

# 稳步推进税制改革

杨志勇

2009年1月1日,增值税转型改革和燃油税费改革开始全面实施。作为第一大税种,增值税改革意义重大。生产型增值税因重复征税而为各界所诟病,消费型增值税取而代之,更易凸显增值税之中性特点,是我国税制现代化的重要一步。

“减税”改革降低了宏观税负,刺激了需求的扩大,为保持经济的持续快速增长提供了有力的保证。但占据财政收入半壁江山的企业所得税与增值税连续进行改革之后,财政减收压力很大。再加上近几个月来金融风暴所带来的冲击已经在实体经济上体现出来,我国财政遭遇十多年最为困难的挑战。在这样的背景下,我国的税制改革需要有一个中长期的规划,需要在全方位财税改革中找到具体税制改革的合理定位。税制改革不是简单的减税问题,而是有减有增的改革。税制改革也不是简单的税制简化问题,而是需要在确认税收功能的基础之上进行。正确认识税制的局限性,是充分发挥税收作用的重要前提条件之一。

从长期来看,我国税制改革应该按照税收的效率、公平与财政原则,稳步推进。增值税转型改革与企业所得税制改革都是税收效率原则的体现,但税收的效率原则尚未完全到位,营业税重复征税问题还没有得到彻底解决,未来增值税还要扩大征收范围,全面取代营业税。消费税的调节作用如何充分发挥,也需要进一步探讨。

下一步税制改革的重头戏是个人所得税制改革。更加体现税收公平原则的综合所得税制是大势所趋,但综合所得税制对税收征管提出了更高的要求,个人所得税制改革路还很长。个人收入的监控是一个全球性难题。在现金交易还很普遍的中国,难度尤其大。个人所得税制改革的有效实施,需要反洗钱法的强有力实施,需要多个部门的配合衔接,需要税收征管力量的工作重点从间接税向直接税的转变。稳步推进个人所得税制改革,需要充分考虑我国国情,目标是建立既能提供财政收入,又能对收入分配起到调节作用,促进社会公平的个人所得税制。在综合所得税制改革之前,需要对分类所得税制进行调整,其重要内容包括:提高工资薪金费用扣除标准(免征额),特别是建立起免征额与消费者价格指数联动机制的调整机制;建立养老、医疗、住房、教育等大笔支出的专项扣除制度,以更好地改善民生;工资薪金所得所适用的税率体系还需要作进一步的调整,将九级超额累进税率改为三级,并降低最高边际税率;等等。

为了促进经济社会的可持续发展,资源税制改革势在必行,环保税制也需要建立起来。但考虑到增税的经济效应,客观上起到增税效果的税制改革需要把握好改革的时机。在整个经济处于低谷时期,“增税”改革没有理由不慎重。改革应顺应经济周期,尽可能减少其负面影响。

稳步推进税制改革,需要适应经济和社会不同阶段的要求。三十年的改革开放,为我国未来的发展打下了良好的基础,但是我国距离福利社会的要求还有很长的路要走。盲目地超越经济和社会发展阶段,提供超越于发展阶段的公共产品和公共服务,则可能是好心办坏事,改革只能循序渐进。税制改革同样如此。税制改革同时要注意到税收自身的局限性。经济社会目标的实现需要多管齐下,税收工具只是其中之一,切忌赋予税收超越其自身能量的功能。

稳步推进税制改革,需要实现税收的法治化与民主化目标。税收的法治化与民主化,不仅仅是合理税制的设计问题,更牵涉税收立法等一系列问题。目前,我国各具体税种中直接以“法”的形式存在的只有个人所得税与企业所得税,大量税种征收的依据还只是“条例”甚至是“暂行条例”。税收立法任务还相当艰巨,需要结合国家的法治化与民主化进程,稳步推进。