

税收现代化目标体系建设

研究与实践

朱广俊 主 编

张林海 副主编

 中国税务出版社

国家税务总局 2014 年度税收重点科研课题 (2014ZD02)

税收现代化目标体系建设 研究与实践

朱广俊 主 编

张林海 副主编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收现代化目标体系建设研究与实践 / 朱广俊主编.

— 北京: 中国税务出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5678 - 0348 - 0

I. ①税… II. ①朱… III. ①税收-研究-中国

IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 298205 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税收现代化目标体系建设研究与实践

作 者: 朱广俊 主编 张林海 副主编

责任编辑: 王远瀚

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市丰台区广安路9号国投财富广场1号楼11层

邮政编码: 100055

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 26.75

字 数: 410000 字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5678 - 0348 - 0

定 价: 75.00 元

如有印装错误 本社负责调换

《税收现代化目标体系建设研究与实践》

编写组

主 编 朱广俊

副主编 张林海

编 写 (按姓氏笔画排序)

马晓颖	王志平	王学根	王维杰	王 琦
王 婷	王 蓬	王燕飞	车国富	邓永勤
孔祥军	石爱国	龙丽佳	叶佳宝	史锁庚
付巧晨	丛 琳	邢 锋	朱 峰	刘文忠
刘 畅	刘景荣	许骏华	纪任太	孙亚华
孙晓东	孙 留	杜秀玲	杨闵龙	杨美珍
李天恂	李伟元	李 军	李林洪	李治强
肖一意	吴康民	吴 蕾	谷声洋	狄欣荣
张万廷	张春来	张 磊	陈小松	陈长森
陈 文	陈兴龙	陈宏权	陈 莺	陈裕辉
邵凌云	范志荣	林云付	林 涛	周占良
周旭宏	周 杰	周 萍	周锁龙	屈旭光
赵传森	赵阳楠	袁自永	贾志敏	顾志珊
钱俊文	徐正云	徐 晨	徐 斌	黄艳葵
崔崇伦	梁 平	葛忠明	葛 欣	董其文
董树盛	蒋朝旺	赖 英	赖勤学	阙 雄
蔡子婴	廖燕庆	霍 军	魏俊刚	

前 言

现代化是当代人类发展的历史潮流，也是当代中国发展的历史任务。党的十八大报告将实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴作为建设中国特色社会主义的总任务，阐明了中国特色社会主义的奋斗目标。

习近平总书记在党的十八届三中全会上提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是实现社会主义现代化的应有之义。会议从推进国家治理体系和治理能力现代化的角度，从优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的高度，对深化税制改革作出了全面部署，也为全面推进税收现代化，更好发挥税收在服务发展大局中的作用指明了方向。

在2013年12月召开的全国税务工作会议上，国家税务总局王军局长以“坚持六个创新，缩小六个差距，构建六大体系”，全面阐述了我国税收现代化的宏伟愿景、现实差距和解决路径，指出要通过构建完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系、优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系、稳固强大的信息体系和高效清廉的组织体系，从这六个方面全面推进税收现代化，到2020年全国基本实现税收现代化。

王军局长关于“税收现代化”的论述涵盖了税收工作的各个方面，描绘了当前和今后一个时期税收工作发展蓝图，进一

步明确了推进税收改革发展的具体要求，构建了实现税收现代化目标的系统框架，掀起了全国税务系统税收现代化建设的高潮。

为落实王军局长讲话精神，2014年6月，由国家税务总局立项，部分省、市国税、地税部门税收科研机构参加，国家税务总局税收科学研究所牵头组成的课题组，对税收现代化目标体系建设的有关问题进行了深入研究。总体研究由国家税务总局税收科学研究所课题组承担，形成税收现代化目标体系建设总报告1篇；分项研究由相关省、市国税、地税部门承担，形成17篇既相对独立又相互补充的分报告。

此次研究理论与实务结合紧密，材料丰富，论点鲜明，不乏前瞻性思考和独到见解，每一篇报告就像一颗颗闪亮的珍珠，我们把它们齐集起来，希冀为实现税收现代化这一宏伟目标尽绵薄之力，为相关部门和实践工作者提供有益的帮助。但此次研究工作还只是初步的，因为税收现代化是一项持久性重大工程，需要不断地研究和解决实践中的具体问题……

愿税收现代化之路越走越宽广。

编 者

2015年11月

目 录

◎ 总体研究

税收现代化目标体系建设研究

国家税务总局税收科学研究所课题组 / 3

◎ 专题研究

当代中国税收现代化问题研究

辽宁省国家税务局课题组 / 37

税收现代化进程中的信息共享问题探讨

黑龙江省国家税务局税收科学研究所课题组 / 51

税收现代化目标体系建设问题初探

江苏省国家税务局课题组 / 59

安徽国税大企业税收管理现代化的实践探索与思考

倪廷辉 / 74

我国税收现代化建设的思考

——基于福建国税税收征管改革的思考

福建省国家税务局课题组 / 82

发达国家税收现代化目标体系建设的主要特征及借鉴

福建省地方税务局课题组 / 99

简论现代化纳税服务体系的构建

山西省国家税务局税收科学研究所课题组 / 113

税收人力资源管理现代化研究

山东省国家税务局课题组 / 142

税收现代化建设研究

——以湖北地税为例

湖北省地方税务局课题组 / 159

税收治理能力现代化的目标设计与路径探索

广东省国家税务局课题组 / 183

税收治理能力现代化评价指标体系设计

广东省佛山市国家税务局课题组 / 208

税收现代化目标体系建设研究

广西壮族自治区国家税务局课题组 / 218

现代化的税收征管目标体系建设初探

海南省国家税务局课题组 / 235

税收现代化目标及路径研究

重庆市国家税务局课题组 / 239

税收现代化目标体系建设研究

贵州省国家税务局课题组 / 253

以标准化管理推进税收现代化建设研究

云南省国家税务局课题组 / 268

税收现代化目标体系建设初探

——新疆地税征管改革实践

新疆维吾尔自治区地方税务局课题组 / 335

税收现代化目标体系建设研究

江苏省常州市地方税务局课题组 / 351

江苏地税税收治理体系建设的实践与思考

江苏省宿迁市地方税务局课题组 / 398

税收现代化的实现路径探析

周 皓 / 413

后 记

/ 418

总体研究



税收现代化目标体系建设研究

国家税务总局税收科学研究所课题组

一、税收现代化目标体系基本概念

（一）税收现代化的概念梳理

1. 现代化

作为一个社会科学专业用词，现代化出现于20世纪50年代，但不同国家、不同人员在不同时期对现代化的理解是多样化的。《现代汉语词典》解释为“具有现代先进科学技术水平”。根据马格纳雷拉的定义，现代化常被用来描述现代发生的社会和文化变迁的现象，是发展中国家和社会为了实现发达工业社会所追求的目标。我们认为，现代化是一种动态发展着的状态，具有鲜明的时代性和先进性，不同时代背景下的现代化具有不同的具体内容。

2. 税收现代化

税收现代化是现代化的重要内容，是社会、经济发展到更高文明阶段的必然要求。近代以来，我国税收发展也经历了一个逐步现代化的过程，但对于税收现代化的概念，理论界没有一个确切的定义。以美国为代表的西方发达国家学者认为：税收现代化是以管理、服务、技术手段的现代化为依托的，以人的现代化为决定性因素的，与经济社会发展阶段相适应的税务管理状态。从我国税收发展现状出发，本文认为，我国的税收现代化应当是适应我国经济社会发展需要、匹配国家治理现代化要求，以先进的管理制度、信息技术、组织文化和高素质人力资源等要素为支持，代表和引领国际税收发展趋势目标的税收治理过程和状态。

（二）税收现代化的特征概括

1. 内容的全面性

税收现代化是要实现一种状态，在这种状态下税收的方方面面应当协调一致、相互依存，任何一方面的缺失和不足都会使现代化失去成效。我们认为，从理论上讲，税收现代化就是实现税收有关制度、技术、人员以及税收管理与服务的现代化。2014 年全国税务工作会议提出了税法体系、税制体系、服务体系、征管体系、信息体系、组织体系等“六大体系”税收现代化目标，六大体系是对税收现代化内容的全面和具体概括，符合我国税收发展实际。

2. 目标的层次性

当前，在税收理论与工作实践中，对税收现代化有不同的理解，有的认为是税收管理现代化，有的认为是税务现代化。本文认为，这既是概念理解上的偏颇，也反映了税收现代化目标的层次性。税收管理是实现税收的手段，是法定主体为实现税收职能而依法开展的各项活动；税收管理现代化是税收现代化的重要内容。相对于税收，税务是有关税收的各方面工作，外延较宽。税收管理工作是构成税务的重要内容，但并不是全部。从税收管理现代化到税务现代化，到税收现代化，实际上是税收现代化的微观、中观、宏观三个层次。微观层面的税收管理现代化主要包括税收征管、纳税服务、税收法治等业务管理范畴类的现代化。中观层面的税务现代化，除税收管理的现代化外，还包括税务人员、组织文化、行政保障等内容的现代化。这个层面的税务现代化，是特定区域、某个税务机关的现代化。宏观层面的税收现代化，是指国家层面的税收现代化，不仅包括税务机关的税务现代化，还包括税收法制、全民纳税意识、信息系统支撑等外部环境全要素的现代化。这三个层面的现代化层层递进，只有统筹兼顾，合力推进，才能取得最佳效果。

3. 实现的阶段性

税收现代化是一个过程，并非一蹴而就，需要分阶段、分步骤，有序推进、逐步实现。到 2020 年基本实现税收现代化，是各级税务机关面临的一项紧迫任务。实现税收现代化，不同层级的税务机关应有不同的实施重点，必须上下同步、共同行动，方有可能。而在具体实施推进中，

应在总体目标下，细化分解目标，明确近期、中期、远期不同阶段任务，分项确立时间表，做到目标一个一个实现，进程一步一步加快。

（三）税收现代化目标体系构成

1. 税收现代化目标体系概念

税收现代化目标体系是税收现代化各项目标内容构成的有机整体。“六个体系”的描述内涵深刻、外延丰富、层层递进，又相互补充，全方位诠释了税收现代化的基本内容，为实现税收现代化指明了方向。

2. 税收现代化目标体系构成解析

完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系是税收现代化的基础。应将完善立法和完善税制结合起来，统筹推进。当前，应以《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）的修订为契机，突出对纳税人权利的保护，强化第三方的征管协作义务。在税制改革过程中，应提升主要税种的立法级次，完善一个税种，出台一部法律，将各个税种逐渐纳入法律体系。选择适当时机，将纳税人基本权利、税收立法权和依法征税等内容贯彻到宪法的修订中，保障纳税人依据宪法，通过法律程序，约束和监督政府的财税行为。

优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系是税收现代化的核心。要用理念的转变带动职能的转变，用职能的转变促进征管、服务质效的提高，用征管、服务质效的提高保证税收管理目标的实现。纳税服务的制度体系应以纳税人的宪法权利为基础，通过纳税人权利法案、宣言和公告等形式列举纳税人具体权利，通过税收程序法和税收实体法保障纳税人具体权利，完善税法宣传、纳税咨询、办税服务、权益保护和信用管理等制度。按照风险管理的理念改造税收征管流程，优化征管资源配置，提升管理的专业化程度，降低征纳双方成本。

稳固强大的信息体系、高效清廉的组织体系是税收现代化的保障。要依托以“金税三期”工程为主的信息技术平台，将网上办税、风险管理、纳税服务评价监督和绩效管理等完全纳入统一、集中、开放和共享的信息网络系统，持续优化税收业务和组织体系，建立与现代征管模式相匹配的，满足纳税人正当涉税需求为基本目标的，集约化和扁平化的税收组织体系；要把践行社会主义核心价值观作为培养税收人才的重要

内容,形成有利于弘扬社会主义核心价值观的良好导向,不断改善税务干部队伍的人员结构、整体素质和专业能力,实现人力资源管理现代化,使现代化人才在税收工作中充分发挥骨干作用,为税收现代化提供组织保障。

(四) 税收现代化目标体系建设的重要意义

党的十八届三中全会首次将财税体制改革与国家治理紧密相连,从提高国家治理体系和治理能力现代化水平的高度部署税制改革任务,凸显了税收在国家治理体系和治理能力现代化中的重要地位。在这一背景下,开展税收现代化目标体系建设,具有特殊重要的意义。

1. 推进国家治理现代化的客观要求

税收是治国理政的重要手段,发展经济、改善民生、履行政府公共管理职能、推进全面深化改革,都对充分发挥税收职能作用提出了更高要求。税收现代化的水平,直接反映并影响国家治理体系和治理能力现代化。开展税收现代化目标体系建设,扎实推进税收现代化进程,有利于更好地发挥税收的职能作用,促进实现国家治理体系与治理能力的现代化。

2. 促进税收事业科学发展的现实要求

当前税收工作对象、手段、主体深刻变化,纳税人呈现组织结构国际化、经营管理跨区域化、核算方式信息化的特点,对税收征管专业化和纳税服务多元化提出了新的要求。税务干部思想活动的独立性、差异性明显增强,税务机关的工作理念、管理与服务的方式手段、机构设置和人力资源配置面临新的挑战,税收改革发展的任务日益繁重。以目标体系建设为抓手,开展税收现代化建设,有助于进一步增强税收事业科学发展的使命感、责任感,增强工作的主动性、自觉性,激发各级税务机关全面、有效地应对新形势,超越现状,创新发展。

3. 保障税收管理有序开展理性要求

目标体系的建设过程,就是确立发展方向、明确发展举措的过程,就是细化责任分解、落实发展任务的过程。运用目标管理模式,分层级、分阶段、分项目明确税收现代化发展任务,是实现现代化建设总体目标的保障,更是有序开展税收管理,稳步、扎实推进税收工作的保障。

二、税收现代化目标体系建设的现实困难

全国税务系统正在兴起的税收现代化建设热潮，经过探索与实践，已经取得了很大成效。由于税收现代化目标体系建设毕竟处于起步阶段，也遇到了许多困难和挑战，必须从迫切需要解决的现实问题切入，明确目标和路径。

（一）税收现代化建设走向“外海滩”，外部因素制约日益明显

税收现代化不是关着“家门”搞现代化，由于对广大纳税人，乃至社会各界都有影响，必须接受外界的评价与监督。同时，税收现代化进程又受纳税人素质制约，再先进的管理理念、办税方式手段，如果纳税人不理解、不接受，在实践中也难以奏效。税收现代化也离不开其他部门的协作、信息情报的支撑及社会法治环境的改善等。这些制约因素正随着税收现代化的推进不断显现，并成为扩大成效、深化发展不可避免的问题。

（二）税收现代化建设渐入“深水区”，重点核心问题基层难解

随着税收现代化的深化，在人员、技术、流程3个方面都遇到发展瓶颈。①在流程方面，税收管理改革处于税收现代化的先发位置，牵一发而动全身。然而，以纳税人自主评税为基础，以风险管理为导向，以信息化为支撑的现代税收管理改革，必然涉及征纳双方权益义务的全面调整，对业务流程环节的全面优化，特别是执法责任与纳税责任的确定，需要相关法律法规支持。②税收管理改革带来的工作要求越来越高、工作压力越来越大。然而，随着规范津补贴等措施的实施，干部激励手段相对缺乏，作用有限，如何调动和激发干部的积极性、创造性，成为重大而现实的问题。这些都需要打破现有机制体制，创新激励机制，基层税务机关难以破解。③为提升信息管税、网上办税的能力和水平，进一步拓展科技管人、科技防腐等空间，需要加强科技管理的研发、现代化科技设备的投入、大量数据信息情报的采集与运用等，这些也必须在国家税务总局层次来决策和组织实施，加大相关平台开发的统筹与推广应用力度，才能跟上现代化发展进度，发挥出应有的支撑保障作用。

（三）税收现代化目标尚处“朦胧状”，需要顶层设计，科学引导

对国家税务总局提出的六大目标，各地理解、执行不一。税务总局与省、地市局描述既有交叉，又有不同，本身并不矛盾，不同层级所承担的税收现代化建设任务各有侧重。重要的是要明确各级税收现代化建设的重点，便于理解，引导好基层的实践探索。

（四）税收现代化建设进入“持久战”，需要总体规划，统筹推进

税收现代化既是一种管理状态，又是一个持续的奋斗过程，但对如何推进税收现代化，从上到下尚未形成共识。如国家税务总局提出“六个路径”，即理念、机制、组织、方法、能力、文化6个创新，到2020年基本实现税收现代化；部分地区各自提出不同做法，部分地区争相冒进，部分地区等待观望，影响整体进程。税务总局层面有必要进行认真调研，针对各地不同的发展水平和条件，提出科学的分类推进、整体达标的建设思想和方法路径，有序组织实施税收现代化建设。

三、税收现代化目标体系建设的基本内容

（一）着力构建完备规范的税法体系

现代化税法体系的基本目标是税收法定原则得到落实，税收征管法律保障得到完善，所有税种均由全国人大及其常委会制订相应法律，并且适应经济社会发展，健全税种门类，使税收覆盖经济社会生活方方面面。同时，制订出台税收基本法，对税收制度的原则性重大问题予以明确，使税收制度体系更加全面、完整。

1. 推动制订税收基本法

在国家的法律体系中，税收基本法起着连接宪法和单行税法的桥梁作用，应将税制总体思路和原则通过立法确定下来，最终实现税法体系的系统化。

贯彻宪法关于国家基本经济制度和公民基本人权保障要义，提出适应中国特色社会主义税收发展的基本原则和基本指导方针，这是宪法原则和宪法精神在税收立法领域的集中体现。税收基本法应对当前我国基

本税收体制作出原则上的规定，对中央与地方税权划分和税收基本制度安排做出明确表述，对于我国税收执法的相对独立性加以明确；就保障公民、法人和其他主体合法的财产权作出明确规定；对税种的开征、停征，税收的减、免、缓，以及区域性税收优惠基本原则做出明确规定；对国际税收冲突规范适用与处理、对税收法律中技术性事项的基本原则做出规定。

2. 完善税收立法程序建设

加快全国人大及其常委会税收立法程序规范化建设。贯彻税收法定原则，修改《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）有关授权立法的规定，明确涉及全国性的税收法律立法权专属于全国人大。对涉及公民普遍利益、社会公平和长远发展的重要税收立法，建立国家立法听证制度，充分征求社会公众意见。探索建立税收立法的违宪审查与普通司法审查制度，增加对税收行政、立法和司法行为的合宪性审查，加强对税收立法的法律监督。

加快中央与地方税收法律立法权分配机制建设，将构建科学、合理的税收立法权分配机制与各实体税种立法的进程同步推进，拿出稳妥、可行的基本方案和详细计划。

加快特殊区域税收立法程序建设。针对特殊区域，特别是少数民族自治地区、贫困地区，适当授权地方人大制订不违背基本税收法律原则、能够更好促进地方经济健康发展和社会和谐稳定的地方税收特别立法。逐步建立地方性税收立法制订、修改和废止程序，探索建立在民族自治地区、贫困地区税收变通执行的立法启动和实施程序，建立区域性税收特殊优惠政策的论证、起草、审议与通过实施程序。

3. 加快税收实体法立法进程

以稳定中央财力为原则，加快全国性税收立法。充分借助“营改增”改革的有利时机，逐步建立覆盖面广、税负适度、科学合理的增值税法律制度。合理调整消费税增收范围、税目、税率，建立适应当前经济和社会发展的完善的消费税法律制度。进一步完善企业所得税法，提高企业所得税法遵从度。

以促进地方财政增收为目标加快地方性税收实体法立法。积极探索提高地方税收入保障水平的新税种立法，适时启动房地产税、资源税立