

适应新常态 促进税收政策协同改革

中央财经大学 | 马海涛 白彦锋

新常态是我国现代财政制度建设面临的难得机遇，但也是严峻的挑战。与时俱进、迎难而上，我国财政体制有望完成与国家治理体系和治理能力现代化相适应的“现代财政制度”的“蜕变”。如果说1998年公共财政改革旨在构建与社会主义市场经济体制相适应的财政体制，那么现在的现代财政制度改革则是要构建与国家治理体系和治理能力现代化相适应的财政体制。现代财政制度的诞生注定是一次规范各方利益关系的“阵痛”过程，在这一过程中，对于税收政策来讲，一是要认识新常态、适应新常态，坚决贯彻依法治税和税收法定原则，而不能停留在过去、根据惯性思维征税，一厢情愿地继续追求税收收入的高增长，征收过头税；二是税收政策更要有所作为，通过稳步推进结构性减税和“六税一清”的税制改革，为经济增长的提质增效创造良好的税收环境，引领新常态；三是要在抓住新时期“税收奶牛”的基础上，稳定税收收入增长，发挥好税收作为财政收入筹集主渠道的作用。同时推进税收政策的区域协同、关税与资源税的境内外协同，减少税收政策内耗，提高和改善税收政策效果，着力推进现代税收制度的建设。

在财税政策上同时关注显性政策和隐性政策，推进地区间协同发展

以京津冀地区为例，既要关注京津两市财政实力强、城镇土地使用税的单位税额水平相对较低对河北省形成的税

收竞争压力，又要善于抓住京津两市车辆限行、住房限购政策所形成的财政外溢机遇，确保相关车辆购置税、车辆购置消费税以及住房营业税等税收收入的增长，还要善于借鉴国内其他地方的经验，在城镇土地使用税等地方税的征管上进行创新，利用好地方政府拥有的税收减免权，根据单位土地面积创造的增加值来确定企业的税负水平，“鞭打慢牛”——即单位面积土地创造的增加值越高、城镇土地使用税的税负反而越低，通过对传统“量能负担”课税原则的“反弹琵琶”，一方面地方财政“算大账”、“算总账”，保证地方财政总收入在企业经营“全生命周期”内的最大化；另一方面以城镇土地使用税作为调节杠杆，引导高附加值产业聚集，促进产业升级和结构调整。同时，在我国当前税制以流转税为主体的背景下，要推进京津冀地区印花税等减免税改革，促进企业、资源在区域间的合理配置，为京津冀协调发展创造良好的税收环境。实施促进产业转移的税收优惠政策。对于产业承接地，因产业转移享受房屋、土地免征或减征契税；对于占用耕地建学校、医院、养老机构的免征耕地占用税，其他建设占用耕地的给予免征或减征耕地占用税；对于转移产业取得的收入在一定期限或一定期限和限额内免征增值税、营业税、消费税、城市维护建设税、教育附加和地方教育附加；产业转移单位从获利年度起给予“三免三减半”企业所得税优惠，对鼓励类产业企业减

按15%的税率征收企业所得税；对于经认定的高尖端人才取得的奖励或补助缴纳的个人所得税，地方分成部分给予返还。此外，对于转出地，也要给予转出企业一定的税收优惠政策，鼓励企业产业转移。同时要对房地产税等开征对于区域间的影响做好前瞻性分析，防止“城市爬行”对于土地资源的浪费。

借鉴西方发达国家经验，以个人所得税的综合化改革推进诸税种之间的协同

从美国等西方发达国家的个人所得税综合化改革和实践经验来看，个人所得税的综合化首先是诸税种之间的综合化，增值税、消费税、营业税等几大税种需要通过个人所得税的综合征收使纳税人得到掌握。也就是说，纳税人应该知晓自己缴纳了多少除个人所得税之外的其他综合税收。例如，美国联邦政府个人所得税就允许在税基中扣除纳税人向州和地方政府缴纳的个人所得税和财产税。

“综合化”之后的个人所得税应该做到“有容乃大”，统筹考量纳税人的综合税负，对于税负过重的纳税人不仅可以免于缴纳个人所得税或者予以退税，甚至可以通过“负所得税”等制度对低收入群体进行财政补贴。例如，美国给予工薪收入的税收抵免通常被认为是一种负所得税制度，但事实上它要复杂得多。给予工薪收入的税收抵免有三种阶段：“税收抵免期”，其运作形式就像一

份工资补贴；“平台期”，此时不会产生任何边际效应；“退出期”，即随着其收入的增加，前期发放给这些纳税人的税收抵免又会被纳税人以税收的形式交还给国家。

如此，个人所得税不仅实现了对“诸税种”的综合化，更进一步实现了税收收入与财政支出之间的综合化。未来我国个人所得税的主体化，不应仅仅是税收收入比重在总收入中首屈一指，更应发挥其统领其他税种以及纳税人综合负担的“中枢神经”作用。同时，更进一步地，个人所得税在征收的过程中，不仅要考虑纳税人赡养、抚养基本情况，做到“免征额”基本扣除和专项扣除的有机结合，还应综合考虑纳税人购房（贷款）支出、大病医疗、教育支出等诸多项目，建立纳税人“大额支出”的抵免制度。我国个人所得税的工资薪金税目允许从税基中扣除基本医疗保险、养老保险、失业保险、生育保险和住房公积金等“四险一金”的费用，但还可以进一步完善并让纳税人知晓。唯有如此，我国个人所得税的改革才能真正发挥“促进社会公平、实现国家长治久安”的财政治理体系现代化的重任。

此外，《中华人民共和国税收征收管理法修订草案（征求意见稿）》第30条规定：“纳税人及与纳税相关的第三方应当按照规定提交涉税信息。”明确银行和其他金融机构的信息报送义务，强化政府职能部门的信息提交协作制度，规定税务机关对涉税信息的保密义务。这将有助于改变税务部门在税收征管中“孤军奋战”和“信息孤岛”的局面，为我国个人所得税的综合化征收和房地产税的推进奠定良好制度基础。

理顺中央和地方之间的财政关系，促进央地税收协调发展

营业税改征增值税是我国“十二五”时期税制改革的关键点，也是我国结构

性减税的重要组成部分，对于降低重复征税问题、促进产业结构调整具有重要作用，但如果“营改增”属于减税政策，那么地方政府无疑会承担减压压力。在这种情况下，至少可以通过两个方面减轻地方财政减收的压力：

第一，通过成品油消费税中央与地方之间的两级分享实现对地方政府税收征管的双重激励。可以考虑借鉴日本等国的征收经验，生产销售环节的成品油消费税由中央和地方共享，其余环节征收的成品油消费税划归地方；同时，各省市以本地区最终实现的成品油消费税与中央分成，这样也可以促使各地税务部门加强税收征管、真正做到“应收尽收”。对于生产销售环节的成品油消费税征管，一方面有原有税制对炼厂征收的成功经验，另一方面中央和地方共享之后，地方炼厂将势必纳入成品油消费税的征税网络，否则地方自身利益将因分成利益受损。这样就充分调动了中央和地方的税收征管积极性、全面堵塞了现行成品油流通过程中的消费税流失，从根本上促进市场上各经营主体之间的公平竞争。同时，考虑到目前在成品油消费税基础上地方还要附加征收城市维护建设税、教育费附加、地方教育费附加以及基金性地方非税收入，因此改革中还可以考虑通过科学测算、适当提高成品油消费税的税额标准等，将地方征收的成品油消费税与其附加税、费进行整合，以真正实现简化地方税制、提高税制的运行效率。

这种政府间分享体制设计的优势在于，一是成品油消费税的大头（约“80%”）在源泉环节征收，继续保留了现行税制源泉课税的制度优势，有利于税制改革的平稳推进、避免税收收入因税制改革出现大幅波动；二是以地方征收的成品油消费税作为中央对地方进行税收返还的基数，将地方政府吸收进成品油消费税的征管和治理体系，促进中

央政府与地方政府“齐抓共管”；三是在保留现有税制优势的基础上，促进成品油消费税税负与税源之间相衔接，在一定程度上促进税收收入在地区间的公平分配。

第二，取消稀土等资源品的出口配额、降低出口关税，推进稀土等资源品的从价计征改革。通过行政管理模式、关税、资源税的综合改革，适应国际形势发展，为地方财政增收。2014年12月31日，商务部发布了《2015年出口许可证管理货物分级发证目录》，明确稀土出口执行出口许可证管理，仅需企业拿出出口合同申领出口许可证。稀土出口配额正式取消，这是自2010年中国稀有金属出口政策调整以来首次出现的重大变化。同时还取消了2015年钨出口资质管理。取消配额会挤占此前有配额的企业市场份额，但事实上近几年的出口配额并未用完，因此上述负面影响并不大。稀土出口配额、关税的取消和稀土资源税的从价计征、清费立税等一系列综合改革的推进，意味着2015年必须要看到稀土行业整治效果，否则稀土价格将面临更大的压力。适应WTO等国际形势的新发展，我国目前已在取消稀土出口配额的基础上，进一步取消稀土出口关税，同时将原油、天然气、煤炭等资源税从价计征改革的经验进一步向稀土产品推广，这将有助于对稀土等资源产品税负的综合调整，既顺应国际形势的发展要求，又有助于充实地方财政收入。

总之，新常态下我国的税收政策，一是要做好税种之间——如房地产税与个人所得税之间的协同；二是要清费立税，做好税费之间的协调；三是要做好税收政策在区域间、境内外、国内外的协调，适应WTO等国际形势以及国家“一带一路”重大战略和简政放权的新常态，通过税种协同、税费协调、区域协同、国际协调，引领新常态。□

责任编辑 李焱