

的实施,推动西部地区外经贸事业发展,对于符合《中小企业国际市场开拓资金管理(试行)办法》及其实施细则的西部地区外经贸中小企业,中央财政对其境外展览、宣传推介、开拓市场及培训等所需经费以高于其他地区二十个百分点的政策给予资助。

七、利用外国政府贷款和国际金融组织贷(赠)款,支持西部地区发展

(一)日元贷款备选项目。2003年日元贷款项目中,西部地区有5个,签约金额150.6亿日元,分别占年度总项目数和总评估金额的20%和15.6%,用于医院、高等院校建设和广播电视系统扩建。

(二)除日元贷款外,截至2003年底,对外提交了西部地区利用外国政府贷款的新项目,总金额3.91亿美元,占当年贷款总金额的51%。这些项目主要涉及医疗卫生、基础设施、生态建设、节水农业、环境保护等。

(三)为配合国家西部大开发战略,中央财政积极推动世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构贷(赠)款和其他国际优惠资金向西部地区倾斜,重点用于改善基础设施、调整农业生产结构、加强生态环境建设以及相关的人力资源开发和机构能力加强等。其中,筹集贷款14.677亿美元(世行1.627亿美元,亚行13.05亿美元),赠款5232万美元,优惠资金3500万欧元。

(四)核定中国农业银行西藏分行2002年度贷款利差补贴1.34亿元(其中扶贫贷款利差补贴1100万元)、特殊费用补贴2.55亿元;中国银行西藏分行2002年度贷款利差补贴2700万元;中国建设银行西藏分行2002年度贷款利差补贴5200万元。以上各项补贴合计4.68亿元。

(财政部预算司供稿,容星火执笔)

近中期税制改革基本思路

当前,全球性产业结构调整加快、跨国公司并购以及科技革命发展迅猛,各国为支持技术进步,应对跨国间资本、技术和人才等生产要素的自由流动,均不同程度地实施了降低税率、简化税制、拓宽税基等税制改革措施。从国内形势看,近年来我国市场化取向改革虽已取得了重大进展,但鼓励提高市场自主增长能力,扩大内需、改善供给结构、促进基础产业和高技术产业的快速发展仍是确保我国经济长期、快速健康发展的基本立足点。促进城乡经济和各种所有制经济的协调发展是全面建设小康社会的重大课题。面对新的形势和加入WTO后的挑战,现行税制也反映出一些不尽完善的方面:一是税收制度没有充分体现市场经济条件下公平竞争的原则。不同所有制经济之间和不同地区之间的税收政策存在差异,造成税收负担不尽公平,不利于经济的健康协调发展。二是现行税制仍然在一定程度上存在重复征税问题,影响国内产品的竞争能力,不利于促进扩大投资和企业技术进步。三是税收优惠政策偏多,政策目标之间缺乏协调,也不尽规范,特别是地方自行出台优惠政策,既影响收入,又

造成不公平竞争,影响经济的健康发展。

针对现行税制存在的问题,按照十六大关于进一步完善社会主义市场经济体制的要求,财政部在认真调查研究现行税制运行情况的基础上,提出了近中期税制改革的基本思路,其中的主要内容已被十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》所吸纳。

一、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,但税收优惠政策不同,外资企业享受比较多、力度比较大的税收优惠政策,同时,在税前列支项目和列支标准方面也不同,外资企业比内资企业税前列支的政策更为优惠,由此形成内资企业的税收负担远远高于外资企业。

在改革开放过程中的一定时期实行这样的制度,有利于起到吸引外资、引进先进技术和管理经验的积极作用,但长期实行这样的制度,会产生一些问题和矛盾:一是不符合市场经济公平竞争的原则,影响到内资企业在“两个市场”上的竞争力,不利于不同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。

同我国实行改革开放政策初期相比,当前国内外经济形势已经发生了很大变化,随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,尤其是我国加入WTO后,按照WTO规则及我国的承诺,对内资企业的超国民待遇已经取消,内外资企业税负不公的矛盾进一步突出,内资企业要求统一税制、公平税负、实现公平竞争的呼声日益强烈,因此,统一企业所得税制度势在必行。

统一企业所得税制度的主要设想是:将内资企业与外资企业适用的两套企业所得税法律制度合并;适当降低法定税率;按照国际惯例并参照外商投资企业所得税法的规定,统一规范企业所得税税前扣除范围和标准;对现有的税收优惠政策进行清理规范,不再区分企业的所有制形式,实行统一的优惠政策。同时,对老外资企业原享受的优惠政策采取适当的过渡性措施实现平稳过渡。

二、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。目前,世界上绝大多数国家都实行了增值税制度。在增值税的实际征收中,采取先按商品销售收入全额乘以适用税率计算出“销项税额”,再从中扣除掉企业用于销售而购进的商品或者为生产商品所购进原材料等投入物所交的增值税税款,也就是上一环节所交的税款,称为“进项税额”(通常以购进发票上注明的税额为准),余额即为企业应缴增值税。

增值税“进项税额”的扣除,主要有两种方式:一是只允许扣除购入的原材料等所含的税金,不允许扣除外购固定资产所含的税金;二是所有外购项目包括原材料、固定资产在内,所含税金都允许扣除。理论上通常把前者称为“生产

型增值税”，后者称为“消费型增值税”。目前，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发展中的主要矛盾，生产型增值税有利于抑制投资膨胀。1998年亚洲金融危机之后，消费和投资需求不足已成为我国经济发展中的主要矛盾，生产型增值税仍然存在的重复征税矛盾日渐突出。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，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。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所占的比重较大，但其中所含的税款得不到抵扣，造成这部分产业的税收负担就相对较重。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，因而，国产品税负重于进口产品，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，这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也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，以保证改革的顺利进行。

三、优化个人所得税

现行个人所得税在调节收入分配和筹集财政收入方面发挥了重要作用，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。主要表现在：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。实行综合税制，是把纳税人一定时期不同来源、不同类别的各种收入归集到一起，统一扣除相应的成本、费用作为计税所得，并采用超额累进税率计算应缴纳的所得税。其优点是对收入分配调节力度大，税负公平。但是管理难度大，管理成本高。而实行分类税制，对收入分配调节力度虽不如综合税制，但管理难度小，管理成本低，对管理条件要求也相对要简单一些。我国人口众多、幅员辽阔、社会经济发展极不平衡。根据我国国情，创造条件建立综合与分类征税相结合的个人所得税制比较符合实际。具体设想是：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、股息等其他所得，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。待相关条件基本具备后，再出台改革措施。

四、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。

五、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，还征收一些税收和收取名目繁多的收费。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。需要从改革入手，建立新的机制。

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。

开征物业税，一是有利于各类企业公平竞争。二是开征统一、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，能比较好地解决现行房地产税收制度存在的计税依据不合理问题。四是有利于降低房地产的即期成本和售价，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。

由于现行房产税对城镇居民个人自有自用住房免税，开征物业税应妥善处理好以下问题：一是在目前的收入水平下，对城镇居民及农民自有自用住房征税，多数纳税人承受能力不强，需要有一定的过渡措施。近期可对收入水平或住房价值在一定标准以下的纳税人（包括城镇居民和农民）暂免征税，使低收入的居民和绝大多数农民在一定时期无须负担物业税。同时，根据经济发展和收入水平的提高，逐步缩小减免税范围。二是将房地产开发建设环节的部分收费负担转入物业税，会提高房地产拥有和使用环节的税负。如对所有房地产统一按新税法征税，会产生老房地产税负重、新房地产税负轻的问题。对此，可以在新税法实施的一定期限内，对老房地产采取过渡性措施实现平稳过渡。

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。

六、改革农业税制，统一城乡税收制度

我国现行农业税制是在计划经济体制下形成的，是与农村自然经济相联系的，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收制度的改革方案，并创造条件逐步实施。

改革的思路是：根据我国农业、农村、农民特别是农民收入的实际情况，用现代税收制度替代现行的农业税制，贯彻合理负担的原则，促进农业经济发展。即：取消现行农业税制度；对种植农产品的农用地征收农用地使用税，按照土地不同等级确定分档税率，总体负担水平应相当于或低于税费改革前农业税的实际税负；对农民出售的农业产品仍按现行增值税制度纳入征税范围，具体可采取全部免税或有选择地对个别农产品品目征税的办法；对农民从事种植业、养殖业、捕捞业等农业生产活动取得的收入纳入个人所得税的征税范围。根据目前农民的实际收入状况，需要缴纳个人所得税的只限于极少数高收入农民。

实施上述制度后，将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。

七、改革完善出口退税机制

对出口商品实行退税制度，是国家支持外贸出口的重要手段，也是国际通行作法。为抵御亚洲金融危机的影响，1998年以来，我国实施了提高出口退税率的措施，使出口退税水平从9.3%提高到15%左右，有力地促进了外贸出口的快速增长。但由于我国税制以流转税为主，而出口退税退付的主要是增值税，同时，出口退税全部由中央财政承担，财政承担出口退税的能力相对较弱。加上外贸出口增长很快，使得出口应退税额的增长大大高于中央财政收入的增长。从2000年起开始出现了较大数额的出口欠退税。长期大量拖欠出口退税，不仅影响我国对外贸易的健康发展，而且给国家财政运行带来隐患，也有损政府的形象和信誉。因此，改革和完善出口退税机制势在必行。

改革出口退税机制的基本思路是：从体制创新入手，按照“新账不欠，老账要还，完善机制，共同负担，推动改革，促进发展”的原则，形成中央、地方、企业共同负担的出口退税新机制，推动外贸体制深化改革，促进外贸和经济持续较快健康发展。改革的主要内容，一是适当降低现行出口货物增值税的平均退税率水平。本着对国家鼓励出口产品的退税率不降或少降，对一般性出口产品的退税率适当降低，对国家限制出口的产品和一些资源性产品取消或多降退税率的原则，对出口退税率进行结构性调整。二是建立新的出口退税负担机制。将进口环节增值税、消费税收入增量首先用于出口退税，以加大中央财政对出口退税的支持力度；将现行出口退税全部由中央财政负担，改为基数部分继续全部由中央财政负担，超过基数的增量部分由中央与地方按75:25的比例共同负担。实行上述措施后，基本上可以保证出口退税当年不再发生新欠，对拖欠的出口退税由中央财政

贴息并逐步归还。与此同进,发挥中央和地方两个积极性,进一步加强税务管理,防范和打击出口骗税。

按照上述思路,国务院于2003年10月做出了改革出口退税机制的决定,并于2004年1月1日正式实行。

八、推进税收管理体制改革,科学界定税收管理权限

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,使地方政府事权与财权相统一,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。五是按照国际通行作法,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。

(财政部税政司供稿, 潭 龙执笔)

财政积极支持抗击 “非典”和克服“非典” 对经济的负面影响

2003年春天,我国遭遇了一场非典型肺炎疫情重大灾害。面对突如其来的“非典”疫情,党中央、国务院统揽全局,沉着应对,及时采取了防治“非典”和经济建设“两手抓”等一系列重大决策和果断措施,带领全国各族人民众志成城、万众一心、科学防治、迎难而上,不仅控制了疫情,而且还保持了国民经济持续较快增长,夺取了“非典”防治

和经济建设的双胜利。2003年,我国国内生产总值增长了9.1%。作为国家重要的宏观经济职能部门,财政部在保障“非典”防治、确保预算正常执行、促进经济发展的紧急任务面前,坚决按照党中央、国务院的统一部署,统筹兼顾,内外并举,为支持夺取抗击“非典”的全面胜利和促进经济发展,做出了重要贡献。

一、加强领导,完善机制,筹措资金,共铸抗击“非典”长城

2003年4月下旬,面对全国新增“非典”临床诊断病例和疑似病例迅速增加的形势,党中央、国务院明确指出,防治“非典”工作直接关系到人民群众的身体健康和生命安全,直接关系到改革发展稳定的大局,直接关系到国家利益和中国国际形象,是当前一项重大政治任务和头等大事,要求各地各部门进一步加大抗击“非典”工作力度。财政部按照中央的部署和要求,加强领导,完善机制,筹措资金,制订政策,与有关部门密切配合,从资金上、政策上、措施上全力保障防治“非典”,为支持和保障抗击“非典”筑起一道坚固的长城。

(一)加强组织领导,统一指挥协调。收到中办文件后,财政部即专门召开党组会议,迅速成立了财政部防治“非典”工作应急小组,党组书记、部长金人庆任组长,副部长肖捷任副组长,办公厅、社保司、预算司等司局主要负责同志为成员,统一领导财政部和指导、协调全国财政系统支持防治“非典”工作。新一届财政部党组在防治“非典”这件头等大事面前,积极主动为党中央、国务院建言献策,大力协助配合有关部门的工作,通盘考虑财政如何最大程度地支持抗击“非典”工作,为充分发挥财政宏观保障职能积累了成功的经验。

(二)全面保障资金,突出保障重点。资金保障是抗击“非典”的坚强后盾,也是财政部的最重要任务。为支持防治“非典”科研攻关,尽快取得成果用于临床试验,4月4日,中央财政紧急安排专项经费2000万元,用于防治“非典”的科研攻关和SARS病毒检测试剂的研究,以及疫情监测、信息搜集整理和有关人员培训等方面。“非典”疫情的爆发暴露出了我国公共卫生应急反应机制亟待健全和完善,4月11日,财政部安排3.1亿元的专项资金用于第一阶段应急反应机制建设。战斗在第一线的广大医护人员是“非典”阻击战的主力军,为体现党和政府对医护人员的亲切关怀,4月21日,财政部会同卫生部紧急下发通知,明确规定对“非典”防治一线医务工作者给予特殊临时工作补助。4月25日,又专门下发通知,对按规定获得的补助及单位发给个人用于预防“非典”的实物,全部免征个人所得税。4月23日,根据国务院常务会议精神,财政部从预算总预备费中安排20亿元,设立“非典”防治基金。在此之前,财政部还下发通知,要求各级财政部门在防治能力建设、设立留验站等方面给予资金保证。

为确保困难群体不因费用问题而得不到及时有效救治,经国务院批准,4月29日,财政部会同卫生部联合下发紧急通知,规定对农民和城镇困难群众中的“非典”患者实行免费救治,并配合其他部门制定下发了具体操作办法,要求