

中国财税改革和财税法制建设 40年回顾与展望

俞光远 著



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

谨以此书献给中国改革开放40周年

中国财税改革和财税法制建设 40年回顾与展望

俞光远 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国财税改革和财税法制建设 40 年回顾与展望 / 俞光远著. -- 北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2863 - 2

I. ①中… II. ①俞… III. ①财税—财政改革—研究—中国—1978—2018②财税—财政法—研究—中国—1978—2018 IV. ①F812.2②D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 256362 号

中国财税改革和财税法制建设 40 年回顾与展望
ZHONGGUO CAISHUI GAIGE HE CAISHUI FAZHI
JIANSHE 40 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

俞光远 著

策划编辑 沈小英
责任编辑 沈小英 毛镜澄
装帧设计 贾丹丹

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 李景美

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经法治出版社

开本 A5

印张 12.625

字数 330 千

版本 2018 年 12 月第 1 版

印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2863 - 2

定价:80.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



俞光远

上海市人，我国著名财税学和财税法学专家，中国法学会财税法学研究会顾问，曾连任三届中国法学会财税法学研究会副会长。长期从事财税政策理论研究和财税法制建设工作。1968年毕业于北京第二外国语学院，曾于1985年在国际货币基金学院财政统计班进修，1987～1989年在墨西哥国立自治大学研究生部及墨西哥州立大学经济研究所进修和研究财经管理，先后任财政部财政科研所研究室副主任、全国人大财经委员会办公室财务处长、全国人大常委会预算工委法案室主任。在国内外发表重要财经论文300多篇，编著出版《企业理财学》《税收征管法实用指南》《常用财经法律法规全书》《个人所得税法实用手册》《新编个人所得税法实用指南》《反洗钱立法的理论和实践》《反洗钱法实用手册》《反洗钱法释义》《企业所得税制改革和立法实用指南》《企业所得税法辅导读本》《企业所得税法释义》《中国财税改革和财税法制建设30年回顾与展望》等10多部著作，合作编著《审查监督预算实用手册》《审计法释义》《建筑法释义》等多部著作。还应邀给许多省市人大常委会、财经委和全国人大北戴河培训班分别作有关财税报告和法治讲座100多场，其有关业绩被编入《中国专家大字典》和《二十一世纪杰出专家》之中。

序

改革开放 40 年来,我国的财税体制改革和财税法制建设取得了举世瞩目的巨大成就。回顾我国走过的光辉历程,总结过去的基本经验,对于我们承前启后,振奋精神,开创未来,坚持中国特色社会主义道路,发展社会主义市场经济,发展社会主义民主,健全社会主义法治,把我国建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国,实现中华民族伟大复兴,都有特别重要的意义。

俞光远同志长期从事财税政策研究、财税监督和财税法制建设,从 1978 年开始,先在财政部研究所从事 13 年财税政策理论研究,后在全国人大财经委和全国人大常委会预算工作委员会从事 17 年财税监督和财税法制建设,是 40 年来财税改革和财税法制建设的亲历者、参与者,有丰富的理论知识和实践经验。俞光远同志说,这本新作,是他对 40 年来财税改革和法制建设的系统回顾、经验总结和展望建议。为此,他呕心沥血,付出了大量辛劳,期待为我国的财税改革和法制建设做出自己的

贡献。

中国特色社会主义进入新时代,财税体制已经进入全面深化改革的新阶段。俞光远同志提出,这个阶段的主要特点是:在初步实现“财政公共化”的基础上,与全面深化改革进程相伴随,我国财税体制改革进入了财政现代化的新阶段——建立现代财政制度,进而推进国家治理体系和治理能力现代化。我相信,俞光远同志对新阶段深化财税改革和法治建设的分析展望和有益探索,对于全面深化财税改革,加快现代财政制度建设有一定的借鉴意义。

俞光远同志是我的老领导,也是老同事。我刚刚出差回来,他就让我立即写几句话,并告诉我,在中国法学会财税法学研究会刘剑文会长的支持和帮助下,法律出版社已经排出清样,现在正在评审,快要出书了。据俞光远同志介绍,全书分为四编。第一编:财税改革和法制建设 40 年的光辉历程;第二编:财税改革和法制建设 40 年的主要成就和经验启示;第三编:对深化财税改革和法制建设的展望和建议;第四编:财税立法和财税监督重大专题研究。我认为,这本书是俞光远同志对改革开放 40 周年的一种纪念。我也期待,这本书能为广大财税及其法律工作者和广大读者提供有关财税改革和财税法制建设的有益启示。

刘修文*

2018 年 9 月 19 日

* 全国人大常委会预算工作委员会副主任。

前 言

财税制度,涵盖一个国家财税法律法规、财税管理体制和财税征收管理制度,是国家经济基本制度的重要组成部分,又是宏观调控经济的主要手段。财税体制改革是我国经济体制改革的突破口和重要组成部分。改革开放 40 年来,我国的财税体制改革和财税法制建设取得了举世瞩目的巨大成就。财税制度改革大致经历了五个发展阶段:

一是财税改革的探索突破时期:即有计划的商品经济时期(1978 ~ 1993 年),对旧的财税体制进行调整和改革,以财税改革作为经济改革突破口,打破高度集中的传统体制,这个阶段的主要特点是:以向企业减税让利、向地方放权为起点,通过放权让利,引用物质利益原则来激发各方面发展经济的积极性。

二是财税改革的攻坚创新时期:即向社会主义市场经济体制转轨时期(1994 ~ 1999 年)进行的财税改革,这个阶段的主要特点是:按照建设社会主义市场经济体制的要求进行全面的财税体制改革,

在充分发挥市场配置资源基础性功能的基础上,建立健全财税宏观调控机制,发挥财税宏观调控的重要作用。

三是财税改革的调整完善时期:即构建社会主义公共财政框架时期(2000~2007年)进行的财税改革,这个阶段的主要特点是:在市场经济条件下调整政府与市场的关系、政府与民众的关系,转变政府职能,重心转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,增强财政的公共服务能力和社会保障功能,优化公共资源配置。

四是财税改革逐步完善时期:即构建社会主义和谐财税时期(2008~2013年)。这个阶段的主要特点是:围绕构建和谐社会,深化财税制度改革,加快财税法制体系建设,确保到2010年建成社会主义法律体系,推进依法理财、依法治税。

五是财税改革全面深化时期:即全面加快财税法治建设时期(2014~2018年)。这个阶段的主要特点是:全面财税改革促进全面财税法制建设,进而推进全面依法治国,促进国家治理能力和治理水平的现代化。

回顾我国走过的光辉历程,总结过去的基本经验,对于我们承前启后,振奋精神,开创未来,坚持中国特色的社会主义道路,发展社会主义市场经济,加快构建和谐社会,有着特别重要的意义。本书系统回顾了40年来我国财税体制改革和财税法制建设,展望下个阶段的财税改革和法治建设,并提出了建议。全书分为四篇。第一编:财税改革和法制建设40年的光辉历程;第二编:财税改革和法制建设40年的主要成就和经验启示;第三编:对深化财税改革和法制建设的展望和建议;第四编:财税立法和财税监督重大专题研究。

本书写作力求论述内容全面系统,引用资料翔实准确,结构安排科学合理,力求融实用性、知识性、科学性、法律性于一体,使广大读者查阅、使用方便快捷。本书是各级人大机关、财税机关工作人员、广大财务会计、法律工作者,特别是财税管理部门和财税工作者学习、了解和研究财税改革和财税法制建设不可多得的参考用书,也是适用于大专院校财

政、税收、财务、会计、经济、法律等专业的广大师生教学、研究和学习用书。

本书由中国法学会财税法学研究会顾问、原副会长、全国人大常委会预算工委法案室原主任俞光远著。在编著过程中,中国法学会财税法学研究会会长刘剑文教授和北京法学会财金法学研究会会长刘隆亨教授给予颇多关心和大力支持,法律出版社财经分社社长沈小英等同志给予颇多关照和全力支持,毛镜澄编辑付出了很多劳动和心血,特在此一并表示敬意和衷心感谢!由于水平有限,时间又较仓促,难免有不足之处,希望广大读者不惜赐教,提出宝贵意见。

俞光远

2018年9月于北京

目 录

第一编 财税改革和法制建设 40 年的光辉 历程/1

第一章 财税改革的探索突破时期 (发展有计 划的商品经济时期 1978 ~ 1993 年) /3

第一节 改革财政管理体制, 逐步扩大地方 财权/4

第二节 改革企业财务管理体制, 逐步扩大 企业财权/9

第三节 实行“利改税”和工商税制改革/11

第四节 财税法制建设取得突破性进展/17

第二章 财税改革的攻坚创新时期 (向社会主 义市场经济体制转轨时期 1994 ~ 1999 年) /22

第一节 对税制进行全面改革/22

第二节 实行分税制财政管理体制/24

第三节 财税法制建设取得显著成效/37

第三章 财税体制的调整完善时期(构建社会主义公共财政框架时期 2000 ~ 2007 年)/41

第一节 构建公共财政框架,转变财政职能/41

第二节 按照国际税制改革的发展趋势,改革完善我国税制/48

第三节 财税法制体系基本建成/55

第四章 财税体制逐步完善时期(构建社会主义和谐财税时期 2008 ~ 2013 年)/65

第一节 贯彻落实科学发展观,改革完善财税宏观调控机制/66

第二节 贯彻落实科学发展观,加快推进财政各项改革/75

第三节 贯彻落实科学发展观,加快税制各项改革/98

第四节 贯彻落实科学发展观,全面建设小康社会/103

第五节 完善财税法治体系取得新的进展/113

第五章 财税体制改革的全面深化时期(全面加快财税法治建设时期 2014 ~ 2018 年)/126

第一节 全面深化预算管理制度改革/128

第二节 全面启动税收制度改革/135

第三节 调整中央与地方政府的财政体制,理顺中央与地方财政的分配关系/142

第四节 改革完善国有资产管理体制,加强人大国有资产监督职能/154

第五节 改革税收征管体制,合并国税地税征管机构/162

第六节 全面加快财税法治建设,推进全面依法治国/164

第二编 财税改革和法制建设 40 年的主要成就和经验启示/179

第六章 财税改革和法制建设 40 年取得的主要成就/181

第一节 紧密围绕财税改革,为改革开放保驾护航/181

第二节 建立社会主义财税法律体系,促进依法理财、依法治税/188

第三节 建立社会主义公共财政,促进经济社会持续协调发展/189

第四节 调整优化税制结构,为经济社会发展提供物质保障/191

第五节 壮大国家综合实力,增强财税宏观调控能力/194

第七章 财税改革和法制建设 40 年的基本经验和启示/197

第一节 总结认识财税改革的经验启示,明确现

阶段财税改革的发展变化/197

第二节 必须坚持发展才是硬道理,促进经济社会持续协调发展/199

第三节 必须增强大局观念和责任意识,正确处理改革发展与财政承受能力的关系/201

第四节 必须坚持系统论的科学方法,搞好财税改革顶层设计并与外部改革协调配套/204

第五节 必须根据我国国情吸收借鉴国外经验,为改革开放、财税改革保驾护航/206

第六节 必须加强社会主义财税法理研究,注重民主立法、科学立法/208

第三编 对深化财税改革和法制建设的展望和建议/211

第八章 对我国财税改革的展望/213

第一节 深化预算管理制度改革/214

第二节 深化税收制度改革/217

第三节 深化中央与地方财政体制改革/222

第九章 对今后我国财税法制建设的主要建议/225

第一节 财税基本法律/225

第二节 预算收支方面的法律/227

第三节 税收收入方面的法律/230

第四节 财政支出方面的法律/233

第五节 国有资产收支管理方面的法律/235

第六节 社会保障资金收支管理方面的法律/237

第四编 财税立法和财税监督重大专题研究/241

第十章 新时期财税法治建设的目标与路径/243

第一节 抓紧制定财政主要法律,规范财政分配关系/244

第二节 加快制定税收主要法律,为依法治税创造良好条件/256

第三节 抓紧落实预算法定原则,促进依法理财治国/261

第四节 全面落实税收法定原则,依法保护纳税人合法权益/263

第十一章 关于完善中国特色社会主义财税法制体系的研究/266

第一节 国外财税法制建设对我们的主要借鉴/267

第二节 我国社会主义财税法制体系建设的现状和问题/270

第三节 完善社会主义财税法制体系的目标和构想/273

第四节 完善我国社会主义财税法制体系应采取的主要措施/275

第十二章 关于全面修订《个人所得税法》的重点问题和政策建议/280

第一节 全面修订《个人所得税法》的指导思想/280

第二节 实行综合与分类相结合的征税模式/282

- 第三节 合理调整减免税项目/283
- 第四节 科学制定费用扣除标准/284
- 第五节 合理调整个人所得税的税率和级距/285
- 第六节 明确征税项目、免税项目和税率调整的权限/285
- 第七节 优化税收征管配套措施和外部配套条件/286
- 第八节 搞好个人所得税与企业所得税的衔接/288

第十三章 关于修订完善《预算法》的看法和主要建议/290

- 第一节 关于修订《预算法》的必要性和迫切性/290
- 第二节 关于修订《预算法》的指导思想和初步设想/291
- 第三节 关于修订《预算法》的主要内容和建议/293

第十四章 全面落实税收法定原则,有力推进依法治国/305

- 第一节 强化财税法治是促进国家治理现代化的需要/306
- 第二节 落实税收法定原则是全面推进依法治国的要求/309
- 第三节 落实税收法定原则,必须健全完善税法体系/311

第四节 落实税收法定原则,必须严格依法治
税/314

第五节 落实税收法定原则,必须保护纳税人合
法权益/317

第十五章 关于加快房地产税改革和立法研究 /323

第一节 加快房地产税改革与立法势在必行/324

第二节 加快房地产税改革与立法的政策措施
/326

第三节 科学制定房地产税法的核心要素/330

第十六章 关于制定税收基本法(或税法通则) 若干重大问题的研究/335

第一节 关于加快制定税收基本法(或税法通
则)的必要性/335

第二节 关于法律名称建议采用税法通则为宜
/337

第三节 关于税法通则中争议较大的两个难点
问题/338

第四节 关于税法通则框架结构的初步设想/340

第五节 关于税法通则应当包括的主要内容/341

第十七章 加强人大对预算的审查监督,促进依 法理财和经济社会持续协调发展/347

第一节 加深对预算的理解是人大搞好预算审
查监督的重要基础/347

第二节 提高对预算审查监督的认识是人大搞好预算审查监督的首要前提/358

第三节 加强预算审查监督是人大推进依法理财的迫切需要/366

第四节 人大加强预算审查监督的努力方向/370

附录 1 杨孝天参赞所作的诗
读俞光远《中国财税改革和财税法制建设 40 年回顾与展望》有感/376

附录 2 财会信报记者腾娟的采访稿
俞光远:财税改革和法治建设 40 年的
见证者/378

主要资料来源/384

致 谢/385