

楼继伟谈近中期分步实施 税制改革的总体思路

○ 本刊记者

本刊讯：经过1994年税制改革和十年来的逐步完善，我国已经初步建立了适应社会主义市场经济体制需要的税制框架，对促进经济社会发展，加强宏观调控，增加财政收入等起到了重要作用。同时也应当看到现行税制与进一步深化改革和扩大对外开放的新形势还有不少不适应之处，如税负水平不够合理、税制结构不够科学、主体税种不太完善等。那么，今后税制改革的方向是什么？一直为各界所关注。在最近召开的税政工作会议上，财政部副部长楼继伟详细阐述了近中期分步实施税制改革的总体思路：统一内外资企业所得税，完善增值税，优化个人所得税，完善消费税，健全地方税，统一城乡税收制度，改革税收管理体制。

统一内外资企业所得税制度

现行内资企业和外资企业分别实行不同的企业所得税制度，两个不同的所得税制度虽然法定税率相同，但税收优惠、税前列支项目和扣除标准等均不一样，内资企业的税收负担远远高于外资企业。长期实行这样的制度，将产生一些问题和矛盾：一是不符合市场经济公平竞争原则，不利于各种所有制经济共同发展；二是容易产生征管漏洞，不利于税收的征收管理；三是减少了税收收入，削弱了税收的宏观调控作用。因此，统一企业所得税制度势在必行。

统一内外资企业所得税改革的主要设想是：合并内资企业与外资企业适用的两套企业所得税法，建立统一的现代企业所得税制度；根据企业和国家财政承受能力，并参考周边国家税率水平，适当降低法定税率；统一并适当提高企业所得税税前扣除标准，提高企业竞争力；对现有的税收优惠政策进行清理规范，对农业、基础产业、高科技、环保等予以适当的税收优惠，建立以产业优惠为主、区域优惠为辅的所得税优惠新格局；同时，对

企业原享受的优惠政策采取适当的过渡性措施，以维护国家政策的连续性。

完善增值税制度，实行消费型增值税

增值税是对生产和经营中新增加的价值征收的税收，这种征收方式，既保留了传统流转税筹集税收收入及时、稳定的优点，又消除了传统流转税重复征税的弊端，体现了公平税负的原则，有利于促进按照专业化要求组织社会化大生产。据了解，世界上绝大多数征收增值税的国家都实行消费型增值税，只有我国和印度尼西亚实行生产型增值税。

从满足财政收入的需要看，生产型增值税因允许进项税额扣除的范围小，税基较大，在税率相同的条件下，相比消费型增值税，能取得更多的财政收入。我国1994年税制改革时选择实行生产型增值税，一方面是出于保证收入的需要，另一方面是考虑到当时投资膨胀、经济过热是社会经济中的主要矛盾，生产型增值税有利于抑制投资膨胀。从税收与经济的关系看，现行生产型增值税主要存在以下几个问题：一是对扩大投资、设备更新和技术进步有抑制作用。企业外购固定资产所含税金不能抵扣，设备投资越多，不能扣除的税金就越多，税负就越不合理，客观上具有抑制投资、阻碍设备技术更新、影响企业向资本和技术密集型产业投资的积极性的负面作用。二是造成基础产业和高新技术产业税负重于其他产业，不利于相关产业的发展。基础产业和高新技术产业多数资本有机构成较高，产品成本中长期资本投入的费用较多，企业外购固定资产所含的税款得不到抵扣，这部分产业的税收负担就相对较重，并使增值税税负在不同产业间出现不平衡。三是国产品税负重于外国产品，不利于内外产品平等竞争。虽然进口产品在进口环节按照法定税率征收了增值税，但由于对国内生产的产品还存在一定

程度的重复征税因素,使国产品在竞争中处于不利地位。增值税由生产型向消费型转换,可以进一步消除重复征税,有利于鼓励投资,特别是民间投资,拉动经济增长;有利于促进产业结构调整和技术升级;有利于提高国产品的竞争力。因此,转型改革势在必行。

增值税由生产型转为消费型,将要缩小税基。按照拟议的改革方案,现行税率维持不变,将使几乎所有企业的税收负担在改革后都有不同程度的降低,新增固定资产较多的企业会得到更多的实惠。改革后,国家财政收入也要相应减少。因此,对纳入抵扣的固定资产需要限定一定的范围,使减少的收入控制在国家财政的承受能力之内,以保证改革顺利进行。

优化个人所得税

个人所得税既是筹集财政收入的工具,又是调节个人收入分配的重要手段。现行个人所得税实行分类征收办法,将个人所得分为工资、薪金等11个应税项目,并相应规定了每个应税项目的适用税率、费用扣除标准及计税办法。近年来,随着国民经济的快速发展,居民个人收入水平不断提高,我国个人所得税收入出现了良好的增长势头。2002年我国个人所得税收入比1994年增长17倍,已成为我国财政收入的一项重要来源。

但随着客观情况的变化,特别是针对当前我国个人收入分配差距不断扩大,收入分配秩序还比较混乱的现状,现行个人所得税制度也暴露出一些亟待解决的问题。一是按所得项目分项、按次征税,与综合各项所得按年征税相比,调节个人收入分配的力度有一定局限,不能充分体现公平税负、合理负担的原则。二是对不同的所得项目采取不同税率和扣除办法,容易造成纳税人分解收入、多次扣除费用,存在较多的逃税避税漏洞。三是过高的边际税率,不利于吸引高科技人才和高级管理人才,不利于纳税人自觉纳税。同时,在征管上缺乏监控税源和稽核纳税人的信息技术手段。因此,通过对个人所得税的改革和完善,进一步加大税收对个人收入分配的调节力度十分必要。

个人所得税改革的主要设想是:改革现行分类税制,建立综合与分类相结合的个人所得税制。将工资薪金所得、生产经营所得、劳务报酬所得、财产租赁所得等有较强连续性或经常性的收入列入综合所得的征收项目,实行统一的累进税率;对财产转让、特许权使用费、利息、红利、股息等其它所得,仍按比例税率实行分项征收;进一步规范和拓宽税基,堵塞税收漏洞;调整税率级距和税负水平,适当降低最高边际税率水平;统一、规范费用扣除标准和减免税优惠政策;建立支付所得的单位与取得所得的个人双向申报纳税制度。

实行综合与分类征税相结合的个人所得税制,需要具备一定的内、外部配套条件,否则难以实现新制度的预期目标,因此,要努力改进征管手段,积极推进税务部门对个人各项所得信息收集系统以及银行对个人收支结算系统建设,实现收入监控和数据处理的电子化,提高对收入的监控能力和征管水平。

完善消费税

消费税是对特定的消费品和消费行为在特定的环节征收的间接税,它不仅是国家组织财政收入的重要手段,还具有独特的宏观调控功能。为进一步增加消费税收入,发挥其调控作用,规范消费税管理,应进一步完善消费税制度。完善消费税的主要内容:一是适当扩大征收范围。将未征消费税的部分消费量较大、有一定盈利水平、税基较宽的消费品、部分高档消费品以及对环境危害较大的产品纳入征税范围。二是根据经济发展和消费结构的变化情况,对税率明显偏高的部分应税品目适当降低税率水平,对需要加大调节力度的适当提高税率水平,形成更为合理的税率结构和税负水平。三是对目前由于种种原因征收不到位的个别重要应税消费品,通过完善政策,改革管理办法等措施,实现规范管理。

健全地方税

现行地方税税种设置和政策规定不尽合理,一些税种对同一征税对象按内外资分别设置;一些税种征收范围过窄,计税方法不科学,税负不尽合理;随着形势的发展变化,个别税种已无继续保留的必要。建立以财产税和行为税为主体的地方税是改革完善现行税制的重要内容。

目前,我国在房地产拥有使用环节,对外资单位、外籍个人和内资单位、中国公民分别征收城市房地产税、房产税和城镇土地使用税。征收范围限于城市、县城、建制镇和工矿区。城市房地产税和房产税按房产原值扣除一定比例后的余值或租金收入依率计征,城镇土地使用税按土地面积和适用税额计征。除此之外,在房地产开发建设环节,还征一些税和收取名目繁多的费。这种税费制度带来了以下问题:一是内、外资单位、中国公民与外籍个人适用不同的税种,政策待遇不一致。二是房产、地产分设税种,按租金、余值或土地面积征税,不能合理、准确反映房地产价值。三是税基较窄,收入功能弱。四是房地产开发建设环节过重的税费负担,特别是收费负担,使得房价一直居高不下,影响了房地产业的健康发展和普通百姓的切身利益。需要采取改革的措施从机制上解决问题。

改革的方向是清理收费,简并税种,降低负担,实行税费改革。通过清理,取消所有不合理、不合法的收费;按照受益者付费的原则保留一部分有偿服务、经营性收费和少量必要的行政规费;将属于地价的收费归入地价中;把一部分具有税收性质的收费转为税收,征收环节后移,由开发建设、交易环节承担改为由拥有或使用房地产的单位和个人承担。这种新的机制就是开征物业税。物业税改革的思路主要是:合并城市房地产税、房产税和城镇土地使用税,建立统一的物业税;恢复对城镇居民自有自用住房征税,待条件成熟时将物业税的征收范围扩大到农村;对房地产实行按评估价值征税(对农用土地按土地等级和面积征税);税负水平依据现行房地产税和房地产开发建设环节收费转为税收的负担测算确定。

实施物业税,一是有利于各类企业公平竞争。二是有利于解决房、地分别征税带来的税制不规范问题。房产和地产有着密不可分的关系,房依地而建,地为房之载体,理想的地理位置会大幅度提高房产价格,良好的建筑设施又能使土地升值。开征统一、规范的物业税,既适应国际通行做法,也使房地产税收政策与房地产市场运行方式相适应。三是按评估价值征税,能比较客观地反映房地产价值和纳税人的承受能力,有利于解决现行房地产税制制度存在的计税依据不合理问题。四是有利于正确处理税费关系,规范房地产市场。通过开征物业税适当吸纳一部分收费,有利于降低房地产的即期成本和售价,使房地产开发建设环节收费转为税收的部分可以分散到若干年来收回,不会明显增加房地产所有人每个纳税期的税收负担。同时,有利于促进城乡建设和房地产市场的健康发展,改善普通百姓的居住条件。

在推进物业税改革的同时,要取消固定资产投资方向调节税、屠宰税、筵席税和土地增值税等不合时宜的税种,进一步简化税种结构。对现行地方税中内外资企业存在的一些政策差异逐步实现统一,实现各类企业税收制度的统一和规范,促进不同所有制的各类企业共同健康发展。

改革农业税制,统一城乡税制

我国现行农业税制是在计划经济体制下形成的,与农村自然经济相联系而与市场经济及现代税制的要求很不适应,不仅形式落后,负担也不尽合理。当前,农民收入水平很低,增加农民收入困难很大,需要多方面采取切实有效的措施,减轻农民负担,增加农民收入,保护农民的合法权益。

目前在全国推进的农村税费改革,对于规范农村分配关系,减轻和稳定农民负担发挥了重要的作用。但由于种种原因,这项改革只是在现有条件下的阶段性改革措

施,难以解决一些深层次的矛盾和问题。因此,需要在积极稳步推进农村税费改革,确保实现改革预期目标的同时,进一步研究制定继续深化农业税制制度的改革方案,并创造条件逐步实施。

改革的方向是:根据我国农民、农村、特别是农民收入的实际情况,加快推进取消农业税的改革,5年内取消农业税,研究用现行税收制度替代现行的农业税制,创造条件逐步实现城乡税制统一,消除现行税制不合理的“二元结构”,彻底规范农村分配关系,从制度上保证农民负担极大减轻,使农民得到休养生息,促进农业和农村的健康发展。

改革税收管理体制

税收管理体制是一个国家财政管理体制和税收制度的重要组成部分,它主要包括税收立法权、政策管理权、征管权以及收入分配权等涉及中央政府各部门以及中央与地方职责划分的一系列规范制度。我国现行税收管理体制规定,中央税、共享税以及地方税的立法权都集中在中央;除屠宰税、筵席税、牧业税及有关税收条例规定的一些政策管理权限下放地方外,其他税种的政策管理权全部集中在中央;设立国家税务局、地方税务局,并明确中央税、共享税主要由国家税务局负责征收管理,地方税主要由地方税务局负责征收管理。这种高度集中的税收管理体制,既在很大程度上体现了政治的统一和集中,也对确保我国财政的长期稳定发展发挥了积极的作用。但随着社会主义市场经济体制以及税收制度、分税制财政管理体制的逐步完善,也需要进一步科学界定中央与地方的税收管理权限,根据我国各地复杂的经济情况和千差万别的税源状况,从实际出发,利用税收杠杆调控区域经济,促进本地区经济健康协调发展。

我国税收管理体制改革的设想:一是中央集中管理中央税、共享税及对宏观经济影响较大的主要地方税税种的立法权、税种开征停征权、税目税率调整权、减免税权等,以维护国家的整体利益和统一市场的形成,增强税收的宏观调控能力。二是明确地方税主体税种,赋予省级人民政府对地方主体税种的税目税率调整、减免税等一定的管理权限。三是在保证国家宏观社会经济政策政令畅通,不挤占中央税、共享税税源,不影响周边地区经济利益的前提下,允许省级人民政府通过立法程序,并经中央政府批准,对具有区域性特征的税源开征新的税种。四是对国家只负责制定统一税收条例的地方税种,允许省级人民政府制定实施细则。五是按照国际通行做法,实行税收立法、执法和监督相分离,保证税收政策的正确贯彻执行,保障纳税人的合法权益。

(作者为财政部副部长)