



# 盘点“十二五”辉煌成就

## 财税改革 攻坚克难稳步前行

本报记者 曾金华 崔文苑

财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。“十二五”期间,预算管理改革、税制改革、财政体制改革协调推进,数十项改革分步出台落地……财税改革迎难而上,锐意攻坚,充分发挥了在国家治理中的重要作用,有力保障和支持了各项经济社会事业的持续健康发展——

“十二五”期间,财税体制改革深入推进。党的十八届三中全会将财政定位为“国家治理的基础和重要支柱”,对财税体制改革作出重要部署,加速推进预算管理制度、税收制度和财政体制等各项改革。

### 预算改革“开花结果”

预算管理制度改革是新一轮财税体制改革的“当头炮”,在“十二五”期间得到快速推进并取得决定性进展。

《预算法》的修订经过多年努力,于2014年8月31日获十二届全国人大常委会第十次会议通过。预算是财政的核心,现代预算是现代财政制度的基础,是国家治理体系的重要内容。新《预算法》的出台是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事,标志着我国加快建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实的第一步。

随后,国务院出台了深化预算管理制度改革的决定等一系列政策文件,加大政府性基金与一般公共预算的统筹力度,稳步提高中央国有资本经营预算调入一般公共预算的比例,进一步优化转移支付结构,扎实推进中期财政规划管理,构建地方政府债务管理总体制度框架。

至“十二五”末期,我国现代预算制度框架已初步建立并不断深入实施。比如,在实行全口径预算管理方面,继在2010年将政府性基金预算、国有资本经营预算首次列入全国人民代表大会审议和表决程序后,2013年全国社会保险基金预算提交全国人大审议;2014年,新《预算法》和国务院相关文件进一步细化了全口径预算改革的要求;2015年,中央和地方预算编制严格落实新《预算法》要求,加大预算统筹力度,将政府性基金预算中地方教育附加等11项基金收支列入一般公共预算;进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例。同时,细化预算编制,将中央本级和中央部门基本支出预算细化到经济分类科目。

预算管理制度的另外一项重要改革,是建立了规范的地方政府举债融资机制。为规范地方政府债务管理,按照疏堵结合、“开前门、堵后门、筑围墙”的改革思路,新《预算法》增加了允许地方政府举借债务的规定,同时从主体、用途、规模等五个方面作出限制性规定。此举既坚持了从严控制地方政府债务的原则,又适应了地方经济社会发展的需要,从法律上解决了地方政府债务“借、管、还”的问题,把地方政府融资引导到阳光下。2015年是地方政府新制度实施的第一年,发行总体平稳,充分体现了规范化和市场化的改革取向。

### 现代预算制度框架初步建立并不断深入实施

● 2013年:全国社会保险基金预算提交全国人大审议

● 2014年:新《预算法》和国务院相关文件进一步细化了全口径预算改革的要求

● 2015年:将政府性基金预算中地方教育附加等11项基金收支列入一般公共预算;进一步提高国有资本经营预算调入一般公共预算的比例

### 扶持小微企业发展税收优惠政策不断扩围

● 小微企业增值税和营业税的起征点从2万元提高至3万元

● 减半征收企业所得税的小型微利企业年应纳税所得额由6万元提高至10万元

● 2015年,对金融机构与小微企业签订的贷款合同三年内免征印花税。将金融企业的中小企业贷款损失准备金税前扣除政策延长至2018年底

### “十二五”期间,税制改革不断推进

● 2011年11月1日起:在全国范围内实施原油、天然气资源税的从价计征改革。同时,统一内外资企业的油气资源税制度,统一征收资源税

● 2014年12月1日起:在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革。税率幅度为2%—10%

● 2014年11月至2015年1月:三次调整成品油等部分产品消费税

● 2015年2月1日起:对电池、涂料开征消费税,税率为4%。自2015年2月1日起,对电池、涂料开征消费税,税率为4%



### 税制改革全面深化

“十二五”期间,通过精心设计改革方案、准确把握改革时机和力度,成功实施了一系列适应经济社会发展要求的深层次税制改革,可谓是财税改革推进中的亮点,尤其是体现在营改增、房产税“从零起步”启动改革试点,以及强化资源税、消费税调节功能上。

“营改增结构性减税的特征很明显,内在机理是鼓励专业化竞争。它减少了营业税的重复征收。”华夏新供给研究院院长贾康表示,这项改革一步步推进,难度也在不断加大。2009年1月1日起,增值税由生产型转为消费型,改革试点于东北、中部等部分地区取得成功后,在全国所有地区、所有行业全面推开。2012年1月1日起,为更好地实施小微企业经济结构战略调整和结构性减税政策,在上海市交通运输业和部分现代服务业开展营业税改征增值税试点。

随后,试点实现“双扩围”,一方面由上海市分批扩大至北京、天津、江苏、广东等省市,再到全国;另一方面,除了交通运输业和部分现代服务业,陆续将公路运输和邮政服务业纳入营改增试点。数据显示,截至2015年上半年,这项改革已累计减税4848亿元,这对降低企业成本和税收成本,发展服务业尤其是科技等高端服务业、促进产业和消费升级、培育新动能、深化供给侧结构性改革发挥了重要作用。

由点及面,逐步深化资源税改革也在同步推进。“从2011年11月1日起,在全国范围全面实施原油、天然气资源税的从价计征改革。同时,统一内外资企业的油气资源税制度,取消对中外合作油气田和海上自营油气田征收的矿区使用费,统一征收资源税。”国家税务总局有关负责人表示,在此后2014年12月1日起,又在全国范围内实施煤炭资源税从价计征改革,税率幅度为2%至10%。资源税改革有力地促进了资源的合理开采利用,增加了中西部地区改善民生和治理环境的能力。同时,消费税调节功能也得以强化。2014年11月至2015年1月,三次调整成品油等部分产品消费税;自2015年2月1日起,对电池、涂料开征消费税,税率为4%。专家表示,消费税改革强化了寓限于征、健康环保、合理引导消费和间接调节分配的功能。

启动房产税改革试点也是一大突破。经国务院同意,上海市、重庆市从2011年1月28日起,开展对个人住房征收房产税的改革试点。上海市对本市居民家庭新购且属于该居民家庭第二套及以上的住房和非本市居民家庭新购住房征收房产税;重庆市对独栋商品住房(包括存量住房和新购高档住房,以及在重庆无户籍、无工作、无企业的个人购买第二套及以上普通住房)征收房产税。

### 调控方式日益完善

作为宏观调控的重要方式,财政宏观调控在“十二五”期间不断创新方式,更多依靠市场力量,更多运用改革办法,推动经济平稳运行和提质增效。注重稳定市场预期,加强预调微调和定向调控。

### 声音

中国财政科学研究院副院长白景明:

## 财税改革全面向纵深挺进

在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党“四个全面”战略的引领下,面对“三期叠加”的多重挑战,财税改革全面向纵深挺进,充分发挥了实现国家治理体系和治理能力现代化的支柱作用,也为落实当期稳增长、调结构、惠民生的宏观政策取向打下了底、铺了路。

所谓全面,是指财税改革全方位启动。“十二五”期间预算管理改革、税制改革、财政体制改革协调推进,数十项改革分步出台落地。预算管理改革方面相继推出了全过程预算绩效管理、地方政府债务预算管理、政府购买服务、盘活财政存量资金、全面公开预算、编制中期财政规划、加强公务支出预算管理等多项改革措施。税制改革方面相继推出个人所得税、营业税改征增值税、资源税、消费税、关税、车船使用税、房产税等改革措施。财政体制改革大幅度调整了转移支付结构,一般性转移支付占比已超过50%,出台了专项转移支付资金绩效管理办法,大力改革专项资金管理模式推行后奖补。这一轮改革比1994年的财税改革范围更宽。

所谓向纵深推进,是指改革不仅为前期改革扫尾,而且推出了前所未有的、触及行政管理体制和经济体制深层次问题的改革,做了多年想做不成的改革。这些改革对中国具有长期制度优化效应。比如营改增,既是1994年增值税改革的延续,也是全面深化税制改革的突破口,事关产业结构调整的长期制度基础。再如公务支出预算管理方面推出的公务用车、办公用房支出、接待费等措施是多年探索总不能落地的改革。“十二五”期间这项改革已基本完成,难啃的骨头只剩一小截,可说力度超强。这项改革并不仅是资金管理上的突破,更主要的是回应了社会关切,建立了党风廉政建设的长期制度基础。又如地方债管理改革,通过把地方债分类纳入预算管理、实行自发自还等措施,不仅规范了地方债,挖掉了长期存在的地方政府债务风险加速放大的制度基石,更重要的是为今后推动地方政府职能转换、完善政绩考评、切实简政放权提供了基本制度保障。

北京大学财经法研究中心主任刘剑文:

## 落实“税收法定”意义重大

“十二五”期间,税收法定原则得到进一步落实,这是法治和财税领域的重要事件。党的十八届三中全会明确提出“落实税收法定原则”,这是为推动国家治理体系和治理能力现代化、全面推进依法治国而作出的重要战略部署。在新的历史形势下,2015年3月15日,十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改立法法的决定,其中就税收法定原则,新立法法作出了不同于以往的制度突破——将税收基本制度独立出来、作为第六项单列。

新修改的立法法对税收法定原则作出的这一明确规定,将深刻和长远地影响我国的依法治国进程,注定会载入治史册。

去年发布的《十二届全国人大常委会立法规划》,包括房地产税法、环境保护税法、增值税法、资源税法、关税法、船舶吨税法、耕地占用税法等七大税法在内的34项立法任务名列其中。作为现代化国家治理体系的一部分,财税体制改革首先要以法治为中心,要考虑通过怎样的方式化解改革过程中的矛盾,采取怎样的手段来规范和限制政府的权力、保护纳税人的权利,从这个意义上说,把行政条例上升为法律文本,对促进社会公平、实现国家长治久安具有重要意义。

北京锐视觉科技有限公司总经理王立国:

## 税收优惠为小微添活力

去年我公司二季度按高新技术企业所得税率15%缴纳了企业所得税,三季度时北京西城区国税局税务人员发现这一情况后联系到我,表示我公司可以按小微企业缴纳企业所得税。税务人员说,我公司虽然是高新技术企业,但同时也符合小型微利企业的标准,可以按10%的税率缴纳企业所得税。

听了税务人员的解释,我还是有些担心,怕享受了小型微利企业税收优惠后,就不能再享受高新技术企业其他待遇以及其他基金申请。对此,税务人员解释说,按小型微利企业缴纳企业所得税,并不影响高新技术企业的其他税收优惠,这是国家对小微企业的利好政策。

解除了后顾之忧,我公司按小型微利企业所得税率10%缴纳了12万元左右的企业所得税。我算了一笔账,如果按高新技术企业所得税率15%缴纳企业所得税20万元左右,无形中公司节税8万元左右,节省了约40%的税款。利用节省的税款我们通过投入再生产,促进了企业更快更好地发展。

作为纳税人,我们感受到近年来税务机关推出的便民办税春风行动带来的便利,比如办税一窗式受理、办税流程二维码一次性告知等。特别是到窗口办事,所有的窗口都可受理业务了,原来还分文书经办、纳税申报等,现在是一个窗口全部解决,节省了纳税人的办税时间。

近年来,全国掀起了“双创”热潮。有了国家税收优惠的大力扶持,有利于广大高新技术企业和中小企业轻装上阵,在市场经济的浪潮中不断前行。

(本报记者 曾金华整理)