

深圳税收参考

REFERENCE TO SHENZHEN TAXATION

一九九九年
合订本

•内部资料 注意保存•

深圳市地方税务局编

一九九九年·合订本

深圳税收参考

REFERENCE TO SHENZHEN TAXATION

1999 年第 1 期
(总第 59 期)

· 内部资料 注意保存 ·
深圳市地方税务局编

- 论领导方法的改进
- 税收法治的社会环境比较研究
- 税务检查取证刍议
- 探索税法宣传的新路子

1999

1

新年寄语

瑞虎载誉辞旧岁,玉兔添喜迎春!

值此新春佳节,《深圳税收参考》编辑部全体同仁向在过去一年里给予本刊支持和帮助的作者、读者致以最诚挚的谢意。祝大家新春快乐,万事如意!

《深圳税收参考》自1995年创刊至今已经整整四年,在广大作者、读者的精心爱护下,本刊正日益成为局领导正确决策的参谋,基层干部解决问题的帮手,并发挥着交流经验、探讨工作、沟通信息的桥梁作用。本刊自1997年由不定期发行改为月刊,并成功地实现扩版增容以来,不仅信息量更大,实效性更强,作(读)者面更宽,而且刊物质量也有了全面的提高,成为我局税务干部喜闻乐见的科研园地。但是,随着稿源的丰富,稿件多与容量相对小的矛盾突显出来,为了保护广大作者的撰稿热情,更好地发挥本刊服务领导、服务征管、服务基层的作用,本刊在新的一年里将再次扩版增容。

扩版增容后的《深圳税收参考》,将更加贴近征管、贴近基层、贴近实际,同时知识性、可读性更强。本刊改版后将发生三大变化:1、版面由24页扩大到36页,每期容量由4万字左右增至6万字左右,版面设计更美观。2、除现有的理论探讨、工作研究两大板块外,增设山海浪花、经济文摘两大板块。“理论探讨”拟设本刊专稿、热点追踪、焦点透视、理论探讨、改革话题、税源分析、专家论坛、依法治税、专题调查等栏目。“工作研究”拟设税政研究、征管探讨、税政天地、工作建议、税案点评、队伍建设、征管一线、调查报告、来稿摘登等栏目。“山海浪花”拟设税月留声、公仆剪影、一线采风、基层写真、社会广角、税林漫语、灯下漫笔等栏目。“经济文摘”拟设环球经纬、税坛博览、他山之石、经济花絮、信息走廊、经济观察、税收史话等栏目。3、不定期出版《深圳税收调研专报》,重点刊登具有参考价值的宏观分析研究报告,工作建议、专题调查等调研文章,在增强时效性的同时,为领导决策提供有价值的参考。对具有建设性的工作建议将由局领导批转有关处室(分局)研究落实,并对作者予以奖励。

《深圳税收参考》在新的一年里将与广大作者、读者携手奋进,再创佳绩,共同迎来新世纪的曙光。

《深圳税收参考》编辑部

1999年元月

• 新年寄语			
• 本刊专稿	2	论领导方法的改进	乔家华
• 税收法治	5	税收法治的社会环境比较研究(连载之一)	钟惠坡
• 税政研究	14	对建筑安装企业征收个人所得税不合适	邓雄坚
• 税收征管	16	我市地税征管改革实践中的问题与对策	刘道斌
• 工作探讨	18	税务检查取证刍议	林岳鑫 林杰三
	22	个体税收征管现状及对策	廖开满 夏明华
• 税事聚焦	24	亚洲金融危机对我市地方税收收入的影响	罗小琴
• 税月留声	25	争论的岁月	钟惠坡
	27	在会议室办公的日子	雷卫华
• 工作瞭望	28	政策法规处 1998 年做了十个方面的工作	
• 基层传真	30	探索税法宣传的新路子 ——龙岗区办税人员培训班侧记	李 伟 杨绍忠
• 经济广角	32	知识经济在崛起	
• 经济展望	33	深圳市 1999 年经济工作的重点	
• 新书推介	33	通向二十一世纪的个人护照——《学习的革命》	
• 观点集锦	34	政府掏钱养企业不如养下岗职工	
	34	中国应走小财政大市场之路	
	34	需求不足源于不敢消费	

深圳税收参考

REFERENCE TO SHENZHEN TAXATION

(月刊 Monthly)

主 办: 深圳市地方税务局

主 编: 邝荣章

副 主 编: 钟惠坡 谢 鸣

编 辑: 谷家良 冯绍伍 文 英 廖开满

电 话: (0755) 3336333 - 1403 1410 1504

传 真: (0755) 3337465 邮 编: 518033

地 址: 深圳市福田区南路 28 号税务大楼 1403 室

论领导方法的改进

● 乔家华

领导方法科学化始终是领导工作的核心问题。它是全面加强领导者自身素质建设、提高工作效率、增加领导班子凝聚力的基础。1995年初,深圳市第二次党代会提出,要率领全市人民进行第二次创业,再用15年左右的时间,将深圳建设成为现代化的国际城市。深圳广大干部群众在吹响“第二次创业”的号角声中,按照江泽民总书记的指示精神,开始了努力在更高层次和更宽领域的进一步改革开放。今天,当新世纪的钟声即将敲响的时候,我们以什么姿态进入二十一世纪,将对我们今后的事业发展产生重要影响。在这样一个特殊时期重温领导方法这个问题具有特别重要意义。从某种意义上说,要达到二次创业的目标,领导方法科学化是基础,领导者自身素质的提高是关键。

我局自94年组建以来,经过几年的努力,干部队伍建设取得了较好的成绩,一大批有才华的年轻干部陆续被提拔到各级领导岗位,在组织上保证了我局各项工作的顺利开展。但是,我们应该看到,当前随着国际经济和社会事业的迅猛发展,我们遇到了许多新情况、新问题。传统的领导方法和工作方式已不能很好地适应新形势、新任务的要求。我局一大批有才华的年轻干部被提拔到领导岗位后,虽然他们学历较高,吸收新鲜事物较快,但其中一部分人也呈现出年纪较轻、基本功不够扎实、经验不足的状况,其作为领导者的综合素质还不能完全适应高素质领导干部的需要。其主要表现在:行政管理和现代

化管理意识不够强;在行政管理方面缺少系统的培训,办事缺乏规范性,综合素质不高;有个别领导对办事程序不熟悉,往往来文照转或一律请上级领导阅示;有的领导对理论学习重视不够,又不搞调查研究、不深入思考问题,满足现状,不求进取,热衷于作表面文章;还有的领导有本位主义意识,不能正确处理思想解放与灵活变通的辩证关系,搞御用哲学,唯我所用,遇事不请示不汇报想干什么就干什么,对市局部署的工作不落实或落实不彻底。上述种种现象,集中反映出当前我们部分领导干部的综合素质还不能很好地适应工作需要。这种状况不改变,将严重影响我们税收事业的发展,也与我局进行“二次创业”精神不相符合。我们深入分析领导干部的工作作风和方法问题,是要从这些问题中进一步认识和明确新时期改善领导工作作风和方法的重要性和前进方向,从而使我们各级领导素质达到新的更高层次和水平。

完成二次创业,要求我们的各级领导必须具有行政管理科学化和现代化意识。行政管理是一门科学,我们必须重视它。行政管理的科学化、现代化,不是主观人为地决定的,而是客观要求的必然。是时代的需要,国情的需要,是内以适应国内改革开放,进一步解放社会生产力的需要,是外以适应国际剧烈竞争,有助于提高综合国力的需要。归根到底是为了改善管理和提高效率的需要。行政管理的科学化和现代化要求我们加强决策的民主化、科学化;科学合

理地设置组织机构;加强对行政人员的教育;改进行政管理方法和作风以全面提高行政管理的效率。在传统的集权管理方式下,没有必要的授权,造成下级的被动消极,凡事必请示的低效率工作状态;陈旧的经验主义管理办法和工作作风,其结果是文成山,会成海,议而不决,决而不行;落后的各自为政的手工劳动,必然导致信息不灵、执行不力,冗员难减,辛苦无功。改进行政管理方法的核心是采用新的现代化管理方法,包括决策方法、计划方法、控制方法。管理技术和手段是提高行政管理效率的物质技术保证。通过行政管理的科学化和现代化,使行政管理做到“快速地启动,通畅地运行”,效率大为提高。

完成二次创业,要求我们各级领导必须改进管理作风和方法。领导是一个单位或部门的核心、灵魂和榜样。从一定意义来说,一个单位的工作好与坏,与领导者自身素质的高低和工作方法的改进有着直接的关系。我们的领导要有敬业精神、坦诚胸怀、整体意识、民主作风、办事魄力、决断能力。我们的各级领导要强化六个意识,即参谋、指导、计划、超前、争先、创新意识;要提高五个能力,即决策、组织、业务、协调、创新能力。只有这样,才能充分发挥领导者的影响能力。所谓领导者的影响能力,就是领导者在领导活动中,有效地影响的改变被领导者的心理与行为,使之纳入群体活动目标轨道的能力,它是权力性影响与非权力性影响力的有机统一。领导者要实现领导功能,达到群体目标,最关键的影响力是非权力性影响。列宁说过,保持领导不是靠权力,而是靠威信、毅力、丰富的经验以及卓越的才能。要做到这点,必须在我们各级领导干部中强调以下几点:

——**观念新**,要有创造性的思维和工作新思路。作为领导者,一个起码的基本功就是能够敢于创新,不因循守旧,不人云亦云,思维不呆板、不僵化。继续高扬“敢创”的大旗,是深圳肩负的历史使命。深圳成功的经验很多,最基本的一条就是敢闯。江泽民总书记要求深圳“增创新优势,更上一层楼”,不闯,就无从增创;不闯就无从更上。领导干部更要不断地解放思想,更新观念,拓宽视野,需要持久的敢闯精神,需要主动研究新形势下的新问题,掌握规律、发现症结,提出新思路。在某种意义上说,没有思路就没有出路。要做到观念新,首先,要有高度的事业心、责任感,对上级的指示、新法规、新举措要有深刻理解,掌握精神实质,把握方向;其次,要深入实际,调

查研究,了解实际情况,做到心中有数。可以说新的观念是财富,滞后的观念是包袱。

——**方法活**,要有原则性和灵活性高度和谐的工作方法。要有求真务实的工作作风和灵活机动的应变能力,要能正确处理思想解放与灵活变通的辩证关系,既有敢为天下先的精神,又不搞御用哲学随意变通。务实是领导干部政治坚定的重要标志。它要求我们的领导干部在实际工作中,一切从实际出发,不搞形式主义,不搞花架子,不作表面文章,不贪大求全,不脱离实际追求高标准,紧密结合实际,调查研究,实事求是地判断当前我们面临的形势,调整思路,科学决策。通过脚踏实地的工作,将工作思路、工作方法,贯彻落实到基层,落实到税收征管第一线,从而使我们在组织收入工作、在队伍建设等方面取得实效。另一方面领导干部也要用活的眼光观察事物的变化,敏锐地看到事物发展变化的主流、趋势及归宿,从而因地制宜、因人而异,随时调整人际关系,达到调动和发挥人的积极性的目标。

——**业务熟**,要有拓宽的知识面和开阔的视野。领导者虽然不一定要成为一个部门的业务尖子,也不一定成为某一专业的专家,但应对所领导的领域的专业知识有较多的了解以提高知识素养和领导威信。

——**纪律强**,要建立健全严格配套的纪律制度。领导干部更要讲纪律,“没有规矩,不成方圆”。无论是在行政管理还是办事程序上,都要建立配套的纪律约束机制,如建立领导干部工作管理规程、工作纪律、违纪处罚制度,把领导干部职业道德规范,寓于税收工作的各项制度、守则中。

——**素质高**,要加强领导者自身素质建设,提高领导干部的综合素质。领导干部既不是单纯的业务领导,也不是单纯的行政领导,而是具有政治、业务、行政、道德、理论等综合素质的T型人才。要做到这点,各级领导干部必须要讲学习,刻苦努力,先人一步;讲政治,政治合格,胜人一筹;讲正气,以身作则,率先垂范;多谋善断,高人一招;真抓实干,玉成一事。不断提高自己,是我们所处的时代和面临的形势的迫切需要,是建设面向新世纪的高素质干部队伍的根本要求。

——**协调好**,要使各级领导统一步调,团结一致,共同进取。心往一处想,劲往一处使,同唱一台戏,共念一本经,互相尊重、互相支持、互相谅解,做

到大事讲原则,小事讲风格,发挥出领导班子的整体效能。为了使领导集体正常运转,实现最佳效应,每个领导干部必须在服从整体目标的前提下相互协调、密切配合。

——政令通,要保证政令渠道通畅,令行禁止。

领导干部要注意增强工作决策的科学性、预见性和计划性,正确的决策是保证行政管理的基础。在正确决策的作出和实施过程中,坚持党的民主集中制原则,充分发挥集体智慧,重大事项集体研究、民主决策,实行党组领导下的分工负责制,注重政令的可行性和可操作性。一旦作出了决定,就要做到在思想上保持高度一致,在行动上不折不扣地执行,紧紧围绕上级领导的安排部署,想办法,做工作。决不允许搞任何变通,不允许对上级采取实用主义的态度,搞上有政策,下有对策,阳奉阴违,当面不说,背后不干,决而不行,各行其是。各级领导一定要从讲政治的高度来严肃对待这个问题,自觉增强在中央的政令下行动,在全国的大局下行动的自觉性。

——考核勤,要坚持量化管理,完善跟踪考核指标体系。把奖励和惩罚结合起来,建立一个使优秀者在经济上得实惠、政治上有荣誉、工作上受鼓励、权益上受保护的机制。使领导班子的考核工作进一步规范、制度化和科学化。考核制度作为管理系统的延伸与扩展,是对阶段或过程的总结和个人的评价,强调对事物发展最终结果的定性及肯定与否。整个考核制度包括专门考核、个别考核和综合考核。通过全方位、多角度的考核,使干部经常进行自我剖析、自我批评、自我检查和必要的监督检查,从中不断发现问题纠正错误,克服领导方法的随意性和盲目性,保障税务机关有秩序、高效率地开展工作。

最近,中共中央关于在县级以上党政领导班子、领导干部中深入开展以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育活动,对于从整体上提高领导班子和干部队伍素质特别是思想政治素质和驾驭复杂局面、解决问题的能力,增强党组织的凝聚力、战斗力,确保党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本方针的全面贯彻,确保改革开放和现代化建设的顺利进行,确保跨世纪发展目标的实现和国家的长治久安,确保我市二届八次全会提出的奋斗目标的实现,都具有重要的现实意义和深远的历史意义。为此,我局各级领导要以“三讲”活动为契机,以完成二次创业为目标,结合我局实际,做到:

讲学习,要十分重视加强自身的理论学习,尤其是邓小平理论的学习、税收业务及相关知识的学习,以及中央领导的重要讲话,总局和省局重要会议精神的学习,并长期坚持。同时还要学习马克思主义的哲学、辩证唯物论、方法论,学会用辩证统一的观点看问题、分析问题、解决问题。比如,马克思的生产关系一定要适应生产力的理论告诉我们,生产力决定生产关系,生产关系反作用于生产力,生产关系既不能落后于生产力的发展,也不能超越生产力的发展,否则就会阻碍生产力的发展。把这个理论应用到实际工作中,要求我们的领导作风和方法要一切从实际出发,实事求是,不超越客观实际贪大求全,不搞经验主义、本本主义,不唯书、不唯上、不唯名,只唯实。从方法论这个角度讲,马克思主义永远不过时。通过学习,不断吸纳新的知识、新的观念、新的思想,从而不断丰富自己的理论修养,增强明辨是非的能力,增强认识问题、分析问题和解决问题的能力。如果我们拒绝这种学习,就不可能正确地认识和理解我们国家的治税思想和税收政策,就可能犯各种各样的错误。尤其是在建立社会主义市场经济体制和知识经济不断发展的今天,如果我们的领导干部不具有一定的理论知识和专业技能以及现代化管理意识,收好税、带好队就只能是一种无法实现的良好愿望。

讲政治,包括政治方向、政治立场、政治观点、政治纪律、政治鉴别力和政治敏锐性。领导干部只有坚持讲政治,在思想和政治上与中央保持一致,有坚定的政治信念,有过硬的政治素质,才能经受住各种考验,在前进中不迷失方向。

讲正气,我们的各级领导,必须树立正确的人生观和价值观,以全心全意为人民服务作为自己的人生价值取向,以是否有利于工作、有利于事业发展作为自己行为取舍的标准,而不能对自己的地位和个人的利益有过多的顾虑。总之,我们要以这次“三讲”教育活动为契机,通过努力,争取使我市税务系统各级领导思想上有明显提高,政治上有明显进步,作风上有明显好转,纪律上有明显增强,方法上有明显改进,这是我们完成税收大业和二次创业的基础和关键。

(作者系深圳市地方税务局副局长)



连载之一

税收法治的社会 环境比较研究

●钟惠坡

导 言

【编者按】我局政策法规处处长钟惠坡同志在 1997 年 9 月至 1998 年 1 月参加了深圳市第二批领导干部赴香港进修班。在香港的 5 个月中,他与香港税务局、会计师事务所、会计师公会、律师事务所、商会、高等学院等人士广泛接触,听取了各方面的意见,翻阅了大量的资料,对香港的税收法治环境进行了深入的调查了解,通过现实比较和理论分析,完成了这篇论文。为了对这批干部的研究成果进行考核,市委组织部组织了一个层次很高的评审委员会,其中有深大法学院院长董立坤、市贸发展局局长魏锦魁、市教育局局长杨柏生、市文化中心主任杨宏海、罗湖区委副书记刘学强等 12 位专家,对每篇论文分 10 个方面进行评审,并进行激烈的答辩。钟惠坡同志这篇论文在所有 16 篇论文中被评为优秀论文,并取得总分第一名,特别是政治观点、对香港经验归纳分析的准确性、对深圳部门存在问题的针对性、对比分析的透彻度、对策的科学性和可操作性等方面得到较高的评分。香港税务局总评税主任谢焕屏认为,这是其所读过对香港税收法治总结分析得最全面的文章,有关专家认为,该文选题独到,观点鲜明,内容丰富,所提的税收法治改革的建议很有独见性,符合十五大提出的我国法制改革的方向。该文约 70000 字,经本刊节选,从本期起连载。

1994 年全国财政分配体制和工商税收体制的改革,从法治的角度来说,其意义和每年平均增收近 1000 亿元工商税收,有效实现财政职能的保障作用同样重要。这次改革在法制方面的主要效果体现在:以法律的形式规范了中央与地方的分配关系,界定各自的责任,通过立法,加大了惩治税收犯罪的力度,树立税收执法权威;随之而来的税收征管体制改革,通过以计算机为依托的现代化手段,使依法治税工作出现了从未有过的好局面。特别是近年颁布实施的《中华人民共和国税收征收管理法》和一系列的行政法规,不仅更加清晰地明确了纳税人的义务,还对税务部门和人员的义务和责任也开始提了出来,更重要的是,纳税人的最基本的权利,如税务行政复议、处罚听证、上诉甚至起诉税务机关的权利也逐步得到保证。新的税收环境使“依法治税”成为税收理论界的热门话题,建立和完善税收法治的体系已经提到重要的议事日程。

但事实上,把我国目前的税收法治现实作为一个有效率的体系还为时过早,即使依法治税已先行一步,在税收征管体制改革中较充分地体现了“法治、效率、服务、廉政”,在全国备受推崇的深圳市,税收法治体系也还是脆弱的。近两年深圳市税收现实实际上最大的变化是税务部门的服务水平和执法水平有了显著提高,而公民的纳税意识仍然没有很大的改变,税务违章以及税收犯罪并没有得到有效的遏制,另一方面,投资者对纳税人的权利和税务机关的义务有了更新要求,特别是对我国的税收法规变动无常、影响投资决策的故态有很深的抱怨。因此可以说,我市税收法治环境的变化是单向性的,而税务部门方面的变化也是相对的。

香港是深圳市十多年来税制改革的最重要的学习参照模式,深圳市现行的税收制度、税收管理制度、税收服务和监督规程等方面,都有很深的香港烙印。特别是1996年1月实施的深圳市税收征管改革方案,是在充分借鉴香港税收管理经验的基础上形成的,有些具体做法甚至完全照搬,这次改革取得效果是历次改革都不可比拟的。但是,我作为深圳市地方税收科研和政策法规部门的负责人,在论证这项实施了两年的改革成果的同时,也较多地关注到它的不足与缺陷。因此,我一直在思索另一个发人深省的问题:强化税收管理手段是依法治税工作的部分内容还是全部?如果不是全部,那么依法治税应包含那些内容?税收要走向法治的根本前提是什么?

带着这一系列问题在香港进行了四个月的深入调研和访问,再加上近年来对欧、美等国的考察观感,从而使我对税收法治有了新的认识。我深刻地感到:要把税收管理真正纳入法治轨道,实行依法治税,我们就不能对税收法治问题孤立起来进行研

究,而应该把它放在整个社会法治环境去考虑。税收法治的社会环境不仅包括依法赋予税务机关强有力的执法手段和纳税人明确的纳税义务,还应该包括以法律明确规定下来纳税人的权利、征税人的义务和责任、完善有效的税务行政协助体系、成熟和法治的税务代理市场以及符合国际惯例的税收立法程序等。税收法治环境的营造,税务部门所肩负的任务固然极其重要,但只是其中的一部分,更多的还是通过立法部门的立法,通过政府根据法治社会的需求来策划和建立。而这些才真正是我国当前在建立社会主义市场经济中实施依法治税的迫切要求。

多年来,我们在讨论到依法治税的时候,总是过多地去强调纳税人依法纳税的义务和税务机关依法征税的权利,而纳税人的权利、征税人的责任和税收立法程序的改革等,却是税收理论界很少讨论甚至回避的问题。江泽民总书记在党的十五大报告中谈到民主法制建设时说:一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利,实行执法责任制和评议考核制。要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权利的制约机制。党的十五大确立的新时期民主法制建设的方针,为我们研究建立税收法治的社会环境提供了重要的政治前提,也使我们能从更为广泛的视角探讨我国的税收法制建设。

本文拟就香港以及西方发达国家和地区的税收法治现实和经验,对深圳市税收法治的现状进行剖析,并提出营造我市税收法治环境的目标和措施。

第一部分

香港的税收管理和税收法治环境

一、香港税收管理的职能部门

(一) 多层次、职责分明的香港税收管理的组织架构

1. 财政司。香港政府行政机构有三个层次,布政司、财政司和律政司。

财政司下辖工务局、经济局、金融局、工商局等五个部门,最重要的职责是管理监督着全港的金融、财政、证券、保险等部门和行业的运作,负责起草和向立法会提交有关的法令法规草案。提出税收法案,是财政司管理税收的最重要的职责。每年三月,香港财政年度(上年的4月1日至本年的3月31日)结束的月份,财政司首长必须向立法会提交下一年度的财政预算案,预算案中除市政和社会福利的支出预算外,最重头的就是税收收入计划。

香港基本法第107条称:香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则,力求收支平衡,避免赤字,并与本地生产总值的增长率相适应。香港财政收入来源主要靠两条:一是卖地收入,约占30%。二是税收收入,约占67%。前者受地产市道需求的影响,因此收入是不确定的。所以财政计划的扩张和调整,对象主要是后者。香港的财政预算案之所以引人注目,就是因为它在新年度的税收政策涉及到千百万人的利益以及投资意愿。它调整是大范围和多方面的,最重要有公司利得税的税率升降、个人薪俸税对家庭人口的宽免、物业应评评估的增减等三个主要税种,此外,还涉及酒店房租税、印花税、遗产税等税负的调整。由于关系到民生和投资环境,所以每年立法会三读通过财政预算案时,各种利益团体必定在

会上进行激烈的辩论。提出税收法案,是财政司管理税收的最重要的职责。

2. 库务局。政府机构中的第二层是负责统筹制定各方面政策的机构,财政司下辖的库务局列于其中。库务局统管着税务局、政府物料供应处、差饷估价处、库务署、政府印务局、政府电脑资料管理处和政府车辆管理处七个部门(这七个部门均属直接管辖式行政执行——推行机制的第三层次)。其工作范畴是:控制政府开支,确保政府开支的增长率不超过经济增长率;维持一个低税率、简单而又明确的税制,同时又能征收足够的税收,确保财政储备;利用最新的资讯科技,提高政府部门服务的效率素质和成本效益。库务司在管理税收方面,主要行使两项职能,一是向财政司提交本年度的税收政策检讨报告,为财政司制定新财政预算案提供根据。二是监察全港税收的执行情况。香港共有12个税种,其中博彩税、货品税、差饷税、机场离境税、隧道使用税、车辆登记税等由经营单位代征后直接缴纳给库务司。

3. 税务局。在第三层次的机构中,香港税务局属于第二类政府部门,规格比库务司下辖的其它部门要高。香港税务局是在库务司监察下运作的一个纯粹的执法部门,其神圣职责就是贯彻执行香港法律第112章的《税务条例》。《税务条例》是香港的利得税、薪俸税和物业税三大税种的税法,这三税1995—96年度收入839亿港元,占税收总额的70%。此外,香港税务局长还同时获委任印花税署长和遗产税署长,因此,税务局还应负责贯彻执行《印花税法》、《遗产税法》以及《博彩税法》、《商业登记条例》、《酒店房租税法》、《储税券条例》。除了征税的技术条款外,税务局无权修订上述的税收法例,也无须对现行税法产生的后果负责。

（二）精炼、高效的香港税务局的组织架构

香港税务局共设立 6 个执行科，各分科负责的工作如下：

```

graph TD
    A[税务局长] --> B[副局长(技术)]
    A --> C[副局长(运作)]
    B --> D[助理局长]
    B --> E[助理局长 2名]
    C --> F[助理局长]
    C --> G[助理局长]
    D --> H[第一科  
公司及合伙企业业务  
税务处理及评审  
(利得税)]
    E --> I[第二科  
税务处理及评审  
(薪俸税、利得税、物业税、个人入息税)]
    E --> J[局长直辖科  
· 上诉  
· 技术研究  
· 慈善捐款及退休金计划  
· 投诉事务  
· 内部审核]
    F --> K[第三科征收  
· 收税  
· 税务督察  
· 遗产税  
· 印花税  
· 商业登记]
    G --> L[第四科调查]
    C --> M[总务行政科  
实地审核资讯系统  
训导  
纳税人服务  
部门行政]
  
```

图 1:香港税务局组织结构图

香港税务局有素质很高的税务人员，并配备了极为先进的电脑管理系统，在这种精练、职责分明的组织架构下，发挥了很高的效率，为政府敛财成绩巨大。香港的税收收入从 1992—93 财政年度的 782 亿港元增加到 1995—96 年度的 1028 亿港元，税收占财政收入的比例也从 64.7% 增长到 67.1%，该局平均每个职位收得税款为 3070 万港元。其税收成本 1995—96 年度是 0.92%，也就是说每征收 100 港元税收仅花 0.92 港元的费用，低于新加坡、日本、澳大利亚等发达国家，是全世界税收成本最低的地区之一。

8

税务行政协助是指法律规定的部门对执行税法的税务机关或履行税法的纳税人,按照法定的程序给予所需的帮助。香港税收行政协助部门大致可分为两部分,一是依法给予税务行政执法机关的执法协助,二是扮演裁判的角色,监督执法。后者是香港税收法治的重要特点。

1. 税务上诉委员会。纳税人对税务局的评税不服提出反对之后,即交由税务局长裁决,纳税人再不服,就可以上诉到税务上诉委员会。香港税务上诉委员会是一个独立于税收管理部门之外的组织,由一名主席,10名副主席及不超过150名其他成员组成,主席和副主席必须是法律专家或有法律经验的人士,所有成员均由行政长官委任,任期三年,委员会设书记一名。在纳税人的上诉聆讯中,通常由三位成员组成聆讯小组。除小组长外,其余成员不需要有法律和税收的专业经验,但要求“一定具有足够经验和知识”,也就是说要有较强的是非辨别能力,这正是英国法系的特色。

香港的税务上诉聆讯没有法院聆讯那样官式化,也不以公开的形式进行。委员会召开聆讯,上诉人和税务局长(或代表)必须到场,否则,委员会有权根据《税务条例》第68条(2B)款采取行动或驳回上诉。

上诉聆讯后,委员会的小组成员对诉讼作出裁决,裁定的结果可能把上诉的评税额加以确定或撤消,也可以将上诉案件交回税务局长办理,但税务局长必须遵照税务上诉委员会的裁定。如果裁定税务局长的裁决是正确的话,委员会可以令上诉人交付一笔5000港元以下的款项作为聆讯堂费。这是税务上诉委员会近年来引用《税务条例》第68条(9)款所常用的措施,以阻止纳税人提出一些无根据的上

诉。

税务上诉委员会就上诉裁定及裁定的依据,以书面形式通知上诉人。败诉的一方,无论是上诉人还是税务局长均有权向原讼法院提出上诉,否则,该裁定的评税款项便成为最终的决定。

《税务条例》规定,纳税人可以将税务局长的裁决,越过税务上诉委员会直接移交原讼法院审裁,但是,必须获得纳税人和税务局长双方同意,若一方反对,该上诉案便不能转移。因为法院聆讯程序上必须雇用法律代表,有关的堂费非常昂贵,而且,若纳税人被裁定败诉,还需要负担税务局长的有关费用,因此,这一条款是香港司法制度保障纳税人利益的一项措施,因为一般的诉讼都能在税务上诉委员会的聆讯会议上得到解决,而该项聆讯除个别个案外其余的基本上是不用纳税人支付费用的。

2. 最高法院。香港的法院体系架构由裁判司署(也称裁判官法院)、审裁处、地方法院、最高法院四个等级的法院组成。最高法院由原讼法院(1997年7月1日前为原讼庭)和上诉庭构成。他们有审查税务上诉委员会裁定结果的权力。纳税人或税务局长如不服税务上诉委员会的裁定,可以超越前三级机构直接向原讼法院上诉,若败诉一方仍然不同意原讼法院的裁决,可向最高法院上诉庭及接着向终审法院提出上诉。

当上诉转交原讼法院后,原讼法院便可以进行聆讯及裁决。税务上诉委员会裁决的根据往往只是依据事实而不是法律观点的,不同的是,原讼法院不但需要就法律观点,也需要收集所有有关的事实论据,然后才作出裁决。

《税务条例》第57条(5)款规定:原讼法院必须将上诉聆讯日期在14天前通知上诉人和税务局长

双方;上诉聆讯时,税务局长有权陈词;原讼法院可传讯有关证人;除非获得原讼法院许可,否则,上诉人引用上诉通知书所列具的资料。原讼法院可裁定增加、减少或撤消该案的评税额,或交还税务局长作出适当的处理。

上诉人或税务局长也可就税务上诉委员会的裁决,直接向最高法院上诉庭上诉而毋须向原讼法院提出上诉,但必须申请及获得最高法院上诉庭批准,最高法院上诉庭要根据涉及的税额、法例的意义,或案件的复杂性等因素,然后才批准是否可以直接上诉。最高法院上诉庭的上诉程序与原讼法院的上诉程序相同,但涉及的法官都是著名的法官。因为最高法院上诉庭是香港的最高法庭,由首席按察司数位上诉庭按察司组成,首席按察司为当然庭长。

1995—96 年度,香港高等法院代聆讯或裁决的税务个案共 10 宗,上诉庭 3 宗,还有上诉到英国枢密院 3 宗。

3. 地方法院。香港的地方法院分设于维多利亚、南九龙、北九龙、荃湾、粉岭及沙田等五地,共有法官 32 名,审理的都是不十分严重的案件。所有案件都是由一名法官单独审理,不设陪审团。在民事诉讼方面,其中有个很重要的工作就是审理税务局长提出的追讨欠税的诉讼。1995—96 年度,税务局长向地方法院提出追讨欠税的诉讼达 15921 宗,涉及税款 11.32 亿港元。虽然诉讼案比 1992—93 年度的 27164 宗有大幅下降,但涉及税款却比当年的 7 亿港元有大幅上升。

税务局长可以将拖欠税款视作民事债务处理,因而可按《税务条例》第 57 条规定遵循地方法院程序追讨税款。虽然有法例限制地方法院只有权审理

涉及 12 万元以下的索偿案件以及年租或应课差餉租值在 10 万元以下的收地诉讼,但这项限制并不适用于税务局长提出的追收税款的诉讼。

税务局长所签发的有关欠税人地址以及欠税详情的证明书,就是欠税的证据。地方法院可凭这些证据,就有关税款作出裁决。纳税人不能以征收税款过多作为抗辩理由,因为《税务条例》已给予纳税人足够的权利对评税的结果表示反对和上诉,而法院只是执行追收欠税款而不是考虑税款计算的准确性。而且,《税务条例》第 51 条(4B)款规定,法院主要责任并不是追收税款,而是决定罚款的数额的多少。当法院对欠税诉讼作出裁定后,税务局便可以根据《税务条例》的适用条款进行追税。

4. 其它协助部门。《税务条例》规定的税收行政协助部门的还有阻止欠税人离境的人民入境事务处和警务处,协助扣押欠税人船或飞机的海事处和民航处。此外,银行也是个重要的协助部门。《税务条例》第 76 条规定,如果纳税人未能清缴税款,或纳税人已离开了香港,在法律程序上,税务当局可向“第三者”追讨欠税款。“第三者”其中一项是指“持有欠税纳税人的款项或受欠税者嘱咐而代保管款项者”,这往往是银行。税务局长可以直接向银行发出书面通知,(同时也会把通知书的副本交给欠税人),该银行必须依法交出欠税人户口及欠税人联名户口的结余。若银行因交出款项而牵涉任何人提出的诉讼时,法律规定有关银行是不会因这一行为而蒙受经济损失的。

二、文明高效规范的香港税收征管制度

香港税收法治的精神,很大程度是通过税收征管制度来体现的,现行这套立法完善,法理严密,征纳双方的责任明确的征管制度,是实施税法的有力保障。香港的税收征管制度可概括为四个方面。

(一)报税制度

香港没有实行国际通行的综合收入报税制度,纳税人是按收入分类分别申报公司利得税、薪俸税、物业税的。纳税人临近纳税期限时,会收到税务局报税通知书,他必须在税务局评税主任指定的期限内,按通知书的要求,将应纳的公司利得税、薪俸税、物业税分类按指定的形式在法定的报税表上填妥交给税务局(报税表的设计以及纳税人应采用何种格式,填写什么资料,均由税务委员会特别指定)。

1. 报税的要求。税务局会给每个纳税人一个月的时间填报和递交报税表,如果纳税人没有按时递交,又没有得到评税主任的延期批准,便属违法。如果纳税人没有按通知书的规定填写报税表,该表不会获税务局接受,并被视为没有报税,还要受到严格的惩罚。

任何人都不能以未收到评税主任发出的通知书为由而不申报收入,因为《税务条例》规定,纳税人有责任在取得应税收入后,在评税基期终结后四个月内以书面通知税务局长。

纳税人停止经营业务,或不再有薪俸税、利得税、物业税等应税收入来源,以及纳税人更改地址,都必须在一个月内通知税务局长。凡根据《税务条例》薪俸税、利得税和个人入息规定应课征税的人士,除因业务经常离港的人士外,如计划离港一个月的,必须在离港前一个月内通知税务局长。

2. 有报税责任的人士。纳税人除自行申报纳税

外,也可委托税务代理人报税,被委托的税务代理人就是报税责任人。香港对税务代理人的资格是没有严格的规定的,任何人士接受了某纳税人的授权后,他就有税务代理的资格和申报该项税收的责任。

已逝世人士的报税责任,是遗嘱执行人。

合伙经营的纳税人,其首席合伙人要负起报税责任。任何人士若以首席合伙人的身份接获通知书,他的责任便不能推卸。

如果任何土地及楼宇是由两名以上的人士联合或共同拥有的,其中一名就被视为唯一的业主,其将负责办理有关的报税责任。

若某公司在根据税务条例的规定必须履行某项报税责任时,可由该公司的秘书、经理董事或清盘人负责办理。若是一个团体,可由主要负责人负责。如果该公司或团体并无上述人士在港,就必须将一名经常在香港居住并可以负责办理报税的人士的姓名通知税务局长。如果公司提交的报税表并非由税务条例认可的人士签署,该报税表便属无效。

3. 雇主的责任。雇主必须在每个课税年度完结后,向税务局长呈报已支付给每一个雇员的应税薪酬及其他指定的资料。

雇主在雇用员工时,必须从开始雇用之日起三个月内向税务局呈报该雇员的姓名、地址、开始雇用日期及雇用条件等。当雇员停止为雇主工作时,除特殊情况外,雇主须于其停职前一个月通知税务局长。

当雇员停职离开香港一个月以上时,雇主应该在该雇员离港前一个月内通知税务局长,并要呈报一份税局指定的特别表格。表格呈报后,除获得税务局长同意,否则这个月内雇主不得支付给该雇员的薪金或其他利益物质,该雇主绝不会因此而被雇员

采取法律行动投诉。

(二)评税制度

评税是包括对纳税人的应纳税额的评定,对纳税时间的确定,以及追溯其十年内应税收入,这是香港税收管理的重要环节。

1. 评税期限。按照《税务条例》,评税主任有权对任何纳税人进行评税。正常的评税是在发出该课税年度报税表的一个月后或延长期限届满后,评税主任才能对该课税年度作出评税。可是,评税主任有权在任何时间,对面临清盘或破产的公司和即将离境的人士进行评税。

2. 评税。评税主任有权评税和批准纳税人暂缓缴税(限于利得税和薪俸税),在特定的情况下,评税主任可以根据估计进行评税。如报税表无效或报税表的数额不获接纳时,评税主任通常会按照一个议定的数额,并以同样的数额评定下一个课税年度的暂缴税款。如果帐目的记帐方式不被接纳,评税主任可以根据该行业的惯常的利润率作出评税(这种利润率香港税务委员会有权规定)。

补充评税一般必须在课税年度结束后的6年内作出,如发现有欺诈或蓄意逃税,期限更可以追溯至10年。如果这评税结果缺乏有效的反对,或反对被税务局长驳回,或评税已根据纳税人和评税主任的协议作出了调整,则该评税是最终的评税额,不得异议。如果上诉,该项评税必须经税务上诉委员会或法院裁决,再没有上诉,才作最终决定。

3. 签发评说通知书。每一份通知书,必须附有税务局长或其他由《税务条例》授权或以签发通知书的税务官员姓名,而且要列明所评定的计税额、应纳税款和税务局长所定的缴税期限。

通知书通常是邮寄送达,无论纳税人是否收到,一般均视其在正常情况下应收到通知书之日的下一天送达。通知书发出时间是很关键的一点。纳税人在对评税提出反对的时限,是根据通知书发出的日期,而不是从接获的日期开始计算的。

(三)缴税制度

纳税人必须按照评税通知书所定下的日期内缴纳税款(除被批准缓交或分期缴纳),否则,逾期而不交纳的被视为拖欠税论处。

纳税人如果被认为拖欠税款,会被按所欠税款计算征收5%以下的附加费。如果税款和附加费拖欠了6个月以上,税务局会再征收最高限额10%的附加费。税款是分期交纳的,如果纳税人拖欠了第一期应纳税款,那么,第二期应纳税款会推前到第一期应纳税款的缴纳日期,所有应纳税款全部加征5%的附加费。属于纳税人提出有效反对,正在复议中的税款,如没有获得延期批准,仍需加征附加费。

《税务条例》规定,纳税人不同意评定的应缴税款而提出反对或上诉时,可以暂缓缴税,直至获得结果为止。但是,是否批准暂缓税完全由税务局长决定。纳税人不会因提出反对或上诉而自动获得暂缓缴税的权利。

税务局长考虑到纳税人的困难决定准予缓缴税,可采用以下其中的一种做法:

1. 无条件暂缓缴税;
2. 规定购买面值相等于暂缓缴纳的税款或部分税款的储税券后,才批准暂缓缴税;
3. 纳税人需要对暂缓缴纳的税款及利息提交银行保证书,税务局长才会批准暂缓缴税。

第一种做法适合下列几种情况,如评税主任在

评税时出现了错误,纳税人提供了新的依据,或纳税人在评税主任作出估计评税后又提交有正确的报税表,或涉及法律的争议,等等。可是,如果暂缓缴纳的税款最后仍然被裁定为需要交纳时,税务局会按评税通知书指定的缴税日期或暂缓缴税通知书的日期起计征附加的利息。

在大部分的反对个案中,税务局长通常是采用第二种做法。但纳税人所购买的储税券需要特别说明,储税券的利息是在税款最后被裁定不须交纳后才能获得,否则,该储税券是会获得利息的。

税务局长只有在纳税人的财政出现困难时才会采用第三种做法。但是,银行保证书必须在颁令的14天内或缴税期限前提交,否则所有税款必须在原期限前缴交。

(四)税务调查审核制度

香港税收管理是建立在纳税人依法申报,守法纳税,征税人严格执法,对税收犯罪从严惩治的基础之上的。因此,香港税务局的人力资源主要分布在税款征收、报税复核、咨询服务等方面,而负责税务调查审核的人员仅有242人,占香港税务局的总人数的7.2%,主要分布在两个独立的行动组织——调查科和实地审核组。两个组织虽然都有调查纳税人的权力,但职责不同。

实地审核组隶属总务行政科,有人员82人。其工作的主要手段,是通过随意抽查,也会对纳税人的业务楼宇或经营地点进行实地调查,会晤有关人员,审阅纳税人的会计记录和原始记录来核证报税资料,将纳税人短报的应税收入及时进行补税。如果发现重要的逃税个案,及时移交给调查科侦查。在1995年,该组成立了一支反避税小组,专门处理避

税个案。其主要目标,是建立香港税务局执法工作一个透视的形象,促使市民自觉遵守税收法规。1995—96年度,实地审核组共完成个案801宗,发现短报应税的762宗,移交调查科8宗,补税和罚款8.19亿港元。

调查科是香港税务局内设的第四科,现有税务调查人员160人(仅占香港税务人员的5%),是从事税务调查并对税务违章行为依法给予惩罚的专业部门。调查科的工作对象十分明确,就是负责对涉嫌逃税的个案中的纳税人的业务进行深入调查,并对有关人员提出刑事检控。1995—96年度,调查科共完成个案810宗,补税及罚款9.55亿港元,并就多宗逃税个案成功向法院提出检控,其中一名泳衣制造商被裁定蓄意提交虚假报税表及逃税罪名,被判入狱15个月和罚款370万港元。

调查科选定调查对象的渠道是:

1. 查阅纳税资料。香港税务局的电脑资料库现存法团纳税户30多万个,个人纳税户190万个,调查科通过查阅电脑记录选定疑案。
2. “告密者”反映的情况。
3. 税务督察在抽查纳税人的商业记录时发现的线索。
4. 廉政公署和警务处在调查商业罪案时提供的重要资料,如贩毒、非法借贷、授受外围马赌博等等。

调查科对每个个案的调查时间一般在14个工作日内完成,但重大要案可能要一年左右。

(未完待续)

(作者系政策法规处处长)



对建筑安装企业征收个人所得税不合适

●邓雄坚

对建筑安装行业的税收征管问题,自1994年新税制实施以来市局就不断以文件形式作了明确(最后一次明确见深地税发[1997]329号文《关于进一步加强建筑安装税收征管的通知》)。以注册地在深圳市内的纳税人为例,对帐册健全的企业(含挂靠

承包企业),由税务机关查帐征收企业所得税与个人所得税;对帐册不健全的企业(含挂靠承包企业),由税务机关核定带征企业所得税(内资企业带征率为1.2%,外资企业带征率为1.5%),同时带征个人所得税(带征率为1.4%),具体如下表所示:

纳税人类型				企业所得税	个人所得税
第一类	注册地在深圳市内的纳税人	帐册健全	内资企业(含挂靠承包企业)	由税务机关查帐征收	
			外资企业		
		帐册不健全	内资企业(含挂靠承包企业)	1.2%	1.4%
			外资企业	1.5%	1.4%

(该表摘自深地税发[1997]329号文附件二“建筑安装行业纳税人在工程所在地应纳税适用税率带征率一览表”)

实际工作中税务机关对于帐册不健全的企业在根据其取得的建筑安装工程收入带征企业所得税的

同时带征个人所得税,本人认为这种做法不合适。即使对帐册健全的建安企业,税务机关采取查帐征收的方式征收其个人所得税,这种说法亦不妥当。对建安企业征收个人所得税,混淆了纳税主体。

个人所得税是对个人即自然人取得应税所得征