

第6讲 我国股权基金所得税政策的逻辑与展望

- 一、对几种主流观点的述评
- 二、境外投资基金税制建设的经验与启示
- 三、我国PE和VC所得税政策的难解探索过程
- 四、不同组织形式PE基金税负比较
- 五、财税[2019]8号文释疑
- 六、中关村公司型创投试点政策解读
- 七、推进顶层设计的目标、路径与策略

一、对几种主流观点的述评

述评（一）

解决股权基金所得税问题的合适选择是：

- 1、合伙企业所得税制
- 2、公司所得税制
- 3、二者都不是合适选择

述评（一）

国内主流观点以为：借鉴美国的合伙企业所得税制度，就可解决股权基金所得税问题。

然而，事实是：

（1）无论是传统公司税制，还是传统合伙税制，均是简单两分税制的产物，均具有历史局限性；

（2）即便是后来均有所改进的三大新合伙税制，也仍然具有明显的局限性；

（3）我国作为成文法系国家，不仅公司税制不适应股权基金，合伙税制具有更大的不适应性。

述评（一）

- 1、传统的公司税制、合伙税制对股权基金的局限性
- 2、三大新合伙税制的局限性
- 3、我国公司税制对股权基金的局限性
- 4、我国合伙税制的演变及其面临的问题

1. 传统公司税制、合伙税制对股权基金的局限性

在简单“公司、合伙”两分税制下，企业所得税的逻辑是：

公司是独立经营实体，故必须将之作为纳税主体，税后收益分配到投资者个人时，还要再缴纳股息红利所得，此即传统公司税制的“实体模式”。

合伙是伙伴关系，而非工商实体，故不应该也无法对其征税，而只好在合伙人环节征税，此即传统合伙税制的“非实体模式”。

然而，随着实践的发展，无论是公司还是合伙，在组织制度上均发生了很大变化。因此，仍然沿袭简单的“公司、合伙两分税制”，就必然面临税制不适应的问题。

特别是对投资基金这种财务投资主体，简单套用传统公司税制、合伙税制，必然会面临更多的局限性

1) 传统公司税制对投资基金的局限性

将工商类公司作为纳税主体，虽导致在公司和投资者环节双重征税，但一方面有合理性、必要性，另一方面实际税负未必重。

之所以有合理性，是因为：（1）工商类公司作为独立经营主体，通过其从事经营活动，享受了更多行政管理服务，故应承担更多纳税义务。（2）工商类公司为了提升资信，通常要将每年所得收益的相当部分转为资本，故公司本身即是实际的收益主体。由于所得税是针对收益的税种，故对工商类公司这种实际的收益主体征收所得税天经地义。

之所以有必要性，是因为如不将工商类公司作为纳税主体，就容易通过收益留成转资本途径避税。

之所以实际税负未必重，是因为在公司环节作应纳税所得核算时，往往有大量开办费用和设备折旧可以扣除，故可通过显著降税基，减轻实际税负。（续后）

然而，将基金类公司作为纳税主体，在基金和投资者环节双重征税，则一方面合理性和必要性均不足，另一方面实际税负必然重，进而会带来“形式公平实际不公平”问题：

之所以合理性不足，是因为：（1）投资基金通常委托基金管理机构管理，且只是从事消极财务投资的“投资管道”，被动分享投资收益，并非从事积极工商经营或战略投资的主体。所以，无需国家提供更多行政管理服务。（2）为满足投资者财务回报需求、培育基金管理品牌，投资基金往往要将每年所得收益及时分配给投资者，所以实际的收益主体已转移到投资者，基金本身不再是实际的收益主体。

之所以必要性不足，是因为投资基金往往将每年所得收益及时分配给投资者，并不存在通过收益留成转资本途径避税的问题。

之所以实际税负重，是因为一旦将投资基金作为纳税主体，不仅投资者实际承担的基础性税负特别重，而且会影响“鼓励长期投资、扶持创业投资”等优惠政策的效果。 **（续后）**

基础性税负特别重体现在两个层面：（1）投资基金只有小额管理费支出，将其作为纳税主体进行应纳税所得核算时，可扣除额小，很难通过显著降税基方式减轻实际税负。加上在投资者环节承担的税负，总税负自然高。（2）公益基金往往将投资基金作为保值增值的重要投资渠道，如将投资基金作为纳税主体，则公益基金借助投资基金渠道从事投资活动取得的收益，也需在投资基金环节承担不低的税负。

对税收优惠政策的影响则涉及各个方面。以“鼓励长期投资”政策为例，为鼓励储蓄转化为长期资本，多数国家针对个人的长期投资，出台有差异化资本利得税优惠（资本利得税优惠之所以较少考虑法人投资者，是因为实业类法人企业主要从事实业经营，少有闲置资金用于财务投资，也不宜鼓励其脱离实业从事财务投资；公益类法人机构无论从事何种期限的投资，均无需缴税）。如将基金作为纳税主体，税后收益分配到投资者个人环节再征一道税，则基金从事长期投资的资本利得实际上在基金和投资者两个环节承担税负，却无法在两个环节同时享受优惠。

因为，基金作为应纳税所得核算主体进行统一核算后，其从事长期投资的资本利得将无法保持原貌地穿透到投资者，导致在投资者环节分配的股息红利所得将无法区分哪些是从基金的长期投资所得转化而来，哪些是从其他所得转化而来，因而也就无法在投资者环节实施鼓励长期投资优惠政策。

2) 传统合伙税制的局限性

传统合伙税制即“合伙非实体模式”虽然不存在双重征税问题，但从相反的方向，带来了“随意避税”问题。

因为，原始形态的合伙企业主要基于私人关系基础上的声誉约束机制来实行内部治理，故主要适合律师事务所等人合企业和合作关系相对简单的企业组织，较难适应需要向广泛范围募集资本的资合性企业。所以，在公司企业体现出现代企业制度的优势后，合伙企业为提高自身适应性，不断地引入了公司的法人治理机制。在合伙企业不断引入法人治理机制之后，仍按“非实体模式”将之作为非纳税主体，则必然导致本质上的公司也借“合伙”之名避税。

2、三大新合伙税制的局限性

正是由于作为传统合伙税制的“非实体模式”存在明显局限性，所以，随着合伙企业组织制度的变化，各国的合伙税制也随之调整，形成了三大新的合伙税制。

但是，三大新的合伙税制仍有局限性：

1) 非成文法系下“有严格限制条件的非实体模式”

其背景是：在非成文法系国家，市场主体可不拘泥法律条文而自主签定私人契约，且只要所签契约合乎情理，就能获得法律保护。这种法律体系有利于市场创新，包括避税方式创新，但也给财税部门构建防避税制度带来难题。因为，在非成文法体系下，即使法律还没有为合伙企业引入公司机制提供依据，合伙企业就可通过自主签定私人契约而引入公司机制。由于缺乏成文法律的支撑，对财税部门来说，确定某个合伙企业是否需要作为纳税主体自然是件非常困难的工作。于是，各类本质上的公司企业也能够以“合伙”之名避税。

以至于尽管美国在1916年制定《统一有限合伙法》的初衷是创设一种只有少数有限合伙人参与的只在本地经营的简单融资安排，但超乎预料的是：在合伙通过借鉴公司的资合机制而越来越像公司的情况下，仍将其作为非纳税主体，竟使得拥有成千上万个投资者和跨州经营的复杂融资安排，出于避税目的，选择按合伙形式设立！

到1997年,为防范本质上已为公司的合伙企业的避税行为，美财政部发布打勾规则，规定包括合伙在内的任何工商企业，均需通过打“√”方式，确认符合“收益按年分配给投资者由投资者缴税”等条件后，方可选择作为非纳税主体。因此，美国后来所实行的其实是“有严格限制条件的非实体模式”！ **（续后页）**

然而，即使是“有严格限制条件的非实体模式”，也有明显局限性

- ◆ 因为，打勾规则在实施过程中，合伙型企业往往能够轻而易举通过打勾规则，而无须作为纳税主体。所以，继续诱发越来越多的公司借合伙名义避税。不仅各类基金，而且大型实业企业也如此！到2007年，随着黑石合伙公开上市，终于酿成“黑石税案风波”！
- ◆ 于是，众参两院领导人先后向国会强烈提议：应从根本上修订税法，按“实质重于形式”原则，比照公司对合伙征税！
- ◆ 2010年，奥巴马向国会提交年度预算案时要求：
 - 1) 对合伙的“收益提成”，从被视为“长期资本利得”享受特别优惠（最高15%、20%两档），改按“普通所得”征税（联邦税率为39.6%，另加州税）。
 - 2) 将资本利得税率，上调到普通所得税率水平。
 - 3) 对合伙比照公司纳税问题进行取证。



2) 成文法系国家的“实体模式”

即在欧洲大陆的一些成文法系国家，由于市场主体必须严格遵守成文法律，故只有在法律明确合伙可以引入公司机制以后，市场主体才能遵循。

在这种法律体系下，财税部门便可基于成文的修订后的合伙企业法的支撑，重新考量合伙企业的纳税义务。既然合伙也引入了公司机制，故自然应当按“实质重于形式”原则，将合伙也作为纳税主体。

按照“实体模式”，合伙企业凡借鉴“有限责任”或“有限合伙人也参与决策”等公司机制的，即需按“实质重于形式”原则，被作为纳税主体。

所以，合伙型基金同样面临双重征税。

3) “准实体模式”

即还有些一些国家，虽不将合伙企业作为纳税主体，但为防范其避税，将其作为统一的应纳税所得核算主体，只要在合伙企业环节有应纳税所得，合伙人即需履行纳税义务。

在“准实体模式”下，合伙企业虽不作为纳税主体，但需作为应纳税所得核算主体。只要在合伙企业环节核算出有应纳税所得，则该所得无论是分配还是留成，均需由合伙人承担纳税义务。

由于必须在合伙环节作应纳税所得额核算，所以，仍面临两问题：1) 无法实现所得性质的穿透，不利于不同性质的所得适用不同的税率；2) 如把股息红利等税后所得并入统一核算范畴，将导致对这部分所得的双重征税。

3、我国公司税制对股权基金的局限性

- 1) 公司作为纳税主体，适用单一比例税率（33%→25%）
- 2) 法人股东从公司所得股息所得，视为税后所得；
个人股东，还需再缴纳股息红利所得，税率20%。

问题：

- 1) 无法实现所得性质穿透；
- 2) 个人双重征税

附一：虽然对创投出台了应纳税所得额抵扣政策， 但并未解决根本问题

- 1) 07年 2月出台31号文明确创投税收优惠五原则
- 2) 07年 3月《企业所得税法》使五原则法律化
- 3) 07年12月发布《企业所得税法实施条例》
- 4) 09年4月24日《关于执行企业所得税优惠政策若干问题的通知》的进一步解释
- 5) 2009年4月30《关于实施创投企业所得税优惠问题的通知》的改进
- 6) 现行扶持政策的可取之处
- 7) 现行扶持政策的不足

1) 2007年2月《促进创投企业发展税收政策》 的五大原则

- (1) **优惠方式适应创投特点：**按投资额核算应纳税所得抵扣额
- (2) **优惠环节与纳税环节相对应：**在基金环节纳税，自然在基金环节搞抵扣优惠；
- (3) **优惠力度适中：**按投资额乘70%，核算应税所得抵扣额
 $(1+20\%)$ 的3次方 $= 1.728 = 1 + 0.728 = 1 + 72.8\%$;
- (4) **优惠条件体现鲜明政策导向性：**目前暂按“中小高新技术企业投资额”来核算应纳税所得抵扣额，今后酌情放宽；
- (5) **政策实施不影响可投各类未上市企业：**投中小高新技术企业多，享受抵扣多；投中小高新技术企业少，享受抵扣少。

案例1：创投企业A享受抵扣后的实际税率

创投企业A：规模3亿元，首轮投3年后，前面1亿元全额亏损，中间1亿元保本，最后1亿元获4亿元毛收益；若3亿元均投中小高新技术企业，则：

- 1) 净收益 = 毛收益-本金亏损-管理费用
$$= 4\text{亿元} - 1\text{亿元} - 3\text{亿元} \times 3\% \times 3 = 2.73\text{亿元}$$
- 2) 应纳税所得额 = 净收益-非应纳税所得
$$= \text{净收益} - \text{毛收益} \times 30\% (\text{注:股息红利按占毛收益}30\%\text{计})$$
$$= 2.73\text{亿元} - 4\text{亿元} \times 30\% = 1.53\text{亿元}$$
- 3) 应纳税所得抵扣额 = 中小高新技术企业投资额 \times 70%
$$= 3\text{亿元} \times 70\% = 2.1\text{亿元}$$
- 4) 享受抵扣后的应纳税所得额 = 应纳税所得额-应纳税所得额
$$= 1.53\text{亿元} - 2.1\text{亿元} = -0.57\text{亿元}$$

这样，该创投企业尚有0.57亿元应纳税所得额可结转抵扣。

案例2：创投企业B享受抵扣后的实际税率

创投企业B：规模3亿元，首轮投3年后，前面1亿元全额亏损，中间1亿元保本，最后1亿元获4亿元毛收益；若2亿元投中小高新技术企业，则：

- 1) 净收益 = 毛收益-本金亏损-管理费用
= 4亿元 - 1亿元 - 3亿元×3%×3 = 2.73亿元
- 2) 应纳税所得额 = 净收益-非应纳税所得
= 净收益-毛收益×30%
= 2.73亿元 - 4亿元×30% = 1.53亿元
- 3) 应纳税所得抵扣额 = 中小高新技术企业投资额×70%
= 2亿元×70% = 1.4亿元
- 4) 享受抵扣后的应纳税所得额 = 应纳税所得额-应纳税所得额
= 1.53亿元 - 1.4亿元 = 0.13亿元

这样，该创投企业的所得中，有0.13亿元为应纳税所得，需按25%缴纳所得税。但相对2.73亿元的净收益而言，综合税率仅为1.2%。

案例3：创投企业C享受抵扣后的实际税率

创投企业C：规模3亿元，首轮投3年后，前面1亿元全额亏损，中间1亿元保本，最后1亿元获4亿元毛收益；若1亿元投中小高新技术企业，则：

- 1) 净收益 = 毛收益-本金亏损-管理费用
$$= 4\text{亿元} - 1\text{亿元} - 3\text{亿元} \times 3\% \times 3 = 2.73\text{亿元}$$
- 2) 应纳税所得额 = 净收益-非应纳税所得
$$= \text{净收益} - \text{毛收益} \times 30\%$$
$$= 2.73\text{亿元} - 4\text{亿元} \times 30\% = 1.53\text{亿元}$$
- 3) 应纳税所得抵扣额 = 中小高新技术企业投资额 \times 70%
$$= 1\text{亿元} \times 70\% = 0.7\text{亿元}$$
- 4) 享受抵扣后的应纳税所得额 = 应纳税所得额-应纳税所得额
$$= 1.53\text{亿元} - 0.7\text{亿元} = 0.83\text{亿元}$$

这样，该创投企业的所得中，有0.83亿元为应纳税所得，需按25%缴纳所得税。但相对2.73亿元的净收益而言，综合税率仅为7.6%。

案例4：创投企业D享受抵扣后的实际税率

创投企业D：规模3亿元，首轮投3年后，前面1亿元全额亏损，中间1亿元保本，最后1亿元获4亿元毛收益；若0亿元投中小高新技术企业，则：

- 1) 净收益 = 毛收益-本金亏损-管理费用
$$= 4\text{亿元} - 1\text{亿元} - 3\text{亿元} \times 3\% \times 3 = 2.73\text{亿元}$$
- 2) 应纳税所得额 = 净收益-非应纳税所得
$$= \text{净收益} - \text{毛收益} \times 30\%$$
$$= 2.73\text{亿元} - 4\text{亿元} \times 30\% = 1.53\text{亿元}$$
- 3) 应纳税所得抵扣额 = 中小高新技术企业投资额 \times 70%
$$= 0\text{亿元} \times 70\% = 0.0\text{亿元}$$
- 4) 享受抵扣后的应纳税所得额 = 应纳税所得额-应纳税所得额
$$= 1.53\text{亿元} - 0.0\text{亿元} = 1.53\text{亿元}$$

这样，该创投企业的所得中，有1.53亿元为应纳税所得，需按25%缴纳所得税。但相对于2.73亿元的净收益而言，综合税率也仅为14.0%。

原因：占比30%股息红利无需缴税，摊薄了综合税率。

2) 《企业所得税法》使五大原则法律化

第三十一条：

创业投资企业

从事国家需要重点扶持和鼓励的创业投资，

可以按投资额的一定比例

抵扣应纳税所得额。

3) 《企业所得税法实施条例》的 进一步解释

第九十七条：

将企业所得税法第三十一条所称“**抵扣应纳税所得额**”，
具体解释为：

是指创投企业采取股权投资方式投资于未上市的中小高新技术企业的**2年以上**的，可以按照其投资额的70%在股权持有满2年的当年抵扣该创业投资企业的应纳税所得额。

4) 09年4月24日《关于执行企业所得税优惠政策若干问题的通知》的进一步解释

- ① 实施条例第九十七条所称“投资.....2年以上”包括发生在2008年1月1日以前满2年的投资；
- ① 所称“**中小高新技术企业**”是指按照新的《高新技术企业认定管理办法》和《高新技术企业认定管理工作指引》取得高新技术企业资格，且年销售额和资产总额均不超过2亿元、从业人数不超过500人的企业。**2007年底前已取得高新技术企业资格的，在其规定有效期内不需重新认定。**

5) 2009年4月30 《关于实施创投企业所得税优惠问题的通知》的改进

- ◆ 考虑到被投企业在规模和科技含量上的发展变化实际，对“中小高新技术”含义作出了动态理解：企业的规模标准，只要投资前是中小企业就行，投资过后超过中小企业标准，不影响享受税收优惠；至于科技含量，在接受投资前可不是高新技术企业，而只需在接受投资后经认定为高新技术企业。
- ◆ 对创投企业申请税收优惠政策的程序进行了简化。

6) 现行扶持政策的可取之处

- ◆ 将基金作为纳税主体，在基金环节搞抵扣，有利于在给创投一定补偿的同时，防范税收流失。
- ◆ 如投资者是法人，其从基金所得，被视为“税后收益”无需缴税，故并不存在双重征税问题。
- ◆ 按对“中小高新企业投资额”核定抵扣额度，多投多抵扣，少投少抵扣，不投不抵扣，但均可申请作“创投基金”备案，比英美政策更灵活。
- ◆ 抵扣额度未用完，可无期限结转抵扣，因而有利于鼓励基金长期存续，以便基金作长期投资计划。

7) 现行扶持政策的不足

1) 虽然可享受优惠政策，但后来要按“中小”和“高新”双重标准掌握，使政策效果打了折扣。

2) 在基金环节作为统一核算主体，将各种所得混在一起核算，因而无法区分长期投资，进而无法享受从事长期投资应该享受的差异化资本利得税优惠

3) 对自然人投资者仍有一定程度的双重征税。除非通过以法人企业名义投资，才可规避在投资者环节的税负。

4) 特别是对社保基金等免税主体，但如投资到公司型基金，将无法避免在基金环节的税负。除非基金主要投资中小企业，可享受足够多的税收抵扣。

4、我国合伙税制的演变及其面临的问题

我国作为成文法系国家，最早也是将合伙企业作为实体征税。在1997年《合伙企业法》颁布前后，依据1994年1月1日生效的《企业所得税暂行条例》，其实际是被归类为“私营企业”，征收33%的企业所得税；收益分到投资者个人后，还要再在投资者环节再缴纳股息红利税。

到2000年，国务院颁布《关于个人独资企业和合伙企业征收所得税问题的通知》（国发[2000]16号，简称国务院16号文）。通知明确：“自2000年1月1日起，对个人独资企业和合伙企业停止征收企业所得税，其投资者的生产经营所得，比照个体工商户的生产、经营所得征收个人所得税。具体税收政策和征税办法由国家财税主管部门另行制定。”

此后，我国合伙税制从“实体模式”转变为“准实体模式”。

（详见后页）

附：08年159号文关于合伙企业所得税政策的精神

- ◆ 2008年末，按照《合伙企业法》修订案“合伙企业的经营所得及其他所得，按照国家有关税收规定，在合伙人环节缴纳所得税”精神，财税部门发布《关于合伙企业合伙人所得税问题的通知》（财税[2008]159号）。
- ◆ 159号文在贯彻好《合伙企业法》“先分后税”精神同时，从四个方面设计了防避税措施：
 - ① 为防通过收益留成方式避税，第三条在明确将“合伙企业生产经营所得和其他所得”作为合伙人的应纳税所得，需按财税[2000]91号文进行计算的同时，明确其内容“包括合伙企业分配给所有合伙人的所得和企业当年留存的所得（利润）”。
 - ② 为防通过账面亏损冲税基方式避税，第四条：“合伙企业的合伙人，以合伙企业的生产经营所得和其他所得，……确定应纳税所得额”。
 - ③ 为防通过关联合伙人避税，第四条：“不得约定将收益分配给部分合伙人”。
 - ④ 为防法人及其他组织借助合伙企业避税，第五条：“合伙企业的合伙人是法人和其他组织的，合伙人在计算其缴纳企业所得税时，不得用合伙企业的亏损抵减其盈利”。

（见后三页）

问题一：所得性质无法穿透，股息红利面临双重征税

对合伙企业取得的股息红利所得，2001年《关于个人独资企业和合伙企业投资者征收个人所得税的规定执行口径的通知》（国税函〔2001〕84号）考虑到当时的合伙只是个人设立的普通合伙，故规定“合伙企业对外投资分回的利息或者股息、红利，**不并入企业的收入**，而应单独作为投资者个人取得的利息、股息、红利所得，按‘利息、股息、红利所得’应税项目计算缴纳个人所得税”。

2007年合伙企业法修订案允许合伙企业可以采取有限合伙形式以后，考虑到其已经借鉴了公司的部分机制，但仍然不作为纳税主体，加之允许法人也可设立合伙企业后借助合伙避税行为将更加普遍，因此，159号文在第四条规定：“合伙企业的合伙人，以合伙企业的生产经营所得和**其他所得**，…确定应纳税所得额”。

这里的“**其他所得**”表述，实际上将股息红利所得也包涵于其中。因此，合伙型基金取得的股息红利所得，其实面临双重征税。

为保障这种准实体模式的实行，159号文第六条还重申：“此前规定与本通知有抵触的，以本通知为准”。（接后页）

（接上页）加强高收入者个人所得税征管通知

2011年4月，税总通过发布《关于切实加强高收入者个人所得税征管的通知》（国税发[2011]50号）在第二条“不断完善高收入者主要所得项目的个人所得税征管”中明确：

“对个人独资企业和合伙企业从事股权（票）、期货、基金、债券、外汇、贵金属、资源开采权及其他投资品交易取得的所得，应全部纳入生产经营所得，依法征收个人所得税”。

其中，“投资品交易取得的所得，应**全部**纳入生产经营所得”，就更是自然包括股息、红利所得。

问题二：合伙型享受税收抵扣曾经面临法律障碍

- ◆ 公司制基金是纳税主体，故可在基金环节抵扣。
《合伙企业法》修订案将合伙定为非纳税主体，就没法在基金环节抵扣了。
- ◆ 随后颁布的《企业所得税法》还规定“合伙企业不适用此法”，故此法规定的各类优惠政策自然不适用于合伙型基金。
- ◆ 事实上，按照《企业所得税法》，各类有关企业的所得税优惠政策均只适用公司型企业。如担保企业、科技型企业税收政策等。

述评（二）

《个人所得税法》明确有“财产转让所得”税目，对合伙型基金取得的“股权转让所得”，是否可以适用“财产转让所得”税目。

对这个观点，您的判断是：

- 1、可以
- 2、不可以

述评（二）

国内主流观点以为：既然《个人所得税法》明确了“财产转让所得”税目，因此，对合伙型基金取得“股权转让所得”，就自然可以适用税率仅为20%的“财产转让所得”的。

然而，事实是：所得的自然属性和税法含义是两个不同层次的概念。我国由于至今未开征资本利得税，没法将“财产性所得”与其他所得区分开来，所以，2018年新修订的《个人所得税法》只好仍按“应纳税所得额核算方式”、“计税时点”的不同，将各类个人所得，划分为两个基本税目：

A、综合所得

B、分类所得

A、综合所得：

在“应纳税所得额核算方式”上：由于属于经常性所得，故可作损失和各类成本扣除。

过去，仅将“工薪所得”作为类“综合所得”核算，以扣除工作成本即生活费用4.2万元后的余额，作为应纳税所得额。

从2019年始，依《个税法》第6条第1款第1项，以工资薪金、劳务报酬所得、稿酬所得、特许权使用费所得等4项合并，以扣除生活费用6万元，以及专项扣除、专项附加扣除和依法确定的其他扣除后的余额，为应纳税所得额。其中，后三项依《个税法》第6条第2款，以收入减除20%费用后的余额为收入额；稿酬所得的收入额减按70%计算。

计税时点：依《个税法》第11条，按年计税。

税率：通过各种扣除，税基显著降低，故税率应当较高。

考虑到综合核算便于较好调节贫富差距，故依《个税法》第3条，适用超额累进3-45%（以前为5-45%）。

B、分类所得

在“应纳税所得额方式”上：由于这类活动的损失、费用等难以计量，故不予扣除。所以，《个税法》第6条：

利息、股息、红利所得：以每次收入额为应纳税所得额。

财产转让所得：以转让财产的收入额减除财产原值和合理费用后的余额，为应纳税所得额。对“合理费用”，《实施条例》第16条第4款：系指“卖出财产时按照规定支付的有关税费”。

计税时点：依《个税法》第12条，按月（租赁）或按次计。

对利息、股息、红利所得：《实施条例》第14条规定：“以支付利息、股息、红利时取得的收入为一次”。

对财产转让所得：《实施条例》第17条规定：按一次转让财产的收入额减除财产原值和合理费用后的余额计算纳税。

税率：因利股红所得等无抵扣项，财产转让所得虽有抵扣项，但只能抵扣卖出财产时的小税费，故税率相应低些。

考虑到分类核算较难发挥税收对贫富差距的再调节作用，故适用单一比例税率(20%)。

(承后页)

可见，税法意义上的“财产转让所得”具有特定的内涵：即如前所述，在应纳税所得核算上，不能用管理过程中的费用和亏损扣除；在计税时点上，只能按次核算。

因为税基高，故才可适用相对较低的20%税率。

个人通过合伙企业投资时，其在合伙的应纳税所得，按年汇算清缴，可作三类扣除：1) 5年之内的任何一笔投资亏损；2) 合伙的各类管理支出；3) 如个人环节没有“综合所得”，还可进行生活费用、专项扣除及其他附加扣除。

作了上述三类扣除后，个人通过合伙企业间接从事投资的税基已显著减少，所以，税率自然不宜简单套用个人直接从事投资的“财产转让所得”！

(承后页)

至于让业界困惑的“经营所得”其实是一种特别的优惠

“经营所得”作为一种特殊的“分类所得”，最早适用于个体工商户从事经营活动的所得。因其在税基核算方式、计税时点上，均是按“纳税年度收入总额，扣除成本、费用以及损失后的余额”进行核算，均是按年度汇算清缴，与“综合所得”类似；所以，从税收原理讲，原本应适用“综合所得”项目，按最高45%累进税率计税。但当年为鼓励下岗工人再就业，对“个体工商户的生产、经营所得”，新设了相对较低的优惠性税率5—35%。

后来，对个人通过个人独资企业、合伙企业等从事经营活动的所得，因同样是按“综合所得”计税，故理应适用“综合所得”的最高45%累进税率。但是，在制定2000年91号文时，仍允许其比照“个体工商户的生产经营所得”适用5—35%的较低累进税率。

述评（三）

税基核算是否一定要与收益核算保持一致。

对这个观点，您的判断是：

1、一定

2、不一定

述评（三）

国内主流观点以为：股权基金收益核算的基本惯例是：“按整个基金生命周期，在若干年后将投资本金全部还清后如仍有结余，才能进行税基核算”。所以，基金的税基核算也应当按照这个惯例。

然而，收益核算、税基核算的着眼点根本不同：

收益核算只需考虑对基金内部投资人和管理人之间的公平，具体方式可以灵活多样。由于基金的投资资本通常从成立伊始就已事先确定，而非如一般工商企业那样，为增强资信，通常要将每年所得的相当部分收益转为资本，导致资本金一直处于变动中，所以，从准确体现基金真实收益率考虑，基金的前期收益通常用于还本，结余部分才用作收益核算。如是基于整个基金核算的超额收益核算管理人的业绩报酬，还能有效避免管理人“先将好项目套现提走业绩报酬，亏损项目则不纳入业绩报酬核算基数”的问题。

税基核算则需考虑社会公平，以及如何有效防范避税。所以，各国税法通常均规定税基核算需要遵守特别的税法。（续后页）

承上页

为了体现公平，我国允许年度损失在以后5年结转扣除是必要的，今后也可考虑再适当延长。但是，如果允许“按基金整个生命周期核算，还了本之后才计税”，则至少目前很难为国家财税部门和税收立法机构所接受。毕竟各类合伙企业在我国均没有严格的资本制度，市场很容易通过“将收益转为资本”等途径，使得基金一直维持在“仍未还完本”状态，进而一方面导致国家长期无税可征，另一方面刺激基金恶意避税。

况且，在总体计税原则上，还需考虑与其他市场主体的平衡。以众多实业企业为例，也不可能实行“待其收回全部本金，包括生产设备全部折旧以后，才对净收益课税”，更不可能等到公司若干年最终清算时才汇算清缴。

述评（四）

“投资所得”税负应当低于“经营所得”，“有限合伙人”税负应当低于普通合伙人。

对这个观点，您的判断是：

- 1、对
- 2、错

述评（四）

国内主流观点以为：“投资所得”税负就应低于“经营所得”，
“有限合伙人”税负就应低于普通合伙人。

然而，中外的实际情况是：

（续后页）

1. 一般投资所得的税负反而高于经营所得，只有长期投资所得、创业投资所得才是享受优惠的合适理由

从国外看，在税制完善国家：对“资本利得”等投资所得，主要实行两种纳税模式：

(a) 将“资本利得”作为个人的普遍所得，纳入综合纳税范围，适用较高的超额累进税率。

(b) 鉴于“资本利得”是食利阶层的所得，直接适用较高单一比例税率。

少数国家，鉴于长期投资有利于长期资本形成，但往往面临更多风险，包括通货膨胀导致的资产贬值风险，故对长期投资的“资本利得”给予一定的补偿性优惠。

此外，鉴于创业投资对支持创业创新的重要意义，却通常面临高风险和规模不经济，故对其给予进一步优惠。 **(承后页)**

从国内看，2016年10月，国务院发布《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》，明确提出将“财产性收入开源清障行动”作为“六大支撑行动”之一。具体做法：

合理调节财产性收入。平衡劳动所得与资本所得税负水平，着力促进机会公平，鼓励更多群体通过勤劳和发挥才智致富。完善资本所得、财产所得税收征管机制。

述评（五）

应当兼顾“通过综合核算降税基”和“低税率”。

对这个观点，您的判断是：

1、对

2、错

述评（五）

国内主流观点以为：所得税政策就应当兼顾“通过综合核算降税基”和“低税率”，二者不能偏颇。

然而，中外的实际情况是：

（续后页）

不能孤立理解“税基核算”和“税率”，“通过综合核算降税基”和“低税率”两头好处无法均沾

从各国税法逻辑看，对按自然属性理解的“财产转让所得”，在税法上究竟如何计税，是需将税基核算、税率联系起来考虑的。

依我国《个人所得税法》，当按“经营所得”适用5~35%超额累进税率时，自然可进行费用和损失扣除，且前面5年结转的费用和损失均可扣除。在应纳税所得分到个人时，如个人投资多个合伙，还可将其他合伙的损失作第二级扣除。如个人没有其它“综合所得”，还可再作第三级扣除，即扣每年6万元生活费用、各种专项扣除和专项附加扣除等。

当按“财产转让所得”适用较低的20%单一比例税率时，则如前所述，就只能按次计税，除转让环节的印花税，不仅不能扣其它次转让所得涉及的费用和损失，甚至不能扣本次转让所得涉及的管理费用。

述评（六）

对“长期投资所得”，应当无条件给予税收优惠。

对这个观点，您的判断是：

1、对

2、错

述评（六）

国内主流观点以为：对“长期投资所得”，就应当无条件给予税收优惠。

然而，中外的实际情况是，对“长期投资所得”给予税收优惠必须满足两个前提条件：

1) 基础性税收政策符合“税收中性”原则；

2) 长期投资所得、短期投资所得能够准确区分，因而恰恰要求在基金环节的税基核算不能简单照搬收益核算的“按基金整体进行统一核算”的方式，而是应当“按单一项目核算”，以实现“所得性质穿透”。

（续后页）

二、境外投资基金税制建设的经验与启示

(一) 境外投资基金税制建设的基本经验

(二) 对我国的启示

（一）境外投资基金税制建设的基本经验

- 1、按照“税收中性”原则，实现税收公平
- 2、对资本利得实行差异化政策，鼓励长期投资
- 3、在投资者环节实行税额抵扣，扶持创业投资

1、按照“税收中性”原则，实现税收公平

即鉴于投资基金只是“投资管道”，故税收政策不应导致“投资者通过基金从事投资所承担的税负，高于直接投资所承担的税负”。换言之，投资者通过基金从事投资所承担的税负，应当与直接投资所承担的税负相当。

如能按照这种“税收中性”原则制订税收政策，就可望解决各种组织形式基金的双重征税问题，最终实现税收公平。

具体做法又大致有以下两种：

A、借助所得性质穿透，实现“税收中性”

即不仅不将基金作为纳税主体，直接在投资者环节课税，实现“所得税穿透”，而且不将基金作为应纳税所得核算主体，以便各类不同所得的性质也能穿透到投资者，在投资者环节做应纳税所得核算并最终计税，进而实现“所得性质穿透”。

通过这种彻底的“税收穿透”，投资者通过基金投资和直接投资的应纳税所得核算方式、所适用税目和税率，便完全一致，因而能够最大程度地实现“税收中性”。

(美国实例，见下页)。

以美国为例，以前其各类公募基金均以契约型设立，由于难以建立起有效的内部治理机制，市场操纵和利益输送事件频繁发生。为鼓励公募基金以公司型设立，1940年发布《投资公司法》，并配套出台特别税收政策，明确“受监管投资公司”（主要是公司型投资基金）若将每年所得的90%及以上分配给投资者由投资者缴税，则可被视为“投资管道”，不在基金环节计税和纳税，而是在投资者环节根据不同性质所得，分类计税和课税。由于解决了双重征税问题，公司型公募基金很快发展成为主流。

对私募基金，由于2011年前未纳入监管，很难了解其“是否将每年所得分配给了投资者由投资者缴税”，故私募类公司型基金一直无法享受“投资管道”政策。然而，在1997年美国财政部发布“打勾规则”时，其所体现的“税收公平”理念是清晰的：即公司型私募基金，如能通过打勾规则，也可申请不作为纳税主体和应纳税所得核算主体。只是由于打勾规则不够科学，导致合伙能轻易通过，而公司却很难通过，故“打勾规则”的效果不佳。

B、通过免征公司型基金所得税，基本实现税收中性

荷兰：各类财政性投资公司和商业性投资公司，在投资公司（即基金）层面均无需缴纳所得税，而只需在投资者环节就其投资所得，在认定其为税收居民的国家或地区缴纳。

卢森堡：公司型创业投资基金的股权受让所得免征所得税，由于基金投资所得主要是股权转让所得（仅少量股息红利所得），故在股权转让所得免税后，基金基本上无需缴税，进而实现与其他组织形式基金的基本公平。

我国台湾：为鼓励创业投资基金发展，公司型创业投资基金的股权受让所得同样免征所得税。

英国：对受监管的公募类公司型基金，免征所得税。

2、对资本利得实行差异化政策，鼓励长期投资

由于彻底的税收穿透能够实现“所得性质穿透”，在投资者环节也能区分出长期投资所得、短期投资所得；所以，还能水到渠成地对长期投资取得的资本利得，实行差异化政策，以有效鼓励长期投资。

例如，美国在对基金实行“所得性质穿透”的基础上，按照投资期限长短，对股权转让所得实行有区别的政策：

对短期投资的股权转让利得，按普通所得征税（奥巴马时期为39.6%，不含医疗附加；川普当政后为37.0%）；

对长期投资的股权转让利得，作为“资本利得”给予优惠：

长期投资的资本利得：最高20%（川普将期限从1延长至3年）；

超长期投资的资本利得：最高15%（川普将期限从3延长至5年）。

3、在投资者环节实行税额抵扣，扶持创业投资

英国：对受监管公募类公司型基金免征所得税的基础上，公司型创投基金的投资者还可享受两项特别优惠：（1）按对创投基金投资额的30%，抵免从事其他经营活动所应缴纳的个人所得税；（2）如持有创业投资基金公司股票满5年以上，转让创业投资基金股票所得，免征资本利得税。

台湾：在公司型创投基金的股权转让所得免征所得税基础上，对投资于基金满两年者，再按投资额的20%，抵减个人和非个人投资者的所得税。

值得说明的是：境外在为创投基金出台特别优惠政策时，为避免市场机构借税收优惠政策诱惑投资者，普遍要求享受特别优惠政策的创投基金以最利于保护投资者权益的公司形式设立。

（二）对我国的启示

1、在不同法律体系下，所得税制度的演进路径炯然相异，但为适应投资基金的不同特点，均殊途同归地遵循“税收中性、税收公平”原则，为基金制订特别的所得税制度。

2、构建体现“税收中性、税收公平”原则的基础性所得税制度，还是制订有效鼓励长期投资、有力扶持创业投资等税收优惠政策的前提。

三、我国PE和VC所得税政策的难解探索

(一) 系统解决方案的提出

(二) 系统解决方案流产

(三) “两步走战略”提出及两次流产

(四) “新两步走战略”提出及功亏一篑

(一) 系统解决方案的提出

早在2001年，本人即在北大创投研究中心，向财税部门提出：

1) 借助“所得性质穿透”，实现税收中性、税收公平。基于基金只是“投资管道”特点，既不将其作为纳税主体，也不将其作为应纳税所得核算主体，而是允许将基金的不同性质所得，穿透到投资者环节核算应税所得额，并适用相应税率。这样，就可实现“投资者通过基金投资和直接投资税负相当”税收中性目标。考虑到穿透政策是对传统公司合伙两分税制的重大突破，可先在创投基金领域试点。由于穿透政策符合“税收中性”原则，理论上可适用不同类别基金，故在适当时候，推广到一般股权投资基金等其他基金。

2) 对长期投资的资本利得实行优惠政策，鼓励长投。

3) 对投资VC基金的，按投资额20%核定税额抵扣，扶持创投。

(二) 系统解决方案流产

由于各界迷信“合伙就能解决基金税收所有问题”，不少人竟反对为私募基金制订专门税收政策。

于是，财税部门只好在公司、合伙框架下，制订VC基金政策，进而导致无论是公司型，还是合伙型基金政策，均不适应PE和VC基金。

（三）“两步走战略”提出及两次流产

1、“两步走战略”提出

2、两次简单攀比，导致“两步走战略”两次流产

3、两次流产后，PE基金税收问题的根本丝毫未涉及

1、“两步走战略”提出

为从根本上解决公司型、合伙型基金的税收问题，本人早在2009年即公开发表文章提出两步走战略：

第一步：对公司型基金，将“中小高新”中的“高新技术”标准放宽到“科技型”，以起到提高可抵扣税基的作用；对合伙型基金，将所取得的股息红利等所得，不纳入应税所得范畴，以解决股息红利收益的双重征税问题。

第二步：对符合“投资管道”条件的各类基金，均实行彻底的税收穿透，不仅不将其作为纳税主体，且不作为应税所得核算主体，而是在投资者环节，根据不同所得性质分别核算。

如能最终实现，可解决四个层次的问题：

- 1、所得性质穿透后，适用“财产转让所得”20%税率；
- 2、从根本上解决公司型、合伙型基金双重征税问题；
- 3、区分长期、短期投资收益，对长期投资收益实行优惠；
- 4、对投资VC基金的，均可在投资者环节实施所得税抵扣。

2. 两次简单攀比, 导致“两步走战略”两次流产

由于不知道合伙型基金税收问题的症结所在, 各方面都只是简单呼吁: 将地方的违规政策合法化。

遇到阻碍后, 就简单攀比公司型基金。

结果: 两次攀比, 导致“两步走战略”两次流产!

1) 因合伙型攀比公司型，使得“两步走战略”在时间上一再被延迟，对合伙型基金的实际效果也不佳

2009年发改委即开始推动将公司型基金抵扣标准从“中小高新”放宽到“中小”或“中小科技型”，财税部门也表态支持。但因合伙型基金攀比而被搁置，另行寻求合伙也搞抵扣。

由于合伙型基金不是纳税主体，非要搞抵扣，就只好在投资者环节搞抵扣。而在投资者环节搞抵扣，不同投资者适用税率及方式不同，故只好区别开来：

对法人合伙人，因适用单一比例税率，抵扣会减少税基，不会导致税率下降，故勉强适用。

对自然人合伙人，因适用累进税率，一旦抵扣税基，不仅会使税基减少，还会导致适用税率档次也降低，进而呈现“加速度降税”效应（见附），故坚持不扩大至自然人。

由于“中小高新”标准未放宽，可抵扣力度仍小，自然人还不能享受，所以，虽然2012年、2013年先后在苏州、中关村试点，并于2015年将法人搞抵扣政策推广到全国，但效果均不好。

附1：累进税率下，扣税基带来的加速降税效应

按平均水平, 个人对单只基金投资额为150万元, 年回报率16%, 回报额24万元;
每轮投资中小企业金额占比48%, 每轮投资额72万元;
按70%计税基抵扣额, 则每轮可享受税基抵扣额为50. 4万元;
按投资期为3年, 分摊到每年可享受税基抵扣额为16. 8万元。

| 不享受抵扣，应缴税额税率(万元, %) | | | 享受抵扣，应缴税额税率(万元, %) | | |
|---------------------|-----|---------|--------------------|-----|--------|
| 税 基 段 | 税 率 | 税 额 | 税 基 段 | 税 率 | 税 额 |
| 0. 0 - 4. 2 | 0 | 0. 000 | 0. 0 - 21. 0 | 0 | 0. 000 |
| 4. 2 - 5. 7 | 5 | 0. 075 | 21. 0 - 22. 5 | 5 | 0. 075 |
| 5. 7 - 7. 2 | 10 | 0. 150 | 22. 5 - 24. 0 | 10 | 0. 150 |
| 7. 2 - 10. 2 | 20 | 0. 600 | | 20 | |
| 10. 2 - 14. 2 | 30 | 1. 200 | | 30 | |
| 14. 2 - 24. 0 | 35 | 3. 430 | | 35 | |
| 合计税额 | | 5. 455 | 合计税额 | | 0. 225 |
| 实际税率 | | 22. 73% | 实际税率 | | 0. 94% |

附2. 给个人搞税基抵扣，所担心的可能后果

1) “加速降税”导致税负过于不公；

2) “化大为小”恶性避税。如3人之家原本可将300万元集中投一只基金，但为更好享受税率档次也降低的好处，可能分拆成以3人名义分散投资。

因为，在当时个人所得税法下，个人投资额越小，税率档次下降效应越强；且能多人享受4.2万元生活费用抵扣。

2) 因自然人合伙人攀比法人搞抵扣，使得实际性第一步也迈的太小，导致力度又打折扣

2014年，本人组建跨部委课题组，继续按“两步走战略”推进各类私募基金税收问题的解决，研究成果的基本原则写进了2016年的“创投国十条”。

然而，值此关键时期，又有权威人士呼吁“关键是允许自然人合伙人，能比照法人合伙人享受抵扣”。

由于允许自然人合伙人比照享受抵扣，势必造成如前所述的“加速降税”效应，财税部门自然非常谨慎，使得“两步走战略”的第一步也只好收紧步幅：

考虑到将“高新技术”放宽到“科技型”标准已达成共识，只好将资产规模、年销售额从“中小”收紧到“小微”！

3) 两次流产后PE税收问题的根本丝毫未涉及

(1) 从事长期投资的股权转让所得，仍没法享受差异性优惠税收政策。在这种情况下，自然人合伙人直接适用最高35%累进税率，虽相对于最高45%累进税率是所谓优惠，但实际税负偏高；

(2) 股息红利双重征税问题仍未解决（前面已述）。

（四）“新两步走战略”提出及功亏一篑

1、新两步走战略的提出

1) 借助所得性质穿透，在“**按单一投资项目核算**”前提下，先实现20%税率；再实现以下三个目标：（1）推出长期投资补偿政策；（2）推广到各类PE；（3）推广到公司型VC。

2) 在基础性税收政策体系之上，完善创投扶持政策。

2、功亏一篑的后果：税制创新进退维谷

第一步其它三个目标无法实现。因为“**按单一投资基金核算**”还适用20%税率，已突破《个人所得税法》，既无法推长期投资优惠，更无法推广到各类PE，推广到公司型也没意义。

第二步更没了可能。因为，基础性税收政策体系未构建起来，创投扶持政策仍左右为难。

四、不同组织形式PE的税负比较

(一) 不同投资者对基金股权转让所得的税负

(二) 不同投资者对基金股息红利的税负

（一）不同投资者对基金股权转让所得的税负

| 基金组织形式 | 个人投资者 | 商业性法人 | 公益机构 |
|--------|-------|-------|-------|
| 公司型 | 40% | 25% | 25% |
| 合伙型 | 5—35% | 25% | 0% |
| 信托型 | 正在制订中 | 正在制订中 | 正在制订中 |

（二）不同投资者对基金股息红利的税负

| 基金组织形式 | 个人投资者 | 商业性法人 | 公益机构 |
|--------|-------|-------|-------|
| 公司型 | 20% | 0% | 0% |
| 合伙型 | 5—35% | 25% | 0% |
| 信托型 | 正在制订中 | 正在制订中 | 正在制订中 |

五、财税[2019]8号文释疑

1. 为何8号文没法推广到一般PE基金？
 2. 为何“按单一投资基金核算”适用20%税率后，无法推“鼓励长期投资”优惠政策？
 3. 为何“按创投企业整体核算”适用5—35%税率，也无法推“鼓励长期投资”优惠政策？
 4. 如何才能从根本上解决“盈亏相抵”问题？
- 进一步修订《个人所得税法》，对个人实行全面综合纳税。但是，在全面综合纳税情况下，对非长期投资的资本所得，其基础性税率就应适用“综合所得”税目的超额累进税率。

六、中关村公司型创投试点政策解读

- (一) 试点政策的要点
- (二) 试点政策的优点
- (三) 试点政策的遗憾
- (四) 下一步展望

（一）试点政策的要点

原方案：在试点期限内，对符合条件的公司型创投企业，若转让持有4年以上股权的所得占年度股权转让所得总额的比例超过50%，按企业年末个人股东持股比例**免征企业所得税**；个人股东从该企业取得的股息红利，按规定缴纳个人所得税。

由于实现了免征企业所得税，故以前享受的按“中小高新技术企业投资额”和“初创期科技型企业投资额”的70%享受税基抵扣政策，因在企业环节派不上用场，故可调整到个人投资者环节享受。

变成中关村试点政策时，被改为：转让持有3年以上股权的所得占年度股权转让所得总额的比例超过50%的，按照年末个人股东持股比例减半征收当年企业所得税；转让持有5年以上股权的所得占年度股权转让所得总额的比例超过50%的，按照年末个人股东持股比例免征当年企业所得税。

（二）试点政策的优点

- 1、优惠标准简便，便于监管部门掌握，利于市场主体执行；
- 2、体现了“鼓励长期投资”取向，利于促进长期投资；
- 3、由于显著降低了公司型基金税负，缩小了与合伙型基金的税负差距，因而有利于鼓励市场选择内部治理更完善、存续期限长，更利于长期投资的公司型组织形式；
- 4、显著降低了管理层在基金层面直接持股的税负，有利于建立管理层持股计划；
- 5、对基于“投资集团、基金管理集团”打造创投管理品牌，将构成有力支持。

（三）试点政策的遗憾

1、不理解此政策的用意是“借助鼓励长期投资，解决双重征税问题”，简单将“鼓励长期投资”当作了目的。而从国外看，实施长期投资优惠政策的目的，主要是针对“通货膨胀必然导致长期投资资产贬值”而给予的适当补偿；要真正鼓励长期投资，得靠更直接的引导基金，特别是风险补偿基金的财政扶持。

2、不理解精准补偿长期投资的税收优惠政策的前提，是能够对基金的所得性质实行穿透，以至于将基金所得穿透到投资者时，在投资者环节仍可实行“按项目逐笔核算”的应纳税所核算方法，进而实现“长期投资所得额与享受优惠额精准挂钩”。在我国尚未对基金实行所得性质穿透，因而只能按照基金整体进行核算的情况下，设定“长期投资股权转让所得占比超过50%”的标准原本就是个“一刀切”政策，并没有实现也没有必要实现“精准挂钩”，故搞两档优惠政策照样无法实现“精准挂钩”，而只是徒然增加操作难度，并导致政策初衷也无法实现。

（四）下一步展望

中关村试点政策在研究之初就是按照在全国推行的思路制订的，所以，应该能够很快推广到全国。

由于在变成中关村试点政策时，所作的修改对政策效果产生了负面影响，因此，在推广到全国时，应该会修改完善。

七、推进顶层设计的目标、路径和策略

目标： 税收中性、税收公平、鼓励长投、扶持创投

路径： 认清特点、找准症结，特别立法、结合国情

策略： 放眼大局，合符法理、取舍得当、分步实施