

新中国税收 70 年： 迈向社会主义现代化强国

文 / 杨志勇 *

【提要】新中国成立 70 年来，经济成就举世瞩目，税收地位不断上升，税收在宏观经济稳定中扮演越来越重要的角色。伴随着经济体制的变化，税收作用也发生相应的变化，税收在国家治理和全球经济治理中的作用也不断得到增强。中国需要加快建立现代税收制度，以应对各种可能的挑战，建设社会主义现代化强国。

【关键词】中国税制；税收史；国家治理

一、70 年来税收收入的变化显示税收地位不断上升

新中国成立 70 年来，各条战线都取得了辉煌成就，经济成就更是举世瞩目，国内生产总值（GDP）在建国之初的 1952 年只有 679.1 亿元，改革开放之初的 1978 年达到 3678.7 亿元，2000 年为 100280.1 亿元，2018 年为 900309.5 亿元。在经济不断增长的同时，税收收入也显著增长。税收收入 1950 年为 48.98 亿元，1952 年为 97.69 亿元，1978 年为 519.28 亿元，2000 年为 12581.51 亿元，2018 年达到 156400.52 亿元。

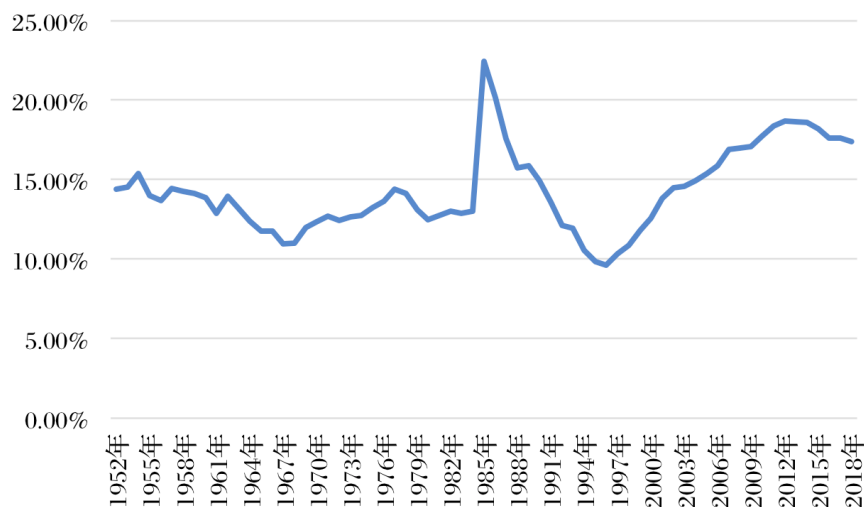
税收收入增长与 GDP 的增长并不同步，有时快，有时慢。1952 年税收收入占 GDP

之比为 14.39%，1954 年为 15.37%，之后一直到 1963 年在 14% 左右徘徊，紧接着持续下降至 1968 年的 10.98%，复回升至 1977 年的 14.41% 和 1978 年的 14.12%，之后至 1984 年保持在 13% 左右。税收收入占 GDP 之比在 1985 年和 1986 年达到历史最高水平，分别为 22.43% 和 20.15%；紧接着大体保持持续下滑态势，1992 年和 1993 年分别为 12.12% 和 11.93%；1994–1996 年继续下跌，分别为 10.54%、9.84% 和 9.62%；1997 年开始回升，从当年的 10.33% 持续升至 2012 年的 18.68%；之后，每年略有下降，2018 年为 17.37%，介于 2009 年和 2010 年之间（图 1）。

税收收入与 GDP 之比变化的背后，涉

* 杨志勇，中国社会科学院财经战略研究院研究员。

图1 1952-2018年中国税收收入与GDP之比



资料来源：国家统计局网站（www.stats.gov.cn/tjsj/）。

及的因素在不同时期有所不同。在新中国成立初期的社会主义改造时期，私营企业的公有制改造增加了财政来自企业的收入（利润收入等），相应减少了税收收入；改革开放以来，非公有制经济的发展，大大增加了来自非公有制经济的税收收入。不同所有制经济效率的差异也导致不同的税收收入总量，不同所有制企业适用不同的税收政策也导致同样经济总量不一样的税收收入。对税收在财政收入定位的变化，也直接影响税收收入。在计划经济时期，受“非税论”影响，税收未能得到应有的重视，即使取得税收收入，也往往被理解为采用的是税收收入形式，而这样的税收从本质上看不是税（不是当时所批判的资产阶级国家的税收），这直接导致税制的不断简化。改革开放后，为了维护国家的税收主权，涉外税制很快就建立起来，包括个人所得税制和涉外企业所得

税制。接着，为了规范国家与国有企业的利润分配关系，实施了两步“利改税”，这样的改革导致税收收入在财政收入中的占比迅速上升，也导致税收收入占GDP之比达到新中国成立70年来的最高值（1985年和1986年均超过20%）。但是，由于对税收定位的模糊，将税收收入列入企业承包的内容，再加上地方税收征管体制因素，税收收入占GDP之比持续下降。适应社会主义市场经济体制需要的工商税制改革和分税制财政管理体制改革实施之后，税收收入占GDP之比在下降惯性迈出之后进入上升通道，建立了以税收收入为主的财政收入稳定增长机制。在2012年之前的数年中，一方面由于减税政策的落实，另一方面由于税收征管现代化步伐的加快，税收收入占GDP之比相对稳定。2012年，减税降费政策较为明显，税收收入占GDP之比持续下降，

但下降幅度有限，保持了宏观税负的基本稳定。

应该说，税收收入数据的这些变化是70年来中国经济、政治、社会等多个领域变化的结果。总体上看，税收收入增长是新中国经济建设成就的重要表现，是税收在经济社会发展中地位不断提高的表现。

税收收入在财政收入中扮演重要角色，保证了财政的正常运行。无论在计划经济时期，还是在市场经济时期，都是如此。新中国成立之初，税收保证了新政权的运行。在计划经济时期，即使在税收作用不被充分重视的背景下，税收收入和企业收入也旗鼓相当，甚至在计划经济后期，税收收入规模还是超过企业收入。税收是财政收入来源的一种重要形式，70年来始终如一。如果说有变化的话，那就是1978年改革开放以后，特别是1983年和1984年两步“利改税”之后，税收成为财政收入的最主要形式。从此，税收收入占财政收入之比虽有波动，但在财政收入体系中的绝对支配地位从来没有被撼动过。当然，税收在财政收入体系中有重要作用，并不等于“唯税是图”。2006年，中国取消农业税，明显减少了大笔税收收入，但这适应了经济社会发展的需要，是农村税费改革的积极成果。更重要的是，这向城乡统一税制迈出了坚实的一步，在中国现代化进程中的作用是可圈可点的。

二、70年来税收在宏观经济稳定中的作用不断加强

经济治理是国家治理的重要内容，其目标之一是宏观经济稳定。新中国成立70年来，税收在宏观经济稳定中的角色在发生变化，正扮演着越来越重要的角色。

早在新中国成立之初，如何筹集政府可支配财力，就有多征税、多发债与多发货币

的争论。当时社会各界对于旧社会税负重所带来的痛苦记忆犹存，担心多征税会对新政权的运行不利。但是，新中国成立之前12年的通货膨胀，特别是临近解放时的恶性通货膨胀，所带来的经济社会问题颇多，而这背后是货币的财政性发行。货币的财政性发行，只会加剧物价波动，大规模的财政性发行甚至带来严重的通货膨胀。多发债有足够的社会闲置资金，新中国成立之初显然不满足这一条件，即使发债，也不可能筹集较大规模的资金。相比之下，多征税虽然有难度，但在几种可选方案中却是最优的。可以说，正是因为征税，减少了通货膨胀的风险，促进了宏观经济的稳定。

中国进入计划经济之后，宏观经济稳定主要依靠国家计划。计划编制得好，执行到位，国民经济综合平衡就实现得好，税收在宏观经济稳定工具箱中的地位有限。直到20世纪80年代宏观经济稳定才重新借助税收力量。当时，市场化改革已经在实施，但经济改革的具体目标尚未完全明确，市场和行政手段一起发挥作用。控制消费和投资增长，都是促进宏观经济稳定的重要举措。基本建设投资审批制就是行政手段，对固定资产投资征收建筑税（固定资产投资方向调节税）是市场手段，这样的市场手段肯定会增加固定资产投资的成本，对抑制投资具有一定作用，从而可以适当控制固定资产投资规模。但这是不是最佳方式有待实践的检验，后来固定资产投资方向调节税被取消，说明这种检验并没通过。奖金税等税种同样对抑制需求有一定作用，但最终也被取消。

税收在宏观经济调控中真正发挥作用是在1994年工商税制改革之后。但是，由于税制结构以间接税制为主，直接税调控的空间较为有限。由于直接税收入占比有限，个人所得税作为“自动稳定器”的作用有限。相机抉择的税收政策同样遇到类似问题。

1998年中国开始实施积极的财政政策。这一政策实际上是扩张性的财政政策，是为应对亚洲金融危机的冲击而实施的。作为这一政策体系的组成内容之一是自1999年11月1日起对居民储蓄存款利息征收税率为20%的个人所得税（统筹称为“利息税”），该政策的目标是促进居民将在银行体系中的储蓄存款取出来用于消费。课征利息税，以减少居民储蓄存款的收益，从而鼓励居民消费，与扩大内需的财政政策的要求是一致的。但是，利息税的开征也减少了居民的储蓄存款利息所得和可支配收入，而这会导致消费的下降。政策效果的模糊性，意味着这样的政策目标不一定能够实现。居民储蓄存款在这之前一直被视为“笼中虎”，政策制定者担心释放出来会刺激市场，造成通货膨胀，这只是适用于短缺市场（卖方市场）的分析。当市场转向买方市场时，由于市场已经是供过于求，“笼中虎”已经不再可怕。但是，对于释放“笼中虎”所用的减少利息所得的倒逼做法，争议不小。后来，利息税税率下降，2008年10月9日起，利息税又恢复了暂免征收的做法。利息税的实践说明促进宏观经济稳定政策工具的使用并不容易，往往需要对相关情形有全面的了解和把握。

2008年，为了应对国际金融危机，中国开始实施新一轮的积极财政政策。这轮积极财政政策先从结构性减税做起，但结构性减税包含有减有增的内容，令社会对减税存在不确定性预期，有人甚至认为所谓结构性减税的实质是“结构性增税”。从扩张性财政政策来看，减税应该是实实在在的，但对于减税效果的认识存在一定分歧。减税政策的实施确实不一定意味着税收收入的下降，特别是当减税政策刺激税基扩大时就更是如此。但税收收入规模的扩大很容易被理解为虚假减税，从而影响减税的效果。2012年以来，税收收入占GDP之比持续下降，

与减税政策的实施不无关系。这一年，“营改增”试点从上海的交通运输业和部分现代服务业起步，新设11%和6%两档低税率，说明试点与减税的要求是一致的。现实中存在税负增加的争议，这很难避免，因为不同企业的营业周期不同，进项税额少时减税效果不明显甚至当期应纳税额可能上升，都会影响人们对减税政策效果的评判。而当“营改增”进入全面试点之后，新增不动产进项税额可以抵扣，减税政策已经是实打实，但由于投资周期所致，不是所有企业都能马上享受到减税的好处。2018年增值税三档并两档改革启动之后，税率的直接下调，意味着“营改增”试点增加税负的说法已经完全站不住脚。2019年4月1日起，原先适用16%的税率改为适用13%，10%的税率改为适用9%，特别是前者，税率直落3个百分点，减税政策已经是铁板钉钉。这也符合2019年积极财政政策加力提效的要求。根据国家税务总局发布的数据，2019年上半年全国累计新增减税降费11709亿元，其中减税10387亿元。如果按此节奏，2019年减税规模将超过2万亿元。

减税必须基于中国国情，间接税为主的税制结构决定了中国减税重在减间接税，特别是作为第一大税种的增值税。现实也是这么操作的。税收在促进宏观经济稳定的同时，做到了税收政策和税制改革的有机协调。增值税税率三档并两档，既是减税政策，又是构建现代增值税制度不可或缺的组成部分。当然，2019年开始实行的有专项附加扣除的综合与分类相结合的个人所得税制，从总体上看减税力度较大，特别是对中低收入者来说，就更是如此。2019年个人所得税两步改革叠加减税达到3077亿元，也可见个人所得税减税之力度。

减税政策在应对当前复杂的国内外经济环境时有着其他政策工具难以替代的作

用。当然，如何进一步畅通政策传导机制，让税收政策的作用更加显著仍是当下需要研究的课题。

三、70年来税收按照不同经济体制的要求发挥相应作用

税收与经济体制有着极为密切的关系，经济体制决定了税收体制。在计划经济条件下，税收的作用被限制在较小范围内。税收虽然是财政收入的重要形式，但政府还通过计划、价格、利润上缴等多种形式筹集收入，税收的财政原则就相对表现得不是那么重要。税收的经济原则也没有得到充分的重视。一般认为，生产资料公有制解决了社会化大生产的盲目性问题，没有必要通过税收来解决。税收的公平原则也没有用武之地。生产资料的公有制解决了资金（资本）差异的收入差距问题；差距较小的等级工资制度和工分制度基本上解决了工资收入差距问题；生活资料的供应制在很大程度上消除了消费上的差距问题。即使个人收入和消费待遇有差距，但在一般人所能及的信息范围内，人们更多感受到的是公平。税收的公平原则因此没必要强调，且税收作用相对被淡化，税制简化也因此不会有太大问题，1958年和1973年两次工商税制改革的结果就是让税制过度简化，也就谈不上让税收进一步发挥筹集财政收入之外的其他作用。

市场化改革启动之后，随着外资的引入、非公有制经济的发展，公有制经济的实现形式也发生了变化，生产资料所有制结构因此有了根本性变化，这带来了公有制经济和非公有制经济的共同发展，生产资料所有制程度差异（资本的差异）导致的收入差距扩大。工资制度随着劳动力市场的发展也在不断演变，更多的个人收入取决于市场报酬，而且为了激励劳动力的有效供应，工资制度

也按照能够更有效地发挥人力资源效率的方向改革。住房制度改革以及其他改革的推进，使得生活资料的供应制越来越多地转向市场供应，人们的可支配收入因此也受到较大影响。这样，收入差距问题不可避免地会出现。在调节收入差距、促进社会平等方面，除了社会保障、公共服务等措施之外，个人所得税和其他税种的调节作用也亟待发挥。尽管迄今为止，税收在收入分配中的作用尚未充分发挥，但个人所得税的潜力决定了税收在促进社会公平政策目标的实现上将有更多的用武之地。随着社保缴费制度的转变，社保费改税也是可能的一个选项，税收促进收入公平的手段将更加有效。当然，税收作用能发挥多大，还受到其他因素的制约。

税收作用应该如何有效发挥，改革开放以来留下了诸多经验教训。在20世纪80年代，税收作用重新受到重视，这本来是纠偏的工作，但结果导致税收作用被过多地强调，经济社会中的各种问题都寄希望于税收手段来解决。在这样的背景下，中国开征了一些目的性极强的税种，但最终效果并不好。经济体制改革一开始就是放权让利，包括对国营企业的放权让利，改革的结果是企业有了更多的留利和资金支配权。但由于人们还不太习惯这种改变，于是就有了专门对大中型国营企业缴纳所得税后留下来的利润征收的调节税，且一户一率，鞭打快牛，不利于企业的搞活，反而让企业不堪重负。又如希望借助税收手段抑制大吃大喝而推出的筵席税，开征的初衷很好，但征管很难到位，能征收上来的税一直很少，有的地方甚至从未开征。最后让地方自主选择征收，结果就是筵席税逃不脱最终被废除的命运。再如各种类型的奖金税、建筑税（固定资产投资方向调节税），由于与市场经济的基本理念不相符，最终也同样被废除。与此同时，有一些税种，如增值税，一开始只是

星星之火，最终却以燎原之势成为中国第一大税种；个人所得税开征之初也只涉及很少的个人，眼下收入虽有下滑，但40年经济快速增长所留下来的巨大税源，让它成为最有潜力的一个税种。可见，只有适应市场经济要求且尊重税收运行规律的税种，才能在市场经济条件下存在和发展。

过去的实践表明，税收的作用，既不能贬低，也不能过度拔高，需要警惕“税收崇拜症”。夸大税收的作用，看似税收无所不能，实际上这只会让税收作用适得其反。对于政府来说，不恰当地发挥税收作用，短期可能有点效果，但最终可能付出公信力丧失的代价。有的税种甫一开征就充满争议，就在于对其作用的认识一直存在分歧。土地增值税就是如此。它是1994年税制改革时为抑制房地产市场投机而设，但税收征管一开始就举步维艰。土地增值税和企业所得税都是对增值额（所得额）进行课税，难免有重复征税之嫌。在全世界只有极少数国家和地区征收土地增值税，一些国家和地区虽然开征了土地增值税，最后也基本上都废除了。因此，土地增值税的立法并不能解决所有的问题，需要回到为什么要设置这个税种，以及具体税制是否适应了目标的要求上来。

公共政策目标的实现，往往需要一整套政策工具体系来支持，单独一个税种甚至整个税制都可能是不够的。对照公共政策目标，最重要的是基于经济体制背景，找到税收的合理定位，并按照这一定位要求发挥税收的作用。税收是一个重要的经济概念，无论是宏观经济，还是微观经济，都与税收有密切联系。新中国70年的税收实践探索，让税收已经成为一个超越经济的重要范畴。在经济、政治、社会、文化、生态文明建设等领域，税收都可以发挥作用。中国正在加快建立现代税收制度，就是要让税收在国家治理中更恰当地发挥

作用。

四、70年来税收在国家治理和全球经济治理中作用的变化

新中国成立70年来，税收与人民的利益关系越来越密切。长期以来，税收只是面向企业征收，即使是个人所得税，也主要通过企业和单位代扣代缴，个人对税收负担的感受不是那么直接。但是，随着经济的开放，人们有了更多的直观上的比较。同一商品为什么国内外价格差别那么大？其中税负因素有多大？这就意味着商品税负问题同样是人民关心的问题。这也意味着一些具体税制的改革必须有利于新时代人民美好生活的满足。最突出的是消费税，1994年消费税制的确立以及后续完善，都不能很好地适应消费升级的需要，不能满足消费者国内购物更多选择的需要，相应地，需要推动消费税制的改革。以此类推，其他具体税制是不是有类似问题，都需要通盘考虑。

直接税更是关系千家万户，因此一些新税种的开征必须特别谨慎。房地产税法立法稳步推进就体现了这一点。中国的房地产税法立法背景和其他许多国家有很大差异，高房价背景下的房地产税法立法，城镇土地国有制下的房地产税法改革，都是具有中国特色的问题。房地产税法立法一方面要满足构建和健全地方税体系的目标要求，另一方面也要保证房地产市场的平稳健康发展，难度很大。对于税收负担和税制改革方案，人们不再只是被动地接受，而是按照社会主义民主和法治化建设的要求，表达各自的诉求。近年来，税收法治化进程已经在加快，截至目前，18个税种已有9个通过税收立法。当然，税收法定的成就还不能仅仅满足于此，税收法定不是将“条例”“暂行条例”更改为“法”就了事，而是要有

适应社会主义市场经济需要的实质性变化,有的不适应新时代需要的税种该调整就要调整。

新中国成立70年来,税收在全球治理中的作用可以分为两个阶段。一是改革开放之前。受全球冷战格局的影响,中国对外开放度不高,经济全球化也还没有提上议事日程,税收与对外开放的关系不够密切,税收在全球经济治理中的作用就更为有限。二是在改革开放以来。中国先是建立了涉外税制,后实现了内外两套税制的统一;中国先是在既有的国际税收秩序中活动,后积极参与国际税收秩序的重塑,特别是在BEPS(税基侵蚀和利润转移)行动计划的制定中发挥了重要作用。随着经济全球化步伐的加快,中国积极参与全球税收治理,致力于人类命运共同体的构建,税收制度改革和税收政策选择越来越按照这样的要求去做。可以说,中国的税制和税收政策具有广阔的全球视野。正是这样,中国国际税收管理才取得了显著的成就。2014年,中国资本输出首次超过资本输入,成为资本净输出国。这对中国参与国际税收管理提出了更高的要求。在过去,资本净输出国通常指的是发达国家,而发展中国家是资本净输入国的代名词。两个主要的国际税收协定范本,即联合国范本(UN范本)和经济合作与发展组织范本(OECD范本),分别对应的是发达国家和发展中国家的国际税收利益。但是,当发展中国家也可以是资本净输出国的时候,再这样简单地区分国际税收利益就远远不够。

随着经济全球化的趋势加快,各国都力争在全球价值链中占据中高端地位,但是愿望总是受制于现实。缺乏技术和制度优势的国家,通常很难占领这样有利的位置。一国税收制度的选择只能适应这一目标,才可能帮助国家获得国际竞争优势。数字经济的发展不仅影响一国内部的税收治理,而且对全球税收治理也产生深远的影响。

五、未来中国的税制改革

回首70年,中国经历了农业社会、工业社会的变迁,正在走向更具有科技支撑的新社会。展望未来,中国唯有加快建立现代税收制度,让税收在国家治理体系和治理能力现代化中的作用得到更充分的发挥。中国仍然是一个发展中国家,需要有一个与发展中国家国情相适应的税制,但如今的中国和世界,科技进步正不断地催生新业态,令传统税制和税收征管面临重大挑战。税源的流动性越来越大,不仅在一国内部流动,还可能是跨境流动,这让国际税收管辖权之争越来越多,新业态也可能让传统税制难以适应。因此,面向未来的税制,应该是有科技含量的税制,让科技与税收实现完美融合,才能让税收在国家治理和全球经济治理中立于不败之地,发挥其应有的作用。迎接数字经济对税收的挑战,也是其中一项重要工作。

中国正面临百年未有之大变局,面临诸多国际国内挑战。做好税收工作,需要与时俱进,适应新时代的需要,否则就会被时代抛弃。做好税收工作,必须充分尊重规律,不仅要尊重税收规律,而且要尊重经济、政治、社会、文化、生态文明建设等的规律,否则税收工作可能违背初衷。

经济全球化是大势所趋,眼下局部“逆全球化”只能是插曲。更大的市场才能带来更多的社会分工,并让人类共享进步的红利。中国必须进一步提高对外开放的水平,在全球治理体系变革中贡献自己的力量,税收制度和税收政策选择同样需要对接这一目标要求。营商环境的改善需要税制国际竞争力的增强,税制改革必须向有利于竞争力提升的方向进行。

回首70年新中国税收之路,中国税收有了翻天覆地的变化,中国税制仍在完善之中,全面回顾70年的探索,总结经验并汲取教训,可以让税收在国家治理体系和

治理能力现代化中的作用得到更好的发挥。立足国情，面向世界，不断地按照建设社会主义现代化强国的要求进行税制改革，中国税收就会有更加美好的未来。

参考文献

[1] 杨志勇. 税收定位不断探索的70年

[N]. 中国税务报, 2019-7-24.

[2] 杨志勇. 警惕“税收崇拜症”[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3919064.

[3] 杨志勇. 税种之兴[EB/OL]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3980331.

(责任编辑: 吴思)

NEW CHINA TAX FOR 70 YEARS: TOWARDS A SOCIALIST MODERNIZATION POWER

Yang Zhiyong

Abstract: Since the founding of New China, we have achieved economic achievements that have attracted worldwide attention in the past 70 years, taxation has held constantly rising status and played an increasingly important role in macroeconomic stability. Along with changes in the economic system, the role of taxation has also changed accordingly, and the role of taxation in national governance and global economic governance has also been continuously enhanced. China needs to accelerate the establishment of a modern taxation system to cope with all possible challenges and build a socialist modernization power.

Keywords: Chinese Taxation System; History of Taxation; National Governance