

以法治税简论

主编 刘隆亨
北京大学出版社



内 容 简 介

本书分析了我国工商税制改革和税收立法的历史演变过程;阐述了“以法治税”的主要内容和重要性,强调了在搞好治理整顿工作中,要强化税务机关的法律地位和职权,发挥检察机关在税务工作中的重要作用,说明了各级各类企业经营人员和公民都要确立依法纳税观念,树立照章纳税为四化建设做贡献的良好社会风尚。本书文字流畅,说理充分,是进行有关以法治税学习的好教材。

以法治税简论

主编 刘隆亨

*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北京大学印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

*

850×1168毫米 32开本 7.375印张 187千字

1989年10月第一版 1989年10月第一次印刷

印数: 00001—11,000册

ISBN 7-301-01056-7/D·100

定价: 3.00元

目 录

我国工商税制改革和税收立法	
.....	国家税务总局副局长 牛立成(1)
对我国经济立法中几个问题的思考	
.....	国务院法制局副局长 李培传(28)
财政改革和财政问题	
.....	财政部条法司司长 胡志新(36)
在搞好治理整顿和坚持改革开放中建立	
“三个体系”的立法思索	
.....	刘隆亨 徐丽雯(51)
中国的涉外税制和优惠政策	
.....	国家税务总局高级经济师 庞仁廉(65)
我国涉外税收优惠制度的法律问题	
.....	刘隆亨 冯益娜 徐丽雯(85)
只有强化征管工作才能以法治税	
.....	北京市海淀区税务局副局长 高大江(102)
检察机关在税务工作中的作用	
.....	最高人民检察院处长 沈永金(118)
税收职能和赋税公平原则之我见	
.....	北京大学经济研究所 张胜宏(137)
西方国家税法中的几个基本原则	
.....	中国社科院法学所研究员 谢怀栻(150)

强化税务机关的法律地位和职权

..... 刘隆亨(158)

加强税务监察工作是实现以法治税的重要保证

..... 国家税务总局税务监察司司长 李东海(176)

谈谈“财税法制史”中的诸问题

..... 财政部科研所 吴才麟(193)

加强税法理论研究是实现以法治税的重要条件

..... 刘隆亨(213)

附录

全国首届以法治税研讨班在京举办 (225)

北京大学分校校长、教授李椿在全国首届以法治税

研讨班开幕式上的讲话 (226)

北京大学分校法律系主任、经济法研究所所长、教授刘隆亨

在全国首届以法治税研讨班开幕式上的致词..... (228)

我国工商税制改革和税收立法

——在全国首届以法治税研讨班上的讲话

国家税务总局副局长 牛立成

党的十一届三中全会以来,在改革开放方针指引下,我国从农村到城市开始了全面的经济体制改革。财政税收作为城市经济体制改革的突破口,率先进行了改革。经过十年的努力,一个新的、基本上适应我国有计划商品经济发展需要的社会主义税收制度初步确立,税收组织财政收入和宏观调控经济的职能得到明显的增强,为改革建设的发展起着越来越大的作用。认真总结我国十年税制改革和税收立法的经验,对于搞好治理整顿和进一步深化改革有着重要的意义。下面,我想从四个方面阐述我国的税制改革和税收立法。

一、我国十年税制改革的基本概况

我国的税制改革从1978年底开始,大体经历了调研酝酿——集中改革——逐步完善三个阶段。

(一)调研酝酿阶段。党的十一届三中全会后,随着改革开放政策的全面落实,在经济领域中发生了广泛深刻的变化。社会经济开始由单一的封闭式经济向多样化开放型经济发展。在全民所有制和集体所有制经济为主体的基础上,恢复和发展了大量个体经济;实行对外开放,一批中外合资经营企业、中外合作经营企业和外商

独资企业也逐步建立起来。经济结构出现了多种经济类型并存的格局。多种经济形式、多种经营方式、多种流通渠道的形成,大大突破了单一经济的局限。在这种新的经济形势下,长期以来在“左”的思想影响下,一再被简化了的税收制度开始暴露出许多不适应之处:一是税种单一,许多有经营收入的单位和经营环节,税收没有介入,参与分配的面窄小,税收收入来源不普遍;二是税收的宏观调控作用不强,不能很好地体现国家的奖限政策;三是对外税收还没有相应的规定和管理办法;四是税收征收管理还没有形成一套完整严密的制度。因此,全面改革税收制度已势在必行。

1978年底财政部召开了九个省、市税务局长会议,对如何进行税制改革问题作了研究,1979年初步提出了工商税制改革的基本设想和改革所要遵循的几项原则,这就是:

1. 适应经济情况的复杂性和经济性质、经营形式的多样性,逐步恢复一些税种,增加一些税种,使每个税种在生产经营的各个领域,发挥各自不同的作用。

2. 加强经济责任制,对国营企业的利润实行征收所得税,以促进企业加强经济核算,改善经营管理,提高经济效益,增加财政收入。

3. 根据国家经济政策的要求,按不同产品和不同行业规定高低不同的税率。对鼓励发展的,税率从低;对限制发展的,税率从高。根据发展对外贸易的政策,税制要鼓励扩大出口,保护国内生产;要有利于有计划地利用外资和引进先进技术设备。

4. 在价格不能大动的情况下,要用税收杠杆来调节一部分企业的利润,适当解决企业之间由于价格和资源条件不同而形成利润水平悬殊问题,但不能由于税制改革影响物价上涨,增加人民群众的负担。

5. 将各项工商税收逐步划分为中央税、地方税、中央与地方共享税,使中央政府和地方政府都有相应的财力来源和税收管理权。

根据上述原则,对税制改革提出了五个方面的具体设想:

1. 把现行工商税按性质划分为产品税、增值税、营业税和盐税四个税种;
2. 开征资源税和利润调节税;
3. 将国营企业交纳的固定资产占用费改为固定资产税;
4. 对国营企业征收所得税;
5. 恢复和开征一些地方税。

基于这样的基本构想,根据当时对外开放的需要,决定实行内外并举。即:对外先行一步,建立一套适应对外开放需要的税制;对内积极试点分步实施的改革步骤。首先着手建立涉外税制。1980年9月,第五届全国人大第三次会议通过并颁布施行了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》,1981年12月,第五届全国人大第四次会议通过并公布施行了《中华人民共和国外国企业所得税法》。在流转税和地方税方面对涉外企业适用1958年9月全国人大常委会第一〇一次会议原则通过的《中华人民共和国工商统一税条例(草案)》和1951年政务院公布的《车船使用牌照税暂行条例》、《城市房地产税暂行条例》。这样,就基本确立了我国的涉外税收制度。同时,国内税制改革工作也在加紧试点。从1979年开始,陆续在湖北光化县、广西柳州市、上海轻工机械公司和四川省等一些企业进行利改税试点,取得了较好的效果,试点企业的销售收入、上交国家的财政收入及企业留利等都有较大增长。试点的成效,坚定了我们改革的信心。1981年9月国务院批转了财政部《关于改革工商税制的总体设想》,肯定了税制改革的指导思想和原则,经过全国18个省、市、自治区500多户企业四年的试点工作,1983年国务院决定,在国营企业全面实行利改税的第一步改革,改革的主要内容是对国营企业普遍征收所得税。

1983年8月,国务院领导同志提出了实行第二步利改税的改

革,以加快城市经济体制改革的步伐。根据这一指示精神和改革发展的需要,当年9、10月间财政部再次组织调查组,分赴上海、湖北、四川、陕西等地,在总结第一步利改税经验的基础上,对第二步利改税方案进行了调查研究和测算工作,初步论证了财政部提出的改革方案。

(二)集中改革阶段。1984年9月18日第六届全国人大常委会第七次会议通过了《关于授权国务院改革工商税制和发布试行有关税收条例(草案)的决定》,同日,国务院批转了财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告》和《国营企业和第二步利改税试行办法》。第二步利改税即从1984年10月1日起在全国范围内普遍实行。

利改税第二步改革的具体内容是:

1. 把现行的工商税按性质划为产品税、增值税、营业税和盐税四种税。同时,把产品税的税目划细,适当调整税率,以发挥税收调节生产和流通的杠杆作用;

2. 对石油、天然气、煤炭采掘企业开征资源税,以调节由于自然资源和开发条件的差异而形成的级差收入,促进企业加强经济核算,有效地管理和利用国家资源;

3. 恢复和开征房产税、土地使用税、车船使用税和城市维护建设税四个地方税,以利于合理地节约使用土地、房产,适当地解决城市维护建设的资金来源;

4. 对盈利的国营企业征收所得税,国营大中型企业按55%的比例税率交纳所得税,国营小型企业按新的八级超额累进税率交纳所得税。并适当放宽小型企业的划分标准,使更多一些企业能够逐步过渡到国家所有、自主经营、依法纳税、自负盈亏的管理体制。

5. 对盈利国营大中型企业在缴纳所得税后盈利较多的再征收调节税。

第二步利改税和工商税制的全面改革,基本实现了1981年关

于改革工商税制设想中所提出的改革税制的总体目标,其重要意义在于:用法律的形式把国家与企业的分配关系固定下来,国家财政收入有了稳定的来源,税收广泛介入到社会经济活动的各个领域,成为国家宏观调控经济的重要手段。我国的工商税收制度开始进入一个新的轨道。

(三)逐步完善阶段。随着经济的进一步开放搞活,社会经济活动中出现了一系列复杂多变的新情况、新问题,一方面城乡集体经济、个体经济、私营经济大量发展,一些国营经济为集体或个人承包、租赁,原有的经济成份发生了变化,出现了多种经济成份并存,相互竞争的局面;同时,社会上有越来越多的人开始从事第二职业,多渠道开辟收入来源,出现了社会成员个人收入差距过分悬殊的现象,如何合理地调节和分配各种经济组织和社会成员的收益,就成为国家宏观管理面临的一个新课题;另一方面,企业在获得一定经营自主权后,出现了大量发放奖金的现象,一些单位、组织竞相攀比,造成消费基金过快增长;同时,一些部门、企业单位则用大量的预算外资金盲目建设,竞相追求高标准的楼堂馆所,造成固定资产投资规模过分膨胀。消费基金和固定资产投资规模的过分膨胀,严重冲击着生产资料和生活资料市场,加剧了社会总需要大于社会总供给的矛盾,造成价格上涨,给物价改革带来更大的难度,严重干扰了改革的进程。对于这些新情况、新问题,改革的实践告诉我们不能仅仅依靠行政手段来解决,按照“国家调节市场、市场引导企业”的原则要更多地运用法律、经济的办法,进行调控和引导。税收制度虽然已经进行了初步改革,但是,要适应这些新情况、解决新问题,还需要在现行税制基础上继续改革和逐步完善。因此,为了控制消费基金的过分增长,1985年国务院发布了对国营、集体企业、事业单位征收奖金税,对实行经济效益与工资增长挂钩浮动的国营企业征收工资调节税的规定;为了调节城乡集体企业、私营企业、个体工商业户的收益分配,1985年国务院在原有工商

所得税的基础上,制定了集体企业所得税暂行条例,1986年开征了城乡个体工商户所得税,1988年开征了私营企业所得税;为了调节公民个人之间的收入状况,1987年开征了个人收入调节税以及房产税和车船使用税;为了控制固定资产投资规模,对各项自筹建设投资,按照差别税率,征收了建筑税;1988年还开征了城镇土地使用税、印花税、筵席税;1989年2月对彩电、小轿车又征收了特别消费税。这都是针对出现的新情况新问题而采取的措施,此外,为了鼓励外商投资,发展沿海经济,加强与国外经济交往,国务院于1984年颁布了关于经济特区和沿海十四个港口城市减征免征企业所得税和工商统一税的暂行规定,1985年颁布了对外国企业常驻代表机构征收工商统一税、企业所得税的规定,1986年颁布了关于鼓励外商投资的规定,1987年公布了关于对来华工作的外籍人员工资、薪金所得减征个人所得税的规定。与此同时,从1981年开始,经过8年多的努力,我们先后同22个国家正式签署了避免双重征税协定,其中有18个已生效执行,进一步完善了涉外税收制度,维护了国家权益,促进了国际间经济技术合作的发展。

经过十年的税制改革完善,基本实现了从单一税制向复合税制的转变,初步形成了我国的以流转税和所得税为主体,其它税为辅助的复合税制格局。实践证明,这样一个税制格局,基本上适应了改革开放的需要,发挥了它的职能作用。

总结十年税制改革的成就,我们在税收理论、思想观念上也取得了较大收获。概括起来主要有这样几方面:

(一)税收“无用论”被根本否定。我国五十年代初期,对税收的作用大家认识是比较一致的,对税收工作也很支持。我国进入有计划的社会主义经济建设以后,特别是对私改造完成后,出现了税收“无用论”和“非税论”的思潮。税收“无用论”是1958年以后出现的,认为税收的历史使命已经完成,“寿终正寝”了。主张“非税论”

者认为,我国是计划经济,一切均纳入国家计划之内,税收也可以用别的调节手段所替代。在这种观点的支配下,1958年选择了六个城市进行“税利合一”(即取消税收,把税收合并到利润中,以利润形式上交国家)的试点,但经过试点表明,它违反了价值规律、商品经济规律,靠主观的东西是行不通的。“税利合一”的结果造成对高税率的产品价格难以控制,利润偏高,忽视了企业的经济核算,出现了浪费现象;再者就是保证不了财政收入。中央发现这种情况后就很快制止了。所以,在社会主义阶段还要发展商品经济,价值规律还起作用,这是不以人的意志为转移的客观规律,必须坚持。从1961年开始,又强调加强税收工作。尽管如此,税收“无用论”和“非税论”的观点并没解决,那时对税收作用看法也很不一致。经过党的十一届三中全会以后的十年税制改革,现在对这个问题的看法已趋向一致,大家对税收工作都很关注,其作用越来越被更多的人所认识。

(二)税收“阶级斗争工具论”被破除。过去,在“以阶级斗争为纲”的影响下,税收被当作阶级斗争的工具使用。在五十年代,税收在配合国家进行对私改造起了积极作用。到了六十年代,我国经济基本上实现了以全民所有制经济为主体的经济结构,但强调了税收的“阶级斗争工具”作用。1963年制定的工商所得税若干规定,指导思想很明确,对集体企业则工业税负轻于商业,集体企业税负轻于个体,利用税收促进向单一所有制经济转变。1973年发布的工商税条例第一条就表述为“工商税……是同资本主义势力进行斗争的工具”。这种过份强调税收阶级斗争工具论作用,同实行公平税负,鼓励竞争的原则是不协调的。党的十一届三中全会正确分析了我国的国情,提出了有计划商品经济的充分发展,是社会主义经济不可逾越阶段的正确论断。我国尚处在社会主义初级阶段,生产力水平不高,不仅要发展国营、集体经济,而且要鼓励个体经济和私营经济的发展。税收是国家宏观调控经济的杠杆,不是阶级斗

争的工具或行政限制的手段。因此,税收的奖限政策不是以所有制不同而不同,而是要体现国家产业政策、公平税负,只有这样才能鼓励竞争,促进生产力的发展。

(三)对国营企业不能征收所得税的禁区被突破。长期以来,把国营企业视为征收所得税的禁区,否定国营企业的商品生产者地位和企业自身的经济利益。认为国营企业是国家的,国家不能对自己的企业征收所得税,这是一种很传统的观点。经济体制改革打破了对国营企业统收统支、吃“大锅饭”的管理体制,对国营企业实行利改税改革的最大功绩,就在于它第一次以税的形式将国家与国营企业之间的分配关系固定下来,初步确定了国营企业自主经营、自负盈亏的商品生产者地位。当前,在所有权与经营权相分离的正确理论指导下,进一步实行税利分流,将更深刻地促进国家管理体制和企业经营机制的变革。改革的实践证明,对国营企业征收所得税,方向是正确的,意义是重大的。

二、对十年税制改革的几点体会

十年税制改革取得了显著的成效,同时,改革的实践也给我们提供了宝贵的经验和启示。总结十年税制改革有这样几点粗浅的体会:

(一)税制改革必须与经济发展相联系,以经济基础为依据。进行税制改革,制定税收政策是主观见之于客观的过程,正确的决策是在对经济发展规律正确认识的基础上提出并实施的,税制改革必须从现实客观经济情况出发,以经济基础为其重要依据。建国四十年来,我国税制改革的过程就充分证明了这一点。例如,建国初期,在经济领域里存在着私营、个体、公私合营、国营经济等多种经济成份和经济形式。为了尽快恢复国民经济和实现财政状况好转,1950年中央人民政府政务院制定公布了《全国税政实施要则》,规定全国统一实行14种税,建立了多种税、多次征的税收制度。这

种统一的税收制度,对于适应当时的政治、经济形势,促进多种经济的恢复和发展起了重要作用。1956年我国在所有制方面的社会主义改造基本完成以后,社会经济结构发生了重大的变化,国营和集体所有制经济占了绝对的优势,私营工商业也转化成了具有社会主义性质的公私合营企业,单一经济形式开始出现,原有的复合税制其职能作用受到了限制,税制改革走上了一条简化合并的道路,尤其在60年代经济困难时期和70年代中经济濒于崩溃时期,我国税制也根本不具备由简到繁,建立复合税制的经济基础。

党的十一届三中全会以后,我国经济获得了较大的发展,出现了多种经济形式、多种经营方式和多种流通渠道竞相发展的局面。在这种新的经济形势下,原有的单一税制就不可能再适应需要,必然要出现多层次、多环节的复合税制格局。十年来我们进行税制改革就是适应新时期我国经济发展的客观情况而进行的,今后,随着我国经济的发展变化,税制改革还将不断深化、完善。

(二)税制改革应从我国国情出发,建立具有中国特色的税收制度。一个国家实行何种税收制度,是与这个国家的国情紧密相联的。虽然外国税制中好的东西,值得我们借鉴,事实上,我们在税制改革中也已经给予认真的参考和借鉴了,例如增值税、个人所得税、消费税等;但是,借鉴不等于全盘照搬,要认真分析、研究我国的国情,建立具有中国特色的社会主义税收制度。我国现行税制结构是以流转税和所得税为主体,其它税种为辅助的复合税制体系。在这个税制结构中,1988年流转税、所得税与其他税种的收入比例分别是61:31:8。这样一种税制结构是与我国以公有制为主体的社会主义经济结构、计划经济与市场调节相结合的管理体制以及不发达的商品经济的基本国情相适应的。

为什么要以流转税为主体呢?首先,社会主义商品经济的计划管理特征要求税收分配及税种设置要充分体现国家的产业政策、分配政策和消费政策。流转税的特点在于,它可以对不同产品或行

业实行不同税种和差别税率,有效地配合国家的各项经济政策,落实国家的鼓励或限制政策,调整产业结构,引导企业投资方向,发挥国家的宏观调控作用。同时,由于我国的劳动生产率较低,产品利润率不高,国民生产总值创造、转换和实现的过程主要在流转环节,把流转环节作为税源的主要发生地;征收流转税,可以保证税收的稳定、足额征收,而且流转税税负为全社会所负担,且税负不高,易于为全社会所接受。长期以来,人们对缴纳流转税已经习惯,因此,以流转税为我国主体税制是适宜的。

为什么所得税也是一个主体税种,而在我国却不实行完全以所得税为主体呢?大家知道,在我国企业众多,征收所得税来源广泛,由于各类企业生产经营条件不同,所得收益也不同,按盈亏能力负税,有利于调节企业因条件差异,而出现苦乐不均的现象,为企业间平等竞争创造条件。因此,有人以一些发达国家完全以所得税为主体,提出在我国也应完全以所得税为主体的主张,我认为这是不切合中国实际国情的。因为,我国的企业一般生产能力较差,成本费用高,利润不大,由于受价格上涨,技术水平不高、信息欠缺,能源、原材料不足等外在因素的影响,企业的盈亏不稳定,将直接影响到国家财政收入稳定性。在这种情况下,我们采用以流转税和所得税为主体税种是符合我国国情的。设想完全以所得税为主体是不现实的,也是不符合我国实际情况的。

为什么还要以其他税种为辅助呢?这是因为,我国经济状况复杂多变,尤其在改革中出现了许多新情况、新问题,单靠主体税种不可能全面发挥调控作用,需要有其他一些税种在一定时期,或一定范围、一定限度内根据国家经济政策发挥其独立的作用。例如,我国石油资源有限,原油又主要用于出口换汇,为了限制企业、单位大量烧油,推行以煤代油,国家就开征了烧油特别税等。

(三)税制改革必须坚持公平税负,促进竞争,体现产业政策的原则。商品经济发展的客观规律要求必须公平税负、促进竞争。我

们在设置一个税种,确定一个税目、税率,以至设计整个税制结构时,都要遵循这个原则。就国民经济整体而言,公平税负首先要保持税收收入占国民生产总值的适当比例,这是衡量一个国家赋税水平的重要宏观分析指标。在我国,由于国家承担着重要工农业重点建设、科技文教、卫生、国防以及改善人民生活等多项事业发展的任务,需要足够的财力作保证。正确确定税收占国民生产总值的比例,是设计税制格局首先要考虑的一个问题。目前,一般发达国家的税收占国民生产总值的比例都在30%以上,如英国为37.8%、联邦德国为39.2%、瑞典为45.6%;发展中国家一般也在20%以上,如埃及为24.1%,突尼斯为26.5%,巴西为21.3%(以上均为1984年的数字)。我国1987年由税务部门组织的收入总额占当年国民生产总值的19.5%,1988年下降为17.15%。虽然资本主义国家财政的职能范围小于我国,但其税收占国民生产总值的比重一般都高于我国。相比之下,我国税收收入占国民生产总值的比重是比较低的。因此,在现有税制基础上,需要适当提高我国税收收入在国民生产总值中的比重。其次,就企业、个人而言,公平税负要保证各类经济组织、个人都要依法纳税,合理负担,不能有税收歧视,这是税收最基本的社会标准。实行公平税负,在流转税方面,要保证同一产品或同一行业税率一样;在所得税方面,要保证按照企业的盈亏水平或个人的收入多少合理负税,在实施减免税照顾方面,要保证体现国家鼓励或限制政策。如果不是公平税负,在实际执行中就会出现向低税率、低税负倾斜的不良现象。例如,对国营企业,由于历史原因,允许税前还贷,就造成了城镇集体企业和乡镇企业攀比税前还贷的现象;流转税对国内企业和外商投资企业实行两套税制,如同一产品税率高低不同,涉外企业在实施中就出现了税率就低不就高的现象。因此,公平税负是制定税法的一项重要原则,必须全面考虑、精心设计、不可顾此失彼,造成税负不平的矛盾。公平税负,鼓励竞争,还要充分体现国家的产业政

策。国家需要发展的，税收上就要给予支持，国家需要控制发展的，税收上也要给予配合，国家需要限制的，税收上就要制定体现限制的政策。例如，国家一再限制发展的小烟厂、小酒厂、小纺织厂、小炼油厂等各地竞相上马，形成与国营企业争能源、争原料、争资金的局面，不利于整个社会效益的提高。对这些小企业税收上就不应再给予照顾。最近，电视报导安徽亳州大批小酒厂纷纷倒闭的消息就是一个很好的例证。由于地方不顾国家的产业政策，一味鼓励小酒厂发展，亳州小酒厂耗用的粮食够全省人吃一个月的。治理整顿以来，在税收上对这些小酒厂不予照顾了，银行又紧缩了资金，粮食原料缺乏，生产出的大量劣质酒又卖不出去，这些小酒厂倒闭就是必然的了。公平税负，体现产业政策就是要在鼓励竞争中，起到优胜劣汰的作用。

（四）税制改革必须有总体规划，注重与其它改革的配套、协调。税制改革是一项系统工程，它关系到国家产业政策的落实，关系到国家、集体、个人分配关系的确立，以及新旧财税管理体制的转换等综合问题。这就要求，改革首先要有总体观念，同时，由于国民经济是不断发展、变化的，改革必须要有预见性，以保证改革方案在一个时期的适应性和改革政策的稳定性。“摸着石头过河”这在改革初期是必要的，也是可以理解的。但是，如果改革多年了仍然还是试一步走一步，心中无数，缺乏总体规划，那就必然造成改革的短期行为化，反复多变，延缓改革的进程。十年税制改革的一条重要经验就是从改革一开始就有总体规划。而且这个总体规划是在经过认真调查研究、分析论证和一定范围内试点的基础上制定出来的，这就保证了总体规划具有得以实施的可能性。十年来，税制改革基本上是沿着这个总体规划的思路进行的，规划所要达到的目标也都基本实现，体现了总体规划的科学预见性和切实可行性，对指导下一步深化税制改革具有重要的指导意义。

另外，由于税制改革是整个经济体制改革的一部分，与国民经

济的各个方面都有着密切的联系,理论和实践都告诉我们,税制改革必须十分注重与其它改革的综合配套,不重视配套改革,就会出现一些单项改革之间相互“碰车”的现象,甚至造成已经取得的改革的成果丧失的可能。例如,产品税、增值税,当时是在价格不合理的情况下设计的税率,原以为价格改革会加快步伐,但是由于价格改革的推迟,致使这两个税难以进一步完善;对国营企业实行利改税是一项重要的改革,虽然有其不足之处,但是它以所得税的形式,确立国家与企业的分配关系,方向无疑是正确的。但是,由于实行企业承包经营责任制,将所得税也包进去了,再加上长期维持的“税前还贷”,国营企业所得税受到很大冲击,显示不出对国营企业征收所得税的优越性,难以实现这个税的规范化和制度化。这种改革不配套、不协调的现象,人为地增大了深化改革的难度,这类教训我们应当深刻记取。我认为,当前我们在进行治理整顿中,切实需要认真研究改革综合配套问题,把这方面的问题解决好了,我们的改革必然会大大向前迈进。

三、充分认识加强税收法制建设对深化税制改革的重要作用

大家知道,税收是国家凭借政治权力,强制地无偿地参与社会产品和国民收入分配与再分配的工具。由于税收具有强制性、无偿性、固定性特征,使它从产生之日起,就要以国家法律为依托,形成维护征税与纳税关系的法律规范,即国家税法。税法由国家制定或认可,并以强制力保证其实施,它体现的是国家意志。一切单位和个人,包括税务机关和税务执法人员都必须严格按税法办事,否则就要受到国家法律的制裁。按税法办事,就是税收法制的重要体现。税收法制是税收工作的全过程,它包括税收立法、执法、守法、监督四个环节。这四个环节相互联系,缺一不可,构成税收法制的统一整体。用通俗的话讲,税收法制就是有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。