

振兴东北老工业基地税收行政支撑的政策问题研究

孙培山 范耀卿 李华胜

摘要：鉴于政府及其所属职能部门的行政支撑对振兴东北老工业基地具有重要作用，且税收作为政府的重要职能之一，其行政支撑的焦点在于税收政策的制定及其实施，首先，概述了东北老工业基地的形成、演变及困境；其次，分析了振兴东北老工业基地现行税收政策制定的背景、方向及政策特点；再次，阐明了振兴东北老工业基地税收政策前期实施的绩效及影响；最后，提出了进一步振兴东北老工业基地未来税收政策的取向。

为贯彻落实党的十六大提出的支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市发展接续产业的战略决策，(1) 2003 年 10 月，中共中央、国务院出台了《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，进一步明确振兴东北地区等老工业基地的指导思想、主要任务，对振兴东北等老工业基地给予了财税、投资和社会保障等一系列政策支持。(2) 2004 年，振兴东北等老工业基地战略正式启动实施，5 年来东北老工业基地不仅在逐渐地摆脱困境，而且以持续高于全国平均增幅的速度，实现了经济、社会初步又好又快发展。窥一斑而知全豹。透视振兴东北老工业基地的前期实践，研究税收政策的既定状况、实施初效暨未来取向，可以使我们从税收行政支撑的视角，深刻认识政府及其所属各职能部门的行政支撑对振兴东北老工业基地具有特别重要的作用。这不仅对我国东北地区老工业基地进一步振兴发展意义重大，而且对我国其它地区乃至其他发展中国家老工业基地的振兴发展， also 具有重要意义。

一、振兴东北老工业基地税收政策的既定状况

(一) 制定的背景

1. 东北老工业基地的形成与基础。东北地区是我国近代工业起步较早的地区之一，也是新中国工业的摇篮。建国后特别是“一五”、“二五”时期，国家在东北等地区集中投资建设了具有相当规模的以能源、原材料、装备制造为主的战略产业和骨干企业，基本形成了以钢铁、机械、石油、化工、建材、煤炭等重工业为主体的基础设施比较完善的工业基地。以沈阳、大连、长春、哈尔滨、吉林和齐齐哈尔等重工业城市为代表的东北老工业基地在全国经济发展中起着十分重要的作用，在我国社会主义工业化初期，为建设独立、完整的国民经济体系，推动我国工业化和城市化进程作出了历史性重大贡献。

东北地区有比较好的工业基础，原材料、装备制造和粮食生产加工等在全国具有重要地位，其原油产量和木材提供量分别占全国近一半，而商品粮占全国 1/3，汽车产量占全国 1/4，造船产量占全国 1/3，钢产量占全国 1/8；还拥有大庆油田、第一汽车制造厂、沈阳飞机制

造厂、鞍山钢铁公司、大连造船厂、哈尔滨电站设备制造公司等在全国处于领先地位的大型骨干企业。(3)

东北地区还具有良好的基础设施,较好的交通运输和城市基础设施条件,拥有明显的科教优势和众多的技术人才,集中了一批全国一流的科研院所,基础教育、高等教育的规模和质量达到国家先进水平。其中,辽宁每万人中拥有的科学家、工程师数列全国第4位,普通高等学校154所占全国11.3%,本科院校78所,占全国12.4%,高校总数列全国第3位,普通高校专业技术人才210万人,占全国10%,初等教育普及率仅次于京、津、沪。(4)

2. 东北老工业基地的演变与困境。虽然东北地区为新中国经济的发展曾做出过重大贡献,但伴随时间的推移,昔日的辉煌渐进暗淡,取而代之的是资源衰竭、设备陈旧、技术落后、资金短缺等诸多实际问题接踵而至。改革开放以后,尤其是实行社会主义市场经济以来,上述问题日益突出,东北老工业基地的经济发展遇到了前所未有的困难。主要表现在:

传统产业的优势地位逐渐丧失。首先,长期对资源的开发导致东北老工业基地采掘和原材料工业的优势逐渐丧失。如辽宁的有色金属和煤炭资源、黑龙江的石油和木材资源等已无优势可言。其次,制造业面对国内其他地区激烈的市场竞争,已无优势,举步维艰。如沈阳、哈尔滨等城市的制造业企业,工业增加值和利税等指标明显低于沿海新兴工业地区,而资产负债水平却高于这些地区。第三,随着中国加入世贸组织,国际国内市场将进一步趋于连通,东北老工业基地的制造业将直接承受来自进口产品的强大压力。

产业结构不合理,经济效益低下。从产业结构看,东北三省的一个显著特点是:重工业偏重,轻工业偏轻。不合理的产业结构是造成改革开放初期经济周期性振荡的主要因素。从产品结构看,由于长期偏重搞资源开发和产品的初加工,东北的工业经济形成了复杂产品制造与初级产品加工并重,最终产品少,中间产品多的局面,如辽宁省生产的最终产品不足三分之一,且产品附加值低,经济效益低下。沈阳、哈尔滨、长春和大连等城市的工业产品都是传统产品多,新型产品和高新技术产品少,市场竞争力差。如上世纪90年代末,沈阳的电子信息等新兴产业产值的比重不到5%,工业产品更新周期平均长达9年,(5)比发达国家明显落后,与国际差距渐进拉大,国内比较优势日益弱化。

国有大中型企业大多技术落后,装备老化。东北老工业基地大部分传统工业企业普遍设备老化、技术陈旧,长期以来未得到系统改造。东北三省的固定资产新度系数低于全国(1999年66.4%)4个百分点。黑龙江省的装备制造业由于投入不足,主要生产工艺设备严重老化,具有国际先进水平的只有3%,设备新度系数低于全国装备制造业4.1个百分点。吉林省只有15%的工业企业工艺装备相当于20世纪90年代水平,60%以上属于70、80年代水平,还有15%属于50、60年代或以前的水平,无法适应国际市场的激烈竞争。截至上世纪末,沈阳市主要工业企业生产设备属国际先进水平的仅13.4%,国内先进水平的仅19.2%,两者之和不足三分之一。“六五”以来,全市只有十分之一的大中型企业得到不同程度的改造,60年代以前的老设备70%还在运转。哈尔滨市工业企业设备役龄在20年以上的约占23.8%,30年以上的占9.2%,全市还有四分之一以上的企业仍然沿用60年代陈旧落后的装

备。长春市工业设备的平均役龄在 20 年以上的约占 60%，在 2.4 万多台机床中，80 年代水平的约占 17%，70 年代水平的占 47.2%，60 年代水平的占 19.7%，50 年代水平的占 15.4%，

(6) 用如此落后的技术装备生产现代市场需要的产品，何其艰难不言自明。

区域经济增长乏力。改革开放以来，东北老工业基地经济发展速度明显低于国内先进地区，从国民经济综合指标（社会总产值与国内生产总值）看，初期的特点表现为周期性振荡，即当全国经济形势较好时，东北的增长速度也很快，而当全国经济紧缩时，东北老工业基地经济振幅明显高于全国平均水平。近年以来，这种周期性振荡已经转为近乎持续下降，即表现在全国经济总量中的比重下降。如辽宁省的工业总产值过去多年居全国首位，享有“辽老大”的美誉，但近年来已降到全国第 10 位左右。据统计，1980 年辽宁省的工业总产值为 440 亿元，占全国的 8.8%，同期广东省的工业总产值仅为 224 亿元，占全国的 4.5%。到了 1996 年广东的国内生产总值已达到 6,519 亿元，占全国的 9.65%，同年东北三省的国内生产总值仅为 6,897.5 亿元，几乎与广东一省持平。(7) 这充分说明东北老工业基地经济地位已大幅下降。从微观层面上看，东北三省大量国有企业长期亏损，扭亏极其乏力。

资金短缺，企业发展后劲不足。“一五”时期奠定东北的工业基础后，由于各种历史原因，东北工业始终维持着原有的规模和格局。国家对东北地区投入相对少，固定资产投资不足，较大规模的投资项目更少。60 年代、70 年代搞“备战”，重点放在大、小三线建设，不但没有继续投资，还将东北的一部分力量调给山区和内地。改革开放以后，国家经济建设重心南移，在东北投资的大项目更少。同时由于上缴过多，企业长期以来留利水平低，几乎没有自我改造、自我发展的能力。

历史负担沉重。一方面企业存量资产流失严重。一些企业由于不适应市场经济的要求，经营决策失误，盲目生产，造成各种损失，而使企业背上沉重债务。另一方面企业社会负担过重，各种非生产性支出（如职工住房、医疗等）占压流动资金现象十分普遍。再一方面，职工生活保障负担沉重。企业由于长期形成的“大而全”、“小而全”的状况，加之低工资、高就业的劳动就业观念的影响，冗员现象普遍且严重存在。在市场竞争与结构调整的双重压力下，过去隐性失业的矛盾逐渐凸现，下岗、失业人数大量增加。例如，截至 2001 年底，辽宁国有企业共有在岗职工 218 万、离岗职工 119 万、离退休人员 271 万，这三个数字都是“全国第一”。辽宁省还在全国提前进入了老龄化社会。到 2000 年，辽宁省 60 岁以上的人口占到 13.24%。沈阳市在全市 480 万城区人口中，60 岁以上的老龄人口达 70 多万占总数的 14.7%，参加养老保险的在职职工与离退休职工的比例为 1 : 0.46。仅鞍钢一个企业的退休人员就相当于深圳市退休人员的五倍，其在职职工与离退休职工的比例是 3.2 : 1，也就是说三个在岗的工人养一个离退休职工。(8)

综上所述，由于东北老工业基地较晚退出计划经济体制，长期积累的一系列体制性与结构性矛盾在社会主义市场经济条件下日益突出，区域经济发展陷入困境有其一定程度的必然性。这些困难和问题属于发展过程中的问题，只有通过发展才能得到解决。东北老工业基地拥有丰富的自然资源、巨大的存量资产、良好的产业基地、明显的科教优势、众多的技术人

才和较为完备的基础条件，是极富后发优势的地区。在当前世界和平与发展的重要历史机遇期，国家适时对东北老工业基地施以税收、金融、投资等特殊政策支持，可以有效地帮助其脱困和转轨。东北地区只有抓住发展机遇，通过体制创新和机制创新解决自身的体制性、结构性矛盾，充分发挥老工业基地的比较优势，才能实现新的发展与振兴。

（二）制定的方向

制定振兴东北老工业基地税收行政支撑的政策规定，必须服从和服务于振兴东北老工业基地的指导思想，必须以振兴东北老工业基地的战略目标为遵循和努力的方向。

1. 振兴东北老工业基地的指导思想。按照《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》和《东北地区振兴规划》精神，振兴东北地区等老工业基地的指导思想是“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，以科学发展观统领经济社会发展全局，加快构建社会主义和谐社会，促进东北地区全面振兴。以改革开放为动力，转变发展观念，增强发展活力。以老工业基地振兴为主线，提高自主创新能力，促进结构调整和优化。以资源枯竭型城市经济转型为突破口，加快解决经济社会发展的难点问题。以提高人民生活水平为出发点，全面建设小康社会。以社会主义新农村建设为重点，促进城乡与区域协调发展。以发展循环经济为着力点，增强区域可持续发展能力”。（9）制定和实施振兴东北地区等老工业基地税收政策，必须自觉地坚持服从和服务于这个指导思想不偏离、不动摇。

2. 振兴东北老工业基地的战略目标。“经过 10 到 15 年的努力，将东北地区建设成为体制机制较为完善，产业结构比较合理，城乡、区域发展相对协调，资源型城市良性发展，社会和谐，综合经济发展水平较高的重要经济增长区域；形成具有国际竞争力的装备制造业基地，国家新型原材料和能源保障基地，国家重要商品粮和农牧业生产基地，国家重要的技术研发与创新基地，国家生态安全的重要保障区，实现东北地区的全面振兴”。（10）制定和实施振兴东北地区等老工业基地税收政策，必须自觉地坚持以上述振兴东北老工业基地的战略目标为遵循和努力的方向。

（三）政策的内容

为支持东北地区等老工业基地振兴，国家在项目投资、金融、财政税收、国有企业改革、社会保障、沉陷区治理及基础设施建设等 7 个方面陆续制定、实施了一系列扶持政策。其中，税收政策主要包括（11）：

1. 增值税政策。从 2004 年 7 月 1 日起，国家对东北地区从事装备制造业、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、高新技术产品生产为主的增值税一般纳税人，购进固定资产、用于自制固定资产的货物或应税劳务和为固定资产所支付的运输费用等所含进项税金，准予用当年新增加的增值税税额抵扣。当年没有新增加的增值税税额或新增加的增值税税额不足抵扣的，未抵扣的进项税额可以结转以后年度继续抵扣。

2. 企业所得税政策。东北地区工业企业的固定资产（房屋、建筑物除外），可在现行规定折旧年限的基础上，按不高于 40% 的比例缩短折旧年限；东北地区工业企业受让或投资的无形资产，可在现行规定摊销年限的基础上，按不高于 40% 的比例缩短摊销年限；东北

地区企业的计税工资税前扣除标准提高到每月人均 1200 元。

3. 资源税政策。对东北地区的低丰度油田和衰竭期矿山，经省级人民政府批准，可以在不超过 30% 的幅度内降低资源税适用税额标准。

4. 豁免欠税政策。对部分企业 1997 年 12 月 31 日以前形成的、确实难以归还的历史欠税，按照规定条件经国务院批准后可给予豁免。

（四）政策的特点

上述振兴东北老工业基地的税收政策具有以下特点：

1. 针对性强。一是行业、企业针对性强。东北地区作为我国重要的重化工基地，能源工业、原材料工业和装备制造业占地区经济总量的比重很大，这既是东北区域的经济结构特点，也是其优势之所在。振兴东北老工业基地，关键要盘活东北的传统产业。中央的振兴东北老工业基地战略的目标之一就是加快产业结构升级，打造具有国际竞争力的装备制造业基地，国家新型原材料和能源保障基地，在制定税收政策时，充分考虑到东北地区的经济结构特点，有针对性地对传统主体产业给予支持。如东北地区扩大增值税抵扣范围政策选择在装备制造业、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企业等八大行业先期实施。企业所得税优惠政策真正受益最大的仍是冶金、石化等传统产业的国有企业。二是地区针对性强。为了落实加快东北地区资源枯竭型城市经济转型的战略部署，自 2004 年 7 月 1 日起，辽宁、吉林、黑龙江省可根据当地有关油田、矿山的实际情况和财政承受能力，对低丰度油田和衰竭期矿山实施降低不超过 30% 幅度的资源税适用税额标准。东北地区老工业基地的税收政策，是针对东北老工业基地的特点，有选择、有重点地给予政策支持，以充分体现政策的引导性和有效性。

2. 卸包袱与促发展并举。上世纪末以来，东北地区经济增长乏力的关键因素之一，就是背负着沉重的历史包袱。大量的国有企业承受着计划体制遗留的沉重历史负担，债务缠身，甚至资不抵债，并且承担着过重的社会负担（如职工住房、医疗等）、职工生活保障负担，企业冗员较多，设备老化，技术陈旧。这些老企业要实现新发展，首先需要卸掉包袱，解决生存问题。国家在项目投资、金融、社保等方面给予扶持的同时，在税收政策上也予以积极支持，对部分企业历史形成、确实难以归还的历史欠税，按照规定条件经国务院批准后可给予豁免；对资源开采衰竭期的矿山企业，以及对低丰度油田开发，在地方具备承受能力的条件下，适当降低资源税税额标准。^{（12）}要实现老工业基地的振兴仅仅卸包袱是不够的，还必须走新型工业化和城市化道路，通过产业升级、结构调整，实现脱胎换骨的新发展。振兴东北老工业基地的税收政策要同时兼顾卸包袱与促发展，从这两个层面支持东北区域经济的发展。

3. 区域政策与整体税制改革通盘考虑。2003 年，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出要“分步实施税收制度改革。按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则，稳步推进税收改革”。同年 10 月，《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中明确了东北老工业

基地振兴的目标原则和主要任务。新一轮税制改革与东北老工业基地振兴战略的实施不仅在时间上恰好吻合,而且部分内容也融会贯通。国家将制定东北地区等老工业基地税收政策放在整体税制改革中通盘考虑,使之承担起双重角色,既要支持东北老工业基地的振兴发展,又要为全国税制改革积累经验。如2009年1月1日开始实施的全国增值税转型改革方案就是经过在东北地区八大行业的近4年半的试点,充分借鉴东北地区实践经验的基础上出台的。

4. 考虑财政承受力,稳步推进实施。税收优惠政策是一把双刃剑,一方面体现对纳税人的让利,支持其发展,另一方面带来政府财政收入的减收。振兴东北老工业基地的税收政策在前期准备阶段,在综合考量各种因素的基础上,按照稳妥的原则,最终的操作性政策措施选择了相对保守的方案。率先在东北地区八大行业试点的增值税转型改革,未选择理想的购进固定资产直接抵扣进项税的操作办法,而采取了“以税收增量为限,按季度办理抵退税,年底视收入完成情况放开增量限制退税”(13)的折中方案,从执行结果看,这个操作办法确实放慢了抵扣进度,缓解了减收压力。豁免东北老工业基地企业历史欠税政策,将1997年12月31日以前形成的、确实难以归还的欠税界定为可以豁免的历史欠税。(14)对于纳税人来说,豁免欠税政策的象征意义要大于实际意义,也不会对当期财政收入造成大的影响。

5. 适当下放税权,调动地方政府积极性。1994年分税制改革后,税权高度集中于中央,省以下各级立法机关和政府的税收立法权和决策权大大弱化。事权与财权不统一的矛盾是当前推进公共财政体制改革所面对的主要问题。2003年,党的十六届三中全会要求“健全公共财政体制”,十六届六中全会又要求进一步明确中央和地方的事权,健全财力与事权相匹配的财政体制。(15)东北老工业基地一系列税收政策中即包含了授予地方政府一定的税权。在资源税扶持政策上,为支持资源枯竭型城市的转型,对东北地区的低丰度油田和衰竭期矿山,经省级人民政府批准,可以在不超过30%的幅度内降低资源税适用税额标准。在增值税扶持政策上,东北地区八大行业试点的增值税转型改革采取的操作办法中,年底是否放开税收增量限制办理退税,是由省级国税部门商同级财政部门确定,也给予地方一定的自主选择权。这些政策的制定和实施,一方面可以调动地方政府的积极性、共担改革成本,另一方面也增强了政策的可操作性。

二、振兴东北老工业基地税收政策的实施成效

(一) 实施的直接成效

自2004年7月1日起,振兴东北老工业基地的各项税收政策陆续出台,实施成效初步显现。截至2008年末,东北三省企业享受老工业基地各项税收优惠累计680多亿元,平均每年130多亿元。(16)其中:

1. 增值税。自2004年7月至2008年末的4年半时间,东北三省国税部门共为46,410户增值税一般纳税人办理增值税转型抵减欠税和退税累计1,916,100万元。

2. 企业所得税。自2004年7月至2007年底的3年半时间,享受到实施振兴东北老工业基

地所得税优惠政策的企业为184,326(国税46,078、地税138,248)户次,实施该项优惠政策前后对比,影响所得税收入两项因素合计 3,454,214(国税2,367,088、地税1,087,126)万元。其中,亏损企业增加费用扣除2,139,993万元,盈利企业减少企业所得税1,314,221。

3. 资源税。自2004年7月至2008年底,东北三省共有6,352户资源税纳税人因享受“降低资源税税额标准”之优惠政策累计少缴资源税256,469万元。

4. 豁免欠税。东北新闻网、经济观察报等媒体披露了有关部门的统计数字,东北三省已为符合条件条件的各类型企业豁免了1997年12月31日以前形成的、确实难以归还的历史欠税约百亿元。

振兴战略实施5年来,东北地区财政收入持续稳定增加。2008年,东北地区地方财政一般预算收入2,357.3亿元,同比增长27.9%,高出全国9.4个百分点。辽宁省、吉林省和黑龙江省地方财政一般预算收入分别为1,356.1亿元、422.8亿元和578.4亿元,增长25.2%、31.8%和31.4%,高出全国6.7、13.3和12.9个百分点。(17)

(二) 产生的相关影响

除南北方经济发展到一定程度后的某些变化规律、其它相关政策实施等影响因素外,税收政策的及时制定和有效施行对产生下列相关影响也起到了重要作用。

1. 形成“政策洼地”效应。5年来的执行情况表明,振兴东北老工业基地的各项税收政策与投资、金融等相关政策措施有机配合,相得益彰,渐进形成了“政策洼地”效应,在东北老工业基地的振兴发展中发挥了积极的推动作用。其“洼地效应”主要体现在两个方面:一是地区间“政策洼地”,吸引东北三省以外地区投资向东北流动。2003年,东北三省固定资产投资同比增长20.8%,比全国平均水平低6.9个百分点。2008年,东北地区社会固定资产投资19,285亿元,较2004年增长了2.9倍,年均增长35.9%,高于同期全国平均水平5-6个百分点。(18)从具体企业看,上海通用北盛汽车有限责任公司就是被东北振兴相关优惠政策吸引,通过参与重组原金杯通用公司,先后在沈阳投资2.3亿美元建设了别克商务车和轿车两条生产线,2004年投产以来,已享受到增值税转型退税3,300万元(19)。二是不同产业间的“政策洼地”。作为振兴东北最重要的两项税收扶持政策,增值税转型和企业所得税优惠政策推动了东北地区产业结构的调整,在区域内引起投资向冶金、石化、装备制造业等支柱行业流动。以增值税转型政策执行情况为例,2004年7月至2008年末,东北三省冶金、石化、装备制造和汽车制造业累计享受抵退税额分别为67.29亿元、40.6亿元、40.24亿元和19.72亿元,四行业共享抵退税167.85亿元,占全部增值税转型抵退税额的87.60%。(20)企业所得税加速税前扣除优惠政策受益较大的也主要集中于上述主体行业。从宏观数据看,2008年,辽宁省装备、冶金、石化等支柱产业完成固定资产投资2,620.8亿元,增长43.7%,占全省工业投资的55%;(21)吉林省汽车、石化和农产品加工三个支柱产业投资866亿元,增长29.8%,占全省工业投资的31%;黑龙江省装备、石化、能源和食品加工四大支柱产业完成投资1,194.3亿元,增长32.9%,占全省工业投资的82%。(22)冶金、石化、装备制造和汽车制造等东北地区传统产业固定资产投资占整个工业投资总量的比重持续上升。

2. 助推产业结构调整。税收作为重要宏观调控工具之一,体现一定时期国家的经济政策和产业结构特点,反映国家政策的导向,是调控经济运行、促进产业结构优化升级的有效手段。自2004年下半年各项税收政策实施以来,除农业税外,实际享受税收优惠较大的行业主要集中于冶金、石化和装备制造等传统工业。以辽宁省八大行业增值税转型抵退税情况为例,截至2008年末,冶金工业累计享受增值税转型抵退税56.8亿元,石化行业19.1亿元,装备制造业29.5亿元,三个行业的实际抵退税占全部抵退税规模的90.1%。(23)按照2008年度数据测算,上述三个行业的增值税税负由原来的5.4%下降至4.9%。(24)劳动密集型加工产业尽管企业户数众多,但实际退税户数很少,且规模均不大,仅抵退税6.9亿元,增值税负担率由3.34%下降至3.3%。(25)企业所得税四项加速税前扣除政策中,增加列支最多的集中体现在因缩短固定资产折旧年限而相应增加的税前列支加速折旧额。以辽宁省为例,据国税部门统计,2004—2007年度,享受企业所得税专项优惠政策企业增加的税前列支数中,缩短固定资产折旧年限相应增加的税前列支加速折旧额,占全部列支额的88.03%。(26)东北地区的实践表明,税收行政支撑的政策规定及其实施,由于对不同行业的影响力存在差异,因而诱导了资源配置流向,对促进产业结构调整 and 产业升级产生了重要作用。

3. 促进企业加速技术改造和升级。税收优惠政策对企业的影响首先是直接降低了企业税负。截至2008年末,辽宁省八大行业31,668户企业四年半累计享受增值税转型抵退税116.93亿元,经测算,企业平均增值税税负率下降了0.36个百分点,由原来的3.34%下降至2.98%。(27)截至2007年末,辽宁省享受企业所得税专项优惠的44,628户(次)企业累计增加税前列支额90.96亿元。(28)企业税收负担的降低不仅有助于提高产品竞争力,而且缓解了企业资金紧张,带来投资成本的下降,从而对企业的更新改造和扩产投资起到了推动作用。以鞍山钢铁集团公司为例,该企业正处于跨越式发展阶段,“十五”规划的重点项目在这几年完成。东北振兴各项税收扶持政策的实施,为鞍钢技术改造和扩大生产规模注入了新的活力。2004年下半年至2008年底,鞍钢得到增值税转型抵退税款累计24.8亿元,企业所得税专项优惠增加各项税前列支额24亿元,减少企业所得税8亿元。(29)这几项税收优惠政策的有效实施及时缓解了企业资金紧张的状况,推动了技术更新和主业整合。

4. 控制财政收入的减收幅度。振兴东北老工业基地各项税收政策出台前,主要顾虑之一就是担心各项减税对政府财力冲击过大。如对于东北增值税转型试点,财税部门预测每年带来的财政减收规模为120—150亿元。5年来的实际执行结果是,截至2008年末的4年半时间,增值税转型累计抵退税198亿元,平均每年44亿元,抵退税规模最多的2007年度也不过影响税收58.1亿元,(30)远小于改革前预测的减收规模。企业所得税专项优惠政策每年影响收入不超过40亿元。上述两项政策每年带来的总减收规模不超过百亿。自2004年以来的5年中,东北三省财政收入保持较快增长,2008年,东北地区地方财政一般预算收入2,357.3亿元,同比增长27.9%,高出全国9.4个百分点。(31)增值税转型不仅没有造成地方财政收入的减少,反而产生了增加收入的实实在在的效应。转型促进企业增加固定资产投资和加速技术改造,提高了经济效益,对扩大税源、形成财政增收的长效机制产生了积极而重要的作用。

5. 积累了全国税制改革经验。增值税转型、企业所得税改革等政策经过在东北地区的率先实践,初步摸清了底数,为全国税制改革积累了经验。

6. 地区经济增速明显加快。2003 年、2004 年振兴东北的国家战略刚刚实施时,东北三省的经济增长普遍比广东、浙江等珠三角、长三角省市慢 3—4 个百分点,但到了 2008 年和 2009 年第一季度,经济增长速度倒过来了,变成了东北三省的经济增长比广东和浙江高 1—5 个百分点。除东北地区外贸依存度低于上述沿海省份,受国际金融危机影响程度相对较小等因素外,国家给予东北老工业基地的扶持政策也推动了东北三省经济的快速发展。

(32) 2004 年,东北三省国内(地区)生产总值 15,133.9 亿元,2008 年完成国内(地区)生产总值 28,196 亿元,较 2004 年增长 86.3%。2004 年以来的五年间,东北三省国内生产总值年均增长 13.8%,增幅高于全国同期平均水平 3.6 个百分点。其中,辽宁省 2007 年度的 GDP 完成 11,021.73 亿元,首度成为 GDP 上万亿元省。2004—2008 年,东北三省规模以上工业企业完成增加值由 4,869.6 亿元增至 12,539 亿元,5 年时间增长了 1.6 倍。(33)

7. 固定资产投资增势凸显。2008 年,东北地区社会固定资产投资 19,285 亿元,较 2004 年固定资产投资 4,959 亿元增加 14,326 亿元,增长了 2.9 倍。2008 年,辽宁、吉林和黑龙江省社会固定资产投资分别完成 10,016 亿元、5,600 亿元和 3,669 亿元,增长 34.7%、40% 和 28.1%,高于全国 9.2 个、14.5 个和 2.6 个百分点。(34) 不仅如此,5 年来东北地区固定资产投资结构还进一步优化,支柱产业仍然是拉动工业投资增长的重要力量。2008 年,辽宁、吉林和黑龙江省工业固定资产投资分别为 4,762 亿元、2,571.7 亿元和 1,457.3 亿元,增长 35.4%、48.2% 和 32.6%。(35) 辽宁省装备、冶金、石化等支柱产业完成固定资产投资 2,620.8 亿元,增长 43.7%,占全省工业投资的 55%。吉林省汽车、石化和农产品加工三个支柱产业投资 866 亿元,增长 29.8%,占全省工业投资的 31%。黑龙江省装备、石化、能源和食品加工四大支柱产业完成投资 1,194.3 亿元,增长 32.9%,占全省工业投资的 82%。(36)

(三) 振兴东北老工业基地税收政策的未来取向

基于振兴东北老工业基地税收政策前期实施业已取得的经验,现阶段应当进一步修订、充实、完善振兴东北老工业基地税收政策,以便在今后一个时期充分发挥税收政策“四两拨千斤”的功效。在发展战略上,必须将东北区域经济发展放在全国、乃至东北亚的大坐标系中研究,合理定位东北区域发展,要针对东北老工业基地的特点,有选择、有重点地给予政策支持,真正发挥东北区域经济的比较优势。在选择东北老工业基地的税收政策时,必须通盘考虑,统筹兼顾局部与整体、近期与远期、卸包袱与促创新等关系,实现政策的最大效应。

1. 振兴东北老工业基地的税收政策要针对区域经济特点,突出重点产业,充分发挥东北区域经济的特有功能和比较优势。中国要成为真正意义上的世界制造工厂,仅仅靠轻工业的快速发展是很难实现的,必须以强大的重化工业、特别是装备制造业为支撑。后者是基础,是核心竞争力之所在。从比较优势的角度看,在重工业方面,全国没有任何其它区域可以与东北的基础相提并论。即便放眼于全世界,如此集中、巨大的重化工业基地也是十分罕见的。

在中国,大规模生产大型机器设备的区域所在,东北堪称首选。振兴东北,关键要利用好现有的区位优势和产业优势,激发老工业基地的内在潜能,将东北打造成中国的原材料基地和装备制造业基地。为此,研究制定相关税收政策应当进一步斟酌:

(1) 改革和完善现行税制,公平企业税负。通过扩大增值税抵扣范围、加大企业所得税税前扣除标准等改革,进一步减轻资源类、重化工业等资本密集型企业的税收负担,为其参与市场竞争提供公平的税收环境。

(2) 使税收政策与相关政策进一步协调配合。切实形成多种政策同向支撑的集成力量,继续加大对国有企业改组、改制的鼎力支持,鼓励企业优化组合,吸引民营、国外资本参与国有企业改组。借鉴上海市和广东省4市跨境贸易以人民币结算试点实行出口货物退(免)税政策的相应做法,对东北地区边境贸易乃至一般贸易以人民币结算的出口货物实行退(免)税政策,加快东北地区边境贸易发展。

(3) 通过给予税收优惠,降低投资和研发成本。以此引导、鼓励和支持企业度过难关,加大技术研发和革新力度,加快设备更新和产业升级。

(4) 在营业税和企业所得税方面给予更多的支持服务业快速发展的税收优惠。服务业的快速发展,一方面可以大量吸纳就业,妥当安置国企下岗或转岗等职工再就业,为国企改革消化分流富余人员,有利于保持社会稳定,为东北区域发展创造一个良好的社会环境。另一方面,高新技术产业和现代物流业的迅猛发展,可以为传统工业发展提供技术支持和市场营销服务,有利于促进其产业升级,提高市场竞争力。

(5) 税收政策要引导信贷资金向重点扶持产业的倾斜。资金是经济运行的血液,东北区域内重点产业的发展急需信贷资金支持。税收政策可以发挥导向作用,鼓励信贷资金向这些产业倾斜。例如,比照上海浦东开发区等特区外资金金融保险收入免征营业税的优惠政策,对金融机构来源于东北区域内特定行业(如八大行业)或区域(如高新区等)内的营业收入免征或减征营业税,间接引导信贷资金投放,为重点产业的发展提供充足的资金保障。

2. 振兴东北老工业基地的税收政策应进一步与国家产业政策有效衔接,促进区域振兴与国家产业结构调整协调发展。产业政策是政府为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的总和。在市场经济运行中,产业政策具有重要的导向作用。振兴东北老工业基地的税收政策应注重与国家现行产业政策的衔接配合,不仅要与国家产业发展目标和整体战略布局保持一致,而且两者要形成互补,共同引导资金和生产要素合理配置,推动区域经济的协调发展。

(1) 税收政策要紧密配合产业政策,推动资本、技术密集型产业快速发展。东北地区的区位优势在于拥有完整的重工业体系和配套能力,从原油开采、石化、冶金等原材料生产,到重型装备、汽车、船舶和飞机制造等资本、技术密集型工业在全国均占举足轻重的地位。无论从打造世界制造工厂的前景,还是提升国内产业全球竞争力的客观要求看,发展资本和技术密集型重化工业都是不可逾越的关键门槛。制定和实施振兴东北地区老工业基地的税收政策都应当紧密配合国家产业发展政策,与其形成互补,推动东北地区重化工业产品

结构的优化,增强重化工业的竞争力,充分发挥其产业优势和区位优势。

(2) 税收政策要体现对农业及高新技术产业发展的有力支持。东北地区另一个产业优势是农业资源条件好、矿产品丰富。东北地区轻工业的发展应把农副产品、矿产品深加工作为重要产业。这样既可以供应国内市场,又可以扩大对日本、韩国和俄罗斯的出口,把资源优势转化为产品优势、经济优势和竞争优势。此外,高新技术也是东北地区亟需加速发展的产业,也需要给予相应的税收扶持。

3. 振兴东北老工业基地的税收政策要进一步兼顾区域发展和全局发展。国家给予东北老工业基地的税收优惠政策,实际上承载了区域发展和全局发展的双重目标。研究制定振兴东北老工业基地的税收政策要切实体现大局意识,统筹兼顾区域和全局两个层面的发展。

(1) 一个目标是支持东北区域经济的振兴。振兴东北老工业基地是从国家整体战略布局做出的重大战略决策,是国民经济发展总体目标的重要组成部分,东北老工业基地能否实现振兴不仅仅是东北自身的事情,更关系到我国整体经济发展战略目标能否实现。另一个目标是作为税收制度改革的前期试点,继续为全国税制改革积累经验。振兴东北老工业基地的税收政策既关系到东北地区经济发展能否打破体制性束缚,发挥比较优势,实现新发展和新突破,又关系到我国新一轮税收制度改革能否顺利推进。比如,通过适当加大税收政策的优惠幅度和扶持力度,给予更多税收优惠,扩大和增强税收优惠政策效果,加快东北原材料基地和装备制造业基地的建设步伐,既可以解决全国经济发展瓶颈问题,也可以为全国税制改革在此类行业如何进行提供实践经验。

(2) 切实体现税收政策的连续性和稳定性。振兴东北老工业基地作为我国区域发展布局重要战略之一,是一项长期战略,相应的税收政策也要尽可能体现其连续性和稳定性,以有利于保障国家振兴东北老工业基地战略目标的顺利、有效实施。

(3) 统筹兼顾国家总体发展和地区经济发展的需要和条件。在保证实现国家宏观调控总体目标前提下利用税收手段促进地区经济发展,在发展过程中坚持结构性调整,通过有保有控的税收政策措施,促进地区经济的高效和优化发展。

4. 振兴东北老工业基地的税收政策要进一步兼顾财政收入与支出,保证各项税收优惠政策顺利实施。在贯彻落实各项税收优惠政策过程中,必须兼顾财政收入和支出问题。选择税收优惠政策时要尽可能减少对地方既有财力的负面影响,注重从有利于调动地方积极性的视角研究制定政策。在中央财力可能的前提下,尽力做到“既给政策又出钱”,避免“只给政策不出钱”。即中央政府制定了政策但不承担因执行政策导致减收的负担,地方政府一旦执行政策就要减少自己的财力,为地方财政减收埋单,因此缺少某些执行的积极性。

(1) 进一步增加政策性投入。加大力度给予适当的税收优惠政策,有利于当地企业的更新改造和振兴发展,延长企业生命周期,促进地区经济持续均衡发展。利用转移支付和基础建设投资等必要形式,在财政支出上相应增加对东北老工业基地的政策性投入,可以有效缓解税收优惠带来的减收压力,促进东北老工业基地经济又好又快发展。

(2) 进一步保障财政支出的实际需要。解决吃饭问题既是各级政府的现实考虑,也是

贯彻落实振兴东北老工业基地各项优惠政策的重要前提。国家在出台东北地区扩大增值税抵扣范围政策时,就充分考虑到各级财政的承受能力,采取了保守的操作方案,对企业购进固定资产所含进项税金实行按季度办理抵、退税的办法。对于东北这样财政不够宽裕的地区,如果仅从企业角度考虑给予税收优惠政策,而忽视公共财政支出的需要,其政策效果将因政策执行力的弱化而大打折扣。因此,在利用税收政策手段促进东北老工业基地经济发展过程中,要兼顾财政收入,保障财政支出的实际需要。

3.5 振兴东北老工业基地的税收政策要进一步优化政策组合,发挥各相关配套政策的整体合力,更加凸显政策洼地效应。税收优惠政策在振兴东北老工业基地过程中能够起到刺激投资、促进企业增加技术改造和设备更新的作用。但对这种作用应当进行合理定位,不宜孤立独行,而应当与其它相关政策有机融合、优化组合、配套实施。通过打政策组合拳,充分发挥政策合力,为振兴东北老工业基地的系统工程提供有力的支撑。为此,研究制定和健全完善振兴东北老工业基地的税收政策措施,应进一步着力斟酌:

(1) 税收政策要与产业规划、金融、投资和财政等政策合理配置。由于税收调控或激励在一定程度上具有操作的时滞性和调控的间接性,其对经济运行产生的实际影响与预期效果往往是有差距的。因此,在制定东北老工业基地的政策安排时,税收调控或激励要不惜做配角,配合产业发展、项目规划等主体政策,积极发挥引导作用,促进调结构、促发展等振兴目标的实现。

(2) 近期和中远期税收政策要科学安排、有机衔接。振兴东北老工业基地是一项长期性工作,不可能一蹴而就。国家应当根据老工业基地振兴不同阶段的目标和任务制定相应的税收政策。随着税制改革的推进,增值税转型、企业所得税加速税前扣除等政策已陆续推广至全国,国家给予东北老工业基地的主要税收扶持政策已经不再具有“特”字光环。当前,东北老工业基地振兴还处于起步阶段,仍亟需国家给予持续、有力的政策支持,积极抓紧研究制定继续进一步支持东北老工业基地中长期发展的税收政策及其实施的规制。

(3) 税收的直接优惠政策和间接优惠政策要科学设计、合理组合。一般来说,直接优惠政策包括减税、免税、降低税率等,多为发展中国家鼓励外商直接投资所采用,主要适用于建设周期短、利润高、风险低的盈利企业。其优点是见效快,透明度高,征纳双方易于操作。间接优惠包括加速折旧、投资抵免、再投资退税、提取准备金等,主要适用于投资规模大、经营周期长、获利小、见效慢的基础设施、基础产业、农业开发等项目投资。其特点是事前调节,延迟纳税行为的发生,是资金所有权在一定时期的让渡,有利于体现公平竞争,维护市场经济的平稳发展,保障税收收入。对于以能源、重工业为主,急需投资进行设备更新换代的大型国有企业而言,增加加速折旧、投资抵免、再投资退税等间接优惠方式,则更有利于税收优惠鼓励投资作用的有效发挥。东北老工业基地的税收优惠政策应根据不同政策对象采取多元化方式,在沿用直接优惠方式的同时,适当多采用加速折旧、投资抵免及再投资退税等间接优惠方式,以鼓励投资,减少投资风险,为东北地区经济发展创造良好的投资环境。同时也可以兼顾财政收入和调节经济的目标。

(4) 税收政策要有利于吸引、稳定各类专家、人才在振兴东北老工业基地中发挥作用。对于在东北地区工作的高级科技和治理人才,在个人所得税方面给予更多的政策优惠,以利于及时引进和稳定各类亟需、适用的人才。

上述政策取向一旦变为既定政策,为保障政策实施的预期效果,还必须坚持依法治税原则,切实加强税收征收管理工作。一方面要监督检查以地方财政压力大、税收任务重为由而变通政策或折扣落实国家优惠政策的问题,另一方面要切实防止“搭车”变通减免税,乱开税收优惠政策口子。只有这样才能充分发挥税收优惠政策对振兴东北老工业基地的导向、扶持和激励作用。

参考文献

1. 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告 人民出版社 2002年11月第1版 第17页。
2. 中共中央、国务院:《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(中发[2003]11号)。
3. 刘庶明:《东北再造》吉林人民出版社 2005年8月第1版 第1页。
4. 吕政:《振兴东北老工业基地科技支撑战略研究》 经济管理出版社 2008年7月第1版第3页。
5. 王晓红 李新权:《关于有效利用外资振兴东北老工业基地的战略思考》《红旗文稿》杂志2004年第17期 第16页。
6. 同(3) 第71—72页。
7. 根据 国家统计局《中国统计年鉴》(1981) 中国统计出版社 1981年8月第1版、《中国统计年鉴》(1997) 中国统计出版社 1997年9月第1版 整理并计算。
8. 赵小剑等:《“失业之忧”下篇:辽宁社保实验》《财经》杂志2002年第18期 第19页。
9. 国家发展和改革委员会、国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室《东北地区振兴规划》。
10. 国家发展和改革委员会、国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组办公室《东北地区振兴规划》。
11. 同(2)。
12. 财政部、国家税务总局:《财政部、国家税务总局关于调整东北老工业基地部分矿山、油田企业资源税税额的通知》(财税[2004]146号)。
13. 财政部、国家税务总局:《财政部、国家税务总局关于印发〈2004年东北地区扩大增值税抵扣范围暂行办法〉的通知》(财税[2004]168号)、《财政部 国家税务总局关于进一步落实

东北地区扩大增值税抵扣范围政策的紧急通知》（财税[2004]226号）。

14. 财政部、国家税务总局：《财政部、国家税务总局关于豁免东北老工业基地企业历史欠税有关问题的通知》（财税〔2006〕167号）。

15. 中共中央：《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》 中国共产党第十六届六中全会审议通过。

16. 根据东北三省及大连市国家税务局、地方税务局计统部门2004年—2008年度东北老工业基地振兴税收优惠政策统计数据整理及测算。

17. 国家发展和改革委员会 《东北地区2008年经济形势分析报告》 国家发展和改革委员会网站。

18. 国家发展和改革委员会 《东北地区2008年经济形势分析报告》 国家发展和改革委员会网站。

19. 根据东北三省及大连市国家税务局计统部门2004年—2008年度东北老工业基地振兴税收优惠政策统计数据整理 。

20. 根据东北三省及大连市国家税务局计统部门2004年—2008年度东北老工业基地振兴税收优惠政策统计数据整理 。

21. 国家发展和改革委员会：《东北地区2008年经济形势分析报告》 国家发展和改革委员会网站。

22. 国家发展和改革委员会：《东北地区2008年经济形势分析报告》 国家发展和改革委员会网站。

23至19 同21、22。

30至33根据国家发展和改革委员会发布的：《东北地区2004年经济形势分析报告》、《东北地区2005年经济形势分析报告》、《东北地区2006年经济形势分析报告》、《东北地区2007年经济形势分析报告》、《东北地区2008年经济形势分析报告》中有关数据整理并计算 国家发展和改革委员会网站。

34至36国家发展和改革委员会：《东北地区2008年经济形势分析报告》 国家发展和改革委员会网站。