

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2019.01.002

欢迎按以下格式引用:钟三字.普惠金融的税法规制[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(4):137-146.

Citation Format: ZHONH Sanyu. The tax regulation of inclusive finance[J].Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2019(4): 137-146.

普惠金融的税法规制

钟三字

(福建中医药大学 人文与管理学院,福建 福州 350122)

摘要:普惠金融是一种旨在为社会弱势群体谋求公平的金融发展权利的新兴理念,其与我国当前的精准扶贫政策高度契合,故此推动普惠金融发展在当下具有重要意义。普惠金融的税法激励被屡屡提及,但是缺乏全面系统的理论阐述、制度设定和规范建构。实际上,普惠金融的税法规制是一种带有特定公共利益倾向的政策性规制,其具有理论正当性;同时税法规制的激励性功能和补偿性功能构成其合理性依据。当前我国普惠金融的税收优惠依赖于政策性文件,缺乏系统性考量,其内容设计较为粗糙,税收优惠的公平性和保障性尤为不足,其实际效果也有待观察。对此,采用转向制度化的规范之治、差异化的激励机制、实质性的监管约束等法治化路径应该是将来理想的规制方案。

关键词:普惠金融;税法规制;税收优惠;激励性功能;弱势群体

中图分类号:D912.29 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2019)04-0137-10

一、问题的提出

秘鲁著名经济学家索托认为发展中国家穷人之所以穷,是因为他们的基本权利没有得到尊重,使得他们的资产不能够变为资本^[1];换言之,发展中国家的贫困问题根源于权利的贫困。这一观点也为尤努斯教授所认同,其认为信贷是一项基本的人权,而实践中却剥夺了穷人获得信贷的权利,鉴于此,尤努斯身体力行地借助小额信贷赋予穷人贷款的权利来帮助他们摆脱贫困^[2]。正因如此,小额信贷成为一种战胜贫困的有效途径,并为联合国、世界银行等国际性组织所倡导,不少国家也纷纷开启了小额信贷项目。2005年,联合国在小额信贷的基础上提出了“普惠金融”理念,并在众多国际组织和国家组织下大力推行,至此,普惠金融成为小额信贷的高级形态,大有“星火燎原”之势。中国作为一个典型的发展中国家,治理贫困问题一直是政府的重要任务,发展普惠金融也就成为应有之义,近年来的中央一号文件和国务院总理的政府工作报告频频提及“大力发展普惠金融”。与

修回日期:2019-01-04

作者简介:钟三字(1976—),男,福建泉州人,福建中医药大学人文与管理学院副教授,法学博士,硕士研究生导师,主要从事“三农”法治问题研究,Email: faxuedaren@163.com。

此同时,以习近平总书记为核心的中国共产党创新性地提出了精准扶贫政策,这足以彰显新一代国家领导人对于治理贫困的决心。毋庸置疑,在精准扶贫的推进中需要发展普惠金融,甚至有研究者认为“普惠金融扶贫已成为农村精准扶贫的重要举措”^[3],足见在当下中国发展普惠金融所具有的重要意义。

那么,到底何谓普惠金融呢?有论者主张“普惠金融将以农民金融权和小微金融权为核心的金融参与权渗入既往以平等交易权为主的金融消费者保护之中”^[4];也有研究者认为“构建普惠金融体系的目标是完善农村金融市场,服务广大农民和弱势群体,在客户定位上始终瞄准低收入阶层和微型企业”^[5]。可见普惠金融的“服务客体主要是指弱势群体”^[6],特别是农村地区的弱势群体。从国务院的《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》(以下简称《普惠金融五年规划》)来看,政策性银行、商业银行、合作金融组织、新型机构、保险公司都属于普惠金融的机构体系,可见普惠金融供给主体的范围之广,几乎涵盖了传统意义上的农村金融机构。

然而,弱势群体一直是金融服务排斥的对象,尤其以传统金融机构退出农村金融市场为典型,而普惠金融即是要打破这种传统的排斥,普惠金融发展中的重重困境可想而知,严格法律保护的缺失、规范体系的严谨性缺失,以及环境因素都是困境之一^[7],更有很多研究者指出普惠金融财税激励不足的问题^[3,8],在此基础上有研究提出应该利用财税等多种手段来促进普惠金融发展^[9-10]。而在政府层面,无论是中央级的《普惠金融五年规划》还是地方层面的实施意见^①都提及了运用或落实相关的税收扶持政策,表明普惠金融的税法规制是理论界和实务界的共识。其实,除此之外,也有学者主张民间借贷也应该引入激励性规制的理论范式,税收减免即是其中的激励规制工具之一^[11]。但是,虽然很多研究提及税法激励问题,但多是一笔带过,并未详细论述其中的理论基础、现实状况以及规范建构等具体问题,而这一问题在普惠金融的发展中十分重要,鉴于此,笔者将重点探讨税法如何规制普惠金融这一具体议题。

从前文的梳理可以发现本文所要关注的对象主要围绕着普惠金融的税收优惠而展开,但为了突出其中的理论性,笔者将以“税法规制”这一概念概括相应的税法优惠。需要说明的是,“规制”这一概念含义可以为广义、中义、狭义多个层次^[12],本文所称的“规制”限于中义上的规制,也即“法律调整”之义。

二、税法规制普惠金融的理论诠释

虽然诸多研究都提及普惠金融的发展需要税法规制,但是并没有从理论上澄清这种规制的理论基础。虽如部分研究者所指出的那样,“税收优惠本质上是一种租税特权,违背量能课税与平等课税的根本理念,其合法性与正当性在于它所承载的特定价值追求”^[13]。简言之,普惠金融的税法规制需要充分的理论解释才能在逻辑上自洽,符合税法的基本原理。因此,笔者以为有必要对这一问题进行全面的解释。

(一) 税法规制普惠金融的正当性基础

税收优惠实际上是一种不平等的税收待遇,实属法治意义上的“平等原则”之例外,这就要求其

^①部分地方的实施意见虽提及“发挥财税政策作用”,但具体内容上并未涉及税收政策,江苏和重庆是代表之一,而也有很多地方实施意见要求税收减免或者税收扶持,云南、湖南、贵州等地方的规定即是此类。

具备一个特定的理由为其谋求正当性。

从税法来看,征税主要的原则即为“量能课税”和“平等课税”,普惠金融的税收优惠是否违背了这两大原则呢?笔者认为答案是否定的,因为普惠金融与一般的传统商业金融机构有着很大的区别,能力差异显而易见:首先,普惠金融的供给主体主要是微型金融机构,普惠金融的服务对象主要是传统金融所排斥的客户群体;其次,传统的金融被认为是高风险、高收益的暴利性行业,但普惠金融却更多是高风险、低收益的弱势产业。由此可见,普惠金融的税法规制并不违背税法的两大基本原则。

进一步看,普惠金融的税法优惠具有目的正当性。熊伟教授将税收优惠划分为照顾性和政策性两种,照顾性优惠是为了直接照顾弱势群体而设置的,而政策性优惠是被作为一种管制政策工具,通过激励或诱导措施的引入,实现特定的政策目的^[14]。普惠金融虽然是一种为弱势群体服务的金融服务,但其税收优惠并不是直接指向弱势群体而是普惠金融的供给者,所以普惠金融的税收优惠只能是政策性优惠,其特定目的表现为鼓励、扶持普惠金融的发展。

(二) 普惠金融需要税法规制的功能性基础

法律规制本身就带有激励功能,这一点可以在经济学和法学的相关著作中窥见一二:法学家付子堂教授指出法律功能表现为对行为本身的激励和对行为背后利益的调控^[15],经济学家张维迎教授认为法律是一种激励机制,通过制度安排内部化个人行为的外部成本,诱导个人选择社会最优行为^[16]。税法规制作为法律规制的一种,同样也具有激励功能,这在既有的研究中已得到验证,有研究者将税法的功能归纳为使外部性问题内部化、减少不确定性、降低交易成本、提供激励机制、优化资源配置、提高税收效率几个方面^[17],更有研究者认为将税收作为“经济诱因”,改变不同行为选择的“相对价格”,形塑纳税人的行为模式,进而优化资源配置,产生了一种分配效果^[18];布雷耶也认为税收是消除市场外部性的社会规制手段,通过特别的减税或抵税政策鼓励某种行为,能够协调各种制度,提供适当激励并产生弹性结果^[19]。可见,税法规制的激励功能是理论界的共识。

金融资源本身是一种稀缺资源,普惠金融是一种为弱势群体服务的制度安排,但这在很大程度上违背了资本“嫌贫爱富”的天性。具言之,金融资本之所以会嫌贫爱富,这有着背后的经济逻辑,已有研究发现金融服务的可获得性受交易成本影响最大^[20],弱势群体所处的环境决定了其金融服务供给的高成本,加上相关风险控制的不确定性,金融服务之嫌贫已成为可以理解之举。而既有的研究成果已经表明,税法所具有的激励功能,正是克服金融服务嫌贫的一种应对之策,其具体功能表现为降低金融机构的交易成本、鼓励投资。

普惠金融在本质上追求金融公平,旨在保障弱势群体获得金融服务的发展性权利,这应该是现代政府的责任,所以政府不能将这种责任转嫁给商业性金融机构,更不能强制商业性金融机构的参与,这违背了市场原理,需要自身的制度安排为金融机构提供足够的行为激励诱导其提供相应的服务方是可行。当然,政府也可以通过发展政策性的金融机构解决这一问题,但是政策性金融机构也不能独自担负起这一重任,当前也没有一个国家的普惠金融体系是完全依靠于政策性金融所解决的,而中国当前的政策性金融机构实际上还未直接为弱势群体提供金融服务,商业性金融机构也就成为普惠金融的主力军。但商业性金融实际上参与普惠金融繁荣的积极性并不高,税收激励不可避免。社会学的功能主义认为只要一项实践能够得到功能解释,其也就具备了合理性,税法规制普惠金融的激励性功能也构成了税法规制的合理性支撑。

(三) 普惠金融需要税法规制的公平性基础

税法规制的激励性功能是其支撑税法规制的一个重要理论支撑,但是这并未完全解决税收优惠合理性,笔者认为可以从我国金融的发展史中获得进一步的正当性依据。

金融是现代经济的核心,而其本身又是一种稀缺资源。自改革开放以来,为了保障发展经济的金融资源供给,国家采用了强烈的“金融抑制”政策,即“国家试图通过对农村金融的管制,来汲取农村的金融资源,从而保证对国有经济的金融资源供给”^[21]。换言之,在我国的经济发展中,传统的农村金融机构扮演了一个农村资金外流的“抽水机”角色,这很大程度上是国家所默许的。事实证明,这一策略对于整个国家经济发展极为有效,但是也带来一定负面影响,弱势群体的金融服务需求一直被漠视就是其中之一,这实际上是违背了基本的公平原则。而在经济发展取得了巨大成就的今天,发展普惠金融也可以视为对“金融抑制”政策的补偿。

应该承认,我国农村地区长期受“双轨制”的影响,农民的利益在一定程度上成为国家经济发展的“牺牲品”,尽管当下国家正在积极采取措施解决我国的“三农”问题,但是这也不足以普惠金融的税法规制提供支撑。对此,笔者将进一步进行解释,金融在经济上被视为是一种“造血式”的扶贫模式,并为相关的经济学实证研究所证实其扶贫效果较好^[22],鉴于此,我们有理由相信发展普惠金融是帮扶弱势群体最有效的途径之一,但是,普惠金融的发展困境需要税法激励。

从更深层次看,普惠金融的税法激励可以消解其中的税收公平之惑,因为普惠金融本身即是对过去“金融抑制”所造成的不公平的一种制度性补偿,税收上的倾斜正是制度性补偿的重要方式之一,就其本质来说也是追求实质公正。

三、税法规制普惠金融的实践审视

从前文的梳理可知,普惠金融的税法规制已是理论界与实践界的共识,但实践层面的具体状况又是怎样的呢?从实践看,我国先后出台了部分政策性的税收优惠规范,但是现有研究缺乏对此进行全面系统的梳理和反思,其制度规范到底如何,效果怎样,这将是本部分需要回答的主要议题。

(一) 普惠金融发展中税收优惠的规范梳理

虽然普惠金融在政府文件中被频频提及,其税收优惠也备受关注,但迄今为止尚未发现一部冠以普惠金融之名的税收优惠文件,即使如此,我们也不能断然否定相关税收优惠不存在。根据前文关于普惠金融的基本范围限定,笔者借助北大法宝等权威的法律法规数据库梳理了我国中央层面关于普惠金融的税收优惠规范(具体参见表1)。需要说明的是,普惠金融虽然在2005年才被提出来,但是并不意味着2005年以前不存在普惠金融,所以本文的梳理也不限于2005年以后。笔者发现真正可以算得上普惠金融的税收优惠始于2010年的《财政部、国家税务总局关于农村金融有关税收政策的通知》(财税〔2010〕4号),早期虽然也发布部分涉及农村信用社的税收优惠政策(譬如国税发〔1991〕187号、国税发〔1992〕205号、财税〔2004〕35号、财税〔2004〕177号、财税〔2006〕46号),但细究这些规范发现其都算不上普惠金融的税收优惠,因为这些优惠是扶持农村信用社走出困境的政策举措,而笔者反对采用纯粹的“机构观”来判定普惠金融,普惠金融应秉持服务弱势群体的具体行为来区分的基本标准,故此未能明确指向普惠金融服务的税收优惠都不能归为普惠金融的税收优惠。从表1的统计来看,我国当前的普惠金融税收优惠具有以下两个特点:(1)全是财政部和国家税务总局联合下发的政策性通知,财税〔2010〕4号是所有税收优惠的基础参照;(2)其主

要优惠内容在于营业税或增值税^②以及应纳税额的计算,其中的税收优惠在众多政策性通知中并没有多大更新,主要是在变更税收优惠政策的适用时间以及适用对象。

当然,除了中央层面的税收优惠政策,不少地方也出台了一系列的优惠政策,这主要集中在小额贷款公司的税收优惠上。这是因为长期以来小额贷款公司一直为中央层级的税收优惠所排斥(直至财税[2017]48号文件的出台才有所改观),而地方政府又是小额贷款公司的实际管理者,地方政府不得不尽可能地出台部分有利于小额贷款公司的税收优惠,具体可以分为三个层面:一是纯粹是为鼓励小额贷款公司发展的税收优惠,诸如江苏省的苏金融办发[2009]9号、广西壮族自治区地方税务局公告2013年第3号中的相关规定;二是将小额贷款公司纳入财税[2010]4号优惠的范围内,吉林省地方税务局公告2010年第4号、苏政办发[2011]8号即是此类;三是利用国家的其他税收优惠政策为小额贷款公司提供便利,实施西部大开发战略的所得税优惠(即国家税务总局公告[2012]第12号)为中西部很多省份所利用,譬如四川省的川经信财金函[2013]229号要求以普惠金融为主营业务的小额贷款公司可以申请。总体来看,第一类与前述我国早期的扶持农村信用社发展的税收优惠无异,故不能纳入普惠金融税收优惠之列,第二类和第三类可以纳入普惠金融的税收优惠之列。

表1 中国中央层面关于发展普惠金融的税收优惠梳理

| 涉及领域 | 文件规范 | 具体内容 | 时效期间 |
|---------|--------------|--|-------------------|
| 农村金融 | 财税[2010]4号 | 1.金融机构农户小额贷款利息收入,免征营业税 2.金融机构农户小额贷款利息收入在计算应纳税所得额时,按90%计入收入总额 3.保险公司为种植业、养殖业提供保险业务取得的保费收入,在计算应纳税所得额时,按90%比例减计收入 | 20090101—20131231 |
| | | 4.农村信用社、村镇银行、农村资金互助社、由银行业机构全资发起设立的贷款公司、法人机构所在地在县及县以下地区的农村合作银行和农村商业银行的金融保险业收入减按3%的税率征收营业税 | 20090101—20111231 |
| | 财税[2011]101号 | 延长(财税[2010]4号)第4项 | 20120101—20151231 |
| | 财税[2014]102号 | 延长(财税[2010]4号)第1-3项 | 20140101—20161231 |
| | 财税[2017]44号 | 延长(财税[2010]4号)第1-3项,其中第1项改为增值税 | 20170101—20191231 |
| 中国扶贫基金会 | 财税[2010]35号 | 按照(财税[2010]4号)第1-2项执行 | 20090101—20131231 |
| | 财税[2012]33号 | 按照(财税[2010]35号)执行 | 20090101—20131231 |
| | 财税[2015]12号 | 按照(财税[2010]4号)第1-2项执行 | 20140101—20161231 |
| 小微企业融资 | 财税[2017]77号 | 对金融机构向农户、小微企业、微型企业及个体工商户发放小额贷款取得的利息收入,免征增值税利息收入免征增值税 | 20171201—20191231 |
| | | 金融机构与小微企业、微型企业签订的借款合同免征印花稅 | 20180101—20201231 |
| 小额贷款公司 | 财税[2017]48号 | 1.农户小额贷款利息收入,免征增值税 2.农户小额贷款利息收入,在计算应纳税所得额时,按90%计入收入总额 3.按年末贷款余额的1%计提的贷款损失准备金准予在企业所得税税前扣除 | 20170101—20191231 |

概言之,既有的普惠金融税收优惠全部是政策性的,其政策体系较为复杂,但财税[2010]4号在

^②随着营改增的推行,大部分的营业税都改成增值税,所以2017年出台的文件中相关表述都采用了增值税的表述。

其中扮演了一个至关重要的角色。同时,认真比较后可以发现,税收优惠在不同的普惠金融机构之间、不同的省市之间都存在差异。

(二)普惠金融发展中税收优惠的问题诊断

我国的税收优惠不规范是一个顽疾,以至于中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要“加强对税收优惠的规范管理”。而在早前,这一问题就为部分学者所关注,有研究者将我国的税收优惠立法缺陷归纳为结构缺陷、立法模式缺陷、立法技术缺陷、利益平衡缺陷四大问题^[23]。毋庸置疑,该研究讨论了整体意义上的税收优惠弊病,这在发展普惠金融的税收优惠中也有所表现,比如立法技术缺失等问题的存在,但我们也需要注意到这一领域内的税收优惠所独有的问题,这也将是本文进一步展开的现实起点。

实际上,通过上一部分的规范梳理我们可以发现当前的税收优惠在文本上存在以下问题:其一,普惠金融的税收优惠采用的是政策性通知的方式,法治化的思维较为缺乏,违背了税收法定原则,而且这种政策具有较短的适用期限,带有很大的不确定性,其中关于农村金融的相关税收优惠业已被三次延长,但其后的延续性仍然不得而知;其二,普惠金融并不仅仅指向农村场域上的弱势群体,而我国早期的税收优惠几乎只限于农村金融领域,并主要限定于农户贷款,同时(2017年以前)将同样也服务于农村的小额贷款公司排除在外,违背了税收公平原则;其三,普惠金融的服务对象虽然都是弱势群体,但是不同群体的金融服务需求(譬如融资难的中小微企业和农户)有所差异,这一点还会受具体的地理区位、经济水平等诸多因素影响,也就意味着普惠金融的风险和成本并不是一成不变的,而既有的税收优惠政策除了贷款额度有所区别以外并没有实质的区别,这违背量能课税原则,似乎也不能起到均衡的激励效果;其四,税收减免权目前被垄断在中央^[14],所以税收优惠主要是财政部和国家税务总局的政策性通知所决定,但是不少地方政府在积极为处于不公平地位的小额贷款公司谋求税收优惠,变相地执行了中央的税收政策,并在不同省份之间形成了省际差异和竞争,使得整个税收优惠政策更加复杂化。

如前所述,普惠金融的税收优惠实际上属于一种政策性优惠,这种优惠带有特定的激励性目标,所以其目标能否实现是衡量这种优惠正当性的实践基础,虽然前文在理论上证成了税收优惠的正当性,但也需经得起实践的检验。遗憾的是,笔者尚未发现任何有关涉及上述政策优惠实施情况及其效果的数据报告。从当前国家不断延续这一优惠政策的态度,我们可以推论这一政策是有效的,但是具体效果如何仍然难以判断。从制度保障来看,除了相关政策规范中对于优惠条件有一个较为笼统的限制以外并没有其他的保障性措施,而关于小额贷款公司、村镇银行、农村信用社的支农能力和支农积极性的质疑一直不断,从这一维度来看,笔者认为有理由怀疑这种优惠政策的实际效果能否真正得到保障。

四、税法规制普惠金融的法治化路径

综合前文的梳理不难看出,我国当前关于普惠金融的税收优惠政策缺乏系统性考量,其政策设计也较为粗糙,缺乏公平性考虑和保障性措施,其实际效果有待观察。概言之,即是普惠金融的税法规制缺乏法治化。故此,建立法治化的普惠金融税法规制应该是将来发展普惠金融需要确立的

理想向度。基于当前税法规制的种种问题,笔者以为,普惠金融税法规制的法治化应该从制度化的规范之治、差异化的激励机制、实质性的监管约束三个方面进行完善。

(一) 走向普惠金融税收优惠制度化的规范之治

普惠金融的税收优惠依赖于政策性的通知,这既不规范也缺乏稳定性,背离了税收法定原则,其无论是在规范层面还是在现实绩效上都毫无疑问地影响了税法规制,这就要求我们选择更为科学的制度化规范解决这一问题。实际上,在十八届三中全会提出规范税收优惠要求之后,国务院就开始着手规范税收优惠,2014年的《国务院关于清理规范税收等优惠政策的通知》(国发[2014]62号)即是直接性措施,有研究指出这一清理基于应对不断加大的经济下行压力等方面的考量而在2015年被暂停执行^[24],所以时至今日的税收优惠规范化进展还十分缓慢。需要指出的是,普惠金融的税收优惠与普遍意义上所要整治的税收优惠有所区别,普惠金融的税收优惠尚未出现因税收优惠过多、过乱而扰乱市场秩序、影响国家宏观调控政策效果等负面影响,而恰恰相反的是普惠金融的税收优惠有所不足,所以普惠金融的规范化并不会受到当前经济形势的影响,反而普惠金融的发展有助于中小微企业融资进而推动经济向好发展。

诚然,要实现普惠金融税法规制的制度化首先要解决的是这一制度的立法模式问题。通常来看,立法模式可分为“单一模式”和“复合模式”两种:“单一模式”强调一事一议,方便快捷,却又导致税收优惠形式过多、种类和数量繁杂;“复合模式”聚焦共性规则的一体化起草,虽可克服“单一模式”的诸多弊病,但又时常陷入规则设计不易、灵活性和机动性先天不足的困局^[25]。由此可见,不同的立法模式各有利弊,需要认真权衡。十八届三中全会要求“税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定”,在既有讨论税收优惠规范化的研究中也比较倾向于法律编纂^[26],那么是否决定了普惠金融的税法规制也应该采用统一模式呢?笔者不以为然,原因有二:第一,普惠金融税法规制的特殊性并不是普遍意义上所要清理的对象,这意味着普惠金融的税收优惠可以特殊对待;第二,当前的税收优惠名目繁多致使清理的工程量巨大,当前还因为经济形势而搁置,这意味着整个税收优惠的规范化面临着巨大的不确定性,而普惠金融发展的严峻形势可能难以承受这种不确定性。虽然笔者主张普惠金融税收优惠制度的特殊处理,但并不是认同应该制定“单一模式”的普惠金融税收优惠制度。笔者以为普惠金融所面临的制度困境并非只限于税收制度,整个普惠金融的制度化重构不可避免,在这一过程中以专章对税收优惠予以规定最为理想,这样既可以保障整个普惠金融制度体系的完整性,同时也可以保障制度的协同性,更可以突出普惠金融税法规制的激励性功能。

(二) 完善普惠金融税收优惠差异化的激励机制

鉴于我国金融抑制体制的长期存在,弱势群体的金融需求在很长时间内未能受到重视,其对于普惠金融不仅仅是多元的金融产品更包括了庞大的规模需求,这就意味着普惠金融的供给需要整个金融体系的齐心协力。但是,我们发现不同类型的金融机构其普惠金融业务各有所长,风险控制也不尽相同,这就决定了不同普惠金融的供给存在较大的差异性,所以通过税收的激励性规制也应该有所差异。

首先,根据金融机构的差异有所区别。已有研究证实大型金融机构在发展普惠金融中存在规模不经济难题,所以普惠金融所需要的小额金融服务的主要供给主体是微型金融机构^[27],但是微型

金融机构的服务能力和发展能力都处于弱势地位,鼓励和扶持微型机构发展更有助于普惠金融目标的实现,这也符合税法上的量能课税原则;同时,扶持微型金融机构的发展有助于形成良好的市场竞争局面,推进金融深化和金融创新。具体来看,农村信用社(包括改制后的农村合作银行、农村商业银行)、中国邮政储蓄银行、中国农业银行等长期扎根于农村地区的大型金融机构在普惠金融上存在动力不足和意愿不强,支农的绩效也不如人意,而新近发展的小额贷款公司、村镇银行表现得更为积极,但是受制于自身的服务能力和风险控制能力,所以差别化的税收激励有助于意愿更强的机构更好地发展作用。

其次,根据金融服务的差异有所区别。普惠金融的本质是金融公平,但是不同的弱势群体有着不同的金融服务需求,比如中小微企业的融资需求和普通农户的融资需求的差异是显而易见的,而在当前发展普惠金融的过程中,总是将“支农”和“支小”相提并论,但实际两者有较大差异,其金融需求的规模、风险也大相径庭,采用同样的税法激励是不恰当的。因为税法的激励功能主要通过诱导金融机构的具体行为实现,如果激励是一样的,金融资源肯定会流向最容易实现的领域或群体,当前备受批评的“垒大户”即是例证,这在根本上违背了普惠金融的初衷。当然,普惠金融的服务也分为贷款、保险、投资理财等多种服务,税法的激励也需要区别开来,具体根据产品的风险和成本来确立。此外,普惠金融所倡导的实际上是一种为弱势群体服务的行为,这就意味着其供给主体可能并不限于金融组织,譬如近年来异常火热的互联网金融也能在实现普惠金融上有所作为,作为一种激励性的规制不应该将此类实质性的普惠金融排除在外。

最后,根据区域之间的差异有所区别。通过对比发现,东部地区的经济发展走在前列,金融也更为发达,而中西部地区多是偏远山区,迄今为止还存在金融服务空白乡镇。可见区域间的金融发展水平差异很大,如果税收激励不能差别化对待,其结果肯定是东部地区更受资本青睐,其普惠金融发展更好,从小额贷款公司和村镇银行这两类十分具有代表性的机构发展来看,东部地区发展态势明显好于中西部地区也即证明这一论点。笔者以为区域差异的存在不能采用按省划分的传统模式,而是需要结合当地的金融发展水平差异化,鼓励金融资源的“逆向流动”。

概言之,普惠金融税法规制的具体制度设计应该根据金融机构、金融服务、金融发展水平等因素进行差异化设计,重点关注普惠金融服务供给中的成本与风险,笔者期望通过税法的激励性功能推动普惠金融真正实现普惠。

(三) 确立普惠金融税收优惠实质性的监管约束

诚如熊伟教授所担忧的那般,如果对税收优惠的实施不加监督,则极易走向对立面,违背设定税收优惠时的初衷,危及税法的确定性、安定性^[14]。而现实中的普惠金融税收优惠的实施却缺乏有效的监管,这导致了税收优惠的现实绩效不佳。鉴于此,建立一套科学的税收优惠监管机制尤为重要。

普惠金融的服务对象主要是弱势群体,其遭受金融排斥的一大重要原因是弱势群体的信息度不容乐观,尤其是长期游离于我国征信制度之外。建立完善的征信体系对于普惠金融发展大有裨益,这也是有助于普惠金融税法规制有效实施的有力手段。如前所述,普惠金融的税收优惠应该差别对待,但是如何保障差别对待的科学、合理,需要一定的征信信息作为支撑,金融机构就可以根据

这一基础信息为其提供有针对性的服务,而税收优惠的监管者也以此为基础判断税收优惠是否恰当。

当然,实施有效规制的首要条件是确定一个适格的监管主体,笔者以为普惠金融所需要监管的内容并不多,而税收激励是否落实应该成为监管的主要内容。所以普惠金融税收优惠的实施监管应该主要由普惠金融的主要监管机构承担。当前的普惠金融监管主体十分庞杂,既和传统的金融监管含糊不清,也掺入了地方政府元素,这使得普惠金融的监管体系复杂化,而监管实效并不理想,将来可能需要借鉴域外的相关经验整合一个专门化的机构。而其监管的主要内容主要是做好相关金融服务的信息监管,即收集相关金融机构提供普惠金融服务的统计信息,然后结合前述的征信信息进行对比确认;同时辅之以现场检查等方式加以保障。此外,为了遏制金融机构的虚假申报,应该明确相应的虚假申报责任,譬如除了承担传统骗取税收优惠所应担负的法律责任之外,还可以将此种行为纳入当前的信用监管系统,提高法律惩罚力度。

普惠金融作为一种违背市场规律的发展理念,税法的激励性规制是一个好的实现方式。但是,当前我国的税法规制还存在较大问题,亟待法治化,特别是对制度化、激励差异化、监管实质化需要大力改进。当然,普惠金融作为一项践行金融公平理念的民生工程,其中涉及的法律规制是多维的,本文仅仅探讨了税法规制层面的普惠金融,关于普惠金融中的诸多议题尚未涉及。正因如此,本文也无意于通过税法规制解决普惠金融中的所有问题,而只是系统讨论了普惠金融的税法规制这一微观问题。然而,笔者认为普惠金融规制的核心在于法律激励,税法规制作为最有效的激励性手段之一,其重要性不言而喻,这一议题应该在将来的研究中受到更多重视。

参考文献:

- [1] 赫尔南多·德·索托. 资本的秘密[M]. 于海生, 译. 北京: 华夏出版社, 2012: 133-156.
- [2] 穆罕默德·尤努斯. 穷人的银行家[M]. 吴士宏, 译. 北京: 三联书店, 2015: 1-46.
- [3] 周才云, 李伟. 普惠金融助力精准扶贫的适应性、瓶颈制约与创新路径[J]. 理论探索, 2017(6): 95-99.
- [4] 刘乃梁. 权利变迁视角下中国银行业反垄断的基本逻辑[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 108-118.
- [5] 王曙光. 普惠金融——中国农村金融重建中的制度创新与法律框架[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 1.
- [6] 星焱. 普惠金融: 一个基本理论框架[J]. 国际金融研究, 2016(9): 21-37.
- [7] 黎四奇. 中国普惠金融的囚徒困境及法律制度创新的路径解析[J]. 现代法学, 2016, 38(5): 93-103.
- [8] 王煜宇, 刘乃梁. 新型农村金融机构的制度障碍与法律完善[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2016, 16(2): 117-125.
- [9] 焦瑾璞. 构建普惠金融体系的重要性[J]. 中国金融, 2010(10): 12-13.
- [10] 王茜. 我国普惠金融发展面临的问题及对策[J]. 经济纵横, 2016(8): 101-104.
- [11] 岳彩申. 民间借贷的激励性法律规制[J]. 中国社会科学, 2013(10): 121-139, 207.
- [12] 史际春, 冯辉. “规制”辨析[J]. 经济法学评论, 2017(1): 1-8.
- [13] 叶金育, 顾德瑞. 税收优惠的规范审查与实施评估——以比例原则为分析工具[J]. 现代法学, 2013, 35(6): 171-183.
- [14] 熊伟. 法治视野下清理规范税收优惠政策研究[J]. 中国法学, 2014(6): 154-168.
- [15] 付子堂. 法律功能论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [16] 张维迎. 信息、信任与法律[M]. 北京: 三联书店 2003: 63.

- [17]胡元聪.法与经济学视野中的税法功能解析[J].税务与经济,2007(5):63-68.
- [18]侯卓.论税法分配功能的二元结构[J].法学,2018(1):19-30.
- [19]史蒂芬·布雷耶.规制及其改革[M]李洪雷,译.北京:北京大学出版社,2008:388.
- [20]BECK T. Access to financial services: Measurement, impact and policies [M]. Oxford: Oxford University Press, 2009: 126.
- [21]姚耀军.转轨经济中的农村金融:管制与放松管制[J].财经科学,2005(6):13-18.
- [22]高远东,温涛,王小华.中国财政金融支农政策减贫效应的空间计量研究[J].经济科学,2013(1):36-46.
- [23]王霞.税收优惠法律制度研究:以法律的规范性及正当性为视角[M].北京:法律出版社,2012:27-42.
- [24]王伟.税收优惠的公共治理:制度框架与我国的选择[J].当代财经,2017(10):26-33.
- [25]叶金育.税收优惠统一立法的证成与展开——以税收优惠生成模式为分析起点[J].江西财经大学学报,2016(2):114-129.
- [26]那会强.税收优惠政策之法律编纂——清理规范税收优惠政策的法律解读[J].税务研究,2014(3):68-72.
- [27]何德旭,苗文龙.金融排斥、金融包容与中国普惠金融制度的构建[J].财贸经济,2015(3):5-16.

The tax regulation of inclusive finance

ZHONG Sanyu

(School of Humanities and Management, Fujian University of
Traditional Chinese Medicine, Fuzhou 350122, P. R. China)

Abstract: Inclusive finance is an emerging concept aimed at seeking fair financial development rights for vulnerable groups in the society. It is highly compatible with China's current poverty alleviation policy. Therefore, promoting inclusive financial development is of great significance in the present. The tax incentives for inclusive finance have been referred to many times, but there is a lack of comprehensive and systematic theoretical explanations, institutional status quo, and normative construction. In fact, the taxation system of inclusive finance is a kind of policy regulation with specific public interest tendency, which has theoretical justification; at the same time, the incentive function and compensatory function of tax regulation constitute its rationality basis. At present, China's tax incentives for inclusive finance relies on policy documents, and systemic considerations are lacked. Its content design is relatively crude, and the fairness and security of tax incentives are particularly inadequate. Its actual results are still to be observed. In this regard, the use of institutionalized normative governance, differentiated incentive mechanisms, and substantive regulatory constraints, etc., should be the ideal rule of regulation in the future.

Key words: inclusive finance; tax regulation; tax benefits; incentive function; vulnerable groups

(责任编辑 胡志平)