

推进“两型社会”建设的税收政策思考

——兼论武汉城市圈综改试验区“两型税收”改革举措

湖北省税务学会课题组

摘要：建设“资源节约型、环境友好型社会”、加快武汉城市圈“综改试验区”探索，是我国相当长一个时期落实科学发展观的一项重大战略举措。“两型社会”建设是包括资源节约环境友好在内的生态、经济、社会三位一体的建设内容，“两型社会”建设的广度和深度，决定了“两型税收”取向。“两型税收”是在“两型社会”建设实践中客观形成的，以科学发展观为灵魂，以促进生态、经济、社会协调发展为目标，以绿色税收、创新税收、和谐税收为内容的综合税收体系。构建“两型税收”体系要以建设绿色税收为重点，为突破口。武汉城市圈综改试验区要结合实际，在“两型税收”改革中采取优先行动。

一、“两型税收”是“两型社会”建设的基本要求

2005年3月12日，在中央人口资源环境工作座谈会上，胡锦涛总书记首次提出“努力建设资源节约型、环境友好型社会”（以下简称“两型社会”）。2007年12月14日，国家发改委颁发《关于批准武汉城市圈和长株潭城市群为全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的通知》（发改经体[2007]3428号，以下简称“综改试验区”），正式设立武汉城市圈“综改试验区”。建设“两型社会”成为我们当前和今后相当长一个时期落实科学发展观的一项重大战略举措。

（一）“两型社会”建设的基本内涵：科学发展观为灵魂

“两型社会”建设从提出到实践、发展无不以科学发展观为思想指导，可以说科学发展观是“两型社会”建设的活的灵魂。

1. 实现经济又好又快发展是“两型社会”建设的根本目标。“两型社会”要求资源节约环境友好，并不意味着不要发展、牺牲发展。相反，其根本目的是为了发展，为了更高质量的发展，在快速发展的同时节约资源保护环境，即又好又快发展。如，我国规划：2040年，基本实现能源和资源消耗速率的“零增长”；到2050年，基本实现生态环境退化速率的“零增长”；到2050年，每单位GDP的能源和资源消耗所创造的价值，在2005年的基础上要分别提高15到20倍^①。

2. 资源节约环境友好是“两型社会”建设的核心内容。以“资源节约型、环境友好型”来命名“两型社会”，足见生态建设在“两型社会”建设中的重要性，也是“两型社会”建设的核心内容。如，我国规划：到2010年，单位国内生产总值能源消耗降低20%左右；单位工业增加值用水量降低30%；工业固体废物综合利用率提高到60%；生态环境恶化趋势基本遏制，主要污染物排放总量减少10%，森林覆盖率达到20%，控制温室气体排放取得成效^②。

3. 转变经济增长方式、优化产业结构是“两型社会”建设的基本途径。实现“两型社会”的又好又快发展，“要建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、

^①中国科学院可持续发展战略研究组：《中国可持续发展战略报告（2008）》第14页，科学出版社，2008年版。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，中央政府门户网站www.gov.cn，来源：新华社。

消费模式。重点是要走新型工业化道路,坚持节约发展、清洁发展、安全发展,促进经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变,由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变,由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变”^①。

4. 提高自主创新能力是“两型社会”建设的关键。科学技术是生产力中最活跃、最革命、最主要的因素,是“第一生产力”,也是“两型社会”建设的决定性力量。增强自主创新能力,提高原始创新能力、集成创新能力和引进消化吸收再创新能力,是调整产业结构、转变增长方式的中心环节,没有自主创新能力的提高,“两型社会”建设、产业结构优化、经济增长方式转变都是空话。因此,我们规划到 2050 年,在整体国民经济中,科技进步的贡献率达到 80%以上^②。

5. 统筹城乡区域协调发展是“两型社会”建设的需要。广大农村和西部地区是资源、环境的重要承载区,也是建设“两型社会”的难点所在。要统筹城乡发展,坚持把解决好“三农”问题作为重中之重,实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设,促进城镇化健康发展;落实区域发展总体战略,形成东中西优势互补、良性互动的区域协调发展机制,是“两型社会”建设的基本要求^③。

综上所述,“两型社会”建设不是一般意义上单纯的节约资源、保护环境,更不是只要经济发展而牺牲环境,是指“社会—经济—环境”复合生态系统的平衡,是指生产和消费活动与自然生态系统协调发展,人与自然和谐共生,是包括资源节约环境友好在内的生态、经济、社会三位一体的发展——“三元共赢”。

(二) “两型社会”实践:决定了税收的“两型”取向

“两型社会”建设与税收的关系实质是经济基础与上层建筑的关系,实践的广度和深度决定着税收分配的范围、程度,也决定了税收制度、政策的取向、税制模式的选择、税种创新的趋势、税种的构成等。

1. “两型社会”实践决定了税收理念的转变。随着“两型社会”建设的不断深入,资源节约环境友好的理念必将渗透到社会的方方面面,包括税收。而对税收最初的、最深刻的影响应该就是税收理念的转变,绿色环保、生态效益、创新和谐等的税收理念将逐步深入人心。

2. “两型社会”实践决定了税收政策的调整方向。“两型社会”建设对转变经济增长方式、优化产业结构、提高自主创新能力、统筹城乡区域发展等提出了新的要求。作为政府宏观调控的重要工具,税收政策将作出相应的调整,以充分发挥其对宏观经济、微观经济的引导作用、促进作用、保障作用、制约作用和协调作用。

3. “两型社会”实践决定了税制创新的程度。税收在“两型社会”建设中将不断作出相应的调整,进行制度创新,这个进程完全由“两型社会”建设实践所决定,将是渐进的、逐步的、由浅入深的客观过程。

(三) “两型社会”实践与税收矛盾运动的必然:形成“两型税收”

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会而奋斗》,在中共十七大上的讲话,2007 年 10 月。

^② 中国科学院可持续发展战略研究组:《中国可持续发展战略报告(2008)》第 14 页,科学出版社,2008 年版。

^③ 本书编写组:《国民经济和社会发展规划“十一五”规划若干问题》第 4 页,新华出版社出版,2005 年 10 月。

税收与“两型社会”实践在作用与反作用的矛盾运动中,适应生态、经济、社会和谐发展,构建以绿色税收、创新税收、和谐税收为内容的“三元”综合税收体系——“两型税收”体系,既有现实必要性,更有客观必然性。

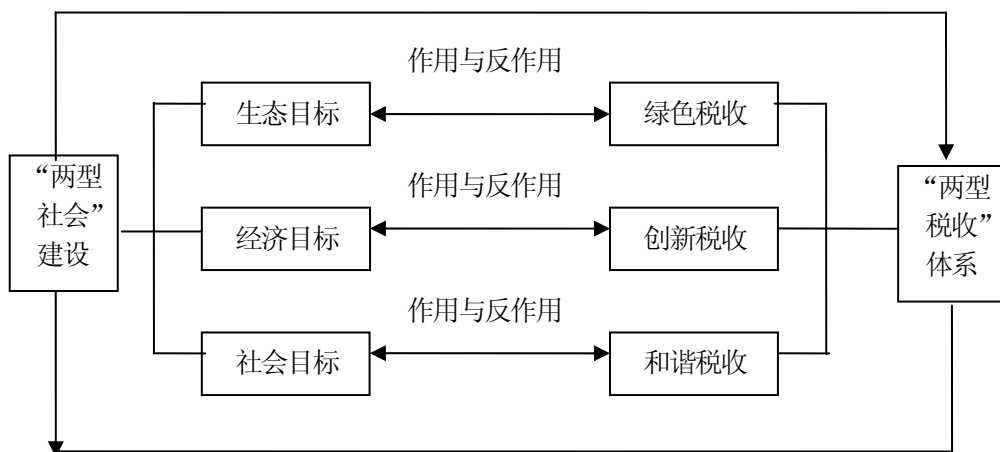
1. **适应生态发展,形成绿色税收。**“两型社会”建设中,随着资源浪费、环境污染等矛盾的突现和逐步解决,研究制定促进资源节约、环境保护的绿色税收政策既具有必要的,也具有必然性。

2. **适应经济发展,形成创新税收。**自主创新能力是国家竞争力的核心,也是突破经济社会发展的“瓶颈”约束、推进可持续发展的关键之举,我国把增强自主创新能力作为科学技术发展的战略基点和调整产业结构、转变增长方式的中心环节。税收政策要针对经济又好又快发展的根本目标进一步改进和完善,促进自主创新和科技成果转化,促进产业结构优化和经济增长方式的转变。

3. **适应社会发展,形成和谐税收。**“两型社会”建设在社会领域的主要特征是和谐。其对税收要求就是要建立完善的、对不同经济主体无差别的、公平的税收待遇的税收法律体系;而针对深层次的地区、城乡和个人收入差距,除寄希望于经济发展带来的增量外,还需要依靠“和谐税收”来调节公众资源的合理分配^①。

“两型社会”建设与“两型税收”关系示意图

决定税收“两型”取向



促进“两型社会”建设

因此,所谓“两型税收”即是在“两型社会”建设实践中客观形成的,以科学发展观为灵魂,以促进生态、经济、社会协调发展为目标,以绿色税收、创新税收、和谐税收为内容的综合税收体系。

二、现行税收政策与“两型社会”建设的矛盾

^① 杨崇春:《进一步完善税收体制》,《2005年全国税收理论研讨会文集》,中国税务出版社,2006年7月。

我国现行税收绿色理念、可持续理念、循环经济理念、和谐理念、创新理念等理念缺乏,“两型”程度不高、“两型税收”体系不健全。

(一) 绿色程度不高, 绿色税收尚未建立。

目前,我国尚未建立出于节能减排、保护环境的综合性绿色税收。

1. **税收政策与相关法律法规配合度差。**如,我国的《可再生能源法》、《节约能源法》和《清洁生产法》等法律法规鼓励发展太阳能、地热能等可再生能源和节能、环保技术设备的开发推广,现行税收政策缺乏必要的支持。

2. **有些税收政策设计与“两型”要求相悖。**我国税收政策是以生产环节为主,增值税的设计实际上鼓励了浪费,因为企业越是节约,进项资源消耗就越少,增加值的比例就越高,企业需要支付的增值税也就越多。

3. **缺少节约资源方面的专项税收政策。**1994 年的税制改革的重要内容是取消各种税收优惠政策,理顺税收条款,其中很多鼓励节约的税收优惠政策也被取消了。同时,我国税收是建立在已经创造财富基础之上的,因此有优惠税收政策,但针对破坏生态和污染环境的经济活动没有相应的惩罚性政策,缺少专门性税种。

4. **缺少针对发展循环经济的专门税种。**对发展循环经济的作用还是零星的、不系统的,调节的范围和力度还远远不够,对资源节约综合利用和环境保护的引导作用是从属的、派生的,仍存在很大的不足。

(二) 对自主创新的客观限制, 创新税收尚不完善。

1. **立法规格不高, 缺乏稳定性。**目前针对自主创新的税收优惠政策大多散布于财政部、国家税务总局的通知、规定、暂行条例和实施细则中,属于“规章”层次,没有上升到真正的“法律”层面;绝大多数关系到纳税主体权利义务的税种,是由国务院颁布的暂行条例、草案、规定、办法来明确,属于“行政法规”层次,也没有上升到真正的“法律”层面,因此弱化了税法效力,容易造成立法相互冲突,也缺乏稳定性。

2. **政策缺乏协调性。**我国的税收制度总体上还不健全、不完善,有的改革还没有完全到位,各种支持自主创新税收政策之间不完全一致,甚至于相互抵触、形成扭曲。税收优惠政策上,针对应用技术较多,针对基础理论研究较少;针对引进技术较多,针对吸收消化、原始创新和科技成果转化较少;针对企业科研成果较多,针对开发项目、科技开发环节方面较少。并且,这些税收优惠多局限于赢利企业。

3. **优惠方式简单, 缺乏科学性。**大多采用直接减免税费和税率优惠的方式,缺乏加速折旧、计提准备金、税收抵免、再投资退税、延期纳税等灵活多样的税收优惠手段。

4. **重要税种制度对自主创新形成约束。**我国长期实行的内外资企业两套企业所得税对内资企业自主创新能力形成制约,这个问题随着“两税合并”基本得到解决(新企业所得税法于今年 1 月 1 日实施);增值税方面,1994 年税制改革出于当时形势的考量选择实行生产型增值税,对固定资产中所含增值税不予扣除,形成固定资产投资的双重征税,客观上限制了企业自主创新所必要的技术改造、设备购置、研发建设等固定资产投资,不利于企业自主创新。

（三）对城乡区域和谐的客观限制，和谐税收尚有欠缺。

1. **政策取向欠缺。**长期以来，我们坚持“效率优先，兼顾公平”的原则，总体是正确的，但实践中“兼顾公平”是“顾不到公平”，导致偏差，也因此形成社会生活中、再分配领域中的不公平，不和谐。已有学者提出，“在经济生活中，要把效率放在第一位；在社会生活中，要把公平放在第一位；初次分配注重效率，发挥市场的基础作用；再次分配注重公平，加强政府对收入分配的调节作用”，“在财税工作中，我们应该提倡并实行公平优先、兼顾效率的理念和原则”^①。

2. **涉农优惠政策不彻底。**国家规定农业生产单位和个人销售的自产初级农产品免征增值税，只免除了本环节税收，实际还承担了以前环节购进农业生产资料所含增值税；目前农产品适用税率或抵扣税率均为13%，而农产品加工产品适用税率为17%，那么农产品加工行业，即使不增值也要承担4%的税差负担。

3. **税收优惠存在区域的不平衡。**具体表现为“嫌贫爱富”或“扶强不扶弱”，东部发展较快的经济特区、经济技术开发区，以及中西部的少数较发达城市获得的税收优惠政策较多，广大落后的中西部地区享受优惠反而很少。

三、“两型税收”建设的基本思路

构建“两型税收”体系是一个复杂的系统工程，不可能一蹴而就，要在经济发展的基础上，在税制改革总体框架范围内，综合考量。

（一）基本理念

税收制度的取向，不仅取决于国情和经济的发展，还取决于占主导地位的税收理念。

1. **科学税收理念。**要按照科学发展观要求，树立和落实适应科学发展、促进科学发展的税收新理念，把促进科学发展作为税收工作、税收政策制定的第一要务，为全面协调可持续发展提供税收制度支持。

2. **可持续税收理念。**“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”的可持续发展理念越来越为世人认同^②，如何使我们的发展不以牺牲后代人的利益、长远的利益为代价，也应成为“两型社会”建设中一个基本的税收理念。

3. **绿色税收理念。**要把缓解目前经济发展对能源和资源的压力，置于保护环境、减少能耗、重视人与自然的和谐发展的角度来思考，坚持“环保效率优先”，把节约资源能源、保护生态环境置于优先地位。

4. **创新税收理念。**诺贝尔经济学奖得主库兹涅茨说过：“先进技术是经济增长的一个巨大来源，但是它还只是一个潜在的、必要的条件，本身并不是充分条件。如果技术要得到高效而广泛的应用，必须做出制度的和意识形态的调整，以实现正确利用人类知识中先进部分所产生的创新力。”

^① 中国税务学会学术研究委员会课题组：《贯彻科学发展观与经济全球化形势下税收政策取向的研究报告》，《2005年全国税收理论研讨会文集》，中国税务出版社，2006年7月。

^② 世界环境与发展委员会，《我们共同的未来》，1987年。

税收应确立创新理念,为建设创新型国家的战略服务,积极促进科技研究成果转化为经济增长的推动力。

5. 和谐税收理念。“两型社会”建设体现了和谐理念,税收应积极发挥作用,促进和谐,促进公平正义,为满足民生的基本需求、消除贫困、安居乐业、机会平等和文明进步发挥税收杠杆作用。

(二) 基本原则

1. 公平原则。税收政策应有利于实现资源利用中的公平,既包括代内公平,也包括代际公平。要通过税收负担在贫富之间的转移,发挥税收再分配收入功能,缩小资源利用和社会福利分配的差距;通过征税将环境污染产生的外部成本内部化,让污染者承担责任,以抑制其生产经营中的损害环境行为。

2. 生态效益原则。税收政策应充分体现生态效率。生态效益,或称生态效率,是指以生态为前提的效率,强调透过产品的生命周期,即从原料、产品到废弃等全程都要考量环境影响,减少环境损害及资源耗用,提供具有生态优势的产品及服务。

3. 受益者付费原则。通过对直接使用生态环境并直接受益企业采取征收税收的形成,把生态的内部效益外部化,并且为生态环境的保护和建设筹集专项资金。

4. 污染者付费原则。即要求谁污染谁治理。要减少污染、保护环境的一个根本前提就是让污染者承担污染费用——污染所引起的损失。通过对污染者征税,就是体现污染者付费,促使环境污染的外部成本内在化^①。

(三) 基本策略

1. 重点突破。根据我国国情,当前“两型社会”建设的主要矛盾,是经济快速增长与资源环境承载力之间的矛盾,经济发展的同时形成了较为严重的资源浪费环境污染。因此,要以建设绿色税收为突破口,带动创新税收、和谐税收的构建,最终构建“两型税收”体系。

2. 正向激励。就是通常所说“胡萝卜”政策,通过税收优惠政策使节约资源、保护环境的企业从中受益,支持鼓励节约能源资源和减少环境污染,促使市场主体按照政府的政策方向调整自身的经济行为。主要有四种方式:①税基式优惠。包括起征点、税收扣除、免征额、投资税收庇护;②税率式优惠。包括优惠税率、减免税优惠;③税额式优惠。包括税收抵免和优惠退税;④递延式优惠。包括税款递延、加速折旧、准备金制度。

3. 反向约束。就是通常所说的“大棒”政策,利用税收政策使浪费资源、污染环境的企业因自己的行为受到惩罚,通过实行惩罚性的税收政策约束限制高耗能、高污染、资源利用率低的行业企业和产品。

4. 环节控制。我们可以结合产品的生命周期的五个环节,包括资源开采、原料投入、生产制造、消费使用、废弃处理来进行控制。

5. 政策配合。税收政策要与产业政策、投融资政策、价格政策、进出口政策等经济政策综合运用,以发挥最大效益。

^① 王洪金等:《现代税收辞典》第73页,大连出版社,2002年11月第1版。

6. 循序渐进。我国尚处于社会主义初级阶段，绿色税收思想、创新税收思想、和谐税收思想等“两型税收”理念匮乏。构建“两型税收”必须采取循序渐进方式，充分吸取以前税制改革的经验和教训，充分考虑需要与可能、操作的可行性与科学性，避免或减少改革方案出台的潜在风险，防止阻力太大无法进行或者成本过高。可以先易后难，能在现行税制范围内进行调整即可的，可以先期进行，开征新税种则宜缓；不扩大纳税人范围的，可以先期进行，需扩大纳税人范围的宜缓；以减税为主的，可以先期进行，以增税为主的宜缓。

四、武汉城市圈“两型税收”改革可率先实行的举措

国家设立“综改试验区”，其战略意图无非在于探索“两型社会”建设的路子，取得经验。我国目前税收立法权主要集中在中央，地方较少。在统一的法律框架下，现行税制相对统一，没有体现地区间经济发展水平的差异性，不利于地方根据自身资源禀赋有效利用税收杠杆对经济进行调节。武汉城市圈作为全国综改试验区，建议国家考虑适度下放一些税收立法权，以便大胆试验、优先实施。结合武汉城市圈的实际情况，“两型税收”改革可以率先在以下几个方面采取行动：

1. 增值税

(1) 城市圈内全面实行增值税转型试点。现行的中部地区 26 城市八大行业增值税扩抵优惠政策仅限于城市圈内的武汉、黄石两个老工业城市。但对电力公司这种总部设在武汉、属于增值税扩抵范围采取“定率预征、总部清算”征收方式的行业，又将扩抵范围延伸到全省各地的所属分支机构，影响了圈内其他城市的税源，减少了其税收收入。并且圈内其他 7 个城市不能享受该优惠政策，造成了行业之间税负不公平，阻碍了企业的公平竞争，不利于圈内其他城市的招商引资，不利于企业的技术改造、扩大再生产投资和产业升级。因此，建议把该政策试点范围扩大到圈内的所有城市。

(2) 加大环保节能设备、技术、产品的增值税优惠。建议：①围绕城市圈建设“两型社会”，对企业购置的用于消烟、除尘、脱硫、污水处理方面的环境保护专用设备，允许按照取得的增值税专票抵扣进项税款，不受增量抵扣限制。②对节能技术研发和节能产品，实行一定的增值税减免优惠措施，以零税率鼓励风能、太阳能和地热能的利用。③对生物农药实行免税政策，推广无毒、低毒农药，以减少化学农药对农作物和土壤的污染。④对企业销售环保产品、设备（由国家按一定的标准进行认证）所得的收入减征增值税。

(3) 减征造纸行业原材料进口环节增值税。武汉城市圈不少造纸企业都是从国外进口纸浆板作为原材料，避免了国内环境污染，目前其进口环节关税已经免征，建议减征或免征进口环节的增值税。

(4) 给予水电增值税优惠。武汉城市圈内有相当数量的水库，水电资源丰富。小水电作为一种绿色能源，在改善生态环境、灌溉、防洪等方面发挥着积极作用，应给予增值税方面的税收优惠。建议借鉴三峡电力的税收优惠政策的操作办法，对外销售的电力产品按照 17% 的增值税率征税后，对增值税税收负担超过 8% 的部分实行增值税即征即退；对于小水电上网电力，先按 17% 缴纳增值税，并开具 17% 的增值税专用发票，并将超过 6% 的部分即时退给小水电企业，把国家对小水电的税收优惠落到实处。

(5) 扩大资源综合利用产品增值税优惠政策的范围。建议：①对工业企业利用余热发电、供热和利用废气、废水、废渣连续生产的产品的增值税实行即征即退政策；②对企业利用废弃物（如

玻璃瓶、金属空罐、泡沫垃圾、食品废弃物、废铁、废纸、废车、一次性相机、干电池)生产的再生产品销售收入实行免税或低税;③鉴于工业企业核算比较健全,管理比较规范,建议对利用废旧物资生产的工业企业直接收购废旧物资,允许抵扣进项税额,以鼓励企业多渠道利用废旧物资生产;④对与循环利用型产业提供修理、修配劳务等配套服务的纳税人采用低税率。

(6) 加大农产品深加工企业的税收优惠力度。武汉城市圈农产品种类繁多,直接从事农产品加工的企业不少,是地方经济发展的重要支柱产业,建议国家对农产品加工企业加大税收优惠和倾斜政策。现行税收政策对农产品初加工环节税收优惠相对较多,但对直接为农业生产特别是粮食、油料等种植业服务的农产品的深加工环节,几乎没有相应的税收优惠条款,如棉纺织业、畜产品加工业、食品加工业,其购进原料大部分按 13%计提进项,销售却按 17%计提销项,税率差达 4%,造成企业的税负远远高于农产品商贸企业、农产品初级加工企业和其它工业企业,不利于农业产业化、规模化发展。

(7) 调整一般纳税人认定办法。建议:不以销售额为标准而是以企业财务核算为标准,以企业申请为前提来认定一般纳税人,允许纳税人自由选择类别。纳税人的销售额只要达到了标准,就必须认定为一般纳税人,这样“强制认定”制约了很多企业的生产经营,阻碍了其发展的速度。

2. 消费税政策

(1) 扩大征税范围。建议:①将资源消耗量大,无法回收利用的材料或者难以降解的材料制造的产品,以及使用中会对环境造成严重污染而又有相关替代产品的各类包装物品等列入消费税的征收范围。②将煤炭、电池、一次性筷子、塑料包装物、餐饮容器等列入征税范围。

(2) 给予消费税优惠待遇。建议:①对于资源消耗量小、循环利用的产品和不会对环境造成污染的“绿色”产品、清洁产品、高科技产品不征收消费税或者征收较低的消费税;②对电动汽车实行免征消费税政策,对小排量汽车、混合动力汽车实行减征消费税政策;③对无铅汽油可实行较低的消费税税率,对达到高排放标准的小汽车可降低消费税税率。

(3) 征收惩罚性消费税。建议对导致环境严重污染的产品,如大排量的小汽车、越野车、摩托车等征收较高的消费税。

3. 车购税

(1) 给予车购税优惠待遇。建议对电动汽车、混合动力汽车免征车购税,以鼓励生产使用环保汽车,改善城市环境质量。

(2) 征收惩罚性车购税。建议对导致环境严重污染的产品,如大排量的小汽车、越野车、摩托车等征收较高的车购税。

4. 企业所得税

(1) 对高新技术企业优惠所得税。建议对武汉城市圈内于 2008 年 1 月 1 日之后完成登记注册的国家重点扶持的高新技术企业,新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业,在圈内取得的所得自取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,第一年至第二年免征企业所得税,第三年至第五年按照 25%的法定税率减半征收企业所得税。

(2) 对环保企业、企业环保行为优惠所得税。建议:①武汉城市圈内投资符合国家环境保护、节能节水产业政策和国家重点扶持的公共基础设施项目企业的投资者,以其取得的缴纳企业所得税后的利润,直接投资本企业增加注册资本,或作为资本在圈内投资其他上述企业,经营期不少于五年的,按 40%的比例退还其再投资部分已缴纳的企业所得税。②2008 年 1 月 1 日之后在武汉城市圈

内设立的上述企业,投资额超过1亿元人民币以上,回收投资时间长的现代工业制造企业,减按15%的企业所得税率征收。③企业用于清洁生产审核和培训的费用,可以列入企业经营成本;企业用于环境保护的投资实行税收抵扣;对企业为减少污染而购入的环保节能设备实行加速折旧或在一定幅度内实行投资抵免企业当年新增所得税优惠政策;对企业购买的防治污染的专利技术等无形资产允许一次摊销;企业用于环保及环境美化方面的捐赠,可享受与普通捐赠相同的税收优惠待遇;对高能耗、高污染企业搬迁的,给予一定的企业所得税减免。

(3) 提高对节能减排设备和产品研发费用的税前扣除比例。建议:①对企业当年发生的用于节能减排设备、产品的研发费用可以在所得税前据实列支,并按已发生费用的一定比例在所得税前加扣。②对单位和个人为生产节能产品服务的技术转让、技术培训、技术咨询、技术服务、技术承包所取得的技术性服务收入,可予以一定的企业所得税优惠。③对“中试”产品免税。一项技术创新通常要经过立项和实验室研究、开发研究(即中间试验阶段)、产业化或商品化等三个阶段,“中试”阶段投入多、风险大,企业界和科技界常常不愿涉足,尤其需要各方面加以扶持,可对“中试”产品销售收入免征所得税。

(4) 协调利益分配,改进汇总缴纳。建议:①企业总部设立在武汉城市圈内的大型企业集团,其全资子公司实行合并缴纳企业所得税;总机构设立在武汉城市圈内的企业,其跨省的二级分支机构实行汇总缴纳企业所得税,不执行就地预缴政策,圈内企业就地预缴。②对6家银行、铁路运输、中国石油、中国石化以及电力、电信、邮政、移动、证券、保险行业等总机构在圈外、分支机构在圈内的企业来源于圈内的利润就地预缴企业所得税。

(5) 其他优惠政策。建议:①武汉城市圈中大多数城市农业比重较大,为推动农业产业化步伐,加快产业结构调整,改变城乡二元结构,对农产品生产、加工等涉农企业实行所得税减免,对投资农业产业化的企业按其投资额实行所得税减免。②继续保留圈内对老少边穷地区的新办企业免征三年企业所得税。③用河沙制造灰沙砖可以有效利用河沙,降低河床,有利于排涝抗洪,建议免征企业所得税。④继续保留安置城镇失业人员及下岗职工的所得税优惠政策。⑤对圈内国家鼓励类产业的内资企业和外商投资企业,按照西部大开发优惠政策在2010年以前减按15%的税率征收企业所得税。⑥圈内储蓄利息所得扣缴个人所得税施行中央60%,省15%,市25%的预算形式。⑦军工企业以生产企业为法人单位就地缴纳企业所得税。⑧对企业利用银行贷款进行的“三废治理”及综合利用项目研制所发生的利息支出,允许在税前列支。

(6) 统一所得税征管,维护税法的刚性。建议:①改现行企业所得税“一税两管”为“一家统管、收入分享”模式,由国税或地税部门统一管理;②或者实行“一家管理,分别征收”的模式,对于所得税税基的确定,可以由国家税务总局从有利税收的征收管理出发,指定国税或地税一家负责所得税税基确定,相关信息两家共享,由国税、地税两家实行分率征收,如按现行税收分享比例由国税按60%征收,地税按税率的40%征收。以上两种办法,可以避免两家同时征管可能带来的政策执行不一致、税负不公,有利于规范企业行为、征纳和谐和降低税收成本。

5. 资源税

(1) 扩大征收范围。建议在现行资源税征税范围的基础上,先将森林、草原、淡水等自然资源纳入征收范围,尤其要对不可再生、非代替性、稀缺的资源从重课税^①。

^① 民盟中央:《关于完善税收体系以推动资源节约型、环境友好型社会建设的提案》,新华通讯社,新华网www.news.cn。

(2) **调整计税依据。**建议将现行的以销售量和自用量计税改为以开采量和回采率为计税依据,与资源的回采率及环境修复费用挂钩;改变现行单一的从量计税办法,对不同的自然资源实行从价定率和从量定额两种税率形式,并适当提高税额标准^①。

(3) **费改税。**建议将各类资源性收费实行费改税,杜绝相关职能部门、利益集团以费养人,滋生腐败行为^②。

6. 出口退税

(1) **城市圈内出口企业发生迁移整合视同老企业的管理。**建议对城市圈内的出口企业发生整体搬迁或业务整合时,若其主体业务未发生变化,可不作为新办出口企业对待,仍按老出口企业出口退(免)税管理办法管理。即生产企业按月办理退税手续,而不需要等到 12 个月审核期满(首笔出口业务发生之日起)再办理退税;外贸企业可直接使用增值税专用发票认证信息审核退税,而不需要使用增值税专用发票稽核信息审核退税。

(2) **城市圈内政府主导产业的管理型集团公司(或总厂)享受生产型企业免抵退税政策。**建议对在城市圈内发展政府支持的主导产业(如汽车及零部件、机电产品等)的管理型集团公司(或总厂),收购圈内成员企业(或分厂)生产的产品,以集团公司(或总厂)名义出口,可视同自产产品享受免抵退税政策。

(3) **调整武汉市内外贸企业退税申报方式。**建议调整武汉市外贸企业退税申报方式,由现行的在规定申报期内(即货物报关出口之日起 90 天)到期按次申报,改为到期与增值税纳税申报期同步,实行按月申报,以进一步支持外贸企业的发展,减轻企业申报负担。

(4) **调整城市圈内外贸企业利用国际金融组织或外国政府贷款采取国际招标方式中标机电产品信息审核办法。**建议采取使用增值税专用发票认证信息审核退税的方式,加快退税审核审批进度,支持企业快速发展。目前,规定特殊退税政策均使用增值税专用发票稽核信息审核退税,较认证信息滞后 1 个月。

(5) **进出口环节税收政策的调整。**建议对进口国内不能生产的直接用于生产节能减排产品的设备、环境监测仪器以及环境无害化技术,减征或免征进口关税和进口环节的增值税;出口税收方面,应当考虑根据国家能源政策导向,通过提高高科技、无污染产品的退税率乃至全部退还增值税来改善出口结构,鼓励高附加值的技术密集型产品出口。

(6) **设立武汉保税区。**建议在武汉设立保税区,以便圈内城市租用保税区进行来料加工出口,以促进城市圈外向型经济的发展。如果企业来料加工后没有复出口的,回原地缴纳税款。

7. 调整税收分配比例

建议中央对城市圈适当调整税收分配比例,主要有:①增值税由目前中央 75%、省级 8%、市县级 17%,调整为中央 70%、省级 8%、市县级 22%;②监管企业所得税由目前中央 100%,调整为中央 80%、省级 10%、市县级 10%;其他企业所得税由目前中央 75%、省级 8%、市县级 17%,调整为中央 70%、省级 8%、市县级 22%;增值税由目前中央 60%、省级 15%、市县级 25%,调整为中央 50%、省级 15%、市县级 35%;③利息税目前中央 60%、省级 40%,调整为中央 40%、省级 40%、市县级 20%;④车购税由目前中央 100%,调整为中央 70%、市县级 30%;⑤消费税由目前中央 100%,调整为中央 70%、市县级 30%。

^① 同上。

^② 同上。

8. 豁免历史欠缴各税

建议比照国家对东北 1997 年以前历史欠税实行豁免的优惠政策，对武汉城市圈内 2001 年 4 月 30 日前欠缴的各税给予豁免。

主要参考资料：

1. 中国科学院可持续发展战略研究组：《中国可持续发展战略报告（2008）》，科学出版社，2008 年 2 月）。
2. 本书编写组：《国民经济和社会发展“十一五”规划若干问题》，新华出版社出版，2005 年 10 月。
3. 杨崇春：《进一步完善税收体制》，《2005 年全国税收理论研讨会文集》，中国税务出版社，2006 年 7 月。
4. 中国税务学会学术研究委员会课题组：《贯彻科学发展观与经济全球化形势下税收政策取向的研究报告》，《2005 年全国税收理论研讨会文集》，中国税务出版社，2006 年 7 月。
5. 倪红日，《鼓励自主创新的税收政策与制度完善分析》，《税务研究》，中国税务杂志社，2007 年第 1 期。