

促进黑龙江省资源型城市可持续发展

税收政策研究

黑龙江省税务学会课题组

摘要：资源型城市可持续发展主要是将城市的主导产业从不可再生资源（多是指自然资源）的开采、加工转向其他产业，使城市逐步摆脱对原有资源产业的单一路径依赖，寻求新的可持续发展的主导产业，实现跨越式发展和可持续发展，它是一项系统工程，涉及到政治、经济、社会、文化、法律等诸多方面的系统演变，需处理好多方面关系，协调发展。本文将从税收的角度分析在黑龙江省资源型城市可持续发展过程中存在的问题，经济调整对税收的影响以及需要税收政策支持。

十七大提出，国家将继续深入推进西部大开发，全面振兴东北地区等老工业基地；加强国土规划，按照形成主体功能区的要求，完善区域政策，调整经济布局。遵循市场经济规律，突破行政区划界限，形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带。这是党中央对老工业基地振兴和资源型城市转型的最新要求和战略动向，为黑龙江省的资源型城市转型指明了方向，提供了机遇，明确了重点。

资源型城市是以本地区矿产、森林等自然资源开采和初加工为主导产业的城市。在我国的资源型城市中，有相当部分经过多年的开发、利用，其所拥有的资源已经枯竭或濒临枯竭，城市转型迫在眉睫；资源尚有一定开采期限的城市或新兴的资源型城市，也存在对资源如何合理开发、有序利用、提早谋划转型对策等可持续发展的问题。因此，研究和推进资源型城市可持续发展，不仅更为紧迫，而且更加必要。

资源型城市转型主要是将城市的主导产业从不可再生资源（多是指自然资源）的开采、加工转向其他产业，使城市逐步摆脱对原有资源产业的单一路径依赖，寻求新的可持续发展的主导产业，实现跨越式发展和可持续发展，它是一项系统工程，涉及到政治、经济、社会、文化、法律等诸多方面的系统演变，需处理好多方面关系，协调发展。本文将从税收的角度分析在黑龙江省资源型城市可持续发展过程中存在的问题，经济调整对税收的影响以及需要税收政策支持。

一、现阶段黑龙江省资源型城市特点及发展现状

（一）产业总量大、分布广，资源型产业的发展提高了黑龙江省总体城市化水平

黑龙江省矿产资源丰富多样，围绕黑龙江省矿产资源的开发，形成了重要的资源基地和拥有较强生产能力的大型矿产资源产业企业。黑龙江省有大庆油田，在全国占举足轻重的地位；鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河都是国内特大型煤矿；东北地区蕴藏着丰富的森林资源，

是全国三大林业基地之一，2006 年黑龙江省活立木总蓄积量 15 亿立方米，各类矿产资源型产业产量占全国同行业产值的比重也很高，黑龙江省石油和天然气开采业产量占东三省的 70.7%。在资源开发和资源产业发展的带动下，黑龙江兴起了一批资源型城市，目前黑龙江省十三个地市中七个资源型城市，其中四个煤城、一个油城、两个林城。资源型城市的兴起和发展，极大地带动了黑龙江整体城市化水平的提高，已超出自己的经济发展水平，呈现出超前发展的态势，这也是资源型城市自身兴起、发展的规律决定的。

（二）二产占中心地位，一产下降但仍占较大比重，三产比重不断提高

黑龙江省地处边疆，自然资源丰富，耕地面积和森林蓄积量居全国首位，是重要的商品粮基地和原油、煤炭、木材等工业原料和工业装备生产基地。黑龙江省第一产业比重近年持续下降，由 2000 年的 12.2% 降为 2006 年的 11.9%；第二产业比重稳定，近 8 年基本无太大变化，仍占据主导地位，2006 年占地区生产总值的 54.4%。工业部门保持较高增长，基本发挥了牵引经济发展的作用，但基础工业基地特征未改变。从工业内部结构看，重工业与轻工业之间仍是重多轻少，2006 年轻重比例为 17.3:82.7，差距较大。特别是以原材料、资源加工部门为主，第三产业发展相对迟缓，由 2000 年的 32.9% 增至为 2006 年的 33.7%。为了发展第三产业，不得不投入许多社会资本，占用了本应投向工业、农业的改造资金。

（三）资源型城市有着鲜明的“计划经济”色彩

建国以后，能源和原材料一直是国民经济的“瓶颈”，国家始终把发展工业作为国民经济的重点，集中人力、物力、财力进行会战。正是在这个大背景下，我省的资源型城市缘资而建，迅速崛起。与一般综合性城市相比，其成长过程有着鲜明的特色，有着更为浓厚的计划经济色彩。国家对能源和原材料工业从建设、投入一直到产出都实行着高度集中的指令性计划，这对我省的资源型城市的迅速形成有着十分重要的作用，也给资源型企业以及由此发展起来的整个城市打上了深深的“计划经济”的烙印。正如专家所说的，“资源型城市是计划的城，缺少现代意义上的市”。即使是改革开放以后，我省的资源型城市也是进入市场最晚的行业之一，其产品的指令性计划直到九十年代才逐步取消。计划经济对资源型城市的渗透度和持续影响，远远超过一般综合性城市。

二、黑龙江省资源型城市可持续发展中面临的主要困难

黑龙江省是我国最早的重工业区，“一五”时期全国 156 项重点建设工程中，有 21 项是布局在东北煤矿基地的有关煤炭资源开采和综合利用的项目。在计划经济体制下，资源型城市的各种问题被隐性化了，各种问题在几十年后资源枯竭的时候逐步显现出来。

一是经济结构单一，增长缺乏后劲。资源型城市在经济上严重依赖资源开采、加工，资源产业一业独大，产业链条短，可持续发展能力弱，多数资源型城市资源开采及其加工业占工业总产值的比重在 50% 以上，相当多城市超过 70%。以 2004 年和 2006 年数据为例（见表 1），黑龙江省双鸭山、七台河、鹤岗、大庆 4 城市国有及国有控股工业企业增加值分别

占各市工业增加值的比例始终在 60%以上, 2004 年平均高达 82%, 虽然国企改革取得了一些进步, 非国有经济地位得到提升, 但资源型城市的国企改革还远没有到位, 至 2006 年, 平均比例仍高达 74%, 尤其是大庆市, 产业布局几乎没有变化, 国有经济还是一统天下。地方经济发展直接受资源产品价格波动影响, 难以有长期稳定的经济增长。

表 1 四城市国有及国有控股工业企业增加值占全部工业增加值比重

年度	双鸭山	七台河	鹤岗	大庆
2004	78.8%	62.9%	92.0%	96.6%
2006	58.6%	61.7%	78.4%	96.6%

二是生态环境破坏严重, 部分矿区存在地质灾害隐患。目前, 全国每年 85% 的工业废弃物来自矿山开采。据不完全统计, 我国金属尾矿、煤矸石堆积已超过 50 亿吨和 40 亿吨, 并且以每年 4—5 亿吨剧增。一些地方的煤矸石山已发生多起坍塌和自燃事故, 造成人员伤亡。因采矿活动诱发的地面坍塌、滑坡、泥石流等次生地质灾害时有发生, 每年造成的直接经济损失超过 100 亿元。由于长期过量采伐林木, 伊春的红松林被砍伐 98%, 小兴安岭等地生态功能急剧下降, 蓄水固土抗风沙能力明显减弱。大庆由于开采石油造成森林覆盖率大幅下降, 草原退化、盐碱化和沙化的面积已占总面积的 84%。由于地下水资源严重超采, 一些资源型城市出现大范围地下漏斗。

三是开采难度加大, 成本上升。黑龙江省的资源型城市目前绝大多数进入开发后期, 开采难度日益增加, 成本不断上升。在鹤岗, 目前矿井开拓深度最深已达 750 米, 业已查明断层大于 30 米的断层 326 条; 各煤层均含瓦斯; 随着开采难度的增加, 地质条件更加复杂, 瓦斯涌出量大幅增加, 各项费用不断增加, 致使煤炭生产成本以每年 5% 的速度递增。在大庆, 由于长期过度开采, 开采难度日益加大, 油田综合含水达到 90% 以上, 同时开采成本也上升得很快。

四是资源储量大幅下降。资源是资源型城市发展的生命线, 没有了资源保障和供给, 资源型城市的发展就会陷入资源缺乏, 经济产业衰退的困境之中。

原油资源方面, 目前大庆每年新探明的可采储量不足 2000 万吨。从 1998 年开始, 大庆油田每年以 150 万吨—200 万吨的速度递减 (见表 2)。乐观估计, 到 2010 年原油产量将下降到 3500 万吨, 到 2020 年将减少到 2000 万吨。原油产量的下降, 相应地会使当地 GDP 每年递减 20 亿元左右, 地方财政减收 4000 万元左右。如果不尽快发展接续产业, 就会出现油降城衰的局面。

表 2 大庆市 2002—2006 年原油产量表

年度	2002	2003	2004	2005	2006
产量 (万吨)	5013	4840	4667	4495	4340

森林资源方面，作为我国最大的森林工业基地的伊春市，由于长期过量采伐，可采林木资源枯竭。目前伊春林区活立木总蓄积已由开发初期的 4.28 亿立方米，减少到 2 亿立方米；成熟林蓄积仅剩 680 万立方米，比开发初期减少 98%，扣除保护区、种子林等，实际已经无林可采。

煤炭资源方面，黑龙江省内有 4 个年产量 1000 万吨级的特大型煤矿：鹤岗、鸡西、双鸭山、七台河，由于长期开采，目前也已面临煤炭资源枯竭或大量关井的局面。特别是，鹤岗矿区煤田面积 252km²，建企 61 年累计生产原煤 6.15 亿吨，目前矿井剩余可采储量 8.8 亿吨，只能开采 40 年。

三、资源型城市经济可持续发展对税收影响效应分析

经济决定税收，不仅经济的发展水平和增长速度决定税收收入的发展水平和增长速度，而且经济结构也决定着税收收入的结构，也就是说，经济的量和质决定税收的量和质。

（一）经济税源总量实现历史性突破

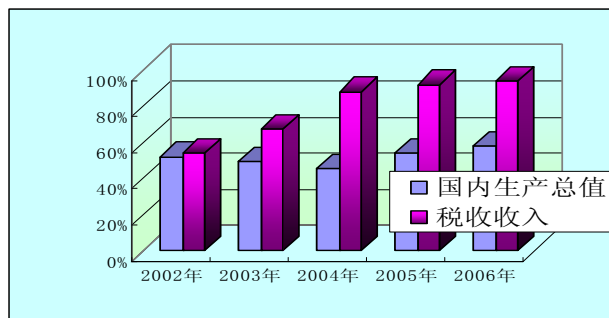
五年来（2002-2006 年），黑龙江省地区生产总值先后突破 4000 亿元、5000 亿元、6000 亿元大关，2006 年达到 6188.9 亿元，年均增长 11.4%，连续五年保持两位数增长，高于全国 1.1 个百分点，是改革开放以来发展速度最快的五年，人均地区生产总值突破 2000 美元，主要经济指标均创历史最好水平。

与此同时，黑龙江省国税系统共入库税款 2390.34 亿元（不包括海关代征、车辆购置税、未扣除出口退税，下同），全省国税收入规模由 2002 年的 333.4 亿元增长到 2006 年的 664.28 亿元，年均增长 15.9%。2004 年突破 400 亿元，2005 年突破 500 亿元，2006 年突破 600 亿元，五年间上了三个台阶，实现了历史性突破。

（二）经济结构调整日趋完善，非公有制经济蓬勃发展

资源型城市的转型之路，要由公有经济畸重转向多种所有制经济共同发展。非公有制经济的健康发展，有利于活跃经济生活、扩大就业。党的十七大再次强调“坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，毫不动摇地巩固和发展公有制经济，毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，坚持平等保护物权，形成各种所有制经济平等竞争、相互促进新格局”。

图 1 非国有经济 GDP 及税收收入图



以鹤岗市为例,可以看出(见图 1),随着非公有经济的蓬勃发展,以股份制经济和个体私营经济为主体的非公有经济近些年则呈现出总量逐年递增的趋势,所占比例由 2002 年占 GDP 总值 52% 上升至 2006 年占 GDP 总值的 58%,上升了 6 个百分点,非公有经济税收收入由 2002 年占 GDP 总值 54%,上升至 2006 年占 GDP 总值的 94%,上升了 40 个百分点。可以看出:随着经济结构调整,非国有经济发展迅猛,由原来是国有经济的重要补充,发展成为与公有制经济相互支撑,互为补充和竞争、共同发展的所有制格局。

四、近年来资源型城市可持续发展的税收政策调整的总体评价

(一) 老工业基地税收政策调整效应

1. 增值税转型政策执行情况及效果

从我省经济运行状况看,增值税转型对经济的拉动作用和投资的促进作用还是非常明显的(见图 2)。2006 年,我省规模以上工业增加值完成 2554.5 亿元,比上年增长 15.2%;全社会固定资产投资完成 2235.9 亿元,比上年增长 29.1%。2007 年,我省规模以上工业增加值完成 2871.9 亿元,比上年增长 15.8%;全社会固定资产投资完成 2864.2 亿元,比上年增长 28.1%。可以看出,转型政策的实施保证了规模以上工业增加值的稳步增长和固定资产投资的快速增长。

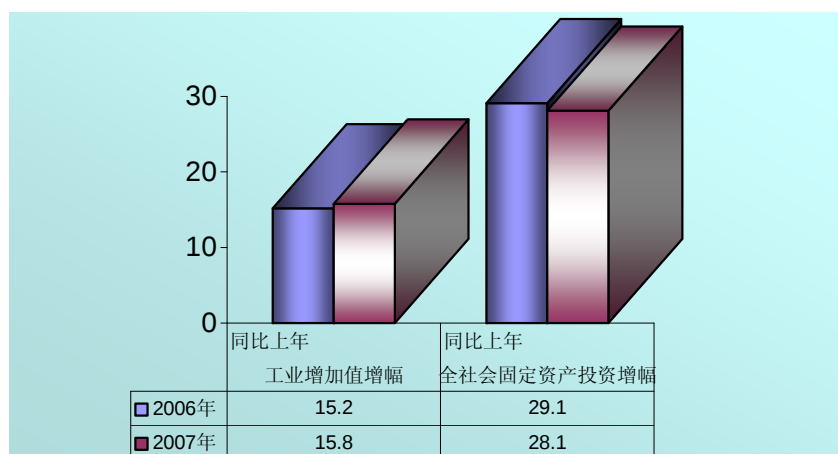


图 2 2006 年、2007 年工业增加值、固定资产投资增幅对比图

增值税转型在我省开展近三年半以来,在促进地方经济发展方面发挥了积极的作用。截止到 2007 年末,全省纳入增值税转型试点企业 8167 户,占全省一般纳税人总户数的 24.7%。自 2004 年 7 月 1 日起,新发生新增固定资产进项税额为 26.79 亿元,共抵退税 21.04 亿元,占企业新增固定资产进项税发生额的 78.5%,待抵扣固定资产进项税 5.7 亿元。退税主要集中在装备制造业、石油化工业和农产品加工业三个行业,装备制造业占全部退抵税的 24.2%,石油化工业占全部退抵税款的 42.8%,农产品加工业占全部退抵税款的 17.5%(见图 3)。

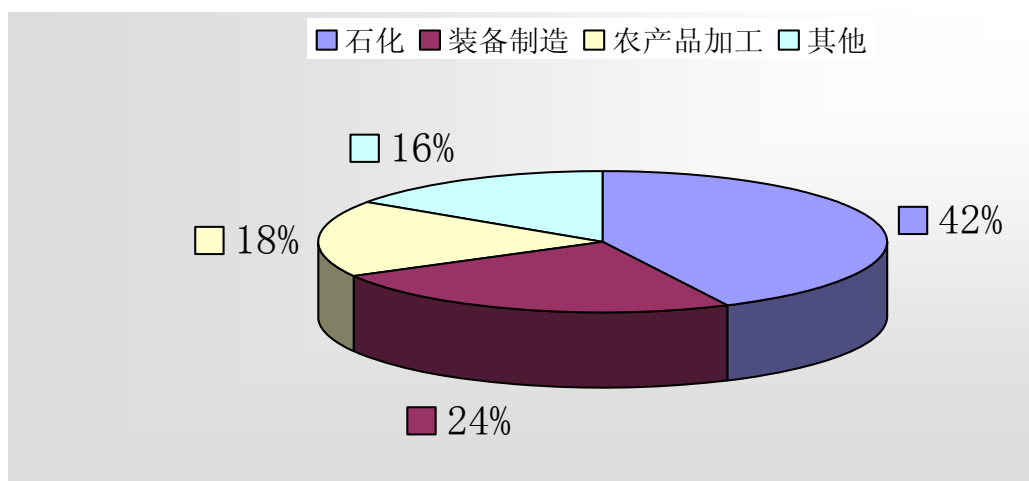


图3 截至2007年分行业累计抵、退增值税情况对比图

老工业基地税收政策的实施对我省整体经济发展来说是意义重大，影响深远。有利于实现经济的长期、协调、持续发展，使税收与经济增长之间的比例关系更加合理，减轻了试点企业的税收负担，增强了企业的后劲，对老工业基地企业的改造、发展和吸引外资都将产生巨大的推动作用，即使短期减收的税金也可以在以后经济发展中被弥补，也将取得良好的社会效益和经济效益，以促进税收收入的持续稳定增长。

2. 增值税转型政策执行以来出现的问题

目前，增值税转型政策存在的主要问题有以下几点：

一是增值税转型政策落实不充分。目前，采取增量退税方式办理退抵税，可以享受政策的试点企业不是很多。从已纳入转型范围纳税人看，能够实现税收增量的企业不到两成。由于企业没有增量税额，不能办理退税手续，只能长期在应交税金-待抵扣税金科目长期挂账。特别是我省标志性的老国有工业企业由于包袱较重，经济效益无法在短时间内明显提高，无法实现税收增量，也就享受不到政策的优惠。

二是试点企业认定标准复杂、操作难度大。由于中发[2003]11号文件提出的行业概念不够明确，因此在认定上需要掌握其产品在国际中的分类；个别企业生产产品在行业分类上交叉较大，认定不准将导致企业无法享受到优惠政策；企业主辅分离，主业为非增值税转型项目，而辅业为增值税转型项目，按现行标准辅业必须单独设立才可享受增值税转型政策。由此可见，增值税试点企业认定工作量和复杂性给税务管理带来了较大的压力。

三是退抵税手续过于复杂、繁重。由于退抵税的计算方法较复杂，手续繁多，纳税人和税务机关普遍感到工作量大，操作上存在相当难度。税务机关工作人员要花费大量时间和精力进行调查、测算、统计、辅导纳税人填表等工作，相对淡化了日常的其他管理工作，降低了工作效率。

四是政策执行过程中出现一些具体问题尚未解决。如试点企业购进生产用机动车享受政策问题。目前机动车销售单位只能开具一种发票，即机动车销售统一发票或增值税专用发票。试点企业购买机动车取得机动车销售统一发票，可以在公安交警部门办理机动车落户手续，但由于属于普通发票，无法按规定享受增值税转型政策；试点企业购买机动车取得增值

税专用发票,可以按规定享受增值税转型政策,但公安交警部门不予办理机动车落户手续,二者产生矛盾。目前这部分进项税暂挂在“待抵扣固定资产进项税”科目中;再如出口的生产企业享受增值税转型政策问题。对已享受“免、抵、退”税收优惠政策的增值税转型试点企业,其购进固定资产的进项税额,按照目前采取增量的退税办法,对于产品出口比重较大的该类企业,由于缺少或没有增值税应纳税额,固定资产进项税只能长期挂在“待抵扣固定资产进项税”科目中,无法及时享受优惠政策。这样,直接造成该类企业购进固定资产进项税额部分的资金将被长期占用。

(二) 呆账税金的政策调整效应

《国家税务总局关于印发〈欠缴税金核算管理暂行办法〉的通知》(国税发[2000]193号)对欠缴税金的范围、核算、呆账税金和核销死欠的确认、欠缴税金的管理及清缴都作出了具体规定,从而使欠缴税金的核算和管理都有法可依。所有未缴的呆账税金、往年陈欠和本年新欠的应缴未缴滞纳金都必须实行“账外核算”,进行专项反映,不再纳入应征数核算反映,核销死欠应附报法院判决书或法定清算报告复印件。

《国家税务总局关于修订欠缴税金核算方法的通知》(国税函[2001]812号)又进一步明确了欠缴税金的修订原则:将全部欠缴税金根据所属期按照2001年5月1日划分为两大部分进行反映,对于2001年5月1日之前发生的欠缴税金,单设账外科目进行反映,这部分欠税通过一次性限期清理,彻底清出底数,这部分欠缴税金数字今后不得再增加。

但是由于东北地区老工业基地多年来受计划经济影响,历史包袱沉重,欠税(尤其是呆账)多年来一直居高不下。国家虽然自2001年5月1日开始,将企业欠税都转为呆账税金,但只是挂账,核销却有严格的程序(核销死欠应附报法院判决书或法定清算报告复印件),由于煤炭资源型城市的国有煤炭企业都是由原矿务局转制而来,这些企业一直是地方经济支柱,曾经为地方和国家建设和发展做出过卓越贡献,但多年来受计划经济影响,企业不能自主经营,由国家指定销售,不能深入市场经济的大潮中,造成企业负债累累,甚至资不抵债。企业的破产需要太多程序和手续,涉及太多的人员,破产转制简直比新办一户企业还难,企业活不起,又死不了。对转制或翻牌的煤炭资源型企业,原有的税收负担按照《税收征管法》规定,仍由转制或翻牌后的企业负担,税务机关为清欠税款可以说是挖地三尺,用尽各种征管手段,但往往收效甚微,不但如此,有时为维护地方稳定,税务机关的执法行为也受地方政府行为的干扰,煤炭资源型企业欠税的税收征管和呆账核销一直是一项难题。

为进一步振兴东北老工业基地,为企业减负。财政部、国家税务总局于2006年12月15日下发了《关于豁免东北老工业基地历史欠税有关问题的通知》(下称《通知》)。

《通知》明确规定:东北老工业基地企业在1997年12月31日前形成的,截至该通知下发之日尚未清缴入库且符合该通知规定的欠税予以豁免。凡符合通知规定的国有企业、集体企业、私营企业、联营企业、股份制企业、外商投资企业和外国企业以及其它各种经济成份的企业单位等,其1997年12月31日前欠缴的各种工商税收及滞纳金均可豁免(东北老工业基地以外发生的欠税除外)。

以鹤岗市为例,欠税豁免政策共涉及非正常户企业155户,豁免税款13,441,212元;关闭、停产企业28户,豁免税款4,988,155元;在营企业12户,豁免税款25,340,281元。这是继2004年国务院批准在黑龙江省、辽宁省和大连市实施扩大增值税抵扣范围、调

整资源税税额标准和企业所得税优惠等税收政策之后，国家再次出台税收优惠政策促进东北老工业基地振兴。

欠税豁免的税收政策实施，是对东北老工业基地的一项重大优惠措施，这项“豁免令”相当于间接向这些有政策性欠税的企业注资，使得长期挂账的欠税变成了企业的资本。对于解决资源型城市长期居高不下的历史欠税来说，无疑是一方良药，既可减轻国有大中型企业的负担，缓解企业资金短缺的困难，涵养税源，又可减轻国税机关催欠的工作压力，构建和谐的税收环境，为地方经济发展做出贡献。

（三）落实增值税起征点，加大非公有制经济的发展

非公有制经济是推动资源枯竭型城市经济可持续发展的重要生力军，必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，激活市场竞争机制，充分发挥民营经济在城市可持续发展中的产业结构调整、促进经济增长、扩大就业和活跃市场等方面的重要作用。为此，必须按照十七大报告中两个“毫不动摇”的要求，继续下力量加大对个体私营经济的扶持力度，有什么障碍就解决什么障碍，放宽市场准入，消除体制性障碍。凡国家法律法规没有明令禁止的领域，都对个体私营企业开放，为个体私营经济营造一个良好的外部发展环境。

根据《财政部、国家税务总局关于下岗失业人员再就业有关税收政策问题的通知》精神，个人经营者销售货物的增值税起征点幅度为月销售额 5000 元，销售应税劳务起征点幅度为月销售额 3000 元，按次纳税增值税起征点幅度为每次（日）销售额 200 元。提高增值税起征点政策出台后，对全省广大个体工商业户，尤其对下岗再就业职工有着很大的帮助，我省众多的个人经营者将从中得到实惠。这次提高增值税起征点后，惠及全省近 12.5 万个体工商户，使广大个体工商户真正切身体会到了税收优惠。政策的及时跟进，可以有效地缓解社会压力，也将进一步增强下岗失业人员再就业和创业的信心，使许多下岗职工切身感受到党和政府对他们的关爱。

调高增值税起征点肯定会影响一部分税收收入。然而，经济决定税收，只要经济持续、快速、稳定发展，税就会越收越多，越收越旺。对税务部门来说，充分发挥税收杠杆作用，用足用好税收优惠政策，从眼前看会减少一部分税源，给国税部门组织收入工作，甚至是地方财政都会带来一定压力，但从长远看，却培植壮大了经济税源。减少的税收可以通过加强征管、堵塞跑冒滴漏、加大清理欠税力度等措施弥补。当前要采取更加有效的办法，以增值税起征点税收优惠政策为有效载体，用好用足国家的税收优惠，着力解决个体私营经济发展中存在的政策落实不力、税源争嘴、产业集中度低、环境不够优化等问题，尽快激活个体私营经济的活力。大力促进个体私营科技企业的发展，使其在今后工业化、产业化和城镇化的发展中当主体、挑大梁。政府要积极引导个体私营经济参与国有经济布局的调整，在国有经济退出一般性竞争领域过程中，鼓励民营经济企业采取租赁、参股、合资等多种方式参与，为国有经济退出提供实现途径和有效载体，也为个体私营经济拓宽发展空间和领域。要提高个体私营企业的发展水平，鼓励民营企业向集团化、高科技和外向型方向发展，形成一批规模大、经济实力雄厚、水平高、外向型的大型企业集团，使之成为带动地方经济发展的增长

点和生力军。非公有制经济发展速度越快,越有利于城市多元产业的形成并向综合性城市过度,从而避免城市走向衰退。

(四) 认真落实出口退税政策,扶持资源产业焕发生机

经过 2008 上半年的国家宏观经济调控后,中国经济的“三驾马车”——投资正在降温,消费起色不大,而出口却如脱缰之马。可以说,投资“乌云压顶”,可是出口的天空却始终一片晴朗。出口退税不是中央财政的额外支出,而是国家兑现出口货物零税率优惠政策的一种方式。我国对出口货物实行退税,使出口货物以不含税价格进入国际市场,增强了出口货物的竞争能力,调动了出口企业的积极性,促进了我国外贸经济的发展。同时,一方面出口货物的增长促进了我国国民生产总值的稳定增长,提高了生产企业经济效益,从而促进了出口企业流转税、所得税以及地方税收的不断增长。另一方面出口企业通过出口创汇增加了国家外汇储备收入,促进了进口货物的持续增长,进而增加了我国关税及海关代征税的持续增长。因此,出口退税政策的实行,对财政收入的影响是积极的,不是消极的。作为国家兑现出口货物零税率优惠政策的一种方式,出口退税政策符合国际惯例,对促进我国市场经济的发展,促进中国同国际经济大循环一体化的进程意义十分重大

例如:鹤岗市不但是资源城市,而且还与俄罗斯接壤,与朝鲜、韩国、日本毗邻,地理位置得天独厚。发展进出口贸易具有其他省市无法比拟的优势。而随着亚太地区经济的日渐做大做强,东北亚地区经济发展日渐升温,边境贸易更是如火如荼,国家进出口税收政策的调整已是大势所趋。据悉,我国已对现行出口货物增值税退税率进行了结构性调整(2006 年 9 月 15 日起)。

1. 国家鼓励出口的产品的税率将不降、少降甚至提高(重大技术装备、部分 IT 产品和生物医药产品以及部分国家产业政策鼓励出口的高科技产品等,出口退税率由 13%提高到 17%;部分以农产品为原料的加工品,出口退税率由 5%或 11%提高到 13%)。

2. 一般性出口产品的税率将适当降低。

3. 对国家限制出口的产品和一些资源性产品多降退税率或取消退税。对煤炭、天然气、石蜡、沥青、木炭、枕木、软木制品、部分木材初级制品等,取消出口退税政策。

出口退税调整的“一升一降”间,体现出了优化产业结构调控目标。“限制高污染、高能耗和资源性行业的出口,同时扶植高新技术产业出口,与我们的贸易政策相符。

通过政策的落实,促进外向型经济发展。认真开展政策宣传上门服务,简化退税程序,加快审批速度,缩短退税周期,使出口企业在最短的时间内享受到出口退税政策。

(五) 农产品税收政策调整效应

1. 农产品取消农业税

我国自封建社会以来,一直是农业大国,农业税是国家征收的主要税种和财政来源,是农民必须缴纳的“皇粮国税”。随着我国国力的不断提升,使农业税的改革由一种可能与假设,逐渐转化为可以预见和操作的现实。进入新世纪以来,我国先后进行了两次农业税政策调整:一次是 2000 年从安徽开始推向全国的农村税费改革,另一次是 2004 年开始的三到五年内全部取消农业税。这两项政策对于解决“三农”问题,保持农村社会长期稳定是十分必要的。2006 年全面取消农业税后,农民负担大幅度减轻。与农村税费改革前的 1999 年相比,

全国农民每年减负总额将超过 1000 亿元，人均减负 120 元左右，用于减轻农民负担，是关国计民生的大方略，是产业结构调整政策中的一方良药。加快取消农业税的步伐，能充分发挥东北地区“大粮仓”的作用。粮食安全是国家安全的一个重要组成部分。尤其是近几年来，我国和世界的粮食产量连年减产，粮食储备不断下降，已经影响到粮食的供应和粮价的稳定。国际市场粮价持续走高，已造成世界范围内粮食危机和地区动荡，粮食安全问题被提到了重要地位。东北地区是我国的“大粮仓”，其商品粮占到了全国的三分之一。采取农业税免税的政策措施，促进东北地区农业的全面发展，特别是粮食的增产具有重要意义。在东北地区取消农业税，加快统一城乡税制的步伐，这不失为一项重要决策。为此，需要中央财政通过转移支付，给予地方财政（特别是农业产粮大县、市、省）大力支持，使农产品免征农业税这一税收优惠政策在地方真正能不折不扣地得到落实，农民真正得到实惠，生活水平能进一步的提高，保证农业经济的健康稳定发展。

2. 农产品进项税抵扣率由 10%提高到 13%

按照《财政部 国家税务总局关于提高农产品进项税抵扣率的通知》（财税[2002]12 号）规定，自 2002 年 1 月 1 日起，农产品进项税抵扣率由 10%提高到 13%，从而降低增值税税负，进一步拉动农业经济发展，促进农业产业结构调整，农产品制造和加工业获利增加，生产规模扩大，从而拉动地方工业增长，形成一个良性循环的经济运营模式。由于农产品免征增值税，农产品进项税抵扣率由 10%提高到 13%，既不会增加农民负担，又减轻了加工制造业的税收负担（但也造成农产品加工企业“高扣低征”的不合理性），促进了双方共同进步和发展，是一项双赢的税收优惠政策，为建设社会主义新农村提供了物资保证。

五、以积极的税收措施，应对资源型城市可持续发展之路

俗话说，“靠山吃山，靠水吃水”，可是，山之将秃，水亦欲绝，怎么办？这是摆在资源型城市的一个严峻问题……，要成功走出单一资源发展的路线，照搬照抄是不行的，要发挥本地的内在潜力，充分挖掘特有的优势，以新的思路去让老资源型城市焕发出新的光辉。

（一）逐步扩大增值税转型试点范围，提升传统产业

为了更好的实现增值税税改的目标，充分体现消费型增值税优化投资结构和拉动经济增长的效果，提出以下建议：

一是扩大政策执行范围。即在东北地区所有行业实施增值税转型改革，从保持增值税中性和抵扣链条的完整考虑，取消行业试点，有利于规范增值税税制，解决人为设置产业差异、导致抵扣链条的复杂和混乱问题，提高市场配置资源效率，减少各种形式的避税、骗税行为。即便不将范围扩大到所有行业，也应将基础产业如石油、煤炭、电力等行业加入到试点中。以 2005 年数据为例，据测算，如增加石油、煤炭、电力三个行业，抵扣固定资产进项税额为 7.85 亿元，仅占全省增值税的 2.3%，这个比例财政是可以承受的；如果全行业推行增值税转型，将影响增值税收入 15 亿元，对财政收入的冲击也不会太大。

二是改变退税方式，变增量抵扣为全额抵扣，变按季退税为直接抵扣。政策执行以来，

三省一市实际退抵税额对财政收入的影响很小, 财政收入完全可以承受, 即便每年末按照全额抵扣, 也处于财政收入可控范围之内。建议利用当前财政收入连续保持高速增长的有利时机, 改变增量抵扣方式, 实行全额抵扣的办法。同时由按季退税变为直接抵扣, 来简化操作程序, 降低征管难度, 减少征纳成本, 使纳税人充分享受增值税转型政策的优惠, 充分发挥税收优惠政策在振兴东北老工业基地中的促进作用。

三是尽快出台相关配套政策, 解决政策执行过程中出现的问题。对于试点企业购买生产用机动车进项税无法抵退问题, 建议总局将《机动车销售统一发票》纳入防伪税控系统管理, 取得发票后进行认证, 据以计算抵退税额。同时, 由总局与公安部进行联合发文, 对取得《增值税专用发票》的纳税人, 由公安交警部门为其办理机动车落户手续。对于已享受“免、抵、退”政策的出口企业的固定资产进项税抵退问题, 建议此类企业购买固定资产时, 比照即征即退、先征后退企业直接将固定资产进项税额计入“应交税金—应交增值税—进项税额”。

(二) 用好资源综合利用税收优惠, 走可持续发展之路

企业在开采和冶炼过程中, 利用废弃资源回收的各种产品、固体废物的综合利用、废水(液)的综合利用、废气的综合利用、废旧物资的综合利用等多达几百种。如果企业按照《目录》中的规定使用“三废”生产出产品的, 目前享受资源综合利用增值税优惠政策的行业有水泥制造、新型墙体材料制造、煤炭副产品发电、废旧物资利用、污水处理等, 但现行税收政策与发展循环经济的理念和要求还有一定差距。这就需要我们更加重视和发挥好税收对经济的调控作用。对资源综合利用, 国家将大力扶持, 并且将在税收上给予优惠政策。一是对以《资源综合利用目录》规定的资源作为主要原材料, 生产国家非限制和禁止并符合国家和行业相关标准的产品减征或免征增值税, 如对企业生产原料中掺有不少于 30% 的煤矸石、石煤、粉煤灰、炉底渣, 但含土量超过一定比例(50%)的传统建材产品, 不得减免增值税; 对废渣量超过一定比例(70%)的新型建材产品, 免征增值税。减免的增值税税款免征企业所得税。缩短《资源综合利用目录》更新周期, 促进资源综合利用的开发和创新。二是对符合条件的环境保护、节能节水项目以及环境保护、节能节水、安全生产等专用设备, 自取得第一笔销售收入起, 给予一定期限的增值税减免优惠。三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, 对国内不能生产而直接用于发展循环经济的进口设备、仪器, 免征关税和进口环节增值税, 以适应企业技术进步、技术创新的迫切需要, 为发展循环经济创造一个良好的技术支撑体系。通过国家建材产品综合利用、煤矸石发电等税收政策的落实, 积极引导煤矸石、煤气、瓦斯气开发利用以及环境、大气的综合治理等等。形成“资源——产品——再生资源”的良性循环, 从而达到经济效益和环境效益的双赢, 彻底改变过去那种“先污染、后治理, 经济上去了、环境下来了”的经济发展模式。

(三) 加大出口退税政策支持, 提高资源型城市产品竞争力

出口退税率下调, 将直接提高出口企业的成本和定价, 影响产品的市场竞争力。据测算, 出口退税率下调 3 个百分点, 将使出口成本上升 4%, 这将降低出口产品的价格竞争优势。黑龙江省是自然资源比较丰富的地区, 出口退税率下调政策的出台, 将使生产原油、原煤、

木制品等资源性产品的企业受到较大冲击。因此,应向东北老工业基地出台提高出口退税率的出口退税政策,加大对出口退税的支持力度,以提高东北地区出口产品的竞争力。同时,中央财政应该加大支持力度,对黑龙江省执行现有出口退税政策少退的税款通过转移支付方式予以支持,实现出口退税“征多少,退多少,差多少,补多少”,实现真正零税率”的目标,推动黑龙江省的出口贸易增长。

(四) 用税收政策扶植高新技术, 实现产业的换代升级

资源型城市过去赖以立市的资源,主要是不可再生的矿产资源,随着开采时间上的延长,枯竭是不可避免的。而科学、技术、人才等社会资源将超越矿产资源的局限。在知识经济时代,知识人和知识力的竞争将更加激烈,科学技术的作用也会更加突出。当前,要进一步加大税收政策扶植力度,促进我国高新技术产业的发展。

1. 制定鼓励企业自主开发高新技术的税收政策。鼓励企业特别是内资企业自主开发高新技术,是国家核心发展战略的一项极其重要的任务。现行税收鼓励政策在这方面的力度较弱,针对性不强,涵盖的范围也十分有限。因此,必须着手研究和制定鼓励企业自主开发、研制以及推行高新技术的税收政策。税收政策作用的范围,不限于列入高新技术产业领域的企业自主开发,而应包括其他行业的企业对高新技术的自主开发。

2. 对列入国家和省一级重点项目,采用高新技术、信息技术进行整体改造,产品质量和性能达到国际先进水平的企业,免征企业所得税,免征的税款于2010年前作为国家资本金。

3. 对新办理的主营企业70%以上为国家鼓励发展行业的企业,享受15%的所得税优惠。

4. 对在我省内投资用于符合国家产业政策的技术改造项目的企业,其项目所需老工业基地装备制造业设备的投资,5年内可在本企业新增企业所得税中抵免。

通过积极落实国家的高科技税收优惠政策,引导煤炭资源型城市转型方向,大力培育、挖掘和筹集科学、技术、人才等社会资源,使之转化为源源不断的生产力。城市要转型,科学技术是关键,应用高新技术、信息技术来促进资源型城市转型,是现实的必然选择。在城市转型的过程中必须实行技术创新战略,通过发展高新技术,推动产业开发,产品优化,工艺提升,营销、运输和服务的变革,加速城市转型过程。同时有选择地引进一批国内外先进技术,改造传统产业,促进传统产业结构升级。煤转电、煤化油等能源化工产业的开展,适应可持续发展的要求,开发和应用清洁生产技术、环保产业化技术、生态农业技术、废物资源化技术。争取短时期内形成一批科技密集型企业,使其成为新的经济增长点和投资热点。

(五) 进一步调整相关资源税费的收入政策

调整相关资源税费的政策,主要遵循效率和公平原则,一方面切实减轻资源型城市的税费负担,增加当地的经济实力和可持续发展能力,同时也要统筹考虑不同资源型城市各自的资源条件和负担水平,合理调节级差收入。

一是实行矿产资源补偿费率的弹性化。现行的矿产资源补偿费率是比例费率,从始至终不变,而资源开采企业的经营具有周期性特点,不同时期的投入产出比是不一样的。在稳产期,缴纳矿产资源补偿费并不困难,但是到了衰退期,随着开采难度的增加。回采率降低,资源补偿费增加,使原本就深陷困境的企业雪上加霜。因此,调整矿产资源补偿费费率,应该针对企业发展的不同阶段确定不同的费率,建立与资源利用水平挂钩的浮动费率制度,即

根据不同采区回采率实行不同的费率，并实行累进费率。以体现量能负担，保证矿产资源补偿费的及时足额入库。

二是建立环境恢复保证金制度。建立矿山环境治理恢复保证金制度。包括煤炭企业在内的所有矿山企业要按照矿产品销售收入的一定比例，分年预提矿山环境治理恢复保证金，并列入成本，所得税前扣除。

三是提高矿产资源补偿费的地方留成比例。我国目前矿产资源补偿费实行中央与省、直辖市五五分成、中央与自治区四六分成的办法。随着我国很多资源大省都已进入资源衰退期，这些资源大省的经济实力普遍也不强，在支持资源型城市的可持续发展中负总责，分担相当部分的支出任务，财政支出的压力很大。因此，要调整资源开发收益分配关系，煤炭资源有偿使用的收入，中央和地方按比例分成，主要留给地方，按照“取之于矿、用之于矿”的原则，加大对资源勘查开发和矿山企业改革发展的支持力度。国家可以考虑在分成比例上适当上调省级政府的留成比例，缓解各省目前的财政压力，切实保证资源型城市转型的财力需要。

四是资源税的调整和改革。资源税的调整包括：调整资源税的征税范围，把森林资源纳入资源税的调整范围。如前所述，森林资源的乱砍滥伐已经在许多森林城市造成非常严重的后果，因此对森林开采征收资源税，有利于保护环境；改革资源税的税率形式。目前资源税所采用的是定额税率，其缺点在于资源企业的资源税负担与企业的获利能力脱节，稳定增产期的企业获利能力强，资源税负水平相对就低，而对于已经处于濒临资源枯竭的企业，开采条件困难，获利能力差，资源税负相对就要高很多，更加不利于资源型城市的转型。建议可以借鉴我国土地增值税的税率设计思路，将资源税改为累进税率，按照利润水平的高低设计不同的累进税率，并设立免征额规定，如可以规定利润率不到 20% 的免于征收资源税；同时调整资源税的税收优惠政策。现行的资源税只在资源的开采生产环节征收，其税收优惠政策也只能对资源开采企业发挥作用，选择部分煤炭产区进行储量计征煤炭资源税试点，以更加科学有效地组织收入，促进资源合理开采和环境保护，以激励资源开采企业自觉保护资源，提高资源开采效率，保护生态环境。

（六）核销资源型城市历史遗留呆账税金

为支持资源型城市发展，建议国家出台有关税收政策，在已执行的“东北老工业基地企业在 1997 年 12 月 31 日前形成的，截至该通知下发之日尚未清缴入库且符合该通知规定的欠税予以豁免”基础上，将资源型城市需要重点发展和扶植的行业、项目（煤炭、石油、林业以及环保、高新技术企业、农产品深加工、矿产品深加工），以后年度（2001 年 5 月 1 日前）的已转入账外核算的呆账税金、滞纳金，在若干年度内进行核销，使资源型城市的企业真正去掉历年来由于计划经济形成的沉重包袱，轻装上阵，为资源型城市转型、增效和可持续发展奠定基础。

（七）适当提高增值税起征点，促进非公有制经济进一步发展

大力发展民营经济是促进东北振兴的内在动力，应制定有利于非公有制经济发展的税收政策，促进民营经济的进一步发展。根据工商企业平均销售利润率测算，要确保居民生活最低标准，纳税人月销售额应在 5000 元以上。因此，建议将个人经营者销售货物的增值税起征点幅度调整为月销售额 10000 元，销售应税劳务起征点幅度调整为月销售额 6000 元，按次纳税增值税起征点幅度调整为每次（日）销售额 400 元。主要是从目前我国国民经济发展

持续高效发展和涵养税源的角度考虑,适当扩大享受免税的纳税人比例。适当提高增值税起征点,可以从政策上鼓励和扶持社会弱势群体,尤其是下岗失业人员自谋职业、自主创业,促进农村地区经济的发展,鼓励农民脱贫致富,给全省民营经济以更大的发展空间。

(八) 降低增值税小规模纳税人的征收率,避免重复征

我国现行增值税实行多档税率结构,对一般纳税人设置了 17%、13%和零税率三档税率,对小规模纳税人则规定了 4%和 6%两档征收率。在政策执行中存在着以下问题。政策包括的重复征税的矛盾十分突出。由于小规模纳税人购进货物所支付的增值税不能抵扣,重复征税的现象十分突出。商业小规模纳税人从商业企业小规模纳税人购买货物,支付的 4%税金不能抵扣,销售时又缴纳了 4%的税金,被重复征收的有 4%的税金;商业小规模纳税人从一般纳税人购买 17%货物,支付的 17%税金不能抵扣,销售时转嫁了 4%的税金,被重复征收的有 13%的税金。

根据一般纳税人调查,工业和商业企业进销差分别为 18%、11%,税负水平应在 3.4%和 1.7%左右,因此,工业小规模纳税人征收率应调整在 4%,商业小规模纳税人征收率应调整在 2%。

以上八项措施符合国家税务总局局长肖捷同志,在《中国税务》杂志第 4 期发表的《服务科学发展 促进改善民生》一文中产述的观点。即:“当前和今后税务部门的主要任务是:……三、合理调整税收政策,加大政策执行力度。进一步完善农产品加工税收政策,支持农产品加工业发展和农业产业化建设。研究制定有利于节约能源资源和保护生态环境的税收政策,促进节能减排和环境保护,推动建设资源节约型和环境友好型社会。进一步完善出口退税政策,抑制高耗能、高排放、资源性产品出口,不断优化出口商品结构。……继续落实支持西部大开发、振兴东北老工业基地、促进中部崛起等税收政策,促进区域协调发展。”同时这九项措施是可行,并且实施起来并不复杂,简便易行。

结论:从国家的角度看,促进资源型城市可持续发展,除税收政策外,还有其他金融、财政、投资等方面的政策。但税收政策是一个重要环节,它是国家对经济宏观调控的杠杆,使用得当就会收到促进经济发展的积极作用

参考资料

1. 十七大报告
2. 2007《黑龙江省统计年鉴》
3. 2005、2006、2007 年《鹤岗市统计年鉴》
4. 2008 年 1 至 6 期《中国税务》
5. 《黑龙江省经济税源结构与国税收入分析》2008 年 1 月黑龙江人民出版社.
6. 2008 年 1 至 3 期《国家税务总局公报》.
7. 梁平、房冠江、王国伟、曹洪臣《增值税转型改革试点情况的分析与建议》税务研究 2005 年第 9 期

8. 吕玉敏的《煤炭资源型城市可持续发展的思考》，2008 年 4 月黑龙江省国税局网站
9. 张卫、吕玉敏、梁平、马忠喜《黑龙江省增值税转型试点政策运行效应分析及建议》
10. 吕玉敏、白英琦、路俊书、马忠喜《黑龙江省资源型城市转型税收政策研究》
11. 2007 年黑龙江省政府工作报告.
12. 2006 年、2007 年鹤岗市政府工作报告.
13. 宋晓梧《大力促进我国资源型城市可持续发展》.
14. 祝遵宏《资源型城市可持续发展的财政政策研究》.
15. 《论我国增值税制的改革与完善》

课题组组长： 吕玉敏、 肖国富

课题副组长： 梁 平 、 曹 蓓

成员执笔： 马忠喜、白英琦、路俊书、付明秋