

税收学术研究丛集

10

深化税制改革

中国税务学会学术研究委员会 编

 中国税务出版社

税收学术研究丛集

10

深化税制改革

中国税务学会学术研究委员会 编



中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

深化税制改革/中国税务学会学术研究委员会编. - 北京:
中国税务出版社, 2006. 9

(税收学术研究丛集; 10)

ISBN 7-80117-946-3

I. 深… II. 中… III. 税制改革 - 中国 - 文集

IV. F812.422-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 093188 号

版权所有·侵权必究

书 名: 深化税制改革

作 者: 中国税务学会学术研究委员会 编

责任编辑: 王迎新

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

<http://www.taxation.cn>

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82

邮购部电话: (010) 63043870 63028884(传真)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 850 × 1168 1/32

印 张: 6.5

字 数: 154000 字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-946-3/F·866

定 价: 18.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

税收学术研究丛集

主 编	杨崇春	王平武
	李长海	徐嘉彤
编委会成员	安体富	李长海
	文东平	王平武
	徐嘉彤	杨崇春
	尤克介	杨文利
	赵 恒	
策 划	罗力勤	王迎新

深化税制改革

主 编	王平武	尤克介
-----	-----	-----

绪 言

《税收学术研究丛集》是汇集中国税务学会学术研究委员会直接承担课题研究成果的一套丛书。自 2002 年编辑出版以来，收到了较好的效果。

中国税务学会学术研究委员会是学会内部的一个学术研究组织，成立于 1995 年。成员大体来自四个方面：一是税务系统离退休干部；二是现任各级税务机关司局级领导干部和有关业务干部；三是国务院及财政部、国家税务总局所属科研机构研究人员；四是财经类高等院校学者、教授。成员中不乏富有税收实践经验、理论造诣较深并且热心税收理论和政策研究的人才。学术研究委员会的主要任务是对一些重大税收理论问题和紧迫的税收政策问题集中进行研究。每年都根据经济税收发展形势的要求，确定若干重点调研课题，采取以分散调研为主、适当集中研讨的方式开展活动。由于各位成员的积极努力，每年都产生一批理论水平较高和实用价值较

大的论文、调研报告、政策建议等，得到较好评价，有的建议还为决策层所采纳。

为使更多的专家、学者和实际工作者能够分享中国税务学会学术研究委员会的研究成果，我们继续编辑出版《税收学术研究丛集》，希冀产生一种互动效果：一方面接受社会各界的检阅，并提供一个更加广泛交流切磋的平台，使我们能够听取税务系统内外专家、学者和实际工作者的宝贵意见，吸收营养，丰富自己；另一方面扩大影响，引起各方面都来关注、参与和支持我们的税收研究工作，把我国的税收理论建设和税收制度建设推上一个新的台阶。

中国税务学会学术研究委员会

2006年4月

编辑说明

根据中国税务学会安排，学术研究委员会《深化税制改革》课题组2004年的调研任务是，按照党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》对分步实施税制改革进行总体研究的基础上，要进一步重点研究税收负担、税制结构、税收立法和税收管理体制问题。2004年7月课题组在黄山会议上对上述几个问题进行了初步探讨，并对当前税制改革进程中的热点、难点课题交换了看法。与会者一致认为对年初安排的课题进行系统研究是必要的，但研究周期比较长，与此同时还要根据当前经济形势的发展，对实施税制改革中几个亟待解决的问题进行“短、平、快”的研究，迅速向有关领导部门提出建议。这几个主要问题是：

1. 增值税由生产型改为消费型，将机器设备投资纳入增值税抵扣费用的改革，率先在东北地区进行试

点。但因种种原因迟迟未能出台，引起了各界的关注。课题组认为这一改革时机已经成熟，同当前宏观经济调控方针并不相悖，应当及早出台。

2. 消费税课税范围应当适时调整。鉴于当前我国收入分配差距不断扩大，有些奢侈性高消费已引起群众强烈反响。建议选择某些高档消费品、奢侈性消费行为纳入消费税征收范围，并调高某些特殊消费品和国家垄断性商品的税率。

3. 内、外资企业所得税统一之后，建议以法人所得税替代企业所得税，纳税人界定以法人为标准。建立起法人与个人所得税相配合的所得税制度。以拓宽税基，公平税负，堵塞漏洞，减少税收流失。

4. 统一城乡税制应及早研究。当前取消农业税的步伐正在加快，做好此事事关“三农”，涉及多个税种，需要从全局和长远考虑，进行总体设计，以便新老税制的衔接，避免出现政策上的真空和管理上的混乱。对以上问题，“税制改革”课题组于8月初写出正式报告，向国务院及有关部门提出建议，温家宝总理很重视，作了重要批示。

8月下旬，课题组召开第二次会议，根据中央“简

税制、宽税基、低税率、严征管”的原则要求，在分步实施税制改革战略进行深入研究的基础上，重点讨论了税收负担、税制结构优化、税收法制建设和税收管理体制等四个问题，撰写了“关于我国税制改革的几个问题”的研究报告，提出了相应的政策建议，即目前应实行结构性减税，同时规范非税收入；适度提高直接税收入比重，同时完善间接税制；完善税收法制，提高税收法律层次，健全税收监督法律体系；适当下放税收管理权限，建立“合理分权”的税收管理体制。

2005年4~6月间，有关深化税制改革问题，中国税务学会还撰写了两个报告我们也一并收录于此。

一是，中国税务学会“所得税制改革”课题组提出“统一内、外资企业所得税应早日出台”的建议，上报国务院及有关部门，温家宝总理阅后作了重要批示。

二是，中国税务学会与中国法学会财税法学研究会，共同向全国人大常委会上报《关于修订个人所得税法的几点建议》。鉴于目前全面整体修订个人所得税法的条件还不成熟，提出采用部分修订的方案，当前要抓紧解决三个问题：提高工资、薪金费用扣除额；适当调整边际税率和级距；扩大自行申报的收入范围。人大

常委会已部分采纳。

本书收集以上报告和建议，以及课题组成员对相关问题所作的调研报告，现汇编成册，供读者参阅。

编 者

2005 年 9 月

目 录

税制改革亟待解决的几个问题的建议

..... 中国税务学会《税制改革》课题组 (1)

关于我国税制改革中几个问题的研究报告

..... 中国税务学会学术研究委员会

《税制改革》课题组 (9)

统一内、外资企业所得税应早日出台

..... 中国税务学会《所得税制改革》课题组 (33)

关于修订个人所得税法的几点建议

..... 中国税务学会 中国法学会财税法学研究会 (38)

关于如何看待近几年来我国税收的超常增长和

“减税”争论的几个问题 安体富 (43)

关于宏观税负问题的几点思考 袁振宇 (64)

论税收结构 葛惟熹 (75)

提高直接税比重 强化税制公平功能

..... 马千里 赵志华 张志祥 (99)

直接税与间接税关系的研究

..... 国家税务总局税收科学研究所课题组 (110)

推进税收立法 加强税收法制建设	汤贡亮 (146)
完善税收法律体系 推进依法治税	岳树民 (166)
合理分权 建立规范的税收管理体制	赵 恒 (174)
关于改革税收管理体制的初步研究	王平武 (190)

税制改革亟待解决的 几个问题的建议

中国税务学会《税制改革》课题组

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和 2004 年《政府工作报告》对分步实施税收制度改革作了明确规定，目前有关部门正在研究贯彻落实。中国税务学会《税制改革》课题组对分步实施税制改革也提交了研究报告。根据当前经济形势的发展，以及理论界和财税部门对税制改革的各种看法，课题组认为，在实施税制改革中，当前有几个亟待需要研究解决的问题，现提出如下建议：

一、增值税转型应及早出台

中央在《决定》中明确作出了“增值税由生产型改为消费型，将设备投资纳入增值税抵扣范围”的规定。2003 年 10 月，中共中央、国务院发布的《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，更进一步地明确了在东北地区率先实现增值税转型的试点工作，这是税制改革中一项具有重要意义的举措。但是 2004 年已经时过半年，具体改革办法仍迟迟未能出台，引起了各界的关注。究其原因在于有些同志担心增值税转型有悖于当前宏观调控的方针，有可能加剧投资过快增长，进

而加剧经济过热现象；有的同志还担心增值税转型成本大，国家财政难以承受，主张暂缓出台。我们对此有不同看法：

第一，宏观经济调控取得了明显成效。2004 年以来针对我国经济运行中的一些不稳定、不健康因素，中央采取果断措施，适时、适度、有力、有效地加强和改善宏观调控，取得明显成效。贷款增势得到有效控制，货币供应回落到央行调控目标以内；物价已出现下降趋势，生产资料价格上涨基本没有传导到工业消费品生产部门；外贸大出大进格局未变，仍然保持着强势；尤其可喜的是固定资产投资增长过快的势头得到明显遏制，实际投资回落到正常水平。宏观调控所取得的显著成效，为国民经济持续平稳较快发展奠定了坚实基础，更为中央既定的各项经济体制包括完善财税体制改革创造了良好条件。

第二，目前的投资过热具有明显的结构性特点。我国目前经济总体并没有过热，而是集中在一些地区和部分行业出现局部投资增长过快现象。一方面，一些行业和部门如钢铁、水泥、电解铝扩张过快、投资过大，导致煤电油运的供应紧张，经济运行绷得过紧；另一方面，还有相当多的地区、部门和行业投资不足，比如农业、西部和东北地区投资还很不够，发展滞后。这也就决定了这次宏观调控的一项重要原则是区别对待，注重实效，不搞“一刀切”。最近中央进一步明确了下半年的经济工作方针是“区别对待、调整结构、深化改革、加强法治”，因此应当从实际出发分类实施，有保有压。

振兴东北老工业基地，是中央作为统筹区域经济协调发展的一个重要组成部分，任务艰巨而紧迫。老工业基地的振兴既需要企业管理体制的转变，更要依托原有的工业基础进行改造、产业升级，提高经济运行质量。尤其是东北地区加快进行技术改造、结构调整，才是从内涵发展振兴的必然选择，也是提高经济增长质量的有效途径。目前在国家财政直接投资有限的条

件下，特别需要税收政策的支持，中央明确在东北老工业基地进行增值税转型试点，已经成为东北各界急盼的一个改革契机。

第三，在东北地区进行增值税转型试点不会带来太大的财政压力。从长远看，增值税转型必将提高投资质量，使经济的微观效益和结构得到持续不断的改善，使整个经济的蛋糕做大，进而增加财政收入，最终促进经济发展。在分步实施税制改革和振兴东北战略上，中央之所以决定率先在东北老工业基地对装备制造业、石化工业、冶金工业、船舶制造业、汽车制造业、高新技术产业、军品工业和农业品加工等行业，允许新购进机器设备所纳增值税税金予以抵扣，正是充分考虑了改革的承受能力。初步静态匡算，在东北地区试行此项政策，一年可能直接减少财政收入 100 多亿元。其减收量仅为 2004 年上半年全国税收收入增收量 2690 亿元的 1/26，是一个小数。用小的改革成本，在试点中摸清底细，再推广全国，这应当说是一项稳妥、明智的决策。如果从动态算账，可能不仅不减，一二年还有增收，这已为 1994 年税制改革的实践所证明。

鉴此，我们认为增值税转型在东北试点的时机已经成熟，应当坚定信心，不失时机地加快出台增值税转型的具体实施办法。

二、消费税课税范围应适时调整

党中央在《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中明确提出了“完善消费税，适当扩大税基”，这是非常正确的。

消费税是一种选择性强，可以根据政治经济发展的需要随时进行调整的税种。1994 年出台消费税时，为了有利于税制改革整体方案顺利推出，征收消费税的范围定的较窄，税率定的

也低,当时主要着眼于用开征消费税弥补全面实施增值税后出现的收入缺口,而对发挥其调节消费方面的功能考虑的较少。当前我国收入分配的差距在不断扩大,有些奢侈性高消费已引起群众较大反响,这对经济发展和社会稳定是不利的。在这种情况下,适时扩大消费税征税范围,相应调整税目税率,增强税收调节的力度,对于缓解社会收入分配不公的矛盾将会收到积极效果。同时按照中央“分步实施税制改革”的决定,增值税等主要税种的收入将会暂时减少,调整消费税也可以适当增加一部分收入,这对于平衡预算,保证税制改革的顺利推进都是有利的。

如何调整消费税课税对象,我们提出建议如下:

第一,适时扩大征税范围,增加应税税目。

增加消费税的征税品目要抓重点、求实效,应把握三点:一是能够起到调节收入的作用;二是具有财政意义;三是不影响广大群众的生活。选择的重点应当是为满足高收入阶层需求的某些高档消费品和消费行为,对于广大群众所需的日常消费品,则不应选择征税。具体办法是:

——选择某些高档消费品,如将高级别墅、高级裘皮制品、某些高档家用电器等列入消费税征收范围。

——把污染环境的消费品纳入征税范围,加强消费税对资源和环境保护的力度,如污染环境的汞电池等产品、对臭氧层造成破坏的氟利昂等产品。

——为了充分发挥消费税引导消费、调节分配的作用,应对某些高消费行为在征收营业税的基础上再征收消费税,如高尔夫、特殊娱乐等高消费行为。

第二,调高某些特殊消费品和国家垄断性商品的税率。

——适当调高烟、酒(尤其是高档烟、酒)的消费税税率。

——适当提高鞭炮、焰火等消费品的适用税率。

——提高汽油、柴油消费税税率。石油产品属于不可再生的稀缺资源，况且汽油、柴油的消费对于环境污染相当大，世界各国都是采用高税限制汽油、柴油消费。我国石油资源不足，开采过量，已由石油输出国沦为进口消费国。应适当调高汽油、柴油的消费税税额。

——在对不同排气量的小汽车继续采用差别税率的基础上，适当拉大小汽车、摩托车的税率级距，提高大排气量轿车的消费税税率。

第三，停征某些税目或适当降低税率。

应根据现行消费状况，实事求是地停征原来属于高档消费品，现在属于一般日常用品的消费税，例如雪花膏、面油、洗发水、发乳和护肤护发品等。

三、企业所得税应改为法人所得税

目前，统一内、外资企业所得税制的改革工作正在进行，对许多政策性问题的认识各方已逐渐趋于一致，但对新的所得税法名称问题尚有不同意见。我们认为，这个问题关系到如何科学界定纳税人，如何同个人所得税管理协调，是“两法合并”立法工作的重要问题。我们主张，以法人所得税代替企业所得税，新税法名称应为《中华人民共和国法人所得税法》，纳税人界定应以法人为标准，从而建立起与个人所得税相配合的法人所得税制。

第一，建立法人所得税是市场经济发展的要求。

我国企业所得税是采用独立经济核算作为界定纳税人的标准。随着企业改革的深化和个人所得税的普遍征收，其弊病日益突出：一是纳税人的界定不考虑法人或自然人，企业和个人两个所得税课税主体容易交叉错位；二是在确认课税主体时，