税改的高度与深度

对于财税体制改革，注重分配、注重创新的顶层设计目标越来越清晰，调节征税结构，实现社会性征税，也正在推进。

文 | 靳东升

“十三五”期间的财税体制改革思路是什么？与 214 年 6 月通过的《深化财税体制改革总体方案》一致财税体制改革的目标是建立一个优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的财税制度。历史上从来没有把财税体制提高到实现国家长治久安这样的高度，说明了国家对于财税制度的高度重视。

顶层设计目标清晰

财税体制改革方案包含三方面的内容。第一方面是预算体制改革，规范收支行为。第二方面是深化税收制度改革，主要是规范税收税制结构，发挥税收在筹集财政收入、调节分配、促进结构优化等方面的职能作用。“十三五”期间的一项特别任务是在延续三中全会决议和“十二五”的思路基础上增加了稳定宏观税负的内容，这是之前没有提到的。另外，依法治税也是改革的重要内容，“十三五”期间要加快各地税收立法。第三方面，是调整中央和地方政府间财政关系，增加地方政府财力。原来的专项转移支付不

规范，问题较多，在“十三五”期间的改革也将落实这方面的改革。

“十三五”的规划建议涉及五方面的税收问题。第一，在税收制度方面，提出了要建立税收科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的制度，其中征管高效是新提出的，说明目前我国税收征管存在许多问题，亟待解决。第二，加快建立更加合理的个人所得税制度。之前“十二五”是研究，“十三五”变成了加快，说明高层对调节社会分配的重视程度提高。我国目前的个人所得税制度在公平性上存在许多问题，如何让个人所得税起到调整收入分配的作用，也是改革的关注重点。第三，完善鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策，对公共事业、慈善事业给予鼓励。第四，完善企业研发费用加计扣除政策，扩大固定资产加速折旧实施范围，推动设备更新和技术应用。实际上就是在税收政策方面响应供给侧改革，鼓励企业创新。第五，构建普惠性的财政体系，加大对企业创新的金融支持和税收优惠力度。这说明我们顶层设计的目标越来越清晰，“十三五”规划期间税制改革主要就是注重分配、注重创新两方面的内容。

减税降费方向明确

2015 年中央经济工作会议的一些新提法值得关注。

会议提出了实行减税政策，提高财政赤字率弥补降税带来的财政减收。这一提法承认了减税会造成减收。过去所说的减税不减收，不符合客观实际，导致指标与政策脱节，减税没有效果。虽然国家出台了 1000 多条税收优惠政策，涉及生产、流通、交换、分配等各个方面，但是真正能落实到企业层面的不多。营改增能否全部实现，也面临这个问题。但这次会议提出来，承认减税政策要落实会带来减收问题，而减收需要财政部门通过其他方法来解决。会议提出的是普遍性的减税，不能减一种税的同时增收另一种税，而是全面的税收减少。

会议区分了减税和降税两个概念。减税是规模上的下降，降税是程度上的减轻。也就是说，不仅仅是选择性的减税，而且是在制度设计上的、普遍的减税。会议后面还很具体地提出要研究降低制造业的增值税税率，这个提法也是新的。在中央文件里明确提出来要降低增值税税率，意味着这是普遍的减税，规模性的减税。这种减税，也和三中全会提出的提高直接税比重是一致的。增值税税率降低会提高企业效率，从而增加企业所得税。因此，增值税税率的降低也是供给侧结构性改革的重要组成部分。

会议明确了税制改革的方向。“十三五”期间将继续推进“十二五”未完成的税种改革。特别是个人所得税的改革，涉及到个人的利益，是改革的深水区，但是必须要推进。我国目前的征税体系主要是对经济领域、对企业的征税，而不是社会性的税收。虽然我们税收占 GDP 比重不高，但是作为税收负担主体的企业承担的税负很重。

政府工作报告明确，2016 年 5 月 1 日起，将全面实施营改增，试点范围扩至建筑业、房地产业、金融业、生活服务业，并将所有企业新增不动产所含增值税纳入抵扣范围，确保所有行业税负只减不增。可见，“十三五”期间要实现的税制改革，就是要能实现社会性的征税，调节征税结构。财税体制改革既要促进经济资本、社会资本积累，更重要的是要把二者融合起来，形成一种合力。这种合力是看不见的社会生产力，转型升级的动力蕴藏于此。

（作者系国家税务总局科研所副所长、研究员）

财税体制改革的目标是建立一个优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的财税制度。