

社会主义 市场经济 与税制改革

财政部税政司 财政部外事局 编

税制改革的國際比較
外國稅制與稅政管理
我國稅制改革的前景
分稅制與地方稅制建設
涉外稅制建設

东北财经大学出版社



中财 B0031933

社会主义市场经济与税制改革

财政部税政司 编
财政部外事局

1027/88

中央财经学院图书馆藏书章

总号 413778

书号 F12-53/57

东北财经大学出版社

(辽)新登字 10号

社会主义市场经济与税制改革

财政部税政司 财政部外事局 编

东北财经大学出版社出版发行 (大连黑石礁)

沈阳新华印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:13 1/2 字数:338 000

1993年5月第1版 1993年5月第1次印刷

责任编辑:杨全山

责任校对:众笑

印数:1—6 000

ISBN 7-81005-674-3/F·509 定价:8.50元

编者的话

“东方风来满眼春”，小平同志南巡讲话，特别是党的十四大召开，标志着我国第二次改革开放高潮的到来。

建立和完善社会主义市场经济将是改革开放的主旋律。那么，作为财政工作的重要组成部分——税收体制如何进行配套改革，这将是摆在我们税收工作者面前的一个重要课题。为此，财政部于1992年9月在青岛组织召开了“比较税制与税政管理国际研讨会”，以期进一步借鉴国外税收体制改革的经验，研究探讨中国税收体制改革的发展方向和具体措施，建立适应社会主义市场经济需要的新税制。

参加这次研讨会的中外高级财政、税收专家、学者共67人。会间，中外专家对国际税制结构、税制改革趋势问题；对适应我国社会主义市场经济发展要求转换理财观念、治税思想问题；对我国主要税种改革和建设问题；对税权划分和分税制问题；对严格依法治税问题等进行了专题研讨，并对中国今后财税改革的若干问题提出了有益的建议。

这次研讨会收到了中外专家、学者的许多论文。这些论文向我们展示了世界性税收体制改革的基本内容、原则和经验，并结合我国经济体制由社会主义计划经济向社会主义市场经济转变的现实情况，分析和探讨了我国税收体制改革的基本方向，提出了进一步深化税制改革的设想。我们认为这些论文对研究中国今后税制改革有着重要的参考价值。现将这次研讨会的文件和收到的论文编辑出版，供财税工作者和有志于财税工作研究的同志参考。

参加本书编辑工作的有扈洪波、张天犁、许永现、徐涛、彭飞和吴畏、王银充同志。最后由韩绍初同志审定。

编辑工作中的不妥之处,请作者、读者批评指正。

编 者

1992 年 10 月

目 录

1. 财政部特聘顾问田一农在比较税制与税政
管理国际研讨会上的讲话 (1)
2. 加快建立社会主义市场经济的新税制 吴敬琏(5)
3. 建立与社会主义市场经济体制相适应
的新税制 傅丰祥(10)
4. 深化税制改革为促进经济发展服务 严 涛(15)
5. 按社会主义市场经济要求深化税制改革 宁学平(25)
6. 税收与税收改革的国际比较 威德·甘地(35)
7. 谈税收改革的动因 伯纳德·迪克(49)
8. 借鉴国际经验,加速我国税制改革进程 胡中流(55)
9. 借鉴国内外经验,深化税制改革 栾维晋(61)
10. 税收总量与统一市场 伯纳德·格兰德(75)
11. 当前税政管理的主要问题及其思考 胡金山(86)
12. 对“分税制”财政体制的看法 宋少祥(92)
13. 改革中央与地方税收管理权限的几点思考 董鼎荣(97)
14. 深圳经济特区税收征管改革的理论与实践 邵明均(107)
15. 税收管理体制的比较研究 杨 斌(118)
16. 当前经济形势与税制改革 董庆铨 杨志清(135)
17. 比较税制与税制发展 葛惟熹(156)
18. 论税基腐蚀 解学智(171)
19. 世界税收改革的中性趋势与我国中性税制
的建设 庖洪波 张天犁(182)
20. 论税收弹性及其在我国的表现 王 刚(192)
21. 论与社会主义市场经济相适应的税制
改革取向 许永现 徐 涛(201)
22. 关于改革我国现行税收调节机制
的几个问题 贾荣鄂(212)

23. 台湾和韩国的税收制度及税收政策之比较 陈流明(224)
24. 从台湾《促进产业升级条例》看近年来税改趋势 杜萌昆(236)
25. 加拿大税制概览 杰克·明兹(244)
26. 关于印度分税制与税务机构设置的一些情况 萧承龄(260)
27. 法国税收与税收改革的若干问题 路易斯·路兰(269)
28. 统一企业所得税,促进企业公平竞争 刘克崱(278)
29. 谈借鉴外国经验设计内资企业所得税制改革方案 赵怀坦(286)
30. 美国经济现况下的税务政策与实务 顾衍时(293)
31. 加拿大商品劳务税对中国增值税改革的启示 秦 蕾(298)
32. 发挥税收调节职能,建立社会成员个人收入宏观调节体系 纪玉英 于 刚(311)
33. 对个人所得税计征办法的看法 尹伯钦(319)
34. 关于证券税收的国际比较 唐腾翔(324)
35. 适应产权制度改革,实行资本利得征税 胡怡建(335)
36. 遗产税制度的比较与选择 杨 斌(344)
37. 努力开创条件,建立我国的地方税制 吴俊培(364)
38. 西方国家遗产税赠与税概况及对我国税制建设的启示 蒋晓蕙(375)
39. 国际税务中的转移定价 顾衍时(385)
40. 间接税的基本原则 列昂·戈登(394)
41. 韩绍初同志在比较税制与税政管理国际研讨会闭幕式上的讲话 (404)
42. 比较税制与税政管理国际研讨会综述 隋 妍(414)
43. 改革前后我国税种比较一览表 (426)

财政部特聘顾问田一农在比较税制与 税政管理国际研讨会上的讲话

女士们,先生们,朋友们,同志们:

非常欢迎各位来参加我们财政部组织召开的“比较税制与税政管理国际研讨会”。

今天与会的国内外专家、学者七十多人,请允许我代表财政部,并以我个人的名义,向各位专家、学者、全体与会代表表示热烈欢迎。

今年以来,我国的改革开放势头很好,特别是小平同志南巡重要谈话和中央政治局全体会议决议公布以后,各地区、各部门不失时机地推进改革,真抓实干,改革开放出现了新的局面。一是国民经济由去年的全面回升进入了调整发展阶段,今年1—8月与去年同期比较,全国乡及乡以上工业总产值增长19.2%;社会商品零售总额增长14.3%;外贸出口总额和进口总额分别增长了21.6%和18%;全民所有制单位固定资产投资增长32.9%;企业经济效益回升,开始扭转了近年来连续下降的局面;二是我国对外开放事业继续蓬勃发展,在扩大沿海开放的基础上,又进一步扩展到沿边、沿江及内陆城市,今年以来新批准了黑河、绥芬河、满洲里、珲春,以及凭祥、东兴镇、河口县、畹町、伊宁、塔城、博乐、瑞丽、二连浩特及丹东等14个城市对外开放;沿长江的芜湖、九江、武汉、岳阳和重庆5个城市对外开放,此外,各内陆省的省会、自治区首府都享受沿海开放城市的各项政策。上海浦东开发和海南开发也进

入了新阶段。可以说,我国的对外开放出现了前所未有的好形势,到今年上半年,新签的外商直接投资项目增长了1.6倍,协议金额增长32.9%;三是我国的经济体制改革向纵深发展,着重抓了企业改革,这是当前经济体制改革的主要内容,而转换国有企业经营机制是企业改革的关键环节,当前,全国上上下下都在围绕这个问题采取措施,深化改革,以求打破传统观念的束缚,建立适应社会主义商品经济的国有企业经营新机制。同时,我们还进行了股份制的试点,股票交易所在深圳、上海两个地区试办了。今年以来,乡镇企业、私有经济的发展也出现了新的势头;四是随着企业转换经营机制改革的深入,按照政企分开原则,政府与企业的关系将产生一系列深刻的变化。政府从行政手段为主、直接管理经济的方式,将转变为以经济、法律为手段、以间接调控为主的方式上来。这样,作为国家调控经济的价格、利率、税收、补贴等政策手段将越来越重要。如何使这些经济杠杆更好地为新经济体制的确立和经济发展服务是摆在我们面前的一个重大课题。在财政改革方面,我们提出要解放思想,更新观念,加快财税改革的步伐。最近,我们在进行分税制、税利分流、复式预算以及财务与会计制度改革的同时,特别强调了税收制度的改革。这项制度改革的目标,是建立一个适应我国社会主义市场经济发展的、规范化的税制。我们这次会议研讨的内容是比较税制和税政管理,目的是要了解国外税制建设状况,借鉴国外经验,把税收改革这篇文章做好。

改革开放以来,我国的税制曾多次进行改革,并取得了重大进展。一是适应改革开放政策的需要,建立了一套涉外税制;二是为了促进国有企业经营机制的转换,紧紧围绕搞活企业这一中心环节,把征收所得税机制引入了国家与国有企业的利润分配领域;三是为了充分发挥税收的经济调控作用,全面改革了工商税制并改进了关税;四是配合经济体制改革和经济发展的需要,开征了一部分发挥特殊调节作用的新税,如资源税、投资方向调节税等。到

目前为止,我国税种已由原来的 13 个增加到 37 个,基本上从单一税制转变为以流转税、所得税为主的,其它税种相配合的复合税制体系,税收的聚财与调控经济功能都得到了加强。但是,由于我国现行税制是从传统税制中改造过来的,许多税种,包括主体税种在内还处于草案试行阶段,不能完全适应发展社会主义市场经济的要求,存在一些亟待解决的问题。主要是:(1)税制结构不够合理,有些税种结构重叠、功能交叉;(2)内外两套税制并存;(3)税收负担不尽合理,存在着“高税率、宽减免、窄税基、低负担”的状况;(4)税收法制不够健全,税权偏于分散。这些问题都需要通过深化税制改革逐步加以解决。

我们设想近期改革税制应按照搞活国营大中型企业,调整经济结构和提高经济效益的要求,以现行复合税制为基础,统一税政、集中税权、公平税负、简化税制,规范分配方式,理顺分配关系,强化税收组织收入和宏观调控的功能,促进社会生产力的发展。改革主要从五个方面展开:一是结合税利分流改革,建立统一的内资企业所得税制。把包括全民所有制企业、集体企业、私营企业、联营企业、股份制企业和其它经营单位统一纳入企业所得税税法征收范围;待条件成熟时,再统一内外两套所得税税制,从而为各类企业创造公平税负、鼓励竞争的外部环境;二是建立增值税、产品税、营业税三税并存,多层次调节的新的流转税格局。即增值税在工业生产和流通领域全面征收,实行凭发票扣税的制度,有效地发挥增值税的普遍调节作用;产品税在生产环节选择部分产品征收,发挥其特殊调节作用,并相应地改进营业税;三是建立统一的个人所得税制。不分纳税人的国籍,一律实行同一税法。但是由于国内与国外纳税人的生活费用的实际区别,在扣除标准上仍应体现区别政策;四是适应分税制改革的需要,调整改革税收管理体制,建立地方税体系,扩大地方税收入规模,将应由地方征收管理的税种划归地方,给予地方更大的税收管理权限;五是要适当调整、改进、简并

其它一些税种,使税制结构更趋合理。如扩大资源税的征收范围;研究开征社会保险税、遗产税,同时简并和取消一些重叠设置的税种等。

这些改革的意见和设想,请大家在讨论时加以评论。同时也欢迎来自国外的代表向我们介绍国际上税制建设和税政管理方面的作法 and 经验。希望大家在会上畅所欲言,为税收改革献计献策,把我们的财税改革工作推向一个新阶段。

最后,预祝这次研讨会圆满成功。

祝各位身体健康,工作愉快。谢谢大家。

加快建立社会主义市场经济的新税制

吴敬琏

一、我国税制已经到了非改不可的地步

经过 13 年的改革,我国税收制度和征管组织都发生了很大变化,但现在看来这些改革还不够,还要进行一些根本性的改革。

1. 从国民经济发展状况和财政状况形成的鲜明对比看,改革 13 年来,我国国民经济兴旺发达,高速度增长,在 1979—1991 年间,GNP 年平均增长率高达 8.7%,接近或超过日本高速增长时期和其它一些新兴工业化国家的增长水平;其它方面的指标也表现得相当好,如出口增长相当快,1978 年出口额占 GNP 的比例为 4.7%,1991 年则达到了 17.2%,外汇储备 1978 年是 16 亿美元,1991 年是 420 亿美元。而且,技术进步加快,人民生活水平提高,市场繁荣,取得了举世公认的成就。问题在于在经济繁荣、发展迅速的同时,国家的财政形势却没有大的起色,特别是近年来反而越来越严峻。

——财政收入增长缓慢,财政收入占国民生产总值的比重连年下降,根据本次会议王刚先生的论文,1985—1989 年我国 GNP 年均增长 13.78%,各项税收年均增长 6.61%,税收弹性值只有 0.47,这是一个极低的水平。

——财政赤字逐年增大。按国际通行算法预算赤字占 GNP 的比重,由 1986 年的 2.51% 逐年增高到 1990 年的 2.91% 和 1991 年的 3.37%。国家财力不足以支持它正常地行使职能,吃饭财政都难以保证,于是出现了机关办第三产业,机关经商的现象。

——由于财政预算不堪重负,许多支出以“银行挂账”、“拨款改贷款”等形式转给银行,靠银行的举债来弥补财政支出的不足。根据世界银行 1991 年的估算,我国公共部门靠举债弥补的亏损,占 GNP 的比重高达 8—10%。形成了“财政出赤字,银行发票子”的格局。1979 年以来,国民经济发生了三次大波动,1980 年末一次、1984 年末一次、1988 年一次,从 1989 年第四季度以来的最近三年,虽然狭义货币的增长并不太高,但是因为需要由银行背上弥补政府开支不足的包袱,广义货币增长较快并向狭义货币传递,现金的发行加快,今年 1—8 月份狭义货币的增长出现不正常加速。因此,财政的收不抵支已成为宏观经济稳定的一个很不利的因素,这种情况的连续出现,必会引起经济的不稳定,甚至政治的不稳定,给我们的改革和发展带来不利的影响。

2. 财政状况恶化的基本原因是财政改革与整个经济改革不同步,问题出在体制,而不是财税部门的工作不力,我们财税部门的工作是十分努力的,而我们现行的财税体制完全不能适应改革开放形势发展的需要。我国传统的财税体制是同过去的集中计划经济体制相适应的,它与当时的价格制度、金融制度相配合,形成了这样的动员资源的体系:

(1) 压低农产品和其他投入品的价格,使国营加工业和商业取得高额垄断利润;

(2) 国营企业的全部净收入,包括税收和利润,全部上缴财政,作为预算收入。

(3) 企业资金存入国家银行,要有银行的支付指令才能支取。

随着改革的开展,国营企业的这种垄断地位不复存在,传统体

制下的严格财政金融纪律也难以维持,于是就出现了税基缩小、税法软化,财政收入逐年减少的状况。为了支持政府的各项开支,只能靠提高税率;加大税负来增加收入,这样使国营企业负担加重,活力减弱。现在国营企业提供的国民生产总值在整个国民生产总值中所占的比重大致为 35% 左右,而财政收入的 2/3 来自国营企业。

针对上述情况,治本之策本来是迅速建立适合于新体制的财税体制,但是 12 年来虽然作过种种努力(如“一步利改税”和“二步利改税”等),但进展很小。原因是多方面的。

首先,中国在改革中采取“体制外”改革的战略,这种战略虽然有种种好处,但是由此形成的各种“双轨制”,对健全财税体制的形成却有严重的消极作用。

其次,从我们对财税体制改革的认识上,也存在缺陷:

一是 1985 年以后,我们不是采取主动行动促进新体制的早日形成,而是被动地适应“双轨制”的现状,由此形成了对不同经济成份(不同所有制企业)采取了不同的税制税率。

二是过多地从保证收入着眼,忽视财税体制保证公平竞争等社会功能,在国营企业收入向“体制外”企业(包括计划外企业、预算外企业、外向型企业、三资企业)转移,税基缩小的基础上,增加税种,保持甚至提高税负,使体制内企业,其中主要是国营大中型企业税负增加。

三是采用了“承包”、“大包干”等落后的征缴方式,使国家法定税收成为可以讨价还价,受到直接主管机关(地区和部门)保护的“豆腐税”。

第三,其它改革迟滞牵制。

这样,就形成了我国现行的这样一个多种税制并立,税权偏于分散“窄税基、高税率、乱减免、低税负”的不健全的税制。这种税制的弊端是:(1)不能为政府施政提供足够的资源;(2)强化了不公平

竞争；(3)成为国营企业转变机制的障碍，不利于社会主义市场经济新体制的形成。总之，从近期看，由于财政收入的不足，需要通过增加货币供应的办法来弥补，已成为经济不稳定的重要根源，从长远看，阻碍了新体制的形成。因此，我们必须从根本上改变现行财税体制。

二、按照社会主义市场经济的要求， 加快建立新的财税体制

1. 当前改革形势要求加快财税体制改革

前面我们已讲过，现行的财税体制不适应社会主义市场经济发展的要求，而市场力量从今年以来表现得十分明显，已成为资源配置的基本手段，这种趋势也是任何其他力量所阻挡不了的，财税体制必须与之相适应。邓小平南巡讲话和中央政治局作出决定后经济发展的势头快，形势好，如果财税体制不能适应这种形势，尽快加以改革的话，势必成为经济发展的障碍，现行的财税体制是与集中计划体制相适应的，财税部门作为行政机关承担了大量的分配社会资源的任务，不但对提供品，而且对适应品的资源也承担了很大的任务，而现在经济的 2/3 已经不在行政指令管辖的范围内。如果继续保持这样一个体制，那么，它动员资源的能力肯定赶不上需要，赶不上需要就只能靠增加税种，提高税率来增加收入，这样，就会把整个财税体系弄得一团糟。特别是在市场经济中，配置资源的基本力量是市场，行政力量已不起主要作用。因此，只有改革财税体制，以适应市场经济发展的需要，才能为国家提供一个雄厚的财力基础，才能为整个国民经济的发展提供一个良好的环境。

2. 社会主义市场经济对财税体制的基本要求

新的财税体制的目标可分为三个方面：(1)为政府发挥它的职能组织收入，要扩大税基，要设定较好的税制，要完善征管；(2)要

保证市场运作,即保证公平的竞争,不能搞不同所有制、不同地区、不同的企业使用不同的税种;(3)要兼顾社会公正,即兼顾平等。我们原来的财税体制同上述目标相差甚远,那么,我们具体作些什么呢?

首先,要建立一个强有力的征管机构,要把国税系统和地方税系统分开,现在我们虽然叫国税局但它很难说是国税局,韩国1962年改革的大动作首先是建立强有力的国税机构。

其次,按照市场机制的要求,建立与价格改革、企业改革相协调的税制。建立公平税负,不分所有制的法人所得税,间接税真正地向增值税(VAT)过渡,要改变现行资源税征税办法,还要征一些新的税,如资本利得税等。

第三,财政体制的改革有两方面的内容,一是理顺国家和企业的关系。现行的利税分流,税后还贷提法没有解决一个问题,利往哪里流,它同国营企业改革,即所有制改革相联系,这个问题至今不清楚,不明确,所以利税分流存在一些问题。二是正确处理中央与地方的财政关系,我国是一个大国,单纯采取单一制或统一制的作法可能不适合我国国情,应采取所谓财政联邦制,而分税制怎么分现在看来还有不同意见。

总之,上述改革必须同其它方面的改革综合设计,然后分步实施,但分步实施不能拖得很长。否则,经济波动还会出现,所以必须强调加快改革,和其他改革一起在尽短的时间内实现。

(作者工作单位:国务院经济技术发展研究中心)

根据录音整理,未经本人审阅)

建立与社会主义市场经济 体制相适应的新税制

傅丰祥

中国改革开放 14 年的实践证明,市场经济是比传统计划经济更具效率的资源配置方式,更有利于促进社会生产力的发展。90 年代后 8 年发展的基本任务,将是全面建立社会主义市场经济新体制和新的运行机制。税制改革作为经济体制改革的重要组成部分,必将为建立这一新体制服务。

为此,需要探讨社会主义市场经济新体制的主要特征,这些特征是各项改革包括税制改革需要遵守的原则和为之实现的努力目标。我们认为,社会主义市场经济就其内在规定性而言,有以下一些主要特征。

一是市场导向。即一切生产要素商品化,并通过市场和市场机制实现合理配置和组合。价格基本上由生产者根据市场供求情况自主决定。

二是竞争性。现代市场经济是一种竞争性经济,各经济主体遵循一定的法律和规则,在平等的市场竞争中优胜劣汰,它排斥各种形式的垄断,强调市场规则和秩序。

三是社会公平性。现代市场经济既鼓励竞争,坚持效率原则,也坚持社会主义公平与公正原则。在社会分配领域中,通过初次分配反映效率的差别,以要素分配为主,通过再分配反映社会公平原