

# 迎接新世纪：不失时机 推进我国税制改革

○ 张培森



## 一、税制全面调整、改革的时机已经成熟

在进入新世纪之年，世界各国面临着新的发展机遇与挑战。这就是世界科技进步日新月异，全球经济一体化快速到来。同时，以电子技术与网络技术为核心的电子商务的迅速发展，即将迅速改变传统商务的交易方式，对经济社会产生深远影响。这预示着新经济时代已经到来。我国即将加入 WTO，参与世界经济的协调与竞争。在新经济趋势和现代市场经济条件下，税收的调节作用越来越大。在新经济形势下，我国要利用新的发展机遇并参与国际竞争，改革传统税制刻不容缓，税制全面调整与改革势在必行。

我国现行税制是在 1994 年改革完成并进入运行的。是继我国 1950 年新中国税制建立、1983 年和 1984 年两步利改税及工商税制改革之后，具有里程碑意义的第三次改革。与以往的税制改革相比，这次改革最大的区别在于突破了计划经济某些传统束缚，向符合市场经济要求与国际税收惯例方向迈出了突破性的一步。经过七年的实践，成功之处不可低估。但是在当前国内外经济与社会及科技形势发生重大变化、特别是世界出现新经济趋势的背景下，现行税制迫切需要进行新一轮改革，这就是我国税制具有里程碑意义的第四次全面改革与调整，其客观要求与条件已经具备。

1. 国内经济发展的条件。1996 年我国经济软着陆后进入新的发展阶段。从宏观经济运行看，最明显的特征及主要矛盾是：市场总量供大于求，要求扩大内需，保证经济稳定增长；经济结构不合理，迫切需要调整，企业技术创新能力差，急待实现产业升级。解决上述矛盾，在许多方面需要发挥税收的先导性调控作用。为拉动经济增长，在投资、消费与进出口方面已经实施的调控政策包括：为了扩大出口，多次提高出口产品退税率；为了鼓励消费，采取了征收储蓄存款利息个人所得税与储蓄存款利息率的降低相配合；为了扩大投资，1999 年 7 月 1 日起减按 50% 征收固定资产投资方向调节税，2000 年 1 月 1 日起停征，等等。另外，在鼓励高新技术企业创新与发展、加快基础设施建设和西部大开发等方面也采取了一系列税收优惠政策。尽管如此，政策的效果空间仍然有限。一般而言，政策的短期效应比较明显，而制度的长期效应比较明显。因此，要将政策的短期效应转化为制度的长期效应，就得对现行税制进行新的调整与改革。

2. 国际经济趋势条件。已经过去的 20 世纪的 100 年是人类历史上最具创造性的百年。尤其是进入 90 年代以来，经济区域化与世界经济一体化趋势越来越明显；

网络技术的出现带动了电子商务和网络经济的迅速发展,深刻地改变着经济活动和社会生活,一场新的产业革命将到来;经过长达4年的努力,我国即将加入WTO,意味着经济的全面开放,各个产业、行业与企业将面临着融入世界市场竞争,企业如何生存与发展将完全取决于自身的竞争能力。从这个意义上看,入世是我国的第二次改革开放。在这种形势下,建立一个符合国际通行原则的、与世界经济接轨并适合中国国情的税收制度就势在必行。

3. 现行税制亟待完善的条件。在新的科技革命与经济发展的国际大背景下,我国现行税制的不适应、不完善之处显而易见,甚至个别税种还带有明显的计划经济的痕迹;一些税制要素的设计并不符合新技术革命及新经济的客观实际,执行中往往还得通过大量的文件进行补充,捉襟见肘、朝令夕改的现象时有发生;税制不能及时随着经济发展的变化作出调整,使税收征收机关在征管执法中操作难度加大。

4. 财政分配体制条件。我国税制是财政分配体制的主要组成部分。从目前国家财政收入和政府总收入的构成看,前者由中央预算与地方预算两部分组成,是受《预算法》规范的。最高批准法律机关是全国人民代表大会及其常务委员会。后者包括中央预算与地方预算以及各级政府部门的各项预算外收入和体制外收入,其中收费收入占到很大的比重。这种不规范的分配状况产生的根本原因是政府分配行为不规范造成的。改革税制必须同时改革政府分配机制,使国家征税与政府收费在体制与法律上加以明确。

5. 宏观经济环境条件。目前我国宏观经济环境比较宽松,支持税制全面调整与改革和财政体制配套改革的主要条件是经济稳定增长,物价持续保持低位,企业经济效益开始回升;世界经济、特别是亚洲经济已经恢复增长,对中国经济发展有利等。

## 二、新一轮税制调整、改革的基本思路

现行税制如何改革与调整,具体的看法不少。但是概括起来无非有两种不同的思路:第一种思路是进行适应性的局部改革、调整。即针对客观经济发展变化的要求,对税制要素和政策作具体灵活的改革调整,税制不作大的改变。第二种思路是结合国内外经济、科技及世界经济发展趋势,对现行税制作全面的改革调整,避免头痛医头,脚痛医脚,彻底改变税制改革总是修修补补、滞后于经济发展的被动局面。

笔者认为,第二种思路是可取的。从财政收入的角度看,这样的调整所导致的风险不大。从我国地域经济税源的调查情况看,1996年以来主要税源仍然是东南沿海经济发达地区,中西部地区的税源比较贫乏。在目前状况下,经济发达地区的税收收入的征收潜力较大,经济不发达地区的税收潜力很弱。同时,目前我国企业效益在逐步好转,如果能够进一步

加强征管,防止税收收入的流失,改革措施可以到位,财政收入不会减少。从税收负担看,税制全面调整与改革,总体上不会增加企业与纳税人的负担,大部分企业反而会减轻税负。1997-1999年三年中,我国税收收入及财政收入占GDP的比重分别是:11.01%、12.78%、13.28%和11.60%、12.40%、13.89%。在税收收入与财政收入的年增量中,约有50%是依靠政策因素和强化征管取得的,而大部分又来自于税源充裕的地区。如果按收费改税和公共收费及回归市场的收费征税收入约占50%计算,因税制全面改革减少的税收收入从总量上是完全可以得到补充的。但需要指出的是新一轮税制改革,应当避免因仓促出台而带来的不必要的矛盾。改革方案应提前公布,广泛听取社会各方面的意见,进一步完善后再实施,以降低改革成本,减少摩擦。

新一轮税制全面调整与改革是指税收政策与税制结构性的调整及税制的全面改革。由于税制改革涉及面广,矛盾复杂,是关系根本利益与权利的调整。加之与1994年税制改革相比,国内外经济背景发生很大变化,改革出发点与目标不同,税制基础不同,因此改革的指导思想与原则以及改革重点的确定十分重要。

改革的指导思想与原则包括:以现行税制为基础,改革不符合市场经济要求的税制要素和管理方式;以体现公平税负,鼓励竞争,坚持税收中性为主要原则;以鼓励科技创新、企业技术进步为先导,加快产业升级和经济结构调整;以体现控制或降低税收成本,提高税收效率为基本原则;以明确部门法律关系,加强部门法律协调为工作宗旨;以优化税种配置结构,体现税制简化为重点;以借鉴国际通行做法,统一税收优惠政策,辅之以必要的扶持、鼓励政策,体现向产业或建设项目倾斜,消除向企业和地区倾斜的不规范做法;税费改革与财政体制改革相结合,恰当处理好中央与地方的分配关系;以总体上不增加企业与农民负担为原则,同时有效避免财政风险。

新一轮税制改革的重点,是坚持流转税、所得税双主体模式,规范地方税各税种,优化税种结构。这是符合我国经济发展要求改革的。

我国是发展中国家,经济发展水平偏低,流转税在比较长的时期仍是国家财政收入的主要来源,相应流转税的调节功能还很大,因此流转税是改革的重点。其中的重点又是增值税改革,即实现由生产型向消费型的转轨。其优点是适应企业科技创新与技术进步的要求。但在改革时需考虑财政的承受能力。从我国具体情况看,有两种解决办法:一是在实现转型的同时提高税率,并相应对消费税税目进行调整;二是改善、加强征管,弥补税收收入。根据典型调查分析,适当提高税率的办法是较好的选择。根据我国现行税制,增值税收入约占税务部门组织收入(不包括农业

(下转第10页)

规范的转移支付资金；要规范上下级财政之间的结算事项，对一些不规范的补助项目，要逐步纳入规范的转移支付范围。要加快财政内设机构调整，这是转变财政职能的基础条件。目前财政部和大部分省级财政部门已完成了内设机构调整工作，其余的省级财政部门及地市、县级财政部门内设机构也要适时调整，争取早日调整到位。

### （二）加强协调服务和廉政建设，切实改进机关工作作风

随着财政改革的深化和财政职能的转变，财政工作的内容和方式都发生了很大变化，为此，必须坚决摒除那些已经不适应职能转变需要的工作思路、工作方式和工作方法，积极开拓，大胆探索。对于财政改革中还没有理顺的工作关系以及工作中出现的新情况和新问题，财政部门要讲政治、讲大局、讲团结、讲协作、讲风格、讲效率，加强沟通，相互支持，进一步增强服务意识。要加强警示教育，自觉接受人大和审计部门的监督，主动完善内部监督检查机制，强化内部管理，自觉搞好廉政建设。努力形成善于协调、配合默契、热情服务、行动迅速、讲求效率、勤政廉政的良好机关工作作风。

### （三）加强理论和各项业务知识学习，切实提高财政干部的综合素质

要统筹规划、合理安排好干部的在职学习、在职教育工作。要努力创造条件，让干部有更新知识的机会。要学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和以江泽民同志为核心的第三代领导集体丰富的理财思想，要加强财经理论和业务知识的学习；要努力学习法律知识、市场经济知识、管理知识和现代科技知识，学会运用适合市场经济发展符合国际通行规则的方式方法监管经济运行，不断提高干部的理论水平和业务工作能力。各级人事和培训部门要切实制定科学、合理、规范的培训计划，并认真组织实施。

### （四）充分发挥现代化办公手段的作用，切实提高财政工作的科技含量和工作效率

世界已进入信息时代。充分利用计算机、网络等现代化的办公手段，不仅是提高工作效率的需要，也是提高工作质量的需要。特别是正在推进和落实的各项财政改革措施，如果没有现代化的手段作技术支持，是不可能取得成效的。近几年来，财政系统的信息管理和网络化建设取得了很大的进展，但同形势要求相比，还存在普及不够、层次不高、配套不足的问题，不能适应财政改革和发展的需要。对此，必须引起我们的高度重视。要把实现办公现代化作为今后财政工作的一件大事切实抓紧抓好。

（作者为财政部部长）

（上接第23页）

税收收入)的70%左右，如果实行增值税转型改革，大致减少400—500亿元/年的收入。现在企业的增值税实际负担率大大低于法定负担率与名义负担率。我国增值税法定负担率算术平均数为11.5%，名义负担率约为8.5%左右，而实际负担率约为6%左右。从OECD成员国的法定增值税率看，由于经济发展水平与征管的原因，这些国家的法定税率与实际税率比较接近，对我们改革有一定的借鉴启示。如果通过改革能够进一步规范政策减免和加强征管，就会缩小实际负担率与法定负担率的差距，减少税收流失和财政风险。此外，现行消费税的税目应进行调整。某些税率需提高或降低，以体现特殊调节的目的；某些税目应调出消费税目，如香皂等；某些特殊消费如高档娱乐应调进消费税目中去，等等。

随着我国市场经济体制改革的不断进展和人均收入水平的提高，所得税的调节作用应有所加强。在这方面，要进行的是企业所得税的内外两套税制的统一和个人所得税的改革。企业所得税的统一已讨论多年，基本形成共识。改革的关键是统一优惠政策，取消和防止过多、过乱的区域性优惠政策，真正体现公平税负原则。个人所得税改革的重点是在实行混合税制时，一要提高起征点；二要考虑税前扣除项目的细化，增加按人口结构和收入状况不同设计不同项目，增

加如免税额和宽税额及按人口收入状况申报等内容。

至于地方税的改革，主要是与税费改革结合进行。在规范、调整地方税的同时，遏制省以下部门乱收费行为的发生。在税收政策的调整上，主要是结合国内外经济变化和出现的新问题、新情况，清理不符合经济社会发展要求的政策；出台事关国家改革开放发展大局的税收调控政策。规范地方税的重点是减少、合并税种或取消少数税种，避免重复征税，构造优化的税种结构。在改革地方税、推进农村税费改革的同时，应十分注意合理划分事权、财权与责权，并要立法加以规范，在此基础上确定省级财政收入应有的收支规模，省以下各级财政分配体制由各省自定，报中央备案。

除此之外，要研究尽快提高税收法律级次，增加税收实体法的内容，税收条例升级为正式税法；增加税法条款内容，尽量减少税收实施细则条款内容，尽可能压缩文件规定代替税法的问题。修改、完善程序法，对信息技术、电子商务活动、网络经济等作出法律承认与保护，对“电子文书”、“数字化签名”，只要经过认证，即有法律效力等。

新世纪开端的第一年，正值我国“十五”计划第一年。经济社会发展是税制改革的根本动力，税制改革必将促进经济社会的发展。我国未来的前景将更加灿烂辉煌。

（作者为国家税务总局科研所研究员、教授）