

税务·改革·发展

四川省税务局办公室 编



四川人民出版社

目 录

税务·改革·发展（代序）	（ 1 ）
税收工作要为经济发展服务	何明刚（ 21 ）
我省税务促产增收工作的现状和任务	何明刚（ 25 ）
开展税法宣传教育大力推进依法治税	何明刚（ 32 ）
开放治税 综合治税	何明刚（ 44 ）
坚持依法治税狠抓促产增收努力开创.....	
“八五”时期税务工作新局面	何明刚（ 70 ）
税务工作要为改革开放发展经济服务	何明刚（ 87 ）
做好新形势下的税务工作为发展社会主义市 场经济做贡献	何明刚（ 99 ）
全面推进征管改革建设科学严密的征管体系	柯义祥（ 113 ）
拓宽视野 强化措施大力推进依法治税	柯义祥（ 124 ）
充分发挥税收作用为搞好国营大中型企业服 务	石恩祥（ 134 ）

发挥税收作用 促进市场建设	杨德俊 (143)
认真总结历史经验坚定的治税思想	何明刚 (150)
坚持用马克思主义理论指导税收科研	何明刚 (160)
当前税务工作中需要研究解决的几个问题 ...	何明刚 (170)
我国税收调控功能弱化的表现、原因及治理 对策	何明刚 (179)
努力做好税收工作 促进和保证社会主义市 场经济的健康发展	何明刚 (194)
试论系统管理意识	白 清 (210)
税务系统青年思想政治工作初探	白 清 (220)
税收征管改革若干问题思考	柯义祥 (230)
深化税制改革若干问题思考	石恩祥 (238)
论税收负担	石恩祥 (254)
赴美学习考察国际税收报告	何明刚 (276)
甘孜州税务工作情况调查	何明刚 (293)
德国税收考察报告	石恩祥 (304)
省税务局对口支援黔江地区的调查报告	杨德俊 (320)
后记	(327)

税务·改革·发展（代序）

（一）

税收，既属于政治范畴，又属于经济范畴，总是为政治经济服务的。在不同历史时期，税收地位有高有低，作用力度有强有弱。

建国以来，我国社会主义税收经历了创建、加强到削弱，又从削弱到加强的发展过程。党的十一届三中全会以来，通过对税收职能作用的重新认识，先后开展了建立海外税制、两步利改税的改革以及工商税制的全面改革和完善税制的工作，建立了一套多税种、多环节、多层次的复合税制，基本适应了社会经济发展的要求。党的十三届三中全会后，国务院先后下发了三个关于加强税收工作的重要文件，税收工作的全面加强，更为有效地促进了改革开放和经济发展。

十一届三中全会以来税制改革的成功，税收工作的强化，是对税务实践的不断总结提炼，是在社会变革中不断开拓

摸索下取得的。党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，标志着建设有中国特色社会主义的伟大实践已进入一个新的发展阶段。新的形势、新的任务、新的挑战，需要我们以改革的精神、开拓的思想、务实的举措，使税收服务改革发展，向更深的层次和更高的领域推进。

(二)

我国新时期的税制改革，是在整个经济体制改革的进程中逐步由点到线，由线到面然后向纵深推进的。

1953年，我国生产资料所有制的社会主义改造基本完成，公有制经济特别是全民所有制经济，已在国民经济中占主导地位。自此至70年代中后期的漫长岁月中，由于受“非税”理论和我国经济工作中“左”的思想影响，治税思想十分混乱。1958年实行“简化税制”，特别是1973年税制改革后，对国有企业只征收工商税，对集体企业只征收工商税和工商所得税，大大缩小了税收在经济领域中的作用范围。税收同企业经济活动的许多方面不发生直接联系，作用的深度和广度受到极大限制，失去了调节生产、调节流通、调节分配、调节消费的经济杠杆作用。在十年“文革”中，绝大部分税收征管制度被否定，税务机构被大量撤并，税务干部被大批削减、调离、下放，税收作用被削弱。

党的十一届三中全会提出了实践是检验真理的唯一标准的思想，提出把全党工作的着重点和全国人民的注意力转到

社会主义现代化建设上来，决定“根据新的历史条件和实践经验，采取一系列的重大的经济措施，对经济管理体制和经济管理方法着手认真的改革”。随着全党工作重心的转移，发展生产力已成为指导各项工作的根本方针，客观经济规律逐步为人们所认识和尊重。

随着“依靠经济手段管理经济”政策的深入贯彻落实，税收作用得以从多层次、多侧面重新认识。通过从配合价格政策、配合价值规律，从参与分配、调节各种经济成分收入，从保证财政收入，从打击经济领域的违法活动，从促进对外经济交往等多视角的考察，人们认识到税收作为重要的经济杠杆，必须充分发挥调节社会再生产各环节的职能作用，正确处理中央与地方、国家与企业、个人之间的分配关系。这正是税收得以恢复和发展的基点。

我国税收以改革开放总揽全局，立足服务改革发展，从1979年起步，经历了新的历史进程。

经济体制改革的核心是搞活企业，增强企业自主经营、自负盈亏、自我发展的能力。改革初期，我省选择了10户国有工业企业和88户国有商业企业，开展以搞活企业为中心，以解决国家、企业分配关系为突破口的利润包干、利润留成、以税代利试点工作。在调查研究和改革试点基础上，从1983年起，在全省范围内对国有工交企业、商业企业实行利改税第一步改革。第一步利改税的实施，打破了“统收统支”的格局，突破了对国有企业不能征收所得税的禁区，建立了国家与企业之间以法律为依据的利益分配关系，体现了

“国家得大头，企业得中头，个人得小头”原则；适当扩大了企业自主权，明确了企业对国家的经济责任，调动了企业和职工的积极性。1983年8月，根据国务院城市经济体制改革的十项设想，全国选择4万户预算内国有工业、1.2万户国营商业和2.8万户城镇集体企业进行了测算和多方面论证。1984年5月，全国人大六届二次会议提出进行第二步利改税和工商税制改革，1984年10月，第二步利改税办法和《中华人民共和国国营企业所得税条例（草案）》同时实施，构成了我国城市经济体制改革的重要内容，为国家依法征税、企业自主经营、自负盈亏，扩大企业自主权，创造了有利条件，并推动了其它各项改革。

随着改革的逐步深入发展，我国经济状况发生了重大变化：单一的公有制结构转化为以公有制为基础、多种经济成分并存的经济结构；高度集中、计划管理的产品经济转化为以经济杠杆间接诱导为主的有计划的商品经济；单一的按劳分配机制转化为以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配格局。为适应这一变革，中央作出加快税制改革的决定，将国家与企业之间利润分配形式的改革引向工商税制全面改革。自1984年10月起，先后开征了产品税、增值税、营业税、盐税等十几个税种，从根本上改变了中国税制的面貌：由原来适应产品经济的单一税制，转向适应社会主义有计划商品经济发展需要的多税种、多环节、多层次发挥调节作用的复合税制；形成了以流转税、所得税为主体，其它税种相配合的新税制体系，使我国工商税制步入了新的轨道。

经济体制改革以前，国家与国有企业之间的分配关系采取上缴利润的形式，国家的社会管理者身份未得到体现。第二步利改税把国有企业上缴利润的形式改为征税，又使国家生产资料所有者身份未得到体现，且税率偏高；调节税一户一率，似税非税；税前还贷口子越来越大，极不利于国有企业生产资料所有权和经营权的分离，1987年以来在推行国有大中型企业承包经营责任制过程中，把所得税划为承包内容，实质上是对所得税的否定。实践表明，以税代利，或以利代税，都不尽科学合理。1988年，重庆市率先在687户市属预算内国有企业实行税利分流改革试点，试点面达62.51%。实行改革的当年，工业总产值（不变价）比1987年上升11.14%，商品销售额上升23.92%，销售税金上升17.76%，利润总额上升55.86%，归还各种专项贷款（含税后还贷）增加49.51%（其中税前还贷增加1.14%），缴纳所得税额上升35.3%，应缴承包利润增加4.82倍。企业缴纳所得税和承包利润后留归企业支配的利润上升75.24%，扣除税后还贷的实际留利上升41.75%。税利分流既充分肯定并保留利改税的合理内核，即对国有企业征收所得税，又对利改税的缺点作了矫正。在方法上，它跳出了从一个极端走向另一个极端的思维方式，避免了形而上学和片面性；在理论上，它区分了国家两种身份、两种职能以及国家税收和利润两种不同的分配形式，为理顺国家与国有企业的分配关系提供了理论依据。在实践上，通过降低税率，取消调节税和税前还贷，既可为建立统一的法人所得税制度，避免目前多种企业所得

税并存的弊端创造出一个基本前提，又可以为税制建设走出一条“广税基、低税率、少优惠、严管理”的新路子。

我国的涉外税收，是随着对外开放方针的贯彻、落实而出现和发展的。为适应对外开放需要，在维护国家主权和经济利益的前提下，全国人大自1980年先后制定颁布了《中华人民共和国中外合资企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《中华人民共和国外国企业所得税法》，打破了工商统一税“一统天下”的格局。涉外税收从无到有，由少到多，“触角”越来越广。由于我国税制贯彻了税负从轻、优惠从实、手续从简的政策，有力地吸引了外国资金和技术，推动了我国生产力的发展，又积累了大量的财政收入。

随着税制改革的不断发展，各级税务机关得到恢复和全面加强，干部队伍力量得到充实，税收作用不断强化。1988年，我省税务干部比1979年增加114.3%，税务所增加20.78%。税收工作基本适应了发展经济和改革开放的要求。各级税务机关积极聚财，为改革发展积累了大量建设资金。税收调节范围的日益扩大，促进了社会经济蓬勃发展和改革不断深入。涉外税收体系的建立，极大地推动了对外经济技术合作与交流。通过严格管理，严格纪律，打击抗税违法犯罪活动，为改革开放保驾护航。

(三)

1984年至1988年，我国经济发展经历了一个加速发展的

飞跃时期，整个国民经济上了一个大台阶。同时前进中也出现了一些问题。为使税收更好地为深化改革、扩大开放和经济建设服务，1988年底和1989年初，国务院连续下发了三个关于税收工作的重要文件，为全面加强税收工作提供了契机。

国务院文件下发后，我省各级税务机关认真组织税务干部在学习领会文件精神的基础上，结合四川实际，对贯彻落实国务院文件进行了认真研究。一致认为，国务院文件进一步明确了社会主义商品经济条件下税收的重要地位和作用。随着商品经济的不断发展，税收的宏观调控功能只能加强，不能削弱，这是国务院文件的根本出发点。在经济环境、秩序的治理整顿中，税收不仅要广辟财源，缓解国家财政赤字的压力；而且应在控制基本建设规模，抑制消费需求，调整产业结构，调节社会分配不公等方面发挥积极作用。进一步健全税收法制，加强税收征管和队伍建设，深化税制改革势在必行。加强税收工作关键在于以法治税，国家税权不能分散，税法必须统一，要把各项税收工作纳入以法治税的轨道。国家赋予税务机关的执法权应理直气壮运用，但必须依法行改，不能滥用。国家明确税务系统实行双重领导，以垂直领导为主，省以下税务机关实行“四垂直”管理体制，是保证税务机关以法治税的必要组织措施。

思想同识，目标同向，工作同力。1989年省税务局确立了加强税收管理、推进以法治税的工作方针，卓有成效地开展了各项工作。通过各种形式的宣传，为加强税收工作创造

了一个较好的环境。违反税法和超越权限减免税的行为得以纠正，下放不当的管理权限被收回。对个体税收进行专项检查，共查补税款和罚款10,402万元。调整了部分个体户的税收负担。当年税收比上年增长59%。全省税务系统“垂直管理”基本到位，税收工作明显加强，税收秩序明显好转。

(四)

税收理论和税收实践维系着经济理论和经济建设的发展。广大理论工作者和实际工作者通过大量的调查研究和实践活动，全面地总结反映了改革开放以来税务工作的经验和教训，阐明了社会主义初级阶段的税收理论，对搞好税务工作具有重要参考价值。但在新的历史条件下，现行经济体制和经济运行机制不断地变革完善，给税务工作带来了许多新情况、新问题，也给税收科研提出了更新更高的要求。

税收地位和作用的强化促进了税收科研的繁荣。为澄清思维中的迷雾，校正思维视角，正确引导税收科研，有效服务税收实践活动，1990年初旗帜鲜明地提出了坚持用马克思主义理论指导税收科研。强化广大理论工作者和实际工作者必须努力学习和研究马克思主义的基本理论；在组织上必须培养和造就一支马克思主义的税收科研队伍；需要动员全社会各方面的力量从不同视角介入税收科研，群策群力；必须坚持理论联系实际的学风，必须依赖于广泛的实践和调查研究。在此推动下，全省税务科研气氛日趋活跃，整个科研呈

多渠道、多层次、全方位的态势，其广度和深度迅速拓展。

治税思想是国家对税收的运用和管理的宏观战略思想。建国以来，无论是社会主义改造时期，还是改革开放的新时期，不同治税思想的斗争从未曾休止过，突出地表现为“税收无用论”和“税收万能论”的纷争，两种思潮都直接导致税收的削弱。为进一步解放思想，实事求是，科学指导税收工作，1990年，省税务局在各级税务机关，特别是各级领导干部中开展了治税思想的大讨论。以党的十三届四中全会精神为指导，就税务工作如何坚持社会主义方向，坚定正确的治税思想进行了辨证反思和探索，认为坚持正确的治税思想，必须坚持从经济到税收的思想、以法治税和严格管理的思想、廉洁高效和锐意进取的思想。这对于广大税务干部提高思想认识，搞好税务工作具有重要指导意义。

(五)

坚持从经济到税收，历来是税务工作的基本原则之一。由于我国产业结构失衡，经济体制不尽合理，运行机制不够协调，经济效益较差等深层次矛盾综合作用，给税收工作带来了严重影响。通过对客观经济形势的分析，省税务局认为，既要眼前困难有足够的思想准备，不能掉以轻心；又不可把这些困难看得过重而失去信心，在困难面前忧心忡忡，丧失斗志。根据中央“当前压倒一切的任务是稳定”指示精神，我省各级税务机关、广大税务干部迅速把工作的指导

思想自觉统一到为经济发展服务上来，使税务工作服从于服务于稳定大局，充分发挥税收杠杆作用和部门优势，大力支持企业发展，涵养开辟税源，将税收的生长点建立在经济的稳定增长基础上。特别是通过认真贯彻落实国家税务局关于促产增收的八条指示精神，我省各级税务机关都成立了促产增收领导小组及办事机构，建立健全了工作制度；促产的路子进一步拓宽；促产的效果更加明显。

搞好国有大中型企业是经济工作的重点，也是税务机关多年促产的重点。通过调查研究，省税务局提出把着力点放在认真落实中央、省委省政府关于搞活国有企业政策的用好用活足，引导和促进企业转换经营机制，提高管理素质上来，放在促进科技进步，提高经济效益上来，这为帮助、诱导企业走出停产半停产困境，迅速恢复和发展生产，储备发展后劲，稳定政治发展经济起到了积极作用。

民族地区经济发展和税收发展问题，是税务机关十分关注的问题。各地通过多次深入民族地区开展社会经济实地考察，提出了许多建设性意见，受到了有关方面的重视。

开展税务促产增收工作要讲究实效，坚持原则。实践证明，开展促产增收，一要严格执行税收；二要符合国家产业政策；三要按税收管理权限办事；四要有明显的效益目标；五要保年度税收计划的完成。这是我们一贯提倡和坚持的。

(六)

在较长时期内，税务工作不完全为社会所了解，公民的纳税意识比较淡薄，偷税行为比较普遍，暴力抗税案件时有发生，税收征管面临一定困难，通过对历史的总结反思和对新形势的认真分析，省税务局深深体会到，在新的形势下，要进一步推进依法治税，必须从“开放治税、综合治税”两方面入手，即在依法治税的过程中，要让更多的政府职能部门不同程度、不同侧面介入、渗透到税收法制建设和税务工作之中，让更多的社会力量相互融合，在客观上形成更大的治税合力；要让税务工作真正得到全社会的理解、关心和支持，必须下决心打开大门，走向社会，协同更多的政府职能部门和各种积极的社会力量，介入相互关联、相互制约的多重社会经济因素及其运行过程中，以造成更大的社会综合效应。

从国家治税的角度看，为维护国家机器正常运转，必然要求各政府职能部门和社会组织充分发挥各自的工作优势为其服务。因此，治税一定是也只能是开放式的。依法治税的主要内涵是加强税收法制建设。税法虽然是部门法，但它与全体公民的利益和社会经济活动各方面都有直接或间接的联系，它的全民化程度很高，涉及各级党政部门、群团组织、企事业单位和个人。税收法制建设的过程自然是综合治税的过程。从税务管理的内在要求看，坚持依法治税如果

离开党政领导，离开部门配合，离开人民群众的支持，单凭税务机关的专业管理，在实践上往往事倍功半，达不到预期的效果。

在“开放治税、综合治税”工作思路指导下，全省各级税务机关以组织收入为中心，以税法宣传为先导，以促产增收为重点，以基础建设为保证，大胆探索，努力实践，各项工作在“开放、综合”中得到发展。集中表现为对外抓宣传教育、争取党政支持和部门配合，营造一个依法治税的良好外部环境，对内抓好基础建设，包括税源建设、征管基础建设、干部队伍建设等。

在全国范围内开展税法宣传教育活动，是社会主义法制建设的一个重要内容，是增强公民纳税意识，整顿税收秩序，推进征管改革，确保财政收入的重要条件，又是广大干部群众的迫切愿望和要求，是全体公民进行自我教育和自我管理的有效形式。同时也是促进社会理解、关心和支持税收工作的有利时机，是推动各项税收工作，提高税务机关地位的切入点。但如果只靠税务机关孤军作战，则很难引起全社会的震动与关注，更难在长时间的过程中形成更大的规模效应。省税务局确立了“着眼高起点，依托全社会”的指导思想和工作原则，在认识上克服了税法是部门法，税收的执行、宣传、教育也单纯是税务机关一家任务的观点；在组织上突破了税务机关自身的封闭性，发动和依靠社会力量，把活动开展得有声有色；在工作上尽可能动员和争取更多的人关心并投入到宣传教育活动中来。由于指导思想明确，工作方

法得当，各级党政领导高度重视，有关部门主动配合，人民群众积极参与，全省有22万党政群干部和110多万纳税人参加了培训学习，规模空前，影响深远。

在产品经济条件下，税收征管一直实行“一员进厂，各税统管，征管查合一”的模式，很难适应发展的需要。在经过三年试点的基础上，全省实施税收征收、管理、检查三分离或征管、检查两分离的政策，初步形成了科学、严密、高效的税收征管机制。1991年底全省改革面城镇达100%，农村85%。全面推行纳税人主动到税务机关申报纳税制度，城镇国有、集体企业达100%，乡镇集体、个体达85%。从税源管理到税款入库，从税收征、免、减、退到税务违章处理都逐步趋于规范化。通过征管改革，提高了征管水平和工作效率。同时还加强了各部门的配合，逐步建立了税收保卫体系和群众性协税护税网络，查处偷、抗税的手段明显加强，公平了税负，促进了竞争。

第二步利改税后，税收已介入经济生活的各个领域。客观上要求税务干部既要精通税收政策业务，又要熟悉经济活动和管理。从事涉外税收工作的还要懂外语，掌握国际税收知识。为了从组织上和人员上保证税务机关独立行使职权，我省税务系统从1989年1月起实行下级税务机关的机构设置、干部管理、人员编制和经费开支由上级税务机关垂直管理，并且明确税务所是税务机关的派出机构，按经济区划设置。近年来，省税务局始终坚持“两手抓”方针，加强了思想政治工作和干部队伍建设。开展了“学习、团结、勤政、

廉洁”的创“四好”班子活动，以加强各级领导班子建设；开展创建文明税务所和“学比争”等活动，推动系统的基础建设。全省有12个地（市）、县税务局被省政府命名为“文明单位”，132个税务所被国家税务局和省税务局命名为“文明税务所”，139个局被市、地、州党委、政府（行署）命名为“文明单位”，有48人被国务院、国家税务局和省政府授予荣誉称号；加强廉政建设，努力纠正行业不正之风，涌现出了一大批依法行政、廉洁奉公的先进人物。通过实践摸索，总结提出了“一靠教育引导，二靠制度制约，三靠监督检查，四靠领导以身作则、敢抓敢管”的基本经验，税风税纪明显好转；开展多种形式的干部培训教育，提高了税务队伍的整体素质。

由于工作思路明确，措施具体扎实，充分调动了广大税务职工的积极性、创造性，全面完成和超额完成了各项税务工作任务，支持和促进了改革发展。

（七）

在历史性的嬗变中，对客观经济规律和税收运作规律的认识，以及实践经验的积累都有一个渐进的过程。只有不断实践，不断纠正失误和偏差，“吐故纳新”，解决存在的问题，从中吸取新的经验，才能得到新的提高。在过去的岁月中，我省税收工作实践积累了极为丰富的经验，其中包含各级税务机关的领导和广大税务干部的马克思主义开拓思想和