

# 我国税收制度改革与发展综述

税收制度简称税制 是指国家各种税收法令和征收管理办法的总称。它包括税收法规(含税种根本法、条例及条例草案、施行细则及一般征税法令和解释)、税制结构、税收管理体制和征收管理制度。

税制是一个国家或地区在一定的历史时期 根据其社会、经济和政治的具体情况 以法律、法规形式所作的规定。不同的国家或地区以及同一国家或地区在不同的历史时期 税收制度是不相同或不完全相同的。由于税收是国家组织财政收入和调控经济的手段 税收制度使这种手段法律化、制度化 使其行之有效。国家税收制度的确立 要根据本国的具体政治经济条件而定 各国的政治经济条件不同 所以税收制度也不尽相同。就一个国家而言 由于各个时期的政治经济条件不同 税收制度也有差异 税收制度不同 税种规定 征收管理办法等也就千差万别、各具特色。可见 因时因地而异 是税收制度的特点。

## 一、我国税收制度构成及分类

### （一）税种构成

税种即一个国家或地区税收体系中的具体税收种类。每个税种由纳税人、课税对象、税目、税率、纳税环节、纳税期限、计税依据、减免税和违章处理等具体要素构成。

1. 纳税人。纳税人亦称纳税义务人，是税法规定的直接负有纳税义务的单位和个人。它是税收制度构成的最基本的要素之一。纳税人并不一定就是负税人，负税人一般是指税收的实际负担者。在实际生活中，有的税收由纳税人自己负担，纳税人本身是负税人；有的税收虽然由纳税人缴纳，但纳税人实际上却并不是负税人，这就是通常所说的税负转嫁。为了简化纳税手续，有效地控制税源，方便纳税人，税法还规定了代扣收、代缴义务人、税务代理人、委托代征人。代扣收、代缴义务人是指税法规定的向纳税人支付款项或向纳税人取得收入时代扣收、代缴应纳税款的单位或个人。税务代理人是指经有关部门批准，依照税法规定，在一定的代理权限内，以纳税人、扣缴义务人自己的名义，代为办理各项税务事宜的单位或个人。税务代理是一种民事代理行为，应享受我国民法通则所规定的关于代理人的各项权利，履行一定义务，承担一定法律责任。委托代征人是指按照税法规定，受税务机关指派和委托，代税务机关收缴税款的单位和个人。代征人一般要由税务机关发给代征税款委托证书。

2. 征税对象。征税对象是指对什么征税，即课税的客体。这是一个税种区别于另一个税种的主要标志，是税收制度的基本要素之一。国家为了筹措财政资金和调节经济，可以根据客

观的经济需要选择多种多样的征税对象。征税对象与税源紧密相关,各种税因征税对象的不同,都有不同的收入来源。因此,掌握和了解税源的发展变化是财税工作的重要内容,它对制定税收政策和税收制度、开辟和保护税源、增加财政收入等都具有重要意义。

3. 税目。税目是征税对象的具体项目,它具体地规定一个税种的征税范围,体现了征税的广度。有些税种征税对象简单、明确,没有必要再另行规定税目。有些税种征税对象复杂,需要规定税目,如消费税以消费品为征税对象,但对哪些消费品征税,需要通过税目来规定。

4. 税率。税率是应纳税额与征税对象应纳税额之间的比例,是应纳税额计算的尺度。它体现征税的深度,反映国家有关的经济政策与社会政策,直接关系到国家财政收入的规模和纳税人的税收负担,是税收制度的中心环节。我国现行税率大致可分为三种:

比例税率。即对同一征税对象不论数额大小,只规定同一比例的税率。比例税率的优点,一是同一征税对象不同纳税人税收负担相同,税负比较均衡合理,具有鼓励先进、鞭策后进的作用,有利于在同等条件下开展竞争;二是计算简便,有利于税收的征收管理。但是,比例税率的税收负担与负担能力不相适应,不能体现负担能力大者多征、负担能力小者少征的原则,税收负担程度不尽合理,调节收入有局限性。

累进税率。即按征税对象数额的大小,划分若干等级,每个等级由低到高规定相应的税率,征税对象数额越大税率越高。累进税率因计算方法和依据的不同,又可分为全额累进税率、超额累进税率、全率累进税率和超率累进税率。全额累进税率,即对征税对象的全额按照与之相应等级的税率计算税额。在征税

对象数额提高一个级距时 对征税对象全额都按提高一级的税率征税。超额累进税率 即把征税对象按数额大小划分为若干等级 每个等级由低到高规定相应的税率 在征税对象数额提高一个级距时 只对超过部分按照提高一级的税率征税 每个等级分别按该等级的税率计税。全率累进税率 与全额累进税率的原理相同 只是税率累进的依据不同 全率累进税率的对象是某种比率 如销售利润率、资金利润率等。超率累进税率 与超额累进税率的原理相同 只是税率累进的依据不是征税对象的数额 而是征税对象的某种比率。全额累进税率和全率累进税率的优点是计算简便。但在两个级距的临界点税负不合理。超额累进税率和超率累进税率计算比较复杂 但累进梯度缓和 税收负担较为合理。

定额税率。亦称固定税额 是税率的一种特殊形式。它按征税对象的一定计量单位规定固定税额 而不是规定征收比例。定额税率一般适用于从量计征的某些税种。定额税率一是计算简便 二是税额不受征税对象价格变化的影响 负担相对稳定。但是 由于税额一般不随征税对象价值的增长而增长 不能使国家财政收入随国民收入的增长而同步增长 在调节收入和适用范围上有局限性。

5. 纳税环节。纳税环节是征税对象在运动过程中缴纳税款的环节。任何一种税都要确定纳税环节 有的税种纳税环节比较明确、固定 有的税种则需要许多流转环节中选择和确定适当的纳税环节。

6. 纳税期限。纳税期限是税法规定的纳税单位和个人缴纳税款的期限。它是税收的固定性、强制性 在时间上的体现。从原则上讲 纳税人在取得应税收入或发生纳税义务后 应当立即向国家缴纳税款。但是 由于纳税人取得应税收入或发生纳税

义务有其阶段性 不可能每取得一次应税收入或发生一次纳税义务就立即缴纳一次税款。为了简化纳税手续 便于纳税人经营管理 同时有利于税款及时缴入国库 有必要根据各种税的不同特点以及纳税人的具体情况分别规定不同的纳税期限。具体可以分为按期纳税和按次纳税两种。按期纳税 即以纳税人发生纳税义务的一定时期 如 1 天、5 天、10 天、1 个月、1 年等作为纳税期限 按次纳税 即以纳税人发生纳税义务的次数作为纳税期限。

7. 减税免税。减税免税是税收制度中对某些纳税人和课税对象给予的优惠和照顾。减税是只对一部分应纳税额征收 免税是对全部应纳税额免予征收。从某种意义上讲 减税和免税也是税率的一种辅助和补充手段。由于税率是根据社会经济发展的一般情况和社会平均负担能力来确定的 因而它可以适应普遍性、一般性的要求 而不能适应个别性、特殊性的要求。具体情况不同的纳税人和课税对象 由于受各种客观因素的影响, 其负担能力往往有差别。这就需要在统一税法的基础上 有一种与这种差别相适应的灵活性来加以补充。因此 减税免税是税法的严肃性和必要性相结合的体现 是因地制宜、因时制宜的原则的体现 是符合特殊情况特殊调节的一种手段。减税免税作为税法构成的一个特殊组成部分 营注重经济效益和社会效益 严格按照税收法规和税收管理体制的规定执行。减税免税包括起征点、免征额和减税免税规定。

8. 违章处理。违章处理是对纳税人违反税法行为所采取的教育处罚措施。它体现了税收的强制性 是保证税法正确贯彻执行、严肃纳税纪律的重要手段。通过违章处理 可以加强纳税人的法制观念 提高其依法纳税的自觉性 从而有利于确保国家财政收入并充分发挥税收的职能作用。纳税人违反税法的行为

主要有：

违反税收管理程序的行为。纳税人不按规定办理税务登记 不按规定设置、保管账簿或者记账凭证和有关资料 不按规定将财务、会计制度或财务、会计处理办法报送税务机关备查；不按规定申报纳税等。

妨害税款征收的行为。主要有偷税、逃避追缴欠税、骗税和抗税行为。偷税是指纳税人采取伪造、变造、隐匿、擅自销毁账簿或记账凭证 在账簿上多列支出或者不列、少列收入 或者进行虚假的纳税申报的手段 不缴或者少缴应纳税款的行为。逃避追缴欠税是指纳税人欠缴应纳税款 采取转移或者隐匿财产的手段 致使税务机关无法追缴欠缴税款的行为。骗税是指企业、事业单位采取对所生产或者经营的商品假报出口等欺骗手段 骗取国家出口退税。抗税是指以暴力、威胁等方法拒不缴纳税款的行为。

妨害发票管理的行为。

其他违法行为。

国家对纳税人发生违法行为规定的处罚措施主要有 强制执行、征收滞纳金、罚款、判处有期徒刑或拘役等。

税种之间的区别 主要体现为课税主体 纳税人 和课税客体 课税对象 的不同。一个国家或地区根据其社会、政治、经济条件 用法律、法规形式开征的所有税种的总和 即构成这个国家或地区的税制。因此 税种是形成税制的最直接因素 也是税制结构的基础。

## （二）税收分类

目前 世界各国大都实行由多税种组成的复合税制 我国也不例外。我国现行的税收种类很多 可根据不同的标准 进行多种形式的分类。

1.按课税对象分类。可将全部税种分为流转税类、收益税类、财产税类、资源税类和行为税类。

流转税类。流转税是以流转额为课税对象的税种。流转额包括商品流转额和非商品流转额两种。商品流转额是指商品交换的金额。对销售方来说 商品流转额是销售收入额 对购买方来说 商品流转额是商品的采购金额。非商品流转额是指各种劳务收入或者服务性业务收入的金额。流转税类具有一个基本的特点 即以商品流转额或非商品流转额作为计税依据 在生产经营及销售环节征收 收入不受成本费用变化的影响 而对价格变化较为敏感。我国现行的增值税、消费税、营业税、关税都属于这类税收。

收益税类。它是以纳税人的各种收益额为课税对象的税种。收益税类也称为所得税类。对纳税人的应纳税所得额征税 便于调节国家与纳税人的利益分配关系 能使国家、企业、个人三者的利益分配关系很好地结合起来。收益税类的特点是：征税对象不是一般收入 而是总收入减除各种成本费用及其他扣除项目以后的应纳税所得额 征税数额受成本、费用、利润高低的影响较大。我国现行的企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、农牧业税都属于这类税收。

资源税类。它是以自然资源和某些社会资源为课税对象的税种。资源税类带有受益税的性质 并且税源比较广泛 合理开征资源税既有利于财政收入的稳定增长 也有利于合理开发和保护利用国家自然资源和某些社会资源。我国现行的资源税属于这类税收。

财产税类。它是以纳税人拥有的财产数量或财产价值为课税对象的税种。对财产的课税 有利于公平税负和缓解财富分配不均的现象 有利于发展生产、限制消费和合理利用资源。这

类税收的特点是 税收负担与财产价值和数量关系密切 能体现量能负担、调节财富、合理分配的原则。我国现行的房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、船舶吨税、城镇土地使用税都属于这类税收。

行为税类。也称为特定行为目的税类 它是国家为了实现某种特定的目的 以纳税人的某些特定行为为课税对象的税种。开征行为税类的主要目的在于国家根据一定时期的客观需要，限制某些特定的行为。这类税收的特点是 征税的选择性较为明显 税种较多 并有着较强的时效性 有的还具有因时因地制宜的特点。我国现行的屠宰税、筵席税、城市维护建设税、固定资产投资方向调节税（暂停征收）、印花税、契税、土地增值税、耕地占用税都属于这类税收。

2.按征收管理体系分类。我国的税收可以分为工商税收、关税和农业税收三大类。

工商税收类。工商税收由税务机关负责征收管理。工商税收是指以从事工业、商业和服务业的单位和个人为纳税人的各种税的总称 是我国现行税制的主体部分。具体包括增值税、消费税、营业税、资源税、企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、城市维护建设税、房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、土地增值税、城镇土地使用税、印花税、固定资产投资方向调节税（暂停征收）、屠宰税、筵席税等 18 个税种。工商税收的征收范围较广 既涉及社会再生产的各个环节 也涉及生产、流通、分配、消费的各个领域 占税收总额的比重超过 90% 以上 是筹集国家财政收入 调节宏观经济最主要的税收工具。

关税类。关税类的税收由海关负责征收管理。关税是对进出境的货物、物品征收的税收的总称 主要是指进出口关税 也

包括由海关代征的进口环节增值税、消费税和船舶吨税。1986年以前，船舶吨税列入国家预算中的“关税”收入科目，所征税款全都上交中央金库。1986年6月，国务院决定将船舶吨税划归交通部管理，仍由海关代征。目前，船舶吨税收入已纳入中央预算外财政资金专户管理，实行收支两条线，专项用于海上干线公用航标的维护和建设。因此，国家预算内资金不反映这笔收入。以及对入境旅客行李物品和个人邮递物品征收的进口税。关税是中央财政收入的重要来源，也是国家调节进出口贸易的主要手段。

农业税收类。农业税收在1995年12月31日以前由财政部门负责征收管理，从1996年1月1日起，原由财政部管理的农业税收征收管理职能划归国家税务总局。但省以下有关农业税收征管工作的归属由地方政府根据实际情况确定。目前省级（省、自治区、直辖市、计划单列市）农税征管机构已划归地方税务局的有吉林、辽宁、大连、山西、内蒙古、四川和甘肃，其他省级的农业税收征收管理职能仍在财政系统。农业税收是指参与农业收入分配和调节农业生产的各种税收的总称，主要是指农（牧）业税（包括农业特产税）、耕地占用税和契税。农业税收占税收总额的比重虽然不大，但其政策性较强。

3. 按税收收入的支配权限分类。全部税种可以分为中央税、地方税和中央地方共享税。

中央税。是指由中央立法、收入划归中央并由中央管理的税收。如我国现行的关税、消费税等税种。

地方税。是指由中央统一立法或授权地方立法、收入划归地方并由地方负责管理的税收。如我国现行的房产税、车船使用税、土地增值税、城镇土地使用税、屠宰税、筵席税等税种。

共享税。是指税收收入由中央和地方按比例或按法定方式

分享的税收。我国共享税由中央立法、管理 如现行的增值税、所得税、印花税、资源税等税种。

## 二、我国税收制度的沿革

我国的税收制度是经济体制的重要组成部分之一 与经济体制的发展变化密切关联 随着社会政治、经济条件的变化 税收制度也在不断进行调整和改革。建国以来 我国的税收制度随着经济体制的发展变化而变化 基本上顺应了经济体制发展变化的要求 大致经历了三个发展阶段 从建国到 1978 年为适应传统的计划经济而进行的建立新中国的税收制度、调整与修正、片面简并税制的阶段 ;1979 年到 1993 年为适应有计划的商品经济体制的需要进行的“两步利改税”及原有税制的不断调整阶段 ;1994 年后按照建立社会主义市场经济体制的要求全面改革税制的阶段。

### (一) 计划经济体制下税收制度的沿革

1. 1950 年建立新中国的税收制度。中华人民共和国建国初期 税制很不统一。为了迅速恢复国民经济 建立全国统一的政治、经济和社会制度 巩固刚刚建立起来的国家政权 提供保证国家机器正常运转所必需的财力 就必须废除原有的旧税制 , 统一税法、统一税收政策 建立起新的税收制度和税务组织机构。为此 ,1950 年 1 月 30 日 前政务院发布了《全国税政实施要则》、《关于统一全国税收政策的决定》和《中央人民政府财政部全国各级税务机关暂行组织规程》 明确规定了新中国的税收政策、税收制度和税务组织机构等一系列税收建设的重大原则 至此 结束了建国初期税制混乱的局面 建立了统一的新中国的税收制度、税收政策和税务工作体系。

按照《全国税政实施要则》的规定 在工商税制方面 全国统一开征了货物税、工商业税（包括座商、行商、摊贩营业税和所得税）、盐税、关税、薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、地产税、房产税、特种消费行为税、车船使用牌照税等 14 个税种。1950 年 6 月 政务院发布调整税收的决定 暂不开征薪给报酬所得税和遗产税 将地产税和房产税合并为城市房地产税 同时简并了税目 将货物税原定 1136 个征税品目简并为 358 个品目 印花税由原定 30 个税目简并为 25 个。1951 年 1 月，政务院发布《特种消费行为税暂行条例》4 月 1 日 财政部颁布《棉纱统销税征税办法》 这样在全国开征的 16 种工商税经过调整 削减为 11 种税。

在农业税制方面 对全国各地实行的税制、税种、税目和税率进行了调整，1950 年 4 月 全国公布实施了《契税暂行条例》，1950 年 9 月实施了《新解放区农业税暂行条例》。牧区省份也陆续制定了牧业税征收办法。

经过上述改革 初步形成了以按产品或流转额征税的货物税和工商业税中的营业税、按所得额征税的工商业税中的所得税作为主体税种 其他税种相辅助 在生产、销售、所得、财产等环节进行课征的统一的、多税种、多环节征收的复合税制。

2. 1953 年修正税制。1953 年 我国开始进入国民经济发展的第一个五年计划时期 经济形势发生了很大变化。为了使税收制度适应新的形势 国家决定从 1953 年 1 月 1 日起对税制进行修正。修正税制的主要内容：

开征商品流通税。从原来征收货物税的品目中划出 22 个 改征商品流通税 实行从生产到零售一次课征制。

修订货物税。简并货物税税目为 174 个 调整货物税税率，改变货物税的计税价格 由原来不含税价改为含税价计税。

修订工商业税中的营业税。将应纳的工商业营业税及附加、印花税并入营业税征收 统一调整营业税税率。已纳商品流通税的商品不再缴纳营业税。

取消特种消费行为税。将特种消费行为税中的筵席、冷食、舞场税目并入营业税 对电影、戏剧等娱乐税目改征文化娱乐税。

把棉纱统销税和棉花交易税并入商品流通税 粮食、土布交易税改征货物税 停征药材交易税 只保留牲畜交易税。

根据合理负担、鼓励增产的原则 结合农村经济发展的实际情况 修订实施了《西北解放区农业税暂行条例》。

经过上述修正税制 在基本保持原税负的基础上 使税收简并为 14 种 具体包括 商品流通税、货物税、工商业税、印花税、盐税、关税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税、屠宰税、利息所得税、农 牧 业税、契税 基本上适应了当时形势发展的需要。

3. 1958 年改革税制。1958 年 基于‘基本保持原税负、适当简化税制’的指导思想 对税制进行了改革简并：

合并税种。将原来实行的货物税、商品流通税、营业税和印花税合并成工商统一税。将所得税从原工商业中独立出来 建立了工商所得税。

改变纳税环节。对工农业产品 实行从生产到流通两次课征制 取消批发环节的税收。

调整税率。在基本维持原税负的基础上 对少数产品的税率作了调整。

统一了农业税收制度。1958 年 6 月发布了《中华人民共和国农业税条例》 对纳税人、征税范围、农业收入的计算、税率、优惠减免及征收管理等作出明确规定 并授权省、自治区、直辖市

人民委员会根据各地具体情况确定农业税征收实施办法。同时 国务院公布了《关于各省、自治区、直辖市农业税平均税率的规定》。

建立了税收立法体制。1958年6月5日 第一届全国人大常委会第97次会议通过了《关于改进税收管理体制的规定》, 下放了部分税收立法权 初步形成了中央与省两级税收立法的体制。

这次税制改革 从根本上改变了原来实行的多税种、多次征的税收制度 使税制结构开始出现了以流转税为主体的格局 税收制度由原来的14种税简并为9种税 即 工商统一税、工商所得税、关税、盐税、牲畜交易税、城市房地产税、车船使用牌照税、屠宰税、契税 简并后的税收制度在调节经济方面的作用逐渐减弱。

4. 1973年简并税制。由于受单纯的计划经济体制的影响, 税收除了积累资金外, 调节经济的作用已不重要。因此, 1973年对已经简化了的税制又进行了简化: 一是合并了税种。把工商统一税及附加、城市房地产税、车船使用牌照税、屠宰税以及盐税合并为工商税; 二是简化税目和税率; 三是把一部分税收管理权限下放给地方。

这次税制进一步简化后 就工商税制而言 对国营企业只征收一种税 对集体企业只征收工商税和工商所得税两种税 至于城市房地产税、车船使用牌照税和屠宰税 实际上只对个人征收 从而严重限制了税收经济杠杆作用的发挥。尽管在此期间我国的农业税制基本上保持相对的稳定 但我国税制由建国时期的复合税制 几经简并 基本上已成为单一税制。

## (二) 有计划商品经济体制下税收制度的沿革

1978年以来 随着对内改革、对外开放政策的实行 我国经

济领域发生了深刻变化 出现了多种经济成分、多种经营方式 , 原有的单一税收制度因税种过少 难以适应多种经济成分并存的新形势 也不利于对外开放政策的执行 并且税收征税范围过小 取得收入的来源不够普遍 税负不公平 集体企业和个体工商户的税负偏重 不利于多种经济成分公平竞争。为适应经济情况的变化 对税收制度进行了改革。

1. 建立和健全涉外税制。1980 年 9 月 公布了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》, 1981 年公布了《中华人民共和国外国企业所得税法》 同时明确规定涉外企业继续沿用修订后的工商统一税 并要缴纳车船使用牌照税和城市房地产税。至此 我国的涉外税制初步建立起来。此后 全国人大常务委员会陆续对上述税法作了适当修改 进一步放宽了优惠政策 以利于我国吸引外资 引进技术 扩大对外经济交往。

2. 第一步利改税。1983 年 为了通过用税收来规范国家与国营企业的利润分配关系 国家实行第一步利改税改革 即对国营企业征收所得税 简称利改税。主要内容是 凡有盈利的国营大中型企业 按 55% 的税率缴纳所得税 税后利润的一部分采取多种形式上缴国家 凡有盈利的国营小型企业 按八级超额累进税率缴纳所得税 税后利润原则上归企业支配。第一步利改税对调动企业生产的积极性 激发企业活力起到了一定作用。

3. 第二步利改税。1984 年 国家实行第二步利改税 并对工商税制进行全面改革。主要内容是 把原来的工商税按性质划分为产品税、增值税、营业税和盐税 4 种税 对某些采掘矿产资源的企业开征资源税 恢复和开征房产税、城镇土地使用税、车船使用税和城市维护建设税等 4 个地方税 对企业继续征收企业所得税 并对国营大中型企业征收国营企业调节税。

两步利改税完成后，一方面基本理顺了国家与企业的利润分配关系，用法律的形式将国家与企业的分配关系固定下来，扩大了企业自主权，增强了企业活力，也使国家财政有了稳定增长；另一方面初步确立了以流转税和所得税为主体的税收体系。

4. 工商税制的进一步完善。在两步利改税的基础上，在完善税制方面又相继做了一些配套改革，开征了一些新税种，恢复了一些老税种，改进了征管办法和征管措施，调整了一些税种的征收范围和税率，初步形成了多税种、多环节、多层次调节的复合税制，加强了税收在国民经济中积累资金和调节经济的作用。

5. 改革和完善了农业税制。1979年以后，随着农村经济家庭联产承包经营责任制的出现和逐步推广，对农业税制进行了适应性的改革和完善。农业税实行了起征点、户缴户结的纳税方式及折征代金等方面的改革完善措施，牧区省份也适时调整了减免税政策，全面开征了农林特产税和耕地占用税，及时调整和完善了契税政策。

到1993年，我国的税收制度共由37种税构成，具体包括：产品税、增值税、营业税、城市维护建设税、特别消费税、国营企业所得税、国营企业调节税、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、资源税、盐税、城镇土地使用税、固定资产投资方向调节税、烧油特别税、国营企业奖金税、集体企业奖金税、事业单位奖金税、国营企业工资调节税、筵席税、印花税、房产税、车船使用税、牲畜交易税、集市交易税、屠宰税、契税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税、工商统一税、车船使用牌照税、城市房地产税、农牧业税（包括农林特产税）、耕地占用税、关税、船舶吨税。

### （三）社会主义市场经济体制下新税制的沿革

1992年底，国家明确提出建立社会主义市场经济体制的改

革目标 要逐步建立起一个统一的、开放的、公平竞争的、按照经济规律要求运行的市场 与此市场相适应的是建立一个公平、合理、法制的税收体系。税收在市场经济体制下所起的作用 将不仅仅是国家参与社会产品分配、组织财政收入的工具 更重要的是使税收成为国家直接掌握的宏观调控社会再生产各个环节的经济杠杆。它在平衡经济总量、调整产业结构、保证公平竞争、解决社会分配不公等方面发挥了重要作用。

1. 1994年前税制存在的问题。20世纪80年代通过两步利改税和工商税及农业税制全面改革建立起来的税收制度 在一定程度上还保留着计划经济体制下国家用行政手段管理经济的痕迹 难以适应我国发展社会主义市场经济体制的要求 其主要表现是：

企业所得税按不同所有制企业分别设置税种 税率不一 优惠各异 地区之间政策也有差别 造成税负不公平 不利于企业在市场中平等竞争。

国家与企业的分配关系很不规范 出现了名义税率高 实际税负低的现象。

在计划价格为主条件下设计的流转税税率 档次过多 高低差距很大。

地方税收收入规模过小 中央与地方的税收管理权限划分不够合理 不利于中央与地方实行彻底的分税制。

内外资企业实行两套税制、引起企业相互攀比 竞相争取税收优惠 矛盾日益突出。

个人所得税、个人收入调节税、城乡个体工商户所得税的法律法规不统一、不规范 不利于发挥调节社会收入分配的作用。

税收调控的范围和程度不能适应生产要素全面进入市场的

要求 随着我国对外开放的进一步发展和国际经贸活动的不断扩大 商品、资金、技术、劳动力等各种生产要素的跨国流动将会日益增加 客观上要求我国与世界各国之间的税收制度和税收政策要相互协调 以避免税收对生产要素的流通产生阻碍作用。

2.1994 年税制改革的指导思想和基本原则。1994 年 按照社会主义市场经济体制的要求 遵循统一税法、公平税负、简化税制、合理分权、理顺分配关系、保证财政收入的指导思想 我国的税制进行了全面改革。税制改革的基本原则是：

有利于调动中央和地方两个积极性 加强中央的宏观调控能力。调整税制结构 合理划分税种和确定税率 为实行分税制、理顺中央与地方的分配关系奠定基础。逐步提高税收收入占国民生产总值的比重 合理确定中央财政收入和地方财政收入的比重。

有利于发挥税收调节个人收入和地区间经济发展的作用，促进经济和社会协调发展 实现共同富裕。

实行公平税负 促进平等竞争。通过统一企业所得税和完善流转税制 使各企业之间税负大致公平 为企业在市场中进行平等竞争创造条件。

体现国家产业政策的要求 促进经济结构的调整 促进国民经济持续、快速、健康发展和整体效益的提高。

简化、规范税制。取消与经济发展不相适应的税种 合并重复设置的税种 开征一些新税种 实现税制的简化和高效。参照国际惯例 采用较为规范的方式 保护税制的完整 以利于维护税法的统一性和严肃性。

3.1994 年税制改革的内容。1994 年的税制改革 重点是对流转税和所得税进行了改革 也对其他一些税种进行了改革 同时还改革了税收征收管理制度。