

砥砺奋进七十年 税收助力中国梦

财政部税政司

新中国成立70年以来,我国税制顺应了经济体制发展变化的要求,形成了统一的新中国税制,特别是改革开放以来,党中央始终站在时代潮流的前列,推出了一系列重大税制改革,始终与中国特色社会主义市场经济体制改革的内部环境相适应,着眼于税制现代化,以适应新时代建设现代化经济体系的需要;始终与经济全球化的外部环境相适应,税制不断国际化,初步构建起适应经济全球化的税收政策和制度体系。

改革历程回顾

(一)“利改税”与税制“双轨制”

新中国成立初期,在清理旧税制基础上,我国建立了一套以多种税、多次征为特征的复合税制,此后受传统计划经济理论影响,我国税制被过度简化,严重妨碍了税收职能作用的发挥。党的十一届三中全会做出了改革开放的战略决策,对税制建设提出了新要求。改革开放初期,我国初步建立了涉外税制,包括涉外所得税、流转税、财产税制度,逐步形成了以外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、工商统一税、城市房地产税等为主的涉外税制体系。20世纪80年代,通过两步“利改税”和工商税制改革,我国对内资企业和个人征收国营企业所得税、集体企业所得税、私营企业所得税、城乡个体工商户所得税和个人收入调节税,将原工商税分为产品税、增值税、营业税和盐税。

此外,还先后开征了一些新税种和恢复开征了部分具有特定目的的老税种,主要包括烧油特别税、奖金税、国营企业工资调节税、耕地占用税、印花税、资源税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税和城市维护建设税等。至此,我国初步建成了一套涉外税制和国内税制“双轨”并行,以流转税和所得税为主体,其他税种相配合的复合税制体系。

这一阶段改革突破了原计划经济体制下统收统支的分配格局,调节的对象遍及工农业生产、商品流转、劳务服务、企业各种所得、个人各种所得、资源土地利用、财产占用、利润分配、工资奖金发放、特种行为的各个方面和多个环节,大大拓宽了税收调控作用的范围,强化了税收调控的力度,基本上适应了当时发展有计划商品经济体制下多种经济成分、多种组织形式、多种经营方式、多种流通渠道并存的经济发展模式。

(二)从税制“双轨制”到统一税制

1992年,党的十四大正式确立了社会主义市场经济体制,我国进入市场经济整体性改革的新阶段,税制改革成为经济体制改革的中心环节。1994年,我国实施了建国以来规模最大、范围最广泛、内容最深刻的一次税制改革,初步构建了社会主义市场经济的税制总体框架。统一内外资企业流转税制度,取消产品税和工商统一税,统一征收增值税,建立了与增值税相配套的消费税、营业税等流转税体系;统一内资企

业所得税制度,统一税种、税率、计税标准和征收方法,取消按内资企业所有制形式设置所得税的做法;统一个人所得税制度,将原个人所得税、个人收入调节税和城乡个体工商户所得税合并。简化税种,取消奖金税、交易税等调控作用日益弱化的税种;将烧油特别税等并入消费税,将盐税并入资源税,将原产品税种的10个农林水产品税目与农林特产农业税合并为农业特产税,并将烟叶等列入征收范围。此外,还严格税收减免权限,规范税收优惠政策,进一步满足了统一税制的要求。此次税制改革,为建立分税制财政体制、规范中央与地方分配关系奠定了基础,为市场公平竞争、增强宏观调控能力创造了条件,有力促进了市场经济发展。

进入新世纪,围绕市场经济体制下全国统一市场体系建设、营造公平的市场竞争环境,进一步深化税制改革。通过实行内外资企业所得税“两法合并”、取消农业税、规范房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、车船税、城市维护建设税和教育费附加等制度,实现了内外资企业和个人适用税制的统一。同时,根据实行有利于科学发展的财税制度的要求,结合应对国际金融危机实施结构性减税政策,将税制改革与结构性减税协同推进,推行增值税转型改革、实施成品油税费改革、连续修改个人所得税法、稳步推进房产税和资源税改革试点等。

(三)从统一税制迈向现代税制

党的十八大以来,为实现到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化、到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现代化的宏伟目标,围绕全面深化改革总目标,我国开启了构建“税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效”的现代税收制度体系的改革。我国税制改革、税收立法、减税降费“三位一体”,全面、协同推进,解决了许多长期想解决而没有解决的难题。

全面推开营改增试点改革,实现增值税对货物和服务全覆盖,征收66年的营业税退出历史舞台,简并和降低增值税税率,试行期末留抵退税制度,构建更加简洁、公平的增值税制度。全面实施资源税从价计

征改革,开展水资源税试点。完善消费税制度,调整征收范围和环节、优化税率结构。实施个人所得税改革,提高基本减除费用标准,优化调整税率结构,设立专项附加扣除,初步建立综合与分类相结合个人所得税制度。房地产税立法、健全地方税体系改革工作稳步推进。环境保护税法、烟叶税法、船舶吨税法、车辆购置税法、资源税法、耕地占用税法出台实施,其他税收立法工作正有序开展。在全球经济形势错综复杂的背景下,率先实施了一系列重大的减税降费改革措施。

为寻求应对经济全球化和数字化税收挑战的根本解决之道,我国注重税收情报交换、税基侵蚀和利润转移(BEPS)项目等领域的国际税收协调与合作,探索完善国际税收规则体系,促进包容性增长、实现环境可持续发展的税制建设方面进行了大量有益的探索。

改革的主要成效

(一)税收收入功能强化。税收组织收入能力不断增强,为贯彻落实党中央、国务院的重大决策部署,维护改革发展稳定大局奠定了坚实的物质基础。全国税收收入大幅增长,由1978年的519.28亿元增长到2018年的15.64万亿元,增长了300倍,健全了财政收入稳定增长的机制;税收收入占一般公共预算收入比重明显提高,由1978年的45.86%增长到2018年的85.3%,提高了约40个百分点,收入质量不断提高,充分彰显了税收作为筹集财政收入主渠道功能。

(二)税制结构不断优化。从税种构成看,税种科学、法律健全的方向愈加明显。目前形成了流转税、所得税、财产税、资源环境税、行为和其他特定目的税等5大类18个税种组成的复合税制体系,其中9个税种已经从由行政法规规范上升为由法律规范。从直接税、间接税比例关系看,直接税比重上升趋势明显。1978年、1994年、2018年直接税比重分别约为10%、17%、35%,适应了税制发展的一般规律,与国际上直接税、间接税并重的税制结构趋同。

(三)税收调节不断改善。税制改革通过优化税种设置、完善税制要素,加强了税收调节分配的功能。比

如,全面取消农业税,改变了两千多年来中国农民因从事种植业而交纳“皇粮国税”的历史,国家与农民的分配关系进行了重大调整。合并内、外资企业所得税法,进一步规范国家与企业的分配关系,结束了我国企业所得税法律制度内、外资分立的局面,是我国税制现代化建设进程中的一件大事,也是我国社会主义市场经济制度走向成熟的重要标志之一。推进综合与分类相结合的个人所得税改革,在提高基本减除费用标准的同时,增加6项专项附加扣除项目,优化和调整税率结构,促进在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,让广大群众得到更多实惠。

(四)促进经济社会发展。税制改革通过发挥税收调控经济的作用,促进实现更高质量发展。比如,实施成品油价格和税费改革,对规范政府收费行为,公平社会负担,促进节能减排和结构调整,依法筹措交通基础设施维护和建设资金,促进交通事业稳定健康发展,都具有重大而深远的意义。全面推开营业税改征增值税试点不仅降低了纳税人的税收负担,鼓励了“大众创业、万众创新”,而且促进了专业化细分和产业转型升级,打通抵扣链条,提升税收中性,助推统一市场建设和供给侧结构性改革,对培育我国经济发展新动能起到了重要促进作用,在我国税制改革中具有“里程碑”意义。资源税从量改从价计征,建立了税收与资源价格直接挂钩的机制,有效发挥了资源税调节经济、促进资源节约集约利用和生态环境保护的功能作用。环境保护税法是我国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法,有利于构建绿色税制体系,促使环境外部成本内生,倒逼高污染、高耗能产业转型升级,推动经济结构调整和发展方式转变。

未来改革的方向

面向未来,深化税制改革面临的困难和挑战有增无减。从国际看,国际税收秩序面临空前的挑战,各国在探索进一步完善国际税收规则体系。从国内看,我国经济发展进入了新时代,我们要加快完善社会主义市场经济体制、建设现代化经济体系,努力解决发展

不平衡不充分问题,这对税制改革提出了更高要求。具体包括:

(一)适应全球化的要求。适应全球化的要求,就是要建立符合国际惯例、具有国际竞争力的现代税收制度。经济全球化使得国际间专业分工日益细化,生产要素的跨国流动日益频繁,国际间税收竞争和税收趋同化日益明显,这就需要我们保持我国税制的国际竞争力,使我们在竞争中处于有利地位。引进外资、企业“走出去”和“一带一路”建设也要求我国税制与国际接轨,更好地融入全球经济体系。经济数字化使得经济增长方式、经济形态、商业模式、贸易投资、生产生活正在发生巨大而深刻的改变,如何划分税收管辖权成为焦点问题,给已经运行近百年的国际税收规则框架带来了空前挑战,G20层面高度重视,也需要我们积极应对。

(二)适应市场化的要求。适应市场化的要求,就是要形成税法统一、税负公平、调节有度的税收制度体系,促进科学发展、社会公平和市场统一。十九大报告指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,建设统一开放、竞争有序的市场体系,体现效率、促进公平的收入分配体系,是建设现代化经济体系的重要内容。这就需要秉承税收中性的理念,最大限度地消除重复征税,对不同经济成分适用统一税制,减少税收对经济活动的扭曲,提高市场配置资源的效率;税收政策还要体现创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,实现税收调节与其他宏观调控措施的协调搭配。

(三)适应法治化的要求。适应法治化的要求,就是要全面落实税收法定,增强税收确定性和稳定性。十九大报告指出,全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。提升我国税收法治化水平,需要坚持依法治税的理念,提高税收法律级次、增强法律效力、健全法律规定,强化法律监督,使各项税收制度纳入法制化轨道,以法律形式明确征纳双方权利义务;还要严格执法,以法律手段强化税收征管,保障依法征收,应收尽收。□

责任编辑 张蕊