

# 促进东北老工业基地经济发展的税收政策研究

刘普照

(辽宁大学经济学院,辽宁 沈阳 110036)

【摘要】 改革开放以及实施振兴战略以来,东北地区老工业基地的经济发展取得了显著进步,但体制性、结构性等深层次矛盾有待进一步解决,已经取得的成果有待进一步巩固,加快发展的巨大潜力有待进一步发挥。当前东北地区老工业基地的重要发展目标是产业结构优化升级、全面提升企业自主创新能力以及实现资源型城市转型。虽然 2004 年以来东北地区消费型增值税试点改革初步取得了成效,但现行的税收政策尚未充分发挥对经济结构的调控作用,对东北地区战略目标的实现造成了不利影响。鉴于此,我国应改革完善现行税制以促进东北地区老工业基地经济的进一步发展和振兴。

【关键词】 东北地区老工业基地;消费型增值税转型;产业结构优化升级;企业自主创新;资源型城市转型  
【中图分类号】F812.42      【文献标识码】A      【文章编号】2095-3410(2013)02-0114-08

## 一、引言

2002 年,党的十六大提出了“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造,支持资源开采型城市发展接续产业”的发展思路,在这一战略指导方针的指引下,我国于 2003 年正式制订了实施东北老工业基地振兴的发展战略<sup>①</sup>。这一战略实施以来,振兴东北老工业基地工作取得了重要阶段性成果。但是,由于东北地区老工业基地体制性、结构性等深层次矛盾有待进一步解决,已经取得的成果有待进一步巩固,加快发展的巨大潜力有待进一步发挥,在国际金融危机影响尚未完全消除的当前形势下,我国政府更要面向东北地区在优化经济结构和建立现代产业体系,推进企业技术进步和全面提升自主创新能力,积极推进资源型城市转型和促进可持续发展,切实保护生态环境和大力发展绿色经济以及着力解决民生问题等方面,继续推行各项政策实现东北老工业基地的全面振兴。为此,党和国家于 2009 年出台了《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》<sup>②</sup>,这标志着东北老工业基地振兴

战略进入了新的发展阶段。

税收政策作为国家实现宏观调控的重要经济杠杆具有引导和协调社会经济可持续发展的功能,其应在促进东北老工业基地振兴的政策体系中发挥重要作用。为顺应振兴东北老工业基地的发展战略的需要,我国于 2004 年 7 月 1 日在东北地区八大行业<sup>③</sup>推行消费型增值税试点改革,对鼓励东北地区投资,尤其是民间投资,促进东北地区产业结构调整和技术升级以及提高当地企业产品竞争力方面发挥了积极作用。但是,在当前仍然相对严峻的宏观经济形势下,我国现行的税收制度与政策在优化产业结构、促进企业自主创新和改善民生以实现社会稳定方面尚存在若干不利因素,势必会影响东北地区经济和社会的长期可持续发展。为此,在促进东北老工业基地经济发展的新阶段,我国的税收政策应予以相应的调整以配套实现现阶段东北老工业基地的全面振兴战略。

## 二、东北地区老工业基地的经济发展现状分析

### (一)东北地区老工业基地经济发展基本现状

【基金项目】 本文是辽宁省高等学校创新团队项目“东北老工业基地经济发展研究”(课题负责人:黄泰岩)子课题“促进东北老工业基地经济发展的税收政策研究”(课题负责人:刘普照;项目编号:2006T069)的阶段性成果。

【作者简介】 刘普照(1966-),男,山东高密人,辽宁大学应用经济学博士后,复旦大学经济学博士。主要研究方向:西方经济思想史和财政税收理论。

进入 21 世纪以来,东北地区的经济总量呈现稳步发展的态势,尤其是随着 2003 年党中央关于东北地区老工业基地振兴战略的实施,东北地区经济进入快速增长阶段,其中以辽宁和吉林两省最明显,其增长速度明显加快(如图 1 所示)。

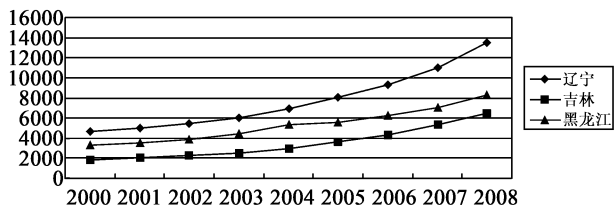


图 1 东北地区近年来 GDP 增长趋势(亿元)

资料来源:中国统计年鉴(2001 - 2009)。

但与此同时,东北地区的经济发展水平并不均衡。辽宁省由于地理位置优越,具有良好的投资和市场环境,其经济增速在东北三省中处于领先地位,而在 2003 年之后,领先优势更为明显,其经济总量一直占据整个东北地区经济总量的一半左右。

而在产业结构方面,工业仍是东北地区老工业基地的主导产业。其中黑龙江省由于具备丰富的自然资源以及传统结构体制性因素的影响,工业在国民经济中所占的比重较高,一直高于全国平均水平;辽宁省近年来工业发展迅猛,工业比重迅速提高,开始呈现出工业占主导的产业格局;而吉林省的工业比重和全国平均水平基本趋于一致(如图 2 所示)。

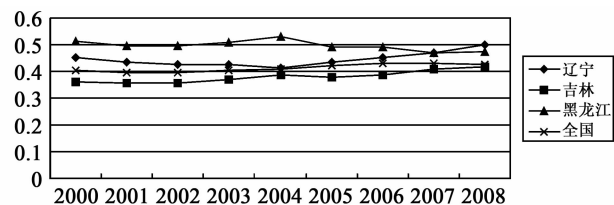


图 2 东北地区工业比重变化趋势

资料来源:中国统计年鉴(2001 - 2009)原始数据经过分析整理获得。

此外,第三产业作为新兴产业其行业比重在东北地区仍然偏低(如图 3 所示)。其中黑龙江省作为传统的老工业基地,结构性、体制性及政策性原因导致第三产业发展滞后,第三产业比重显著低于全国平均水平;而吉林省近些年来第三产业得到了显著发展,第三产业比重已基本接近于全国平均水平。

总体而言,东北地区各省的产业结构存在一定差异。辽宁省作为沿海开放城市其产业结构保持在一个较为合理的水平;吉林省随着东北地区老工业基地振兴计划的实施,产业结构也逐步调整并趋于

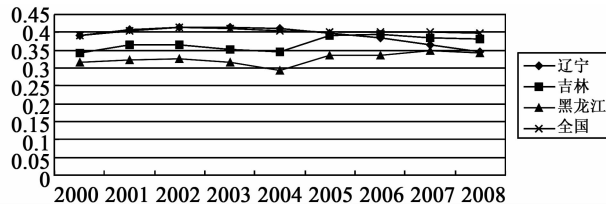


图 3 东北地区近年来第三产业比重变化趋势

资料来源:中国统计年鉴(2001 - 2009)原始数据经过分析整理获得。

合理;而黑龙江省的产业结构尚不均衡,其工业和第三产业结构应适当调整以实现产业结构的优化升级。

## (二)东北地区老工业基地经济发展面临的问题

实施东北地区老工业基地振兴战略实施以来,东北地区经济发展虽取得了一定的成就,但东北地区老工业基地体制性、结构性等深层次矛盾的存在仍使得以下问题亟待解决:

### 1. 产业结构布局不合理,经济发展受影响

东北地区工业结构仍主要以资源依赖型和资本密集型的重工业为主,而且由于历史原因,东北地区对重工业过于依赖,产业份额较高,高新技术产业作为国家新兴产业尚未在东北地区形成规模和产业链。这一不平衡的产业布局的直接影响是东北地区面对 2008 年国际金融危机时受制明显,传统重工业遭受冲击,而新兴产业不能有效缓解危机,使得东北地区的经济发展一度捉襟见肘。

### 2. 市场化程度不够高,中小企业发展困难

作为老工业基地,东北地区资源市场配置机制尚不够健全,多数国有企业仍旧面临体制转型和改革的问题。此外,生产经营机制不活,国有资产质量不良率没有控制在合理水平,信用环境有待提高,这就间接影响了很多中小企业的融资,中小企业一旦遭遇融资瓶颈,发展上就必然会受抑制,进而东北地区产业转型也会受到制约。

### 3. 技术水平和自主创新能力薄弱

东北地区制造业向来在装配、加工环节方面比较成熟,但是在增值服务方面不具优势。一方面受产业类型的影响,另一方面也存在发展体制方面的原因。目前,东北地区的自主创新能力仍比较薄弱,缺乏自主知识产权和技术品牌,显然这不利于东北地区经济的可持续发展。

#### 4. 资源枯竭型城市产业转型困难,就业压力大

东北老工业基地形成时间比较长,一些产业进入衰退期,市场竞争力下降,而接续替代产业尚未发展起来。特别是一些资源枯竭型城市,产业结构性矛盾突出,经济增长缺乏后劲;下岗失业人员较多,稳定就业率仅为60%左右;下岗失业人员技能单一,地方吸纳就业能力较弱。

#### 5. 对内对外开放步伐滞后,发展环境亟待进一步改善

东北地区地处东北亚的前沿,对外开放有其独特的地缘条件。但改革开放30多年来,东北经济的外向化程度一直不高,实际利用外资每年仅有几十亿美元,进出口贸易依存度较低(2008年辽宁为36.6%,吉林为14.1%,黑龙江为18.7%)。这种格局虽然使得国际金融危机对东北地区的影响相对较小,但从长期来看,还必须加大开放力度,以开放促改造,以开放促振兴。

#### (三)东北地区老工业基地未来发展前景分析

总体上看,东北地区工业发展有利条件多于不利因素,特别是国家实施老工业基地振兴战略以来,东北地区经济实力和综合能力增强,发展面临着难得的机遇,而国家扩大内需的政策和十大产业振兴规划,也必将对东北工业带来很强的推动力。可以认为,尽管受到国际金融危机的滞后影响,东北地区仍是全国经济运行及发展较为稳定、潜力和活力较大的地区。东北地区具有独特的自然资源、产业、技术和人力资源优势,具有战胜危机的产业基础和综合实力,东北地区经济增长有望较快得到恢复。未来,东北老工业基地有望在国家一系列新政策的支持下,实现产业结构优化升级,保证工业基础地位的同时促进第三产业迅速发展,实现包括工业、农业、社会、生态、服务业以及旅游业等在内的全面振兴目标。

#### 三、东北地区增值税转型对地方财政收入影响的实证分析

我国于2004年7月1日在东北地区八大行业推行了消费型增值税试点改革。实现消费型增值税转型有利于东北地区老工业基地实现产业结构的调整和优化,提升产业发展的吸引力,进而实现经济的可持续发展(图1也表明,增值税转型改革以来,东

北地区经济水平呈现迅速上升状态)。但同时增值税转型也存在潜在的负面效应,即易造成财政收入的减少,影响地方财力,进而对地方经济发展造成负面影响。

增值税转型对财政收入的影响在学术界有一定争议。一部分专家学者认为,增值税转型可能造成税收收入减少,存在一定的财政减收压力,对地方财政冲击较大。根据岳树民(2007)测算,如果全国在八大行业扩大增值税抵扣范围,影响财政收入大约在400亿元左右;如果在全行业推行,估计在600亿元左右,最大限度1000亿元左右。另据戴海先等(2007)测算,2006年中部六省26个试点城市8大试点行业的33204家企业当年共购置机器设备等固定资产1125亿元,实施增值税转型后将减少增值税收入164亿元,占当年应缴增值税额的26.5%。但大多数学者认为,增值税转型可能存在一定的财政减收压力,实际发生比预期小,基本在可承受范围之内。鉴于此,笔者尝试通过实证检验以界定东北地区增值税转型对地方财政收入的负面效应。

#### (一)数据及方法说明

笔者选取了1998-2008年辽宁、吉林和黑龙江三省的地方增值税和地方财政收入的时间序列数据利用回归分析做检验,相关数据来源于中国统计年鉴(1999-2009)。

#### (二)一般统计分析

从东北地区增值税占地方财政收入比重的演进趋势来看,1999-2003年比重呈现波动状态,但2004年呈现逐年下降趋势,这表明增值税转型取得了一定成效,增值税转型对地方财政造成了一定程度的减收影响(如图4所示)。

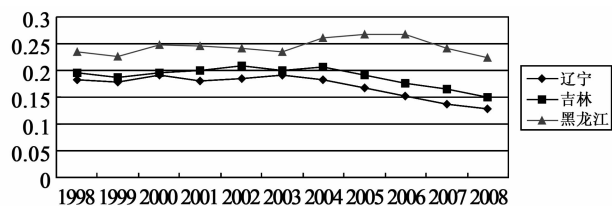


图4 东北地区增值税占地方财政收入的比重演进趋势

#### (三)实证分析

为了进一步检验增值税转型是否对东北地区地方财政收入造成了显著影响,笔者通过回归分析考查转型政策的实施对地方财政收入的短期影响。首

先,对数据进行对数化处理,即将地方增值税和地方财政收入数据分别取对数,记为  $\ln V$  和  $\ln R$ ,这样能使数据时间趋势线性化,消除时间序列自身存在的异方差。其次,引入虚拟变量  $D$ 。对于 2004 年以及之后年份的数据, $D$  取值 1,表明实施了增值税转型;对于 2003 年以及之前年份的数据, $D$  取值 0,表明尚未实施增值税转型;最后,引入交叉项  $DV$ , $DV$  为  $D$  与  $\ln V$  的乘积。笔者构造如下模型和假设条件分别对三个省份的数据进行检验。

$$\ln R = \beta_0 + \beta_1 \ln V + \beta_2 D + \beta_3 DV + \mu$$

$$H0: \beta_2 = \beta_3 = 0$$

如果接受原假设,则证明转型政策未对地方财政收入造成影响;反之,就有显著影响。通过 Stata 统计软件的部分分析结果如表 1 所示:

表 1 回归分析结果

省份	$\ln V$			$D$				$H0$	
	$\beta_1$	t	p	$\beta_2$	F	t	p	p	影响
辽宁	1.28	11.2	0.00	-1.45	0.67	-1.12	0.421	0.34	无
吉林	0.86	12.43	0.00	-1.89	7.54	-4.12	0.004	0.014	有
黑龙江	0.91	12.54	0.00	-1.87	2.09	-0.82	0.343	0.44	无

三个回归方程的可决系数分别为 0.964、0.973 和 0.992,由此可见,回归模型具有很高的拟合优度。原假设在 5% 的显著水平下,辽宁和黑龙江两省的 F 值较小且 P 值大于 0.05,这表明虚拟变量  $D$  对于  $\ln R$  的影响不显著,即可接受原假设,转型政策对这两省的财政收入没有显著影响;吉林省的 F 值较大且 P 值小于 0.05,这表明虚拟变量  $D$  对于  $\ln R$  的影响较为显著,即拒绝原假设,转型政策对吉林省的财政收入有显著影响。

(四)结论

实证分析结果表明,东北地区实行的消费型增值税转型政策尚未对东北地区财政收入造成全面和显著的影响。试点转型对财政收入的影响之所以比较微弱,是因为政策尚未覆盖所有行业,而且短期内由于政策对行业、企业的界限以及新增抵扣的限制,增值税的抵扣额不会急剧增加,进而财政收入也不会发生较大波动,因此可认为东北地区 2004 年实行的增值税转型对地方财政收入基本没有造成负面效应,相关数据也证明了这一结论。2004 年 7 月至 2006 年 12 月,东北地区三省一市总共减少财政收入约 93 亿元,平均每年不到 50 亿,大大低于财政部

估算的 150 亿元,对财政的影响远小于实施前的预期。2004 年 7 月至 2005 年 6 月,东北三省转型企业新增机器设备投资总额 510 亿元,进项税发生额 40.5 亿元,实际抵退税额 27.66 亿元,占同期东北三省国内增值税收入的 3.61%。即使放开增量抵扣限制,采取全额抵扣办法,对税收收入的影响也不过 40 亿元左右,不超过三省全年国内增值税收入的 6%。

由此可见,东北地区实行消费型增值税转型的试点期内财政负面效应不显著,而推动产业升级和技术进步等方面存在显著积极效应。因此,可认为东北地区消费型增值税的试点改革取得了初步成效。

四、影响东北地区老工业基地经济发展的税收现状及政策分析

(一)东北地区老工业基地宏观税负现状分析

从 2000 年到 2008 年东北地区的税负状况(如图 5 所示)来看,东北三省的宏观税负水平差异明显。辽宁省宏观税负显著高于吉林和黑龙江两省,并且随着经济的增长,税负水平逐步上升,而吉林和黑龙江两省的宏观税负水平显著低于全国平均水平。

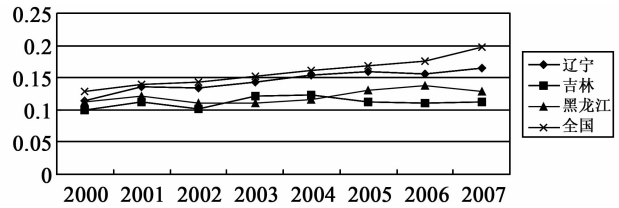


图 5 东北地区小口径宏观税负演进趋势  
资料来源:中国统计年鉴(2001-2008)和中国税务年鉴(2001-2008),原始数据经过分析整理获得。

经验表明,合理的税负水平能充分发挥税收对经济增长的促进作用<sup>④</sup>。据测算,我国目前适宜的小口径宏观税负水平应为 15.66%<sup>⑤</sup>。显然,吉林和黑龙江两省的税负水平偏低,较低的税负水平在一定程度上抑制了经济增长,因而两省的经济增速均落后于辽宁省。产业结构是导致吉林和黑龙江两省低税负现状的主要原因。由于这两省均是传统的老工业和重工业基地,呈现出以资本密集型行业为主导的工业格局,固定资本投入比例大导致应税 GDP 偏低不利,此外高新产业和服务业未能协调发展导致这些行业的税收贡献度<sup>⑥</sup>偏低。因而优化东北地

区老工业基地的产业结构、鼓励发展高新技术产业和新兴产业是适当提高税负水平并最终拉动经济增长的有效途径。

## (二)影响东北地区老工业基地经济发展的税收政策分析

虽然我国于2004年7月1日在东北地区八大行业推行消费型增值税试点改革,对鼓励东北地区投资,尤其是民间投资,促进东北地区产业结构调整和技术升级以及提高当地企业产品竞争力方面发挥了积极作用,但是总体而言,我国现行的若干税收政策在促进东北地区产业结构优化升级、鼓励企业自主创新以及实现资源型城市转型方面存在诸多不利因素。主要表现在以下几个方面:

### 1. 现行税收政策不利于实现产业结构优化升级

(1)税收优惠政策区域导向突出,产业导向薄弱。经过多年发展,我国已形成了一个以地区倾斜为主,辅之以产业倾斜,交错使用降低税率、定期减免税和再投资退税等多种优惠手段的税收优惠体系,对我国引进外资、促进沿海经济发展进而带动国有经济的发展起到了积极作用。但是随着对外开放的深入和经济全球化格局的逐步形成,这一税收优惠体系的潜在矛盾和问题也日益突出。我国现有的税收优惠政策有着明显的区域导向特点,也就是由沿海到内地,税收优惠程度由经济特区—经济技术开发区—经济开放区—其他地区依次递减,其政策效应是引导资源向东南沿海和经济特区及经济开放区流动。这一格局显然不利于区域经济的协调发展,尤其是不利于缩小东西部地区的经济水平差距,对身处内地的以吉林和黑龙江为代表的东北地区老工业基地的经济发展不利。此外,税收优惠的产业导向比较薄弱,区域税收优惠政策贯彻国家产业政策的特点不明显。在区域税收政策实施过程中,没有区别不同类型的产业和不同规模的项目,也没有考虑投资周期、利润水平和风险系数等因素,从而使一些非先进技术甚至带有投机性的中小投资大量涌入,投资规模小、技术含量低、投资周期短、污染严重的劳动密集型企业占了相当比重,形成了不合理的投资结构,不利于产业结构的优化升级。

(2)对高新技术产业的扶持存在缺陷。主要表现在我国对高新技术企业的税收优惠缺乏针对性。

首先,所得税税收优惠政策缺乏区域性。例如:现行税法规定对国家需要重点扶持的高新技术企业减按15%的税率征收企业所得税,而对经济特区和上海浦东新区又制定了专门的税收优惠政策,差别性的税收优惠政策不利于协调沿海和内地的经济发展,对东北地区也造成了不利影响。其次,税收优惠对象针对性不强。以企业为主而不是以具体的项目为对象,一方面使得一些企业的非技术性收入也享受了优惠待遇,造成税收优惠泛滥;另一方面使得一些经济主体的有利于技术进步的项目或行为难以享受税收优惠,造成政策缺位,最终降低了税收优惠政策的效果。

(3)现行的税收政策尚不具备协调服务业良性发展的功能。我国现今服务行业的整体趋势是一些市场经济的支撑行业税负偏重,而一些奢侈型服务行业税负偏轻。具体说来,以金融业、物流业以及科学研究、技术服务业为代表的高端服务业税负偏重。尤其以东北地区需要重点发展的金融业为例,其营业税税率为5%,相对于其他服务业税率偏高,也高于其他国家的金融行业税率。此外,金融机构还要以营业税为税基,缴纳城市维护建设税和教育费附加。这直接影响金融业的发展。相对而言,以餐饮娱乐为代表的奢侈性高消费服务业从引导消费和组织收入角度看整体税负偏低,导致其市场化程度很高。因而我国现行的针对服务业的税收政策未能起到鼓励高端服务业和抑制奢侈服务业的作用,不利于促进良好的服务业格局的形成。

(4)现行分税制财政管理体制在一定程度上影响了地方政府推动产业结构优化升级的动力。在分税制财政管理体制下,地方各级政府都是独立的经济利益和经济决策主体,是导致各地低水平重复建设、产业规模小和地区产业发展趋同化的根本原因。东北地区也面临着相同的问题。

### 2. 现行的资源税制不利于资源的合理利用和可持续发展

东北地区老工业基地具备丰富的自然资源,因而为其工业发展创造了有利条件。但是现行的资源税制存在诸多弊端,导致其没有充分发挥对资源开发的调控作用,因而不利于东北地区资源的合理利用以及资源型城市的转型。

(1)税基过窄,税收调控作用不强。我国目前的资源税税目仅包括原油、天然气、煤炭、其他非金属原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和盐等七大类不可再生资源,而不涉及其他具有生态环境价值的森林、草原、湖泊等可再生资源。可见资源税侧重于对不可再生资源的保护,而对可再生资源则没有给予应有的政策重视和支持,以致森林无度砍伐,水土流失严重,气候不断恶化,矿产无序开发。现行资源税在环境保护和生态平衡中的调节功能严重不足,影响了生态环境的可持续发展。

(2)税负偏低和计征办法陈旧加速了资源的掠夺性开发。我国现行资源税制不仅范围小,不能适用对资源保护的客观需要,而且现有征税范围的税额标准普遍比较低,未能起到对已征税项目资源的保护作用。随着石油等资源的稀缺状况日益显现,其价格不断飙升,但是资源税的名义税额却没有变化,这样实际税负便不断下降,税收没有对资源开采者起到制约作用。在保护土地资源方面,耕地占用税、城镇土地使用税的税额偏低,对节约和合理使用土地刺激作用较小。

我国至今对矿产资源产品征收的资源税一直采用从量定额征收的办法,如果纳税人开采或生产应税产品用于销售,以销售数量为课税数量,如果纳税人开采或者生产应税产品自用,以自用数量为课税数量。显然这种计征办法存在着弊端。实行从量计征,开采者占有国家资源,在产品开采出来销售以后才向国家纳税,这样企业对开采而无法销售或自用的资源不负任何税收代价。显然,现行的计征办法加剧了企业和个人对矿产资源的无序和掠夺性开发。

(3)资源税未能合理体现级差调节的作用。我国现行资源税收取的额度,虽然在不同的矿山企业间有一定的差别,但差别幅度很小,同时,我国的资源税忽略了资源的多样性。实践表明,资源的存储状况、交通运输状况以及社会经济政治大环境的变化,都将影响资源的开发利用。不同类型的资源能否得到合理的配置,能否更加有效、持续地为社会提供服务,不仅取决于资源生成条件和采掘条件的差异性,还取决于资源储量的大小、能否再生和能否替代以及替代性的强弱等。显然,我国的资源税不能

随着资源开发内部和外部条件的变化做相应的调整,税收适应性较差。

(4)资源税分配体制不合理。现行资源税的收入分配格局是海洋石油资源税归中央,其他资源税归地方。这种分配格局存在着一定弊端。首先,其不利于中央的宏观调控。因为海洋石油以外的资源税收入全部划归地方以后,中央对地方的资源开发利用项目宏观调控的权力有限,使宏观调控的力度减弱。特别是对于节能降耗项目、新能源研制开发项目等,中央财力支持的力度就会弱化。其次,这种分配格局刺激了地方的急功近利,部分地方政府为了眼前的利益就会乱上资源开发项目,这样会导致资源的重大浪费。

(5)多种资源税费并存不利于实现税收对资源开采的调控作用。除资源税以外,我国还通过矿产资源补偿费、矿区使用费、石油特别收益金等行政收费对矿产资源实施保护。为了对土地资源实施保护,我国现行税制中同时设立了城镇土地使用税和耕地占用税两个相近税种。显然,我国的资源税费体系呈现出“单税基,多税种”的复杂局面。首先,这加大了税务机关的征管难度,一些偷漏税现象不可避免,资源税收的调控作用减弱;其次,行政规费制度的存在会使地方政府看重此项收益,进而导致资源规费收入大于税收收入的“本末倒置”局面,这样主体税收得不到保障,税收的调控作用进一步弱化。

## 五、促进东北地区老工业基地经济发展的税收政策建议

推进东北地区老工业基地产业结构优化升级,要在充分发挥市场配置资源的基础上,加强政府的引导和调控,建立起市场调节和政府引导相结合的新机制。从税收政策而言,应根据国家产业政策调整的总体目标,不断改革和完善相关的政策和措施,充分发挥税收的调控功能。为此,在增值税转型试点改革取得成功的基础上,我国应进一步采取若干税制优化措施以加速实现东北地区老工业基地的经济振兴。

(一)逐渐弱化区域税收优惠政策,实行以产业税收优惠为主导的政策

目前,我国的区域性税收优惠政策,已经形成了

“东部地区—西部地区—东北地区—中部地区”的一个完整循环。但在其实施过程中削弱了税收优惠的产业优惠效应而且形成了区域内外税负的差异。因此,我国应逐渐弱化区域税收优惠政策,立足于推进产业结构调整和优化升级。近期税制改革的目标是促进区域税收优惠政策与产业税收优惠政策相协调。逐步取消对东部地区的区域税收优惠,鼓励其向高、精、深方向发展。针对东北地区老工业基地矿产及自然资源丰富的优势,税收优惠政策应根据国家产业政策,重点鼓励矿产自然资源的合理开发和利用,搞好深加工增值,延伸产业链,带动相关产业的发展,改善产业结构,提高东北地区的经济发展水平。

## (二)完善有关税制,加强税收的产业调控作用

现今,东北地区乃至我国应重点扶持和发展汽车工业等传统优势产业以及金融业、房地产业和文化产业等高端服务业。为此我国应适度下调小汽车和摩托车的消费税率,合理减轻金融业、物流业和科学研究、技术服务业税负,使金融业总体营业税税率水平与其他服务业水平持平,建议将税率降至3%。此外,出于扩充地方财力,提高服务业税收贡献度的需要,可将休闲型娱乐业营业税税率提高为5%—30%,其中新型高消费娱乐业可定为20%—30%。合并房产税和城镇土地使用税为房地产税,以房地产的评估值作为计税依据。通过这些手段充分发挥税收的产业调控作用。

## (三)积极推进企业重组,鼓励企业做大做强

随着经济全球化趋势的不断发展,拥有自主知识产权和著名品牌,具有竞争优势的跨国公司,越发成为世界经济活动中的重要力量。从我国全国情况尤其是东北地区看,尚没有形成一批真正拥有自主知识产权、主业突出、核心竞争力强的大型跨国公司。因而在推进产业结构优化升级的过程中,必须注重提高企业规模经济水平和产业集中度,加快推进企业重组,鼓励企业做大做强,形成一批“经济航母”。从税收政策看应采取区别对待、重点扶持的原则,着力推进企业的并购重组。具体而言,首先,可借鉴西方国家处理企业并购行为中通行的连续性原则,严格弥补亏损的条件,这样有利于企业的长远经营;其次,对于有助于资源配置优化的并购行为,

应给与税收优惠,即允许并购中的亏损额由并购企业在一定期限内的所得弥补,从税收上支持企业发展;第三,应完善并购过程中的印花税、房产税和契税,适当减免产权转移过程中的财产税负。为此,可采取以下具体措施:(1)对企业并购过程中的产权转移书据免征印花税。(2)对企业资产评估增值而新增加的资本公积免征印花税。(3)对企业并购过程中的房产按照评估后的价值计征房产税。

## (四)科学设计资源税制,促进资源的合理利用和经济可持续发展

产业结构的优化升级必须落实科学发展观的要求,贯彻可持续发展战略。东北地区老工业基地的地理环境和自然资源现状要求我国必须完善生态和能源税收政策,一方面鼓励节能、可再生产业的发展,另一方面对高能耗、高污染产业进行规制。为此,可采取以下资源税改革措施:(1)扩大课税范围。扩大对土地征税的范围,对于采伐、兴建工程、生活设施建设用地等行为,都应根据地理位置、开发用途、使用期限等情况征收资源税。(2)完善计税依据与计税方法。根据课税对象的特征划分不同的种类,实行从量或从价计征。同时,以开采或生产数量为依据,对一切开发、利用资源的企业和个人,按其生产产品的实际数量从量征收。这样,既可使纳税人能够从自身利益或市场需求出发合理开采资源,提高资源的开发利用率,杜绝过度开采与损失浪费并存的现象,也便于防止税款流失。(3)合理确定资源税单位税额,建立单位税额定期调整机制。根据资源产品的价格上涨情况,及时调整单位税额,并建立和完善税额定期调整的机制。对煤炭、原油等品种划分等级,确定等级的指标应与储量消耗、回采率等挂钩,鼓励其充分利用储量,惩戒储量浪费。同时要进一步加大税档之间的差距,体现资源开采过程中的级差收入,实行优质资源高税额、劣质资源低税额的制度。

## 【注】

①2003年10月,中共中央、国务院下发《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,标志着东北老工业基地振兴战略正式提出。

(下转第148页)



## 六、结论

与汉族地区相比,少数民族地区的民族风俗十分丰富,受传统历史文化的影 响,至今大家仍然对自己本民族的各项重大节日和民族活动保持着高度的热情,农村劳动力文化素质普遍偏低,获得信息资源的能力有限,因此参加村里和民族的各项活动成为获取信息和互助的必要渠道,他们把互助、信任、组织和网络看得十分重要。风俗习惯又加大了与外界交流的难度,使其生活变得更加封闭,影响少数民族地区劳动力外出决策的社会资本因素主要就是参与组织活动和互惠信任。因此,我们在关注少数民族这一特殊群体的时候,要特别关心和加强各民族自身活动与节日的组织,丰富他们生活的同时提升其自身的社会资本拥有量,同时还得加强对他们教育投入和建立与外界沟通交流的渠道。

### 参考文献:

- [1]边燕杰,张文宏.经济体制、社会网络与职业流动[J].中国社会科学,2001,(03).
- [2]边燕杰.城市居民社会资本的来源及作用网络观点与调查发现[J].中国社会科学,2004,(05).

[3]李金发.社会资本的运行效度与进城农民工就业研究[J].2008,(02).

[4]卜长莉.社会资本与社会和谐[M].北京:社会科学文献出版社,2005.

[5]张智勇.社会资本与农民工职业搜寻[J].财经科学,2005,(01).

[6]李培林.农民工——中国进城农民工的经济社会分析[M].北京:社会科学文献出版社,2003.

[7]林南:社会资本——关于社会结构与行动的理论[M].上海:上海人民出版社,2005.

[8]姚福喜.国外社会资本理论研究进展[J].全球视野,2008,(05).

[9]赵延东,罗家德.如何测量社会资本:一个经验研究综述[J].国外社会科学,2005,(02).

[10]曹荣湘选编.走出囚徒困境:社会资本与制度分析[M].上海:上海三联书店,2003.

[11]程民选.社会资本:定义与内涵.天府新论[J].2004,(04).

[12]蔡昉等:劳动力流动的政治经济学[M].上海:三联书店上海分店,2003.

(责任编辑:刘 军)

(上接第120页)

② 国务院于2009年9月9日以国发[2009]33号文件出台《关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》,就优化经济结构、建立现代产业体系,加快企业技术进步、全面提升自主创新能力,加快发展现代农业、巩固农业基础地位,加强基础设施建设、为全面振兴创造条件,积极推进资源型城市转型等九个方面提出28项具体实施意见。

③ 八大行业是指装备制造业、石化工业、冶金业、船舶制造业、汽车制造业、农产品加工业、军品工业和高新技术产业。

④ 安徽财经大学财政与公共管理学院课题组(2008)指出,公共服务对经济增长具有促进作用。因而理想的税负水平应使税收对经济的抑制作用与公共服务对经济的促进作用达到一种均衡状态。

⑤ 此数据来源于山东省国家税务局科研所2009年承担的“调研山东(2009)——企业税收负担现状调查”对我国适宜税负的测算结果。

⑥ 行业税收贡献度是指行业缴纳的税收占税收总额的比重。

### 参考文献:

[1]陈耀.我国东北工业发展60年:回顾与展望[J].学习与探索,2009,(05).

[2]安徽财经大学财政与公共管理学院课题组.私人部门税收负担与经济增长——兼论我国的最适税负水平[J].公共经济评论,2008,(10).

[3]苑广睿.促进产业结构调整的财政政策[M].北京:中国财政经济出版社,2004.

[4]财政部财政科学研究所课题组.高新技术产业发展的税收政策问题研究[J].经济研究参考,2005,(53).

[5]中国税务学会学术研究委员会.促进经济结构战略性调整,构建和谐社会的税收政策研究[M].北京:中国税务出版社,2009.

[6]岳树民.扩大增值税抵扣范围:中部地区试点与全国推行[J].中国税务,2007,(08).

[7]戴海先,江时益.中部地区增值税转型问题研究[J].税务研究,2007,(08).

(责任编辑:韩 斌)