

纪念改革开放三十周年百种重点图书

中国税制改革三十年

刘 佐 / 著



中国财政经济出版社

纪念改革开放三十周年百种重点图书

中国税制改革三十年

刘 佐 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税制改革三十年/刘佐著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 11
(纪念改革开放三十周年百种重点图书)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1049 - 0

I. 中… II. 刘… III. 税制改革 - 中国 - 1978 ~ 2008 IV. F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 181524 号

责任编辑: 刘五书 责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳 版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 22.5 印张 549 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1049 - 0/F · 0877

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

本书以中共中央、全国人民代表大会、国务院的有关文献和财政、税务等部门的权威性资料为依据，比较全面、系统、概要地回顾了自1978年改革开放以来中国税收制度改革与发展的情况，并对其未来发展趋势作了初步的展望。其目的在于真实地反映30年来中国税制发展的艰苦历程和取得的辉煌成就，并总结正反两方面的经验，为中国税制以后的进一步改革和发展提供经验与借鉴。

1984年8月，本人从中国人民大学财政系毕业以后到财政部税务总局工作，从此立志终生投身于中国的税收事业。25年来，本人历任财政部税务总局局长秘书、国家税务局局长秘书；财政部税务总局办公室科员、副主任科员、主任科员、副主任；国家税务局办公室副主任、国家税务总局办公室副主任、国家税务总局办公厅副主任；国家税务总局税收科学研究所副所长、所长，副研究员、研究员，亲身经历了改革开放以来中国经济体制改革的两次重大转折和随之推进的两次重大税制改革——从社会主义计划经济转向社会主义有计划的商品经济和1984年税制改革、从社会主义有计划的商品经济转向社会主义市场经济和1994年税制改革，亲眼看到了中国税收事业曲折而光辉的历程，并查阅了大量的有关文献和资料，对中国改革开放30年来税收制度发展的历史作了较为全面、深入的研究。由于工作上的原因，本人曾经荣幸地在中国财政、税务系统的老领导王丙乾、金鑫、刘仲藜、任子良、杨崇春、卢仁法、陈景新、李永贵、牛立成、王平武、张忠诚、刘志城、赵昭等前辈的领导下工作，亲眼目睹了他们的领导风采，亲耳聆听了他们的亲切教诲，终生受益。本人还亲自经历了近十多年来在项怀诚、金人庆、谢旭人、肖捷等国家税务总局领导的带领下，中国的税收事业继往开来、蒸蒸日上的发展历程。这一切，更加激发了本人对中国税收事业的无限热爱之情和写作

此书的强烈欲望，坚定了本人务必成功的决心和信心。在此，本人要特别地感谢对此书的写作、出版给予亲切关怀、热心指导和大力帮助的中国财税界各位前辈、领导、专家、同志、朋友、中国财政经济出版社和本人的亲人们！

本人由于能力、水平和某些客观条件所限，书中必然存在一些不足之处，恳请读者原谅，并批评指正。

刘佐

2008年11月1日

目 录

第一章 中国改革开放前的税制概况	(1)
第一节 新中国税收制度的建立	(1)
第二节 1958 年税制改革	(9)
第三节 20 世纪 50 年代末期至 60 年代中期的税制调整和改革探索	(13)
第四节 1973 年税制改革	(23)
第二章 中国改革开放后税制改革的酝酿与起步	(30)
第一节 改革开放初期税制改革的酝酿	(31)
第二节 涉外税制的建立和国内税制改革的调查与试点	(35)
第三节 工商税制改革总体设想的提出	(40)
第四节 税收管理体制、税收政策和税收制度的调整	(45)
第三章 国营企业“利改税”和工商税制全面改革的推行与完善	(62)
第一节 国营企业“利改税”第一步改革的出台	(62)
第二节 国营企业“利改税”第二步改革和工商税制全面改革的出台	(68)
第三节 完善税制的重要措施	(82)
第四节 税收政策的重要调整	(100)
第四章 1994 年税制改革	
——建立社会主义市场经济体制的重大举措	(145)
第一节 深化税制改革的初步探索	(145)
第二节 税制改革任务的正式提出	(153)
第三节 税制改革方案的出台	(163)
第四节 完善税制的重要措施	(178)
第五节 税收政策的重要调整	(201)
第六节 税费改革的启动	(228)
第五章 21 世纪前 20 年中国税制改革的回顾与展望	(241)
第一节 新世纪初税制改革的目标	(241)
第二节 近年来税制改革的进展	(248)

第三节 近年来税收政策的重要调整	(277)
第四节 关于中国下一步税制改革的初步探讨	(335)
主要参考文献	(351)

第一章

中国改革开放前的税制概况

自 1949 年中华人民共和国成立到 1978 年,随着国家政治、经济形势的发展,中国税收制度的建立与发展经历了一个曲折的过程。从总体上来看,在这 30 年间,中国税制改革的发展大致上经历了两个历史阶段:一是从 1949 年新中国成立到 1957 年,即国民经济恢复和社会主义改造时期,这是新中国税制建立和巩固的时期;二是从 1958 年到 1978 年年底中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议召开以前,历经“大跃进”、三年自然灾害、“文化大革命”,这是中国税制曲折发展的历史时期。

在上述两个阶段内,中国的税收制度先后进行了三次重大的改革:一是新中国成立之初的 1950 年,在总结老解放区税收制度建设的经验和清理旧中国税收制度的基础上建立了新中国的税收制度;二是 1958 年税制改革,其主要内容是简化税制,以适应社会主义改造基本完成、经济管理体制改革以后的形势的要求;三是 1973 年税制改革,其主要内容仍然是简化税制,这是“文化大革命”的产物。

第一节 新中国税收制度的建立

从 1949—1957 年,在中国共产党和中央人民政府政务院(1954 年 9 月以后改为国务院)的领导下,在各地、各部门和全国人民的大力支持、配合下,迅速而稳妥地实现了全国税政和税制的统一,一套比较完整、统一的新中国的税收制度初步建立起来。

一、全国税收制度的统一

新中国的税收制度是在总结老解放区税制建设的经验和清理旧政府的税收制度的基础上逐步建立的。早在 1949 年中华人民共和国成立以前,在中国共产党领导下的各个解放区已经相继建立了区域性的税收制度。新解放的城市,由于来不及建立一套比较完整的税制,为了避免税收工作的混乱和停顿,中共中央指示各地,除了苛捐杂税和反动名目的税捐应当立即取消以外,可以暂时沿用旧税法征收,然后逐步进行整理。

随着人民解放战争的节节胜利,新中国即将成立,人民政权的建设、国防的建设、经济的恢复与发展以及国家其他各项建设事业的发展都急需大量的财政资金,新解放区与老解放区税收制度不统一的状况已经不能适应形势发展的需要,对于保证财政收入、平衡税收负担、促进经济的恢复与发展十分不利。因此,全国统一税政,尽快建立新中国的税收制度,便成为新中国成立之初税收工作中最重要、最紧迫的任务。

为了完成上述任务,1949年7月下旬至8月中旬,中共中央政治局委员陈云在上海主持召开了有华东、华北、华中、东北和西北等5个解放区的财政、金融、贸易部门领导干部参加的财经工作会议。这次重要会议为新中国成立以后的统一财政、税收工作奠定了基础。

1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过具有临时宪法性质的历史性文献——《中国人民政治协商会议共同纲领》。纲领第四十条中规定了新中国的税收政策,即“国家的税收政策,应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则,简化税制,实行合理负担。”

1949年11月24日至12月9日,中央人民政府政务院财政经济委员会和财政部在北京召开了首届全国税务会议,其中心议题是统一全国税政,建立新的税收制度,加强税收工作。这是新中国成立初期召开的最重要的一次税务会议,中共中央、政务院对于这次会议予以高度重视。中共中央书记处书记(中国共产党第七次全国代表大会产生的中央书记处书记相当于后来的中央政治局常委——笔者注)、中央政治局委员、中央人民政府副主席朱德,中共中央政治局委员、中央人民政府政务院副总理兼政务院财政经济委员会主任陈云,政务院财政经济委员会副主任兼财政部部长薄一波在会上作了报告。

首届全国税务会议根据中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的共同纲领规定的政策精神,拟定了《全国税政实施要则(草案)》和若干税法的草案,上报政务院审批。

1950年1月30日,政务院总理周恩来签署政务院通令,发布《关于统一全国税政的决定》,同意以《全国税政实施要则》作为今后整理和统一全国税政税务的具体方案,并要求各级人民政府和财政、税务机关一致执行,以期逐步实现。决定中还规定:除了工商业税暂行条例和货物税暂行条例经过审查修正公布以外,其他各项税收条例在公布以前应当按照原来的税法征收,切勿因税法迟颁而影响税收收入。

《全国税政实施要则》中作出了关于税种设置的规定,暂定以下14种税收为中央与地方的税收:货物税,工商业税(包括坐商、行商、摊贩的营业税和所得税),盐税,关税,薪给报酬所得税,存款利息所得税,印花税,遗产税,交易税,屠宰税,房产税,地产税,特种消费行为税(筵席、娱乐、冷食、旅店)和使用牌照税。根据首届全国税务会议的决定,除了上述税种以外的其他税种,由省、市或者大行政区根据习惯拟订办法,报经大行政区或者中央批准以后征收(当时主要有农业税、牧业税和契税等)。此外,船舶吨税的征收办法由财政部和海关总署拟定。

《全国税政实施要则》中关于税收立法的规定是:第一,凡有关全国性的税收条例法令,均由中央人民政府政务院统一制定颁布实施。第二,凡有关全国性的各种税收条例的施行细则,均由中央税务机关统一制定,经财政部批准施行。各大行政区税务管理局可以根据中央颁布的税法章则精神制定稽征办法,经大行政区财政部批准以后施行。第三,凡有关地方性税收的立法,属于县范围者,可以由县人民政府拟议报请省人民政府或者军政委员会批准,并报中央备案;其属于省(市)范围者,可以由省(市)人民政府拟议报请大行政区人民政府或者军政委员会核转中共中央批准。

随政务院上述通令附发的还有《货物税暂行条例》和《工商业税暂行条例》,均自公布之日起施行。

同年3月3日,政务院公布《关于统一国家财政经济工作的决定》。决定中规定:除

了批准征收的地方税以外，所有关税、盐税、货物税和工商业税的一切收入，均归中央人民政府财政部统一调度使用。税则、税目和税率，统由中央人民政府财政部提交政务院决定施行；未经批准，各地人民政府不得变动。为了保障政务院上述决定的贯彻实施，中共中央委员会于同日发布《关于保证统一国家财政经济工作的通知》。

同年12月19日，政务院公布修正以后的《货物税暂行条例》、《工商业税暂行条例》和新制定的《屠宰税暂行条例》、《利息所得税暂行条例》、《印花税暂行条例》，均自公布之日起施行。根据《货物税暂行条例》、《工商业税暂行条例》和《印花税暂行条例》，财政部于同年12月21日公布《工商业税暂行条例施行细则》和《货物税暂行条例施行细则》，于1951年1月4日公布《印花税暂行条例施行细则》。

1951年1月16日，政务院公布《特种消费行为税暂行条例》，即日起施行。

同年8月8日，政务院公布《城市房地产税暂行条例》（同年6月，二届全国税务会议决定将房产税和地产税合并为房地产税，后来政务院限定其在城市征收，所以定名为城市房地产税——笔者注），即日起施行。

同年9月13日，政务院公布《车船使用牌照税暂行条例》（因为使用牌照税的征税对象仅限于车辆和船舶，所以将原税名改为车船使用牌照税——笔者注），即日起施行。

关于盐税，政务院没有发布专门的条例，其征税的基本依据是1950年1月20日政务院发布的《全国盐务工作的决定》。该决定中规定了征收盐税的基本方针和方法，并规定了税额标准、减免税政策和管理制度。

1950年3月14日，财政部公布《关于实行统一盐税税额办法的决定》，决定即日起实行统一盐税税额办法。后来，根据经济、盐业生产发展和盐税管理的需要，国家曾经多次全面或者局部调整盐税的税额，并逐步建立了一套盐税的管理制度。但是，直到1984年国务院发布《中华人民共和国盐税条例（草案）》以前，中国一直没有一套完整、统一的盐税法规。

关于交易税，1950年召开的二届全国税务会议和1951年召开的三届全国税务会议曾经拟定过《交易税暂行条例（草案）》，但是后来始终没有发布，由各地根据全国税务会议的精神和当地的实际情况自行制定单行办法征收。

1951年5月召开的三届全国税务会议决定：交易税的征税品种要从严，全国开征的品种仅限于牲畜和粮食两种。各地认为有必要管理和征税的大宗产销货品，由各大行政区人民政府或者军政委员会在不影响城乡物资交流的方针和便商利民的原则下，确定是否征收交易税，开征者需报财政部备案或者核准。

1953年修正税制以后，粮食交易税改征货物税，棉花交易税并入商品流通税，其他征收交易税的土特产品也陆续停止征税，剩下的牲畜交易税便成为一个独立的税种，并规定猪、羊停止征税。但是，直到1982年国务院发布《牲畜交易税暂行条例》以前，牲畜交易税一直没有制定全国统一的法规，各地的征收工作也时征时停。

关于薪给报酬所得税和遗产税，根据1950年6月17日财政部部长薄一波在二届全国税务会议上所作的《关于调整税收问题的结论》，暂不开征（后来上述两种税始终没有开征——笔者注）。

新税制执行中的其他主要调整项目有：

1950年4月3日，政务院公布《契税暂行条例》，即日起施行。该条例的施行细则由

各省、市根据本地区的实际情况自行制定，并报中央人民政府财政部备案。20 世纪 50 年代中期实行生产资料所有制的社会主义改造以后，土地的买卖和转让被禁止，房屋产权变动的征税范围也日益缩小，因而使契税在以后的近 30 年时间内几乎名存实亡。

在船舶吨税方面，1950 年 12 月 22 日，中央人民政府财政部和海关总署发出《关于海关代征吨税办法的联合通知》。通知中规定：自 1951 年 1 月 1 日起，海关原来征收的船钞（吨税）划入使用牌照税的征收范围，凡原来缴纳船钞的本国船舶一律由税务机关改征使用牌照税。但是，外国船舶和外商租用的中国船舶仍然征收吨税（按照规定免税者除外）。

1952 年 9 月 29 日，经政务院财政经济委员会批准，海关总署公布《船舶吨税暂行办法》，即日起施行。

此外，部分税种的税目、税率（税额标准）、起征点等作了一些调整。例如，在 1950 年 5 月至 6 月间召开的二届全国税务会议上，根据中共中央主席毛泽东在中国共产党第七届中央委员会第三次全体会议上提出的关于调整税收、酌量减轻民负的建议，专门研究了调整税收问题。这次调整税收的原则是：巩固财政收支平衡，照顾生产的恢复和发展，并且要继续执行工轻于商、日用品轻于奢侈品的征税原则。调整的主要内容是：减少税种，简化税目，降低税率。具体措施有：决定暂不开征薪给报酬所得税和遗产税，将房产税和地产税合并为城市房地产税；大量减少货物税的税目，并降低了部分税目的税率；所得税提高了起征点和最高累进点；盐税减半征收；利息所得税扩大了征收范围，同时降低了税率；特种消费行为税降低了起征点；交易税限定了征税范围，等等。通过这次调整税收，一方面，减轻了人民的税收负担，激发了人民的生产积极性；另一方面，协调了公私关系，调动了私营工商业者生产、经营的积极性，促进了生产的恢复和发展，从而培养了税源，为增加财政收入奠定了基础。

1952 年 12 月 31 日，政务院财政经济委员会发布《关于税制若干修正及实行日期的通告》。通告中规定：特种消费行为税改称文化娱乐税，原列“电影、戏剧及娱乐”税目的税率不变，取消电影、戏剧的减税规定，由国家另订奖励办法；筵席、冷食、旅馆和舞厅部分并入营业税。同日，经政务院批准，政务院财政经济委员会发布《商品流通税试行办法》。上述税制修正措施均自 1953 年 1 月 1 日起施行。

1956 年 5 月 3 日，第一届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过《文化娱乐税条例》，同日以中华人民共和国主席令公布。同年 5 月 4 日，财政部据此发布《文化娱乐税条例施行细则》。

二、农业税制度的初步建立

新中国成立初期，老解放区已经完成了土地改革，农业税基本上沿用过去的征收制度，只有东北大区（新中国成立初期设有华北、东北、华东、中南、西南和西北 6 个大行政区——笔者注）于 1950 年 10 月公布了新的公粮征收暂行条例；新解放区的征税办法则很不统一，许多地方还没有来得及建立正式的农业税制度；农民的税收负担总的来说还比较重。这一时期中国农业税制度建设的主要任务是，根据中央政府规定的原则和各地的具体情况，逐步建立健全农业税的各项制度，适当减轻农民负担，促进农业生产发展。

1950 年 1 月 30 日政务院发布的《全国税政实施要则》中提出：“农民负担远超过工

商业者的负担，为使负担公平合理，应依据合理负担的原则，适当地平衡城乡负担。”

同年3月3日政务院发布的《关于统一国家财政经济工作的决定》中规定：公粮征收额，包括地方附加公粮征收额在内，统由中央人民政府财政部提交政务院决定施行；未经批准，各地人民政府不得变动。

同年3月24日政务院通过的《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》中规定：征收国家公粮的税则和税率，统由中央人民政府政务院规定，各级地方人民政府不得自定或者修改。国家公粮征收任务的分配，由政务院根据各地的实际情况决定。各级地方人民政府必须严格遵照中央规定的税则、税率和征粮政策，谨慎而正确地征收，完成任务。各县附加征收的地方公粮，比例不得超过正粮的15%，且必须报经省人民政府审查，转报大行政区人民政府批准。各省人民政府和专员公署可以根据所辖各县地方财政的具体情况，对地方公粮加以适当的调度和调整。

同年6月15日，根据中共中央主席毛泽东在中国共产党第七届中央委员会第三次全体会议上提出的关于调整税收，酌量减轻民负的建议，中共中央政治局委员、政务院总理陈云在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议上提出了调整农业税收的措施：第一，只向主要农产物征税，凡有碍发展农业、农村副业和牲畜的杂税，概不征收。第二，为了照顾农村的经济情况，鼓励农民的生产积极性，恰当地减轻农业税并必须按照规定的标准征收，不许提高，也不许降低。第三，农业税应当以通常产量为固定标准，对于农民由于努力耕作而超过通常产量的部分不应当加税，以鼓励农民的生产积极性。第四，农村中的交易税，应当规定一个恰当的起征点，只对比较大量的货物交易征税，对于农民很小数量的交易不应当征税。此后，财政部就此作出了具体规定。

同年9月5日，中央人民政府委员会公布《新解放区农业税暂行条例》，即日起施行。同年9月8日，政务院政务会议通过《关于新解放区征收农业税的指示》。1951年秋，西北、东北和华北大区重新颁发了农业税暂行条例。

为了逐步建立健全农业税制度，政务院、财政部陆续采取了一系列的相关配套措施。例如，1950年9月16日，经政务院财政经济委员会批准，财政部发布《关于农业税土地面积及常年应产量订定标准的规定》。1951年4月30日和7月5日，财政部先后发布《农业税灾歉减免办法（草案）》和《农业税查田定产工作实施纲要》。1952年8月14日，政务院发布《受灾农户农业税减免办法》。

在这一时期，农业税负担的基本政策是全国统一的。但是，具体的征收办法，不仅新解放区与老解放区不同，各个老解放区之间也不相同。

在1950年6月召开的中国共产党第七届中央委员会第三次全体会议上，中共中央主席毛泽东提出了酌量减轻民负的主张。当时曾经计划把全国的公粮征收额在1949年的基础上调减1/4左右。后来，由于抗美援朝战争爆发，国家财政困难，这个减税的计划没有能够完全实现。但是，农民的负担还是比1949年以前有所减轻。

1951年6月21日，政务院发布《关于1951年农业税收工作的指示》，其中将新解放区已经完成土地改革地区的农业税的最高税率和最低税率分别调整为5%（提高了2个百分点）和30%（降低了12个百分点），将农业税附加的最高附加率提高到20%（提高了5个百分点）。

同年8月31日，中共中央发布《关于农业税必须贯彻查田定产依率计征的指示》。

指示中指出：农业税负担中最大的问题，就是各级人民政府没有来得及对土地的数量、质量和每亩地的产量调查清楚，分配任务不得不带有很大的盲目性，因而农民负担畸轻畸重的现象还相当严重。某些地方因为条件不成熟，实行“死任务、活税率”是允许的，但是条件已经成熟的地区则以逐步实行查田定产、依率计征为好。

1952年6月16日，政务院发布《关于1952年农业税收工作的指示》。指示中进一步规定：为了稳定农民负担，使他们安心生产，就必须实行查田定产、依率计征、依法减免。既要确实查清田亩，又要确实核定常年应产量。常年应产量的核定，不能偏高，也不能偏低，力求适合实际。常年应产量在查田定产以后应当固定下来，这样对于奖励农民放手发展生产更为有利。政务院在指示中还作出了取消农业税地方附加的规定（1953年以后恢复征收——笔者注）。

同年11月13日，中共中央发布《关于农业税收问题的指示》。指示中再次强调：农业税收要坚决贯彻执行查田定产、依率计征、依法减免、禁止任何附加的基本方针，既要满足国家和地方建设的需要，又要使农民负担适当和公平合理。

1953年8月11日，中共中央书记处书记、中央政治局委员、政务院总理周恩来在全国财经工作会议上的总结报告中讲到农业税问题的时候，对于农业税查田定产工作和征税工作中的某些偏差提出了批评，并提出在对粮食少征多购的方针下，农业税应当坚决实行“种多少地、应产多少粮食、依率计征、依法减免、增产不增税”的政策，在今后3年内不增加公粮负担。

同年8月28日，政务院发布《关于1953年农业税工作的指示》。指示中规定：必须按照毛泽东主席提出的“发展经济、保障供给”的总方针，根据国家的需要和农业生产发展的具体情况来决定征收公粮的指标，并坚决实行“种多少田地，应产多少粮食，依率计征，依法减免，增产不增税”的公平合理、鼓励增产的税收负担政策。今后3年内，农业税的征收指标应当稳定在1952年的实际征收水平上，不再增加。

1955年10月19日，中共中央批转中共财政部党组报送的《关于两年来农业税工作情况和今后工作意见向中央的报告》。中共中央认为，近两年来的农业税工作执行了中央关于稳定农民负担的方针，对于巩固工农联盟、鼓励农民增产和积累国家建设资金等方面起到了积极的作用。中共财政部党组提出的1956年和1957年把农业税继续稳定在1952年实际征收的水平上的意见是正确的。在征购粮食总数稳定3年不变的基础上，再将征收农业税的数字稳定下来，可以进一步调动农民的生产积极性，并为农业合作化运动的大规模发展创造有利条件。

中共中央主席毛泽东在1956年4月25日发表的《论十大关系》和1957年2月27日发表的《关于正确处理人民内部矛盾的问题》两篇著名重要讲话中提出，要兼顾国家税收、合作社积累和农民个人收入三个方面的关系。他认为，国家要积累，合作社也要积累，但是都不能过多。要尽可能使农民在正常年景下，从增加生产中逐年增加个人收入。他明确地提出，我们准备在几年内，把征粮和购粮的数量大体稳定在八百几十亿斤的水平上。使农业得到发展，使合作社得到巩固，使农村中的一小部分缺粮户不再缺粮，使全体农民达到中农和中农以上的生活水平。

1957年12月20日，中共中央批转中共财政部党组报送的《关于农业税条例（草案）的请示报告》。中共中央指出：中国的农业生产在第二个五年计划期间（1958—1962年）将

有更大的发展,在这个基础上可以适当地增加一点农业税负担,但是不宜增加过多(后来,由于中国的国民经济发展遇到了严重的困难,这个增税的计划没有实现——笔者注)。

在牧业税方面,由于中国的畜牧业主要集中于西部、北部的少数民族地区,牧区地域辽阔,各地解放的时间不一样,牧业生产发展水平不同,民族众多,风俗各异,经营方式、社会情况、自然条件差别很大,制定一套统一的牧业税收制度比较困难。因此,中央人民政府没有就牧业税作出统一的规定,而是授权各有关省的人民政府自行拟定征收办法,报请大区人民政府或者军政委员会核准以后,转报政务院备案。例如,1950年8月28日,西北军政委员会通过《关于西北区各省1950年牧业税征收的决定》,同年新疆和青海2个省分别制定了本省征收牧业税的暂行办法。

1953年8月28日,政务院发布《关于1953年农业税工作的指示》。指示中规定:“少数民族地区的牧业税,应根据奖励繁殖牲畜、改良种畜和改善牧民生活的原则加以研究,适当调整,并使征收办法尽量简化,以与牧区生活相适应。”

三、关税制度的建立

在新中国成立之初,由于没有制定新的全国统一的关税法规,所以,从1949年10月到1951年5月期间,全国各地执行的关税税则是不统一的。在东北、山东等老解放区,执行自定的进口税则。在华东、华北和华南等新解放区,则沿用旧中国海关的进出口税则,并对税率作了适当的修订。这一时期中国关税制度建设的主要任务是:尽快建立起一套统一的、独立自主的、适合中国国情的关税制度。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》中关于“实行对外贸易管制并采用保护贸易政策”的规定,1950年3月7日,中央人民政府政务院公布《关于关税政策和海关工作的决定》。决定中规定:“海关税则,必须保护国家生产,必须保护国内生产产品与外国商品的竞争。”决定中还规定:必须制定中国进出口货物的新的关税税则,并规定了制定新税则的6项基本原则:

1. 国内能大量生产或者暂时不能大量生产但是将来有发展可能的工业品和半制成品,在进口同样的这些商品的时候,关税税率应当高于该项商品的成本与中国同样货品的成本之间的差额,以保护国家民族生产。
2. 对于一切奢侈品和非必需品,制订征更高的关税税率。
3. 对于国内生产很少生产或者不能生产的生产设备器材、工业原料、农业机械、粮食、种籽和肥料等,实行低税率或者免征关税。
4. 一切必需的科学图书和防治农业病虫害等物品,若干国内不能生产的或者国内药品所不能代替的药品的进口,免征或者减征关税。
5. 对进口货物实行两种税率:对于与中国有贸易条约或者协定的国家,实行一般的正常税率,对于与中国没有贸易条约或者协定的国家,实行比一般较高的税率。
6. 为了发展中国的出口货物的生产,对于经由中央人民政府所奖励的一切半制成品和加工原料的出口,只订很低的税率或者免税出口。

决定中还规定:海关总署在新的关税税则实施以前,对于进口货物可以暂时沿用旧中国1948年的进口税则,对于出口货物可以暂时沿用旧中国1934年的出口税则(1945年修订本),但是某些方面必须经过政务院的订正。

1951年4月18日,政务院公布《中华人民共和国暂行海关法》,自同年5月1日起施行。该法的第十一章为《关税的征免》,其中第一百一十三条规定:“进出口货物,应按照中央人民政府颁布的海关税则征收关税。”

根据海关法的规定,1951年5月10日,政务院公布《中华人民共和国海关进出口税则》和《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》,自同年5月16日起施行。这是中国第一部独立自主的关税法规,它统一了中国的关税制度,使之真正成为保护国内生产,反对帝国主义的经济侵略,争取平等地发展对外贸易的工具,并成为国家积累财政资金的一种重要手段。

但是,由于当时特殊的国际、国内环境,即国际上以美国为首的西方各国对中国实行严厉的经济封锁,中国国内实行高度集中的计划经济体制(包括计划、财政、金融、外贸和价格等管理体制),中国的对外经济贸易往来规模很小,其方式也比较简单,所以,这一时期中国关税的主要职能是保护本国的工业化,其经济职能的作用微乎其微,其财政职能的作用也很有限。例如,1950年、1960年和1970年,中国的货物进出口总额分别为11.3亿美元、38.1亿美元和45.9亿美元;同期中国的关税收入分别为3.6亿元(人民币,下同)、6.0亿元和7.0亿元,占全国税收收入的比重分别为7.3%、2.9%和2.5%。

总的来说,从1949年到1957年,中国根据当时多种经济成分、多种分配方式并存的情况,建立了一套以多种税、多次征为特点的复合税制。这套新税制的建立,对于保证国家财政收入,稳定物价和经济,保证革命战争的胜利,实现国家财政经济状况的根本好转,促进国民经济的迅速恢复和发展,以及配合国家对于农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,建立、巩固和发展社会主义经济制度,发挥了重要的作用。

到1957年,中国税制总共设有以下16种税收:即货物税、商品流通税、盐税、工商营业税、关税、利息所得税、城市房地产税、契税、车船使用牌照税、船舶吨税、印花税、屠宰税、文化娱乐税、牲畜交易税、农业税和牧业税。其中,盐税、牲畜交易税、农业税和牧业税没有全国统一的法规,由地方政府按照中央政府规定的征税原则和当地实际情况自行制定具体的征收办法;契税基本上停止征收。

1950年,中国的国内生产总值和税收收入分别为575.5亿元和49.0亿元,1957年分别增加到1068.0亿元和154.9亿元,比1950年分别增长0.9倍和2.2倍,年平均增长率分别为9.2%和17.9%(均按照现价计算,下同);税收收入占国内生产总值的比重从1950年的8.5%上升到1957年的14.5%,提高了6.0个百分点。

从税制结构来看,这一时期货物和劳务税收入是中国税收收入的主要来源,所得税收入占全国税收收入的比重很小,但是,这两类税收收入占全国税收收入的比重均呈迅速上升趋势。1950年,货物和劳务税(包括货物税、盐税、工商营业税和关税)收入为22.6亿元,占全国税收收入的比重为46.1%;所得税(包括工商所得税和利息所得税,下同)收入为1.2亿元,占全国税收收入的比重仅为2.4%。1957年,货物和劳务税(包括货物税、商品流通税、盐税、工商营业税和关税)收入为100.9亿元,占全国税收收入的比重上升到65.1%,比1950年提高19.0个百分点;所得税收入为16.3亿元,占全国税收收入的比重上升到10.5%,比1950年提高8.1个百分点。此外,农业税、牧业税收入从1950年的19.1亿元增加到1957年的29.7亿元,农业税、牧业税收入占全国税收收入的比重则从1950年的39.0%下降到1957年的19.2%,降低19.8个百分点。

同时,由于经济结构和财政制度的变化,主要是由于国营经济的发展和国营企业上缴利润制度的施行,中国的税收收入占财政收入的比重从1950年的75.2%下降到1957年的49.9%,降低25.3个百分点。

第二节 1958年税制改革

新中国建立以后的第二次大规模的税制改革是1958年税制改革。此次税制改革是根据中国生产资料所有制方面的社会主义改造基本完成以后的政治、经济形势的需要实施的。这一时期,“非税论”对于中国税制的影响已经初露端倪,税收在国家政治、经济生活中的地位、作用开始下降。

1955年以后,随着中国生产资料所有制的社会主义改造的逐步推进,中国财政、税务部门开始酝酿新的税制改革。1955年8月召开的五届全国税务会议讨论了税制改革问题。会议提出:苏联的先进税制就是中国税制的发展方向。中国今后的税制将由三个部分组成:一是国营企业缴纳的周转税和非商品业务税(另外缴纳利润提成);二是合作社企业缴纳的周转税,合作社与集体农庄缴纳的所得税;三是居民缴纳的各种税收。在学习苏联(即前苏联,下同)经验的同时,必须充分考虑到中国过渡时期的具体经济条件和阶级关系的特点(即多种经济成分并存,必须发挥国家税收对资本主义利用、限制和改造的作用;国家大,经济情况复杂,地区间、产业间发展极不平衡;价格制度不健全;国营企业成本、利润水平也很不一致,等等),有区别、有条件地逐步推进。因此,今后中国税制建设的方针应当是:学习苏联先进经验,结合中国经济发展、变化的实际情况,在公私区别对待的原则下,积极研究,统一规划,慎重修改,逐步过渡。

这次会议以后,财税部门根据中共中央关于加速社会主义建设和社会主义改造的指示,进一步研究了中国税制改革的问题。

1955年12月30日,中共财政部党组向毛泽东主席和中共中央报送《关于工商税制建设和对国营企业推行周转税等问题的请示报告》。报告中提出:应当根据苏联的经验,结合我国的经济条件和特点,积极推进税制改革。今后两三年内税制建设的初步规划是:一是在两年内对国营企业分批推行周转税。二是对于已经实行全行业合营和推行定息办法的公私合营企业,应当逐步比照国营企业办法征税。三是对合作社企业应当继续改进征税办法,最后过渡到周转税和所得税两种缴纳形式。四是对于已经走上合作化道路的小商小贩,应当在税制上采取相应的措施。五是对尚未实行定息办法的公私合营企业和尚未公私合营的私营工商业征税,应当在现行税制基础上采取修改、补充的办法,不作大的变更。六是个人所得税和遗产税应当在1956年内开征,地方各税也应当积极整理。

后来,上述报告得到了中共中央政治局的原则同意,并由国务院第五办公室转发,征求中央和地方有关方面的意见。

在1956年1—2月间召开的全国财政厅(局)长、税务局长会议上,再次研究了税制改革问题,提出了有计划、有步骤地全面加速推行周转税的方针,计划在一二年内完成这次改革,争取提前完成。

同年7月31日,中共财政部党组在广泛征求各方面意见的基础上向中共中央报送

《对国营企业实行周转税的方案和周转税条例（草案）的请示报告》。报告中提出：周转税可以先在国营企业中推行，公私合营企业、供销合作社和手工业生产合作社可以在有条件的时候参照国营企业缴纳周转税的办法实行，供销合作社经营的农产品采购业务和附设的加工厂也可以实行周转税。

在同年8月召开的全国省、区、市税务局长会议上，根据中国税制的历史条件和社会经济特点，并参考苏联1930年税制改革从简并税种着手的经验，重新研究了税制改革的方针，提出了暂缓推行周转税的意见。关于周转税的做法一致意见是：主要采取简化、合并的办法，尽可能少挤或者不挤利润；对于条件比较好，产值、积累大的产品，也可以按照积累水平分别设计税率。

在1957年2月召开的全国省、区、市税务局长会议上，根据中共中央政治局委员、国务院副总理兼财政部部长李先念的指示和一年多来在税制改革问题上的经验教训，财政部税务总局局长李予昂在上述会议上的讲话中提出了关于下一步税制改革的初步意见：

第一，为了解决税制复杂和税利缴纳比例方面现存的矛盾，并考虑客观方面逐步具备的某些条件，税制改革应当采取“积极简化税制与适当调整税利比例相结合”的方针。简化税制主要是指合并现行的商品流通税、货物税、营业税和印花税，整理税率，简化征收环节和征收手续等三个方面。调整税利比例是指通过调整和设计税率，将工业环节的利润和商业环节退到工业环节的利润，大部分改用税收的形式纳入国家预算。

第二，税制改革必须正确地体现国家的税收政策，充分发挥税收应有的作用。从国民收入分配来说，既要保证社会主义建设所需的资金，又要保证人民生活的逐步改善。从税收作用来说，既要保证国家预算收入，又要有利于企业的经济核算，并要发挥税收对于生产、经营方面奖励先进、策动后进的调节作用。

第三，国家的工商税制应当有主体税种和补充税种。大体上说，可能是工业环节将商品流通税、货物税、营业税和印花税简并为主体税种，对非商品业务的经营活动和零售环节征收的营业税及其他税种是补充税种。

第四，通过调整税利比例，将企业的积累改为以缴纳税收为主、上缴利润为辅的缴纳方式。在设计税率、调整税利比例的时候，要区别对待，但是必须保证税收、利润收入总额不能少于改革以前。

第五，划分企业类型，按照品目排队，采取不同的课征办法，以百分比定率为主的课征制度。同时，可以对国营重工业企业和财务制度很不健全的分散小户分别设计更为简单的缴纳方式。

财政部副部长吴波在上述会议上的讲话中说：根据李先念副总理的指示，这次税制改革要达到两个目的：一是简化税制，二是调整税利比例关系。在做法上要将简化税制与调整税利比例相结合，将调整税利比例与商业退利相结合。企业积累大部分用税收形式拿回，可以保证国家收入的均衡、及时和稳定，促进企业的经济核算，调节企业利润，调节消费。调整税利比例与商业退利结合，有利于集中征收，统一纳税环节，解决厂牌价的矛盾，更好地得到工商部门的配合。关于改革出台的时间，吴波副部长提出，1957年做好准备，争取1958年大部分出台。

1957年6月29日，国务院副总理兼财政部部长李先念在第一届全国人民代表大会第四次会议上所作的关于财政问题的报告中谈到工商税制改革问题时提出：工商税制的主要