

陈永忠 马小冈 王玲玲 著

利改税问题研究

广东人民出版社

利改税问题研究

陈永忠 马小冈 王玲玲著

广东人民出版社

利改税问题研究

陈永忠 马小冈 王玲玲著

责任编辑 袁耀文

*

广东人民出版社出版

广东省新华书店发行

韶关新华印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 8.625印张 188,000字

1985年5月第1版 1985年5月第1次印刷

印数 1-6,620册

书号4111·178 定价 1.35元

前 言

利改税是我国当前正在进行的一项重要的改革措施。党的十一届三中全会以来，我国各地进行了各种形式的利改税试点；1983年又在全国统一试行了第一步利改税办法。从1979年1月1日湖北光化县最早的利改税试点开始，到现在已经五年多了。全面总结五年来各地利改税试点的经验，分析利改税第一步的利弊，探讨下一步全面税制改革的方向，并且从理论上探讨利改税的意义和作用，利改税同其它改革的关系，以及自负盈亏问题等等，已成为理论研究和实际工作必须解决的一项重要任务。为此，我们写了《利改税问题研究》一书，提出我们的见解，试图为完成这一任务贡献我们绵薄的力量。

此书各章的执笔人如下：第一、二、六、七章由陈永忠执笔；第三、四章和附录一由王玲玲执笔；第五章和附录二由马小冈执笔。陈永忠负责全书的总纂。书稿在写作过程中得到了四川省社会科学院有关领导同志的指导和帮助；四川省社会科学院工经所、经济所、财贸所、《经济体制改革》编辑部的部分同志对书稿的修改提出了宝贵的意见。我们在此表示衷心的感谢。

由于利改税是一个新问题，尚在研究和探讨之中，加上

我们的水平有限，书中难免存在不少缺点，甚至错误。我们恳切地希望经济理论界的同志、经济管理部门和企业的实际工作者以及广大读者提出意见和批评。

作者 1984年4月

目 录

前言	1
第一章 实行利改税的历史条件	1
第一节 我国税收制度的演变	1
第二节 党的十一届三中全会后经济体制改革 的新形势	8
第三节 实行利改税的历史条件	15
第二章 利改税的理论依据和作用	19
第一节 利改税的理论依据	19
第二节 利改税的优越性	25
第三节 利改税的作用	35
第三章 利改税试点的意义和存在问题	43
第一节 利改税试点概况	43
第二节 利改税试点的意义	45
第三节 存在的主要问题	47
第四章 1983年第一步利改税在全国试行	54
第一节 思想和组织准备	54
第二节 统一的利改税试行办法	56
第三节 利改税试行办法的主要特点	58
第四节 利改税第一步的成效	62

第五节 利改税试行办法存在的主要问题	65
第五章 税制改革方向的探讨	70
第一节 税制改革的总体设想	70
(一)把产品税作为主体税种	71
(二)所得税是一个重要的辅助税种	73
(三)调节税与“不挤不让”的原则	74
(四)税制改革需要协调进行	75
第二节 产品税	76
(一)产品税的起源和演变	76
(二)产品税与价格相互协调和制约的关系	79
(三)为什么以产品税为主体税种?	82
(四)产品税设计的关键在何处?	83
第三节 所得税	88
(一)所得税的历史	88
(二)税制改革所面临的矛盾	90
(三)充分利用超额累进所得税的弹性机能	92
(四)关于所得税率的合理界限	95
(五)建立具有中国特色的所得税制	99
第四节 国家资金税	103
(一)资金占用税的创立	103
(二)资金占用税的性质	105
(三)其它国家的做法	107
(四)按有利于竞争和发展的目标设计占用费(税)	110
第五节 其它税种	116

(一) 增值税	117
(二) 资源税	120
(三) 营业税	122
(四) 房产税、土地使用税、车船使用税	122
(五) 城市维护建设税	124
(六) 利润调节税	124
第六节 中央与地方的财政分税体制	125
(一) 我国历史上中央与地方财政体制的划分	126
(二) 国外财政体制中央与地方的划分	132
(三) 建立具有中国特色的中央与地方的财政分税体制	135
第六章 利改税与其它改革的关系	139
第一节 利改税与工资改革	139
第二节 利改税与价格体制改革	143
第三节 利改税与财政体制改革	149
第四节 利改税与计划管理体制改 革	152
第七章 利改税的几个理论问题	160
第一节 利改税会不会否定利润的作用?	160
第二节 利改税会不会改变国营企业全民所有制的性质?	164
第三节 怎样理解国营企业的自负盈亏?	170
附录:	
一、国内各地利改税试点办法	178
二、苏联、东欧各国的财政、税收制度和税制改革	250

第一章 实行利改税的历史条件

利改税(也叫以税代利)是改革我国经济管理体制的一项重要内容,它是在党的十一届三中全会以后的新的历史条件下,在经济体制改革的试点过程中产生的。利改税一出现就显示了它的优越性和生命力,就发挥了它在国民收入分配和再分配中的重要作用。同时,利改税作为一项改革,也有一个逐步发展和完善的过程。为了使利改税制度更好地为国民经济建设服务,认真地回顾我国税收制度的演变,总结近几年来利改税试点的经验,研究实行利改税过程中暴露出来的问题,探讨下一步进行全面税制改革的方向,不仅有重要的理论意义,而且有迫切的实践意义。

第一节 我国税收制度的演变

建国三十多年来,我国税收制度经过了四次较大的变革。

新中国成立时,我国的税收制度很不统一。老解放区实行各革命根据地各自规定的税收制度,新解放区仍然继续沿

用一部分旧中国的税种，但税收的本质已根本改变了，国民党反动统治时期用来压榨、掠夺劳动人民的税收，变成了支援革命战争、维护劳动人民利益的工具。同时，废除了国民党统治时期的苛捐杂税，以及旧税法中为帝国主义和官僚资本主义服务的特殊规定；对一时查不清的资本家的收入实行了民主评议，合理分担的征收办法。据不完全统计，当时全国存在的税种共达45种之多，并且没有统一的税种、税目、税率和征收方法。全国政治上的统一，要求税制统一；战争结束后经济上迅速恢复和发展也需要税制统一。为此，当时的政务院于1950年1月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。”颁布了《全国税政实施细则》。这个实施细则标志着全国税制的统一。它规定在全国统一实行14个税种，即货物税、工商业税（包括营业税、所得税、摊贩牌照税、临时商业税）、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（包括棉布、粮食、土布、药材、牲畜等各种交易税）、屠宰税、房产税、地产税、特种消费行为税、车船牌照税。这14种税中，除了薪给报酬所得税和遗产税没有开征以外，其它各税种都先后公布了税法，在全国实行。新的税收制度带有明显的社会主义性质，它是社会主义国家分配国民收入的重要手段，国家利用税收来发展社会主义经济成分，利用、限制和改造资本主义经济成分。新的税收制度使全国的税收统一起来了，它对稳定物价，保证国家的财政

收入，恢复遭到战争破坏的国民经济，起到了极为重要的作用。

1950年6月，毛泽东同志在党的七届三中全会上，提出了“调整税收，酌量减轻民负”^①的方针。根据这一方针，1950年7月第一次对税收制度进行了调整。这次调整的主要内容
包括三个方面：（1）简并税种。房产税和地产税合并为城市房地产税，薪给报酬所得税和遗产税暂不开征；（2）简化税目。货物税的税目由原来的1,136个简并为358个，减少了三分之二，印花税的税目由原来的30个简并为25个；（3）降低税率。所得税、房地产税、盐税等降低了税率。税收制度经过了这三项调整，基本上达到了减轻人民负担的目的。1951年，为了配合棉纱统销政策，又开征了棉纱统销税，促进了棉纱统销，促进了经济的迅速恢复和发展。

1953年，我国进入了社会主义改造时期，开始了大规模的社会主义建设。建国初期制定的税收制度已不能适应经济发展的新形势了。国营经济和合作经济大量采取加工、调拨及代购、代销和包销等新的经营方式，私营经济则趋向于组织联合经营、产销直接见面，使国民经济中商品流转环节大为减少，出现了经济日益繁荣，而税收则相对下降的情况。同时，面对社会主义经济和资本主义经济的矛盾日趋尖锐和突出，面对社会主义改造的伟大任务，党中央于1953年7月召开了具有历史意义的全国财经会议，明确提出，税收制度

^① 《毛泽东选集》第5卷第19页。

必须保护社会主义、半社会主义经济，利用、限制、改造资本主义经济，促进个体经济走集体化的道路。即是说，税收制度要为社会主义改造服务。这是过渡时期税收工作的方向。为了适应这一时期政治经济任务的需要，在税收制度上采取了公私区别对待的政策，进行了第二次税制改革。这次变革的主要内容是：（1）试行商品流通税。在一部分主要产品中试行，办法是，把原来的货物税、工商营业税及其附加、印花税，加以合并，从生产到销售一次征收；（2）简并一些税种。对交纳货物税的企业，把工商业税和印花税并入货物税征收，把棉纱统销税和棉花交易税并入商品流通税；（3）取消特种消费行为税；（4）停征一些税种。停征药材交易税，粮食、土布交易税改为征货物税；（5）在所得税和营业税上实行区别对待的政策。对私营经济征所得税，对合作经济照顾，对国营经济免征，在营业税上，对私营批发征收，对国营批发不征。由于在税收政策上采取了这些措施，促使私营企业顺利地接受了国营经济的领导，加快了对资本主义私营经济改造的进程。经过这次税制改革，简并了税种，减少了纳税环节，但仍然实行多税种的复税制，因为只有这种税制才能对多种经济成分条件下复杂的国民收入分配进行比较全面的调节，并保证迅速地聚积资金，扩大社会主义建设。新的税收制度保护了社会主义的国营经济，促进了对私营工商业的社会主义改造，加速了社会主义经济的发展。经过这次变革后，我国的工商业税收还有12种：商品流转税、货物税、工商税、印花税、盐税、关税、牲畜交易税、屠宰税、城

市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税和利息所得税。

在1953年到1957年的过渡时期，我国的税收是国家用来加速发展社会主义经济成分，逐步改造非社会主义经济成分的重要工具之一。税收既是财政工具，也是执行党的政策的工具。当国内还存在资产阶级的时候，税收既是同资产阶级斗争的锐利武器，也是斗争的重要战线和前哨阵地。

1958年，我国在生产资料所有制方面的社会主义改造基本完成，国内的经济结构发生了根本的变化，社会主义的国营经济和集体经济占了绝对优势。适应多种经济成分并存条件的税收制度，已经不符合新的经济情况了。因此，1958年对税制又进行了一次改革。改革的主要内容是：（1）简化税种。将商品流通税、货物税、营业税、印花稅等四种税合并为工商统一税；（2）将原来工商业税种的所得税独立为工商所得税；（3）简化征税办法。对连续生产的企业的中间产品一般不再征税；（4）调整部分税率。这样就把原来在生产流通环节实行的多税种多次征的税制进一步减化了。在这次税制改革后，1959年又停征了利息所得税。1962年，为了加强农村集市贸易的管理，开征了集市贸易税。1963年调整了工商所得税的负担，改变了“个体经济的负担轻于集体经济，合作商业的负担轻于其它集体经济”的不合理状况。1966年停征了文化娱乐税。经过1958年到1966年的变革，全国开征的税种只剩下九项：工商统一税、工商所得税、屠宰税、牲畜交易税、集市贸易税、车船使用牌照税、城市房地产税、关税和盐税。

1972年，对税制又进行了一次以简化为目标的改革。改革的主要内容是：（1）合并税种。把工商统一税及其附加、城市房地产税、车船使用牌照税和屠宰税合并为工商税；（2）简化税目税率。对原来比较复杂的税目税率进行了归类、简化；（3）调整少数税率。税率一般不变，只对少数明显不合理的税率作了必要的调整，如提高了手表、缝纫机等高档生活用品的税率；（4）取消对中间产品的征税；（5）牲畜交易税和集市贸易税保留税种，停止征税。经过这次改革，全国只剩下工商税、工商所得税、屠宰税、车船使用牌照税、城市房地产税、关税和盐税等七个税种。对国营企业只征一种税，即工商税；对集体企业只征两种税，即工商税和工商所得税。税种的简化已经到了不能再减的地步。单一的税收制度，薄弱的税务机构、松弛的税务管理，被削弱的税务工作，这一切与我国经济发展的形势，与增加国家财政收入和搞活经济的要求，是不适应的。

回顾三十多年来我们在税制建设方面走过的道路，哪一段比较顺利，哪一段受过挫折，有哪些成功的经验，有哪些失误的教训，是非常必要和有意义的。

建国初期，税收是财政收入的直接来源，约占全部财政收入的90%，在当时是很受重视的。1950年3月中央人民政府政务院关于统一国家财政经济工作的决定中指出：“税收是国家财政的主要收入之一，是全国财政开支恢复经济所需现金的最大来源，为了充实征税工作，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。”那时实行

复税制，从各个不同方面利用各种税收去调节生产、流通、分配和消费。国家把税收作为满足财政需要、平衡收支、稳定物价、建立和发展社会主义经济基础的工具，作为限制和排挤城乡资本主义经济、巩固工农联盟的武器。它对恢复和发展生产，促进生产资料所有制的社会主义改造，保护社会主义经济，支持集体经济的发展，积累建设资金，起了极为重要的作用。1958年以后，在“左”的指导思想的影响下，片面强调单一的计划调节，实行高度集中的经济体制，排斥经济杠杆对经济的调节作用，盲目减化税种，认为税收对社会主义经济已不再起调节作用，它的主要职能只是积累资金，因而在税制上只注意了简化，使税种越来越少，作用越来越小。这样，税收就逐步退出了经济活动的许多方面，它作为经济杠杆的作用范围也随之缩小了。不仅如此，甚至还有人认为税收与社会主义经济不相容，企图实行“以利代税”，取消税收。在十年动乱期间，税收制度和税收工作进一步遭到破坏和削弱，濒临被取消的边沿。这是我们应该深深引为教训的。

三十年来，税收制度的几经变革使我们认识到，任何一种税收制度的制订，都必须考虑两个方面：一是要保证国家的财政收入；二是要反映客观经济规律和国家经济政策的要求，更好地发挥税收的经济杠杆作用。因此，今后的税制改革一定要从有利于充分发挥税收这两方面作用出发。

第二节 党的十一届三中全会后 经济体制改革的新形势

长期以来，我国实行高度集中的经济管理体制。在计划管理上，只有统一计划，没有市场调节；在生产管理上，搞“大而全”、“小而全”，自成体系，不讲究专业化协作；在物资管理上，只有产品分配，没有商品交换；在财务管理上，搞统收统支，统负盈亏，不讲经济核算；在劳动管理上，职工统招统分，包下来，不允许一定范围的自由流动。在这种体制下，企业没有成为一个相对独立的经济实体，在供产销各方面没有真正的自主权，这实际是一种企业吃国家大锅饭的管理体制。这种体制的特点可以概括为：计划大统一，物资大统配，财政大包干，劳动大统管，管理上条条和块块各成系统，权力集中于国家手中。这种经济管理体制既不利于企业和劳动者积极性和主动性的发挥，也不利于国家对经济活动进行有效的管理，实现国民经济的协调发展和综合平衡。它严重地阻碍着社会主义制度优越性的发挥，阻碍着我国国民经济的迅速协调地发展。

粉碎“四人帮”以后，进行了实践是检验真理标准的大讨论，冲破了禁锢人们精神的“左”的思想。人们逐步懂得了马克思主义是发展的科学，是革命的指南，马克思主义的生命力就在于不断分析研究实践中出现的新情况、新问题。这就使经济体制改革有了较好的思想基础。1978年9月国务院

虚会提出要改革我国现行经济体制，要扩大企业自主权，使企业能够根据经济发展的需要，自动地改善经营管理。四川省委根据这次务虚会议的精神，于10月份部署了6个企业进行扩大企业自主权的试点。这是全国最早的扩权试点。1978年12月党中央召开了具有伟大历史意义的十一届三中全会，这次会议决定把党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，同时提出了我国经济体制改革的方针和任务。

在党的三中全会方针的指引下，我国经济体制改革出现了新的形势。主要表现在：

1. 进行经济体制改革的试点。继四川省之后，我国的部分省、市，从1979年初开始，进行了各种形式的经济体制改革试点工作。各省的试点，在办法和形式上，虽然各不相同，或者说各具特点，但都是从扩大企业自主权入手的。

扩大企业自主权的目的是，要充分调动企业和劳动者的积极性，使企业从高度集中的体制的束缚下解放出来，真正成为一个责权利相结合的相对独立的商品生产者，成为一个具有自身活力的能够自主发展的实行独立核算、自负盈亏的经济实体。这个目的不可能一下子实现，而必须分几个步骤来逐步实现。许多地方的扩权试点都经过了计划利润留成（小扩权）到全额利润分成（中扩权）再到“独立核算、以税代利、自负盈亏”（大扩权）这样三个阶段。

计划利润留成，就是企业在完成国家计划和各项技术经济指标的前提下，允许按照工资总额或利润总额提取一定比例的企业基金或职工的奖金的办法。例如，四川省委1979年