



中国财政政策报告2003/2004

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

中国：

启动新一轮税制改革

CHINA:

A NEW STEP OF TAX REFORM

理念转变

政策分析和相关安排



中国财政经济出版社

中国：启动新一轮税制改革

理念转变、政策分析和相关安排

China: a new step of tax reform

中国社会科学院财政与贸易经济研究所

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国:启动新一轮税制改革:理念转变、政策分析和相关安排/中国社会科学院财政与贸易经济研究所著.北京:中国财政经济出版社,2003.10

(2003/2004 中国财政政策报告)

ISBN 7-5005-6814-2

I. 中... II. 中... III. 税制改革-研究-中国

IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 093820 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 16 开 16.5 印张 403 000 字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月北京第 1 次印刷

印数:1—5 000 定价:48.00 元

ISBN 7-5005-6814-2/F·5949

(图书出现印装问题,本社负责调换)

前 言

中国社会科学院财政与贸易经济研究所（简称财贸所）建立于 1978 年 6 月。从建所的那一天起，财贸所就为自己找到了一个重要定位——中国财政经济领域的思想库和智囊团。二十多年来，几代财贸所人不辱使命，在中国财政改革与发展进程中的几乎每一个环节，都留下了自己的印记。

应当说，在以往的研究历程中，财贸所人之所以能够在中国财政改革与发展事业中有所作为，财贸所之所以能够成为中国财政经济领域的学术重镇，在很大程度上，得益于我们一贯倡导、一贯力行的研究风格——“研以致用”。研究要贴近现实，研究要服务决策，研究要立足实践，是我们一直致力的境界。这一切，为我们在新的世纪做出新的贡献，奠定了坚实的基础。

伴随着改革开放的脚步，我们迎来了完善社会主义市场经济体制的新任务。为了在风起云涌的新一轮改革大潮中进一步扮演好我们的角色，进一步履行好我们的使命，我们决定编写出版《中国财政政策报告》。从今年起，每年选择一个有关中国财政改革与发展的重大问题，组织人力，集体攻关，把我们的思想记录下来，贡献出来。并且，以此催生中国财政经济领域的新思路、新实践、新突破和新成就。

今年的报告论题《中国：启动新一轮税制改革》，萌生于党的十六届三中全会的重要议题——完善社会主义市场经济体制。我们以为，正如在初步建立社会主义市场经济体制的进程中，税制改革曾作为一项重要内容并为整体改革的推进发挥了“铺路搭桥”的作用一样，在完善社会主义市场经济体制这一庞大的系统工程中，税制改革不仅仍然是一个不可或缺的重要事项，而且，仍然要充当突击队，为改革向纵深地带挺进“铺路搭桥”。

读者面前的这份报告，是我们围绕新一轮税制改革论题所做的系统思考。在这份报告中，我们所做的工作，可以概括为如下的几句话：揭示七大变化、论证三个良机、界定十项任务、设计改革思路、安排相关改革、谋划实施方略。

具体说来，就是：

- 同现行税制设计并实施的十年前相比，今天中国的经济社会环境已经发生七个方面的重大变化：经济全球化进程明显加快、互联网的运用更加普及、市场化程度明显提高、公共财政框架初步建立、居民收入分配差距拉大、宏观经济运行呈现新特征和税收实际征收率迅速提升。这些变化，使得现行税制同其赖以依存的经济社会环境之间出现了诸多的摩擦，从而面临着严峻的

挑战。

- 将经济的、社会的、政治的、文化的等“多元”的变量——收入眼底，可以认为，在当前的中国，启动新一轮税制改革的良机已经到来：作为重要战略机遇期的重大改革事项，启动新一轮税制改革是题中应有之意；作为完善市场经济体制的重点工程，启动新一轮税制改革必须早些着手、率先动作；伴随积极财政政策思路的重大调整，新一轮税制改革可以搭船出港。

- 作为完善社会主义市场经济体制系统工程的一个重要组成部分，新一轮税制改革应当致力于完成十个方面的重要任务：恰当界定宏观税负水平；政府收入行为及其机制规范化；纳入公共财政制度框架；融入经济全球化；同财政体制安排相协调；同现代企业制度相对接；税收中性与税收调控相结合；有利于经济结构的优化；有益于可持续发展；有助于提升国家竞争力。

- 新一轮税制改革具有不同于以往的突出特点。它既是 1994 年税制改革的继续，又是基于新的形势、新的任务、新的目标而对税收制度进行的与时俱进的变革。基于此，它的总体目标可以设定为：统一税法、公平税负、优化结构、提高效率。在近期，要在通盘考虑政府收入的条件下，对现行税制进行有增有减、着眼于优化目标的结构性调整。从较长期看，要致力于形成一个适应社会主义市场经济体制的统一、公平、公开、高效的税制体系。它的主要内容可以包括：增值税制改革、消费税制改革、进出口税收政策与制度改革、关税制度改革、企业所得税制改革、个人所得税制改革、地方税系改革和税费改革。

- 税收制度改革必然带来税收征管制度和组织机构的相应变化。作为配套或保障措施，新一轮税制改革要把征管改革和税务组织机构整合放到重要位置，通盘考虑：适应新形势，不断提高税收征管水平；坚持立法先行，把依法治税视作税收征管工作的灵魂；渐进合并、分步推进地整合税务组织机构；通过推进税收信息化建设和为纳税人提供高效优质的服务，优化税务工作职能。

- 在当前的形势下启动新一轮税制改革，肯定要受到诸如税收收入变动、利益结构调整、政府职能界定等多方面因素的约束。因此，它的实施不可能是一蹴而就的。渐进式改革既然是符合中国国情的一种制度变迁方式，那么，新一轮税制改革也应当且必须走渐进的道路——分阶段、分步骤地进行。同时，在渐进的过程中，亦需安排好诸如政府职能转换、财政支出结构调整、社会信用和个人信用制度建设、营造依法治税的良好环境等方面的一系列相关措施。

编写这样的政策报告，对于我们，还是初次尝试。经验不足，时间紧迫，再加上学识有限，错漏之处在所难免。敬请读者朋友批评指正。

作为政策报告的撰写者，我们的期望是，这个报告以及今后将陆续与读者见面的一系列报告，能够对中国财政改革与发展的事业有所推动，能够对完善社会主义市场经济体制的工程有所贡献，能够对中国财政经济科学的繁荣有所建树。

高培勇

2003 年 10 月 12 日

本报告写作组名单

主 编 高培勇

执 笔 1. 赵志耘

2. 马 珺

3. 高培勇

4. 夏杰长 梁春满 孔志峰

5. 杨之刚

6. 张德勇

7. 李茂生 王新丽 陈昌盛

中国税收大事记 韩 霞

部分财政经济发展指标 黄 毅 冯 静

统 纂 杨之刚 夏杰长

协 调 马 珺 梁春满

英文译校 张 波 逢艳红

特别鸣谢

本报告写作组得到了下列人士和机构的无私帮助和支持：

财政部和国家税务总局的有关领导，提出了建设性意见。他们的意见指导了本报告的写作。

中国财政经济出版社给予了经费资助。社长贾杰先生、财税出版中心主任李洪波先生和编辑杨波先生等给予了出版上的大力支持。他们的资助和支持使得本报告在尽可能短的时间内与读者见面。

广东省地方税务局局长吴升文先生、副局长黄炎光先生、法规处处长梁友平先生等提供了有用的调研资料。

国家税务总局政策法规司王道树先生、傅静先生提供了税法方面的有关咨询。

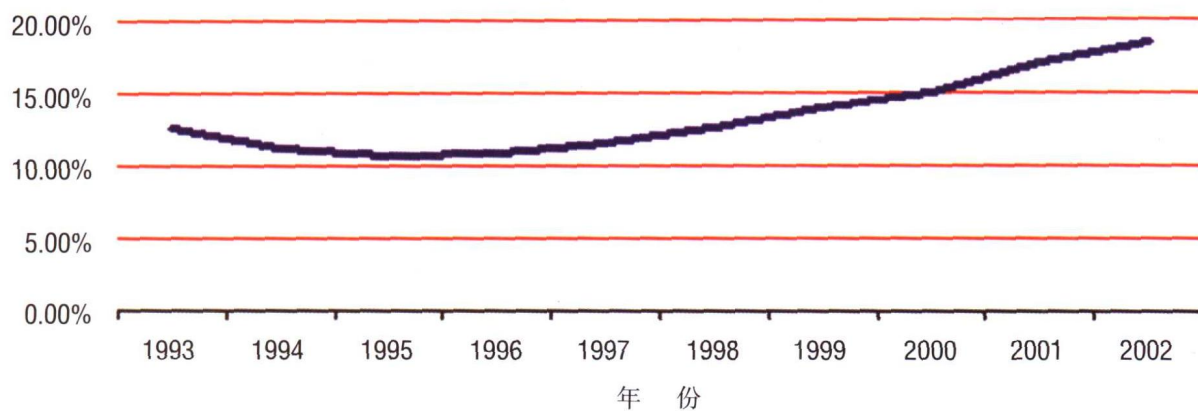
中国财政杂志社郭代模先生、中国税务出版社黄琳女士提供了宝贵的统计文献。

国家税务总局机关服务中心主任邢幼平先生和金三环宾馆提供了会议方便。

中国社会科学院财政与贸易经济研究所领导以及其他先生（女士）从多方面给予了支持和帮助。

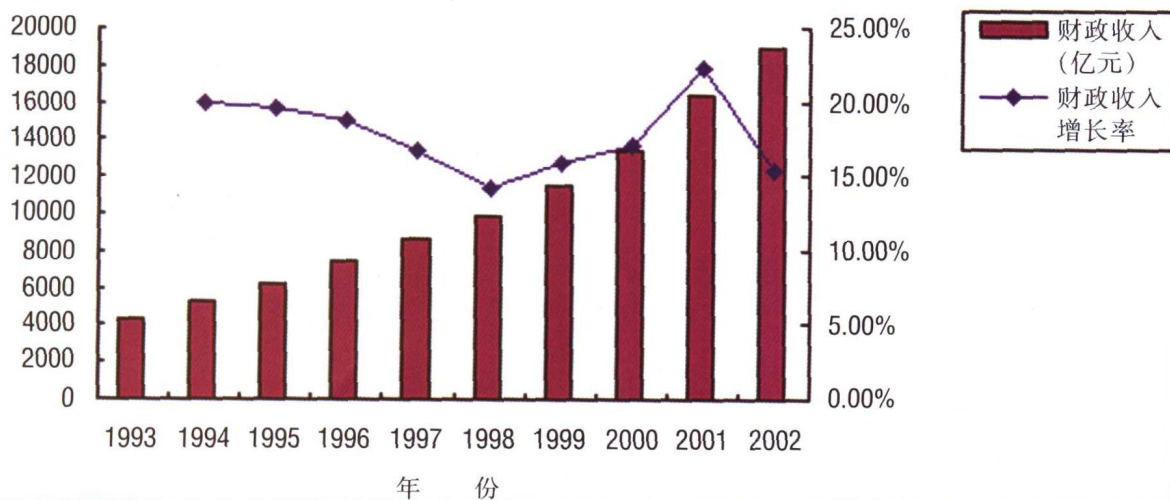
在此，特别鸣谢。

财政收入占国内生产总值的比重 (%)



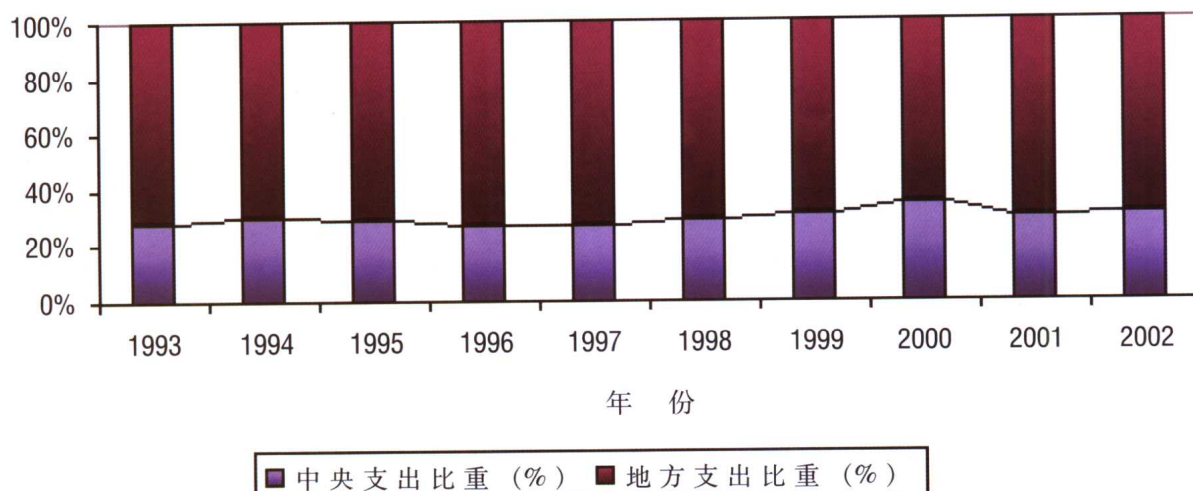
— 财政收入占国内生产总值的比重 (%)

财政收入总额及其增长率

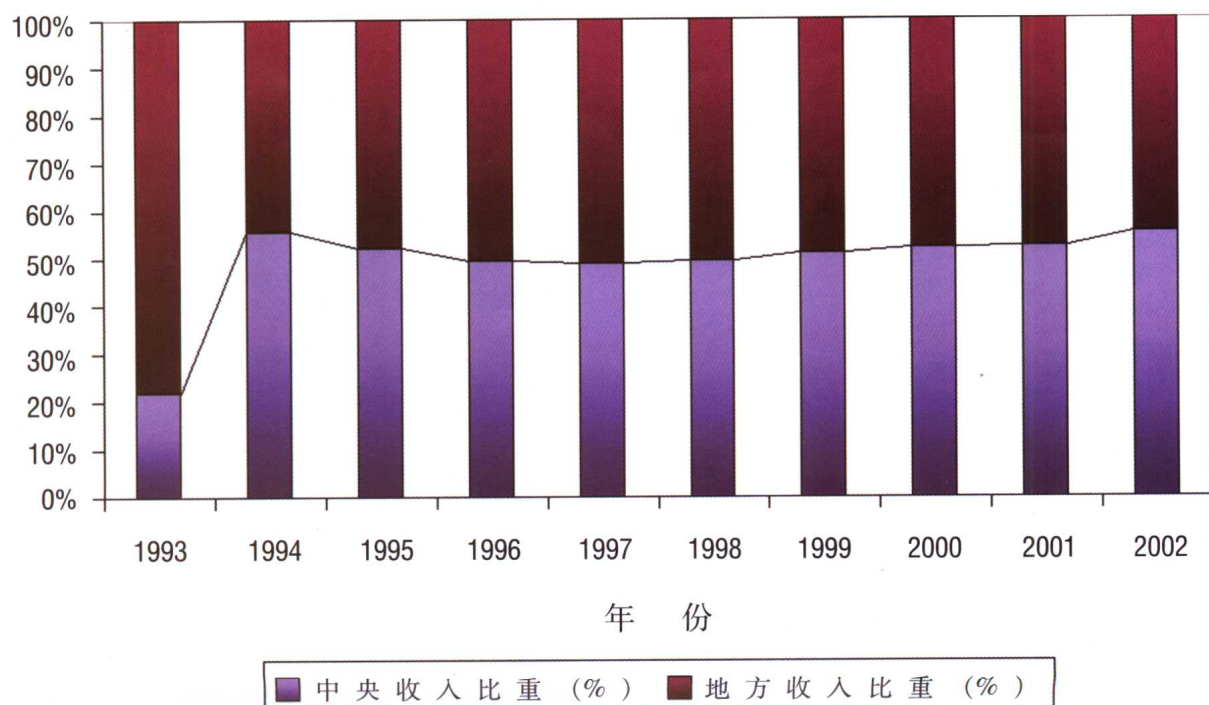


MAG 26 / 04

1994~2002 年中央与地方支出比重



1994~2002 年中央与地方收入比重



目 录

1. 简要回顾:1994 年的税制改革	(1)
2. 经济社会环境:十年来的重大变化	(5)
2.1 变化之一:经济全球化进程明显加快	(7)
2.2 变化之二:互联网的运用更加普及	(12)
2.3 变化之三:市场化程度明显提高	(18)
2.4 变化之四:公共财政框架初步建立	(23)
2.5 变化之五:居民收入分配差距拉大	(25)
2.6 变化之六:宏观经济运行态势呈现新特征	(30)
2.7 变化之七:税收实际征收率迅速提升	(35)
3. 新一轮税改:正值启动良机	(39)
3.1 良机之一:重要战略机遇期的重大改革	(41)
3.2 良机之二:完善市场经济体制的重点工程	(44)
3.3 良机之三:积极财政政策思路的重大调整	(46)
4. 新一轮税改:十大任务	(51)
4.1 任务之一:恰当界定宏观税负水平	(53)
4.2 任务之二:政府收入行为及其机制规范化	(59)
4.3 任务之三:纳入公共财政制度框架	(61)
4.4 任务之四:融入经济全球化	(64)
4.5 任务之五:同财政体制安排相协调	(69)
4.6 任务之六:同现代企业制度相对接	(71)
4.7 任务之七:税收中性与税收调控相结合	(74)
4.8 任务之八:有利于优化经济结构	(76)



4.9 任务之九:有益于可持续发展	(80)
4.10 任务之十:有助于提升国家竞争力	(83)

5. 新一轮税改:基本设计思路

5.1 目标与原则	(89)
5.2 增值税制改革	(93)
5.3 消费税制改革	(100)
5.4 进出口税收政策和制度改革	(102)
5.5 关税制度改革	(108)
5.6 企业所得税制改革	(111)
5.7 个人所得税制改革	(117)
5.8 地方税系改革	(126)
5.9 税费改革	(133)

6. 相关改革:征管和机构

6.1 税制改革与征管联动	(145)
6.2 依法治税	(152)
6.3 机构整合	(157)
6.4 职能优化	(169)

7. 实施方略:步骤与路径

7.1 新一轮税制改革的约束条件	(179)
7.2 渐进式改革:新一轮税制改革的现实选择	(183)
7.3 新一轮税制改革的配套措施	(191)

参考文献

中国税收大事记 (1994.1~2003.6)

部分财政经济发展指标

专栏

2-1 B to C 在生存中求发展	(17)
2-2 中国总体市场化程度	(19)
2-3 入世影响我国税收设计原则	(22)
2-4 收入及其分配:概念的讨论	(27)
2-5 中国个人收入差距的测量结果:主要结论	(28)
2-6 1994 年税制改革的部分背景	(31)
2-7 以税收信息化建设为突破口,深化征管改革	(36)

2-8	近年来征管因素对税收收入的作用	(37)
3-1	“十六大”报告关于“重要战略机遇期”的表述	(42)
3-2	完善社会主义市场经济体制的主要任务和目标	(44)
3-3	调整积极财政政策思路的五大理由	(47)
4-1	为什么政府收支安排要遵从非营利性原则?	(62)
4-2	世界上一些国家减税情况一览表	(65)
5-1	税制改革的国际潮流	(93)
5-2	增值税范围:欧共体和其他国家	(99)
5-3	出口退税形势严峻	(104)
5-4	法国的出口退税政策	(106)
5-5	中国加入 WTO 关税减让时间表	(109)
5-6	关税的有效保护	(110)
5-7	公司所得税率的减税趋势	(115)
5-8	单一税(the flat tax)和累进税之争	(120)
5-9	个人所得税税率:顺应国际潮流	(122)
5-10	美国的个人所得税和社会保险号	(124)
5-11	股息性投资所得的税收处理	(125)
5-12	选择财产税作为地方主体税种	(127)
5-13	美国的财产税评估	(129)
5-14	财产税的改革设计	(131)
5-15	费改税试点经验	(136)
5-16	农民税收(不含费)负担	(138)
5-17	欧共体的农业增值税	(140)
6-1	我国税收征管模式的发展历程	(146)
6-2	税收缺口——衡量税收征管成效的一个指标	(147)
6-3	发展中国家如何根据规模区别对待纳税人	(150)
6-4	我国当前的税收法律体系	(152)
6-5	我国的税收执法机构	(155)
6-6	新《税收征管法》赋予纳税人 20 项权利	(156)
6-7	“金税工程”	(171)
6-8	部分发达国家税收征管的信息化的	(172)
6-9	德国纳税人服务一瞥	(174)
6-10	我国的“税收宣传月”	(176)
7-1	美国信用信息的全面性	(196)
7-2	世界各国在法律中对纳税人权利的规定	(201)

图

2-1	中国贸易依存度(1994~2002 年)	(10)
2-2	外商中国直接投资实际金额(1994~2002 年)	(11)
2-3	历次调查上网计算机总数	(15)

2-4	历次调查上网用户总数	(15)
2-5	历次调查 CN 下注册的域名数(个)	(16)
2-6	历次调查 WWW 站点数(个)	(16)
2-7	历次调查我国国际出口带宽(M)	(17)
2-8	中国财政收入结构:20 多年的变迁	(23)
2-9	中国财政支出结构:20 多年的变迁	(24)
2-10	1994~2001 年消费价格增长趋势	(32)
2-11	1994~2001 年生产价格增长趋势	(33)
5-1	中国税收收入结构(2001)	(94)
5-2	1994~2002 年增值税的增长	(96)
5-3	历年出口退税数额变化	(103)
5-4	个人所得税比重变化	(118)
6-1	渐进式合并优化方案	(165)
6-2	“金字塔”形的税收征管体系	(175)

表

2-1	中国经济的国际化程度(%)	(10)
2-2	“九五”以来城乡居民收入差距变动情况	(29)
2-3	“九五”以来城镇居民收入差距及相关指标变化情况	(29)
4-1	若干国家 1980~1990 年宏观税负与 GDP 增长的关系(%)	(54)
4-2	1994~2002 年税收收入占 GDP 的比重	(54)
4-3	1994~2000 年中央与地方预算外资金收入、增长率及其比重	(55)
4-4	1997 年各国人均 GDP 与财政支出	(56)
4-5	美国 1930~1990 年人均 GDP 与政府支出	(56)
4-6	1994~2001 年我国各项财政支出占总支出的比重(%)	(57)
4-7	2003~2010 年我国财政支出的弹性	(57)
4-8	我国 2001~2010 年财政支出占 GDP 的比重(%)	(58)
4-9	2000 年东、中、西部人均 GDP、财力及城乡居民人均收入表	(77)
5-1	部分国家公司所得税的减税情况	(114)
5-2	一些国家和地区个人所得税减税情况	(121)
6-1	1980~1993 年中央和地方财政收入及比重	(158)
7-1	国家财政收支总额及增长速度(不包括国内外债务部分)	(180)
7-2	中国经济体制改革目标演进路径	(186)
7-3	中国新一轮税制“渐进式”改革实施步骤建议	(191)



CONTENTS

1. A brief review:tax reform of China in 1994

2. Economic and social environments:significant changes of the past decade

- 2.1 Change I :obvious acceleration of economic globalization
- 2.2 Change II :further popularization of Internet
- 2.3 Change III :great improvement of marketization degree
- 2.4 Change IV :elementary establishing of the frame of Public Finance
- 2.5 Change V :widening of the gap in distribution of residents income distribution
- 2.6 Change VI :new characteristics of macroeconomic situation
- 2.7 Change VII :rapid improvement of the real tax collection rate

3. The new round of tax reform:starting just on good chances

- 3.1 Chance I :a major reform in the period of important strategic opportunities
- 3.2 Chance II :a key project to perfect market economy system
- 3.3 Chance III :a major adjustment of the considerations on proactive fiscal policy

4. The new round of tax reform:aiming at accomplishing ten important tasks

- 4.1 Task I :to reasonably set down macro-tax burden level
- 4.2 Task II :to normalize the behavior and mechanism of government revenue
- 4.3 Task III :to be integrated into the frame of Public Finance
- 4.4 Task IV :to be incorporated into economic globalization
- 4.5 Task V :to be in line with fiscal system
- 4.6 Task VI :to correspond with modern enterprise system
- 4.7 Task VII :to correctly handle the relationship between tax neutrality and tax regulation
- 4.8 Task VIII :to promote economic structure
- 4.9 Task IX :to be beneficial to sustainable development

4.10 Task X : to contribute to raise national competitiveness

5. The new round of tax reform: Basic designation and thoughts

- 5.1 Targets and principles
- 5.2 Reform of VAT system
- 5.3 Reform of consumption tax system
- 5.4 Reform of import and export tax policy and system
- 5.5 Reform of tariff system
- 5.6 Reform of enterprise income tax system
- 5.7 Reform of Individual income tax system
- 5.8 Reform of local tax system
- 5.9 Reform of tax and fees

6. Related reforms: collection administration and organization

- 6.1 The linkage of tax reform and collection reform
- 6.2 The guidelines to deepening the tax collection administration reform
- 6.3 Administrating taxation according to law
- 6.4 Integrating tax organizations
- 6.5 Optimizing functions

7. Implementation strategies: steps and approaches

- 7.1 Constraint conditions of the new round of tax reform
- 7.2 Progressive reform: a realistic choice of the new round of tax reform
- 7.3 Auxiliary measures for the new round of tax reform

Reference

The main events of China's taxation

Some index of finance and economy

Figures

- 2-1 China's foreign trade dependency ratio (1994—2000)
- 2-2 Actual amount of foreign direct investment in China (1994—2002)
- 2-3 Online computer numbers in previous investigations
- 2-4 Online user numbers in previous investigations
- 2-5 Numbers of domain names registered under CN in previous investigations
- 2-6 WWW station numbers in previous investigations
- 2-7 China's Internet bandwidth of international exit in previous investigations
- 2-8 China's fiscal revenue structure: changes over 20 years
- 2-9 China's fiscal expenditure structure: changes over 20 years
- 2-10 Growth trend of consumer price (1994—2001)
- 2-11 Growth trend of producer price (1994—2001)

- 4-1 Figure of tax neutrality
- 5-1 Tax structure in China(2002)
- 5-2 Growth of VAT(1994—2002)
- 5-3 Change of export tax rebates in previous years
- 5-4 Ratio change of individual income tax
- 6-1 Optimization plan for progressive amalgamation
- 6-2 Pyramidal tax administration system

Columns

- 2-1 B to C: seek development through survival
- 2-2 China's overall marketization degree
- 2-3 China's entering WTO having effect on the design principles of tax system
- 2-4 Income and its distribution: discussion on the definitions
- 2-5 Results of measuring the gap of individual income in China: main conclusion
- 2-6 Partial background of the tax reform in 1994
- 2-7 Deepening taxation administration reform by means of constructing the information infrastructure of tax collection
- 2-8 The effect of tax administration on tax revenue in recent years
- 3-1 Statement on "a period of important strategic opportunities" in the report at the 16th National Congress of the Communist Party of China
- 3-2 Major tasks and targets of perfecting socialist market economy system
- 3-3 Five reasons to adjust the considerations on proactive fiscal policy
- 4-1 Why should the arrangements of government revenue and expenditure follow the non-profitable principle?
- 4-2 Table of tax reduction in some countries
- 5-1 International trends of tax reform
- 5-2 Scope of VAT: EU and other countries
- 5-3 Austere situation of export tax rebates
- 5-4 Export tax rebates policy of France
- 5-5 Tariff reduction timetable of China's entry into WTO
- 5-6 Effective protection of tariff
- 5-7 Reduction trend of corporation income tax rate
- 5-8 Disputes over flat tax and progressive tax
- 5-9 Individual income tax rate: conforming to international trend
- 5-10 Individual income tax and social security number in USA
- 5-11 Taxation process of the investment income of dividend
- 5-12 Selecting the property tax as local principal tax
- 5-13 Assessment of USA's property tax
- 5-14 Reform design of property tax
- 5-15 Experimental experience of Tax-for-fees Reform



- 5-16 Tax burden(excluding fee)of peasant
- 5-17 Agricultural VAT of EU
- 6-1 Development course of the tax administration pattern in China
- 6-2 Tax gap – an indicator of measuring tax administration effect
- 6-3 How taxpayers are differently treated by size in developing countries
- 6-4 Current tax law system in China
- 6-5 Executing Organizations of tax law in China
- 6-6 20 rights of taxpayers provided by the new Tax Administration Law
- 6-7 The golden Tax Project
- 6-8 Informationization of tax administration in some developed countries
- 6-9 A glance at taxpayer service in Germany
- 6-10 “National Taxation Publicity Month”in China
- 7-1 Comprehensiveness of credit information in USA
- 7-2 Taxpayer’s rights stipulated by laws in some countries

Tables

- 2-1 Internationalization degree of China’s economy
- 2-2 Changes of income gap of urban and rural citizens since the“Ninth Five-Year Plan”
- 2-3 Changes of income gap and its related indicators of city and town citizens since the“Ninth Five-Year Plan”
- 4-1 Relationship between macro-tax burden and GDP growth(1980—1990)in some countries
- 4-2 Ratio of tax revenue to GDP
- 4-3 Extra-budgetary revenue and expenditure and their proportions of central and local governments
- 4-4 Per capita GDP and fiscal expenditure of some countries in 1997
- 4-5 Per capita GDP and government expenditure in USA(1930—1990)
- 4-6 Ratios of each kind of government expenditure to total government expenditure in China(1994—2001)
- 4-7 Elasticity of fiscal expenditure in China(2003—2010)
- 4-8 Ratio of fiscal expenditure to GDP in China(2001—2010)
- 4-9 Table of per capita GDP, financial capacity and urban & rural per capita income of eastern, central and western regions in China(2000)
- 5-1 Tax reduction of corporation income tax in some countries
- 5-2 Tax reduction of individual income tax in some countries
- 6-1 Central and local fiscal revenue and their proportions(1980—1993)
- 7-1 Total fiscal revenue and expenditure and their growth rates (excluding foreign and domestic debts)
- 7-2 Evolutionary path of targets of China’s reform on economy system
- 7-3 Suggestions for implementation steps of China’s new round of progressive tax reform

简要回顾:1994年的税制改革

回首 1994 年的税制改革:

- 新中国建国以来规模最大、范围最广、内容最深刻、力度最强的结构性改革
- 初步实现了从计划经济体制下的传统税制向市场体制和开放型经济下的新税制的平稳过渡
- 初步搭建起了与社会主义市场经济体制相适应的税收制度框架

A brief review: tax reform of China in 1994

A brief review of tax reform of China in 1994:

- The strongest structural reform in scale, scope, content and impact since the founding of the PRC
- Elementarily realizing the smooth transition from traditional tax system under the planned economy system to a new one under market system and open economy
- Primarily setting up the frame of tax system in terms with the socialist market economy system