

当代税收名家丛书

税改双轮驱动

——税收法定与税制改革

Tax Reform Driven by Two Wheels

汤贡亮◎著



中国财经
出版社

当代税收名家丛书

税改双轮驱动

——税收法定与税制改革

汤贡亮 © 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税改双轮驱动: 税收法定与税制改革 / 汤贡亮著. —北京: 中国财政经济出版社, 2017. 11

(当代税收名家丛书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7760 - 8

I. ①税… II. ①汤… III. ①税收改革 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 243778 号

责任编辑: 樊清玉等

责任校对: 张 凡

封面设计: 王 坦 王 颖

版式设计: 录文通

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.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

天猫网店: 中国财政经济出版社旗舰店

网址: <https://zgczjjcbs.tmall.com>

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10.375 印张 240 000 字

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 7760 - 8

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报电话: 010 - 88190414 QQ: 447268889



税收事业与社会进步的推动者

税收在当下的中国已经成为一门显学，这归因于社会的进步与时代的机遇。十九大后新时代中国特色社会主义思想指引税制改革与经济发展，逢此良机，我们策划出版了这套“当代税收名家丛书”。

何谓税收名家？这里所讲的税收名家特指那些为推动税收事业和社会进步而摇旗呐喊的公共知识分子们。他们之所以被称为“名家”，自然有其过人之处，正所谓“石可破也，而不可夺坚；丹可磨也，而不可夺赤”。作为公共知识分子，他们独立思考，谦卑不忘弘毅，勇于进谏政府，积极投身公共事务；作为公共知识分子，他们坚守理想，怀揣忧患意识，努力追求真理，具有现实主义批判精神。

“铁肩担道义，妙手著文章”，这是对名家们性情特征的最好注解。引经据典，追根溯源，播其声，扬其道，释其理，忘却一己之利益，弘扬社会之正气。他们将家国情怀、人文关怀融入广阔的社会经济实践。在现代法治社会的丛林里，他们有可能成为一种相对独立、具有社会正能量和影响力、代表社会良知和人

类理想的社会阶层。

我们对税收名家的遴选，其实并未有一成不变的标准，但始终秉承一项原则，即入选者必须勤于学、志于道、游于艺，在税收领域有相当造诣，其观点犀利，自成一派，非人云亦云之辈。入选者，或擅长财税法制，或精通大数据治税，或融汇会计与税收，或执著于税收治理……他们关注于世界、国家、人类、民族、社会的进步，其观点闪烁着独特的伦理之魂和道德之光。

本套丛书的每一分册均具有两大结构：一是学术研究篇，二是人文情怀篇，即从这两个视角反映入选者的学术思想和人文情怀。我们期待各路神仙指点，更希望结识、聚集各方神圣。

最后，让我们为那些推进国家治理和社会进步而坚守理想、永不言弃的公共知识分子们点赞，正是他们的思想和行动辉映着时代的曙光。

“当代税收名家丛书”策划人 樊清玉

Qingyuf@sina.com

2017年10月

前言

中国财政经济出版社新辟“当代税收名家丛书”，我很荣幸地被邀请列为作者之一，谨此表示感谢，同时，借此机会梳理一下我从事税收教学和科研、融入财税改革大潮几十年来的研究成果和心得体会，与广大读者交流，恰也是很有意义的事。

我 1964 年从上海位育中学毕业考入中央财政金融学院（现中央财经大学）财政系，从此与财政税收结缘。

难忘的是在我 1992 年回到母校中央财经大学后，恰逢财税改革大潮的蓬勃兴起和发展，使我有机会于 1993 年年初参与了国务院研究室主持的“财税改革研究”课题的研究工作，以后又有机会直接参加或主持、承担了财政部/世界银行“中国增值税分项目实施方案”“中国增值税转型问题研究”，国家税务总局/世界银行“加入 WTO 后中国税收法制体系的改革和完善研究”“中国税法监督基本问题研究”，国家税务总局/联合国开发计划署和财政部“中国税收基本法研究”，中国法学会“财税宏观调控立法研究”，中国税务学会“税收中性与税收调控问题研究”，财政部“个人所得税费用扣除项目及标准问题研究”，中国税务学会学术研究委员会“加快企业所得税两法合并的研究”“供给侧结构性改革与全面‘营改增’背景下地方税体系完善的研究”，中国国际税收研究会“积极借鉴国外地方税制建设经验，加快完善优化我国地方税收体系研究”等课题的研究（收

入本丛书的多篇文章摘自这些课题的研究成果)。

细心的读者可以发现,以上各项课题基本上围绕“税制改革”与“税收法治”展开的。面对税制改革与税收法治建设千载难逢的良机,中央财经大学和中国财政税务界、中国财税法学界活跃的学术平台和财税学人的责任感使我愈发关注财税改革与财税法治的一系列理论与实践问题,承担了一个接一个的研究课题。我们为自己的研究成果可能对中国的财税改革和财税法治尽绵薄之力而感到兴奋,同时,特别深切地感受到了中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出的“落实税收法定原则”“建立现代财政制度”“完善税收制度”的无比重要性。

“改革开放是决定中国命运的一招”^①。中国自1978年掀起的改革开放大潮及其给中国带来的巨大变化,无疑是20世纪后半期以来世界范围内最具影响力的伟大事件之一。税收收入是财政收入的主要来源,税收制度的改革是中国经济体制总体配套改革的一个重要组成部分。可以说,税制改革是一个永恒的主题,任何一个国家的税收制度总是要植根于一定的经济社会环境并随着经济社会环境的变化而作出调整或改革。完善税收制度是全面深化改革的关键环节——建立现代财政制度的重要内容。

回顾中国1994年以来税制改革的历史,我们可以清楚地看到:正是1993年召开的中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,才使1994年及以后中国的税制改革迈上了创新之路。1994年税制改革的重要成就和深远影响已为大家充分肯定,使得适应社会主义市场经济体制的税收体制初步形成。而2003年10月中共十六届三中全

① 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年版,第368页。



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》推出了新一轮税制改革：这就是我们亲自经历的个人所得税改革（工资薪金所得费用扣除额的调整）、取消农业税、增值税由生产型转为消费型和增值税转型在东北等地区的试点以及内外资企业所得税“两法合并”等多项改革。

特别振奋人心的是2013年11月中共十八届三中全会通过的《决定》指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱”“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障”，提出要“落实税收法定原则”“建立现代财政制度”“改进预算管理制度”“完善税收制度”。《决定》从国家治理的总体视角，站在前所未有的历史高度给予财政税收全新的定位，并以建立与现代国家治理体系和治理能力相适应的现代财政制度的全新理念对深化财税体制改革做出了全面、系统的部署。正是在这样的背景下，我国“营改增”改革、房地产税改革、环境保护税改革、资源税改革等正在全方位展开，积极推进，税制改革对中国社会经济生活的影响现正日益显现出来。

几十年来财税改革的实践证明，财政税收工作由于其本身的特性决定必须要有财政税收法律引领，政府征税必须要有法律依据，财政税收工作与财政法、税法是紧密联系、须臾不可分离的。政府预算法治化和税收法治化是实现财政法治化的基本途径。为进一步推进我国社会主义市场经济体制的发展，积极推进税收法治化进程已经成为决定我国未来税制改革方向的一个根本性因素。中共十八届三中全会通过的《决定》将“落实税收法定原则”在党的文件中第一次公开表述，意义非同寻常，使我国财税与财税法学界感到分外振奋。我们欣喜地感受到了税收法定的时代张力，税收法定原则已被我国现行立法实践所确认。

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议表决通过的《立法法修正案》，其中第八条原先规定的实行法律保留的“税收基本制度”被进一步细化为“税种的确立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”，且单列为第六项，位次居于公民财产权保护相关事项的首位，这使税收法定原则在法律层面得到更为清晰、更为明确的确定。而后，《关于贯彻落实税收法定原则的实施意见》明确提出，“税制改革依法前行”。新开征的税种（及原三个已经全国人大立法的税种）须经全国人大立法，并大致规划在2020年全面落实税收法定，这就从法律上框定了未来税制改革必须遵循的原则，也成为评判税制发展的准绳，在依法治税与税制改革问题上一切与税收法定相违背的问题都要在深化税制改革和税收法治化进程中不断加以解决。推进我国现代财政制度建立、深化税制改革、推进国家治理现代化的税收法定原则的实现路径已经清晰地展现在我们面前。

当前深化税制改革与落实税收法定原则、加强税收立法应是相互推动、相得益彰的。只有税制改革推进了，到位了，税制要素才能统一、规范，才能推动税收立法。中共十八届四中全会提出“重大改革要于法有据”。税制改革与税收法治犹如车之两轮、鸟之两翼，只有并行不悖地推进税制改革与税收立法，落实好税收法定原则，才能推动财税体制改革在更高层面上取得新的进展，真正发挥好“国家治理的基础和重要支柱”的职能作用。

据于此，我将本书以“税改双轮驱动——税收法定与税制改革”为题，框定了本书的内容，第一部分学术研究篇包括上篇税收法定（含落实税收法定原则的理论与实践意义，关于税法监督、税收基本法、税收征管法研究），下篇税制改革（含税制改革以及国际税改趋势等）；第二部分为人文情怀篇。本书各章将我在20世纪90年代以来对税收法定原则、税收基本法（税



法通则)、税法监督的理论探讨以及关于税制改革的理念和各项具体税种税制改革的研究(如增值税、消费税、个人所得税、企业所得税、房地产税、地方税体系的改革与完善等),以“落实税收法定原则的理论与实践意义”“税制改革依法前行”等为题呈现给广大读者。

期望读者能从本书中体会到:“深化税制改革→建立现代财政制度→推进国家治理体系和治理能力现代化”和“深化税制改革↔落实税收法定原则”的内在联系。税收问题的解决,希望以法来规范,要靠深化改革与落实税收法定原则。我国当前正在进行的深化财税改革、加强财税法治、建设现代财政制度的努力,正是在打通由法治财税走向法治中国的圆梦之路上的探索,在中国的财税事业和改革发展史上具有里程碑意义和价值。

感谢为中国财税改革与财税法治建设事业、为中国税收教育事业矢志不渝、不懈努力的中国财税学人及中国税务学会、中国国际税收研究会、中国财税法学研究会、中国税收教育研究会的各位领导和同仁。

感谢母校中央财经大学,感谢中央财经大学财政税务学院各位老师和我的妻子李淑湘教授一直以来对我的教学、科研事业的无私支持。

感谢中国财经出版传媒集团中国财政经济出版社对财政税收事业的无私奉献。感谢中国财政经济出版社会计分社樊清玉社长对本书出版的独特创意、热情支持和精心编辑,感谢会计分社夏志禹、罗伶一编辑的辛勤工作。

汤贡亮

目录

第一部分 学术研究篇

上篇 税收法定

第一章 落实税收法定原则的理论与实践意义	(5)
一、对税收根据理论主要观点的评析：政府征税应 凭借税收法律	(5)
二、坚持税法至为重要的基本原则 ——税收法定主义原则	(10)
三、税收法定原则的时代张力与实现路径	(15)
四、推进税收立法，完善税法体系，深化税制改革	(21)
五、中国税制改革：迈向国际化与法治化的趋势 ...	(28)
六、税收授权立法亟须调整	(32)
七、试论深圳前海税收立法试点改革设想	(35)
八、两岸贯彻税收法定原则的实践与借鉴	(42)
第二章 税法监督、税收基本法、税收征管法研究	(52)
一、税法监督的价值目标和应当遵循的基本准则 ...	(52)

- 二、关于完善我国税法立法监督、执法监督和司法
监督机制的探讨 (57)
- 三、税制改革呼唤税收基本法 (70)
- 四、纳税人权利保护与《税收征管法》的修订 (83)

下篇 税制改革

第三章 税制改革依法前行（上） (97)

- 一、正确认识税收调节机制在调整国民收入分配格
局中的职能作用 (97)
- 二、税收中性与税收调控 (107)
- 三、依法治税，实现税收与经济的良性循环 (121)
- 四、世界性税制改革的相关理论评析与中国现行税
制的进一步完善 (129)
- 五、着眼入世 调整税制 (138)
- 六、关于入世后加强中国农业保护和推进农业税收
制度改革的思考 (142)

第四章 税制改革依法前行（下） (147)

- 一、中国实施增值税转型问题研究 (147)
- 二、我国增值税转型试点经验与转型方案选择 (158)
- 三、“营改增”前瞻性研究与推进增值税立法 (162)
- 四、从消费税职能定位看“营改增”全面实施后的
消费税改革 (171)
- 五、个人所得税费用扣除项目及标准问题研究 (179)
- 六、论中国大陆个人所得税制的进一步完善
——兼及两岸个人所得税制的比较与借鉴 (189)
- 七、新企业所得税法：中国市场经济体制迈向成熟
和规范的标志 (195)



八、关于合理划分税收立法权与税收管理权的思考	(199)
九、赋予省级政府（人大）适当的税政管理权与完善地方税体系 ——兼论推进《税收基本法》立法的必要性 ...	(206)
十、供给侧结构性改革与全面“营改增”背景下 地方税体系的完善	(211)
十一、房地产税改革应遵循税收法定与税收公平原则	(221)
十二、关于加快房地产税立法并适时推进改革的若干思考	(226)
十三、中国大陆开征遗产税的探讨 ——兼论海峡两岸遗产税“设想”与“税制” 的比较	(234)
第五章 国际税改趋势	(246)
一、关于国际税改趋势与国际税收治理规则 ——对廖体忠、龚辉文主题发言的点评	(246)
二、反避税立法、管理与前景展望	(251)

第二部分 人文情怀篇

一、财税天地中的深耕者 王敏（中国税务杂志社）	(265)
二、融入财税改革的时代浪潮 ——访中央财经大学税务学院院长汤贡亮教授 尹情（财政监督杂志社）	(272)
三、建立现代财政制度，深化财税改革	

——对十八届三中全会公报有关内容的解读

孙晓璇（人民日报海外网）（279）

四、学而不厌 诲人不倦

——访中央财经大学税务学院院长汤贡亮教授

时茗 王洋（06 税务）（289）

五、传承与希望

——致青年税收学人（在首届全国中青年税收学术
研讨会上的致辞）

汤贡亮（292）

附 录 学术概览（296）

一、著作年表（1989 年—2017 年 5 月）（296）

二、论文简表（1993 年—2017 年 5 月）（300）

三、主要社会活动、科研课题、获奖情况（308）

第一部分
学术研究篇



上篇

税收法定