

贾绍华 汤贡亮 谷志杰 主编

CHUANGXIN
SHUISHOU TIZHI
SHIXIAN
LISHI SHIMING

创新税收体制 实现历史使命

—— 促进深圳前海深港现代服务业合作区发展的税收研究



中国财政经济出版社

创新税收体制 实现历史使命

——促进深圳前海深港现代服务业合作区发展的税收研究

贾绍华 汤贡亮 谷志杰 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

创新税收体制, 实现历史使命: 促进深圳前海深港现代服务业合作区发展的税收研究/贾绍华, 汤贡亮, 谷志杰主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2014. 3

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5141 - 7

I. ①创… II. ①贾…②汤…③谷… III. ①税制改革 - 研究 - 深圳市
IV. ①F812. 765. 342. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 042141 号

责任编辑: 刘 静

责任校对: 黄亚青

封面设计: 邹海东

版式设计: 董生平

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 88190406 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 24.25 印张 397 000 字

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

定价: 49.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 5141 - 7/F · 4161

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

反盗版举报热线: 88190492、88190446

创新税收体制 实现历史使命

——促进深圳前海深港现代服务业合作区发展的税收研究

课题组组长 程法光

副 组 长 贾绍华 汤贡亮 谷志杰

成 员 (按姓氏笔画排序)

王文静 王 硕 任寿根 冯文婷 宋 宁

苏胜利 郭洪荣 钱志平 崔文彬 熊铁军

主 编 贾绍华 汤贡亮 谷志杰

执 笔 (按姓氏笔画排序)

王文静 王 硕 任寿根 冯文婷 汤贡亮

谷志杰 贾绍华 钱志平 崔文彬 熊铁军

序

2010年8月，在深圳经济特区成立30周年之际，国务院批复了《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》，前海被赋予“转型引擎”的重要使命，即中国在前30年成功引入境外加工制造业获得飞速发展的基础上，未来30年如何深入推进产业升级、推动科学发展。2011年，前海深港现代服务业合作区建设上升为国家发展战略，正式写入“十二五”规划。2012年6月，国务院又批复了《国务院关于支持深圳前海深港现代服务业合作区开发开放有关政策的批复》，支持前海实行比经济特区更加特殊的先行先试政策。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要加快自由贸易区建设，扩大对香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区开放合作。

深圳前海深港现代服务业合作区是国务院批复的面积最小的功能区，但是，作为特区中的特区，前海承担了三大特殊的历史使命：一是要探索未来30年中国改革开放、科学发展的新路子，为全面深化改革“先试先行”；二是要探索深港紧密合作的新途径，实现粤港共同繁荣发展；三是要探索转变经济发展方式的新经验，积极推动珠三角从制造业基地转型升级为现代服务产业，打造“现代服务业硅谷”。

2012年12月，习近平总书记到广东省深圳市视察，这是他

创新税收体制
实现历史使命

任职总书记之后的首次地方视察。习近平总书记将前海深港现代服务业合作区作为视察首站，充分肯定了前海“先行先试”的重要改革定位。他在视察前海合作区时指出，港深合作、粤港合作已进入到一个新的阶段。必须把握住中央给予前海的战略定位。首先要依托香港，同时要服务内地，再者要面向世界。开发建设过程中，要充分发挥特区人“敢为天下先”的精神，敢于“吃螃蟹”，落实好国家给予的“比特区还要特”的先行先试政策。

在前海腾飞的时代背景下，创新前海税收政策势在必行。基于此，由深圳市国家税务局科研所和中央财经大学税收教育研究所共同牵头，组成了深圳前海税收研究课题组，旨在积极响应习近平总书记视察前海的重要指示精神，深入研究助力前海发展的税收问题。课题立项之后，课题组积极开展调研、组织座谈，在距离习近平总书记视察前海一周年之际，数易其稿形成本书。

2013年初课题正式启动，课题组即到深圳前海进行实地调研，针对课题的研究方向与思路提出了明确的调研计划和研究提纲。2013年5月底，课题初期论证会在深圳市召开，在充分吸纳多位专家、学者观点的基础上，课题组制定了具体的研究框架和详细的写作大纲。随后，课题组到广州市南沙新区、珠海市横琴岛、上海市自由贸易区、福建省平潭综合试验区进行实地调研考察，认真对比分析了这些经济试验区的进展情况及政策环境。课题组还深入到前海股权交易所等部分前海企业进行调研，取得了详实的调研数据。

2013年7月，课题组召开了中期论证会，邀请了国家税务总局税收科学研究所、财政部财政科学研究所、中国社科院财经战略研究院、综合开发研究院、深圳大学等科研机构和高校的多位知名专家学者对课题中期成果进行评审。与会专家与课题组进行了深入讨论，提出了深刻、明确的修改思路。

在充分融合中期论证思路和实践调研成果的基础上，课题组于2013年11月完成终期成果，即总报告：“创新税收体制，实现历史使命——促进深圳前海深港现代服务业合作区发展的税收研究”和四项分报告：“前海现代服务业税收政策研究”、“前海电子商务税收政策研究”、“前海税收征管新体系研究”、“深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭、上海自贸区税收政策比较研究”。

2013年12月初，课题结项论证会在深圳市召开。课题研究成果得到了国务院发展研究中心副主任刘世锦、中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇、国家税务总局副局长张志勇、国家税务总局原副局长许善达、全国人大财经委副主任郝如玉、财政部财政科学研究所所长贾康、中央财经大学副校长李俊生等20多位知名专家学者的评审与充分肯定。在充分吸纳专家评审意见的基础上，课题组夜以继日地对课题报告进行修改，最终定稿成书。可以说，本书不仅是课题组的集体劳作成果，更是融汇了财税领域百家之长的智慧结晶。

本书围绕十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所指出的财税体制改革方向，按照“必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性”的精神，紧扣前海发展规划，从体制性创新、政策性创新、管理模式创新这三个维度出发，探讨了前海税收政策的新政空间和前海税制改革创新性试点思路，以期更好地发挥税收对前海发展的激励引导作用，在税收层面促进深港对接与合作，并为全国深化财税体制改革提供试点经验。

在深入解析前海发展定位以及前海发展现状的基础上，本书从“设计科学的、国际化的、具有超前意识的前海税收制度”这一视角出发，提出将前海建设成融合内地与香港税收制度的“混合税制区”，并遵循政策引力期、政策红利期、政策瓶颈期、

创新税收体制
实现历史使命

政策完善期的政策规律，为前海税收制度改革设计出了相应的“现行可行方案”、“过渡性创新方案”以及“理想方案”。

本书主要有以下三个特点：

第一，与时俱进、既全又新。本书在我国经济体制改革的大背景下，紧扣前海发展战略和最新的政策环境，不仅探讨了现有政策体系的新政空间，而且对前海的税收管理体制、前海的地方税收政策体系、前海的税收征管模式进行了创新设计。本书以前海税收政策为基点，延伸到了体制、机制、法制等多个深度层面，动态跟踪前海的发展进度，从近期、中期和长期的角度规划了前海税收制度改革方案。从当前来看，本书对前海税收问题的研究可谓“既全又新”。

第二，立意高远、前瞻性强。本书并未将视角局限于如何设计税收政策以产生前海产业集聚效应，而是将前海的税收制度设计置于前海目标规划的三个阶段。本书并未局限于讨论前海的税收政策，而是关注整个前海税收制度，从管理体制、政策实施、征管模式这三个核心层面探讨了前海税收制度的整体设计和长远规划。本书的观点，在很大程度上突破了现有制度框架的束缚，最大限度地为深化深港合作进行设计。大胆创新、立意高远，是本书的突出特点之一。之所以立足于这一前瞻性的研究视角，是考虑到作为体制机制创新区，前海所肩负的深港对接和改革创新的重任。基于全国经济体制和财税体制改革规划的趋势以及深港合作的发展前景，先行在前海这一区域创新试点，具有试错成本低等改革优势。

第三，虚实结合、可操作性强。在理论深度分析的基础上，本书紧扣前海产业发展特征，探讨了产业税收政策和税收征管模式创新等问题。本书既有关于整个前海税收制度改革的顶层设计，又有细化到产业和征管的具体政策方案，尽可能地做到虚实结合，并且凸显政策建议的可操作性。

前海的腾飞发展日新月异，本书的研究则是基于2013年及

以前时期的数据与信息。尽管本书对前海未来的税收改革做出了详细规划，但是不可避免地会存在不确定性方面的问题。因此，对前海税收的研究，还有待以持续性、发展性的眼光继续跟进。同时，由于时间紧迫，本书对改革协同性、整体性问题的探讨还不够深入，对改革效果的预估还较为单薄，这些仍有待后续研究。

由于资料数据、编写时间紧促等原因，书中的不足与纰漏在所难免，恳请各位读者指正。我希望本书能够起到抛砖引玉的作用，吸引更多的专家学者、业界人士关注前海，积极为前海的发展出谋划策，共同助力中国经济的转型腾飞。

是为序。

程法凡

2014年1月

目 录

总报告

导 论	(3)
一、中央赋予前海的历史使命	(11)
(一) 设立背景	(13)
(二) 功能定位	(14)
(三) 产业布局	(18)
(四) 前海进度	(20)
(五) 研究主题	(28)
二、体制性创新：促进前海发展的税收管理体制设计	(33)
(一) 当前我国税制背景下的前海税收管理体制	(34)
(二) 创新前海税收管理体制的重要意义	(41)
(三) 法制性创新：试论前海税收立法试点改革设想	(44)
(四) 紧扣前海发展目标的税收管理体制改革设想	(57)
三、政策性创新：促进前海发展的地方税收政策设计	(66)
(一) 区域横向比较：前海特色	(67)
(二) 港台地区和新加坡税制模式移植借鉴	(77)
(三) 前海现有税收优惠政策及可行拓展空间	(87)
(四) 创新前海税收制度设计的多元化思路	(92)
(五) 紧扣现代服务业产业特点的税收政策设计	(95)

四、管理模式创新：信息化背景下的前海税收征管服务体制	(111)
(一) 建立前海税收征管效率评估体系	(112)
(二) 创新前海税收征管思路	(114)
(三) 推动前海税收风险管理	(116)
(四) 促进前海电子商务、电子政务协同发展	(118)
(五) 促进深港对接：以制度改革带动前海税收征管	(119)
五、结 语	(131)
(一) 前海的产业互通性发展	(131)
(二) 前海税收环境建设	(132)
附录：前海大事记	(134)

分项报告一

分项报告一：前海现代服务业税收政策研究	(145)
上篇：前海新型金融业发展的税收政策研究	(145)
一、前海合作区新型金融业集群与新金融业生态形成	(146)
二、税收制度分割收益与前海合作区新型金融业发展	(149)
三、前海合作区新型金融业税收支持政策建议	(153)
下篇：前海现代服务业（非金融）税收政策研究	(159)
一、国内现代服务业税收政策现状分析	(160)
二、国外现代服务业税收政策经验借鉴	(166)
三、关于前海合作区现代服务业税收政策的建议	(168)

分项报告二

分项报告二：前海电子商务税收政策研究	(179)
一、电子商务在前海现代服务业发展中的战略地位	(180)
二、税收政策支持前海电子商务发展的必要性和紧迫性	(182)

三、税收政策支持电子商务发展的国外经验借鉴及启示 (185)

四、促进前海电子商务发展的税收政策建议 (195)

分项报告三

分项报告三：前海税收征管体系研究 (215)

一、前海税收征管面临的挑战和建立征管体系的必要性 (216)

二、内地与香港税收征管制度的比较分析 (219)

三、建立前海税收征管体系的建议 (223)

分项报告四

分项报告四：深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭、
上海自贸区税收政策比较研究 (253)

一、深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭、上海
自贸区概况 (254)

二、深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭、上海
自贸区比较分析 (256)

三、深圳前海、珠海横琴、广州南沙、福建平潭以及上
海自贸区现行特区税收政策比较分析 (261)

四、国家正在调研和即将出台的特区税收政策比较分析 (268)

附录：区域规划文件汇编 (270)

后 记 (371)

总 报 告

导 论

2010年8月,在深圳经济特区成立30周年的重要节点上,国务院批复了《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》(以下简称《规划》),前海被赋予了“转型引擎”的重要使命。2011年,前海深港现代服务业合作区建设已经上升为国家发展战略,正式写入“十二五”规划之中;2012年6月,国务院又批复了《国务院关于支持深圳前海深港现代服务业合作区开发开放有关政策的批复》(国函〔2012〕58号)(以下简称《批复》),支持前海实行比经济特区更加特殊的先行先试政策。在前海腾飞的时代背景下,创新前海税收政策势在必行。

本书紧扣前海发展规划,从体制性创新、政策性创新、管理模式创新三个视角探讨前海税收政策的新政空间和前海税制改革创新性试点思路,提出在粤港经济融合和深化税收制度改革的双重使命下,在前海建立融合内地和香港的“混合税制区”,以促进将前海打造成国际化、法治化、低交易成本的现代服务业集聚地,即“现代服务业硅谷”。围绕着混合税制区和现代服务业硅谷的目标,本书提出了前海税收制度、税收政策和税收管理的改革举措,以期更好地发挥税收对前海发展的激励引导作用,在税收层面促进深港对接与合作,并为全国财税制度改革提供试点经验。

在深入解析前海发展定位以及前海发展现状的基础上,本书认为,设计科学的、国际化的、具有超前意识的前海税收制度应该立足“两个思路”、围绕“两个制度”、探索“三个对接”、实现“三个目的”,遵循政

创新税收体制
实现历史使命

策引力期、政策红利期、政策瓶颈期、政策完善期的政策规律，设计出相应的“现行可行方案”、“过渡性创新方案”以及“理想方案”。

首先，创新前海税收管理体制具有深化经济体制改革、理顺政府与市场关系、引导产业转型升级、助力我国税制改革进程、加强深港对接合作的重要意义。在我国税收管理制度的大背景下，为了更好地顺应税制改革的深度推进，积极建设前海混合税制区和现代服务业硅谷，密切衔接前海合作区与中央、深圳、香港之间的税收管理关系，前海的税收管理体制面临诸多机遇与挑战。

本书将前海置于全国性、深圳市的财税体制背景下，探讨了前海税收管理体制性创新改革的主要方向，基于立法的角度，深入论述了前海法制性创新的观点。针对在前海实施税收立法试点改革，本书提出了三阶段方案。

破冰期方案：以赋予前海税收减免权为突破口。在该方案下，积极争取全国人大或者全国人大常委会授予广东省人大及其常委会特别立法权，按照前海发展的实际需要，为前海发展制定地方性法规，赋予前海一定范围内的税收减免权。或者在遵循现行立法体制的前提下，充分利用深圳市的地方立法权，赋予前海一定范围的税收减免权。

创新期方案：在税收改革中充分考虑立法原则。本书建议，在前海实行增值税法律化的试点改革，在“营改增”试点改革的同时加入税收立法建设，积极试点我国主体税种法律体系建设，在前海开展“营改增、立法”双重试点改革。

成熟期方案：税收立法权逐步回归人大。本书建议，从地方层面上，可由全国人大常委会授权广东省人大及其常委会制定地方性法规，在前海合作区实施；或由全国人大常委会授权深圳市人大及其常委会行使针对前海合作区的特别立法权。从中央层面上，建议全国人大常委会做出《关于前海深港合作区开发开放的决定》（以下简称《决定》），将《决定》上升到更高法律权威和法律效力的层次，使其能够从立法权限和法律规定事项上为如何建设前海合作区提供立法依据。

前海税收立法改革选择授权立法的途径较为直接，有三种途径：第一，由深圳市人大及其常委会根据前海合作区的具体情况制定区域性的税收立法规划，在立法规划经过国务院批准后，由深圳市人大及其常委会直接向全国人大及其常委会提出授权申请。第二，由深圳市人大及其常委会

请求国务院向全国人大及其常委会以议案的形式提出申请。第三，通过人大代表联名提出议案的方式向全国人大及其常委会提出。

在试点立法方面，前海可以努力争取以财政部、国家税务总局下发通知的形式，在促进深港税收协调方面积极推行税收立法试点。

本书以前海合作区作为试点契机，深入探讨了功能性经济实验区的税收管理问题，提出了三种体制性创新的改革思路：纵向税权划分型、税种分设型，以及混合的税收管理制度。

在以纵向税权划分为切入点的改革思路下，本书提出三种试点方案。

第一种方案：维持现行税收收入分成关系，适当对前海下放税收减免权。在不改变现行税收收入分成关系的前提下，对于在前海合作区内征收的企业所得税、营业税、个人所得税等地方性税收收入部分，可以由财政部和国家税务总局授权深圳市财政委员会行使一定范围的税收减免权。

第二种方案：创新深圳市与前海合作区之间税收收入分成关系，突破现有财税体制约束。由深圳市人民政府或者深圳市财政委员会对从前海合作区内征收的税收预算收入作出规定，要求深圳市级财政根据前海对深圳市级的税收贡献确定对前海合作区的预算拨付；作为对市级预算的补充，要求南山区级财政的预算支出根据前海对南山区的税收贡献给予前海合作区一定比例的预算支持。

第三种方案：在前海合作区试点以纵向税权划分为切入点的税收立法改革，下放部分地方性税种的税收立法权。对于在前海合作区内征收的契税、印花税、城镇土地使用税、房产税等地方性非核心税种，可以由全国人大将这些税种的开停征权、税率税目设定权授权给深圳市人大及其常委会，在深圳前海进行税收立法试点改革。

在创新构建“税种分设型”税收归属权制度的思路下，本书提出了两种方案。

第一种方案：在前海试点取消部分共享税。在前海创新试点税收归属权改革，对于在前海合作区内取得的税收收入，取消区内增值税、企业所得税以及个人所得税的收入共享性质，以在前海合作区产生的增值税作为上缴中央财政的中央税，以在前海合作区产生的企业及个人所得税作为深圳市的地方税。其余税种设置及税收归属权不变。在制度方面，这一方案需要由财政部和国家税务总局给予特批，以试点方案的形式在前海实施这项改革。在税收征管方面，这一方案具有较强的可操作性，主要需要深圳