

刘景溪 著

税收纵谈

中国财政经济出版社

序

改革开放 20 年来，中国的税收事业蓬勃发展，取得了巨大的成就，逐步建立起了一套符合中国国情的税收制度体系、税收征管体系和税收组织体系。与此同时，我们也在探索建设有中国特色的、符合社会主义初级阶段中国实际的税收理论体系。这既需要我们引进西方发达国家的市场经济税收理论，更需要我们结合中国经济体制转轨、经济增长方式转型的改革实际，不断从生动的税收实践经验和成功做法中提炼出具有规律性的思想内容，以丰富与发展这一理论体系。

刘景溪同志长期从事税收实际工作，有着比较丰富的实践经验。更为可贵的是，他始终保持活跃的理论思维，勤学好思，笔耕不辍，努力从多方位、多层面、多领域对税收理论和实际问题进行不懈的深入研究。今天，他奉献给大家的这本《税收纵谈》就是其多年探索的总结。

该书共分六个部分。第一部分是税收基本理论的研究，涉及税收的本质与职能、税收与

经济发展的关系等。第二部分是税收实践问题的探讨，对税收实际工作中的热点、难点问题进行了研究，有较强的针对性。第三部分是税收发展战略的思考，对税收工作中宏观性、前瞻性的问题进行了探讨，提出预测和设想，谋划超前性的方案。第四部分是交叉学科的探索，积极吸取系统学、心理学、文化学、管理学等当代社会科学研究成果，丰富和发展税收理论的学科体系。第五部分是国外税制的借鉴，通过对发达国家税收改革经验的剖析，提出可资我国借鉴的改革建议。第六部分是税源建设的思索，探讨了不同类型企业的发展思路。全书内容丰富，思路清晰，质量较高，是一本值得广大税收工作者学习的参考资料。

我认识景溪同志已经十多年，他刚任本溪市税务局副局长时，不过而立之年，后又接任局长，现已升任本溪市副市长。看到他的成长，我由衷地感到高兴。衷心希望有更多的同志热心税收理论研究，拿出更高水平的研究成果，为推进我国税收事业的进一步发展作出新的更大的贡献！

卢仁法

一九九八年十二月十九日

业精于勤
学无止境



作者简介

刘景溪，1955年生，中国社会科学院企业管理专业研究生毕业，中国税务师、中国注册会计师、高级会计师、辽宁省本溪市税收学科带头人、本溪市劳动模范、辽宁省“五一”劳动奖章获得者。

自1980年初从事税收工作以来，他历任基层税务专管员、市局综合秘书、分局副局长、市局副局长、局长，现任本溪市人民政府副市长兼本溪市国家税务局党组书记、局长、市税务学会会长。

他先后在国家、省、市级报刊发表各类文章200余篇，同时主编并参与主编了《新税制实用手册》、《中国财税实用大典》、《财务会计基础》和《高级会计财务全书》等。

目 录

第一部分 税收基本理论的研究····· (1)

依法治税与市场经济····· (3)

税收与宏观调控····· (9)

税收与经济发展····· (14)

税收与市场经济····· (19)

税收与国企改革····· (23)

税收与地方经济····· (27)

税负转嫁问题····· (31)

税收增长问题····· (36)

第二部分 税收实践问题的探讨····· (45)

对推进税制改革 加快经济发展问题的
认识····· (47)

新税制对地方经济的影响····· (56)

老工业基地改造过程中遇到的问题及

税收对策····· (62)

加强地方税源建设问题的建议····· (71)

抑制欠税是企业公平竞争的必要条件	(77)
企业欠税的原因分析及治理方略	(83)
也谈“费改税”	(89)
“三假”导致税收流失	(94)
第三部分 税收发展战略的思考	(99)
税收的国际化趋势及改革动向	(101)
我国税制发展的走势	(105)
加快知识经济发展的税收政策选择	(114)
促进经济增长方式转变的税收取向	(119)
规范化——税收管理工作的新趋势	(124)
经济税源监控管理的新设想	(130)
第四部分 交叉学科的探索	(139)
浅析“三论”在税收中的应用	(141)
税收管理学初探	(148)
税收文化简论	(159)
税收筹划的目标模式	(170)
虚和实 ——税收工作方法论	(174)
第五部分 国外税制的借鉴	(179)
西方国家税制改革走向及对我国的 影响	(181)

美国的税制改革对我国的有益启示·····	(186)
从德国的税收调控措施及管理体制引 发出的思考·····	(189)
借鉴美国税务行政管理经验 强化我 国税收管理·····	(196)
美国个人所得税制对完善我国个人所 得税的借鉴意义·····	(200)
第六部分 税源建设的思索 ·····	(203)
企业国际化经营的对策·····	(205)
建立国有企业经营者“激励机制”的 思考·····	(218)
中小企业改革与发展问题的研究·····	(224)
国有商业银行应加大对民营经济的支 持力度·····	(256)
非公有制企业二次创业问题的探讨·····	(262)
附录一 税收言论 ·····	(269)
讲政治就要坚持依法治税·····	(271)
学习孔繁森 做人民公仆·····	(274)
依法治税系列谈·····	(282)
同纳税人话国税·····	(287)
附录二 税收随笔 ·····	(295)
浮光掠影看美国·····	(297)

西欧拾零	(300)
我眼中的香港	(306)
主要参考文献	(311)
后记	(313)

第一部分

税收基本理论的研究

当今时代，是一个需要理论、呼唤理性的时代。

1996 年度诺贝尔经济学奖授予了英国剑桥大学经济学教授詹姆斯·米尔利斯与美国哥伦比亚大学经济学荣誉教授威廉·维克里。在诺贝尔经济学奖 27 年的历史上，第一次由研究税收理论的经济学家分享诺贝尔奖。可见，税收学成为一门独立的、专门的科学，已是一个无须争辩的事实。

现代市场经济条件下，税收的职能作用愈益突出，弄清税收的基本理论问题，对经济发展和税收事业必将是一种巨大的推动和促进。

依法治税与市场经济

税收是国家凭借政治权力参与国家收入分配的主要形式，也是调控监督经济运行的重要杠杆，在建立和发展社会主义市场经济条件下，大力强化依法治税，具有特殊的现实意义。

一、依法治税是发展市场经济的重要保证

“法治”是市场经济秩序的内在要求和有机组成部分。税收作为以国家为主体的分配关系，从来都与法律有着不可分割的联系，并以法的形式加以规范和体现。纵观世界各国，往往是市场经济越发达的国家，越是要求税法、税制有很强的刚性，这是经济发展的客观要求所决定的。因此，坚持依法治税与发展市场经济是统一的。依法治税的原则在任何时候都不能动摇。只有依法治税，才能促进市场经济的完善，而市场经济的发展更需要依法治税予以保证。

1. 依法治税是发展社会主义市场经济必须的物质条件之一。税收作为国家筹集资金的首要形式，已成为国家为经济发展提供公共基础的主要源泉。一些发达资本主义国家如美国、法国、日本、德国等，其税收收入都占国家财政收入的90%以上，我国从1983年开始，税收收入在国家财政收入中的比重也达到90%以上，成为国家财政及调节社会再生产和社会经济运行的主要资金来源。应当看到，当前在我国向市场经济体制转轨过程中，只有进一步强化依法治税，保证国家税款依法、及时、足额地收缴

入库，才能为发展社会主义市场经济提供雄厚的财力基础和必要的资金保证。

2. 依法治税是促进企业公平竞争建立统一市场的有力保障。社会主义市场经济的建立，使国家与企业从“附属”关系变为经济关系、税收关系。企业要参与市场竞争，实现自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，就需要打破地区界限、行业界限、所有制界限。在这种情况下，如果没有统一的税法，做到公平税负，就容易造成各企业在税收上的不平等，不利于社会主义统一市场的建立，更不利于与国际经济对接。因此，依法治税，贯彻统一税法，是企业面向市场，成为真正独立的商品生产者和经营者的保证。

3. 依法治税是有效实现对经济宏观调控促进经济结构调整的客观需要。税收杠杆集经济和法律为一体，是政府调控经济运行的重要手段。它可通过税种、税目的设置，税率高与低的设计以及制定各项税收政策来体现国家产业政策，促进产业和产品结构优化，促使经济良性循环。因此，在市场经济条件下，只有建立严格、规范的税收法制，才能保证政府运用税收杠杆，引导资金、人力、物力、技术等生产要素合理流动，促进资源优化配置，促进经济结构合理调整。

二、依法治税在市场经济发展中有待于进一步强化

依法治税是我国经济建设实践和税收工作中长期积累的经验，也是今后经济发展的重要原则。但是在目前情况下，依法治税还存在许多问题，特别是新旧体制转轨过程中，人们的思想观念、执法意识、管理体制、工作方法等都与市场经济条件下依法治税的要求不相适应。

1. 税收法制建设滞后。税收法制建设跟不上经济发展的步

伐要求，也与税收的地位和承担的任务不相称。目前我国税法地位偏低，税收立法存在短期化行为，除了几个涉外税法和刚刚实施的税收征管法由人大立法之外，绝大部分仍以条例形式出现。税制比较繁杂，稳定性差，往往导致实际工作中以政策代替法律，只讲税收政策而忽视税收法律。税收司法方法，处罚手段软化，管理手段落后，权力和责任不够明确，不能很好体现税法的威慑力。

2. 纳税主体税法意识不强。纳税人税法意识的强与弱，直接关系到依法治税的成效。由于我国受传统治税思想的影响，特别是长期在计划经济体制下，税收的地位和作用受到很大的削弱，人们的税收观念和税法意识不强，实际工作中就导致大量的偷漏税的存在。这是我们实行依法治税的一个难点。

3. 有些部门和地方执法行为不规范。各地和各部门因为所处的位置和代表的利益不同，对税收执法常常表现出不同的行为。有的地方和部门站在企业角度考虑问题多一些，片面强调企业的利益。企业一有困难，就从税收上打主意，要求给予减免照顾，把税收当作“救济”手段，助长了企业减免的依赖，造成了对税收调控的负效应，起到了保护落后的消极作用，与市场经济“优胜劣汰”的法则相悖。

三、市场经济条件下依法治税的现实选择

在社会主义市场经济条件下，依法治税的目标取向是有法可依、有法必依、执法必严、违法必纠。为实现这一目标，必须加快税收法制建设的步伐，提高全体公民的税法意识和观念，规范各地区、各部门的行政执法行为。

1. 加快税收法制建设步伐。为适应建立市场经济体制的需要，我国税收法制建设必须实现这样的要求，即：立法尽快跟

上，司法尽快强化，税制尽快完善。立法尽快跟上，就是适应经济发展的形势要求，构建完整统一的税法体系。其总体框架应包括《税收基本法》如《税法通则》、《税收程序法》、《税收征管法》和《税收实体法》如营业税、增值税、所得税等独立税种的税法及与之配套衔接的《税务行政复议法》、《税收减免特别法》、《税务司法规则》等法规，从而全面、完整、高度地突出税法地位。司法尽快强化，就是加强税法的刚性，不仅在税收处罚上必须有足够的约束力、震慑力，而且在其他的税收违章处理手段上也要落实。税制尽快完善，就是减少税种，简化税制，理顺国家与企业的分配关系，保持税收政策的相对稳定，逐步建立适应市场经济发展要求、简化、高效、规范的税制体系。作为基层部门，要在税法的基础上，严密各项税法细则和执法的具体程序、处罚标准，规范税收执法文件和执法行为，建立执法责任制，落实执法责任，完善必要的税收执法手续制度，达到“税收法规健全，税收制度严密，执法规程规范”的目标。

2. 增强全民税收法制观念。提高全社会税收法制意识是一项长期的系统工程，涉及方方面面，必须从经济的、文化的、体制的各个方面加以培育。当前最主要的，一是进行各种形式的税法普及教育，通过税收的征收管理实践，通过经济生活的各个层面，有目的、有计划、有系统地进行税收法律的辅导和教育，使税收法律知识广泛深入到社会及人民生活的各个方面。与此同时，随着人民经济收入增加，生活水平提高逐步扩大直接税的征收范围，使间接税从价格中分离出来，成为人们看得见摸得着的东西，逐步增强税法观念，提高人们税法意识。二是加强社会舆论导向，充分运用舆论工具，在全社会深入持久地开展税法宣传教育活动，宣传税收的地位和作用，宣传纳税先进单位和个人，打击和处理偷税抗税行为，使纳税人在震动中受到自我教育，塑

造积极主动、自觉依法纳税的国民纳税观念。同时，大力开展税收法律服务工作，为企业、公民和社会提供广泛的法律服务，创造良好的税收法制环境。三是抓紧税法教育的基础性和超前性工作，在中小学到大中专院校的正规系列教育中，充实税收基本知识或开设税法课，以奠定税收法制根基，从整体上提高全民税收法律意识，实现市场经济条件下的依法治税。

3. 规范各地区、各部门的行政执法行为。任何单位和个人的行政行为都必须置于法律的范围之内。企业必须转换机制，面向市场，依法经营，照章纳税；政府必须转变职能，真正从行政手段干预转为主要依靠经济和法律手段调节，由直接管理变为间接管理；税收上严格按照税收管理体制办事，不越权，不越位，真正保证税权的集中和税法的有效贯彻。为此，一要建立必要的依法行政监督机制，定期检查各单位、各部门超越职权的行政行为，发现问题，及时纠正。除了税务部门外，要动员社会力量协税护税，依靠公、检、法、司、工商、审计等部门建立和健全强有力的税法监督体系，定期开展执法检查，保证税收法律、法规和规章的有效贯彻实施。二是改革现行财政体制，正确处理中央与地方的分配关系，使中央与地方利益共享、风险共担，权力和责任相互衔接，减少地方与中央利益的矛盾，在改革中逐步总结和探索正确划分中央和地方财权的新路子，逐步完善依法治税的机制。

4. 加强干部队伍建设，规范税收执法行为。市场经济发展的新形势对税务干部队伍建设提出了更新更高要求。目前必须大力加强税务机构，充实税务干部队伍力量，强化执法力度，规范执法行为。应以提高政治与业务两个素质为目标，着力加强税务干部队伍建设。规范执法行为，既要管深、管透，使偷漏税降到最低点，同时又要宽严适度，防止滥征滥罚，以税谋私，执法犯

法。要不断加强干部执法培训，提高干部执法素质，并作为一项长期的系统工作，常抓不懈，造就一支具有较高税收法律知识、熟悉税收财经业务、懂得税收复议应诉规程、具备正确处理税收法律关系中各种问题能力的税收执法队伍。规范税收执法行为，还要确立税务部门独立行使行政权的法律地位，真正赋予税务机关搜查、扣押、没收、拍卖、查封、冻结银行存款等必要执法权力，其他任何部门不许越俎代庖，越权行事，干扰阻挠税收执法。要尽快建立税收保障体系，设立独立的税务治安机构，税务检察院和税务法院等一系列完整的税务司法监督保障体系，保证税收执法的规范性，增强依法治税的威慑力。规范税收执法行为，还必须大力开展内部税收执法监察，建立健全各项征管制度，理顺征管查各职能的衔接分工，强化自我约束意识，遏制税收执法中的不正之风，塑造税务干部廉洁从税、秉公执法的良好形象，更好地坚持依法治税。