《立法法》修订对税收法定意义重大

郝如玉 曹静韬

学术经纬

编者按 新《立法法》对税收法定原则的意义不仅仅是将税收立法的条款单独列示和位置提前，更重要的是它突出了税收特殊重要的地位和作用。这不仅在更大程度上体现了对居民财产权利的保护，打响了“落实税收法定原则”的“关键一枪”，为一些税种从条例上升到法律打下了良好的制度基础，而且必将对我国全面依法治国产生强大的推动作用。

《立法法》的修订，经全国人大常委会两次审议后，在刚刚结束的十二届全国人大三次会议上表决通过。这是该法施行14年以来的首次修订，也是贯彻落实党的十八届四中全会“依法治国”方略的重要保障。在《立法法》此次的修订中，对于税收立法的表述发生了重大变化。这一变化彰显了税收应有的地位和作用，对于贯彻落实党的十八届三中全会提出的“税收法定原则”具有重大的意义。

一、新《立法法》对税收立法表述的变化

修订前，我国《立法法》对税收立法的表述主要体现在第八条：“下列事项只能制定法律：（一）国家主权的事项；（二）各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权；（三）民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；（四）犯罪和刑罚；（五）对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；（六）对非国有财产的征收；（七）民事基本制度；（八）基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度；（九）诉讼和仲裁制度；（十）必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项”。

这一表述将税收列为“只能制定法律”的事项，体现了其对税收地位一定程度的重视。但是，与此前被列入同一款的金融、财政相比，税收的特征却有着明显的不同：税收是政府依靠国家强制力进行的，具有强制性、无偿性；而金融、财政却不具有“无偿”的特征。税收的这些特征决定了其应该与法律对政治权利、人身权利的剥夺一样，在《立法法》中处于同等重要的地位，而不应该被“淹没”在金融、财政等众多事项中。

正因如此，在此次《立法法》的修订中，对税收进行了科学、准确的定位。具体修订的内容包括：一是在第八条“下列事项只能制定法律”中列举的第八项“基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度”中，将关于税收立法的内容单独列示出来，新增加一条“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”；二是将这一新增加的条款位置提前，排列在第（六）项，使之与“（四）犯罪和刑罚”、“（五）对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚”并列，以体现法律对居民人身权利、政治权利、财产权利的充分、平等保护。这种“位置提前”的做法将税收立法的条款排在了“对非国有财产的占用”以及“财政、金融、外贸的基本制度”之前，彰显了税收特殊重要的地位和作用。

二、新《立法法》中体现的税收法定原则

新《立法法》对税收地位的重视和提升，充分体现了税收的本质及其所蕴含的税收法定原则。税收本质上是政府通过征税取得财政收入、并将其用于提供公共服务的“社会契约”关系。在这一关系中，政府征税“天然地”具有强制性和无偿性特征：自税收产生伊始，不论在历史发展的哪一个阶段，或者在哪一个国家，纳税人如果不缴纳税款，都会受到法律的制裁；政府征税之后也不会将税款直接偿还给纳税人。税收的强制性、无偿性特征往往使其在社会经济生活中产生重大的影响：面对税负变化，社会成员的反映往往非常敏感。即便是税收政策的一点细微的变化，也可能引起老百姓强烈的“税感”和快速的“反弹”。综观古今中外、世界各国，许多次经济的波动、社会的动荡以及政权的更迭都由税收而起。税收在社会经济生活中的重要程度可见一斑。

正是由于税收的无偿性特征和对社会经济的重大影响，税收法定原则——这一旨在保护居民财产权利的税收基本规则——才会逐渐产生和发展。如今，“政府征税必须得到人民的认可”这一税收法定的核心理念，已经成为现代法治国家在税收上的普遍做法。现代法治国家大都通过“大法”规定：不立法，不得征税。从本质上来说，这是对居民财产权利的一种有力的保护，是防止政府滥用征税权、侵害居民财产权利的基本保障。也正是出于保护居民财产权利的意图，党的十八届三中、四中全会都对税收法定问题进行了明确的阐述。

从这个角度来看，新《立法法》对税收法定原则的意义不仅仅是将税收立法的条款单独列示和位置提前，更重要的是，它突出了税收特殊重要的地位和作用，特别设立了税收立法的基本程序。这一条款正是税收法定原则的本质要求，是实现“征税必须经得民众认可”的基本制度保障。

三、落实税收法定原则的“第一步”

要贯彻落实税收法定原则，制度保障必不可少。其中，至关重要的一环就是：在立法程序上明确“税收的基本制度只能制定法律”——这正是《立法法》此次修订的内容之一。这一修订非常及时、到位。从我国当前的情况看，18个税种中，只有3个是人大审议通过的法律，其余15个税种全部是国务院制定的条例，将这些税种由条例上升为法律、落实税收法定的任务非常重，阻力也非常大。在这种情况下，首先修订税收立法的基本规则、在《立法法》中明确“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能制定法律，便显得非常迫切而重要。

《立法法》是一部规范国家立法活动的法律，包括税收法律在内的各类法律的制定都必须严格按照《立法法》的规定来进行。对税收而言，《立法法》此次的修订从法律上保证了税收法定原则的贯彻落实：自新的《立法法》生效之日起，税收的基本制度只能通过人民代表大会来制定。可以说，这是我国贯彻落实税收法定原则的“第一步”，也是非常关键的一步，具有里程碑式的意义。它不仅在更大程度上体现了对居民财产权利的保护，打响了“落实税收法定原则”的“关键一枪”，为我国15个税种从条例上升到法律打下了良好的制度基础，而且必将对我国全面依法治国发挥强大的推动作用。

（作者郝如玉系全国人大财经委副主任委员、首都经贸大学博士生导师；曹静韬系首都经贸大学副教授）

理论在线

自贸区发展历程与演变

马继宪

以开放促改革促发展，是推动我国经济持续健康发展的必然选择，是今后若干年必须努力抓好的一项重要工作。重视并加快推进自贸区建设，对于新形势下以开放促改革促发展，为我国的开放发展赢得主动、积累优势、创造空间，具有重大意义。

一

自由贸易区通常是指两个或两个以上的国家（地区），通过达成自贸协定，取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒，相互开放市场，从而形成实现贸易投资的自由化并涵盖所有成员全部关税领土的“大区”。

到目前为止，全球自由贸易区的发展大体分为三个阶段。第一阶段出现在二战之后，主要是以关税减让为主，集中在货物贸易自由化上，确立了原产地规则，几乎不涉及服务和投资领域。第二阶段出现在冷战结束之后，服务、投资等领域也纳入进来，关税减让力度和开放程度不断提高，原产地规则更加严格，并朝着内部经济一体化方向发展。第三阶段出现在国际金融危机之后，关税和非关税壁垒全面取消，投资领域的开放采用“准入前国民待遇加负面清单”模式，涵盖了电子商务、竞争政策、政府采购、劳工、环境等诸多议题。

从理论角度讲，对自贸区的阐释主要有发达国家视角的关税同盟理论和发展中国家视角的“中心—外围”理论、“后发优势”理论等。关税同盟理论主张，完全取消各参与国之间的关税，并对来自于成员国之外的地区或国家的进口采取统一的关税。“中心—外围”理论主张在开放条件下充分发挥比较优势，通过实施“进口替代”、“出口替代”和“区域共同市场”战略，推动本国贸易走“双向开放”的发展道路，逐步融入国际经济体系，实现产业结构升级和工业化发展。“后发优势”理论则强调避免付出先行国家的学习成本，通过最优路径快速从低水平发展阶段进入高水平发展阶段，最终实现“赶超”。进入21世纪以来，一些理论开始更多地关注自贸区中的微观主体。尽管这些理论的角度不同，但都旨在追求更加开放的对外经济政策，降低关税水平，削减贸易壁垒，促进生产要素在自贸区内自由流动，从而促进区域内经济融合及一体化发展。

总体来看，全球自贸区的演变呈现出三方面趋势。一是从内容上看，涉及的领域越来越广，开放程度大大提高，而且还包含了一些传统意义上属于国家内部事务的内容，甚至超出了单纯的经济范畴，延伸到社会生活、军事安全等方面。二是从格局分布上看，当前已经形成欧盟、非盟、东盟等自贸区国家团体或区域一体化板块。各自贸区之间也存在相互交叉碰撞，其进一步的融合、整合将是未来的大趋势。随着大国战略的交锋推演，将来很可能形成数量更多的自贸区和范围广阔、影响深远的区域一体化大板块。三是从影响上看，已经对现有多边贸易体制构成较大冲击，在国际经济政治形势出现深度调整及国际力量此消彼长、竞争加剧的背景下，新的国际经济格局和经贸规则加快孕育。

二

进一步加快自贸区建设步伐，具有重大现实意义。

首先，加快自贸区建设是适应经济全球化深入发展的需要。近年来，发达经济体和新兴经济体力量消长明显、竞争不断加剧，多哈回合谈判缓慢，世界各国特别是一些传统发达经济体，纷纷借助构建自由贸易区加速推进区域经济一体化进程。特别是国际金融危机发生后，这一趋势明显增强，各国拓展经济贸易发展空间的竞争更加激烈。一方面，发达国家寻求通过强强联合，打造高标准贸易规则；另一方面，发展中国家纷纷抱团取暖，通过整合资源加快彼此发展。而建设自贸区特别是高标准的自贸区成了各国的共同选择。自贸区建设必然带来经济规则、机制平台的创新，是发展中国家探索自主发展道路的重要途径，是优化和完善全球经济治理模式的重要尝试。

其次，加快自贸区建设是推进开放型经济体制创新，构建对外开放新格局的需要。我国现在是世界第二大经济体、第一大贸易国、第一大制造业国、第一人口大国、第一大外汇储备国，双向投资也位居世界前列。可以说，在经济发展新常态下，顺应国际经济格局、经贸规则演变的潮流和大势，加快实施自贸区战略，优势突出。同时，我国在市场空间、能源供应等面临着新的开拓与整合，在统筹国内外市场的基础上转移过剩产能、促进产业转型升级成为必然之路。加快实施自贸区战略，正是契合这一新趋势、新要求，必将结合全面深化改革的进程，提升我国开放型经济发展水平，形成对外开放新格局。

三

加快推进自贸区建设是一项宏大而复杂的系统工程，既要精心谋划、做好顶层设计，又要坚持务实推进、安全高效，目的是要通过建设高标准自贸区，更好地利用国际国内两个市场、两种资源、两种规则，推动经济社会持续健康发展。

加快推进自贸区建设，需要坚持世界贸易体制规则，坚持双边、多边、区域次区域开放合作，扩大同各国各地区利益汇合点，以周边为基础加快实施自由贸易区战略。

加快推进自贸区建设，要把“一带一路”建设等与之结合起来。着力推进“一带一路”建设，将是我国今后相当长一段时期内的重要战略。以此为突破口，加快推动自贸区建设，必将有利于开拓我国自贸区建设和对外开放的新局面。据统计，过去10年间，我国与海上丝绸之路沿线国家的贸易额年均增长18%左右，占我国对外贸易总额的比重从14%左右提高到20%左右。

还要把自贸区建设和国内的自贸试验区建设有机结合起来，为引领自贸区建设和规则制定趟路。要做自贸区建设的引领者和规则制定者，说到底还是要靠我们自身的硬实力，能够创造性地提出规则发展方向和范式。自贸试验区正是在追求制度创新、实现以开放倒逼改革的目标下诞生的，上海自由贸易试验区已经形成并推广了30多项制度创新经验，天津、广东、福建三个自贸试验区也已经获批建设。把自贸区建设和自贸试验区建设对接起来，有些制度创新、规则创新可以通过自贸试验区先行先试，将会起到事半功倍的效果。与此同时，也可以逐渐形成自贸区与国内自贸园区相呼应的“双轮架构”开放体制，形成以开放促改革、促发展的新局面。

强化科技创新的金融支持

李爱玲

李克强总理在今年《政府工作报告》中提出，要整合筹措更多资金，为产业创新加油助力。为产业创新加油助力，尤其是强化金融支持，这非常重要。新常态下，中国经济由高速增长转换为中高速增长，经济发展需要多元化的增长动力，主要依赖于企业的科技创新，然而科技创新风险大，且具有较强外部性，如果没有足够的金融支持，科技创新企业很可能因融资困难而缺乏创新动力。

这些年来，我国企业在科技创新中的主体地位进一步加强，企业有效专利数量、新产品数量以及新产品销售收入均呈现显著增长趋势。但也要看到，与经济发达国家相比，无论是企业的投入强度还是创新能力都有较大提升空间，政府和金融机构对科技创新支持的效果仍有待提高。

新常态下，进一步加强科技创新的金融支持，应抓好以下工作：

完善科技创新支持政策。创新支持政策主要由财政补贴政策和税收政策组成。财政补贴政策属于事前政策，着眼于对科技创新之初的支持；税收政策属于事后政策，着眼于对科技创新成果的支持。要最大限度发挥科技创新政策效用，就需要在制定相关财政和税收政策时充分考虑企业科技创新全过程的需求，实现企业科技活动和政策的协调、互动，提高科技政策的系统性和协调性。科技财政补贴政策应充分考虑企业项目的选择、补贴方式、考核标准等，避免挤出企业自发科技创新投入；科技税收政策应充分考虑对产业链上游的政策影响，兼顾科技成果转化等过程，避免科技税收政策可能出现的技术空心化现象。

充分发挥政策性金融对企业科技创新的支持作用。在商业性金融机构支持动力不足的情况下，应最大限度地发挥政策性金融的作用。政策性金融能够表达国家的政策意图，对商业性金融机构起到引领的作用。政策性贷款和投资应率先为企业科技创新活动提供期限较长、低成本的资金支持，并在企业科技创新活动初见成效后适时地将企业转交给商业性金融机构，让市场发挥配置资源的决定性作用。政策性担保应致力于改善企业科技创新活动的融资资质和条件，有效转移商业性科技金融的风险，扩大商业性科技金融支持规模，发挥杠杆效应。

发挥市场活力，加大商业银行科技金融服务和产品创新。在利率市场化加快背景下，商业银行竞争不断加剧，细分信贷市场、加强产品创新、加强中间业务已经成为新常态下商业银行新的利润增长点。由于企业科技创新活动的风险性和信息不对称性，商业银行科技金融服务和产品的发展还比较落后，占领科技创新市场应该成为新常态下商业银行重要的发展战略。商业银行对科技创新企业的金融服务需要完善科技信贷服务体系，完善和创新无形资产评估体系和质押方式，设立专营机构，优化服务流程，积极探索如融资租赁业务、产业链融资、进出口融资担保等适合企业科技创新活动特色的金融服务。

降低科技创新的信息不对称程度，降低金融支持的风险。要完善知识产权保护等相关法律法规，健全产权、股权价值评估和交易转让体系，加强企业的融资能力。要综合利用行业主管部门的信息优势，建立科技创新项目的信息发布平台，完善企业信用评级体系，降低科技创新活动的信息不对称程度。要鼓励发展针对企业科技创新活动的担保体系，建立政策性担保、商业担保、民间担保等多种担保组织形式；鼓励和支持保险公司开发科技保险产品、创新科技保险服务，降低商业金融对科技创新企业支持的风险。

细分市场，分散科技创新风险。企业科技创新活动的风险大，传统信贷模式难以彻底解决其金融支持问题，一个有效的方法是通过细分市场，让风险承受能力不同的融资主体在差异化的领域中达到风险和收益的适度匹配。风险相对小的科技创新企业或项目的融资需求可以由商业性金融机构满足，风险大的科技创新企业或项目的融资需求则可以通过天使基金、风险投资、私募股权等方式加以满足。此外，应进一步完善与科技创新相结合的多层次资本市场体系，大力发展股票市场、场外交易市场，为科技创新企业的金融支持提供更完善的退出机制。

（作者单位：东北财经大学金融学院）

推进长江经济带建设的着力点

赵凌云 苏 娜

推进长江经济带建设，是今年的一项重点经济工作。相对于沿海经济带而言，长江经济带作为内河流域经济带，具有诸多特点，肩负多个使命。推动长江经济带发展，应在把握这些特点和使命的基础上，找准着力点。

以交通运输体系建设为重要起点。以水道通道为依托建设综合交通运输体系，以综合交通运输走廊带动流域经济带发展，是流域经济带开发的一般规律。长江经济带发展尤其需要以综合交通运输体系建设为起点。一方面，长江经济带体量巨大，需要发达的交通运输体系带动。长江经济带包括10多个省市，覆盖22%的国土，人口和生产总值约占全国总量的40%。如此巨大的体量，没有发达的交通运输体系，难以发展成为强有力的经济增长带。另一方面，长江经济带战略定位重要，需要发达的交通运输体系支撑。长江经济带被定位为中国经济新支撑带，即具有全球影响力的内河经济带、东中西互动合作的协调发展带、沿海沿江沿边全面推动的对内对外开放带以及生态文明建设的先行示范带。这些使命的实现，需要通过发达完善的交通运输体系来支撑。当前阶段，应将长江流域综合交通运输体系建设放在首要位置，加快拓展黄金水道，充分发挥长江航运潜力；加快推进东西向铁路公路体系建设，提升铁路公路运输能力；完善流域内交通网络结构，推进各种运输方式衔接集成，加快建设综合交通运输走廊。

以国内市场体系建设为重要基点。相对于沿海沿边经济带主要依托国际市场和国外需求而言，内河流域经济带主要依托国内市场和国内需求。美国、俄罗斯、日本等国在区域开发进程中，往往把内河流域经济带建设与国内市场体系建设统一起来，用国内市场体系建设带动内河流域经济带建设。推动长江经济带发展，需要以国内市场体系建设为基点。一方面，长江流域是国内市场需求增长潜力最大的区域之一。当前，中国正处在打造中国经济升级版和适应经济新常态的推进时期，更多依靠内需特别是消费需求拉动乃时代所需。长江经济带具有巨大的内需特别是消费需求潜力。扩大内需特别是消费需求，应当把长江流域作为重点地区。另一方面，长江流域是建设国内统一市场的关键区域。长江流域横亘东西、呼应南北、沟通海陆，统一市场体系建设具有最大的扩散与辐射效应。当前阶段，在推进综合交通运输走廊的同时，需要加快谋划和推进长江流域统一市场体系建设。特别是加强高端市场布局，推进市场要素沿长江由东向西转移，推进航运、金融、信息等专业市场建设，通过行政体制改革实现市场均等进入，完善流域大通关体制，构建流域统一市场。

以产业转型升级为一大重点。参与国际竞争，关键要通过产业转型升级，形成产业竞争力。长江流域拥有上海张江、武汉东湖自主创新示范区、合芜蚌自主创新综合试验区以及长株潭自主创新示范区，是创新资源密集的区域。目前阶段，特别要按照参与国际竞争的要求建设好这些示范区和试验区，按照示范引领的要求发挥好这些先行区域的功能，按照流域内集成整合的要求整体发挥这些区域的自主创新和产业升级作用。同时，应在流域内推进产业有序转移，布局和建设一批具有国际竞争力的产业集群。

以城市群建设为重要支撑点。城镇化是经济带的支撑和骨架。长江流域是我国城市最为密集的区域，这是长江经济带发展相对于沿海经济带而言的后发优势所在，也是长江经济带加快发展的支撑。具体来讲，一方面需要分类推进，加快提升现有城市群的体量和质量，特别是将长江三角洲城市群打造成具有国际竞争力的世界级城市群，加快培育和发展长江中游城市群，继续推进成渝一体化进程。另一方面，以沿江综合运输大通道为轴线，促进城市群之间、城市群内部的分工协作，强化基础设施建设和联通，优化流域内城市群和城市的空间布局，形成集约高效、绿色低碳、产城融合、协同联动的新型城镇化格局。

（作者单位分别系中南财经政法大学、湖北省社会科学院）