

上海自贸区财税体制创新及其借鉴

上海财经大学 | 蒋硕亮

上海自贸区建设的首要任务是政府职能转变，而政府职能转变的关键要靠制度创新，其中财税体制改革无疑是推动上海自贸区贸易和投资便利化且与国际投资贸易规则体系相衔接的重要一环。根据《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》以及《中国(上海)自由贸易试验区条例》，目前上海自贸区获得的税收政策支持可以概括为“7+2”，即财政部和国家税务总局已经出台7项专项税收政策，另外2项属于探索性支持政策，目前尚在研究之中。其中，在已经出台的7项明确性实行的税收政策之中，促进对外贸易的税收创新政策占5项，另外2项是关于促进投资的。此外，上海自贸区所属的上海外高桥保税区、上海外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区仍执行相应的海关特殊监管区域的税收政策。

上海自贸区财税体制改革的新做法和经验

自贸区政府通过寻求制度创新，推进政府职能转变，进而推进税收现代化的目标要求。具体表现在：

第一，在自贸区内推行“办税直通车”。位于外高桥保税区的办税服务大厅，浦东机场保税区、洋山保税区的办税服务延伸点以及外高桥保税区的2个办税服务延伸点，2015年试验区扩容后“办税直通车”将覆盖陆家嘴、张江、金桥地区，纳税人可就近选择，前往任意一个办税服务点办理涉税事项。以往涉税事项的认定、审核或审批都集中在外高桥

保税区办税服务厅本部，增设延伸点后，认定、审核和审批的职能也同步延伸。

第二，实行“办税一网通”等10项创新措施。2014年6月，国家税务总局公布了《关于支持中国(上海)自由贸易试验区创新税收服务的通知》，提出“税收一网通办、便捷优质高效”的10项创新措施(简称“办税一网通”)。10项创新措施分别是网上自动赋码、网上发票应用、网上区域通办、网上自主办税、网上审批备案、网上资格认定、网上非贸管理、网上按季申报、网上信用评价、网上服务体验。这些措施最大限度地便利了纳税人，最大限度地规范了税务人，比如，税务登记“免审核”赋码系统，已自动根据工商、质检提供的企业信息，赋予1369户纳税人税务登记号码，100%实现了自动赋码，办证时间由以往4天缩短为3天内，其中税务机关办理时间只有半天；一般纳税人资格认定由原来20个工作日缩短到5个工作日内，依托自贸区办税服务厅和4个延伸点，涉税事项网上区域通办率达99.3%，全市2995笔5万美元以下非贸管理事项100%实现了网上合同备案，75户(次)企业享受了网上先备案后核查监管，占同类事项受理量的30.2%。纳税人足不出户即可办理32种涉税事项。

第三，创新审批方式，规范审批制度。一是实行专业化集中审批。在自贸区税务分局设立专职审批所，实行“先批后核、批核分离”的审批制度，进行涉税审批流程再造，促使审批标准更加客观，有效减少自由裁量权。二是试行

窗口“一站式”审批。试行办税服务窗口“一站式”审批，只要纳税人申请属于即办事项，且申请要件符合规定，就可当场办理、当场办结。三是取消部分前置核查。对于符合条件的自贸区新办企业一般纳税人资格申请等涉税事项，取消前置核查，强化事后监管，方便纳税人及时开展具体业务。在审批制度方面，加强税务行政审批制度管理，严格规范事项设定、变更、取消、清理权限和程序；开展行政审批事项标准化建设；优化办事流程，简化办事资料，缩减办事期限。而已经实施的“网上审批备案”则是对传统审批制的突破，其借鉴国际通行规则，实行备案制，纳税人只需预先通过网络备案即可先行享受相关政策，相关证明文件由纳税人自行保存，以备税务机关事后监管、检查时用。目前，自贸区已经推出了“已认证逾期专票抵扣”、“软件产品即征即退”、“增值税专用发票最高开票限额”、“出口退(免)税资格认定”等网上备案项目。“网上审批备案”体现了还权还责于纳税人的理念，可以最大限度减少政府的行政干预。

第四，搭建税收无障碍沟通平台。自贸区新注册企业数量多，政策更新比较快，相应的纳税咨询也比较多。为此，自贸区税务分局开通12366纳税服务热线、自贸区税务微博，并逐步充实自贸区税收政策案例库，多平台发布涉税信息，回应纳税人关注，答复涉税咨询，构建“点对点”双向互动平台，实现税企无障碍沟通。

第五，推进诚信纳税，实施“容缺管

理”。2014年4月30日，上海市公共信用信息服务平台正式开通。为进一步强化事中、事后监管，自贸区内将建立公共信用信息服务平台自贸试验区子平台，并按照公共信用信息目录向市公共信用信息服务平台归集。而自贸区税务部门积极融入社会信用体系建设，切实将纳税信用与整个信用体系整合应用、联动管理，形成纳税人信用记录，得出纳税信用评价结果。为此，上海市税务局率先在自贸区内通过信用信息平台，采集、分析和评价纳税人的信用信息，得出纳税信用评价结果，并将根据评价结果，实施分类服务和管理。对信用好的企业提供“容缺管理”服务，即在办理涉税事项时，这类企业可以在不满足资料要件的情况下先行提交涉税事项申请，进入受理流程，待资料要件补充完整后，完成涉税审批。推行“容缺管理”服务，将大大提高企业办事便利性，加快涉税事项办理速度。

综上，随着自贸试验区改革创新步伐的不断推进，其必定还会有更多的税收制度创新应运而生。因为从改革的领域、过程和环节来看，它们一环扣一环。仅仅强调对外投资、贸易、金融等的扩大与开放，却没有在税收政策和制度上为其扫清障碍，很难真正达到预期的效果。所以，现在进行的改革都在注重顶层设计，强调改革的整体性、协调性和创新性。针对税收制度创新，上海自贸区还可以做出下列努力：完善与税收创新配套的税收法制建设；建立一个互通、共享的税务信息平台，因为要实现网上办税、电子发票、无障碍沟通等，就必须加强信息技术对税源管理的作用，进一步完善综合征管软件相关系统，满足专业化管理的要求；加强税收执法队伍建设；提高税收的服务质量等。

上海自贸区财税体制改革对其他地区的启示

第一，在财税制度设计方面。对上

海自贸区的7项税收政策主要集中在递延纳税、部分融资租赁项目税收优惠、选择性征税、原有综合保税区延伸税收优惠、启运港退税试点等，并且具有几个明显的特征：一是多项税收政策已经在国内其他地区探索或试行过，这背后暗含的是稳健性的原则，以及可复制、可推广的目的。二是部分税收政策的灵活度较高，注重指导性，如促进投资性税收政策中的“对自贸区内企业以股份或出资比例等股权形式给予企业高端人才和紧缺人才的奖励，实行已在中关村等地区试点的股权激励个人所得税分期纳税政策。”三是没有深层的税种和税制制度的变化，与外界的税收优惠强度预期形成强烈反差。一方面，上海自贸区不是“政策洼地”，而是强调要制度创新，要形成可复制、可推广的经验。另一方面，国家层面已经强调，要按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。所以，其他地方在财税体制改革的过程中也应该坚持税制公平，注重财税改革的制度性创新，比如，可以考虑增值税的转型和扩围，建立符合产业发展规律、规范的消费型增值税制度，清除重复征税问题。

第二，在税收征管方式方面。上海自贸区进行的探索与创新颇具借鉴意义：一是针对试验各区域分布较广且地理位置相对偏远，企业往返时间较长、成本高等问题，自贸区内推行办税直通车，方便纳税人就近办理发票领用、纳税申报、完税证明开具等涉税事项。二是大力推进税收信息化建设，实行“办税一网通”等税收创新措施。这其中还有很多的创新措施可以借鉴，如“网上自动赋码”，其是全国首创的税务登记“免审核”，意味着企业无需拿着材料去税务部门申报，税务系统将自动赋予企业一个税务登记号码，使得企业拿到营业执照的时间大大缩短。三是进行税收审批方式与

审批制度改革，如专业化集中审批、“窗口”一站式审批、取消部分前置审核等。

第三，在税收管理理念方面。上海自贸区的税收审批方式与审批制度的改革创新传递了积极的信号，即税收征管的管理理念在不断发生变化。以往征税责任主要由征税机关承担，容易出现官僚主义、寻租空间等，税务部门往往难以得到纳税人的欢迎。而实行“自主纳税、自主申报、网上备案”等以后，纳税人的自我管理意识得到增强，其责任也开始增加。纳税人不再对征税机关保持冷漠，而是主动尝试与征税机关进行沟通。而税务机关则需要为纳税人的自主性创造便利的条件，并由以往重事前审批、审查的管理模式转变为最大限度服务纳税人的服务型模式。

第四，在税收信用环境方面。目前上海自贸区的税收信用建设主要体现在纳税信用和征税信用两个方面。在纳税信用上，上海自贸区将纳税信用与建设与上海市公共信用信息服务平台进行对接，根据纳税人的信用进行分类管理与服务，并对信用好的企业提供“容缺管理”服务。在国外，部分国家也将纳税信用与整个社会信用体系进行整合并应用，形成纳税人信用记录，例如，在加拿大，其税法遵从度很高，这主要借助其完善的社会信用体系以及良好的纳税平台，即纳税信息实现了共享，不仅是税务机关之间的共享，也包括纳税信用与社会信用平台之间的共享。此外，加拿大还针对失信行为制定了严厉的惩罚措施，以保障纳税人诚实守信。在征税信用上，上海自贸区主要是进行涉税审批流程再造，实行“先批后核、核批分离”的审批制度，促使审批标准更加客观，有效减少自由裁量权。另外，对于符合条件的自贸区新办企业一般纳税人资格申请等涉税事项，取消部分前置核查，强化事中事后监管。□

责任编辑 张蕊