

“复关”与税收改革

●林高星

关税与贸易总协定(GATT)是以市场经济为基础,以贸易自由化和促进国际贸易为宗旨的国际性协议。同时,关贸总协定也是最大的国际贸易组织,它正成为对世界经济贸易发展起重要作用的“经济联合国”。恢复我国关贸总协定缔约国地位,即“复关”,意味着我国必须大幅度减让关税、开放国内市场、扩大进出口规模。“复关”将对我国的社会经济生活产生全面的、深远的影响,也必然冲击我国目前的税收制度和税收收入结构。对此,我们应该早作准备,为适应“复关”的要求,相应地改革现行税制,调整有关税收政策和措施。

一、改变现行税制中与关贸总协定的要求不符之处,为“复关”铺平道路。

(一)大幅减让关税,取消关税壁垒。

实现贸易自由化是关贸总协定的目标,而大幅度削减关税则是其主要的手段。经过关贸总协定40多年的努力,目前工业发达国家关税已降至加权平均4%左右,发展中国家约为13%。在当前正在进行的乌拉圭回合谈判中,各国又承诺进一步减让关税。而我国目前的加权平均关税税率约为22.5%,远远高于关贸总协定的要求,具有明显的关税壁垒的特征。因此,根据GATT的关税减让和市场开放原则,我国要加入关贸总协定,首先就必须拆除关税壁垒,在今后的两三年内分次、分批降低关税税率,直至达到关贸总协定许可的水平。

(二)加强税法的统一性和透明度。

关贸总协定要求一国的经济政策和法

规,必须具有统一性、公开性、稳定性。然而,我国至今没有一个规范、统一的税收法律体系。尽管《中华人民共和国税收征收管理法》已正式颁布并实施了,但它毕竟还只是一部程序法。在实体法方面,多数仍是以《条例》、《规定》的形式出现,尚未形成完整的法律体系。而且我国的政策、法规大都缺乏稳定性、统一性,并且存在有法不依、任意越权减免税等现象。这些既不符合GATT的要求,也不适应发展市场经济的需要。加入关贸总协定为我国税法向国际规范靠近提供了一个极好的契机,我们要借鉴国外有益的做法和经验,加快流转税法、所得税法等实体法的立法步伐,做到非歧视性和提高透明度,以符合关贸总协定要求并体现公平竞争原则。

(三)调整现行特区、开发区的有关税收优惠政策。

据了解,根据关贸总协定的非歧视原则,各缔约方要求我国“复关”后,必须保证总协定在全国范围内的统一实施。GATT认为,实行特殊政策影响了外贸制度在全国范围的统一实施,造成不平等竞争环境,威胁到中央政府在全国范围内履行GATT义务的能力。我国现有的经济特区、经济技术开发区为吸引外商投资实行了各种减免税的优惠政策,这种优惠又往往与鼓励出口相联系,这实际上构成了变相的出口补贴,因为对一方的优惠就意味着对另一方的歧视,这就违背了关贸总协定的国民待遇原则。所以,我们必须清理、调整现行特区、开发区的税收优惠政策、优惠措施,逐步取消那些

与GATT规定相违背的做法。

(四)取消对某些限制进口的消费品征收的特别消费税。

我国目前对一些限制进口的消费品(如彩电、小汽车等)征收特别消费税,这种作法违背了关贸总协定中的非歧视性原则,应及早取消。

二、在关贸总协定许可的范围内,运用各种税收手段保护民族工业,提高国产产品的市场竞争力,促进我国产品进入国际市场。

“复关”将对我国的经济产生两方面的直接影响。一方面,由于大幅度减让关税、开放国内市场,随着国外商品的大量涌入,国内企业将受到很大的冲击,某些企业甚至面临破产、倒闭的威胁;另一方面,根据关贸总协定中的无条件最惠国条款,“复关”后,我国有权要求缔约国各方取消对中国实行的歧视性数量限制、歧视性反倾销、反补贴措施及其他贸易歧视,这无疑有利于扩大我国的对外贸易,有利于促进我国企业走向国际市场。税收是国家进行宏观经济调控的重要手段,因此,税收制度的改革和税收政策的调整,就应该考虑到“复关”带来的种种后果,尽可能地减少负面的影响,扩大正面的影响。

(一)灵活运用关贸总协定允许的保护关税政策,对民族工业进行有效保护。

关贸总协定禁止实行关税壁垒,但允许缔约国在一定范围内使用保护关税政策,尤其对于发展中国家而言。如关贸总协定的例外条款中的幼稚工业的保护例外规定,对被确认的幼稚工业可以采取提高关税、实行许可证、临时征收附加税等办法加以保护;另外,GATT第6条规定可在一定条件下征收反倾销税和反补贴税;第18条规定为保障国际收支平衡可使用关税保护;第19条规定当某产品进口数量剧增对国内生产者造成

严重损害或严重损害威胁时,缔约方可采用提高关税等方法对该产品采取紧急限制措施。总之,我国属于发展中国家,应该充分利用GATT的有关条款所允许的关税措施对国内市场实施特别保护。

(二)加快流转税体系的改革,扩大增值的开征范围,提高增值税的税率。

“复关”使进口更多地依靠税收手段来调节,而关税税率的大幅度下调后,国内税收(尤指流转税)的地位和作用必然相对提高了。然而,我国目前的流转税税率与国外的流转税相比明显偏低,这样造成了外国商品进入我国市场所要承担的流转税负担比在国外其他国家的市场出售轻得多,这种情形容易导致国外商品纷纷涌入我国市场,对国内企业十分不利。

世界上推行增值税的国家,其标准税率一般都在15%以上(如欧共体规定从1993年1月1日起各成员国增值税的标准税率不得低于15%),而我国现行增值税的标准税率仅为14%,显然偏低了。因此,在下一步普遍推行增值税的同时,我们应考虑把标准税率提高到15%~17%,同时改用消费型税基,允许新投资的固定资产从现行税基中扣除。这样就不会增加国内企业的税收负担,还能促进企业的技术改造,加快新技术的引进和推广;另一方面,这样做还能增加进口商品应纳的增值税金额,既能增加财政收入,又能适当抑制进口,合理地保护国内产业。这种提高流转税税负的作法并不违背关贸总协定的国民待遇原则,是可行的。

(三)在不违反关贸总协定原则下,尽量消除阻碍产品出口的税收因素,实施促进产品出口的税收政策,进一步完善出口产品退税制度,扩大保税区、保税仓库和保税工厂的数量和规模。

关贸总协定第6条第4款和附件9规定,对出口产品退税不视为补贴,不得征收反倾销税或反补贴税。世界上大多数国家对

出口商品都退还该商品已纳税款，而且退税彻底。我国从1983年开始也实行了出口退税，10年来，这一措施不断改进、完善，大大推动和促进了对外贸易的发展。然而，由于我国的流转税体系不完善（如没能普遍实行规范化的增值税），附加在出口商品上的各种似税非税的摊派（这些不能视同税收给予退税），以及我国退税机制本身的缺陷，至今为止，我们仍无法真正做到彻底退税。这导致我国的出口产品无法完全做到以不含税价格进入国际市场，原本竞争力不强的我国产品就更难以与外国产品一较高低了。所以，我们应该尽快完善税制，研究、实施出口商品的彻底退税。

保税制度也是一种国际通行的做法，它能促进、鼓励产品出口工业的发展以及国际转口贸易规模的扩大，是符合关贸总协定的作法。“复关”后，我们更应注重我国保税制度的建设和完善，并根据对外加工、对外贸易发展的实际需要，适当增设保税区、保税仓库，新办一批保税工厂。

三、开征社会保险税，完善个人所得税制，进一步强化税收对社会经济生活的宏观调控作用。

（一）开征社会保险税，分散经营风险，提供更完善的社会保障，保证社会发展的有序和稳定。

长期以来，我国的企业与市场一直处在高关税、进口限制等关税与非关税壁垒的保护下，“复关”后，国内企业与市场一下子暴露在竞争激烈的国际市场上，这样，国内一些技术相对落后、经营管理不善的企业不可避免地将面临停产、倒闭的威胁。另外，

“复关”使国内市场与国际市场的关系更紧密，国际市场的不稳定性也将加大国内企业的经营风险。一句话，“复关”可能带来许多企业的破产、倒闭，使大量工人失业、生活一时无着落等严重的社会问题。为了保持社会的安定团结、解除在职人员的后顾之忧，完善我国的社会保障体系，使企业摆脱不必要的负担，笔者认为，应尽早开征社会保险税，用具有强制性、固定性的税收形式来实现对职工退休金、失业救济金的社会统筹、统支。

（二）统一、完善个人所得税制，公平税收负担。

重返关贸总协定，全面参与国际经济贸易活动，将促进我国经济的迅速增长，这必然带来个人收入差距的进一步拉开，同时，“复关”也使国际人员流动更加频繁。这种情形急待我国早日完善税收对个人收入的再分配机制，统一目前的个人所得税制，促进税收公平原则的实现。亦即“复关”使个人所得税制的改革、完善的任务更显迫切、现实了。

（三）建立有利于国民经济稳定发展的税收机制。

“复关”，无疑将使我国经济对世界经济的依赖程度加深和扩大，国内经济受世界经济波动影响的范围和程度也将明显加大。而税收杠杆具有反经济周期、熨平经济波动的功能，我们应该充分认识和利用税收的这一特殊功能，在今后的税制建设中进一步强化税收稳定经济的功能，以期能最大程度地减小世界经济波动对我国的冲击，促进国民经济的稳定增长。