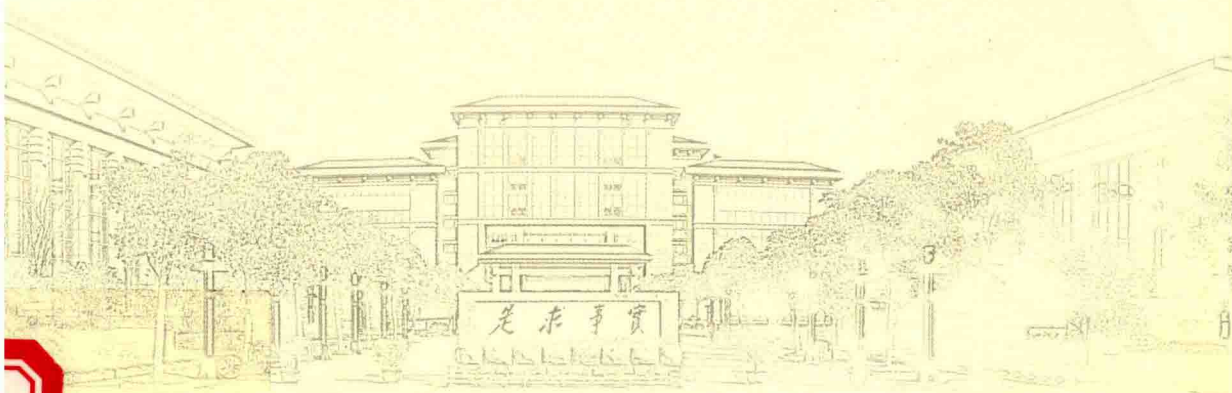


国家税务总局党校系列教材·**廉政教育类**

涉税舆情管理

阚道远 编著



 中国税务出版社

国家税务总局党校系列教材·廉政教育类

涉税舆情管理

阚道远 编著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

涉税舆情管理 / 阚道远编著. -- 北京 : 中国税务出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5678-0290-2

I. ①涉… II. ①阚… III. ①税收管理-中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 166442 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 国家税务总局党校系列教材·廉政教育类

书 名: 涉税舆情管理

作 者: 阚道远 编著

责任编辑: 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市丰台区广安路 9 号国投财富广场 1 号楼 11 层

邮政编码: 100055

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 16.25

字 数: 305000 字

版 次: 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0290-2

定 价: 42.00 元

如有印装错误 本社负责调换

前 言

舆情是“舆论情况”的简称，指在一定的社会空间内，围绕中介性社会事件的发生、发展和变化，作为主体的民众对作为客体的社会管理者及其政治取向产生和持有的社会政治态度。它是较多群众关于社会中各种现象、问题所表达的信念、态度、意见和情绪等表现的总和。

毋庸置疑，舆情关乎人心向背，反映社会形象，是执政者需要高度关注的问题和领域。近些年来，伴随着改革开放持续深入推进，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。社会思想多元多样多变成为不争的事实，舆情发生、发酵的社会心理基础逐渐形成。同时，互联网技术的裂变式发展助推中国成为世界互联网大国，网民人数世界第一。可以说，“互联网+”时代深刻地改变着人们的思想和行为方式，互联网成为社会文化信息的集散地和社会舆论的放大器。人人都有一把“麦克风”、人人都是“新闻发言人”的时代来临。

随着经济社会不断发展，社会公众对税收问题的关注度逐步“升温”，纳税人的主体意识、民主意识、法治意识、维权意识不断增强。纳税人往往会通过互联网平台产生社会舆论效应，对税务机关进行监督。因此，作为重要的经济执法部门工作人员，税务干部在税收执法权和行政管理权行使过程中要不断增强舆情意识，在八小时工作时间内甚至在8小时之外都要牢固树立舆情意识。总之，税务干部尤其是领导干部要适应在舆论监督下工作和生活。这是“税感时代”和舆情效应提出的重要课题和现实要求。对税务系统而言，涉税舆情“牵一发而动全身”，加强涉税舆情管理工作日益

迫切和重要。

国家税务总局局长王军指出，各级税务机关领导干部特别是主要负责人要清醒认识“税感强烈”的税收新常态特征，想问题、做决策、干工作、带队伍都要有舆情意识。近几年，国家税务总局高度重视涉税舆情管理工作，加大舆情管理和应对力度，不断完善应急预案，加强舆论引导，营造良好的税收舆论环境。在涉税舆情易发多发的情况下，各级税务机关增强了做好舆情管理工作的责任感和使命感，加大舆情意识教育培训力度，建立舆情管理和应急处置制度，加强舆情管理队伍建设和新媒体新技术运用，取得了阶段性成效。

我从2010年开始在国家税务总局税务干部进修学院讲授涉税舆情管理专题课程，与不同岗位的税务干部就涉税舆情问题进行互动交流。2012年以来，国家税务总局税务干部进修学院连续举办了数期涉税舆情管理高级研修班，加强舆情研究，提升工作水平，得到了税务系统的积极反响。通过教育培训，有助于税务干部树立舆情意识、增强舆情观念；有助于税务系统舆情管理经验的总结提升和交流分享。

我在教学和研究中，经常遇到一些税务干部甚至是领导干部求教“如何管好舆情”。可以说，各级税务机关通过探索和积累，在舆情管理的软件使用、信息监测、引导策略、反馈机制、横向合作、新媒体运用等方面有了不少成熟的经验和做法，值得鼓励和推广。但是，这些均为舆情管理之“术”。“术”是策略和技巧，尽管很重要，但是其前提和基础仍然是“道”。

因此，我想用三个“是”和三个“不是”来说明涉税舆情管理的基本立场、基本态度，正本清源、以正视听。此为舆情管理之“道”。

舆情管理是什么呢？

首先，舆情管理是舆论工作。舆情管理是舆论工作的重要组成部分，其本质是意识形态工作。习近平总书记指出，经济建设是党的中心工作，意识形态是党的一项极端重要的工作。舆情管理与新闻宣传、思想建设、社会认同有密不可分的关系，是新时期舆论工作和意识形态工作的重要内容 and 题中之义。我们应当从这样的高度

来把握舆情管理工作，树立工作的责任感和使命感。

其次，舆情管理是情报工作。舆情往往汇集民智、反映民意。舆情管理工作主要是对信息和民意的搜集、分析、研判，并且通过一定的渠道和机制反映给有关方面。信息情报对实现税收现代化而言是一种重要的战略资源。舆情管理工作在一种程度上是信息工作，是对信息流的搜集、分析、把握。

再次，舆情管理是参谋工作。情报工作是舆情管理的过程性体现，参谋工作是舆情管理的结果性体现。通过舆情管理搜集信息、处理信息，通过大数据分析比对及时发现问题、把握规律、研判趋势，能够为税务机关决策提供重要的依据和参考，发挥决策咨询和政策建议的作用，为持续性地改进和提升税收工作质效提供思想产品和分析报告。

舆情管理又不是什么呢？

首先，舆情管理不是简单地“管理舆情”。有人认为，舆情管理仅仅是办公室的专门业务，依靠办公室工作人员监测网络、引导舆论就可以做好。我认为，舆情管理绝不是简单地靠新闻宣传部门去“管理舆情”，根源在于税务机关和税务干部的舆情意识、日常工作、制度建设和作风建设。没有哪一个部门、哪一个地区单单依靠新闻宣传部门就能够有效管理舆情的。

其次，舆情管理不是简单地“应急处置”。有人认为，舆情管理仅仅是事后处置，等同于危机管理，发生了涉税舆情只需要及时有效应对就没什么大问题。我认为，舆情管理绝不是简单地“马后炮”式处理和应急，关键在于税务机关工作纪律、工作作风等日常建设。立足于应急处置的舆情管理工作将会时时紧张、处处被动，不可能从根本上解决问题。

第三，舆情管理不是简单地“技术处理”。有人认为，舆情管理仅仅是技术工作，只要监测跟踪技术跟上了，只要与地方相关部门协调了，就能够及时“灭火消灾”。我认为，舆情管理绝不是简单地“技术处理”，需要税务机关在及时发现问题之后，细致解决问题，形成“问题—舆情—整改—提升”的良性发展机制，为税收事业改革发展提供源源不竭的信息情报和社会反馈。

总之，《涉税舆情管理》这本教材是从事舆情研究、教学的理

论思考成果和现实经验总结,可以作为课堂教学的学习资料和阅读材料,目的在于帮助税务干部尤其是涉税舆情管理工作人员更好地理解涉税舆情管理面临的形势与任务,更好地掌握涉税舆情管理的方法与要求,为实现税收现代化营造良好的舆论环境。

本教材共分8章。第1章和第2章是涉税舆情的形势和任务介绍,梳理了目前涉税舆情发生发展的基本特点和涉税舆情的主要任务。第3章是涉税舆情的基本原则,概括了做好舆情管理工作的主导思想和总体思路。第4章、第5章、第6章是涉税舆情的具体工作,从舆情监测分析、舆情引导策略和舆情危机处置等三个方面介绍了舆情管理的主要工作、常用方法和基本经验。第7章是廉政舆情信息工作,在廉政建设不断深入推进的背景下聚焦反腐倡廉网络舆情信息工作的现状和问题。第8章是舆情管理队伍建设,研究涉税舆情管理的人力资源保障和能力建设问题。

本教材是集体智慧的结晶。全国税务系统广大干部朋友们提供的案例、经验、制度、办法,成为本教材“接地气”重要资源。国家税务总局税务干部进修学院领导和同事提出的好意见、好建议,帮助我厘清了写作思路、拓展了写作视野。中国税务出版社专家老师的真知灼见,为本书增色不少。

本教材是国家税务总局干部进修学院与江苏省扬州地方税务局2014年局校合作项目“关于提升税务干部舆情意识教育培训的研究”系列成果之一。我在编写过程中得到了江苏省扬州地方税务局的宝贵支持和帮助,在此鸣谢。

在本教材编写过程中,还引用了不少专家同行的成果,大都在注释中予以注明,但恐有遗漏,在此谨表谢意!由于作者水平有限,在紧张的教学任务之外成稿仓促,书中难免有疏漏之处,恳请读者批评指正。

编 者

2015年7月

目 录

第一章 涉税舆情管理形势	(1)
第一节 “税感时代”的社会心理状态	(1)
第二节 网络社会形成与传播格局嬗变	(10)
第三节 涉税舆情事件频发与网络炒作	(21)
第四节 涉税舆情管理的重要性、紧迫性	(30)
第二章 涉税舆情管理任务	(39)
第一节 树立税务机关良好形象	(39)
第二节 维护政府部门的公信力	(48)
第三节 强化公众税收遵从意识	(53)
第四节 舆情管理促进社会管理	(60)
第三章 涉税舆情管理原则	(68)
第一节 服务大局,把握导向	(68)
第二节 实事求是,公开透明	(73)
第三节 主动引导,审慎处理	(79)
第四节 与时俱进,开拓创新	(82)
第四章 涉税舆情监测分析	(90)
第一节 涉税舆情监测	(90)
第二节 涉税舆情研判	(104)
第三节 涉税舆情呈现	(117)

第五章 涉税舆情引导策略	(129)
第一节 舆情引导思路	(129)
第二节 舆情引导机制	(137)
第三节 舆情引导方法	(145)
第六章 涉税舆情危机处置	(157)
第一节 危机处置的基本态度	(157)
第二节 危机处置的常用技巧	(164)
第三节 危机处置误区和教训	(171)
第七章 廉政舆情信息工作	(181)
第一节 反腐倡廉网络舆情信息工作	(181)
第二节 纪检干部要学网懂网用网	(190)
第三节 廉政舆情信息工作的实践探索	(198)
第八章 舆情管理队伍建设	(209)
第一节 树立舆情大局意识	(209)
第二节 提升应对媒体能力	(218)
第三节 掌握网络写作要领	(228)
第四节 加强队伍综合保障	(238)
参考文献	(249)

第一章 涉税舆情管理形势

舆情，是民意诉求的重要形式，是社会和谐的晴雨表。当前我国正处于发展机遇期和矛盾凸显期，舆情形势复杂多变，作为与人民群众利益密切相关的税务部门，舆情应对工作面临前所未有的挑战。如何科学应对和正确引导涉税舆情，考量着税务机关和税务干部的管理能力和水平，事关税收事业的长远发展。

第一节 “税感时代”的社会心理状态

税收是国家财政收入的主要来源和宏观调控的重要工具，纳税是公民权利和义务的集中体现。随着社会主义市场经济体制不断完善和我国税收体制机制全面转型，国家税收与公民的切身利益更加紧密地联系起来，使得公民的纳税人主体意识不断提高，对国家税收政策更加关注和敏感。不可否认，中国已经进入了纳税人权利觉醒的时代。曾经的中国人对税收无知无觉，亦不知自己作为纳税人的权利。而现在，税收越来越真实地被人们触摸，同时敏感起来的，还有作为纳税人的意识。中国，进入了一个“税感”时代。



小资料

关于“税感”

“税感”其实是一个中性的词汇，它只是人们对税收的一种直观感觉，没有褒贬之分。但它却像天平一样，一头是痛苦感，另一头是幸福感。最终究竟是什么？关键的因素是“支点”的位置，即税

收的收入和支出是否科学、合理，是否真正用在了老百姓最为关心的民生项目上。

一、针对税制改革的社会心态

作为社会主义市场经济体制改革的重要举措之一，近期税制改革对中国社会心理产生了较为直接的影响，也引发了多重、复杂的社会心理反应。同时，中国社会心理嬗变的现象和规律，也折射出经济体制改革的社会期待和实践成效，值得关注。^①

（一）社会对税制改革心理预期强烈，普遍希望通过改革优化税制结构

改革开放初期，大多数中国公民对纳税人身份的认同、认识比较模糊，很少从纳税人的角度来检视和界定自己的身份。新世纪以来，一个显著的变化则是纳税人主体意识的唤醒，即高度认可和重视自己的纳税人地位，主要表现在：对纳税人各项权利的关心和行使，对税务机关不当行政行为的质询，对公共财政透明度的关注，对财政收入使用的关注等。尤其是随着新闻资讯的发达，国外的财税政策和实践成效为国内民众所了解，民众在内外对比中感到不解和困惑；他们在日常生活中对税收政策的直接感知，易于在网络上汇集、交流和扩散，这些社会心理直接转化为对税制改革的强烈社会呼唤和民间预期。政府必须高度重视这种社会心理和改革预期，疏导结合，以切合实际和较为成功的税制改革回应民众需求，避免不良的社会情绪持续在高位运行、发酵，对政权的合法性和社会稳定产生潜在消极影响。

（二）实用理性和经济实用主义心理在有关税制改革的讨论中占据主导地位

中国人的实用理性和务实经济心理在此次税制改革中的反映显露无疑。主要表现在，仅仅关注与自身实际收入和经济利益密切相关的税种的改革动态，如房地产税开征、个人所得税改革，对其他同样重要的税制改革实践却并不关心，“事不关己，高高挂起”，实用主义至上，反映出税制改革实践与社会关注热点之间的差异、中央倡导与民众心态之间的差异。在税制改革这个问题上，国家的宏观政策主张与民间的经济理性之间存在张力和差异，主流意识形态和国家话语在此处失灵，国家号召和政策倡导在纯粹的经济利益面前稍显无力。例如，个人所得税的免征额、物业税是否开征、中国宏观税收负担的高低等问题持续受到民众和社会媒体的关

^① 阚道远，税制改革视野下的社会心理嬗变[J]，唯实，2011（4）。

注，始终处于曝光灯下，成为社会民众热议的话题，并且一边倒地通过网络和各种媒体上形成舆论偏向，成为一种无形的社会舆论力量。同样作为税制改革的重要组成部分，增值税、营业税、环境保护税改革也关系到加快转变经济发展方式和社会主义市场经济建设，是非常重大和现实的宏观经济政策调整问题，关系到国民经济结构和产业调整，但是因为与民众的直接经济收入直接关联不大，难以激起民众更多的兴奋点，因此难以持久处于社会舆论的聚焦中心。

（三）热谈税改暴露出社会“仇富”心理和对社会公平问题的义愤感

在社会加速转型和贫富差距扩大的形势下，中国社会异形的经济心理突出显露出来。由于经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，衍生的经济心理失衡很明显，收入和生活反差巨大，社会“仇富”心理浓厚。税收具有调节社会分配的重要作用，这些诉求和愿望体现在税制改革上，就是要求通过税收手段和税收杠杆，加大“劫富济贫”的力度。中低收入阶层希望对高收入阶层征收类似于“惩罚性”税赋的言论不绝于耳。例如，上调个人所得税的免征额，开征房地产税和遗产税，采纳类似西方“巨富税”的税种。这些言论和观点，除了真正增加税收、减少收入差距和为社会公平正义计而外，也是为了宣泄中低收入阶层的内心不满和现实失衡感。从某种意义上说，税制改革只是一个侧面和缩影，成为各种社会思潮彼此激荡和碰撞的“出口”和“渠道”，由此所产生的种种新闻舆论、社会评论反映出中国社会阶层分化和利益格局调整的总体态势，进一步折射出中国在面临维持社会稳定这一问题上较为复杂的形势和局面。

（四）针对同一税改政策，不同社会阶层心理反差较大，极化比较明显，不同阶层之间存在鲜明的政策偏好差异

税制改革的大方向在中央和国家层面是同一和一贯的，但是，落实到社会之中，却呈现出“阶层化”“分块化”甚至“碎片化”的社会反映。不同的社会阶层，出于自身的现实经济考虑，对同一税收政策表现出非常不同甚至截然相反的态度，尤其是反映在与个体经济收益密切相关的税制改革上。例如，对年收入超过12万元的个人所得税申报，社会上形成截然不同的两种声音，高收入者态度消极、刻意回避，中低收入者积极支持，热烈响应。对于房地产税和遗产税的开征，因为有助于减少贫富差距，遏制收入差距不断扩大的趋势，促进社会公平正义，得到广大网民和民众的热烈拥护。“尽早开征”成为舆论的主流，支持者均站在道德的“制高点”上成为了网络和舆论的主流；高收入阶层在网络和社会媒体上则成为“沉默的少数人”，尽管有现实利益的要求，但是他们的声音和诉求往往被其他群体舆论的洪流

掩盖。这种“喧嚣”和“沉默”反映出不同利益群体之间的隔阂。通过对待税制改革的态度,表明目前中国社会阶层分化比较明显,不同社会阶层之间的利益差异、利益诉求和价值取向的区分度均在不断扩大,极化的社会现实比较严重,值得关注。



小资料

税负痛苦指数

税负痛苦指数(Tax Misery Index)也叫税收痛苦指数,是根据各地的公司税率、个人所得税率、富人税率、销售税率、增值税率,以及雇主和雇员的社会保障贡献等计算而得,指数越高意味痛苦程度越高。2011年8月,美国《福布斯》杂志推出了2011年全球税负痛苦指数排行榜,中国内地排名全球第二。

(五) 社会心理及社会舆论对税制改革产生潜在影响

社会心理作为社会意识和上层建筑,受国家政策的影响,是对国家政策的社会反映。但是,这种社会心理并不是孤立存在的,它对作为社会存在的税收制度会产生影响,并且间接地作用于经济社会发展。目前,因为网络的虚拟性、互动性和低门槛,作为社会舆论的集散地,社会心理和社会期许集中地在作为“第四媒体”的网络上表现出来,形成比较强大的网络舆论力量,越来越得到中央的重视和关注。政府也更加积极地通过网络媒体了解民意,聚集民智,重视民间舆论对税收政策的反映,使政策制定与社会民意之间形成持续互动的局面。例如,网络上近几年不断出现关于中国宏观税负和民众税收负担痛苦指数的报道与讨论,一些网友也纷纷现身说法,写实报道,以自身的收入和纳税情况来说明税制存在的问题,引发了舆论同情和支持。针对不断抬升的房价,社会舆论一致要求开征房地产税,通过提高多套房产持有者的税负,遏制部分投机者的行为。这些舆论态势,毫无疑问通过各种渠道反映到相关决策部门,一定程度上加快了税制改革的进程。甚至使中央媒体也不得不关注类似的新闻热点,给予必要的关注和报道,从而得到民间舆论的认可和呼应,舆论引导改革渐露端倪。民间舆论和社会心理“倒逼”税改加速的局面正在形成、深化和发展。



小资料

十八届三中全会《决定》中的税制改革

完善税收制度。深化税收制度改革，完善地方税体系，逐步提高直接税比重。推进增值税改革，适当简化税率。调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制。加快房地产税立法并适时推进改革，加快资源税改革，推动环境保护费改税。

按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。完善国税、地税征管体制。

二、“税负痛苦”中的社会情绪

从2000年开始，美国《福布斯》排行榜中中国税收负担指数便一直名列前茅。于是有专家出来澄清，批评《福布斯》主观臆断，夸大中国的税负情况。专家说，中国宏观税负水平仍然相对较低。可那些中小企业老板们以及天天与柴米油盐打交道的老百姓们的感受偏偏与专家不同，倒是和《福布斯》的榜单形成共鸣，不同阶层感知差异如此之大，值得深思。



小资料

肖捷：走出宏观税负的误区^①

比较分析宏观税负水平，不能脱离不同国家所处的发展阶段和政府职能范围，宏观税负水平没有放之四海皆适用的统一标准；中国的公共产品和服务需求处于快速上升阶段，宏观税负水平随着经济发展相应提升；由财政预算安排增加对居民的各种补助性支出，同样可以提高居民收入的比重，只是实现的途径不同；宏观税负水平的上升应随着经济发展循序渐进，必须把握好节奏和力度。而且，适度提高宏

^① 肖捷. 走出宏观税负的误区 [J]. 中国改革, 2010 (10).

观税负水平要与深化税制改革和规范政府收入分配秩序等结合起来,使整体税负结构更加趋向合理。

首先,在媒体的大肆渲染和炒作下,中国内地的“税负痛苦指数”居全球第二的论断在社会上大行其道。尽管税务部门一再澄清和辟谣,但是对于生活成本不断上升、日常开支日益增加的社会公众而言,“税负之重”似乎不言而喻。不可否认,认为“较高的税负”一定程度上降低了纳税人的生活水平和质量成为近几年的基本社会心理定式。其次,纳税人对“收税”的感觉很强烈,相对应的,对政府“用税”的感觉却并不强烈,形成了“收税感”和“用税感”之间的巨大心理反差和张力。尤其是在目前社会保障体系不甚健全和“三公”开支较大、公共财政开支不完全透明的现实情况下,税收的用途受到较多的社会舆论关注,税收调节分配功能遭到了更多的社会质疑,甚至有人认为工薪阶层并非税收的真正受益者而是相对受损者。尽管这种看法错误和片面,却代表了一部分社会群体的真实想法。第三,在税制改革的大背景下,个人所得税免征额的调整、房产税征收、“馒头税”,“月饼税”话题屡屡刺激社会神经,都会经由社会媒体放大,形成对税收政策和税务部门的负面观感,引发税收正当性疑问和税收合法性危机。第四,为数不少的纳税人在处理具体的涉税事宜时极容易表露出不满甚至是反感,还有部分社会群体倾向于借助涉税问题的批评,宣泄内心对社会的不满情绪,矛头直指政府,税务部门成了公众批评政府的替罪羊,实质上是心态转移现象的外在反映。在这种社会舆论氛围之下,民众心理处于极度敏感焦虑和不稳定状态,加之封建社会沉淀下来的对税有恶感的传统文化心理,往往“谈税色变”或者“闻税而起”。简而言之,“税感时代”的民众心理焦虑是涉税群体性事件发生的社会心理基础。^①

在现代社会,除了有意仿效鲁滨逊式的生存方式之外,要试图寻找一个脱离税收影响的空间是徒劳无益的。18世纪末,美国著名发明家、政治家本杰明·富兰克林说过一句在西方国家广为流传的话:这个世界上只有死亡和征税是确定无疑的。

现实生活中,税收负担问题受到社会各界普遍关注。微观税负的轻重,影响着纳税人可支配收入的规模,以及消费、投资和储蓄的能力;宏观税负的高低,则关系着社会资源和财富收入在国家与纳税人之间分配的格局,乃至经济运行和社会福利的状况。税收负担问题始终是治国理政的要务,当前中国经济社会发展诸多难题的破解,几乎都以财税体制改革的全面深化为前提。在收入

^① 阚道远. 社会管理视野下的涉税群体性事件[J]. 中共南京市委党校学报, 2012(10).

分配已成为中国现阶段矛盾焦点之一的情况下,对宏观税负水平的认识和把握,是进一步深化税制改革必须审慎对待的问题。

实际上,需要客观清醒地认识税负痛苦指数的谬误。关于目前中国宏观税负水平的认识和分析,除了基于学术和政策研究的讨论外,也有出于商业或其他方面的需要,由一些传媒或咨询机构发布的所谓调查结论。其中,《福布斯》杂志发布的所谓税负痛苦指数排行,一度吸引了国内媒体的关注。按其方法测算,中国 2009 年度的税负痛苦指数为 159,在其公布的 65 个国家和地区中排列第二,仅次于欧洲的法国。对于诸如此类的评论,如果不加甄别,把戏说当作正史来解读,甚至作为学术研究的依据,产生的误导将贻害各方。^①

(一) 评价方法的常识性错误

税负痛苦指数的评价方法,是确定六个税(费)种,包括公司和个人所得税、雇主和雇员缴纳的社会保险金、销售税、财产税,并将其法定最高税率相加后进行比较,数值高低与所谓痛苦指数成正比(中国税负痛苦指数 159,是由增值税最高税率 17%、企业所得税最高税率 25%、个人所得税最高税率 45%、企业缴纳的社会保险金最高费率 49%、个人缴纳的社会保险金最高费率 23%相加得出)。虽然这六种税(费)涵盖了收益所得、货物劳务和财产类税收,在各国税制安排上具有普遍性,但其评价和比较方法极不科学,其谬误主要是将各税种最高边际税率简单相加,将税率等同于税负。

税率是税制的基本要素之一,也是决定税收负担的重要因素,但不是唯一因素,税率与税负不能等同。确定税收负担的另一个决定因素是计税依据,即税基。税基与税率的乘积等于应纳税额。不同种类的税收,税基不尽相同,即便是相近的税种,税基也会存在较大差异。譬如,在货物劳务类税收中,销售税(营业税)的税基是销售额(营业额),而增值税的税基是增值额,前者的税基要明显大于后者。尽管目前世界上实行销售税的国家的一般税率普遍低于实行增值税的国家的标准税率,但由于税基不同,不能简单地得出增值税税负高于销售税税负的结论。所以,用税率直接代表税负是一个常识性错误。

(二) 计算依据存在明显偏差

将税率等同于税负的评价方法,也没有客观反映税率的真实状况。比如,中国现行个人所得税法规定了 11 项应税所得,对不同类型所得确定了不同税率。工资、薪金所得实行 5%~45% 的累进税率,个体工商户生产经营所得等实行 5%~35% 的累进税率,其他所得名义上统一实行 20% 的比例税率。将个

^① 肖捷.走出宏观税负的误区[J].中国改革,2010(10).

人所得税的税率笼统地按工资、薪金所得的最高边际税率 45% 计算, 在所谓痛苦指数 (159) 中占 28.3%, 显然有失公平。

社会保险金虽然不是法定意义上的税收, 但具有强制性, 属于准税收收入, 作为计算宏观税负水平的要素无可厚非。问题在于, 将中国企业和雇员缴纳的社会保险金的最高边际费率按 72% 计算, 并占到所谓痛苦指数 (159) 的 45.3%, 明显与事实相悖。根据有关制度规定, 中国现行养老、失业、医疗、工伤、生育等五种法定社会保险金的企业和个人缴费率, 最高的是养老保险, 企业和个人分别按工资总额缴纳 20% 和 8%, 其他几个险种费率都不高。几项费率加在一起, 最高值也达不到 72%。

将税率简单相加并以税率等同于税负的评价方法, 既缺乏科学意义, 也没有实际价值, 中国对外开放特别是外商直接投资并未受此影响。统计数据显示, 2006—2009 年, 外商在中国非金融领域直接投资分别为: 630.2 亿美元、747.7 亿美元、924.0 亿美元、900.3 亿美元, 其中, 2009 年外商在华投资规模位居全球第二。

与将税收负担冠之以“痛苦”之名形成对照的是, 近年来, 那些税制不透明、对有关所得没有或仅有名义上课税的国家和地区, 受到了国际社会的严厉谴责。这些被视为“避税天堂”的国家和地区, 由于为其他国家(地区)的企业和个人等避税乃至洗钱提供方便, 破坏了税制的公平与公正, 影响了国际金融体系的稳定, 因而广遭诟病。2006 年 6 月, 经济合作与发展组织 (OECD) 曾提出了一份包括 40 多个国家和地区在内的“避税天堂”名单。2009 年 4 月, 20 国集团 (G20) 伦敦峰会期间, 经合组织发布了一份对 84 个国家和地区实施国际公认税务标准的调查评价清单, 在 G20 伦敦峰会发表的声明中, 就此问题明确提出, 对不合作的国家和地区, 包括“避税天堂”采取行动。同年 9 月, 在伦敦召开的 G20 财长和央行行长会议表示了更加强硬的态度, 准备对“避税天堂”采取反制措施。如果说, 有关税负痛苦指数的排行, 是个别传媒制造的噱头或恶搞, 那么, 有关“避税天堂”问题则为国际社会所不容。2014 年 9 月, 我国公布 G20 税基侵蚀和利润转移 (BEPS) 项目 2014 年成果, 该项目是近百年来全球范围内国际税收规则体系的一次重要改革, 是各国携手打击国际逃避税、共同建立有利于经济增长的国际税收规则体系和行政合作机制的重要举措。这次公布的七项产出成果和解释性声明的出台标志着国际社会在解决税基侵蚀和利润转移导致的双重不征税问题上已取得重要进展。

因此, 在经济全球化的背景下, 税收负担和税务透明度问题已经不再单纯是一个国家的内部事务, 也要有国际判断标准并接受国际社会监督。