时代背景下，和当时半封闭式的环境里，是适宜的，对促进少数民族地区的经济发展，确实起过一定的作用。但是在当前改革、开放、搞活日益深化的新形势下，这种做法就不相适应了，越来越显出它的许多弊端。我们认为：同一税目，采取一个地区优惠于另一地区的减免税政策，弊多利少，不利于经济的发展。

一、不利于生产力的发展。生产力是社会发展的决定性因素，生产关系和上层建筑必须适应生产力的状况，才能促进生产力的发展。是否有利于生产力发展是衡量我们一切工作好坏的标准。有商品生产就有竞争，竞争是价值规律发挥作用的必要条件，具有促进生产力发展的进步职能。它促使商品生产者不断改进技术，降低成本，提高质量，增加产量，使产品价廉物美，销路畅通，在市场上有较强的竞争力。因此，社会主义初级阶段，大力发展有计划的商品经济，也必须要有竞争。国家的各种财政经济法规应起到保护竞争、促进竞争的作用，为竞争提供有利的条件。而前一时期，同一产品或同一经营活动，在某些地区给予减免税，在某些地区又不减免税的做法，违反了“公平税负，促进竞争”的原则，形成了同一产品、同一经营活动的税负不平。那些享受减免税的企业，因成本比其他企业同类产品低，可将质量差的产品降价投入市场，使质量合格的同类产品无法

与之竞争。这种做法不利于产品质量的提高，不利于企业管理，不利于技术改造，也不利于产业结构的合理化。归根结底一句话：不利于生产力的发展。特别是流转税，因为流转税是价内税，是商品成本的一部分，实行这种减免税方式，弊端更多，危害更大。

我们的意见并非完全取消减免税。为了体现国家的奖限政策，发挥税收的经济杠杆作用，对那些需要特别奖励和支持的项目，实行减免税很有必要。减免税是国家为了发展的需要，而采取的一种特殊手段，不能取消。问题是：减免税规定也必须体现公平、同等，有利于经济发展的原则。例如：出口产品、三废产品、试制新产品、避孕用品的减免税，不论是什么样的企业生产经营这些项目，都可以享受到减免税，竞争的条件是同等的，竞争的起点也是同等的，这样的减免税方式比较合理。那种在同一纳税项目上，对部分地区、部分企业或个别地区、个别企业实行减免税的办法，不符合在同一起跑线上开展竞争的原则，应该不再采用。少数民族地区税收减免，有相当一部分属于这一类型，不宜继续施行。个别地区因遭受特大自然灾害，要求减免税收，这种特殊情况，属于例外，应当准许。全国不论是什么地区、什么经济性质，不分对象都应当可以适用这个规定。

二、得到的实惠不多。我国对少数民族地区实行区域自治，在经济发展战略上和财政上，少数民族地区都有自主权。自治区一级财政收入是否充裕，是发展整个民族地区经济的关键。财库充裕，才能有力量实现本区宏观的调控和平衡，使微观经济搞活，促进整个经济的繁荣。当前，中央对少数民族地区实行“划分税种、核定收支、分级包干、定额

递增补助、一定五年不变”的财政管理体制，在这种体制下，减免税越多，自治区的财政收入必然随着相应的减少。自治区财政匮乏，资金短缺，对本地区经济的发展极为不利。看来，减免税只使部分企业得到暂时的实惠，从整体和长远来看，自治区本身得到的实惠并不多。既然如此，不如按章征税，减少减免税，增收节支，充裕国库，这样对各方面都有好处。

三、容易形成企业的惰性。税收的本质是以国家为主体，以政治权力为依托，参与社会产品分配所形成的一种特殊的分配关系。征税的主要依托是国家凭借政治权力制订的法律，对什么征税，征多少税，法律都有规定，体现了税收的强制性和固定性。如同“在法律面前人人平等”一样，同一纳税项目的税负，在所有纳税人面前也应该是平等的。同一纳税项目，有些企业要按章纳税，有些企业则可不纳税或少纳税，容易造成享受减免税企业的依赖性和特殊感，不利于企业增强活力，不利于发挥企业的主观能动性，不利于企业的改造。实践也证明了这一点，相当一部分减免税企业，就好象温室里的花朵，享受减免税期间，还勉强有一点活力，到恢复征税，就措手不及，摇摇欲坠。越是需要减免税照顾的企业，越是如此。我们照顾和优惠的目的并未达到，而是适得其反。另一方面，有些企业初建很困难，但他们不依靠减免税，而是艰苦创业，奋发图强，越办越兴旺，这样的事例也不少。

综上所述，结论是：对少数民族地区不宜采用地区性特殊优惠的减免税办法给予照顾。那么，采取什么样的方式给予优惠和照顾较为适宜呢？初步设想有以下三种办法。

一、发放低息贷款，扶持少数民族地区经济的发展。用贷款扶持企业比用减免税要好。因为运用贷款的灵活性比税收要大，贷期长短、贷额多少可由银行决定，数额比减免税也要多。更主要的是，贷款要付利息，这是企业占用这笔资金必须随时要考虑的因素，有利于提高经济效益，增强企业活力。运用贷款方式，对企业对国家都有利，能够促进生产力的发展。当然，贷款也同样应体现奖限政策，运用贷额多少、贷期长短、利率高低等杠杆鼓励扶持那些急需发展以及既有社会效益又有经济效益的行业；限制那些当前不急需或者市场容易饱和的行业，推动整个经济的正常发展，促进产业结构趋向合理化。鉴于少数民族地区贫困落后的实际，在具体实行中，必须体现对少数民族地区的优惠照顾，即：贷款利率应低于沿海内地的其他地区；贷款指标应比其他地区要多。

二、增加国家投资，积极组织与沿海内地的经济联合，使少数民族地区经济得到同步增长。国家应采取各种方式，如：直接投资，提高自治区财政分成比例，增加财政收支差额补贴等，增加对少数民族地区的资金投入。同时，还要采取各种措施，积极鼓励和促进沿海内地的企业到少数民族地区组织经济联合或者投资建厂，国家对于这种联合体，应比其他地区的联合体，提供更多的优惠和方便。增加资金投入很重要，这是对少数民族地区带根本性的扶持。

三、对所得税、少数民族特需商品以及某些地方税上实行减免税照顾。所得税是直接税，是国家从企业利润中直接提取积累的一种税收，参与企业经营终结阶段的经营成果分配。与流转税不同，对商品流通影响不大。对于少数民族地

区那些急需发展而资金又不充裕的企业，可以实行比其他地区略为优惠的、定期而又按比例的所得税减免，以鼓励其发展。这种减免能使企业得到真正的实惠，对促进企业注重效益不断改进经营管理很有帮助。为了照顾少数民族的风俗习惯和宗教信仰，对于少数民族的特需商品，也可适当给予减免税照顾。这样的减免对其他地区不会有什么影响。少数民族宗教节日宰杀牲畜自食，由自治区决定，也可适当减免屠宰税。纳税有困难的减免，我们主张取消，因为困难的标准难以衡量。更重要的是：那些所谓纳税困难的企业，一般都是经营不好，产品滞销的企业。优胜劣汰，对待这样的企业怎能给予优惠呢？应该让它走倒闭、兼并的道路。至于遭受特大自然灾害，属于人力不可抗拒的事件，情况不同，应和全国各地一样得到减免税照顾。以上几项减免税的权力，应该下放到自治区（相当省级）一级掌握，由自治区制定减免税的具体规定和批准权限。特需商品如果需要减免产品税、增值税和营业税，则应报经财政部同意后再执行为好。

无论从整体或局部、长远或近期来看，采取以上三种方式，比采用特殊优惠的地区性减免税照顾的办法，要优越得多，见效也快。这样做才能使税收制度适应社会主义初级阶段大力发展商品经济的新形势，才能符合经济规律，加速生产力的发展。少数民族地区是我国未充分开发地区，资源丰富，潜力很大。我们相信：采取上述方针，配合国家其他方面的措施，一定能推动少数民族地区经济迅速、健康、蓬勃地向前发展，为整个国民经济的腾飞做出更多更大的贡献。

简论少数民族地区税收制度模型

潘久藩

党的十三大政治报告中明确指出：“改革财政税收体制，根据公平税负、促进竞争和体现产业政策的原则，合理设置税种、确定税率；在合理划分中央和地方财政收支范围的前提下实行分税制，正确处理中央和地方，国家、企业和个人经济利益关系。”这种分税分灶式的财政体制的基本框架，为研究少数民族地区财政体制模式，建立符合我国国情的少数民族地区税收制度模型，提供了理论基础。本文将在研究少数民族地区财政体制模式的基础上，对建立少数民族地区税收制度模型作些探讨。

一、少数民族地区财政体制的基本模式

我国是一个多民族的国家，有55个少数民族，目前实行民族自治的有5个自治区、30个州和105个自治县（旗），人口约占全国总人口的8%，各自治地区的面积占全国总面积的60%左右，这些少数民族地区的共同特点是在经济上、文化上比汉族地区较为落后，人民生活比较贫困，工业基础薄弱，产业结构极不合理，农牧业粗放经营。因此，国家对这些少数民族地区必须给予多方面的支持，包括财政上的支

援和照顾，使其经济文化事业有较快的发展。从这个观点出发，少数民族地区的财政体制也必须具有与一般地区不同的特点，要具有民族性、自治性和开发性。

我国宪法规定：“民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。”这就充分体现了民族地区财政的自治性特点。

我国少数民族地区的财政体制有一个曲折的演变过程。1957年以前，民族地区实行的财政体制是高度集中的统收统支的财政体制；1958年财政体制改革，民族自治区实施的财政体制的基本内容是：中央核定自治区的收支，收大于支，定额上交，支大于收，中央补助；1959年到1963年原则上执行“总额分成，一年一变”的办法，这就使自治区难以行使自治管理权以满足自己的特殊需要；1963年底经过反思，对自治区实行“核定收支、总额计算，多余上交，不足补助”的办法，连续执行了两年；1966年“文化大革命”开始后，在十年浩劫中，民族自治区基本上又执行一般省、市的“总额分成，一年一变”的财政体制；粉碎“四人帮”后，各民族自治地方，又恢复执行1963年的财政体制。

1985年3月21日，国务院发出了《关于实行“划分税种、核定收支、分级包干”财政管理体制的通知》，规定从1985年起，对各省、自治区、直辖市一律实行分税分灶式的财政管理体制。这种分税分灶模式，结合少数民族地区的特点，便于研究建立新型的少数民族地区财政体制，优化财政体制的要素组合，成为全国财政体制的同素异构体。

我们从少数民族地区财政体制演变过程得到启示，取其精华，去其糟粕，又不脱胎于全国财政体制的母体。少数民族地区财政体制的基本模式应该是：“划分税种、核定收支、

分级包干、预算照顾、定额补助、重点安排。”这种模式的主要结构是：

（1）按税种设置，划分各级财政收入。然后安排预算，核定收支，集中统一，分级管理。

（2）对少数民族给予优待的财政预算，每年分配一笔少数民族地区补助费，拨给民族地区作为一些特殊开支的专款；每年给少数民族地区安排一笔机动金，按财政支出的一定比例计算；各自治区提取的预备费略高于一般省、市。上列三项，习惯上称为对民族地区三项补助。

（3）各自治区财政超收时，超收部分全部留给地方自行安排支出。

（4）对民族贸易企业给予三项照顾，核定留成利润，增拨流动资金，给予价格上的优惠。这三项照顾对民族贸易的发展起了积极的促进作用。仅据湖南省统计局的数字表明，近几年兴起的边境贸易、民族贸易更加活跃。1988年举行了怀化、岳阳、湘南边境贸易交流会，总成交额达10多亿元。

笔者认为，以上所述的少数民族地区财政体制的基本模式适合民族地区的具体情况和民族特点。

二、少数民族地区税收制度与财政体制的相关性

研究了少数民族地区财政体制三十余年演变与实践过程以后，勾画了少数民族地区财政体制基本模式的轮廓，试图在这个基础上阐明少数民族地区税收制度与财政体制的相关