

中国税务学会 编

全国税收
治理整顿
深化改革
理论讨论会文选



经济管理出版社

**全国税收治理整顿
深化改革理论讨论会文选**

中国税务学会 编

•
经济管理出版社出版发行
(北京阜外月坛北小街2号)
(邮政编码: 100836)
北京市广内印刷厂印刷

•
787×1092 1/32 印张18.5 428千字
1991年1月第1版 1991年1月北京第1次印刷
印数: 1~6100册
ISBN 7-80025-391-0/F·303
登记证号: (京) 020号
定价: 8.30元
(内部发行)

编辑说明

根据治理整顿、深化改革的要求,1990年,国家税务总局和中国税务学会提出了五个税收科研课题,由各地税务局、税务学会、大专院校及有关科研单位分工负责进行调查研究。这五个课题是:第一“在治理整顿中,如何强化税收的宏观调控功能”。这一课题的研究内容是税收与生产的关系,如何通过税收杠杆促进产业结构、产品结构的合理调整,如何运用税收控制消费基金的膨胀、缓解社会分配不公的问题;探讨运用税收制约投资过度膨胀的有效对策及其实施步骤。第二“如何进一步完善我国税制”,着重研究税制建设的原则、税制结构、税负水平及如何简化税制等。第三“流转税及资源税的深化改革”。第四“所得税的深化改革”,研究统一内资企业所得税制,包括改革国营企业所得税、实行税利分流、税后还贷、税后承包等问题。第五“加强税收管理的问题”,研究税收征管制度改革以及税收优惠、税收减免和促产增收等方面的问题。此外,浙江、湖北、四川、陕西四省还继续对农村税收问题进行了调查研究。在各课题组调查研究、学术交流的基础上,中国税务学会于1990年8月在辽宁省丹东市召开了全国税收治理整顿、深化改革专题理论研讨会。会上收到各课题组推荐的论文和调查报告35篇,专题讨论的综述、纪要7篇。除论文、综述外,书中还收录了金鑫同志在会议上的重要讲话和部分专家、学者的专题论文。全书共计48篇。这些论文是广大税务工作者和理

论部门、高等院校的学者通过广泛调查研究的基础上写成的，总结了10年来我国税制改革的成就和问题，对今后的改革进行了探索，既有丰富的资料又有一定深度的理论分析，体现了理论联系实际的学风；同时又有不同观点的讨论，贯彻了百家争鸣的方针。现编辑出版，供各地税务部门和税收理论研究工作学习参考。由于时间紧迫，加之水平有限，缺点、错误在所难免，请读者批评指正。

中国税务学会秘书处

1990.9.

目 录

金鑫同志在全国税收治理整顿深化改革专题理论

研讨会上的讲话	金 鑫 (1)
十年税收回顾和展望	刘志城 (25)
加强税收理论宣传 打破税制改革僵局	王绍飞 (35)
关于深化税制改革的几个问题	王平武 (47)
增强税收功能 缓解经济运行中的矛盾	
——试论“八五”期间完善我国税制的必要性	
.....	韩绍初 王 刚 (63)
全国税收治理整顿深化改革理论研讨会综述	
.....	会议秘书组 (74)
运用税收杠杆促进产业结构的调整	崔俊慧 (91)
税收如何促进产业结构调整的思路	
.....	宁夏回族自治区税务学会 (106)
完善流转税制 体现产业政策——关于流转税制与产业	
政策若干问题的探讨	吴家铎 戚 鲁 (116)
关于税收调节产业结构课题组讨论会纪要	
.....	南京市税务学会 (125)
合理运用税收杠杆 缓解社会分配不公的矛盾	
.....	魏爱群 王 儒 (129)
浅议分配不公与税收对策	梁友平 (141)
试论消费需求膨胀与社会分配不公的税收对策	
.....	奚 樱 (151)
消费和投资需求膨胀同税收调节	葛惟燕 (164)

完善我国税收宏观调控机制的研究·····	蔡作岩 (182)
运用税收缓解分配不公 抑制“双膨胀”问题研讨会	
综述·····	河北省税务学会 (192)
关于完善工商税制的基本思路·····	孙瑞庆 邱 菊 (204)
完善税制:现实的考察与选择——关于完善现行工商	
税制的调查·····	湖北省税务局、税务学会 (213)
从税负水平看完善税制的必要性——关于税收负担	
情况的调查·····	河南省税务学会 (226)
试论简化工商税制·····	刘 佐 (243)
认识现阶段税收原则的特殊性是完善税制的前提	
·····	赵 恒 (253)
论税收作用量的规定性及其实践意义·····	刘保林 (264)
对我国宏观、中观、微观税负的初步探索	
·····	徐日清 金国相 (272)
关于进一步完善税制问题的讨论综述	
·····	孙瑞庆 安福仁整理 (288)
关于“八五”期间完善流转税制的若干思考	
·····	周宗利 张德明 杨荣学 (298)
关于深化资源税改革的探讨	
·····	黑龙江省税务局、税务学会 (311)
流转税深化改革的调研报告	
·····	浙江省税务局、税务学会 (324)
关于改进流转税结构的意见	
·····	上海市税务局、税务学会 (340)
完善增值税制的几点思考·····	袁纯贞 李万甫 (352)
资源税改革刍议·····	严映辉 (365)
流转税、资源税深化改革理论研讨会情况综述	

..... 第三课题调研组 (371)

税利分流的理论和实践

..... 重庆市税务学会、税务局税利分流课题组 (372)

“税利分流”的经济学思考... 邓子基 邱华炳 杨斌 (404)

实行“税利分流”试点的调查报告..... 益阳市税务局 (419)

关于“税利分流”理论讨论会的观点综述

..... “税利分流”专题理论研究组 (427)

重构征管模式 强化制约机制..... 周正衢 熊正军 (438)

认清形势 转变观念 强化税收管理..... 吴国栋 (446)

研究征管改革, 强化个体税收管理——宁波市个体税收

征管情况的调查

..... 宁波市财政税务局、财政税务学会 (456)

“加强税收管理”研讨会观点综述

..... 杨 斌 史世庆整理 (470)

税收支出理论与实践..... 王国华 (476)

关于税式支出的理论认识与现实思考

..... 吉林省税务局科研所《税式支出》课题组 (497)

浅谈减免税的现状及其对策

..... 王乐平 刘诚斌 金奎章 (511)

关于促产增收的认识和实践..... 吴素贤 (523)

略论税收促产增收..... 秦宝荣 王学义 金奎章 (534)

关于税收支出、减免税和促产增收问题讨论综述

..... 蔡作岩 王国华 许桂玲整理 (548)

改革完善农村工商税制的探讨

..... 浙江省税务局、税务学会 (560)

关于进一步改革和完善农村税制的探讨

..... 湖北省税务局、税务学会 (570)

金鑫同志在全国税收治理 整顿深化改革专题理论 研讨会上的讲话

同志们：

这次会议是税收治理整顿深化改革专题理论研讨会。在各路专家学者发表学术论文之前，我先讲几点意见。主要是提供一些情况，分析一下形势，明确一下我们税收工作的任务，同时，对税收的理论研究提出一些建议，供同志们讨论时参考。

一、十年改革税收工作取得的进展

党的十一届三中全会以来，在改革、开放方针指引下，税收工作取得了巨大的进展，这可以归纳为十个方面。

1. 根据党的基本路线，明确了在社会主义初级阶段的治税思想。这就是：以社会主义初级阶段的理论为依据，坚持公平税负、促进竞争和体现产业政策的原则，以法治税，充分发挥税收组织财政收入、调节经济、监督管理的职能作用，促进社会生产力的发展。这个治税思想，是对改革开放以来10年的总结，也是今后一段时期税收工作的一个基本依据。

2. 建立了基本适应社会主义有计划商品经济发展的税制体系，税收对宏观经济的调控功能明显增强。从50年代末期，一直到十一届三中全会之前，这么一段相当长的时间里，由于我们不承认价值规律，不承认商品经济，所以税制、税种越来越简化，税收对宏观经济的调控功能越来越淡化。十一届三中全

会之后，拨乱反正，改革开放，大力发展社会主义有计划的商品经济。适应这一历史性的转变，我们对税制做了全面的、系统的改革。到1984年下半年，一个基本适应社会主义有计划商品经济发展的税制格局初步形成。税收不仅成为国家取得财政收入的主要手段，而且成为国家调控宏观经济运行，加强监督管理的一个重要杠杆。

3.开拓了涉外税收的新领域，涉外税收政策已经成为对外开放政策的一个重要组成部分，一套比较完整的涉外税制已经建立。对涉外税收我们始终坚持了这样三条原则：（一）维护国家的主权和权益；（二）尊重国际惯例；（三）为了有利于引进外资，采取必要的、适度的优惠政策。在实际工作中，我们贯彻了税负从轻、优惠从宽、手续从简这样三个要求。在这10年中，我们还先后同30多个国家和地区进行了避免双重征税协定的谈判，与其中26个国家签署或者草签了协议。总的来讲，外国的企业家、金融家、投资者、法律工作者对中国涉外税收的评价是好的。

4.税收法制建设不断加强，加快了以法治税的进程。党中央、国务院对税收工作十分重视。1985年，国务院常务会议全面听取税收工作的汇报，并作出了重要的决定。1986年，中央书记处专门听取了税收工作的汇报，对加强税务系统的思想政治工作，加强税务干部队伍建设等方面作了重要指示。1987年，国务院发出加强税收工作的决定。专门就加强税收工作发出国务院决定，这在建国以来还是第一次。1983年，党中央提出改进税务机构设置的一整套要求，在党的十三届三中全会上作出的治理整顿、深化改革的决议中，强调指出：要进一步加强税收工作，进一步强化税收的征管。税权要集中，税法要统一。税务机构实行上级税务机关和同级政府双重领导，以上级税务

机关垂直领导为主的体制。实行这样一种体制，是为了有效地保证集中税权，统一税法，也是从组织上保证了税收经济杠杆作用的充分发挥。1989年，国务院就加强税收工作、整顿税收秩序，加强个体工商户和私营企业的税收征收管理，进一步清理越权减免税和各部门要支持税收工作等，先后发出了四个文件。两个是国务院的决定，两个是国务院办公厅的通知。这对进一步推进依法治税，加强税收工作起到了重要的作用。

5.组织了大量的财政收入，为国家积累了巨额的建设资金。从1980年至1989年这10年中，税务部门共组织财政收入13000亿元。从最近5年情况看，工商税收由1985年的1192亿元（因为从1985年开始，全面实行新的工商税制，数字具有可比性）增加到1989年的1880亿元，增加了50%多。1989年税务部门组织的各种财政收入是2681亿元，今年将接近3000亿元。税收在财政收入中所占的比重越来越大。

6.坚持从经济到财政，在发展生产的基础上组织税收收入这样一条基本的路子。税务部门积极帮助企业发展生产，进行技术改造，调整产业结构和产品结构。十年来，全国税务系统在支帮促方面办的好事大约有100万件，在改善企业的经营管理，加强经济核算，疏通产供销渠道等方面做了大量的工作。

7.加强了对个体工商户和私营企业的税收征收管理，为缓解社会分配不公的矛盾做出了积极的贡献。改革的10年，个体经济和私营经济都有了很大的发展，到1989年底，全国个体工商户有1247万户，私营企业28万户。长期以来，由于种种原因，私营企业和个体工商户偷漏税的情况很严重，有的发了不义之财，社会分配不公的矛盾日益突出。1989年7月，江泽民同志和李鹏同志在国务院的总理办公会议上，全面听取了对私营和个体经济所带来的分配不公的矛盾以及如何加强这一方面管理

的汇报。在此之后，国务院发出了加强个体和私营经济税收征管的决定，国家税务局在全国范围内张贴了加强私营个体经济税收征管的通告，动员组织了对个体工商户和私营企业的税收检查清理。1989年，全国个体税收达到132亿元，比1988年增加40个亿。同时，还查出了一批特大的个体工商户偷漏税的案件。广东电白县有一户偷漏税120万元，山东蓬莱有一户偷漏税90万元，山西有一个钢铁大王偷漏税99万元，一个煤炭大王偷漏税66万元，江苏南通有一个贩卖布匹的个体户偷漏税60多万元。经过去年一年的努力，加强了个体户的税收征管，并在对个体户和私营的税收征管逐步走向规范化方面有了一个好的开端。对于缓解社会分配不公，促进货币回笼，也都起到了重要的作用。

8.进一步加快了征管改革的进程，加强了税收征管。在这方面，我们主要办了四件事。第一，在全国范围内，广泛推行了征收、管理、检查三分离，或征管、检查两分离。这样做，有利于强化对纳税户的税收征管，同时加强了税务部门内部的制约机制，推动了税务部门廉政建设工作。第二，在全国范围内，税款的征收由长期以来形成的税务干部上门催税转变为纳税户主动、按期、如实向税务部门申报纳税。这是一个历史性的转变。它不仅是纳税方式上的转变，而且是观念的转变，也就是说，公民在尽向国家依法纳税的义务上，有了一个从被动到主动的转变。现在，主动上门申报纳税进展快的地区，到了纳税户的80%左右；进展慢一点地区，也到了50%左右；也有个别地区进展不大。我们还要坚持不懈地推进这种转变。第三，推行了公开办税制度，把税务机关的职责、任务、纪律，每个专管员的主要工作内容，公布上墙，增强了税务机关办事的透明度，加强了群众监督。第四，对减免税实行合议制。所

谓“合议制”，实际上就是集体讨论。这样一来，可以避免减免税过程中的一些弊端。

9.坚持两手抓，加强税务机关的思想政治工作和廉政建设。税务干部成天跟钱财打交道，又是高度分散作战，如果思想不健康，是很容易出问题的。从我们多年的情况看，税务干部要不注意，轻则到所管的纳税户吃、喝、挪、借、占；重则在一些环节上进行权钱交易。比如说减税免税、出口退税、核定税额、违章处理等方面，但是，我要说，我们的各级税务机关，首先是国家税务局，十分注意抓紧税务队伍的廉政建设，从没有丝毫的放松。力争把我们的队伍建成秉公执法、清正廉明、一身正气、两袖清风的好的队伍。同时，对已经发生的问题，我们也毫不手软地严加惩处。为了提高干部队伍的政治素质和业务素质，在全国范围内，正在形成一个税务学校教育的体系和在职干部的培训体系。中央税务学院正在筹划中，扬州建起了一个全国性的干部培训中心，各省、市都有一所中等专业学校，在每一个大区，要逐步办成一个大专水平的院校。为了搞好在职干部的培训，各省市、地（市）都搞了不同形式、不同层次的干部培训基地。从长远来讲，这些都有利于搞好队伍建设，提高干部素质。

10.加强了税收的宣传教育 and 理论建设。要把税收工作提高到一个新的、更高水平，必须促进税务机关依法征税的强制性同人民群众依法纳税的自觉性结合起来。这就要求通过加强税收的宣传教育，让越来越多的人理解税收，了解税收，支持税收工作。这几年我们广泛地运用宣传工具，包括报纸、刊物、广播、电视、文学、电影、电视剧和文艺演出等手段，加强税收法制宣传和教育。做到打开报纸，能经常看到税收的动态和信息；打开收音机，能经常听到税收的声音；打开电视机，

能经常看到税收的画面。同时，我们已经出版了几个报告文学集，宣传税收战线上的一些先进单位，先进个人的事迹，这样一类的活动还要继续抓下去。在税收理论研究方面，我们也做了大量的工作。这几年，中国税务学会组织的大型的理论研讨讨论会差不多每年都有一次，还有一些小型的专题讨论会，也出了若干理论研究的专集，收集了大量的、有学术价值的论文。可以说，这几年在税收理论研究上，是一个丰收的时期。理论研究的发展，对实际工作起到了很好的指导作用，特别是对一些重大的问题进行超前研究，对制定政策，制定法律、法规、法令提供了重要参考。

上面讲到的十点，就是改革开放10年来税收工作所取得的主要成绩。当然，也要清醒地看到，在税收工作中我们还有很多缺点和不足之处。比如说，我们的税制还有待于进一步理顺，税收的法制建设还有待于进一步健全，税收的征收管理还有待于进一步加强，一系列税收的理论问题还有待于进一步研究和探索，这就是我们所面临的、新的挑战。

二、当前税收工作的形势和任务

谈税收工作的形势，要先讲一下整个国家的经济形势。我们当前的经济形势，李鹏同志在7月11日国务院全体会议上的讲话中有一段提法，“总的来看，今年以来的治理整顿、深化改革进一步取得明显成效。我国经济的整个趋势，继续向好的方向发展。可以说，最困难的时期已经或正在逐步渡过”，“我国经济生活中一些深层次的问题尚未解决，整个经济形势仍然存在着相当严峻的一面”。这个提法就是对我们当前经济形势的概括性的估量和评价。说形势正在向好的方向发展，主要有以下几点依据。

第一，工业生产开始回升。同志们记得，1990年1月、2月，

全国绝大多数地区都出现了负增长，3月的情况也不好。到了二季度，特别是五月份以来，生产开始回升。1~7月上升到2.3%。产品结构继续有所改善，能源、原材料、支农产品都保持了较高的增长势头；轻纺产品和机电工业产品，通过努力扩大销售、增加出口，五月份也开始上升。

第二，农业生产的形势比较好。1990年夏粮产量接近1亿吨，是历史上产量最高的一年。秋季的形势也比较好。虽然有的地区灾情不断，但大面积流域性灾害没有出现，从全局来看，还是比较平稳的。所以今年有希望是一个丰收年，这对整个经济来说，是一个重要基础。

第三，物价继续保持稳定。1990年1~5月，全国商品零售物价指数比去年同期上升3.5%，6月份比去年同期上升2.6%。和前两年相比，这是一个非常明显的进步。1988年和1989年物价上涨指数都保持在18%上下，这是一个很高的物价上涨幅度。1990年起了相当大的变化，6个月下来只上升了3.5%，人们对物价的议论、埋怨和意见也趋向缓和。

第四，银行货币回笼和信贷投放的情况也比较好。1990年1~6月，全国货币回笼接近200亿元。而在往年，上半年只能做到货币回笼、投放大体拉平，下半年投放大于回笼。信贷规模上半年扩大了400亿。过去上半年工商信贷大体是持平的。有这样的信贷规模，对生产的启动、资金的搞活会带来很好的推动作用。

第五，固定资产投资规模逐步回升。这种回升是在总量得到控制的前提下取得的，而且投资的结构也向好的方向变化。全民所有制单位的固定资产投资有了一定的增长，国家重点建设进展也比较好。另一方面，地方和单位的预算外、计划外自筹的投资得到了控制。

第六，出口保持了较好的增长势头。1990年上半年出口总额比去年同期增长15.4%，上半年出口大于进口，出现顺差，外汇储备比年初有了较大的增加。这对增强外债偿还能力和国际金融信誉都起了重要作用。

除此之外，在整顿经济秩序，特别是流通领域方面，如清理整顿公司，加强市场、物价管理等方面也都取得了不同程度的进展。

以上所说的六个方面，证明了我国经济正在向好的方向发展，最困难的时期已经或正在逐步度过。

说经济形势还存在着严峻的一面，指的是我们经济生活中一些深层次的问题还没有解决。一段时期以来存在的市场疲软、工业产品积压、亏损企业增加、经济效益下降、财政状况不好等现象还没有扭转。上半年财政收入的增长低于计划要求的水平，支出的增长高于计划要求的水平，而且不少支出都是刚性的。收入存在不稳定的状态，主要是几个包袱还远远没有解决，那就是亏损包袱、补贴包袱和外债包袱，这三大包袱依然存在，而且越来越沉。现在财政对亏损企业的补贴大致是500亿元，对各种价格补贴大致也是500亿元，这就是1000亿元。债务方面，内债1990年已经进入还债高峰期，外债1992年也将进入还债高峰期。要逐步提高财政收入占国民收入的比重，提高中央财政收入占国家财政收入的比重，完成这些任务都还面临着很大的困难。所以我们要看到形势正在好转，要鼓舞士气；但是也不能忽视经济形势还有严峻的一面，绝不可掉以轻心，麻痹大意，盲目乐观。对于存在的困难和问题，宁可估计得充分一些，看得重一些，把工作做得更加深入，更加细致一些，这样对我们更加有利。

1990年，全国税收收入进展缓慢，欠税大幅度增加，收入

的进度在地区之间很不平衡。1~7月，对完成全国收入任务举足轻重的几个大省、市，如上海、天津、辽宁、浙江都出现了负增长。因此，要完成今年的任务，难度确实很大。1~7月，全国累计工商税收完成1082亿元，比去年同期增长3.9%，而全年计划要求比去年增长9.5%。这就是说，今后5个月的增长速度要达到15~20%，才有可能完成全年计划。1~6月，全国欠税已突破200亿元，其中税务部门组织的收入被拖欠了170亿元，这相当于一个月的收入。当然，这些欠税有陈欠，也有新欠，我们要求，陈欠要逐步收回来，新欠不要再发生。事实上，陈欠没有减少，新欠继续增加，这对完成税收计划来讲，是一个十分严重的问题。

对今年的税收任务，应当毫不动摇地确保完成。要把这一点做为我们想问题，抓工作的一个基点。在这里，我要强调指出，确保完成今年的税收计划，指的是国家计划，也就是国家下达到各省市的计划。现在发生了个别地方把国家下达的计划刮去一块，再拿这个计划号召税务干部确保完成。这个，我们不能同意！

确保完成今年的收入计划，有它的客观必要性。这就是说，税收计划是保证完成财政计划的一个重要支柱。税收如果滑下100亿，势必会增加一块财政赤字，而增加的赤字很难用别的办法弥补。今年的财政预算，全国人大七届三次会议已正式通过，我们作为行政部门，有责任保证这个计划的完成。只有完成了这个计划，才能保证赤字不致于扩大，票子不致于多发，物价不致于造成新的波动，经济生活的各个方面才能正常的、有条不紊的进行下去。因此，确保完成这个计划是稳定大局的需要，是绝对必要的。

那么，有没有可能完成这个计划呢？我们认为，完成计划

也存在着充分的可能性。今后的5个月，生产可能会越来越好。经济界、理论界和中央的一些综合部门，经过分析预测，都认为今年工业生产增长6%的要求是可以实现的。1~7月，工业生产只增长了2.3%，全年要完成6%的增长速度，今后5个月就要有一个较高、较快的发展。现在影响生产的一个重要因素是资金。中央也下了很大的决心，清理三角债，增加信贷规模。这样可以把资金搞活，生产也有了发展的动力，欠税也可以逐步回收。税务部门在促产增收，挖掘潜力，堵塞漏洞，清理三角债，清理欠税这些方面还是大有可为的。另外，我也始终认为，一个适度的、较高的指标，能够带来这么一个积极因素，也就是鞭策、督促我们的工作向深度、广度进军。因此，我们要调动全国50万税务干部的积极性，增强他们完成全年任务的信心和责任心，努力工作，挖掘潜力，确保完成今年任务。

因此，盲目乐观是不对的，消极悲观也是不对的。有人讲“生产滑坡，工作不能滑坡；市场疲软，精神不能疲软”，不管这种讲法是否科学、准确，我认为这个精神是好的。对1990年的收入任务，我们曾经考虑过四个提法。第一个提法叫做“我们要超额完成今年的税收任务”，第二个提法叫做“我们要确保完成今年的税收任务”，第三个提法“我们要争取完成今年的税收任务”，第四个提法“我们要努力完成今年的税收任务”。超额完成、确保完成、争取完成、努力完成，在份量上是完全不一样的。我们考虑，“超额完成”，现在没有这个前景，不能这样提。“努力完成”，“争取完成”，这两个调门太低，不利于我们激励全体税务干部，来齐心协力完成任务。所以，去掉一个最高分和最低分，我们对上对下、对内对外都一个调儿，就是要确保完成今年的收入任务。这就要求全体税务干部必须振奋精神，扎实工作。这就是对今年税收形势的一