

加快转变经济发展方式的税收政策研究

江苏省税务学会

摘要：本文根据江苏经济发展方式存在的问题，结合税收政策对经济发展方式转变的影响，探讨了运用税收政策，推进产业结构升级，实现江苏经济社会科学、持续发展的思路，提出了政策建议。

促进经济和谐发展是当今世界各国共同关注的重要课题，近年来，我国经济迈进工业加速发展阶段，随着经济总量不断扩大，从资本、技术、制度到土地、矿产、环境等生产要素格局发生重大变化，长期以来沉积的经济结构不合理、经济增长质量不高等现象依然存在。从江苏地区经济运行状况看，资源短缺、环境污染、生态失衡、南北差异等问题成为制约现代化建设的瓶颈和桎梏。因此，贯彻落实科学发展观，结合江苏实际，转变经济发展方式，认真探索通过优化税收政策，推进产业结构升级，消除经济增长中不可持续和不稳定的因素是实现江苏经济社会科学、持续发展紧迫而重大的战略任务。

一、转变经济发展方式的必要性

（一）经济发展方式转变是促进江苏经济继续保持高速增长의必然要求

江苏目前正处于工业化中后期，经济持续多年的高速增长已使投资驱动型经济增长方式强度不断加大，长此以往，难以为继，传统增长方式的负面效应开始超过增长所带来的正面效益。要继续保持经济高速增长，唯有通过转变经济发展方式，把经济发展的重点放到提高国民经济的整体素质和竞争力上，用高效率优势逐渐取代低成本优势，从而在提高效益和质量的基础上体现较快的速度。

（二）经济发展方式转变是实现江苏“十一五”规划节能减排目标的必然要求

江苏“十一五”规划明确提出了 5 年内单位国内生产总值能耗降低 20% 和主要污染物排放总量降低 5% 的目标，并将其作为约束性指标。作为一个工业大省、资源小省，江苏必须通过转变经济发展方式，实现资源节约和环境保护，由过去主要靠增加投入、扩大投资规模，而使资源和环境的代价大、竞争力不强的粗放式增长，转变为科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少的集约型增长。

（三）经济发展方式转变是促进经济社会协调发展的必然要求

江苏经济发展还不够和谐，经济发展和社会发展、经济增长和居民分配还不平衡。必须通过转变经济发展方式，实施民生工程，努力解决就业、就医、就学、安居等突出问题，特别是解决好稳定物价、调节房价等带有普遍性的问题，从而做到经济社会协调发展。

二、江苏经济发展方式存在的主要问题

（一）三次产业发展失衡，现代服务业发展偏慢

2007年，江苏省三次产业结构为6.7:55.9:37.4。工业经济占绝对主导地位，工业经济占GDP比重达50.9%，高于全国7.4个百分点；工业结构偏重，重工业比重66.8%，分别高于广东、浙江8个和14个百分点；传统工业比重偏高，约占工业总量的80%左右。

服务业发展增速较快，但比重仍然偏低，据世界银行统计，当前全球服务业产值比重平均已经超过60%，发达国家超过70%，江苏服务业比重只有37.4%。且服务业产业层次还不高；生产性服务业比重偏低，仅为31.5%，远低于发达国家60%以上的水平；现代服务业比重偏低，传统服务业占到39.5%；金融保险、科技开发、信息服务业严重落后，部分传统服务业存在着税收贡献率偏低的问题。

（二）自主创新能力不强，科技创新贡献率不高

目前，江苏企业自主创新能力还不够强，对经济增长的贡献率不够高。2006年江苏省高新技术产业增长率虽然达到30.8%，但还低于发达国家40%的水平。全省工农业科技进步贡献率为45%和55%，而美国、日本、韩国等国科技进步贡献率都在70%以上。企业科技创新能力弱，江苏省两万多家规模企业中，70%的企业没有开展研发活动；自主知识产权少，制造业对外技术依存度高达65%左右，创新型国家不到30%；科技进步对经济增长的贡献率低于50%，发达国家大多超过70%。

（三）区域经济协调发展不够

江苏经济发展形成了苏南、苏中和苏北三个差异明显的区域经济地带，经济发展水平自南由中而北逐步走低，梯度特征非常明显。表现在GDP上，2007年江苏全省实现GDP25524.41亿元，其中，人口仅占31.7%的苏南地区实现GDP15926亿元，占全省GDP的62.4%，人口占全省68.3%的苏中、苏北地区仅实现GDP9598.41亿元，占全省GDP的37.6%。表现在人均GDP的差距上，2007年，苏南地区人均GDP为68377.76元，分别是苏中26795.57元，苏北15085.59元的2.55倍和4.53倍。其中，全省人均GDP最高的苏州市为91346.15元，最低的宿迁市仅为10196.98元，两者相差8.96倍。

（四）收入分配差异进一步扩大，低收入群体收入增长缓慢

收入分配差异的基尼系数逐年增大，从2002年的0.316增加到2006年的0.36。同时，低收入群体收入增长缓慢，将全体居民按收入由低到高排列，分为五等分，20%最低收入组到20%最高收入组，其收入增长幅度也是由低到高。2002年到2006年四年中，20%最低收入组增长47.8%，20%较低收入组增长56.4%，20%中间收入组增长60.1%，20%较高收入组增长63.1%，20%最高收入组增长84.3%。五个分组中，只有20%最高收入组的收入增长幅度超过全省平均水平，也就是还有80%的户其收入增幅低于全省平均水平。这说明，这几年全省城镇居民收入增长主要靠高收入组的收入增长在拉动，收入差距还在进一步拉大。

（五）资源环境的压力越来越大

能源消费增长快，江苏省每年新增能耗 1500 万标煤左右，工业占能源消费量的 80%以上。能源利用率不够高，万元 GDP 能源 0.853 吨标煤左右。主要污染物排放负荷高，工业废气废水排放量居全国前列；每年需要建设用地 40 万亩以上，土地瓶颈制约日益严重。

三、税收政策对经济发展方式转变的影响分析

根据“十七大”报告，我国经济发展方式的转变包括三个转变：第一个转变，就是经济增长要由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变；第二个转变，就是经济增长要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；第三个转变就是经济增长要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，税收政策要在以上三个转变中需要发挥必要的作用。

（一）税收政策与产业结构调整

1. 产业结构与税收收入的现状分析

当前，我省三次产业发展失衡，第三产业发展偏慢。同全国及国际相比，我省第三产业比重较低，不仅低于世界平均水平，甚至明显低于低收入国家的平均水平（见表 1）。

表1 我国GDP三次产业构成(%)与国际平均水平比较(2006)

	第一产业	第二产业	第三产业
世界平均水平	3.4 ^[1]	27.6 ^[1]	69.0 ^[1]
低收入国家	20.4	28.4	51.1
中等收入国家	8.7	36.1	55.3
高收入国家	1.7 ^[1]	25.9 ^[1]	72.4 ^[1]
中 国	11.9	47.0	41.1
江苏省（2007 年）	6.7	55.9	37.4

注：[1]为2004年数据。资料来源：中国统计出版社，《国际统计年鉴2008》第63页。

产业结构决定税收收入，税收收入反映产业结构。从产业结构可以分析税收收入的主要来源，从税收收入结构则可反向透析经济产业结构。以苏南常熟市为例，该市经济增长与税收具有协调性。依托全社会固定资产投资和对外经济贸易的拉动，第二产业增加值突出，其财政收入、地方一般预算收入、税收收入总量不断攀升，财税指标的增幅远大于地区生产总值的增幅，税收占地区生产总值的比重不断提高。从 GDP 结构看，第一产业增加值比重在 5 年中基本保持稳定，第二产业增加值的比重小幅下降，第三产业占经济总量的比重呈快速上升的态势。2007 年全省服务业实现增加值 9634.84 亿元，同比增长 15.9%，高出 GDP 增速 0.9 个百分点；服务业增加值占地区生产总值的比重达 37.7%，比上年提高 1.1 个百分点。经济结构决定税源结构，近年来，我省产业结构不断优化，税收主要来源由依靠第二

产业向第二产业、第三产业并重发展，由依存制造业向制造业、服务业并重发展。第一产业税收占地方税收的比重呈下降趋势，由 2003 年 51.27% 下降到 2007 年的 47.75%；第三产业税收占比呈上升趋势，税收比重由 2003 年的 48.69% 上升到 2007 年的 52.24%，扭转了第二产业历来占主体地位的历史局面。

从经济税收数据可以看到我省产业结构存在的问题：一是对建筑房地产业依赖性较高。建筑房地产收入的下降，对税收收入特别是地方一般预算收入产生了较大冲击，存在一定的制约作用。二是部分传统服务业税收贡献率偏低。虽然江苏第三产业增长较快，但部分传统服务业特别是批零售业税收贡献率偏低。三是经济税源结构不尽合理。体现在“两个比重”不协调上：工业制造业与服务业税收比重不协调；传统制造业税收收入与高新技术产业税收比重不协调，产业层次偏低，这很大程度上制约了经济税源的进一步扩张。四是财政收入超经济增长，影响经济和社会持续发展能力。五是涉外经济对地方收入的贡献不够理想，引进外资企业类型比较单一，主要以工业为主，第三产业比重相对较小，贡献并不突出。

2. 税收对产业结构调整的影响分析

近年来，税收政策对经济发展方式中产业结构优化升级的影响较为显著，有力的扶持了农业发展，推进工业企业技术改造、升级，促进了第三产业，尤其是现代服务业加快发展，其对产业结构调整积极作用主要表现在：

（1）农业税收优惠政策有力扶持第一产业基础性地位。近年来国家相继出台一些鼓励政策，如对企业从事农、林、牧、渔业项目的所得（含初加工），免征或减征企业所得税；对农业生产者销售自产农业产品免征增值税；对部分农业生产资料免征增值税；提高部分农产品为原料的加工品的出口退税率；对符合条件的农业产业化国家重点龙头企业免征企业所得税；免征农业税等等，农业综合生产能力稳步增强。

（2）税收优惠政策推动了现代服务业的快速发展。所得税方面，对科研单位和大专院校服务于各业的技术成果转让、技术培训、咨询、技术承包等取得的技术型服务收入暂免征收所得税；对新办的独立核算的从事咨询业、信息业、技术服务业的企业单位，自开业起，第一年至第二年免征所得税等。营业税方面，对试点物流企业的差额优惠政策、动漫企业的营业税税率优惠、对代理业的差额征税规定、对旅游业的差额征税政策等。有力地促进了我省现代服务业的发展。

当前的税收政策虽然不同程度地推动产业结构的优化升级，但由于传统的经济发展方式的运行惯性，再加上我国的税收体系本身的原因，导致现行税收政策不能很好地促进国家产业结构的优化升级，主要表现在：

（1）税收体系尚不完整，影响产业结构的优化升级

目前仍然存在个别税种还未开征，已经开征的税种还存在一些不足之处等问题。现行的产业税收优惠政策，基本上是通过对一些基本税收法规的某些条款进行修订、补充而形成的，分散于各类税收单行法规或税收文件，法规之间的衔接性差，前后规定之间缺乏有效协调，一定程度上制约了优惠作用的发挥。

（2）重点税种对产业结构升级的推动作用不足

一是“生产型”的增值税，对固定资产所负担的税款不予抵扣，造成一些固定资产投资大、原材料耗用少的高新技术企业和能源、原材料产业的实际税负较高，不仅遏制了企业新技术开发上的资金投入，也不利于产业结构的升级。目前江苏不是增值税转型试点地区，现行增值税制不利于江苏产业结构升级。

二是营业税扶持第三产业缺乏力度。如金融保险业、知识产业、旅游业等一些公益性较强、社会急需发展的行业、经营项目，其税收负担比传统的交通运输业、销售不动产等税负还要高或者相同。对国家亟需发展的服务行业特别是科技含量高的高端服务业缺乏激励措施，不利于提高这些行业的市场竞争力。

三是企业所得税的产业优惠效应尚需时日。长期以来，我国在产业结构调整中的税收引导方式往往注重区域性优惠，产业型的优惠方式较弱，影响了税收手段在促进产业结构调整中的积极作用。随着新的企业所得税法的实施，这种局面将得到一定扭转，但由于经济发展方式的惯性和新政策效应的时滞性，税收产业导向的效应还需要一定的时间。

（3）地方政府调控税收政策的能力欠缺

我国的税收立法权高度集中于中央，地方政府在税收政策实际执行过程中，不能因地制宜地设立符合当地税收优势及发展优势的税种，对各主体税种税率业没有制定权，无法充分发挥地方税在调节产业结构中的积极作用。

（二）税收政策与自主创新

根据十七大报告，我国经济发展方式的第三个转变就是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。“三个转变”体现了从“以物为本”的发展导向到“以人为本”的发展导向，体现了从注重物质资本到注重人力资本的转变。（见图 1）

1. 从对物质资本与人力资本的税收待遇看，我国当前还有相当一部分税收政策不利于经济发展方式的转变。

从物质资本看，我国目前的税收政策一方面对企业机器设备投资的税收待遇很“吝啬”，另一方面对自然资源耗费的税收待遇却相当“慷慨”。从对企业机器设备投资的税收待遇看，在技术更新快速的国际竞争形势下，我国对企业机器设备投资并没有给予税收优惠。

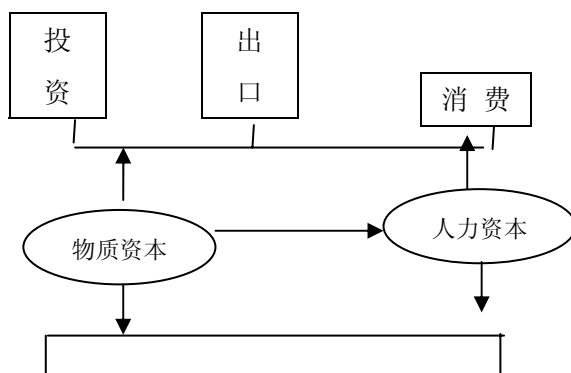




图1 物质资本、人力资本与经济发展方式转变的关系

从人力资本看,我国无论是对人力资本密集的产品和服务,还是对人资本的投资和积累,在税收优惠范围和力度上同国际相比都比较小:

(1) 对人力资本密集的产品和服务尤其是生活必需品,没有给予明显的税收优惠。增值税低税率高达 13%,并且适用范围比较小(比如,粮食以外的食品、饮料仍然适用 17%的标准税率),而英、法等国的从低税率不到标准税率的 1/3,英国甚至对人们日常必需的食品、书籍、新住宅的建造销售、旅客运输、儿童的服装鞋帽等实行比免税更优惠的零税率政策;从服务业看,英、法国对金融、保险、教育、培训、医疗等行业实行免税政策,而我国对加工、修理修配劳务以外的多数第三产业,由于进项税额少,并从财政收入考虑,仍然征收营业税。

(2) 对科技创新与人力资本的投资的税收鼓励力度小。从对企业 R&D 支出的税收优惠看,我国新的企业所得税法规定按 150%给予税前扣除,但是同一些经济转轨国家(如捷克、匈牙利)相比,激励力度似乎并不大,有的国家(如匈牙利)为了鼓励企业与公共研究机构合作开展 R&D,给予最高比例(400%)的扣除。从对企业职工教育经费支出的税收待遇看,新企业所得税法规定企业发生的职工教育经费支出,不超过工资薪金总额 2.5%的部分,准予扣除;超过部分,准予在以后纳税年度结转扣除。比起旧法,已有进步(取消了按计税工资总额计算的限制,超出部分允许向以后年度结转),但同许多国家比较则缺乏优惠力度,他们不仅在当年就允许教育培训费支出全额扣除,还给予加计扣除或税收抵免。

2. 企业研发创新能力分析。目前,我国企业研发创新能力与西方发达国家相比,还存在不容忽视的较大的差距:

(1) 资金总量不足,投资结构不合理。据测算,我国目前实际的科技投入资金量仅为理论需求的 17%,技术开发投资的资金明显不足。从基础研究到技术开发再到产业化,发达国家的投资比例是 1: 10: 100,而我国为 1: 0.7: 100。

(2) 企业远未成为研发创新的主体。国内研发创新力量主要集中在高等院校,但国外主要集中在具有产业领导力的大型企业,我国 70%的科研力量在院所大学等公立机构,真正应该成为主力的企业却不太理想,2/3 的大中型国有企业没有研发机构;中小型企业也对研发普遍没有热情。从江苏情况看,2005 年我省有 1 万个新产品,其中 7000 个是高校和科研院所研发的,只有 3000 个企业自己研发出来的;调查的 2000 家大型企业,拥有自己研发机构的企业还不到一半。

(3) 企业研发核心技术少。我国 99%企业有“制造”无“创造”,国家知识产权局统计显示,截至 2005 年底,我国拥有自主知识产权核心技术的企业,仅占大约万分之三;99%

的企业没有申请专利, 60%的企业没有自己的商标, 很多企业处在有“制造”无“创造”、有“产权”无“知识”的状态, 与世界先进水平存在阶段性差距。

(4) 企业研发成果转化率, 科技成果的实际转化率只有 15%左右, 技术进步对经济增长的贡献率不足 30%, 大大低于发达国家 60%—80%的水平。

(5) 缺乏专门从事风险投资的产业投资基金。根据有关资料显示, 在我国已经转化的科技成果中, 成果转化的资金主要靠自筹的占 56%, 国家科技计划贷款占 26.8%, 风险投资仅占 2.3%。目前我国创业风险投资企业或者基金(以下简称创投企业)的所得税率为 25%, 远高于高新技术企业 15%的税率, 税负过重严重影响了投资者的投资热情。

(6) 新企业所得税对企业自主创新的制约

首先, 税收优惠重点不够突出。对正在进行科技开发活动, 特别是对研究与开发、设备更新、风险投资和孵化器等重点环节的税收支持力度还不够大。多数税收政策是针对科技开发和开发者制定的, 偏重于技术转让及技术服务的优惠, 没有对应用科技成果的生产企业给予明确的、实质性的优惠措施。

其次, 对原有传统产业技术改造扶持的广度和力度不够。一旦被确认为高新技术企业, 其非科技收益也会享受税收优惠待遇, 非高新技术企业(组织)进行高新技术研发则不能享受与之相同的优惠政策, 有悖于税收公平原则。

另外, 税收政策依然偏重直接优惠, 间接优惠力度不够。如研发费用加计扣除比例偏低, 联合开发和委托开发的费用能否加计扣除不明确, 原加计扣除递延抵扣的期限太短且能否延续不确定, 购入用于科技开发、技术改造的设备投资额取消了抵免税额的优惠待遇, 减免税期间的加速折旧没有达到税收优惠的目的。对于风险投资体系的建立缺乏比较完整的税收优惠措施。

(三) 税收政策与循环经济发展

我国目前贯彻循环经济思想的税收政策主要体现在资源节约、环境保护方面: 一是加大节能环保项目所得优惠。对企业从事符合条件的环境保护、节能节水项目的所得, 给予“三免三减半”所得税优惠。二是鼓励企业加大节能减排设备投入。规定对企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额的 10%, 可以从当年的应纳税额中抵免。当年不足抵免的, 可以在以后 5 个纳税年度结转抵免。三是鼓励企业综合利用资源。凡企业生产符合国家产业政策规定的产品所取得的收入, 在计算应税所得时减计收入。此外, 企业综合利用资源生产的水泥等建材产品可享受增值税即征即退或免税政策, 废旧物资回收经营单位销售其收购的废旧物资免征增值税等等。总体而言, 税收政策在支持循环经济发展和环境保护等方面, 起到了积极的作用。但是, 税收政策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; 对资源节约利用和环境保护的引导作用是从属的、派生的, 仍存在很大不足:

1. 现行增值税促进资源综合利用和促进节能生产的效果不明显。一是生产型增值税挫伤了企业购入环保、治理污染等设备机器的积极性; 二是增值税即征即退、减半征收的优惠措

施只集中在生产电力、水泥、新型墙体材料方面,仅涉及煤矸石、石煤、炉渣、粉煤灰、油母页岩等几项,许多其他的循环链以及相应的原料及产品未被纳入;三是在再生资源利用环节,增值税没有形成合理的税负差。四是一些税收优惠政策客观上产生了不利于环境保护的后果,抵消了其他税种的环保功能。如对生产金、银产品的销售收入免征增值税的规定,在一定程度上支持了对金、银矿源的无度开采,加剧了资源的破坏与环境污染;对农膜、农药特别是剧毒农药免征增值税的规定,对土壤和水资源的保护产生不良影响。

2. 资源税在限制资源过度开发和浪费方面作用薄弱:一是资源税的设计思想与可持续发展不相符合。单纯的级差性质的资源税没有正确反映资源的价值,没有充分考虑其促进资源节约和减轻污染的功能;二是税率过低,对资源的合理利用未起到明显的激励作用。三是征税范围太窄,难以遏制对自然资源的过度开采,并使资源下游产品的比价产生不合理,刺激了对非税资源的掠夺性开采和使用。四是以销售量或自用量为依据,对已经开采而未销售或使用的,不征税,直接鼓励了企业和个人对资源的无序开采,造成大量资源的积压和浪费。五是税收调节作用太弱。资源税在全部税收收入中仅占 0.5% 左右,根本起不到对促进资源的合理开发利用、避免资源浪费和配置的不合理所起到的作用。

3. 消费税在社会消费环节对资源利用的诱导功能有待进一步强化。在汽车消费税税目中,为突出环保目的,在小汽车税目下分设乘用车、中轻型商用客车子目,并根据汽缸排量大小不同而适用不同的税率,但对新型(或可再生)能源如天然气、乙醇、氢电池、太阳能和使用其他环保能源的车辆没有优惠政策。而且未能对造成环境极大污染的塑料制品、电池等征收消费税,尤其是消费税对许多重要的战略资源和不可再生资源不能起到限制消费作用。

4. 现行税制中缺乏环境保护和促进循环经济发展的专门税种。与国外相对完善的生态税收和循环经济税收制度相比,我国现行税法对环境和资源保护的定位不高,缺少针对发展循环经济的专门税种,真正意义上的环境保护税种长期缺失。在废气、废物生产环节,没有设置适当的税种,总体上企业的排污负担较轻,环境污染问题未能引起足够重视。税收对资源有效利用和环境保护的作用主要依靠分散在某些税种中的零星规定来实现,这既限制了税收对发展循环经济的调控力度,又难以形成专门用于环保的税收收入。

(四) 税收与区域经济发展

不均衡成长理论认为,在经济不发达阶段,政府通常更强调产业布局的非均衡性,即强调优先发展具有某些优势的地区,使其实现超常规增长,成为区域增长极,从而带动其他地区以及整个国家经济的增长。而当经济较为发达后,产业布局则从社会稳定大局出发,侧重强调地区经济的均衡性,对经济落后地区进行扶持。由于任何国家的经济增长过程都是其区域经济结构不断波动,区域经济布局也是由非均衡性向均衡逐步演变的。税收政策调整必须在按照产业空间演变自然规律的基础上加快这一演变过程。就促进江苏经济发展方式转变,当前应重点抓好苏北区域经济发展,要适当调整苏北税收弹性系数。从主要指标来看,近年来地税收入的增幅远远高于国内生产总值和财政一般预算收入的增幅,地方税收宏观税负问

题值得关注,同时虽然苏北宏观税负在全省排名偏后,但税收弹性系数高于全省平均水平。2007 年,苏北五市地方税收平均宏观税负为 3.62%,低于全省平均宏观税负 1.72 个百分点,但从税收弹性看,苏北五市弹性系数为 3.02,高出全省平均 0.68,最高的为宿迁市,达 4.76,盐城的弹性系数虽处于五市末位,但仍高出全省平均 0.11。由于苏北五市经济结构的特点决定了经济总量中单位 GDP 含税量较低,而地方税收收入一直超 GDP 增长,后续税源不足,直接影响着地方税收的可持续增长。

(五) 税收与收入分配

近年来,随着我省经济的持续快速发展,城乡居民收入有了较大幅度的增长,人民生活进一步改善。与此同时,我省社会保障制度的改革发展也取得了长足进步,城镇居民的基本生活保障水平得到相应提高。但也应该看到,目前收入分配领域仍然存在一些不容忽视的问题,如城乡之间、地区之间、行业之间的收入差距仍在扩大,一些行业收入水平过高,分配秩序还没有完全理顺等。虽然我省的收入差距拉大问题是在居民收入普遍得到提高的前提下出现的,但收入差距持续扩大,也会给社会的长期稳定和经济的持续发展带来隐患。因此,应采取积极措施,制定有效的税收政策,遏制和逐步缩小收入差距。今年国家将工资、薪金费用扣除标准从 1600 元调高到 2000 元,就是充分发挥个人所得税的调节作用。当然个人所得税调节收入分配的作用未得到充分发挥,这是多种原因形成的,包括初次分配不规范;个人所得税法不完善;征管手段落后;个人所得税征管的外部环境不配套,税务机关收集、获取个人收入情况的渠道不畅,难于掌握税源,对高收入者的税收征收管理乏力等等。

四、促进江苏经济发展方式转变的税收政策建议

(一) 鼓励产业创新升级,强化税收产业政策的导向功能

税收政策要突出江苏的产业政策目标,明确产业发展序列,引导资金和生产要素的合理流动。在国家税收法规允许的范围内,适当加强对农业、服务业、能源、交通、原材料等产业的税收优惠,加快我省产业结构升级速度。具体政策建议如下:

1. 促进区域税收优惠政策和产业税收优惠的协调

对苏南经济较发达的地区,应以国家的产业政策导向为主确定优惠税率,下一步逐步取消对苏南地区的区域税收优惠,鼓励其向高、精、深方向发展。苏北地区工业基础薄弱,农业经济比重大,其税收优惠政策可重点鼓励农业资源的合理开发和综合应用,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,提高经济发展水平。

2. 加大促进现代服务业发展的税收政策优惠力度

现代服务业是经济持续发展的主要增长点,是缓解就业压力的主渠道,是增强国际竞争力的战略举措。当前,我省服务业总体技术含量不高,生产性服务比重小,因此,亟需加大税收扶持力度,促进现代服务业的发展。

(1) 优先扶持高新技术新型服务业。计算机及软件的新型服务业发展是制造业产业升级的强大的推动力,税收政策应优先促进软件服务业、移动通信增值服务、第三代移动通信

服务等行业发展,促进信息传输服务业、信息资源及内容服务业产业整体技术水平和创新能力的提升,进一步推动 ICT 技术在部分领域的深度集成应用。加快培育新型服务业,促进技术与服务的融合发展,对新型服务企业在开办初期给予一定期限的营业税和所得税减免。对生产型企业接受新型服务企业提供的劳务支出允许计算进项税额进行抵扣。

(2) 税收政策要有利于文化体育卫生产业增加投入。江苏的文化产业总量偏小,尤其是苏中、苏北地区,文化消费意识滞后,资金投入不足,阻碍文化产业进一步发展。引导社会资源向文化、体育、养老、特殊教育、非义务教育、社区服务等服务领域集聚,促进这些产业的发展。对单位和个人通过县级以上人民政府对文化、体育、卫生等部门的捐赠允许所得税前全额扣除;对县级以上人民政府举办的各类文化体育活动所取得的门票收入免征营业税。对企业和个人投资新建的文化体育设施并向公众开放,其购进的设备、设施允许作为进项税额抵扣,形成固定资产的允许计提折旧在所得税前扣除。对企业和个人从事养老、医疗、特殊教育、非义务教育等劳务取得的收入免征营业税。

适当调整娱乐业征税范围。目前我省人均收入接近 3000 美元,随着人民生活水平的提高,在物质生活得到基本保障以后,人们将追求精神层面的享受。台(桌)球、保龄球、射击、跑马、蹦极、卡丁车、热气球、动力伞、射箭、飞镖等项目将进入人们的日常生活中,而现行营业税把这些项目列入娱乐业税目中,适用 20% 的税率。建议将此类项目列入文化体育业征收营业税,从而有利于提高居民素质、促进精神文明建设。

(3) 配合江苏金融服务业发展规划的和江苏旅游倍增计划的实施,在统一执行国家营业税政策的基础上,建议将金融保险业、旅游业营业税税负由 5% 下降低到 3%,采取财政返还形式,让利于金融服务企业和旅游企业,促进江苏金融服务产业和旅游产业加速发展。

(4) 大力扶持咨询、法律、会计、资信评估、市场代理等中介服务业及各类经纪人,逐步形成多主体、多层次、全方位的社会化服务体系,为企业提供创业辅导、诊断、咨询、评估、培训等服务。对中介机构取得的收入,给予三年免征营业税,减半征收房产税和土地使用税。对中介机构的从业人员取得的收入在征收个人所得税时按月减除一定的学习费用,用于知识的更新。

(5) 鼓励发展生产性服务业,尤其是现代物流业。江苏具有几百公里的长江岸线,高速公路连接南北东西,铁路纵横交错,发展现代物流业有着得天独厚的优势。加快发展,赢得先机是现代物流业的当务之急。对省重点物流企业建议参照国家试点物流企业,享受扣除分包的仓储收入和运输收入后的差额征收营业税的优惠政策,以大力扶持我省优质物流企业的发展,推动物流产业的升级。

(二) 完善自主创新的税收政策

1. 尽快在江苏推开增值税转型改革工作

增值税由生产型向消费型转换,可以进一步消除重复征税,有利于鼓励投资,促进产业结构调整和企业技术升级,为企业自主创新创造更加宽松的税收环境。目前,增值税转型试点由东三省扩大到中西部 26 个大中城市,江苏不在试点范围,建议以省政府名义,向中央报

告,争取尽快在江苏范围内实行增值税转型工作。同时,放宽增值税对一般纳税人认定标准的限制,进一步促进江苏中小高新技术企业的发展。

2. 加大对高新技术企业的扶持力度。提高技术开发费加计扣除的比例,确定当年不足抵扣时的递延办法;明确联合开发和委托开发项目的研发经费享受加计扣除优惠;允许从事高新技术产业研发生产的企业建立科技发展准备金制度,按照销售收入的一定比例提取技术开发准备金并准予税前扣除;对科技型中小企业用税后利润进行研发和再投资的,可给予一定比例退税支持,准许企业投资的净资产损失从应税所得额中扣除。

3. 完善鼓励风险投资的税收政策。对创投企业投资于高新技术企业的风险投资收入可给予较长期限的免税优惠,扩大投资抵免范围,允许股权转让损失抵扣企业所得税;对法人或者居民投资于创投企业获得的持有期的投资收益,减免企业所得税或者个人所得税;对创投企业将投资高新技术企业获得的利润再投资于高新技术企业,或者创投企业的股东将转让股权获得的收益再投资于创投企业的,给予再投资退税。

4. 完善对科技人才培养与激励的税收政策,鼓励对教育科技的投入。适度提高高新技术企业职工教育经费的税前扣除比例,对科研人员通过技术开发、技术转让、技术咨询和技术服务获得的收入减免个人所得税,对科研人员从各级政府(而不仅是中央政府)获得的科研和创新方面的奖励免征个人所得税。对个人向教育培训机构和科研机构的捐赠,准予全额税前扣除。

5. 将创新激励政策向最具创新驱动力的民间企业和中小型企业倾斜。连云港的代表认为,占中国企业数量 98%的中小型企业是创新经济赖以建立的基础。应加大对中小企业的税式支出力度,通过对 R&D 费用抵免、先进设备的加速折旧、技术转让收入的税收优惠等,促进和保障民间企业自主创新活动的开展,通过制定投资抵免、亏损、结转、减免所得税等措施,降低成本和风险,增加收益,鼓励对中小企业投资。

(三) 以制度创新推进循环经济发展

税收是助推循环经济发展的有力手段,在宏观长期目标上要注意以下方面:

1. 建立和完善循环经济立法,为制定促进循环经济发展的税收政策提供法律依据。我国现在已经有了发展循环经济的理念,并体现在“十一五”规划的建议之中,但是真正要发展循环经济,必须建立健全循环经济法律法规体系,包括发展循环经济的基本法和若干专项法规,为我国构建循环经济社会,制定促进循环经济发展的税收政策提供了法律保障。

2. 构建限制资源过度开发和减少污染物排放的税收政策体系。应针对各税种的特点,有针对性地加以完善。在减少污染物排放方面,资源税、环境保护税和消费税均能起到作用,但是不同税种在减少污染物排放方面作用同样是不一样的。对于减少污染而言,在什么样的税种或环节中进行控制,或者在不同税或环节中,税收额度的分配,各税种如何搭配,是一个非常重要的问题。

3. 注重税制体系的规范和税种之间的协调。为推进经济发展方式转变、助推循环经济发展而实施的税收政策和制度调整时,要避免宏观税负过快提高,要选择“有增有减”的原则,

对现行税制体系进行结构性调整,即在增加和调整对资源和污染行为课税的同时,减少对劳动和资本的课税,避免由于增加了对资源和环境污染的征税,出现提高整体宏观税负水平、加重企业税收负担、推动商品价格上涨等现象。

微观上应从设立新税种,改革具体税种两方面逐步调整和完善我国发展循环经济的税收政策

1. 开征环境保护税种。可以由中央政府通过立法开征专门的环境保护税税种,在其中设置具体的税目,将具体税目的开征权、具体税率的确定权等赋予省及地方政府。建立单一专门税种、多税目、多环节征收的环境税制度。

2. 建立绿色关税体系。在进口税收方面,对进口国内不能生产的、直接用于生产节能产品的设备、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;对一些污染严重、影响生态环境的进口产品课以进口附加税或是限制其进口。根据国家能源政策导向,调整原材料、初级产品、半成品等出口货物的退税率,通过降低乃至取消部分资源性产品的退税率来控制资源性产品的出口。

3. 改革资源税。一是扩大征收范围。将土地、海洋、森林、草原、滩涂、淡水和地热等自然资源列入征税范围;将现行资源性收费改为征税。二是完善计税依据。对从量定额征收的应税资源的计税数量,由销售或使用数量改为实际开采或生产数量,并适当提高单位税额,特别是对非再生性、非替代性、稀缺性资源征以重税,以此限制掠夺性开采与开发。三是调整税率。对铁、煤、石油等非再生金属和非金属矿产品实行定额税率和比例税率相结合的复合计税办法,即先在开采或生产环节实行定额税率从量计征,之后在销售环节根据销售价格再实行比例税率从价计征。

4. 完善增值税。一是在全国范围内率先在环保和节能等固定资产的购置上实行消费型增值税,以适应企业技术进步、技术创新的迫切需要;二是完善增值税抵扣链条。将资源综合利用企业(如垃圾发电厂、废旧电池处理厂)从外部购入或无偿取得的废渣等原材料、循环利用的内部废物等纳入增值税抵扣链条中;三是取消对农膜、农药特别是剧毒农药免征增值税规定,以免对土壤和水资源的保护产生不良影响。

5. 完善消费税。(1) 将非循环经济范畴的重要消费品纳入消费税范围,尤其是应把资源消耗量大的消费品,如一次性生活用品、高档建材、原浆纸列入消费税的征收范围,拉开其与循环经济产品的税负差距。(2) 对使用新型或可再生能源的低能耗的交通工具实行低税或免税。对于资源消耗量小、能循环利用资源的产品和不会对环境造成污染的绿色产品、清洁产品不征收消费税。(3) 对电池、及会对臭氧层造成破坏的氟利昂产品也应列入消费税的征收范围;通过对企业生产有害环境的产品征收消费税的方式,提高其生产成本,通过价格信号限制破坏生态环境的消费,鼓励健康性的消费和保护资源环境的绿色消费。

(四) 以税收政策促进区域经济协调发展

1. 实施“振兴苏北”战略和沿海开发战略,培植地方经济税源。促进苏北发展,是江苏“十一五”时期发展的重大任务。未来江苏经济发展空间在苏北,苏北的优势是沿海,沿海

的优势在港口，为让江苏沿海“洼地”隆起，我们要紧紧抓住沿海开发新一轮发展机遇，加快发展苏北港口群，通过临海产业发展带动苏北区域经济发展。

2. 从县市层面上来看，要促进县域经济发展。县域经济是宏观经济与微观经济、工业经济与农业经济、城市经济与农村经济的重要结合点，是支撑区域经济发展的重要基石。就苏北而言，之所以发展相对滞后，主要集中体现在县域经济发展的差距上。加快发展县域经济，是振兴苏北的一项重大任务。近几年来，苏北县域经济发展出现了好的势头，2007 年已有 14 个县（市）生产总值超过百亿元。发展苏北经济，必须把加快县域经济发展进程作为紧迫任务。

（五）强化税收调节居民个人收入差距作用

1. 规范初次分配秩序，增加初次分配的透明度。初次分配是个人收入的源头，初次分配是否规范、透明直接影响税收的征收水平。因此，要加强对高收入者个人所得税征收管理的力度，解决当前普遍存在的个人收入分配的隐性化、隐匿瞒报的问题；要推广实行个人银行工资账户，单位必须通过个人银行工资账户向职工支付报酬；对个人独资企业、合伙企业 and 个体工商户，必须建立健全核算制度，合理区分经营费用和个人生活费用，严禁将个人生活费用作为经营费用，在经营收入中扣除。

2. 完善个人所得税征收治理的配套条件。包括建立健全建立个人收入信息报告制度、个人财产实名登记制、个人（家庭）信息共享机制等。规定年度终了后个人纳税人要向税务机关报送上年收入的详细情况，并缴清应缴税款；建立支付人向税务机关报送向个人支付情况的制度，规定所有单位和个人凡是支付给个人的收入，都必须向税务机关报告收款人、支付原因、支付金额、支付时间等情况，以便税务机关监控、审核个人申报纳税的情况。建立统一的纳税人识别号和计算机处理系统。对纳税人进行统一编号，按照纳税人的编号，通过计算机对每一个纳税人的收入和纳税的有关信息进行处理。

3. 授予税务机关评估税额征收的权利。为了打击和遏制有意逃避缴税现象，应授予税务机关评估税额征收的权利。比如个人申报纳税的收入，明显低于财产增加或生活支出，又不能说明来源的，税务机关可以评估税额征税。

4. 改分类税制为综合与分类相结合的税制。即经常性的所得（如工资薪金所得、经营所得、劳务报酬所得、财产租赁所得、财产转让所得）合并一起，按照统一税率计算征税；非经常性所得（如利息、股息、红利所得，偶然所得）继续实行分类计算征税。

5. 优化个人所得税的税前扣除标准。一方面可直接对低收入阶层的应税所得给予多种必要的扣除，例如抚养扣除、高龄纳税人医疗费用、社会保险费扣除，另一方面允许对个人向社会慈善机构和公益事业的捐款给予税收优惠，以鼓励高收入者踊跃捐赠，间接地增加低收入阶层的收入，从而有效地调节个人收入分配的差距。税前扣除标准是一个动态的标准，政府需要随着社会物价指数的变化适时调整而不能固定不变。建议进一步提高个体工商户的起征点，将现行的起征点由原来的 5000 元提高到 10000 元，从而间接增加居民个人收入。

6. 扩大再就业税收扶持力度。延长就业税收优惠期限，扩大就业的税收优惠范围。适当考虑降低劳务服务企业享受税收优惠的门槛，降低安置下岗工人的比例。

7. 为了促进经济适用房建设，缓解低收入家庭的购房困难，对政府或经批准的房地产开发企业销售的经济适用房免征营业税。

（执笔人：杨抚生，陆新葵，史玲）