

第 6 章 中国税制治理

主题摘要

随着向市场经济体制的转变，20 年来中国税务经历了重大改革。为改进对税制的治理贯彻了一系列重要举措，包括统一税法，平等税负，精简系统，合理化分散型体制，并实现了国家财政收入在中央和地方的分税制度标准。然而，中国税务系统还需进一步推动将透明度、稳定性和依法治税作为工作指导的原则。

税收政策的焦点问题

在税收政策上，国家的税制结构应能为市场参与者提供公平竞争的环境，以保证市场高效运转并为政府增加必要的税收。中国税制结构自 1994 年大幅度改革后运转了 10 年，一些问题逐渐浮现出来并呼唤新一轮改革。迅速向市场经济的转轨以及中国加入世贸组织标志着税务改革势在必行。新一轮改革将主要围绕着增值税由生产型向消费型的转型、农业特产税调整、两种企业所得税制的并轨（分别面向内资企业和外资企业、个人所得税改革、重组地税结构以及减轻农业税收等。

税收管理的焦点问题

从实施层面而言，任何良好税制结构的实现都须有赖于税收管理。

在中国，提高税收管理效力，特别是在透明度、公平竞争环境和依法治税等方面，将大大改善治理效果。

近年来，税收在国内生产总值（GDP）中的比重稳步增长，5年内，税收在国内生产总值中所占比重由1998年的11.6%增加到2003年的17.5%。此显著上升的趋势应归功于1994年的重大体制改革，国家税务总局从国家财政部中独立出来，获得了更大管理权限和更多资源，并对税务管理投入大力以提高效能。1994年的税制改革使未来的治理注重于加强监督地税机构的税制，而建立完善的现代化税务系统依然任重道远。

治理应重点关注以下问题。首先，建立在“税种”和“职能”基础上的现行税收管理机构组织，可通过职能集中化、合并重复职能进行精简。其次，应加强中央和地方税务部门的沟通和协作。第三，税务部门应促进纳税人的纳税遵从，而减少对税收计划指标的依赖。经验表明纳税人遵从税收政策不仅可以提高税收，还可以减少税收连带扭曲。第四，中国的管理法规应简化。简化规章不仅可大大降低纳税人的申报成本，也可节约税务部门的管理成本。第五，对中国来说，还有至关重要的一点是健全统一的计算机系统，在众多税费征收管理职能部门间实现联网一体化。最后一点也不容轻视，面对有关跨国公司和纳税大户的重要而复杂的问题日益增加的情况，应给予工作人员适当培训。中国已提出成立专门部门以有效地负责纳税大户事务的新想法，但不论中央还是地方部门，都还在对此进行审慎考虑。

展望未来

中国既已成为世界经济合作组织财政事务委员会的观察家，希望中国能同经合组织就税收事务进行更密切地接触，如此中国将可同经合组织成员国拓展经验交流并互通有无。