

2007

财税法论坛

—— 中国法学会财税法学研究会2007年年会
暨第五届全国财税法学学术研讨会论文选编

刘隆亨 主编

 中国税务出版社

2007

财税法论坛

——中国法学会财税法学研究会 2007 年年会
暨第五届全国财税法学学术研讨会论文选编

刘隆亨 主编

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税法论坛：中国法学会财税法学研究会 2007 年年会
暨第五届全国财税法学学术研讨会论文选编 / 刘隆亨主编.
北京：中国税务出版社，2008.9
ISBN 978 - 7 - 80235 - 254 - 4

I. 财… II. 刘… III. ①财政法 - 学术会议 - 中国 - 文集
②税法 - 学术会议 - 中国 - 文集 IV. D922.204 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 132731 号

版权所有·侵权必究

书 名：财税法论坛——中国法学会财税法学研究会 2007 年年会
暨第五届全国财税法学学术研讨会论文选编

作 者：刘隆亨 主编

实习编辑：韩银莹

责任编辑：孙国庆

责任校对：于 玲

技术设计：刘冬珂

出版发行：中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号（国宏大厦 B 座）

邮编：100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行处电话：(010) 63908889/90/91

邮购直销电话：(010) 63908837 传真：(010) 63908835

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：44

字 数：830000 字

版 次：2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 80235 - 254 - 4 / F · 1174

定 价：89.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

编委会名单

主	任	刘隆亨			
第一副主任		吴志攀			
副主	任	王家林	王征	刘剑文	张守文
		徐孟洲	汤贡亮	俞光远	黄景钧
编	委	王家林	王征	王文彦	尤克介
		刘尚希	刘剑文	刘隆亨	朱大旗
		李克	汤贡亮	吴志攀	张守文
		周序中	庞凤喜	俞光远	贾绍华
		徐孟洲	高融昆	黄景钧	程永昌

目 录

第一部分 财税法基本理论

我国改革发展关键阶段财税法制建设的展望	刘隆亨	(3)
法治是构建和谐社会的必然要求	黄景钧	(15)
宪政与中国财政民主	刘剑文	(20)
加强财税宏观调控,加快财税法制建设,促进构建和谐社会	俞光远	(34)
《税收基本法》研究:回顾与前瞻	汤贡亮 刘 爽	(49)
论税收之债的溯及变更和消灭	施正文	(66)
建设和谐农村的五项财税法律原则	栾国华	(83)
“税收法定主义”原则辨析	马克和	(92)
论税法解释的目标与原则	曹晓如	(107)
关于完善税收执法权的探讨	黄滢君 曾 勇	(118)
税收撤销权的定位及其完善	许建宇 卜 亮	(126)
浅论财政法的若干基本问题	朱大旗	(136)
从企业所得税法实施条例看税收法定主义	王家林	(142)

第二部分 财税政策与体制

论构建共赢的中央与地方财政关系	王 征 彭青秀	(149)
促进经济增长方式转变的税收对策	于海峰 赵丽萍	(182)
面向民生的税收制度改革	刘尚希	(189)
我国地方税权研究	董玉明	(200)
税权纵向划分研究	潘明星	(222)
法律视角下地方税收体系的构建	涂京骞 涂龙力	(232)
非税收入理论与规范改革	张大龙 史桂芬	(250)
从土地财政看我国地方财税制度的问题与完善	侯作前 刘明明	(263)
加快构建和谐社会财税法制体系	史明辉	(274)
建设新农村与财税制度创新	赵芳春	(280)
区域税收分配问题的探讨:以总部经济为例	杨 虹	(290)

发挥金融财税政府职能,促进房地产业的

健康发展 李志萍 周红焰 闫 蓓 (296)

第三部分 财税法与公共财政

提高我国预算透明度的思考与借鉴	李 燕	(305)
公共财政之宪法基础探讨	吴家清 朱孔武	(312)
预算法理与预算的法制建设	王金秀	(328)
政府理财与构建和谐社会的思考	熊 英	(340)
以规范化为突破口,构建公共财政框架下的公共收入体系	邓远军	(345)
论国有资产出资人收益职责主体的确定	魏 俊	(354)
从财政法的角度看我国中央银行独立性	邢会强	(359)
公共财政法律体系的发展与完善	李 佳	(370)
论财政转移支付法与和谐社会公平正义理念之实现	徐阳光	(378)
论对民族自治地方财政转移支付制度的完善	马建霞	(388)
义务教育转移支付制度初探	顾文琳	(395)
税收公平原则与公债制度优化	江 涓	(402)
我国财政监督法律模式的选择与制度优化	李丽丽	(413)
论政府采购法中对弱势群体的制度保护	闫韬论	(425)
政府采购绩效评价中的问题及对策研究	王雅婧	(431)
购买性财政支出行为之可诉性论证	叶 姗	(442)
关于完善我国《政府采购法》的几点思考	姜爱华	(450)
浅析公共财政框架体系下的财政监督	马 静	(457)
宪法学视野下的地方公共财政制度	武晓慧	(462)

第四部分 税制改革及其立法

中国与东盟在自由贸易区建设中的国际税收协调与

合作问题	刘隆亨 吴 军	(473)
深化税制改革推进税收立法的若干思考	贾绍华	(482)
长期影响税收增长因素的动态分析	马海涛 曾康华	(488)
推进两岸税收关系正常化 促进两岸经贸交流与发展	杨志清	(500)
浅谈对跨国公司转移定价海关执法中的经济博弈	傅 庆	(509)
企业所得税法的解读与思考	李 克	(514)
企业所得税法中的非居民企业投资所得与国际税收协定的		

协调	徐 妍	(520)
论社会公平、社会保障与社会保障税	庞凤喜	(527)
和谐社会下的公平税制思考	赵永林	(538)
论我国企业社会责任的税法缺失	郑 榕	(546)
税收政策与和谐社会建设:从就业、资源利用(循环经济)		
和环境保护角度的思考	计金标	(555)
构建我国环境税法律制度基本问题探讨	李 平	(569)
绿色税制与环境秩序保障的法律定位	刘建钢	(578)
论资源税的性质和制度设计	郑 琳	(584)
关于完善我国现行资源税制度的探讨	姚 洁 李子恒 李 玲	(592)
改革财产税法,构建和谐社会	彭立峰	(601)
我国现阶段房地产税收政策实施有效性的前提	刘 桓	(609)
浅谈房地产所得税存在的问题及对策	刘绪东 周道生	(617)
在公平原则下完善个人所得税法	周恩惠 郝琳琳	(626)
论纳税人知情权与纳税意识	薛建兰	(632)
论和谐社会框架下的纳税人权利保护	李玉红	(639)
自行纳税申报问题初探	奚卫华	(646)
试论税制改革的基本原则	王鸿貌	(652)
建立和谐的税收征纳关系促进和谐的发展	李志萍 刘隆亨	(662)
新一轮税收征管法修改需要着重解决的若干问题	林 雄	(672)
关于我国税收法治实践的几点思考	杨省庭 杨峥嵘	(680)
市场经济体制下税收作用浅析	高 萍	(688)
后记		(693)

第一部分

税法基本理论

我国改革发展关键阶段财税法制建设的展望

刘隆亨

一、我国财税立法的现状分析

胡锦涛总书记在党的十七大报告中指出,我国的民主法制建设有新的进展;财政收入连年显著增加。从财政工作和财税法制建设的角度来说,无论在立法、执法、司法和人才培养方面都有显著的进步,财税改革有重大突破,财政效益有明显提高,具体表现在以下四个层面。

第一个层面,2003年开始实施的十届全国人大常委会立法规划,共计76件法律的制定与修订中,财税立法占8件,包括:国有资产法、统一企业所得税法、预算法修订、个人所得税法修订、审计法修订,税收基本法、财政转移支付法、反洗钱法。近5年中间,预算工委对财税法的制定和修订下了很大的功夫。十届全国人大常委会完成了统一《企业所得税法》的修订,《个人所得税法》第三次、第四次、第五次修订,《审计法》的修订和《反洗钱法》的制定,《预算法》的修订也进入起草阶段。十届全国人大常委会制定和修订的法律再加上1993年制定的《注册会计师法》,2000年第二次修订施行的《会计法》,2001年第二次修订和施行的《税收征管法》,2002年制定的《政府采购法》,到目前为止,财税法体系已有九部法律。与此同时,人大常委会先后还作出了三个相应的决定:《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》、《全国人大常委会关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例的决定》、《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例(草案)的决定》,而在《海关法》、《乡镇企业法》、《中小企业促进法》、《就业促进法》、《节约能源法》等法律中也都含有财税法条款的规定。在税务犯罪方面,人大常委会专门作了两个决定:如《关于惩治虚开、伪造和非法出售增值税专用发票犯罪的决定》,另外,我国刑法也对税务犯罪作了专章的规定。

在这里特别值得提出的是,在我国农村税费改革过程中,逐渐地从减轻农民负担,减免农业税到取消农业税,(农业税、牧业税、农业特产税全部取消)。并

且自下而上和自上而下相结合,共同推动,到2005年12月29日十届全国人大常委会第十九次会议高票通过(《关于废止农业税条例》的决定),中国经历了48年的农业税发挥了重要作用,但是根据形势发展的需要,农业税依法彻底告别历史,即9亿农民告别“皇粮国税”,这是中国历史上的一件大事,具有重要的政治法律和经济社会意义。正如党的十七大报告所指出的:农村综合改革逐步深化,农业税、牧业税、特产税全部取消,支农惠农政策不断加强。例如,2007年财政用于“三农”的支出将达到4300多亿元,同比增长22.8%。

第二个层面国务院颁布的或批准颁布的财税行政法规。由于税收制度具有高度的原则性和适时应变的灵活性,因此国务院颁布了一系列的财政税收行政法规。2003年至今(2007年12月10日,下同),国务院颁布有关财税行政法规35件(见国务院公报自2002~2007年第34期),其中包括收支两条线、所得税分享、国有资产评估、农村税费改革的各项规定、出口退税、中央与地方预算收支、石油特别收益金、支持文化发展、动漫产品、科技经费管理、国有农场税费改革、南水北调工程基金筹集、使用与管理、国有企业债转股、扶贫工程两免一补、中央与地方出口退税负担的分担、规范评估行业管理意见、中央与地方所得税分享比例、城建税解释、进出口关税条例的解释权限、扩大保税区、下岗失业人员个体经营收费优惠、中石油和中石化所得税归中央,税收征管法实施细则、设立大同、侯马海关、政府集中采购目录、直属师大学生免费教育、燃油税开征前加强养路费征收、车船税的统一、城镇土地税的统一、耕地占用税制的修订、科教用品进口实行税收优惠,对储蓄存款利息所得税的减负征收、试行国有资本经营预算的意见等。

第三个层面国务院财政、税务、关税主管部门分别或联合有关部门颁布的一系列财税行政规章。例如2003年至今财政部发布的规章26件(见国务院公报自2002~2007年第34期),内容包括财务会计、企业财务准则、国有资本与财务管理、行政事业收费与政府性基金管理、社保补助、农业专项资金、农业综合开发资金和项目管理、部门信访、政府采购代理、金融资产管理公司资产处置管理、采购和服务投标、采购信息公告、采购供应商投诉、行政许可、中央企业财务决算报告、预算资金拨付管理办法、国有财产管理(行政事业单位)、蓄滞洪区财政补偿、企业会计准则(2007)、企业会计通则、注册会计师统考规定、举报纳税人税收违法行为奖励暂行办法、金融企业国有资本保值增值结果确认暂行办法、金融企业财务管理办法、企业集团财务公司管理办法。

税务总局发布的规章和规范性文件29件(见国务院公报自2002~2007年第34期),内容包括贫困地区的免税、广电局所得税的征收管理、工资薪金奖励税收的扣除、电视收费的税收问题、中小企业的税收问题、著作权的税收问题、住房的收税、二手房的税收问题、增值税的管理、城乡行政事业管理、城市信用社的

财务管理、车辆购置税、金融税收问题、卷烟的税收问题、企业的债务重组、中国居民申请启动相互税务协商、纳税服务规程、车辆购置税征收、个体户定额征收、铁路运输发票、出口退税、行政复议、欠税公告办法、电力产品增值税、纳税信用等级评定、税务登记办法、税务人员执法资格与执法能级认证办法、税收执法责任追究制、税务人员涉税违规违法的处理、加强商贸企业增值税、个体户定期定额征收(2007)等。

海关总署发布的有关关税行政规章和规范性文件 20 件(见国务院公报自 2002~2007 年第 34 期),内容包括走私逃税问题、特许权使用费的估价、加工结转、事业单位注册登记、进口货物的滞报金问题、海关立法工作管理、出口监管仓库、保税物流园区、海关公开报关、报关单修改与撤销、加工贸易货物监管、受灾保税货物监管、进出口货物征税管理办法、进出口贸易申报管理规定、保税仓库及所存货物管理办法、扶贫慈善性捐赠货物免税、审定进出口货物完税价格办法、特别优惠关税待遇、科技开发用品与科学研究和教学用品分别免征进口税收和进口关税等。

财政、税务、海关与央行、发改委、劳动社会保障部、土地资源部、卫生部、信息产业部、对外经贸部、外管局、统计局等部门联合发布了有关财税 18 件行政规章,内容包括车辆购置税、非赢利科研机构、酒类消费、个人投资所得税、企业改制重组契税政策、软件出口的有关规定、完善担保小额贷款政策、税务代保管资金账户、落实小型企业实体再就业税收政策、鼓励科普的税收政策、国债承销团成员资格审批、加强土地税收管理政策、卫生事业专项资金管理、集成电路企业及产品认定机构管理办法等。

第四个层面是省级地方人大和政府颁布有关财政税收地方性法规、规章等规范性文件,实施而制定的规范性文件。例如黑龙江、吉林、浙江、北京、上海、广东、湖南、内蒙古等省、市、自治区关于车船税、土地使用税、政府基金的管理都颁布了一系列的、可操作性的规范性文件。

(一) 我国财税法体系的特点

由此可见,上述四个层面从不同角度构成了我国的财税法体系,现在我国财税法体系已基本形成,纵横交错,覆盖面比较广。其特点是:①实现了由积极的财政税收政策向稳健的财政税收政策转变。②实现了由双轨制财政税收政策向统一的单轨制财政税收政策的转变。③实现了由生产计划财政向公共财政的重大转变。④依法行政、依法理财、依法治税取得了重要的积极的成果。我国财税法体系建设呈现的特点反映了我国财税改革的深化和法制建设走向成熟,反映了我国立法部门政府主管执法部门以及社会各界,尤其是政府主管部门和法学界、法律界,对我国财税法体系的构建做了大量的、深入的、细致的工作,这对形

成我国整个的中国特色社会主义法律体系,对发挥财税聚集分配财政资金,调节经济、资源配置的功能,对财税收支的快速运行和促进社会经济又快又好的发展起了极大的作用。使得我国财税改革步步深入,我国的财税收支连年显著增加。从2002年至今,财政的收支规模由18914亿元到2006年增加到39343.62亿元,平均每年增加4085.92亿元,平均年增长率为19.12%(最低14.7%,最高24.3%)^①。一个国家、一个民族有了这种雄厚的财力,人民的生活和社会的稳定就会得到保障,所以可以说财税和财税立法是国家、民族、人民的根本利益保障所在。

(二) 目前存在的两个不适应

第一个不适应,从构建和完善具有中国特色的财税法体系的视角来看。从依法治国、依法治税、依法理财,尤其是从财税法律效力的角度来看,即财税立法的确定力、实施的执行力、行为的约束力存在差距不少。具体说来,在财税立法中存在级别低(目前22种税,只有3种税有正式的法律,其他多是条例或暂行条例,当然也不是所有的税种都要通过全国人大立法,那是办不到的。然而,也不能总是停留在暂行条例上),条文有些规定比较粗,操作性差;陈旧滞后(有的还是上世纪50年代公布的条例);内外不统一(如房地产税与房产税等),政出多门,随意性比较大的问题,有的基本性的法律尚未建立起来(如财政支付转移法、财政投资法、国有资产法等),这种法制滞后的现象必须改变。第二个不适应,从实行有利于科学发展的财税制度的要求来看,建设社会主义新农村要求建立有利于科学发展的新的财税机制,尚待形成。实现财政公平正义的分配原则,不断扩大和最终解决对贫困地区、不发达地区的财政保障的要求,不断满足公共财政和民生的要求,与现实的情况相比还有一段距离。坚持财税的可持续协调发展与和谐发展,从对财税的源泉与监控以及制度的实施,与现实的情况相比也还存在不少的问题要解决。这两个不适应,只有通过深化改革与发展,加强财税法治的建设才能逐渐解决。

二、下个五年规划财税立法计划的指导原则和立法项目

(一) 关于下个五年财税立法的指导思想和原则

党的十七大报告指出,下个五年是我国改革开放发展处于关键阶段的五年,

^① 见2002年~2007年国务院公报刊登的财政部长在全国人民代表大会上所作的头年预算的执行和当年预算草案的报告及其决议。

至关重要。按照党的十七大报告中提出的全面实现小康社会的新要求,深入贯彻落实科学发展观,坚定不移发展社会主义民主政治,促进经济又好又快发展,推进经济文化大发展大繁荣,加快推进以民生为重点的社会建设,中国将始终不渝走和平发展道路等 12 个方面的部署,每一个部署都涉及民主政治和法制建设的重要内容,其中对财税改革和财税法制建设有 10 多处进行了阐述,尤其是对发扬社会主义民主,推进民主政治的改革和发展同我国财税法制建设关系更是十分密切,这是我国财税法制建设的指导思想,为今后 5 年我国财税法制建设提供了大好时机和好的环境,也是我们财税法学研究会的法学工作者和法律工作者发挥自己聪明才智为特色社会主义法制建设做贡献的最好时机和舞台,我们要珍惜这个时期,努力工作。

按照一般的财税法发展的规律,财税法的基本原则主要包括:①国家的主体性与为国家职能服务相结合的法制原则;②财政的民主与法制相结合的原则;③中央财政集权与地方财政分权相结合的原则;④财政分配公平与效率相结合的原则;⑤财政收支基本平衡和综合平衡相结合的原则。⑥公共财政的民生性与公平公开相结合的原则,以及在一定条件下还要注意转移支付与协调一致的原则、可持续发展等原则。

(二) 关于列入下个 5 年财税立法规划的标准和目标

1. 要修订和增定的法律很多,但 5 年的时间并不长,因此要列入规划的必须有一个标准 and 目标。我们认为标准有四个:

(1) 凡具有基本性的法律应当列入(也就是在形成和完善中国特色社会主义法律体系中起支撑作用的法律,这种法律如果在目前我国法律体系中尚有缺欠就应当列入立法计划)。(2) 凡具有急需性的法律应当列入(也就是经济社会发展迫切需要的法律,改革开放和现代化建设迫切需要的法律,维护人民群众切身利益迫切需要的法律都应当列入)。(3) 具有重大创新性的法律应当列入(包括体制创新、制度创新和自主创新的法律应当列入)。(4) 凡具有条件成熟性的法律(也就是客观环境具备和立法条件成熟的法律)即符合需要与可能相结合的要求应当列入。

2. 关于下个 5 年财税立法规划的目标。①符合科学发展观的要求,实行全面协调可持续发展的财税政策和法律制度,建立和健全科学发展的财税结构。这些年来我国的财税改革和财税收支运行都是比较快的和指标比较高的。我们一定要考虑到财源税源的可持续发展,考虑到国家建立能源节约型,环境友好型社会的需要,满足和谐社会对财税分配公平正义的要求。②按照依法治国、依法行政、依法理财、依法治税的本质要求,要切实保障公民在经济、社会、文教方面的民主权利,体现人民当家作主,把公民享有的财权、财力、税权、物质利益的分

配权维护好、发展好、实现好。因此,财税立法更应当体现人民群众参政议政、管理国家经济、社会事务的权利,切实体现广大人民群众的利益、愿望、要求和心声,这是人民群众的物质利益和切身利益所在。时刻注意处理好国家(政府)同纳税人的关系、社会分配关系、财权财力收支关系。③按照 2010 年完善我国社会主义法律体系的要求,财税法律体系要在基本方面完善立法,要提升和修改现有的财税法规和规章。④一部好的财税法律大体应当具备以下几个机制,即科学民主决策机制、权利义务统一机制、实施与信息反馈机制、协调与监督机制、保障与法律责任机制。

(三) 具体财税立法项目的研究与建言

首先,财政立法方面。我们认为党的十七大报告中已经强调了财税改革和财税立法这两项重要的工作,尤其是《预算法》的修订迫在眉睫。《预算法》是我国社会主义财政收支的基本法律制度,是市场经济公共财政的基本法,是支持法律体系的核心。该法 1993 年经全国人民代表大会通过,1994 年实施,13 年以来对克服预算的随意性、提高预算的编制质量、加强预算监督管理,保证财政预算的收支分配起了重要的作用,但是现在看来有些规定已经过时,如五级政权五级预算的格局已被突破;有些基本的制度还没有规定,如公共财政的内容、预算管理体制的内容、部门预算和国库制度的改革与规定、预算监管的内容、预算罚责的内容,这些都是需要增补的,而起草修订的准备工作已经开始,我们要全力以赴。实现党的十七大报告中提出的深化预算制度改革,强化预算管理,完善公共财政体系的要求。

《财政转移支付法》的制定。该法是弥补市场经济失灵和平衡地区经济发展的重要法律。市场经济发达国家,如美、德、澳、日、韩等国家都有这种法律,我们应该尽快制定。我国的财政转移支付行为现在比较零碎,随意性大,需要进行法律规范,包括支付的原则、支付的形式、支付的规模、支付预算和预算监督等内容。实现党的十七大报告中提出的加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共领域服务投入的要求。

《国债法》的制定。国债作为国家进行宏观调控的重要政策工具,在国民经济生活中发挥着重要作用。我国实行积极的财政政策后,国债的发行数额很大,尤其是 1998 年~2002 年国家仅发行的长期建设国债达 6600 亿元,最近几年虽然数额小了但还继续发行国债,时至今日,财政部发行的开户记账式国债就已经是第十七期了,国债的作用自然必须充分肯定,上世纪 90 年代虽然也制定了《国库券条例》,但是对国债这个重大的问题必须上升为法律,用法律规范发行国债的规模、用途和程序以及还本付息的办法和法律责任。要注意债务风险防范和地方发行债券的问题。

《国有资产法》的制定。这是关系我国社会主义所有制的基本法律,长期以来我们有这方面的行政法规,尤其是党的十六大确定的和十届全国人大第一次会议规定的国有资产管理体制的重大改革所发生的变化,有必要和可能上升为法律。包括国有资产的范围与原则、体制与主管机关及职责、国有资产的经营、监督与责任(包括增值保值与防止流失、清产核算、产权界定、产权评估、产权登记)等制度的法制化、规范化。实现党的十七大报告中提出的:深化国有企业公司制股份制改革,健全现代企业制度,优化国有经济布局 and 结构,增强国有经济的活力、控制力、影响力。

《政府采购法》的修订。《政府采购法》是2003年1月实施的,现在的问题如何解决与《招标投标法》的协调,如何发挥政府采购的政策功能,以及进一步提高采购效率、采购质量的问题。

《注册会计师法》的修订。《注册会计师法》是1994年1月实施的。《注册会计师法》对规范会计行为,维护了上市公司的质量和证券市场的秩序,保护和促进注册会计师队伍的发展起到了重要作用,但是从1994年到现在,我国经济社会发生了巨大变化,经济全球化的趋势日益增加,注册会计师有必要强化职业标准,严格资质管理,建立退出机制,加强监管,规范法律责任,以适应形势变化的需要而进行修订。

对不动产《评估法》的制定和《行业协会法》的制定,这是有关财政方面的重要法律,并且财政部已起草完毕并报国务院法制办,建议列入下个五年立法规划。

其次,在税收立法方面。税收实体法与程序法以及组织管理法,都是在税收法制建设中需要解决的问题。在实体法方面,所得税层面的法律已经得到满足,流转税和财产税层面的法律与改革开放和法制建设的要求差距还比较大。下个五年计划要着重解决四个方面的税收法制建设。

第一个方面,要以加强和完善税收征管法为核心的税的征收程序法、税收的权责和队伍组织法、纳税人权益保护法、税的征收管理法、注册税务师法。在这里要对税收征管法进行修订。现实的征管法是体现我国税收程序法和纳税人权益的基本法律。2002年第三次修订实施以来,情况有了新的变化,如税管员的重要制度《税收征管法》是没有的,需要增补。现代化、信息化的征管手段需要增补。《税收征管法》对税收管辖权需要增补和明确,对税务登记制度需要强化和完善,对欠税追缴制度需要整合和完善。对税收代位权、撤销权的行使需要具有明确,在与合同法、民法的冲突部分如何解决等。

要制定纳税人权益保护法,包括纳税人的地位、权益、义务、为纳税人服务的内容(如果税收基本法能够实现,纳税人权益保护法可列在税收基本法之中)。《注册税务师法》是涉及税务中介机构的重要法律,已有了重要规章。现在7万

人的队伍,经审批成立的税务师事务所已达 3082 个,如何有效监管这支不断发展壮大的队伍,是紧迫的现实问题,制定该法是保障国家税收利益、保护纳税人利益、适应国际经济交往的需要。国家税务总局委托北京大学税法研究中心起草《中华人民共和国注册税务师法》(专家建议稿),该建议稿已起草完毕,包括总则、考试和注册、权利与义务、业务范围及规则、税务师事务所、注册税务师协会、法律责任、附则等 8 章,66 条。国际上日本有税理士法,德国有《税务代表咨询法》,法国和韩国有《税务士法》,澳大利亚的管理制度,美国的松散性代表模式及其立法保障。

第二个方面,对现有的税收实体立法,包括对个人所得税法的修订和对新企业所得税法的实施问题。《个人所得税法》的修订。现在的《个人所得税法》虽然已经修改了 5 次,但是从去年至今年个人年收入 12 万元以上实行申报情况来看,只有实行由分项计征向综合计征的转变,才能发挥《个人所得税法》的调节功能。这个转变在十届人大常委会第十六次会议已经提出,十一届全国人大常委会应当解决这个问题。企业所得税法的实施要加大力度和不断总结经验。从而使我国在所得税法制建设上走向完善。

第三个方面,对我国现行的流转税层面的几个大税种,包括增、消、营以及关税四大税的立法种,前三个税种自 1994 年实施至今已经有 13 年的暂行条例,中间发生了很大的变化,特别是增值税已占我国税收总收入的 40%,而现在由生产型增值税向消费型增值税过渡,消费税也进行了一定的调整,因此,如果这三个税种仍然停留在暂行条例上,势必妨碍执法的严肃性和法律效力。因此建议在三大税种中,第一步把暂行条例变为正式条例,第二步待其中的增值税或营业税条例成熟时再上升为法律。这就满足了在流转税中有一个法律支撑起来。如果不是把增值税条例而是把营业税条例上升为法律,还可以解决地方税收体系有一个法律支撑。至于关税这是一个大税种,它已经有了一个关税条例,并且在海关法也有明确规定,当然现在不够用了,可是关税的财政功能在下降,甚至将来出现零关税。在这种情况下,是单独立一部关税法好,还是对现有的关税条例进行充实好,可以斟酌。总之,要把关税条例的内容进行充实,例如,制定关税担保制度。

第四个方面,建立内外统一的以保护资源税、农村耕地占用税、生态环境税和健全房产税、社会保障税等为主要内容的资源财产税制结构,逐步健全地方税收制度体系。

1. 改革和扩大现有的资源税制。资源税是我国政府于 80 年代以原油、天然气、煤炭三种矿产资源的开发企业的销售利润为征税对象的税收。1994 年税制改革时,按照普遍征收、级差调节的原则,又把黑色、有色以及非金属原矿产品列为征税范围,并把曾经独立开征的盐税并入其中。其税率是实行从量定额征