

基于宏观视角对中国金融创新中税收规则问题研究

郑晓辰

(浙江财经学院 浙江 杭州 310018)

[摘要] 金融税制是政府针对金融活动而制定的一系列税收政策法令的总称。目前中国的金融税法还存在一些问题:金融税法体系的立法层级过低,政府权力过大;金融税收规则相互矛盾,缺乏系统化;事后立法,过重的税负使得金融市场主体缺乏预见性;税收制度规定的税收优惠政策存在差异性。中国应借鉴国外的金融税收做法,建立税收立法与金融监管的协调机制,确立完整、统一的金融市场基本税收规则,制定具体金融创新产品的税收规则,重整金融市场税收规则。

[关键词] 金融创新; 税收规则; 金融市场

[中图分类号] F810.42 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2012)01-0017-05

一、中国金融税法的现状及问题研究

(一) 中国现行金融税法的现状

金融税制是政府针对金融活动而制定的一系列税收政策法令的总称。主要包括三部分内容:一是金融业税收,即对金融机构课征的各类税收,由流转税、公司所得税和其他税构成;二是金融资产税收,即对持有和遗赠金融资产课征的各类税收,通常包括财产税、遗产与赠与税和以股息、红利、利息为征税对象的所得税;三是金融市场税收,一般有证券交易税和资本利得税。

自20世纪90年代以来,伴随着金融市场的高速发展,中国金融税法无论在传统金融市场收益和行为的税收课征,还是创新金融产品的税收征免,都有很大进步,极大地缓解了长期以来金融税收课征规则缺失的状态,实现了金融市场税负公平,有效地实现金融市场主体的可预见性。为鼓励金融创新,中国对金融交易市场总体上采取的是轻税政策。在涉农贷款、鼓励中小企业创新以及发展中小企业信用担保机构等方面也出台了一系列优惠政策。

目前,中国的金融税制主要是对金融业(银行和保险业)征税。根据现行税法,中国对金融业征收的税种有14种,其中主要分为征收营业税和所得税两大类主体税收。营业税的税基是计税营业收

入,主要包括贷款利息收入、外汇转贷款费收入、手续费收入以及金融商品的转让净收入。2003年的税率为5%,若加上营业税的附加税费(城市维护建设税、教育费附加),银行业营业税及附加的总税率是5.5%。企业所得税的税基是银行企业按照税法规定调整后的应纳税所得额,税率为33%。另外,除了这两大主体税种外,同时征收城市维护建设税、房产税、教育费附加等其他税种。

面对金融市场如此迅猛的发展,现有的金融税收制度并不能适应大规模金融创新产品,形成了大量的立法空缺。现有的金融创新产品的税收规则,有些不符合金融产品本身特性,不仅增加了创新金融产品的税收负担,而且造成了金融税法体系的结构性失调。另外,政策灵活有余而稳定性不够,适应性有余而规范性不够,存在税收规则的缺陷,偏离了实现金融税收制度体系化的目标。

(二) 中国金融税法体系存在的问题分析

1. 金融税法体系的立法层级过低,政府权力过大

当前,中国金融税法体系以行政规章为主导,以财政部、国家税务总局等部门分别或联合作出的规定、通知、批复等规范性文件为基础,其中也包括税务机关作出的行政解释。基本上都是以行政规章的

[收稿日期] 2011-11-13

[作者简介] 郑晓辰(1988-),女,辽宁辽阳人,浙江财经学院硕士研究生,主要研究方向为经济法。

形式予以规定。这些金融税收规则散见于《个人所得税法》、《企业所得税法》以及《营业税暂行条例》。金融税法体系立法层级过低,这与日益进步的金融市场在国民经济中的重要地位不相符。

由于法律赋予国家税务总局或财政部金融相关税收规则的调整权,无须经过全国人大及其常委会的批准,这就使得国家税务总局在调整金融税收规则中享有巨大权力,该权力涵盖了基本的税收要素、特定金融资产税收规则的明晰化以及特定金融主体或金融收益的优惠待遇的标准。股息、利息等投资收益的税收减免和股票转让的免税规定。如2000年,财政部、国家税务总局颁布的《关于降低金融保险业营业税税率的通知》(财税[2001]21号)规定,从2001年起,金融保险业营业税税率每年下调1个百分点,分3年降至5%。这一规定改变了营业税基本规则《营业税暂行条例》中规定的5%的税率,同时也降低了1997年国务院在《关于调整金融保险业税收政策有关问题的通知》(国发[1997]5号)规定的8%的税率。财政部、国家税务总局在制定金融税收规则时通常采取单独立法的形式,但由于其缺乏对金融市场形势、金融产品特性的考量,导致所制定的金融税收规则与监管规则相互矛盾,容易诱发政策性风险。

另外财政部、国家税务总局制定金融市场税收规则及相关政策,主要是为金融市场主体在税负时提供可预见的法律指引。但当前金融税法规则的制定被限制在封闭的行政链条中。本应“人民同意”的税收,被弱化为政府的行政行为,完全处于行政机关的掌控之下,人大对法律保留、公开行政决策程序以及利益主要相关方似乎没有置喙的余地。^[1]政府在金融税收规则制定过程中绝对的主导性地位,使得金融市场对规则的变化过于敏感,促使金融市场的投资者过分依赖立法信息,从而导致金融市场价格、回报及波动性过于受金融税收规则变化的影响,很容易诱发政策性风险。

2. 金融税收规则相互矛盾 缺乏系统化

(1) 以金融产品为核心的分散性立法模式

从当前金融税制来看,中国并没有专门出台对金融产品普遍适用的所得税收规则,而是针对每一种金融产品的所得分别制定不同的税收规则。除了《个人所得税法》、《企业所得税法》、《营业税暂行条例》对金融产品的税收课征有涉及外,财政部、国家税务总局还专门针对各种金融产品作出规定。除此以外,针对股息和利息也分别出台了一系列的税收行政规章。由此可见,中国以金融产品为核心的税

收规则模式较分散。这种“一产品一税制”的模式不适应创新产品,不能对金融市场整体税负作统一的衡量,使得相同属性的金融产品的税负存在极大的差异。同时,由于金融产品不同的排列组合方式能够取得相同的经济利益,达到相同的经济目的,但不同方式对应不同的税负规则,产生不同的税收后果,从而导致避税型金融产品的产生,很可能驱使投资人将资金投入低税率的市场,造成金融市场整体的不协调。

(2) 创新金融产品的立法缺失

随着证券市场的发展,传统产品的相关收益形式也日趋多样化。然而,落后的金融税收规则已经不能涵盖各种收益形式。如公司以盈余公积金转增注册资本金、内部发行股票等是否构成企业的利润分配而作为股息、红利课征税收没有明确规定。同样,对股息、红利等权益性投资收益的内涵和外延,是否仅限于基于股权持有而取得的收益,亦未有明确规定。就当前有价值证券等金融资产的转让收入作为财产转让所得征税时,对“转让”行为的界定,金融税法也没有明确的规定。在发生证券回购的情况下,两次转让行为是否须两次征税等问题,在当前金融税法中没有规定。

由此可见,传统金融产品的征税规则存在大量的立法缺失。从当前金融创新趋势来看,在传统金融产品基础上,对各种金融产品的属性重新分解或组合而形成全新的金融产品成为金融创新的主流。传统金融产品的税收规则的立法空缺,必然无法为创新金融产品的税收课征提供必要的基础性规则,甚至可能导致传统金融产品与创新金融产品各自不同的课税模式,进而引发矛盾与冲突,不利于金融课税规则的一体化与系统化。

3. 事后立法,过重的税负使得金融市场主体缺乏预见性

中国当前的金融所得税制适用范围有限,对创新金融工具的所得课税问题没有及时作出规定,大量创新金融工具尚未规定明确的税收规则,导致创新金融产品的所得税收规则存在空白,形成立法漏洞,这使得金融创新活动的税收负担无法预测,金融创新交易的总体成本无法得到准确衡量,无法准确分析金融创新交易的成本与收益,加大金融创新的整体风险,成为金融创新的重要障碍之一。

另外,过重的税收负担限制金融市场主体的自由竞争。当前中国对金融业征税的流转税主要是营业税,由于营业税按照金融市场主体营业额全额进行征税,而不是净额征税,这使得金融机构在资本流

动中所支付的费用和收取及额外费用、代收费用也被计入营业额中,造成了非净值征税的后果。^[2]

此外,部分金融市场税收规则违背单行税种法的基础性规则。现行的金融税收规则多见于单行税种法及其相关税收行政规章之中。现有的部分金融税收规则存在违背单行税种法现象。

4. 税收优惠政策存在差异性

由于中国金融市场起步较晚,为扶持金融市场的发展,对金融产品的交易总体上实行低税负的税收政策,对创新金融产品的交易及其收益给予诸多的税收优惠。但这些税收优惠往往因投资者、发行者或金融产品本身的性质而有所不同,形成了差异性税收负担。如作为金融市场上最为基本的两种有价证券——股票和债券,股票转让所得免交个人所得税,债券交易所得适用20%的税率缴纳个人所得税。对企业债券征税会增加交易成本,因此企业多采用发行股票的融资方式,这会阻碍债券市场的发展。

二、国外课税原则对中国金融所得税制完善的启示

由于金融产品自身的特殊性,加以金融全球化所造成的税收竞争压力,沿用中国传统所得税法的课税方式,已无法满足金融产品课税的需要。对金融产品进行课税时采用何种方式,应慎重考量。从国外现行的金融产品的课税原则来看,主要包括分离课税法、合并课税法 and 盯市法三种模式。

从国外目前所采行的金融产品所得的税收规则来看,没有一个方法可以完全解决金融产品的所得课税问题。OECD于1997年1月公布的《创新金融交易:税收政策的考量》(Innovative Financial Transactions: Tax Policy Implication)中认可了上述三种金融产品的所得课税原则,并建议各国在制定新金融产品的课税原则时,可根据各国实际情况单独或合并采用上述三个原则。OECD内大多数国家对金融企业以征收直接税为主。在所得税(即直接税)方面,一般采取与其他行业一致的税制政策(个别规定上略有区别),在间接税制(即中国的流转税)方面,通常采取的是与其他行业不相同“从轻不从重”的特殊政策。

总体来说,OECD国家对金融企业总营业收入不征间接税(大致相当于中国的营业税),而是将金融服务项目细分为货币结算、存款业务、贷款、金融担保、票据以及股票交易、期货、期权、人寿保险等27大类,并针对不同的金融服务确定不同的征税制度。

另外,OECD大多数国家实行增值税(VAT)和商品劳务税(GST)制度(美国除外),对金融企业的不同业务,征税办法分为:征税、免税、实行零税率以及金融服务不作为增值税的征税对象。

虽然世界各国针对不同的金融服务项目实行的税收政策是不相同的,但各国的做法也有许多共同点。首先,大多数国家对货币结算、存贷款业务等多数金融服务不征收增值税,金融企业购进的固定资产也不能抵扣其所含的增值稅款。实行这种政策的主要理由是,金融企业的服务具有特殊性,难以确定它们的增值稅税基,实行不能抵扣的免税政策,其不能抵扣的购进品的进项稅接近对金融服务的“正确”征税,可视同对金融企业的征税。若对金融业同样实行发票抵免型增值稅,既难操作,又可能会重于对其他商品和服务的征税。另外,对金融服务中的保管、咨询服务、基金管理等收费业务都要征税。

美国比较特殊,目前国内设置的间接稅主要是消費稅和零售稅。一般来讲,对金融服务是免税的。

日本对金融服务业征税的项目的情况明显多于大多数国家,银行业务收取手续费都要征收消費稅,而对利息收入、保費收入是不征收消費稅的。

韩国对商品和劳务征收增值稅,而对金融服务也实行大多数国家的免税做法。

中国目前的有关规定更倾向于分离课税原则,但在中国当前的分类所得稅模式下,各类所得必须作出明确划分和定性,才能分别适用不同的稅率和扣除项目。因此,综合考虑上述因素,对于创新金融产品,可根据其交易环节的不同,分别适用不同稅率和扣繳額。但为体现创新金融产品的独立性与整体性,可将课稅时点推迟到交易完成之时,以防由于納稅人納稅时间延迟,国家丧失一定的稅收利益。这样,既可以减少納稅环节,降低稅收行政成本,提高行政效率,又可以适度降低金融交易过程的稅收成本,有利于金融交易的发展。

三、对中国金融稅制改革的建议

(一) 建立稅收立法与金融监管的协调机制

如前所述,稅收政策只能由国务院或財政、稅收部门根据有关的稅收立法加以确定,而这些机构通常无法全面掌握制定稅收所必需的信息。因此,稅收立法机构与金融监管机构相互协调、相互沟通,才能准确把握金融市场运行动态和特性,制定与金融政策相协调的稅收政策,实现金融市场的有效调节,控制并实现金融风险的最小化。^[3]

首先,建立稅务机关与金融监管机构的协调机制。政府要及时掌握金融市场运行中多变的状况,

制定与之相匹配的税收政策,还应当成立临时调查小组,负责与金融机构的沟通与交流,确保市场信息准确及时。另外,在金融监管机构实施监管过程中,税务机关有必要介入,尤其是创新金融产品的审核、上市。只有充分了解创新金融产品,才能制定相应的税收规则。

其次,金融监管机构参与税收立法和税收政策制定的程序应在法律上加以规范。在金融市场实施税收规则时,立法机关或税收机关通常无法准确地把握金融市场的运行态势与特征,造成不同政策之间相互冲突,很容易引发金融风险。因此,在建立金融税收规则过程中,不仅立法机关、税务机关参与,中国人民银行或其他金融监管机构也应参与其中,以提供制定税收规则所需解决金融风险的特性、已经实行或即将实行的货币政策、外汇政策以及监管对象等信息。

(二) 确立完整、统一的金融市场基本税收规则

从中国现行的金融市场税收规则来看,尽管在《个人所得税法》、《企业所得税法》和《营业税暂行条例》中有对金融产品或服务的税收规则,但在金融市场迅速发展的今天,与之相匹配的金融税收规则却过于滞后,无法适应金融创新环境的税收需要。随着金融创新趋势的深入发展,一方面,金融产品的价格逐渐标准化;另一方面,金融机构在深入分析客户信息的基础上,还为客户提供个性化、量身定做的小批量金融服务,以满足客户个性化的需求^[4]。因此,为完善金融税法体系,应当制定金融市场的基本税收规则,以作为金融税法的基础性规则,规避税目不一致的情况。金融市场的基础性规则应从以下几方面考虑:

首先,明确金融税目的基本概念。基本金融概念的不清晰或不明确,是造成金融市场的税法无法得以准确使用的重要根源。因此,参照民商法等其他立法已明确规定的基本概念,对税法适用具有基础性意义的概念,如股息、利息、资本利得、金融资产等给予明确。

其次,确立金融税法的基本原则。具体的金融交易是应税事实判定的重要依据。因此,如何判定金融交易的应税实施的性质,在相关金融税法中作为一般规则应给予明确的规定。

再次,明确金融工具的具体分类标准。由于不同类型的金融工具的课税处理差异巨大,因此,金融工具的类型化也成为税收规则进一步明细化和体系化的基础。在传统金融工具中,资产和负债成为最为基本的两大工具类型,随着金融创新的发展,衍生

金融工具逐渐成为独立于资产和负债以外的第三大金融工具类型。资产、负债和衍生性工具的交易方式、收入类型和费用支出均有巨大的差异,因此,必须确定资产、负债和衍生性金融工具的类型化特征及其分类标准,以准确判定创新金融工具所属的金融工具类型,从而准确地适用相应的税收规则。

最后,确定金融课税的会计处理准则。为准确地判定金融交易的成本、费用、损失和其他支出的具体范围和标准,确定收入与费用的发生时间,必须依照一定的会计处理准则。当前各国对金融交易适用的会计处理规则主要包括收付实现制、权责发生制和盯市制三种。根据不同的会计准则确定金融交易收入与费用,其纳税义务的认定将产生不同的结果。因此,在金融税法中,应当根据中国金融市场发展的程度、税收征管水平等因素,规定金融税收的会计处理规则。除此之外,适用于金融交易的企业财务、会计处理规则,如与税法中的规定不一致时,应当如何确定其适用顺序,也应当一并予以确定。

(三) 制定具体金融创新产品的税收规则

为完善金融税法体系,适应金融创新的发展趋势,中国还应以创新金融产品自身的创新性与特殊性制定与之相匹配的税收规则,以丰富、完善金融税法规则体系。

当前,中国金融市场中的金融产品,债券远期、权证等金融衍生产品得到初步发展,利率互换等跨市场金融产品出现,货币市场基金和交易所交易基金等组件成为机构和个人投资者重要的理财工具^[5]。为实现金融交易的税负公平,防止以金融创新实施的避税行为,对可转换公司债、债券买断式回购、浮动利率债券、债券远期交易、利率互换、远期外汇交易、远期掉期交易、权证以及货币基金、私募基金等金融衍生交易方式,应尽快制定相应的课税规则。^①以上创新金融工具,应制定与传统金融规则相适应的交易行为与收益及其纳税义务的税收规则,在特殊情况下,也可以针对特殊金融工具的特殊属性、类型、费用扣除、课税时点等问题制定单独的税收规则。如对外汇选择权的权利金在税法上的属性界定问题,应搞清楚是资产还是负债项目或是损益项目,其按期摊销方式等问题也应予以明确,以弥补上市交易中各种创新金融工具存在的税法缺陷。另外,随着金融创新的不断进步,原有商品期货市场和基础金融市场上出现了许多高级衍生产品,如利率远期、结构性债券、债券期货、债券期权等,这些高级衍生产品的属性界定,以及相关纳税义务也是税制改革的当务之急。

与此同时,随着金融创新的发展,金融机构已向全方位、多元化发展。从纵向上看,金融机构已覆盖银行、证券、保险、信托理财等各个领域的综合性金融服务机构;从横向上看,银行保险的联姻、银行证券的合作将成为当今金融格局的发展趋势。

因此,纵观当前中国金融市场的形势,应对金融交易本身以及金融业务融合的金融交易在不同金融机构间的收益和费用的确认制定相应的税收规则,以保证参与交易的各方金融主体根据其实际取得的收益和发生的费用确定应缴税金。

(四) 金融市场税收规则结构重整

中国税法以税种为核心而形成完整的法律体系,即“一税一法”的法律结构。实现金融市场课税规则的体系化应当在单行税种法的基础上,在各个单行税种法下以专章或专门的条文规定对金融市场特殊税种的税收规则,形成三个层次的规则体系,包括该税种的基础性规则、金融课税的基础性规则和具体金融产品的特殊规则。在金融税收规则中,第一层可以金融产品为核心确定规则顺序,各种金融产品重新排列组合而成的混合金融工具的课税规则为第二层次,以在各种金融产品的价值基础上衍生形成的衍生金融工具为第三层次。

确定了以上三个层次的税收规则后,可以建立从一般到特殊的金融税收规则,并以各种金融产品的逻辑联系确定规则顺序。这不仅能实现相应税收规则之间的衔接适用,减少规则之间的矛盾与冲突,

又能保证税种基础性规则在金融交易税收中的适用,兼顾各类金融交易税收在实施中的特殊性。可以说,实现单行税种法内部结构的体系化,是当前税收立法情况和税收法律体系下的可行性选择。^[6]

注释:

① 参见杨如彦《中国金融工具创新报告》,社会科学文献出版社 2005—2007 年版。

[参考文献]

- [1] 叶檀. 行政诚信是股市健康秩序的基石 [EB/OL]. (2007-06-04) [2011-09-31]. <http://www.chinareviewnews.com/crm-webapp/new/doc/docDetail.jsp?docid=100380967>.
- [2] 李美兰. 我国金融税制中的问题及法律对策 [J]. 法学杂志 2005(3): 59-61.
- [3] 汤洁茵. 金融风险的税法诱因与控制 [M]//刘俊海. 中国基本市场法制评论: 第2卷. 北京: 法律出版社, 2009: 83-84.
- [4] 何德旭. 中国金融创新与发展研究 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2001: 302.
- [5] 中国人民银行. 《中国金融市场运行情况(2010年)》[EB/OL]. (2010-04-27) [2011-10-11]. <http://www.pbc.gov.cn/jinrongshichang/zhongguojinrongshichang-fazhanbaogao.asp>.
- [6] 汤洁茵. 金融创新的税法规制 [M]. 北京: 法律出版社, 2010: 207-208.

[责任编辑:张岩林]

Regulation on Tax Rules of China in Financial Innovations under Macro Perspective

ZHENG Xiaochen

(Faculty of Law , Zhejiang University of Finance & Economics , Hangzhou , Zhejiang 310018 , China)

Abstract: Financial tax system is a whole aimed by the government at financial activities to make a series of tax policies. At present , China's financial tax law also has some problems: legislation of financial tax system has low level , the power of government is too much , financial tax rules are not systematic and contradict each other. After the event legislation , the tax burden overweight makes the financial market subject lack of foresight. The provisions of the tax system have different tax preferential policies. China should learn from foreign financial tax practices , establishing tax legislation , financial supervision coordination , complete and unified financial market basic tax rules , formulating concrete financial innovation of product tax rules and reforming the financial market tax rules.

Key words: financial innovation; tax rules; financial market