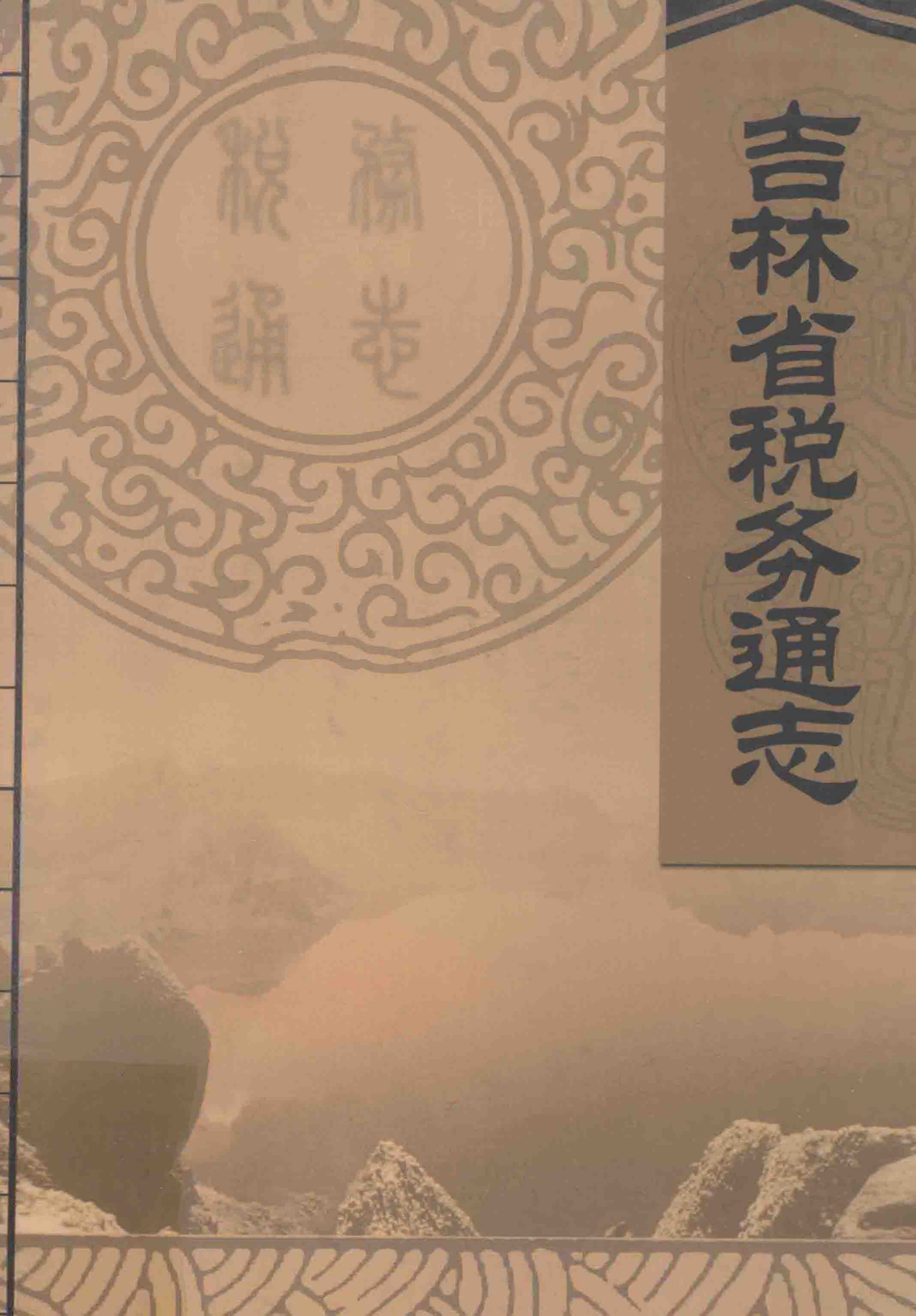


吉林省税务通志

吉林
通志



第一篇 概述

税收历史悠久，源远流长，它是人类社会发展达到一定历史阶段的产物。中国税收作为国家机器赖以运转的原动力之一，已有了 4000 多年的历史。中国从原始社会发展到奴隶社会，自出现国家实体之后产生了税收，因此，它是阶级社会的产物，具有阶级性。税收作为国家机器的工具，又有其特殊作用，它是国家凭借政治权力，按照预定标准，无偿地集中一部分社会产品而形成的特定分配关系。税收具有其他经济手段不可替代的组织收入、调控经济、监督管理职能。自古以来，税收负担是一个关系国计民生和社会稳定的重大问题，但凡苛捐杂税繁重的朝代，则民不聊生，社会动荡；能轻税减赋、妥善处理税收负担的朝代，则国泰民安，经济发展。所以说，经济决定税收，税收反作用于经济，只要税收适应了生产力的发展，就能对社会经济的发展起到促进作用；反之，税收限制了生产力的发展，违背了经济规律，就会导致经济的衰落。这是历史的客观规律。

一、奴隶制税收

中国奴隶社会，从公元前约 2070 年开始，经过夏、商、周、春秋四个朝代的更换，到公元前 475 年为止，历时 1600 多年。

中华民族在原始社会末期，随着社会生产力的发展，社会产品出现了剩余。氏族公社的首领们私自占有剩余产品，便成为富有者，而大多数氏族成员则相对成为贫穷者。于是，产生了私有制，富有者与贫困者的阶级对立便发生了。少数富人为了不断占有剩余产品，以及对贫穷者进行统治，逐步建立军队、制定刑法和建立官吏机构，遂即形成了人类历史上第一个人剥削人、人压迫人的社会，这就是奴隶社会。税收是伴随阶级的产生和国家的建立而产生的。中国历史上夏代部落的首领大禹因治理洪水有功，被推举为部落联盟的首领，并建立了夏朝。禹死后，其子启自立为王，自此，奴隶制的国家正式建立。夏启立国后，组建了自己的军队，并制定刑法和建立监狱，以及初具官制。这需要有经费开支，税收在这时便应运而生。

中国奴隶制时期的税收，以贡赋为主。贡起源于原始社会末期，那时被征服的部落向征服者进献本地的土特产品。传说帝舜统治天下时就曾划地分族，令四方献纳土产。夏禹立国之后，继续实行土贡的征收政策，他将境土分为九州，令各州献特产以供政府支用，历史上称做“禹别九州……任土作贡”。夏代

的贡赋还将政府掌握的公田耕地以 50 亩为单位授予农人耕种，然后按照年成好坏的平均数，抽取 1/10 的收获物。到了商代，实行井田制的助法，即以 70 亩为单位，授予农人耕种，八家农民共同耕种中间公田，这就是借助农力耕种公田，实际上是以劳役地租作为税收的。到了周代，实行“百亩彻法”，井田 900 亩，八家共耕 100 亩公田，这是“百亩而彻”的征收制度。春秋时期，社会生产力的发展，私田不断扩大，由于战事频繁，诸侯国为了增加收入，纷纷改革税制，鲁国实行“初税亩”，首次以法律形式承认土地的私有权和地主经济的合法地位。这是中国农田税赋从雏型阶段进入成熟时期的标志。

奴隶社会的贡赋，进入周代出现了关市税、山泽税；到了春秋时期出现了盐铁专卖税收及按户按人征收的户税和口税，使奴隶制以贡赋为主的税收，发生了很大的变化。

中国奴隶社会税收的发展是比较快的。一是税收量的日益增加。夏、商、周三代对于国家直接掌管的土地，由于征税计算单位的演变，故国家的收获总量大为增加。特别是到了春秋，由于新税制对一切土地所有者或占有者统一按亩征税，比之夏、商、周对国家直接掌握的公田征收来说，征收的总量又大量增加。二是税种逐渐增多。夏商时期以贡赋为主干，税种比较单一；到了周代，新增了关市税和山泽税；到春秋时期，又出现了人户税、军赋和盐铁专卖等。三是税收管理日趋加强。各级都委派专管税收的官员和负责征收人员，建立各项征管制度，加强税收的管理。

二、封建制税收

中国封建社会，始建于周元王（公元前 475 年），经过了战国、秦、汉、三国、两晋、南北朝、隋、唐、五代、宋、元、明、清，到发生辛亥革命推翻满清政权为止（公元 1911 年），历经 2300 多年。

封建社会的税收是继承奴隶社会税收，并随着社会生产力的发展及社会经济的繁荣而逐步建立和发展起来的。从而建立起以田赋征收为主的封建制度的税收体系。随着商业和手工业的发展，封建社会以田赋为主的税收逐步发展变化，到了宋代（公元 1021 年），手工业税和商业税超过了田赋两税收入，到公元 1077 年，手工业税和商业税已占当年财政收入的 70%。由于封建社会重农抑商的政策，限制和阻碍了当时工业和商业的发展，使资本主义不能萌芽，特别是元代之后，工商税收逐步减少，田赋税收仍保持为主要的地位。这是封建社会税收的特色。

封建社会税收制度包括六大部分：一是农业税，主要是田赋和田赋附加，它是由奴隶制的田地征收演化而来的，不过已经起了质的变化，成为真正意义上的国家税收。二是人户税，即按人头征收的口赋，算赋、人丁等，这是奴隶

社会所没有的。进入封建社会，民户隶属国家，成为国家编户，各级政府按户籍制管理各民户，并开始向各户征收赋税。三是商业税，主要是关税、市税、专卖税收、交易税、赊贷税等。这是封建社会手工业和商业逐步发展的必然结果。四是财产税，主要有缗钱税、车船税、房屋税、贖产税、畜牧税等。这是封建社会私有财产逐步增加而出现的税收。五是土产矿产税，主要包括山泽税、园池税、江海陂湖税、矿税等。封建社会阻碍了现代工业的发展，当时只对手工开采的土特产品征税。六是各种杂税捐派。这是各级地方政府随意向人民摊派的苛捐杂税，用来供封建官吏挥霍和肥私，它增加了贫苦农民的税收负担。

中国封建社会的税收，历代王朝都有不同的特征。

战国时期的税收急骤增加，即表现为许多新税源的开辟及大量的新税种的开征，又表现为不少税种税收量的加大。之所以如此，主要原因：一是官僚集团的恶性膨胀，巨额官员薪俸的产生；二是皇室开支的奢华与无度，地方官吏的费用和贪官污吏的侵吞不断增大；三是各国之间的战争和镇压国内叛乱，也使国家财政开支浩大。为了保证赋税的征收，税收必然打上阶级的烙印，广大劳苦人民因此受到很大的损害。众多新税种的开征，无疑增加了人民的负担，并导致了一定的社会危机，因此当时诸子百家中的孟子、荀子、墨子、老子等，都对政府的横征暴敛提出了尖锐的批评。

秦始皇统一全国之后，修驰道，筑长城，大兴土木，还要外防匈奴，开拓南疆，财政开支十分浩繁。为了支付用度，秦王朝向土地所有者征收 60% 以上的收入，“田租、口赋、盐铁之利，二十倍于古”，造成了“男子力耕不足粮响，女子纺织不足衣服”的贫困状态，因而海内愁怨、天下溃叛，苛重的田赋征收和繁重的劳役使劳动人民忍无可忍，终于爆发了陈胜、吴广农民起义，使秦王朝在短期内走向灭亡。

汉朝，刘邦称帝后，中国经历了秦代十五年暴政和连续七年的战争，到处人烟稀少，断墙残壁，鸡犬不闻，一片荒凉。人民的困苦，使国家无法征收较多的赋税，财政开支入不敷出。刘邦实行勤俭治政，提倡“俭朴，减轻赋税徭役，与民休息，以恢复社会经济”的政策，使新建立的西汉王朝得以巩固下来。到汉文帝、景帝时，进一步采取了无为而治，轻徭薄赋的政策，形成了历史上著名的“文景之治”，社会经济状况达到了一个新水平。当时的对外贸易之路，是从关中经河西走廊，过新疆到中亚和欧洲的，即闻名中外的丝绸之路；至汉明帝（公元 58 年 ~ 75 年）出现了“岁比登稔、百姓殷富、粟斛三十、牛羊被野”的富裕年景。这就是汉代盛世的出现。但由于剥削阶级的局限性，它不能保持这种盛世的长久，复又陷入混乱之后的恶果。

魏、晋、南北朝时期，由于南北长期处于分裂和战乱之中，各国统治者为

了财政开支的需要，把负担强加在劳动人民的身上，使税收居高不下。这一阶段的税收同汉代相比，显见人民“役烦而赋重”。几百年中，劳动人民都处于这种高税盘剥之中，致使生产不能发展，经济不能繁荣。

隋朝初期，由于隋文帝实行了一系列有积极意义的措施，如招还流亡，鼓励开垦，减赋轻徭，人口增殖，促进了经济的发展，出现了社会繁荣的景象，因此，隋朝的财政富裕，为前代所未有。但其子隋炀帝时期，为了满足帝王骄奢淫逸的需要，如征发百万民役，开凿运河，去江南游乐；不顾人民死活，税收横征暴敛，造成了生产力的极大破坏，加之对外穷兵黩武，发动三次侵略的战争，使人民家破人亡，终于激化了阶级矛盾。公元611年大规模农民起义爆发，隋朝迅速土崩瓦解，走向灭亡。

唐初在隋末农民起义的推动下，生产关系出现了一些变化，有利于社会经济的发展。从唐高祖李渊至唐玄宗李隆基前期，实行了轻徭薄赋以及许多进步措施发展生产，因此，唐朝前期经济发达，政治安定，文化昌盛，国力强大，先后出现了唐太宗时期的“贞观之治”和唐玄宗时期的“开元盛世”，使唐王朝不仅成为我国封建社会的鼎盛王朝，而且成为当时世界上居于领先地位的文明大国。但“安史之乱”后，社会经济遭到很大的破坏，战乱又不断发生，因而影响了社会安定，劳动人民又陷于贫困之中。

宋朝的赋税变化很大，一是税制多变，且日趋复杂，而苛捐百出，征收方法各异。二是税收来源的结构发生了变化，手工业和商业税收超过了田赋税收。如至道末年（公元997年），田赋两税收入为2320万贯，手工业和商业税为1230万贯，分别占当年财政收入的66%和34%；到了天禧末年（公元1021年），手工业和商业税收为2960万贯，超过了田赋两税收入2760万贯，分别占当年财政收入的52%和48%；熙宁十年（公元1077年）两税收入为2160万贯，手工业和商业税收4910万贯，分别占当年财政收入的30%和70%。三是商业税收制度日渐完善。商人对财政的操纵权力日益扩大。

元代税收制度带有民族歧视的色彩，主要是南北异制：1. 各民族各户的税赋，税种等都有差异。2. 赋税征钱钞愈来愈多，并趋向普遍化。3. 对汉族歧视政策，使汉蒙之间的民族矛盾日益激化。

明代税收的特点：1. 将田亩和人丁两税转为单一的物税，废除了“役”的名目；2. 税收由实物转向货币；3. 手工业和商业税收再次占据主导地位。以万历年间（公元1573年~1620年）为例，两税岁入粮麦为2663多万石。盐课收银240万两。加上各种税收，已使商业和手工业税收超过田赋两税收入。之所以如此，是因为万历年间派了大批税使，进行无止境的搜刮和迫害。派出矿监，四出课敛诛求。从而于万历二十四年（公元1590年）爆发了工商业者的武装反抗。

这是至秦汉到宋、元以来从未有过的。

清代前期，明令宣布“永不加赋”，满族统治者采取了一系列恢复和发展生产的措施，如减免税收，轻徭薄赋、奖励垦荒、兴修水利、变贱为良，发展生产等。康熙、乾隆年间，减免赋税钱粮更多，当时在全国范围内，先后五次普免钱粮，四次普免漕粮。此外，各省轮流或区域性减免，仅重要记载的就有 30 余次。同时对工商业者的负担，也实行减轻政策，并对明代末期增加的税赋一律全免。经过百余年的发展，到 18 世纪中叶，在政治的稳定，经济的繁荣等方面都达到了鼎盛时期，这就是康熙、乾隆盛世时期。但此后又开始走下坡路，至道光年间下到低谷，特别是鸦片战争之后，中国渐渐沦为半封建半殖民地社会。

清代前期的税收总额，据《清史稿》卷一百二十五《食杂、会计》载：“乾隆三十一年（公元 1766 年）岁课收入：地丁为 2991 万两，耗羨为 300 万两，盐课为 574 万两，关税为 540 余万两，芦课、渔课为 14 万多两，茶课为 7 万多两，落地、杂税为 85 万多两，契税为 19 万多两，牙当为 16 万多两，矿课有定额者 8 万多两，常例捐输 300 余万两，共计为 4854 万多两，（而摊捐诸款不在统计数字之内）。

总观中国封建社会的税收，首先，历代王朝都重视税收的征收，使它成为巩固政权和发展经济的有力工具。其次，税收收入作为供给历代皇室王宫奢侈无度的享乐及各级官吏的俸禄和中饱私囊之用。第三，税收作为调节经济的重要工具，在历代王朝中，有成功的经验，也有失败的教训。如秦始皇和隋炀帝，不顾人民不堪重负而横征暴敛，从而激发起人民的强烈反抗，是他们迅速灭亡的重要原因之一。东汉明帝，唐代的高祖至玄宗前期，清代康熙至乾隆，中国封建社会先后三次盛世，都与税收的轻徭薄赋和合理负担有着密切的关系。第四，中国封建社会的税收，把奴隶社会以贡纳为主的单一税制，转变为封建社会以田赋为主的多种税制，后期又将以田赋为主的税制转变为以手工业和商业为主的复合税制。第五，封建历代王朝都采取重农抑商的政策，而农民由于生产资料的低下和地主阶级的残酷剥削，长期处于极度贫困状态，无力购买商品，因而手工业得不到发展，致使整个社会始终是以个体农业和家庭手工业紧密结合的自然经济为统治地位的。腐朽的封建制度严重阻碍和限制着资本主义萌芽状态下的正常发展，税收只能是以商业和手工业为主要征收对象，而以现代工业和商业为对象的税收得不到发展。第六，封建社会后期，滥引摊派捐税名目繁多，甚至某种税收的附加超过正税的数倍，特别是元代和清代税制带有民族歧视的性质，激起了民族矛盾。这些都成为统治阶级的日趋腐朽、官府日益腐败的弊端。这就促使封建制度日渐没落，并逐步走向灭亡。

三、半殖民地半封建税收

中国半殖民地半封建社会，从清代后期道光三年（1840年）第一次鸦片战争开始，经过辛亥革命推翻满清政府，建立中华民国；1912年军阀袁世凯篡权，进入北洋军阀统治时期，到1927年北伐战争胜利；蒋介石发动反革命政变，夺取全国政权，建立国民政府的国民党统治时期；1949年中国共产党领导中国人民推翻了国民党的反动统治，建立了中华人民共和国，结束了中国半殖民地半封建社会在大陆的统治，历时110年。

1840年鸦片战争，英帝国强迫满清政府签订了《中英南京条约》，之后至第二次鸦片战争、中日战争、八国联军侵略中国的战争，使中国的独立和领土完整受到破坏，关税自主权和司法权也受到侵害，中国的大门不仅向英、美、法等资本主义大国开放，而且也向比利时、葡萄牙、西班牙、荷兰等许多资本主义小国开放，使得中国的主权和独立进一步被剥夺，外国列强向中国勒索巨额赔款以及取得控制关税、设立租界、驻兵中国等多项特权，严重地损害了中国的政治、军事、司法、经济、财政税收等各项主权，使中国完全陷入了半殖民地半封建社会的深渊。中国社会的性质包括税收制度等，产生了自封建社会以来前所未有的根本变化。

清代后期，是指从道光二十年（公元1840年）开始至宣统三年（公元1911年）为止的71年时间。在外国列强的军事进攻、商品倾销以及新的思想意识影响下，清代封建王朝统治下的中国，日益发生着变化。随着中国社会性质的变化，赋税的征收、管理与使用及其性质，也深刻地打上了当时社会的烙印，显示出与以往不同的税制特点，由原来完全独立自主的，同时又是半封闭的赋税制度逐步变化为半封建的半殖民地的赋税制度。外国列强通过与清政府签订不平等条约等，一方面逐步夺取了关税征课与管理权；另一方面又对清政府制定的各项税收制度进行干涉与限制，以利于外国列强的政治侵略与经济掠夺，特别是有利于商品的倾销。此外，外国列强还取得了对中国多项税收的支配与使用权。由于他们多次对清发动侵略战争，强迫清政府承认巨额赔款，在清政府不能短期内还清的情况下，他们就把赔款转为外债，而以税收作为偿还其本息的担保品。结果不仅海关税成了外债的担保品，到“庚子赔款”时，连带关税和盐税也作为担保品了。

允许债权银行到海关去征税。当时，清政府的岁入总额差不多有2/5的支配使用权掌握在外国人的手里。清政府为了偿还外债和镇压太平天国运动，不断开征税种（开征新税种九种，各种杂捐十几种），同时加重旧税负担（清后期继承清前期的各项税制，并不断提高税率），各地的苛捐杂税数不胜数。这种横征暴敛，不仅违背了国家确立税制以调节国民收入、促进生产发展、组织财政

收入的基本原则，还使地主豪强不断暴富，广大商民日趋破产，社会经济发展受到严重阻碍与破坏，财政收入来源日益枯竭。这种为保护外国商品输入和镇压国内农民起义的恶税，在中国近代史上产生了恶劣的影响，是中国税收史上很少见的。

1911年10月10日，中国民主主义革命先行者孙中山领导的资产阶级民主革命（辛亥革命）推翻了清王朝的反动统治，从而结束了中国历史上持续2000多年的封建君主专制制度，建立了中华民国。1912年3月，由于资产阶级的妥协退让，辛亥革命成果被北洋军阀袁世凯篡夺，开始了北洋军阀统治时期。从这时开始到1927年北伐战争的胜利，历时十五年。这十五年封建军阀此起彼伏、不断混战的十五年，是美、英、日等帝国主义者对旧中国不断加强侵略的十五年，是中国半殖民地化程度日益加深的十五年。

这一时期的经济特征是一片混乱。由于军阀集团在不同的帝国主义者的支持下争夺中央政权，而地方又处在军阀封建割据的情况下，于是各军阀不断扩充军队，增加军费；各派系之间争城夺地，连年混战；他们在各自的地盘上，吞并土地，霸占金融，控制工、矿、交通和商业企业，经理内债、外债，控制国家税收，发行货币，擅自向人民征收苛捐杂税，从经济上实行残酷压榨和剥夺。因此，北洋政府没能建立一个统一的完整的财政体制和税收制度，政令不出部门，地方各自为政，这就是这一时期财政税收的特点之一。另一特点是由于中央收入不能确保，只有靠借债渡日。这一时期，北洋政府举借外债合计银元约10亿元。仅1913年和1914年两年就举外债20项，合计银元3.7571亿元。这些借款无不附加苛刻的政治条件和经济条件。仅从经济方面看，所有借款都是高息，并规定按折扣实交，并要扣除手续费和汇费等。而且，帝国主义为中国政府提供的贷款都是以关税、盐税乃至土地税为抵押的，进而控制了中国全部的财政收入。

这一时期税收是北洋政府两大收入来源（另一收入就是借债）之一。在税收制度方面，基本上沿袭了清朝后期的税制，并使税收的半殖民地半封建性质更加深化。其特点：一是主要税收为帝国主义所控制，由于北洋政府不能确保中央收入，便大肆出卖国家主权，以换取帝国主义的贷款，并将主要税收即关税、盐税等作为抵押品，使帝国主义控制了中国的税收大权。二是地方各自为政，税收制度非常混乱，没有统一的税制，各税征收方法不一，税率不一，任意性很大。三是苛捐杂税繁多，人民负担沉重。各地滥增捐税，加强对人民的搜刮，仅田赋一项，各地附加税达数十种乃至百余种。其他工商税收入亦是随时随地附加征收，而且还经常硬性摊派苛捐杂税。所有这些，使当时中国的内忧外患更加深重，人民生活更加贫困，从而也加速了北洋政府的灭亡。

1927年正当北伐战争不断取得胜利，全国群众革命运动持续高涨之时，蒋介石在帝国主义的支持下，于1927年4月12日发动了反革命政变，夺取了全国政权，建立了国民党国民政府。从此，旧中国进入国民政府统治时期，其中包括十年内战、八年抗战和最后崩溃三个阶段，历时22年。

国民政府是以蒋介石为首的国民党新建立起来的军事独裁政权，自1927年建立独裁政权到1937年，十年内战从没有停止过。这一时期，帝国主义各国也加紧了对中国的争夺，妄图把中国变成它们的殖民地。日本帝国主义更是野心勃勃，为了变中国为其独占的殖民地，于1931年发动了“九·一八”事变，侵占了中国东北之后，又于1937年7月7日悍然发动了全面侵略中国的战争，侵占了华北、华东、华南的广大地区，并在沦陷区实行殖民统治。抗日战争中，国民政府初期对日作战较积极，但在大部分时间内贯彻了一条“消极抗日、积极反共”的反动方针，三次掀起反共高潮。抗日战争结束后，蒋介石在美帝国主义的扶持下，又发动了更大规模的反共反人民内战。国民政府的倒行逆施不仅极其严重地摧残了中国的国力和财力，同时也加速了它自身的失败。1949年，在中国共产党领导下的人民革命战争，终于推翻了卖国的、封建的、买办的国民党政权，建立了中华人民共和国，中国持续了110年的半殖民地半封建社会最终在大陆结束了。

在这22年中，国民政府为了巩固自己的统治基础，大力发展官僚资本，并把大地主阶级和外国资本的利益融为一体的同时，对民族资本主义也采取了某种程度的保护政策。这一时期，国民政府还对实行关税自立和改革税制作了努力，实施了法币政策和开展了国民经济建设运动，从而使财政收入有所增加，使中国的经济基础在曲折的道路上有了一定的发展。从1927年~1937年，国民政府财政收入的90%以上要靠税收，而税收的95%左右要靠关税、盐税、统税这三种税收。三税在十年间增加了25倍，成为国民政府税收制度的主要支柱，亦称三大财源。抗战爆发后，由于东南沿海工业中心和海盐滩的沦陷以及海关被劫夺，致使关、盐、统三税逐年短收，其结果是整个国家财政收入大减。于是，国民政府创办了战时新三税，即货物税、食盐专卖和直接税，并通过调整税率和改用从价税率等措施，不断提高战时新三税在税收中的地位。此外，国民政府还对战时各项财经政策进行了调整和改革。1941年6月，财政部召开了第三次全国财政会议，讨论并通过了《关于战时财政改革决议案》，其中有：改革田赋征收制度；田赋改征实物；实行土地增值税；征收荒地税；举办战时消费税；统一征收机关，改进税务行政；统筹税收缉私工作；改进地方税制等。从1945年8月抗战胜利至1949年5月间，是国民党统治区半殖民地半封建经济日趋衰败乃至最后崩溃的时期。这一时期，内战逐步扩大，军费急剧增加，财

政赤字逐年增大。为了筹措军费和弥补财政赤字，国民政府加紧赋税的搜刮，关、盐、直、货四税，成为当时中央的赋税支柱。由于国民政府不注重扶植生产，培养税源，尽管采取各种搜刮手段，税收还是走上了穷途末路，税项收入占每年财政收入的百分比越来越低。从1946年~1948年上半年，国民政府的税项收入平均仅占财政收入的15.6%，主要收入被通货膨胀所取代。

关于税制，国民政府统治时期进行了整旧建新工作，欲实现从封建税制向近代资本主义税制过渡，从而在中国基本建立起资本主义税收体系。具体做法包括划分国家税（中央税）和地方税；宣布关税自立，公布国定关税税则；废除厘金税，举办新税；整理田赋，试行土地税等。

在税收管理方面，通过税制的整旧建新，国民政府建立了一套统一的税务组织机构。除田赋和地方税由地方财政部门负责征收管理外，关、盐、直、货四大税的征收管理机构，全国统一建制，由财政部分设海关总税务司署、盐务总署、直接税署和货物税署（1948年直货两署合并为国税署），实行直辖或垂直领导，形成一个按税系设立的全国统一的税务组织机构系统，同时建立了一整套税务干部考试、职称评定等统一的人事管理制度。国民政府奠都南京后，把北洋政府时期与财政部并立的税务处划归财政部领导。1927年10月，财政部下设烟酒税、印花税、卷烟统税、煤油特税等六个处，并设立了赋税司；1928年财政部改组，分赋税等六个司，烟酒税、印花税、卷烟煤油税三个处；1929年修改关税，实行新税制，把煤油特税归并入海关征收，卷烟煤油处改为卷烟统税处；1932年，将印花税处及烟酒税处合并，改为印花烟酒税处，后因裁撤厘金税，办理统税、特设统税署，后改为税务署，并把原印花烟酒税处合并进来。抗战期间，为适应形势需要，税务机构进行了多次调整，1943年3月，国民政府修正了财政部组织法，设立了直接税、关务、税务等五个署。各省、市、县也成立了相应的税务机构。

在税收管理体制方面，国民政府成立后也作了较大努力。为了统一财政基础，便于财政整理，平息多年来国家与地方收支划分的争论，国民政府于1928年拟定了《划分国家收入地方收入暂行标准》及《划分国家支出地方支出暂行标准》，地方财政从此确立。属于地方收入的有：田赋、契税、牙税、当税、屠宰税、内地渔业税、营业税、市地税、所得税之附加、船捐、房捐等；属于国家收入的有：盐税、海关税、内地税、常关税、烟酒税、煤油税、厘金及一切类似厘金的通过税、邮包税、印花税、交易所税、公司及商标注册税、沿海渔业税、所得税、遗产税等。此外，为使税收法制完善，国民政府制定了具体的稽征管理制度和征税办法，对税源控制也较严密。

国民政府为了维持其独裁统治，把通货膨胀和滥征捐税作为支撑其统治地

位的两大财源，而把大部分税收及其他财政收入都用在反共反人民的内战方面，始终利用赋税搜刮人民。如国民政府实行法币政策，100元法币在1937年可购买两头牛，到1949年却买不到一粒米；其税收据天津大公报1933年3月22日统计，国民党区域内捐税名目共有1756种之多，而田赋预征在四川一直延至1987年，陕西的田赋比国民党占领前增加了25倍。结果造成国民经济的全面崩溃，使自己走上了穷途末路。

在国民政府统治时期，日本帝国主义于1931年悍然发动了“九·一八”事变。由于蒋介石采取不抵抗政策，命令东北军张学良撤出东北，使日军侵占了东北全境。1932年3月9日，日本帝国主义公然制造了一个伪满洲国傀儡政权，使东北沦为日本帝国主义殖民地。直到1945年“八·一五”苏联红军解放了东北，历时14年。

这一时期，日本在东北实行经济统治和掠夺，建立压榨东北人民的殖民地税收制度，包括中央国税和地方税收，共达89种之多。特别是1941年太平洋战争暴发后，日伪政权的一切措施都集中在战时紧急物资动员和增加税收上。从1941年开始，到1944年，伪满洲国实行四次大增税，加上强制储蓄和发行公债，已将国民收入所得搜刮殆尽，较大的工商业急剧衰退，中小企业纷纷破产停业，因而经济凋敝，东北广大劳苦人民在死亡线上挣扎。

四、社会主义税收

1945年8月15日，抗日战争胜利，日本帝国主义投降，东北获得解放。但是蒋介石国民党发动内战，东北人民在中国共产党的领导下，进行了解放战争。吉林省人民税收制度就是在人民解放战争中建立起来的。1946年在解放区建立了人民税收制度，随着解放战争不断取得胜利，吉林省获得全境解放，使人民的税收制度在全省建立和发展起来。这个时期，吉林省处于敌我分割状态，解放区对进出口物资，采取对解放区需要的货物进入解放区实行免税或减税政策，以鼓励进口，而出口这些物资实行禁运或以走私处理，惩罚严厉；对解放区不需要的物资，鼓励出口，实行免税或轻税政策；对敌占区走私过来的物资，分别情况，按上述政策进行处理。解放区内的税收政策，是工轻于商，重工业低于轻工业，对国计民生有利的轻于对国计民生不利的，消费品重于生活必需品，对迷信品、奢侈品实行高税，对走私毒品、枪支弹药实行严惩。这一阶段的税制，是由几个解放区各自为政到逐步统一的税制，又由分散的小统一到全省的大统一，直到东北全境解放为止，吉林省的税制才达到了真正的统一。这一时期的税制建设，是从暂时沿用旧税制，取消反动税目和苛捐杂税，逐步研究建立人民的税收制度。最初由吉林省政府公布税收条例，共征收八种税，之后又进行两次修正，逐步将综合性税收条例分别改为单行税则。全省逐步统一过程，

也是全东北的统一过程，东北全境解放后，东北行政委员会统一公布了六种税的税收条例，即：货物产销税、工商业税、出入口税、车船使用牌照税、屠宰税、牲畜交易税。这六种税执行到中华人民共和国成立，全国统一税制后，吉林省执行全国的统一税制税政。

这一期间，吉林省历史上一直称为田赋的农业税改称为公粮。当时解放区主要是农村，财政收入除初期依靠接收和清算敌伪财产之外，主要是靠征收公粮和其他税收。解放区扩大到城市之后，政府的财政收入才转为以工商税收为主要来源。因此，解放区征收公粮，开始时大体负担率为15%~20%，最多不超过25%。城市解放后，公粮征收降为10%~15%。建立中华人民共和国后，将公粮改称为农业税，税负保持在10%左右，以后一直下降，降到3%左右。这是中国历史上从未有过的如此轻负的农业税，这对于促进农业生产的发展起了重要作用，对农村改革也起到了积极作用。但是改革开放以后，特别是近些年来，农村征收规费逐渐增多，又加重了农民的负担。因此，从20世纪末开始进行了农村费改税的试点，这是农村又一次重大改革，意义深远。

吉林省从1947年开始征收契税。1950年，国家公布了《中华人民共和国契税暂行条例》；1966年文化大革命开始后，停征了契税；1980年，全省又陆续恢复征收契税。吉林省征收土特产税，是从1954年开始的，最初只有园参一项征税。1962年将园参税率从25%降为15%；1980年税率又降为10%；1985年2月又扩大了征收范围，并将土特产税改称为农林特产农业税。吉林省开征耕地占用税，是根据1987年4月国务院公布的《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，并由省政府发布《吉林省耕地占用税实施办法》征收的。上述农业税、契税、农林特产农业税和耕地占用税四种税收，一直由财政部门征收，到1994年全国全面税制改革之后，这四种税收由财政部门移交给税务部门管理征收。吉林省财政厅于1994年7月将农村四种税收交给了吉林省地方税务局管理征收。

建国后的工商税收，从1949年到1956年是对私改造胜利完成的七年间，吉林省执行全国统一税制，即建国后公布的《关于统一全国税政的决定》和《全国税政实施要则》的规定，即实行了货物税、工商业税、盐税、印花税、牲畜交易税、屠宰税、房产税、地产税、特种消费行为税、车船使用牌照税、遗产税、薪给报酬所得税、关税等14个税种。吉林省当时开征了12种税，遗产税和薪给报酬所得税没有开征。1951年又开征了棉纱统销税，调整了六个税种的若干规定。这个时期，吉林省税务机构不断加强，税收稽征管理工作不断完善，并深入地开展了反偷税、漏税、反走私的斗争，结合“三反、五反”运动，挖出了大量的偷税漏税者，打击了资本主义工商业的违法行为。“三反”纯洁了税务干部队伍；“五反”打退了资本主义工商业的猖狂进攻。特别是利用、限制、

改造资本主义工商业方面，税收起了重要作用。总的来说，这一时期，根据当时的政治、经济情况，建立起一套以多种税、多次征为特征的复合税制，自实施以来，对于保证革命战争的胜利，实现国家财政经济状况的根本好转，促进国民经济的恢复和发展，以及配合国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立社会主义经济制度，发挥了重要的作用。

1957年到1977年的20年间，由于受“左”的指导思想和原苏联经济理论的影响，中国税制建设受到了极大的干扰。税制几经变革，走的是一条片面简化的路子，淡化了税收作用，削弱了税收工作。特别是十年文化大革命，税收工作遭到了严重破坏。税务机构被大量撤并，大批税务人员被迫下放或改行。结果是税种越来越少，税制越来越简单，从而大大地缩小了税收在经济领域中的活动范围和税收在社会政治、经济生活中的影响，严重地妨碍了税收职能作用的发挥。这是建国后税收曲折发展时期。

从1978年中共十一届三中全会到1982年，这个时期是中国的社会主义革命和社会主义建设进入了一个崭新的历史时期。税制建设从恢复到改革，取得了重大突破。一是从思想上、理论上，认真总结建国以来税制建设的历史经验和教训，纠正了一系列轻视税收工作、扭曲税收作用的错误思想，正确地提出了“从当时国情出发，按照经济规律办事，扩大税收在财政收入中的比重，充分发挥税收的经济杠杆作用，为社会主义现代化建设服务”的指导思想。二是从组织上，将各级税务机构迅速恢复和加强，省级税务机构由处级提格为副厅级，税务干部队伍很快得到了充实和提高。文化大革命期间，吉林省税务干部只剩1000多人，到1982年增加到7208人。三是税制建设上，从1978年底和1979年初开始研究税制改革。为配合贯彻国家的对外开放政策，第一步先行解决对外征税问题，1981年12月公布了中外合资经营企业所得税法、个人所得税法和外国企业所得税法，同时明确对外资企业和外国人继续征收工商统一税、城市房地产税和车船使用牌照税。这样，初步形成了一套大体适用的涉外税收制度，适应了国家对外开放初期引进外资，开展对外经济技术合作的需要。在此期间，国务院批准开征了烧油特别税和发布了牲畜交易税暂行条例。

1983年~1992年期间，中国的社会主义经济理论的发展有了重大突破，提出了发展有计划的社会主义商品经济，自觉运用价值规律，充分发挥税收等经济杠杆作用，搞活经济，加强宏观调节。在所有制理论上，提出了所有权与经营权分离的观点，并客观地肯定了集体经济、个体经济和私营经济存在的必要性，从而为这一时期的税制改革提供了强大的理论武器和法律、政策依据。可以说，这是税制改革全面展开的时期，并取得了改革开放以后税制改革的第二次重大突破。一是作为企业改革和城市改革的一项重大措施，将国营企业从建

国以来实行 30 多年的向国家上缴利润的制度，改为缴纳企业所得税。这是国家与企业分配关系改革的一个历史性转变。二是为了加快城市经济体制改革的步伐，从 1984 年 10 月起，实施了第二步利改税和工商税制改革，发布了国营企业所得税、国营企业调节税、产品税、增值税、营业税、盐税、资源税等一系列法规。三是此后又陆续发布了关于征收集体企业所得税、私营企业所得税、城乡个体工商业户所得税、个人收入调节税、城市维护建设税、奖金税（包括国企、集体、事业单位三种奖金税）、国营企业工资调节税、固定资产投资方向调节税（前身为 1983 年开征的建筑税）、特别消费税、房产税、车船使用税、城镇土地使用税、印花税、筵席税等税种的法规。四是将中外合资企业所得税法与外国企业所得税法合并为外商投资企业和外国企业所得税法。至此，工商税制共有 32 种税。四是税务干部队伍增大，税务机构进一步加强。吉林省税务干部到 1992 年末增加到 15500 人，1994 年省级税务机构进一步提升为正厅级单位。

这一时期的税制改革，总的来看，随着经济的发展和改革的深入，对工商税制改革进行了全面的探索，改革逐步深入，并取得了很大的进展，初步建成了一套内外有别，以流转税和所得税为主体，其他税种相配合的新的税制体系，大体适应了经济体制改革起步阶段的经济状况，税收的职能作用得以全面加强，税收收入持续稳定增长，宏观调控作用明显增强，对于贯彻国家的经济政策，调节生产、分配和消费，起了积极的促进作用。这套税制的建立，在理论上、实践上突破了长期以来封闭型税制的束缚，重新确立了国家与企业的分配关系；突破了以往税制改革片面强调简化税制的框框，注重多环节、多层次，多方面发挥税收的经济杠杆作用，由单一税制转变为复合税制。这些突破，使中国的税制建设进入健康发展的新轨道，与国家经济体制、财政体制改革的总体进程协调一致，并为下一步的税制改革打下了良好的基础。

五、实行分税制税收

1994 年全国实施新税制开始，是国家税收与地方税收分设时期，到 20 世纪末为止，历时 7 年。

经济体制改革，到了 1992 年，整个经济形势随着时间的推移，开始进入规范整顿时期，企业承包制的负作用越来越明显，承包后企业领导的短期行为越来越多。这时，邓小平同志发表了南巡讲话，明确提出建立社会主义市场经济体制，不再争论姓“社”姓“资”的问题，打破了做一件事非要在理论上讲清楚再干的守旧思想。1992 年 9 月召开了中共党的十四大，提出了建立社会主义市场经济体制的战略目标，其中包括税制改革的任务。1993 年 6 月，中共中央、国务院作出关于加强宏观调控的一系列重大决策，其中的重要措施之一，就是要加快税制改革。同年 11 月，党的十四届三中全会通过了《关于建立社会主义

市场经济体制若干问题的决定》，明确提出了税制改革的基本原则和主要内容。

建立社会主义市场经济体制战略目标的提出，给我国的经济改革与发展指明了方向，也给我国税制改革带来了许多新情况、新问题，同时也为全面推行税制改革提供了一次极好的机遇。从市场机制角度看，要求统一税法，简化税制、公平税负、促进竞争；从国家经济管理的角度看，国家要运用税收等手段加强宏观调控，体现产业政策，调整经济结构，优化资源配置，调节收入分配，保证财政收入，并配合其他改革的推行；从国际角度看，我国税制应当借鉴外国税制的先进经验，遵从国际惯例，以适应扩大对外开放的需要。

国家于1994年1月1日起开始实施投资、财政、税收各方面配套的一揽子改革方案。1994年税制改革的主要内容是：第一，全面改革了流转税制，实行了比较规范的以增值税为主体，消费税、营业税并行，内外统一的流转税制。第二，改革了企业所得税制，将过去对国营企业、集体企业和私营企业分别征收的多种所得税合并为统一的企业所得税。第三，改革了个人所得税制，将过去对外国人征收的个人所得税、对中国人征收的个人收入调节税和个体工商户所得税，合并为统一的个人所得税。第四，对资源税、特别目的税、财产税、行为税等税种，作了大幅度调整，如扩大了资源税征收范围，开征了土地增值税，取消了盐税、奖金税、集市交易税等若干税种，并将屠宰税、筵席税的管理权下放到省级地方政府，新设了遗产税和证券交易税。

这次税制改革是我国建国以来规模最大、范围最广泛、内容最深刻的一次税制改革，如此之大的举动在世界上也属罕见。

吉林省按照国家税制改革的要求，首先，组建了国税和地税两套机构。原吉林省税务局在调查研究的基础上，提出了分设两套税务机构的实施方案，经省政府和国家税务总局批准，于1994年7月进行机构分设，分别成立了吉林省国家税务局和吉林省地方税务局。省级完成机构分设之后，省政府召开了全省税务机构改革工作电话会议，部署了市地州县各级税务机构分设的具体工作，到8月30日，全省9个市州级两套税务机构组建工作完成，10月10日，全省69个县（市、区）完成了包括分局（所）的两套机构组建工作。全省自上而下组建两套税务机构全部完成之后，加强了各级领导班子的建设，担负起国税、地税的各项工作职责，保证各项工作任务地完成。

其次，进一步深化征管改革。国税系统以内部职责分工的调整、纳税申报、税务稽查和征管手段现代化等环节为重点，不断加大征管改革的力度。重新调整了征管分工、建立税款征收、税款核算、税务稽查和复议诉讼四大系列。各系列按各自的岗位分工开展工作，从而建立起新的征管模式，使征管质量和效率明显提高。另外，以强化征管基础建设为重点，以提高征管质量和效率为目

标，城乡并重、全面推进，切实改善新的征管模式的运行效能。

地税系统，首先实行征收、管理、检查分开或者征管与检查分开的三分离或两分离的征管模式，后又按国家税务总局要求：进行“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收、重点稽查”的深化改革。以后又发展为“以申报纳税和优质服务为基础，以计算机网络为依托，定片管理，集中征收，重点稽查”的征管模式，这是专业化管事制度与定片管理的管片办法相结合的征管模式，取得了很好的效果。

第三，加强法制建设与开展税收执法检查工作。国税系统：1. 切实加强增值税专用发票的管理；2. 完善出口退税管理办法，打击骗取出口退税违法行为；3. 加强涉外企业超税负退税的审核检查工作；4. 加强私营和个体工商户的纳税管理与检查；5. 加强所得税的征收管理；6. 深入开展各项税收的专项检查；7. 开展税收宣传月活动。从而做到了严格依法治税，开展执法检查，不断提高税收管理水平，巩固和扩大了税制改革的成果。

地税系统：为了规范税收执法行为，提高税收执法水平，推护国家税法的统一和完整，全省地税系统积极开展执法检查。通过检查，打击了偷逃税违法行为，对一些地方政府和税务部门越权放宽税收政策，擅自减免税问题；税收执法文书不规范，处罚标准失当问题；对个别征收机关违背属地征收原则，擅自改变企业纳税地点问题，都做了纠正和严肃处理，维护了税法的尊严。全省地税系统还积极开展税收宣传，动员各方面力量，围绕“税收与法制”这个主题，利用各种宣传工具，通过多种宣传形式，大张旗鼓地宣传地税工作，增强了社会各界广大群众对地税工作的了解，扩大了地税的知名度，提高了广大公民自觉纳税意识，为地税工作创造了良好的外部环境。

第四，加强队伍建设。国税和地税系统都抓紧队伍建设工作：1. 加强思想政治工作，深入学习社会主义建设理论，加强基础建设；2. 开展创建文明税务分局（所）的活动，创建文明窗口，争当岗位明星和青年文明号单位和个人；3. 深入开展反腐倡廉的教育，开展向孔繁森学习活动；4. 加强各级领导班子的建设，调整、优化、廉洁自律，推进领导干部岗位交流和竞争上岗，全面培养和锻炼干部；5. 加强干部培训工作，大力提高干部的业务素质和政策水平，提高干部的学历层次和知识水平；6. 开展“三讲”教育和“三讲回头看”的教育，提高了领导班子的战斗力，增强了凝聚力，推动了全省税务工作的提高。

第五，大力组织收入，保证完成任务。国税 1995 年增值税、消费税“两税”收入 83.63 亿元，1996 年增长 8.2%，1997 年增长 12.4%，1998 年增长 8.5%，1999 年增长 4.9%，2000 年“两税”收入为 104.74 亿元，又增长了 6.5%，比 1995 年增长 25.24%。

地税系统：1994 年收入 34.35 亿元，1995 年增长 11.6%，1996 年增长 17.3%，1997 年增长 8.5%，1998 年增长 9.7%，1999 年增长 9.2%，2000 年收入为 70.05 亿元，增长 10.8%，比 1994 年国税、地税分设当年的收入增长了一倍多。

总的来看，新税制经过七年运行，已经取得了很大的成功，国内外普遍评价很高。其成功之点主要有四个方面：第一，促进了国民经济持续、快速、健康发展，同时没有引起社会、经济的震荡。第二，规范了税收分配关系，同时总体上没有增加纳税人的负担。第三，将主要税权和大部分税收收入集中到中央政府，有利于国家加强对国民经济的宏观调控。第四，税制趋于规范、简化、公平，符合国际惯例，税收的职能作用得以加强。

经过 1994 年税制改革和七年的逐年完善，新税制初步建立起适应社会主义市场经济体制需要的税收制度，对于保证财政收入，加强宏观调控，深化改革，扩大开放，促进经济与社会的发展，起到了重要的作用。

总结 1994 年税制改革和七年来执行中逐步完善的经验和分析当前面临的新情况、新问题，特别是 1999 年全国出现通货紧缩趋势，这就要求税制结构要作相应的调整。要进一步深化税制改革，加强税收立法，完善税收体系，更好地适应时代发展的要求。

国家决定，1999 年减半、2000 年停征固定资产投资方向调节税，对企业符合国家产业政策的技术改造项目的国产设备投资，实行按 40% 比例抵免企业所得税政策，提高出口退税率；另一方面，恢复征收个人储蓄存款利息所得税，研究开征遗产税。上述措施说明，税收制度为适应当前经济形势的需要，已开始作结构调整。

全国中期目标是把税收占 GDP 的比重提高到发展中国家的平均水平。目前，全国总体上不能实行减税政策，因为税收占 GDP 的比重还比较低，总体上减税缺乏基础，但在保证税收稳定增长的前提下，可以实行结构调整的税收政策。税收结构调整就是：该征的税征上来，该减的税减下去。

未征上来的税有两部分：一是现行税制未覆盖到的部分，这需要通过调整税收结构，拓宽税基，比如对利息所得恢复征税，开征社会保障税等；二是偷、逃、骗税部分，这需要加强征管，堵塞漏洞；三是费改税的步伐要加快，如 2001 年开始将车辆购置费改为车辆购置税，没有费改税，将税收比重提高到发展中国家的平均水平就会相当困难，甚至是不可能的。

中国加入 WTO 对国家税收工作的影响，就是要适应 WTO 的规则和中国政府对外承诺的要求，并按照规则和要求清理、修改有关的税收法律、行政法规和其他税收规范性文件。对有空白的地方，要加快进行新的立法，增加有关规定，