

市场经济条件下的中国税收与税制*

一、中国税收的现状与其应有的地位不相称

19₉₄年税制改革以后，我国的税收形势很好，每年的税收增长额都达近千亿元（1994年为871.58亿元，1995年为911.16亿元，1996年为863.31亿元），不仅实现了与GDP的同步增长，而且略大于GDP的增长速度。但是，国家的财政困难依旧，且还有不断加剧的趋势。严峻的财政形势要求我们进一步挖掘潜力，实现国家税收更大幅度的增长。与此同时，我们也听到了另外一种声音，这就是抱怨税负重。有人甚至将

* 本文系作者1997年4月16日，在中南海为国务院及各部委办领导同志作税法专题讲座的报告稿。在本报告的形成过程中，项怀诚部长、杨崇春副局长、卢仁法副局长、张伟主任、杨遂州副主任、陈杰司长、王秀司长、吴新联副司长、刘佐副所长和孟繁华总编辑等提出了许多建设性意见，在此谨致谢意。

国有企业的现时困难同税负问题联系起来，并由此引发了对1994年后所实行的这套新税制的怀疑。

从宏观层次上看，税收不是多了，而是少了。站在微观的立场上说，税负不是轻了，而是重了。这不能不说是一对难解的矛盾。如此的矛盾现象之所以会出现，其可能的答案在于：人们口中讨论的虽是同一件事情，但视野所及却并非同一个范围。

看起来，在当前，很有必要对我国税收的现状与其应有的作用和地位是否相称，作一番认真的检讨。在检讨的基础上，统一认识。

显而易见，一国税收的作用和地位怎样，不能仅看其绝对额的多少或增长幅度的大小，而要看它在经济社会生活中的相对重要程度。这又集中表现在税收收入占 GDP 的比重上。税收是作为政府收入的一种来源而存在的，政府收入占 GDP 的比重，就包括了税收收入占 GDP 的比重。我们的考察可以首先放在税收收入占政府收入的比重上。

（一）中外税收地位的比较

首先要指出这样一个事实：在现时的中国，财政收入（税收收入）不等于政府收入。

在国外，当你想了解财政收入有多少时，人们往往会告诉你，政府收入是多少。这是因为，政府收入都是要纳入预算的，也都是要拿到国会或议会去讨论审议的。纳入预算并交由立法机关审议、通过的政府收入，就是我们所说的财政收入。所以，在国外的经济文献中，政府收入与财政收入往往是一回事。而且，一般只有政府收入的概念。

我国现时使用的财政收入概念，只是国外所使用的政府收入概念的一个部分。如果以政府收入的概念为统计口径，目前我国可以列入其中的，至少有这样几个类别：第一，预算内收入。预算内收入就是每年财政部长向全国人民代表大会做预算报告时所公布的政府收入，也就是我们所说的财政收入。按照 1996 年的统计数字，预算内收入占 GDP 的比重为 10.9%；第二，预算外收入。预算外收入是计划经济年代沿袭下来的一个经济范畴，本来是作为预算内收入的补充性财源来使用的。除了十年动乱时期预算外收入的规模较大（1976 年，曾相当于预算内收入的 35.5%）之外，其余的年份，一般在 15%~20% 左右。但是，70 年代末以来，随着以放权让利为主调的改革进程，预算外收入的规模出现了急剧扩张。到 90 年代初，预算外收入已经和预算内收入大体持平。1993 年，我们对统计口径作了一下调整，国有企业所掌握的专项基金和税后留利不再计入预算外收入的范围。现在所说的预算外收入，只包括财政部门 and 行政事业单位所掌握的预算外资金两个部分。即使就这个口径而论，1996 年，预算外收入也要占到 GDP 的 6%~7%；第三，制度外收入。如果将预算内收入称作“依法而征”的收入，将预算外收入称作“依规而收”的收入（尽管放在预算外，但征收管理以国务院、国家计委和财政部等部门颁发的行政性文件为依据），制度外收入则是由各部门、各地区“自立规章、自收自支”的收入。这部分收入的渠道较乱，很难得到精确的统计数字。根据 1996 年的有关数据推算，制度外收入至少要占到 GDP 的 5%。除此之外，还有大约占到 GDP 的 4% 的财政收入退库和占到 GDP 的 3% 的债务收入，可以算作政府收入的第四类和第五类。上述几类收入相加，目

前我国政府收入在 GDP 中的占比，实际已达到 30% 左右。其中，税收收入在政府收入中的占比，仅为 1/3 多一点（1996 年，全国各项税收占 GDP 的比重为 10.2%）。

再来看一下世界各国税收在政府收入中的占比情况。根据国际货币基金组织《政府财政统计（1995）》所提供的数字 各国中央政府税收占中央政府收入（含债务收入）的比重数字分别为 美国 80.35%（1994 年），加拿大 73.42%（1992 年），法国 81.05%（1994 年），德国 87.0%（1993 年），英国 79.76%（1993 年），意大利 75.04%（1994 年），韩国 85.06%（1995 年），印度尼西亚 87.19%（1991 年），菲律宾 81.53%（1993 年），阿根廷 83.79%（1990 年）。可以看出，国际上的通行情况是，无论发达国家还是发展中国家，税收收入往往都要占到政府收入的绝大比重。特别在中央财政一级，税收收入的占比更大。

相比之下，我国税收在政府收入中的占比是明显偏低的。

（二）税收在世界范围内倍受重视

事实上，税收在世界范围内是倍受重视的。特别是在市场经济发育水平较高、实行市场经济制度历史较长的国家，不仅立法机关和历届政府都把税制建设和税收立法列入重要的议事日程，普通百姓亦出自本身利益的考虑而关注税制的一举一动。

更有意思的一个情况是，这些年，西方世界对税收的重视已上升到对税制优化理论研究的重视。1996 年的诺贝尔经济学奖便授予了两位对税制优化理论的研究做出奠基性贡献的经济学家——英国剑桥大学教授詹姆斯·莫里斯（James Mir-

rilees) 和美国哥伦比亚大学教授威廉·维克里 (William Vickrey)。在诺贝尔经济学奖 27 年的历史上, 由两位主要研究税收理论的经济学家分享诺贝尔奖, 这还是第一次。它表明, 税收理论研究已经在西方经济学的发展史上占据了重要地位。

那么, 税收为什么会受到如此的重视? 并且, 为什么对税收的重视程度又同市场经济的发育水平正相关呢? 这是必须做出解答的问题。

(三) 税收是市场经济下政府财政收入的基本来源

税收之所以成为市场经济条件下政府财政收入的基本来源, 是由政府财政支出和税收本身的两个方面的性质所决定的。

无论哪一种形式的财政收入, 从根本上说来, 都是用于满足财政支出的需要的。财政支出的性质, 自然决定和制约着与其对应的财政收入的性质。改革以来, 伴随着市场化的进程, 我国财政支出的格局发生了翻天覆地的变化。其中, 最为显著的是, 基本建设支出的占比, 由 1979 年的 40.4% 一路下滑至 1996 年的 9.6% [$= 885.88 \text{ 亿元} / (7914.38 \text{ 亿元} + 1314.3 \text{ 亿元})$]。这说明, 我国的财政支出格局已经越来越带有“公共财政”的性质。那么, 怎样看待这个变化呢?

就大的方面说, 这是符合市场经济发展规律的一个变化。因为, 市场经济与计划经济的根本区别就在于, 资源的配置主要依赖于市场, 政府的任务则是拾遗补阙。凡是可以通过市场解决或通过市场可以解决得更好的事项, 政府就不去介入。凡是不能通过市场解决或通过市场解决得不能令人满意的事项, 政府才必须涉足。具体而言, 在市场经济条件下, 政府的职能事项, 大体可以概括为提供公共物品或服务、调节收入分配和

促进经济的持续稳定发展三个方面。只要稍加分析，便不难发现，政府用于履行这三个方面职能而花费的财政支出，具有一个共同性质：它们都是处于“满足社会的公共需要”这一层次的。它们通常只有投入，没有产出（或几乎没有产出）。这就意味着，用于弥补市场经济条件下的财政支出的资金，基本上是“有去无回”的。

政府的哪一种财政收入形式能够和财政支出的这种性质相对应呢？政府的财政收入形式，按大类说，主要有三块儿：税收、国债和收费。我们不妨做一下比较分析。

先说税收。税收的性质（或说税收的形式特征）通常被概括为“三性”：第一，强制性。它表明，税收是政府依据法律强制征收的，纳税人只要有了应纳税的收入，发生了应纳税的行为，就必须依照税法的规定如数把该缴的税缴上来。所以，政府通过税收所组织的收入的量，是稳定可靠的。第二，无偿性。它表明，政府通过税收所取得的收入，既不需要偿还，也不需要支付任何代价。所以，税收收入的利用，一般不会给政府带来“额外负担”。第三，数额的相对固定性。它表明，政府在征税之前，要以法律形式预先确定征税对象与征税数额之间的数量比例。除非变动税法。否则，在经济发展水平一定的前提下，政府通过税收组织的收入，便是一个既定不变的量。可以看到，能够给政府带来稳定可靠的收入，并且，可无偿使用、征收比例既定的税收，同市场经济条件下的政府财政支出的性质恰恰是一种对应关系。正因为如此，它可以且应当成为政府财政收入的主要形式。

国债和收费就不是这样了。比如国债，它的性质是自愿性、有偿性和灵活性。自愿性表明，国债的发行要建立在认购

者自愿承受的基础上。认购者买与不买或购买多少，完全听凭其个人或单位的意愿而定。所以，政府通过举债取得的财政收入的量，就不那么稳定可靠。有偿性表明，通过发行国债取得的财政收入，不仅到期要作为债务偿还，而且还要按认购者持有时间长短加付利息。所以，国债的利用，肯定要给政府带来“额外的负担”。灵活性表明，国债的发行额度一般无规范化的法律规定，而基本由政府根据财政收支的状况灵活加以确定。所以，以国债形式取得的财政收入，对于政府是一个可以灵活调节的量。

再看收费。需要回答这样一个问题：什么是政府收费？收费和税收的区别究竟在哪里？政府收费是以交换或提供直接服务为基础的收入形式。收费同税收的根本区别在于，前者以交换或提供直接服务为基础，后者则以政治权力为基础。世界上几乎所有国家的政府部门都有收费。不过，从总体上说，在市场经济条件下，规范化的政府收费只有两类：一是规费（fees）；另一是使用费（user charges）。规费是政府部门对公民个人提供特定服务或实施特定行政管理而收取的工本费和手续费。如行政规费（护照费、商标登记费、律师执照费等）和司法规费（民事诉讼费、刑事诉讼费、结婚登记费等）。使用费是政府对公共设施的使用者按一定标准收取的费用。如高速公路通行费、桥梁通行费、汽车驾驶执照费。可以看出，无论规费，还是使用费，都不能成为市场经济条件下的政府支出的主要收入来源，而只能在政府收入体系中居补充或辅助地位。这是因为，规费的收取：（1）需限定在政府部门提供或实施的特定服务或行政管理的领域，其收取范围狭窄。（2）要限定在工本费和手续费的额度内，其收取标准不高。使用费的收取：

(1) 需以公共设施为依托，不是所有的公共物品或服务都可收取使用费。(2) 要贯彻受益原则，谁使用谁交费，不使用不交费。(3) 要实行基金化管理，专款专用。其收入只能用于公共设施的维修与建设。(4) 收取标准不能高于提供公共设施的平均单位成本。

由此不难认定，税收是市场经济条件下政府财政支出的最佳资金来源，必须作为财政收入体系中的“主力队员”而居于主导地位。至于其他的财政收入形式，如国债和收费，只能作为“替补队员”而担负起拾遗补阙的职责。也许正因为如此，历史上的许多人都对税收的特殊地位和作用给予了高度的评价。马克思曾经形象地讲过：“赋税是喂养政府的奶娘。”丘吉尔也说过：“世界上只有两样东西是永恒的。一是死亡，另一就是税收。”

（四）税收是市场经济下政府执行经济社会政策的主要手段

税收之所以成为市场经济条件下政府执行经济社会政策的主要手段，是因为税收天然地具有调节收入分配和促进经济持续稳定发展的功能。

先说税收的调节收入分配功能。在市场机制作用下，收入分配状况是由每个人所提供的生产要素的数量以及这些生产要素在市场上所能获得的价格决定的。所以，它所决定的收入初次分配状况极不公平。在市场机制的框架之内，又不存在以公平分配为目标的再分配机制。改革以来，我国城乡居民收入分配水平的差距已经在逐步拉大。据测算，1996年，我国10%的最高收入者与10%的最低收入者之间的收入差距，为4倍

以上。城乡居民收入的基尼系数为 0.37。这个问题不解决，不仅本身与社会公平的要求有违，而且会导致诸如贫困、社会冲突等一系列不良的社会后果。问题在于，市场经济条件下，政府已基本不再拥有直接调节收入分配的工具，而只能使用间接手段。税收恰恰具有可作为间接调节收入分配手段的有利条件。政府拥有强制征税的权力，这使得它可以大规模地介入 GDP 的分配过程，通过税制设计上的巧妙安排，如征收累进的所得税、高额的消费税，把资金从那些应该减少收入的人们手中征集上来，再分配给那些应该增加收入的人们。各国不乏这样的先例。比如，在德国，5% 的高收入纳税人拥有 25.1% 的应税所得，但缴纳了近 40% 的所得税。前 50% 的纳税人承担了 90.5% 的所得税负，而他们所拥有的应税所得是 83.2%。

再说税收的促进经济持续稳定发展的功能。这主要表现在两个方面：其一，近几年来，经济可持续发展的概念越来越深入人心。可持续发展的一个重要内容，就是指经济的发展，不能只追求 GDP 的增长速度，还要算经济发展的成本为多少。其中，最突出的便是环境污染问题。环境污染作为一种外部效应，通常是不被经济行为主体打入成本的。如何才能促使人们在追求经济增长的同时，考虑诸如环境污染这样的外部成本呢？各国通行的办法便是根据环境受污染的程度征收具有矫正作用的污染税，以此来加大经济行为主体的成本，达到控制环境污染的目的。其二，税收可发挥其所具有的“自动稳定器”和“人为稳定器”的功能，在政府的宏观调控体系中扮演重要角色。所谓自动稳定器，就是通过税收制度上的安排，使得税收自动地产生抵消经济波动的作用。如累进的所得税，在经济萧条和经济繁荣时期，税收会自动地趋于减少和增加，从而分

别产生减缓经济萎缩程度和抑制通货膨胀之效。所谓人为稳定器，就是通过不同时期的税收政策的制定，如在经济萧条时期减少税收，经济繁荣时期增加税收，使税收作为一种经济力量来维系总供求之间的大体平衡，促使宏观经济得以稳定发展。

不言自明的道理，税收所具有的各方面作用发挥得怎样，在很大程度上取决于税收在经济社会生活中占据的地位。具体地说，就是税收收入在政府收入和 GDP 中的占比。相对于税收所应具有的地位和所应发挥的作用来说，我国税收的现状是不相称的。

二、中国税收上的问题主要出在国民收入分配机制不规范上，而非税制本身

（一）中国税收在政府财政收入中占比的偏低潜伏着一定风险

问题的复杂之处在于，税收占比偏低的同时，便是各种收费和债务收入占比的偏高。由税收“缺位”和各种收费和债务收入“越位”，所可能引发的诸方面风险，不容我们忽视：

比如，政出多门的各种收费，征收不规范，并允许自收自支，使大量政府收入游离于预算之外。既诱发各种乱收费的蔓延，造成收入分配渠道混乱（据不完全统计，经国务院和各级政府批准的各种基金、行政事业收费项目就达 900 多种，加上地方各部门自行设立的基金和收费项目，共计约 1000 多种），

使本已建立起来的税收规范受到严重冲击，同时，也给人们带来税负重的错觉，招致各方面抱怨，从而加大了税收征管上的困难，最终使得整个国民收入分配机制陷于不规范状态。

还应当看到，如果说计划经济条件下政府部门可凭借其资源配置主体地位，以不规范的行政命令办法调拨各经济行为主体收入的话，那么，在资源配置主体换位于市场，各经济行为主体的利益归属已经明晰并日趋强化的市场经济条件下，继续使用不规范的办法介入收入分配，有引发或激化社会矛盾的可能。

再如，有偿性的债务收入占比偏高，并且逐年增大，已经把国家财政、特别是中央财政拖入极端困难的境地。当时的财政部刘仲藜部长 1997 年的预算报告对此给予了特别关注，并使用了“债务依存度”概念来揭示当前中国财政的困难状况。债务依存度是各国通用的用以衡量政府支出对于债务收入的依赖程度的指标。根据 1997 年的预算数字计算，我国中央财政的债务依存度已达 57.77% [= 债务收入 2529.08 亿元 / (中央本级支出 2418.8 亿元 + 债务支出 1959.08 亿元)]。这表明，以“满足社会的公共需要”为主体的我国的中央财政支出，其资金来源的一半以上要依赖于发行国债。更为严峻的事实还在于，这几年，中央财政的债务依存度一直在呈攀升之势。1994 ~ 1997 年间，我国中央财政的债务依存度数字依次为：52.14%、53.68%、55.61%、57.77%，平均每年上升 1.87 个百分点。其水平之高、增速之快，在世界上都是罕见的。

还如，不纳入预算管理各种税外收费和债务收入占比的不断升高，亦带来了政府预算约束的弱化。无论从历史上看，还是就现实来说，对政府支出约束最强的因素，就是税收。税

收所具有的性质之一——“数额的相对固定性”，实质是一把双刃的剑。一刃是针对纳税人的，即要求纳税人把该缴的税全部如数缴上来。另一刃则是针对政府的，即征税的额度必须控制在法律允许的范围内，不允许有超越法律之外的征收。我国的现实是，由于税收在政府收入中的占比长期“缺位”和各种收费、债务收入的相应“越位”，对收费和债务收入的使用又缺乏预算约束，加上债务支出本身的惯性力量，致使政府财政支出增速迅猛。仅就预算内支出而言，近几年，每年都在15%~20%之间（含债务支出）。进一步说，不纳入预算管理等各种收费的泛滥，还造成政府部门行为扭曲，在某种程度上成为滋生各种腐败现象的温床。

又如，税收调节收入分配和促进经济持续稳定发展的作用长期“缺位”，其结果，一方面，城乡居民收入分配的差距继续拉大，政府又难以拿出更有力的措施制止这种趋势，搞不好，会引发社会矛盾和社会动乱。另一方面，经济的持续稳定发展缺少税收的制衡，许多需要通过税收解决的问题，税收没有介入或介入不够。长此以往，不仅会带来税收本身职能的弱化，也会在相当程度上影响经济的持续稳定发展。

（二）问题非出在税制上，三年来的新税制实践证明：1994年税制改革相当成功

中国税收现状的不理想，极易导致一种简单的推理：把税收的地位和作用“缺位”归结于1994年后所实行的这套新税制。应当指出，中国税收上的问题，主要不是出自税制本身。恰恰相反，三年以来的新税制实践充分说明，1994年的税制改革相当成功。最突出的标志，是它为我们搭起了社会主义市

市场经济体制下税制体系的基本框架。这个框架的好处，至少有如下几点：

第一，保证了税收的正常增长，特别是中央税收的正常增长。从规范分析的意义上说，税收的增长不仅应与 GDP 的增长同步，而且要大于 GDP 的增长速度。这是因为，人类社会发展的—般规律表明，政府的职能范围有不断扩大和复杂化的趋势，由此决定了政府支出的增长速度往往大于 GDP 的增长速度。政府支出的增速，自然决定和要求着税收的增速与之对应。此外，不论累进所得税在整个税制结构中的份额怎样，它本身就是一种保证税收增长大于 GDP 增长的因素。前面说过，1994 年实行的这套新税制，已经做到了这一点。

第二，同世界通行税制接轨，代表了现代税制的发展方向。这突出表现在增值税地位的确立上。加拿大多伦多大学教授布莱恩（Do·Brean）曾把二次大战后的税制发展格局归纳为五大特征：流转税（特别是增值税）倍受青睐、个人所得税先升后降、公司所得税地位下降、社会保障税急剧爬高、财产税趋于萎缩。据统计，到 1995 年底，世界上已有 100 多个国家和地区实施了增值税。而且，颇具启发意义的是，以 1990 年为界，实施增值税的国家和地区，前 36 年（增值税诞生于 1954 年）每年增加 1.5 个，后 5 年则每年增加 9.5 个。由此可见，增值税作为现代优秀税种的地位，已为越来越多的国家和地区所认同。目前，在我国，增值税已成为政府财政收入的支柱。这一格局的确立，在经济全球化、各国税制带有趋同性的今天，为我国对外经济交流和对外开放，打下了很好的基础。

尤为值得注意的是，增值税的大面积推行，既没有给生产

和流通带来不利影响，也没有引起物价大幅度上涨，反而成为促进国民经济持续、快速、稳定发展的重要力量。这在世界各国是非常鲜见的。

第三，统一税法，公平税负，使企业负担趋于合理，带来了人们观念上的一次革命。1994年的税制改革将“统一税法，公平税负”作为一项重要指导思想，并以此为契机，在全国范围内展开了新税法的宣传活动。新税法宣传的范围之广，力度之大，在新中国的历史上，恐怕还是第一次。这对于转变长期生活在计划经济体制环境下的人们的观念，起到了很大的推动作用。比如，它强化了人们的税法意识，初步实现了由不懂税、不理解税到学习税法，运用税法知识解决现实问题的转变；它强化了人们的公平竞争意识，初步实现了由眼睛向外要优惠、要照顾，到眼睛向内要效益，并积极走向市场的转变；它刹住了税收减免的势头，纠正了过多过滥的越权减免和自定税收优惠政策的行为，初步营造了依法治税的良好税收氛围。

第四，以流转税为主体，所得税辅之，比较适合中国的现实国情。各国税制结构发展的一般规律是，由以简单、原始的直接税为主体演变为以间接税为主体，再由以间接税为主体过渡到以发达的直接税为主体。其中的主要制约因素，一是经济的发展水平，另一是市场经济的发育程度。作为一个尚处在经济转轨时期的发展中国家，选择目前这样一种以流转税为主体、所得税辅之的税制结构，是比较适合我国的现实国情的。不少人对目前税收结构中所得课税的比重偏低表示忧虑，这是可以理解的。今后应当从加强所得课税的征管入手，适当提高这个比重。但是，也应当看到，所得税在我国今后一个时期

内，很难在数量上成为与流转税相匹敌的主体税种。这是因为，所得税的增长，要求以企业经济效益和个人收入的较大幅度增加为前提，同时还要求相关的政策、法规以及征管手段能够跟上。很显然，在目前条件下，我们还难以做到这一步。

顺便指出，现在回过头来看，我国 1994 年的税制改革，在某种意义上说，还是 1996 年诺贝尔经济学奖得主税制优化理论的一次成功的实践。大家知道，詹姆斯·莫里斯和威廉·维克里对于税制优化理论的最大贡献，就是立足于现时的约束条件，以“理想优化”作为参照系，把“现实优化”作为税制改革与税制设计的目标，并不断地从“现实优化”向“理想优化”逼近。我国 1994 年税改所确定的“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权”的指导思想，就体现了税制“优化”的特征，体现了税制诸原则的统一。而新税制中对“具有中国特色”、“适应经济发展水平”、“与国际接轨”等方面的具体要求以及在增值税、所得税、税收征管、国地税机构分设等方面的相应改革，又体现了“现实”的要求。正是由于努力将“优化”与“现实”结合起来，才使新税制实现了平稳过渡，取得了初步成功。刚才所提到的诸如从总体上未给生产和流通带来不利影响，未引起物价较大幅度上涨，而是促进了经济持续、快速、稳定发展，基本理顺了国家与企业的分配关系，并保证了税收收入的正常增长，都是比较突出的例证。继续沿着这个路子走下去，不断地从“现实优化”向“理论优化”逼近，我国的税制发展前景是很光明的。

当然，说中国税收上的问题主要不是出自税制本身，并不意味着现行税制已经尽善尽美了。恰恰相反，进一步完善税制的任务，非常繁重。比如，增值税的计征范围和计税基数尚有

不合理之处，所得税的征管范围带有过渡性质，地方税体系建设相对迟缓以及征管环节亟待加强，等等。但是，不管怎样，它们终究不是、也不可能成为税收“缺口”的根本原因所在，而是可以通过不断完善税制逐步加以解决的。

（三）问题主要出在转轨时期的国民收入分配机制不规范上

那么，问题究竟出在哪里？依我看，可能是国民收入分配机制在从计划经济向市场经济的转轨过程中出了问题。

计划经济体制下，我国的财政收入结构具有两大特征：一是税利并存，以利为主；二是来自国有经济单位的缴款占大头儿。如在 1978 年，以财政收入总额为 100%，来源于国有经济单位上缴的税收和利润份额分别为 35.8% 和 51.0%，两者合计 86.8%。在这样一种财政收入结构的背后，是以农副产品统购统销、国家统管城市职工工资制度和财政统收统支体制为基本前提的国民收入分配机制：

在农副产品统购统销制度下，农民要按国家统一规定的相对较低的价格标准将剩余的农副产品卖给国家，并由政府按计划统一供应给城市工业部门和城市居民消费。低价的农副产品，不仅直接降低了工业的原材料投入成本，也使城市居民获得实物福利（生活费用降低）并间接降低了工业的劳务投入成本。在低成本的基础上，工业部门获得了高的利润；由国家统一掌管国有企业、事业和机关单位的工资标准，并统一组织这些单位职工的工资调配，政府亦可以通过压低工资标准、减少升级频率的办法，直接或间接地降低工业的劳务投入成本。在低成本的基础上，工业部门又获得了高的利润；在财政统收统

支的管理体制下，国有经济单位（其中主要是国有工业部门）创造的纯收入，基本上都交财政集中支配，企业本身能够自主支配的财力极其有限。于是，通过财政上的统收，汇集在国有经济单位中的高利润便转移到了国家手中，形成了财政收入的主要来源。

如此的国民收入分配机制，带来了如下两个结果：

在普通百姓的眼中，不管是税还是利，都是由单位交的，与个人无关（实际上，那一时期的农副产品低价统购和城市职工低工资制，正是农民和城市职工向政府缴纳税收的两个“隐含”的渠道）。纳税意识淡薄或基本上没有纳税意识，也就在情理之中了。

在政府部门的眼中，无论是税还是利，都是主要由国有经济单位上缴的钱，彼此都姓“公”。税利不分或只重“量”不问“源”等方面倾向的形成，也就在所难免了（直到今天，“税利”或“利税”这一字眼，还可以不时地在各类经济文献中见到）。

改革以后，伴随着市场化的进程，农副产品统购统销制度、国家统管城市职工工资制度和财政统收统支体制的格局相继被打破。原有的财政收入渠道基本上不复存在了，所有制成分也发生了很大的变化。在新的体制下，政府履行职能所需的资金显然只能通过规范化的税收渠道去获取。进入 80 年代以来，我国税制建设的力度明显加大，《个人所得税》、《中外合资经营企业所得税》、《外国企业所得税》、《国营企业所得税》、《集体企业所得税》、《城乡个体工业户所得税》、《私营企业所得税》等一系列新的税种，陆续出台。到 1994 年税制改革之时，税种的总数达到 34 个，正是政府为此而采取的积极行动。