

哈大齐工业走廊税收政策执行情况及发展建议

刘晓光(教授) 施捷

(东北林业大学经济管理学院 哈尔滨 150040 哈尔滨市国家税务局 哈尔滨 150010)

【摘要】建设哈大齐工业走廊是用区域发展带动经济全面提升的重大战略举措,对于黑龙江省实现跨越式发展具有重要而深远的意义。本文从国家税收政策角度考察了哈大齐工业走廊建设区的经济税源及税收收入情况,对其税收政策效应进行了剖析,进而提出了推进哈大齐工业走廊后续发展的政策建议。

【关键词】哈大齐工业走廊 税收收入 税收效应 税收政策

哈大齐工业走廊是由哈尔滨、大庆、齐齐哈尔以及沿线的肇东、安达所组成的经济区域。建设哈大齐工业走廊是用区域发展带动经济全面提升的重大战略举措,对于整合资源、调整产业结构、培育新的经济增长点具有重要而深远的意义。为支持哈大齐工业走廊建设,2006年初,黑龙江省国家税务局根据《黑龙江省人民政府关于印发支持哈大齐工业走廊建设若干政策的通知》(黑政发[2005]30号)以及《黑龙江省人民政府办公厅关于印发哈大齐工业走廊产业发展导向指南的通知》(黑政办发[2005]89号),下发了《黑龙江省国家税务局关于认真贯彻落实哈大齐工业走廊产业发展税收政策的实施意见》(黑国税发[2006]75号)。基于此,本文拟在调研基础上全面考察其税收政策的执行情况并提出相应的改进建议。

一、哈大齐工业走廊建设区国家税收状况

目前,哈大齐工业走廊的产业包括装备制造业、医药化工业、高新技术产业、农产品加工业、冶金业、房地产业、建筑安装业、服务业、交通运输业、批发业和零售业等。其中重点是装备制造、医药化工、农产品加工和高新技术等四大产业。

截至2010年年末,入住园区企业有1132户,其中:装备制造业318户,占总户数28.1%;医药化工业158户,占总户数14%;农产品加工业182户,占总户数16.1%;高新技术产业107户,占总户数9.5%;其他行业367户,占总户数32.4%。从注册资金规模看:投资规模在5亿元以上的有15户,亿元以上的项目有70余项。可见,哈大齐工业走廊企业涉及行业较多,其中装备制造业企业户数较多,占有较大的比重;建设区内投资规模大的企业户数较少,企业规模普遍较小。

从企业增加值看:2010年1132户企业共实现增加值64.7亿元,同比增加7.1亿元,增长12.3%。其中:装备制造业23.5亿元,占总增加值36.3%,同比减少0.13亿元,下降0.6%;医药化工业12.6亿元,占总增加值19.4%,同比增加2亿元,增长19.0%;农产品加工业7.7亿元,占总增加值11.8%,同比增加2.4亿元,增长44.7%;高新技术产业3.8亿元,占总增加值5.9%,同比增加1亿元,增长37.0%;其他行业17.2亿元,占总增加值26.5%,同比增加1.8亿元,增长11.7%。

2010年,哈尔滨市、大庆市、齐齐哈尔市等三个主要城市实现国税收入659.2亿元,哈大齐工业走廊建设区企业实现国税收入23亿元,同比增收3.1亿元,增长15.5%,比全省国税收入的增幅14.1%快1.4个百分点,比哈尔滨市国税收入的增幅16.9%慢1.4个百分点。其中:装备制造业入库税金8.6亿元,同比增加0.7亿元,增长8.3%;医药化工业入库税金7亿元,同比增加1.5亿元,增长28.0%;农产品加工业入库税金1.5亿元,同比增加0.3亿元,增长26.5%;高新技术产业入库税金0.6亿元,同比减少0.07亿元,降低13.4%;其他行业入库税金5.3亿元,同比增加0.5亿元,增长10.6%。

二、哈大齐工业走廊税收政策的执行效果分析

1. 税收收入的筹集效应分析。确保税收收入稳定增长,是国家税收的基本职能。根据调研资料可以预测出2010~2020年,哈大齐工业走廊建设区国税收入年平均增幅将保持在9%左右。从发展趋势来看,哈大齐工业走廊建设园区的税收收入将保持持续增长。这说明哈大齐工业走廊较强的经济发展活力,对财政收入的边际贡献也在逐渐加大。其中装备制造业和医药化工业的增长速度较快,税收收入增长的贡献率主要取决于这两个行业。而黑龙江省应该重点发展的其他两个行业——农产品加工业和高新技术产业的税收增幅不大,发展后劲并不足,亟须国家特殊的优惠政策进行扶持。

2. 税收政策的调节效应分析。实施税收调节,就是要发挥税收的杠杆效应,使税收公平、合理,通过重税限制或轻税免税鼓励、引导和调整企业的经营活动,使之符合宏观经济运行的总体目标。从哈大齐工业走廊建设园区近三年税收优惠政策的实施情况来看,其外贸出口、资源综合利用和高新技术企业享受税收优惠的额度占有较大比重,这三类企业享受减免税额占全部减免税额的比例达60%以上。以2010年为例,享受税收优惠政策企业128户,占园区企业总数的11.3%,减免税金3.2亿元,占全部入库税额的13.9%。这说明税收的政策导向在近几年内产生了积极的效应。

哈大齐地区建设中虽然强调了对加速折旧、投资抵免、再投资退税等间接优惠政策的运用,但以减免税等直接优惠为

主的状况并没有得到根本改变。同时,税收的普惠政策在一定程度上影响了农业、能源、交通等基础产业及技术密集型、资本密集型等产业的引资效果,致使税收对经济的调控能力受到了一定的制约,以致政府力图通过哈大齐工业走廊建设区的发展带动全省经济振兴的目标尚未实现。

三、推进哈大齐工业走廊后续发展的政策建议

1. 制定出台针对哈大齐工业走廊的税收激励政策。目前对哈大齐工业走廊所施行的税收扶持政策主要是黑龙江省国税部门对现有税收优惠政策的利用和调整,基本上还处于普惠政策的范畴。这使得哈大齐工业走廊的定位优势无法持续发挥巨大的效应。为此,应借鉴深圳等沿海经济开放特区的经验,将哈大齐工业走廊建设上升到国家战略,设计、制定特殊的激励政策。建议重点考虑以下方面:

(1)在所得税方面,可对园区内的外商投资企业降低一定幅度所得税税率从而吸引外资和人才技术的投入,加快哈大齐地区的经济发展。

(2)鉴于哈大齐地区国有老工业企业留存收益少、负债率高甚至资不抵债的实际情况,应对国有老工业企业往年的欠税予以豁免,帮助困难企业减负。

(3)对哈大齐建设区高新技术产业在新技术转化过程中产生的税收负担给予优惠政策;对高新技术企业中的非高新技术收入和非技术性收入则不得享受税收优惠政策,以刺激企业不断提高新技术的应用水平,提升自主创新能力。

(4)处理好招商引资与节能减排、绿色环保之间的关系,积极吸引达到节能减排标准的企业进入园区发展,可在增值税、所得税和出口退税等方面给予优惠。

(5)在制定政策时应尽量采用加速折旧、费用扣除、投资抵免、提取准备金、再投资退税等间接优惠方式,例如,对高新技术企业的投资应该加大允许抵免的比例,未抵扣完的可允许在三年内结转;放松对技术研究开发费用扣除的限制条件,未抵扣完的部分允许适当提前或延后结转等等,促使哈大齐地区的投资环境和经济发展步入良性循环。

2. 赋予地方政府更多的政策权限。中央政府的税收政策支持是促进区域经济发展的必要条件之一。但若政策权限过于集中在中央,很难将政策的统一性与因时、因事、因地制宜的灵活性紧密地结合起来,甚至会淡化税收的调控作用。我国东、中、西部地区经济发展水平差距很大,地区经济结构各有特色,而地方政府同各级微观主体之间有着更为直接的联系,掌握着更充分的信息资源,以致地方政府更容易利用信息比较优势解决利益集团在博弈僵局时的冲突和对抗问题,使得其制定的政策更容易导向预期的目标。为此,在哈大齐工业走廊后续的深入发展过程中,应进一步加大中央向地方放权的力度,赋予地方政府更多的自主权,及时制定出更具有现实性和针对性、符合哈大齐工业走廊产业特色的支持政策。例如,对基础设施、能源和具有哈大齐工业特色的产业给予减免资源税等优惠政策;对哈大齐工业走廊建设区内的节能降耗项目、资源综合利用项目等,在给予税收优惠后仍有困难的,地方政府可以通过财政补贴政策给予支持,以引导各市场主

体及其资本积极进入该领域;尤其在近期国家没有出台特殊税收优惠政策的情况下,地方政府可考虑对增值税、所得税及其他税种给予适当的税收返还等政策,以增强哈大齐地区的产业吸引力,促进地区经济繁荣发展。

3. 优化税收政策环境。税收政策环境指税收政策生成以及运行过程中一切条件的总和。在哈大齐工业走廊的后续发展中,对于税收政策环境的优化应主要从三个层面进行:

(1)通过定期举办税收政策发布会、设立税收政策咨询窗口和税收政务公告栏等方式,及时将最新的政策、法规告知纳税人。为了提高纳税人对税收政策的认知度和遵从度,应根据不同的纳税群体和不同的政策适用对象,分专题、有重点地进行税收政策辅导。与此同时,应增加政策的可预见性,以使企业能够较为清晰地了解和把握有关哈大齐工业走廊政策法规的变化趋势,从而对经营活动做出预先的战略调整。

(2)尽量简化税收优惠的审批手续,在降低纳税人成本的同时提高办事效率,促进税收优惠政策的尽快落实。要优化服务措施,将办税服务厅资源进行整合重组,凡是即办事项,手续齐全,应由窗口办税人员当场办结;非即办事项,也应限时办理,提高税收政策的执行效率。

(3)做好协调整合工作。各级税务机关应积极争取海关及司法部门的支持与配合,打击偷税、逃税、骗税等违法犯罪行为,建立健全税法公告制度、执法公示制度、执法责任制度,并严格执法程序,消除执法中的随意性和越权行为,努力营造公开、公正、高效、文明的税收政策环境。

4. 发挥税收政策与其他政策的协同效应。税收政策的调控作用不仅受经济发展水平的制约,而且受制于政府的宏观经济目标。应在总的目标指导下,科学、合理、规范、协调地使用各种政策手段,加强税收政策与其他政策的配合,使其经过有机组合后发挥合力效应。其着力点包括:①加强税收政策与财政政策的配合,合理界定对哈大齐工业走廊建设区的投资主体和确定税收优惠重点,促进经济结构的合理调整和环境资源配置效益的提高;②加强税收政策与产业政策的相互配合,优化哈大齐地区重工业体系的产品结构,引导资金和生产要素合理流动,形成产业集聚效应,从而带动周边配套产业链企业发展,实现该区域的可持续快速发展;③加强税收政策与信贷政策的配合,从机制和组织体系等方面充分释放哈大齐工业区国有经济的活力,有效解决其内部发展资金不足的矛盾;④加强税收政策与科技政策的配合,发挥科技进步对哈大齐工业走廊后续发展的支撑作用,加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

【注】本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“基于主体功能区划的林业生态建设补偿机制研究”(项目编号:10YJCZH096)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 王晓梅,范晓峰.论哈大齐工业走廊建设中地方政府的作用.经济研究导刊,2008;10
2. 岳树民.近年来税收政策手段运用的回顾与分析.税务与经济,2005;1