



中国国际税收研究会



中国国际税收走向现代化的 回顾与展望

——纪念1994年税制改革20周年

中国税务出版社

中国国际税收走向现代化的 回顾与展望

——纪念1994年税制改革20周年

中国国际税收研究会 编

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国际税收走向现代化的回顾与展望 : 纪念 1994 年税制改革 20 周年 / 中国国际税收研究会编. -- 北京 : 中国税务出版社, 2015.5

ISBN 978-7-5678-0258-2

I . ① 中… II . ① 中… III . ① 国际税收—税收制度—中国—文集 IV . ① F812.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 124540 号

版权所有 · 侵权必究

书 名 : 中国国际税收走向现代化的回顾与展望
——纪念 1994 年税制改革 20 周年

作 者 : 中国国际税收研究会 编

特约编辑 : 郭平壮 马丽萍

责任编辑 : 刘淑民 杨 鹤

责任校对 : 于 玲

技术设计 : 刘冬珂

出版发行 : **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路 9 号国投财富广场 1 号楼 11 层

邮编 : 100055

http: //www.taxation.cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话 : (010) 83362083/86/89

传真 : (010) 83362046/47/48/49

经 销 : 各地新华书店

印 刷 : 北京天宇星印刷厂

规 格 : 787×1092 毫米 1/16

印 张 : 15.5

字 数 : 171000 字

版 次 : 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 : ISBN 978-7-5678-0258-2

定 价 : 50.00 元

如有印装错误 本社负责调换

前言

1992年，党的十四大提出建立社会主义市场经济的改革目标，1994年，我国启动了新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻、力度最强的税制改革。到2014年，改革走过了整整20个年头。

20年来，我国税收事业与时俱进，不断改革创新，取得了举世瞩目的发展成就，不仅创建了公平效率的税收制度和适应社会主义市场经济要求的税收体系框架，而且税收收入快速增长，有力地保障了经济社会稳定协调发展。

党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对深化财税体制改革作了总体部署。现在，新一轮全方位的税制改革正在紧锣密鼓地推进。此次改革与1994年税制改革互为联系、相互衔接，特别需要我们以史为鉴，以推动新一轮税制改革顺利完成。

在这样的一个历史节点上，2014年9月，为纪念1994

中国
国际
税收
走向
现代
化的
回顾
与展
望
——
纪念
1994
年税
制改
革20
周年

年中国税制改革20周年，中国国际税收研究会召开了以“中国国际税收走向现代化的回顾与展望”为主题的座谈会，特别邀请一些当时年亲历税制改革和税收理论研究的老领导、老专家到会；出席座谈会的还有国家税务总局领导、中国国际税收研究会历任领导，中央和国务院有关部门、税务总局有关司局和省级税务局领导，大专院校和科研部门专家学者以及企业和新闻单位人员。

与会代表围绕两部分内容展开座谈。其一是税收的国际比较与税制优化，包括增值税制的现代化、所得税（含企业和个人）制的现代化、其他主要税种（如环境资源税制、房地产税制）的现代化、征管能力的现代化、地方税体系的构建与完善；其二是国际税收的实践与挑战，包括国际税收的演变与发展、国际税收竞争与合作、我国反避税和税基侵蚀与利润转移（BEPS）的应对、自贸区及改革试验园区建设、国际税收协定的作用与发展、支持我国企业“走出去”的税收政策与服务。

本书即是根据此次座谈会的发言内容整理而成，希冀引发税收理论界和实务工作层面更广泛的关注和进一步的研究讨论，这也是编辑出版本书的目的和意义。

编 者

2015年5月

目 录

把握历史机遇 全面推进国际税收工作

走向现代化 张志勇 (1)

繁荣国际税收理论研究事业 助推国际税收工作

走向现代化 王 力 (7)

改革开放以来我国税制改革历程 卢仁法 (15)

国际税收制度的科学化、现代化、国际化 郝昭成 (38)

国际税收的竞争与合作 高培勇 (47)

现代型增值税

——一种统一、科学、合理、简化的

商品课税制度 韩绍初 (54)

借力自贸试验区实践 提升国际税收管理水平 龚祖英 (67)

完成有限目标，向现代税收制度迈进

——对下一步“营改增”的建议 倪红日 (78)

税制优化及征管能力现代化的探索与思考	吴昇文 (100)
地方税理论和实践研究	吴俊培 (111)
1994—2014：再谈地方税改革的	
经验教训和目标原则	许建国 (130)
攻坚克难，加快个人所得税改革进程	孙 钢 (140)
我国石油行业1994年以来税制改革二十年	
成果与展望	刘 戩 (150)
地方税体系完善与“营改增”前瞻分析	汤贡亮 (160)
中国国际税收协定的成长历程与展望	孙玉刚 (176)
我国反避税制度的发展	朱 青 (188)
走向现代化的中国企业所得税和国际税收制度	苏筱华 (195)
税收战略管理的国际趋势与中国应对	霍 军 (205)
1994年以来，税制改革二十年的回顾与展望：	
国际化的视角	罗 秦 (222)

把握历史机遇 全面推进 国际税收工作走向现代化



张志勇，1955年
4月生，国家税
务总局副局长。

（2014年9月23日，在“中国国际税收走向现代化的回顾与展望——纪念1994年税制改革20周年”座谈会上的讲话 根据记录整理）

近20年的税制改革实际上是以1994年的改革为起点，不断渐进的过程。习近平总书记说，历史是最好的教科书，历史、现实、未来是相通的，历史是过去的现实，现实是未来的历史。1994年税制改革的很多方面在当时就折射了之后我们一系列的改革，为此后的改革打下了良好的基础。回顾历史，结合现实，我谈一些想法：

中国国际税收走向现代化的回顾与展望
——纪念1994年税制改革20周年

一、国际税收工作面临的历史机遇

1994年，党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，随后的一系列改革，包括1994年的税制改革都是围绕着市场经济的要求进行的。1994年后我国发生了比较大的变化，例如，加入WTO和目前正在进行的一系列的双边谈判，特别是投资协定谈判，这些变化实际上都离不开市场经济的基本要求。

入世时我国研究国际规则，引进发达国家已经实践多年的市场经济规则并影响我国的对外贸易体制。多边贸易体制所体现的很重要的就是市场经济规则，如国民待遇、最惠国待遇、平等竞争、消除壁垒等。现在我国正在推进的新一轮改革仍然离不开这个主题。目前，WTO多边贸易机制到了一定阶段之后，进展难度很大，这一轮谈判仍停滞不前。而国际上双边领域的谈判则日趋活跃，特别像美国这样的国家，已经抛开多边机制而着重进行区域性的谈判，同时也开始了新的模式的投资协定谈判。WTO多边贸易体制主要影响的是货物的交往和生产过程，投资协定谈判则是市场准入问题，它涉及的面更宽，层次更深，将对整个经济体制产生影响。

2014年，我国和美国开展了准入前国民待遇加负面清单的实质性谈判。准入前国民待遇加负面清单是美国率先采用的模式，即投资者进入市场之前以及之后的整个过程均享受国民待遇。这对我国现有的体制影响很大。我国加入WTO主要解决的是货物进出的问题，尚有很多投资领域还没有完全开放。所谓负面清单，简单地说，就是对投资者、对企业而言“法无禁止即可为”，对

政府而言“法无授权不可为”，准入前国民待遇加负面清单实际上意味着管理模式的变化。

党的十八大提出提升国家治理能力，其中最重要的就是政府管理体制的改变。目前，上海自贸区已率先试行负面清单管理模式。从试行情况看，负面清单就是清单中规定了企业不能做的，企业如果要做必须得到政府的允许、批准，而清单以外的则不用得到批准。

新一轮政府管理模式改革对各个部门均提出了高要求，这是整个国家治理模式的改变，这一转变不仅要在国内实践，也要在国际领域的外商准入、外商权益保护等方面实施。新一轮的双边谈判，特别是投资协定谈判被称为是“第二次入世”，而且这次入世对我国的影响面可能要大于上一次。挑战与机遇并存，只要抓紧机遇并充分利用，可以保证我国今后相当一段时间的持续发展，有利于我国进一步完善治理体系、提升治理能力。我们要深刻认识并主动适应新一轮政府管理模式改革，这对做好国际税收工作既是挑战也是机遇。直面挑战、把握机遇才能有效提升我国国际税务部门的站位，才能更好地服务于税收现代化建设。

二、积极参与国际税收规则制定

1994年税制改革时，我国的经济体量小，我国的改革在国际上引起的冲击也小。目前中国经济体量巨大，现在的改革，包括“营改增”在国际上引起的关注度大大提升，比1994年税制改革影响力要大得多，下一步要进行的其他方面的改革，如个人所得税改革在国际上的影响也很大。人们比喻中国是世界花园里的一

中国国际税收走向现代化的回顾与展望
——纪念1994年税制改革20周年

只大象，无处可藏，所有的事情中国都必须表态。而且表态的时候要注意策略，要充分考虑各方面，特别是发展中国家的诉求，要站在理性、世界规则的角度发表意见；同时，必须维护我国的利益。

近年来，为了更好地维护我国税收主权，我国积极参与国际规则制定。例如在转让定价领域，我国一直坚持地域优势的立场，提出成本节约、市场溢价等转让定价调整理论和方法。中国市场是一个特殊市场，由于市场的特殊因素，同样的商品，如化妆品在我国可以卖出高价；由于成本节约因素，同样的生产在中国能以很低的成本获得较高的收益。这些因素带来的利润必须留在中国，这是我们一直坚持的观点，并且将其写入了国际规则中。例如，《联合国发展中国家转让定价手册》中就吸收了我国提出的成本节约和市场溢价等创新性转让定价调整理念和操作方法，体现了发展中国家对跨国公司全球价值创造的贡献，为维护发展中国家税收权益提供了理论和操作依据。

同时，我们也在积极构建和完善双边税收协定网络。我国自1981年开始对外谈签双边税收协定，截至1994年共签署了40个税收协定。当时，协定的签署国多以发达国家为主，通过税收协定实施“引进来”战略，鼓励投资，促进双边贸易。当时我国处于发展中国家、被投资国或者来源国的地位。

1994年以后，情况逐渐发生了变化。根据中央提出的“走出去”战略，我国开始陆续与很多发展中国家谈签税收协定。截至目前，我国共签署了99个税收协定和2个税收安排。与发展中国家的协定中有相当一部分，特别是对亚非拉国家，我国也是站在了对外投资国、居民国的角度，在地位上发生了一些变化。

目前，我国双边领域的谈判进入新的阶段，一方面，要继续与发展中国家谈签税收协定；另一方面，要修订与发达国家的协定谈判。在新一轮的协定谈判中，需要注意两个问题。一是国际规则的新变化将对我国产生影响。例如，针对税基侵蚀和利润转移（BEPS）的15个行动计划如果付诸实施，将对我国今后的双边谈判提出新的要求。二是我国与英国、法国、加拿大等发达国家重新谈签税收协定时，我国所处的地位变得复杂起来。从表面上来看，发达国家在我国的累计投资高于我国在发达国家的累计投资，但是发展趋势已经发生了很大的变化。按照商务部的预测，我国很快将成为净对外投资国，即对外投资大于吸引投资。在这种情况下，对一些发达国家，我国与他们的协定地位关系正在发生变化，这种关系的变化是微妙的、渐进的。

三、国际税收问题呈多边化趋势

除了双边关系以外，我国目前在国际税收领域还面临许多多边事项，这与1994年的国际大环境大不一样。长期以来，国际税收的基础是国内税收的国际部分加上对外签约的双边协定，但是这种情况现在发生了变化。通过一些多边努力，国际税收的发展趋势类似于WTO，最终将朝着多边税收体制发展。当然，这个过程将是漫长的。

2013年，我国签署了《多边税收征管互助公约》，公约实际上是各国在税收管理上的一个共同规则，多方承诺并共同遵守。截至目前，公约影响的只是征管事项，各国还可以保留一些本国做不到的事情。但是，更多的多边努力最终将朝着影响税制的方

中国国际税收走向现代化的回顾与展望
——纪念1994年税制改革20周年

向，即对实体法产生影响的方向发展。例如，目前研究的税基侵蚀和利润转移（BEPS）会对我国税制产生多大的影响？目前来看，今后很长一段时间内，它的影响将是渐进的，最初对我国实体法的影响并不显现，但是一旦我们做出承诺后，它将通过多边机制逐渐影响我国税制。

目前，在国际税收领域还没有建立起争端解决机制，当某个国家的税制违反了各国公认的原则时，如何通过争端解决机制来解决问题，这是国际税收领域正在探讨的问题之一。国际规则基本体现的是市场经济规则，是按市场经济规则提要求。我们必须看到，国际规则对我国税制的影响是渐进的，这种影响一开始可能主要体现在程序、方式方法或是调整范围上，但最终它将对我国税收实体法产生深远影响。

我国自1994年开始按照市场经济的规则建立税制和其他方面的体制，但这么多年我们所认知的市场经济和所实践的市场经济与欧美国家上百年形成的市场经济规则相比还有不小的差距。这种差距将带来今后几年我国在国际税收领域以及其他领域不得不面对的各种挑战。

同志们，面对前所未有的机遇与挑战，我们要提高认识，勇于担当，扎实工作，开拓进取，为推动我国国际税收现代化建设做出新的更大的贡献。

繁荣国际税收理论研究事业 助推国际税收工作走向现代化



王力，1953年9月生，国家税务总局原副局长。全国人大财经委委员、中国国际税收研究会会长。中国共产党第十七次全国代表大会代表。第九届、第十二届全国人大代表。

今天，我们共聚一堂，举行《中国国际税收走向现代化的回顾与展望》座谈会，纪念1994年税制改革20年，具有十分重要的意义。其一，1994年的税制改革是新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻的改革，值得我们很好地纪念，也需要我们从中很好地总结历史经验。其二，在1994年税制改革走过20年的历史节点上，我们又迎来新一轮税制改革的开启，两次改革互为联系、

中国
国际
税收
走向
现代
化的
回顾
与展
望
——纪念1994年税制改革20周年

互为衔接，特别需要以史为鉴，反思得失，以推动新一轮税制改革顺利完成。因此，国家税务总局统一安排四项纪念活动，这次座谈是其中的一项重要活动。我们着重围绕中国国际税收走向现代化的主题，进行回顾与展望。

今天与会的既有亲身经历1994年税制改革的老领导、老同志，也有对税制改革颇有研究的专家、学者，他们作为这场税制改革的参与者、亲历者和研究者，在今天的座谈中，从不同角度、不同侧面作了发言，讲得很好，既有历史回顾和经验总结，又有改革建议和殷切期盼。在此，我也谈谈自己的体会。

正如大家所言，1994年的税制改革无疑是新中国经济体制改革中具有划时代意义的大事件，这20年来，中国税收事业取得了举世瞩目的空前发展。

第一，税制改革20年是中国税收发展的“黄金期”。1994年的税制改革是在改革开放取得重大进展的形势下展开的，通过这次整体性、结构性的全面的税制改革，初步确立了社会主义市场经济条件下我国税制的基本格局。一是初步统一了税法，实行了内外统一的流转税制，统一了内资企业所得税，统一了个人所得税，构成了新税制的主体；二是初步实现了公平税负，减少了重复征税，促进了企业平等竞争；三是初步实现了税制简化和规范，税制要素设计更为合理、科学；四是推行了分税制的财税体制，设立两套税务机构，适当集中税权，较好地处理了中央和地方的分配关系。这次重大改革，提高了中央财政收入占全国财税收入的比重，加强了中央宏观调控能力。进入新世纪，随着社会主义市场经济的发展，党的十六届三中全会又一次提出了深化税制改革的任务，本着“简税制、

宽税基、低税率、严征管”的原则，陆续推出一系列重大改革举措，比如，实施了内外统一的新企业所得税法，车辆购置费改税，取消了农业税，增值税扩围改革进行了试点，改革了出口退税机制等，使税制结构不断优化，征管得到加强。从而实现了税收收入连年持续快速增长，为国民经济跨越发展和实现全面建设小康社会的目标，提供了雄厚的财力保障。

第二，税制改革20年是国际税收发展的“加速期”。在经济全球化和我国进一步扩大对外开放的新形势下，我国国际税收工作与时俱进，创新发展，由改革开放初期单纯的涉外税收管理拓展为全方位的国际税收管理。2001年，我国加入WTO，国际税收工作逐渐与国际通行规则接轨，国际化水平愈来愈高。一是中外企业税收制度完全统一，中外企业享受相同的国民待遇；二是国际税收法律法规体系逐步完善，在新企业所得税法颁布后，先后出台了特别纳税调整、非居民税收管理、“走出去”企业税收管理等一系列政策规定和税收制度安排；三是初步建立起符合中国特色的国际税收管理模式，跨境税源管理力度不断加强，创新了反避税理念和操作方法；四是国际合作与协调能力增强，税收透明度提高，中国税收的国际影响力日益扩大。截至2013年，我国共签署1个多边税收征管互助公约、99个双边税收协定、2个税收安排和10个税收情报交换协定。我国税收国际化水平的提升，有效改善了国内的投资环境，促进了我国企业“走出去”参与国际市场竞争，更好地维护了国家税收主权和企业的合法权益。

第三，税制改革20年是国际税收理论研究事业的“繁荣期”。伴随着1994年税制改革，中国国际税收研究会应运而生。1995年6月，从前身中国税务学会国际税收委员会脱离，单独成

立国家一级社团组织。中国国际税收研究会成立五届以来，始终坚持为税收工作大局服务，坚持国际税收研究特色，为繁荣国际税收理论研究事业辛勤耕耘。我们努力发挥国际税收“思想库”作用，大力实施理论研究“精品战略”，积极整合研究资源，取得了国际税收理论研究的丰硕成果。比如，结合中国加入WTO，开展了系统研究，并向国家税务总局提交了与荷兰国际财政文献局共同开展的“中国加入世界贸易组织与税收制度改革”研究成果；受中共中央政策研究室委托，完成了“中外地方税收体系比较及对我国税制改革的影响”专题研究；与中石油集团公司合作，连续完成了6个中外石油税制比较等专题研究；与北京市地方税务局合作，形成了“关于房地产税的国际比较研究报告”，受到全国人大领导和国家税务总局领导的重视和肯定；突出“品牌”意识，从2008年起，每年编研一本“世界税收发展研究报告”；同时编研“中国企业‘走出去’税收研究报告”。研究会以发展国际税收研究事业为根本，坚持“创新、活力、和谐”发展目标，使研究队伍不断壮大，研究能力不断增强，社会影响力不断提高。

当前，全国上下正在贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，为全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”而共同奋斗。我们在这样的历史时刻，纪念1994年税制改革20周年，意义重大。回顾过去是为了展望未来，总结历史经验是为了把今后的路走得更稳更好。

首先，我们要落实中央决策和国家税务总局部署，齐心协力完成好新一轮税制改革的各项目标任务。

1994年税制改革走过20年后，我们又迎来新一轮税制改革。