

统一城乡税制的路径选择

■ 朱润喜

2003年10月,中央第一次明确提出了“创造条件,逐步实现城乡税制的统一”。从此,我国正式拉开了逐步消除城乡二元税制的序幕。统一城乡税制,意味着政府征税不因纳税人的身份、所居住地区、所从事产业等的不同而不同,其目的在于公平城乡居民的税收负担,促进城乡生产要素的自由流动和实现城乡的有效整合。但这并不排除政府基于农业的弱质性、基础性以及发展战略而对农业、农村、农民采取比工商业、城市、城市居民更加优惠的税收政策;也并不意味着现在就将对非农纳税人征收的流转税、所得税、财产税等不加选择地拓展到“三农”,而是将其作为未来我国税制的构建方向,依照城乡一体化的进程,有步骤地朝着这个方向迈进。正因如此,我国在统一城乡税制的路径选择上,采取了先破后立、先外后内、协同推进的策略。

——先破后立。即先取消专门对农征收的税费而后再创立城乡统一的税制。到目前为止,在对农“明征”的税费方面,我国已取消了农业税、牧业税、农业特产税、屠宰税,并取消了乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府集资,取消了农村劳动力每年要承受的劳动积累工和义务工劳务负担,同时改革了村内兴办集体公益事业所需资金的征收使用办法。在对农“暗征”的税费方面,为

缩减工农产品价格剪刀差,解决农地征用补偿不足、农民被迫承担粮食安全成本等已采取了一系列措施,并已收到明显成效。与此同时,对企业所得税、增值税、消费税、营业税、资源税等税制税种进行了改革,而改革的一个重要取向,就是为构建城乡一元化税制做准备。

——先外后内。即先实现征税的内外统一而后再创立城乡统一的税制。截止到目前,已发布新制定或新修订的企业所得税法、车船税暂行条例、城镇土地使用税暂行条例、耕地占用税暂行条例,废止了城市房地产税暂行条例。新企业所得税法在纳税人、适用税率、税前扣除、优惠政策、征收管理等方面实现了内外资企业的统一,并且平衡了内外资企业的所得税负担,完善了所得税扣除、优惠等政策,规范了所得税的征收管理。新车船税条例统一了各类企业的车船税制,将车船税由财产与行为税改为财产税,并适当提高了税额标准。新土地使用税条例提高了土地使用税的税额幅度,将外资企业纳入城镇土地使用税的征税范围。新耕地占用税条例将外商投资企业和外国企业纳入耕地占用税的征收范围,统一了内外资企业耕地占用税税收负担。城市房地产税暂行条例的废止,则将外商投资企业、外国企业、港澳台同胞、华侨投资兴办的企业的房产和外国人、港澳台同胞、华侨等拥有的房产

纳入房产税暂行条例征税,从而统一了内外资企业、中外籍人员的房产税税收负担。上述税收法律法规的颁布和实施,无疑为内外资企业和个人的公平竞争创造了必要条件,同时有力地促进了内外税制的统一。与此同时,我国在对上述各税制的修订(制定)中以及在已进行试点或拟议开征的物业税、社会保障费改税等税制税种的设计、论证中,已着手尝试或探讨如何在城乡之间实现有效对接。

——协同推进。即一方面推进税制的内外统一、城乡统一,另一方面,夯实税制一元化运行的制度基础。我国自着手统一城乡税制以来,便开始打破城乡二元户籍制度、二元就学制度、二元劳动报酬支付制度等二元制度,开始构建城乡统一的劳动力市场,开始建立覆盖城乡居民的社会保障体系,开始推进城乡基本公共服务供给均等化建设。与此同时,开始对县乡基层政府进行改革,夯实地方政府的财力,完善生产要素和资源价格形成机制。这些改革和建设,有力地促进了全国统一大市场的形成,促进了各种产品和要素在城乡之间、地区之间的有序流动,促进了各种资源在城乡之间的有效整合;同时,也使政府公共权力得到规范与限制,使涉农征税得以公平、制衡机制得以改进。所有这些,无疑为统一城乡税制创造了有利条件。

统一城乡税制虽然已经取得了显

著成就，但依然任重道远。如对船舶的征税、对城市维护建设资金等的筹集仍然实行内外有别的税制；农业生产者出售农产品、农业生产经营所得等尚未真正纳入增值税、所得税的调节范围；对房屋、土地、环境利用与保护等的税收调节依然是城乡各自为政；《税收征管法》尚未真正成为覆盖整个税收征管活动的权威法律。大量事实表明，城乡二元税制仍然是制约我国城乡一体化发展的重要因素。

统一城乡税制是一个制度需求与制度供给相互促进的过程。因此，统一城乡税制应积极创造条件，具备可行性的先改，然后逐步推进这一进程。统一城乡税制必须基于城乡的一体化发展，我国在统筹城乡基础设施建设、推进城乡教育均衡发展、建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生体系和社会保

障体系以及统筹城乡基本公共物品供给、劳动就业、资源利用、社会管理等方面仍有许多工作要做。不仅如此，建立健全对农业的支持保护制度，构建统筹城乡的金融体制和土地利用制度，进一步规范政府职能及政府间关系，以及赋权农民、切实保障农民的公民权利等也都是统一城乡税制必须加以完善的方面。而惟有如此，我国才能扎实、稳妥地推进城乡税制的统一。城乡税制的统一必须要与城乡一体化发展的程度相适应。农业生产规模化、集约化和组织化程度的提高，农业综合生产能力的增强，农产品生产商品化率的提升，对农业生产经营进行财务核算的建立健全，以及支撑城乡一体化发展的其他制度的不断完善，必将促成对农业的征税与对其他产业的征税的同一。这就要求我国必须顺

势而为，适时将农业生产者销售农产品、取得农业生产经营所得等纳入增值税、所得税等的征收范围。同时，城乡收入差距的缩小，政府活动公共性的增强，政府对环境的保护向主要依赖经济手段的转变，统筹利用城乡资源制度的确立，以及对资源、环境、财产等进行科学评估的技术难题的攻克，必将增强我国在社保资金筹集、生态环境保护、对存量财富进行调节等方面更多地运用税收手段的必然性与可行性。这就要求必须因势而为，适时在城乡统一开征社会保障税、环境保护税、不动产(物业)税等。而且，还需适时将税收征管法修订为统管整个税收活动的权威法律。

(作者单位：内蒙古财经学院)

责任编辑 李艳芝

知识卡片

什么是创业板

创业板又称二板市场，即第二股票交易市场，是指主板之外的专为暂时无法上市的中小企业和新兴公司提供融资途径和成长空间的证券交易市场，是对主板市场的有效补充，在资本市场中占据着重要的位置。创业板市场和主板市场的投资对象和风险承受能力不同，在通常情况下，二者不会相互影响。创业板市场最大的特点就是低门槛进入、严要求运作，有助于有潜力的中小企业获得融资机会。

从国外情况看，创业板刚开始是对应于具有大型成熟公司的主板市场，以中小型公司为主要对象的市场形象出现的。19世纪末期，一些不符合大型交易所上市标准的小公司只能选择场外市场和地方性交易所作为上市场所。到了20世纪，众多地方性交易所逐步消亡，而场外市场也存在着很多不规范之处，自60年代起，以美国为代表的北美和欧洲等地为了解决中小企业的融资问题，开始大力创建各自的创业板市场。发展至今，创业板已经发展成为帮助中小型企业、特别是高成长性科技公司融资的市场，美国著名的纳斯达克(NASDAQ)即是创业板的典型代表。

2009年3月31日，中国证监会发布《首次公开发行股票并在创业板上市管理暂行办法》（以下简称《办法》），自5月1日起实施。《办法》规定，到创业板上市的企业应当是依法设立且持续经营三年以上的股份有限公司，最近两年连续盈利，两年净利润累计不少于1000万元，且持续增长，或者最近一年盈利，且净利润不少于500万元，最近一年营业收入不少于5000万元，最近两年营业收入增长率均不低于30%。企业发行后的股本总额不少于3000万元。

在信息披露方面，《办法》要求，发行人应当在招股说明书显著位置做如下提示：“本次股票发行后拟在创业板市场上市，该市场具有较高的投资风险。创业板公司具有业绩不稳定、经营风险高、退市风险大等特点，投资者面临较大的市场风险。投资者应充分了解创业板市场的投资风险及本公司所披露的风险因素，审慎做出投资决定。”证券交易所也应当建立适合创业板特点的市场风险警示及投资者持续教育的制度，督促发行人建立健全维护投资者权益的制度以及防范和纠正违法违规行为的内部控制体系。