

税收政策与公平竞争审查制度的协调性分析

李卓

贵州财经大学，贵州贵阳，550025；

摘要：税收政策作为国家宏观经济调控的重要工具，在促进我国经济发展、保障国计民生等方面发挥了显著作用。然而现行税收政策体系尚存诸多不完善之处，若不及时予以解决，可能会对我国经济的高质量发展构成严重威胁。公平竞争审查制度作为竞争政策体系中的重要组成部分，与税收政策的契合度极高，被认为是优化税收政策、保障其健康运行的有力机制，但由于现行立法的不足以及税收政策与公平竞争审查制度之间协调性的不足，现行税收政策公平竞争审查制度仍面临较大挑战。本文旨在系统梳理税收政策的现状，深入探讨税收政策与公平竞争审查制度之间的内在联系，直面税收政策公平竞争审查制度的不足，并在此基础上提出针对性的改进措施。

关键词：税收政策；公平竞争审查制度；不足之处；改进建议

DOI：10.69979/3029-2700.24.8.050

1 税收政策的实行及其问题

税收政策对我国经济发展具有重要的作用。税收是国家财政收入的主要来源，为国家提供了资金支持以维持各项公共服务和建设基础设施。而税收收入的稳定性和可预测性，为国家经济运转提供了坚实保障：税收政策可以调节资源配置，促进经济结构优化和产业升级，通过调整税率、减免税等方式，引导企业和个人在经济活动中做出不同的选择。税收政策还可以在一定程度上调节社会收入分配的不平衡现象。通过适当调整个人所得税、财产税等税率，可以实现对高收入群体的适度调节并增加中低收入群体的收入，缩小贫富差距，促进社会公平正义的实现。由此可见，税收政策是维系国家正常存续与发展的重要政策，国家税收政策的优劣与国家的经济发展息息相关。我国自1992年通过《中华人民共和国税收征收管理法》以来，根据经济发展状况进行了三次修正，于2015年发布现行版本，成功搭建起我国税收政策的框架。另外，《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》的出台也标志了我国税收政策的规范化、体系化、实用化。税收政策体系的建立为我国的财政提供了法律基础，为我国财政事业的稳定保驾护航。

然而，税收政策在实施过程中也面临一些挑战和问题：第一，税收征管水平还有待提高。由于税收征管主要由税收征管部门负责，因此税收征管部门的征管水平和征管效率在很大程度上决定了税收行为的正常进行。然而，目前的税收征管部门的征管水平难以与经济高质量发展的目标相匹配，使得违反税法的行为时有发生。第二，地方保护政策的盛行使得税收监管部门有意偏袒本地企业。通过降低企业纳税金额等方式减轻企业的经营负担，甚至对本地企业的规避税务行为进行纵容或放

任，导致部分本地企业不合法避税甚至逃税，损害了税收公平性。第三，各地政府发布的税收政策文件水平参差不齐，为规避甚至偷逃税款客观上创造了条件。有些企业利用各地政策所形成的差异进行规避税款的活动，限制了社会福利、基础设施建设和其他公共事业的发展。偷税漏税加剧了税收的不公平性，减免了本应纳税的企业与个人的义务，严重损害了依法纳税的公民的权益。

上述税收政策在实行过程中面临的种种问题，本质上是因为各地税收政策的杂乱无章而导致的。各地政府为了本级政府的权益而制定的政策文件不一定能反应《中华人民共和国税收征收管理法》的精神，从而导致作为上位法的《中华人民共和国税收征收管理法》在实行过程中常常大打折扣。因此，要想切实解决税收政策在实行阶段中出现的问题，就必须规制政府发布的有关税收的政策措施。近年来确立的公平竞争审查制度是清理非公平的政策措施，增强政策措施的公平竞争理念的有力制度，可以应用于审查政府发布的有关税收政策措施，有效改善税收政策“执行难”的问题。

2 税收政策与公平竞争审查制度相结合的可行性

第一，税收政策本身就蕴含公平竞争的理念。根据《中华人民共和国税收征收管理法》第三条“任何机关、单位和个人不得违反法律、行政法规的规定，擅自作出税收开征、停征以及减税、免税、退税、补税和其他同税收法律、行政法规相抵触的决定”与第四条“纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款、代扣代缴、代收代缴税款”。任何纳税个体都必须按照法律法规的相关规定进行纳税，在法律规定下有着公平

的纳税资格。税收政策在实行阶段的众多弊病就是在本质上违背了公平竞争的理念,使一些原本应该纳税的主体少交甚至不交税,变相加重了诚信交税主体的负担。因此要想根治税收政策在实行阶段的弊病,就必须突出税收的本源性原则——公平竞争原则,防止各地政府为保护当地企业而制定不合理的政策。如果税收政策本身就是不公平的,就极易导致资源配置不合理甚至使市场失去活力。而公平竞争审查制度本身就蕴含着公平竞争的理念,经由公平竞争审查制度审查的政策措施的公平性可以得到很大程度的保障。

第二,公平竞争审查制度可以防止税收政策滥用。当今我国的税收制度在很大程度上依赖于各地政府,地方政府拥有较多的立法自主权。因为各地经济发展水平不一,面临的问题也多种多样,给予地方政府较大的立法自主权,使其根据当地的实际情况适时发布政策,以达到更好的效果。然而这只是极为理想的情况,根据上文所述,有相当多的税收政策的设计和执过程缺乏有效的监管机制,滥用权力的情况屡见不鲜。给了某些企业获取特殊的税收优惠政策,获得不公平的竞争优势的机会。而公平竞争审查制度可以对税收政策的公平性进行审查,通过清除不公平政策措施与审查未发布政策措施两条路径确保税收政策的公平性。

综上所述,税收政策与公平竞争审查制度之间存在着密切的关系。税收政策的设计和实施对市场竞争产生重要影响,而公平竞争审查制度则是确保市场竞争公正和健康发展的监管机制。在税收政策制定的过程中引入公平竞争审查制度是十分必要的,能够防止税收政策滥用并维护市场竞争的公正性,促进经济发展和提高商业环境的质量。在实践中,应加强税收政策和公平竞争审查制度的衔接和协同,以达到税收政策和市场竞争的良性互动,推动经济发展和进步。

3 税收政策公平竞争审查制度的成效与不足

3.1 公平竞争审查制度体系大致建成,为税收政策提供法律基础支持

公平竞争审查制度对我国来说是一个比较新颖的制度,2015 年出台的《关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》首次提出,2016 年国务院发布《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》时正式诞生。历经数年发展,2024 年国务院发布的《公平竞争审查条例》意味着公平竞争审查制度已经基本成型。各地方政府积极践行中央及国务院决策部署,以《公平竞争审查条例》为蓝本,制定与公平竞争审查制度相配套的制度,组织公共竞争审查联席

会议,建立专家咨询机制,开展对政策措施的公平竞争审查,为公平竞争审查制度的有效落实提供坚实保障,为促进税收公平,推进全国统一市场提供了制度层面的支持。

3.2 公平竞争审查制度逐步推进,已经取得显著的成果

由于公平竞争审查制度是由国务院发布文件强制要求的一项制度,故而公平竞争审查制度虽然起步较晚,但仍迅速在全国范围内广泛实施。各地方政府积极开展公平竞争审查活动,实现增量政策评估与存量政策审查清理,为促进市场竞争,建设公平竞争环境贡献力量。各地方政府通过进行公平竞争审查培训,探索公平竞争审查制度路径,细化《公平竞争审查制度实施细则》标准,甚至将审查机制纳入考核标准。由此可见,公平竞争审查制度在各级政府已经成功落实了。

3.3 自我审查机制的原生性缺陷

我国的公平竞争审查制度主要采用自我审查模式,这虽然是综合考量各因素的最佳选择,但是也为政策制定机关审查不力、审查能力不足、审查积极性不高等问题埋下了隐患。自我审查机制的问题主要有三点:第一,我国的公平竞争审查制度一直秉持“谁制定,谁审查”原则,现行《公平竞争审查条例》将审查任务全面交予起草单位。起草单位既做“制定者”又当“审核员”,使得事前的公平竞争审查极易松懈,甚至流于形式,政策措施得不到根本性的公平竞争审查。第二,公平竞争审查的人员水平参差不齐,很难胜任公平竞争审查工作。竞争审查制度实行时间较短,各部门普遍缺乏经验,负责公平竞争审查的人员常常由上级临时指派,从而导致业务水平参差不齐。相当一部分的工作人员缺乏公平竞争意识与公共竞争相关知识,无法对政策文件进行详细透彻的公平审查。第三,由于政策制定机关工作人员普遍缺乏公平竞争理念,较少受到公平竞争教育,仍然抱有地方保护主义观念,因此在制定政策措施时常常有意偏袒本地企业,在进行公平竞争审查时积极性不高,导致公平竞争审查效果难以达到期望要求。

3.4 各级部门竞争意识不强,思维惯性严重

自党的十八届三中全会首次提出“市场在资源配置中起决定性作用”的论述以来,竞争政策就愈发受到国家重视,公平竞争审查制度作为一项新设定的竞争政策,受到国家的大力推行。尽管公平竞争审查制度能够对包括税收制度在内的各项经济制度的健康发展有着显著的促进作用,但由于各级部门工作人员的思维惯性,使

得其更加倾向采用诸如税收保护、税收优惠政策的方式保障当地发展,而难以接受严格的竞争政策的约束。况且公平竞争审查制度的审查模式为自我审查,审查者受到的限制也较少,加之豁免标准的不清晰,使得公平竞争审查制度难以起到预计的效果。另外,公平竞争审查制度也缺乏相应的问责处罚机制,降低了公平竞争审查制度的威慑力。各级部门的竞争意识匮乏问题严重阻碍了公平竞争审查制度的正当行使,为健康实行税收政策埋下隐患。

4 税收政策公平竞争审查制度的改进建议

4.1 将自我审查与第三方评估相结合

上文中提到,政策制定部门审查动力不足、能力不够,审查容易流于形式。在《公平竞争审查制度实施细则》中尚有第三方评估的相关规定,但是在《公平竞争审查条例》中却将第三方评估的相关规定完全删除,使得公平竞争审查真正沦为起草单位的“一言堂”,难有其他主体的制约。因此为防止起草单位一家独大的情况,应当将第三方评估作为自我审查的强制性补充规定,既能加强政策制定机关与专业机构的联系,弥补政策制定机关审查积极性低,审查水平有限的缺陷,又能通过专业机构的指导,增强政策制定机关工作人员的公平竞争意识与公平竞争审查水平。

4.2 建设诚信政府评估制度,为制定公平竞争的税收政策措施提供有力保障

为切实解决上文提及的地方政府保护主义,危害国家税收安全,损害全国统一市场建设的行为,有必要加强对于诚信政府的建设。建设诚信政府是一项长期而全面的工作,需要在制度、文化、监督等多个方面做出努力。第一,培养诚信政府意识,对领导干部进行培训。领导干部是政府权力的直接实施者,他们的言行举止直接代表着政府,是诚信政府建设的关键一环。应当加强对领导干部的意识培养建设,使领导干部真正意识到诚信政府建设的重要性。第二,完善诚信政府建设考评机制与监督与问责机制。仅靠培养领导干部的诚信意识是远远不够的,应当建立起诚信政府建设考评体系,将领导干部个人诚信指数、政策落实程度与连续性、市场主体满意度等评价标准纳入评价体系,将诚信政府建设的

成效具体化为可评估指标,以提升领导干部积极性,使领导干部真正把诚信政府建设放在心上。第三,设立监督问责机制。监督问责机制是保障政府诚信行为和实现诚信治理的重要手段。长期以来,我国对于领导干部的监督举报机制不畅通,处罚力度较轻,难以起到制约领导干部的作用。因此,有必要建立起更加完善的监督问责机制,通过采取明确监督问责主体、完善《公务员法》中的法律责任部分、确定监督问责范畴、制定监督问责程序等措施,使监督问责机制尽快建立起来,为限制领导干部的失信行为,加快诚信政府建设,进一步加快全国统一市场提供有力保障。

5 结语

尽管税收政策与公平竞争审查制度在经济法部门中各自属于不同领域,并分别规范着不同的经济行为,但二者之间并非完全独立,而是存在着密切的内在联系。公平竞争审查制度的实施对于税收政策的合规性具有积极的推动作用,且能够有效抑制税收政策执行过程中的不当行为,并防止税收保护主义的发生,对税收政策的良好运行大有裨益。尽管当前税收政策中的公平竞争审查制度在制度构建与实际应用层面遭遇了一系列挑战,但若能够剔除其缺陷并持续优化,其发展潜力与实际效用不容忽视。

参考文献

- [1] 孙晋. 公平竞争原则与政府规制变革[J]. 中国法学, 2021(03): 186-207.
- [2] 高少丽. 建设高标准市场体系视域下的公平竞争制度研究[D]. 中共中央党校, 2021.
- [3] 苗沛霖. 公平竞争审查的模式选择与体系建构[J]. 华东政法大学学报, 2021, 24(03): 119-129.
- [4] 彭玮傑. 地方税收优惠政策的公平竞争审查路径[D]. 华东政法大学, 2021.
- [5] 段葳. 地方税收优惠政策清理中公平竞争审查制度实施探究[J]. 财会月刊, 2021(11): 148-153.
- [6] 李胜利, 张亚飞. 论财政补贴公平竞争审查[J]. 中国物价, 2021(09): 55-59.
- [7] 邓伟. 税收政策公平竞争审查制度的问题及其对策[J]. 法商研究, 2021, 38(06): 116-128.