

社会主义市场经济中的 中国税制改革

（1992～2002）

刘 佐 著



中国税务出版社

社会主义市场经济中的 中国税制改革

(1992~2002)

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会主义市场经济中的中国税制改革:1992~2002/刘佐著.
-北京:中国税务出版社,2002.12
ISBN 7-80117-555-7

I. 社… II. 刘… III. 税制改革-中国-1992~2002
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095658 号

版权所有·侵权必究

书 名:社会主义市场经济中的中国税制改革(1992~2002)

作 者:刘 佐 著

特邀编辑:胥 新

责任编辑:崔 玮

责任校对:于 玲

责任印制:刘冬珂

出版发行:中国税务出版社

(北京市宣武区槐柏树后街21号 邮编:100053)

http://www.taxph.com

E-mail:fxc@taxph.com

电话:(010) 63182980/1 (发行处)

经 销:各地新华书店

印 刷:北京星月印刷厂

规 格:850×1168 毫米 1/32

印 张:12

字 数:297000 字

版 次:2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月北京第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-80117-555-7/F·478

定 价:26.00 元

如发现印有装错误 可随时退本社更换

前 言

1992年，具有历史意义的中国共产党第十二次全国代表大会，确定了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。为此，中国于1994年实施了新中国成立以来规模最大、范围最广泛、内容最深刻的一次税制改革。经过这次税制改革和9年来的逐步完善，中国已经初步建立了适应社会主义市场经济体制的税收制度，对于保证财政收入，加强宏观调控，深化改革，扩大开放，促进经济与社会发展，起到了重要的作用。

本书以中共中央和全国人民代表大会、国务院的有关文献及财政、税务等部门的权威性资料为依据，比较全面、系统、概要地回顾了1992年以来中国税制改革、发展的情况，并对中国税制未来的发

展趋势作了初步的展望。目的在于真实地反映 11 年来中国税制发展的历程和取得的成就,总结经验,为今后中国税制的进一步改革与发展提供借鉴。

在此,我谨向对此书的写作、出版给予亲切关怀、热心指导和大力帮助的中国财税界各位前辈、领导、专家、同志、朋友、中国税务出版社和我的亲人表示衷心的感谢!

由于本人能力、水平和某些客观条件所限,本书中难免存在一些不足之处,恳请读者原谅,并批评指正。

刘 佐

2002 年 11 月 25 日

目 录

第一章 中国改革开放前的税制概况

- (1949 年~1978 年) (1)
- 一、新中国税收制度的建立 (1)
- 二、1958 年税制改革 (9)
- 三、20 世纪 50 年代末期至 60 年代中期的税制调整和
改革探索 (14)
- 四、1973 年税制改革 (24)

第二章 中国改革开放初期的税制改革

- (1978 年~1991 年) (29)
- 一、改革开放初期税制改革的酝酿 (29)
- 二、涉外税制的建立和国内税制改革的调查与试点 (35)
- 三、税制改革总体设想的提出 (37)
- 四、“利改税”和工商税制全面改革的出台 (41)
- 五、完善税制的若干重要措施 (52)

第三章 1994 年税制改革——建立社会主义市场经济

- 体制的重大举措 (64)
- 一、深化税制改革的初步探索 (64)
- 二、建立社会主义市场经济体制目标的确定与税制改革
任务的正式提出 (80)

三、税制改革步伐的加快与改革方案的出台·····	(98)
第四章 新税制和税收政策的完善·····	(123)
一、完善增值税·····	(123)
二、完善消费税·····	(129)
三、完善营业税·····	(131)
四、完善企业所得税·····	(135)
五、完善个人所得税·····	(145)
六、其他工商税收制度的完善·····	(149)
七、农业税的调整和农业税收政策的稳定·····	(153)
八、关税制度的调整·····	(163)
第五章 加强宏观调控、促进经济发展的税收措施·····	(172)
一、鼓励扩大进出口·····	(172)
二、鼓励投资和消费·····	(176)
三、贯彻产业政策·····	(182)
四、配合体制改革·····	(204)
五、税费改革起步·····	(215)
六、近年来税制改革的主要成效和基本经验·····	(226)
第六章 目前中国税制改革面临的形势与任务·····	(234)
一、世界经济与各国税制的发展趋势·····	(234)
二、中国经济发展对于中国税制及其改革的影响·····	(242)
三、关于中国下一步税制改革的初步设想·····	(250)
第七章 中国现行税制概况·····	(276)
一、中国现行税制综述·····	(276)
二、商品、劳务课税制度·····	(284)
三、所得课税制度·····	(292)

四、资源、财产课税制度·····	(300)
五、目的、行为课税制度·····	(305)
六、农业课税制度·····	(324)
七、征收管理范围和税收收入划分·····	(327)

附录

一、中国税制改革大事记 (1992 年 1 月~2002 年 11 月) ·····	(330)
二、中国税制体系图·····	(362)
三、中国经济、财政、税收主要指标统计表 (1992 年~2001 年) ·····	(365)
四、中国分税种收入统计表·····	(366)
主要参考书和资料目录·····	(369)

第一章 中国改革开放前的税制概况 (1949 年~1978 年)

自 1949 年中华人民共和国成立到 1978 年，随着国家政治、经济形势的发展，中国税收制度的建立与发展经历了一个曲折的过程。从总体上来看，在这三十年期间，中国税制改革的发展大致上经历了两个历史阶段：第一个阶段是从 1949 年新中国成立到 1957 年，即国民经济恢复和社会主义改造时期，这是新中国税制建立和巩固的时期。第二个阶段是从 1958 年到 1978 年底中国共产党十一届中央委员会第三次全体会议召开以前，这是中国税制曲折发展的时期。

在上述两个阶段内，中国的税收制度先后进行了三次重大的改革：第一次是新中国成立之初的 1950 年，在总结老解放区税收制度建设的经验和清理旧中国税收制度的基础上建立了人民共和国的新税制。第二次是 1958 年税制改革，其主要内容是简化税制，以适应社会主义改造基本完成、经济管理体制改革以后的形势要求。第三次是 1973 年税制改革，其主要内容仍然是简化税制，这是“文化大革命”的产物。

一、新中国税收制度的建立

从 1949 年到 1957 年，在中国共产党的中央人民政府政务院（1954 年 9 月以后改为国务院）的领导下，在各地区、各部门和

全国人民的大力支持、配合下，迅速而稳妥地实现了全国税政和税制的统一，一套比较完整、统一、适用的中华人民共和国税收制度初步建立起来。

(一) 全国税收制度的统一

新中国的税收制度是在总结老解放区税制建设的经验和清理旧政府的税收制度的基础上逐步建立起来的。早在 1949 年中华人民共和国成立以前，在中国共产党领导下的各个解放区已经相继建立了区域性的税收制度。在新解放的城市，由于来不及建立一套比较完整的税制，为了避免税收工作的混乱和停顿，中共中央指示各地，除了苛捐杂税和反动名目的税捐应当立即取消以外，可以暂时沿用旧税法征收，然后逐步进行整理。

1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了具有临时宪法性质的历史性文献——《中国人民政治协商会议共同纲领》。该纲领的第四十条中规定了新中国的税收政策，即“国家的税收政策，应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则，简化税制，实行合理负担。”

1949 年 11 月 24 日至 12 月 9 日，中央人民政府政务院财政经济委员会和财政部在北京召开了首届全国税务会议，其中心议题是统一全国税政，建立新的税收制度，加强税收工作。会议根据中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的共同纲领规定的政策精神，拟定了《全国税政实施要则（草案）》和若干税法的草案，上报政务院审批。

1950 年 1 月 30 日，政务院通令发布《关于统一全国税政的决定》，同意以《全国税政实施要则》作为今后整理和统一全国税政税务的具体方案，并要求各级人民政府和财政、税务机关一致执行，以期逐步实现。该决定中还规定：除了工商业税暂行条例和货物税暂行条例经过审查修正公布以外，其他各项税收条例

在公布以前应当按照原来的税法征收，切勿因税法迟颁而影响税收收入。

《全国税政实施要则》中作出了关于税种设置的规定，暂定下列14种税收为中央与地方的税收：货物税、工商业税（包括坐商、行商、摊贩的营业税和所得税）、盐税、关税、薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、房产税、地产税、特种消费行为税和使用牌照税。根据首届全国税务会议的决定，除了上述税种以外的其他税种，由省、市或者大行政区根据习惯拟订办法，报经大行政区或者中央批准以后征收（当时主要有农业税、牧业税、契税等）。此外，船舶吨税的征收办法由财政部和海关总署拟定。

随政务院上述通令附发的还有《货物税暂行条例》和《工商业税暂行条例》，均自公布之日起施行。

同年12月19日，政务院公布了修正以后的《货物税暂行条例》和《工商业税暂行条例》，并公布了新制定的《屠宰税暂行条例》、《利息所得税暂行条例》和《印花税暂行条例》，均自公布之日起施行。

1951年1月16日，政务院公布了《特种消费行为税暂行条例》，即日起施行。

同年8月8日，政务院公布了《城市房地产税暂行条例》（1950年6月，二届全国税务会议决定将房产税和地产税合并为房地产税，后来政务院又限定其在城市征收，所以定名为城市房地产税——作者注），即日起施行。

同年9月20日，政务院公布了《车船使用牌照税暂行条例》（因为使用牌照税的征税对象仅限于车辆和船舶，所以将原税名改为车船使用牌照税——作者注），即日起施行。

关于盐税，政务院没有发布专门的条例，其征税的基本依据是1950年1月20日政务院发布的《全国盐务工作的决定》。该

决定中规定了征收盐税的基本方针和方法，并规定了税额标准、减免税政策和管理制度。

1950年3月14日，财政部发布了《关于实行统一盐税税额办法的决定》，决定即日起实行统一盐税税额办法。后来，根据经济、盐业生产发展和盐税管理的需要，国家曾经多次全面或者局部调整盐税的税额，并逐步建立了一套盐税的管理制度。但是，直到1984年国务院发布《中华人民共和国盐税条例（草案）》以前，中国一直没有一套完整、统一的盐法规。

关于交易税，1950年5月、6月间召开的二届全国税务会议和1951年召开的三届全国税务会议曾经拟定过《交易税暂行条例（草案）》，但是后来始终没有发布，由各地根据全国税务会议的精神和当地的实际情况自行制定单行办法征收。

1951年5月召开的三届全国税务会议决定：交易税的征税品种要从严，全国开征的品种仅限于牲畜、粮食两种。各地认为有必要管理和征税的大宗产销货品，由各大行政区人民政府或者军政委员会确定是否征收交易税，开征者需报财政部备案或者核准。

1953年修正税制以后，粮食交易税改征货物税，棉花交易税并入商品流通税，其他征收交易税的土特产品也陆续停止征税，剩下的牲畜交易税便成为一个独立的税种，并规定猪、羊停止征税。但是，直到1982年国务院发布《牲畜交易税暂行条例》以前，牲畜交易税一直没有制定全国统一的法规，各地的征收工作也时征时停。

关于薪给报酬所得税和遗产税，根据1950年6月17日财政部部长薄一波在二届全国税务会议上所作的《关于调整税收问题的结论》，暂不开征（后来上述两种税始终没有开征——作者注）。

新税制执行中的其他主要调整项目有：

1950年4月3日，政务院发布了《契税暂行条例》，即日起施行。20世纪50年代中期实行生产资料所有制的社会主义改造以后，土地的买卖和转让被禁止，房屋产权变动的征税范围也日益缩小，因而使契税在以后的近三十年时间内几乎名存实亡。

在船舶吨税方面，1950年12月22日，中央人民政府财政部和海关总署发出了《关于海关代征吨税办法的联合通知》。通知中规定：从1951年1月1日起，海关原来征收的船钞（吨税）划入使用牌照税的征收范围，凡原来缴纳船钞的本国船舶一律由税务机关改征使用牌照税。但是，外国船舶和外商租用的中国船舶仍然征收吨税（按照规定免税者除外）。

1952年9月29日，经政务院财政经济委员会批准，海关总署发布了《船舶吨税暂行办法》，即日起施行。

此外，部分税种的税目、税率（税额标准）、起征点等作了一些调整。

1952年12月31日政务院财政经济委员会发布的《关于税制若干修正及实行日期的通告》中规定：特种消费行为税改称文化娱乐税，原列“电影、戏剧及娱乐”税目的税率不变，筵席、冷食、旅馆、舞厅部分并入营业税。

1956年5月3日，第一届全国人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过了《文化娱乐税条例》，同日以中华人民共和国主席令公布。

（二）农业税制度的初步建立

新中国成立初期，老解放区已经完成了土地改革，农业税基本上沿用过去的征收制度，只有东北大区于1950年10月公布了新的公粮征收暂行条例；新解放区的征税办法很不统一，许多地方还没有来得及建立正式的农业税制度；农民的税收负担总的来说还比较重。这一时期中国农业税制度建设的主要任务是，根据

中央政府规定的原则和各地的具体情况，逐步建立健全农业税的各项制度，适当减轻农民负担，促进农业生产发展。

1950年1月30日政务院发布的《全国税政实施要则》中提出：“农民负担远超过工商业者的负担，为使负担公平合理，应依据合理负担的原则，适当地平衡城乡负担。”

同年3月3日政务院发布的《关于统一国家财政经济工作的决定》中规定：公粮征收额，包括地方附加公粮征收额在内，统由中央人民政府财政部提交政务院决定施行；未经批准，各地人民政府不得变动。

同年3月24日政务院通过的《关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》中规定：征收国家公粮的税则和税率，统由中央人民政府政务院规定，各级地方人民政府不得自定或者修改。国家公粮征收任务的分配，由政务院根据各地的实际情况决定。各级地方人民政府必须严格遵照中央规定的税则、税率和征粮政策，谨慎而正确地征收，完成任务。各县附加征收的地方公粮，比例不得超过正粮的15%，且必须报经省人民政府审查，转报大行政区人民政府批准。各省人民政府和专员公署可以根据所辖各县地方财政的具体情况，对地方公粮加以适当的调度和调整。

同年夏季，根据中共中央主席毛泽东在中国共产党第七届中央委员会第三次全体会议上提出的关于调整税收，酌量减轻民负的建议，政务院采取了调整农业税收的措施。

同年9月5日，中央人民政府委员会公布了《新解放区农业税暂行条例》，即日起施行。9月8日，政务院政务会议通过了《关于新解放区征收农业税的指示》。据此，西北、东北、华北大区于1951年秋重新颁发了农业税暂行条例。

为了逐步建立健全农业税制度，贯彻中共中央关于农业税必须查田定产、依率计征、依法减免的指示，政务院、财政部陆续采取了一系列的相关配套措施。例如，发布了《关于农业税土地

面积及常年应产量订定标准的规定》、《农业税查田定产工作实施纲要》、《受灾农户农业税减免办法》等法规。

在这一时期，农业税负担的基本政策是全国统一的。但是，具体的征收办法，不仅新解放区与老解放区不同，各个老解放区之间也不相同。

1953年8月28日，政务院发布了《关于1953年农业税工作的指示》，其中提出：必须按照毛泽东主席提出的“发展经济、保障供给”的总方针，根据国家的需要和农业生产发展的具体情况来决定征收公粮的指标，并坚决实行“种多少田地，应产多少粮食，依率计征，依法减免，增产不增税”的公平合理、鼓励增产的税收负担政策。今后三年以内，农业税的征收指标应当稳定在1952年的实际征收水平上，不再增加。

1955年10月19日，中共中央同意并转发了中共财政部党组报送的关于1956年和1957年把农业税继续稳定在1952年实际征收的水平上的意见。

1957年12月20日，中共中央提出：中国的农业生产在第二个五年计划期间将有更大的发展，在这个基础上可以适当地增加一点农业税负担，但是不宜增加过多（后来，由于中国的国民经济发展遇到了严重的困难，这个增税的计划没有能够实现——作者注）。

在牧业税方面，由于中国的畜牧业主要集中于西部、北部的少数民族地区，牧区地域辽阔，各地解放的时间不一样，牧业生产发展水平不同，民族众多，风俗各异，经营方式、社会情况、自然条件差别很大，制定一套统一的牧业税收制度比较困难。因此，中央人民政府对此没有作出统一的规定，而是授权各有关省的人民政府自行拟定征收办法，报请大区人民政府或者军政委员会核准以后，转报政务院备案。

1953年，政务院在关于1953年农业税工作的指示中提出：

“少数民族地区的牧业税，应根据奖励繁殖牲畜、改良种畜和改善牧民生活的原则加以研究，适当调整，并使征收办法尽量简化，以与牧区生活相适应。”

（三）关税制度的建立

在新中国成立之初，由于没有制定新的全国统一的关税法规，所以，从1949年10月到1951年5月期间，全国各地执行的关税税则是不统一的。在东北、山东等老解放区，执行自定的进口税则。在华东、华北、华南等新解放区，则沿用旧中国海关的进出口税则，并对税率作了适当的修订。

根据《中国人民政治协商会议共同纲领》中关于“实行对外贸易管制并采用保护贸易政策”的规定，1950年3月7日，中央人民政府政务院发布了《关于关税政策和海关工作的决定》。决定中明确规定：“海关税则，必须保护国家生产，必须保护国内生产品与外国商品的竞争。”决定中还规定，必须制定中国进出口货物的新的关税税则，并规定了制定新税则的基本原则。海关总署在新的关税税则实施以前，对于进出口货物可以暂时沿用旧中国的进出口税则，但是某些方面必须经过政务院的订正。

1951年4月18日，政务院公布了《中华人民共和国暂行海关法》，自同年5月1日起施行。该法的第十一章为《关税的征免》，其中第一百一十三条规定：“进出口货物，应按照中央人民政府颁布的海关税则征收关税。”

根据海关法的规定，1951年5月10日，政务院公布了《中华人民共和国海关进出口税则》和《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》，自同年5月16日起施行。

但是，由于当时的特殊的国际、国内环境，即国际上以美国为首的西方各国对中国实行严厉的经济封锁，中国国内实行高度集中的计划经济体制，中国的对外经济贸易往来规模很小，其方

式也比较简单，所以，这一时期中国关税的主要职能是保护本国的工业化，其经济职能的作用微乎其微，其财政职能的作用也很有限。例如，从1950年到1973年，中国每年的关税收入始终没有超过9亿元，关税收入占全国税收总额的比重只有3%左右。

总的来说，从1949年到1957年，中国根据当时多种经济成分、多种分配方式并存的状况，建立了一套以多种税、多次征为特点的复合税制。这套新税制的建立，对于保证国家财政收入，稳定物价和经济，保证革命战争胜利，实现国家财政经济状况的根本好转，促进国民经济的迅速恢复和发展，以及配合国家对于农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立、巩固和发展社会主义经济制度，发挥了重要的作用。

到1957年，中国税制中共有以下16种税收：货物税、工商业税、商品流通税、牲畜交易税、盐税、利息所得税、城市房地产税、车船使用牌照税、印花税、契税、屠宰税、文化娱乐税、农业税、牧业税、关税、船舶吨税。其中，牲畜交易税、盐税、农业税、牧业税没有全国统一的法规，由地方政府按照中央政府规定的征税原则和当地的实际情况自行制定具体的征收办法。

二、1958年税制改革

1958年税制改革是新中国建立以后的第二次大规模的税制改革。这次税制改革是根据中国生产资料所有制方面的社会主义改造基本完成以后的政治、经济形势的需要实施的。在这一时期，“非税论”对于中国税制的影响已经初露端倪，税收在国家政治、经济生活中的地位、作用开始下降。

从1955年以后，随着中国生产资料所有制的社会主义改造的逐步推进，中国财政、税务部门开始酝酿新的税制改革。在1955年8月召开的五届全国税务会议上，讨论了税制改革问题。