

河南省社会科学“十五”规划项目

加入 WTO 对中国税收的影响及应对措施

项目主持人：冯瑞菊

项目参加者：王成才 冯明臣 孟小迷

张建军 姜 昆 戴洪甫

项目承担单位：河南财经学院

二〇〇二年十二月二十日

河南省社会科学“十五”规划项目

加入 WTO 对中国税收的影响及应对措施

项目主持人： 冯瑞菊

项目参加者： 王成才 冯明臣 孟小迷
张建军 姜 昆 戴洪甫

项目承担单位：河南财经学院

二〇〇二年十二月二十日

加入 WTO 对我国税收的影响及应对措施

摘要：

加入 WTO 标志着我国经济将与国际经济融为一体，这对我国社会经济生活的各个方面将产生积极而深远的影响。税收作为国家重要的宏观调控手段，作为市场经济条件下政府掌控的最主要的收入分配工具，必须遵守 WTO 的非歧视性原则、关税减让原则、反补贴反倾销原则和透明度原则等基本规则，而我国现行的税收法制建设、税收制度设置、税制模式、税收征管等却与 WTO 的上述规则相差甚远。因此，为在我国建立和实现完整的市场经济，实现我国经济体制与世界通行的市场机制接轨，为各国、各地区的贸易伙伴提供更宽松、透明的投资环境，必须对现行的税收制度加以调整：按国民待遇原则统一内外两套税制，建立公平的市场竞争环境；进一步降低关税税率水平，调整关税结构；建立完善的反倾销和反补贴税制，更好的发挥关税的保护作用；加强税收法制建设，适应 WTO 透明度原则；调整税制结构和税种设置，逐步与国际惯例接轨；全面加强税收征管工作等，以符合全球经济一体化的发展趋势。

加入 WTO 对我国税收的影响及应对措施

WTO 是一个市场经济框架下的多边贸易组织，WTO 的规则体系是经济全球化下现代市场经济的运行规则，及各成员国在多边贸易与市场体系下约束自身政府行为的规范。中国在 2001 年 12 月 11 日加入 WTO 后，在相当大程度上拆除了原来横隔在中国市场和国际间的各种关税与非关税壁垒，这必然促进经济资源在更大范围内的流动。一方面，中国产品可以自由进入其他国家的市场，出口渠道将大为拓宽；另一方面，我们也要向其他国家的产品和资本开放自己的市场，从而加剧国内市场的竞争，这必将对我国目前的经济规模和经济结构带来全面的影响，在一定的税制下，税源规模和结构的变化必然会导致税收收入的增减变化。可以预见，资本和技术密集型的企业受入世冲击影响较大，税收收入增幅将减缓；从事加工和贸易的私营和民营企业将因入世而获益，税收收入可能会小幅增加；外资企业税收收入所占比重将会大幅提高。这就意味着我国必须按 WTO 的涉税规则来调整国内的税收制度，使我国税收制度在有利于国内经济发展的情况下与国际惯例接轨，为在多边贸易体系下开展国际经济交往创造良好的税收环境。

一、加入 WTO 对我国税收的影响

加入 WTO 后，国内市场将进一步对外开放，生产要素的流动性增强，市场主体独立地进行经济活动，国家在宏观调控经济的过程中必须遵守国际通行的规则和惯例。这一切都会通过税收的收入职能和调控职能，对我国现行税收制度和税收政策造成深远的影响：

（一）对我国税源结构的影响

一方面我国将出现新的税源。随着市场准入程度的提高，更多的外国商品和劳务将进入我国市场，要素的流动性增强使国外生产要素在我国境内获得的所得增加，我国生产要素取得的国外所得也会增加，跨国所得在经济总量中所占的比重将有显著提高，这些都构成了新的税源。另一方面，税源的涉外性增强。我国加入 WTO 后，涉外商品贸易和服务增加，涉外知识产权交易和技术转让许可交易增加，直接投资的跨国所得增加，居民个人的跨国所得、非居民个人的本国所得增加，这使税收征纳关系中将更多地涉及我国政府与外国纳税人、跨国纳税人的关系。

（二）对税制结构的影响

目前我国的税制结构中，直接税特别是所得税所占的比重较小，间接税特别是流转税所占的比重较大。直接税中的企业所得税、个人所得税之和只占税收收入总额的 16.2%，而

间接税中的增值税、消费税、营业税、关税四项税收收入之和则占税收总额的 70% 以上。这与发达国家的直接税为主、间接税为辅的税制结构差距较大。入世以后，随着与世界经济联系的更加密切，我国税制将趋向于与世界经济接轨，直接税比重将上升，间接税比重将下降。这有利于在开放的经济环境中，发挥税收的宏观调控作用，优化我国税收的整体功能，维护国家的经济安全。

（三）对税种设置的影响

国民待遇原则和市场准入程度的提高，使关税、非关税壁垒的作用减弱，而市场准入水平的提高和要素的流动性增强，要求我国设置反倾销关税和反补贴关税，以维护我国生产者的利益，对我国市场进行适度保护。

随着互联网络及电子商务的发展，由互联网实现的贸易额逐渐增加，国际社会必须建立国际税收新秩序，尽快研究并出台网络交易、电子交易的有关税种，以提供税收的确定性和避免重复征税。

加入 WTO 后，我国某些产业、行业在与外商竞争过程中必然发生优胜劣汰，在产业结构调整过程中也会出现结构性失业的问题，这就要求必须完善社会保障制度，在适当时机开征社会保障税，

此外，入世也要求我国尽快开征证券交易税、遗产与赠与税、环境保护税等，完善所得税和增值税等。

（四）对涉外税收协调的影响

经济的全球化将不可避免地使我国税收向全球化或一体化方向迈进，具体表现为我国税收种类、税目、税率、政策和征收管理制度等税收制度正进一步趋同于国际惯例；区域性的税收协调在日益强化；与其他国家之间的税收合作，通过签订税收协定避免双重征税和防止偷漏税而逐步加强，并在维护我国税收主权的基础上，协商建立起国际间的税收组织，以便与其他国家协调税收制度和税收政策，追查偷漏税行为。

（五）对税收征管带来的影响

入世后随着跨国贸易和投资的快速拓展，税收征管工作将处于一个全方位的开放格局中。由于跨国公司的更多介入，使涉外税收征管难度加大，国际反避税也将成为税收检查的日常任务之一，因跨国活动而产生的税权划分、国际税收征管的协作与配合，以及跨国税收纠纷的解决等，都对现行税收征管产生新的影响，而这些都是我国当前税收征管的薄弱环节。另外，由于互联网与电子商务的发展，税收中某些基本概念的外延和内涵正在发生变化，纳税人增加了电子商务类纳税人和境外纳税人，课税对象的内涵不仅包括有形动产，还包括以

信息方式存在的操作系统，税务登记、纳税申报等，税务检查的范围将随着电子技术的发展而扩大。税收将出现课税对象多元化、财务信息无纸化、结算支付电子化、税收区域国际化、税收征管手段网络化、税收申报方式多样化等，这些都要求有新的征管手段和征管制度相配套。

二、WTO 的涉税规则

WTO 组织的基本宗旨是：“提高人民的生活水平，保证充分就业，大幅度稳步提高实际收入和有效需求；扩大货物、服务和生产的贸易。”WTO 的基本规则是关于市场经济的规则，即用市场经济的规则来处理国家与国家之间的贸易关系，其涉税规则包括：非歧视性原则，关税减让原则，反补贴、反倾销原则和透明度原则。

（一）非歧视性原则

非歧视性原则包括国民待遇原则和最惠国待遇原则。主要内容是指一成员国给予另一成员国的优惠、特权和豁免，应当立即、无条件的给予其他所有成员国；产品、服务和知识产权产品，在进入另一国境内后，应享有不低于进入国产品、服务和知识产权产品所享有的待遇。表现在税收上，就是要求对关税、国内税费的优惠，给予一方成员的，必须立即、无条件的给予任何其他成员国；不对进口产品征收超出国内同类产品的国内税费。

非歧视性原则是 WTO 的基石，是市场经济条件下公平贸易的基础。它保障了每个国家通过最有效的资源供给来满足其国内经济的需求，体现了国家主权的平等，它关注的是外国企业和外国产品在进入本国时所享受的各种待遇，它并不排除一个国家合理的使用税收优惠政策。非歧视性原则中体现着“原则中有例外，例外中有原则”的精神，任何一个国家都可以根据本国经济的发展需要采用灵活的税收政策。

（二）关税减让原则

WTO 的关税减让原则包括两个方面的内容：一方面规定缔约国只能通过关税来保护本国的生产，各缔约国应把关税税率限制在各自的减让表中，既不能采用高于关税减让表中的关税税率，也不能对关税减让表中所列的商品征收当时不存在的费用；另一方面则规定各缔约国不得通过其他贸易措施等非关税壁垒来直接或间接地保护本国生产。

世贸组织以不断地降低关税作为努力的方向，因为关税是政府财政收入的重要来源。一方面各国对进口数量的限制引起利润在进口商、出口商、中间商或有关部门之间，甚至个人之间形成不同的分配格局，在多数情况下不仅起不到保护具体产业的目的，反而影响政府的关税收入；另一方面，关税对进口数量的限制则直接使某些企业或少数产业受惠，形成阻碍关税自由化改革的利益化集团，增加国家的贸易磨擦。为此，WTO 要求各成员国非歧视

性地征收关税，降低并约束关税。世贸组织成员国通过多边贸易谈判达成的关税减让，采用约束税率的形式来表现，载于各成员国的关税减让表中。世贸组织成立之前，大多数发展中国家约束关税的产品范围很小，平均约 22% 的税目受约束，成立后提高到 72%，约束税率下的进口产品总额所占比例从世贸组织成立前的 14% 上升为 59%。

（三）反倾销、反补贴原则

其主要内容是指成员国如果对外倾销、非法补贴，对进口国造成损害的，进口国可采取保障措施，以维护公平的国际贸易。表现在税收上，就是要求不准减免与出口直接相关的直接税和退、免间接税；不准用税收支持使用国产品替代进口品；否则，进口国可按裁定，征收反倾销税、反补贴税。

倾销是一种极不公平的竞争行为。首先，倾销对进口国国内市场造成极大冲击。倾销产品以“物美价廉”为诱饵，诱导进口国的消费者纷纷转向进口产品，使进口国同类产品或相似产品的市场日趋萎缩，市场份额占有率锐减直至完全丧失。其次，倾销严重抑制进口国的经济增长。由于倾销产品的存在，使国内企业产品积压，资金难以回收，利润下降，失业率提高，国家财政收入因此而大受影响，同时，还可能使进口国正在建立的产业夭折。再次，倾销将促使进口国的经济产生对倾销产品的过度依赖，使进口国相关产业对倾销产品的需求量不断扩大，发展下去，倾销国就有可能直接控制进口国的经济命脉。因此，世贸组织成员国一致认为必须采取反倾销措施来制裁倾销行为。

补贴是指政府直接或通过其他公共机构或机制使企业获益的财政资助和价格支持，包括直接和潜在转移资金或债务的行为、税收减免、供给和购买商品和劳务等。补贴行为具体可分为政府直接拨款、提供低息贷款、注入资金、税收返还、减免、高价政府采购等，是世界贸易当中最不公平的竞争措施。WTO 补贴与反补贴协议的目的有两个：一是规范非正常贸易补贴；二是为成员国提供补救方法。补贴专向性限制原则是 WTO 关于反补贴协议的重要规则，成员国可以对接受财政补贴或公共性经济补贴的进口产品，采取限制进口措施。

（四）透明度原则

透明度原则要求成员国要及时公布贸易法规，并要统一、公正、合理地实施。表现在税收上，就是要求税收法律、法规要提前公布，否则不得实施；税制和税收征管必须规范透明。透明度原则包括两方面的含义：一是要求各缔约国税收制度规范透明，以使各国政府及贸易商对它们了解；二是要求各缔约国的税收执法规范透明，以便为各缔约国政府行政行为提供客观公正的实施依据。

透明度原则是 WTO 的重要原则之一，根据这一原则的要求，WTO 成员国必需公布现

行的贸易政策、相关法规、税法等，并且应公正、合理、统一地实施有关的法律、法规、条例和判决。

三、 我国现行税制与 WTO 涉税规则之间的差距

WTO 的规则体系以市场经济为基础，经过不断的动态调整，以达到促进各国公平贸易、自由贸易的目的。由于我国市场经济历史比较短，还没有建立一个比较好的市场经济环境，从我国的现行税制来看，与 WTO 的涉税规则还有较大的出入，具体表现在以下几个方面：

（一）税收差别待遇普遍存在

1.进口货物与国内货物的税负不同。就增值税而言，进口产品的税负明显高于国内产品。具体表现在：

对农产品，按 13% 的税率征收增值税；对国内生产销售农产品征收税负较低的农业税，免征增值税；从事农产品销售的商业企业缴纳的增值税，可按收购价的 10% 抵扣进项税额。进口农产品的税负明显高于国内产品。

对国内一般纳税人销售自行开发生产的软件产品，按 17% 的法定税率征收增值税，对实际税负超过 3% 的部分即征即退。进口软件产品增值税负是国内软件产品的 5.67 倍，明显违背了国民待遇原则。

对企业投资于符合国家产业政策的技改项目，购置国产设备，可按增值税发票价税合计金额的 40%，从比前一年新增的企业所得中抵扣，并照提折旧，而进口设备却无此待遇。

2.内外两套所得税制，外商投资企业优惠过多。1994 年税制改革后，我国初步形成了较为全面的涉外税制，它除了规定外商投资企业、外国企业、外籍公民可以享受与中国公民同等的税收优惠待遇外，还给予了更多的超优惠待遇，虽然这些优惠对我国吸引外资、引进先进技术、提高生活水平等起到了很大促进作用，但也暴露出诸多弊端：

（1）税收优惠内外有别，缺乏统一性。具体表现为外商投资企业享受有“超国民待遇”，内资企业以照顾性优惠为主，外资企业则以鼓励性优惠为主。虽然内外资企业所得税的名义税率都为 33%，但外商投资企业的实际税收负担率不足 10%，而内资企业的却达到 28%。其结果使外资在国内许多产业占据优势地位，大大削弱了内资企业的市场竞争力。加入 WTO 后外资企业进一步涌入，将使本已惨淡经营的内资企业更是雪上加霜。

（2）税收优惠层次过多，弹性较大。我国涉及外商投资的法律、法规 500 多项，许多只是规定了一些规则，没有具体的可操作规定，以致在不同地区有不同的解释与执行方式，存在任意处理的情况。地方政府为扩大大地区吸引外资规模，无视中央与地方职权划分，越权减免，扩大优惠；有些地区之间展开税收优惠大战，将税收优惠作为与其他地区竞争的手

段，无原则地盲目减免，严重损害国家经济利益，给人一种执法不严的负面印象，难以取信于人。

(3) 以直接优惠为主，税收优惠方法单一。我国的涉外税收优惠主要体现在所得税上，而且是以直接降低税率或减免税额为主要形式，直接优惠较多，从表面上看优惠幅度很大，实质上是政策性的资源浪费。由于西方国家大多实行税收抵免，外国投资者本人并不是税收优惠的真正受益者，而投资者的母国却为此税收收入大增，严重影响了我国税收优惠的效益与质量。

(4) 税收优惠对产业政策的导向体现不够。现行外资税收优惠法律制度偏重于地区性的优惠，对国家需要优待扶持的产业，特别是高新技术产业和经济欠发达地区重视不够。除对农林牧等几个行业的特殊优惠进行了粗线条的规定外，对其他行业则不分产业性质实行“一刀切”的政策，从而在不同的风险与技术投入下，不同行业承担同样税负，使产业导向模糊，未能有效地引导外资流向我国急需发展的瓶颈产业，弱化了涉外税收政策的产业结构调整效果，导致外商将更多的资金投入规模小、技术质量低的行业。

3. 内外资企业所设税种不同。内资企业普遍征收的税种如城市维护建设税、耕地占用税、教育附加税等，外商投资企业均免于征收。

对内资企业和本国纳税人使用的车船征收的是车船使用税；对外商投资企业、外国企业和外籍人员使用的车船征收的是车船使用牌照税，且 3000 吨以下船舶的税负，多数重于内资企业按车船使用税征收的同类型船舶的税收负担。

对内资企业和本国纳税人的房产征收的是房产税，使用的土地征收的是土地使用税；对外商投资企业、外国企业和外籍人员的房产征收的是城市房地产税，使用的土地不是征税，而是收费。有的收土地使用费，有的收场地使用费；有的房地产管理部门收，有的政府其他部门收，收费高低悬殊较大，也有的地方政府为了鼓励引进外资进行了自行豁免。对内资企业征收的房产税，按租金收入的 12% 计征；对外资企业征收的城市房地产税，按租金收入的 18% 计征，税负较重。

(二) 关税名义税率偏高，结构不合理

WTO 的宗旨是促进自由贸易，公平竞争，而成员国之间减让关税是自由贸易、公平竞争的前提条件，也是各成员国的基本义务。自 90 年代以来，我国名义关税税率的算术平均水平，已由 1991 年初的 42.5% 逐步下降到 2001 年的 15%，但与 WTO 成员国中发达国家的 3%、发展中国家的 11% 相比，税率水平仍然偏高。而高关税税率的背后，却是我国关税优惠过多、税过窄、实际收入水平低、结构不合理的现状。据统计，1997 年，我国进口商品

总额为 11806 亿元，关税名义税率为 20%，而关税实际收入仅 319 亿元，实际税负只有 2.7%。虽然因打击走私和加强征管后，关税收入有较大幅度的上升，但实际征收的金额仍不到按名义税率应征税额的四分之一。

造成我国关税现状的原因有二：一是我国现行关税制度中，有许多减免税的条款，如对占我国进口产品近半数的来料加工贸易，我国实行免征进口关税和进口环节的流转税，对这些来料，允许在不提供确切担保的情况下，分散到各地自由进行加工，这是世界上最宽松的开放征管模式，其漏洞和弊端很大，仅这一项，就使我国流失了大量的关税收入。二是人为的在制度减免之外的临时减免，乱开减免税的口子，使我国关税的名义税负高于实际税负。

（三）反倾销、反补贴税制不规范、不健全

反倾销关税和反补贴关税作为一种特别的附加关税，是 WTO 协议规定建立的促进世界贸易公平、自由的有力保障手段，而我国的反倾销和反补贴关税还很不规范、不健全。

1.反倾销方面，随着中国出口贸易额的增加，国外对中国出口产品的反倾销日渐加剧，其来势之猛是其他国家所不多见的。自 90 年代以来，外国对中国的反倾销案件以每年递增 10%至 20%的速度增长。而一些外国企业，又大量以低于正常价值的价格向中国倾销其产品，使国内企业被迫让出市场，失去利润，有的产业甚至濒临倒闭的边缘，导致中国的一些新兴产业的建立和发展严重受挫。面临“两头受挤”的尴尬局面，我国的反击却缺乏有效的依据：

首先我国反倾销机构的组织体系还没有建立起来。我国负责反倾销的行政部门虽然不少，如对外贸易经济合作部、国家经济贸易委员会、海关总署、国务院关税税则委员会及国务院有关产业部门等，但这些部门大都没有设置专门的反倾销机构，少数部门即便设置了机构，也都是附设在行政部门之下，层次低，缺乏足够的权威性和影响力。

其次，我国反倾销法规很不完善，数量少，内容粗疏，不能为我国采取反倾销措施提供足够的法律依据。1994 年 7 月 1 日实施的《中华人民共和国对外贸易法》是我国的第一部反倾销立法的尝试，后来颁布的《反倾销和反补贴条例》是一个反倾销的专门立法，但它不属于国家立法，只是一个行政法规，其条文过于简略，过于笼统，缺乏可操作性。

最后，我国反倾销意识十分淡薄。从上到下，对倾销的实质和危害性普遍缺乏深刻认识，甚至认为倾销是销售物美价廉的商品，有利于消费者等等。

2.在进出口补贴方面，我国在下述税收政策上均有补贴之嫌：

对外商投资的出口企业，在减免税期满后，如果当年出口产品产值达到当年企业产品产值的 70%以上的，可以按照税法规定的税率减半征收所得税。这种对出口企业特殊的税

收优惠，构成了对本国出口产品的直接税补贴。

“以产顶进”与“以出顶进”。对列举的宝钢、首钢等 27 家钢铁企业，以不含税价格销售给加工出口企业，用于加工出口生产的钢材，免征增值税，其进项税额准予在其他内销产品的销项税额内抵扣。这是鼓励出口企业使用国产钢材顶替进口钢材，属于反补贴协议的禁止性进口替代补贴。为鼓励使用国产棉加工出口产品，对国产棉的国内销售视同出口，实行“以出顶进”给予“免、抵、退”的税收优惠，亦违反反补贴协议。

拆船业进口废船享受进口环节的先征后返增值税优惠，只有限定的 23 家拆船和钢铁企业才能享受，涉嫌 WTO 规则中禁止的专向性、特定财政性补贴。

（四）税法缺乏透明度

WTO 要求其成员国有健全的法律体系，表现在税收领域中，奉行的是税收法定主义，主张通过税法来调整税收主体之间的经济关系，通过税法来明确税收关系主体之间的权利与义务。而我国目前税收法律体系尚不完善，依法治税环境较差，法律透明度也不够，具体表现在：

1.立法层次不高。现行税制中除《个人所得税法》、《外商投资企业和外国企业所得税法》、《税收征管法》这三个实体法之外，税收基本法还没有出台，其他的大都是以授权立法的形式由国务院制定的行政法规、部门法规和规章，甚至于一些税收政策只是以政府部门的文件下达，导致行政权与立法权界限模糊，加大了行政权无限扩大的可能性，降低了税收的立法层次和效力，影响了税收法律的稳定性和权威性，不符合税收法定主义原则。

2.税法的透明度不高。一方面由于税法设定过于抽象，各级税务机关在执行中制定了大量的补充规定，而在税法公布和宣传方面却不能及时反映税法的变动情况，造成税法透明度差；另一方面有的地方政府或税务机关超越权限制定一些“内部掌握”的税收政策，有“暗箱操作”的嫌疑，破坏了税法的严肃性和统一性，使我国税法在透明度方面与 WTO 原则存在很大的差距。

3.税收政令不一，执法水平低，缺乏依法行政。目前我国税务机关的法制观念仍显欠缺，对依法治税与经济发展的关系认识不足，税收执法人员素质、执法水平难以适应依法治税的需要，执法不规范，随意执法的问题时有发生，“人情税”、“关系税”，以权代法，以情代法，以言代法，以补代罚等现象屡见不鲜、屡禁不止。特别是在执法程序上，我国长期以来重实体、轻程序的法制观念，与 WTO 成员国重程序的法制观念相悖，若不加以改进，就会因程序违法导致诉讼败诉，从而影响税务机关的形象。

4.缺乏有效的税收执法监督制约机制。在税收行政救济上，虽然建立了税务行政复议和

应诉等制度，但由于纳税人“民不与官究”的观念作梗，运用法律手段维护自身合法权益的意识不强，致使纳税人对税务机关心存疑虑，不愿申请复议，即使在提起行政诉讼时也是顾虑重重，因而税务行政复议和诉讼并不多，实际效果也较差。此外，尚未建立税务行政赔偿制度，纳税人对税务机关执法不当或违法损害其权益也很少申请赔偿。

（五）税制结构、税种设置与完善的市场经济体系和国际惯例不符

1. 税制结构不合理，税负分布不均衡。我国流转税占整个税收收入的比重较大，高达70%以上（若含进出口税收，比重则高达80%以上），所得税只占税收收入的百分之十几。这样的税制结构比重不仅与WTO成员国的平均比重（所得税占税收收入的比重为58%）相差悬殊，也大大低于发展中国家的平均比重（所得税占税收收入的比重为35%）。按照我国目前的经济发展水平，此税收结构比重是处于失衡状态的。主体税种结构失衡，既不利于主体税种相互配合，更不利于发挥所得税的调控作用。尤其是流转税比重过高，势必造成价格的提高幅度过大，引起价格的扭曲，对自由竞争不利。

另外，我国现行税制中不同行业、不同地区的纳税人之间，税收负担不平衡。如第一产业主要实行农业税，第二产业主要实行增值税，第三产业主要实行营业税，负担很难均衡；东部地区的特区和开发区享受的税收优惠比西部地区多等，不利于市场经济条件下的公平竞争。

2. 生产型增值税与国际上通行作法不一致。我国现行增值税除了税率设置分档、纳税人分类、税基狭窄、抵扣凭证不一等问题外，最突出的问题就是生产型增值税本身带来的重复课税问题（纵观目前世界100多个实行增值税的国家，仅有包括中国在内的5个国家实行生产型增值税）。即使在实行17%的出口退税政策下，也不能完全退掉固定资产所含税款。此外，在工业和商业环节以外的流转税由于目前增值税税基未涵盖，也无法退还这部分税款。这使国内产品在与国外同类产品的竞争中处于劣势。在实行消费型增值税的国家里，其国内产品在出国后能彻底退税，当这部分产品进入我国境内，海关对其加征增值税，由于其税基小于同样情况下的国内产品税基，致使对国外产品征税不足，导致国内产品在国内市场竞争中出同样处于不利地位。这种劣势在中国加入WTO，关税全面下调，外国产品大举入关的情况下将更为突出。一旦价格优势不存在，质量和服务再跟不上的话，最直接的后果就是国内企业萧条，税源萎缩，税收收入下跌。

3. 出口退税政策既不及时、也不足额，不符合税收中性原则。国家对出口企业的产品给予出口退税，其目的是为了鼓励产品出口，及时以不含税价格进入国际市场，以提高产品的国际竞争力。所以，企业的产品一旦出口，国家就应及时、足额地予以办理出口退税。但

是，我国在对增值税出口退税政策的实际执行中却既达不到“及时”，也没有“足额”，具体表现为：

一是退税时间滞后。因为目前我国正处于社会主义市场经济的初期阶段，法制建设很不健全，各种出口骗税案件屡屡发生，国家为了严厉打击出口骗税等违法行为，采取了一些必要措施。如：对出口退税进行定期或不定期的整顿、审查等，这样就会引起企业的出口退税得不到及时办理，影响了出口产品及时进入国际市场参与竞争。

二是出口退税金额不足。我国《增值税条例》中根据不同产品规定的出口退税率为 9%、6%、3% 三档税率，虽然近年来为鼓励产品出口，我国已多次提高出口退税率，使出口退税率达到 17%、15%、13%、5%，但仍然存在多征少退现象。我国现行的生产型增值税，使固定资产的进项税额得不到抵扣，使出口产品价格中带有部分应退的增值税款，没有彻底实现产品的零税率出口，不利于我国产品在国际市场中的竞争。

三是出口退税的范围较小。我国在出口环节实行退税、免税的税种只有增值税和消费税，而依据 WTO 规则，出口产品可以退还国内所征的所有间接税，如：增值税、消费税、销售税、营业税、印花税、特许权经营税、执照税等，我国现行税收制度中应退而未退的税种有营业税、城建税、教育附加等。

4. 科技税收政策滞后，不利于利用税收政策促进知识经济的形成与发展。未来的竞争将是高科技的竞争，加入 WTO 后，中国的科技产业能否在世界高科技领域真正占有一席之地，还要看我国对高科技产业所采取的具体政策如何。目前，我国的科技税收政策的不足，随着加入 WTO 而日益显现出来：

一是我国的科技税收优惠的受益者多是科技成果的使用者和新产品的生产者，而对新技术的研究开发本身及其工作者的优惠则较少。税制改革以后，高新技术企业虽然在所得税上享有一定的优惠，但增值税的税负没有降低，反而名义税率有所提高。

二是缺乏对风险投资的优惠。风险投资是对高新技术的运用投资，投资额度大，风险大。我国目前的风险资本业还处在初期发育阶段，因为缺少对风险投资的税收优惠政策，专为支持科技发展成立的一些金融投资公司并没有真正发挥作用。这种滞后的政策使我国本就资金匮乏的高科技产业，特别是中小高科技企业的发展，更加步履维艰。

5. 缺少与市场经济相配套、与其他国家相吻合的有关税种，如社会保障税、证券交易税、财产税、遗产税与赠与税、环境保护税等。入世后，我国将会较大幅度地放宽市场准入限制，外国企业和资本将会自由地进入我国，而社会保障税是市场经济正常运行的安全阀，财产税与遗产税是市场经济条件下公平分配、缩小贫富差距、减缓社会矛盾的主要手段；证

券交易税又直接规范着金融、服务、贸易等领域的交易行为；环境保护税可以保证为社会居民提供一个良好的生存和生活环境。缺少这些税种，既影响与国际惯例接轨，又不能保证市场经济的正常运行。

6. 现行分税制体制不能与市场经济相配套。94 年的分税制改革，基本上理顺了中央与地方的分配关系，建立了较为完善的中央税体系，极大地增强了中央的财力和宏观调控能力，但地方税体系的建立与发展却显得薄弱和滞后，明显不适应市场经济发展的需要。目前我国税收管理权限划分不合理，税收征管权限高度集中在中央，地方政府没有任何税收立法权；现行的中央税、地方税、中央与地方共享税税种划分标准不够科学，同时存在按税种、企业、行业、部门、课税对象等多种标准，导致共享税税种过多，比重过大；地方税种设置不科学，主体税种缺位，地方税收规模过小，地方税税种改革滞后等。以上问题的存在，不利于提高地方挖掘财源的积极性，制约着地方运用税收调控本地经济发展职能的发挥；不利于地方政府行使其职能，还导致了大量的地方性收费，扰乱了正常国民收入分配秩序。

（六）税收征管质量不高，不适应加 WTO 的要求

加入 WTO 以后，由于涉外税源监控面的扩大，使我国政府的征税能力受到严重挑战。我国现行征管手段落后，征管效率低下，征管人员素质不高，征纳双方信息不对称问题日渐明显，政府从而无法实施严密、有效的税源监控，也无法保证居民和非居民的纳税申报具体表现在：

1. 征管模式存在疏漏。现行的税收征管模式虽然取消了专管员管户制度，对基层征管机构进行了收缩、撤并，但征收点偏多、分散，集中不够的情况仍然存在。在税务管理环节还缺乏及时有效的衔接和制约，在征收与管理、征收与稽查、管理与稽查之间职责不清、衔接不紧，出现了“重征收轻管理”、“重稽查轻管理”的问题。税务人员停留在对纳税人表、证、单、书的管理上，不能及时有效地进行税源监控，对零散税源管理力不从心，管理职能弱化。与此同时，“重点稽查”的地位不突出、不规范，虽然实行了一级稽查制度，但受诸多因素的影响，稽查整体功能发挥不够。

2. 税收管理手段落后。信息技术日新月异，信息化已成为当今世界经济和社会发展的趋势。入世后跨国公司的不断涌现及电子商务、网上贸易等经营方式的出现，给税收管理带来新的挑战。近年来我国的税收征管正朝着“以计算机网络为依托”的目标迈进，但在计算机的硬件配备上片面追求计算机的数量、档次而忽视其实际应用，计算机的功能没有得到完全开发，只是被用于开票、打字、文件处理、信息收集等较低层次上；在软件开发上，存在各自为政，低水平投入、兼容性差、计算机网络化程度较低等问题，征管手段、程序设计

偏重于管理对象和对税务机关的内部控制，对信息处理和纳税人的动态管理不足，未建立与有关部门的横向网络；在技术人才方面，专业技术人员较为缺乏，税务人员的操作水平低等。

3.征管机构设置不合理。税收征管组织机构设置及其职能划分存在层次重叠、职能交叉等问题，部门的设置往往只考虑税种管理的需要，忽视征管整体功能的发挥。市县城区税务机构设置，一般是按企业所有制进行的，如中央企业和省属企业设直属分局征管，地方企业按区设分局征管，形成一个地区交叉征管的局面，导致税务机关内部出现范围界定不准、协调配合不力、职责不清等问题。

4.服务意识不强。虽然各地普遍建立了办税服务厅和各种窗口服务项目，但目前多数只发挥了开票、征收、售票的功能，税务机关的服务意识淡薄、服务不到位，为纳税人提供的服务多数还停留在微笑服务、礼貌待人、挂牌上岗等浅层次的服务上。税收政策法规公告渠道不畅、传递不及时，行政审批程序有待进一步优化和公开等。

四、 调整现行税制应遵守的原则

在 WTO 涉税规则的要求下，我国税收制度的调整既要充分符合经济的全球化、市场化和工业化的趋势，体现税收效率与公平，有利于全球资源的合理流动和有效配置，尽可能地与 WTO 主要成员国的通行税制衔接，又要促进国内产业结构和资本结构的调整，提高民族产业的国际竞争力；既要坚持改革开放政策，继续履行对外商承诺的税收优惠，以吸引更多的外商来华投资，又要鼓励国内企业走出国门，进行跨国经营，占领国际市场，所以，税收制度的调整必须遵守下述原则：

（一）公平原则

这是 WTO 的最基本原则，包含公平贸易原则和非歧视原则。即创造一个环境和一种机制，使成员国进行开放、公平、无扭曲的竞争。具体体现在最惠国待遇和国民待遇两个方面，在税收方面的要求，就是要给所有的纳税人创造一种公平竞争的税收环境。这就要求新的税收制度要体现横向公平和纵向公平。首先要保证课税的普遍性，即横向公平。采用统一的课征制度，统一的减免税制度，使自然人与法人、国有企业与非国企业，外国纳税人与本国纳税人在税收上享有同等的权力并承担同等的义务。其次在纳税能力方面，要做到纵向公平。体现纳税能力大的多纳税，纳税能力小的少纳税，对财产、所得和消费区别对待，依据其数量与效用的关系，设计出使效用均等牺牲的税收制度。

（二）效率原则

加入 WTO 后税制结构的确定，除了要确保税收公平之外，还要尽可能的降低税收成本和促进经济效率的提高，这也符合 WTO “提高生活水平，保证充分就业和大幅度、稳步提

高实际收入和有效需求，扩大货物和服务的生产和贸易”的宗旨。为此我国税收制度的调整应做到：

坚持远期优化与近期接轨的统一。远期优化就是要顺应 WTO 代表的全球经济化趋势，使我国税制在实现税收国内效率与公平原则外，还应有利于全球资源的流动和有效配置，并注重体现税收的协调原则，加强国际间的税收协调；近期接轨是指在保持现行总体税制延续性的基础上，重点完善涉外税收制度，增强其税收征管的透明度，并与 WTO 主要成员国的通行税制接轨，为在多边贸易体系下开展国际交往创造良好的税收环境。

坚持顺应经济全球化趋势与维护国家经济安全的辩证统一。税收从来都是主权国家宏观经济政策运用的重要工具。因此，税制的设置应基于一国经济发展水平和产业结构状况，并能促进经济发展和产业结构调整。税制改革的速度应和市场准入的速度保持相对一致并能在长期上有利于发展中国家产业竞争力提高与维护国家经济安全。

充分体现 WTO “原则中有例外，例外中有原则”现实精神。WTO 几乎对其框架内各种协议规则都做了原则与例外的安排，尤其是对发展中国家的待遇上，表现了较大的灵活性，因此，我国在税制改革中，既要体现税收中性原则，建立一个国内外企业公平竞争的税收环境，不影响资源的市场有效配置，又要根据国情，考虑行业差别和区域差别，体现税收的非中性原则，通过差别税收待遇，实现经济公平与发展目标。

（三）依法治税原则

也就是 WTO 的透明度原则。加入 WTO 必将使我国在国际贸易与跨国投资方面面临更加严峻的挑战，由此带来的市场竞争将是空前的，迫于竞争的压力，纳税人寻求违法利益的可能性也会大大增加，税收违法行为将呈现多样化、智能化、隐蔽性强等特点，会给正常市场经济秩序带来众多负面影响。这就要求我国的税收工作必须加快法治建设的步伐，公布税收法律，规范执法行为，加大执法的透明度，为投资者提供一个公平竞争的环境，提供有效的信息、高效的管理和优质的服务。为此我们必须事先研究好我国税制由哪些要素、按照什么样的目的、目标和形式组成，才能使税制达到最优的程度，即通过具体研究诸如税种的设置、税率的增减及其覆盖范围、宏观调控力度的大小和合适性，以分析其优化程度，然后公布于众，并严格按照税收法律实施征管，以体现税收法律的刚性。

（四）体现财政职能原则

税收的基本职能是为政府筹集财政资金，在开放的市场经济条件下，税制的调整也要充分考虑到税收的财政性职能。收入充分、收入具有弹性、确实、合法、便利、节约等，它们共同构成了财政原则的内容体系。所以坚持财政原则，不仅要加强对财政支出的管理，优

化支出结构，提高财政支出效果，还要提高财政收入占 GDP 的比重和中央财政占全国财政收入的比重，使财政摆脱困境，满足实现国家职能的需要。首先，必须选择合理的税制结构模式，提高所得税占整个收入的比重，实行所得税和流转税并重的税制模式，开辟新的税源和税种，加强税收征管，提高征管水平和效率。其次，设计具有弹性的税收制度，使税收收入的增长快于经济增长速度，以满足国家对经济宏观调控的需要。

五、 加入 WTO 后税收调整的具体思路

WTO 是一个多边贸易组织，它通过贸易这个纽带影响各国的税收制度，并对有关国家税收制度的调整提出要求。加入 WTO 后，我国必须尊重世界贸易组织的规则，奠定它的各项规定，寻求税收政策调整与 WTO 各项涉税规则的取佳结合点，使我国的税收制度既符合 WTO 各项规则体系的要求，又有利于市场经济的健全与完善，并且还能保证我国的经济利益，促进我国与其他国家的经济往来及我国经济的快速发展。

（一）按国民待遇原则统一内外税制，建立公平竞争的市场环境

1. 尽快统一内外资企业所得税。为实现各类企业间的公平竞争，切实提高企业的国内国际竞争力量，改善外商投资和外国企业的投资结构，提高技术引进的水平和层次，对我国现行的内外资企业两套税法应做到三个统一：

（1） 统一税率。取消目前内资企业 33% 和外商投资企业 30% 的名义税率，根据国内外经济变化情况和国外所得税改革的趋势，适当下调税率，并以改现行比例税率为超额累进税率，对不同发展水平地区、不同资源状况、不同资本状况、不同技术装备状况等形成的差别利润进行调节。从表面现象来看，降低企业所得税税率可能会减少税收收入，但是降低税率有利于企业加强技术改造，扩大和发展生产，因此从长远来看并不一定会减少税收收入。

（2） 统一税前扣除标准。目前内资企业所得税和外商投资企业所得税，在招待费、折旧、坏帐准备金等方面扣除标准不一致，这些都或轻或重的影响了企业的税收负担。入世后，应尽快出台统一的企业财务会计制度，统一所得税前扣除标准，为企业公平税收负担提供制度上的保证。

（3） 统一税收优惠政策。统一内外资企业所得税优惠政策，给外商以国民待遇，同时保护内资企业，增强其竞争力。一方面可以从根本上杜绝“假合资”、“假外商”的产生，有利于规范我国投资环境；另一方面，统一各类外商的优惠政策，对待港、澳、台商和其他外商一视同仁，消除地域歧视与国别歧视。

但国民待遇并不排斥涉外税收优惠，在“公平、效率、主权、协调”的原则下，任何国家、任何时候，税收优惠都有存在的必要，因此，在统一优惠政策的同时，为更好的引进