1991年南京市税务系统
中青年税收理论研讨会论文集

南京市税务局
南京市税务学会 编

王慧生 主编

南京大学出版社
1993·南京

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

一、税收与产业政策

1. 源泉控制　寓禁于征　调整结构　控制规模——
对开征固定资产投资方向调节税的一点认识
…… 王慧生（3）
2. 税负轻重序列与产业发展序列研究
…… 顾耀南　伍　琦　杨仁良（11）
3. 完善税制 促进产业结构调整 …… 赵彦琳（27）
4. 地方税在优化产业结构中的作用与问题
…… 刘一挥（37）
5. 浅谈税收在贯彻国家产业政策中的作用
…… 易莉莉（43）
6. 浅析影响税收杠杆对产业结构调节的外部因素
…… 张长青　方　鸣（46）
7. 税收在优化基础工业中的作用与问题 …… 朱安海（51）
8. 浅谈税收扶持与中药业发展 …… 周鉴灵　戴敬瑞（57）
9. 试论投资方向调节税在贯彻产业政策中的作用
…… 朱兴江（64）
10. 投资方向调节税在贯彻产业政策中的积极作用
…… 李良银（68）
11. 集财管理在优化集体企业产业结构中的作用
…… 贾　斌　陈亦根（74）

二、完善税制　依法征税

1. 税利分流与完善所得税制 …… 式　铭（81）
2. 扣缴义务人初探 …… 陈德龙（86）
3. 浅析集体企业所得税的纳税人 …… 蔡　勇（90）
4. 未履行代扣代缴《个人收入调节税》义务而赔缴税款的性质之我见 …… 贡鸣实（96）
5. 对我国开征证卷交易税的一点设想 …… 姜莱斌（101）
6. 钢坯、钢材增值税的改进意见 …… 徐　群（104）
7. 浅谈小型企业增值税定率征收做法与完善 …… 蒋明辉（107）
8. 对提成工资计算公式的质疑及建议 …… 宗　明（112）
9. 浅谈现行税收计划编制存在的问题及改革建议 …… 陈晓均　陈　奇（117）
10. 税收一体化的静态效应 …… 车明辉（123）

三、改革征管　健全制度

1. 浅析征管查三分离实施后出现的新问题 …… 夏杰林（131）
2. 对征管查分离后检查系列工作的一些看法 …… 侯诗松（133）
3. 浅谈税务登记验证的必要性 …… 苏恒康（137）
4. 浅谈税务违章处理中实行合议的几点设想 …… 查贵荣　王火生（141）
5. 税收工作中的一手硬，一手软 …… 孙　猛（146）
6. 减免税存在的问题及对策 …… 朱炳和（149）
7. 包税不利于我市乡镇企业搞活 …… 倪渐胜（155）

8. 欠税回升的税收对策 …… 吴克军 (159)
9. 我市交通运输及建筑安装行业发票统管后税收上存在的问题及对策 …… 姚德行 (163)
10. 对非居住房租赁市场实行综合管理是加强地方税征管的有效途径 …… 王康杰 (168)
11. 加强外地驻宁施工单位的税务管理及建议 …… 顾梅平 靳芝兰 (172)
12. 对部分“外地来宁企业”的现状调查及征管思考 …… 侯 辉 (176)
13. 浅析计算机在我市外税征管中的应用 …… 徐 健 (182)
14. 浅谈“避税”与“偷漏税”之区别 …… 聂 正 (185)
15. 私营企业偷漏税现状及治理对策 …… 柏立芸 尹显高 (189)
16.《孙子兵法》在个体经济纳税检查中的运用 …… 徐树民 (194)
17. 个体税收定期定额征收方式的问题及改进意见 …… 金育生 (202)
18. 国外反避税的一些做法 …… 王超宇 (207)

四、促产增收 搞活经济

1. 浅谈税收对搞好国营大中型企业的作用 …… 查学清 (213)
2. 谈税务促产的原则、内容和方法 …… 王火生 戴军舫 (218)
3. 促产增收工作要以提高经济效益为中心 …… 韩登攀 (223)

4. 浅谈促产增收的重要性与必要性 …… 曹雨晴（227）
5. 小议“促产增收”…… 罗向军（231）
6. 工业企业利润的宏观分析 …… 厉文康（234）
7. 税收促进个体经济发展的对策 …… 孙文年（239）
8. 谈谈发展乡镇企业的几点看法 …… 李在生（245）
9. 加强南汽增值税基础管理的做法和体会
…… 蔡桂珍 金守成（251）

五、廉政建设 提高素质

1. 浅谈税务执法监察的地位、作用和方法 ……
…… 李 毅（259）
2. 浅议税务部门行风建设 …… 邢双喜（264）
3. 对税务机关执法实行回避制度的设想 … 舒安仁（268）
4. 如何调动干部的积极性——基层税务所长自身建设
…… 费明华（273）
5. 浅谈税务部门人事管理队伍的自身建设
…… 陈雁青（278）
6. 在职税务干部教育途径初探 …… 曹 平（282）
7. 税务机关秘书工作之我见 …… 聂 正（286）

附录 …… （288）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

一、税收与产业政策

源泉控制　寓禁于征　调整结构
控制规模——
对开征固定资产投资方向调节税的一点认识

王慧生

中华人民共和国固定资产投资方向调节税暂行条例已经李鹏总理签发公布，从1991年起施行，同时停征建筑税。这不仅是我们国家基本建筑投资战线的一件大事，同时也是我国税收工作的一件大事。为什么要开征投资方向调节税？建筑税功过如何？投资方向调节税与建筑税相比有何异同？是否增加了税负等等，这些是人们十分关心的问题。本文试从上几个方向作一探讨。

一、固定资产投资方向调节税出台的背景

党的十一届三中全会以来，我国的经济建设取得了举世公认的巨大成就，工农业生产稳步增长，人民生活水平逐年提高，综合国力显著增强。但是，由于在新旧体制交替、转轨时期，我们经济工作中的监督、控制、调控的手段还不健全和完善，使得经济发展中出现了“经济过热症”，固定资产投资规模膨胀，消费需求大幅度增长，庞大的基建规模超过了国力的承受程度。在固定资产投资方面由于缺少调控和限止措施，偏重于总量控制，忽视结构调整，过份地依赖计划等行政手段，缺少经济调控的力度。加之现行的财政体制及价值规律原则，又无法抑制各地用国家预算外资金兴办加工工业和消费工业，以取得和增加财政收入，进而出现了大量的重复引进，重复建设，由于建设资金分散，各自力量有限，

又出现项目小型化，投资多元化，各地小烟厂、小酒厂、小棉纺、小毛纺等等如雨后春笋，社会上曾流传：要想当个好县长，手上有个小烟厂等等。其结果是生产能力大量过剩，耗能高、质量差，又造成经济效益低下。据统计，全国重复引进的彩电、冰箱、洗衣机生产线，其生产能力大于社会需求量的一倍，造成巨大损失。而国民经济的薄弱环节能源、交通、邮电、原材料工业都得不到长足发展。仅我们南京地区，由于盲目引进而造成的后遗症的企业是有目共睹的，有些企业的债务至今未减，犹如雨天背草越背越重。

我们国家是一个社会主义大国，而我们对经济的管理和引导，不能再走过分集中，过份依赖行政手段进行控制、管理路子了。而必须运用国家控制的具有强制性、无偿性、固定性特点的税收工具，与部门行政措施并用来进行必要的调控。这也是历史赋予税务工作者的责任。

二、关于建筑税

为了集中必要的资金，保证国家重点建设，加强基本建设管理，控制固定资产投资规模，1983 年 9 月国务院发布了《建筑税征收暂行办法》，至 1987 年 6 月，经过四年的实践证明，实行单一税率对自筹投资征收 10%建筑税，并没有抑制住各地利用自筹资金投入当时价高利大的加工业和消费品生产工业以及楼堂馆所的建设。进而出现了象 1985 年全社会的投资大膨胀，全国固定资产投资比建筑税开征前的 1982 年增长了一倍以上，1987 年 6 月，国务院修改了《暂行办法》，从新颁布了《建筑税暂行条例》，《暂行条例》修订了建筑税的开征目的为：控制固定资产投资规模，调整建设投资结构，集中建设资金，保证重点建设。同时，将建筑税的税率改成差

别税率，即对计划内、计划外的自筹投资分别征收10%和20%建筑税；对楼堂馆所征收30%的建筑税。从1983年至1990年7月的实践表明，建筑税在我国经济建设的重要发展阶段，在经济体制改革的进程中，在两种体制交替的过程中发挥了历史性的作用。

自1983年至1990年全国税务部门共组织建筑税收入180多亿元，相当于同期全民预算内投资的8%左右，我市自1983年至1990年共组织征收建筑税1.95亿多元，占同期收入总额的近2%。从一定程度上限制了非生产性投资的发展，和一些计划外项目。为配合国家计划管理，控制投资规模，调整投资结构，集中资金保证重点建设方面，取得了不可低估的重要作用。建筑税作为国家对宏观调控从行政手段转为与经济手段并用，充分利用税收杠杆适应当时经济发展而诞生的一个特别税种，在特有的经济发展阶段，作为控制投资规模，调整投资结构，积累建设资金的一个税种，发挥了它的应有的作用。为下一步开征投资方向调节税进行了尝试，积累了经验，完成了它的历史使命。

诚然，建筑税作为新旧体制交换过程中出台的一个税种，不可避免地带有它的旧体制的痕迹和先天的不足，进而在经济发展过程中和经济体制、投资体制的深化改革中，反映出了它固有的弊端：

第一，调节的范围有局限性。建筑税仅对其自筹投资及计划外项目征税，而投资结构的多元化，投资来源的多源化，投资决策的分散化，使得建筑税作为一个特别税种覆盖面出现了较大的漏洞。虽然1987年《暂行办法》改《暂行条例》后，把开征的目的稍作了变化，但作为行政手段调整的旧体制的痕迹依然存在，致使建筑税的征收率仅占1986－1989年

自筹资金累计投资的0.79%，对自筹投资和投资规模并未起到应有的作用。

第二，建筑税的税率设置过粗，不够科学。虽1987年由单一税率改为差别税率，但仅仅是按国家计划内、计划外和是否属于楼堂馆所划分适用税率，不体现国家的产业政策，如果下达计划部门忽视产业政策和投资结构，则此税失去其应有的作用和差别税率调整结构的本意。

第三，征管方式不够严密科学，降低了建筑税应有的调控能力。由于该税种设计思想存在传统征管方式，因而在税收的征收和管理上形成末端控制，即在投资已经完成，项目已经定案的情况下再去追征税款，有人比喻为抓了牛尾巴而未牵住牛鼻子，大有力不从心之势；加之征税按投资来源，预算内免征，刺激各部门和 地方把高税率项目拼命挤入预算内；税法规定能源交通、科研文教项目免征，又致使大量名曰培训中心、能源中心实为楼堂馆所的项目应运而生；在减免权方面规定地方有权减免50万元以下的项目，于是少报投资额、划整为零用足政策的项目和越权减免的现象十分普遍，税收流失和偷漏拖欠税款的矛盾十分严重。所有这些，一方面作为建筑税调节限制了一些投资项目起到了一定的作用，同时，也暴露出了建筑税固有的弱点，也为下一步开征投资方向税提供了设计依据。正因为建筑税在实行的过程中的上述问题，再依靠其对全社会固定资产投资进行宏观经济调控，已力所不及，必须对其进行必要的改革。党的十三届五中全会作出了改建筑税为投资方向调节税的决定，并提出“控制总量、调整结构、整顿秩序、提高效益”，“开征投资方向调节税，实行差别税率促进投资结构的改善”的明确要求，显然，中央这一决策是果断英明的。

三、固定资产投资方向调节税与建筑税的异同

固定资产投资方向调节税，从名称上来看，此税以调节为主要目的，调节的对象是固定资产投资，掌握的手段是运用税收杠杆来引导投资方向。该税正是总结研究了建筑税实施中的弊端和不足处加以修正，保持了建筑税的合理内核，寓禁于征，针对现实经济生活中投资热和利益分配中的实际情况，设计这一税种，依据国家产业政策和产业发展序列为支点，设计了税目和税率。从理论上说，该税种从设计上就不以组织财政收入为目的，换言之，如果全社会完全依据国家产业政策的要求进行固定资产投资，则此税源将出现日趋下降直止枯竭。同建筑税相比，固定资产投资方向调节税有以下变化：

1. 扩大了征税面，拓宽了调节监督的范围.

投资方向调节税规定在中华人民共和国境内进行固定资产投资的单位和个人为固定资产投资方向调节税的纳税义务人，用于固定资产投资不论其来源渠道如何都属于征税对象。这不同建筑税只对自筹投资征税相比有了明显改进，征税面和税基扩大了，调节和监督的范围拓宽了，强化了引导投资方向的作用，充分体现了政策的统一性，防止纳税人在资金来源上搞合法避税，促使将预算内资金更多地安排到国民经济最迫切的项目上去。

为了贯彻对外开放，吸引外资，保持涉外政策的连续性和稳定性，投资方向调节税规定对外商投资企业不征投资方向调节税。

2. 按产业发展序列，合理经济规模和鼓励技术改造，搞好存量调整为原则，科学地设置税目税率。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

投资方向调节税，税目的设计依据国家制定的产业发展序列和产业政策、投资政策，实行差别税率，具体适用税率为0%；5%；10%；15%；30%五个档次。税目按类别划分为14大类，采用列举法、凡列举的税目均对号入座，确定税率。凡未被列举的固定资产投资项目（除国家禁止发展的项目外）税率一律为15%；凡未被列举（除适用0%税率以外的）更新改造项目按其建筑工程投资一律为10%。

对国家急需发展的农、林、水利、能源、交通、通讯、原材料、科教、地质勘探、矿山开采等基础产业和薄弱环节的投资凡达到国家规定规模的（不论其是基本建设或更新改造）；对城市建设中供水排水、煤气、集中供热，污水处理、道桥建设、地下铁道、公共交通、垃圾处理及转运、园林绿化等建设；对外国政府赠款和其他国外赠款安排的投资；对城乡个人住宅，各类学校教职工宿舍、科研院所住宅等一律实行零税率的优惠扶持。

对国家鼓励发展，但受能源、交通等制约和建设规模限制的项目投资，如钢铁、有色金属、化工原料、石油化工、水泥等重要原材料以及一些重要的机械电子、轻仿工业和新型建材、饲料加工等项目实行5%的轻税率；对目前广大人民群众普遍关心和急盼得到改善的职工住宅（包括商品住宅）的项目投资也实行5%的轻税率；对国家要加以控制的一般加工业的项目投资实行10%、15%的中税；对楼堂馆所以及国家产业政策中严格限制发展的项目投资课以重税，税率为30%；对国家禁止发展的项目另行列举并不适用本条例。

为鼓励现有企业单位走内涵扩大再生产的道路，进行设备更新和技术改造，促进技术进步，对更新改造项目扣除单纯设备购置，按其建筑工程投资一律实行零税率和10%税

率。

3. 在管理上采取以经济手段为主，辅之于行政措施，对固定资产投资实行综合性控制和管理。

为了严格投资方向调节税的征收和管理，采取了以税务部门为主，计划银行等部门密切配合的源泉控制措施，既保证税款征收，又保证了对投资的监督管理。即：计划部门在经税务机关审定投资项目税目、税率和应纳税额后下达投资计划；纳税人在使用投资前项目所在地税务机关办理税务登记、纳税鉴定、纳税申报手续；银行或金融机构凭税务机关填发的专用缴款书划拨应纳税款；计划部门凭纳税凭证发放投资许可证；银行或金融机构根据投资许可证办理投资项目的拨款、贷款手续。这样一环扣一环地进行控制，各部门根据分工各司其职各负其责。这种源泉控制管理办法可以堪称是我国建国以来征管中的一种创举和一种改革。

4. 严格税收减免规定

投资方向调节税暂行条例对税收减免作了极为严格的规定：除国务院另有规定外，不得减免，这就是说减免权在国务院，这样从根本上杜绝擅自减免和越权减免的现象，这在现行税种中是少见的。对不纳入固定资产投资管理的5万元以下的投资是否征税由各省、自治区、直辖市人民政府决定。从根本上说，在减免权问题上，与建筑相比，刚性更强了。从设置零税率这个方面来看，现行税种中还属首例，零税率并不等于免税，而是一种作为一个时期最为优惠的税率，同时，为了适应国家对产业政策的不断调整和控制，税率和税目将定期进行调整而不是一成不变。对产业政策扶持发展的项目投资，不采取免征和恢复征收方式。这从根本上加强了这个税种的刚性。同时对国家扶持和鼓励发展的产业投资，只要

对上号即实行优惠，无须办理免征手续，从政策掌握上更加准确和方便。

总之，固定资产投资方向调节税，从其理论和设计思路来看是国家制定产业序列和政策；税收依其设计税目和税率、税目税率调节投资行为，规模和结构；进行对固定资产投资行为从源泉进行控制、监督，以达到真正解决投资失控的目的，使我们的经济在良好的环境中运行。

税负轻重序列与产业发展序列研究

顾耀南　伍　琦　杨仁良

税收调整产业结构作用的发挥，从根本上说，依赖于以产业发展序列为导向，使税负在产业之间作非均衡、轻重有序的分布。只有税负水平轻重有序（指与产业发展序列相吻合），才能使税收的调节产生正效应，促使不合理的产业结构的转换、重构和优化；如果税负水平轻重无序（指与产业发展序列不一致），就会使税收的调节产生负效应，在一定程度上影响产业政策的贯彻，加剧产业结构的不均衡、不合理的状况。因此，要分析现行税制是否、或在多大程度上体现了国家产业政策、促进了产业结构优化，应从考察现阶段税负轻重排序与产业发展序列的吻合程度入手。

本文根据对近5年来南京市9个行业146户市属全民工交企业税负结构状况的调查，对照产业发展序列要求进行实证分析，得到的初步印象是：现行税制在贯彻产业政策、优化产业结构方面，存在着三对矛盾，即税负轻重无序与产业发展有序的矛盾；税种之间作用方向不尽一致的矛盾；国家税制统一性与产业发展序列区域性的矛盾。在分析上述三大矛盾的基础上，本文也提出进一步完善税制的一些设想。但受调查范围的局限，只能窥一斑而略知全豹，为进一步深入研究提供参考。

一、现行税制在贯彻产业政策中的问题分析

1. 关于税负轻重无序与产业发展有序的矛盾

税负轻重分布，是税收调整产业结构的核心问题。从理论上说，税负轻重的排序与产业发展序列一致，方能说明税

制体现了产业政策的要求。现实情况是，税负轻重排序与产业发展序列吻合性较差。现分析如下：

（1）资料

①国家产业发展序列（来源于1989年3月15日国务院公布的《关于当前产业政策要点的决定》）。

②南京市地方产业发展序列（根据南京市人民政府1990年11月13日宁政发［1990］254号文印发的《南京市贯彻＜国务院关于当前产业政策要点的决定＞实施方案》）。

③南京市市属全民工交企业9个行业1986－1990年5年平均总税负。

指标计算口径：根据社会主义税收的性质，总税负的经济含义为：税收占社会纯收入的比例。即：总税负＝税（费）合计/社会纯收入。［社会纯收入＝利润总额＋流转税（含城建税、教育费附加）＋土地税和印花税。下同］。由于总税负有名义和实际之分，名义总税负又有理论计算名义总税负，［即其中应纳所得税（含国营企业调节税，下同）是按利润总额和适用税率计算的。以下简称名义总税负（甲）］和财务计算的名义总税负［即其中应纳所得税是按财务报表数统计的。以下简称名义总税负（乙）］之分，故有三种总税负指标。其轻重序号与产业发展序号对照如表1所示：

表1　总税负轻重序号与产业发展序号对照表

行业 / 序号	轻工	纺织	交通	冶金	化工	机械	电子	建材	医药
全国产业发展序列	1	2	3	4	5	6	7	8	9
名义总税负（甲）序号	8	7	6	5	9	2	4	3	1
名义总税负（乙）序号	6	7	5	4	9	2	3	8	1
实际总税负序号	6	7	2	3	8	4	5	9	1

（2）分析意见：

①名义总税负（甲）轻重排序与产业发展序列的吻合情况。

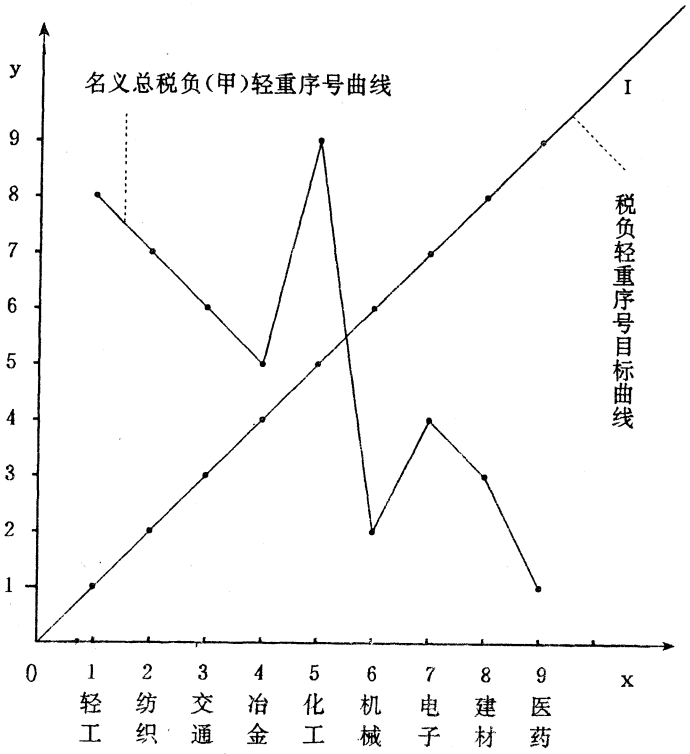


图 1

根据表1数据作图1，从图一可以看出：

a. 现行税制的名义税负(甲)的轻重序号呈无序分布，与产业发展序号的有序化呈鲜明对照；

需要全本请访问 www.ertongbook.com