

# 加强税源建设 提高湖南宏观税负水平

■李友志

近年来,湖南省宏观税负水平稳步提高,与全省经济发展水平(以人均GDP来衡量)基本适宜,但在全国各省市中的排名靠后,且远低于全国平均水平。究其原因,主要在于产业结构相对欠优,经济税源结构制约了税收增长;行业结构不尽合理,新兴行业发展不足;非公经济对税收增长的贡献与其对经济增长的贡献不尽相称,等等。为了提高湖南的宏观税负水平,应树立科学的税收发展观,遵循“经济—税源—税收”的思路,立足于优化经济发展环境、升级产业结构、促进经济增长方式转变、提升经济运行效益和质量,推进税收与经济协调发展,扩大税源基础。同时,加大税收征管力度,提高征收率,减少税收流失。

## 一、以“承接产业转移”为契机,培育骨干税源

一是通过设立“湖南省技术转移专项奖励资金”和“产业转移、发展加工贸易专项基金”以及税收优惠、财政补贴等手段,吸引东部省市、港澳、外资向湖南转移高新技术、节能环保产业,并加大全省机械装备、冶

金建材、电子信息、生物医药、电力机车等优势产业加工贸易转移中的技术环节转移,使湖南由“加工基地”向“研发中心”转变,提高湖南传统税源质量。

二是根据经济社会发展形势的变化,及时修改、完善并颁布《湖南省外商投资产业指导目录》和《湖南省承接产业转移发展加工贸易规划》,以战略的眼光明确招商和承接产业的工作重点:抓住具有“孵化”功能的大企业,吸引战略投资者;以高新技术项目为主,配套产业一齐招商;以产业链长的龙头企业为主发展产业链招商;以园区招商为主,搭建承接产业转移有效平台;以长株潭和湘南地区为首,发挥城市群集聚功能。

三是构建多层次的市场配套体系。积极争取和利用各种融资渠道,如国际金融组织和外国政府贷款、国债资金、上市融资等,重点发展物流业、交通运输业、租赁和商务服务业以及金融服务业等配套产业,积极争取国家各部门给予湖南财政、税务、海关、商检、国土等方面更多的优惠政策和资金扶持,尽快建成“一站式”、“一条龙”服务的快速大通关平台。

## 二、加速现代农业进程,涵养农业税源

一是继续加大对粮食主产县和农业重点县的农田基本建设资金投入,切实加强农业基础设施建设,打造高产稳产粮食核心产区,加快农业规模经营进程。要创新农机作业服务组织建设,加大农机装备结构调整力度,推进农机作业标准化,加快农机化步伐。进一步发展农村专业合作和服务组织,鼓励龙头企业进行土地租赁经营,推行“反租倒包”,加快土地流转,充分发挥农业规模经营效益,提升农业对税收的贡献程度。

二是走农业规模化、产业化道路,做好农业与加工业、流通领域的对接,以工业化理念谋农业发展,变第一产业无税为“有税”。湖南农业资源丰富,应加大力度支持农产品加工型、购销流通型、都市休闲型、生态品牌型龙头企业发展,实现产业链延伸,提高农业产品附加值,增强农产品加工企业创税能力;重点培育壮大生猪、茶叶、水产等优势农产品的加工增值水平;加速推进粮油、肉类、果蔬、乳品和水产品的深加工,

大力开发无公害食品、有机食品。

三是通过农业新技术试验示范和推广工程,加快健全农业技术推广、农产品检测认证、动物防疫和植物病虫害防治等农业技术支持体系,推进农业科技进步,增强农产品科技支撑能力。同时,加速建设新农村示范区项目和小流域治理项目,在发展现代农业的同时,推动湖南农业的可持续发展。

### 三、推进新型工业化,夯实主体税源

一是优化产业布局,壮大园区经济。结合主体功能分区,加强产业引导,进一步突出产业定位,加强重点园区建设,形成层次分明、产业互补、分工协作的园区体系,同时依托园区打造优势产业集群,以工程机械、交通运输工具、石油化工和钢铁有色冶金为中心,打造区域核心产业增长链,构筑以高新技术产业为先导、以资源型工业为基础的产业格局。充分利用财政杠杆支持园区投融资机制建设,可将园区内外实物资产划拨给园区投融资机构,增加其融资实力;通过投资补贴、贴息和建立融资担保风险补偿制度等办法支持企业成立风险投融资机构、中小企业融资担保机构以满足园区企业的融资需求。加大人才培养的扶持力度,将农村劳动力转移培训、城市下岗职工的就业培训与园区的劳动力需求相结合,同时鼓励各类职业院校开展面向园区企业的职业培训,为园区企业培养高素质人才。

二是提升改造传统优势产业,实现价值链的“显性升级”。首先,用以信息技术为代表的高新技术对传统产业进行改造和嫁接,大力引导

装备制造、钢铁、有色等行业整合资源、提升技术、做大做强;加快改造冶金、化工、火电、建材、陶瓷等高耗能、高排放企业,发展精深加工,提高节能降耗减排水平。其次,推进以“甩图纸”为标志的设计制造一体化和无纸化应用,以及以“甩账表”为标志的企业信息流、物流、资金流及经营管理业务的集成应用,实现信息共享,消除信息孤岛现象。第三,改造现有知名品牌,把传统产业的技术改造与名牌战略的实施有机结合起来,组合优质资源,实行项目组团,提高规模效益。第四,构建创新机制,增加科技投入,鼓励传统行业企业研发具有发展自主知识产权的核心技术,开发技术含量高、附加值高的新产品,提高企业竞争力和发展后劲。

三是着力发展新材料、新能源、电子信息、生物医药等新兴产业,培育新的核心税源。围绕国家新批的信息、生物、航空航天、新材料、新能源等5个高技术产业基地,加快启动一批高技术产业项目,做大电子信息等高新技术产业。着眼于前期研发、软件开发、电子市场建设等产业链的构建,大力扶持有自主创新能力和自主知识产权的IT产业发展,积极实施“特色工业园区”带动战略,依靠科技进步变粗放型增长方式为集约型增长方式。

### 四、优化第三产业结构,开辟新兴税源

一是大力发展生产型服务业,加速现代服务业与制造业的渗透融合发展,催生新的税收增长点。应把握“两型社会”建设机遇,选择金融保险业、电子信息业和现代物流业为突破口,为省内资源优化配置提供

一个高效平台。金融保险业方面,可加快聚集各类金融机构,成立区域性银行;建立多种形式的融资平台和信用担保体系,积极为企业提供信贷服务。物流业方面,加强物流园区和配送系统建设,优先支持第三方物流发展,着力培育大型骨干物流企业,推动汽车、钢铁、石化、水泥等优势产业物流和专业物流加快发展。电子信息业方面,积极推进电子商务和电子政务服务,发展软件和技术服务业,强化信息技术与产业的融合。

二是积极改造提升传统服务业,发展新兴服务业。依托湖南资源优势和潜力,根据产业发展序列,对不同行业采取差异性的税收优惠政策。充分利用政策导向,积极改造提升商贸流通、交通运输、餐饮娱乐等传统服务业,充分发挥现代服务业对工业发展的支撑和推动作用;支持信息咨询、技术服务、法律、会计服务等产业发展。发展旅游、文化、交通等新型服务业。进一步挖掘旅游市场,延伸旅游产业链条,强化旅游文化产品开发,带动交通、物流行业发展,形成立体化的旅游文化产业,发挥旅游业“一业带百业”的带动效应,提高第三产业税收比重。

三是加快城镇化进程,推动第三产业快速增长。城镇是第三产业的主要载体,发达国家的三产GDP比重一般在60%—70%,而湖南只有40%多,仍有很大的发展空间,加快城镇化进程成为关键。一方面,通过加快推进城镇化,可引导和促进大量农村剩余劳动力转移到城镇经商务工,为二、三产业发展作出贡献;另一方面,通过加速城镇化,可提高农村人口个人素质及收入水平和消费能力,从而为开拓税源创造条件,提高区域宏观税负水平。

## 五、扩张企业规模，优化税源结构

一是激励企业做大做强，形成规模效应。通过鼓励企业并购重组、强强联合，培育和壮大一批核心竞争力强、增值增税能力强的财源大户；引导前后关联产业、衍生企业、上下游产品与核心企业配套延伸，形成“配套聚集”型企业群，实施资源整合和产业融合；支持重点骨干企业技术改造，提高工艺技术和装备水平，发展一批关联度高、附加值高、科技含量高、市场占有率高的高利产品，增强企业核心竞争力和盈利增税水平。

二是加大对中小企业的支持力度，改善其融资环境。通过中小企业创新基金及发展专项资金，引导中小企业走“专、精、特、新”的发展道路，发展精深加工产业和配套产业；建成一批中小企业产业集群示范基地，通过完善风险投资和天使投资机制，打造中小企业创业和发展平台；完善担保风险补偿机制和奖励机制，探索建立以政府出资引导的中小企业担保机构为主体、其他商业性和互动型担保机构为补充的中小企业担保机构网络，鼓励支持非公企业通过股权融资、债券融资、产权交易融资等资本运营方式，多渠道筹集发展资金。

## 六、发展地区优势产业，构建区域特色税源

一是依靠各区域区位、科研、制造业基础以及区位优势和资源优势，落实各项财政税收优惠政策，在区域比较优势的基础上培植各具特色的产业结构，形成不同的区域增长极和主体财源。长株潭城市群要依托大中城市的区位优势，主动承接来自

泛珠三角、长三角的国际产业转移，大力发展配套工业，改造提升传统工业，大力发展高新技术产业、服务外包业、现代物流业等；环洞庭湖经济区主要融入长江流域经济圈，以发展“三高”农业、农产品精深加工业来推进农业产业化；湘中、湘南经济区主要融入泛珠三角经济圈与东盟“10+1”经济圈，充分利用地理位置优势及丰富的有色金属资源、旅游资源，定位为粮食主产区、高新农业示范区、绿色农产品生产加工基地以及建材工业、冶金工业产业带；大湘西经济区主要融入东盟“10+1”经济圈，发挥旅游资源和生态经济优势，以生态旅游为主，发展绿色农产品生产加工及矿产品深加工。

二是抓好县域经济的发展。培植县域龙头企业，增强其辐射带动作用，通过产业集聚和集群发展形成“块状”和“链条”经济。要依托县域龙头企业和专业市场，形成大批“一县一业”、“一乡一品”的区域特色产业；以最终产品为龙头，以专业分工为基础，以社会化为纽带，通过联盟、兼并、收购、合资、合作等方式，实施低成本扩张，形成规模经济、增强辐射带动能力。通过对口承接国外产业转移，延伸产业链条，促进以龙头企业为核心的产业集群发展。同时，全面实行“省直管县”财政体制，减少财政层级，加大财政收入县域分成比例，缓解县乡财政困难，提高县乡政府的公共服务能力。根据扩大县(市)经济管理权的总体要求，各部门要尽快制定经济贸易、国土资源、建设投资、财政税收等方面的实施细则，贯彻落实《行政许可法》，清理和减少行政许可事项，对外资来湘投资实行“一站式”、全方位投资管理服务，切实提高投资效率。同时，根据经济发展需要，对部分经济强县(市)进行

省辖市改革试点，减少行政层级，赋予这些地区更多的经济社会管理权，试点成功后逐步推广到其他县(市)。

## 七、规范非税收入，加强税收征管

按照正税清费、分类规范的原则，完善非税收入管理制度，优化财政收入结构，提高公共财政保障能力。全面清理取消不合法、不合理的收费、基金，如对防洪基金这一类收费标准浮动比例大的项目，应根据实际情况降低标准；整合性质相近、重复设置的基金，将不体现公共管理职能的收费，转为经营性收费并依法征税；将部分具有税收特征的收费、基金改为税收；将保留的收费、基金全部纳入预算，实行分类管理。

同时，各级财税部门要坚持“科技促税、管理兴税、依法收税”的原则，认真贯彻税收征管法，探索运用科技手段管理税收事务，提高办税效率和征管质量。通过“宏观管住、微观搞活”的方式，加强重点税源企业的监管工作，把税收优惠政策充分运用好，大力支持重点税源企业的优化升级，发展壮大；建立“宏观分析定方向、微观分析找问题”的税负分析、纳税评估机制，通过纳税评估掌握纳税人的生产经营全过程及税收政策执行情况 and 税款缴纳情况，通过设立科学的行业预警机制来提高征管水平；加快税收管理电子化的进程，进一步加大资金和人才的投入，加快推行“金税工程”，进一步推广应用电子缴税，充分利用好税务、银行、工商、财政等各部门的联网，加强数据管理，实现税收精细化管理的目标，为税源分析提供可靠的依据。

(作者为湖南省财政厅厅长)

责任编辑 冉鹏