

行税法的修订频次。第二阶段,全面启动税法提升级次工作,力争利用10年左右的时间,完成将现行税收暂行条例全面上升为税收法律,完成提升税收法律级次工作。

与此同时,今后一段时期,要按照重点突破、整体推进的要求,在重点做好预算法修订和提升税收立法级次工作的同时,按照十一届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划的安排,结合财政法律制度建设的实际,积极推进财政管理各个领域的立法进程,主要法律、行政法规项目有:在预算管理方面,制定财政转移支付管理暂行条例、企业国有资本经营预算条例等;在财政收入管理方面,修订城市维护建设税暂行条例、车辆购置税暂行条例、印花税法,制定政府非税收入管理条例等;在财政支出管理方面,制定财政资金支付条例、国家农业综合开发管理条例,修订国家金库条例等;在财务及资产管理方面,制定行政事业单位国有资产管理条例、金融企业国有资产监督管理条例等;在会计管理方面,修订会计法等;在市场中介组织管理方面,修订注册会计师法,制定评估法等。随着以上这些立法项目的完成,财政管理法律制度体系初步建立,将为财政管理科学化精细化奠定坚实的法律基础。

三、以加强财政规范性文件制定管理为突破口,着力提高财政管理法律制度质量

规范财政规范性文件的制定工作,提高财政规范性文件的质量,对全面推进财政科学化精细化管理具有重要意义。目前财政部财政规范性文件的质量总体上是好的,但在一定程度上还存在“粗”和“乱”的问题,应当进一步加强规范管理。在这方面,许多地方财政部门进行了有效探索,取得了一些成功经验。湖北、陕西等14个省(区、市)财政厅局制定了财政规范性文件制定管理办法,在此基础上,湖北、天津等省市还制定了具体的技术规范和考核、检查办法等。为此,制定一部《财政规范性文件制定管理办法》,对财政规范性文件的范围、内容要求、制定规则、制定程序等作出规定,从而提高财政管理法律制度质量,促进财政管理法律制度建设的科学化、精细化。

(一) 财政规范性文件的范围。财政规范性文件是指各级财政部门依照法定职权和规定程序制定并发布的,或者牵头会同有关部门联合发布的,涉及财政政策及行政管理相对人权利、义务,具有普遍约束力并能够反复适用的文件。

(二) 财政规范性文件的制定原则。

1. 依法制定原则。财政规范性文件应当符合法律、法规、规章、本级政府文件及上级财政部门的规定。财政规范性文件不得设定行政许可和审批、行政处罚、行政强制、行政事业性收费,税收的开征、停征、减税、免税、退税、补税以及其他不得由财政规范性文件设定的事项。

2. 以人为本原则。财政规范性文件应当加强对行政管理相对人合法权益的保护,不得在法律、行政法规和规章规定之外,作出损害行政管理相对人合法权益或者增加其义务的规定。

3. 权责一致原则。财政规范性文件应当按照权力配置制度要求,明确管理职责分工,在规定管理职权的同时明确相应

的责任,防止推诿扯皮。

4. 程序公开原则。财政规范性文件规定财政管理事项应当明确相应的条件、标准和程序,自由裁量权的规定应当必要、适当,防止执行中的随意性。

5. 注重效率原则。财政规范性文件应当建立健全绩效评价制度,对执行机关或管理相对人反映的问题应进行全面客观的评估分析,及时修订。

(财政部条法司供稿,何银宝执笔)

我国应对国际金融危机的税收政策及措施

受国际金融危机快速蔓延和世界经济增长明显减速的影响,我国经济受到了较大的冲击。2008年9月下旬,党中央、国务院果断决策,实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,及时制定出台了一系列保增长、扩内需、调结构的政策,形成了系统完整的促进经济平稳较快增长的“一揽子计划”。作为经济发展的“晴雨表”和“风向标”,税收在“一揽子计划”的政策工具中独树一帜,举足轻重,发挥了积极而重要的作用。

一、结构性减税

扩内需是我国经济发展的长期战略方针,投资需求作为中间需求是保增长的重要动力,消费需求作为最终需求是保增长的最终落脚点,为此,国家统筹研究并出台了一揽子扩内需的政策措施,其中结构性减税作为积极财政政策的重头戏,成为扩内需的“加速器”。

(一) 增值税转型。自2009年1月1日起,在全国范围内实施增值税转型改革,为企业减免税收1233亿元,成为我国历史上单项税制改革减税度最大的一次。作为中国目前第一大税种,它的调整和变动,对财政收入的影响巨大。转型改变了试点时“增量抵扣”的方案,允许一次性全额抵扣,降低了企业的投资成本,减少了生产单位产品应负担的固定资产折旧额,降低了单位产品的生产成本,提高了企业投资固定资产的积极性,尤其是促进了缴纳增值税的装备制造业、电力、采矿、化工等行业的投资力度。2009年,国内增值税同比增长2.7%,与此同时,城镇固定资产投资194139亿元,同比增长30.5%,比上年同期加快4.4个百分点,增值税转型改革对投资需求的拉动效果明显。

(二) 调低小规模纳税人征收率。增值税转型改革的对象是一般纳税人,改革后其增值税负担会普遍下降,为平衡小规模纳税人与一般纳税人之间的税负水平,促进中小企业的发展和扩大就业,在转型改革的同时,国家把工业企业和商业企业适用的增值税征收率,分别由6%和4%统一调低到3%。据测算,在企业对外销售货物的含税价不变的前提下,此举将使工业企业的营业收入和经营净利润分别提高2.91%和2.1825%、使商业企业的营业收入和经营净利润分别提高0.97%和0.7275%。这既有助于中小企业加快产业转型和资本转型,也有利于提升企业家信心,提高全社会投资水平。

(三)降低证券交易印花税并单边征收。为促进证券市场稳定,从2008年4月24日起,证券交易印花税税率由3%调低为1‰;从2008年9月19日起,征收方式调整为单边征税,对受让方不再征税。证券交易印花税从减征到单边征收,带来相应税收收入的下降,2009年证券交易印花税完成收入510.47亿元,同比下降47.9%,比上年跌幅回升了3.3个百分点。2009年证券市场交易印花税比上年跌幅略有收窄,主要原因是成交量放大。证券交易印花税政策的调整,降低了交易成本,提振了股票市场信心、促进了股票市场健康发展。

(四)个人所得税政策调整。近年来个税起征点经过两次调整后,从原来的800元提高到了2000元,据测算,这一政策调整使2008年全年个人所得税收入减少约300亿元。同时,工薪阶层纳税人数占全国职工总人数比例由50%左右降为30%左右,大部分工薪阶层因收入达不到减除费用标准而免于纳税,中低工薪收入者的税收负担明显减轻,一半以上居民的月工薪收入还没有达到现行的2000元起征点。为应对经济社会发生的新变化,增加个人储蓄存款收益,自2007年8月15日起,国家将储蓄存款利息个人所得税税率由20%下调为5%,自2008年10月9日起,又暂免征收储蓄存款个人利息所得税。与高收入者拥有更多投资渠道不同,储蓄存款利息所得是我国中低收入者的重要理财渠道,减少利息税直接使中低收入群体受惠。自2008年10月9日起,对证券市场个人投资者取得的证券交易结算资金利息所得,暂免征收个人所得税,即证券市场个人投资者的证券交易结算资金在2008年10月9日后(含10月9日)孳生的利息所得,暂免征收个人所得税,以降低中低收入阶层人员税负,加大对个人消费的刺激力度,切实提高个人收入水平,增强个人消费意愿。

(五)降低住房交易环节税收。自2008年11月1日起,对个人首次购买90平方米及以下普通住房的,契税税率暂统一下调到1%;对个人销售或购买住房暂免征收印花税;对个人销售住房暂免征收土地增值税。对个人购买普通住房超过2年转让免征营业税。这在一定程度上改善了住房消费的政策环境,减轻了广大人民群众特别是中低收入者的购房负担,扩大了居民住房消费意愿和消费需求。2009年,全国商品房销售面积9.3713亿平方米,同比增长42.1%;商品房销售额43995亿元,同比增长75.5%。其中,商品住宅销售额增长80%,办公楼和商业营业用房销售额分别增长66.9%和45.5%。房地产市场全面回暖,到2009年下半年部分地区甚至出现了过热现象。

(六)对小排量乘用车暂减征购置税。为刺激汽车消费,经国务院批准,对2009年1月20日至12月31日购置1.6升及以下排量乘用车,暂减按5%的税率征收车辆购置税。据测算,一款1.6升的10万元的轿车,原来大约需要缴纳8547元购置税,现在可节省4273元,在这一利好政策的推动下,2009年我国汽车产销1379.1万辆和1364.48万辆,同比增长48.3%和46.15%,造就了车市爆发性增长。

(七)支持汶川地震灾后恢复重建。为贯彻落实好中央关于灾后重建的战略部署,加快恢复灾区的生产和生活,动员全社会力量支持灾区建设,出台了涉及增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、车辆购置税、土地增值税、耕地占用税、

印花税、契税、房产税、城市房地产税和城镇土地使用税等支持灾后重建的若干税收优惠政策。通过企业、个人捐赠可在企业所得税前和个人所得税前全额扣除等政策,进一步激发社会各界向灾区捐赠的积极性;在受灾严重的地区实行增值税转型改革,扩大增值税抵扣范围,能够消除对固定资产重复征税现象,减轻企业负担,支持企业加大投资力度,加快恢复生产;临时减免企业所得税、个人所得税、土地增值税、耕地占用税等措施有利于减轻受灾地区企业和人民群众的负担,有利于促进因地震灾害失去工作的人员就业与再就业,缓解受灾地区就业压力,增强灾区人民生产自救能力。这样不仅可以弥补政府直接投资的局限,扩大政策作用的效应,也有利于引导社会资源的流向,特别是引导民间资源向灾区投入,加快灾后恢复重建步伐。上述政策措施优惠力度大、涉及范围广,对支持抗震救灾和灾后恢复重建起到了积极而重要的作用,同时对拉动内需也起到了事半功倍的效果。

结构性减税针对性强、力度大、范围广,是促进企业投资和居民消费的有效手段,是迎战经济衰退、拉动内需的治本之策。结构性减税政策的触角涉及老百姓生活的方方面面,是实实在在地为百姓消费“减”负担,让他们在得到越来越多实惠的同时,也深深地沐浴到公共财政的阳光和温暖。

二、差异化税收

2009年前后,我国相继出台了钢铁、汽车、船舶、石化、纺织、轻工、有色金属、装备制造业、电子信息、物流业10个重点产业调整和振兴规划,配合10大产业振兴规划的实施和党中央、国务院的决策部署,税收工作果断实施差异化税收战略,全面运用税制设计的差异化技术,采取有差别的产业税收政策和更为灵活的税收激励政策,针对每一产业自身特点和振兴规划“量体裁衣”、“定身制作”专项扶持政策,这些税收激励政策对加快体制创新,推进结构调整,提高企业竞争力,发挥了重要作用。

(一)从2008年4月1日起,提高了部分钢铁产品出口退税率,从5%上调至13%,有23个钢材品种因此而受惠,有效地刺激了钢铁出口贸易、调整了出口产品结构。对购置1.6升及以下排量乘用车暂减按5%的税率征收车辆购置税政策,在刺激汽车产品消费需求的同时间接拉动薄钢板、特殊钢等汽车用钢需求,拉动钢铁需求缓慢回升,使得钢铁产量持续上升,钢铁净出口继续回升。

(二)根据国务院《纺织工业调整和振兴规划》要求,研究出台了提高部分轻纺产品出口退税率的政策措施,将纺织品服装出口退税率由14%提高至15%。

(三)自《有色金属产业调整和振兴规划》颁布后,通过国家安排贷款贴息支持企业技术改造,调整产品出口退税率结构,有色行业经济运行呈现止跌企稳态势。

(四)为配合《轻工业调整和振兴规划》,提高部分轻工产品出口退税率,进一步提高部分不属于“两高一资”的轻工产品的出口退税率,加快出口退税进度,确保及时足额退税。

(五)2009年2月11日国务院常务会议审议并原则通过的《船舶工业调整和振兴规划》规定:对国内企业向国内海上石油天然气开采企业销售海洋工程结构物继续实行增值税退税

政策,将现行内销远洋船财政金融支持政策延长到2012年。

(六)根据国务院颁布的《石化产业调整和振兴规划》要求,着力加快建立有利于石化产业发展的成品油消费税征收体制,完善税收等措施支持符合条件的企业开展境外资源勘探和开发,科学制定石化产品进出口税收政策,实行国产与加工贸易进口石化产品公平税负。

(七)按照《装备制造业调整和振兴规划》的要求,充分发挥增值税转型政策鼓励企业加大技术改造力度,加快装备更新,调整产品结构;适当提高了部分高技术、高附加值装备产品的出口退税率;在对铸件、锻件、模具、数控机床产品增值税实行先征后返的政策到期后,研究制定税收扶持政策。随着这些政策逐步落实到位,装备工业增速呈加快趋势。

(八)根据《国务院关于印发物流业调整和振兴规划的通知》(国发[2009]8号)的要求,在贯彻落实好现有推动现代物流业发展有关税收政策的基础上,结合物流业发展特点,出台了促进现代物流业发展的税收政策意见。在税收政策的激励下,越来越多的跨国物流企业、战略投资者开始关注和进入中国物流市场;一些中国的物流企业开始走出国门,在全球经济一体化的大趋势下寻求新的发展机遇。

(九)根据《国务院办公厅关于印发促进生物产业加快发展的若干政策》(国发[2009]45号)文件精神,完善了相关税收优惠政策,对国家需要重点扶持和鼓励发展的生物农业、生物医药、生物能源、生物基材料等生产企业发展将起到较好的促进作用。为支持经营性文化事业单位转制为企业及文化企业发展,延续、修订和完善了相关政策并发布了《关于文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业的若干税收优惠政策的通知》(财税[2009]34号)和《关于支持文化企业发展若干税收政策问题的通知》(财税[2009]31号)。

实行差异化税收战略效果显著,产业结构更加趋于合理。一、二、三次产业增加值占国内生产总值的比重分别由2008年的11.3%、48.6%和40.1%,演化到2009年的10.6%、46.8%和42.6%,其中:第一产业下降0.1个百分点、第二产业下降0.7个百分点、第三产业上升0.8个百分点。

三、出口退税

2008年下半年,受美国次贷危机所引发的国际金融危机的影响,我国外部需求急剧萎缩,外贸出口显著下滑,一些出口企业遭遇困境,最早感受到了国际金融危机的寒意。2008年10月,我国外贸出口值保持19%的同比增速,到11月却陡降为负数,12月跌幅进一步加深,全年累计增速为“入世”7年来最低。2009年上半年,出口呈深幅下跌之势,跌幅基本保持在20%左右,5月份更达到26.4%;6月份虽略有好转,但跌幅仍达21.4%。我国外贸出口形势遭遇到改革开放以来最严峻的时期,外需萎缩已成为我国经济回暖的最大掣肘。

为促进出口增长和缓解国内出口企业生存的困难,党中央、国务院明确指出:外部需求萎缩导致出口减少仍然是中国经济增长面临的最大困难,在立足扩大内需的同时,要千方百计稳定外需。根据党中央、国务院的指示精神,财政部充分借鉴国际通用惯例和WTO的例外规定,在不到一年的时间里连续7次提高出口退税率,较好地缓解了出口企业的燃眉之

急,收到了预期的政策效应。

2008年8月1日起,将部分纺织品、服装的出口退税率提高到13%,将部分竹制品的出口退税率提高到11%。2008年10月,将纺织品、服装的出口退税率进一步提高到14%;将玩具、日用及艺术陶瓷、塑料制品、家具等其他劳动密集型商品的出口退税率也进行了不同幅度的提高;将艾滋病药物等技术含量、附加值较高商品的出口退税率分别提高到9%、11%和13%。2008年11月,将箱包、鞋、帽、伞、家具、寝具、灯具和钟表等劳动密集型商品的出口退税率提高到13%;将玻璃器皿的出口退税率提高到11%;提高了部分机电产品和受影响较大商品的出口退税率。这3次调整共涉及7239项商品(已剔除重复项),约占海关税则中全部商品总数的53.5%,有效缓解了企业资金紧张的局面,增强了企业克服危机的信心,对降低出口成本、吸引订单回流、缓解企业经营困难起到了积极作用,受提高出口退税率影响的商品的出口在总出口额下降的情况下实现了正增长(12月份增长4.8%),从而使当年实现外贸出口值14285.5亿美元,比上年增长17.2%。

为保持出口退税政策的稳定性和可持续性,进一步挖掘出口退税政策潜力,从2009年1月1日起提高了部分机电产品的出口退税率,2009年2月1日起提高纺织品、服装的出口退税率,2009年4月1日起再一次提高轻纺等商品出口退税率。从2009年6月1日起上调2600多个10位税号的商品出口退税率,预计增加退税资金约252亿元。这是2009年我国第4次上调出口退税率,加上2008年8月后上调的3次,已连续7次上调了出口退税率,在总计1.3万个税号的出口商品中,已有1971个税号商品实现了出口全额退税。经过这些政策调整,我国综合平均退税率约为13.1%,剔除“两高一资”产品,我国综合平均退税率约为14.6%,远高于2007年7月调低前的水平(11.6%),接近亚洲金融危机时期(15%)的水平。

尽管我国稳定出口的政策措施成效初显,但未来一段时间我国出口形势依然不容乐观。除全球经济不确定性增加我国稳定外部需求的困难外,国际贸易融资条件恶化、国际贸易保护主义抬头、各国货币竞相贬值等因素,也将进一步加剧我国外贸增长的风险。因此,我国稳定外需依然任重而道远。

四、民生税收

民生税收是社会主义公共财政建设的重要内容。国际金融危机爆发后,财税部门始终把把税收改善民生看作是财税工作的根本出发点和落脚点,把税收优惠政策看作是党和政府爱民、惠民的具体体现,先后调整、完善和出台了一系列惠及民生的税收政策。为着力保障和改善民生,公共财政的民生投入力度明显加大,无论是两年4万亿元的投资计划,还是2009年的中央财政预算安排,民生领域的投资受到更为明显的关注。2009年中央财政支出43819.58亿元,比上年同期增加8431.02亿元,增长23.8%。其中:农林水事务支出同比增加792.93亿元,增长29.3%;教育支出同比增加377.69亿元,增长23.6%;医疗卫生支出同比增加422.69亿元,增长49.5%;社会保障和就业支出同比增加553.07亿元,增长20.2%;保障性住房支出同比增加368.66亿元,增长202.7%;科学技术支出同比增加348.79亿元,增长30%;环

境保护支出同比增加111.5亿元,增长10.7%。

(一) 支持就业。多年来,我国一直实施积极的就业政策,把解决老百姓的就业问题放在极其重要的位置。国家不仅出台了针对下岗失业人员的再就业税收优惠政策,还出台了针对残疾人、随军家属、城镇退役士兵等就业弱势群体的税收优惠政策。截至2008年底,全国共有680万名左右的下岗失业人员享受到再就业税收优惠政策,累计减免税157亿元。为进一步促进下岗失业人员再就业,根据《国务院关于做好当前经济形势下就业工作的通知》(国发[2009]4号)精神,延续鼓励下岗失业人员从事个体经营及企业吸纳下岗失业人员的税收扶持政策,审批期限延长至2009年底。根据2009年12月9日国务院常务会议精神,2010年将下岗失业人员再就业税收优惠政策执行期再延长一年。同时,为适应当前就业的新形势,积极研究调整和完善现行就业税收政策,支持和鼓励就业重点群体就业。

(二) 支持教育。为支持、促进教育事业的发展,2009年1月1日起施行的《中华人民共和国营业税暂行条例实施细则》规定:托儿所、幼儿园提供的育养服务,婚姻介绍,学校和其他教育机构提供的教育劳务,学生勤工俭学提供的劳务项目免征营业税。经中共中央、国务院领导批准,国家发展和改革委员会、财政部等14个部门印发了《关于进一步促进红色旅游健康持续发展的意见》。意见中提出:凡纳入全国红色旅游经典景区名录的爱国主义教育基地、博物馆和纪念馆,其符合条件的收入,可以根据现行税制有关规定适当减免税。对企事业单位、个人等社会力量通过公益性社会团体或者国家机关向公益性的爱国主义教育基地、博物馆和纪念馆等的捐赠款,可以按照《企业所得税法》规定的公益性捐赠的税收优惠政策执行。高等院校和科研机构技术转让所得,按照规定享受企业所得税优惠。企业通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门,用于公益教育事业的捐赠支出,在年度利润总额12%以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除。

(三) 支持社会保障。2008年11月5日国务院第34次常务会议修订通过的《中华人民共和国增值税暂行条例》规定:由残疾人的组织直接进口供残疾人专用的物品项目免征增值税。2009年1月1日起施行的《中华人民共和国营业税暂行条例》规定:养老院、残疾人福利机构提供的育养服务,残疾人个人提供的劳务;医院、诊所和其他医疗机构提供的医疗服务项目免征营业税。针对企业所得税过渡优惠等政策执行中出现的问题,对企业补充养老保险、补充医疗保险的税前扣除政策问题做了进一步明确;企业安置残疾人员的,在按照支付给残疾职工工资据实扣除的基础上,可以在计算应纳税所得额时按照支付给残疾职工工资的100%加计扣除;自2008年1月1日起,企业根据国家有关政策规定,为在本企业任职或者受雇的全体员工支付的补充养老保险费、补充医疗保险费,分别在不超过职工工资总额5%标准内的部分,在计算应纳税所得额时准予扣除;超过的部分,不予扣除。生育妇女按照县级以上人民政府根据国家有关规定制定的生育保险办法,取得的生育津贴、生育医疗费或其他属于生育保险性质的津贴、补贴,免征个人所得税。全国社会保障基金理事会、社会保障基金投资管理人管理的社会保障基金银行存款利息

收入和社会保障基金从证券市场取得的收入,作为企业所得税不征税收入。为保障居民供热采暖,稳定供热价格,对供热企业继续给予一定的税收优惠政策。

经济发展的最终目的是让老百姓生活得更好,经济困难更要着力完善社会保障体系,让老百姓学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。在当代社会,税收政策不仅对宏观经济和微观经济的调控直接而有效,对民生否泰的影响更是深远而持久,税收惠民政策越来越细致,越容易落到实处。

在应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展这场重大考验中,我们既取得了显著的宏观调控成果,又积累了在复杂经济环境中运用税收政策推动经济社会又好又快发展的重要经验。必须坚持市场机制和宏观调控有机结合,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,通过推进税制改革及税收政策调整和完善,为市场经济主体提供公平、统一的制度保障;必须坚持相机抉择政策调整与中长期税制改革有机结合,力求在确保中长期税制改革总体方向的前提下合理选择运用税收调节工具;必须坚持减税与增税有机结合,在适当加大税收减免力度的同时,充分考虑财政承受能力等因素,适当出台一些增税措施;必须坚持保增长和调结构有机结合,着力提高经济增长质量和效益,促进经济结构优化,提高可持续发展能力。

(财政部税政司供稿,马衍伟执笔)

增值税转型改革

2008年11月5日,国务院第34次常务会议审议通过财政部、国家税务总局提交的增值税转型改革方案,决定自2009年1月1日起,在全国范围内实施增值税转型改革。这标志着我国增值税制改革向前迈出了重要一步,将对我国宏观经济发展产生积极而深远的影响。

一、我国增值税转型改革的背景

增值税制的一大优点是能够避免生产专业化过程中的重复征税问题。根据对外购固定资产所含税金扣除方式的不同,增值税制分为生产型、收入型和消费型3种类型。生产型不允许扣除外购固定资产所含的已征增值税,税基相当于国民生产总值,税基最大,但重复征税也最严重。收入型允许扣除固定资产当期折旧所含的增值税,税基相当于国民收入,税基其次。消费型允许一次性扣除外购固定资产所含的增值税,税基相当于最终消费,税基最小,但消除重复征税也最彻底。在目前世界上140多个实行增值税的国家中,绝大多数国家实行的是消费型增值税。

1994年,我国选择采用生产型增值税,一方面是由于财政收入的考虑,另一方面则为了抑制投资膨胀。随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和经济全球化的纵深发展,推进增值税转型改革的必要性日益突出。

党和国家一直以来对增值税转型改革十分重视。党的十六届三中全会明确提出要适时实施增值税转型改革,