





中财 B0002168

《向市场经济体制转轨》丛书

主编 刘国光

# 财税：体制突破与利益重组

郝昭成 石磐若  
王晓悦 杨培峰 编著

中央财经金融学院图书馆藏

号 428347

道号 F812/42

F12-51/2-1

中国财政经济出版社

(京)新登字 038 号

《向市场经济体制转轨》丛书

主编 刘国光

财税：体制突破与利益重组

郝昭成 石磐若

王晓悦 杨培峰 编著

中国财经出版社 出版

(北京东城大佛寺东街 8 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经销

北京财经印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 206 000 字

1993 年 12 月第 1 版 1994 年 7 月北京第 2 次印刷

印数：3 501—5 510 定价：12.00 元

ISBN 7-5005-2444-7/F·2317

(图书出现质量问题，本社负责调换)

## 《向市场经济体制转轨》丛书编委会

**主 编：**刘国光

**副主编：**牛仁亮 宋光茂

**特约编委（以姓氏笔划为序）：**

马建堂 李剑阁 李晓西

陈东琪 周桂元 钟朋荣

郭树清 樊 纲

## 序 言

1992年之后，我国经济体制改革进入了一个新的阶段，这一阶段与以前的改革相比，有两个显著特点：一是改革的目标进一步明确，这就是建立社会主义市场经济体制，这就使我们在改革方向上避免摸来摸去的状况，少走许多弯路；二是改革的难度、从而改革的风险明显增大了。在此之前我们把相对容易改的环节和方面都力所能及地进行了改革，取得了许多重大成就，但遗留下来的问题都要求打一场改革的攻坚战。要求我们有更大的勇气和力量，做更周密的安排。而且在这新一轮改革的推进过程中，改革的风险和难度还会边际递增。当然，改革的收益也会相应增大。

达到第二轮改革的目标，当前最紧迫的任务就是建立起社会主义市场经济体制的基本框架，在若干主要方面逐步实现从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡，从现行的双重体制向单一体制转轨，加快已经被明显滞后了的财税、金融等体制的改革步伐。《向市场经济体制转轨》丛书，涉及到了财税体制、金融体制、投资体制、汇率体制以及企业、劳动和房地产管理制度等七个专题。可以说，这些选题涵盖了现阶段体制转轨的一些主要方面。当然，这还不是全部，而且这些体制之间的配套也很重要。

上述诸方面的改革，都会涉及到一个利益关系的调整问题，例如，财税体制改革就会直接改变中央政府和地方政府之间的财

政分配格局；金融体制改革要求明确划清中央银行与商业银行、政策性银行与商业银行之间的职能范围，也涉及利益关系；通过汇率管理体制的改革理顺外贸企业与生产企业的利益关系、政府与创汇企业的外汇分成关系等等。通过利益关系的调整，引导各相关经济主体重新划定自己配置资源的边界，以适应市场经济运转的要求，提高全社会的资源配置效率。这里的深层困难就在于，利益关系的调整在短期内不但是“非同步增进”的，而且不是“同增”的，而是“有增有减”。利益增进者会在改革的实际行动上支持和拥护改革，成为改革的推动力量；而利益在短期内受到削弱者难免会自觉不自觉地产生阻力。这就要求我们，在改革的具体操作上尽可能地平衡利益关系，以减轻改革的阻力。

处理好改革与发展的关系，是平衡利益关系、减轻改革阻力的一个基本课题。一个合理的发展速度，即把馅饼做大，是增进各经济社会主体利益的源泉。在其他因素即定的条件下，它可以使利益增加者利益增加幅度更大一些，使利益受到削弱者削弱幅度更小一些。但是，改革又离不开一个宽松的经济环境，发展速度过快，经济环境偏紧，引起严重的通货膨胀，这就会置改革于进退维谷之地。

尽管新一轮改革会遇到许多困难，但不论怎么说，我们已经有了十几年改革的宝贵经验，有了一个正确的改革目标，最终完成体制转轨的任务，实现市场取向的目标是无可置疑的。

刘 国 光

1993.11.10

# 目 录

<b>第一章 改革以来的税制变迁</b> .....	( 1 )
第一节 税制改革的背景 .....	( 1 )
第二节 税制改革的起步阶段 .....	( 4 )
第三节 利改税的第一步改革 .....	( 9 )
第四节 利改税的第二步改革 .....	( 21 )
<b>第二章 税制改革的进展与缺陷</b> .....	( 37 )
第一节 税制改革的进展 .....	( 37 )
第二节 税制改革的缺陷 .....	( 55 )
<b>第三章 推进税制改革的障碍</b> .....	( 69 )
第一节 税制外障碍 .....	( 69 )
第二节 税制自身的弊端 .....	( 97 )
<b>第四章 税制改革的目标</b> .....	( 113 )
第一节 政策目标 .....	( 113 )
第二节 法制目标 .....	( 124 )
第三节 科学目标 .....	( 140 )
<b>第五章 改革税制建立税制新结构</b> .....	( 151 )
第一节 税制结构的基本含义 .....	( 151 )

第二节	税制结构的制约因素 .....	(152)
第三节	税制结构的目标模式 .....	(157)
第四节	新税收制度的基本内容 .....	(167)
<b>第六章</b>	<b>分税制：重塑中央和地方的利益格局 .....</b>	<b>(177)</b>
第一节	实现分税制的意义 .....	(177)
第二节	分税制的国际经验 .....	(180)
第三节	我国分税制模式的选择 .....	(186)
第四节	我国分税制的实施 .....	(191)
<b>第七章</b>	<b>新时期的财政体制改革 .....</b>	<b>(200)</b>
第一节	改进财政体制的探索 .....	(200)
第二节	财政体制改革的深化 .....	(206)
第三节	财政体制的重塑 .....	(222)
<b>第八章</b>	<b>财政改革：突破与发展 .....</b>	<b>(237)</b>
第一节	国债制度的逐步确立 .....	(237)
第二节	复式预算 .....	(251)
第三节	财政支出结构的转轨 .....	(261)
第四节	转移支付制度 .....	(267)



# 第一章 改革以来的税制变迁

## 第一节 税制改革的背景

1978年底，中国共产党召开了十一届三中全会。这次会议实现了建国以来党的历史上的伟大转折，开始了全面的拨乱反正。会议决定：全党工作的着重点应该转移到社会主义现代化建设上来。全会确定了对国民经济“调整、改革、整顿、提高”的八字方针，以及“对内搞活经济，对外开放”等一系列经济政策。随着全党工作重点的转移，以及一系列方针、政策的贯彻执行，在我国的经济领域里发生了许多极其深刻的变化，为了适应新时期总任务的要求和经济形势的变化，改革税收制度已势在必行。税制改革的背景主要有以下几方面：

**一、党的十一届三中全会后，国民经济由单一的封闭式的经济向多样化开放型的经济发展经济结构、经营方式等发生了一系列变化**

在全民所有制和集体所有制经济为主体的基础上，又恢复和发展了大量个体经济作为必要的补充。由于我国生产力发展水平还比较低，又很不平衡，国家明确在长时期内需要以国营经济为主导实行多种经济形式并存的政策。由于实行对外开放政策，引进外资、国外先进技术和管理经验以发展我国的经济，建立起了中外合资经营企业、中外合作经营企业和外商独资经营企业。经

济结构存在着全民、集体、个体、中外合资、外资等多种经济形式并存的格局。

在生产经营方式上，工业企业正在进行产业结构、产品结构的调整，朝着专业化协作生产的方向发展；各种形式的经济联合体和专业公司正在形成。

在流通领域，除了国有商业、供销合作社承担物资流通的重要任务外，工业企业可以自产自销，产销直接见面；允许个体经营、行商贩运、农民自销和联合经销；同时出现了农工商联合经营，开放了农副产品和小商品的集市贸易。

这些变化概括起来就是多种经济形式，多种经营方式，多条流通渠道，大大突破了单一经济的局限。经济上的这些变化需要建立与此相适应的税收制度和管理办法。但是一再被简化了的税收制度（1973年简并税制后，对国营企业只征收工商税，对集体企业只征收工商税和工商所得税）却显得越来越不适应了。

## 二、国内经济体制、财政体制的改革，要求税制改革跟上去

党的十一届三中全会明确指出，我国的经济体制和经济管理方法应当进行改革，要按经济规律办事，重视价值规律的作用，注意把思想工作 and 经济手段结合起来，充分发挥中央、部门、地方和劳动者个人四方面的积极性和创造性，使社会主义经济的各个部门、各个环节普遍地蓬蓬勃勃地发展起来。在经济调整和改革的过程中，国务院领导同志又多次指示在搞活经济的同时，要发挥经济杠杆的作用，用经济手段、经济杠杆、经济利害关系来调节条块和企业的经济活动，使微观经济活动符合宏观经济发展的要求。强调要发挥税收的杠杆作用，用税收促进经济调整和改革，促进企业改组，调节企业的利润水平，促进企业改善经营管理。特别是在经济体制改革中，要改变经济管理权力过分集中的

局面，让企业在国家计划指导下有更多的经营管理自主权。要改变财政、财务管理体制“统收统支”、“吃大锅饭”的办法，逐步使国营企业向“独立核算，国家征税、自负盈亏”的方向发展，把企业经营管理 and 经济效益的好坏同企业、职工的经济利益挂起钩来。这就要求税收直接参与企业的利润分配，发挥调节作用，以利于正确处理国家、部门、地方、企业和劳动者之间的分配关系；要求税收在组织财政收入，确保财政收支平衡，在促进国民经济的调整、改革、均衡发展等方面进一步发挥作用。而现行的税制过于简单，同企业经济活动的许多方面，加资金占用、成本管理、利润分配、资源开发等都没有挂钩，也不利于中央和地方的财权划分，难以调动两个积极性。因此，随着经济体制的全面改革，必须抓紧税制改革。

### **三、实行对外开放的基本国策**

随着对外开放政策的实施，我国同国外的经济交往日益扩大。由于引进先进设备、先进技术，引进国外资金和聘请外籍专家，出现了国外的企业、个人取得来源于中国的收入。对于这些收入，国家如何行使税收管辖权，如何做到分配得当，体现国家改革开放的基本国策，这就要求建立一整套涉外的税收法规，在维护国家主权的前提下，平等互利地发展国际经济交流。

### **四、扩大组织国家财政收入的需要**

国家积累资金的程度，直接关系到国家的建设，要保证必要的行政、文教、国际支出，要发展社会主义建设，同时要逐步提高人民的物质、文化生活水平，这就要求扩展税源，更多组织收入。

面对改革开放出现的新形势，过去执行的税收制度暴露出很

多不适应之处：由于税种单一，参与分配的面较窄，取得税收收入的来源不够普遍；税收奖励、限制的规定不鲜明，不能更好地体现经济政策；我国对外税收工作经验不足，缺乏国际资本活动的知识，没有相应的涉外规定和管理办法；税务监督管理还没有一套严密的制度等等。

总结建国以来税制建设的经验教训，结合经济形势发展要求，进入八十年代后，税制改革工作就逐步开展了起来。

## 第二节 税制改革的起步阶段

党的十一届三中全会确定的对外开放、对内搞活经济的方针很快使我国的经济形势发生了深刻的变化。为适应新时期进行社会主义现代化建设的要求，早在1978年底，即开始酝酿工商税制改革的问题。到1981年便有了一个税制改革的总体设想。经过1983、1984年利改税的第一、二步改革，一个适应多种经济成分、多种流通渠道、多种经营方式，以流转税和所得税为主体的复合税制便基本上建立起来了。从1978年底到1983年4月份进行利改税第一步改革止，这段时期可以作为新时期税制改革的起步阶段。没有这一步的充分准备和试验，就很难想象会有后来的工商税制全面改革。这期间主要进行了利改税、增值税的试点，初步建立了涉外税制。此外还开征了一些新的税种，修改了一些征税规定。为便于叙述和突出重点，将1983—1984年不属于二步利改税内容的其他较为重要的税制改革项目也放入了本部分。

### 一、利改税的酝酿与试点

早在1978年，财政部对改革工商税制问题就提出了一些初

步设想，指出：为了适应我国经济管理制度的改革，对我国财政收入制度作相应的改变。把国营企业的收入，改为基本上用税收形式交纳，更大地发挥税收作为组织收入手段的积极作用。改革税制要有利于工业改组和实行严格的经济责任制，加强经济法制建设。税收的渠道要扩大，比重要增加。企业利润高低悬殊，可以考虑开征所得税，资源优厚的可以开征资源税，固定资产要征收固定资产税，这些都是战略措施，是用经济管理经济的重要手段。税制改革要通过调查研究，试点立法，逐项出台。

由于对国有企业由上交利润改为征税是一件新的工作，牵涉面广，政策性强。为了取得经验，以便推广，1979年初，首先在湖北省光化县对15户县办工业企业进行利改税的试点。1980年进一步在广西柳州对全市的市属工交企业试点，同时又在上海市、四川省的部分工业企业陆续进行试点。随后，北京、天津等地也都开展了试点工作。到1981年底，全国共有18个省、市、自治区的456户工交企业试行了利改税。

利改税的试点办法全国约有30多种。这些办法有一个共同的特点，就是以所得税为主要税种，国家首先通过征收55%左右的所得税参与企业的利润分配。有的采用比例税率征收，有的采用累进税率征收。征收所得税以后的利润，在分配上大体有三种做法：一是税后利润留给企业，由企业自行安排使用；二是国家用调节税、资金占用费和资金分红等形式，再提取企业一部分利润，其余部分留给企业自行安排使用；三是对征收所得税和资金占用费后的利润，扣除应留给企业的生产发展基金、福利基金和奖励基金以及归还银行贷款的基数，再以剩余的利润与销售收入挂钩，换算一个税率，以调节税的形式全部拿上来。经过这几年利改税试点的实践，取得了明显的效果。参加试点的企业，销售收入、实现利润及上交税费的增长，分别明显地高于总产值、

销售收入的增长。试点企业经济效益比未试点的好。而且在企业实现利润的增长部分中，保证了国家得大头，企业所得也增加了。实行利改税，较好地处理了国家、企业、职工三者之间的利益关系，进一步扩大了企业的自主权。

在抓好利改税试点的同时，有关部门及财政部多次研究了工商税制的改革问题，财政部提出了关于改革工商税制的设想。中央财经领导小组、国务院很重视工商税制的改革，讨论了财政部提出的关于改革工商税制的设想，并于1981年9月以国务院文件批转供各地研究。这个设想指出：为了使国有企业的经济权力、经济责任和经济利益紧密结合起来，建立与健全经济责任制，逐步将上交利润改为征收所得税。这是国家同企业分配关系的一个重大改革，有利于企业实行财务自理、自负盈亏，提高经济效益，也利于财政状况的好转。但在目前经济管理体制尚未全面改革和财政收支很紧的情况下，需要谨慎行事，稳步进行。

1982年，国务院对利改税的试点工作作了充分的肯定，并在《关于第六个五年计划的报告》中指出“把上缴利润改为上缴税金，这个方向，应该肯定下来。”“今后三年内，在对价格不作大的调整的情况下，应该改革税制，加快以税代利的步伐。这不但可以更好地发挥税收在经济活动中的调节作用，而且将进一步改进国家与企业的关系。”

1983年初，财政部在总结过去几年试点经验和在上海、天津、济南等地调查测算的基础上，制定了《关于国营企业利改税试行办法（草案）》，国务院于1983年2月及时以“通知”的形式批转了这个试行办法（草案），供各地讨论研究。1983年3月，财政部在北京召开了全国利改税工作会议。会上传达学习了国务院领导同志对利改税的指示精神，讨论修改了《关于国营企业利改税试行办法（草案）》。1983年4月，国务院正式批转了《财

政部关于国营企业利改税试行办法》，即第一步利改税的办法，要求各地区各部门认真贯彻执行。可见，利改税的酝酿和试点为全面进行利改税作了理论和实践上的必要准备。

## 二、初步建立涉外税制

由于实行对外开放，出现了对“三资”企业（即中外合资、合营、外商独资三种类型的企业）和外籍人员如何征税问题。根据平等互利、维护国家主权、有利于改革开放和尊重国际惯例的原则，从1980年起我国陆续制定并颁布了一系列涉外税收法规。1980年9月颁布了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》，1981年12月又颁布了《中华人民共和国外国企业所得税法》，财政部相应制订了这三个法律的实施细则。1983年6月，财政部发出《关于中外合资经营企业、合作生产经营企业和外商独资企业征收工商统一税问题的通知》。通知规定：三资企业在中国境内从事工业品生产、农产品采购、外货进口、商业零售、交通运输和服务性业务，都应按照1958年9月11日全国人民代表大会常委会第101次会议原则通过的由国务院颁布试行的《工商统一税条例》的规定，缴纳工商统一税。为适当放宽政策，鼓励投资，凡缴纳工商统一税的税率高于工商税现行税率，可利用减税的办法减低至工商税现行税率相同的水平征税。至此，涉外经济活动在税收方面基本上做到了有法可依。

## 三、试行了增值税，开征和改进了一些税种和征税规定

财政部税务总局早在1979年初就把实施增值税的设想作为改革工商税的一项重要内容提了出来。1979年5月，提出了以机械工业为对象试行增值税的原则意见。从1979年7月起，在

襄樊、上海、杭州等地先后试点。

从1980年1月1日起，财政部在柳州市全面进行增值税试点，解决工业产品重复征税问题。增值税是为了适应生产结构的调整和促进专业化协作生产的发展，从原工商税中分解出来的一个新税种。它不是按产品销售收入的全额征税，而是以销售收入扣除为生产该产品外购部分金额后的余额即增值额为计税依据，从而克服了流转税重复课税、税负不公平的弊端；有利于工业改组和联合。它既不会因为实行专业化，扩散商品而增加企业的税负，也不会因企业实行联合和实行统一管理、统一核算而减少国家的财政收入。1981年7月11日，财政部发出《关于对工业公司试行增值税和改进工商税征税办法的通知》，决定对机器机械、农业机具、日用机械三个行业试行增值税，对其他行业的工业公司，将工商税的征收办法进行改进。实行统一核算的公司，只按公司对外的销售额计征工商税；非统一核算的公司，仍按照现行规定纳税，工业公司及所属单位扩散的产品建立的工艺协作中心，可给予2年免征工商税的照顾。1982年7月，除机器机械、农业机具试行增值税外，财政部又选定缝纫机、自行车、电风扇三项产品试行增值税，随后，根据各地试行的经验，财政部又对增值税试行办法作了改进，这些都为后来制订增值税条例打下了基础。

为发挥税收的经济杠杆作用，配合经济体制的总体改革，加强对经济运行的宏观调控，在税制改革过程中，还相继开征了一些特别的税种。1982年4月1日开征了烧油特别税，以促进工业窑炉、锅炉改烧油为烧煤，目的在于压缩烧油，增加出口创汇，以利于发展能源交通建设；1983年1月1日开征了牲畜交易税，以加强对牲畜交易市场的管理；1983年10月1日开征了建筑税，以控制固定资产投资规模；1984年开征了奖金税，以



配合国营企业工资分配制度的改革，从客观上控制消费基金的过快增长。

1980年10月1日，根据多种经济形式需要并存发展、平等竞争、公平税负的情况，改进了对合作商店和个体经济征收工商所得税规定，以适应减轻其所得税负担。对合作商店改按集体手工业8级超额累进税率计征所得税；对合作商店经营饮食、服务、修理业，纳税有困难可给予适当减税照顾；对个体经济可暂不执行14级全额累进税率和现行加成征税办法，其所得税的负担水平，可在相当于手工业8级超额累进税率负担的原则下，由各省结合具体情况自行确定。1983年10月，根据商品流通领域出现的新情况，又规定对一切经营商品批发业务征收工商税，扩展了税收的调节面。

### 第三节 利改税的第一步改革

#### 一、利改税的原则和作用

利改税的核心是国有企业由上交利润改为依法征收所得税，用税收来规范国家与国有企业的利润分配关系。利改税实际上也是对我国工商税制进行的一次全面改革。这次税制改革之所以取得了成功，主要原因之一是把握了以下几条原则：

1. 适应经济情况的复杂性和多种经济形式、多种经营方式并存的格局，逐步恢复一些税种，增加一些税种，使每个税种在生产经营的各个领域、环节发挥各自不同的作用。

2. 加强经济责任制，稳定国家与国有企业的分配关系，促进企业独立核算、自负盈亏，改善经营管理，提高经济效益。

3. 根据国家经济政策的要求，按不同产品和不同行业规定