

# 关于全面推进财税体制改革，有效加快经济转型， 促进旅游业等服务产业发展的提案

经过 2008 年 11 月出台的四万亿经济刺激计划后，我国现有靠大规模投资拉动的资源消耗型社会发展模式已经走到了尽头。国家反复强调和大力提倡发展生产性服务业，提出把旅游业建设成战略性支柱产业和人民满意的现代服务业，也曾组织多部委出台政策推动，但效果不显著。究其原因，关键是对旅游业面临问题的认识不深刻，没有抓住根本症结，出台的扶持政策不具有实质价值。本提案以旅游业为例分析问题所在，提出建议。

一、旅游业是带动性强、贡献大的富民产业，但仍未实现实质性的超越性增长，调结构促增长的巨大潜力仍待释放。

## （一）旅游业贡献巨大。

### 1. 旅游业对就业的贡献

旅游业对就业有着巨大的贡献，2010 年全国就业人员新增 1168 万人，旅游业就业人员约 350 万人，占全国同期新增就业 29.96%。2011 年国家统计局统计，旅游业就业人员 7600 万，约占全国从业人员的 9.6%。

### 2. 旅游业对经济拉动性大

旅游业对周边产业有着直接的影响力，对民航和铁路客运业贡献率超过 80%，2011 年民航和铁路的基础投资总额 5298.7 亿元，同期工业增加值 11880 亿元；对餐饮业和商品零售业的贡献率超过 40%，同期 2011 年餐饮业总额为 18.1226 万亿元。

### 3. 旅游业对财政的贡献

2011 年全国营业税为 1.37 万亿元，占全国税收的 15.2%，其中餐饮行业营业税税率为 8%，酒店业营业税税率为 6%；全国增值税 3.43 万亿元，两者合计占全国税收的 53.4%，旅

旅游业是营业税的主要贡献者，同时通过对铁路、民航业的拉动，对增值税也贡献巨大。

## （二）旅游业发展潜力没有充分释放。

1.现阶段旅游业经济的增长仍依靠社会发展带动的自身增长，并没有大幅实质性超越其他行业的增长，未达到经济调结构的目的。2012年前三季度国内游人数为22.5亿人次，同比增长了13.7%，同期全国人均收入为2995.5元/月，增长13%。旅游业包括：吃、住、行、游、购、娱六个方面，其中吃、购物属于满足现代人类的基本生存需求，所以人均收入的增长首先会反映在这类基本需求的大幅增长上，加之CPI同比上涨5.4%，所以从上述数字可以看出旅游业的增长只是与人均收入增长同步，并没有实质性的超越性增长。

2、2011年旅游业GDP2.25万亿元，占全国GDP4.77%，2012年旅游业GDP2.59万亿，占全国GDP4.98%，说明旅游业在整个国民经济中占比还很小，仍远低于应有位置。国际上美国旅游业占同期GDP的14.5%（含休闲业10%），说明旅游业远没有达到调结构的目的。

3、2012年前三季度出境人数6100万人次，同比增长18.6%，出境消费5千多亿元，同比增长18.6%。与之相比2012年前三季度，入境人数为9918.09万人次，同比下降1.50%，全国实现旅游（外汇）为2千多亿元，增长0.19%，而入境的过夜人数同比下降0.32%。

综上所述，旅游业并没有实质性的超越性增长，远没有达到调结构的目的，旅游业助推经济增长的潜力仍需要深度挖掘。

## 二、现行税制的基本特征是间接税制，根本弊端是税负过重，结构不合理，加大不公平，也抑制了旅游业的进一步发展，应坚决改革。

1.税收结构极不合理，必须大力调整。我国长期一直以流转税为主。流转税包括：营业税和增值税，总额4.8万亿

以上，占比超过 50%。

该问题实质是在未形成最终消费前以企业的毛利润（进销差价，未扣除工资、财务和经营费用等之前）为税基，于是在一次社会财富分配之前，抢先分配了财富，对于经济和社会的其他参与者极端不公平，大幅增加了税负。

**2.没有完整统一的税收理论和制度，造成长期的重复征税。**例如：营业税与增值税之间是重复征税，消费税与营业税、增值税之间是重复收税。自 90 年代初财税体制改革以来，累计重复征税高达几万亿。所以，仅仅是“营改增”仍然只是不再进一步恶化，但并没有修正这些年来税收对财富分配的扭曲带来的结果。而且“营改增”仍然是在未形成最终消费前征税，并没有改变现行制度的根本弊端，所以效果不明显，未来在全国推广仍将远远达不到预期效果。（只有通过 3 至 5 年，采取大规模的临时减税措施来修正以前的问题，才能提升经济）

**3.流转税没有区分生活必需品和奢侈品，既加大了低收入群里的税负，又助长了奢侈浪费之风。**

①不同属性的商品之间的税率基本相同或差异不大，例如：米、盐、奶、居民用电、水、气等生活必需品的增值税率为 13%或 17%，普通的鞋帽、衣服等一般消费品的增值税率为 17%，高档手表、化妆品等奢侈品的增值税率也是 17%，结果是低收入者的税负感比高收入者还痛苦。原因是食品等生活用品支出在低收入者中占比大，也需要纳税，而国外消费税制度下，税率则为“0”。

②不同收入的消费者之间购买相同属性的商品，其负担的税率相同。例如：一般消费者在大型超市买普通大米的增值税率与富豪在高级商店买进口高价米的税率相同。但在国外消费税制度下，前者为“0”，后者税率很高。

**4.增值税带来的现行出口退税政策不利于产业升级转型。**

①劳动密集型、资源消耗型企业同样得到巨额退税补

贴，不符合国家的根本利益，而且引发贸易摩擦，扭曲了真实的汇率。

②科技创新型和装备制造类企业得到的退税补贴力度反而弱于上述企业，不符合国家产业导向，而且还加重了经济转型的难度。

③混淆了装备制造企业和加工装配企业，过分鼓励了加工装配，而没有真正扶持科技和制造。例如：上海电气集团（装备制造的代表）与大多数国内风机制造厂（加工装配的代表）之间的区别。

结论：现行税收制度不能充分发挥调节经济结构、调节社会收入分配和促进社会公平的作用，反而严重抑制了旅游业等服务业和新兴产业的发展，严重阻碍了经济结构转型，加剧了社会收入分配不公，进一步拉大了贫富差距。

**三、根本出路是改间接税制为直接税制，实行消费税改革。**

1、取消增值税、营业税等流转税，改为消费税等直接税的税收体系。

2、按照商品属性和消费场所的不同性质，制订差异化的消费税率。

3、立即组织有关部门和机构研究制定消费税改革方案，尽快实施。对成品油征收消费税已实行多年，很成功，表明实施消费税改革没有障碍。

4、正在进行的“营改增”改革，因会加重旅游业税负，应从实际出发，不在旅游业领域实行。