



明 / 鸿 / 教 / 育 / 培 / 训 / 丛 / 书

总主编 朱耀明

# 国家与税收 讲堂

曾国祥 / 著




明鸿教育培训丛书

上海明鸿教育培训中心组编

总主编：朱耀明

# 国家与税收讲堂

曾国祥 著

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

国家与税收讲堂/曾国祥著. —上海:上海财经大学出版社,2011.3

(明鸿教育培训丛书/朱耀明总主编)

ISBN 978-7-5642 0994-0/F·0994

I. ①国… II. ①曾… III. ①税收管理 IV. ①F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 025544 号

责任编辑 张小忠

封面设计 张克瑶

GUOJIA YU SHUI SHOU JIANGTANG

国家与税收讲堂

曾国祥 著

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海华业装潢印刷厂印刷装订

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

---

710mm×960mm 1/16 21.75 印张(插页:1) 312 千字

印数:0 001—4 000 定价:36.00 元

# 序

税收是国家财政收入的主要来源，也是国家宏观经济调控的重要杠杆之一。

改革开放 30 多年来，社会主义市场经济体制逐步建立，极大地解放和发展了社会生产力，我国经济一直呈现健康、稳定、持续、快速发展的好势头。随着国民经济的繁荣和发展，税收收入也稳步增长，税收在支持经济社会发展和国家宏观经济调控中的作用日益增强。

近年来，许多税收问题已经成为社会上的热门话题。诸如，我国的税收收入持续增长是否正常与合理，广义的宏观税负水平是否适度，中央与地方的分税制如何设计，中央与地方的主体税种如何确立，在收入分配不公、贫富差距越来越严重的情况下，如何更好地发挥税收的调节作用，在二元经济转化与新农村建设、经济社会转型中，税制如何作适应性改革，等等，社会各界议论很多，专家学者众说纷纭。

《国家与税收讲堂》一书，试图把税收理论、税收历史、税收制度和税收管理方面的基本知识，从综合的、宏观的历史角度予以介绍和论述。虽然这种尝试是初步的、不成熟的，但对于干部培训来说的确具有参考意义。此外，本书内容深入浅出，文字明白如话，有一定的理论水准和指导作用。

我和曾国祥同志是中国人民大学国民经济计划专业先后同学，过去他在国家经济体制改革委员会工作，我在国务院发展研究中心工作，一起



起草过重要文件。后来我们又在中国税务学会共过事，经常就财税问题、宏观经济调控等问题一起探讨。曾国祥同志《国家与税收讲堂》的出版，将为我国税收研究提供一本新视角的参考书籍。

中国税务学会副会长 陆百甫  
2011年1月11日

# 绪 论

税收是国家财政收入的主要来源,国家凭借社会公共权力,依照法律法规,对纳税人强制无偿征收,纳税人依法纳税,以满足社会公共需求,即社会公共物品和服务的需要。

在不同的国家形态下,税收的本质和功能都是相同的或者相似的,所不同的只是在不同的国家、在不同的历史阶段,具体的税收制度、税收结构、法律法规以及税收管理方式,包括管理机制有所区别罢了。封建制度国家是这样,资本主义制度国家是这样,社会主义制度国家也是这样。国家的具体形态是不一样的,但国家税收的本质是一样的。

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出:“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面,而又无力摆脱这些对立面,而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应该缓和冲突,把冲突保持在秩序的范围之内。这种从社会中产生而又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”

从这段话我们可以知道:国家不是人类社会自古以来就有的,只是人类社会发展到一定历史阶段,即私有制产生以后才出现了国家。由于私有制的产生,人类社会便出现了大大小小的不同的经济利益单位和群体,小至私人家庭、家族,大至社团、企业、行业、阶级、阶层,这些不同的单位和群体为了各自的经济利益,便有了各自的意志,成为不可调和或者很难调和的对立面,因而从根本上来说相互是矛盾的、冲突的,流血的、不流血



的斗争是不可避免的。各个不同的经济利益集团、阶级、阶层为了不致在无谓的无休止的斗争中把自己和社会消灭,就要由一个凌驾于社会之上的机构和力量,维护社会公共秩序,这种从社会中产生而又自居于社会之上的机构和力量——国家就出现了。由此可见,国家凌驾于社会各阶级、阶层、政党、社团、群体、个体之上,国家利益就是社会公共利益,国家利益和社会公共利益高于各阶级、阶层、政党、社团的利益。因此,国家机关工作人员首先要树立国家观念和国家意识,并效忠于国家。为了维护国家机器的运转,国家凭借社会公共权力,依照法律法规对纳税人征税,纳税人依法交税,以满足社会公共需求即社会公共物品和服务的需要,首先是军队、监狱、警察、官吏及其相应机构费用支出的需求。有国家就有税收,税收随着国家的产生而产生,随着国家的灭亡而灭亡。国家与税收存在着天然的、紧密的、不可分割的联系。任何否定税收的说法和做法,在理论上都是站不住脚的,在实践中也是行不通的。

俗话说:“羊毛出在羊身上。”经济决定税收。一个国家的经济总规模决定这个国家的税收总规模。国家到底要收多少税,首先取决于全社会的剩余产品的总量。全社会剩余产品的总量大,税收规模就可能大一些;反之,全社会剩余产品总量小,税收规模就可能小一些。其次,社会公共物品和服务的总需求量要与税收规模供应量相匹配。税收规模总供应量过小,不足以支付合法的、合理的社会物品和服务需求的支出,国家机器就很难正常运转,社会就很难稳定;反之,国家机器过于臃肿庞大,国家机构过多,国家工作人员即公务员过多,总之,国家的社会公共物品和服务支出过大,国家收取的各种税费总量过大,全社会的剩余产品总量承受不了,国民经济承受不了,纳税人承受不了,轻则造成民怨载道,经济衰退,民生凋敝,重则造成社会动荡或政治动乱甚至政权垮台。这样的例子在中国历史和外国历史上并不少见。

为了社会的稳定和长治久安,作为现代国家,首先要划清社会公共权力(即公权)和私人权力(即私权)的界限。公权不能侵犯私权利,私权不能危害公权。对于封建帝国制来说“朕即国家”,我国历代封建王朝,虽然



也有法律如《大明律》、《大清律》等,但皇帝有生死杀伐大权,实际上是一个人专权。这里就有一个社会公权力如何依照法律规定包括法律程序合法有序产生的问题。社会公权力包括立法机构如何产生,以及如何行使立法权力,行政机构如何确定,以及如何行使行政权力,行政监督机构如何确定,以及如何行使行政监督权力等都要由法律确定。社会公权力由民所赋,民主制度是现代国家的基石。

为了社会的稳定和长治久安,作为现代国家,其次要划清社会公共物品和服务与社会私人物品和服务的界限。社会公共物品和服务的支出,由国家按照相关法律法规无偿支付;私人物品和服务支出,由供求双方通过交换即买卖的方式由当事人支付。社会私人物品和服务由私人享用,社会公共物品和服务由社会成员公共平等享用。上古社会的奴隶制国家,“普天之下,莫非王土”,全国的土地、人民都为“国王所有”。对于国王来说,社会公共物品和服务与社会私人物品和服务是合二为一的。

从系统论、信息论、控制论角度看,社会化大生产是一个复杂的大系统,国家管理也是一个复杂的大系统。在小生产社会,一个国家的决策、运行、监督、反馈等功能,可以并且实际上也是靠国王、皇帝个人进行的。国王、皇帝勤政、英明,经济就发展,社会就比较稳定,老百姓的日子就好过一些;国王、皇帝昏庸,多年不问朝政,经济就停滞,进而社会动乱,甚至战火四起,民不聊生。

任何一个独立的开放的组织管理系统都包括四大子系统——决策系统、执行系统、监督系统、反馈系统。现在,世界已经进入 21 世纪。中国要发展要富强,就必须按照现代国家的基本要求,在深化经济体制改革的同时,不失时机地推进政治体制包括行政体制改革。国家决策中心是最高权力机构,同时,必须把行政功能与行政机构、监督功能与监督机构、反馈功能与反馈机构分开。欧美等国包括日本实行的是立法、行政、司法“三权分立”体制,这种体制对于封建君主专制来说,无疑是一种进步和革命。当然,“三权分立”也有不少弊端,例如立法机构、行政机构各说各话,争论不休,决策时间长等,但是,我们不能因为这些问题而全盘否定“三权





分立”体制和机制。西方发达国家有许多经验和做法值得我们学习和借鉴。苏联十月革命成功后，列宁曾经明确指出：“不向资产阶级学习也可以建成社会主义，我认为这是中非洲居民的心理。我们不能设想，除了以庞大的资本主义文化所获得的一切经验为基本的社会主义，除此以外，还有别的什么社会主义，也就是说明社会主义就是以庞大的资本主义所获得的一切经验为基础，除了这样的社会主义以外，就没有别的什么社会主义。”国家管理系统由决策系统、行政系统、监督系统、反馈系统有机组成一个大系统，就会形成系统效应，这样，整个系统的功能就大于每个个体所组成的功能加起来的总和，就会不断提高国家管理的质量和效率。

当然，我国国家机构的决策系统、执行系统、监督系统、反馈系统的分立、制衡，并不是要照抄、照搬欧美国家“三权分立”的模式。事实上，美国、英国、德国、法国、日本等国的社会公共权力制衡体制和机构设置也不一样。我们学习借鉴现代西方国家管理的经验，要从中国的国情出发，走出一条“民赋公权、依法行政、公权监督、民主法治”的现代国家管理体制和运行机制的路子。

为了社会的稳定和长治久安，作为现代国家，社会公共物品和服务与社会私人物品和服务的划分，社会公权力和私权力的划分，国家管理系统和组织机构的确定，都必须由最高权力机构即国家立法机构制定并公布的规定。以法律为依据，依法治国，依法决策，依法行政，依法反馈，依法监督。国家税收的基本原则、框架包括税收规模、税收结构、税收制度、税收管理、税收立法、中央与地方税权的划分以及税务机构设置等重大问题，也要用法律的形式确定下来，并保持相对的稳定性。年度税收政策可以调整，但不能年年搞税制改革和机构改革。应当加快中华人民共和国税收法的立法步伐。

国家不论大小，不论采取什么形式的社会制度，领土和人民是任何一个国家的基本要素。在农业社会的国家中，土地更是经济的基础和税收的主要来源。国家税收与土地制度有着不可分割的紧密联系。根据现有法律规定，我国城镇土地属于国家所有，乡村土地属于集体所有。作为国



有土地的所有者——国家如何确立和行使国有土地的所有权？国有土地如何依法有序转让、出让？国有土地转让、出让所得如何管理？国有土地转让、出让要不要征税？谁是乡村集体土地（包括耕地、自留地、宅基地）的所有者？明确乡村集体所有土地的产权，允许乡村土地作为生产要素依法流动，让农民真正成为农村土地的主人，让乡村土地流动的权益真正归农民所有，这不仅是深化农村经济体制改革回避不了的问题，而且是稳定农村社会秩序的重点和突破口。乡村集体所有的土地现在由政府出面低价收归国有，然后高价出售给土地开发商，开发商牟取暴利，这是政府对农民权益的又一次剥夺。

现在，全国的“圈地运动”此起彼伏。各地出现了不少非法拆迁甚至暴力拆迁，农民无家可归、农民致残甚至出现死亡的恶性事件和群体事件屡见不鲜。种种情况说明，国有、集体所有土地产权制度必须明确，《土地法》、《物权法》亟待修改。《土地法》、《物权法》不修改，光修改《拆迁条例》无异于缘木求鱼，解决不了根本问题。如果不是为了必需的社会公共物品和服务的需求，政府必须停止把乡村集体所有的土地转化为国有土地，然后交给开发商开发的做法。人权必须保护，产权和物权必须明确，公权和私权必须分开。这是我国经济体制改革，同时也是政治体制改革面临的必须解决的深层次问题。

总之，研究税收问题，必须有经济眼光，不能就税收论税收，因为经济是基础；研究经济问题，必须有政治眼光，不能就经济论经济，因为政治是经济的集中表现；研究政治问题，必须有历史眼光，不能就政治论政治，因为历史都有惊人的相似之处；研究历史问题，必须有人文眼光，不能就历史论历史，因为人文是经济、政治、社会和历史的灵魂。

# 目 录

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 序                        | 1  |
| 绪论                       | 1  |
| 第一讲 中国税收制度               | 1  |
| 一、概述                     | 1  |
| 二、中国古代税制                 | 4  |
| 三、中国近代税制                 | 5  |
| 四、中国税制演变规律和历史经验          | 8  |
| 第二讲 从井田制到承包制             | 11 |
| 一、中国古代土地制度               | 11 |
| 二、中国近代土地制度               | 15 |
| 三、中国当代二元经济转化与新农村建设       | 17 |
| 四、城乡结合部的农业、农村、农民问题和城乡一体化 | 20 |
| 第三讲 两步“利改税”              | 24 |
| 一、经济社会背景                 | 24 |
| 二、两步“利改税”的进程、成效和意义       | 27 |
| 三、两步“利改税”的历史经验和启示        | 30 |



|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| <b>第四讲 分税制改革</b> .....         | 35  |
| 一、经济社会背景 .....                 | 35  |
| 二、历史地位 .....                   | 39  |
| 三、深化税制改革需要研究解决的一些问题 .....      | 43  |
| <b>第五讲 现代国家经济运行方式</b> .....    | 50  |
| 一、商品经济 .....                   | 51  |
| 二、市场经济 .....                   | 54  |
| 三、资本经济 .....                   | 57  |
| 四、简短结论 .....                   | 59  |
| <b>第六讲 国家宏观经济管理和税收职能</b> ..... | 63  |
| 一、政府管理经济的职能 .....              | 63  |
| 二、经济管理机构设置 .....               | 65  |
| 三、各级政府经济管理的职责和权限 .....         | 66  |
| 四、综合管理和立体管理 .....              | 68  |
| 五、税收职能 .....                   | 69  |
| <b>第七讲 经济社会转型的时代背景</b> .....   | 73  |
| 一、人口就业、资源和环境问题 .....           | 74  |
| 二、二元经济社会转化 .....               | 78  |
| 三、维护社会公平和正义 .....              | 84  |
| 四、提高我国经济核心竞争力 .....            | 90  |
| 五、民主政治和政府职能转变 .....            | 93  |
| <b>第八讲 从系统论看现代国家组织结构</b> ..... | 101 |
| 一、社会经济利益主体 .....               | 101 |
| 二、现代国家组织框架 .....               | 103 |



|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 三、我国行政管理体制现状 .....              | 105        |
| 四、国家行政机构改革原则 .....              | 110        |
| 五、国家行政机构改革步骤 .....              | 114        |
| <b>第九讲 社会主义市场经济税收理论体系</b> ..... | <b>117</b> |
| 一、税收起源和本质 .....                 | 117        |
| 二、社会公共需求与税收 .....               | 120        |
| 三、税收规模和宏观税收负担 .....             | 124        |
| 四、课税对象和税收结构 .....               | 128        |
| 五、税收制度 .....                    | 131        |
| 六、税收政策和税收管理 .....               | 136        |
| <b>第十讲 现代国家税收管理理念</b> .....     | <b>141</b> |
| 一、税收管理也是生产力 .....               | 141        |
| 二、寓服务于管理,寓科技于管理,寓法治于管理 .....    | 142        |
| 三、税收管理四原则 .....                 | 144        |
| 四、依法治税是税收管理的生命线 .....           | 150        |
| 五、和谐税收 .....                    | 156        |
| <b>第十一讲 从系统论看国家税收管理</b> .....   | <b>162</b> |
| 一、系统管理理论 .....                  | 162        |
| 二、国家税收管理体系 .....                | 165        |
| 三、现代税收管理系统结构 .....              | 171        |
| 四、我国税收管理体制现状 .....              | 177        |
| 五、规范税收管理,深化税收管理体制改革 .....       | 180        |
| <b>第十二讲 税收执法管理</b> .....        | <b>184</b> |
| 一、税收执法管理的主要内容 .....             | 184        |



|                               |            |
|-------------------------------|------------|
| 二、属地管理是税源管理的主要方式 .....        | 186        |
| 三、准确理解集中征收和重点稽查 .....         | 188        |
| 四、规范税收执法管理,强化税收征管能力 .....     | 190        |
| 五、税源管理、征收管理和稽查管理之间的关系 .....   | 197        |
| <b>第十三讲 税源管理 .....</b>        | <b>204</b> |
| 一、税源管理的职能 .....               | 204        |
| 二、税源管理机构设置和人员分布 .....         | 205        |
| 三、税源管理现状 .....                | 207        |
| 四、理顺税源管理、征收管理和稽查管理之间的关系 ..... | 210        |
| 五、区、县一级税务机关职能定位和机构设置 .....    | 211        |
| <b>第十四讲 征收管理 .....</b>        | <b>217</b> |
| 一、征收管理概述 .....                | 217        |
| 二、征收管理现状 .....                | 218        |
| 三、征收管理改革思路 .....              | 221        |
| <b>第十五讲 税收评估管理 .....</b>      | <b>226</b> |
| 一、税收评估概述 .....                | 226        |
| 二、税收评估管理现状 .....              | 230        |
| 三、规范和改进税收评估管理 .....           | 236        |
| <b>第十六讲 税务稽查管理 .....</b>      | <b>243</b> |
| 一、稽查管理概述 .....                | 243        |
| 二、外国税务稽查管理 .....              | 248        |
| 三、我国税务稽查管理现状 .....            | 256        |
| 四、税务稽查管理改革目标 .....            | 259        |



|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>第十七讲 税务行政管理和队伍建设</b> .....      | 264 |
| 一、税务行政管理功能 .....                   | 264 |
| 二、税务行政管理机构及其职能、职责和职权.....          | 270 |
| 三、各级政府税收管理权限 .....                 | 271 |
| 四、怎样强化税收队伍建设 .....                 | 281 |
| <br>                               |     |
| <b>第十八讲 以城市为中心的税收管理和征管改革</b> ..... | 287 |
| 一、城市化、城市经济和以城市为中心的税收管理.....        | 287 |
| 二、以城市为中心的税收管理发展趋势 .....            | 289 |
| 三、以城市为中心的税收管理现状 .....              | 291 |
| 四、以城市为中心的税收管理格局 .....              | 294 |
| 五、城市税收管理和征管改革实证分析 .....            | 301 |
| <br>                               |     |
| <b>第十九讲 现代税收制度改革目标和路线图</b> .....   | 308 |
| 一、新世纪税制改革新进展 .....                 | 308 |
| 二、我国税制目前存在的缺陷和主要问题 .....           | 309 |
| 三、中期税制改革目标和政策取向 .....              | 311 |
| 四、中期税制改革路线图 .....                  | 317 |
| 五、近期税收管理体制改革的重点 .....              | 326 |
| <br>                               |     |
| <b>参考文献</b> .....                  | 328 |
| <br>                               |     |
| <b>后记</b> .....                    | 329 |



## 第一讲

# 中国税收制度

易曰：“观乎天文，以察时变；观乎人文，以化成天下。”中华民族五千年的文明史，泱泱中国四千年的赋税史，实际上既是一部经济史，又是一部政权、政治史，既是一部社会史，也是一部人文史。

税收是一门大学问。中国税史资料浩如烟海，税收思想、税收理论深不可测，税收制度绵亘沿革，税收管理千头万绪。

19世纪英国学者柏克说过：“英国的税收就是国家。”税收和国家紧紧联结在一起。经济决定税收，经济制度、政治制度决定税收制度和税收管理，税收对经济和政治反过来又有一定的影响。税收是否公平、适度并法律化，税收是否适应并有利于社会生产力的发展，进而促进社会生产力的发展，直接关系百姓生计和社会稳定，直接关系国家、政权的兴衰存亡。

### 一、概述

大约四五万年以前，我国原始社会、原始部落进入母系氏族公社时期。这一阶段一直持续到距今六七千年前。大约从五千年前开始，我国原始社会、原始部落进入父系氏族公社时期。父系氏族部落发展较快，其中北方（中原一带）以黄帝族为代表，南方以炎帝族为代表，黄帝后被奉为华夏族的始祖。

约在公元前21世纪，即在唐尧、虞舜之后的夏代（距今约四千年前），父系氏族公社制度崩溃，进入了上古社会，直至商王朝灭亡。

公元前11世纪，西周王朝灭商，建立了领主制封建社会，历经东周，后出现春秋五霸战国七雄，诸侯称王，封建割据，天下大乱。公元前221





年,秦始皇统一中国,建立了中央集权制国家,后历经汉、魏晋、南北朝、隋、唐、五代、宋、元、明、清各代,前后历时三千年。1840年鸦片战争爆发,中国进入半殖民地社会。

1911年辛亥革命爆发,清帝逊位,中华民国成立。此后几十年,中国内战不断。1949年10月1日,中华人民共和国成立。

从夏、商、周劳役田租税制,实行“井田制”,到春秋鲁国“初税亩”,从秦代商鞅变法到三国曹魏屯田制,从宋代王安石变法到明代摊丁入亩和一条鞭法,中国四千年的赋税史,实质上就是一部以土地制度为基础的经济社会变革史,以及历代王朝及基层政权,与农民基于自身利益之间的矛盾博弈和斗争史。正是这种经济基础与上层建筑的矛盾,生产力与生产关系的矛盾,有时是和平的,有时是暴力的,有时是有序的,有时是混乱的,推动了中国经济社会的发展。

研究中国税收制度演变的历史,主要意义在于揭示中国税收运动本身变化的客观规律,同时揭示税收与民生之间的关系和客观规律,税收与经济之间的关系和客观规律,税收与政治、政权之间的关系和客观规律等。这些关系和客观规律主要有:

不同历史时期土地与百姓之间的关系,以及运动变化的客观规律;

不同历史时期土地制度与田租(赋)制度之间的关系,以及运动变化的客观规律;

不同历史时期田租、口赋、劳役之间的关系,以及运动变化的客观规律;

不同历史时期社会阶级、阶层结构相互之间的关系,以及赋税负担和运动变化的客观规律;

不同历史时期中央与地方政府之间的关系,中央赋税与地方赋税之间的关系,以及运动变化的客观规律;

不同历史时期重大赋税制度(包括土地制度)改革事件的历史分析(原因、经过、结果)利弊得失和历史评价;

不同历史时期正税与杂税之间的关系,正税与杂税结构分析以及运