

新中国税制演变

北京经济学院财政金融教研室

天津人民出版社

461651

试 用 教 材

新中国税制演变

(一九四九年至一九七九年)

北京经济学院财政金融教研室编

天 津 人 民 出 版 社

新中国税制演变

北京经济学院财政金融教研室

*

天津人民出版社出版

(天津市赤峰道124号)

天津新华印刷二厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

850×1168毫米 32开本 8.875 印张 194 千字

1985年6月第1版 1985年6月第1次印刷

印数：1—5,840

统一书号：4072·82

定 价：1.55元

编写说明

为适应财政（税收）专业教学和科研的需要，我们编写了《新中国税制演变》，予以出版。

本书由甘增、刘镜涛、张燕飞、徐增宏等同志共同编写，徐增宏同志担任总纂，侯作相同志参加了部分史料的收集工作。本书最后由宋汝纪同志审查修改定稿。

本书在编写过程中得到了财政部税务总局、北京市税务局、天津市财政局等有关单位的大力支持和帮助，我们在此谨表谢意。

由于我们的水平有限，加以编写的时间仓促，错误缺点在所难免，敬希批评指正，以便今后修改提高。

北京经济学院财会系财政金融教研室

一九八四年九月

目 录

第一篇 新中国税制的建立和发展

(一九四九年至一九七九年)

引 言

第一章 国民经济恢复时期的税制

(一九四九年至一九五二年)

- 第一节 解放初期开展人民税收工作 (3)
- 第二节 统一全国税政, 建立新税制 (6)
- 第三节 调整税收 (10)
- 第四节 完善和贯彻新税制 (15)

第二章 社会主义改造时期的税制

(一九五三年至一九五六年)

- 第一节 修正税制和试行商品流通税 (19)
- 第二节 为配合社会主义改造在税制上所采取的措施 (23)
- 第三节 社会主义改造高潮中在征税上采取的措施 (26)

第三章 开始全面建设社会主义时期的税制

(一九五七年至一九六六年四月)

- 第一节 税制改革的研究和准备 (31)
- 第二节 “大跃进”时税制的改革 (33)
- 第三节 调整负担和改进税制 (39)

第四章 “文化大革命”到历史的伟大转折时期的税制

(一九六六年五月至一九七九年)

- 第一节 “文化大革命”使税务工作受到严重损害 (47)
- 第二节 全面试行工商税 (50)
- 第三节 历史的伟大转折, 税收工作的拨乱反正 (54)
- 第四节 新时期改革税制的必要性 (58)

第二篇 工商各税

第五章 货物税、棉纱统销税

- 第一节 货物税的建立和调整 (60)
- 第二节 货物税的基本规定 (65)
- 第三节 货物税的若干修订 (74)
- 第四节 社会主义改造中货物税的改进 (76)
- 第五节 棉纱统销税的开征与停征 (82)

第六章 工商业税

- 第一节 工商业税的建立、修正和基本原则 (84)
- 第二节 工商业税的基本规定 (89)
- 第三节 营业税的主要规定及其演变 (93)
- 第四节 所得税的主要规定及其演变 (98)
- 第五节 临时商业税的主要规定及其演变 (102)
- 第六节 摊贩业税的主要规定及其演变 (107)

第七章 商品流通税

- 第一节 商品流通税的建立 (111)
- 第二节 商品流通税的基本规定 (113)
- 第三节 商品流通税试行后的调整和补充 (119)

第八章 工商统一税

- 第一节 工商统一税的建立 (124)

第二节	工商统一税的基本规定	(126)
第三节	工商统一税试行后的修订和补充	(134)
第九章 工商所得税		
第一节	工商所得税的形成和调整	(138)
第二节	工商所得税调整后的基本规定	(141)
第十章 工商税		
第一节	工商税的形成	(147)
第二节	工商税的基本规定	(151)
第三节	工商税全面试行后所采取的若干政策措施	(157)
第十一章 盐税		
第一节	盐税的建立	(161)
第二节	盐税的基本规定	(163)
第三节	盐税的减免规定	(167)
第四节	私盐查缉办法及其改进	(173)

第三篇 关税、农（牧）业税

第十二章 关税		
第一节	关税的建立	(175)
第二节	关税的基本规定	(178)
第三节	关税制度的修订和变化	(183)
第四节	船舶吨税	(188)
第十三章 农（牧）业税		
第一节	农业税的建立	(191)
第二节	全国统一的农业税制的制定和施行	(200)
第三节	全国农业税制统一后，税负的调整	(206)
第四节	牧业税	(209)

第四篇 地方税及其他各税

第十四章 地方各税

- 第一节 地方税的性质及其发展变化(213)
- 第二节 印花税(215)
- 第三节 利息所得税(220)
- 第四节 特种消费行为税、文化娱乐税(223)
- 第五节 城市房地产税(229)
- 第六节 车船使用牌照税(238)
- 第七节 屠宰税(245)
- 第八节 交易税、牲畜交易税(251)
- 第九节 集市交易税(254)

第十五章 其他各税

- 第一节 薪给报酬所得税(258)
- 第二节 遗产税(259)
- 第三节 契税(260)

第十六章 农村税收

- 第一节 农村工商税征收办法的制定(263)
- 第二节 农村工商税征收办法的改进(265)

第 一 篇

新中国税制的建立和发展

(一九四九年至一九七九年)

引 言

税制是税收制度的简称，包括国家各种税收法令和征收管理办法。它是贯彻税收政策、发挥税收作用的重要保证，是征税、纳税的法律依据和工作规程。

建国以来，从一九四九年到一九七九年这三十多年来的历史阶段，我国的税收制度经历了一个建立和发展的过程。这一过程大体可分为四个时期。第一个时期是国民经济恢复时期，主要是统一全国税政，建立新税制。第二个时期是社会主义改造时期。随着恢复国民经济任务的胜利实现，为了适应发展国民经济第一个五年计划的要求，在一九五三年进行第一次的税制改革，试行了商品流通税。第三个时期是开始全面建设社会主义时期。随着生产资料私有制的社会主义改造基本完成，社会主义经济占了绝对优势，为了适应这一新的情况，在一九五八年对工商税制进行第二次重大改革，把原来的商品流通税、货物税、营业税、印花税等四种税合并，试行了工商统一税，

并统一了全国农业税制。第四个时期是从“文化大革命”到社会主义建设新时期开始的这一时期。在“文化大革命”时期，提出“要改革上层建筑，改革不合理的规章制度”，因此、要求对工商税制作进一步改革，乃于一九七三年全面试行了工商税。这是所谓第三次的税制改革。简要地回顾建国三十多年来税制建设的历史，总结经验教训，这对于了解过去，指导现实和研究今后税制的改革，都具有重要的意义。

第一章 国民经济恢复时期的税制

(一九四九年——一九五二年)

第一节 解放初期开展人民税收工作

一九四九年中华人民共和国的成立，开创了人民税收的新时代。

在全国解放前，老解放区的财政收入主要来自农民缴纳的农业税。我们常说靠“小米加步枪”打败了日本帝国主义和国民党反动派，这个“小米”主要是依靠老区农民群众缴纳的公粮。全国解放后，特别是大城市解放后，税收不应再全部由老区农民来负担了。新区的城市工商业者也应积极履行纳税义务，这样才能平衡城乡负担。所以在解放初期进行了必要的征收工作。

一、接管旧机构，暂时沿用旧税法

税收是以法的形式存在的，要征哪几种税，征多少税，必须有税法为依据。当革命形势由农村包围城市转入了由城市领导乡村的时候，还没有来得及在城市中建立比较完整的一套征税制度和办法。为了避免城市解放初期税收工作的混乱与停顿、党中央曾指示各地，在已解放的城市，除苛杂及反动名目的税捐（如“防共”特捐、城防捐、兵役捐等）应立即取消外，可暂用旧税法征收，然后逐步进行整理。

根据党中央的指示，各新解放的城市、县镇人民政府立即接管了旧的税务机构，成立了省、市、县各级税务局，将旧的各种征税机构所分管的各税，统一由一个机构征收管理。财政局仍单独设置，主管粮食、财政支出和农业税及其他预算收入。与此同时，各地人民政府还接管和改造了旧海关和旧盐务机构。各地人民政府随即对过去征收的各种税捐进行清理。按照废除苛捐杂税的原则，确定了取舍。对暂时沿用部分，则以当地人民政府的名义公布施行。由于当时是由地方政府自行确定沿用哪些旧税法，所以各地区保留征收的税种和征收方法虽基本相同，但也存在着一些区别。例如：北京市解放前国民党政府的正税和各种苛杂达五十八种，经过清理取舍，保留了二十一个税种，暂按原税率征收，并统一制定了《北京市税收暂行办法》，以北京市人民政府名义于一九四九年三月一日公布施行。保留的二十一个税种是：所得税（包括营利事业所得税、技艺报酬所得税、定额薪资所得税、存款利息所得税、财产租赁所得税和一时所得税），特种营业税，综合所得税，遗产税，印花税，货物税，矿产税、营业税，契税，营业牌照税，使用牌照税，牙行^①收益税，屠宰税，筵席税，娱乐税、地价税，房捐，旅栈教育捐，汽车季捐，邮车养路费，冷食税。但实际上有的税种还需慎重研究并未开征，如遗产税、综合所得税、牙行收益税、以及所得税中的财产租赁所得税、技艺报酬所得税等。有的税种因重复或征收条件不具备，只征收一段时间就停止征收，如营业牌照税、汽车季捐，以及所得税中的薪资所得税等。另外，有的税种曾与其它税种合并征收，如特种营业

① 凡设立行号处于供求之间，代客买卖货物，以抽取用费者，谓之牙行。在中国从事牙行业者，必须先向官方领取执照，每年按执照纳税，谓之牙税。

税合并并在营业税中征收。

二、征税重点和征收方法

各地在暂时沿用旧税法进行的征收工作中，都抓注重点税源，采取适合当时情况的简便易行的征收方法组织征收。在抓重点税源方面，主要是抓主要税种，如印花税、交易税、货物税、营业税、营利事业所得税（相当于现在的工商所得税）、一时所得税（相当于后来的临时商业税）、屠宰税、筵席税和娱乐税等。这些税种基本上是对私营工商企业征收或由它们代征，征收对象是流转额和收益额。而且这些税种具有征收范围广、税源大的特点，对于保证完成税收任务能起决定作用。在征收方法上，有的税采取驻征，如货物税、屠宰税；有的税采取代征，如筵席税、娱乐税；另外，还对车站、码头、卡口设立税务所或驻征组，对进出境货物，采取查验征收方法。对于营业税和营利事业所得税，因当时采取查帐核实、依率计征的条件不具备，一般按行业分配征收任务，按企业规模大小、收入多少、利润高低等，划类分等，民主评定应纳税额。营业税按季征收，所得税按半年征收一次，也有将营业税和所得税分项计算、同时征收的。

解放初期，农业税在国家预算收入中占有重要地位，并且可以通过征收实物，掌握粮食。当时国家需要的粮食有二分之一以上，要靠征收农业税取得。对于农业税的征收，当时分别新、老解放区采取两套征收方法。老区的农业税、按各大行政区原先制定的农业税条例和受灾减免办法征收。对新区的农业税则由各地本着简化税制合理负担的原则，废除旧田赋的不合理制度，采取简易合理的办法组织征收，以保证支前任务的迫切需要。由于新区尚未进行土地改革或减租减息，农业税一律

实行累进计征。

实践证明，在解放初期，人民政权按照“暂时沿用旧税法，部分废除，在征收中逐步整理”的原则，及时开展了城市税收工作，这是必要的、正确的。它适应了纳税人的原有习惯，保证了财政上的需要，有利于恢复生产、稳定市场、安定民生和平衡城乡负担。从城市私营工商企业的负担看，由于取消了苛捐杂税，贯彻了合理负担，与解放前应当缴纳的税款比较，一般是减轻了。但也有一部分私营工商业者叫喊税重。主要是由于解放前的工商企业，一般都设有真假两套帐，按假帐申报纳税，比应纳税款要少得多。那时有所谓“三三制”之说，即工商企业漏税三分之一，征收人员贪污中饱三分之一，政府收税三分之一。解放后情况不同了，偷税漏税要受到处罚，所以有些工商业者感觉税负加重。另外，当时有的税采取民主评议、分配任务的方法征收，也出现过某些负担不合理的现象。

第二节 统一全国税政，建立新税制

解放初期，新解放区暂时沿用旧税法征税，老解放区仍继续沿用各革命根据地自己单独制定的税收制度，只能是临时性措施。从全国情况来看，不仅新、老解放区之间实行的税制不同，即新、老解放区各地区之间的征税办法也不完全一致。如麦粉税率，东北为8%，华北、华东为25%；卷烟税率，东北为60%，华北为10%，华东为40%；烟叶在华北不征税，而华东、中南都征税；铁、铅、石棉等产品，在东北不征税，而在华北都征税。此外，各地区间计税价格、征收方法也不一样。

这在当时各地处于分散的局面下，是不可避免的。但在全国统一后，这种情况则与新的形势不相适应。为了平衡财政收支、稳定金融物价、恢复和发展国民经济，都需要加强税收管理，保证税收工作的顺利进行。这就要求制定与执行全国统一的税法，建立一套适合我国国情的全国统一的新税制。

一、《全国税政实施要则》的公布

一九四九年十月一日中华人民共和国成立。同年十一月中央人民政府财政部在北京召开了建国后首届全国税务会议。会议的中心任务是：统一全国税政、建立新税制、结束暂时沿用的旧税法和税政不统一的局面。会议根据《共同纲领》第四十条的规定：“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”，总结了前一阶段税收工作，拟定了《全国税政实施要则》和《全国各级税务机关暂行组织规程》，于一九五〇年一月二十七日由政务院公布施行。

《全国税政实施要则》是当时统一全国税政、建立新税制的纲领性文件。它的公布施行是全国税政统一、新税制建立的标志。《全国税政实施要则》的主要内容如下：

（一）确定以实行合理负担、适当平衡城乡税负、解决农民负担超过工商业者负担问题，作为增强税务工作、建立统一税收制度的指导原则。

（二）根据五种经济并存、私营工商业大量存在的情况，决定实行多种税多次征的复合税制。除农业税外共设计了中央和地方十四个税种，即货物税、工商业税、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、使用牌照税等。对

一个企业要征收若干种税，在生产、批发、零售各个环节，环环征税。

(三) 规定了税收立法的权限。——凡属全国性的税收条例法令，统由中央人民政府政务院制定并颁布实施，各地必须切实遵照执行，不得自行修改或变更。凡属全国性的各种税收条例之施行细则，由中央税务机关统一制定、经财政部批准实行。各大区税务管理局得根据中央颁布的税法原则精神，制定征收办法，报大行政区财政部批准施行。凡属地方性税收之立法，属于县范围者，报省人民政府转报大行政区人民政府或军政委员会核准，并报中央备案；属于省（市）范围者，报大行政区人民政府或军政委员会转报中央核准。

(四) 规定公营（即国营）企业和合作社一律照章纳税。外侨及其所经营的企业，必须遵守中华人民共和国法令照章纳税。

(五) 明确全国各级税务机关受上级局与同级政府的双重领导，税务局长得参加同级政府的政务会议。

(六) 规定各级税务机关应该建立会计、统计、票照、报解、稽查、奖惩、学习、会议以及请示报告等几项重要制度。

二、逐步建立新税制

首届全国税务会议后，一九五〇年一月三十日，政务院公布了《货物税暂行条例》和《工商业税暂行条例》两个主要税法。同年三月公布了《公营企业交纳工商业税暂行办法》。四、五月间财政部制发了印花税、利息所得税^①、特种消费行为税、使

^① 《全国税政实施要则》原定为存款利息所得税于1950年5月制发暂行条例草案时改为利息所得税。

用牌照税^①、屠宰税、房产税和地产税^②等七个暂行条例的草案，给各地参考试行。六月公布施行了《契税暂行条例》。交易税暂由各地自定办法征收。遗产税和薪给报酬所得税确定暂缓开征。一九五〇年一月召开了首届全国盐务工作会议，作出了《关于全国盐务工作的决定》，由政务院于同年一月二十日通令全国各地执行。这个《决定》对盐税的征收原则、盐税税额和缉私管理等重要问题，都作出详细规定。因此，它是盐税的基本法规。盐税的征收管理，仍确定由盐务管理机构负责。一九五〇年一月二十七日，政务院通过了《关于关税政策和海关工作的决定》，并公布实施。这个《决定》是指导关税征收工作和海关工作的纲领性文件。它申明国家实行对外贸易统制和关税保护政策；规定关税的六项基本原则；准许在新海关税则未制定前，暂时沿用旧税法，但对其中某些方面须经政务院修正。《决定》还批准了《中央人民政府海关总署组织条例》，解除了旧海关遗留下来的不属于海关范围内的职责，如将管理港口河道等职责移交有关部门负责。

首届全国税务会议统一全国税政后，各地根据《全国各级税务机关暂行组织规程》，积极建立和健全了各级税务机构。为了从组织上保证税收工作的加强，充分发挥税收的作用，一九五〇年三月政务院通过《关于统一国家财政经济工作的决定》，要求“全国各大城市及各县的人民政府必须委任最好的干部担任税务局长”。根据中央指示，各地都选派得力干部担任各级税

① 于1950年4月制发暂行条例草案时，仍按《全国税政实施要则》原定的税名未变，在1951年9月公布施行暂行条例时，改名为车船使用牌照税。

② 《全国税政实施要则》原定为房产税和地产税两个税种，于1950年7月调整税收时合并为一种税，后于1951年8月公布施行暂行条例时，改名为城市房地产税。