

税收法定是税收立法和税收法律制度的一项基本原则

——全国人大常委会法工委负责人答记者问

本报记者

李万祥

目前，由全国人大常委会法工委牵头起草的《贯彻落实税收法定原则的实施意见》已经党中央审议通过。《实施意见》确定，开征新税应当通过全国人大及其常委会制定相应的税收法律，同时对现行15个税收条例修改上升为法律或者废止的时间作出了安排。围绕《实施意见》的有关情况，全国人大常委会法工委负责人接受了《经济日报》记者专访。

税收法定体现人民当家做主

税收法定原则是税收立法和税收法律制度的一项基本原则，也是我国宪法所确立的一项重要原则。“落实税收法定原则”是党的十八届三中全会决定提出的一项重要改革任务。

“依照法律规定设税、征税、治税，是建设法治国家、法治政府、法治社会的迫切需要，也是推动实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，更是人民当家做主的直接体现。”全国人大常委会法工委负责人表示，将《实施意见》落实好，有利于推动我国宪法确立的税收法定原则的贯彻落实，进一步规范政府行为，推动完善我国税收法律制度。

近年来，一些全国人大代表和政协委员也提出议案、建议或提案，建议尽快落实税收法定原则，将现行有关税收条例上升为法律。刚刚闭幕的十二届全国人大三次会议通过了修改立法法的决定，明确规定，“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。

“全国人大及其常委会始终高度重视税收法定原则的贯彻落实，积极推动税收方面的立法工作。”这位负责人说，比如，1980年制定了个人所得税

法，并根据实际情况先后进行了6次修改；1980年和1981年先后制定了中外合资经营企业所得税法、外国企业所得税法，1991年制定外商投资企业和外国企业所得税法取代上述两部法律，2007年制定了企业所得税法，统一内外资企业所得税；2011年制定了车船税法；同时，为加强税收征收管理，1992年还专门制定了税收征收管理法。

我国税收体系基本成型

据介绍，改革开放初期，考虑到税收制度的建立、完善面临的错综复杂的情况，同时缺少相关经验，全国人大及其常委会遵循税收法定原则，依据宪法第八十九条关于全国人大及其常委会可以授予国务院其他职权的规定，于1984年出台《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定》（已于2009年6月废止），授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，拟定有关税收条例，以草案形式发布试行；1985年出台《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》，授权国务院对于有关经济体制改革和对外开放方面的问题，包括税收方面的问题，必要时可以根据宪法，在同有关法律和全国人民代表大会及其常务委员会的有关决定的基本原则不相抵触的前提下，制定暂行的规定或者条例。国务院根据有关授权决定，颁布实施了一系列税收暂行条例。

据介绍，《实施意见》确定，不再出台新的税收条例；拟新开征的税种，将根据相关工作的进展情况，同步起草相关法律草案，并适时提请全国人大常委会审议。与税制改革相关的税种，将配合税制改革进程，适时将相关税收条例上升为法律，并相应废止有关税收条例。在具体工作中，有一些税种的改革涉及面广、情况复杂，需要进行试点，可以在总结试点经验的基础上先对相关税收条例进行修改，再将条例上升为法律。其他不涉及税制改革的税种，可根据相关工作进展情况和实际需要，按照积极、稳妥、有序、先易后难的原则，将相

现行税收条例将上升为法律

“根据党的十八大和十八届三中、四中全会精神，为‘落实税收法定原则’，《实施意见》根据相关改革任务的进展情况，对2020年前完成相关立法工作作了安排。”这位负责人说。

据介绍，《实施意见》确定，不再出台新的税收条例；拟新开征的税种，将根据相关工作的进展情况，同步起草相关法律草案，并适时提请全国人大常委会审议。与税制改革相关的税种，将配合税制改革进程，适时将相关税收条例上升为法律，并相应废止有关税收条例。在具体工作中，有一些税种的改革涉及面广、情况复杂，需要进行试点，可以在总结试点经验的基础上先对相关税收条例进行修改，再将条例上升为法律。其他不涉及税制改革的税种，可根据相关工作进展情况和实际需要，按照积极、稳妥、有序、先易后难的原则，将相

关税税条例逐步上升为法律。待全部税收条例上升为法律或废止后，提请全国人民代表大会废止《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》。全国人大常委会将根据上述安排，在每年的立法工作计划中安排相应的税收立法项目。

“下一步，全国人大常委会将按照新修改的立法法‘税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度’应由法律规定的要求，进行相关税收立法，并根据《实施意见》要求，在调整立法规划工作中将本届全国人大常委会计划完成的有关税收立法项目作出安排。”这位负责人强调，在具体工作中，将深入推进科学立法、民主立法，加强立法公开，充分听取各方面意见，通过立法反映人民诉求，体现人民意志。

这位负责人表示，按照《实施意见》的要求，落实税收法定原则的改革任务将力争在2020年前完成。“将税收暂行条例上升为法律或者废止，并相应废止《全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》，这是一项艰巨的任务。在此期间，全国人大的授权决定仍然有效；国务院可以根据客观情况变化和税制改革需要，依据授权决定和相关税收条例的规定，对相关税收政策进行必要的调整和完善。”

这位负责人强调，落实税收法定，推进有关税制改革，不可避免地会涉及现有利益格局的调整，有关部门和单位应当按照《实施意见》的安排，奋发有为，积极工作，拿出更大决心，冲破思想障碍，突破利益藩篱，抓紧落实。时间安排上，能够提前的要尽量提前，力争早日完成全面落实税收法定原则的改革任务。

应进一步加快税收法定进程

——财税、法学专家解读税制改革和税收政策调整热点问题

本报记者

崔文苑

新立法法实施后，1985年全国人大对国务院的授权还管用吗？国务院制定的税收暂行条例还有效力吗？国务院还能否调整税收政策？对于新立法法实施后社会关注的一些税制改革和税收政策调整热点问题，记者走访了多位财税、法学专家。

新立法法的授权规定更细

“全国人大1985年授权与新修订的立法法并无冲突。在人大专门做出决定收回授权之前，原1985年授权仍然有效。”社科院财经战略研究院研究员杨志勇对《经济日报》记者说。

早在20世纪80年代初期，我国进行了大量的税收改革，“当时，人大立法程序尚不完善，特别是在税收、金融、贸易等专业法规方面，人大立法还没有经验，程序、制度、人员上也缺乏保障。”中人民大学财金学院教授朱青告诉《经济日报》记者，在这种特殊情况下，1985年人大授权国务院颁布税收等经济体制和对外开放方面的暂行条例。因此，在那个时候出台的增值税、消费税、土地增值税、资源税等，都以国务院暂行条例的形式颁布。“应当说，这种做

法在当时历史条件下有一定的必要性。”随着我国改革开放的深入，法制建设的完善，以及人民法律意识的加强，上上下下都要求落实税收法定原则。这种大趋势下，党的十八届三中全会明确提出要落实税收法定原则，所以，目前国家计划在5年内完成剩余税种的税收法定。

“新旧两个授权是不冲突的。相对于以前授权比较宽泛，新的授权更为细化。”中国人民大学法学院教授朱大旗对《经济日报》记者说，授权的范围、目的等得到明确，减少随意性。财政部财科所处长刘尚希也持相同观点，他认为，未来税收条例越来越少会是一个大趋势。

依据授权可以修改暂行条例

新修改的立法法，进一步明确了全国人大及其常委会专属立法权事项，明确规定“税种的设立、税率的确定和税收征管”的税收基本制度只能制定法律。

“与之前的立法法相比，亮点就是税收单独作为一条列出来，而且明确了税种、税率等由人大制定法律来确定。换言之，一旦某个税种由人大颁布法律，税率就是由人大来确定。”朱青说，

与此同时，新立法法在第九条中继续保留了对国务院的授权条款。由此来看，国务院仍旧可以依照授权制定暂行条例，对某些税种进行调整。

“从发展方向上来说，税收法定是目标。但目前我们的法律基础比较薄弱，没有办法一下子把所有税收暂行条例都上升为法律。因而，保留对国务院一定的授权是可行的。”朱大旗说。比如，确定税率的时候，一种模式是，单一税率或是在一个区间的浮动税率，以及税率确定方法等可以考虑由法律直接规定。而另一种模式是，授权国务院进行调整。

“比如煤炭资源税，就是一个浮动税率，地方政府有权限在这个范围内进行调整。”刘尚希表示，从目前来看，由于税种较多、情况迥异，具体的授权范围还需视具体情况而定。

新立法法生效前不设新税种

在新立法法生效之前的过渡阶段，税种的调整怎么办？

“这期间不会设立新的税种。对需要新开征的新税，比如房产税和环境保护税，直接制定税收法律。这与新立法

法的精神是一致的。”杨志勇说。

这期间，一些较为紧迫的税收政策调整怎么办？刘尚希形象地说，“老人用老办法，新人用新办法”。换言之，如果想成立新税种，就需要先走立法程序，而其余15个按照税收暂行条例管理的税种，在上升为法律之前，依然需要按照条例执行。

“即便是新立法法实施了，也不可能一夜之间让15个税收暂行条例失效。这样的话，这些税种如何征收，只能是在一个税种立法完成后，再考虑让其暂行条例失效。”朱大旗说，相应法律出台之前，应该承认暂行条例的法律效力。他同时建议，应该尽可能形成落实税收法定的时间表，比如哪些税种先立法等等。“应该积极推进，把暂行条例上升为法律的进程需要加快。”

记者了解到，新立法法实施以后，按照全国人大的立法安排，凡是开征的新税均由全国人大制定法律；对于现行的税收暂行条例，将根据改革进展情况陆续上升为法律；税制相对稳定，未来一个时期不需要进行全面改革的税种，将税收暂行条例直接上升为法律。目标是力争2020年前，将全部税收暂行条例上升为法律或废止。

以税收法定原则引领规范税制改革

曾金华

党的十八届三中全会明确提出，“落实税收法定原则”。不久前召开的全国人大会议审议通过的立法法修正案，进一步明确、细化了税收法定原则，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”只能制定法律。日前，党中央审议通过《贯彻落实税收法定原则的实施意见》，对贯彻落实税收法定原则进行了具体部署，体现了中央对落实税收法定原则的高度重视，将通过周密安排和严谨步骤，把法律条文付诸实践，加快建立完善税法体系，严格规范约束政府征税行为。这也是全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家的一项重要部署。

目前，税制改革的任务十分艰巨，包括推进增值税改革，扩大营改增实施范围，“十二五”完成营改增目标；完善消费税制度，调整征收范围，优化税率结构；加快资源税改革，全面推进资源税从价计征改革，相应清理取消涉及的行政事业性收费和政府性基金，逐步扩大资源税征收范围；建立环境保护税制

度；加快房地产税立法并适时推进改革；逐步建立综合与分类相结合的个人所得税制；抓紧修订《税收征管法》，促进依法治税，等等。

对于税制改革这样一项涉及社会方方面面、事关千家万户切身利益的改革，其决策、实施过程应严格遵循税收法定原则的要求，全面纳入法治轨道。落实税收法定原则与深化财税体制改革是相辅相成的，税制改革必须严格按照税收法定原则推进，税收立法也要主动适应改革需要，起到引领规范作用。落实税收法定原则，将促进和保障税制改革规范、平稳、顺利开展。

立法是一个复杂、系统的过程，尤其是目前税收暂行条例较多、税制改革任务繁重的情况下，更决定了落实税收法定原则是一个艰巨的任务。将

税收暂行条例上升为法律，以及制定新的税法的过程不可能一蹴而就、轻松完成，需要以《贯彻落实税收法定原则的实施意见》为指引，结合深化财税体制改革要求，推进科学立法、民主立法，实现立法和改革决策相衔接，既循序渐进，又有力推进。同时，法律的生命在于实施，徒法不足以自行，在各个税种制定、生效后，行政机关必须严格遵守执行，以法治思维和法治方式实施征税行为。

贯彻落实税收法定原则，需要立法机关、行政机关及社会各界的共同努力。我们期待在各方的共同推动下，早日完成全面落实税收法定原则的改革任务，实现税收领域的良法善治，为实现国家治理体系和治理能力现代化提供更坚实的制度保障。

相依相融相映 顺景顺气顺脉

——各地推进核心价值观主题公园建设

公园不仅承担着市民休闲锻炼的功能，更发挥着思想引导、道德教化、文化熏陶的责任。当前，全国各地许多公园正在推进社会主义核心价值观主题公园建设，将宣传主题融入公园环境中，与公园原有的色彩相互协调、和谐搭配，与公园的整体风格和功能定位完美结合，做到相依相融相映、顺景顺气顺脉，让游人们在享受闲适恬静的同时，自然而然地受到核心价值观的熏陶。

北京：形式丰富多样 巧妙融入环境

北京的陶然亭公园内有大量革命历史遗存，是北京市重点建设的核心价值观主题公园之一。公园中的灯杆道旗、绿地小品、宣传廊内，陈列着不同历史时期在京华大地生活、工作、战斗过甚至献出生命的31位优秀共产党人的形象和百字小传，并与中宣部发布的“图说我们的价值观”宣传画中反映共产党人价值观的内容相映生辉。

北京在全市全面铺开核心价值观环境布置工作的同时，重点打造了中山公园、北海公园、陶然亭公园、龙潭湖公园等35个核心价值观主题公园。以“图说我们的价值观”宣传为重点，围绕核心价值观24个字、12个主题词进行展陈设计与布展工作。

北京的公园既秉承了古典园林的典雅秀美，又吸收了现代园林之长，在美化城市、改善生态、游览观赏、休憩娱乐、教育引导、传播文明中发挥着日益重要的作用。在核心价值观主题公园的建设上，北京秉持因地制宜、因势利导的原则，遵从融入环境、美化环境的要求，每个主题公园的宣传主题各有侧重，展陈形象设计、景观色彩色调等都与主题相互呼应。

35家公园在充分利用公园围墙、草坪绿地、建筑围挡、道旗窗、长廊护栏、户外电子屏幕等已有宣传载体的同时，通过局部微调，增设绿地小品、悬挂灯杆道旗、丰富宣传橱窗，建好古树围挡，将宣传主题巧妙融入公园环境中。

天津：树立新风尚 聚合正能量

3月22日上午，《经济日报》记者来到天津人民公园，园内杨柳依依、湖水荡漾，不少市民驻足在宣传图片、橱窗和绿化组团前，仔细浏览、留影纪念。

人民公园是天津市河西区社会主义核心价值观宣传主题公园。2013年，这里还建成河西区第一个公园书吧，3000余册全部免费向市民开放。“市民来这里阅读弘扬正能量的书刊已形成习惯，成为大家生活的一部分。”河西区委宣传部部长王芸向记者介绍说。

天津市委宣传部、市文明办、市园林局制定了《天津市公园公益广告建设指导意见》，并认真安排部署，把“图说我们的价值观”宣传纳入市容环境提升改造和精神文明建设统筹规划。目前，天津已建设首批22个主题示范公园，其中包括市级公园2个，新建公园1个。主题公园建设按照“实事求是、因地制宜、见缝插针、节俭办事”的原则，兼顾公园特点和城市风情，以公园门区、灯杆、亭、廊、导游牌、绿地、玻璃窗等基础设施为载体，运用优秀传统文化元素，形象生动地宣传社会主义核心价值观。

主题示范公园建成以来，得到广大市民广泛好评。市民们表示，“图说我们的价值观”这种通俗易懂的形式把中国梦、美丽天津、文明新风送到了百姓身边，把爱国护绿、低碳环保等理念融入日常生活。周边的幼儿园、中小学校经常组织学生到公园进行学习参观，许多家长利用节假日专程带孩子来观看。

重庆：创新展览形式 弘扬中华美德

走进位于重庆市大渡口区的重庆中华美德公园，迎面吹来一股文明新风。公园内的步道、长廊、亭台、楼阁等设施上，社会主义核心价值观宣传画、图解中国梦、善行义举榜等弘扬社会正能量的内容，以石刻、碑刻、楹联、书法、剪纸等形式不断展现出来，吸引了众多市民和游客驻足观看。

“我们在规划设计之初就把中华美德作为主题主线，让公园整体结构、设施建设、景观布局都始终贯穿弘扬中华美德的理念。”大渡口区宣传部部长郭诏彬介绍说，为了让社会主义核心价值观建设项目化、具体化、特色化，该区以中华美德公园为载体，创新打造社会主义核心价值观主题公园，让市民潜移默化地接受社会主义核心价值观的熏陶。

重庆中华美德公园占地200亩，设置了仁智、忠信、廉耻、孝悌、礼仪等5大主题区，建设有倡廉、善美、德育、尚勇4大主题园和美德风俗一条街。记者在采访中了解到，大渡口区一方面是运用载体强化氛围营造，在公园内增设图说价值观宣传栏、善行义举榜、共产党人小传展览等宣传载体；另一方面，在公园里开展各类主题实践活动，树立大爱、诚信、感恩、守责、尽孝、仁德的社会风气，让百姓感悟践行核心价值观的深刻内涵。

浙江嘉兴：提升文化品位 植根市民心中

走进中国共产党的诞生地浙江嘉兴，大型广告牌、墙绘、公交站牌、公交车身……随处可见的公益广告都在张扬着这个城市的“正能量”。其中，最为亮眼的便是嘉兴着力建设的社会主义核心价值观主题公园。嘉兴市通过主题公园建设，进一步提升城市文化品位，使主题公园成为群众的活动公园和文化乐园，让社会主义核心价值观扎根市民心中。

按照“走近市民身边、融入市民生活”的理念，嘉兴将人气颇旺的文保单位范蠡湖公园作为试点，在原有“中国梦”主题宣传基础上进一步升级，全新打造出社会主义核心价值观主题公园。范蠡湖公园改建过程中，嘉兴市遵循“保持‘两脉’、优化‘一脉’”的原则，即保持公园的水脉—水景线、保持公园的绿脉—生态线，优化公园的文脉—文化线。

嘉兴在试点主题公园大力实施“十个一”工程：设计一个主题公园标识、设置一批主题公益广告、建设一个主题长廊、开设一个主题茶座、展示一个美丽传说、贯通一条历史文化隧道、打造一个童谣乐园、增设一条本地名人名言文化小道、设置一个“善行义举榜”、优化一批文体设施。

如今，公园内儿童乐园改造的童谣主题公园，以生动活泼的卡通形式展示着48首优秀的嘉禾童谣，强化对未成年人社会主义核心价值观宣传；通越阁打造成了面向市民的主题茶座，书法协会、诗词楹联学会、民俗学会等文化团体不时开展活动，围绕社会主义核心价值观组织各类教育辅导；公园各类自然区域和基础设施用展板、LED电子显示屏、提示牌等多种载体，打造了一批景物和谐的社会主义核心价值观主题小品。

截至去年底，嘉兴共建成核心价值观主题广场5个、主题公园10个、主题社区7个、主题街路10条。

（采写：本报记者 杨学军 武自然 吴陆牧 冉瑞成 黄平、实习生 金敏丹）