

新常态下税收改革研究

——中国税务学会2015年适应经济新常态
深化税收改革研讨会文集

中国税务学会◎编



中国税务出版社

新常态下税收改革研究

——中国税务学会2015年适应经济新常态
深化税收改革研讨会文集

中国税务学会 编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新常态下税收改革研究 : 中国税务学会 2015 年适应经济新常态深化税收改革研讨会文集 / 中国税务学会编 .
— 北京 : 中国税务出版社, 2016.1 (2016.3 重印)

ISBN 978-7-5678-0353-4

I . ①新… . II . ①中… . III . ①税收改革—中国—学术会议—文集 IV . ① F812.422-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 318964 号

版权所有 · 侵权必究

书 名 : 新常态下税收改革研究
——中国税务学会 2015 年适应经济新常态深化税收改革研讨会文集

作 者 : 中国税务学会 编

责任编辑 : 王远灏

责任校对 : 于 玲

技术设计 : 刘冬珂

出版发行 : **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路 9 号国投财富广场 1 号楼 11 层

邮政编码 : 100055

<http://www.taxation.cn>

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话 : (010) 83362083/86/89

传真 : (010) 83362046/47/48/49

经 销 : 各地新华书店

印 刷 : 保定市中华美凯印刷有限公司

规 格 : 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 : 14.25

字 数 : 238000 字

版 次 : 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 3 月第 2 次印刷

书 号 : ISBN 978-7-5678-0353-4

定 价 : 39.00 元

如有印装错误 本社负责调换

前 言

2015年6月24日—25日，中国税务学会“适应经济新常态深化税收改革研讨会”在北京召开。国家税务总局副局长丘小雄出席会议并致辞；中国税务学会常务副会长董志林主持开幕式；会长钱冠林，副会长邓力平、吴新联、郝一心、马国强等参加了会议。全国人大常委会预算工作委员会、国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所和国家税务总局部分司局的负责同志，中国人民大学、北京大学、中央财经大学、中国社会科学院等16所高等院校和科研单位的有关专家和著名学者，以及中国税务学会税收学术研究委员会部分学术委员参加了研讨。

研讨会分为四个专题：税收经济宏观形势分析、经济发展与税收政策研究、优化税制结构和税收分配关系研究、税收治理体系与治理能力现代化建设研究。关于税收经济宏观形势，专家学者就当前国际经济形势及我国宏观经济面临的风险和挑战进行了深度剖析；关于经济发展与税收政策，专家学者以数据说话，针对税收政策与经济发展关系的有效性和有限性问题，就短期和中长期效应进行了具体阐述；关于优化税制结构和税收分配关系，专家学者对税制结构的时代特征、发展目标、优化布局、优化路径等提出了许多见解和建议；在推进税收治理体系与治理能力现代化建设方面，专

家学者共同认为税收治理体系的新常态就是落实税收法定原则，实现税收治理体系的法治化；税收治理能力的新常态就是要适应大数据环境的新要求，进一步积极运用新技术、新理念对我国的税收制度作根本性的改革。

研讨会气氛热烈、研讨充分、观点新颖、论述严谨，既有实际情况的调研，又有实证模型的推演，包含许多真知灼见。为满足更多学者、同仁学习了解研讨会具体内容和专家学者的观点的需要，中国税务学会将研讨会主发言人的观点综述和部分文稿辑录出版，以供参考。

限于编者水平，且部分报告是根据录音整理，选编不妥之处，敬请读者指正。

编 者

2015年11月

目 录

税收经济宏观形势分析

税收经济宏观形势分析研讨观点综述·····	3
从税收经济弹性看未来税制改革趋势·····	刘新利 10

经济发展与税收政策研究

经济发展与税收政策研讨观点综述·····	29
稳定经济增长的税收政策研究·····	王春玲 33
税收支持经济发展：新常态下的困境与选择·····	陈 龙 47

优化税制结构和税收分配关系研究

优化税制结构和税收分配关系研讨观点综述·····	55
优化税制结构：逐步提高直接税比重·····	安伟富 60
消费地原则的增值税改革：政府间财政关系的破解之策 ·····	吕冰洋 蔡红英 崔茂权 66

税收治理体系与治理能力现代化建设研究

税收治理体系与治理能力现代化研讨观点综述·····	83
良法善治 提高税收治理能力现代化的路径选择	
——兼议落实税收法定原则和抓紧修订完善《税收征管法》	
·····	涂龙力 91
大数据时代深化税收改革的系列思考·····	焦瑞进 100
自然人税收征管研究·····	丁 芸 117
大数据时代下提升税收征管能力研究·····	徐祖跃 145
大数据背景下关于现代税收治理的思考 ·····	余 静 156
大数据视角下简化税收征管程序初探·····	王明世 164
加快涉税信息立法 推进信息管税制度保障·····	施正文 174
税务大数据为企业画像的研究与思考·····	丁 琳 曲 直 石乔雅 177
“税收法治现代化”要义初探	
——兼论中国税收法治现代化面临的挑战与使命 ·····	姚轩鹤 188
《税收征管法》修订的理念、逻辑与制度构造·····	滕祥志 208



税收经济宏观形势分析



税收经济宏观形势分析

研讨观点综述

2015年6月24日上午,围绕第1专题“税收经济宏观形势分析”,北京大学副校长刘伟、国务院发展研究中心范建军、财政部财政科学研究所所长刘尚希、民生证券首席经济学家邱晓华、上海财经大学著名教授胡怡建、上海市国家(地方)税务局副局长刘新利等专家学者就中国当前宏观经济形势、问题及应对政策进行了充分的交流和探讨,在中央提出经济新常态共性特征的基础上,又分别提出一些自己对新常态的补充认识,并就适应新常态深化税收改革、税收增长方式、货币政策应用和税收经济周期规律提出了相应的建设性意见。下面是专家学者的观点综述。

一、中国宏观经济问题与政策选择(北京大学副校长刘伟教授观点)

(一)新常态下中国经济增长的新失衡

中国经过30多年改革开放,经济以年均9%以上的速度增长,2014年GDP达到63.7万亿元,接近10万亿美元,占全球的比重达12%以上,排在世界第二位,成为第二大经济体。中国经济新常态首先表现出一个特点,进入新的起点,面临一个新的发展机会。

同时,经济增长带来劳动力成本、自然资源成本、环境成本、技术进步成本四个方面大幅度上升,逼迫增长方式必须根本转变。新常态下,失业的主要人群是青年大学生,这些人有政治诉求,失业可能导致聚众结党,后果非常可怕。

（二）新常态下新失衡产生的动因

中国宏观经济当前存在着通货膨胀和经济下行的双重风险和威胁。与双重风险并存的新失衡，看似总量失衡，仔细分析根本原因是结构问题，是结构性失衡。主要表现在：一是国际收支失衡；二是产业结构失衡；三是国民收入分配失衡。这些新常态下的新失衡，与双重风险并存。

（三）新常态下新失衡要求新政策

中国宏观经济当前的双重风险，要求宏观政策不能沿用过去单一政策，或者全面扩张，或者全面紧缩。应采取所谓的松紧搭配，或称为积极的财政政策、稳健的货币政策。

在新失衡、新特点下，国家新政策首先就是松紧搭配要有一个力度、一个范围，这个范围就是根据经济增长的需要、可能和目标的要求。以此，中国经济增长给出三个数：下线6.5%，能够保证城镇登记失业率目标的实现；上线8%，能够保证通货膨胀率不超过3.5%；中间有一个均值，能够保证2020年中长期目标的实现，需要的就是这样的一个松紧搭配的力度。

（四）新常态下新政策配合新方式

经济政策松紧搭配的力度，除了新政策有波动范围、波动幅度的选择之外，更重要的就是松紧搭配方式。在危机的时候，扩张的货币政策是不管用的，扩张的财政政策才管用。

当前经济的根本问题，总量失衡的根本原因是结构失衡，必须进行干预、缓和，使得总量趋于稳定。要特别强调需求的短期管理政策，逐渐转向兼顾需求管理的同时，兼顾供给管理的政策。另一方面，供给管理能真正处理好中央和地方的关系，有效发挥供给管理的方式，更加符合中国地方政府利益驱动。

坚持全面深化改革，核心是解决政府和市场的关系，让市场在资源配置起决定作用，让政府在宏观调控中起主导作用。实现良好的供给关系，一定要同时在制度上深化经济体制改革，否则很难取得良好的效果。在中国很重要的就是在需求管理的同时引入供给管理。供给管理引入最重要的一个制度条件，就是要深化改革，全面推进社会主义市场经济的体制改革和制度完善。

二、中国经济的现状与未来（民生证券首席经济学家邱晓华观点）

（一）全球经济处在大调整时期

2008年之后，整个世界经济发展格局发生了大的变化，现在处在一个大调整、大分化、大变革的新时代。整个世界治理体系也跟着发生重大变化，危机率先发生的发达国家话语权开始下降，同时，中国等新兴经济体的话语权开始上升。今天中国经济遭遇了改革开放以来所没有的困难，原有的动力、原有的治理和原有的发展格局，已经不能支撑现代发展。

（二）中国经济的现状与未来

中国经济的现状和未来，可用1、2、3、4进行简单的梳理。

“1”是中国经济处在转型升级的爬坡过槛的困难阶段。“2”是中国正在上演两台大戏。一台戏是在国内上演升级版发展大戏，以“新四化”工业化、城镇化、信息化、农业现代化为主线；另一台戏是在国际上演全球化发展的大戏，这就是以人民币国际化为主线，“一带一路”战略为重要内容，亚洲基础设施投资银行私募基金、金砖国家银行等投融资平台为支撑的全球化的发展大戏。“3”是中国正在出现三大趋势，即跨国经营的发展趋势，跨界融合发展趋势和跨所有制发展的新趋势。“4”是中国正在形成或者正在积蓄四个新红利：第一是人口质量的红利，每年有数百万个大学生毕业；第二是正在积蓄全面深化改革所带来的制度性的红利，特别是打破垄断、解除管制，所带来的制度性的红利；第三是全面开放的红利，特别是人民币国际化，资本输出带动产能输出这种红利，会成为中国经济新阶段新时期和未来发展的新力量；第四是大众创业，万众创新这样一个创新型的红利。

总结，在爬坡过槛的阶段，可以守住底线，但不再会像过去那样高速增长。借助两台大戏形成新格局，借助三大趋势资源配置优化，借助四个红利能激起更大的发展动力。只要坚定不移地继续推进，实现欧美式发达经济体，实现两个百年的目标就一定能够达到。

三、经济新常态与深化税收改革（财政部财政科学研究所所长刘尚希观点）

适应经济新常态，深化税收改革，主要有三点：

（一）正确理解新常态

新常态不仅仅局限于经济领域，整个经济社会都是新常态，包括资源环境、社会阶层和财政缺口。全面把握新常态，才能真正地从整体上把握财税的新常态。

（二）经济社会新常态与财税关系

经济社会新常态与财税关系，实际上就是风险相互转化的关系。经济的风险可以转换为财政的风险，风险转化不是等比的，有放大效应。

（三）经济政策是风险权衡的抉择

财税政策怎么去决策？一方面减税，一方面增资。现在是以扩大财政风险的办法，去对冲经济的风险。同时，不断加大对民生的改善，包括教育支出、医疗卫生支出，财政承受更大的压力、更多的风险，去降低社会的风险。以财政风险扩大对冲经济风险，理论上可以对冲，但是实际上对冲的效果是要分析的。比如说减税对冲经济下行的风险，鼓励大众创业创新，它的效果怎么样，这方面的分析是缺乏的。可考虑用其他办法去对冲经济下行风险。要唤醒沉睡的资金，用好这个存量。一方面创业，政策出来了；另一方面，有钱花不出去。说明现在的政策对冲经济，理论上可行，实际操作出现了问题。所以，财税改革有很多深层次问题值得探讨。

四、经济新常态下税收增长方式的研究（上海财经大学胡怡建教授观点）

刚公布的1—5月份的税收增长率是0.4%，在中国的税收历史上是罕见的，与我们国家前些年的增长形成了明显的反差。就此，谈三个问题：第一个问题，怎么看我国税收增长下行；第二个问题，如何看税收增长的走向；第三

个问题，如何看税收增长的趋势。

（一）怎么看税收增长下行

当下税收增长下行的原因，是经济性、制度性和政策性三大因素合力作用的影响结果。首先，经济下行，使得税收也下行；其次，“营改增”带来税收大幅下行；第三，结构性“营改增”带来减税的大幅度上升。当前要推进金融、建筑和房地产业“营改增”，这些产业比重更大。所以，综合作用下，税收增长下行。

（二）如何看税收增长转向

1994年以来，我国税收增长呈现三大特征：第一，增长率高；第二，增长持续时间长；第三，呈加速度。

税收是由经济带来的，还是货币带来的，为什么税收跟经济的相关性越来越远，而同货币的相关性越来越近。通货膨胀带来价格大幅度上升，包括房地产的价格大幅度上升，是交易带来的税收在GDP中的反应。经济的增量所带来的税收和经济保持不动，存量资产性交易的占比变化，使得税收出现了这样的局面。

（三）如何看税收增长趋势

1994年税收增长不是很高，但是2010年和2011年到了最高点23.3%，2015年以来是2%，5月份是0.2%。如何看待趋势？

第一，税收下滑是暂时现象。一是经济结构转型，服务业比重上升，新兴产业增长加快，这就为未来的税收提供了一个基础。二是税收的改革，未来的税收改革不是减税，而是在保持税收稳定情况下，进行优化。

第二，税收增长更多依赖资本市场。中国正在进行的变革，由宽松财政政策向货币政策转变。税收新增量，由于资本市场的发展提供了新的基础。

第三，税制改革在稳定税制的情况下进行结构调整，也为未来的税收增长提供保障。税收结构性的三个变化：一是提高直接税比重；二是提高个人税；三是减少生产经营过程当中的税收。这种转变，不但使税收结构优化，而且使税收分配功能发挥了重要作用。同时，优化税收结构，将更多地发挥收入分配作用。

五、经济新常态与货币政策的研究（国务院发展研究中心范建军观点）

（一）目前货币政策调控方面存在的问题

一个方面是缺简单、逻辑自洽、可操作的理论框架指导货币政策实践；二是对货币政策存在诸多认识误区，包括货币发行机构、作用和目标，货币政策调控机制理解，货币量化效应，基准利率调整，货币供应量及金融危机机理；三是缺乏合理可靠的统计体系作为货币政策决策的有力支撑。

（二）政策建议

基本结论是经济现在已经陷入通货紧缩。政策建议：一是调整到比较宽松的状态；二是在贷款方面，要保持一个软硬约束，比如日本走极端，导致了20年的低增长；三是要扩大财政赤字规模。

六、经济新常态与税收弹性的研究（上海市国家（地方）税务局副局长刘新利观点）

经济新常态下的税收弹性，有4个需关注的问题：一是税收、弹性与税负的六大特征；二是税收与GDP周期关系；三是税负变动趋势；四是税负未来走向。

（一）新常态下税收弹性与税负的六大特征

一是税收增长开始下滑，特别在数量级上进入了1位数增长阶段；二是税收经济弹性下降，逐步向GDP增长率回归；三是税负稳定，2015年可能要下降；四是第三产业税收比重持续提高，是产业结构调整优化的结果；五是直接税的比重上升，显示税制优化迹象；六是个人所得税占所得税比重持续上升，国家整体分配向个人倾斜。

（二）关于税收与GDP的周期关系

税收增长与GDP增长快慢是不一定的。周期关系表现：经济上行时，税收超过与GDP同速增长后，会以更快的速度增长，弹性大于1；在GDP到达最高

点时,税收也到达最高点;过交差点,税收增长会减速。总体上看,税收增长波动大于GDP波动。

货物和劳务税、所得税和财产和行为税三类税种影响不同。数据显示,主要的波动来源于所得税。

(三) 税负变化关系

中央税与地方税的关系,1994年提出提高两个比重,截至目前,中央税的比重提高了32个百分点,同时地方税的比重下降了32个百分点,效果已经达到。很明显,这种短期效应的中央收入爆增,非常危险,不可靠。

直接税与间接税关系,原来直接税和间接税是8:2,现在变为6:4,国际趋势则反过来是4:6,特别是发达经济体。

税负变化,从1994年的11%上升到21%,整整上升10个点。三个方面原因:产业结构正在优化,促进了税收的提高;税制结构,间接税比重高时,附加税、所得税进一步提高税负;广义资产结构包括资源资产和财产,随着资产量增加,税负还会提高。

(四) 税负未来变动趋势

公共需求,性质不是指政府需求,需要大家选择要不要做,如果做就提高税负。税负承受能力与公共支出效益相关,要有一个科学的评估,确定税负理性边界。结合文化基础和公共需求理性分析,税负未来方向将从目前20%的低税负向30%靠近,其中包括社保资金。国家发展进入中高收入阶段后,即越过中等收入陷阱后,再考虑向35%和40%走。

直接税与间接税比重,间接税在企业没有盈利之前就增加负担,会使很多有前途的小企业,倒闭在没有盈利状况下;直接税多,相对好一些。社保税应该尽快开征,关系基本社保,是一个很大的社会问题。

从税收经济弹性看未来税制 改革趋势

刘新利

本文的逻辑是：税收由经济、政策、征管三要素决定，由于政策和征管难于精准量化，所以主要谈税收经济问题，兼而讨论政策和征管影响。税收经济关系在此突出两大问题，一是弹性，二是税负。弹性是税收与GDP增长率之比，而税负是其绝对数之比，所以两者的成因是一致的，数量关系是确切对应的。从本质上讲，这两个问题又是同一性质问题。弹性与税负的成因，归根到底是税收的成因，是一个问题的不同表达形式，但弹性更多地显示税收与GDP的关系，特别是税收与GDP的周期关系。税负更多地表现征税的深度，或者说税收渗透影响经济的程度。基于对弹性和税负形成机理的分析，今天给各位领导和学界朋友汇报的是：新常态下我国税收弹性和税负的基本特征、税收与GDP的周期关系特点和形成机理、我国税负变动趋势、在数量上探讨未来税负总体水平和主要结构。

一、新常态下的税收、弹性与税负的六大特征

新常态下税收的主要特征与经济新常态高度吻合：

- (1) 税收收入进入中高速增长阶段，在数量级上进入一位数增长阶段；
- (2) 税收经济弹性下降，逐步向GDP的增长率回归；
- (3) 税负稳定，2015年可能下降；
- (4) 第三产业税源和税收比重提高，是产业结构调整的直接结果；
- (5) 直接税比重持续上升，反映出税制优化的迹象；
- (6) 个人所得税占所得税的比重上升，反映分配有向个人倾斜的大势。

我国经济发展新常态具有多重特征，主要特征包括：经济增速适度，与