

为,以创新制度促进财政发展,以推行新制度构建财政管理新机制,相继颁布或修订发布了一批基础性财政规章制度。主要包括:《企业财务通则》、《金融企业财务规则》、《企业会计准则—基本准则》、《行政单位国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》、《财政部信访工作办法》、《国家农业综合开发资金和项目管理办法》、《国家蓄滞洪区运用财政补偿资金管理规定》、《国际金融组织和外国政府贷款赠款管理办法》和《财政机关行政处罚听证实施办法》等。

6. 财政法规清理制度化、规范化。财政部自 1986—2008 年的 20 多年间,先后组织清理财政规章规范性文件 10 次,有步骤地对新中国成立以来财政部发布及财政部与其他部委联合发布的规章制度进行全面、系统的清理、鉴定,总计废止和宣布失效财政规章和规范性文件 5835 件。通过不断的立新、汰旧,基本实现了财政制度建设与财政改革和发展同步推进,有力地促进了财政改革和发展,保障了财政宏观调控措施的实施。

(三) 财政行政执法监督机制不断健全。

1. 行政复议和行政应诉工作进一步加强。加强财政执法监督是保证财政行政执法的重要环节。认真组织行政复议和行政应诉,是行政执法监督的重要内容。这时期,在行政复议和行政应诉工作中,财政部做了大量工作,一是坚持不断健全和完善财政行政复议和应诉的工作制度,规范执法监督行为;二是坚持依法办案,依法维护当事人合法权益;三是坚持加强与当事人的沟通与联系,妥善化解纠纷,把矛盾解决在基层,解决在萌芽状态;四是坚持不断创新工作机制,提高办案质量和效率;五是坚持及时对典型案件进行总结分析,提出加强财政立法与财政执法工作的建议,促进执法水平提高。

2. 规范权力运行,加强对权力的监督制约,促进依法理财。为深化财政管理制度改革,加强对权力的监督制约,按照“摸清底数、明确责任、完善机制、规范运行、强化监督、预防腐败、确保财政资金安全和财政干部安全”的要求,财政部从 2008 年起开展了规范权力运行工作。经全面清理和认真审核鉴别,财政部行使的各项权力有 822 项,其中机关各司局 468 项,各事业单位 251 项,专员办 81 项,国家会计学院和财税博物馆 22 项,涉及到所有职能处室与全部工作岗位的所有财政业务和内部行政管理权力。在清理的基础上,对每项权力都编制了内容详细、职责明晰的权力目

录,制定完成了统一的工作规划和权力运行清楚、程序严谨的流程图,涵盖了项目申报、审核、实施到反馈、评估全过程;明确了审核依据、岗位间流转程序、专家评审程序、申请和审批之间的沟通程序、公开的办法、反馈的机制。通过规范权力运行工作,有效制约和规范了财政权力运行,深化了行政审批制度改革,进一步推进了政务公开。

(四) 财政行政审批制度改革深入推进。为深入推进财政行政审批制度改革,自 1998 年起,财政部先后组织了 4 次财政行政许可事项和行政审批事项全面清理,截至 2007 年底,经国务院批准,决定取消财政行政审批 47 项,转变管理方式 6 项,保留行政许可 18 项,非许可审批项目 60 项。

为规范财政部行政审批事项的管理,根据《行政许可法》、《全面推进依法行政实施纲要》和《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》以及国务院行政审批改革有关规定,财政部从制度建设入手,逐步建立起了与公共财政体制相适应的财政审批管理制度。在保留的 18 项行政许可事项中,由财政部牵头制定管理办法的有 14 项,其中已制定 10 项并已颁布实施,其余 4 项正在修订或制定过程中。财政部保留的非行政许可审批项目,也都按要求制定了具体的管理办法,明确了审批的条件、时限和程序。同时,财政部制定了《财政部行政许可监督管理办法》,建立了以财政部监督局、人教司和驻部监察局共同参与的行政许可监督机制,使财政审批监督检查工作制度化、规范化和经常化。

(五) 财政法制宣传扎实推进。依照中共中央、国务院批转的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》和《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》,“四五”(2001—2005 年)及“五五”(2006—2010 年)普法以来,财政部坚持组织各级财政部门以宪法为核心、以财政专业法和依法行政法律知识为重点,广泛深入地开展了形式多样、内容丰富的财政法制宣传教育活动,形成领导抓组织、机构抓落实、专人抓普法、形式求多样、宣传重效果的有效机制,广大财政干部依法行政、依法理财能力和水平有明显提高,全社会的财政法律意识和财政法制观念不断增强。财政法制宣传教育在全面推进依法行政依法理财、建设法治财政进程中发挥了重要作用。“四五”期间,财政部条法司被中宣部、司法部、全国普法办评为全国普法先进单位。

税制改革 硕果累累

——中国税制改革 30 年回眸

财政部税政司司长 史耀斌

改革开放 30 年来,为适应我国从计划经济体制到社会主义市场经济体制的发展,我国税收制度经历了为适应发展

有计划社会主义商品经济的要求,普遍实行国营企业“利改税”和全面改革工商税收制度;为适应建立社会主义市场经

济体制的要求,全面改革工商税收制度;以及为适应完善社会主义市场经济体制的要求,分步实施税收制度改革三次全面性改革。三次税制改革波澜壮阔,硕果累累,有力地促进了社会主义市场经济的发展。

一、1978—1992 年的税制改革

1978 年 12 月,党的十一届三中全会召开,从此我国的经济体制走上改革之路,税收制度作为国家经济体制的重要组成部分,其改革之路更是引人注目、备受关注。党的十一届三中全会所制定的路线方针和政策、第五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》、党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》等一系列重要文献和有计划商品经济体制理论的提出,成为这一时期税制改革的理论武器和法律、政策依据。特别是《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出建立“在公有制基础上的有计划商品经济体制”、“要进一步完善税收制度。”

在上述理论和政策的指引下,为适应改革开放后新的经济形势要求,冲破“非税论”的思想樊篱,走出长期以来高度集中的计划经济体制所形成的单一化税制,建立起适应在公有制基础上的有计划商品经济体制要求的税收制度,1978 年 11 月 15 日,财政部税务总局向财政部党组报送《关于改革工商税制若干问题汇报提纲》,吹响了税制改革的号角。随后,1980 年 9 月和 1981 年 12 月,全国人大先后审议通过了《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》、《中华人民共和国外国企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》,建立了较完善的独立涉外工商税收调节体系。

1983 年 4 月 24 日国务院颁布《关于国营企业利改税办法》,进行第一步利改税。凡有盈利的国营大中型企业,按 55% 的税率交纳所得税,税后利润以 1982 年为基数,采取递增包干上缴、定额上缴等办法上缴一部分给国家;国营小型企业按 8 级超额累进税率交纳所得税。1984 年 9 月 18 日国务院颁布《国营企业第二步利改税试行办法》,并相继颁布适用于各种经济成分的内资企业的各税条例(草案)和征收办法,开始了第二步利改税。适当调整某些税种、税目和税率;扩大税收渠道,逐步改变了对国营企业实行单一税制的格局。进行第二步利改税的同时,还进行了全面的工商税制改革,将原来征收的工商税按性质分为增值税、营业税、产品税和盐税。开征了资源税,恢复了房产税、土地使用税、车船使用牌照税和城市维护建设税 4 个地方性税种,建立起了多税种、多环节、多层次的复合税制,进一步完善了税制体系,强化了税收的调节作用。

这一阶段的税制改革是我国税政建设在改革开放以后的第一次全面重大突破,突破了长期以来封闭型税制的约束,转向开放型税制;突破了国营企业只能向国家缴纳利润,国家不能向国营企业征收所得税的禁区,重新确立了国家与企业的税收分配关系;突破了以往税制改革片面强调简化税制的框子,注重多环节、多层次、多方面地发挥税收的经济杠杆作用。这些突破在税收领域全面贯彻了党的十一届三中全会所制定的路线、方针和政策,彻底纠正了一系列轻视税收工作、扭曲税收作用的思想,提出了从我国国情出发,按经

济规律办事,扩大税收在财政收入中的比重,充分发挥税收杠杆作用,为社会主义现代化建设服务的指导思想。

这些突破建立了一个由 37 个税种和 2 种基金组成的、适应有计划商品经济体制要求的多税种、多层次、多环节调节的复合税制新体系,税收调节涉及工农业生产、商品流转、劳务服务、企业各种所得、个人各种所得、资源土地利用、财产占用、利润分配、工资奖金发放和特种行为的各个方面以及多个环节,从而转变了税收机制,强化了税收调控。

这些突破在促进经济发展的基础上也保证了税收收入大幅度上升,税收收入由 1978 年的 519.28 亿元上升为 1991 年的 2990.17 亿元,13 年间上升 5.76 倍。税收在国民收入分配中的地位大大提高,税收占国内生产总值的比重由 1978 年的 14.33% 上升为 1985 年的 22.77%。税收占财政收入的比重也由 1978 年的 45.85% 提高至 1985 年的 85% 以上,税收成为了国家组织财政收入的主要渠道。

二、1993—2003 年的税制改革

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,难以适应建立社会主义市场经济体制的要求。1992 年邓小平同志视察我国南方发表重要谈话后,中共中央、国务院作出了关于加快改革开放和经济发展的一系列重要决定。尤其是 1992 年党的十四大提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,标志着我国的改革开放进入了一个新的历史发展阶段,给我国的经济发展和经济体制改革指明了方向,也给税制改革提出了新的任务,并带来了新的机遇,我国的税政建设迎来了改革开放后的第二个黄金时代。

按照党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求,遵循统一税法、公平税负、简化税制、合理分权、理顺分配关系和保证财政收入的指导思想,在中共中央、国务院的直接领导下,从 1992 年起,财税部门开始加快税制改革的准备工作,1993 年制定了全面改革工商税制的总体方案和各项具体措施,并完成了有关法律、法规的必要程序,于 1993 年底陆续公布,从 1994 年起在全国实施。这一阶段税制改革的主要内容包括:全面改革了流转税制,实行了以比较规范的增值税为主体,消费税、营业税并行,内外统一的流转税制;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;改革了个人所得税制,将过去对外籍个人征收的个人所得税、对中国公民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;对资源税、特别目的税、财产税和行为税等税种作了大幅度的调整,如扩大了资源税的征收范围,开征了土地增值税,取消了盐税、奖金税和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,新设立了遗产税和证券交易税。与此同时,还改革了税收征收管理制度,建立普遍纳税申报制,积极推行税务代理制度,加速推进税收征管计算机化的进程,建立严格的税务稽核制度,为实行

分税制的需要组建了中央和地方两套税务机构。

1994年税制改革是新中国成立以来规模最大、范围最广、内容最深刻的一次税制改革。这次税制改革的方案是在我国改革开放十几年来税制改革的基础上,经过多年的理论研究和实践探索,积极借鉴外国税制建设的成功经验,结合中国的国情制定的,经过这次税制改革和此后10年来的逐步完善,我国已经本着统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则,初步建立了适应社会主义市场经济体制需要的税制框架,强化了税收的聚财功能和宏观调控功能,对于保证财政收入,加强宏观调控,深化改革,扩大开放,促进我国经济与社会的发展,起到了重要的作用,并为实现下一步税制改革打下了坚实的基础,标志着我国的税制建设进入了一个新的发展阶段。其成功之点主要包括:第一,促进了国民经济持续、快速、健康发展,没有引起社会、经济的震荡。第二,规范了税收分配关系,促进了税收收入的持续大幅度增长,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。这时,我国的税制共设25种税收。2002年,我国的GDP为104790.6亿元,比1993年的34634.4亿元增长了202.6%,年平均增长率为13.1%;税收收入为17636.5亿元,比1993年的4255.3亿元增长了3.1倍,年平均增长率为17.1%;税收总额占国内生产总值的比重为16.8%,比1993年的12.3%上升了4.5个百分点;中央税收收入占税收总额的比重为58%,比1993年20.8%上升了37.2个百分点。

三、2003年以来的税制改革

2003年10月,党的十六届三中全会作出了完善社会主义市场经济体制的决定,提出要按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,分步实施税收制度改革,建立更加公平、科学、法制化的税收体系,为我国经济发展创造更加良好的税收环境,进而发出了分步实施税收制度改革的总动员令。于是,我国的税政建设迎来了改革开放后的第三个黄金时代。

农业税方面,2005年12月29日,十届全国人大常委会第十九次会议高票通过决议,自2006年1月1日起正式废除《中华人民共和国农业税条例》,征收2600多年的农业税从此退出历史舞台。这是具有划时代意义的重大变革,标志着国家与农民之间的传统分配关系格局发生了根本性变化,得到了全国人民特别是广大农民的衷心拥护。

企业所得税方面,2007年3月,经历了10余年的曲折之后,新的《中华人民共和国企业所得税法》已经十届全国人大五次会议审议通过,《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国企业所得税实施条例》于2008年1月1日起实施,终于在我国结束WTO过渡期后的第一年实现了内、外资两套企业所得税法的合并。统一内外资企业所得税,有利于各类企业平等竞争,对我国经济的健康发展将产生积极而深远的影响。

个人所得税方面,2006年1月1日,个人所得税减除费

用标准由800元提升至1600元,2008年3月1日起,全国执行2000元的个税减除费用标准。结合自2007年1月1日起执行的年所得12万元以上个人自行纳税申报制度,我国的个税改革加速向前推进。

增值税方面,自2004年7月1日起,在东北地区的装备制造业等八大行业实行了生产型增值税向消费型增值税转型改革试点,允许企业新购进机器设备所含的增值税进项税额在企业增值税税额中扣除。自2007年7月1日起,中部6省26个老工业城市的八大行业也纳入了增值税转型改革试点范围。

消费税方面,2006年4月1日起,对消费税的税目和税率进行了1994年以来最大规模的调整,新增了高尔夫球及球具、高档手表、游艇、木制一次性筷子和实木地板等税目,取消了“护肤护发品”税目,强化了消费税鼓励资源节约、促进环境保护、合理引导消费和间接调节收入分配的功能。2007年对进境物品进口税的税率及税目也做了相应调整。这些政策调整彰显了政府利用税收调节收入差距,引导科学消费的用意。

出口退税方面,从2004年1月1日起,对出口货物增值税退税率进行结构性调整,同时实行中央与地方共同负担的出口退税新机制。根据2006年国务院第148次常务会议的决定,自2006年9月15日起调整部分出口商品增值税退税率,同时增补加工贸易禁止类商品目录。2007年7月1日,又较大幅度地调整出口退税政策,取消“高耗能、高污染”产品的出口退税,降低了容易产生贸易摩擦的大宗出口商品的出口退税率。出口退税政策的调整,促进了外贸发展方式的转变。

资源税方面,2005年,调整了部分应税品目资源税税额标准,调高了河南、山东、福建和云南等15个省(区、市)煤炭资源税税额标准;在全国范围内普遍调高了油气田企业原油、天然气资源税税额标准;陆续提高了锰矿石、钨矿石、铁矿石和有色金属等应税品目资源税税额标准。同时,开展了修订资源税暂行条例的工作。

此外,国务院于2006年4月颁布实施了烟叶税条例,成功实现了对烟叶农业特产税的替代;2007年1月1日国务院修订了车船税暂行条例和城镇土地使用税暂行条例;2008年1月1日实施新的耕地占用税暂行条例。2003年财政部、国家税务总局率先在北京经济技术开发区开展了物业税模拟评税试点,2005年下半年和2007年又相继扩大了物业税模拟评税试点地区的范围,为实施物业税改革奠定了良好基础。

这一时期的税制改革是改革开放以后我国税政建设的第三次重大突破,基本上建立了一个适应社会主义市场经济需要的税政统一、结构优化、税负合理、政策透明、调控有力的税制体系,进一步增强了税收收入能力和税收调控能力,有力地促进了国民经济持续健康协调发展和社会主义和谐社会的建设。至此,我国税制有20个税种,即增值税、消费税、营业税、资源税、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、车船税、船舶吨税、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（2000年起暂停征收）、车辆购置税、关税、烟叶税、耕地占用税和契税。2007年税收收入45612.99亿元，比上年增收11487.11亿元，同比增长33.7%，占财政总收入的比

重为88.9%；比2003年的20017亿元增加25595.99亿元，年均增速为25.6%；税收占GDP的比重也由2003年的14.74%稳步提高到18.49%，提高了3.75个百分点。

尽职尽责三十载 财政关税写华章

——记改革开放30年关税改革发展成果

财政部关税司司长 王 伟

关税是调节经济和组织财政收入的重要工具。但在1978年实行改革开放前，关税的作用没有得到很好的发挥，文革期间甚至曾停止征收关税。1980年，我国恢复关税职能。自此，随着经济体制改革的深化和对外开放的扩大，我国关税制度逐步健全，关税结构不断优化，进出口税收持续增收，同时，关税职能不断完善，关税对经济的调节作用越来越充分地发挥，在加强和改善宏观调控、推动产业结构优化升级、促进双边多边经贸合作等方面成绩斐然，有力地支持了我国改革开放的发展。

一、关税制度不断完善，奠定了关税工作的坚实基础

（一）《中华人民共和国海关进出口关税条例》的颁布和修订完善。1984年前，我国一直以1951年由中央人民政府政务院公布实施的《海关进出口税则暂行实施条例》作为征收关税的法律依据文件。1985年3月7日，我国发布了修改后的《中华人民共和国海关进出口关税条例》，补充了大量新内容，将原来的16条扩大为8章37条，并将进出口税则作为关税条例的组成部分对外公布。

此后，根据改革开放深入发展的要求，参照国际规范，我国分别于1987年、1992年和2003年对该条例作了3次重大修改。尤其是2003年，根据我国入世后享受权利和履行义务的新情况，结合海关执法实践中遇到的一些新问题，进一步明确了国务院关税税则委员会的职责；将我国进出口税则的进口优惠税率细分为最惠国税率、协定税率和特惠税率，并明确了关税配额税率和暂定税率；明确了实施反倾销、反补贴、保障措施的税率适用依据；明确了报复性关税的适用依据；明确规定了我国海关以进口货物的“成交价格”为基准审查从而确定货物的完税价格等。2003年11月23日，国务院颁布了修订后的条例，并将称谓改为《中华人民共和国进出口关税条例》。

（二）《中华人民共和国进出口税则》的修订完善。新中国成立以来，我国虽然多次对进出口税则进行过调整，但是从体例上看，主要是对1951年、1985年、1992年先后实施的3部进出口税则进行的修订完善。

1951年5月公布实施的进出口税则，其商品目录主要参考了旧中国税则、苏联税则和前万国联盟编制的《日内瓦统一税则目录》等，结构比较简单、归类较为容易。1985年3

月，我国实施了以《海关合作理事会税则商品目录》为基础的进出口税则，大幅度降低了部分商品的进口关税税率，降低了税级起点税率，平衡了税率结构，减少了征收出口关税的商品品种。

从1992年1月起，我国开始实施以《商品名称及编码协调制度》为基础的进出口税则，适应了国内改革开放和对外经济贸易发展的需要。新税则除5019个基本税目外，根据我国进出口商品的实际结构和体现关税政策的需要，增加了部分子目，税目总数达到6250个，比转换前增加了4042个；从税率情况看，总体税率水平有一定幅度的降低，也有少数商品的税率有所提高。

（三）国务院关税税则委员会的成立和工作机制的完善。1987年3月7日，为适应改革开放的需要，更好地发挥关税在调节进出口、保护和促进国内生产的作用，国务院批准成立国务院关税税则委员会（国办发〔1987〕12号）（以下简称税委会）。作为国务院常设的高层次议事协调机构，税委会由国家宏观经济及各主要行业部门的部级和副部级领导组成，不定期地对涉及国家利益及行业的重大关税事项进行审议。新一届税委会成员单位主要包括国务院办公厅、财政部、国家发展和改革委员会、商务部、工业和信息化部、国土资源部、农业部、海关总署、国家税务总局、国家质检总局、国务院法制办等。历届税委会主任分别是：

第一届：王丙乾（1987—1993年，国务委员兼财政部部长）

第二届：李岚清（1993—1998年，国务院副总理兼任）

第三届：李岚清（1998—2002年，中央政治局常委、国务院副总理兼任）

第四届：金人庆、谢旭人（2003—2008年，财政部部长）

第五届：谢旭人（2008年——，财政部部长）

自1987年税委会成立以来，始终坚持民主议事、科学议事、集中决策的工作方法，并且不断探索适应社会主义市场经济体制要求的民主、公正、科学、高效的关税决策机制，已制定了完备的《议事规则》，形成了一套规范、严谨、成熟的工作机制，使税委会的运作有章可循，行为规范，办事高效，运转协调。在工作实践中，税委会不断规范工作流程、合理安排工作进度，确保年度关税调整工作有条不紊、稳步推进。税委会尤其重视集思广益，对涉及面广、关系重