立法法明确税收法定原则——

营造稳定合理的税法环境

本报记者 曾金华

新闻深一度

> 今后政府收什么税、向谁收、收多少、怎么收等税收基本制度，都要通过全国人大及其常委会立法决定，行政法规、地方性法规和规章均不得对此作出规定

3月18日，修改后的《中华人民共和国立法法》全文公布，对税收法定原则进行了明确和细化，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”只能由法律规定。这一修改意义重大，是我国贯彻落实税收法定原则的关键性一步，将推动我国税收法治的建立和完善，使征税行为更加法治化，公民财产权利将得到更好保护。

税收法定原则的形成和确定，是由于税收涉及全体公民和纳税义务人的财产权利，因此创设税制、规定税收的权力应当属于最高国家权力机关，防止政府滥用征税权。值得注意的是，“税收法定”所指的“法”，是由国家最高权力机关所立之法。

根据修改后的立法法的规定，税收基本制度只能由全国人大及其常委会制定的法律规定，行政法规、地方性法规和规章均不得对此作出规定。这意味着，今后政府收什么税、向谁收、收多少、怎么收等税收基本制度，都要通过全国人大及其常委会立法决定。

我国现行税法体制源于改革开放初期，基于当时的实际需要，全国人大及其常委会授权国务院制定相关法律规范。在新的历史条件下，如何落实税收法定原则，约束行政机关征税权力，成为一个紧迫的问题。党的十八届三中全会也提出了落实税收法定原则的明确要求。

“税收法定原则的确立，对我国推进依法治国、实现税收法治的影响长远，其意义将不断凸显出来。”北京大学财经法研究中心主任刘剑文说。

税收法定原则包含3个主要内容，一是税种要法定，二是基本要素要确定，三是征税程序要合法。税收的基本要素包括纳税人、征税对象、税率、计税依据、减免税等。税率是税种的基本要素，其高低关系着纳税人的负担。本次人大会审议立法法的修正案草案过程中，“税率”经历了从没有写进，到经过一些代表建议，最终予以明确列举的过程，显示了这是一次充分体现科学立法、民主立法的过程。

“尽管在现有法律下通过授权国务院调整消费税是合法的，但税收调整毕竟关系到全体公民和企业的切身利益，有必要强调税收法定原则，加快消费税等各税种的立法进程，约束政府征税的权力。”刘剑文说。

我国现有的单行税法都对税率作出规定，比如企业所得税法，规定税率为25%。由于税收具有一定的宏观调控功能，在一些情况下，对税率需要及时调整，但立法、修法程序较为复杂、周期较长，这个问题如何解决？

实际上，明确税率由法律规定，并不排除税收单行法律同时明确由国务院对具体税率作出调整。比如车船税法，在规定税目税额的同时，相应也规定了幅度，并授权国务院或者地方可以在幅度内确定具体税额或者调整。

刘剑文建议，未来可以通过2种方式对税率进行调整，一种是全国人大主动回应社会需求，及时调整相关税率；另一种是全国人大就相关税率调整授权国务院，并加强事后监督。“但无论如何，未来的税收政策调整要在法治思维、法治框架下进行。”刘剑文说。

热点点击

2013年我国循环经济发展指数发布

废物回用进展缓慢或成最大软肋

本报记者 林火灿

国家统计局19日公布的数据显示，以2005年为基期计算，2013年我国循环经济发展指数达到137.6，平均每年提高4个点，资源消耗减量化稳步推进，废物排放减量化效果明显，污染物处置水平大幅提高，循环经济发展成效明显。同时，废物回用进展较慢仍是发展循环经济的软肋。

数据显示，2013年，我国资源消耗强度指数为134.7，比2005年提高34.7个点，年均提高3.8个点；2013年我国废物排放强度指数为146.5，年均提高44.9个点；2013年我国污染物处置率指数为174.6，年均提高7.2个点，在4个分类指数中增幅最大。

值得注意的是，废物回用进展较慢，或成为我国循环经济发展中最大软肋。数据显示，2013年我国废物回用率指数为108.2，在4个分类指数中增幅最小。

国家统计局有关负责人介绍说，2011年以来，该指数连续下降，主要是由废钢等废旧资源回用率下降引起的。数据显示，主要指标中废钢回用率下降6.6个百分点，废铜回用率下降8.2个百分点，废铝回用率下降0.9个百分点。

“废旧资源回收和综合利用，回收是关键。”赛迪顾问战略性新兴产业研究中心分析师成宇涛说，从实践层面看，回收体系建设是目前我国资源综合利用产业链条中最薄弱的环节。

记者了解到，我国有着丰富的废旧资源，2013年，我国废钢铁、废有色金属、废塑料等主要再生资源回收量达1.6亿吨，回收总值4817亿元，回收企业10万余家。不过，我国许多废旧资源回收利用企业仍然处于“吃不饱”的状况，在很大程度上成为我国发展循环经济的瓶颈。

根据国务院印发的《循环经济发展战略及近期行动计划》，到“十二五”末，我国主要资源产出率提高15%，资源循环利用产业总产值达到1.8万亿元。成宇涛建议，当前，我国可以充分利用好供销合作社网点多、群众基础好的优势，加快开展资源回收体系建设，同时，充分发挥当地大型回收企业的示范和带动效应，并在特定场所建立废旧商品定点定期回收机制。

相关目标价格政策试点推行释放了生产活力，市场交易却低于预期——

大豆该怎样卖个好价钱

本报记者 刘 慧

视点

> 大豆目标价格补贴政策在内蒙古和东北3省试点推行以来，效果初显，大豆迎来丰产丰收，但市场交易并不活跃。专家认为，要解决“产强销弱”，发展农产品期货市场是现实可行的路径，同时，还应积极开展农产品价格保险试点，加强农业风险科学管理——

大豆目标价格补贴政策去年在内蒙古和东北3省试点推行以来，效果初显，黑龙江等大豆主产区大豆获得了丰收。不过，大豆市场并没有出现预期中交易活跃的场景。现在正是春耕备耕时节，农民急需资金，销售大豆意愿增强，大豆交易量有所回升，但无法从根本上改变市场需求低迷的状态。为什么会出现这样的结果？该如何化解农产品目标价格改革留下的市场风险敞口？

大豆丰产丰收 销售陷入僵局

站在自家庭院里，远远望着尚未完全解冻的黑土地，黑龙江克东县昌盛乡安全村现代农机合作社负责人赫永东仍然在为今年是否增加大豆种植面积纠结。去年合作社种植大豆2万亩，其中8000亩大豆为订单种植，大豆平均亩产超过300斤。当地大豆销售价格为每斤2.15元，他们按订单种植的大豆以高于市场价0.1元的价格卖给订单企业，其他大豆按照市场价格全部出售。

赫永东告诉《经济日报》记者，尽管大豆目标价格早就订好，每斤2.4元，但目前价格补贴还没有到位，最后会怎么落地，他心里没底。据了解，当地政府已测量完大豆种植面积，合作社符合补贴标准的有1.4万亩。赫永东算了一下，按照出售价格，每亩大豆收益100多元，加上目标价格补贴，每亩大豆又可获得100元左右的补贴，合计起来，每亩大豆种植收益能达到200多元，但这仍远远低于玉米种植收益。

目前，东北大豆目标价格补贴正在试点周期中，大豆种植面积测量工作已完成，试点地区正处于采价期（去年10月至今年3月），目标价格补贴尚未发放。大豆目标价格改革试点是否成功，事关农产品目标价格改革成败。

从试点效果来看，大豆目标价格政策释放了大豆生产的活力。据黑龙江大豆协会的估算，去年大豆种植面积和产量都有恢复性的增加。但是，大豆市场并没有出现预期中交易活跃的场景，大豆“产强销弱”的局面也没有得到根本改观。

黑龙江大豆协会副秘书长王小语告诉记者，当前东北大豆交易低迷的原因有二。一是大豆目标价格补贴政策正处于“试水期”，农民和企业都在观察大豆目标价格补贴政策如何落地。二是国际市场大豆价格持续下跌，拉低了国产大豆价格预期，影响了市场主体收购大豆的积极性。

“大豆目标价格补贴政策的实施，提高了大豆企业预测市场风险的能力。但是，当前宏观经济下行，食品消费需求不振，大豆需求量下降。2014年，大豆蛋白价格大跌，很多企业经营困难，影响企业收储的积极性。这是当前东北大豆交易不活跃的根本原因。”山东禹王实业有限公司董事长刘锡潜说。

创新流通方式 发展期货市场

当前大豆交易陷入僵局，与我国粮食购销模式落后，仍然采用企业挂牌收购，农民自由售粮的现状有关。这种购销模式容易导致产业链的各个环节互相夺利，农户希望价格卖得越高越好，企业希望大豆价格越低越好，缺少能够使双方都满意的购销体系，导致农民与企业无法实现有效对接，风险在产业链条内循环，最终损害整个产业发展。

这种模式也不适应国际市场竞争。目前，我国大豆对外依存度超过80%，国产大豆在市场上缺乏定价权和话语权，国际市场的任何风吹草动都很容易传导至国内，冲击国产大豆。大豆目标价格推出后，国内大豆市场与国际大豆市场接轨，市场波动风险势必加剧。

如何化解这种困难？专家认为，创新农产品流通方式已刻不容缓。从当前来看，发展农产品期货市场、开发农产品期货交易新品种是现实可行的路径。

黑龙江博朗投资咨询有限公司董事长刘兆福认为，“大豆目标价格补贴政策的实行，使农民有了稳定的种植收益预期，这就为发展农产品期货市场提供了合理的时间和空间。现在，应该积极引导农民了解期货市场，参与期货市场，并利用期货市场指导农业生产经营，化解市场风险。”

据了解，目前国内一些商品交易所正积极推进期货市场为“三农”服务，并积极推动农产品期权上市。2013年以来，大连商品交易所还在黑龙江设立大豆交割库。专家认为，把大豆交割库设在黑龙江等大豆主产区，有利于形成大豆权威价格，有利于大豆主产区在大豆价格形成过程中形成话语权与知名度。同时，期货交割库向产区转移，将激发更多企业和农民参与期货市场的热情，并有效对冲市场风险。

加强风险管理 推行价格保险

在通过农产品期货交易应对市场风险的同时，还应该积极开展农产品价格保险试点，加强农业风险科学管理。

我国自从2007年推行政策性农业保险试点以来，农业保险发展迅速，已经覆盖种植业、养殖业。不过，当前农业保险产品主要应对农业自然风险，对于应对农产品的生产经营风险，还难以发挥屏障作用。

那么，该如何化解农业生产经营风险呢？2014年中央一号文件就提出，启动东北和内蒙古大豆、新疆棉花目标价格补贴试点，探索粮食、生猪等农产品目标价格保险试点。目前，北京、上海、江苏、四川等地正在试点推行生猪蔬菜等农产品价格指数保险，取得了积极的效果。2015年中央一号文件再次提出，要积极开展农产品价格保险试点。

中国农业科学院农业信息研究所研究员张峭认为，目标价格保险与目标价格补贴政策一样，是农产品目标价格制度实现的一种方式。目标价格补贴是一项政府逆周期的收入补贴计划，管理的是大的、可预期的、周期性的价格波动；目标价格保险是一种市场化风险管理工具，管理的是中等的、不可预期的、随机性的价格波动。目标价格补贴保障的是“目标价格”，目标价格保险保障的是“预期价格”。

那么，目标价格保险保障价格如何确定呢？张峭认为，有效期货市场中的远期合约价格是最理想的预期价格，也是保险保障价格确定的依据。因为有效期货市场具有价格发现功能，期货市场的远期合约价格已经充分包容了长期趋势性、周期性、季节性等可预期因素对农产品价格的影响，更加接近于远期真实价格，保险人和被保险人双方都不会做出比期货市场更好预测。

专家认为，我国现已建立起小麦、玉米、稻谷、大豆、棉花等重要农产品的期货市场，可以借鉴国外经验，探索使用农产品期货价格的远期合约价格作为价格保险中保障价格确定的依据，开发新型农产品目标价格保险产品，进而加强对农产品生产经营风险的管理。

环保部再次下放环评权限

火电热电高速公路等项目由省级审批

本报北京3月19日讯 记者曹红艳从环保部获悉：继2013年11月下放25项建设项目环评审批权限后，环保部再次对审批权限做出调整，将火电站、热电站、国家高速公路等项目环评审批权限下放至省级。

此次调整是根据国务院《政府核准的投资项目目录（2014年本）》，综合考虑建设项目的环境影响和环境风险进行的。根据公告要求，省级环保部门对目录以外的项目审批权限应作出及时调整，报省级人民政府批准实施；火电站、热电站、炼铁炼钢、有色冶炼、国家高速公路、汽车、大型主题公园等项目须由省级环保部门审批。

环境保护部环评司司长程立峰表示，减少和下放微观审批事项有利于将更多的力量投入到法规制度建设、战略规划环评、强化执法监督等方面，使环评“源头预防环境污染和生态破坏”的制度作用得到切实有效发挥。

“放权不等于放任不管，更不等于推卸责任。”程立峰说，配合这次环评审批权限调整，环保部将采取一系列配套措施，确保地方环保部门能够接得住、管得好。

程立峰说，各级环保部门要进一步推进“阳光环评”，建立统一的信息公开平台，严格执行《建设项目环境影响评价政府信息公开指南》，将环评各环节、各领域、各单位的信息全部向社会公开，把环保部门、地方政府、企业、环评机构和从业人员行为均置于阳光下，全面接受社会监督。

现场

早春改造桃园忙

人勤春来早。随着春天的到来，贵州各地农民也积极投入劳作。图为3月19日，贵州省余庆县的果农，对桃园进行“高接换优”嫁接改造，力争今年有个好收成。 徐启俊摄

本版编辑 王薇薇 温宝臣
美 编 吴 迪