

加入 WTO：中国税收面临的新挑战

☆ 黄黎明 ☆

加入 WTO，意味着中国经济要全面与世界经济接轨，按国际通用的规则办事。对作为调节经济的重要杠杆之一的中国税收而言，“入世”后也应当遵守世贸组织的基本原则和规定。从目前来看，现行税收与基本原则之间尚存在冲突，因此必须加快税收改革尽快适应“入世”。

一、“入世”后税收面临的挑战

世贸组织的基本原则中影响到我国税收的有 4 条，即国民待遇原则、关税减让原则、关税为唯一保护手段原则以及透明度原则。按照世贸组织有关这四个方面的原则要求，我国的税收工作尚存在以下问题。

1. 税制问题。

(1) 从关税方面看，加入 WTO 以后，关税将是我国受冲击最大的一个税种。虽然我国关税自 1992 年开始经历了四次大幅下调，到 1999 年 1 月份，关税的平均税率已降至 16.5%，但这一水平仍高于发展中国家的 13%—15%，更高于发达国家的平均水平 3.5。鉴于关税减让原则是世贸组织一贯倡导的原则，加入 WTO 以后，我国政府仍须承诺进一步降低关税税率。根据中美已达成的双边协议，“入世”后不仅进口工业品的平均关税税率降低 7.1 个百分点，进口农产品的关税也要全面降低。税率的降低势必影响到关税收入，但问题还远不限于此。为了保护国内幼稚工业，我国不仅在进口环节设置了高关税，同时还设置了众多的非关税壁垒。按照世贸组织以关税为唯一保护手段的原则，大量的非关税壁垒如配额、许可证等将在“入世”后拆除。到那时，关税

必须发挥更重要的作用。但是目前我国关税税率结构还不尽合理，很难担此重任，因此如何尽快调整结构是关税面临的一大挑战。

(2) 从增值税方面看。目前大多数国家采用的是消费型增值税，而我国采用的却是生产型增值税。与消费型增值税相比，生产型增值税是一种不完全意义的增值税，它不允许抵扣购入固定资产已纳的税款。对外资企业而言，这实际上相当于在中国投资比在国外投资多负担了一道投资税。生产型增值税不仅加重了企业的负担，而且在进出口环节上也造成了一定的负面影响，有违国民待遇原则中税费应不分国别，对所有企业一视同仁的宗旨。这主要体现在两个方面：一方面，为了消除生产型增值税对引进外资的不利影响，我国对外资企业进口投资品应纳的增值税实行了减免，但是这一制度不规范且经常发生变化，致使不同类型的企业获得的减免程度不尽相同；另一方面，生产型增值税还造成了出口退税的不彻底。因为固定资产所纳税款不允许抵扣，所以出口商品中所含的固定资产的税款也就不能获得退税。这使得资本密集型企业的出口产品负担的税收明显高于非资本密集型企业。鉴于不同国家在国际分工中所处地位不同，其在海外投资的企业类型也不相同，因此我国进出口环节的增值税政策在实际上造成了国别歧视。

(3) 从法人所得税方面看。国际上通常只有一个企业法人所得税，我国则有两套，既有适用于内资企业的《企业所得税法》，又有适用于外资企业的《外商独资企业和外国企业所得税法》，并且外资企

业所得税中还有许多优惠政策。当然，对外资企业实行优惠的税收政策本身并不违背国民待遇原则，但问题是，加入 WTO 以后，中国要全面开放市场。届时，内资企业与外资企业将面临同样的竞争。如果内资企业背负比外资企业更沉重的税收负担，就会在竞争中处于劣势，这显然不利于内资企业的发展和民族工业的振兴。而且，对外资企业的税收优惠政策制定于八十年代初期，当时我国刚开始实行改革开放，市场不健全，政策不稳定，那时对外资企业实行的分地区不分行业单一的减免税实际上是以财政收入和地区差距为代价弥补投资环境的缺陷，吸引有限的外资集中投资于东部沿海地区带动经济增长，潜在的巨大市场已取代税收优惠成为吸引外资的最大优势。再坚持原有的税收优惠政策，只会加剧产业结构不合理，地区差异扩大和财政收入的损失。因此，统一内外资企业所得税，调整涉外税收是加入 WTO 必须面临的选择。

2. 立法问题。

透明度原则是世贸组织又一基本原则，成员国须以信守、透明、随时可用的方式公布其实施的有关关税及其他税费和有关进出口贸易措施的所有法令、条例和普遍采用的司法判例以及行政决定。政策法规和行政规章的透明度是外商衡量一国投资环境的重要指标。只有透明的政策环境，外商才能对进入市场的前景有一个较为清楚的认识，从而减少投资风险，增强投资信心。相比较而言，我国税法的透明度还不够，这主要有两方面原因：一是税收立法形式偏重于行政法规，权威性较差。在现行 24 个工商税种当中，正式立法的只有《个人所得税法》和《外商投资和外国企业所得税法》，其它都是国务院、财政部、国家税务总局等有关部门行政机关制定并颁布的行政法规。甚至连增值税、营业税、消费税这样的主体税种也没有立法，立法的滞后是导致我国目前税法实施效果不理想的一个重要因素。二是具体规定不明确，变动频繁。税法的制定应以确定性为基本前提，而我国税收条文普遍存在过于简单、含糊的问题，使得执法的随意性很大，尤其是涉外税法的模糊性更使税务机关在处理涉外税务时无所适从，不利于国际税收的协调。

3. 征管问题。

随着科技的飞速发展和贸易范围的扩大，全球经济一体化的步伐越来越快，大

型跨国公司不断涌现出来。跨国公司的出现有力地推动了经济的发展，但与此同时，它也对税务机关征管能力提供很大挑战。为了获得利益最大化，跨国公司往往会利用各国税制不完备和税收管理水平不高进行避税和税收转移，“入世”后，中国将全面开入市场。到那时，外资企业和跨国公司必将大量涌入。如何通过税收体现国家主权、保护国家利益并为跨国公司提供优质高效的税务服务是税务机关面临的一个重要课题。目前，我国的税收征管工作还存在许多问题，亟待改进。

(1) 硬件设施落后，尚未建立起计算机系统的全国联网。

(2) 税务行政效率低，税收征收成本和纳税人奉行成本都比较高。

(3) 人员素质不高，缺乏处理跨国公司税务案件的经验。

(4) 与其他国家税务机关缺乏交流与协调，难以迅速获得跨国纳税人的相关资料。

二、税收如何应对“入世”的挑战

为适应“入世”的要求，应从以下几方面着手对现行税收进行改革。

1. 关税的改革。

加入 WTO 以后受影响最大的是关税，为使我国的关税尽快与 WTO 相衔接，首先，应进一步降低关税的名义税率，同时清理进口贸易的减免税，使关税的名义税率与实际负担水平接近，促使纳税人公平税负，平等竞争，同时也不致使财政收入受到太大影响。其次要调整关税税率结构。按关税理论分析，合理的关税总体税率结构应呈倒梯形，且级差要适当。目前我国的关税存在初级产品税率偏高，工业初级产品与半制成品税率极差过小，制成品税率过高的问题。为此，应进一步调整税率结构，形成投入品、中间产品、最终制成品、比较优势明显的产品、比较优势不明显的产品、不具有比较优势的产品由低到高的梯度关税税率结构。

2. 增值税的改革。

增值税是我国的第一大税，1996 年增值税的收入占整个税收的 39%，因此建立与 WTO 相适应的规范的增值税制至关重要。增值税的改革主要应从三方面入手：一是扩大增值税的征收范围，将大部分行业如建筑业、邮电业等纳入增值税的征收范围。这不仅符合国际惯例，也有利于增

运用税收政策促进西部开发的思考

◇ 江虹 ◇

一、我国税收政策现状及对西部地区的影响

(一) 现行税种结构分析

1994年税制改革后,我国初步建立了以增值税为主体,消费税和营业税为两翼,资源税和关税为补充的新型商品税体系,其特点是以增值税为普遍调节,以消费税为特殊调节,在促进企业的公平竞争和经济的平衡发展方面作出了突出的贡献。但其在运行中仍存在不容忽视的问题。

值税收入的增长;二是将生产型增值税逐步过渡为消费型增值税,同时取消进口环节的减免税,并实行完全意义上的出口退税;三是进一步推广增值税发票的全国联网,加大征管的处罚和力度。

3. 法人所得税改革。

现有的两套法人所得税除去涉外税收优惠的差别不说,在工资扣除、捐赠扣除、再投资退税等方面的规定也各不相同,内资企业税负明显高于外资企业。税收区别对待不利于内资企业与外资企业的公平竞争。因此,合并内外资企业所得税,制定统一的法人所得税是“入世”后必须面临的选择。当然,统一税法并不意味着取消对外资的税收优惠。不过,对涉外税收优惠的形式、程度和重点应该进行相应调整,由原先以企业经济性质、资金来源和地区特殊性为主的税收优惠模式转变为以产业结构为重点进行优惠设计,并辅之以个别区域优惠,方式由直接减免税优惠转向包括加速折旧、费用列支等多种形式在内的间接优惠。另外,税收优惠措施的制度还应当考虑到其它相关问题如环节保护,使之与我国的可持续发展战略相一致。

4. 法制建设。

加快法制建设,建立一套与WTO相适应并且符合国际惯例的税法体系至关重要。为此,应做好以下工作:

1. 增值税方面。由于经济发展水平和税收征收征管水平的限制,我国目前实行的是生产型消费税,此类增值税只允许在销售收入中扣除原材料等劳动对象的价值,而不允许扣除固定资产折旧价值。这样,资本有机构成较高的行业,会因购买较多固定资产部分而不得抵扣的税款较多,造成整体税负偏高。又由于流转的各个环节固定资产部分都被征税,因而产品流转环节越多,其重复课征的次数也就越多,从而加剧了税负的不公平。从我国目前的生产力格局看,西部地区重工业比例

(1) 加快主要税种立法,建立一套以人大立法为主,行政机关的规章为辅的税收法制体系,提高税法的级次和效力。

(2) 适时开征一些有利于市场经济体制建立,对经济发展和调节分配不公起积极作用的新税种,如社会保障税、遗产税等等。

(3) 借鉴国际经验,并充分考虑我国实际,对现有的法律条文进行细化,增强税法的可操作性和确定性。为此,可在税法修改前组织有关部门的税务人员、纳税人以及法律、财政、金融等方面的专家、学者进行充分的讨论。

5. 征管改革。

加入WTO后会使我经济进一步国际化,而经济国际化必然要求税收管理的现代化。我国的税收征管体制虽多次改革,但征管质量、税收服务水平仍然不高,参与国际经济与税收活动的的能力仍然不强。为此,我们应按照国际惯例并参照先进国家和地区的做法,在优化税制、简化程序、便于征管、优化服务上继续深化改革,加大依法行政的透明度和依法治税的力度,创造良好的税收环境。

◇作者单位:厦门大学经济学院

◇责任编辑:桂馨