

四、统筹推进增值税和企业所得税改革降低企业税负

解读报告指出,按照税收中性原则,深入推进增值税改革,进一步健全抵扣链条,优化税率结构,完善出口退税等政策措施,构建更加公平、简洁的税收制度。同时,要密切关注国际税改动态,审慎评估和研判国际税制发展趋势,进一步完善企业所得税制度。

特朗普减税方案的出台,引发了我国进一步减税的讨论。中美税制存在明显差异,美国税制属于典型的直接税制,降低所得税是特朗普减税的唯一选择。我国税制以间接税为主,企业所得税并非企业税负的关键痛点,我国减税应以降低间接税为主,降低增值税、提高增值税税负公平是重点。

着力推进增值税建设。一是研究优化税率结构。建议国家适时将三档基本税率向二档基本税率甚至单一基本税率简并,同时设置辅助调节税率,绝大部分商品服务适用基本税率,少数需要调节或照顾的商品和服务适用高税率或低税率。基本税率设定需考虑和兼顾财政承受力和社会承受力。二是规范税收制度。全面清理过渡性减税、免税优惠政策措施,尽可能减少增值税减税、免税政策安排,以彰显增值税中性特征。同时,要加快增值税立法,改革中央与地方增值税分享方式。

新时代财税体制改革的三大新变化

杨志勇

党的十九大报告中关于加快建立现代财政制度的表述是原则性的,非常凝练。作为财政科研人员,我们应当对此进行深入研究,为建设社会主义现代化强国贡献一点智慧。

一、要求全面加快建立现代财政制度

财税改革牵一发而动全身,不仅仅自身改革要取得突破,而且还要对经济社会的发展起到应有的推动作用。评估财税改革的进程可以看改革任务完成的数量,也应该尊重财税改革自身规律并稳步推进。稳步推进和改革进程需要协调好,不能只是稳步不改。十九大报告明确提出“加快建立现代财政制度”,这是对建立现代财政制度的进程、速度提出了新的要求,这就要求在财税体制改革进程中,必须对过去那种通过碎片式的财税改革措施倒逼行政管理体制改革的思路进行调整。2009年开始推行的财政省直管县体制改革,不能达到推动行政管理体制改革的目标。重要的财税改革看准了就要去做,完全可以从行政管理体制改革入手,财税改革的进程可能会更快。

国家治理现代化需要发挥、突出财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。当前财政部门的职能与此要求还不相适应,需要尽快加以调整,从而让财税改革得到更强有力的支持。

二、财税具体领域改革的次序是把中央和地方财政关系摆在第一位

这一变化,突出了中央和地方财政关系调整在深化财税体制改革中的地位。中央和地方财政关系改革是十八届三中全会确定的三大财税改革领域中最难的领域,是涉及中央和地方两个积极性调动的全局性问题。过去将预算和税制领域的改革排在前面,是必要的。预算改革、税制改革已经有了比较大的进展。预算法已经修订,营改增全面试点已经开始,但中央和地方财政关系的调整还处于初始阶段,财政事权划分有了指导性意见,共同事权的划分还有许多利益难题和技术难题需要化解,难度很大。这样,具体财税改革领域次序的表述上作了调整,可以将更多注意力放在这一高难度的改革上。当然,表述次序上的调整并不意味着其他的改革就不重要,更并不意味着其他改革任务可以轻而易举地完成。预算制度与税收体制改革同样有许多体制机制和技术难题需要面对。

三、具体领域改革的目标提法有了新变化

(一)中央与地方财政关系

十九大报告中关于中央与地方财政关系不是用过去常见的财权与财力、事权与支出责任来概括,而是明确提出建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。清晰的权责可以调动中央和地方积极性。财政制度具有稳定性,是财政功能得到更好发挥的前提与基础。然而,权责的实现必须有充分的财力保障,因此财力协调是构建现代化的中央和地方财政关系所不可或缺的内容;直面不平衡不充分的发展难题,包括区域不均衡发展的难题,公共服务均等化无疑是解决区域均衡发展的重要途径。无论表述如何变化,中央和地方财政关系的着力点仍然集中在三个方面:支出的划分、收入的划分,以及转移支付制度的确定。鉴于财政是国家治理的基础与重要支柱,我认为,中央和地方财政关系问题首先应该从政府职能入手来看更清晰,明确政府、市场和社会的关系,即政府职能边界是财政研究不可回避的一个难题。中央与地方财政关系首先要解决事权划分问题。事权的划分不是对现状的概括,而是需要立足国情,对现有的不合理状况作相应的改变。财政管理与专业管理各司其位,财政部门和专业职能部门协调效率的提升只能靠全方位的财税改革。

(二)预算制度改革

十八届三中全会对预算改革的目标设定为“全面规范,公开透明”,十九大报告则提出建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,对预算改革提出了更高的要求,特别是约束有力与绩效管理。财政支出的活动范围有许多在非市场领域,缺乏市场价格作为评价标准,需要构建一整套评价指标体系,而构建这一指标体系的独立性、可操作性等技术难题需要作进一步研究。

(三)税制改革

十九大报告对税制改革的表述虽然简单,但是富有深意。健全地方税体系本来也可以放在中央和地方财政关系里,但是此处出现,我认为这表达了税制改革要跟地方税体系的健全联系在一起

的意思。当前,地方税种所提供的税收收入较少,中央和地方的税收收入主要靠共享税收入。我认为,应当重新认识地方税,只要相对稳定地归地方使用的,就可以视为地方税,因而分税制的实质不一定表现为是中央与地方分税种征税,而应该是分级财政,是在中央的统一领导下,实现各级财政的相对独立。这样,税收征管的规模效应和激励效应才能体现出来,同时,财政的约束力才会更强。

同理,十九大报告中提到的健全地方税体系,不一定要靠征收房地产税来实现。国际标准意义上的房地产税需普遍征收且需评估房地产价值。现行条件下,这将面临一个难题,那就是如果按照房产价值评估征税,即使设定一定幅度的减免规则,也难以避免房产所有权人无力承担税负的问题。例如福利分房者,是在收入水平没有达到购买商品房的条件下拥有了商品房。再如,十年前商品房购买者购入的住房价格很低,但现在同一小区的房产价格已大幅提升,但他们的收入水平没有同步提升。如果因为他们的支付能力不足就减税,而近期购买商品房者却不能减税,结果是已经付出很大代价购买商品房的后来者反而要缴纳高额房地产税,这将引发公平问题,继而可能引起其他问题。另外,从公平角度来说以及从税收能力角度来看,遗产税短期内成为主要地方税种的可行性也并不强。所以,我认为应该要重新认识地方税。

深化税收制度改革最核心的难题是税收法定。税收法定不仅需要把现行税收法规、暂行条例改成法,更重要的是内容的变化。虽然我国营改增全面试点已经开始,营业税不复存在,但目前的营改增全面试点仍然是在为增值税立法积累经验。只有在增值税制完善之后,增值税立法才能顺利进行。消费税改革也同样重要。自2015年4月28日国务院常务会议要求对关税和消费税进行调整以来,关税虽然已经下调但消费税一直没变,其中的技术难点可能在于消费税不只针对进口商品征收,国内生产的商品同样需要征收。但是从改革目标来看,中国是大国,消费税下调将为本国人民提供更方便、更合理的消费条件,同时有利于中国大国形象的建立。

栏目简介

《财政科学》从2017年起重点打造特色栏目——深度调研、专题探讨。栏目将契合财政改革热点与政策焦点,每期推出一至两个专题。专题将从基层实践、政策制定、理论研究等多视点多角度进行深入探讨,激发新理念、开启新角度、发现新方法,为政府决策提供新元素和新思想。

欢迎广大专家学者和财经工作者给予我们大力支持,不吝赐稿。