



中国国际经济交流中心常务副理事长郑新立——

制定功能型产业政策 对转型升级成效更大

本报讯 记者裴珍珍报道：4月26日，中国国际经济交流中心常务副理事长郑新立在中国社科院民营经济研究中心成立20周年暨2014年年会上表示，我国目前正处于转型升级的关键时刻，不仅不能使政府“去功能化”，而且要更好地发挥政府的作用。他同时提出，制定功能型产业政策对推动经济转型升级将发挥更大的成效。

“实现经济的转型升级是一项艰巨的历史任务。当前，我国正处于向高收入国家攀升的艰难爬坡阶段。近一年多来经济下行压力加大，正是结构转换难度加大的反映。在这样一个特殊阶段，尤其需要在发挥市场配置资源决定性作用的同时，更好地发挥政府的作用。”郑新立说。他提出，计划、财税、金融3大杠杆是宏观调控的基本手段，要围绕促进转型升级形成调控合力。面对转型升级的任务，计划部门应制定转型升级的目标、重点、要求；财税部门应运用减税、贴息、资本金补助等措施，引导信贷和社会资金投向；金融部门应运用定向宽松的货币政策，包括点贷、重点建设债券等措施，引导信贷资金投向规划和财税政策引导的方向。特别是目前，金融调控政策应适时从总量调控为主转变到以结构调控为主，运用强大的金融力量支持经济转型升级。

郑新立认为，制定产业结构调整政策要从选择型转变为功能型。长期以来，在制定产业政策时，往往对需要优先发展的产业实施一系列优惠政策。这种选择型政策的好处是，有利于少数产业的非均衡发展，但其弊端也很明显，往往造成顾此失彼，“水多了加面，面多了加水”，带来新的结构失衡。所以，要尽可能避免推出选择型的产业政策，代之以功能型的政策。即对符合经济转型升级方向的经济活动，不管属于哪个行业、哪类企业，都要给予鼓励，而对不符合转型升级方向的经济活动，一律采取惩罚性政策。比如节能减排、环境保护、提高产品技术含量和附加值等，是转型升级鼓励的方向，对于所有行业、企业和生产、消费，凡是符合这些要求的，都应给予鼓励。总体来讲，制定功能型产业政策对推动经济转型升级将发挥更大的成效。

百度董事长兼CEO李彦宏——

大数据已走到技术变革临界点

新华社北京4月27日电（记者周文林）在近日举行的百度第四届技术开放日上，百度董事长兼CEO李彦宏表示，技术创新是一个从量变到质变的过程。随着互联网的发展，大数据当前已走到技术变革的临界点。

在此次大会上，李彦宏表示，在过去这十年中，互联网在改变着中国。而未来的一个趋势，则是技术将在很大程度上改变互联网，因此必须及早对互联网技术进行研究和布局。从目前看，并行计算能力不断提升和云存储等技术产品成本的不断降低，使大数据真正走到了技术变革的临界点。“因此百度需要开放自己的大数据核心能力，更好地帮助传统行业挖掘数据价值，加快传统行业转型升级。”为此，百度在此次大会上正式发布了大数据引擎，将核心大数据能力开放，通过大数据引擎向外界提供大数据存储、分析及挖掘的技术能力。

大数据因其蕴涵着巨大的社会价值和商业价值，当前已成为一项重要的生产要素。然而，大部分机构和传统企业仍普遍面临着大数据应用的挑战，处在从数据累积的量变过程转化为“数据智能”质变过程的临界点上。

大数据的有效利用，将给行业和社会带来巨大的新价值。目前中国疾病预防控制中心正与百度开展大数据合作，将建成国内首个流感预测系统。



动漫名角“绘”上车



4月27日，动漫爱好者在车身上画上动漫主题元素。当日，“私家车动漫彩绘大赛暨巡游活动”在杭州举办，100名私家车主和众多动漫彩绘爱好者共同把美猴王、葫芦娃、阿童木、喜羊羊等中外知名的动漫主角画在了车身上。新华社记者 徐昱摄

本版编辑 王薇薇 美编 夏一
本版邮箱 jrbjrcj@163.com

增值税制度：从扩围走向全面改革

本报记者 曾金华



营改增试点被称为“牵一发而动全身的改革”，因为这不是简单的税种替换，而是一项涉及如何完善增值税制度乃至财税体制的改革，与我国经济发展方式转变、创新驱动的重大战略相呼应。按照党的十八届三中全会《决定》提出的“推进增值税改革”精神，增值税制度不仅要加快“扩围”，还要着眼于完善整个增值税制度体系——

从2012年1月至今，营改增试点已实施两年多。日前，财政部发布的“成绩单”显示，截至2013年底，约有270万户企业实现税制转换，试点企业总体实现减税；同时，其下游企业因抵扣增加也普遍减税，2013年减税规模超过1400亿元。

作为我国第一大税种，增值税经过多次改革和不断的政策调整，在筹集财政收入、调节经济中发挥了重要作用。然而，在实际运行中，现行增值税制度还存在一些需要解决的问题。

“营改增的‘大头’实际上是在房地产、建筑业、金融业等，这些行业现行征收的营业税在整个营业税中占比大，涉及范围广，就业人员多。”中国人民大学财政金融学院教授朱青向记者表示，这几个尚未纳入营改增的行业，对国民经济影响重大，也是国际上征收增值税的难点所在，如何科学合理地设计“营改增”方案，是改革成败的关键。

增强增值税“中性”

简化税率，规范政策，清理优惠，增强增值税中性，将成为增值税改革的方向

增值税的鲜明特点就是“中性”，即国家征税使社会付出的代价以应纳税额为限，不让纳税人或社会承担额外的负担或损失，市场信号不因征税而扭曲。

然而，我国目前增值税制度的“中性”特性受到削弱。比如，目前增值税税率档次多，优惠措施纷繁复杂。实际运行的税率有17%、13%、11%和6%4档，还有针对小规模纳税人的征收率。多档税率扭曲了增值税税收“中性”，影响市场资源配置，不利市场公平竞争，而且加大了征收征管难度。

同时，税收优惠政策过多过滥。1994年以来出台了大量增值税优惠政策，优惠方式包括免税、即征即退、先征后退、虚拟抵扣等。针对加工贸易的增值税保税政策，不仅在多达100多个海关特殊监管区域和场所实施，还在大量监管区域和场所之外的加工贸易企业



中实行。优惠政策过多，不仅破坏了增值税制的规范性，弱化了它不扭曲经济的中性特征，产生了不少税收漏洞，而且还引起企业间、行业间、地区间的不公平竞争。

借鉴国际上的现代增值税实践，简化税率，规范政策，清理优惠，增强增值税中性，成为增值税改革的方向。

“目前的国际增值税发展趋势要求税率单一化。”朱青说。据了解，越是早期引入增值税的国家，税率档次往往较多，而越是近年引入增值税的国家，往往采取单一税率，并通过尽量减少增值税优惠的方式扩大税基。朱青认为，当前多档税率是一种“人为复杂化”，背离了增值税中性的原理。当前的改革是一种结构性减税，普遍减税的想法是一个“误区”，通过多重税率使所有行业、企业都减税是不现实的。

“应该从整个产业链来看税负的变化，而不能只盯住某个环节，税负对企业的影响可以通过市场机制来调节，比如上游企业税负增加，可以通过与下游企业的议价来解决这个问题。”中国社科院财经战略研究院税收研究室主任张斌表示。

按照国务院和有关部门部署，下一步要清理已经出台的税收优惠政策，同时严格禁止各种越权税收减免。

分享方式亟待调整

改革增值税中央、地方分享体制，加快地方税收体系建设，调整国税地税机关管理体制

我国增值税的分享办法比较复杂，国内增值税按中央和地方75:25的比例分享，进口增值税100%归中央，出口退税则是超基数部分由中央和地方按92.5:7.5的比例分担，基数由中央负担。这种制度导致地方为了实现税收收入争抢税源，盲目投资，不利于建立公平、规范的市场经济秩序。同时，由于国内增值税在入库时按比例分享，为了保证地方的财政收入，一些在国外普遍采用的降低纳税人遵从成本的政策（如总分机构汇总纳税）难以实施。因此，“营改增”后，增值税分享方式的调整更具紧迫性。

夯实地方各级政府尤其是基层政府的财力基础，是确保财政体制改革取得成效和公共财政阳光普照全民的重要前提。“营改增”后，地方将失去营业税这一“地方第一大税种”，要保持地方的财政稳定，构建新的税收体系势在必行。培育主体税种是构建地方税收体系

核心。对于选择“谁”作为新的地方主体税种，目前各种建议和意见很多，有专家表示，房地产是潜力税种，消费税如果从主要在生产环节征收转为在零售环节征收，也可以成为未来地方政府的主体税种。

张斌则认为，税收征管要考虑效率和成本问题，目前中央的征收更加高效和节省资源，如果将消费税改由地方在零售环节征收，将会降低征收效率、提高征收成本。

“营改增”后，地税机构将何去何从？处理不好也将可能阻碍改革顺利进行。目前讨论得较多的有两种方案，一种是将国税部门与地税部门合并，一种是国税与地税部门继续并行，同时将其他部门直接征收的行政事业性收费和政府性基金的征收管理职能更多地赋予地税机关。

“地方税种和机构设置不是很重要的问题。”张斌认为，问题的关键是要明晰中央地方事权和支出责任划分，中央应承担更多事权。他还建议，可以将地税局合并到财政局，负责征收地方政府性收入。

健全的税收征管体制是税收制度有效运行的基础设施和重要保障。不论采取何种办法，都需要妥善解决国税与地税部门如何协调、纳税服务和征管效能如何进一步优化提高等问题，充分发挥中央、地方两个积极性，才有利于形成共识，确保改革顺利进行。

立法与改革应互相促进

振法

我国18项税种当中，目前只有3项是全国人大立法的，其他都是以国务院条例形式确立的。党的十八届三中全会《决定》明确提出“落实税收法定原则”，如何加快税收立法引起社会高度关注。

增值税尚不属于全国人大立法确立的税种，随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和财税体制改革的推进，加快作为第一大税种的增值税改革，提高其法律级次成为社会各方面普遍共识。2013年10月，十二届全国人大常委会立法规划公布，增值税立法被明确列入十二届全国人大立法计划第一类项目。“第一类项目”是指条件比较成熟、本届任期内拟提请审议的立法项目，足见本届全国人大对推进增值税立法的重视。

增值税立法面临的现实问题应引起我们重视。增值税的技术性很强，如何充分

借鉴国际增值税发展和改革的有益经验，科学合理确定纳税人、应税范围、税率、应纳税额、抵扣机制、纳税时间和地点、征收管理等要素，应该深入研究。

当前，我国不少市场运行制度正在建立或完善，财税体制包括增值税制度与实践也处在变革之中。全国人大立法的程序较为复杂，加之法律的本质要求权威性、稳定性，不能频繁修改法律，而增值税立法由于面临税制改革中存在的不确定性，具体制度设计难度较大。

上述多重因素，决定了增值税立法很难在短时间内完成。因此，我们应处理好改革和立法的关系，使二者互相促进。一方面，应尽快完成“营改增”改革，统一货物服务流转税，同时继续推进增值税改革，完善增值税制度，解决原有增值税制度存在的问题，为立法创造条件、提供经

验；另一方面，要加快推进增值税立法，在立法过程中凝聚各方经验和智慧，推动增值税改革步伐。

随着“营改增”任务的最终完成，增值税改革的全部到位，增值税立法将趋于成熟。有关部门应把握税收立法规律和发展趋势，广泛借鉴世界各国增值税立法成功经验，并结合我国经济发展实际和增值税实践情况，吸收现行增值税行政法规、规章和规范性文件中科学合理、行之有效的内容，通过法律形式明确增值税的各个税制要素。这样既可更好地体现税收法定原则，也能进一步巩固改革成果。

增值税立法的推进，将对流转税乃至整个税收的立法产生重大影响，对落实税收法定原则将起关键作用。我们期待一部现代、科学、规范的增值税法。



一方面应尽快完成“营改增”改革，统一货物服务流转税，同时继续推进增值税改革，为立法创造条件、提供经验；另一方面，要加快推进增值税立法，在立法过程中凝聚各方经验和智慧，推动增值税改革步伐