

# 概 述

赋税，是国家为实现其职能的需要，凭借政治权力，组织财政收入的一个重要手段。

传说中国夏代便有赋税，但随着社会的变迁，不同社会制度的更迭，出现了不同的赋税制度。北京作为有着悠久历史的古都，其赋税制度的记载，较为系统的始于元代。

元朝的赋税制度同国家的经济、政治制度一样，是中国封建社会赋税制度的承继，但他又有许多特异之处，并有力地反作用于经济和政治，对元朝的兴衰有着重要影响。

元朝赋税的突出特点是南北异制。不仅田赋南北异制，其他赋税也南北各异，就是同一地区的赋税制度也有很大差别。造成这种差异的因素很多，其主要原因在于元朝统治者征服各地的时间不同，只能因时立制，不可能强求统一。元朝幅员辽阔，各地政治经济发展不平衡，风俗习惯不尽一致，因此只能因地立法，不能强求制度上的统一。赋税制度的差别，有利于元朝对各族、各地人民实行分而治之的封建专制。元朝的盐税和商税较之以前各代有所发展，由于商业繁盛，使商税的品类和数额都有明显增加，成为当时财政的主要收入之一。在元代以前，赋税一般用实物缴纳，虽然也有征钱的情况，但不是普遍现象，元朝则赋税大部分征钞。这是因为元代货币经济发达，国家以钞为法定通货的原因。

元朝的赋税管理机构于太宗元年（1229年）开始设置，根据耶律楚材的意见，设立10路课税所。世祖以后，赋税管理机构渐臻完备。国家的赋税管理机构在中央隶属于中书省的户部。皇室赋税的管理机构，由宣徽院、宗祿院、中政院等组成。元代初期，国家赋税管理机构与皇室管理机构不分，世祖以后逐渐分立，但亦互相侵碍。

元朝政府在征收巨额盐酒税的同时，对大都（今北京）地区的商税征收也

十分重视。早在窝阔台汗二年（1230年），中原各地即设置 10 路征收课税使，除征收田租、地税外，也征收商税。窝阔台汗六年（1234年），蒙古政权又在燕京等地设置征收课税所（后曾改称诸路监榷课税所），负责征收赋税，兼收商税。并选派地方上富裕民户充当税务官，帮助征税。忽必烈即位之初，大都的商税征收事务，曾一度由盐运司及广谊司兼管。随着大都商业的不断发展，政府的税收工作也愈加繁忙。至元十九年（1282年），元朝政府遂在大都设专门的管理商业贸易、征收商税的都课税提举司。至大元年（1308年），再改为大都宣课提举司。该司设有提举 2 人，同提举、副提举各 1 人，以及提案牒等官吏 7 人。其下辖有马市、猪羊市、牛驴市、鱼蟹市及煤木所等 5 处官衙，各设有提领、大使、副使等官吏，管理商市的日常贸易事务。政府还在大都的各个城门和下属州县的关隘、桥梁和其他各交通要道之上设立关卡，征收来往客商

的税钱。

大都城里的商市买卖双方的交易，必须通过由宣课提举司官吏管辖下的官方牙侩或是私人牙侩的中间介绍关系，讲好价钱，订立卖契，然后到宣课提举司及下设的税务机构进行登记，交纳商税和牙侩的佣金，才能最后成交。为了防止官吏的贪污、受贿，以及牙侩的营私舞弊，元朝政府规定，买卖双方在进行交易时，要在契约上明确写上买卖双方的籍贯、来往行商的地点，以及双方和保人、牙侩的姓名，然后到政府的有关税务部门成交。税务官在收受商税后，要在规定的“赤历单”（相当于账簿）上写清楚买卖双方的姓名、收到的商税数额等项内容，以备查考。

元朝政府在大都地区征收的商税有盐、酒税课，商市中的交易税，大都檀州（今密云）百姓开采的金矿、银矿、铁矿要征收金课、银课、铁课。其他的还有醋课、食羊钱、契本钱、日历钱、房地钱及额外的木植、河泊等税。大都商税税率，平常为双方交易额的  $1/30$ 。至元二十年（1283年）大都新城建成，政府将旧城税务部门迁到新城时，曾一度减轻税率，“徙旧城市肆局院，税务皆入大都，减税征四十税一”。用以招徕客商。但不久即恢复为三十税一的旧额。商税的征收时间，一年有 4 次，即在一月、四月、七月、十月的十五日前上交。并规定，税务官交税不及时，或不足定额的，要受到处罚。税务官的官俸，要从超额征收的商税中支付，以此来督促各处的税务官员多收商税。

大都地区的商税，原无定额，仅根据商业交易的多少按比例征收。至元七年（1270年），元朝政府规定，大都每年的商税额，要达到 45 000 锭白银。此后，在桑哥主持中央财政时期，又于至元二十六年（1289年）将全国的商税额大幅度增加。其中，仅大都宣课提举司及大都路的商税额，即增加 1 倍多，达到白银 111 000 余锭。到元朝末年，大都地区的商税额基本上保持在这一水

平上，再也没有出现过大的增减。

元朝实行以征收赋税的多少考核官吏优劣的税课法。始行于至大三年（1310年）正月，以大德十一年（1307年）之数为准，折至元钞作基数，以10分为率，增及3分以上者为下酬，5分以上者为中酬，7分以上者为上酬，增及9分者为最，不及3分者为殿。元朝沿袭五代宋的包税制，由商人以较低的数额在规定时间内，一次向国家包缴某一项税款，承包者再按较高数额向百姓征收，从中获取差额利益。包税制对国家来说减少财政收入，对百姓来说加重负担，是一种既有害于国又有害于民的税制。元代没有关于赋税的正式法律条文，只是将历代的案例汇集对照执行。

明洪武元年（1368年），朱元璋推翻了元朝政权，建立了统一的汉族地主政权，改国号为明。

明王朝处于中国封建社会后期。当时，社会生产力有了显著发展，明代中叶以后，资本主义在手工业部门中开始萌芽。从税制上由赋役制向租税制转化；在课征对象上改变历史上的对人税，逐渐向对物税转化；从实物征收逐渐向货币征收转化；征收方法把民收民解逐渐向官解转化；课税内容发生变化，在税收总额中，消费税的比重越来越大。

明代为中央集权制财政，没有划分中央财政和地方财政。但从中央到府、州、县都设有赋税管理机构。明代中央赋税管理机构是户部，户部设尚书。明代不设丞相，户部直隶于皇帝。最初户部下设4个清吏司，后分为13个清吏司，分管各省赋税。清吏司亦兼管两京，直隶贡赋，并各仓盐课、钞关。贵州清吏司代管都税司、正阳门、张家湾各宣课司，德胜门、安定门各税课司，崇文门分司。应天府直隶中央，属省级，下辖宛平县、大兴县，县设都税司、宣课司、税课司、批验所，分管赋役和工商税的征解。

明朝的税收，主要有田赋与徭役、盐专卖、茶税与茶专卖、坑冶课、酒醋课、商税、市舶课等。

明朝的北京市场不设官吏直接管理，只取商税。明初“凡商税，三十而取一”，这是繁荣经济、促进商品交流的薄税政策。后来增置渐多，除农具、书籍以及其他不在市场上买卖的物品外均有税，应征税而隐藏的，没收一半的货物。北京的诸城门设关收税，北京城外的通州、白河、卢沟桥也设关收税。

明永乐十九年（1441年），北京成为首都，商品的流量是以往的数倍。明朝政府认为商税是财政一大收入，决定增市肆门摊课钞。洪熙元年（1425年）增市肆门摊课钞，商税猛增5倍，一改薄税为重税，同时纳税范围也扩大了，宣布凡“两京蔬果园不论官私种而鬻者，塌房、库房、店舍居商货者，悉令纳钞”，并且委派御史、户部、锦衣卫、兵马司官各一人，组成税收班子，

在京城诸门查收。“京师九门皆有税课”，以后“统于崇文一司”。京城九门之税，到明朝中叶，成为皇室一笔巨大收入。从武宗正德之后，北京出现了许多官店，大都集中在今王府井大街一带，最著名的有宝和、和远、顺宁、福德、福吉、宝延等 6 店。来京的商人大多要在官店内卸货，他们必须经过官店介绍才能把货物销售给铺户，这些官店每年要向商人收税银数万两之多。

明朝的万历皇帝以及整个明廷，为了满足日益增长的消费，需要增加财政收入，到处横征暴敛，不仅提高税率，改“三十税一”为“什（十）一税”，并在万历二十四年（1596 年）派出宦官，四出征商税、矿税。当时的北京，主管密云税监王忠和、主管卢沟桥税监张晔，大举征商税，使税额猛增到十余万。

明朝有关赋税的刑罚较元代减轻，但比元代系统，也比较完备，各类赋税均有条例，尤其以盐、茶法较为详细。

对于清朝赋税制度的记录，应以鸦片战争为界，分为前清时期与后清时期。清代前期属于中国封建社会的晚期，赋税制度虽与以前各代有所不同，但只是程度上的差异，并非本质上的区别。清代后期日渐形成半封建半殖民地社会，赋税制度的性质随着发生变化，一方面保留着封建性质，另一方面具有殖民地性质。

清顺治元年（1644 年），为了解决“赋税不充”造成的财政困难，清朝政府实行了减免赋税，行“更名田”，发展生产等措施。实行了摊丁入亩、地丁合一，完成了赋役合一的改革；当时的消费税也很发达，税目比以前历代多，税额也逐渐增大。

清前期的税收较明代有所发展。主要税种有田制、田赋和徭役、盐课、茶税、矿税、酒税、关税、落地税、牙税、当税、契税、牲畜税和其他杂税。

清前期国家税务征管机构，在中央主要是户部。此外，有部分关税（竹木）属工部管理。地方省、道、府、县行政机构也就是税务征管机构。当时的财政赋税管理之权完全集中于中央。

清代后期，由于鸦片战争的爆发，中国由封建社会逐渐变为半封建半殖民地社会，赋税的性质也随之发生了变化，由独立自主的封建赋税演变为半封建半殖民地的赋税。当时的赋税特点是加重旧税开征新税；税收作为外债担保；关税自主权丧失。

清后期的主要税收有田赋、常关税、海关税、盐税、茶税及茶厘、矿税、土药税、当税、田房契税、渔船捐、烟酒税、厘金。

清后期的赋税管理具有半封建半殖民地特征，地方赋税的管理权增大，形成其名为中央集权，其实为地方封建割据。清政府丧失了赋税管理的独立自主

权，海关为外国侵略者控制。当时的中央赋税管理机构仍是户部。光绪三十二年（1906年）户部改名为度支部。各省赋税主管官员为藩司，也称布政使。藩司为督抚属员，受督抚直接指挥，与户部没有直接隶属关系。鸦片战争以后，清政府内外交困，中央权力下降，地方势力上升，赋税管理权也逐步下移。国家的重要赋税已为地方管辖，赋税的征收和上解全在地方督抚的指挥之下，中央收入仰赖地方解款，而户部又无权节制、监督各省藩司，中央财政调度不灵。光绪三十二年（1906年），御史赵炳麟奏请划分国家税收与地方税收，改设地方财政官吏，直接隶属度支部。光绪三十四年（1908年），度支部拟定在京设置清理财政处，各省设清理财政局，并委派财政监理官，清理各省财政。

北京是京师所在地，没有独立的财政收入和支出。国家财政与京师地方有关系的主要是税收。京城各门设有税局和分局，共 15 处，即正阳门东、西、广渠门、永定门、西便门、西直门、广安门、安定门、东便门、东直门、左安门、右安门、阜成门、德胜门、朝阳门，四郊及远郊也设税局和税卡共 23 处。这些税收机关所收税目繁多，其中近一半是延续传统税种，另一部分是清末国家随着社会的发展而创办的。当时在京城征收的地方税主要有铺捐、车捐、妓捐、乐户捐、戏捐、贫民捐、慈善捐、弹压捐、自治公益捐、警捐，大部分是新创税种。这从一个侧面说明，清末京师需要城市本身独立的收支活动作为经济基础。

清末京师的税收机关共有 9 个，分别掌管税收大权，这样使税收事权（国家赋予各级地方政权以及相应的职能机构处理社会事务的权力）不统一，行政组织也很分散。例如：大兴、宛平县署掌管田赋契税（民产部分），左右翼税务监督衙门掌管契税（旗产部分）、牲畜税和屠宰税；崇文门关税局管理崇关税和烟酒税；内城巡警厅管理弹压捐、车捐和慈善捐；工业捐局掌管乐户捐、妓捐、铺捐、戏捐和贫民捐；顺天府督粮厅管理牙税；京师财政厅掌管当税。

清末的京师财税体制具有的特点是封建社会财税体制开始面向资本主义的财税体制，有了一些微小的变化。在赋税制度中，一方面仍然延续使用传统税制，保留古老税种，同时创办新税种，计划引进西方的印花税、营业税、所得税，表明旧税制的变革势在必行；税务行政组织分散，征税主权不统一，不仅造成税捐名目繁杂，重复课征的问题，而且也不利于有计划地扩大税源。

中华民国元年（1912年）建立了北洋军阀统治的政权。当时中国社会的半封建半殖民地性质表现在税收上，是各主要税收为帝国主义所控制，地方军阀各自为政，没有统一的税收制度。

北洋政府时期的主要税收有田赋、田赋附加、田赋预征、兵差、关税、盐

税、厘金、烟酒税、契税、牙税、矿税、印花税、通行税等。

国家税同地方税的划分，清末已有动议。北洋政府鉴于清末税制积弊深重，中央收支同地方收支性质不明，权限混淆等问题，着手进行改革，即划分国有税和地方税。

中华民国二年（1913年），北洋政府财政部整理税制并划分国家税和地方税，当年12月公布国家税和地方税法草案，次年复加修订。属中央管理的国家税有田赋、盐税、关税等17项。属于地方管理的地方税有田赋附加税、商税、牲畜税等20项。新设的国家税有印花税、登录税、继承税、营业税、所得税、出产税、纸币发行税。新设的地方税包括房屋税、入市税、使用物税、使用人税、营业附加税、所得附加税。正式划分国家税和地方税，这在中国税收管理体制的历史上还是第一次。中华民国三年（1914年），因财政困难，北洋政府中央下令取消国地两税的划分，改由主管官署统筹支配，所有各种税款，复行统一收支。

中华民国四年（1915年），中央政府开始实行专款制，划定验契税、印花税、烟酒税、烟酒牌照税、牙税5项，称为5项专款，由各省议定税额，按月报解中央。中华民国五年（1916年），中央专款又加入屠宰税、牲畜税、田赋附加、厘金增加等项，正式定名为中央专款。中华民国六年（1917年）对中央专款进行整理，印花税另设机构办理，划出屠宰税等项，规定烟酒税、烟酒附加税、烟酒牌照税、契税、牙税、矿税6项为中央专款。为保证中央专款收入，中华民国八年（1919年），成立烟酒事务局，将烟酒税、烟酒附加税，烟酒牌照税移归事务局管理，由各地征收的中央款项仅契税、牙税、矿税3种。中华民国十二年（1923年）公布的宪法又划分国家税和地方税，此计划因曹锟下台，段祺瑞重新执政而没有实现，仍实行中央专款制。民国成立后改清末的度支部为财政部，财政部名称由此开始。各省都督府之下设财政司，主管各省正税和各种杂税。袁世凯执政，想集财权于中央，在中央设立国税厅筹备处，各省设国税厅筹备分处，直隶财政部。其官职与各省军政首脑地位相等，主管国税。原有财政司主管地方税。后地方收入范围逐渐扩大，中央又想将这部分收入控制起来，于是国税厅筹备分处与各省财政司合并为财政厅，财政厅之名自此开始。财政厅直属中央财政部，为财政部所设的税收机构，各省财政厅设相应分支机构。

在京兆特别区（当时北京市地区）根据第三次税制整理方案的精神，制订了税务整理计划，并创办了18种新税，分别是印花税、广告捐、验契费、长途汽车捐、平绥路货捐、铺底税、卷烟吸户捐、电车市政捐、牲畜检验费、四项加一捐、房捐、邮包税、公益捐、警饷附加捐、奢侈特品捐、证券登记费、

公厕捐、粪场捐。京兆公署还增设了新税局。在正阳门东车站设联运行李处，户部街设邮包税收处，正阳门东水关和地藏庵设分卡。在京城四郊和远郊设立的税局和税卡有：中华民国二年（1913年）在南苑营市街设南苑税局，在密云大石峪村设大石峪税局；中华民国三年（1914年）在昌平三道河村设三道河税局；中华民国八年（1919年）在海淀青龙桥北口设青龙桥分卡，在蓝靛厂长春桥东设蓝靛厂分卡；中华民国十二年（1923年）在曹家路小城内设曹家路口分卡；中华民国十四年（1925年）在密云石井庄设石井分卡。

中华民国十六年（1927年）国民政府筹措军费的主要手段之一是增加赋税，当时除了加重旧税外，还开征了许多新税。为了避免通货膨胀对税收的影响，国民政府实行田赋征实、货物税征实以及后期工商税征收税元（征税时使用的货币单位，有固定含金量）、关税征收关元（同“税元”）的办法，把通货膨胀的损失转嫁给纳税人。国民政府曾几次划分中央税和地方税的范围，但对县级财政收支范围或不作明确规定，或规定后流于形式。

国民政府时期征收的主要税种：中央税有田赋、地价税、土地增值税、关税、盐税、统税、货物税、直接税。地方税有契税、屠宰税、营业牌照税、使用牌照税、房捐、筵席及娱乐税、附加、杂捐、摊派及其他捐税。

国民政府时期的税收管理机构，在中央有财政部所属的直接税署、赋税司、关务署、税务署、缉私署、盐政司、专卖事业司等机构，地方则设与此相应的机构。

中华民国十七年（1928年），第一次全国财政会议决定实行中央、省两级财政体制。属国家税的有盐税、关税等15种，属地方税的有田赋、契税等12种。国地税划分后，只规定了中央和省级税收划分范围，没有划出县级税收范围，县作为省的附属。中华民国三十一年（1942年）将全国财政划分为国家财政与自治财政两大系统，省级财政并入国家财政，自治财政以县市为单位。中华民国三十五年（1946年）又恢复了原来的三级财政体制。

中华民国十七年（1928年）的北平市地方税增加了许多新税种。清朝末期的国家税中田赋、牙税、当税、牲畜税、屠宰税、契税均改为地方税，使地方税增至23个税种。以后又经过多次废止和新建税种，到中华民国三十七年（1948年）时，除契税、契税附加、房捐、田赋、屠宰税、车辆养路费（原车捐）为原来的税种之外，新增了公粮、地价税、使用牌照税、营业牌照税、冷食税、筵席税、娱乐税、旅栈教育捐、营业税、遗产税等16个税种。

这一时期的北平税捐十分繁杂，税种下的税目有的多达几十种。对同一客体所课征的税有多种，如对戏院课征的税就有戏捐、警饷附加捐、弹压费、慈善捐等。也有一物多税的，如牲畜有牲畜税、屠宰税、检验牲畜费、牲畜牙

税、猪羊小肠兽骨税等。还有因税捐规定的界限不明确，产生不同名目重复课征的现象。中华民国十七年（1928年）以后对这些弊病进行整顿，至中华民国二十五年（1936年）北平共废除税目 31 个，并相继废除了辅底税、铺捐、当税、公厕捐、妓捐等。

中华民国十七年（1928年）北平市的税收，直接税占 59.3%，间接税占 40.7%。中华民国三十七年（1948年）北平市的税收，直接税占 36.6%，间接税占 63.4%。将清朝末期的税制体系与民国的税制体系进行比较，可以看出，清朝末期的税制体系和中华民国十七年（1928年）的税制体系是封建税制体系向资本主义税制体系的过渡状态。中华民国三十七年（1948年）的税制体系已基本完成了这种过渡，形成了近代资本主义赋税的基本形态。对北平市中华民国十七年（1928年）至中华民国二十一年（1932年）的税收分析表明，当时北平市民每年平均税赋为 2.30 元（旧币），而与当时的南京 2.40 元（旧币）、天津 2.70 元（旧币）、上海 3.40 元（旧币）、广州 5.40 元（旧币）、汉口 6.20 元（旧币）、青岛 8.70 元（旧币）比较，北平市民平均税赋最轻，也表明当时北平市生活水平较低，经济不够发达。

1949年1月31日，北平市宣告和平解放。1月13日彭涛、任范九在良乡向当时的华北人民政府财政部提出了接管方案。方案在分析了北平市各级旧税务机构的组织与人员配备之后，提出了接管时的人员配备：专员级干部 3 人，县长级干部 20 人，县科长级干部 25 人，区长级干部 50 人，区级干部 102 人，共计 200 人。可见当时接管工作需要干部量是很大的。

新中国建立初期，军政费用支出大，财政任务很重，但又来不及根据财政经济政策在城市内建立比较完整的一套征税制度和办法。为了避免初期工作的混乱与停顿，中共中央曾指示各地，刚解放的城市，除苛杂及反动名目的税捐应立即取消外，可暂用旧税法征收，然后逐步进行整理。北平市人民政府在和平解放初期，于 1949年3月1日正式公布了税目税率。因当时老解放区的税法，已不适合大都市需要，而城市税法还没有制定，只有暂时沿用国民政府的旧税法，保留了 21 种税，同时把国民政府实行的绥靖临时费、绥靖建设捐、守护团捐、城防费、马乾差价、兵役费、代购赔价及其他临时摊派都一律取消。

1949年在北京市人民政府公布的 21 种税中，实际上未开征的有：遗产税、综合所得税、牙行收益税、财产租赁所得税、技艺报酬所得税 5 种。合并的有：特种营业税与营业税合并。开征后又停征的 3 种税有：营业牌照税未全面开征；11 月份取消汽车季捐；薪资报酬所得税仅征了 1 个月。当时的北京市人民政府税务局，在各项征收中研究政策，制定办法，理顺征收管理，完成

了大量艰巨而又繁琐的工作，这是全体税务干部的努力和对接收后留用的税收人员教育并大胆使用的结果。

1949 年的税收制度不统一的情况相当突出。华北地区上半年各地执行情况很不一致，有的沿用旧税法，有的执行华北第一届税务会议税法草案，有的执行第四次修订草案，有的自搞一套，造成税目税率的混乱。如薪资所得税税率，老区 10%~12.5%，北平市 4%~15%，天津市 1%~5%；起征点老区小米 60 公斤，北平市小米 125 公斤，天津市玉米面 90 公斤。鉴于全国形势的需要和国家财政对统一全国税务的要求，1949 年 11 月在北京，由中央财经委员会和财政部召开首届全国税务会议。中华人民共和国副主席朱德、政务院副总理兼中央财经委员会主任陈云、中央财经委员会副主任兼财政部部长薄一波，都到会作了重要讲话。会议明确解决了一些重要的原则性问题，即统一全国税政，建立税制，加强城市税收工作，制定全国第一次税收计划，并批判了某些对税收在国家政权工作中的作用认识不足的思想。

统一全国税政，是中央人民政府迫切需要解决的政府与人民在财政上的重要关系——税收关系。1949 年 11 月，在北京由中央财经委员会和财政部召开的首届全国税务工作会议上拟订《全国税政实施要则》。国家的税收政策，应以保障革命战争的供给，照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则，简化税制，实行合理负担。根据这些总的政策精神制定的全国税政实施要则共有 12 条。第 1 至第 3 条提出了统一全国税政，平衡城乡负担的必要性。第 4 条规定了全国统一征收的 14 种税，分别为货物税、工商业税（包括坐商、行商、摊贩之营业税课及所得课税）、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、房产税、地产税、特种消费行为税（筵席、娱乐、冷食、旅店）、使用牌照税。第 5 条规定了各级政府的税收立法权限。第 6 条明确了税务机关的任务和职权。第 7 至 10 条规定了纳税义务和违章处理。第 11 至 12 条明确了税务机构的领导关系和内部工作条例。

1950 年 5 月在北京召开第二届全国税务会议。会议是为了从税收方面调整公私关系，根据毛泽东主席的指示，召开了包括私营工商业者代表在内的，各大行政区、各省区、各大城市的税务局长会议。会议的任务是在公私兼顾、调整工商业总方针下调整税收。在这次会议上，北京工商界代表建议在考虑修订税则、税率、税目的时候，应注意 3 点：①照顾生产的恢复和发展。②便利交流。③防止偷漏。

在国民经济恢复时期，个体工商业和私营工商业大量存在，他们中的一些人采取偷税、漏税、拖欠税款的办法来逃避向国家纳税的义务。反偷税漏税的斗争，成为这个时期征收工作的一个主要内容。北京市 1950 年 11 月在全市大

检查的 474 户中，发现有漏税情况的为 162 户，以一般材料来估计，全市全年漏税额可能在应交税额的 30% 左右。

1952 年 9 月全国财经会议和大区财政部长会议针对当时经济日益繁荣，税收相对下降的形势，作出以保证税收、简化手续为原则的修正税制的决定。根据经济发展趋势，依照总的税收政策，在保证税收的前提下改革税制。改革的方法即合理调整，简化合并，开辟新税，试办商品流通税。

1953 年中国已从经济恢复阶段进入有计划的经济建设和对非社会主义成分实行有系统的改造。8 月召开的全国财政经济工作会议上，国务院总理周恩来明确提出了过渡时期的税收任务和税收政策，指出：“税收任务：一方面要能更多地积累资金，有利于国家重点建设，另一方面要调节各阶级收入，有利于巩固工农联盟，并使税制成为保护和发展社会主义、半社会主义经济，有步骤、有条件、有区别地利用、限制、改造资本主义工商业的工具。”经过三年经济恢复时期，中国的工农业生产已达到历史的最高水平，经济状况发生巨大变化，工业产值比重大幅度上升，社会主义经济迅速发展，经营方式出现了新的变化。经济方面产生的变化，引起了税收关系的变化，随着商品流转环节的减少，税收收入相应减少。这说明按原商品多环节流转轨迹设置的税收制度，已不适应经济状况的发展变化。因此对工商税制进行修正势在必行。

这次修正税制的主要内容是试行商品流通税，修订货物税、工商业税及其他各税。修正税制的结果，达到了保证国家财政收入的目的。但在多种经济成分同时并存的情况下，过分强调简并税种，实行一次课征制，减轻了私营批发商的负担，曾一度引起市场物价的波动，这些问题出现后，陆续采取一些补救措施，明确了对私营批发商继续征收营业税，使问题逐步得到了解决。

1955 年，北京市税务局结合全市的税收实际情况，采取了一系列征管措施。全市选择了 3 000 户较大的私营工商业户，逐月了解其营业利润情况，加强对重点税源的管理，掌握了部分行业的规律；健全了对一般工商户的巡回检查和账簿、发货票的管理制度，通过征收期间的重点检查及时补税，加强营业税的征收工作；对国营、合作社、公私合营企业鉴定了纳税环节和税率。

1956 年中国的社会主义改造基本完成后，生产关系和经济情况发生巨大变化，国营企业、合作社和公私合营企业发展迅速，社会主义经济已占绝对优势。1956 年，北京市将市级国营、合作社、公私合营企业征收业务下放分局，通过检查企业纳税情况和鉴定营业税率、应纳商货税产品，发现了部分企业漏纳、错纳和一些从未纳税的漏户。共检查国营、合作社、公私合营企业 411 户，其中有漏税的 388 户，税款 35 万元。鉴于当时北京经济情况的变化，取消了小户的工商业税的固定征收和评议征收两种方法，一律改按其每月实际营

业额审核计税。1957年一季度，北京市税务局安排9个分局，对建筑业进行专项检查，参加检查的干部36人，检查了103个单位，发现有漏税的70个单位，漏税情况29种，税款48万多元。三季度，市税务局所属各分局对1408个较大企业，作了有关各税的全面纳税鉴定，了解企业纳税情况，查清问题，根据税法规定对企业的纳税范围和纳税方法作出鉴定。8月初，国务院公布了关于对私营工商业在改造过程中交纳工商业税的暂行规定，北京市税务局结合新规定调研后认为，如果机械地执行这一规定，对所有自负盈亏的公私合营或合作化业户和私营户，一律按照小商小贩只征营业税不征所得税，在北京市就将有一部分经营无困难或利润优厚的业户受到不必要的税收照顾，与中央照顾小商小贩的政策不相吻合。因此，北京市税务局报北京市人民委员会批准，暂对每月营业收入额不满800元或营业收益额不满500元的业户按小商小贩征税，超过这个标准的仍然征收所得税。10月份，北京市税务局为了方便纳税人，简化纳税手续，实行国营企业公私合营企业、供销合作社可以不再开立统一发货票，便利企业和顾客；居民出卖自用物品可以凭户口簿办理免税手续，不必再取得派出所的证明；扩大工商业税、商品流通税、货物税的自核自缴户；对鞭炮、表等10种商品在本市范围内废除证照制度；同一业主的房地产合并交纳房地产税等。在国民经济恢复时期，针对资本主义工商业大量存在、经营活动多种多样、偷漏税现象十分严重的情况，那种多税种、多次征的税收制度，已不适应社会主义经济发展的需要，税制显得复杂。在社会主义改造基本完成，工商税收在社会主义改造方面的作用，已退居次要地位的时候，改革工商税制不仅成为必要，而且是可能的了。因此，1957年9月财政部提出了《关于改革工商税收制度的报告》，确定了在基本保持原税赋基础上，简化税制的改革方针。1958年公布工商统一税条例。

这次税制改革，是将货物税、商品流通税、营业税和印花税合并简化为工商统一税，并相应地统一和改变计税依据征税办法。这就从根本上改变了原在商品生产、商品流通领域里所实行的多种税、多次征的税收制度。通过这次税制改革，中国的工商税收制度大为简化，由原来的11种税简并为7种税，同时，在税制结构上更加突出了以流转税为主体的格局。

1963年改进工商所得税征税办法，是鉴于当时随着国民经济的调整，经济情况发生较大变化，城市工商企业所有制结构有了改变，农村公社规模小，商品交换范围扩大，工商企业经营核算形式、户数、规模都有了新的变化。反映在所得税负担上存在的问题，一是手工业合作社、合作商店和个体经济都采用21级全额累进办法征收工商所得税，集体经济利润额大，适用税率高，个体经济利润额小，适用税率低，个体经济所得税负担轻于集体经济。二

是集体经济之间手工业合作社的上级单位要提取基金，合作商店则不提，负担偏低；交通运输合作社与手工业合作社的负担也有不平衡的问题。为了解决在工商所得税负担上出现的个体经济轻于集体经济，集体经济与个体经济之间税负不平衡的问题，财政部于 1963 年 4 月报经国务院全体会议第 130 次会议通过发布《关于调整所得税负担和改进征收办法的试行规定》。提高个体经济的所得税负担，适当调整集体经济之间的所得税负担。这次调整所得税负担和改进征收办法，是适应 60 年代中国的政治经济形势提出的，旨在巩固集体经济，积极促使个体经济走集体化道路。

北京市税务局按照北京市人民委员会的布置，对采用定额定率征收的个体经济，自 1963 年征收所属 5 月份税款起按新的规定试行，对集体经济和按季核实征收的个体经济等均由三季度预征二季度所得税时全面开始。贯彻试行规定后，基本上平衡了集体经济间的负担，提高了个体经济的负担，适当限制了个体收入，有利于集体经济的巩固。北京市通过调低工商统一税起征点；调整所得税税率和重新核定工资列支标准等一系列措施，个体负担增加，按季核实征收的个体户平均负担率由 25.34% 上升为 52.73%，提高 27.39%。

1963 年三季度，北京市税务局为落实中共中央、国务院关于严格管理大中城市集市贸易和坚决打击投机倒把的指示，从 8 月 1 日起开始按照指示规定进行罚款补税工作。在税务部门处理的 143 件中，属于长途贩运的 60 件，开设地下工厂的 23 件，投机倒卖农村产品和工业品的 42 件，其他 18 件。

1973 年税制简并，是以合并税种、简化征税办法为内容的一次税制改革。在生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后，人们认为商品的范围和价值规律的范围已经很小，税收调节经济的作用也很小。税收的主要职能是组织财政收入，积累资金。税收制度和征税办法越简化越适合社会主义经济发展的需要。

早在 1964 年，财政部工作组会同国家经委就着手研究简并税制的问题，到 1969 年推出了天津的“综合税”，即把原来企业销售各种产品按不同税率缴纳的工商统一税，以及城市房地产税、车船使用牌照税和工商统一税附加，简并为一个综合税率，按企业销售收入计算征税。1970 年又发展为按行业设计税率的“行业税”，在天津等地试点。财政部在总结各地试点经验的基础上，于 1971 年 6 月提出了实行“工商税”的意见，并草拟了“工商税条例”，向国务院提出了《关于扩大改革工商税试点的报告》。1972 年 3 月，国务院发布了《中华人民共和国工商税条例草案》。

这次税制简并的主要内容是合并税种，简化税目、税率，改变一些征税办法，下放一些管理权限，调整了少数行业的税率。工商税收制度通过这次简

并，形成对国营企业只征收工商税一种税，对集体企业只征收工商税和工商所得税两种税的税收制度。至于城市房地产税、车船使用牌照税和屠宰税，则只对个人和外侨等继续征收。随着税制的大大简化，税收的作用也越来越小，不仅削弱了其调节经济的职能作用，就是在组织收入方面也受到局限和束缚。

1978年，中共十一届三中全会决定，对国内的各个经济领域进行全面改革，对外实行开放政策。为了贯彻中央决定，在经济管理体制方面，解决权力过于集中，统得过死的问题，采取有领导地下放权力，让地方和工业企业在国家计划的指导下，有更多的经营自主权，对财政管理体制和分配制度进行了多方面探索性的改革。与此同时，开始调查研究，建立具有中国特色的涉外税收制度。在1978年—1982年间，先后实行了企业基金制度，多种形式的利润留成和盈亏包干办法。1979年国务院批转财政部关于减轻农村税收负担问题的报告下达后，北京市减轻农村税收1000多万元，在贯彻执行的过程中，对于不够明确的问题，北京市财税局统一作了征免范围的补充规定。1980年，北京市税务局按照税务总局的布置，对资源税、增值税和工商所得税方案进行了调查测算，在组织人员参加了税务总局在柳州市的税制改革调查研究之后，又参照四川、上海等地的方案，结合北京市的具体情况，对10户由上交利润改为征收所得税的试点企业进行了调查，提出试点方案，经北京市人民政府批准，在10户企业中正式试行。

1980年9月，全国人大发布《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》，规定自当年9月1日施行。北京市税务局于当年10月7日发布公告，要求自公告之日起中外合资企业在30日内、交纳所得税的个人在15日内持有关证件，向北京市税务局对外税务征收处办理税务登记事项。

中国航空食品公司是北京市第一家中外合资企业，1980年5月开业，当年获利，按规定免征企业所得税123万元，个人所得税征收24万元。自此，北京市涉外税收迈出了坚实的步伐。

随着北京市改革开放的深入发展以及1992年邓小平南巡重要谈话，世界各国投资者的来华投资，全市涉外税收出现了蒸蒸日上的大好局面。

1982年底—1983年初，财政部和国家经济体制改革委员会，组织人力到上海、天津、济南等地，对6691户国营工交、商业企业的上缴利润改为征收所得税问题，进行了调查测算，并在总结过去几年各地试点经验的基础上，提出了《关于国营企业利改税试行办法（草案）》。这个试行办法及有关征收所得税和企业财务处理的若干规定，经财政部1983年2月在北京召开的全国利改税工作会议讨论修改后上报国务院。国务院于1983年4月批转了财政部的报

告和试行办法，并决定从 1983 年 1 月 1 日起，在全国范围内对国营工业、商业、交通业实行利改税第一步改革。当年，北京市开征所得税的国营工交企业 707 户，占应开征户数的 96%；商业企业以公司为征收单位 137 户，占应征户数的 79%，共计征收所得税入库 11.6 亿元。中央在京国营企业 112 户，征收所得税入库 8.6 亿元。北京市对机器机械、农业机具两个行业和自行车、缝纫机、电风扇三个产品的生产企业，国营和集体共 389 户试行增值税，征收税款入库 1.3 亿元。平衡了全能厂与非全能厂的税收负担。

第一步利改税是把国营企业上缴的利润改为缴纳所得税作为第一步改革。这次改革，把国营工业、商业、交通等企业纳入了征收所得税的轨道，为实现第二步利改税提供了经验。第一步利改税的指导思想是改革企业吃国家“大锅饭”的状况，解决好国家和企业、企业和职工的分配关系。把国家与企业的分配关系，通过税收法律形式确定下来，使企业成为内有动力、外有压力的相对独立的实体。

第一步利改税的主要内容：凡有盈利的国营大中型企业（包括金融保险组织），均根据实现的利润，按 55% 的税率缴纳所得税；凡非盈利的国营小型企业，根据实现的利润，按照 8 级超额累进税率缴纳所得税；营业性的宾馆、饭店、招待所和饮食服务公司，按 15% 的税率缴纳所得税；县以上供销社，以县公司或供销社为单位，按 8 级超额累进税率缴纳所得税；军工企业、邮电企业、粮食企业、外贸企业、农牧企业和劳改企业，暂不实行利改税办法，少数企业经国务院或财政部、国家经委批准实行“首钢式”利润递增包干办法的，在包干期满之前，也暂不实行利改税办法；经财政部门审查同意后，国营企业可用缴纳所得税之前新增的利润还各种专项贷款；凡属国家政策允许的亏损，继续实行定额补贴或计划补贴等办法，超亏不补，减亏分成，一定 3 年不变。

第一步利改税的实施，打破了“统收统支”的格局，突破了国营企业不征收所得税的禁区，建立了国家与企业之间，以法律为依据的利益分配关系，体现了“国家得大头、企业得中头、个人得小头”的分配原则，适当扩大了企业财权，明确了企业对国家的经济责任，调动了企业和职工的积极性，使企业在改善经营管理，提高经济效益方面有了压力和动力。但是，第一步利改税也存在一些问题和不完善之处，有待进一步改革。

第二步利改税，是在第一步利改税的基础上，对国营企业所得税和调节税的进一步改革完善。1983 年 8 月，国务院提出了城市改革的 10 项设想，其中包括第二步利改税的内容。同年 9 月—10 月，财政部和国家经济体制改革委员会组织联合调查组，进行调查研究和测算，初步论证了可行性。1984 年 5 月第六届全国人民代表大会第二次会议通过的《政府工作报告》中提出，从

1984年第四季度起，进行第二步利改税和工商税制改革。1984年9月国务院批转了财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告》和《国营企业第二步利改税试行办法》。

第二步利改税的主要内容：把第一步利改税设置的国营企业所得税和调节税加以改进；企业当年利润比基期利润增长部分，其减征比例由第一步利改税的60%提高为70%。新增利润的办法由第一步利改税的环比（以上一年为基数，与下年比较）改为定比（以某年为基数，以后历年均与其比较），并一定7年不变；国营小型盈利企业，按新的8级超额累进税率缴纳所得税后，不征收调节税，一般由企业自负盈亏，国家不再拨款；营业性的宾馆、饭店、招待所和饮食服务企业，按新的8级超额累进税率缴纳国营企业所得税。

第二步利改税办法从1984年10月1日起执行。第二步利改税办法和《中华人民共和国国营企业所得税条例（草案）》同时颁布实施，是中国城市经济体制改革的重要内容之一，为国家依法征税，企业自主经营，自负盈亏，扩大企业自主权，创造了有利条件，是国家与国家企业分配关系的一项重大改革。北京市截止1984年末，已核定征收国营企业所得税5844户，核定征收产品税13552户，征收增值税728户，核定营业税50385户。1984年第四季度，按新税种征收入库产品税、增值税、营业税8.11亿元，比前三个季度平均每季入库的工商和增值税增加1亿元，增长16%；实际入库地方国营企业所得税3.3亿元，比前三个季度平均每季入库2.96亿元增加了3400万元，增长11%。企业在提高经济效益的基础上，留利水平也相应增加。

工商税制全面改革，是为适应社会主义有计划商品经济发展的需要，按照财政部《关于改革工商税制的设想》，与第二步利改税同时进行的一次工商税制的全面性改革。第六届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过决定，“授权国务院在实施国营企业利改税和改革工商税制的过程中，拟定有关税收条例，以草案形式公布试行，再根据实行的经验加以修订，提请全国人民代表大会常务委员审议”。国务院根据上述决定于1984年9月发布了产品税条例（草案）、增值税条例（草案）、营业税条例（草案）、盐税条例（草案）、资源税条例（草案）、企业所得税条例（草案）和国营企业调节税征收办法。同时，国务院批转财政部的国营企业第二步利改税试行办法中规定，城市维护建设税、房产税、土地使用税和车船使用税，保留税种暂缓开征。屠宰税、烧油特别税、建筑税以及奖金税等，仍按原规定征收。

1984年的工商税制的全面改革，从根本上改变了中国税制的面貌。由原适应产品经济的单一税制，转向适应社会主义有计划商品经济发展需要的多税种、多层次、多环节发挥调节作用的复合税制；由原来的流转税为主体的税制

体系向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过渡，从而使中国的工商税制步入新的轨道。在完善税制改革的同时，北京市针对解决首都“几难”（理发难、洗澡难、洗衣难、做衣难、吃早点难、买切面馒头难等）问题，对饮食、服务、修理、服装零活加工等四个行业，实行了 13 条税收优惠政策。在解决北京市“几难”问题上，不同程度地发挥了作用。首都蔬菜价格放开后，为了平抑菜价，发挥国营商业主渠道作用，北京市税务局对国营、集体企业和个体经营者经营蔬菜批发和零售的收入给予定期免税照顾，为保证市场蔬菜供应起了积极作用。为了配合首都产品结构调整，促进产品更新换代，发展生产，北京市税务局对经有关部门批准试制生产的新产品在税收上给予优惠照顾，1985 年全年对 4 114 项新产品试制项目批准减免税款，促进了全市新产品、新技术的开发，全年新产品技术成果减免税款 4 064 万元。

北京市税务局针对经济改革中出现的新情况、新问题，及时调整一些不适合当前经济形势的税收政策。为了提高减免税和经济效益，对批准减免税款的，规定要专款用于解决和扩大再生产，不得挪作他用；对安置待业青年的企业实行二次减免的规定进行调整，除继续给予减免税优惠外，对其他恢复征收所得税；对于新办集体企业，改变过去减免 1 至 3 年的规定，调整为开办第一年有困难的，经批准给予减征所得税一年的照顾，对盈利没有困难的，不再给予 3 年免税照顾。通过这些调整，堵塞漏洞，从客观上促进和保证税制改革的顺利发展。

为了继续完善税制改革，北京市按照中央统一部署，贯彻“巩固、消化、补充、改善”的精神。1986 年，北京市税务局对税种进行了调整，开征城乡个体工商业户所得税；扩大增值税试行范围；拟定北京市征收房产税、车船使用税、个人收入调节税的实施细则，并报北京市政府批准执行。进行征收管理改革，改按行业跨地区的管理为属地征收管理，北京市税务局报请市政府领导同意，对 2 537 户市属国营工商企业和市属集体企业实行属地征收管理，各区县税务局对接收户进行了清理，解决了一些遗留问题，堵塞了漏洞。结合工商管理部门对企业和个人换发营业执照，重新进行了纳税登记，对一些关、停、并、转户办理注销和调整，当年重新进行纳税登记的有 137 861 户。为了充分发挥税收的经济杠杆作用，参与支持和服务首都各项改革。1987 年，北京市税务局积极配合有关部门落实各种承包经营责任制，与各有关综合经济部门一起对化工、纺织等 11 个行业及北京重型电机厂等 18 个重点企业实行了不同形式的“两保一挂”（保增长、保上交，工资总额与经济效益挂钩）为重要内容的承包经营责任制，对北京市 6 个区县和局总公司所属的 1 100 多个实行工资总额与经济效益挂钩的工商企业，逐户核定了工资总额基数及挂钩办法，积极

参与对小型商业服务企业的深化改革工作。改革基层税务机关征收管理的传统方式，实行征管、检查两分离的试点。1989年，北京市税务局在部分区县税务局进行了征管方式的改革试点，从基层税务机关抽调部分税务干部组成专业税收检查队伍，独立执行税收检查任务，形成征收管理与监督检查互相分离、相互促进、彼此制约的新格局。配合税制改革，完善税收政策。北京市税务局按照国家税务局的统一部署，对纺织、有色金属等4个行业的36户企业实行了增值税“价税分流购进扣税法”的试点；改进了新产品审核立项办法，制定了小型建材定率征收增值税办法和销售合格产品金额计件工资有关财务、会计处理办法。在实行征管检查两分离的基础上，1991年北京市税务局在实施“征管系列工作规范”和“检查系列工作规范”的同时，在西城区税务局进行了“征收、管理、检查三分离”的试点工作，对促进征管水平的提高和税务干部队伍的廉政建设起到积极作用。经过一年的试点，在全北京市的20个区县级税务局221个税务所，实行“征收、管理、检查三分离”。

经过十多年的实践和探索，全国税制改革取得了突破性进展。利改税是国家与企业分配关系改革的一个重大突破，对税制改革乃至整个经济体制改革，都具有很重要的意义。利改税改革，进一步突破了国有企业只能上缴利润而不能征收所得税的框框，并将国有企业作为独立商品生产经营者，纳入所得税纳税人的行列。改变了长期以来税种比较单一的状况，既有对商品流转课征的税种，也有对收益课征的税种；既有对财产使用课征的税种，也有对行为课征的税种。这就初步形成了具有中国特色的、多税种多环节的、多层次的复合税制度。

在肯定税制改革成绩的同时，按照发展社会主义市场经济的要求，1993年以前的税制也存在不合理、不完善、不健全的矛盾。从税制改革的效果看，保证财政收入的功能没有得到充分发挥，税收收入和国民经济不能实现同步增长，税收的调控职能不尽人意，不能完全适应我国社会主义市场经济发展形势的要求，税制改革同财政、会计、物价、企业改革不配套，限制了税收的职能作用充分发挥，税收管理不严，征收管理制度不完善，影响财政收入稳定性。从税制执行的情况看，改革后的税制本身还存在着税制重复设置、税种多、税制复杂、税制结构不合理、税制规定不尽规范和税收管理体制不明确等矛盾。

1994年新税收制度的改革，与80年代以来的世界性税收改革浪潮的目标是一致的，即统一税法、公平税负、简化税制。改革的范围涉及到流转税、企业所得税、个人所得税和大部分地方税种。原有的税种中，有些合并，有些撤销，并开征了新的税种。经过这样的税制改革，除去关税和农业税外的工商税种，由原来的32个减少到18个，使税制结构趋于合理和简化。