

► 国家税务总局政策法规司 编

中国税收政策 前沿问题研究

Frontier Tax Policy Study in China (2002)

行业税收政策研究

税收法制专题研究

对外开放税收政策研究

宏观经济与税制改革研究



 中国税务出版社

中国税务学会 2002 年学术年会论文集

中国税收政策 前沿问题研究

Frontier Tax Policy Study in China
(2002)



中国税务学会 2002 年学术年会论文集
中国税务学会 2002 年学术年会论文集
中国税务学会 2002 年学术年会论文集
中国税务学会 2002 年学术年会论文集

中国税务学会 2002 年学术年会论文集

图书在版编目(CIP)数据

中国税收政策前沿问题研究/国家税务总局政策法规司编.

-北京:中国税务出版社,2003.6

ISBN 7-80117-609-X

I. 中… II. 国… III. 税收管理-财政政策-研究-中国

IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 046673 号

版权所有·侵权必究

书 名:中国税收政策前沿问题研究

作 者:国家税务总局政策法规司 编

策 划:王道树

责任编辑:马连庆

责任校对:于 玲 安淑英

技术设计:桑崇基

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. taxph. com

E-mail: fxc@taxph. com

电话:(010) 63182980/1 (发行处)

经 销:各地新华书店

印 刷:北京天宇星印刷厂

规 格:880×1230 毫米 1/32

印 张:12.125

字 数:326000 字

版 次:2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月北京第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80117-609-X/F·531

定 价:25.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

前 言

为了充分发挥税收职能作用，进一步完善税收制度和政策，国家税务总局政策法规司于 2002 年组织全国税务系统有关人员，选择若干类型的税收政策课题开展调查研究。

所选择的课题，主要集中于以下几个方面：一是当前形势下我国特定行业税收政策研究。我们选择新形势下若干引入关注的行业（如石化、汽车、住房等），在把握其行业改革发展趋势的基础上，对其现行税收政策执行情况进行调查分析，借鉴国外经验，提出政策调整的建议。二是宏观经济形势与税制改革问题研究。我们选择税制改革方案设计过程中遇到的难点问题（如扩大内需的税收政策、农业税制改革、所得税分享体制改革、分税制与地方税体系建设等），调查现实情况，更新研究思路，提出改革对策。三是我国对外开放新阶段若干突出税收问题的研究。我们选择诸如国际税收竞争力、税收协定执行、国外减税对财政收入影响等突出问题，以求广收信息，拓宽思路。四是有关税收法制方面的理论与实践专题研究。2002 年是税务系统全面推行税收执法责任制的一年，依法治税工程建设进入新阶段，树立税收法定主义理念，加强税收执法责任制实践经验的总结，是实际工作的迫切需要。

开展这些课题研究，在研究方法上，我们强调：一要加强理论联系实际，强调实际调查研究的重要意义，力求

获取第一手资料，并注重理论研究成果的政策参考价值。二要坚持从经济到税收，把握我国宏观经济运行的新的阶段特征，把握经济全球化和我国加入 WTO 第一年对外开放的国际背景，着眼于新时期有关行业税收政策的改革趋势。三是坚持“拿来主义”，加强借鉴比较，努力汲取人类社会的优秀思想成果，以为我国制度建设之用。

《中国税收政策前沿问题研究》一书，收集、整理了上述课题的优秀研究成果，经国家税务总局政策法规司修改、定稿，现结集出版。我们希望这些成果的出版，能为关心我国税收制度改革、关心我国税收政策变动趋势、从事税收政策研究工作的人士提供一些参考，抛砖引玉，期盼涌现更多更好的税收政策研究成果。同时，我们竭诚欢迎各方专家提出宝贵的批评意见。

国家税务总局政策法规司

二〇〇三年五月六日

目录

关于建立我国信托税制的研究报告	
..... 国家税务总局信托税制研究课题组	[1]
关于进一步深化农村税费改革的思考	
..... 农村税收制度改革研究课题组	[36]
关于当前教育税收政策问题的调查报告	
..... 教育税制改革研究课题组	[56]
进一步扩大内需的税收政策选择	
..... 扩大内需税收政策课题组	[79]
减税对财政收入的影响:理论与经验	
..... 广东省地方税务局课题组	[97]
我国社会保障费改税研究	
..... 社会保障费改税课题组	[109]
分税制研究与地方税体系构建	
..... 分税制研究课题组	[125]
关于税收协定执行情况的调查报告	
..... 北京市地方税务局课题组	[136]
国际税收竞争的经济学分析	
..... 广东省地方税务局课题组	[148]
所得税收入分享体制改革的影响及改进建议	
..... 安徽省地方税务局课题组	[164]

企业资产重组税收政策研究

..... 企业资产重组税收政策课题组 [174]

石化行业税收政策研究

..... 石化行业税收政策课题组 [186]

我国住房建设和消费的税收政策研究

..... 住房建设与消费税收政策课题组 [200]

当前我国汽车生产与消费税收政策研究

..... 汽车生产与消费税收政策课题组 [216]

加入世贸组织对我国煤炭工业的影响及其税收应对措施

..... 宁夏回族自治区国家税务局课题组 [234]

中国加入世贸组织对有色金属行业的影响及其税收应对措施

..... 江西省国家税务局课题组 [260]

现代物流产业发展与税收政策

..... 厦门市地方税务局课题组 [278]

连锁经营税收政策现状和未来政策取向

..... 深圳市国税局课题组 [289]

税收执法责任制模式的现实选择

..... 湖北省国家税务局课题组 [302]

税收行政执法责任制模式的研究

..... 税收执法责任制模式课题组 [312]

税收执法责任制度探析

..... 税收执法责任制研究课题组 [328]

论税收法定主义

..... 河北省国家税务局课题组 [362]

关于建立我国信托税制的研究报告

国家税务总局信托税制研究课题组^①

2001年4月28日《中华人民共和国信托法》(以下简称《信托法》)在九届全国人大常委会第21次会议上正式通过,并于同年10月1日开始实施。这标志着我国立法形式的信托制度正式确立,信托业的发展进入了相对稳定、规范的新阶段。借鉴国外经验,结合信托业务的特点,研究、制订与《信托法》相衔接的我国信托税制,公平税收负担,促进信托业的发展,是一个亟待解决的问题。

一、信托概述及我国信托业现状

信托起源于英国,是建立在信任基础上,财产所有者出于增值或其他特定目的,委托他人管理或处分财产的一种制度。《信托法》第二条规定:“本法所称信托,是指委托人基于对受托人的信任,将其财产权委托给受托人,由受托人按委托人的意愿以自己的名义,为受益人的利益或特定目的,进行管理或者处分的行为”。简言之,信托就是“受人之托,代人理财”,这是基本特征。由于信托在财产管理、资

^① 本课题由国家税务总局郝昭成副局长主持。课题组成员有国家税务总局政策法规司胡金木、杨元伟、王道树、张磊、聂鸿杰。广东省地税局,深圳市地税局,广东省国税局,厦门市国税局,厦门市地税局,中央财经大学张美中、蔡磊,财政部科研所阚晓西等同志承担了日本、印度、爱尔兰、新西兰、瑞士、南非、英国等国家信托税制资料的翻译工作。国家税务总局流转税司、国际税务司、地方税司、农税局、税收征管司有关专家对本研究报告2003年2月24日征求意见稿提出了宝贵的修改意见。最后完稿时间为2003年5月4日。研究报告执笔人王道树、聂鸿杰。

金融通、投资理财和社会公益等方面的突出功能,已为当代世界上不少国家所采用,并成为现代金融的重要支柱之一。

(一)信托关系

信托关系是指信托当事人在相互信任的基础上,以设立信托为目的,用订立书面合同的形式,形成的以信托财产为中心的特定法律关系。信托关系不仅是经济关系,也是一种法律关系和社会关系。信托关系的当事人总称为信托关系人,包括委托人、受托人和受益人。

1. 委托人

委托人是主动提出设定信托,要求受托人遵照一定目的管理和处理信托财产的人。根据我国《信托法》的规定,委托人应当是具有完全民事行为能力的自然人、法人或者依法成立的其他组织。信托关系中,委托人将信托财产转移给受托人之后,不再对信托财产拥有处置权,但有权要求受托人按照信托合同的规定管理、处分信托财产或改变管理方式。因受托人过错造成信托财产损失时,有权要求受托人赔偿或复原,有权依照信托文件的规定解任受托人。

2. 受托人

受托人是接受委托,按照信托合同的规定管理或处分信托财产的人。受托人可以为一,也可以为多人。当一项信托合同的受托人在一人以上时,成为共同受托。在信托关系当事人中,受托人处于掌握、管理和处分信托财产的中心位置,因此,受托人的素质和经营能力对能否给受益人带来信托收益,实现信托目的,起着关键的作用。我国《信托法》第三条规定:“受托人采取信托机构形式从事信托活动”,因而在法律上排除了个人作为受托人的可能。

信托设立后,受托人取得信托财产的名义所有权,是信托财产名义上的所有者,但并不享受其行使此项所有权带来的收益。受托人的权利主要是按照合同规定,获得信托报酬。受托人的义务主要有:①谨慎管理义务。受托人管理信托财产,负有与管理自有财产同等谨慎的义务,要和管理自己的财产一样尽职尽责。②分别管理义务。信托财产具有独特的属性,不属于受托人的固有财产,受托人必须将

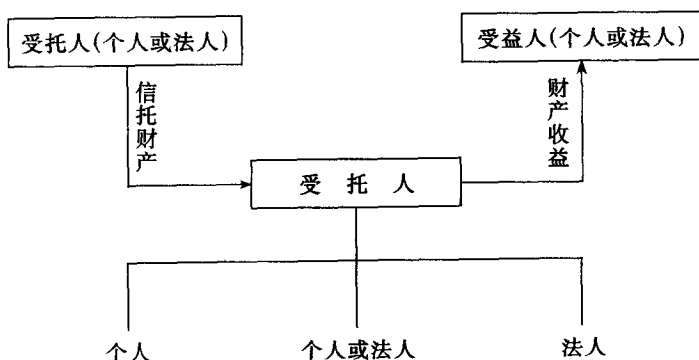
信托财产和自有财产分开管理,不得利用信托财产为自己谋取利益。

③亲自管理义务。信托的设立前提是委托人出于对受托人的信任,受托人如果不亲自管理信托财产,则与委托人的意愿相违背。因此,除特殊情况外,受托人必须自己处理信托事务,不得让他人代为处理。④分配收益的义务。受托人应当严格根据信托合同的规定,分配信托财产和信托收益,并将分配情况通知受益人。当信托财产和信托收益没有明确的受益人时,应将信托财产完整地退还委托人。

3. 受益人

受益人是指享受信托财产本身的利益以及由信托财产新增收益的人,即享有信托受益权的人。委托人可以是受益人,也可以是同一信托的惟一受益人。受托人可以是受益人,但不得是同一信托的惟一受益人。

在信托关系中,受益人最主要的权益是享受信托收益。受益人享有的这种收益权,只是信托收益的请求权,在信托存续期间,受益人不享有信托财产的所有权,信托财产亦不属于其自有财产。此外,凡委托人持有的权利,受益人也同样拥有,而且受益人还单独享有受托人违反信托合同规定处理信托财产时取消处理等权利。受益人在享有权利的同时,也要履行必要的义务。例如,受益人不得妨碍受托



图一 信托关系的基本结构

人正当处理信托事务;当受托人不是因为自己的过失而在处理信托事务中遭受损失时,受益人有义务接受受托人提出的费用或赔偿损失的要求。

由委托人、受托人和受益人构成的信托关系的基本结构,如上图所示。

(二)信托财产

信托财产是委托人通过信托行为转移给受托人并由受托人按照一定的信托目的进行管理或处理的财产,也包括信托成立后,经受托人管理或处理而获得的新的财产。通常前者称为信托财产,后者称为信托收益。我国《信托法》第十四条规定:“受托人因承诺信托而取得的财产是信托财产。受托人因信托财产的管理运用、处分或者其他情形而取得的财产,也归入信托财产”。从图一可以看出,信托财产及其收益是整个信托关系的载体,也是信托的中心。

从图一可以看出,信托财产及其收益既是整个信托关系的载体,也是整个信托的中心。信托的实质在于,受托人是信托财产名义上的所有者,而真正的或是享有利益的所有者是受益人。因此,在英美法系的初期信托制度中,受托人是信托财产法律上的所有权人,受益人是衡平法上的所有权人,即受托人和受益人都以不同的方式对信托财产拥有所有权。这也就是所谓的信托中的“双重所有权”。然而,这种双重所有权的理论与大陆法系“一物一权”的基本原则相冲突。在此背景下,大陆法系国家便创设了“信托财产独立性”理论——信托财产在本质上是独立于委托人、受托人和受益人财产的独立财产。1985年,国际私法会议在海牙通过了《关于信托的法律适用及其承认的公约》。在该公约中,英美法系国家和大陆法系国家最终达成一致,认为“信托构成一项独立的资金”,标志着信托财产独立性已为两大法系共同接受,成为信托制度的国际惯例。

信托财产独立性是指信托财产具有一种独立于其他财产之外的特性。这主要表现在三个方面,一是信托财产与受托人的固有财产相区别,不得归入受托人的固有财产或者成为其固有财产的一部分;二是不同委托人的信托财产或同一委托人不同类别的信托财产相区

别;三是委托人的信托财产与委托人的其他财产相区别。

由于信托财产所有权的复杂性,我国《信托法》对信托财产所有权的归属问题采取了回避的方法,未明确规定信托存续过程中信托财产所有权归属,但明确了信托终止时剩余信托财产的所有权转移,即在《信托法》第五十四条规定:“信托终止的,信托财产归属于信托文件规定的人”。

(三)信托各环节产生的收入

在信托的设立、经营管理、分配以及终止各环节,都会使相关当事人产生一定的收入:

1. 设立信托时受托人的“信托收入”

设立信托时,资金、无形资产、不动产等信托财产的名义所有权从委托人转移至受托人。表面上看,受托人没有支付任何代价就取得了信托财产的所有权,但受托人对信托财产的“所有权”只是英美法系普通法中的所有权,而并非一般所理解的大陆法系民法意义上的所有权。因为,这种“所有权”不具备大陆法系民法中所谓的“收益”权能,并且信托财产不得归入受托人的固有财产或成为固有财产的一部分。所以这种收入并非受托人的真正收入。

2. 信托财产在经营管理过程中的增值收入

设立信托后,受托人有义务对信托财产进行经营管理,如出租、出卖信托财产,将信托财产投资于股票、债券等。通常这些行为会带来一定的财产增值或收益,即所谓的信托收益。

3. 受益人行使受益权带来的收入

受益人在接受信托财产或信托财产收益分配时,就会产生来源于信托的收入。

4. 受托人的手续费或佣金收入

我国《信托法》规定,受托人有权依照信托文件的约定取得报酬。这种报酬一般表现为手续费、佣金等收入形式。

5. 信托终止时,财产接受人获得的剩余财产分配收入

当信托因约定或法定的原因终止时,如果存在剩余财产,就需要按照信托文件规定或法定顺序进行分配。财产接受人将因信托终止

和剩余财产分配获得收益。

(四)我国信托业的现状和发展历程

1. 我国信托业务的发展历程

自 20 世纪初现代信托业传入我国,信托制度在我国的发展已有近一个世纪的历史。新中国成立后,信托业一度停顿。改革开放后,信托业又经历了多次“发展—整顿—发展”的历程,呈现出波浪式前进的特征。随着社会主义市场经济体制的确立和逐步完善,建立与市场经济相适应的信托制度的条件已基本具备。1991 年 7 月,中国人民银行颁布了《信托投资公司验收标准》,对信托投资公司进行了初步规范;1993 年底,国务院《关于金融体制改革的决定》明确了银行业务与信托业务“分业经营,分业管理”的原则;1995 年 5 月,《商业银行法》以法律形式规定了这一经营管理原则。与此同时,《信托法》也在起草之中,但由于争议较多,信托业的定位问题没有明确。

由于缺乏明确的业务定位和有力的市场监管,自 20 世纪 90 年代末期始,我国信托业逐步陷入困境。1995 年 10 月,中银信托投资公司因资不抵债被广东发展银行强行收购;1997 年 2 月,中农信因到期债务不能偿还被关闭;1998 年 6 月,中国新技术创业投资公司因同一原因被关闭;1998 年 10 月,广东国际信托投资公司也因资不抵债和支付危机被关闭;2002 年 1 月,中国人民银行发布公告,撤销光大国际信托;2002 年 6 月,中国经济开发信托投资公司因严重违规经营,被宣布撤销。全国信托公司的总数由 1995 年的 390 余家逐步减少为 50 余家。导致这一结果的原因,既有信托公司管理经验不足、缺少内部风险防范机制等自身因素,也有信托法律制度不健全、信托市场监管不到位等管理因素。

2001 年 10 月 1 日开始实施的《信托法》,2002 年 5 月 9 日公布施行的《信托投资公司管理办法》,2002 年 7 月 18 日开始施行的《信托投资公司资金信托管理暂行办法》,初步建立了与社会主义市场经济相适应的信托制度体系。

2. 我国信托业务的现状

按照《信托法》的规定,信托当事人可以进行民事、营业、公益信

托活动。换言之,根据信托目的不同,我国目前的信托业务种类可以划分为民事、营业和公益三类。民事信托主要是以个人财产为抚养、赡养、处理遗产等目的而设立的信托;营业信托主要是个人或法人以财产增值为目的,委托营业性信托机构进行财产经营而设立的信托;公益信托主要是以发展公益事业为目的而设立的信托。由于公益信托与社会公众利益关系密切,受益人范围广且不确定,难以对受托人进行有效的监管,因此《信托法》就公益信托单列专章,明确规定了公益信托设立、变更、终止等有关事项。

根据经营业务内容的不同,我国目前的信托业务可以分为以下几种:一是资金信托业务,即委托人将自己合法拥有的资金委托受托人按照约定的条件和目的,进行管理、运用和处分;二是动产、不动产及其他财产的信托业务,即委托人将自己的动产、不动产以及知识产权等财产、财产权,委托受托人按照约定的条件和目的,进行管理、运用和处分;三是投资基金业务,通过发行基金单位,集中投资者的资金,由基金托管人托管,由基金管理人管理与运用资金,从事金融投资,以获得收益或资本增值;四是代理及担保业务,即代理财产的管理、运用和处分以及以固有财产为他人提供担保;五是信用见证、资信调查及经济咨询业务;六是资产重组、购并及项目融资、公司理财、财务顾问等中介业务;七是国债、政策性银行债券、企业债券等债券的承销业务。

当然,与《信托法》相配套的一系列管理制度,如财务会计制度、税收制度,还需要进一步规范和明确。

二、国外信托业税收制度及其启示

(一) 国外信托业税收制度

如果把现代信托的原型——英国 13 世纪的尤斯制度作为信托制度的起源,那么信托在西方国家的发展已近 8 个世纪。在这期间,信托在众多国家渐次应用,信托结构和信托制度不断健全,包括信托税制在内的相关配套制度也迅速发展和完善起来,形成了一套科学、合理、相对完善的信托制度体系。构建我国信托税收制度应当

借鉴和吸收国外信托税收制度的设计思想、政策内容和管理办法,结合我国信托业的现状,设计出一套有利于我国信托业发展的税收制度。

1. 英国

英国的信托税制是“在很多案例中对特殊情况作出规定,以零散的形式发展的”,在所得税、资本利得税和遗产税等各个税种上分别对信托业务的征税问题进行了明确。

(1) 遗产税

英国从 1986 年开始就资产转移征收遗产税,征税的基本原则是将死者拥有的遗产(包括完全拥有的财产和享有受益权的财产)合计起来征税。遗产税的应税转让财产主要有三类:一是个人生前赠与的财产;二是个人临死之前赠与的财产;三是死后处置的财产。属于应税转让财产的信托财产范围很广,如受益人占有信托财产、全权托管财产和储蓄及赡养信托财产。概括来说,在受益信托的情况下,受益人被认为拥有信托财产,不论何种原因,当受益人停止或放弃这种权利时,就认定财产发生转移,可能会被征收遗产税。

信托设立时,如果委托人在生前转让信托财产给受托人,该转让为生前转让,主要由委托人承担遗产税的纳税义务。如果遗产税应付未付,则由受托人或受益人承担生前处置财产的纳税义务。此外,受托人或受益人还在遗嘱信托中承担遗产税的纳税义务。总之,在信托设立环节,委托人负有根本的纳税义务,受托人或受益人只在税款应当缴纳而未缴纳时才负有纳税义务。在信托存续中,持有收益权的受益人被视为拥有收益财产,当其成为所有人时无须缴纳遗产税,但如果受益人将收益权转让并获得与收益权等值的利益时,需要缴纳遗产税。如果受益人拥有信托收益权后死亡,则受托人或受益人的代理人有义务就信托财产缴纳遗产税。信托终止时,受益人对分配的财产无须缴纳遗产税,即使其将财产返回给委托人或委托人配偶也无须缴税。

(2) 资本利得税

资本利得税是就纳税人处置应税资产时实现的应税利得征收的

一种税。应税利得是指在处置资产时获得的价款减去取得资产的成本和其他可列支的费用以及资本利得税后的余额。在 1999 年纳税年度以后对个人征收的资本利得税的税率与同年个人所得税的最低税率相同,1999 年和 2000 年此税率为 20%。当个人死亡时,由于遗产税的存在,对于死者有权处置的财产不再征收资本利得税。

信托设立时,不管是可撤销还是不可撤销的信托,也不论委托人是否是受益人、受托人,委托人都对信托财产的应税利得即扣除财产成本和其他允许扣除的支出后的部分,负有缴纳资本利得税的义务。受托人和受益人无须缴纳资本利得税。信托存续期间,信托财产收益计入受托人的应税收入,由受托人缴纳资本利得税。但如果委托人保留信托财产的部分收益权,那么委托人应就该部分收入缴纳资本利得税。受益人从受托人处获得的利得分配不需再缴纳资本利得税。信托终止时,信托财产的绝对财产权发生转移,需要受托人缴纳资本利得税。

(3) 所得税

除了有限的几种免税收入之外,任何在英国居住的居民对其收入,不论是来自本国还是国外的收入,都须按照英国税法的规定缴纳所得税。所得税是按一年一度的财产评估后的应税所得计征的。

在英国,信托的设立不会引起对委托人、受托人和受益人的所得课税。在信托存续期间,信托受托人的所得税问题有两个:一是其对信托财产收入的所得税问题;二是其取得的信托报酬的所得税问题。

英国税法认为,受托人不应就信托财产的全部收入纳税,并将其纳税义务分为最终纳税义务和代理纳税义务。如果受托人负有最终纳税义务,税收最终由托管基金本金负担。相反,若受托人负有代理纳税义务,实际收入归属于其他人,那么受托人仅是税款代缴人,最终税收负担由收入归属人承担。换言之,受托人对于那些受益人拥有的所得没有最终纳税义务。然而,当没有明确的受益人对信托收入负最终纳税义务的情况下,比如累积信托,则受托人就对其所得负有最终纳税义务。类似地,用来支付信托费用的收入不构成受益人

的所得,由受托人缴纳相应的所得税。受托人在计算所得税应纳税额时,不能扣除信托的管理费用,并有义务对信托财产的管理所得按基本税率缴税(1999、2000 年度所得税的基本税率是 23%)。

受托人报酬的所得税问题因获得其报酬形式的不同而适用不同的征管规定。如果按照信托文件规定支付给受托人的是固定报酬,那么这种报酬将被认定为委托人支付给受托人的奖金,在源泉扣缴税款后就可以直接支付受托人。如果信托文件规定的受托人的报酬不是固定的金额,而是一种索取报酬的权利,由此得到的收入将并入受托人的全部应税收入,合并纳税。

出于税收的考虑,在受益人因持有权利而获得利益的情况下,不管这些收益是否累积起来,组成受益人应税收入的数额是在信托文件规定下支付给受益人的数额。受益人可以抵免受托人缴纳的所得税,如果可抵免额超过了当年他的应纳所得税额,可以申请退税。

信托终止时,对受益人终止信托的行为是不征所得税的。但信托财产向受益人的转让实际上是转让了财产的收益权,因此,以后产生的收入是应当对财产拥有人征税的。

(4) 印花税

印花税是对以文书形式进行不同类型财产转让或转移而征收的税,它是在 1694 年引入英国的。根据《印花税法》的规定,无偿转让财产的文件也应缴纳印花税。

信托设立时,印花税的纳税人是委托人。除非信托文件授权从信托资金中缴纳印花税,否则不得以信托资金缴纳印花税。信托存续期间,如果受托人重新调整投资,那么由此产生的财产转移行为,要按正常的税率缴纳印花税。当受托人退休或指定新的受托人时,与此相关的转移文书,需要缴纳 5 英镑的定额印花税。信托终止时,由于受益人已成为财产的绝对权利人,其利益不再发生变化,因此不征收印花税。但如果信托终止引起受益人利益的重新调整,甚至出现无偿处分受益人利益的情况,那么就应当按财产调整的价值缴纳印花税。