

RESEARCH OF FINANCE AND TAX LAW

东方 财税法

陈少英 主编

研究

(第5卷)

RESEARCH OF FINANCE AND TAX LAW



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

东方 财税法 研究

(第5卷)

陈少英
主编

RESEARCH OF FINANCE AND TAX LAW



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

东方财税法研究. 第5卷 / 陈少英主编. —北京:
法律出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0376 - 9

I. ①东… II. ①陈… III. ①财政法—中国—文集
②税法—中国—文集 IV. ①D922. 204 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 314356 号

东方财税法研究(第5卷)

陈少英 主编

编辑统筹 政务出版分社

策划编辑 田 浩

责任编辑 田 浩

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 吕亚莉

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 19.25

字数 260 千

版本 2017 年 1 月第 1 版

印次 2017 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

电子邮件/ info@lawpress.com.cn

编辑电话/010-63938284

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

重庆公司/023-65382816/2908

深圳公司/0755-83072995

第一法律书店/010-63939781/9782

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0376 - 9 定价: 52.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序

地方财税体制问题是制约区域经济协调发展和社会整体公平实现的难点,也是深化财税体制改革、建立现代财政制度的要点,更是财税法学研究和推进财税法治的重点命题。自1994年分税制改革以来,地方政府长期面临庞大的基础性、民生性支出责任与财政收入高度不匹配的窘境。“上面千根线,基层一根针”,地方为履行事权而寻找替代财源的措施更引发了包括土地财政、地方融资平台债务、非税收入等一系列财政经济问题。在中央制定政策、基层具体实施的常规模式下,地方政府往往是财政支出责任的终局承担者,是纳税人最切身相关的公共服务的直接提供者。如果说财税体制在国家治理中发挥“基础性、制度性、保障性”的作用,那么地方财税体制应当是基础之基础、制度之要害、保障之保障。因此,地方财税法治建设是关乎财税体制“深改”效果、公共产品供给均等化以及国家治理现代化的重要研究命题。

2014年6月,中央发布《深化财税体制改革总体方案》,将“调整中央与地方政府间财政关系”“建立事权与支出责任相适应的制度”列为改革的三大方面之一。此后,围绕地方财政深改方案,党和国家先后通过了修订的《预算法》,对地方预算制度加以完善,明确了省一级政府发债的权力、限制、程序和方式;发布了包括《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号文)在内的一系列文件,全面推开地方债自发自还试点,逐步细化地方债发行和监管制度;制定了《政府非税收入管理办法》,界明了非税收入的种类,确立了非税收入收缴和使用制度。但在制度设计和

实践中,尚有许多值得商榷的问题和不到位、不彻底的措施,地方财税体制的其他诸多方面的改革实施方案尚待尽快法治化。

在此背景下,中国财税法学研究会作为中国法学会组建的第一批“法治研究方阵”,于2015年12月26日在华东政法大学组织召开了以“全面深化改革背景下地方财税法治建设”为主题的“第一届中国财税法治30人高峰论坛”,为来自全国各地的财税法学及其相关学科学者提供了一个深入探讨地方财税法治建设理论、建言地方财税体制深改实践的高端平台。本书即在本届论坛收到的几十篇优秀论文的基础上择优汇纂而成。

本书分为“税收法定与税收征管转型”“地方税理论与地方税制创新”“地方融资与公共服务创新”“地方财政体制若干问题思考”四个部分,分别从不同方面对地方财税法治建设中的理论和实践问题进行了深入探讨。第一部分探讨地方财税法定原则的实践和理顺央地财政关系背景下的征管体制改革:税收法定原则作为税法帝王原则,应当成为地方财税法治建设的基本指导原则,也是衡量地方财税改革的基本标尺;理顺央地财政关系,势必要求国地税系统加强合作、要求税收征管从“征收管理”向“纳税服务”转型,更要充分适应进步趋势,运用互联网思维,建立“互联网+税务”的税收征管法律制度。第二部分探讨地方财税法治建设的指导理论、地方税主体税种的选择与制度创新:构建地方税体系是实现地方政府事权与财权相统一的根本性措施,而如何理解和阐释地方税收立法权的法律基础、如何科学地选择地方税主体税种,主体税种的具体税制应如何完善,是地方税问题必须辨明的理论核心。第三部分探讨地方政府融资的基本措施及其法律问题:地方财税法治建设应当以地方政府切实履行支出责任、优化公共产品供给、保障纳税人权益为落脚点,为实现地方政府有效融资,一方面需在《预算法》的规定下细化完善地方债发行法律制度,另一方面需要积极探索包括PPP模式在内的创新型融资方式。第四部分探讨政府间事权与支出责任划分的理论依据和法治进路,廓清地方财政独立的范围和限度,研究府际税收竞争的法律应对,并对地方政府涉税信息公开和财政转移支付制度进

行了探讨。

财税体制改革是一场关系国家治理现代化的深刻变革,是一次立足全局、着眼长远的制度创新和系统性重构。地方财税法治作为其核心问题之一,需要得到全局性、长远性、科学性的思考,揭露问题、明晰原理、借鉴反思、精心设计。本书希望通过整合与会学者的真知灼见,向学界、政府和社会呈现财税法学对地方财税体制改革的思想动态,并激发围绕地方财税法治问题更广泛和深入的研究讨论,以期为地方财税法治建设尽股肱之力。

目 录

税收法定与税收征管转型

- 关于地方税收法定若干热点问题的进一步探讨 刘 佐(003)
- “十三五”时期财税体制改革的历史使命
- 兼议建立“20 字”创新型现代税收法律制度 涂龙力(014)
- “互联网+”背景下地方税收征管的制度转型
- 以“三证合一”对地方税收征管的影响分析为例 ... 梁文永 王艳红(029)
- 国家转型中的财税法的演进与功能探析
- 以近代央地财政收入分配改革为样本 欧阳天健(040)

地方税理论与地方税制创新

- 地方税的定位逻辑及其改革设想 朱为群 唐善永 缙长艳(055)
- 伦理视域的地方税制创新构想
- 兼论地方税制改革面临的主要问题及其未来使命 姚轩鸽(066)
- 我国自由贸易区税收法制建设探索 周家喜 杨卫华 陈宁江(087)
- 我国地方税建设路径之反思 段晓红(101)
- 地方税法治问题的国际经验与启示 丁 芸(112)

对地方主体税种房地产税的立法思考

- 以城乡基本公共服务均等化为视角 方赛迎 熊峥铮(123)
- 赋予地方税收立法权之必要性与外国模式借鉴 程 轶(132)
- 应选择消费税为地方税主体税种 贺 璐(144)

地方融资与公共服务创新

- 论地方政府举债融资中的“参与” 赵 玮(159)
- 地方财政风险金融化的法律监管
- 从公共财政理念入手 王一骁(181)
- 论 PPP 模式中社会资本权益保护 解延伟(195)

地方财政体制若干问题思考

- 预算法视野下的涉税信息公开研究 黄建文(209)
- 地方财政适度独立:观点提出与权责分析 任 际(220)
- 政府间事权与支出责任划分的模式转换和法治进路 朱丘祥(230)
- 地方政府财政能力横向均等化法律研究
- 以陕西省为例 席晓娟(246)
- 府际税收竞争的财税法审思 吕钺钢(262)

论坛综述

第一届“中国财税法治 30 人论坛”

- 暨“全面深化改革背景下地方财税法治建设”会议成功举办 (285)

Contents

Tax Legal and Tax Collection and Management Transformation

Further Research on the Hot Issues Relating to Local Statutory

Taxation Liu Zuo(003)

The Historical Mission of Fiscal and Taxation System Reform

during the 13th Five-Year Plan Period: Concurrently Discuss
the Establishment of “20 words” Innovative Modern Tax

Law System Tu Longli(014)

The Transformation of Local Tax Collection System under

Internet Plus Background Liang Wenyong Wang Yanhong(029)

The Evolution and Functional Exploration of Tax Law in National

Transformation-According to the Sample of the Reform of Income
Distribution between Central and Local in Modern Times

..... Ouyang Tianjian(040)

Local Tax Theory and the Innovation of Local Tax System

The Logic Location and Reform Ideas of Local Taxation

..... Zhu Weiqun Tang Shanyong Gou Changyan(055)

The Innovative Idea of Local Tax System from Ethic Perspective:

Concurrently Discuss the Main Problem and Future Mission of

- the Reform of Local Tax System Yao Xuange(066)
- Exploration of the Construction of Tax Legal System in Chinese
- Free Trade Area Zhou Jiayi, Yang Weihua, Chen Ningjiang(087)
- Rethinking the Path of Construction of Local Taxation in China
- Duan Xiaohong(101)
- International Experience and Revelation of Local Tax Law Issues
- Ding Yun(112)
- On the View of Equalization of Basic Service in Rural and
- Urban Areas Fang Saiying Xiong Zhengzheng(123)
- The Necessity of Authorizing Local Government the Power of
- Taxation Legislation and Drawing Lessons from Other Countries
- Cheng Yun(132)
- Excise Tax Shall Be the Main Body of Local Taxation He Lu(144)

Local Finance and Public Service Innovation

- The Theory of “Participating” in the Debt Financing of Local
- Government Zhao Wei(159)
- Legal Supervision on the Financialization of Local Fiscal
- Risks; Set Public Finance Conception as the Start Wang Yixiao(181)
- The Private Capital Protection in the Public-Private Partnerships
- Xie Yanwei(195)

Reflections on Problems of Local Financial System

- Tax-related Information Disclosure Research under the View
- of Budget Law Huang Jianwen(209)

Moderate Independence of Local Finance: Giving Ideas and Analyzing Power and Duty	Ren Ji(220)
The Conversion of Mode between Governmental Powers and Expenditure Responsibilities and the Process of Rule of Law	Zhu Qiuxiang(230)
Legal Research on the Horizontal Equalization of Fiscal Capacity of Local Government: A Case Study of Shanxi Province	Xi Xiaojuan(246)
The Review of Intergovernmental Tax Competition under the View of Tax Law	Lv Chenggang(262)

Review of the Seminar

Review of “Seminar of 30 on Rule of Law of Finance and Tax (1st Session)” as well as Conference on “Implementation of Rule of Law on Local Finance and Tax Under Comprehensively Deepening Reformation”	(285)
--	-------

税收法定与税收征管转型

关于地方税收法定若干热点问题的进一步探讨

刘 佐*

2013年11月12日,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。决定第八部分“加强社会主义民主政治制度建设”论及推动人民代表大会制度与时俱进时提出:“落实税收法定原则。”2015年3月15日,第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,其中修改了《立法法》第2章“法律”第1节“立法权限”第8条中关于税收法定的规定,凸显了税收的地位和作用。如何理解地方税收法定,近来也是中国法律、财税等相关领域人士热议的一个难点问题。仁者见仁,智者见智,其中也有一些误传、误读和误解,似乎有必要澄清和进一步探讨。

本文中所说的地方税,指在中国现行分税制财政管理体制下,全部由地方税务机关征收管理、收入划归地方政府的税收,现有税种包括房产税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税、土地增值税、车船税和烟叶税7种。

一、修改立法法是否说明税收法定原则已落实

有些人认为,上述全国人民代表大会(以下简称“全国人大”)通过的关于修改立法法的决定中修改了关于税收法定的条款,说明税收法定原则已经

* 刘佐,中国税务报社总编辑,国家税务总局税收科研所原所长、研究员。

落实。他们对于修改立法法的欣喜之情可以理解,但是上述看法似乎过于简单、乐观。

第一,需要明确税收法定的含义。笔者认为,从狭义上看,税收法定可以理解为税收应当由全国人大及其常务委员会(以下简称“常委会”)制定的法律规定,包括宪法、税法和相关法律(如刑法、民法和预算法),税法包括税收实体法和程序法。中共十八届三中全会决定在论及人民代表大会制度时提出落实税收法定原则,似乎应当理解为法律层面的要求。从广义上看,税收法定可以理解为制定完整的税法体系,纵向应当包括立法法规定的各类别、各层次,即《立法法》第2条规定的范围,包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、国务院部门规章和地方政府规章;横向应当包括立法、执法、司法等方面和国际条约。

2011年3月10日,全国人大常委会委员长吴邦国在第十一届全国人民代表大会第四次会议上所作的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》中说:“一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依,党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。”上述会议批准了以上报告。笔者理解上述结论是就中国法律体系总体而言的,但是就其中的税收领域而言,相关法律体系的建设还需要大力加强。例如,中国第一大税种增值税迄今没有立法,需要大力推进;个人所得税的征收模式还是1980年确定的分项征收模式,需要尽快改变;适当下放地方税权方面一直没有进展,连烟叶税这样的地方特产税也不是由种植烟叶的地区制定法规,等等。

由此可见,无论是从狭义上看,还是从广义上看,落实税收法定原则依然任重而道远。

第二,从落实税收法定原则的时间要求来看,2012年11月8日,时任中共

中央总书记胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上所作的题为《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》的报告中提出:确保到2020年实现全面建成小康社会宏伟目标,新的要求之一是依法治国基本方略全面落实。2014年,中共中央总书记习近平在中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议上重申了上述要求。落实税收法定原则的时间进度,应当与上述要求吻合,既不能落后,也不可能超前。

2015年3月25日新华网刊登的《全国人大常委会法工委负责人就〈贯彻落实税收法定原则的实施意见〉答新华社记者问》(以下简称“答记者问”)中说:按照全国人大常委会法律工作委员会(以下简称“法工委”)牵头起草、中共中央审议通过的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》的要求,“落实税收法定原则的改革任务,将力争在2020年前完成”。

由此可见,无论是从中共中央的战略要求来看,还是从全国人大常委会的工作部署来看,落实税收法定原则仍需时日。

此外,目前绝大多数国家的宪法和中国清代的《钦定宪法大纲》、民国时期的宪法中都有税收法定的规定,但是,新中国成立以后的所有宪法中都没有税收法定的规定,需要尽快改进,即将税收法定写进宪法。要实现这个目标,仍然任重而道远。

二、立法法制定、修改后,现行地方税法规是否依然有效

有些人认为,国务院发布的《房产税暂行条例》等现行地方税行政法规都是根据全国人大(全国人大常委会)的授权制定的。因此,立法法制定、修改以后,上述税收行政法规都会自然失效。他们重视全国人大(全国人大常委会)立法值得肯定,但是上述看法似乎过于简单,可能有些人不太了解中国税收立法的有关情况。

(一)全国人大及其常委会有关授权的情况

1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《宪法》第3章“国家机构”第1节“全国人民代表大会”关于全国人大及其常委会职权的条

款中,并没有直接规定授权事项。但是,该章第3节“国务院”第89条中规定,国务院的职权之一为“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会授予的其他职权”,似乎可以理解为间接的授权规定,即全国人大及其常委会可以授予国务院其他职权。

当时,中国的税收法律主要为1958年6月3日第一届全国人民代表大会常务委员会第九十六次会议通过的《农业税条例》、9月11日第一届全国人民代表大会常务委员会第一百零一次会议原则通过的《工商统一税条例(草案)》,1980年9月10日第五届全国人民代表大会第三次会议通过的《中外合作经营企业所得税法》《个人所得税法》,1981年12月13日第五届全国人民代表大会第四次会议通过的《外国企业所得税法》。

当时的其他税收法规主要为政务院1950年4月3日公布的《契税暂行条例》、12月19日公布的《屠宰税暂行条例》,1951年4月18日公布的《海关进出口税则》、8月8日公布的《城市房地产税暂行条例》和9月13日公布的《车船使用牌照税暂行条例》;国务院1962年4月16日批准的《集市交易税试行规定》、1963年4月13日发布的《关于调整工商所得税负担和改进征收办法的试行规定》和1972年3月30日发布的《工商税条例(草案)》。

由于当时中国实行高度集中的财政管理体制,所以没有中央税、地方税和中央与地方共享税之分。

1978年中国改革开放以后的6年,全国人大及其常委会、国务院对于旧的税收法规和相关法规的废存没有作出新的规定。

1982年至1984年全国人大常委会授权国务院发布有关税收法规以前,国务院发布有关税收法规、开征新税的依据,是相关年度全国人大批准的《政府工作报告》。例如,国务院1982年4月22日批转国家计划委员会、财政部报送的《关于征收烧油特别税的报告》,12月13日发布《牲畜交易税暂行条例》;1983年4月24日批转财政部报送的《关于国营企业利改税试行办法》,9月20日发布《建筑税征收暂行办法》;1984年6月28日发布《国营企业奖金税暂行规定》。