

—— 财政金融管理制度卷 ——

主编 李晓西

发达国家税收 征集和监管制度

杨志清 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

财政金融管理制度卷

主编 李晓西

发达国家税收 征集和监管制度

杨志清 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘鹏辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘鹏辉

副总主编

刘清华 金灿荣 郑羽

- | | | |
|------------|--------|---------|
| 政府管理制度卷 | 主编：王秦峰 | 王仲田 |
| 法律管理制度卷 | 主编：李玉赋 | 青峰 |
| 财政金融管理制度卷 | 主编：李晓西 | |
| 国防外交管理制度卷 | 主编：熊民 | |
| 经济管理制度卷 | 主编：李寿生 | 杨桦 |
| 农业管理制度卷 | 主编：罗伟雄 | |
| 科教文卫管理制度卷 | 主编：尚勇 | 钟秉林 蔡仁华 |
| 社会管理制度卷 | 主编：杜英民 | |
| 人力资源管理制度卷 | 主编：赵洪俊 | |
| 非政府组织管理制度卷 | 主编：吴忠泽 | |

编委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘清华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨桦	陈沙	周宁	尚勇	罗伟雄	范建荣
郑羽	金灿荣	青峰	姜毅	赵洪俊	钟秉林	唐钧
		程方平	熊民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王宇 方定友

秘书长：姜毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毫无疑问，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务**。事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

导 言

很多学习税法与执行税法的人员,甚至有些国家的政府常常只注重税法的实质内容和条文,只关心哪些项目应计入总收入,哪些项目可扣除,而忽视税收稽征管理、监督管理及税收诉讼程序。税法实质内容和条文也许是很仔细、周密地制定的,政策也可能是相当合理的,但若无系统的、协调一致的方法保证税款的征收、审计,解决纳税人与政府之间发生的税务争端,再完善、再周密的税法也不可能达到预期的目的和效果。预期可征的税款也可能征不上来,税收也就不可能起到调节经济的作用。

因此,有秩序的税款征集和税收监督管理是各国政府特别是税务当局不得不认真考虑的问题。西方经济发达国家在税收征集与监管方面有着严密的制度规定,并取得了不少成功经验。我国改革开放以来,税收制度包括税收征集与监督管理制度也在逐步建立与完善。特别是我国确定建立社会主义市场经济体制以来,经过1994年的税制改革,基本建立了符合社会主义市场经济要求的复合税制体系,税收从制

度上保证了国家财政收入的稳定增长,1994—1998年,我国税收收入年均增长1000亿元。目前国家9000多亿元的年财政收入中,通过税收手段组织征集的收入就占90%以上,税收已成为国家财政收入的最主要来源。与此同时,税收的调节与监督管理的作用也得到了较好的发挥,并为经济体制改革提供了一定的支持,促进了国民经济的持续稳定发展。但是,我们也应当看到,我国税制改革取得的成果还是初步的、阶段性的。现行税制中还存在着不少问题,税收征集与监管制度还有待进一步改革与完善,经济和社会的发展变化也给税制带来了许多新问题。特别是自1997年亚洲金融危机以来,给我国及周边国家乃至世界各国经济带来了很大影响,这些重大变化给各国税制、税收政策和税收征集与管理都提出了更多的新问题。因此,完善我国税制,包括税收征集与监管制度的完善,还需要经历一个艰苦的过程。党的十五大为我国社会主义事业全面推向21世纪作出了战略决策和部署,对各方面工作包括税收工作提出了新的任务和更高的要求。具体到税收工作来讲,随着我国社会主义市场经济的发展和改革开放的不断深入,税收征集与监督管理的职能日益突出。因此,借鉴西方经济发达国家的经验,进一步完善我国税收征集与监管制度,已是当务之急。

在1998年12月召开的中央经济工作会议上,江

泽民总书记指出：“税收是国家财政收入的主要来源，要加强和完善税收征管，加大清查偷漏税和清理欠税的力度，严禁自行豁免企业欠税，决不允许任何单位和个人偷逃国家税收。继续清理预算外资金，加快‘费改税’步伐。加强税收队伍建设，改善收税征稽手段。严厉打击暴力抗税。”朱镕基总理也要求：“强化税收征管，做到依法治税，应收尽收，建立税务警察，严厉打击各种涉税犯罪行为，维护国家税法权威。”目前，我国正在研究制定税法体系，充分考虑我国的实际情况，并借鉴发达国家的税收征收管理经验，我们可以从中得到许多启发，当然，这并不意味着简单地照搬。正是从这一角度出发，本书运用科学研究的基本方法——比较方法，由表及里，由此及彼，对西方经济发达国家税收征集与监管制度进行了较为系统的介绍、比较和分析研究。以期通过对发达国家税收制度及征集体制，中央与地方税收征收管理部门之间的关系与分工，防止避税和偷漏税的方法，税收诉讼及监督管理制度等方面的研究，为我国健全税收管理体制提供借鉴。

在本书的写作过程中，参考、汲取了国内外专家、学者的一些研究成果，在此表示衷心的感谢。限于资料和作者水平，书中的缺陷在所难免，诚请读者批评指正。

作者



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析和研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰写并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子信箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

导 言

第一章	发达国家税收征集 和监管制度概述	(1)
第一节	发达国家税收制度概况	(1)
第二节	发达国家的税收管理体制	(9)
第三节	发达国家的税收征集与 监督管理	(11)
第二章	个人所得税的征集与监管 制度	(18)
第一节	个人所得税制的类型	(18)
第二节	个人所得税的课证范围	(22)
第三节	个人所得税的税基与扣除	

	项目	(32)
第四节	适用税率	(40)
第五节	课证方法	(42)
第六节	个人所得税的稽核制度	(48)
第七节	个人所得税的监管制度	(53)
第八节	美国联邦个人所得税	(59)
第九节	英国个人所得税	(63)

第三章 公司所得税的征集与

监管制度	(66)
-------------------	-------------

第一节	公司所得税制的类型	(66)
第二节	公司所得税的课证范围	(68)
第三节	公司所得税应税所得 的确定	(80)
第四节	公司所得税的适用税率	(82)
第五节	公司所得税的课证方法	(84)
第六节	美国联邦公司所得税	(90)
第七节	英国公司所得税	(94)

第四章 社会保障税的征集与

监管制度	(97)
-------------------	-------------

第一节	社会保障税的课证制度	(98)
第二节	美国的联邦社会保险税	(100)
第三节	英国的国民保险税	(102)

第五章 增值税的征集与 监管制度..... (105)

第一节	增值税的课证范围	(106)
第二节	增值税的纳税义务人	(110)
第三节	增值税的类型	(113)
第四节	增值税的税率	(116)
第五节	增值税的计证方法	(123)
第六节	增值税的监管制度	(125)
第七节	增值税的稽证与诉讼	(131)
第八节	法国增值税	(139)
第九节	英国增值税	(141)

第六章 消费税的征集与监管 制度..... (143)

第一节	消费税的课证范围	(143)
第二节	消费税的税率与计税方法 ..	(147)

第三节	若干国家的消费税	(149)
第七章	销售税(营业税)的征集 与监管制度	(153)
第一节	销售税的课证范围	(153)
第二节	销售税的课证环节	(155)
第三节	销售税的税率与计税方法 ...	(156)
第四节	美国销售税	(156)
第八章	财产税的征集与监管制度	(159)
第一节	财产课税的分类	(159)
第二节	一般财产税的课证制度	(161)
第三节	土地税的课证制度	(173)
第四节	房屋税的课证制度	(182)
第五节	不动产税的课证制度	(188)
第六节	遗产税和赠与税的课证 制度	(190)
第九章	税收征收管理.....	(206)

第一节	税收征收管理机构的设置 与分工	(206)
第二节	纳税申报制度	(207)
第三节	税务审计监督	(212)
第四节	电脑技术在税收征收管理 上的应用	(217)
第五节	税收诉讼程序	(220)
第六节	对偷漏税的法律制裁	(223)
第十章	税收的国际协调	(232)
第一节	税收的国际化与税收管辖权	(233)
第二节	所得税的国际协调	(246)
第三节	关税的国际协调	(298)
第四节	增值税的国际协调	(302)
第五节	消费税的国际协调	(305)
第十一章	防范避税措施的国际 协调	(307)
第一节	国际避税的基本手段	(308)