

# 离境退税的机制完善与路径创新

## ——以新加坡为参考

欧阳天健

**内容提要** 近年来,离境退税制度在中国逐渐落地、发展。这既是中国经济发展和财税体制改革的必然需求,也是顺应世界发展潮流的改革之举。但通过几年的试点和实践,离境退税制度所带来的“改革红利”与预期效果尚有差距。从法治层面看,中国的离境退税制度立法层级低、法律适用体系尚未理顺,在实践中还存在着退税率设置不合理,退税适用对象过宽,退税代理机构专业化程度低以及退税监管不到位等问题。因此,本文以有着完整、成熟离境退税经验的新加坡为参照,探讨在法治框架下完善中国离境退税制度的方法,切实发挥离境退税制度在我国经济社会发展中的作用,并在最大限度发挥离境退税政策效应的同时,防止制度被滥用。

**关键词** 离境退税 新加坡 比较借鉴 法治保障

近年来,境外游客离境退税制度在中国逐渐发展起来。2011年,中国政府在海南省开展境外旅客离境退税制度试点。2015年初,财政部发布《关于实施境外旅客购物离境退税政策》,标志着离境退税制度在全国范围内推开。但这一制度的最终落地与成熟还需进一步的发展完善。在此,笔者选取商贸旅游业高度发达,离境退税制度较为成熟的新加坡为参照,对中国离境退税法律制度的发展进行研究。

### 一、离境退税制度发展的制度意蕴与实践基础

(一)离境退税是经济结构转型的吁求

改革背景下,中国经济增长方式正在逐步转变,高耗能、高污染、高排放的企业和行业在改革背景下逐步退出历史舞台,旅游业作为一项高附加值的产业逐渐受到青睐。在旅游活动中,除了常规的餐饮、住宿外,购物所带来的经济效应也不容小觑。但在中国的入境旅游活动中,购物所占比重较低。有数据显示,在发达国家,入境游客购物消费占总支出的比重一般可达40-50%,而在中国,入境游客旅游购物支出占比则平均只有20%左右,通过赋予境外游客购物税收优惠的方式能在很大程度上开拓本国产品的海外市场。与此同时,在供给侧改革的大背景之下,一个非常重要的

经济手段就是通过税收改革降低企业的经营成本或扩大企业的利润空间,离境退税则是实现这一目标的有效手段。

(二)离境退税制度的外部环境渐趋完善

一项制度的发展离不开外部环境的支撑,外部环境的完善对离境退税制度的促进主要体现在以下三个方面。

首先,中国财政收入,尤其是旅游业财政贡献度的提高为离境退税制度的构建提供了坚实基础。离境退税从长远来看会带动中国经济增长和财政收入增加,但在短时间内,由于税款退还,会导致一定程度上的财政收入减退。虽然近年来中国经济受全球

及不景气影响增速有所放缓,但财政收入增长依然稳健。尤其是中国旅游业发展迅猛,创汇能力与税收贡献度不断增加,这为中国全面推行离境退税制度提供了有利的财政支持。近年来,中国入境游人数和旅游收入稳步攀升,2015年共接待入境旅游人数1.33亿人次,实现国际旅游收入1136.5亿美元,同比分别增长4.0%和7.8%。

其次,中国信用信息系统逐渐完善,这为离境退税制度的建立提供了良好的商业信用环境。信用信息系统是离境退税制度发展的重要基础。一方面,由于离境退税中税款返还的非即时性,境外游客一般要等到离境之后才能收到退还的税款,如零售商户实施欺诈行为,截留、侵占税款,境外游客往往缺乏救济渠道,或将付出高昂的救济成本;另一方面,离境退税也可能成为逃税、避税行为高发的温床,也是各国税务机关稽查的重点。因此这就要求退税商店拥有良好的商业信用或纳税信用。早在2003年,国家税务总局就颁布了《纳税信用等级评定管理试行办法》,经过十余年的运行,目前中国已经建立了国地税协同评定,银行、工商等各方主体共同参与的纳税信用等级评定系统,依中国现行离境退税政策规定,纳税信用等级需达到B级以上的商户,方可成为退税商店。这能有效避免离境退税政策的滥用,构建制度发展的良性循环。

再次,互联网金融的发展为离境退税的顺利运行提供了技术支持。在传统的离境退税运行过

程中,所退还的税款往往通过银行转账、寄送支票以及邮政汇款等方式操作。这样的操作方式不仅时间成本高,而且有着高昂的手续费。但伴随着互联网金融的发展,“互联网+”理念已深深融入中国税收服务体系之中,网上银行等互联网金融工具的运用,能够让消费者在离境退税制度的实践过程中享受到更加高效便捷且低成本金融服务,极大促进了消费者进行离境退税消费的意愿。

## 二、内在缺陷与外部比较:中国现行离境退税制度检视

### (一)中国离境退税制度现状及借鉴方向

从上文的分析中不难看出,中国离境退税制度的建设既有政府的大力推动也有社会环境的切实需求,但从离境退税制度的试点以及全面推开后的实践情况来看,其效果并没有完全达到政策制定者的预期。出现这一问题的原因是多方面的,从制度建设层面来看,中国离境退税制度缺乏法律支撑,在文本层面与出口退税等近似制度相混淆,阻碍了实践的发展。在具体制度方面,在退税率设定、适格退税人员选定以及退税商户管理体系方面都有待细化。为改善这些缺陷,我国未来的离境退税制度建设还有很长的路要走。

从离境退税制度的发展来看,离境退税制度最初起源于上世纪80年代的瑞典,随后在各发达国家风靡开来。对中国而言,其

本身是一种舶来品,因此在离境退税制度的发展过程中,应当充分借鉴发达国家经验。在亚洲诸国中,日本、韩国、新加坡等国都有着较为成熟且行之有效的离境退税制度,其中又以新加坡的离境退税制度最为成熟。同时,从宏观层面来说,新加坡的税制简化,税法完备,且与中国类似,又同是二战之后崛起的后发国家,且为华人社会,有着近似的社会文化传统,因此长期以来新加坡税制就是中国学习借鉴的对象。具体到离境退税制度上,自1997年离境退税制度在新加坡正式建立开始,为促进新加坡商贸旅游发展,鼓励国外商旅游客消费做出了重要贡献,目前新加坡境内已有3500余家出口退税商店。新加坡离境退税过程中,向纳税人退还的主要是商品与服务税(Goods and Services Tax),该税种与中国的增值税相类似,均系流转税。具体到制度建设,新加坡离境退税的相关规定在新加坡的《海关法》(Custom Act)、《商品及服务税法》(Goods and Services Tax Act)以及《商品及服务税条例》(Good and Services Regulation)中,新加坡政府在对退税代理机构的选择、电子化退税系统建设以及离境退税中的偷逃税款的罚则上都做出了详尽的规定,这些堪称完备的制度体系有着很高的借鉴价值。

### (二)离境退税制度的形式要件观察

从形式要件层面看,中国现行离境退税制度的核心问题在于缺乏法律支撑。作为财税体制改革的重要环节之一,离境退税制

度应当在立法层面得到回应。根据中国《立法法》第8条规定,税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度应由法律规定。在《税收征收管理法》(以下简称《税收征管法》)中,立法者更进一步指出“税收的开征、停征以及减税、免税、退税、补税,依照法律的规定执行;法律授权国务院规定的,依照国务院制定的行政法规的规定执行。”由上述两部法律的规定我们可以明确看出,离境退税作为一种退税制度,除全国人大授权国务院制定行政法规的特殊情形外,应是严格的法律保留事项。进一步说,在现代社会,税收的主要作用在于向公民提供基本公共服务,税收收入的消涨都与一国公民的基本权益有着密切联系,税收的减、免、退、补等内容应尽可能详细严格地规定在法律中。但从目前的税法文本来看,离境退税制度最高层级的法律渊源仅为财政部颁布的《关于实施境外旅客购物离境退税政策的公告》与国家税务总局颁布的《境外旅客购物离境退税管理办法(试行)》,也就是说中国离境退税制度的法律渊源仅为上述两个部门规章,这显然是与税收法定原则是相违背的。

为弥补这一立法缺陷,部分学者提出,离境退税可视为一种特殊的出口退税政策。由于出口退税是由全国人大常委会授权国务院制定的《增值税暂行条例》中所确定的退税制度,若将离境退税视为一种特殊的出口退税,则可化解这一理论困局。但笔者并不认同这一观点。离境退税与国际经济合作 2017 年第 1 期

口退税的实质不同。虽然二者均为间接税消费地征收原则的具体化措施,但二者的差别还是相当显著的。从法律文本分析,我国《增值税暂行条例》等法律法规对出口退税有着明确定义,出口退税货物在必须是在财务上做出口销售处理且收汇核销的商品,离境退税显然不符合这一规定,若需以法律拟制的方法将离境退税解释为特殊的出口退税政策,则同样需要全国人大及其常委会的立法规定之,否则是不能将二者混为一谈的。

反观新加坡,前已述及,新加坡离境退税政策所退之税主要为商品与服务税。因此,在新加坡《商品与服务税法》(Good and Services Tax Act)第25条中,明确规定在特殊情况下可以向纳税人退还所缴纳的商品与服务税,并授权行政机关制定细则。根据该授权,新加坡国家税务局(Inland Revenue Authority of Singapore)制定了《商品与服务税条例》(Good and Services Tax Regulation),该条例第7章专章对旅游离境退税作出规定。该章又分为总则、退税条件、适格退税主体、退税的申请与核准以及稽查制度5节,每节又由若干具体条文构成。《商品与服务税条例》成为了新加坡离境退税制度最重要的法律依据。为与之相配套,新加坡国家税务局还颁布了《旅游业离境退税指南》,进一步对离境退税制度中的各类程序性问题以及办理离境退税中所必须填写的各类申报表格的模板做出详细规定。由此形成了一套完整的法律

体系。在一般情况下,《商品与货物税法》第25条不做修改,以保障法律的稳定性和权威性。《商品与货物税条例》第7章自1993年立法以来共修改过7次,由于电子税收平台的建立以及互联网技术的发展,这7次修改主要集中于退税程序的具体操作层面,而《旅游业离境退税指南》则每年定期发布一次,以保障法律对社会的回应。总的来说,新加坡完善的税收法律体系在给予纳税人足够的信赖利益和法律引导的同时,也在很大程度上提高了税务机关的行政效率,使新加坡成为全球税收效率最高的国家之一。

(三)离境退税具体操作中的几个问题

在具体实践中,现行出口退税制度还存在诸多不完备的地方,有待改进。

1. 退税限额与退税率有待完善

在退税限制方面,我国目前规定了“购买金额需达到500元人民币”的下限,而未规定上限。与海南试点时期设置的5000元上限相比,这已是长足的进步。从最低标准来看,我国的标准与新加坡100新元的标准基本相当(100新元约合人民币500元),而略低于欧洲各国与澳大利亚等国的标准,这说明我国下限基本与世界平均水平持平。但笔者认为,此种“一刀切”式的规定,有欠灵活。新加坡是城市国家,不存在地域差异,因此可以在全国范围内适用统一退税标准。但由于我国疆域面积大,各地入境游客的主要消费产品也

不一样。许多一线城市如北京、上海等地,境外游客的主要消费品为电子产品、服装箱包等高消费产品,而许多二三线城市的主打产品则为手工艺品等土特产,这些产品价格较低,基本被排除在了离境退税的门槛外。如果立法者能够将固定下限更改为浮动下限,并授权地方立法机关在合理范围内调整,是更符合我国国情的发展道路。

在退税率方面,我国目前采用11%的退税率,而非退还流转环节的全部税款。这主要是由于我国增值税针对不同的征税对象所适用的税率不同,尤其是“营改增”后,增值税税率更加复杂,且我国增值税采用的是价内税模式,无法知晓所购买的商品在流转环节究竟缴纳了多少增值税。因此,立法者从管理便捷角度出发,统一适用11%的退税率。在新加坡,由于其税制现代化程度高,且税制简化,新加坡的商品与服务税率统一为7%,且由于新加坡实行的是“价税分离”制度,纳税人在消费时可以明确地看到自己所承担的税款,因此新加坡《商品与服务税条例》第49条规定向消费者退还该消费品在流转环节中所缴纳的全部商品税,以确保退税顺利稳定运行。这不仅仅是由于新加坡简化的税制所决定的,更重要的是,做到应退尽退,能够在最大程度上刺激纳税人的消费欲望,真正让离境退税的制度优势充分发挥出来。笔者认为,我国现行11%的退税率偏低,因为我国增值税普遍适用17%的税率,对特定的征税对象适用13%、

11%等低税率甚至零税率,11%的退税率无法做到退还纳税人所负担的全部税款,应当在未来的修法过程中予以改进。

2. 退税代理机构专业性较低

进入现代社会以来,传统社会的“政府—市民”二元结构逐渐向“政府—社会中间层—市民”的三元结构转换,涌现出大量社会中介组织。尤其是近年来,我国行政机关逐步简政放权,为中介组织提供了广阔发展空间。具体到离境退税问题上,世界各国无一例外地选择了代理机构为纳税人提供退税代理服务。如新加坡于1997年引入环球蓝联公司(Global Blue)开展离境退税业务,随后又于2004年引入爱尔兰最佳免税公司(Premier Tax Free)。新加坡政府同时引入两家世界知名代理机构的目的在于促进竞争,防止垄断行为。专业代理机构的引入一方面免除了纳税人未办理退税业务频繁往返于税务机关之间的时间成本,另一方面也通过服务外包的途径减少了税务机关的业务量,提升行政效率。根据《境外旅客离境退税管理办法(试行)》第13条规定,我国选取商业银行为离境退税代理机构,而非选取专业的离境退税公司。虽然商业银行具有营业网点较多、资金力量雄厚等优势。但其缺陷也显而易见,即银行办理离境退税业务的专业性较差,且在我国离境退税业务量较小,代理机构利润率较低的情况下,银行提供优质服务的动力不足,而专业的代理公司则可避免这些缺陷。

3. 适用旅客范围缺少限制

根据财政部颁布的《境外旅客离境退税管理办法(试行)》规定,离境退税中的旅客专指境外旅客,即“在我国境内连续居住不超过183天的外国人和港澳台同胞。”这一规定中于境外旅客的界定,笔者认为过于宽泛,应予以限缩。一般来说,依照国际惯例,对于短时间内可能多次进出国境或有可能利用离境退税政策牟利赚取税收差价者应被排除在离境退税政策的适用范围之外。例如,新加坡《商品与货物税条例》第49条(b)项中明确将离境航班、轮船上的工作人员排除在适用范围以外。与之相类似的还有澳大利亚、新西兰等国。一方面,从本质来说,上述工作人员并不属于“游客”的范畴;更为重要的是,这一规定的能够防止上述工作人员利用短时间内多次往返的机会充当代购中介,赚取税收利益进而侵蚀税基,如不对这一行为加以控制,则将与离境退税政策出台的初衷相违背。依我国《海关法》以及《海关行政处罚实施条例》规定,个人进出境时随身携带的物品如超过“自用、合理数量”则应被视为货物征收进出口关税,否则免征关税。而对于何为“自用、合理数量”,我国法律未做明文规定,在实践中主要依据监管人员的主观感觉而定。这一监管漏洞将很有可能成为不法分子攫取税收利益的孔道。在短时间内无法对海关监管法律法规进行修改或大范围提高行邮监管水平的情况下,应当对离境航班、轮船上的工作人员享受离境退税政策进行限制。

### 三、中国离境退税制度的未来发展路径

#### (一)完善立法体系,明确制度定位

财税体制改革的大幕已经缓缓拉开,税收法定则是此项改革的重中之重。伴随着此项改革,多部税收法规呼之欲出或正着手修订。在全面“营改增”的背景之下,《增值税暂行条例》的修订也正在紧锣密鼓的筹备中。笔者认为,这是将离境退税制度法治化的绝佳契机。新加坡立法者创造的多层级全方位立法体系值得我国税收立法者学习。首先,应当在《增值税暂行条例》中对离境退税作出原则性规定,明确离境退税的法律地位,将之作为一种独立的税收制度予以条文化,以区别于出口退税等近似法律制度。其次,出于制度的灵活性与回应性考量,在《增值税暂行条例》中,可以仅对离境退税制度予以原则性概述,授权财政部与国家税务总局对离境退税的退税人资格、退税率、退税限额等具体问题做出规制。但这一做法的理论障碍在于,现行《增值税暂行条例》的立法渊源源自于1984年与1985年全国人大对国务院就税收立法问题进行的立法授权,但国务院的此项立法权能否再转授权给其组成部门,尚有争议。因此解决这一问题的最佳途径是尽早将《增值税暂行条例》上升为《增值税法》,以全国人大立法的形式授权国务院及其组成部门出台实施细则,将离境退税问题具体化。

#### (二)限定旅客范围,加大稽

国际经济合作 2017年第1期

#### 查力度

如今,利用税制差异攫取税收利益的行为并不罕见,对于此种“脱法”行为,因其并未违反税法与刑法中的禁止性规定,故一国政府所能做的就是加强防杜,以减少税法漏洞的方式防止税基侵蚀。因此建议未来修法的过程中,仿照新加坡经验,对“旅客”一词进行严格解释,对离境退税适用人群的范围进行限定,将飞机航班、轮船航次、国际列车上的工作人员排除在离境退税的适格人群之外,若短时间内无法修改离境退税政策,则应加大行邮监管力度,加强对此类人员离境携带货物的监管,防止制度滥用。此外我国还应仿效新加坡立法经验,在税务稽查方面做到刑事实体法、税收实体法与税收程序法以及海关法律法规的相衔接,确保离境退税制度的顺利运行。

#### (三)合理制定退税率与退税限额,引入退税代理机构

如上文所述,我国离境退税制度在退税消费限额上的规定过于绝对化,因此笔者建议在未来的政策制定过程中,通过地方政府分享税收立法权的方式来制定适应各地实际情况的离境退税政策,这一方式并非没有先例,在近日公布的《环境保护税法(草案)》中,即赋予地方政府在环保税征收标准上以一定的调整权。具体来说,在中央立法层面,立法者可将离境退税消费额的下限设定为一个浮动范围。授权各省、自治区、直辖市人民政府根据各地实际情况选定下限标准,经同级人大批准后,报全国人大与国务院备案。在退税率问题上,作为远期

目标,建议按照该商品在流转环节中所负担的实际税负退税。

另外,从提升行政效率与节省纳税人成本的角度考量,建议在我国未来的离境退税法律制度构建时引入专业退税代理机构进行代理,而非选择银行作为唯一的代理机构。目前在世界范围内,离境退税代理已经成为了一个专业化程度很高的行业,涌现出一系列专业代理机构。即使在我国,也有类似于中免集团这样的专业机构存在。在现有制度基础上,建议引进多家代理机构,形成竞争机制,最大程度上维护纳税人的利益,促进离境退税制度发展。

[作者单位:华东政法大学。本文为2016年度国家社科基金青年项目“中国离境退税法律制度完善研究”(16CFX059)、华东政法大学优秀博士学位论文培育项目“税法拟制论”(2017-1-008)的阶段性成果。]

#### 主要参考文献:

李海莲:中国构建入境游客购物退税制度研究,《求索》,2011年第1期。

方圆:对我国实施入境旅游者退税制度的可行性分析,《湘潮》,2011年第8期。

胡清顺:新加坡离境购物退税政策的启示,《上海商业》,2012年第2期。

张京萍、翟文兴:现阶段我国应实行入境旅客购物退税制度,《税务研究》,2008年第7期。

北野弘久:日本税法学原论,陈刚等译,中国检察出版社2008年版。

Catherine Chiang, Singapore GST Treatment of International Services, CCH Asia, 2014.