

落实税收法定原则 深化税制改革

■ 金辉

日前,“2015 首届赣商财税论坛”在北京召开。中国财税法学研究会会长、北京大学法学院刘剑文教授,中央财经大学税务学院汤贡亮教授等专家,就税收法定原则的落实和推进国家财税法治建设等问题发表了自己的观点。

刘剑文:重要的税制改革都要上升为法律

十八届三中全会《关于全面深化改革若干重要问题的决定》里面,财税改革作为重点内容突出出来,甚至可以说十八届三中全会决定里面,财税改革是所有改革的一条主线。现在通常讲三中全会讲的改革是六大改革,即政治、经济、文化、社会、生态文明和党的建设,其实这六大改革跟财税改革紧密相连。因为这次改革有一个总目标,这个目标就是实行国家治理体系和治理能力现代化。

全会决定第五章中的财税改革主要讲三大改革,一是预算制度改革,二是税收制度改革,三是市场与主体责任相适应的改革。

企业家应关心税收的收与支。对企业家而言,不应只关心收的部分,更应关心支的部分。比如说像预算改革,现在要求建立全面预算,公开透明预算。这种制度安排里面很多方面跟企业家相关,比如“四本预算”,企业家如果缴税了,但是不知道钱用在什么地方,企业家应该不会有成就感。所有的改革中,财税改革是重中之重,牵一发而动全身。

这三大改革有着紧密逻辑关系,比如要推动税制改革,如果没有告诉全社会这个税收上来后最终要用在什么地方,就会给税制改革带来诸多困难和矛盾。如果政府把这个钱用得公开透明,税制改革就可以减少很多不必要的矛盾。

只有当我们拥有了一个公开透明的预算环境,税制改革才能顺理成章,而税制改革是要解决整个蛋糕如何分配的问题。

重要的税制改革都要立法。改革就是让一艘大船航行在大海里顺利航行,如果没有法治,这艘大船就不知道往哪个地方航行,法治就好比是改革的指南针、方向盘。

甘肃省发改委考察调研安多畜牧产业园经济运行情况 政府将加大支持力 企业要增强竞争力

■ 本报记者 何沙洲
通讯员 付昌入 任小强

日前,甘肃省发改委国民经济综合处处长周强,甘南州发改委副主任苏志龙、综合科科长魏耘平等一行前往甘肃安多投资集团旗下的安多畜牧产业园区考察调研经济运行情况,通过考察该公司生产经营、项目建设情况,实际了解企业面临的主要困

各种改革政策出来就相当于完成了顶层设计。什么叫作顶层设计?顶层设计最终是要形成法律,而法律是要体现民情、民意、民智、民惠,不是改革制定者或者政府部门几个人确定了就完成了,那是不可以的。现在改革跟以前不一样,很多重大改革事项的出台,首先要广泛听取民众意见,最终上升为法律。今后很多税法出台绝对不是像以前政府出台一个法规文件那样简单随意,现在很多重大改革,特别在税制改革过程中需要上升为法律。过去一直认为,改革和立法是矛盾的,立法阻碍改革,但是现在中央已经定调,改革要在法制框架下进行。

什么叫法制框架?一个是强调合法性思维。这个改革合不合法,符不符合宪法法律规定,符合不符合保护企业、企业家和纳税人的利益。还要强调权利和义务。政府既有权利也有义务,纳税人、企业家同样既有义务,又有权利。合法性里要强调程序,再好的改革,如果没有经过程序,不强调程序的正义,改革都会受影响。

税收法定原则意义很大。还有责任问题,对于企业家而言,他们需要一個稳定的法治环境,这个稳定的法治环境,在税收领域着重强调税收法定问题,就是说要对企业家、老百姓征税应该首先制定法律。这是一个最重要的原则,如果没有法律,政府擅自征税,朝令夕改,就不会有稳定性,企业家也就不会有安全感。

所以,从十八届三中全会决定第八章第27条强调落实税收法,到今年3月份《立法法》修改,牵动万人之心。《立法法》规定,税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度必须制定法律,为实现宪法确立的税收法定原则提供了制度保障。

这个意义很大。因为有了这些规定,就不会发生在2004年和2005年初的成品油消费的三次提高。企业家不会担心政府在某一个夜晚里面突然修改增值税或者资本税、企业所得税。因为这样做是违法行为。企业家发展需要一个稳定的环境,这个稳定环境就是法律环境,而我们讲的法治的核心就是要规范、控制、限制政府的权力。只有法治才能让政府权力不任性。

今年3月的《立法法》对税收法律的修改,在我看来是对整个国家、整个社会进行的一次税收法定的普及,一种教育。

前不久,全国人大常委会对本届人大的

难和问题。

考察组一行对安多公司瞄准“安多牧场”丰富的畜牧业资源优势,把做大做强畜牧产业作为公司未来发展的优势产业,向全国以及世界,推广绿色、健康的“安多牧场”系列原生态安多牦牛、藏羊肉食产品,传播“健康源于自然”的健康饮食理念,从而促进甘南藏区畜牧业可持续发展的思路表示赞赏。

立法规划做出修改,在2018年3月份将有7个税种要提交全国人大常委会审议,这7个税种是增值税法、消费税法、资源税法、房地产税法、关税法、船舶税法、耕地税法。2020年以前,还有一些税种也会陆续上升到法的高度。落实税收法有一个时间表,这是创造一个良好的环境。因为法治是改革的压舱石,法治对改革很重要。

汤贡亮:税收法定是税收制度的红线

三中全会决定提出,完善税收制度,稳定税负,加强税收立法,落实税收法定原则,正确处理好中央和地方关系。

这些年,在国民收入分配和经济运行当中税收的影响和作用日益加深,一次分配完成后,在再分配、第三次分配过程中,税收调节都发挥了重要作用,但是这种作用始终只是辅助性作用。不是所有的房价、物价都完全靠税收来调节,税收只是一个方面。比如房地产税是对地方政府财政收入的一个重要补充;对楼市的调节作用非常有限,尤其是城市房价,供求关系起决定性作用,税收并不是最重要的因素。

必须有人大立法才能收税。收税要法定,也就意味着必须有法律规定政府才能征税。按照十八届三中、四中全会精神,在依法治国、财税改革发展过程中,财税法治将获得进一步发展,税收制度也将进一步完善。

今年8月5日,新调整的十二届全国人大常委会立法规划公布,7个税法列入立法规划一类项目。包括环境保护税法、增值税法、资源税法、房地产税法、关税法、船舶税法、耕地占用税法等。

贯彻三中、四中全会精神,我们必须要以税收法定原则作为深化改革的一个红线,考虑税制改革深化问题。

今年初的全国人大会议上通过了对《立法法》的修订,在两会后中央有关部门做出了贯彻落实税收法定原则的实施意见,大体思路是拟新开征的税种必须通过全国人大立法的方式来,不再出台新的税收条例。比如,房地产税,虽然现在还存在一些讨论,正式立法实施还需较长的一段时间,需要多方全面的调研和探讨,但是今后要开征房地产税,必须经过全国人大立法。

在与安多公司交流中,周强指出,目前国内经济形势处于下行压力,企业面临诸多困难,政府将加大对重点产业和龙头企业的支持,今后政府部门将主要以股权投资等形式对项目予以扶持。在此形势下,企业要进一步引进先进技术,发展高新技术产业,提高产品附加值,增强市场竞争力,提高企业经济效益。

在我国现行的18种税种中,除个人所得稅、企业所得税、车船税3部法律由全国人大立法规定征收外,其余的15个税种由国务院制定的有关暂行条例规定征收。在2020年全面落实税收法定之前,国务院还会对某些税收要素形成法规,做一些调整,然后在一定时间内能够尽快地创造条件,上升为法律。

改革依据法律立法引领改革。以税制改革促进立法,重大改革要依法有据,只有改革推进了,到位了,立法才能够顺利推进。比如只有税率简化了,税制改革深化了,税制要素统一了,才能推行立法。反过来,立法要引领改革,比如增值税改革怎么样按照增值税法的要求逐步把内容能够凝聚起来,上升到法律。比较成熟的法律体系,法律不能经常变动,要规范,只有经济形势变化了,必须修改的时候才能修改。

目前在正确处理中央和地方关系上,还需要进一步调动地方政府的积极性,深化推进税制改革,保证中央和地方财税关系的稳定。当前亟须立法,以便规范地方税收法律体系和法律制度,进而推进地方税率体系完善。从国际经验来看,无论是联邦制分权型国家,还是中央集权国家,在正确处理中央地方关系上都有很多新举措。

中央对于地方体系有很多精神,十六届三中全会提出,在统一税收的前提下,赋予地方适当的税收管理权。“十二五”规划提出,逐步健全地方税体系,赋予省级政府适当税收管理权限。十八届三中全会进一步提出,要完善地方体系,在保持现有中央和地方财力格局总体稳定情况下,理顺中央和地方的收入划分,给我们指引了方向。

问题在于,按照税收法定原则,税收工作必定要有税法依据,中央《决定》和“十二五”规划所提赋予地方适当的税收管理权应有怎么样的税法依据方能落到实处?

在当前的背景下,关键在于如何推进“营改增”。“营改增”的减税效应很明显,适当降低了一部分小微企业的税收负担,促进了我国税收制度完善。但是,在目前情况下,按照三中全会精神要推进改革,减少税率,这个过程当中有很多问题需要研究,我们的建议是当前要进一步做好深入调查研究,从实际出发,总结实践经验,做好顶层设计,确定符合我国国情的改革方案。



考察组一行走进安多畜牧产业园区

根治涉税中介乱象需为税务人员划“红线”

■ 滕娟

据中央纪委监察部网站消息,今年以来,驻国家税务总局纪检组认真贯彻落实国务院《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知》,深入开展违规插手涉税中介机构经营活动的清理工作。

截至当前,全国税务系统已严肃处理27个省(市)的533名税务干部违规插手涉税中介经营活动的问题;责成58家单位收回出租或无偿提供给税务师事务所使用的办公用房;清理10个单位与税务师事务所食堂搭伙问题;整顿10个单位与税务师事务所的经费、车辆、人员搭伙问题;取消2个省的2家税务师事务所执业资格。那么,税务干部违规插手涉税中介经营活动问题的根源在哪里?如何防范和避免此类的发生?记者就上述问题采访了业界人士。

问题产生的根源是“利益”

今年以来,税务总局联合有关单位对10个省份“红顶中介”自查清理工作进行抽查,走访41个基层单位,察访纳税人和税务人员300多人次。9月份,成立14个工作组对全国208个单位实施专项检查,采取暗访、电话回访、张贴公告、接受举报、检查制度落实情况、抽取中介机构股东和报销费用数据等多种手段,认真摸排税务机关和税务人员的相关问题线索。

实际上,涉税中介经营活动中的违规现象是长期以来存在的顽疾,而究其根源,山东省济南市地税局干部潘洪新在接受《财会信报》记者采访时直言,此类现象长期存在的核心原因就是“利益”,涉税中介借助税官手中的权力或影响力,可以比较方便地拿到业务,而在当前涉税中介业务竞争激烈的情况下,这是拓展业务的一个便利渠道。拓展了业务,涉税中介机构自然会对参与的税官投桃报李。他同时指出,还有一种更极端的情况,就是税务人员直接显名或隐名经营涉

税中介业务,而这种行为对税务机关的廉洁性和涉税中介机构行业的公平性损害更大。

基于同样的观点,资深注册会计师、江苏省南通市注册会计师协会副秘书长刘志耕在接受《财会信报》记者采访时表示,税官插手涉税中介经营问题产生的根源主要是在于双方都有利可图。税官只要利用自己手中的权力,或明或暗地给企业施加压力,要求企业委托相关税务中介提供“服务”,而税务中介借此可以收取不该收的高额收取费用,这样,税务中介便可从业务中获得高收益,再以各种形式给予税官一定的报酬,双方各得其所、心照不宣。但这其中往往都是在拿国家税收做交易,如该收的税款少收、不收,该严厉处罚的从轻处罚甚至不处罚,最终受到损失的不是国家就是企业,抑或俱损,并严重破坏了政府的公信力和税务机关的形象。

明税律师事务所高级合伙人武礼斌律师则从五个方面较为全面地分析了该问题产生的原因。武礼斌认为:

首先,涉税中介缺乏独立性。目前我国大部分税务师事务所都是改制所,脱胎于税务机关的下属事业单位,成长于税务机关的摇篮,其人员多为税务机关的离退休人员和其他需要安置的人员,因此目前我国的多数税务师事务所与税务机关保持着暧昧关系,导致税务机关与涉税中介之间关系不明,职责不清。这就为税官违规插手涉税中介提供了便利的土壤。

其次,税务机关与涉税中介之间存在利益关系。税务机关作为行政机关,对于企业而言无疑具有很大的指导性作用,涉税中介也可能因为政府的行政权力而获得大批客户,所以涉税中介想方设法的笼络政府官员,以此来维护手中的客户群,两者相互之间存在着利益关联,自然容易滋生腐败。

第三,行政监管不到位。行政管理是我国对税务中介行业实施管理的主导层面,但是目前在我国,税务部门既背负着行政管理和监督的职责,又担当立法的角色,形成了

自己监督自己管理涉税中介的状况,造成了行政监管的实际缺位,所以为税官违规插手涉税中介提供了外部条件。

第四,行业协会自律功能弱化。行业协会的管理是税务中介行业发展的基础和保障,但目前我国行业协会的建设还比较薄弱,全国有中国注册税务师协会,各省有注册税务师协会,但是地区一级,还没有行业协会组织,这就影响了涉税中介行业的专业监管,在没有监管的条件下,税官就相对容易违规插手涉税中介经营。

第五,涉税中介相关法律滞后。一方面,我国的税务中介起步较晚;另一方面我国相关的职能部门的认识也没有跟上,出台的一些规章制度尚不完善,虽然我国制定了《注册税务师制度暂行规定》等文件,但还有很多不足,存在着税务机关通过种种变相行政手段启动税务中介的现象。

加强管理、确保中介独立性是问题防范的关键

潘洪新还建议,针对税务人员利用自己的影响力帮助涉税中介机构联系业务,也要进行整治,这种行为比较隐蔽,不太容易发现,问题存在的可能更多,对此类问题的整治,也是极为重要的。

武礼斌从以下几个方面给出了自己的建议:

一是保持税务中介的独立性。中介服务最本质的特点应该在于他的中介独立性,税务中介要秉承着公正独立的原则执业,既不隶属于税务部门,也不从属于其他团体,杜绝税务师事务所与税务机关之间产生暧昧关系,这就能有效避免税官违规插手涉税中介经营问题的产生。

二是加强行政监管。我国要尽快建立完善的行政监督管理体制,县级以上各级税务机关要根据实际情况设置相应的管理职能部门,特别要重点加强地方一级的监管力量,以此可以更好监管涉税中介机构,从而

有效防范税官的违规干涉。

三是加强行业协会建设和自律管理。行业协会的建设具有重要作用,把涉税中介的监管职责交给行业协会,可以有效避免税务机关自己监督自己管理涉税中介的情况,自然可以有效防止税官违规现象的产生。

四是健全相关税收法律法规。以健全的税收法律体系来约束和管理税务中介服务行为,从而杜绝税官违规插手涉税中介经营。

刘志耕建议,应组织一次全面清理检查工作。检查不能仅是税务机关自身负责组织,当地纪检、监察、公安、检察等部门都应该参加,不管此前的工作到了什么程度,重新组织自查和检查,检查再出现问题,除由主要局长承担主要责任外,相关责任人都必须受到严厉处理处罚,让想捞好处的税务机关和税务人员都得不偿失。

其次,要将检查中发现的严重问题作为警示各方的反面教材,由此让各级税务机关和税务人员今后不敢逾越红线,让税务中介也不敢再利用税务机关招揽业务,让企业也不敢再利用给税务中介服务费间接贿赂税务机关或税务人员而少缴税款。只有这样,才能够达到警示、教育,并从最大程度上达到防范和避免此类问题再大面积发生的目的。

此外,要从建立健全严密的“规矩”开始,税务机关务必须清醒地看到产生问题的主要根源就在于税务机关和税务人员本身,所以,要让各级税务机关和税务人员弄清楚有哪些明确和具体的红线不能逾越,这是当务之急。同时还要明确告知税务机关和税务人员,逾越红线之后的严重后果,如有逾越将会受到开除直至追究刑事责任的严厉处罚,这是从制度层面上的建立健全。

最后,要建立长效机制,主要在制定自身定期和不定期检查以及社会各方监督的长效机制两方面,监督和检查不能总是一阵风、搞形式主义,要动真格,让税务机关、税务人员、涉税中介以及企业今后永远都有红线不能逾越、不敢逾越的概念,这才说明长效机制真正起到了效果。

上市公司内控亟待由“形似”到“神至”

■ 刘安天

我国上市公司自2011年起开始全面实施企业内控规范体系,效果明显。总体上,已经实施企业内控规范体系的上市公司,基本上达到了内控监管的合规性要求。

4年后的今天,上市公司内部控制实施情况再一次进入了公众视野。日前,财政部企业内部控制标准委员会发布《企业内部控制简报》刊登了由中国证券监督管理委员会上市部撰写的《上市公司内控实施效果调研报告》(下称“《调研报告》”),文章分析认为,“上市公司从组织架构建设和业务流程梳理上实现了‘形似’,但是内控落地‘神至’的效果有待评估”。

业内专家认为,想真正让内控在上市公司中有落地、达到“神至”要求,其有效方法之一,就是让内控在上市公司企业治理的过程中,更好地帮助企业提升管理的效率和效益。

目标转向提升效率效益

记者了解到,内控规范体系实施以来,大部分上市公司已经能够规范有效地实施整套内控体系,多数上市公司可以建立起有效的组织架构以及内控流程手册。

实际上,内控的作用如果仅仅是“合规”,对于企业来说是远远不够的。古井集团财务总监李培辉表示,从效益角度出发,企业将来实施内控的方向,是逐步通过内控、分析和决策,提升企业经营发展的效率和效益。

但是,《调研报告》的调查问卷结果显示,“保证财务报告及相关信息真实完整”、“保证经营管理合法合规”以及“保证资产安全”被认为是内控目标的重要性排序的前三位选项,“提高经营效率和效果”和“促进企业实现发展战略”两项陪末座。

由此不难看出,企业对于内控目标的认识尚需一定时间加以引导。实现调查问卷统计的前三位内容,企业都需要耗费成本投入,是企业利润的减项;屈居末座的两项,恰恰能够给企业增加利润。任何的管理举措最终都要体现为效益的提升才会长久存在,获得管理层的认可,从这一点来看,企业对内控的认识仍需提高。

实际上,真正把内控体系建设好并且运用得当,对于企业的长期效益来说,一点儿都“不亏”。李培辉告诉记者,古井集团实施采购环节内控信息系统之后,能够为企业节省大约5%—10%的采购成本。“但是从投入内控到最终产生效益,这一过程大约需要5年左右的时间。”李培辉说。

值得欣慰的是,上市公司对于内控的需求已经与日俱增。《调研报告》显示,95.62%的主板上市公司,94.86%的中小板、创业板上市公司均认为需要内控。并且随着管理层级的提升,管理人员对内控的需求程度呈现上升趋势,财务总监92.06%,总经理为96.61%,董事长为97.11%。

其实,这就需要上市公司自管理层以下对内控目标的看法有所转变。华能煤业有限公司总会计师文明刚表示,单纯地为合法合规开展内控会造成企业工作较为被动,而实际上内控的内涵是提升企业运营的效率 and 效果,做到这一点才能够使企业化被动为主动。

“同时,企业应该注重将自身的管理与内控良好结合在一起。如果一开始内控流程设计得过于复杂,而企业的管理水平没有跟上,那么相对应的,内控就无法在企业中顺利展开。”文明刚说。

内控理论研究仍需创新

从《调研报告》给出的诸多调查数据可以看出,企业在内控体系实践的过程中,对于内控的部分认识存在一定的偏差。北京国家会计学院副教授刘霄仑认为,这与当下我国内控理论研究尚不完善不无关系。

“企业现在从表面上接受了内控,但是深层次却是应付监管过关的思想,因为内控是一个长效的工作,难以在短期之内提升企业的经济表现。这其中主要的问题就在于,企业的管理与内控的关系没有从理论上根本理清。进一步来看,这反映出内控的目标以及企业风险管理与内控的关系等问题都没有能够从理论上得到应有的解决。”刘霄仑告诉记者。

刘霄仑认为上述问题的解决非常有必要,一方面,这是内控理论研究的重点课题,另一方面,上述问题的解答对于企业的实践而言具有重要意义。他认为,企业的风险管理与内部控制是交叉的关系,内部控制中既包括管理控制的内容,也包括风险控制的内容。其中,管理控制的价值在于促进目标的实现,风险控制则是要保证目标的实现,两者的作用和目标并不相同。企业可以从管理控制中要效益,但风险控制要起到长治久安的作用,需要企业投入资源。

另外,在实践的过程中,风险管理与内部控制需要建立起系统的解决方案,而这与企业的治理以及管理水平息息相关。

“风险管理与内控的推动其实需要两个前提条件。第一是企业治理能力的提升。现在国有企业改革已经逐步展开,而治理机制以及能力的提升非常重要,最终还是要通过内控落实到企业的运营层面。第二个前提就是企业诚信价值观和文化的建立。二者缺一不可。”刘霄仑坦言。