

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

中国税改路线图

——大趋势、国际经验与制度设计

贾康主编

靳东升 副主编



立信会计出版社
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

中国税改路线图

——大趋势、国际经验与制度设计

贾康 主编

靳东升 副主编

撰稿人:

总报告 贾康 邢丽 陈龙

靳东升 孙红梅 张璇

分报告之一 龚辉文 刘馨颖

分报告之二 孙钢 许文 胥玲 李铭

分报告之三 石坚 伦玉君 陈文东

分报告之四 张学诞 梁季 施文泼



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国税改路线图：大趋势、国际经验与制度设计/
贾康主编. —上海：立信会计出版社，2015. 8

(中国财政研究丛书)

ISBN 978-7-5429-4713-0

I. ①中… II. ①贾… III. ①税收改革—研究—
中国 IV. ①F812. 422

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 202339 号

策划编辑 窦瀚修 方士华

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

中国税改路线图

——大趋势、国际经验与制度设计

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号

邮政编码 200235

电 话 (021)64411389

传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com

电子邮箱 lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net

电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张 20.5

字 数 323 千字

版 次 2015 年 8 月第 1 版

印 次 2015 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5429-4713-0/F

定 价 45.00 元

如有印订差错，请与本社联系调换

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

2015 版权:亚洲开发银行

中华人民共和国境内出版

本出版物中所述仅代表作者的观点,不代表亚洲开发银行(亚行)、亚洲理事会或作者工作的政府机构的观点。

亚洲开发银行不担保本出版物中所含数据的正确性,也不承担他人因引用本出版物中的数据、想法或者信息引致后果的责任。

在出版物中如果附有地图,地图中的边界、名称或其他信息不代表亚行任一部门对地区法律地位的观察,也不代表亚行对其边界、颜色或名称的认可。

前言

PREFACE

中国 1994 年的财税配套改革迄今已逾 20 年,国内外社会经济环境发生了巨大变化。原有的税收制度体系,逐步显现出一些不适应经济全球化趋势和国内社会经济发展需要的弱点与弊端,亟需我们从宏观经济战略全局高度,以国际化视野,重新审视税收制度中存在的问题,加快推动新一轮的税制改革。由此,2011 年亚洲开发银行在中国设立技术援助项目《进一步深化中国税制改革研究》(TA-7568),希望通过专家组的研究成果,进一步深化中国税制改革,建立更加适应经济全球化发展趋势和国内市场经济体制与长期可持续发展需要的税收制度体系。

项目具体的研究目标主要包括以下几个方面:一是深化认识当前中国税制改革中面临的许多深层次理论问题,如中国新的宏观经济形势下新一轮税制改革的价值取向、指导思想、基本原则;宏观税收负担判断;税制结构优化及调整方向等。二是推动中国税制改革逐步同国际接轨,并在现代税制方向上走向成熟;借助于国际同行帮助,促使中国税制设计更多地引入国际惯例和吸收有益经验。三是项目研究成果将帮助中国完成“十二五”及以后税制改革规划设计,以服务于国家、社会的现代化建设和人民福祉的提高。课题研究项目深入涉及中国现行各税种的制度设计,包括已有税种的制度完善、调整和新税种的设立,如增值税扩大征税范围改革、现行地方税种的整合以及环境税等新税种的设立。四是通过深化中国税制改革研究项目的实施,可以培养一批既懂理论又懂实践,既了解国内也了解国外的税收改革研究专家,为中国税收事业的进一步发展加强人才队伍建设。

本项目由财政部财政科学研究所和国家税务总局税收科学研究所组成

的专家组合作完成。项目专家组团结合作,但分工各有侧重。其中,财政部财政科学研究所贾康所长担任项目负责人,负责与国家税务总局法规司和财政部税政司、亚行的协调沟通,领导课题工作,监督项目进程;其他五位项目专家全程参与项目,并负责相应分报告的研究工作。项目专家具体分工如下:总报告由贾康所长负责;分报告一由龚辉文研究员负责;分报告二由孙钢研究员负责;分报告三由石坚研究员负责;分报告四由张学诞研究员负责。靳东升副所长负责为各分报告提供相应的国际经验支持,并具体负责总报告的国际经验部分的写作。项目国际专家李金艳教授为专家组提供研究支持和建议。

在项目进行1年多的时间中,项目专家组在亚洲开发银行和财政部、国家税务总局两个项目执行方的指导下,展开了大量的理论研究和实地调研工作,先后分别召开两次国内研讨会和两次国际研讨会,在广泛听取国内外专家意见的基础上,采取实地调研与文献分析相结合、规范分析与实证分析相结合、历史分析与逻辑分析相结合以及比较分析的方法,先后完成项目启动报告、中期报告和终期报告。本项目终期报告包括总报告《进一步深化税制改革研究》和《宏观经济视角下的中国税制改革——中国税制改革与经济可持续发展》、《合理判断中国宏观税负水平问题研究报告》、《关于中国税制结构优化问题》、《进一步改革政府间税收划分制度研究》等四个分报告。

本项目的完成得到多方面的关心、支持和帮助。在这里要特别感谢亚洲开发银行的资助,感谢国家税务总局法规司和财政部税政司对本项目的指导,感谢评审专家提出的诸多富有价值的意见。立信会计出版社为本书出版做了大量建设性的工作,在此一并致以衷心感谢!

需要说明的是,本书由本项目总报告和分报告编辑而成,由于各报告完成于2012年,虽然我们在出版之际对相关内容作了调整,但受限于我们的认识水平,加之我国财税改革正进入一轮新的高峰期,本书缺憾和错漏之处在所难免,敬请各位读者批评指正。

贾 康

2015年7月

目 录

CONTENTS

总报告 进一步深化中国税制改革研究

1 引言	003
2 改革开放后中国税制改革的历程和基本经验	005
2.1 改革开放后中国税制改革的历程	005
2.2 当前中国税制的主要特征	010
2.3 中国税制改革的基本经验	015
3 中国进一步深化税制改革的必要性	019
3.1 国际国内环境的新变化	019
3.2 当前中国税收制度中存在的主要问题	030
3.3 税收服务全局的迫切需要	037
4 国外税制改革的新趋势及经验借鉴	039
4.1 国外税制改革的新趋势	039
4.2 近 10 年来世界各国宏观税负变化情况	050
4.3 国外税制结构的发展趋势	050
4.4 国外政府间税收划分情况	054
4.5 国外税制改革的经验借鉴	055

5 关于深化中国税制改革若干重大理论与现实问题的思考	058
5.1 税收功能定位及现实要求	058
5.2 判断税制优劣的标准	061
5.3 正确认识宏观税负	064
5.4 政府间税收划分的依据和原则	068
6 进一步深化中国税制改革的原则、目标、总体思路和主要内容	075
6.1 指导原则	075
6.2 目标取向	078
6.3 总体思路	079
6.4 主要内容	083
6.5 实施战略	103
7 积极推进相关配套改革措施	106
7.1 进一步完善中国分税制财政体制	106
7.2 完善预算制度	107
7.3 正税清费,统筹税费关系	108
7.4 积极推进税收法治化进程	109
8 结语	110
参考文献	112

分报告之一 宏观经济视角下的中国税制改革 ——中国税制改革与经济可持续发展

1 引言	117
1.1 可持续发展的含义	117
1.2 税收政策的调控作用	119



1.3 促进可持续发展的税收政策	122
1.4 税制改革的影响因素	127
2 世界税制发展变化的主要特点及启示	129
2.1 世界税制发展变化的主要特点	130
2.2 世界税制发展变化对中国税制改革的启示	137
3 从可持续发展角度评价中国现代税制体系	140
3.1 税制改革对中国现代税制形成、发展的推动作用	140
3.2 中国现代税制体系评价	149
3.3 中国现行税制存在的主要问题	156
4 促进中国经济可持续发展的进一步税制改革	168
4.1 中国税制改革面临的问题	168
4.2 中国下一步税制改革的目标定位	175
4.3 中国“十二五”规划纲要中的税制改革框架	176
4.4 实现中国经济可持续发展的税制改革建议	176
参考文献	193

分报告之二 合理判断中国宏观税负水平问题

1 引言	197
2 宏观税负的概念和理论	198
2.1 何为宏观税负	198
2.2 如何衡量宏观税负	199
2.3 影响宏观税负的因素	201
3 中国宏观税负的分析及判断	203
3.1 不同的衡量方法	203

3.2 中国宏观税负的情况及分析	206
3.3 未来趋势	222
3.4 判断视角及结论	223
4 对深化中国税制改革的启示	228
4.1 控制宏观税负于合理水平应是中国税制改革的一个目标	228
4.2 增税与减负应并举	229
4.3 税制结构的调整	229
4.4 税与非税的搭配	230
4.5 改善征管,减少征纳成本	230
参考文献	232

分报告之三 关于中国税制结构优化问题

1 税制结构的理论分析	235
1.1 税制结构的含义	235
1.2 税制结构优化的内涵	242
1.3 税制结构与中长期中国税收收入增长的适应性分析	243
1.4 税制结构与中长期中国国民收入分配调整方向的适应性 分析	245
2 税制结构的国际比较与借鉴	246
2.1 发达国家税制结构的主要特点	246
2.2 发展中国家税制结构的主要特点	250
2.3 金砖国家近年来收入结构情况	252
2.4 世界税制结构的发展趋势	255
3 中国税制结构的发展演变及优化税制结构的建议	256
3.1 中国税收收入结构的主要演变	256
3.2 现行中国税制结构的基本情况	257



3.3 对中国税制结构的总体评价	259
3.4 中国税制结构的优化方向	262
4 关于中央税和地方税关系的优化	269
4.1 科学划分中央税、中央地方共享税与地方税的原则和 依据	269
4.2 现行中国的中央税、中央地方共享税与地方税的划分	270
4.3 中央税、中央地方共享税与地方税的收入结构及存在 问题	272
4.4 优化中央税和地方税结构的基本方向	272
参考文献	274

分报告之四 进一步改革政府间税收划分制度

1 引言	277
2 政府间税收划分的理论分析	279
2.1 国内外政府间税收划分理论研究综述	279
2.2 政府间税收划分的理论依据	280
2.3 政府间税收划分的标准	283
2.4 政府间税收划分理论对现实的指导意义	287
3 中国政府间税收划分的现状及问题分析	289
3.1 新中国成立后中国政府间税收划分制度的历史沿革	289
3.2 现行政府间税收划分制度框架	294
3.3 现行政府间税收划分制度存在的问题分析	297
4 政府间税收划分的国际比较	301
4.1 世界主要国家政府间税种划分	301
4.2 各国政府间税收收入划分特点及趋势	302

4.3 国际实践与中国政府间税收划分的异同分析	305
4.4 启示与借鉴	306
5 进一步完善中国政府间税收划分制度的政策建议	308
5.1 完善税收划分制度的前提条件分析	308
5.2 合理配置中央和地方税种,建立与事权相对应的税收划分 制度	310
5.3 配套改革措施	313
参考文献	315

总报告

进一步深化中国税制改革研究



1 引 言

总报告是《进一步深化中国税制改革研究》项目整体研究成果的展现,旨在根据中国经济、社会的发展和国际形势的变化给税制改革带来的新问题、新要求,在总结税制改革的历史经验以及借鉴国际经验的基础上,为中国进一步深化税制改革提供可行性选择。其中不仅包括推动“十二五”税制改革任务顺利实现的政策建议,而且也为中国中长期税制发展进行科学设计。

总报告共分为八个部分:

第一部分是引言,介绍项目的基本情况和报告的基本框架。

第二部分主要是梳理改革开放后中国的税制改革的历程和基本经验。报告将中国税制改革历程分为:现代税制体系的创建期(1978—1993年)、现代税制体系的发展期(1994—2002年)和现代税制体系的发展与完善期(2003年以来)三个阶段,并在描述当前中国税制主要特征的基础上,总结中国税制改革的基本经验。

第三部分将讨论进一步深化税制改革的必要性。本部分认为,进一步深化税制改革,主要是由于三方面原因:一是应对国际国内经济社会环境的发展变化;二是解决现行税制存在的主要问题,进一步完善适合市场经济需要的现代税制;三是服务全局的迫切需要,要求进一步深化税制改革。

第四部分为国外税制改革的新趋势及经验借鉴。本部分梳理了国外税制改革的新趋势,并重点分析了国外税收负担变化情况、税制结构的发展趋势和政府间税收划分情况,并总结出相应经验借鉴。

第五部分分析了进一步深化中国税制改革需要关注的重大理论与现实问题,主要包括:税收功能定位及现实要求、判断税制优劣的标准、正确认识宏观税负和政府间税收划分的依据和原则。

第六部分在必要性分析基础上,结合国际经验,提出进一步深化中国税制改革的原则、目标、主要内容和实施战略。

第七部分讨论加快推进相关配套措施改革。进一步深化中国税制改革需要统筹考虑各类因素和各种配套制度安排,主要包括:进一步完善中国分税制财政体制改革;完善预算管理制度,增强预算对税收收入和税式支出的控制能力;正税清费,统筹税费关系;进一步推进税收法制化进程等。

第八部分是总报告的结语。保持中国宏观税负水平基本稳定,注重税负的结构调整,尤其在当前经济下行压力较大的情况下,中国的税制改革需要实行增税与减负并举的策略。优化税制结构,中长期改革目标重点应放在坚持以货物和劳务税、所得税并重的双主体税制结构为发展方向,研究推进环境、资源、财产等方面的税制改革,以构成完整的现代税制体系。完善和改进税收政策体系。提高税收征管水平。税制改革需要多方持续不断的共同努力,相关配套措施改革也应积极跟进,具体包括:进一步完善中国分税制财政体制,增强税制改革和财政体制改革的相关性,两者必须密切衔接、协调推进;完善预算管理制度,增强预算对税收收入和税式支出的控制能力;正税清费,统筹税费关系;积极推进税收法治化进程,坚持税收法定原则,加快推进人大立法进程,规范行政执法。

总报告的撰写是由财政部科研所和国家税务总局税科所共同完成,其中:财政部科研所承担了总报告第一、第二、第三、第五、第六、第七、第八部分的撰写,国家税务总局税科所承担了第四部分的撰写。