

ZHONGGUO SHUISHOUGUANLI DE XIANZHJANG YU ZHANWANG

中国税收管理 的现状与展望

国家税务总局税制改革与法规司编

东北财经大学出版社

2.42

94
F812.42
64

2

中国税收管理的现状与展望

国家税务总局税制改革与法规司 编

YAK57/D4



3 0106 2449 6

东北财经大学出版社



B

045655

(辽)新登字10号

中国税收管理的现状与展望

国家税务总局税制改革与法规司 编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

普兰店市第一印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 5 7/8 字数: 127 000

1992年12月第1版 1992年12月第1次印刷

责任编辑: 谭焕忠

责任校对: 孙 萍

印数: 1—5 000

ISBN 7-81005-661-1/F·499

定价: 5.00元

目 录

- 中华人民共和国国家税务局局长金鑫在税收管理
国际研讨会上的讲话…………… (1)
- 中华人民共和国国家税务局副局长杨崇春在税收
管理国际研讨会上的致辞…………… (8)
- 中国：推行中的税收征管改革
——国际货币基金组织考察报告
……………〔美〕查尔斯L.温豪 C.尤金.斯特利 (11)
- 美国税务管理简介……………〔美〕顾衍时 周鹤起 (39)
- 英国税收的组织机构和程序方法
……………〔英〕彼德. W. 福赛特 (47)
- 荷兰税制及税务立法…〔荷兰〕简. C. 德. 沃德 (51)
- 荷兰税收工作概貌……………〔荷兰〕赛格沃特 (68)
- 土耳其税收征管立法体制及其构成
……………〔土耳其〕拉德万. 塞尔卡克 (90)
- 建立科学严密税收征管体系的实践与探讨…柴立国 (107)
- 个体工商税收征收管理的实践与思考……………翁荣华 (116)
- 中国税收征管的现状、问题及其对策……………王 秀 (130)
- 关于我国的税务行政复议制度……………许善达 (140)
- 转让定价和关联企业的常见问题
……………〔英〕彼德. W. 福赛特 (147)

涉外税收征收管理的若干介绍·····王逸汇	(160)
转让定价调整的实践与思考·····邵明均	(168)
对我国实施转让定价税制若干问题的思考··张乃明	(175)

中华人民共和国国家税务局局长 金鑫在税收管理国际研讨会上的讲话

(1991年10月25日)

女士们、先生们、朋友们：

金秋送爽，红叶迎宾。正值秋果累累时节，税收征管国际研讨会在北京召开并即将结束。我怀着十分高兴的心情热烈欢迎光临我们这次会议的国际货币基金组织和英国、美国、荷兰、法国等国的各位来宾！这次会议从始至终得到了国际货币基金组织的全力支持与通力合作，同时也得到了联合国开发计划署的有力支持和鼎力相助，我们一并表示衷心的感谢！几天来，各位代表围绕税收征管问题进行了深入而热烈的讨论，交流了经验，研究了问题，使研讨会开得很好，达到了预期的目的。多年来，我们和世界许多国家和地区税务界同行们有着密切的交往，进行过一些税收工作方面的有益交流，在座的各位富有理论素养和实际经验的税收专家，有的就是我们的老朋友。他们对中国的税收问题有比较深入的了解，在本次会议上提出的许多宝贵意见和见解，是很有启发性的、十分有益的。对此，我们表示诚挚的谢意！

中国的税收征管改革是在整个税制改革中进行的。谈到

征管改革，当然离不开税制改革的情况。因此，我想借此机会概要地介绍一下中国税制改革的进程。

中华人民共和国建国初期，我国人民是在经济文化相当落后，面对外来军事威胁和经济封锁的艰苦环境下进行经济建设的。以后的一段时期内，我国又实行高度集中的经济管理体制，严重影响着经济进一步发展和生产力水平的不断提高。在总结了我国30年发展的历史经验教训之后，1979年，我们踏上了改革开放的征途。

改革开放十余年来，中国的社会经济生活发生了深刻的变化，取得了举世瞩目的巨大成就。1990年同1980年相比，国民生产总值由4 470亿元增加到17 400亿元，增长1.36倍，平均每年增长9%。国民收入由3 688亿元增加到14 300亿元，增长1.31倍，平均每年增长8.7%（以上均按不变价格计算）。对外开放的规模和领域不断发展，进出口贸易总额大幅度增长，对外经济技术交流取得重大进展。到现在，已吸收外商投资协议金额478.8亿美元，实际利用金额205.6亿美元，外商投资企业已超过34 000多家。在生产发展的基础上，人民的收入水平和消费水平明显提高。所有这些，为90年代我国国民经济和社会的发展奠定了比较坚实的基础。

我国的工商税收制度，在改革开放以前是与集中计划经济体制相适应的单一税制。作为我国国民经济主体的国营企业向国家上缴利润，不缴纳所得税；流转税也一再简化合并，在一个相当长的时期内只实行一种工商税。这种单一税制严重制约了税收组织财政收入和调节监督经济职能作用的发挥。

实行改革开放后，我国经济结构发生了深刻的变化，集

中的计划经济逐渐向社会主义商品经济转化。在国营经济迅速壮大的同时，集体所有制经济和私营经济、个体经济以及合营、合作经济和外资企业都得到迅速发展，形成了多种经济成份、多种经济组织形式、多条流通渠道的发展经济的格局。所有的企业，成为在国家宏观管理下的独立核算、自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。在这种形势下，原来那种过分简化的税制同经济发展不相适应的矛盾突出起来，要求对税制实行全面的改革，使之在更大范围内参与分配，广泛组织财政收入，有效调控经济运行。

十余年来，我国的税制改革是围绕着发展我国社会主义有计划商品经济，更好地组织国家财政收入和对经济实施有效的宏观调控监督这一总目标进行的。我们先后进行了涉外税收制度的建立和改革、所得税制度的改革、流转税制度的改革。初步完成了从单一税制向以流转税和所得税为主体、其他各税相配合的多层次、多税种的复合税制的转化。大大增强了税收调节经济和筹集财政资金的作用，改革以后的税制格局大体由6大类30个税种组成。这6大类是：流转税类、所得税类、资源税类、财产行为税类、特别目的税类和涉外税类。这几类税在税收总收入中的比重，大体是：流转税60%左右，所得税30%左右，其他税10%左右。同时进行了税收征管方面的改革和建设。目前，我国税务干部已发展到50多万人，全国向税务机关纳税的纳税人有3 000多万，税务机关组织的各项财政收入3 000亿元，占整个财政收入的90%以上。税务机关不仅担负着如此繁重的收入任务，而且还要在调整产业结构、控制基建规模、抑制消费需求、缓解社会分配不公的矛盾等方面发挥经济杠杆作用。

在这里，我要特别谈一下外商投资企业和外国企业的所得税问题。我国的涉外税收，是近十年来为了适应对外开放的新形势，逐步建立和完善起来的。1979年改革开放以来，在各项税制改革中，首先抓了建立涉外税收制度的工作，于1980年9月和1981年12月先后经全国人民代表大会通过并公布了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和《中华人民共和国外国企业所得税法》。这两部税法对于维护国家权益，促进中外经济技术合作，鼓励外商来华投资，起到了积极的作用。但随着形势的发展，按照不同的投资合作方式适用两个不同的税法征税出现的问题日益突出。一是对外资企业和合作企业按外国企业所得税法征税，在税法的适用范围上不规范，不便于对具有中国法人资格的企业行使全面税收管辖权。二是两部税法的税率结构不一致，合作企业和外资企业的税率偏高。三是税收优惠差别较大，对合营企业过多地优于合作企业和外资企业。这些问题的存在不利于外商灵活选择投资方式来华投资，也不利于中国参照国际税收的通常作法，合理地规范税收管辖原则。

为了进一步完善涉外税收立法，更好地适应和促进对外开放，我们认真总结了十年来的实践经验，在原来中外合资经营企业所得税法和外国企业所得税法的基础上经过修改合并，重新制定了《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》，并经第七届全国人民代表大会第四次会议于1991年4月9日审议通过，已从1991年7月1日起施行。

新的外资企业和外国企业所得税法与原有的两个企业所得税法相比，主要的调整变动是实现了“三个统一”，即：

(一) 统一税率。新税法改变了原税法对合营企业实行

比例税率，将对合作企业、外资企业和在华设有营业机构场所的外国企业实行超额累进税率的作法，改为实行统一的比例税率。税率形式和负税水平的统一，有利于投资者选择投资方式和计算投资效益。

(二) 统一税收优惠待遇。对鼓励外商投资的定期减免税优惠，按照产业政策，统一限于生产性企业。对从事旅游、商业、服务性业务的企业，排除在法定的给予定期减免税的范围之外。对合作企业和外资企业由原来仅限于从事农业、林业、牧业等利润低的行业给予定期减免税，扩大到从事生产性项目的企业，并延长了减免税的期限。这样做，有利于引导外资投向，更好地为发展我国国民经济服务。

(三) 统一税收管辖原则。在税收上对法人居民纳税义务与非居民纳税义务的确定，统一明确为企业总机构所在地为准。把原来仅明确合营负有全面纳税义务，其境内、境外所得要汇总纳税，改为外商投资企业的总机构设在中国境内，负有全面纳税义务，就来源于中国境内、境外的所得缴纳所得税。外国企业负有限纳税义务，就来源于中国境内的所得缴纳所得税。这样，在税收上对法人居民与非居民的判定就有了统一的标准，便于我国对外合理地行使税收管辖权。

从总体上看，新税法是以不增加税负，不减少税收优惠为原则制定的。凡是原税法中的一些行之有效，已被普遍接受的条文，都予保留。同时，根据近十年来的实践经验，并参照国际上的通常作法，本着完善税制的精神，加以合理调整和补充。主要是把原来仅适用于合营企业的定期减免税规定，按产业政策作了必要的调整，扩大到适用于所有生产性和外商投资企业，并把近些年来通过行政法规所作出的一些

重要的减征、免征和从低征税的优惠规定，列入了税法条文。这样做，不仅保持了税法的连续性和稳定性，而且进一步体现了我国鼓励投资的方针政策。可以说，重新立法是我们为改善投资环境所作的实际而有效的努力。

过去，我们曾经提出涉外税收坚持“税负从轻、优惠从宽、手续从简”的原则，这是必要的，效果也是好的，普遍受到外商的欢迎。经过多年实践，我认为这些原则现在可以表述得更加确切和完善：一是维护国家权益，二是给予符合国家产业政策的、有区别的适度优惠，三是尊重国际惯例。应当说，新税法从总体上是体现了这些原则的。

十多年来，中国的税收工作一直是在经济不断发展变化和经济体制改革中前进的。由于形势变化较快，工作推进在即，有时失之于匆忙，显得有的工作准备欠周密，加之经验不足，当前还存在不少问题，有待于在今后深入改革中逐步加以改进和完善。

各位代表，改革开放是我国坚定不移的方针。90年代中国的经济建设，将继续坚持改革开放的方针，在优化经济结构和提高经济效益的前提下，实现国民经济持续、稳定、协调发展。在此期间，我国的税制改革也将迈出新的步伐。

第一，进一步改革所得税制。统一国内企业所得税制，降低税率，实行比例税率。经过一段时间再与外商投资企业和外国企业所得税法合并，统一为中华人民共和国企业所得税法。

第二，改革流转税制。在工业生产环节普遍实行增值税，同时简化税率。对需要进行特殊调节的部分产品，征收产品税，实行增值税和产品税两个层次调节的流转税制。然

后，逐步统一国内和涉外两种流转税制度。

第三，改革地方税制。要建立健全地方税体系，逐步扩大地方税收入规模。扩大资源税征收范围，积极研究开征遗产税和赠与税等新的地方税种。适当调整和兼并某些地方税种和特别税种。在适当的时候，将对外征收的城市房地产税、车船使用牌照税与国内相关税种合并，建立内外统一的地方税制。

在上述改革之后，中国税制将适当简化，结构更趋合理，更富有效能，将更加有利于组织财政收入和更好地促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

在深化税制改革的同时，我们要继续推进征管改革。目标是要把过去一员进厂，征、管、查集于一身的征管模式，转换为征收、管理、检查三分离或征管、检查两分离的征管模式；要变税务人员到企业催税收税为企业和一切纳税人主动到税务机关申报纳税的制度；要加强税法和税收知识的宣传教育，提高全民的纳税意识，把国家向纳税人依法征税的强制性同纳税人向国家依法纳税的自觉性有机地结合起来。我们要借鉴世界各国的经验，采取有效措施，最大限度地制止偷税漏税行为。

女士们、先生们、朋友们：

我们的会议就要结束了，我代表国家税务局再一次感谢各位来宾为会议取得圆满成功所做出的积极努力。我衷心地希望税务同行们加强合作，携手并进，为发展税收事业，增进相互了解和友谊而努力。最后，祝愿各位朋友身体健康，归途愉快。

谢谢大家！

中华人民共和国国家税务局 副局长杨崇春在税收管理 国际研讨会上的致辞

女士们、先生们、朋友们：

国家税务局和国际货币基金组织联合举办的税收管理国际研讨会今天开幕。我代表国家税务局，向参加这次研讨会的各位朋友和来宾表示热烈的欢迎，为有机会和大家在一起交流经验、切磋工作、交换看法而感到高兴。

举办这样一次国际研讨会，目的是与各位国内外同行和专家共同研究近年来中国的税收征收管理工作，包括内资企业和外商投资企业税收征管工作的理论、实践、经验和问题；探讨如何进一步改善和优化中国税收征管的组织、制度、手段和方法，同时为我国制订《征管法》提供更多的修改意见。在此基础上，学习、借鉴各国和地区的征管理论和实践经验，以使中国的税收征管工作更加科学合理、严密有效，适应改革开放和发展社会主义商品经济的要求。

众所周知，中国是从1979年开始进行经济体制改革的。十余年来，经济建设和经济体制改革取得了令人瞩目的成就。与此同时，税收工作在社会、经济中的地位和作用也发生了重大变化，不仅是国家财政收入的主要来源，而且已成为国家对经济实施宏观调控监督的重要杠杆之一。目前，通过

税务机关组织的各项收入已占国家财政收入的90%以上，成为筹集国家财政资金的最主要的渠道。随着改革开放的进一步发展和社会主义商品经济运行机制的建立，税收的职能作用将会进一步发挥，而这与征管工作的成效，又有着密切的关系。在这样的形势下，我们提出了“建立科学、严密的税收征管体系”的奋斗目标，并进行了税收征管体制的改革。经过近几年的不断探索和努力，税收征管法规、征管手段和征管队伍逐步建立健全。我们对内制订实施了《税收征管条例》、《税务行政复议规则》等一系列有关税收征管的法规制度，一个比较完整、科学的《中华人民共和国税收征收管理法》正在制定之中，对外颁布实行了《中外合资经营企业所得税法》和《外国企业所得税法》，前不久已将上述两法修改合并为《外商投资企业和外国企业所得税法》。可以说，我国的税收征管工作已经走上了法治的轨道。近年来，我们还进行了征收、管理、检查三分离或征管、检查两分离及纳税人主动申报纳税的征管改革试点，为全面深化征管改革进行了思想上、理论上、实践上的准备，并积累了一些经验。现在看来，试点基本上是成功的，路子是对头的，工作也是比较扎实的。涉外税收征管也在不断探索改进，突出加强了反避税工作，已取得了一些成效。

但我们也清楚地看到，我国税收征管工作水平还不高，与一些国家和地区相比还存在一定差距，要达到我们所要求的科学、严密、高效的水平，还有很多方面需要改进、完善，很多工作有待于进一步开展。形势发展中不断出现的一些新情况和问题，也需要我们及时拿出与之相应的对策和办法来。因此，我们在工作上一力求看得远一些、准一些，

把工作做得充分、扎实一些，主动适应形势发展和总体改革的要求。这些年来，我们在理论的探索上、实践的总结上、制度的制定上和工作的规范上，还显得仓促和薄弱，还存在许多不太成熟、不够完善、不尽如人意的地方。我们认为，这些都是前进中的问题，可以在今后的实践和深化改革过程中不断加以改进。

我们在实践中深切地感到，随时注意总结自身工作，并学习借鉴国际通行作法和国外同行的经验，对我们来说，是十分必要和有益的。为此，我们一直十分注意创造条件，寻求开展各种形式的国际合作与交流的机会，并使其在多方面取得进展。特别值得一提的是，近年来，我们同国际货币基金组织始终保持了密切的联系和经常性的交流，从中获益不浅。我们相信，国际货币基金组织将会继续为我们提供在税收方面进行国际合作与交流的良好条件，本次研讨会即是一次成功的合作。对此，我们感到由衷的高兴。

参加这次会议的有来自亚洲、欧洲、美洲的十几位来宾，他们在税收管理理论上有很深的造诣，也有丰富的实践经验。这次不远万里来到中国传经送宝，必将有利于加强我国的税收管理，同时也有利于加强我国税务部门同各国税务同行的合作，我们向来宾们表示诚挚的感谢。相信通过本次研讨会上各位代表的积极交流与深入讨论，将对我国征管改革提出富有启发性、建设性的意见和建议，使研讨会达到预期的目的。

最后，预祝税收管理国际研讨会圆满成功。祝各位女士、先生身体健康，愉快地度过会期。

谢谢各位！

中国：推行中的税收征管改革

——国际货币基金组织考察报告

〔美〕查尔斯L.温豪 C.尤金.斯特利

前 言

应中国有关当局关于在税收管理领域给予技术性援助的要求，由国际货币基金组织财政事务部的经济学家查尔斯L·温豪先生，世界银行经济发展学院的高级经济学家温英干先生，以及财政事务部财政小组成员C·尤金·斯特利先生组成的考察小组，于1990年6月6日至6月26日在中国进行了访问。考察小组在北京与国家税务局举行了会谈，随后到吉林、湖北两省考察，并与当地税务机关的官员进行了若干次会谈。

由于考察小组所访问的上述两地均为税收征管改革试点地区，因此，由本次考察所得出某些结论不一定反映或代表了中国税务管理的一般状况，尤其对那些与上述两地情况明显有别的地区更是如此。当然，证明这一点并不影响报告就中国税收管理改革所做的建议。这些建议是依据我们同国家税务局官员的讨论以及对若干被认为很有价值的前期报告和

研究项目的回顾而提出的。

本报告由下列部分组成：首先是考察小组的结论性建议；其次，第一章是本小组对中国税收管理的评价，包括目前正在进行的改革。第二章讨论改进税制结构和税务理论的方法，其涉及面从具体的管理手段到总体政策的制定。附录一描述在长春市和武汉市进行的试验性管理改革，文中提供了有关组织机构和目前征收、审计和处罚等方面的细节。附录二登录了国家税务局对税务管理的介绍。

考察小组的结论性建议

考察组的工作目的是考察中国的税收征管系统。考察重点是征收体制，在听取了国家税务局官员的简要介绍之后，考察组对吉林、湖北两省税务局以及两省省会长春、武汉市的各级地方税务机构进行了考察，收集了不少数据、资料。选择上述省、市作为考察地是由于这些地区正在进行税收征管制度的改革试验工作，试验项目中包括对征收和检查机构的改革。由于本报告中的研究分析主要以同上述地区地方官员的讨论会晤为依据，因此所得结论不一定反映中国税收管理的普遍状况，特别是那些尚未实行改革试验的地方。

税收下放的范围是中国税收征管工作的一个重要方面。拥有450名官职人员的国家税务局制定国家要求各省征税的目标，税收工程则由省、地方政府的税务官员负责，这些官员受雇于各级政府。各省和地方政府则根据中央政府确定的分成办法向中央上缴一定比例的税收。

考察小组认为中国在税收征管方面的改革已取得了显著进步。这些改革包括：（一）组织机构的改变，即把过去由一个税务专管员统包一批管户，征、管、查全由一人承担负