

高培勇 著

税收热点

面对面(1)

- 城镇化进程：全面考量中国税收
- 调整或重构税制体系总体格局
- 理解“十二五”税收改革规划
- 揭开税负与物价关系的面纱
- 谁是中国的纳税人？
- 一次“一举多得”且“多方共赢”的改革实践
- 物业税究竟离我们有多远？
- 增值税真的要“一统江湖”吗？
- 开征物业税：到底谁说了算？
- 把握好“十二五”时期的税制改革背景

中国税务出版社

高培勇 著

税收热点

面对面^(I)

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收热点面对面. I /高培勇著. --北京:中国税务出版社,2012.3
ISBN 978-7-80235-768-6

I. ①税… II. ①高… III. ①税收管理-中国-问题解答
IV. ①F812.423-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 039579 号

版权所有·侵权必究

书 名:税收热点面对面(I)

作 者:高培勇 著

责任编辑:黄 琳

责任校对:于 玲

装帧设计: 盛世光
shijieguang.com

出版发行:中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编:100038

http://www.taxation.cn

E-mail:swcb@taxation.cn

发行中心电话:(010)63908889/90/91

邮购直销电话:(010)63908837 传真:(010)63908835

经 销:各地新华书店

印 刷:北京天宇星印刷厂

规 格:880×1230 毫米 1/16

印 张:9

字 数:135000 字

版 次:2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月北京第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80235-768-6

定 价:20.00 元

如有印装错误 本社负责调换

前言

我一直喜欢写随笔。不过，以往写的随笔，主题多半不定，也不那么系统。当然，最重要的是，未能瞄准一条主线而长期蹲守，形成可持续的系列。

从2010年1月起，应《中国财经报》之邀，我开始定期为其税收版“名家专栏”写以税收为主题的随笔。按照最初的约定，以大致每双周一篇的频率写下来，迄今共完成了40多篇。

当回过头来将这两年所发表的随笔整理并汇集一起时，我不无意外地发现，它们大都是围绕当时的税收热点或税收大事而选题、思索、写就的。这些随笔，无异于中国税收前行历程的即时跟踪和实景透视。

在我的视界中，税收从来都是一个极具综合性、牵一发而动全身的重要经济社会范畴。在今天的世界上，居民个人也好，企业法人也罢，甚至包括政府机构和其他部门在内，无论身居什么样的地位、属于哪一类群体、扮演什么样的角色、履行哪一种职能，都不能逃脱税收的牵动或游离于税收的覆盖范围之外。而且，经济越发展，社会越进步，税收的牵动作用越凸显，税收的覆盖势头越强化。这既是税收本身所具有的特殊品质，也是贯穿于整个人类社会的基本规律。

也许正因为如此，这些年来，伴随着中国经济社会的快速发展和进步，呈现在中国人眼前、招致中国人关注的税收热点越来越多了，发生在中国人生活之中、对中国人带来重要影响的税收大事越来越多了。循着税

收这条线索来回望以往走出的轨迹或前瞻未来前行的道路，你所能看到的，绝非仅仅税收自身的变化，而是整个中国经济社会的变迁。因而，透过税收看经济，通过税收观社会，将税收作为一面镜子，把一个个税收热点和一件件税收大事拼接起来，并以此为基础，还原出一幅幅生动而完整的税收发展图景、经济发展图景、社会发展图景，可能是把脉中国经济社会发展进程的恰当选择。

考虑到这一切，便有了将这些以税收为主题的随笔结集出版的念头。得益于中国税务出版社的支持和帮助，便有了读者面前的这本《税收热点面对面（I）》。

高培勇

二〇一二年元月于北京

目 录

要布局好结构性减税“棋子”	(1)
一次“一举多得”且“多方共赢”的改革实践	
——写在“成品油税费改革”一周年之际	(4)
什么是中国现行税制的“软肋”?	(9)
此物业税与彼物业税	(12)
物业税究竟离我们有多远?	(14)
改革十字路口上的个人所得税	(17)
税收宣传亟待对接百姓生活	(21)
限行·治堵·节能减排·燃油税	(25)
还是要指望于税收出“实招”	(27)
静心体味 2010 年的税收改革	(30)
可否来个税制与征管“双管齐下”?	(33)
剥开缠绕在税负问题上的种种谜团	(36)
增值税真的要“一统江湖”吗?	(39)
中国何时能征直接税?	(42)
开征物业税:到底谁说了算?	(45)
以税收来“治堵”,如何?	(48)
把握好“十二五”时期的税制改革背景	(52)
城镇化进程:全面考量中国税收	(55)
盘点“十一五”税改规划进程	(58)

究竟是什么障碍了缓解收入分配矛盾的通道？	(61)
调整或重构税制体系总体格局	(64)
能否不再让规划条款第三次“搬家”？	(66)
高度关注海关税收	(68)
到了必须攻破征管“瓶颈”的时候	(71)
减税须从认清政府收入格局做起	(74)
先有财产税，后有房地产税	(78)
税制结构差异惹的祸？	(81)
税收改革须有顶层设计	(84)
理解“十二五”税收改革规划	(87)
告诉人们一个全面而真实的税收世界	(91)
“纠结”状态下的次优选择	(93)
迈出走向综合与分类结合的脚步	(96)
可否跳出现行税制的局限来谋划征管？	(98)
揭开税负与物价关系的面纱	(102)
房产税改革试点的命运	(105)
谁是中国的纳税人？	(109)
能否变“隐含”为“透明”？	(112)
税收“乱象”面面观	(115)
如果是中国，我们能做什么？	(118)
房产税：到了真正较劲的时候	(120)
增值税“扩围”，有什么可以期待？	(123)
到底该减哪些税、谁的税？	(126)
为富人多纳税开凿制度通道	(129)
积极财政政策的重心将转向减税	(131)
结构性减税要对接税制改革方向	(134)

要布局好结构性减税“棋子”

在过去一年多的反金融危机实践中，作为积极财政政策的两大工作线索之一，结构性减税一词不胫而走且扮演了十分重要的角色。进入2010年，在继续实施的积极财政政策的“棋盘”上，显然少不了与结构性减税有关的“棋子”的布局。

问题是，2010年的结构性减税，不仅要立足于经济形势已经发生重大变化的新背景，而且，要同已经密集出台的一系列减税举措相衔接，故而，它肯定要凸显出一些不同于以往的新特点。

梳理一下过去一年多来的结构性减税举措可能是必要的。这可以分为2008年和2009年两个预算年度来说。

2008年推出的减税项目共有10个，涉及大约2800亿元的税收收入规模。其中包括：内外资企业所得税法合并、提高个人所得税工薪所得减除费用标准、暂免征收储蓄存款和证券交易结算资金利息个人所得税、降低住房交易环节税收负担、调高部分产品出口退税率、取消和降低部分产品出口关税、下调证券交易印花税税率并改为单边征收、调整汽车消费税政策、允许困难企业阶段性缓缴社会保险费、降低四项社会保险费率等。

在此基础上，2009年推出的减税项目共有9个，涉及大约5000亿元的税收收入规模。其中包括：全面实施消费型增值税、实施成品油税费改革、取消和停征100项行政事业性收费、进一步完善新企业所得税法、继续调高部分产品出口退税率、取消和降低部分产品出口关税、继续实施降低证券交易印花税税率及单边征收政策、继续暂免征收储蓄存款和证券交易结算资金利息个人所得税、继续实施降低住房交易税收政策等。

可以看出，迄今为止的减税项目，大致可以分作两个层次：一是植根于既有税改方案而实施的减税；另一是着眼于应对金融危机而实施的减税。前

者如内外资企业所得税合并、全面实施消费型；后者如降低住房交易环节税收负担、暂免征收储蓄存款和证券交易结算资金利息个人所得税。前者早已写入了新一轮税制改革方案，属于制度安排性质。无论有无金融危机的发生，它们都要启动、实施。只不过，或是金融危机的发生拨快了它们的启动、实施时间表，或是金融危机的发生与它们的启动、实施具有了时间上的巧合；后者则属于权宜之计、临时措施。完全是因金融危机的发生、基于反金融危机的需要而推上了启动、实施的平台。

注意到两个层次减税项目的差异，可以认定，对于它们，在2010年，应当根据变化了的形势而“区别对待”：植根于既有税制改革方案的减税项目，不仅要继续实施，而且要长期实行下去的。着眼于应对金融危机的减税项目，则要随着形势的变化和实施期限的结束而做“相机安排”。这即是说，在我国的经济已经率先回升向好、宏观调控的目标已经有所调整之时，单纯用于反金融危机目的的减税项目是可以也应当随之取消或做出新的安排的。

其实，除了上述的两个层次之外，还可有第三个层次的减税项目：伴随于新形势、新变化的减税。2010年毕竟不同于2008年、2009年，后金融危机时期也毕竟不同于金融危机之前、金融危机之中，因而，根据2010年以及后金融危机时期的新形势、新变化而或对既有的税制改革方案做相应调整，或推出新的适应新形势、新变化的减税项目，不仅是必要的，而且是必须的。照我看来，相对于前两个层次而言，起码在2010年，我们关于结构性减税的讨论重点或重心，应当放在第三个层次上。在这方面，我们可做的文章不少。

比如，基于更加注重推动经济发展方式转变和经济结构调整的需要，可以着手研究并谋划推进增值税的“扩围”行动：在全面实行消费型增值税的基础上，将增值税的覆盖范围扩大至建筑安装和交通运输业领域，甚至扩大至所有服务业领域。从而，实现不同产业之间税收负担的大致均衡。

再如，基于更加注重改善民生、保持社会稳定和谐的需要，可以着手研究并谋划推进个人所得税的“综合制”行动：采取实质性的举措，尽快增大综合计征的分量，加速奠定实行综合计征的基础。以此为契机，实施“个性化”的所得费用扣除并将其调整制度化。从而，让高收入者比低收入者多纳税并以此调节居民之间的收入分配差距。

收“治乱”之效。

还如，基于更加注重提高经济增长质量和效益的需要，可以着手研究并谋划推进资源税改革和开征环保税或“碳税”的行动：结合节能减排的目标并参照国际经验，加快实施新的资源税改革方案步伐，建立适合中国国情的环保税或碳税制度。从而，为实现 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放较之 2005 年下降 40% ~ 45% 的目标打下相应基础，积极应对气候变化，建设资源节约型和环境友好型社会。

诸如此类的事项还可列出许多。上述的以及可以继续列出的事项，事关税收制度与整体经济社会环境的彼此匹配，牵动 2010 年以及“十二五”经济社会的发展大计，必须仔细权衡，全面谋划。以此为基础，求得结构性减税与新一轮税制改革方案和经济社会发展战略的融合与统一。

（原载《中国财经报》，2010 年 1 月 19 日）

一次“一举多得”且“多方共赢”的改革实践

——写在“成品油税费改革”一周年之际

从获得实践层面推进的意义上讲，中国的税费改革发端于1998年。改革的突破口，最初圈定的，便是将与公路使用行为有关的政府收费改为征税。当时的基本思路是：以开征燃油税的办法替代交通建设和建设系列的公路养路费、公路客货运附加费、公路运输管理费、航道养护费、水路运输管理费、水运客货运附加费以及地方用于公路、水路、城市道路建设和建设方面的部分收费。因此，与公路使用行为有关的税费改革，也被称作“燃油税费改革”。

然而，燃油税费改革的推进过程却让人们大跌眼镜：先是受制于《公路法》修订上的进展迟缓，继而又遭遇国际市场油价的飙升，燃油税费改革被一再地拖延下来。税费改革的突破口，也因此转到了农村税费改革上。

这一拖，就是10年。

10年过后，当我们迎来国际市场油价大幅回落的契机而谋求再次启动改革的时候，却不无意外地发现，无论税费本身，还是整个经济社会环境，都发生了极大的变化。这些变化，使燃油税费改革面临的问题更加复杂化了：

比如，税费改革的最初动因，意在“治乱”——通过将“五花八门”的各种政府收费改为征税，降低企业和居民的负担。但是，随着以农村税费改革为代表的各项税费改革的推进，税费改革同政府收入行为及其机制挂钩，从而被赋予了规范政府收入行为及其机制的意义。在规范的政府收入行为及其机制的框架内，收费也好，征税也罢，都是政府取得收入的形式，都要建立在依法（规）收取或征收的基础上。它们之间，只有形式的不同，而无本质的差异。这就意味着，规范政府收入行为及其机制，并非只有“费改税”一条道，即便在收费的形式下，同样可以通过将其纳入规范化的机制轨道而

收“治乱”之效。

再如，如前所述，燃油税费改革的最初思路，是所谓“一对多”的“对应调整”——用开征一种新税的办法，来归并或覆盖现存的与公路使用行为有关的各种收费。其基本的取向，无非是将现存的收费归并到开征的新税——燃油税之中，以一个表面看似规范的形式来覆盖以往相对混乱的内容。然而，随着针对开征燃油税问题而展开的调研的不断深入，特别是围绕燃油税内涵与外延而在国际范围内进行的多方求证，如下两类不同性质的燃油税逐渐进入人们的视野：作为一般性收入、可统筹安排于各项政府支出的燃油税和作为专项收入、须专款专用于公路的维修或建设支出的燃油税。两类燃油税的目的和作用并不相同，前者所瞄准的，是燃油或燃气的生产、销售或零售的数额或数量，意在实现同其他税种基本无异的目标，是“名”、“实”相符的燃油税；后者所瞄准的，则是政府的公路维护或建设支出规模，意在实现有别于其他税种的特殊目标，因而是“名”为燃油税、“实”为养路或修路费。而且，在当时，前者已经存在于我国税制体系之中，后者则属于我国税制体系的“缺项”。两相比较，究竟要用怎样的燃油税来取代既有的各种收费，不能不让人们反复思量。

又如，最初的燃油税费改革方案，只是围绕着公路的使用行为并在公路使用行为的“小天地”内谋划的，或者说，是就公路使用行为论公路使用行为。但是，这些年来，随着科学发展观在我国的全面树立和贯彻落实以及低碳经济理念在全球范围内的兴起，作为一种新的政策目标，节能减排已经日渐融入我们的社会生活。控制燃油消费，自然在节能减排的视野之内，故而，原来专注于公路使用行为的燃油税费改革，也由此与节能减排的目标连接起来。当两方面的政策目标叠加之后，原有的燃油税费改革方案，也不能不随之做全面而系统的调整。

还如，与公路使用行为有关的税费之间的对应调整，无疑要带来相关管理部门之间的职能转移。在我国现行体制下，职能的转移自然意味着编制的变化和机构的兴亡。这又要涉及相关地区、相关部门和相关人员的既有利益格局的调整。应当说，在最初谋划燃油税费改革的时候，有关利益格局的调整问题，已经进入视野，但相对而言，那时涉及的人员规模还不大。10年过

后，一方面，在整体上，政府机构的编制进一步膨胀了；另一方面，因公路养路费等六费以及其他相关收费的征稽体制一直处于“未定”或“待变”状态，给不少人提供了利用这一渠道“转换身份”的潜在机会，故而，发生在公路收费征稽机构的编制膨胀速度又远高于其他机构。其结果，到2008年末，燃油税费改革涉及的人员安置规模，已经高达46万人之多。

再如，在20世纪90年代末期，无论是国际市场油价的波动程度，还是我国的燃油需求量，都远未达到今天的水平。随着近几年国际市场油价的巨大波动和我国燃油需求量的急剧膨胀，国内燃油价格的调整也日渐频繁并越来越牵动人心。作为影响油价的重要因素之一，燃油税费改革肯定要同燃油价格的形成机制相衔接。故而，在理清燃油价格形成机制的基础上，将燃油税费改革与燃油价格机制改革联系起来，从而实现两者的联动，便成为一种当然的选择。

诸如此类的变化，还可列出很多。所有的这些变化，实际上向我们揭示了一个重要事实：在今天的中国，燃油税费改革已不限于税费改革范畴，甚至超出了财税管理领域，而是事关整个经济社会发展的多元变量。既然牵一发而动全身，有关它的改革方案，不能不通盘考虑、整体谋划，争取“一举多得”、“多方共赢”。

我国从2009年1月1日起实施的成品油税费改革方案——“取消养路费”和“调整消费税”联动，正是基于这样的背景而出台的。这一方案的基本内容概括如下：在取消公路养路费等相关收费的同时，在现行消费税的框架内，通过提高其中的汽油、柴油等成品油的单位税额，将来自原有公路养路费等相关收费的收入转换为现行消费税的收入，从而实现原有公路养路费等相关收费与现行消费税的“对应调整”。有别于以往的历次方案，它的突出特点或倾向，就是谋求并实现“一举多得”的综合目标，构建“多方共赢”的利益格局。

循着上述线索反观为期一年的改革实践，应当说，改革的目标已经初步实现：

第一，取消公路养路费等六费和二级公路收费并将其纳入现行消费税框架，从而实现“收费”与“征税”之间的成功转换，不仅在形式上完成了追

求多年的“一对多”的费税“对应调整”任务，实现“治乱”的目标，而且，更为重要的是，以形式上的规范为契机，实现了建立在规范的政府收入行为及其机制基础上的内容上的规范。从形式到内容，两个层面的规范相叠加，可以说是成品油税费改革的一大成功之处。

第二，将公路养路费等六费和二级公路收费纳入现行消费税框架，避免增设“新税”，有助于简化税制，而且，在此过程中，费税之间“对应调整”之后的负担规模在总体上还有所减轻，从而把简单的“费改税”安排转化为“结构性减税”的行动，成为积极财政政策的一个重要内容。在全球性金融危机的背景下，成品油税费改革对于实现我国经济率先回升向好，发挥了不可或缺的重要作用。

第三，在取消公路养路费等六费和二级公路收费的同时，通过较大幅度提高成品油消费税税额标准，不仅把税收的征收与油价的升降对接起来，体现了税收对油价的调节功能，而且，通过“多用油多缴税，少用油少缴税”机制的巧妙设计，体现了税收对燃油消费的引导作用。这在实际上，已经把节能减排融入原有的燃油税费改革目标之中，从而实现了规范政府收入行为及其机制和节能减排这两个政策目标。

第四，在改革过程中，既通过财政支出一翼的相应安排，对包括种粮农民、部分困难群体和公益性行业在内的相关群体发放补贴而保障了这些特殊群体的利益，又通过内部转岗、考试转任等办法对原有交通收费稽征人员进行了妥善安置，从而在照顾多方利益的前提下，保证了改革的顺利推进和各项综合性改革目标的同时实现。

第五，抓住国际市场油价短时回落的时机，将构成燃油价格的税收、成本、利润等因素一一梳理，并以此为基础，重新核定成品油消费税税额标准，进而将其作为一个楔子植入成品油油价，让成品油价格、税收、成本和利润等相关因素高度透明、彼此联系，对于理顺并建立市场经济条件下的成品油油价形成机制，具有基础性的作用。

当然，成品油税费改革也并非十全十美，仍有待进一步研究并加以完善的必要。特别是在当前大发展、大变革、大调整的国际格局中，燃油税费的改革更应与时俱进，并具有国际和宏观视野。

在笔者看来，当前最值得关注的是，如何进一步强化成品油消费税的节能减排功能？应当承认，成品油税费改革融入了节能减排的目标，但是，它毕竟是在总体上保持原有燃油收费负担不变甚至有所减轻的条件下推出的，故而，它的变动，同全球气候变暖背景下的节能减排的要求相比，还存在较大的距离。通过成品油消费税税额的进一步提升，让成品油价格更加贴近资源能源类产品的稀缺状况，从而更加强化成品油消费税的节能减排功能，是我们下一步必须致力的目标。

（原载《涉外税务》，2010年第1期）

什么是中国现行税制的“软肋”？

不久前，一位级别很高的领导同志给我提了一个问题：新一轮税制改革推进至今，下一步要解决的主要问题是什么？本来是专业领域内的一般性问题，却让我一时语塞，思考良久。

从中共十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》到尚处于最后一年实施期的“十一五”规划，有关税制改革的安排，都是其中的一个重要组成部分。在过去的七年中，有关新一轮税制改革的行动，也一直在紧锣密鼓地向前推进着。然而，七年之后，当我们回过头来仔细地盘点迄今为止的税制改革进程并由此谋划未来的税制改革蓝图时，立刻进入视野的，是如下的基本事实：绝大部分的税制改革任务如增值税、企业所得税、出口退税、燃油税、资源税等等，或是已经完成，或是可望于今年启动。但是，除此之外的两个税种——个人所得税和物业税——的改革，不仅至今尚未完成，而且，也不可能指望于年内有启动。这就意味着，围绕这两个税种的改革行动，起码要拖至“十二五”期间来完成了。

有必要重读一下“十一五”规划中有关这两个税种的改革方案。对前者的表述是：“实行综合和分类相结合的个人所得税制度”。对后者的表述为：“改革房地产税收制度，稳步推行物业税并相应取消有关收费”。

毋庸置疑，上述两个税种的改革之所以能够进入“十一五”规划，是因为，它们系现行税制体系中亟待完善的项目。上述两个税种的改革之所以未能如期在“十一五”期间完成，又是因为，它们是新一轮税制改革方案中实施难度最大的项目。

颇有趣味的是，上述两个税种，在税理上，都属于直接税。而且，都属于针对居民个人纳税人征收的直接税。相对而言，已经完成或有望于年内启动改革的税种，则属于间接税。或者，即便属于直接税，也系针对企业而非

针对居民个人纳税人征收的直接税。

在中国的现行税制体系中，直接税占比低而间接税占比高，两者间的配置极不均衡，既是一个基本国情，也是一个基本矛盾。因而，改革开放以来的历次税制改革，几乎都将逐步提高直接税占比、相应降低间接税占比，从而实现税类或税种配置上的大致均衡，作为一个重要议题。但时至今日，以2008年为例，在全国57862亿元的税收收入中，包括个人所得税和企业所得税在内的直接税收入占比，不过27.6%。其中，真正针对居民个人征收的个人所得税收入占比，仅为6.4%。

进一步地观察还可发现，现行的个人所得税，尽管以居民个人为纳税人，但是，由于它实行分类所得税制且采用间接的征管办法——代扣代缴制，故而也不属于完全意义上的针对居民个人征收的直接税。拟议开征的物业税，实质是财产税系的一个税种。针对居民个人征收的财产税，又是现行税制体系中的“空白”之地。在中国，开征物业税即意味着开征财产税。这实际上告诉我们，在中国的现行税制体系中，基本没有完全意义上的直接税。

这是一个非常重要的判断。它不仅牵涉到中国税收在经济社会发展中的功能定位，而且推演至宏观层面，它更事关当前中国一系列重大经济社会问题的破解。

现代税收的功能已经被高度概括为三个：组织收入、调节分配和稳定经济。税收的基本功能当然是为政府取得收入。但是，在它介入GDP分配并为政府取得收入的过程中，事实上也改变着原有的GDP分配格局以及原有的国民财富分配格局。所以，税收的另外两个十分重要的功能，就是调节居民之间的贫富差距和熨平经济的周期性波动。

更进一步看，现代税收的上述三个功能，是分别由不同的税种来担负的。由诸税种所构成的税制体系就像是一个交响乐队。虽然每个税种的共同任务都是取得收入，但相对而言，直接税较之间接税，具有更大的调节分配和稳定经济的作用。间接税较之直接税，则具有更大的组织收入作用。在现代经济社会中，随着调节分配和稳定经济的税收功能日趋重要和愈益凸显，打造一个融收入与调节、稳定功能于一身的“功能齐全”的税制体系，已经成为各国税制建设的共同目标。过去一年多来的旨在反金融危机的全球性税收政