# 中国财政和税收体制的改革

来源：网络 作者：寂静之音 更新时间：2024-03-02

*中国财政和税收体制的改革 中国财政和税收体制的改革 中国财政和税收体制的改革 中国传统概念上的财政体制，包括预算管理体制、（国营）企业财务管理体制、行政事业财务管理体制、税收体制和基建投资体制等内容。其中企业事业财务体制是基础，预算体制是...*

中国财政和税收体制的改革 中国财政和税收体制的改革 中国财政和税收体制的改革

中国传统概念上的财政体制，包括预算管理体制、（国营）企业财务管理体制、行政事业财务管理体制、税收体制和基建投资体制等内容。其中企业事业财务体制是基础，预算体制是主导和代表（如“分灶吃饭”财政体制，即是以“分灶吃饭”预算体制为代表的财政体制），税收体制、投资体制等则分别规定收入、支出方面的有关体制问题。

财政和税收体制反映、规定、制约着国家（政府）与企业、中央与地方两大基本经济关系，也反映、规定、制约着政府理财的职能范围、管理重点和行为方式。在改革开放以来的二十年间，财税体制改革始终是整体改革的重要组成部分。1994年的财政、税收体制配套改革，在我国初步搭起了能够较好适应市场经济要求的“分税制为基础的分级财政”体制框架，而在此之前，还有三次较重大的财税改革举措。

“分灶吃饭”体制的实行及仍存在的问题

1980年，在经济体制改革之初，农村改革方兴未艾之际，中国选取财政分配为政府管理体制改革突破口，向地方下放财权，改变“收支挂钩，总额分成，一年一变”的财政体制，按照经济管理体制规定的隶属关系，明确划分中央财政和地方财政的收支范围，实行“划分收支、分级包干”的财政管理体制，简称“分灶吃饭”体制。这是传统体制开始向新体制渐变的财政分水岭。

1985年，在第二步利改税基础上，将“分灶吃饭”的具体形式改为“划分税种，核定收支，分级包干”，即按照税种和企业隶属关系，确定中央、地方各自的固定收入（所得税、调节税等），另有共享收入（产品税等）；支出仍按隶属关系划分。这时已有“分税制”的概念和讨论，但体制的实质仍是渐进过程中的财政包干制。

1988年，在1985年体制的基础上，对收入上解比重较大的17个省、直辖市和计划单列市，实行了“收入递增包干”和“总额分成加增长分成”等几种（后来曾发展、归结为六种）不同形式的包干办法，简称“地方包干”。这使中国渐进改革中的企业包干加上财政包干，形成了包干制的“鼎盛时期”。

在实行“分灶吃饭”之后，财政体制改革除预算管理体制方面的数度调整之外，还取得了如下一系列进展：

——调整国家与企业分配关系，扩大企业留利和更新改造资金规模。经过80年代初的利润留成，1983年和1984年的两步“利改税”，1987年后实行企业承包经营责任制的探索和90年代后逐步树立“税利分流”方向，形成建立现代企业制度的大思路和国有经济战略性改组方针，在扩大企业财权之后，又将企业独立商品生产经营者的法入主体和市场竞争主体地位，逐渐引上轨道。

——改革税制。初步形成了多税种配合发挥作用的复合税制，适应市场取向改革和国民经济发展与对外开放的要求，使税收在筹集财政收入和调节经济生活方面的作用大大加强。

——改革基本建设资金管理办法。80年代曾有“拨改贷”的探索，并在一些建设项目中试行投资包干办法和对工程进行招标、投标承包的经济责任制。从1988年开始，对中央级基本建设投资实行基金制办法。90年代，终于形成了与市场经济的国际惯例接轨、与现代企业制度相合的企业注册资本金制度。

——改革行政事业单位管理体制与财务制度，强化支出约束机制。从1980年开始，对行政事业单位实行预算包干办法，有条件的事业单位实行企业化管理；对有收入和经济偿还能力的文教科研事业单位实行周转金制度，并建立科技成果有偿转让制度，等等。

虽然80年代以后财政改革有上述进展，但直至1994年实行“分税制”改革前，普遍实行的“分灶吃饭”框架内的财政包干制，却始终未能消除传统体制弊病的症结，主要问题表现在：

1.仍然束缚企业活力的发挥。

各级政府“条块分割”地按照行政隶属关系控制企业，是传统体制的根本弊病所在。在改革之后实行的“分灶吃饭”财政体制中，由于是按照行政隶属关系组织各级政府的财政收入，因而这一弊病于政府财力分配中以体制因素形式得到延续，只不过在行政性分权格局中，行政隶属关系控制总地说从“条条为主”变为“块块为主”，由行政部门的单一指令变为指令加上企业实际很难违拗的“商量”和暗示。相应而来的，是各级政府始终热衷于尽力多办“自己的企业”和对“自己的企业”过多干预与过多关照，“放权”难以真正放到企业一—尽管国家“减税让利”走到了“山穷水尽”的地方，多数国有企业仍然迟迟不能“搞活”。搞不：活“的另一面是搞不”死“，企业经营不善亏损严重，照样由政府搭救，基本上不存在规范的优胜劣汰、存量重组的机制，”破产法“对绝大多数国有企业形同一纸空文。也正是与行政隶属关系控制网络紧密相联，国营企业的行政级别，始终是对企业行为十分重大的影响因素，其厂长经理，总是作为行政系统”官本位“阶梯中某个台阶（级别）上的一员，这一身份与市场经济要求他们扮演的企业家身份，在不断地发生冲突。因为这两种身份必然要接受不同的信号导向，追求不同的目标，前者为行政系统的信号和官阶升迁的目标，而后者为市场的信号和企业长远赢利的目标。结果必然是企业的所谓”双重依赖“问题，而且在前述体制环境中，国有企业厂长经理对于上级行政主管的依赖（或跟从），必然是更为主导性的和”荣辱他关“的。于是，企业自主经营仍步履维艰，大量的行政性直接控制或变相的行政控制，和各种老的、新的”大锅饭“，难以有效消除。

2.强化地方封锁、地区分割的“诸侯经济”倾向，客观上助长了低水平重复建设和投资膨胀。

“分灶吃饭”财政体制与过去的“总额分成”体制相比，固然提高了地方政府理财的积极性，但这种积极性在增加本级收入动机和扭曲的市场价格信号的导向下，必然地倾向于多办“自己的企业”，多搞那些生产高税产品和预期价高利大产品的项目。因而地方政府热衷于大上基建，兴办一般赢利性的项目，特别是加工工业项目，不惜大搞低水平的重复建厂，不顾规模经济效益和技术更新换代的要求，并且对本地生产的优质原料向其他地区实行封锁，对“自己的企业”生产的质次价高产品强行在本地安排销售和阻止其他地区的优质产品进入本地市场。国家对烟、酒等产品规定高税率，本来是要达到限制其生产、消费的“寓禁于征”的政策意图，但在这种体制下，高税率却成了地方政府多办小烟厂、小酒厂以增加本级收入的刺激因素，发生了明显的“逆调节”。遍地开花的“小纺织”、“小轧钢”、“小汽车（装配）”等等项目均与体制因素有关。收入上解比重较高的地区，地方政府还有明显的“藏富于企业”倾向，即对组织财政收入不积极，有意让企业多留利之后，再通过收费摊派等手段满足本级财力需要。尽管这些低水平重复建设、地区封锁、市场分割的做法，从每一个局部的角度，都可以举出一系列“正当理由”，但从全局看，却构成了推动投资膨胀、加剧结构失调的因素，对构建统一市场、提高整体效益、促进企业公平竞争和国民经济协调发展，产生了不利的影响，并阻碍地方政府职能从注重投资于一般赢利性企业，向注重基础设施、公共服务和发展第三产业的方面转变。

3.中央和地方的关系仍缺乏规范性和稳定性。

各级财政支配的财力在极大的程度上取决于地方上解、中央补助或共享分成的比例和基数的高低，而这些的核定又缺乏充分的客观性，难以避免种种“讨价还价”因素，各地都倾向于增加支出基数，压缩收入基数，提高分成比例。同时，预算支出虽“分级包干”，但在许多具体事项上并不能划清范围，结果 “包而不干”，最后矛盾集中反映为中央财政“打破了统收，却实际并未打破统支”的困难局面；中央日子过不去，又反过来向地方财政寻求财力，“分灶”之后调整基数和让地方“作贡献”的做法屡屡发生。

4.国家财力分散，“两个比重”过低；地方缺少必要的设税权和稳定财源，中央缺乏必要的宏观调控主动权。

总而言之，“分灶吃饭”代表的财力分配的行政性分权，还没有能够跳出传统体制把企业禁锢于“条块分割”行政隶属关系之中的基本格局，也未找到处理中央、地方关系的比较合理、稳定、规范的形式，因而难以适应社会主义市场经济发展的客观要求。如果仅仅停留于这种体制，深化改革将遇到无法逾越的阻碍，必须跳出行政性分权思路，寻求实质性推进改革的新方向。

建立以“分税制为基础的分级财政”是中国财政改革的方向

从整体配套的角度考虑财政体制改革的方向，应是使财政体制的目标模式适应社会主义市场经济的总体规定性，具备如下几方面的体制功能：

第一，有效地维护企业的商品生产经营者、法人主体地位和企业之间开展公平竞争的外部环境，贯彻国家宏观经济调控权、国有财产收益权和国有企业经营权实行分离的原则，从而一方面使企业得到自主经营、发挥活力的广阔天地，另一方面使国家掌握必要的宏观调控能力和应有的国有资产权益。

第二，正确地体现政府职能和正确地处理中央与地方间以及不同区域间的利益分配关系，建立起稳定的财权与事权统一协调的分级财政，从而使各级政府合理而有效地履行自身职责。

第三，有力地推动社会主义市场经济中财政资金的筹集、使用过程进入“生财有道，聚财有度，用财有方”的轨道，充分调动各方面的积极性和充分发挥资金的效益，从而通过初次分配和再分配中国家财力“取”与“予”的良性循环，卓有成效地为国民经济的良性循环、社会各项事业的蓬勃发展服务。

符合上述要求的财政体制形式，是以分税制为基础的分级财政。

所谓分税制，其真正的含义在于作为财政收入来源的各个税种，原则上要分别划定为国税或地方税，企业均按照法律规定，既向中央政府交纳国税，又向地方政府交纳地方税。在这一格局中，各级政府可以主要根据以本级税收为主的收入，相应安排其支出，相对独立地组织本级预算平衡，做到“一级政权，一级事权，一级财权，一级税基，一级预算”。同时，中央应保持必要的自上而下作转移支付的调控能力。

以分税制为基础的分级财政体制的关键内容和特点在于，一方面，它可以有效地淡化过去一向实行的各级政府对企业的“条块分割”式的行政隶属关系控制，企业将不再把税款只交给作为自己行政主管的特定一级政府（再由地方政府与中央政府分成），而是分别地把不同的税，交给不同的各级政府，从而有助于消除政府对“自己的企业”的过多干预和过多关照，促使各企业自主经营，充分地展开公平竞争；另一方面，它可以清晰地划开中央、地方间的财源和财政收入，稳定地规范各级政府间的财力分配关系，在发挥中央、地方“两个积极性”的基础上形成各级预算各行其道的真正的分级财政。为了更为具体地描述以分税制为基础的分级财政体制，列举这一体制的要点如下：

1.不再按照企业的行政隶属关系，而是按照税种划分中央财政和地方财政各自的收入，企业不分大小，不论级别，依法向中央、地方政府分别纳税，自主经营、公平竞争。

2.中央、地方政府通过财政对经济实行的分级调控管理，将主要运用税收、债券、贴息等经济手段和调整企业外部条件的措施。同时，健全国有资产管理体系，按产权规范，以适当方式（如授权委托）管理、运营企业中的国有资本。

3.在中央、地方间划分税种的同时，各级政府要调整和明确各自的事权，重新核定各级财政支出范围。与保证中央集中财力和实现全国性的经济调节关系密切的税种，应划为中央收入；有利于地方发挥征管优势、宜于由地方掌握的税种，应划为地方收入。除中央政府要承担一些大型、长周期、跨地区的重点建设项目的投资外，大量的一般赢利性项目，应交给企业和企业联合体去办，地方财政则基本上不再承担赢利项目的直接投资任务，而把支出重点放在基础设施、公用事业等方面。

4.中央财政承担调节各地区间差异的责任，主要方式是通过自上而下的转 移支付实行对地方政府的财力补助。各地具体补助数额的确定方法，要改传统的基数法为比较客观、严密的因素计分法。

5.在各种配套条件基本到位之后，应使地方政府具有从本地实际出发设立、开征某些地方税种的权力，因地制宜地为地区非赢利设施建设和各项公共服务、事业发展提供必要的资金来源。

6.以上述几方面为基础，中央财政与地方财政分离，形成相对独立、自求平衡的中央预算和地方预算。中央预算中要掌握足够的转移支付资金。各级财政都要以法律形式强化其内部、外部的制度约束和责任约束。

总之，以分税制为基础的分级财政体制，可以二位一体地处理好国家（政府）与企业、中央与地方两大基本经济关系，适应社会主义市场经济发展的内在要求，所以它是深化财政体制改革的大方向，应成为财政改革与中长期整体改革相配套的轴心。

1994年改革提供了转折点

1994年1月1日，财税改革方案如期出台。开始的三四个月中，企业与社会上有关单位反映意见较多的，主要是增值税及取消原优惠政策等方面的一系列具体问题。国家财、税部门和国务院有关机构在约100天的时间里，先后发出80余份文件，作出补充规定或加以微调，解决急迫的或突出的问题。其后，新体制运行渐趋平稳。

1994年财税改革的基本内容

第一，根据中央和地方政府的事权确定相应的财政支出范围。中央财政支出主要包括：中央统管的基本建设投资，中央直属国有企业的技术改造和新产品试制费、地质勘探费等，国防费，武警经费，外交和援外支出，中央级行政管理费和文化、教育、卫生等各项事业费支出，以及应由中央负担的国内外债务的还本付息支出。地方财政支出主要包括：地方统筹的基本建设投资，地方国有企业的技术改造和新产品试制经费，支农支出，城市维护和建设经费，地方文化、教育、卫生等各项事业费和行政管理费，价格补贴支出以及其他支出。

第二，按税种划分中央财政与地方财政收入。基本原则是，将一些关系到国家大局和实施宏观调控的税种划归中央，把一些与地方经济和社会发展关系密切、以及适合于地方征管的税种划归地方，同时把收入稳定、数额较大、具有中性特征的增值税等划作中央和地方共享收入。中央固定收入主要包括：关税，消费税，海关代征的消费税和增值税，中央企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的收入等。地方固定收入主要包括：营业税，地方企业所得税，个人所得税，城镇土地使用税，固定资产投资方向调节税，城市维护建设税，房产税，车船使用税，印花税，屠宰税，耕地占用税，农牧业税，对农业特产收入征收的农业税，契税，国有土地有偿使用收入等。中央和地方共享收入包括：增值税（中央分享75％，地方分享25％）、证券交易税（中央和地方各分享50％）和资源税（其中海洋石油资源税归中央）按税种划分中央与地方财政收入后，要相应分设中央和地方税务机构。中央税种和共享税种由中央税务机构负责征收，共享税按比例分给地方。地方税种由地方税务机构征收。

第三，实行中央对地方的税收退还制度。税收返还制度就其性质而言，是一种转移支付，是年年都有的经常性收入返还。中央财政对地方税收返还数额，以1993年为基期年核定。按照1993年地方实际收入以及税制改革后中央和地方收入划分情况，合理确定1993年中央从地方净上划的收入数额，并以此作为中央对地方税收返还基数，保证1993年地方既得财力。1994年以后，税收返还额在1993年基数上逐年递增，递增率按全国增值税和消费税增长率的1：0.3系数确定，即全国增值税和消费税每增长1％，中央财政对地方的税收返还增长O.3%.

几年来的情况表明，1994年的重大改革这一在有限准备时间和诸多制约条件下，以极大魄力和决心推出的宏观调控层次上的配套改革，虽然难免有种种不尽如人意的地方，但达到了基本目标，实现了来之不易的成功转变：

1.在中央优化全局产业结构导向的大框架下，调动了地方各级政府理财、抓效益、抓收入的积极性，各地顺应分税制要求，都将精力和财力用在对自己有利的新财源的培育上来，千方百计寻找新的经济增长点，普遍提高了对于第三产业和投资环境的重视，而对于第二产业一般赢利性项目的重复建设，热度已有所降低。

2.在政府和企业的关系方面，于全国范围内打开了一个淡化“条块分割”式行政隶属关系的新局面，使中央政府和地方政府都开始走上不再按照企业行政隶属关系、而是按照税种组织财政收入的新轨道。这一点对于今后实质性深化整体配套改革意义很大，它标志着我国的改革终于走过了由“行政性分权”向“经济性分权”的转折点，把企业放到了在税法面前一律平等的地位上，不论大小、所有制和“行政级别”，该交国税的交国税，该交地方税的交地方税，税后红利按产权规范分配。因此，这是使企业真正站到一条起跑线上展开公平竞争的新开端。

3.在中央、地方关系方面，大大提高了财力分配的透明度和规范性，规则全国一律，谁都会算帐，有利于长期行为的形成，并促使地方政府转变理财思路，实现规范管理——如减少税收的随意减免，狠抓非税收入和预算外资金管理，注意自我发展中的自我约束，强化支出管理等等。

与财政管理体制的分税制改革相配套，1994年同时出台了税制自身的重大改革方案。

第一，建立以增值税为主体的新流转税制度。

流转税制改革的主要内容：

二是消费税制的改革。在普遍实行增值税的基础上，选择少数消费品再征收一道消费税，其征税范围仅限于在境内生产、委托加工和进口的若干消费品，共设有11个税目，包括烟、酒、化妆品、鞭炮焰火

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn