

# 北京市产业结构调整 与地方税收收入增长研究

□包健

产业结构优化升级使得要素从低效部门向高效部门流动,从而推动经济增长,经济增长同时带来税收的持续同步增长,产业结构优化与税收具有很强的正相关关系,研究、把握产业结构调整方向与速度,有助于进一步做好财政税收工作。

## 一、产业结构变化与税收收入增长的关系

产业结构是税源结构的基础,产业结构的变化必然引起GDP的变化,进而影响税收收入总量和结构的变化。产业结构的演进通常是沿着第一产业主导向第二产业主导,再到服务业、信息产业等第三产业主导的方向发展。第一产业由于易受自然条件约束,对经济增长和宏观税源增长缓慢且不稳定,税收

增长缺乏弹性,税收可持续发展的潜力不足。第二产业税收增长弹性增强,但易受经济周期影响,税收增长稳定性不足。第三产业以提供知识、技能、服务为主,税基广泛,税源充沛,税收增长弹性充足,对税收的贡献较大。因此,产业结构优化升级能够使税源结构得以优化,从而促进收入的增长。但与此同时,税收作为政府实施宏观调控的重要政策手段,对产业结构调整也具有重要作用。不同的税收政策和税负差异对产业和行业产生影响,加速行业及产业资源的重新配置,从而影响产业结构变动。由此可见,产业结构与税收增长是相互促进、相互制约的关系。

## 二、北京市产业结构与地方税收收入增长分析

(一)地方税收收入总体增长稳定。

在税收制度和征管水平相对稳定的前提下,经济的总量和经济结构变动是影响税收收入的决定性因素。近年来,北京市经济稳中求进,经济总量稳步增长,带动地方税收收入持续增长,呈现出了强劲的增长态势。并且,地方税收收入弹性系数大于1,地方税收增长速度快于GDP增速,税收参与新增经济变量分配的比重呈上升趋势。

(二)第三产业比重和税收贡献均持续上升。北京市第一、二产业比重不断下降、第三产业快速上升已经占主导地位的姿态;与此同时,第一和第二产业的税收贡献逐年下降,第三产业的税收贡献率远远超过第一、二产业,已经成为北京市地方税收收入的重要组成部分(见表1)。并且由于第三产业主要征收营业税,而营业税的收入基本归属地方政府,营业税已经成为北京市地税收

表1:北京市产业结构与地方税收收入

(单位:亿元)

年份	北京市分产业国内生产总值						北京市分产业地税收入					
	第一产业		第二产业		第三产业		第一产业		第二产业		第三产业	
	GDP	比重	GDP	比重	GDP	比重	税收	比重	税收	比重	税收	比重
2001	93.08	3.3	1030.60	36.2	1721.97	60.5	0.4183	0.12	69.5578	19.25	291.3200	80.63
2002	98.05	3.0	1116.53	34.8	1998.13	62.2	0.5847	0.13	78.5193	17.78	362.6223	82.09
2003	95.64	2.6	1311.86	35.8	2255.60	61.6	0.6118	0.12	90.9754	17.43	430.2478	82.45
2004	102.90	2.4	1610.37	37.6	2570.04	60.0	0.5811	0.09	109.4973	16.93	536.5955	82.98
2005	97.99	1.4	2026.51	29.5	4761.81	69.1	0.8022	0.10	131.7210	15.71	705.8825	84.19
2006	98.04	1.3	2191.43	27.8	5580.81	70.9	0.9021	0.09	152.5418	15.20	850.1408	84.71
2007	101.26	1.1	2509.40	26.8	6742.66	72.1	1.4227	0.12	185.7801	15.06	1046.3525	84.82
2008	112.81	1.1	2693.15	25.7	7682.07	73.2	1.8077	0.13	202.0607	14.08	1230.8748	85.79
2009	118.29	1.0	2855.55	23.5	9179.19	75.5	2.1668	0.14	193.6799	12.17	1395.8984	87.70

资料来源:《中国统计年鉴》、《北京市财政年鉴》

表2: 北京市第三产业地方税收收入 (单位: 亿元)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
交通、运输仓储及邮政业	37.78	45.90	46.43	51.41	63.95	60.58
信息传输、计算机服务和软件业	64.63	82.03	85.87	98.02	125.48	132.76
批发和零售业	66.80	85.20	89.24	111.40	159.35	169.30
金融业	142.17	211.13	228.57	276.40	366.35	446.67
房地产业	317.19	282.32	371.28	437.40	520.36	525.44

资料来源:《北京市统计年鉴》

入的第一大税种,也成为北京市税收收入快速增长的一个重要因素。

(三)第三产业内部行业结构有待调整。一是房地产业的税收贡献率较大,占到第三产业税收收入的近一半。房地产业的税收收入增长,一方面是因为与房地产业相关的税种较多(包括营业税、土地增值税、契税、个人所得税、企业所得税等税种),这些收入又都与地方税收收入直接相关;另一方面是因为全国范围的房地产市场过热,北京是房地产价格涨幅最大和调控政策最严厉的城市之一,政府为调控房价多次增加转让环节的税收。可以说,北京市房地产业的税收增加部分源于房地产市场价格暴涨。在宏观经济政策及房地产需求关系变化的情况下,房价容易产生剧烈的波动,房价上涨带来的地方税收收入增长也就具有不稳定性,因此,虚高的或增速过快的房地产销售价格是地方税收长期保持稳定增长的不利因素。除此以外,土地资源的稀缺性和土地供给量的有限性,也会限制房地产业的快速发展,来自于房地产业的税收收入增长会逐步放缓,这是未来调整产业结构时亟需关注的问题。二是金融保险业发展缓慢,税收贡献率低。金融保险业是现代经济发展的重要行业,也是北京市规

划的重点发展行业。但其发展程度及税收贡献都不高,2012年金融业占第三产业税收收入的20.74%,北京市的金融保险业还有待继续发展。但同时也应注意到,房地产业与金融业之间存在极大的关联性,房地产业出现波动将影响金融业,使金融业营业税出现大幅波动,给地方税收带来不稳定影响,因此,政府必须关注房地产政策与金融政策的配套和协调。三是其他行业增长乏力。交通运输、住宿餐饮等传统服务产业发展缓慢,信息传输、计算机服务等高附加值的服务业创新能力不够,整体发展水平有待提升,税收贡献率均不高(见表2)。

### 三、促进北京市产业结构调整 的税收政策建议

(一)降低产业税收负担,激发经济增长的潜力。经济决定税收,税收对经济也具有反作用,在一定的资源条件下,税收的增加必然减少其他要素资源的收入,最终会制约经济发展。因此,促进地方税收收入可持续增长,必须培植税源,降低税负水平,提高投资者积极性,促进经济增长,确保经济和税收增长步入良性循环。从当前实际情况看,第二产业和第三产业税负较重,特别是第三产业。由于第三产业主要征

收营业税,而营业税对经营收入全额征税,存在重复征税的弊端。应利用“营改增”改革的时机,并通过第三产业采取差异灵活的优惠政策等手段,降低产业总体税负水平,激发地方经济增长潜力。

(二)统筹协调多种税收职能目标。长期以来,我国税收制度的设计和调整一直以收入职能为主要目标,忽视了资源配置和稳定经济的职能,这就使得税制设计更关注税源丰厚的产业,忽视对潜力产业的激励,不利于产业结构优化升级。此外,由于实行计划管理,税务机关需要根据每年确定的收入任务来进行征管,不可避免地出现追求当期税收收入高增长而忽视税源极限的现象。税务机关的短期行为增加了纳税人的税收负担,不利于涵养和保护税源,也制约了产业结构的战略性调整,最终会限制地方经济发展和税收收入的可持续增长。因此,必须改变当前只重视收入职能的理念,发挥税收多种职能,特别是发挥税收在产业结构调整中的导向功能,促进经济稳定发展。

(三)调整优化产业结构。一是优化第二产业的结构。近年来,得益于高新技术对农业、纺织业、钢铁、汽车、化工等传统产业的改造,发达国家出现第一、二产业比重持续下降但总产出不断上升的趋势。北京具有众多高等学府和高科技园区,科技总体水平处于全国领先地位,具有发展高科技产业的先天优势。因此,北京必须坚决淘汰虽能提供充裕税源但却是高污染、高消耗等的产业,立足科技产业基础,加强高新技术与传统产业的对接,大幅度提高传统产业的产出效益。与此同时,大力发展电子信息、光机电一体化、生物工程与生物医药、新材料、环保、新能源等战略性新兴产业,通过税收优惠等手段,引导企业自主创新,研发具有自主知识产权的技术,增加高附加值产业份额,优化

产业结构,提高科技对地方税收收入增长的贡献率,切实转变经济发展方式,提高北京经济增长的质量。

二是促进现代服务业发展。现代服务业是社会链条中的重要一环,而且是税收增长最具潜力的贡献者。为此,北京市应在加快餐饮、住宿等传统服务业发展的基础上,加大力度支持文化创意产业、软件外包业、信息技术服务业、现代物流业等新兴产业的发展壮大,培植多元化的税收收入增长点。另外,充分认识金融保险业的重要地位,以“营改增”改革为契机,消除重复征税,加快推进金融保险业的发展,使北京税源结构更趋合理,地方税源的质量进一步提升。

(四)强化税收优惠政策的产业导向。我国的税收优惠政策多以区域优惠为主,产业优惠较少。并且,产业税收优惠主要以减免税为主,手段和措施单一,且散落于各税种间,缺少统一协调,对产业激励和引导作用不足。为此,应强化税收优惠政策的产业导向,以产业优惠代替区域性优惠,引导资金和生产要素的合理流动,促进北京市三大产业的整体协调与结构优化。同时,调整税收优惠政策的手段,逐渐将直接优惠转变为间接优惠,根据产业特点灵活采取研发费用加计扣除、加速折旧、跨期结转、延长减免税期限等方式。

(五)完善地方税收体系。当前地方税收主要来源于营业税,随着“营改增”改革的深化,地方将陷入主体税种缺失的状态。因此,必须完善地方税体系,加快房地产税改革和资源税费改革,使它们成为地方的主体税种,保证地方有稳定的税源,以减少税收体制对地方政府行为的影响。同时,赋予地方必要的税收立法权,适当扩大地方税收管理权限。□

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 张蕊

# 发挥财政政策引导作用 助推文化创意产业发展

□龙花兰 夏雯

近年来,湖南省财政围绕建设文化强省、促进文化大发展大繁荣目标,积极发挥财政政策引导作用,加大财政投入力度,努力推动文化创意产业又好又快发展。2012年全省文化创意产业总产出约2730亿元,增加值约1175亿元,占全省GDP的5.2%,已成为湖南重要的支柱产业,财政支持文化创意产业发展功不可没。

## 一、湖南财政支持文化创意产业发展现状

(一)积极落实国家财政政策。一是制定湖南省文化强省战略实施纲要等相关文件,加大财政投入力度,2012年全省文化体育与传媒支出54亿元,增长20.3%。二是积极争取国家财政资金支持,如湖南文化旅游产业投资基金争取财政部注资5000万元,湖南大学出版社申报的数字出版项目《中国工程教育在线》获财政部2012年文化产业发展专项资助资金200万元。三是落实和执行国家税收优惠政策,如支持公益性文化事业发展的营业税、鼓励运用现代科技手段改造传统文化产业的企业所得税、扶持动漫产业发展增值税与营业税、宣传文化增值税和营业税等优惠政策。

(二)大力支持文化体制改革。一是加大对公益性文化事业单位经费投入,引导其进行改革。为支持党报党刊发行体制改革,省财政每年固定安排湖南日报社1000多万元设备更新改造经费、500万元的自办发行补贴,并投入5000万元用于报业文化城的建设。各级财政加大对公益性文化场馆的经费保障力度,落实美术馆、图书馆、博物馆、纪念馆免费开放政策,并实施农村电影放映、乡镇文化站、农家书屋等重点文化惠民工程。二是大力支持经营性文化事业单位转企改制。为支持湖南出版集团的发展,通过土地使用权出让价款返还、提留净资产等方式安排资金近10亿元用于该集团人员分流安置,并对清理出来的近2亿元不良资产进行核销。

(三)设立文化专项资金。一是设立文化产业发展引导资金,通过贷款贴息、项目补贴、股权投资等方式,重点支持一批能引导和带动社会资本进入,具有显著社会效益和经济效益的文化产业项目。二是设立文化旅游产业投资基金,采取股权投资形式对有发展潜力的企业进行投资参股,