

F812.422

39



学术论丛

拉动经济增长 的税收政策研究

胡海 著

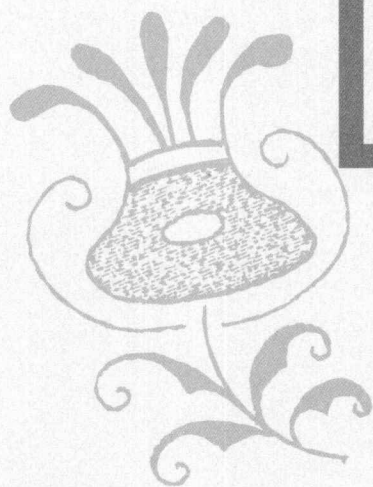


◆ 湖南师范大学出版社

学术论丛

拉动经济增长 的税收政策研究

胡海 著



◆ 湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

拉动经济增长的税收政策研究 / 胡海著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2005.12

ISBN 7-81081-560

I. 拉... II. 胡... III. 税收管理—财政政策—研究—中国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 158185 号

拉动经济增长的税收政策研究

胡海 著

◇责任编辑: 李巧玲

◇责任校对: 蒋旭东

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731.8853867 8872751 传真/0731.8872636

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南湘中印务有限公司

◇开本: 670×960 1/16

◇印张: 11.5

◇字数: 133 千字

◇版次: 2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN7-81081-560-1/F·015

◇定价: 21.80 元

前言

国不可一日无税，随着社会主义市场经济体制的逐步健全和完善，作为宏观调控杠杆的税收，在国民经济中的地位和作用愈发凸显。税收是国家为实现其职能，凭借其政治权力，依法参与单位和个人的财富分配，强制、无偿地取得财政收入的一种形式。一方面，税收是市场经济的永恒现象，在实践中税收与死亡常被并列为人们躲避不了的事情，税收与个人、企业和整个经济有着普遍的联系，也对其具有深远的影响。由于它减少了私人经济主体的可支配收入，改变了商品的相对价格结构，影响理性经济人的最优化行为，影响资本积累和劳动供

给,从而最终会影响经济增长。另一方面,经济增长在我国现阶段又是根本的政策目标和主要任务。税收作为公共部门经济和宏观经济政策的重要组成部分,既有保证财政收入的职能和目标,也有进行宏观调控、促进经济增长的职能和目标。因此,在社会主义市场经济条件下,必须从理论和实证两方面系统研究拉动我国经济增长的税收政策,必须根据宏观经济形势的变化相机调整税收政策,只有这样才能促进经济的持续增长。

税收政策是财政政策的重要内容,是政府筹集财政收入进行资源配置的基本手段。随着时代的发展,需要不断地对税收政策进行调整,使其日臻完善。当前我国经济正处在改革和发展的关键时期,一些政策和体制因素还在不断变化,税收政策也在调整转换之中。实践证明,税收政策对促进经济增长功不可没,只是我国在扩大需求中运用税收政策还远远不够。本书在讨论税收政策的作用、介绍国外的经验的同时,着重探究了我国在不同领域、不同行业、不同区域和不同情况下所应采取的税收政策。从总体来看,本书有以下特点值得关注:

一是新颖性。新颖性主要体现在思路新和观点新。思路新表现在用十

章的篇幅系统论述了十四个不同方面（包括高新技术产业发展、非公有制经济发展、区域经济协调、城镇化经济协调、完善就业、中小企业发展、优化经济结构、吸引社会公众投资、资源型城市产业转型、振兴东北老工业基地、促进西部大开发、应对当前经济增长中的主要矛盾、发展循环经济和拉动经济增长等方面）的税收政策，弥补了在这一方面鲜见有综合性论述的缺憾。观点新表现在本书各章的一系列观点上。

二是前瞻性。本书力求反映国内外拉动经济增长的税收政策研究的最新成果，具有一定的前沿性。例如，关于税收政策概念、税收政策类型、税收政策目标、税收政策工具、税收政策措施，以及拉动经济增长的税收政策等，系统总结了国内外在这些方面研究的经验。

三是理论性。本书从理论上比较全面和深入地分析了税收政策对拉动经济增长具有的不可替代的重要作用，例如不仅分析了理论性较强的税收政策概念、类型、目标、工具和措施，而且也介绍了税收政策与经济增长的关系等相关理论问题等。

四是可操作性。由于注重理论与实证的紧密结合，因而本书避免了以

往有些研究要么只有理论而没有实证计量,要么只有统计分析而没有理论基础的缺憾。本书以定性分析和计量研究相结合为基本特色,推动了财政税收定量研究工作的进一步开展,对现实有一定的参考价值。本书可供对税收学和税法学有兴趣的人员做研究参考之用,也可为从事税收工作的专业人员提供参考。

尽管本人为保证本书的质量做出了很大努力,但由于学识有限,仍然会有一些错误和不足,诚望各位专家、学者及广大读者批评指正。

胡 海

2005年12月

目 录

前言 / 1

第一章 税收政策概述 / 1

- 一、税收政策概念 / 2
- 二、税收政策类型 / 3
- 三、税收政策目标 / 6
- 四、税收政策工具 / 12
- 五、税收政策措施 / 14

第二章 鼓励高新技术产业发展的税收政策 / 16

- 一、税收对促进高新技术产业发展的作用 / 16
- 二、现行税收政策对高新技术产业发展存在的
不足之处 / 19
- 三、完善我国高新技术产业发展的税收政策思路 / 21

第三章 带动非公有制经济发展的税收政策 / 24

- 一、我国非公有制经济的现状 / 25
- 二、目前非公有制经济适用税收政策存在的问题 / 26
- 三、鼓励非公有制经济发展的税收政策 / 29

第四章 推进我国区域经济和城镇化经济协调发展的 税收政策 / 34

- 一、牵引我国区域经济协调发展的税收政策 / 35
- 二、推进我国城镇化经济协调发展的税收政策 / 44

第五章 完善就业和推动中小企业发展的税收政策 / 53

- 一、完善就业的税收政策 / 54
- 二、推动中小企业发展的税收政策 / 72

第六章 优化经济结构的税收政策 / 84

- 一、经济结构调整与税收政策 / 84
- 二、现行税制与经济结构优化的矛盾 / 85
- 三、促进我国经济结构优化的税收政策选择 / 88

第七章 吸引社会公众投资的税收政策 / 90

- 一、现状与改革要求 / 91
- 二、吸引社会公众投资的税收政策建议 / 93
- 三、吸引社会公众投资的税收政策的综合思考 / 98

第八章 引领资源型城市产业转型的税收政策 / 100

- 一、资源型城市面临的困境及矛盾 / 101
- 二、资源型城市转型的国际经验 / 104
- 三、促进资源型城市转型的财税政策建议 / 105

**第九章 振兴东北老工业基地和促进西部大开发的
税收政策 / 114**

- 一、振兴东北老工业基地的税收政策 / 116
- 二、促进西部大开发的税收政策 / 122

**第十章 拉动经济增长和促进循环经济发展的税收
政策 / 139**

- 一、当前经济增长中的税收政策取向 / 140
- 二、应对循环经济发展的税收政策 / 147
- 三、拉动经济增长的税收政策 / 162

第一章

税收政策概述

税收政策不仅是一个极为重要的理论问题，而且还是一个十分重要的实践问题。税收政策是好还是坏，是完善还是不完善，虽然取决于客观经济基础，但在很大程度上也取决于人们对税收政策理论的认识。

国家的税收政策波及所有企业和个人，了解国家的税收政策，积极地作出反应和经济决策，这才是纳税人的明智之举。

税收政策的基本理论问题，主要包括税收政策概念、税收政策类型、税收政策目标、税收政策工具、税收政策措施等内容。与此同时，税收政策是由政策目标、政策工具、政策措施和政策效果构成的一个整体。

一、税收政策概念

政策一般被界定为国家或政党根据自己的政治路线为实现一定任务而规定的行动准则。根据不同的标准,可以把政策分为不同的类型。如根据政策主体的不同,可以把政策分为私人政策和公共政策。私人政策是私人在日常生活中为应付各种社会现象所采取的对策。公共政策是国家、政府或者公共团体为实现公共职能和有效治理社会而采取的各种对策。在公共政策中可以根据主体的不同分为国家(政府)政策、政党政策和公共团体政策等等。国家政策是国家活动的准则,往往成为法律的指导原则或法律本身。执政党的政策则直接影响甚至指导法律的制定,乃至成为某一具体法律的基本内容。在国家政策与执政党政策领域,根据政策的层次,可以把政策分为总政策、基本政策和具体政策;根据政策作用的领域,可以分为政治政策、经济政策和社会政策;根据政策的内容可以分为实体性政策和程序性政策;根据政策的手段和目标可以分为分配性政策和调控性政策等。

在税收学或税法学领域,有学者认为,税收政策是政府根据社会经济发展的客观要求而确定的指导制定税收法令、制度和开展税收工作的基本依据和准则。税收政策应当定位在公共政策、国家政策、执政党政策、经济政策的范围之内。税收政策是国家根据一定时期国民经济运行状况确定的作为制定税收制度的行为准则。它是国家经济政策的重要组成部分,是国家有意识活动的产物。国家制定税收政策的目的,是为了充分利用税收去筹集财政收入,促进经济发展。

税收政策是现代政府干预、调控经济的重要手段之一。

如今,税收虽然已成为政府干预、调控经济政策的重要工具,但对政府应在多大程度上运用税收手段干预经济,税收能在多大程度上发挥宏观调控作用,人们在认识上还有一个逐步接受的过程,还存在不同的看法。那么,税收究竟有哪些调控功能,我们究竟应如何运用税收政策来有效地调控经济运行呢?这首先需要研究清楚税收政策的运行机理。

税收政策,通常被定义为指导税收法规制定和税收工作开展的基本方针或准则。这从税收工作的角度看是不错的,但作为一种宏观调控的政策工具,则其所概括的含义并不全面。宏观意义上的税收政策,是指政府为实现一定的宏观经济目标而确定的税收工作的指导方针及相应的税收措施。其政策实施过程是由政策决策主体、政策目标、政策手段、目标与手段之间的内在联系(即通常所说的传导机制)、政策效果评价和信息反馈等内容组成的一个完整的调控系统。因此,税收政策不仅仅是指导税收工作的行动准则,更重要的,它是政府为实现一定的经济目标而使税收能动地作用于经济的积极过程。

必须指出,在法律有明确规定时,根据现代法治国家的一般原理,应当根据法律的明确规定而采取行为。在没有法律规定或者法律规定不明确时,则根据国家的政策采取一定的行为。在此,我们对于税收政策和税收法律是采取二元划分的做法,在法律明确规定的范围之内,没有税收政策存在的余地,即税收政策存在于税收法律的范围之外,这是由税收法定主义的要求所决定的。

二、税收政策类型

税收政策从不同角度考察,可分为不同的类型。

从税收政策涉及两个方面的决策来分,可分为宏观税收政策和微观税收政策。

宏观税收政策涉及宏观层次的决策,即为达到一定的宏观经济目标而采取的各种税收措施。强调税收的宏观调控作用方面所指的税收政策都是指宏观意义上的税收政策。宏观税收政策按涉及的范围分为总量政策和结构政策。税收总量政策是通过调节宏观税负来影响宏观经济总量,这类政策通常有:高(重)税政策、低(轻)税政策;增税政策、减税政策;扩张性税收政策、紧缩性税收政策、中性税收政策等。税收结构政策是通过有条件的税负差别来影响经济,以实现结构性调整,这类政策主要通过不同的税收优惠政策来实现。

微观税收政策涉及微观层次的决策,主要包括具体税种各构成要素的决策选择和各税种之间的协调决策。如所得税政策的选择,或更具体一点的,如居民的认定范围、股利分配的税收政策等,都是微观意义上的税收政策选择。

宏观税收政策和微观税收政策既相互联系又相互区别。宏观税收政策立足于全局,是国家大的税收政策方针;微观税收政策着眼于税系、税种,是宏观税收政策的载体和具体化。

税收政策还可以按不同的要求进行其他分类。

不管采用何种方法进行分类,有几种税收政策向来都是重要的税收政策,它们是:总量调节税收政策、结构调节税收政策、利益调节税收政策、扩张性税收政策、紧缩性税收政策。

1. 总量调节税收政策

总量调节税收政策是指国家通过税收收入总量变动来调整社会总供给和总需求的平衡。其主要功能表现为对社会总需求的调节。国家对税收收入总量的调节,即国家增

加或减少税种、提高或降低税率、扩大或紧缩税收支出的行为,是通过改变纳税人用于消费支出的收入和投资成本,间接地对社会总需求发生调节作用。税收收入总量的调节效应在很大程度上取决于纳税人对消费成本和投资成本变动的反应程度。如果纳税人反应强烈,那么税收收入总量变动对社会总需求的调节效应就比较强,反之则弱。税收收入总量的变动对总供给也存在一定的影响,不过这种影响较之对总需求影响为小。例如,国家通过减税无疑会扩大社会总需求,但不一定会刺激总供给的增加,因为纳税人有可能将国家少收的那部分收入用于消费,而不用投资于投资。一般来说,当社会总需求大于总供给时,国家应利用总量税收政策来刺激总供给的增加和抑制总需求的扩大。对生产的轻税或减税可刺激总需求的增加,对消费课以重税或严格稽查,可抑制社会总需求的扩大。当然,这只是就一般情况而言,至于这些政策措施能否达到应有的效果,则取决于它的实际运用状况。

2. 结构调节税收政策

结构调节税收政策是国家为了调节社会供给结构与需求结构的平衡而规定的调整税收收入结构和税收优惠结构的基本原则和方针。国家根据税收收入结构和税收优惠结构同社会供给结构与需求结构的内在联系,通过调整税收收入结构和税收优惠结构,可以协调社会供给结构与需求结构的平衡。结构调节政策的功能,主要有两个:一是调节消费与投资的比例,二是调节社会生产的比例。

3. 利益调节税收政策

利益调节税收政策是指国家为了调节社会经济利益关系而规定的调整税收收入和税收优惠变动的基本政策。国家可利用税收收入和税收优惠政策等对社会经济利益变动的巨大影响来协调社会经济利益关系。利益调节税收政策

的主要功能是调节社会成员之间的收入差距和各经济单位的非经营性收入。

4. 扩张性税收政策

扩张性税收政策是政府通过减税来增加或刺激社会总需求。对企业或公司的收入减税,将使企业扩大投资规模;对个人收入减税,会刺激消费需求。减税的种类和方法不同,所引起的扩张效应也不同。对流转税减免的扩张效应主要表现在供给方面,它对生产产生刺激作用;对所得税减免的扩张效应主要表现在需求方面,它具有增加消费的作用。

5. 紧缩性税收政策

紧缩性税收政策是指政府通过增税来减少或抑制社会总需求。增税的方式有增设税种、扩大征税范围、紧缩税收优惠、提高税率等等。具体选用哪一种增税方式则应根据总需求膨胀的动态对增税对象做相应抉择。若总需求膨胀起因于投资需求过高,则可提高企业所得税税率或开征投资税;若起因于消费需求过旺,则可提高个人所得税税率或降低个人所得税起征点。

三、税收政策目标

税收政策目标是指国家通过预定税收政策的实施所期望达到和实现的目的。它是税收政策的出发点与归宿,是税收政策中具有决定意义和核心作用的内容。税收政策目标在我国长期存在不同的看法,有的人认为应把宏观经济调控作为单一目标,有的人认为应以确保财政资金供应和宏观经济调控作为双重目标,还有些人主张类似西方国家那样以组织财政收入、宏观经济调控、充分就业和国际收支平衡等更多内容为目标。从建国以来的实践,特别是近

年来财政赤字、产业结构失衡的事实看,比较符合我国实际情况的应该是确保财政资金供应和宏观经济调控的双重目标。在双重目标中,又应以确保财政资金供应为重点。

1. 税收政策双重目标是我国的必然选择

所谓税收政策双重目标,就是以确保财政资金供应和宏观经济调控作为出发点和归宿。它不仅是制定和执行税收政策的根本依据,也是衡量评价税收政策效果的基本标准。这里所指的税收政策目标就其实质而言应是客观的,即在特定经济条件下,社会经济本质对税收政策的客观要求,它是不以人们的主观意志为转移的。

实现任何目标都需要有一定的手段。税收政策目标是通过运用一系列相协调的财政政策手段来实现的。如果税收政策手段不完善、不健全,或选择运用不当,即使是合理的财政政策目标,也难以按照预期的设想来实现。

改革以来,我国财政统收的局面被打破,但财政统支的局面依然存在,许多应由市场提供的商品和由社会负担的支出仍然背在财政身上。财政仍需弥补企业的亏损补贴,财政供应的经费仍需增加,国家财政通过“明补”或“暗补”的形式仍然保留了对居民个人的大量财政补贴及其各种福利性照顾。这说明目前我国的财政分配仍在相当程度上沿袭了过去与计划经济体制相适应的供给制分配方式,明显滞后于经济形势的变化,这不仅扭曲了分配关系,而且加重了财政负担。另外,在财政分配格局中,尚有许多应由政府承担的社会公共事务,如社会养老保险、失业保险等事关社会大局稳定的事情,没有完全纳入财政分配管理范围。特别需要指出的是,财政是国家宏观经济调控的重要手段,需要为国家的基础设施建设及其重要的基础产业提供财力支持,但目前的财政投资出现了日益减弱的趋势。

在我国目前这种社会经济背景下,国家可供操作并且确能发挥作用的税收政策目标是难以同时实现的,从而不得不放弃其中一些目标。正是这种意义上,有限的税收政策手段决定了我国的税收政策目标不能是多元的,只能是单一或双重的目标。

诚然,多元的税收政策目标在世界上一些发达的资本主义国家可能是存在的,其原因在于这些国家操作税收政策手段的条件比较成熟,基础比较雄厚,可供选择使用的财政政策手段较多。但是,这些国家的税收政策目标的历史演变,也有过从单一逐步过渡到多元的过程,并且各种税收政策目标都与当时政府所需要解决的问题是密切联系在一起的。况且,在过渡到多元的税收政策目标之后,在不同的时期和不同的条件下,仍然有不同的侧重点,任何情况下都没有同时充分实现过所有的税收政策目标。

由于我国多元税收政策目标赖以生存的条件尚未形成,因此在现有的经济体制下,多元税收政策目标是不适合我国现有国情的。就“四个目标”论中的劳动就业这一目标而言,到目前为止,不管经济发展和财政收入状况如何,国家不允许出现大批劳动力失业。况且,在我国现行体制下,税收政策对劳动力就业影响不大,至于外汇收支,现在仍然基本上由国家计划和外汇政策控制,税收政策在其中发挥的作用甚微。

由此可见,比较适合我国国情的税收政策目标只能是:确保财政资金供应与宏观经济调控的双重目标。然而,在财税理论界对此有异议,认为双重目标是矛盾的,两者难以两全其美,主张以确保财政资金供应为单元目标。其主要理由:一是国家税收的政策不是国家的宏观经济目标。国家的宏观经济目标是指国民经济的总体目标,国家税收只是这个总体目标中的一个有机组成部分,不能担当多元