

完善我国税制论文集

北京市税务学会编印

完善我国税制论文集

北京市税务学会编印

1987 2

目 录

完善我国税制的设想……完善我国税制课题调研组	(1)
论确立我国税制模式的客观依据……马国强	(13)
如何评价和完善现行税收制度……北京市税务学会	(24)
关于“七五”期间完善税制的指导思想问题 ……杜萌昆	(33)
浅议我国税制结构中的主体税种问题 ……季尚义 张振华	(39)
关于进一步完善流转税制度的思考 ……侯梦蟾 杨秀琴	(60)
怎样逐步扩大增值税的浅见……徐增宏	(72)
谈谈征收产品税的必要性……甘增	(83)
改革现行企业所得税的几点设想……郭亚洪	(92)
关于完善资源税的探讨……高建华	(102)
改革奖金税、工资调节税,配合管理消费基金 ……王诚尧 田宗植 张纪清	(113)
改革建筑税配合调控建设投资 ……左珊 张富珍 王诚尧	(123)
关于征收国营企业资金占用税和健全征管制度的初步设想 ……张 瑜	(130)
关于“七五”期间完善地方税制的设想 ……吉林省税务局 吉林省税务学会	(141)

关于改进税收管理体制的意见	
.....吉林省税务局 吉林省税务学会	(152)
完善税制的步骤和条件.....王庆文 甘增 徐增宏	(162)
“七五”时期的税收模式.....王绍飞	(176)
试论我国税制的目标模式问题.....郭庆旺 吴旭东	(187)
论我国税制改革的目标模式及其实现	
.....张振斌 解学智	(201)
要分步骤和配套地完善我国税制.....胡中流	(214)
论有计划商品经济下我国的税制模式——兼论长	
期、中期、短期税制模式的联系与区分	
.....徐日清 钱玮	(227)
试论我国税收体系中几个重要税种的杠杆作用	
——兼论税种的配合及综合调节	
.....徐日清 杜岩双	(242)
关于搞活经济的几点思考——一次会议上发言记录	
摘要.....徐日清	(261)
对“七五”期间税制改革若干问题的争论...杜萌昆	(268)
关于我国社会主义税制模式研讨会第三次会议纪要	
.....高万聪 苏小玲	(287)

完善我国税制的设想

完善税制课题研究组

党中央提出争取在五年内基本上奠定新型的社会主义经济体制的基础，使我国经济体制进入新轨道，建立起新框架。任务是艰巨的。“七五”是关键时期。完善我国的税制，要以“七五”时期经济发展的总体规划和经济体制改革的目标对税收提出的要求为依据，全面分析现行税制对这种要求的适应程度，然后才能确定完善税制的方向，确立“七五”时期或更长一段时期的税收模式。

(一)

党的十一届三中全会以来，税制改革作为整体经济改革的一个组成部分，经过调查、试点、建制和实施，取得了显著成果。

(一) 经过两步利改税和工商税制改革，恢复、新建了二十多个税种，初步形成了以流转税和所得税为主，其它税种相配合的多税种、多层次、多环节的复合税制体系的新格局，使我国税制初步进入新的轨道。新的税制体系，基本上适应我国公有制为主的多种经济成份、多种经营方式、多种流通渠道并存的局面，有利于经济体制改革和有计划商品经济的发展。

(二) 两步利改税的实施，基本上把国营企业利润上交形式改为上交所得税形式。用法律形式把国家与企业的分配

关系初步固定下来，对实行所有权与经营权分离的形式起了促进作用。为企业成为相对独立的经济实体，进行自主经营、自负盈亏创造了条件，把国家和企业的经济联系基本上纳入商品经济轨道。

（三）利改税和工商税制改革，有利于国家财政收入的稳定增长和财政收支的平衡。为经济体制改革创造了一个比较宽松的环境。

（四）通过改革，使税收在更大的范围内发挥了调节经济的职能作用，不仅在微观调节方面，而且在控制宏观经济运行方面也开始发挥税收机制的作用，引导企业经济活动能够更好地符合宏观经济发展的要求。

新税制体系的建立是建国以来税制建设的重大突破。但从经济改革的整体看：国家与企业的分配关系还未完全理顺，国营大中型企业负担偏重，活力不够；在各种经济成份之间税负不平衡，负担不合理的现象仍然存在；税制整体设计不配套，有些税种设置不够合理，各税种之间的调节作用理应协调一致，但目前存在某些税种的作用相互抵销的现象。因此，税种需要合并、增添、减少；流转税中的产品税征收范围广；在工业环节还大量存在着道道征税、负担不合理的问题，不利于横向经济联合和专业化协作生产的迅速发展；增值税试行面窄，进展缓慢，征收办法复杂。

总起来说，两步利改税和工商税制改革的方向是正确的，步子是稳妥的，现行税制框架是可行的，不需要推倒重来，但是为了适应“七五”时期我国经济发展，还需要在现有框架基础上进一步完善。

完善税制应依据《中共中央关于经济体制改革的决定》和《国民经济和社会发展第七个五年计划》提出的总方针、

总政策，全面进行考虑。完善税制基本指导思想是要从我国以公有制为基础的有计划商品经济的实际出发，按照社会主义基本经济规律的要求，特别是国民经济有计划按比例发展的规律和价值规律的要求，分析现行税制的主要矛盾和问题，处理好税收同经济；税收同价格；暂时和长远；国家、企业、个人三者之间的关系，把我国税制体系安排得更加科学合理，增强税收的作用。完善税制应遵循以下几条原则：

（1）要坚持以搞活企业为中心，运用税收进一步理顺国家与企业的分配关系，增强企业活力，使企业真正成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者。

（2）要创造公平税负和鼓励竞争的经济环境，为进一步发展社会主义的商品市场，逐步完善市场体系，推动横向经济联合，促进经济发展服务。

（3）要配合价格改革，调整税收负担，改善税收管理体制，以便更好地运用税收杠杆调整产业结构、产品结构，加强间接宏观控制，引导各类产业、事业的发展符合国民经济发展的总体要求。符合扬长避短的原则和满足社会需求。

（4）要在兼顾国家、企业、个人三者利益的基础上，保证国家财政收入稳定增长，为整个经济体制改革创造一个较为宽松的环境。

（5）要尽可能地简化税制，简化征收办法，有利于企业的计算交纳和税务部门的征收管理。

（二）

“七五”时期或更长一段时期内继续从以流转税和所得税为主体的复合税制体系来考虑我国税制的完善，比较适应

我国国情。

以流转税和所得税两种税为主体税，其它税种相配合的税收体系，反映了我国以公有制为基础，多种经济形式共同存在，发展有计划的商品经济的客观需要。建国三十六年来，我国的经济发展已有一定基础，但毕竟还属发展中国家，各地经济发展不平衡，生产技术和企业管理水平不高，资源勘探统计和管理工作比较薄弱，商品生产发展不够，经济效益较低。在这种情况下，单纯以产品税、增值税、所得税、资源税，以至资金税任何一种税作为主体税种，无论在税制设计上，还是在实际执行中，都会遇到相当大的困难。理论上说不通，实践上做不到，政策上摆不平。都很难体现税收在保证财政收入，均衡分配和有计划调节经济上的双重功能。目前的实际情况也是如此，流转税占各税总收入的57%，两步利改税后所得税已占35%，在保证财政收入上共同起着重要作用；在调节生产、调节消费、调节收入等各方面也发挥着巨大作用。一切设想都应从实际出发、符合客观需要，才是科学的、可行的。

对社会剩余产品不用流转税形式进行事先扣除，全靠事后征收所得税保证社会共同需要，是不符合我国目前的情况。流转税能够事前对经济结构、生产结构和消费结构起导向作用，有助于整个经济的协调发展，这一点是所得税无法比拟的。所得税只能在利润形成后进行调节。因此，以流转税和所得税相结合为主体的复合税制可以扬长避短、互为补充、发挥各自优势、全面调节企业经济行为，为国家对企业的管理由直接控制为主转向间接控制为主创造条件，有利于加强宏观控制。

“七五”时期，价格要继续改革，但只能稳步进行。所以

作为价格组成部分的流转税只能有机地配合，而不能大幅度调减，更不能退出生产领域，否则必然会引起比价关系和生产结构的剧烈变动，国民经济难以承受。同时，“七五”时期要进一步完善国家与企业的分配关系，由于提高企业经济效益需要逐步发展，不是短时期能大幅度提高的，企业财力扩大又受国家预算承受能力的约束。因而近几年内所得税比重虽然将会逐步升高，但国家与企业总的分配比例目前也不会有较大的变动，这样流转税和所得税比重将逐步趋向平衡，短期内流转税和所得税双主体的复合税制体系仍然不会改变。

(三)

根据“七五”时期经济改革的主要内容来看。完善我国税制的目标主要在以下几方面：

(一) 完善流转税

现行流转税是主体税之一。在组织国家财政收入和服务经济体制改革方面都发挥了积极作用。但流转税也存在一些缺点，主要是产品税道道征税，不利于专业化生产协作，不利于横向经济联合，不利于出口退税。产品税的这种状况是不能持久的。因为在商品经济日益发展的条件下，生产要向专业化协作方面发展，要加强企业间的横向联合，解决条块分割问题，促进政企分开。这就非推行增值税不可。因此，“七五”期间流转税将从以产品税为主逐渐过渡到以增值税为主的结构。这种改革，已是大势所趋。流转税的完善，一是要随价格改革做相应的调整，并保持相对稳定；二是要随有计划商品经济的发展和经济体制改革，流转税要实行相应的政策，促进产业结构和产品结构的调整，解决道道征税的

税负不平问题，以利专业化协作生产的发展。三是改进征收方法和纳税手续，以便利纳税人和有利于税收管理。完善流转税的关键在于扩大实行增值税。这主要因为：一、实行增值税，可以解决道道征税、税负不平问题。使流转环节单位产品税负含量基本相同。二、使企业的税收负担和企业的经营成果紧密挂钩。三、促进企业适应经济结构和经营方式的调整变化。四、有利于出口退税和平衡进出口商品与一般商品的税负。

1. 扩大增值税的设想：①扩大范围。“七五”期间对生产环节全面实行增值税。对商业零售环节可试点。待条件成熟时，再全面推行。在解决增值税与产品税的关系上。我们考虑在全面扩大增值税的同时，对产品税的优点和作用不容忽视。首先它在组织收入方面具有及时和稳定的特点，对企业的生产方向和规模可直接调节，是目前加强宏观控制的有力手段。即使全面实行增值税后，也还要利用产品税对需要特殊调节的产品进行特殊调节。因此，可进行双层次调节，先普遍征一道增值税。然后再对某些产品征一道产品税，发挥其特殊的调节作用，与增值税互为补充，相得益彰。②税目税率设计。一是税目、税率应大大简化，按大类行业设3~5个税率。二是税率应依据行业资金利润率，或资金和工资的综合利润率来设计。三是应按行业中等盈利水平来设计。适当考虑财政的需要。③扣除范围。根据我国实际情况，扣除范围应扩大。可采用生产型扣除形式。④征收方法。按照控制税源、计算明确、简便易行的原则，用扣税法为宜。并采取购进扣除，与企业一定时期成本脱钩，简化手续，便于征收。

2. 扩大增值税应具备的条件及其可行性。应创造具备

如下一些条件，扩大增值税的设想才能实施。一是价格体系基本理顺、合理稳定后，随价而动；二是财政上要有一个宽裕的环境，有一定的承受能力；三是全面设计好扩大增值税方案设想；四是改革现行的企业财务制度和会计核算，建立健全发货票管理制度；五是在实施前要做好宣传。因增值税是一个新的税种，人们对此尚缺乏必要的认识，必须从各方面加以宣传，否则很难理解，或是把它简单看成形式上的变化。同时，要搞好税务系统干部、企业财会人员、供销人员的培训工作。这样，根据经济情况设计出来的增值税方案才是可行的。才能收到好的效果。一九五三年修正税制的仓促出台的历史教训值得借鉴。

3. 扩大增值税的步骤：扩大增值税应采取积极的态度，有准备、有步骤的进行。不能再一个行业，一个产品地采取把应交产品税综合为增值税率的办法逐步扩大。这样做的结果，很可能要进行二次改革，使我们的完善工作处于被动，事倍功半。而应在明后两年内做好准备，全面铺开。具体可分三步进行。一、做好准备，包括上述各项条件。其中设计一套比较规范化的方案是准备工作的中心。二、看好时机，全面铺开。即待价格体系基本理顺，并相对稳定下来，国家财政上要有一个相对宽裕的环境。首先在工业环节全面铺开。在未全面铺开之前，现在已实行增值税的行业和产品暂维持现状，不做修补，也不再扩大。在全面铺开实行增值税之后，再对号入座，达到全面规范化。对联合企业可采取其他减免税的办法给予优惠，以资鼓励。三、“七五”后期，根据我国经济发展的形势，如果条件允许的话，再研究伸向商业零售环节征收增值税的问题。

4. 工商统一税要尽快取消。国内企业和外资企业在流

转税方面应尽快实行统一的一套税法，为更好地利用外资，引进先进技术，发展对外经济技术合作创造条件。

（二）完善所得税

现行所得税也是主体税种之一。它在积累资金、调节收入分配、搞活企业，正确处理国家、企业、个人三方面关系方面以及调节投资方向上，均可发挥积极作用。但目前还存在很多矛盾和缺陷。主要是：税种复杂，特别是对国营企业征收所得税，在某种程度上，仍保留上交利润的残余，使利改税不能彻底，在一定程度上抵销了税收的调节作用，“七五”时期要下大力量完善所得税，进一步处理好国家、企业、个人三者之间的分配关系。

1. 合并税种、统一税法。现行所得税法多种并立，不仅税制复杂，而且负担不平衡，不利于企业在同一水平上开展竞争。我们考虑，把现行国营企业所得税法、集体企业所得税法统一为企业所得税法。其次，有条件时再把涉外的两个所得税法简并为一个税法，并相应地调整税负，适当照顾到国际间税负水平。再者城乡个体工商业户所得税法目前暂不宜合并在国内企业所得税法中，以利于调节经营收入，平衡城乡负担。此外，为了调节城乡居民个人收入，应开征个人收入调节税。

2. 税率。把目前大中型企业的比例税率改为超额累进税率，与集体企业一律按照所得额多少划分档次，但级距要适当增加，累进幅度要缓进，根据经济改革的总体目标来看，不宜把累进税率提得过高，一般以不超过60%为宜。税法制定后，依率计征。对企业发生挤让过多的问题，采取减免或对企业实行国家、企业投资分红的办法解决。

3. 所得税列支标准由国家统一制定，并统一管理权、

减免权，保证国家收入不受侵犯。同时，配合其它手段整顿各种不适当的提留、集资、摊派，减轻企业额外负担，增强企业自我积累、自我改造、自我发展的能力。

4. 取消调节税。在“七五”时期，一面采取通过减征，降低调节税税负办法，增强大中型企业活力；一面通过调整流转税税率，加速几个地方税出台等办法，缩短调节税的消亡过程。

5. 改“税前还贷”为“税后还贷”。“税前还贷”不利于控制投资规模，对稳定财政收入也不利。建议取消以税还贷制度。企业必需的技措贷款，由财政渠道解决，或通过减免税的办法解决。考虑到目前企业留利低，还款困难的实际情况，老贷可继续在税前归还。

6. 目前我国大多数职工收入水平不高，征管落后，因此，在制定个人收入调节税时，征收面宜窄不宜宽，税率宜低不宜高，累进级距宜小不宜大。

（三）扩大资源税征收范围。

资源税是调节企业由于开采条件不同等客观因素所形成的级差收入。目前资源税征收范围很小，只限于原油、天然气、煤炭三项产品，不能更好地发挥资源税应有的作用，同时按销售利润率采取超率累进的办法不利调动开采企业的积极性，计税手续复杂。“七五”期间应适当扩大资源税征收范围，但仍成不了主体税种。在价格改革后，随着一部分矿产品价格理顺，具备开征资源税条件，资源税征收范围可扩大到金属矿产品和非金属矿产品。在价格全面稳定的情况下，对产品单一的天然气、原油、煤等可考虑采用从量定额征收，以解决按销售利润率计税办法存在的矛盾。

（四）完善特定目的税，更好的为实现国家特定政策服

务。

1. 合并奖金税和工资调节税，改进征收办法。现行奖金税和工资调节税的开征，在控制企业对奖金、工资的发放，调节企业之间工资分配关系，从宏观上控制消费基金过快增长等方面起到一定作用。但目前对企业征收奖金税和工资调节税还处在起步阶段，随着经济体制改革的不断深入，职工工资制度的全面改革，从有利于生产经营和兼顾税收两个职能的原则出发：（1）将国营企业工资调节税、国营企业奖金税、集体企业奖金税、事业单位奖金税合并为工资奖金调节税，面向全国，统一立法，原则一个，但应区别不同情况，适用不同办法。（2）实行差别起征点和差别税率，对不同经济成分，对事业单位和企业单位起征点应有所区别，对急需发展的企业和经济效益高的企业起征点适当放宽，以适应经济情况的复杂性和多样性，调动企业职工的积极性。适当增加奖金税税率级次，从现有三级改为六级合理设计税率，适当缓和累进过急造成的矛盾。（3）改变计税依据，采取定额扣除办法，发放奖金在规定限额以上部分，实行超额累进征收方法以平衡税收负担。（4）奖金税应按企事业单位确定征免，不宜以工人或工种划分征免，有利于征收管理。

2. 修订、完善建筑税。征收建筑税的目的是限制预算外资金搞基本建设，从宏观上控制积累资金增长过快，保证国家重点建设，现行建筑税不分行业、生产和非生产，不论投资规模，一律按10%征税，不尽合理，起不到限制作用，不利于引导投资方向，调整产业结构。为了进一步发挥建筑税调节企业投资活动的积极作用，首先要提高税率，并把现行统一税率改为按投资项目、投资规模分档设计税率。对不

同项目区别对待。其次，为了限制投资规模，引导投资方向，建议把建筑税改名为固定资产投资税。

3. 城市维护建设税应当改进。现行城市维护建设税按税计税，加重了生产高税产品企业的负担，失去对受益者普遍平等征税的原则，使城市维护建设事业仍无合理的资金来源。为做到合理负担，城市维护建设税征税对象应普遍，税负要平等合理，不按“三税”税额征收，改按行业，分城市、县镇、乡村设计税率，依据企业销售收入征税。

4. 烧油特别税应考虑停征。开征烧油特别税的目的是限制工业企业烧用原油、重油，促进企业以煤代油，增加原油出口，换取外汇。采用这种特别措施，对促进工业企业节约用油，起到一定作用。目前，有些烧油工业企业能够改为以煤代油的，基本上都改为烧煤了。烧油特别税已基本失去了它的作用。基于这种情况，我们考虑，从调价和提高产品税税率上限制工业企业用油，或采取行政手段加以限制，不再采用税收手段限制。此外，建议把具有税收性质的能源交通重点建设基金改为预算外资金调节税。

（五）完善财产税。

第二步利改税和工商税制改革时，已制定了房产税条例、土地使用税条例、车船使用税条例，但现在尚未开征，应尽快开征这三种税。并建议研究开征遗产税、赠予税和社会保险税。

按照上述设想，完善以流转税和所得税为主体税种和其它辅助税种相配合的税收体系，深入到生产、流通、分配、消费等环节，形成对收入形成、利润形成、基金使用、个人收入四个层次的调节。总的趋势是，流转税比重将由50%以上调减为略少于50%，所得税比重将由目前35%上升到40%

左右，这两大主体税种比重达到90%上下，形成一个较为完备的以主体税种为主的多层次的复合税收体系。

完善我国税制涉及到认识、理论、政策、条件到具体规定等一系列基本建设问题。按照“七五”计划的目标和经济体制改革总体规划的要求，对现行税制不需要做转向的改革。但要在原基础上积极稳妥，有计划有步骤地完善。今年要继续巩固、消化、补充、改善已有的措施，明后年要做好完善税制的各项准备工作；与价格体系改革、财政改革互相配套，形成一个系统工程，共同发挥作用。随着税制体系的完善和实施，税收管理体制，稽征管理工作，税务机构的设置，干部的素质，征纳双方的法制观念等问题，都必须在“七五”时期有计划、有步骤地进行研究解决，以适应新的税制体系的实施。

执笔人：高万聪

论确立我国税制模式的客观依据

马国强

税制模式是一个国家诸种税收之间相互关系的基本形式。它包括税种的分布及各种税之间的关系两部分内容。前者构成税制模式的基础，后者构成税制模式的核心。所谓税制模式，就是这两部分内容的有机统一。

一个国家税制模式的确立，总要受两方面因素的制约：一是税收所担负的基本任务，二是与税收有关的社会经济情况。其中，税收所担负的基本任务是国家确立税制模式的主观动因，与税收有关的社会经济情况是国家确立税制模式的客观依据。一般说来，税收所担负的基本任务是相对稳定的。从古到今，无论在何种社会形态下，税收都是国家取得财政收入的主要手段。并且在商品经济条件下，税收又同时都是国家调节社会经济活动的重要杠杆。但是，在不同社会形态下，社会经济情况却是不同的。与此相适应，各国的税收制度也呈现出不同的模式或类型。因而，从根本上说，税制模式是由社会经济情况决定的。我们要探讨税制模式问题，以期通过税制改革确立适合我国国情的税制模式，必须对决定税制模式的社会经济条件即税制模式的客观依据有一个明确的认识。本文拟对这一问题进行一些粗浅的探讨。

一、由生产发展水平所决定的国民经济结构制约着税制模式的基础

税收是一个分配范畴。无论从取得财政收入来说，还是