

中税出版

中国财税改革和财税法制建设30年 回顾与展望

俞光远 / 编著

中国税务出版社

中国财税改革和财税法制 建设 30 年回顾与展望

俞光远 编著

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国财税改革和财税法制建设 30 年回顾与展望/俞光远编著.

- 北京:中国税务出版社,2009.5

ISBN 978 - 7 - 80235 - 294 - 0

I. 中… II. 俞… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 - 概况 - 中国②税制改革 - 概况 - 中国③财政管理 - 社会主义法制 - 建设 - 中国④税收管理 - 社会主义法制 - 建设 - 中国

IV. F812 D922.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 040718 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国财税改革和财税法制建设 30 年回顾与展望

作 者: 俞光远 编著

责任编辑: 崔 玮

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@ tom. com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 8.75

字 数: 220000 字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 294 - 0 / F · 1214

定 价: 25.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

前 言

财税制度，涵盖一个国家财税法律法规、财税管理体制和财税征收管理制度，是国家经济基本制度的重要组成部分，又是对经济进行宏观调控的主要手段。财税体制改革是我国经济体制改革的突破口和重要组成部分，改革开放 30 年来，我国的财税体制改革和财税法制建设取得了举世瞩目的巨大成就。改革大致经历了三个阶段：

一是财税改革的探索突破时期（1978 年～1993 年）：即“有计划的商品经济时期”。这一时期对旧的财税体制进行调整和改革，作为经济改革突破口的财税改革，打破了高度集中的传统体制。这个阶段的主要特点是：以向企业减税让利、向地方放权为起点，通过放权让利，引用物质利益原则来激发各方面发展经济的积极性。

二是财税改革的攻坚创新时期（1994 年～1999 年）：即向社会主义市场经济体制转轨时期。这一时期进行的财税改革的主要特点是，按照建设社会主义市场经济体制的要求进行全面的财税体制改革，在充分发挥市场配置资源基础性功能的基础上，建立健全财税宏观调控机制，发挥财税宏观调控的重要作用。

三是财税改革的调整完善时期（2000 年～2008 年）：即构建社会主义公共财政框架时期。这一时期进行的财税改革的主要特点是，在市场经济条件下调整政府与市场的关系、政府与民众的关系，转变政府职能，重心转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，增强财政的公共服务能力和社会保障功能，优化公

共资源配置。

目前我国的财税体制改革已经进入一个构建社会主义和谐社会的新的发展阶段。这个阶段的主要特点是：围绕构建和谐社会，深化财税制度改革，加快财税法制体系建设，确保到 2010 年建成社会主义法律体系，推进依法理财、依法治税，到 2020 年全面实现建设社会主义和谐社会的伟大战略目标。

回顾这一光辉历程，总结过去的基本经验，对于我们承前启后，振奋精神，开创未来，坚持中国特色的社会主义道路，发展社会主义市场经济，加快构建和谐社会，有着特别重要的意义。本书对 30 年来我国财税体制改革和财税法制建设进行了系统回顾，对下一步财税改革和法制建设进行了展望。全书分上下两篇。上篇对改革开放以来中国财税改革和法制建设 30 年历史进行了系统回顾，并对下一步财税改革和财税法制建设进行了展望；下篇是财税立法和财税监督重大专题研究。

在本书写作过程中，本人力求内容论述全面系统，引用资料翔实准确，结构安排科学合理，力求融实用性、知识性、科学性于一体，使广大读者查阅方便快捷。本书是各级人大及财税机关工作人员，广大财务、法律工作者，特别是财税管理部门和财税工作者学习、了解和研究财税改革以及财税法制建设不可多得的参考用书，也适用于大专院校财政、税收、财务、会计、经济、法律等专业的广大师生教学、研究和学习之用。

中国税务出版社程永昌社长、贾绍华总编辑对本书的出版给予了颇多关心和大力支持，在此一并表示衷心感谢。

由于水平有限，时间又较仓促，难免有不足之处，希望广大读者不吝赐教，提出宝贵意见。

俞光远

2008 年 12 月于北京

目 录

第一篇 财税改革和法制建设 30 年的光辉历程

第一章 财税改革的探索突破时期

(1978 年 ~ 1993 年) (3)

第一节 改革财政管理体制, 逐步扩大地方

财权 (3)

第二节 改革企业财务管理体制, 逐步扩大

企业财权 (9)

第三节 实行“利改税”和工商税制改革 (12)

第四节 财税法制建设取得突破性进展 (18)

第二章 财税改革的攻坚创新时期

(1994 年 ~ 1999 年) (23)

第一节 对税制进行全面改革 (23)

第二节 实行分税制财政管理体制 (25)

第三节 财税法制建设取得显著成效 (38)

第三章 财税改革的调整完善时期

(2000 年 ~ 2008 年) (43)

第一节 构建公共财政框架, 转变财政职能 (43)

第二节	按照国际税制改革的发展趋势， 改革完善我国税制	(50)
第三节	财税法制体系基本建成	(58)

第二篇 财税法制建设 30 年取得的主要成就和经验启示

第四章	财税法制建设 30 年主要成就	(69)
-----	-----------------------	--------

第一节	紧密围绕财税改革，为改革开放 保驾护航	(69)
第二节	基本建立社会主义财税法律体系 框架，促进依法理财、依法治税	(73)
第三节	构建社会主义公共财政框架，促进 财政职能的转变	(74)
第四节	按照国际税制改革的发展趋势， 促进税制结构的调整和优化	(76)
第五节	壮大了国家的综合实力，增强了 财税宏观调控能力	(78)

第五章	财税改革和法制建设 30 年的经验启示	(81)
-----	---------------------------	--------

第一节	必须围绕国家的中心工作，坚持 发展是硬道理	(81)
第二节	必须增强大局观念和责任意识， 正确处理各方面的分配关系	(82)
第三节	必须坚持系统论的思想方法， 搞好财税改革及其配套改革	(85)
第四节	必须吸收借鉴国外经验，为改革 开放保驾护航	(87)
第五节	必须加强财税法理研究，注重民主 立法、科学立法	(88)

第三篇 对深化财税改革和法制建设的展望和建议

第六章 对我国财税改革的展望	(91)
第一节 改革财政体制和管理制度	(91)
第二节 改革税制和税收征管制度	(95)
第七章 对我国财税法制建设的主要建议	(98)
第一节 财税基本法律	(98)
第二节 预算收支方面的法律	(99)
第三节 税收收入方面的法律	(100)
第四节 财政支出方面的法律	(102)
第五节 国有资产收支管理方面的法律	(103)
第六节 社会保障资金收支管理方面的 法律	(104)

第四篇 财税立法和财税监督重大专题研究

第八章 加快有中国特色社会主义财税法律 体系建设	(106)
第一节 国外财税法制建设对我们的 主要借鉴	(106)
第二节 我国社会主义财税法制建设的 现状和问题	(109)
第三节 加快社会主义财税法制建设的 目标和构想	(112)
第四节 加快有中国特色的财税法制建设 应当采取的主要措施	(114)

第九章 关于全面修订个人所得税法的重点

问题和发展方向	(117)
第一节 全面修订个人所得税法的指导思想	(117)
第二节 实行综合与分类相结合的征税模式	(118)
第三节 合理调整减免税项目	(120)
第四节 科学制定费用扣除标准	(120)
第五节 合理调整个人所得税的税率和级距	(121)
第六节 明确征税项目、免税项目和税率 调整的权限	(121)
第七节 搞好税收征管配套措施和外部 配套条件	(122)
第八节 搞好个人所得税与企业所得税的 衔接	(124)

第十章 关于修订完善预算法的看法和

主要建议	(126)
第一节 关于修订预算法的必要性和 迫切性	(126)
第二节 关于修订预算法的指导思想和 初步设想	(127)
第三节 关于修订预算法的主要内容和 建议	(128)

第十一章 关于制定税收基本法若干重大

问题的研究	(138)
第一节 关于加快制定《税收基本法》 (或税法通则) 的必要性	(138)
第二节 关于法律名称建议采用“税法 通则”为宜	(140)

第三节	关于税法通则中争议较大的 两个难点问题	(141)
第四节	关于税法通则框架结构的初步 设想	(142)
第五节	关于税法通则应当包括的主要 内容	(143)
第十二章	加强人大对预算的审查监督, 促进 依法理财和经济又好又快发展	(148)
第一节	加深对预算的理解是人大搞好预算 审查监督的重要基础	(148)
第二节	提高对预算审查监督的认识是人大 搞好预算审查监督的首要前提	(159)
第三节	加强预算审查监督是人大推进 依法理财的迫切需要	(167)
第四节	人大加强预算审查监督的努力方向	(171)
附录	现行财政税收法律	(177)
	中华人民共和国预算法	(177)
	中华人民共和国政府采购法	(187)
	中华人民共和国企业国有资产法	(200)
	中华人民共和国会计法	(211)
	中华人民共和国注册会计师法	(220)
	中华人民共和国审计法	(227)
	中华人民共和国企业所得税法	(235)
	中华人民共和国个人所得税法	(243)
	中华人民共和国税收征收管理法	(248)

第一篇 财税改革和法制建设

30 年的光辉历程

财税制度，涵盖一个国家财税法律法规、财税管理体制和财税征收管理制度，是国家经济基本制度的重要组成部分，又是宏观调控经济的主要手段。财税体制改革是我国经济体制改革的突破口和重要组成部分。改革开放 30 年来，我国的财税体制改革和财税法制建设取得了举世瞩目的巨大成就。回顾我国走过的光辉历程，总结过去的基本经验，对于我们承前启后，振奋精神，开创未来，坚持中国特色的社会主义道路，发展社会主义市场经济，加快构建和谐社会，有着特别重要的意义。

财税制度改革大致经历了三个发展阶段：一是财税改革的探索突破时期：即有计划的商品经济时期（1978 年～1993 年）对旧的财税体制进行调整和改革，作为经济改革突破口的财税改革，打破高度集中的传统体制，这个阶段的主要特点是以向企业减税让利、向地方放权为起点，通过放权让利，引用物质利益原则来激发各方面发展经济的积极性；二是财税改革的攻坚创新时期：即向社会主义市场经济体制转轨时期（1994 年～1999 年）进行的财税改革，这个阶段的主要特点是按照建设社会主义市场

经济体制的要求进行全面的财税体制改革，在充分发挥市场配置资源基础性功能的基础上，建立健全财税宏观调控机制，发挥财税宏观调控的重要作用；三是财税改革的调整完善时期：即构建社会主义公共财政框架时期（2000 年～2008 年）进行的财税改革，这个阶段的主要特点是在市场经济条件下调整政府与市场的关系、政府与民众的关系，转变政府职能，重心转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，增强财政的公共服务能力和社会保障功能，优化公共资源配置。

目前已经进入一个构建社会主义和谐社会的新的发展阶段。这个阶段的主要特点是，围绕构建和谐社会，深化财税制度改革，加快财税法制体系建设，确保到 2010 年建成社会主义法律体系，推进依法理财、依法治税，到 2020 年全面实现建设社会主义和谐社会的伟大战略目标。

第一章

财税改革的探索突破时期

(1978 年 ~ 1993 年)

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会，是我国改革历史上具有深远意义的伟大转折，确定了我党工作以经济建设为中心，提出了改革开放的重大方针。改革开放初期，要对高度集中的计划经济体制进行全面改革，从 1980 年至 1993 年实行有计划的商品经济体制，并以财政体制改革为突破口，以向地方扩权和企业让利为中心，逐步扩大地方的财权 and 企业的财力。这次财政体制改革的指导思想是，既要有利于促进国民经济的调整和发展，又要有利于财政的平衡和稳定；既要有利于调节和保护各方面的经济利益，又要有利于促进微观经济的活动符合宏观决策的要求。这次财政改革尽管处于探索阶段，但它的广度和深度，都超过了历史上任何一个时期的改革，从而使财政改革进入了一个新的历史发展阶段。

第一节 改革财政管理体制，逐步扩大地方财权

中国幅员辽阔，经济发展不平衡，正确处理中央与地方的财政分配关系，是财政体制改革的一项重要内容。改革以扩大地方财权为中心，以权责利相结合为基础。为了扩大地方财权，加强地方责任，调动地方的积极性，从 1980 年起在试点的基础上，除北京、天津、上海 3 个直辖市继续实行“总额分成、一年一定”的体制以外，国家对其他各省、自治区实行了“划分收支、

分级包干”的新财政体制。

一、实行划分收支、分级包干体制

（一）划分收支

所谓划分收支，是指按照企业事业的隶属关系，明确划分中央预算和地方预算的收支范围。将国家预算收入分为中央固定收入、地方固定收入、中央对地方的调剂收入、固定比例分成收入四种。预算支出的划分，基本上按照企业、事业的隶属关系来确定。凡属中央管辖的单位，其支出就属于中央预算支出；凡属地方管辖的单位，其支出就属于地方预算支出。

（二）分级包干

所谓分级包干，是指按照划分的收支范围，给地方财政确定一个收入和支出的包干基数实行包干。包干比例或上缴、补助数额一定几年不变。包干基数原则上以 1979 年的收支数字经过适当调整后作为计算依据。计算方法是：地方固定收入和固定分成收入大于地方支出的，多余部分上解中央；地方支出大于地方固定收入和固定比例分成收入的，不足部分由中央财政从工商税中确定一个比例留给地方作为调剂收入；个别地方收入较少，工商税全部留地方后，收入仍小于支出的，由中央财政给予定额补助。分成比例或补助数额确定以后，原则上 5 年不变。地方在划定的包干范围内，根据地方实现的收入，统筹安排地方支出，多收多支，少收少支，自求平衡。预算收支范围划分后，还有一部分开支不适宜实行包干，如特大自然灾害救济费、支援不发达地区和老根据地的资金等，由中央财政作为专项拨款，列入地方预算，但不计算在地方预算收支包干范围之内。在试行“划分收支、分级包干”办法的同时，对有些省（直辖市）以及少数民族地区，实行了以下几种不同的体制。

1. 固定比例包干办法

这一办法在江苏等省试行。具体做法是：根据前 3 年地方预

算支出额占预算收入总额的比例情况，确定一个上缴、留用分成比例，一定几年不变。实行比例包干以后，地方所需支出由留给地方的收入中自行安排，多收多支，少收少支，自求平衡。除遇特大自然灾害等重大变化外，上缴、留用比例一般不作调整。

2. 划分收支、定额上缴（或定额补助）办法

这是针对广东、福建两省对外经济活动较多的特点，从财政上给予更多主动权，促使其经济加快发展的一种特殊照顾办法。具体做法是：以 1979 年地方预算的收支数字作为计算上缴或补助的基数，收入大于支出的部分确定一个固定上缴定额，支出大于收入的部分确定一个固定补助定额，上缴或补助数额一定 5 年不变。5 年之内，地方预算收入不论超收或短收，除按定额包干上缴或补助外，全归地方支配使用。

3. 划分收支范围，确定补助数额，保留特殊照顾的办法

这是国家从财力上对少数民族地区进行特殊照顾的一种办法，曾在内蒙古、新疆、西藏、宁夏、广西、云南、青海、贵州等 8 个地区试行。具体做法是：划分收支范围，实行分级包干，在包干范围内增长的收入，全部留地方。保留过去对民族自治区的一些特殊照顾，如预备费按支出预算总额的 5% 安排，按正常支出加 5% 的机动金，另外中央财政还拨一部分民族地区的补助金。中央财政对民族地区的补助数额，一定 5 年不变，每年按确定的补助数额再递增 10%。

4. 收支挂钩、总额分成办法

这一办法在北京、上海、天津三市实行。具体做法是：中央财政对地方的收支预算指标一年一定，以支出预算总额占收入预算总额的比例作为中央和地方之间的总额分成比例，收入超收可按一定比例分成，收入短收按总额分成比例分担。

1983 年，对“划分收支、分级包干”的管理体制作了一些改进，规定除广东、福建两省仍继续实行“划分收支、定额上缴（或定额补助）”的大包干管理体制外，其他省、市、自治区一

律实行“收入按固定比例总额分成”的包干办法，并根据前 3 年收支变化的实际情况，相应调整了收支包干基数。

二、全国各地实行的包干办法

在进行利改税和划分收支、分级包干体制办法的基础上，国务院决定从 1985 年起，对各省、自治区、直辖市实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制。划分税种、核定收支、分级包干体制，是向分税制分级财政过渡的一种方法，但是第二步利改税形成的税制还不够完善，国营企业所得税和调节税的收入仍按隶属关系上缴，不能完全按税种划分收入；以 1983 年决算数为基数划分收支，地区间存在包干基数不合理，形成地区间不平衡；保证地方既得财力，中央财政收入占整个财政收入的比例仍然偏低。这种体制没有推广实行，并决定在执行新体制头两年实行“分级包干、总额分成”办法。从 1988 年起，又在全国实行各种形式的包干办法。

1. 收入递增包干办法

这种办法是以 1987 年财政决算收入和地方应得的支出财力为基数，参照各地前几年的财政收入增长情况，确定地方收入递增率（环比）和留成、上解比例。在递增率以内的收入，按确定比例，实行中央与地方分成；超过递增率的收入，全部留归地方；收入达不到递增率，影响上解中央部分，由地方自有财力补足。实行这种办法的有北京市、河北省、辽宁省、沈阳市、哈尔滨市、江苏省、浙江省、宁波市、河南省、重庆市等 10 个地区。

2. 总额分成办法

这种办法是根据前两年的收支情况，核定收支基数，以地方支出占总收入的比重，确定地方分成和上解中央比例。实行这种办法的有天津市、山西省和安徽省。

3. 总额分成加增长分成办法

这种办法是在上述总额分成办法的基础上，收入比上年增长

的部分，另加分成比例，即每年以上年实际收入为基数，基数部分按总额分成比例分成，实际收入比上年增长的部分，除按总额分成比例分成外，另加增长分成比例。实行这个办法的有大连市、青岛市和武汉市。

4. 上解额递增包干办法

这种办法是以 1987 年上解中央的收入为基数，每年按一定比例递增上缴。实行这个办法的有广东省和湖南省。

5. 定额上解办法

这种办法是按原来核实的收支基数，收大于支的部分，确定固定的上解数额。实行这种办法的有上海市、山东省和黑龙江省。

6. 定额补助办法

这种办法是按原来核实的收支基数，支大于收的部分实行固定数额补助。实行这种办法的有吉林省、江西省、陕西省、福建省、内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、贵州省、云南省、青海省、海南省以及湖北省和四川省等。湖北省因划出武汉市、四川省因划出重庆市，由上缴省变为补助省，其支出大于收入的差额补助数额，分别由其划出市上缴本省解决，作为中央财政对地方的定额补助。

三、分级包干财政体制的主要特点

实行分级包干的财政体制，是国家财政管理体制的重大改革。它在收支结构、财权划分和财力分配等方面，都发生了很大变化。同传统的财政体制比较，分级包干的财政体制有以下几个主要特点：

1. 由“一灶吃饭”改为“分灶吃饭”。

改革前一段时期内，全国财政基本上是开一个灶、“吃大锅饭”，实行分级包干的财政体制后改为中央与地方“分灶吃饭”，由一个灶变为二十多个灶，打破了过去那种“吃大锅饭”的局