

面对征税制度改变的应对行为

--- 南江塑胶公司（B）¹

本部分主题承接案例（A）部分²。南江塑胶有限公司（以下简称南江公司）的困惑在于，政府并没有任何指令要提高废旧物加工企业的增值税税率，仍然是鼓励提高废旧物资利用率。而财税 78 号文件导致的后果，事实上是生产企业税负的加重，这与政府鼓励废物利用的一贯政策不相一致，也违背了 78 号文所宣称的减轻和保持废旧物资回收利用行业增值税税负的初衷。由此，南江公司随即展开了一轮又一轮的上访、申述和游说。

1、企业面对征税制度改变的应对行为

基本维持增值税税负是 2001 年财税 78 号文件的基本点之一。所谓维持税负，是就总体而言不增加生产加工企业的税负，但具体到每一家生产企业是不同的：有些企业基本维持原税负没有变化，有些企业税负减轻了，但也有些企业税负加重了。前两类企业对财税 78 号文件自然不会有异议，甚至持欢迎态度，因为企业直接或间接得到了经济利益。第三部分企业吃亏了，当然会对财税 78 号文件持质疑甚至反对态度，譬如南江公司。

在中国的政治和经济制度下，政府的某项政策施行以后对一部分企业带来负面影响甚至利益严重受损，企业通常的作法和反应是：少部分有能耐的企业托关系与政府主管机关沟通，请政府主管机关对自己网开一面，给以特别例外关照；但由于政策的受到负面影响企业本来就是弱势群体，其中有能耐者甚少，所以绝大部分受到负面影响企业只能是敢怒而不敢言。

但是本案例中的南江公司是个例外。作为一家民营企业，一家‘外来户’企业（其母公司本部在外省），南江公司面对财税 78 号文件实施以后自身利益受损，不是不敢吭气，而是聘请注册税务师对政策效应进行测算分析，随即展开一轮又一轮的上访、申述和游说。

（1）上访税务主管机关

南江公司先后上访政府和税务主管机关并得到接待，提出自己的财税 78 号文件的质疑和本企业测算结果，寻求解释和特别对待。这些机关包括：国家财政部税政司（处长、副处长、科员）；国家税务总局流转税司（科员）；SP 县国税局（局长）；LH 市国税局（科长），等等。访谈内容和得到的解释、答复，见后面‘政府征税机关的反应’部分。

南江公司知道，根据中国的国情，想通过正常的途径解决问题比较困难，尽管已经反映了十多次，他们打算继续做下去，希望有关部门制定出更合理政策，保护自己的权益。

（2）向国家立法机构和各级政府税务机关递交申述报告

在上访税务主管机关的同时，南江公司先后向国家立法机构和各级政府税务机关邮寄或送交申述报告，清单列示如表 1。

¹ 作者：王立彦 北京大学光华管理学院 电子信箱：lywang@gsm.pku.edu.cn

² 编写本案例得到了中华税务咨询信息网、中国纳税人论坛组委会、北京金瑞君安税务师事务所，南江塑胶有限公司协助。

表 1 南江公司反映报告所呈部门一览表

序号	反映日期	反映方式	反映部门	信函数量
1	2001-3-31	信函	国家税务总局流转税司	1
2	2001-4-10	信函	全国人大常委会、国务院、国家财政部、国家税务总局、国家税务总局流转税司	1
3	2001-4-16	信函	国家税务总局流转税司、国家财政部税政司	1
4	2001-4-17	信函	SP 县县委、县政府、SP 县国税局	1
5	2001-4-17	信函	LH 市政府、LH 市国税局	1
6	2001-4-26	信函	朱熔基总理、项怀诚部长、国家经贸委、财政部税政司、流转司	1
7	2001-4-29	信函	全国人大常委会、国家税务总局	1
8	2001-5-16	信函	全国人大常委会、国家税务总局、国家财政部	1
9	2001-5-18	信函	国务院、全国人大常委会、国家税务总局、国家财政部	1
10	2001-5-24	信函	全国人大常委会、国家财政部、国家税务总局	3000
11	2001-5-29	上访直递	国家财政部、国家税务总局	1
12	2001-5-31	信函	全国人大常委会	1
13	2001-6-5	信函	全国人大常委会、国家财政部、国家税务总局	6000
14	2001-6-17	信函	朱熔基总理、全国人大常委会	1

（3）邀请社会各界知名人士，举办讨论会

2001 年 7 月，南江公司通过中华税务咨询信息网、中国纳税人论坛组委会、北京 JRA 税务师事务所有限责任公司的帮助，邀请社会各界知名人士在北京召开“公平税负与纳税人权益研讨会”。

接受邀请参加研讨会的官员、专家和学者，来自全国政协、中国税务学会、国家税务总局、国务院发展研究中心、财政部财政科学研究所、中国社会科学院、清华大学、北京大学、中国人民大学、中央财经大学、中华税务咨询信息网、中国税务报社、中国纳税人论坛组委会、中华全国供销合作总社再生资源协会等。南江公司方面出席研讨会的有：南江公司董事长兼总经理、LH 华江回收有限公司总经理、LH 华江及华江回收公司财务部经理、南江公司财务部副经理等。

几乎所有参加研讨会的各界人士，都对南江公司所反映的情况没有怀疑（至多是对测算数据的准确程度无法立刻确认），因为对于专业界人士来说，这种政策效应现象早已经司空见惯。与会者倒是都对南江公司的行为感到惊讶，同时感到振奋 ----- 这毕竟是中国企业首次针对税收政策公开提出质疑，并采取公开的申述行动，而且是一家民营企业。

专业界人士的热烈讨论，主要有以下几点：

第一，财税 78 号文件的这种不公平效应，只是体现在南江公司所在行业（废旧塑料加工），还是对所有利用废旧物资进行加工的生产行业整体，这还需要调查研究。如果只是前者，可能需要针对这样一个特殊行业，作局部补充规定加以调整即可；如果是后者，那么该 78

号文件的问题就太大了。

第二，关于一般纳税人和小规模纳税人的税收不公平所导致的产业效应，在高科技产业和软件产业同样存在。表现为，建立一个又一个小企业，主要为了享受减免税收的政策优惠，接近优惠期结束时，就注销企业，再去注册新的小企业。这样做，得到了小规模纳税人的好处，而企业永远都长不大。很多高新企业的生命周期，就是不断地抢市场，又不断地丢市场。客户记着的是原来的公司，注销后又注册新公司，无人知晓，老客户丢掉了，又花力气向市场作解释。所以从长期看，对小规模纳税人的税收优惠政策，在产业发展方面一定是负面效果。

第三，要注意政策的负面作用。本案例中，政府主管机关如果处理不妥，很可能导致几种企业不良应对行为：其一，大企业分解为小企业，转为小规模纳税人；其二，生产企业不热衷于使用废旧物资作为原料，转而使用其他材料；其三，企业弄虚作假。

第四，整个资源再生行业是否应当整体支持，随着环保事业的发展，是否有可能对资源再生行业实施整体税率优惠政策。对此，就不仅仅是税务机关的话题，环境保护部门、资源再生等部门等都应当加入考虑这个问题。

2、政府征税机关的反应

如前所述，南江公司先后上访多级税务主管机关，包括国家财政部税政司（处长、副处长、科员）；国家税务总局流转税司（科员）；SP 县国税局（局长）；LH 市国税局（科长）等，提出自己的对财税 78 号文件的质疑和本企业测算结果，寻求解释和特别对待。由于财税 78 号文件系中央税务主管机关所制定颁布，地方税务主管机关不可能给以实质性答复。政策实际实施之前，表示‘文件尚未下发，如何执行还不知道，等文件下发再作打算’；文件实际实施以后，‘到工厂了解过，税负是增加了’，‘一定向上级主管机关转呈’。地方税务主管机关这样的答复可以理解。

多次上访中央财政部和税务主管机关的结果，则令南江公司非常气恼。

开始时，财政部和税务主管机关官员断然否认南江公司提供的测算结果。‘税负增加是不可能的’这是接待官员的断然回答。‘我测算给他们看看，绝对让他们心服口服，不会再来上访’，这是接待官员对其上司作出很有信心的保证。

后来中央税务主管机关接待官员认可了南江公司提供的测算结果，进一步的解释就令人匪夷所思了——

‘对此政策的结果是没有料想到的’。---- 不是有过事先测算吗？看来测算方法或过程有问题。

‘税负增加了是好事’。---- 猜想这种解释可能是从增加政府税收的意义上说，但愿这种善意的推想真是答复者的原意。

‘税负是增加了，但是全国的平均税负率是 5%-6%，你公司就算税负增加，也未超出全国的平均税负率’。---- 这明显是强词夺理。如果承认南江公司税负增加了，其实际税负在财税 78 号文件之前就已经高于 6%，更不用说 78 号文件之后了。

‘我们承认税负是增加了，不过增值税属于价外税，你们可以将税负转嫁给消费者，或者压低回收企业的废旧物品价格来平衡’。---- 让人费解，真是一种答复？还是狡辩？须知，第一，中国的增值税不属于价外税，而是价内税；第二，随意将税负转嫁给消费者？第三，凭什么去压低回收企业的废旧物品价格？

‘新政策国务院总理已经签署，马上更改是不可能了，只有等到在执行中企业确实因税负过重而导致资不抵债时再作修改’。---- 马上更改新政策是不可能的，这可以理解。但一定要等

到执行中企业确实因税负过重而导致资不抵债时再作修改？要知道，资不抵债意味着企业破产，代价太大了吧？

一般来说，财税政策出台之前都要经过效应测算，不测算是不可可能的。但是怎样选样测算、测算参数怎样选择，并无一定规则。实践中，政府部委的政策文件发布不久就由于企业界反弹而予以更正或撤消，在正常时期还没有见到过。南江公司向国家立法机构和各级政府税务机关邮寄或送交申述报告显然不可能得到任何反馈；上访税务主管机关也只能得到搪塞甚至‘白眼’，结果并未超出预料，也不会让听者吃惊。毕竟，正如一位来自政府机关（国务院）的专业人士在参加社会各界人士研讨会上所说，‘如果就税收政策问题提出置疑，坦率地说我有 100 条理由答复你’。

在这场企业和政府主管机构的较量中，南江公司无功而返是必然的。正因为如此，在社会各界人士研讨会上才会有与会者为南江公司出主意说，‘有一些专家、教授对合理避税是很有研究的。华江公司下一步无非有两种方式，一种是你们行使纳税人的参与权，按照国家法律规定允许的方式提出建议，进行呼吁。另一种按照适者生存的原则，正视现实，随着政策的改变，调整方针策略，这种变化是由税收政策造成的，你们应当尽快请教对合法避税有研究的专业人士’。

也有另一种建议，华江公司不要去“打官司”，应该找人研究 78 号文如何优惠上游废品回收企业，然后提出，支持上游企业不错，但是下游企业也面对难题，政府以什么方式给下游企业解决？是上游企业的一部分利润转让给下游企业？还是把下游企业 10% 的抵扣率予以提高？总之，即使从环境保护的角度讲，也不应该提高废旧物资回收和加工经营企业的税负。华江公司应当从这个角度来提出问题，提出具体的建设性的建议，这样的申述报告才有理、有据、有节，可批准性比较强。

讨论问题：

- 1、对于“公平税负与纳税人权益研讨会”的各种发言，你有什么见解？
- 2、该案例隐含的政策含义。

案例 teaching note

1、关于

2、案例分析启示及相关政策建议

通过本案例分析，我们可以得到很多启示和认识。就此本案例特别提出以下建议。

（1）建立税务政策听政会制度，严肃税务政策，规范政府行为

政策调整与政府理财现在已经越来越分不开，因而在政策制订过程中应当增加一个有效环节，即政策听政会制度。在政策文件发布实施之前，应当在涉及行业中召开听政会，请各该行业具有代表性的主要企业参加。要知道，在一个文明社会里，纳税人既有依法纳税的义务，也应当享有知情权、置疑权和参与权。政府除了接受来自立法机构和民众的具体的、实质性的监督和磋商过程之外，也要让社会大众和纳税主体有渠道了解相关情况。如果财税 78 号文件早一点让华江公司知道，提早作代表企业的测算和对帐，考虑因素就会比较周全，各方就能形成共识，政策制定方案的水平就会提高，政策实施就会更加顺当。

政府的政策制定、颁布和实施具有多变性，朝令夕改，在中国各级政府机关已经习以为常，由来已久。一个常见不鲜的现象就是，政府今天出来一个制度明天就会出一个补充，后天出一个紧急通知，再后天就出一个紧急通知的补充，再后来又会出一个对企业的某某复函，都会要求企业执行，财税领域尤其如此。同一政策文件年年、月月改是常事，甚至主管机关已经下发修改意见了，基层企业还没有收到原始文件。殊不知，这种痼疾不但破坏经济运转，更严重损害政府形象，表明政府机关的涣散、懒惰、无能和不负责任。建立税务政策听政会制度，将会有助于规范税政和严肃税务政策。

（2）为企业设立正常的信息反馈和磋商管道

在社会各界人士研讨会上，发言中的一个共同点就是，头一次参加企业界发起的政策实施效应研讨会。经常参加的研讨会都是讨论宏观形势、行业发展、公司制度等大问题，针对政府的某一项法令，由企业提出讨论课题还是比较新奇的。这表明，中国的企业（特别是民营企业）和政府之间需要通话管道，使企业的声音能够传导到政府主管机关。对此，发达社会有些好的制度和做法，譬如有财务总监论坛，财务总监协会，汇集共同关心的问题。民间需要这样的管道，这的确是有关社会经济体系和法律的制度问题。