



《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（简称“十二五规划”）为中国经济下一个五年的发展设定了宏伟蓝图；而税收政策对于各项经济发展目标的实现起着关键性作用。税收制度的改革迫在眉睫，并将对社会各界的企业和个人产生广泛而深远的影响。

“（我们要）更好地发挥税收调节经济和调节收入分配的作用，从而加快经济发展方式的转变，促进经济结构的调整。”

—— 财政部长 谢旭人
2011年3月7日

税制改革：为转变经济发展方式提供强大动力

第十一届全国人民代表大会于2011年3月表决通过了十二五规划，为中国2011至2015年的经济和社会发展勾画了蓝图。税收作为国家财政收入的主要来源和宏观调控的重要工具，对十二五规划的实施有着重要意义。

- 基于十二五规划的战略主题，中国政府正在准备出台相关税法的改革方案，以助中国实现其政策导向。这些政策导向包括：
 - 健全再分配调节体系
 - 建立扩大消费需求的长效机制
 - 健全节能减排激励约束机制
 - 促进区域协调互动发展，继续中西部地区发展战略
 - 促进产业结构优化升级，推动服务业大发展

十二五主题

- 扩大国内消费
- 扭转收入差距扩大之趋势

- 保护环境
- 节能减排

- 加强中西部地区建设
- 产业转型升级

- 推动服务业大发展

税制改革重点

1 个人所得税

- 优化税率设计，为劳动者减轻税负、增加可支配收入

2 环境税

- 征收环境保护税，加强税收对污染物排放的调控作用

3 资源税

- 资源税将增加地方收入，降低地方政府对土地财政的依赖

4 消费税

- 调整消费税税目，可能对高能耗消费品和高端服务消费征收消费税

5 税收优惠

- 通过减免税优惠鼓励中西部地区的发展

6 增值税

- 扩大增值税征收范围至所有货物和劳务，逐步取消营业税，加快现代服务业发展

税制改革：合理调整收入分配关系

- 个人所得税制将在十二五期间发生重大调整。当前税制下，劳动所得的适用税率明显高于非劳动所得，如投资利得、特许权使用费、偶然所得等的适用税率。这一税制有可能造成中低收入者税务负担相对较重，从而加剧了收入差距带来的社会问题。
 - 关键性调整之一，是将工资薪金费用扣除额从原先的人民币2,000元提高到3,500元。调整后工薪所得纳税人占工薪阶层的比例，将由28%降低到7.7%左右。⁽¹⁾
 - 另一调整是工薪所得税率结构的变化。修订前的个人所得税就工薪所得适用5%至45%的9级超额累进税率，现调整为7级，取消了15%和40%两档税率，并将最低的一档税率由5%降为3%。⁽²⁾
 - 根据财政部测算，这一调整将会造成2011年后四个月税收减少人民币530亿元左右，折合全年税收减少1,600亿元。⁽³⁾ 尽管这一调整可能降低财政收入，但长远看来，包括长期上涨的工资水平和不断提高的城镇化水平（按照十二五计划将从47.5%提高到51.5%）等在内的其他因素可能抵消税收收入降低的不利影响。税制改革带来的财政减收已被包含在2011年度财政预算中，与其他因素一起形成了十二五计划第一年的9,000亿财政赤字。⁽⁴⁾

其他个人税制改革方向

- 逐步实现由现行分类税制向综合和分类相结合的税制转变，将固定性、经常性所得作为综合所得按年征税，将资本所得和临时性、偶然性所得作为分类所得按次征税
- 合理确定费用扣除标准，实施生计费用扣除和单项扣除相结合的费用扣除制度
- 适当扩大税基，将经济活动的新发展适时纳入征税范围
- 将雇主扣缴的申报方式逐步调整为个人自行申报、年终汇算清缴，对分类所得按次实行源泉扣缴

资料来源：改革和完善税收制度，国家税务总局局长肖捷，2011年11月12日

资源税改革

- 长期以来资源税按产量计征
- 政府计划将资源税改为从价计征

税制改革：保护生态环境

- **环境税**（或称之为“绿色税收”或“碳税”），将会征收于：
 - 化石能源的二氧化碳排放
 - 污水排放
- **资源税**税制将在下一个五年中继续其重大改革。这一税种将兼具为地方政府增加财政收入，以及通过对下游资源使用者的价格传导机制鼓励资源节约的双重职能。2010年，资源税改革已经在新疆率先进行试点，并随后扩展到中西部内蒙古、甘肃等12个省区。在试点省区开采原油、天然气的纳税人须就其相关销售收入缴纳资源税，实行从价计征，税率为5%。⁽⁵⁾⁽⁶⁾
 - 据估计，资源税改革在全国范围的实施可能造成石油企业净收入减少10%左右。⁽⁷⁾然而增加的资源税负可以从高企的油气价格中得到补偿。
 - 资源税将构成地方政府的重要财政收入来源。这对降低目前地方政府对土地财政的高度依赖性、缓解房地产市场泡沫不无裨益。
 - 尤其重要的是，资源税将基于销售收入计征，这使得税收收入与大宗商品价格形成联动。
 - 包括石油、天然气和稀土在内的自然资源开采均受到资源税改革的影响。

资源税制制的变化

资源	旧税制	新税制
石油	• 8—30元/吨	• 销售收入的5%
天然气	• 0.02—0.15元/立方米	• 销售收入的5%
稀土 ⁽⁸⁾	• 0.5—3元/吨或立方米	• 轻稀土：60元/吨 • 重稀土：30元/吨

资料来源：财政部、国家税务总局





税制改革：促进经济结构调整

- 增值税扩围改革将于十二五期间成为现实。自最近二十年以来，中国一直并行两套间接税体系，即适用于销售货物和加工、修理修配劳务的增值税，和适用于其它劳务、转让无形资产和不动产的营业税。
 - 增值税体系允许纳税人从其销项税额中抵扣进项税额，但营业税体系不支持这样的进项抵扣。
 - 服务行业也因此而面临潜在的双重或多重征税，这可能导致中国服务企业在国际市场中的竞争力被大大削弱。
 - 现行13%或17%的增值税率可能会被降低以减轻企业税负。
 - 与货物生产流通联系比较紧密的交通运输业、建筑安装业、通讯业和租赁业等行业将会首先被纳入按抵扣机制征收增值税的试点范围。同时，对现行营业税其他应税项目，将会暂按增值税简易办法，采用固定征收率征收。抵扣机制的覆盖面将会在条件成熟时逐步扩大。
- 在企业所得税领域，我们并不期待十二五时期会发生重大变革。然而，各种各样的优惠政策将会陆续出台，鼓励中小型企业尤其是在节能减排、环境保护领域有所建树的企业进一步发展，并平衡跨地区的经济分布。
 - 企业所得税和外商投资企业所得税在2008年的合并已将内、外资企业带到了同一起跑线上。
 - 温家宝总理于西部大开发工作会议上发表讲话，指出对西部地区属于国家鼓励类产业的企业，在下一个十年内减按15%税率征收企业所得税。⁽⁹⁾这一承诺已由财政部、海关总署、国家税务总局于2011年8月联合发文加以落实。⁽¹⁰⁾

原税收政策与预期政策之比较

税种	原政策	预期政策
个人所得税	<ul style="list-style-type: none"> • 月工资薪金费用扣除额为2,000元 	<ul style="list-style-type: none"> • 月工资薪金费用扣除额提高到3,500元
环境税	<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府对主要污染物排放征收排污费 	<ul style="list-style-type: none"> • 对污染物排放行为开征环境保护税，取代排污费
资源税	<ul style="list-style-type: none"> • 长期以来资源税按产量计征 	<ul style="list-style-type: none"> • 资源税将自十二五时期改为从量计征，即按照销售收入的比例征收。这意味着税收将在一定程度上与大宗商品价格联动
增值税	<ul style="list-style-type: none"> • 一般服务类企业适用营业税（税率3%或5%），不适用进项税抵扣 	<ul style="list-style-type: none"> • 增值税将取代营业税，适用于服务类企业
消费税	<ul style="list-style-type: none"> • 特定产品适用1%至56%的消费税，包括轮胎，酒类，化妆品，珠宝和烟草 	<ul style="list-style-type: none"> • 消费税适用的税目税率范围将被调整，以包括高能耗产品和高端服务消费，并排除已成为一般消费品的产品

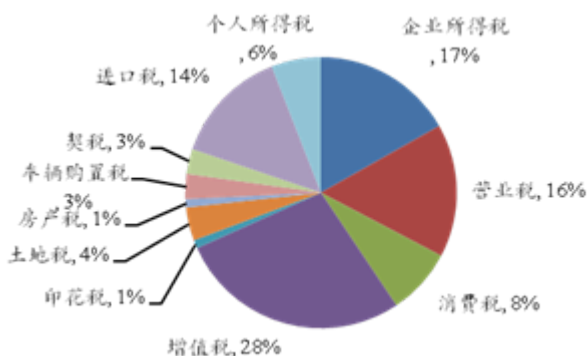
税制改革：引导消费模式

- **消费税**—— 财税当局预就消费税税目作出调整。当前的消费税涵盖14类产品，包括轮胎、酒类、化妆品、珠宝和烟草等。可能的改变包括：
 - 增加：可能进一步涵盖高能耗产品和高端服务消费。(11)
 - 减少：化妆品等可能被从消费税税目中移除，因为随着社会发展此类产品已经从奢侈品变成日用消费品。(12)
- **房产税**—— 由于其对维护价格稳定乃至社会稳定的作用，房产税对十二五规划的重要性不言而喻。房产税的扩围已在重庆和上海投入试点，并视效果在其他地区推广实施。(13)(14)

税务发展的趋势与机遇

- 中国政府将在十二五期间培育形成若干国际服务外包基地。这些基地可能提供各种税收和财政优惠政策。(15)
- 如果环境税得以颁布实施，低碳、洁净设备供应商可得益于需求的大幅增长。
- 对科技创新、节能节水的企业所得税鼓励政策将会延续。这些政策将包括：
 - 高科技企业的低所得税税率
 - 免征技术转让所得税
 - 研发费用加计扣除
 - 近期颁布的对符合条件的节能服务公司实行所得税“三免三减半”。(16)

2010年中国税收收入构成



资料来源：财政部 (<http://www.mof.gov.cn>)

税制改革对政府预算的影响

- 中国政府来源于个人所得税的财政收入相对较低。按照占总体税收的比例计算，个人所得税比例约为6%至7%。与之相对应的，个人税占世界经合组织成员国的收入平均比例达到25%（按2008年值计算）。(17)



何坤明

税务服务主管合伙人
中国和香港特别行政区
电话: +86 (10) 8508 7082
电邮: khoonming.ho@kpmg.com

挑战与风险

- 个人所得税改革很可能会对中国主管税务机关的征管制度和征管配套措施提出新的挑战。
- 通货膨胀会降低货币实际购买力，在一定程度上抵消降低个人所得税带来的好处。
- 调整后的个人所得税工资薪金费用扣除标准和税率级距降低了相对低收入者的应税收入，从而降低了他们的财务压力。但这对社会财富再分配是否能够起到足够的积极作用却是个值得商榷的问题——中国社会极富阶层的财富并非是从工资薪金的积累中获得的。舆论认为，赠与税和遗产税可能才是社会公平的解决之道。

CEO备忘录

- 您是否在您的商业计划中考虑了可能被征收的环境税，尤其当您的企业属于较高污染行业，如钢铁、水泥和矿业，或其下游行业？
- 您的企业是否属于油气资源集中型行业或对资源有较高依存度？您是否考虑了资源税对企业的影响？
- 您对企业在中国下个五年的战略是否有足够的信心？企业是否充分利用了各种税收优惠？
- 您的企业是否属于将受税制改革影响较大的服务行业？
- 企业在中国的地域布局是否考虑了区域性的减免税政策？

资料来源: (1) 全国人大个税法修正案草案、行政强制法草案发布会——财政部税政司副司长王建凡答记者问，中国网，2011年6月30日
(2) 中华人民共和国个人所得税法，根据2011年6月30日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国个人所得税法〉的决定》第六次修订
(3) 全国人大个税法修正案草案、行政强制法草案发布会——财政部税政司副司长王建凡答记者问，中国网，2011年6月30日
(4) 政府工作报告，国务院总理温家宝于第十一届全国人民代表大会第四次会议，2011年3月5日
(5) 财政部、国家税务总局关于印发《新疆原油天然气资源税改革若干问题的规定》的通知，财税[2010]54号，2010年6月1日
(6) 财政部、国家税务总局关于西部地区原油天然气资源税改革若干问题的规定的通知，财税[2010]112号，2010年1月4日
(7) Asia-Pacific Oil & Gas, Neil Beveridge, Bernstein & Co., 2011年2月24日
(8) 财政部、国家税务总局关于调整稀土资源税税额标准的通知，财税[2011]22号，2011年4月17日
(9) 国务院总理温家宝在中共中央、国务院西部大开发工作会议上的讲话，2010年7月5日
(10) 财政部、海关总署、国家税务总局关于深入实施西部大开发战略有关税收政策问题的通知，财税[2011]58号，2011年7月27日
(11) 改革和完善税收制度，国家税务总局局长肖捷，2011年11月12日
(12) “十二五”人减税，经济观察报，2010年12月16日
(13) 重庆市关于开展对部分个人住房征收房产税改革试点的暂行办法和重庆市个人住房房产税征收管理实施细则，重庆市人民政府令第247号，2011年1月27日
(14) 上海市人民政府关于印发《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》的通知，沪府发[2011]3号，2011年1月27日
(15) 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要，新华社授权发布，2011年3月15日
(16) 财政部、国家税务总局关于促进节能服务产业发展增值税 营业税和企业所得税政策问题的通知，财税[2010]110号，2010年12月30日
(17) OECD Tax Database (<http://www.oecd.org/>)

声明：本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些数据在阁下收取本刊物时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据本刊物所载资料行事。