

财税改革百题问答

新华出

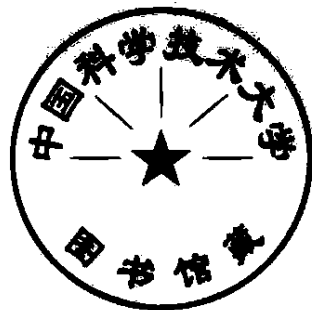
2.2

XAK5118

95
F812.2
26
2

财税改革百题问答

财政部办公厅 编



新华出版社

(京)新登字 110 号

图书在版编目(CIP)数据

财税改革百题问答/财政部办公厅编. —北京: 新华出版社,
1994.4

ISBN 7-5011-2512-0

I. 财… II. 财… III. ①财政制度—经济体制改革—中国—问题解答②税收制度—经济体制改革—中国—问题解答 IV. F812.2—44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 02204 号

财税改革百题问答

财政部办公厅 编

*

新华出版社出版发行

新华书店经销

北京第二新华印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 5.5 印张 120000 字

1994年3月第一版 1994年3月北京第一次印刷

印数:1—30000 册

ISBN7-5011-2512-0/F·343 定价:4.80元

目 录

关于财税体制改革(代序)	刘仲藜(1)
实行分税制 理顺中央与地方的财政关系	项怀诚(27)
财税改革百题问答	(49)
1、为什么要进行财税改革?	(49)
2、财税改革的指导思想和目标是什么?	(51)
3、财税改革的主要内容是什么?	(51)
4、这次财税改革与以往历次改革有何重要区别?	(52)
5、财税改革的实施步骤是什么? 为什么既要配套 出台又要采用渐进的方式进行?	(53)
6、财税改革是如何体现市场经济国家经验与 中国国情相结合的?	(54)
7、这次财税改革是如何处理新旧体制过渡衔接问题的?	(56)
8、1994 年财税改革的重点和目标是什么?	(58)
9、1994 年财税改革对经济运行会产生什么影响?	(60)
10、为什么说财税改革是整个经济体制改革的中心环节? 各方面应如何转变观念?	(60)
11、财税改革要求财税管理工作做哪些改进?	(62)
12、为什么说财税改革有难度、有风险、怎样务求必胜?	(62)
13、改革开放以来,我国税制进行了哪些变革?	(63)

14、原有税制的主要弊端有哪些表现？	(64)
15、为什么不能包税？	(65)
16、税制改革的指导思想和基本原则是什么？	(66)
17、税制改革的主要内容是什么？	(67)
18、税制改革的实施步骤是什么？	(68)
19、企业所得税改革的目标及内容是什么？	(69)
20、个人所得税改革的主要内容是什么？	(70)
21、现阶段我国对公民个人的收入分配政策是什么？	(71)
22、公民个人怎样缴纳个人所得税？	(72)
23、个人应税所得额包括哪些内容？	(73)
24、个人所得税对境内外公民个人收入有何影响？	(73)
25、何为流转税？流转税改革的目标是什么？	(74)
26、改革后的流转税构成发生了哪些变化？	(75)
27、何为增值税？改革后的增值税与原来有什么不同？	(76)
28、为什么要普遍实行增值税？	(77)
29、增值税为什么要实行价外计征？价外计征是在 现行价格之外另加一块税金吗？	(78)
30、增值税的零税率和免征规定有什么不同？	(79)
31、实行增值税以后，一般纳税人怎样确定销售额？	(79)
32、为什么说实行增值税有利于加强税收管理， 防止税款流失？	(80)
33、税制改革初期，企业消耗库存原材料进行生产的 怎样缴纳增值税？	(81)
34、混合销售行为怎样缴纳增值税？	(81)
35、一般纳税人能向小规模纳税人购买原材料吗？	(82)
36、何为消费税？消费税的课征对象是怎样确定的？	(82)
37、为什么征收消费税不会影响物价水平？	(83)
38、税制改革后营业税的征收范围发生了哪些变化？	(83)

39、什么是无形资产和不动产？纳税人转让无形资产或 销售不动产怎样缴纳营业税？	(84)
40、这次税制改革调整和简并了哪些税种？	(85)
41、这次税制改革新增设了哪些税种？为什么要 开征这些税种？	(86)
42、土地增值税从哪些方面抑制了炒地、炒楼？	(87)
43、为什么要进行资源税改革？改革后的资源税 有哪些特点？	(88)
44、什么是税收管理体制？我国税收管理体制有什么特点？	(90)
45、税收管理体制改革是如何体现合理分权的？	(90)
46、新税法对逃税行为是否能起更严格的监督作用？	(91)
47、新税制对税收减免是怎样规定的？	(92)
48、税制改革对外资企业有什么影响？	(92)
49、税制改革会不会加重企业的税收负担？	(92)
50、什么是税收的中性原则？新税制如何体现中性原则？	(93)
51、什么是税收的双层次调节体系？双层次调节体系 发挥什么作用？	(94)
52、什么是财政管理体制？建国以来我国预算管理 体制经历了哪些变化？	(94)
53、1985 年制定的分级包干体制的主要内容是什么？	(95)
54、1988 年确定的包干体制有哪几种？	(97)
55、财政包干体制的主要缺陷是什么？	(98)
56、什么是收支基数？	(99)
57、什么是结算上解和结算补助？	(100)
58、上、下级财政之间年终结算事项有哪些？	(101)
59、什么是中央财政专项补助？	(102)
60、什么是分税制？	(103)

61、世界上有几种类型的分税制？	(104)
62、为什么说分税制是我国财政管理体制改革的方	(106)
63、1992 年实行分税制试点的主要内容是什么？	(107)
64、分税制体制改革的指导思想是什么？	(109)
65、分税制体制改革的基本框架是什么？	(110)
66、如何划分中央财政收入和地方财政收入？	(110)
67、为什么把增值税、证券交易的印花税和 资源税划为共享税？	(112)
68、如何划分中央财政支出和地方财政支出？	(112)
69、什么是地方既得财力？	(113)
70、分税制如何确定中央对地方的税收返还？	(114)
71、建立两套税务机构有什么作用？	(115)
72、实行分税制后，原包干体制如何运行？	(116)
73、这次分税制改革对地方财政是不是影响很大？	(118)
74、为什么要改革国家金库制度？	(119)
75、我国实行的分税制与国际通行的分税制有何区别？	(120)
76、什么是国有企业利润分配制度？	(121)
77、改革开放以来我国国有企业利润分配制度 经历了哪些变化？	(122)
78、国有企业承包所得税的主要弊端是什么？	(123)
79、改革国有企业利润分配制度的理论依据是什么？	(125)
80、改革国有企业利润分配制度的指导思想 和原则是什么？	(125)
81、国有企业利润分配制度改革的主要内容是什么？	(126)
82、为什么要逐步建立国有资产投资收益按股分红、 按资分利或税后利润上交的分配制度？	(127)
83、国有企业利润分配制度改革以后，承包未 到期的企业怎么办？	(128)

84、国有企业利润分配制度改革是否加重了	
国有企业的负担？	(129)
85、国有企业利润分配制度改革以后，企业还贷	
能力是减弱了还是增强了？	(130)
86、这次改革对企业固定资产投资贷款归还问题	
是怎样处理的？	(131)
87、国有企业利润分配制度改革对建立现代企业制度	
起哪些积极作用？	(131)
88、目前财政支出管理的主要问题是什么？	(132)
89、财政支出管理制度改革的指导思想是什么？	(134)
90、财政投资管理体制如何改革？	(135)
91、投资体制改革后，财政投资的重点是什么？	(136)
92、我国公债发行办法将如何改进和完善？	(136)
93、为什么不能用财政透支方式弥补财政收支差额？	(137)
94、当前我国财政补贴的现状和存在的问题是什么？	(138)
95、财政补贴制度改革的方向是什么？	(140)
96、当前财政法制建设的主要问题是什么？	(142)
97、加强财政法制建设的重点是什么？	(142)
98、财政的主要职能是什么？在国家宏观调控体系中	
处于什么地位？	(144)
99、改革 15 年来财政职能作了哪些调整和现存的	
主要问题是什么？	(144)
100、加快财政职能转变需要着重解决哪些问题？	(146)
附录	(148)
国务院关于实行分税制财政管理体制的决定	(148)
国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知	(156)
编后语	(167)

关于财税体制改革

(代序)

财政部部长 刘仲藜

这次财税体制改革是从去年7月份开始酝酿的，到12月下旬，国务院批准了分税制财政管理体制改方案方案和税制改方案方案。今年1月1日，新的财税体制开始运行。

财税体制改革关系到方方面面。当几个税收条例公布以后，财政部接到许多询问电话，新闻单位也来采访提问，干部群众非常关心这方面的改革。特别是去年12月下旬一度发生粮食涨价，有些地方出现抢购家用电器，30号、31号又发生抢购金首饰，这些问题好像是改革引起的，其实是一些人对政策有误解，是心理因素造成的。特别是抢购金首饰，过去用人民币买黄金1克是130元，用外汇券买1克是90元，差额为40元。30号、31号时，有些人觉得外汇汇率要变化，以后一个外汇券只能顶一个人民币花，不合算了，

就排队去抢购黄金保值，也顾不得讲究款式，结果到今年元月1号、2号，有的又去退货。对征收消费税也存在误解，引起抢购家用电器。

进行财政体制改革和税制改革，去年国务院发了85号文件和90号文件。党的十四届三中全会决定，明确提出了建立社会主义市场经济体制的框架。《决定》10个方面共50条，概括起来，核心内容是坚持一个方针，建立两个体系，三项制度。一个方针是坚持以公有制为主体、多种经济成份共同发展的方针。两个体系，一是建立全国统一开放的市场体系，一是转变政府职能，建立起宏观调控体系。三项制度，一是建立产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，二是建立符合中国国情的社会保障制度，三是建立以按劳分配为主体，效率优先、兼顾公平的收入分配制度。财税体制改革主要是在转变政府职能，建立宏观调控体系之中，涉及的面非常广泛，50条中有25条同财政税收有关。这说明，财政税收体制改革，是建立社会主义市场经济体制和转变政府职能的重要内容。

改革开放以来，财政税收体制经历了较多的变化。以前的财政体制是统收统支，企业创造的税收利润全部上交国家财政，然后国家财政根据企业搞基本建设、搞技术改造的需要，再把钱分下去。地方收的钱统统交中央，地方花钱每年要报预算，由中央财政再

分下去。那时,财政统收统支,外贸统进统出,物资统一分配。而且钱分下去如何使用也规定得很死,打酱油的钱不能用于买醋。这是计划经济最典型的一个方面。改革开放以后,财政体制虽几经变化,但总起来看就是一句话,叫作中央跟地方的关系是分灶吃饭。我们叫作核定收支,分级包干,一定几年不变。国家同企业的关系也几经变化,原来统收统支,后来实行过第一步利改税,第二步利改税,第三步叫承包经营责任制,一直到现在。这些政策适合当时的情况,历史上发挥过积极作用。目前整个经济情况发生了很大变化,市场调节的比重越来越大,生产资料价格 88% 已经放开,消费品价格 97% 已经放开,企业的商品交换大量的通过买卖双方经济合同的形式进行,企业生产并不是按计划,而是根据市场需要进行,等等。社会主义市场经济的发展,要求财税体制必须改革。

原有财税体制不适应社会主义市场经济发展要求,主要表现在哪些方面呢?

第一,税收制度不规范,不健全。过去的税收制度是按当时的所有制关系确定的,不同的经济成份,不同的经营形式,企业的所得税制不一致。内资和外资企业的所得税制也不一致,有些领域还没有税收。税收管理比较乱,漏洞比较多。比如,原来对国有企业征收 55% 的所得税,集体企业是八级累进税,外资企业是 33% 的所得税(即 30% 所得税加 3% 的附加),特区

税收是15%，沿海城市是24%等等。后来搞股份制企业，税收又是33%。这样，纯国有企业的人们就不愿意干了。你稍一合资就可以享受33%的税，所以大家都去找伙伴。这里主要的问题是市场竞争不平等。同样赚100元钱，国有企业交得多，集体企业、合资企业就交得少。去年炒房地产很厉害，对经营房地产只征营业税、印花税和所得税，税率很低，没有对增值额征税。结果他炒一下就可以得到一倍两倍的收入。这是经济发展过程中新出现的问题，税收工作还跟不上。

从流转税看，也很不统一。内资企业是一种流转税，过去叫产品税、增值税、营业税。有的企业征产品税，有的征增值税，商业和服务性行业征营业税，对外资企业征收工商统一税，内资、外资企业也不是平等对待。

第二，国家与企业的分配关系没有理顺。过去有几句话，叫作交够国家的，留足集体的，剩下是自己的。前一段实行经营承包责任制，包死基数，超收多留。由于基数是死的，而市场是变化的，价格在变化，结果有的包盈了，有的包亏了，包盈要兑现，亏了的要国家补贴。这就带来两个问题，一是企业之间苦乐不均，二是国家财政收入不能随经济增长和企业收入的增加相应增长，但开支要增长，教育经费、公检法部门经费、行政事业单位人员工资等等都要增长。财政平衡的难度相当大。苦乐不均还有另外一种表现，就是

确定基数不是依法律程序办事，而是一对一谈判，人为因素很多，稍微让一点，三年承包期内，企业日子就好过得很；稍微严格一点，企业的日子就不大好过。由于人为因素在起作用，厂长的精力不是放在抓降低成本，提高质量上，而总是想在承包基数上得到一块便宜。所以，过去的税收制度在一些方面起过积极作用，但也有负作用，主要是带来企业之间的不平等，不是所有企业都依照同样的所得税法交纳所得税。如果一样对待，市场状况好了，企业挣得多，国家也多拿。市场状况不好，企业少挣，国家也少得，利益均沾，风险共担。作为国家也要为企业着想，为了拿到国家的一块，就得先把企业扶持上去，允许企业多得一些。这样，所有企业在市场竞争面前都是平等的。另一方面，地区利益固定之后，带来了地区利益之间的不平衡。实行财政包干后，由于不同地区在经济政策、地理位置、资源状况等方面状况不一样，我国东部、中部、西部经济发展的差距越拉越大，从国家整体来看，这种状况是不能允许长期存在的，否则影响长治久安。现在东部富裕的地方收入很高，除了工资外，还有各种补贴，相反，有些地方连工资都支付不了。我们允许一部分地区、一部分人先富起来，但最终是要实现共同富裕，这才是社会主义，这是很重要的分配关系，必须引起高度重视。

第三，中央与地方的分配关系也没有理顺。财政

包干后带来一些问题,对于建立一个全国统一的大市场很不利。地方利益固定化以后,各地往往把地方财政的增长作为组织经济活动的主要目的,很少顾及客观经济结构问题。于是在经济生活中就出现了重复建设,市场封锁,亏损的项目大家都不干,投资大周期长的项目不愿干,短平快、见效快的项目抢着干,造成产业结构不合理,资源配置浪费。比如,纺织行业是税高利大的行业,大家都纷纷建厂。纺纱厂要有规模效益,至少要有5万纱锭,各地普遍建几千、1万锭的小厂,效益大大降低。现在全国纺织行业规模为4300万锭,实际开工2300万锭就够了,其余2000万锭的生产能力闲置。由于地方利益趋动,各地都不愿意设备闲置,于是互相抢原料,大家都生产一点,很多厂子都吃半饱,而折旧照提,工资要发,效益搞不上去。

汽车行业也是重复建设,小轿车厂100多家,都搞装配,真正国产化的设备很少,很多厂家进口的是二手设备,批量生产形不成,生产成本降不下来。按照国际标准,一个汽车厂批量生产最起码是30万辆,我们许多厂仅仅几千辆、一万辆。现在中国的汽车厂家最多,牌子最多,价格最高。彩电、冰箱、收录机等等的生产都有这类问题,我国彩色电视机的生产能力有2000万台,市场容量1000万台。电冰箱厂的开工率为46%。批量生产上不去,谁也不愿淘汰,竞争不过就采取地方保护,规定本地的宾馆只能用本地的彩

电。没有竞争,好产品占领不了市场,坏产品淘汰不了。特别是小烟厂,屡禁不止。我们说,吸烟有害健康,但烟厂税收大,尽管小烟厂生产亏损,但是地方收完税给亏损的烟厂补贴后,仍可得到利益。税收本来是经济调节的杠杆,在这种情况下,就起了反调节作用。税收高本可以限制企业生产,由于财政包干,不但限制不了,税越高他反而越干,亏损了可以用税来补贴。相反,煤矿、石油等生产周期长、投资大、见效慢的项目大家都不愿干,基础性产业都由中央政府担负起来,由此造成了经济发展稍微快一点,马上水、电、运输就跟不上了,出现瓶颈制约,不得不按瓶颈制约状况来调整经济,经济持续发展难以实现。

除了上述这些问题之外,还有财政纪律松弛,运行紊乱,偷税漏税,随意减免税等等,这些都与建立社会主义市场经济的要求不相适应。

国家与企业、中央与地方这样一种财税体制,使国民生产总值(GNP)分配发生了很大变化。过去财政收入大约占 GNP35%左右,后来几次财政体制变化,国家财政收入占 GNP 的比重逐步下降到 25%,22%,20%,到 1992 年降为 15.5%。国家得的少了,财力分散了,国家集中办大事的钱没有了。

第二层分配,在国家财政收入中,中央和地方的分配关系也发生了变化。以全国财政收入为 100,1992 年中央财政只得 38.6%,这里还包括了地方上

交给中央的 9.6 个百分点，中央直接能收的钱只有 29%。由于财力集中少，要修铁路，建港口，搞原材料生产，就只能发票子。过去靠省吃俭用，把吃饭的钱省下来搞基本建设。现在把吃饭的钱省下来，搞建设也不够了，于是靠发国库券，这里一部分要还老债，新债又在增加，现在搞建设造价提高了，一公里六车道高速公路，地理环境好一些的要 1000 多万元，差一些的 2000 多万元。累计到现在，中央财政除了欠银行借款以外，国库券发行了 1500 亿，还借了世界银行、亚洲银行和外国政府的低息贷款。所以这样一种分配关系很需要调整，建立起一种符合市场经济要求的运行机制。

这次的财税改革，就是为了解决这些问题。既借鉴了市场经济国家的通行作法，又充分考虑了中国的实际情况，改革主要是围绕下面三个方面的问题进行的。

第一个问题：税制改革。

关于税制改革，国务院 1993 年发了 90 号文件。税制改革是财政改革的基础，改革包括三项内容：一是流转税制改革；二是企业所得税制改革；三是个人所得税制改革。三项改革最主要的是流转税的改革，现在人们误解比较多，提的问题比较多的集中反映在流转税上。

第一项内容，流转税的改革。流转税过去叫产品

税、增值税、营业税。这次改成消费税、增值税、营业税。听起来好象就是把产品税改成消费税了,变化不大,实际上区别不小。这次流转税,是以增值税为主,普遍调节,辅之以消费税的特殊调节。增值税要普遍征收,从商品的生产、批发到零售各个环节都要征收,对某些特殊商品征收消费税调节,还有些非商品生产领域,比如劳务方面、银行业、金融保险业、运输业、邮电通讯业、旅店业、餐饮业等等征收营业税。

关于增值税,顾名思义是对增值部分征税。这跟过去的产品税有什么不同呢?产品税是在计划价格的条件下产生的,产品价格定下后,为保持物价稳定,基本不再变化。由于生产成本和市场在起变化,在物价不变的情况下,通过税收来弥补物价的不足。产品税有 68 种,征收起来相当麻烦。这跟市场经济不同,市场经济是通过立法,固定税率,让企业在市场上竞争。现在价格放开了,再按老税率去征税,企业难以接受。解决的办法就是借鉴西方国家的普遍经验,全国推行增值税。

现在人们对增值税有误解,认为税率太高。现在实行的是两档税率,价内税一个 11,一个 14.5,折成价外税,一个 13,一个 17,普遍实行高一档税率,所有的企业都一样。对粮食企业、农业生产资料企业的产品实行低税率。

有人提出,过去的产品税只有百分之几(其实也