

2002

中国税官论税制改革

Zhong Guo Shui Guan Lun Shui Zhi Gai Ge

国家税务总局税收科学研究所 编
中国税制改革与发展编辑部

下卷

中国城市出版社

中国税官 论税制改革

国家税务总局税收科学研究所
中国税制改革与发展编辑部

编

(下 卷)

中国城市出版社

管 征 收 税

试论现代税收征管机制的构建

安徽省地税局课题组

税收征管机制是指税收征管各要素相互影响,相互制约,相互作用的对立统一。主要包括纳税申报体系、管理服务体系、税务稽查体系、网络监控体系等。构建现代税收征管机制,简言之,就是通过优化税收征管各要素的组合和配置,使之共同维护着税收征管的内在结构和有效、有序的税收征管活动,确保税收征管的整体功能达到最佳的效果。当前,随着社会经济形势的深刻变化和税制改革的不断深化,加快推进以征管机制转换为核心的征管改革,构建科学、严密、高效的现代税收征管机制,已显得十分重要和迫切。

一、对当前税收征管改革的基本评价

税收征管是税收制度运行的基础和前提,贯穿于从纳税义务产生到税款入库的全过程。税收征管水平的高低,决定着政府税收政策的实现能力,也直接影响税收收入的多少。没有税收征管体系保证的税收制度是无任何实效的,在某种意义上说税收征管就是税收政策。在我国社会主义市场经济和税收制度不断发展、完善的过程中,建立与之相适应的税收征管制度的探索也从来没有停止过。从1986年起,我国开始试行以建立新的税收征管模式为目标,以转换征管机制为核心的税收征管改革。特别是1995年以来,全面推行“以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”新税收征管模式,克服了传统征管模式的弊端,初步适应了我国经济发展和税制改革形势需要,在实践中发挥了较强的效能。主要表现在:一是从依法治税出发界定和明确了新型征纳关系,从而促进了税务干部的角色转换和思想观念的转变,提高了纳税人自行申报纳税意识,为依法治税奠定了广泛的思想基础和社会基础。二是以集中、公开的形式,为纳税人提供了优质服务。三是集中征收代替了分散征收,降低了税收征收成本。四是计算机在税收征管中的应用得到重视和推广,提高了征管效率。五是税务稽查的职能更加明确和突出,有效地打击了偷逃骗税等行为。六是规范了税收执法行为,推进了依法治税。七是促进了税收业务建设,提高了税务干部的综合素质。八是加快了我国税收征管制度与国际先进税收征管制度接轨的进程。

但是,随着形势的进一步发展,目前征管改革还存在着一些急待解决的新问题。主要表现在:

一是税收管理薄弱。一些地方在取消专管员管户制度且征管机构大面积收缩的同时,并没有立即有效地取代原体制的管理职能,客观上造成了税收管理上的“真空”和“死角”,漏征漏管户、假停歇业户等大量出现。加之,现行税收管理主要以组织收入为目标,对税收管理工作质量的考核不重视,使税收管理为了完成收入计划而偏离了依法治税的方向。

二是税务稽查的职能作用没有充分发挥。突出表现在:对税务稽查的职能定位是“组织收入型”还是“执法保障型”认识不一,把握不准,导致在实践中往往把税务稽查作为扫浮财、拨“钉子”的一种手段。加之受各方面干预,稽查执法难度大,执法刚性不够,降低了其威慑力。

三是征管查各系列之间协调配合不力。机构职能既有交叉,也有缺位,出现了“有事没人干,有人不干事”的现象;协调机制不健全,相互之间衔接不够,征管信息不能完全实现共享和协调运作,增加了征税成本和纳税成本;各系列岗位职责划分不合理,考核指标不够科学,征管各个环节处于松弛状态,新机制的效能不能充分发挥。

四是计算机应用水平低,“计算机网络的依托作用”远未实现。主要表现在:征管软件开发相对滞后,

计算机处于浅层次的应用;网络建设步伐慢,有关数据和重点税源情况,无论是在国税、地税系统内部,还是国税与地税、税务与银行、海关、工商等重点部门之间都不能实现信息共享。

总之,我国税收征管改革已成功迈出了第一步,新模式的形式要件已经具备,新机制的框架也初步建立。尽管如此,征管改革这篇文章也只是刚开了头,其核心问题——征管机制的转换仍未实现,征管改革面临着进一步深化的繁重任务。

二、新形势下加快构建现代税收征管机制的重要性和紧迫性

当前,我国社会经济发展进入了新阶段,面临着新的国际国内环境。社会主义市场经济体制建设在探索中不断前进,经济结构战略性调整全面推进,科学技术发展日新月异,特别是经济一体化趋势的加快,知识经济的迅猛发展,加入 WTO 等给我国现代化建设带来新的机遇和挑战。原有的税收征管方式、格局和管理体制已经明显落后,我们必须适应新形势,迎接新挑战,加快构建现代税收征管机制。

(一)加快构建现代税收征管机制是推进社会主义市场经济体制建设的客观要求。税收作为市场经济条件下政府筹集资金的主要手段和调节经济的重要杠杆,必须通过转换和健全征管机制,规范和强化税收征管,确保全面地、有效地发挥其职能作用。其一,是增强市场经济条件下政府聚财能力的需要。市场经济下政府收入的主要来源是税收,如果没有稳定、可靠的税收收入,政府就无法履行自身的职责,甚至不复存在。而市场经济条件下,由于利益机制的作用,使得及时、稳妥、可靠的取得税收收入更加困难,税收征管的难度不断增加,对税收监控能力、管理手段、管理效率的要求也更高。因此,必须建立一种科学、严密、高效的征管运行机制,确保税收收入的持续、稳定增长,以满足政府支出的需要。其二,是市场经济条件下有效发挥税收宏观调控作用,弥补市场机制缺陷的需要。在市场经济条件下,一方面市场机制在资源配置中起着基础性作用,另一方面也存在着自身无法克服的缺陷,需要政府运用各种有效手段进行调控,以校正市场机制的负效应。税收调控就是一种经常而又普遍被采用的重要手段。国家通过确定税种、税目、税率以及减免税等形式实施的税收调控政策,只有通过强有力的征管,才能得以有效贯彻执行,调控作用才能体现。其三,是创造公平竞争的市场环境需要。公平竞争是市场经济运行的基本要求。没有公平的竞争,各市场主体就失去了均等发展的条件,最终导致社会分配不公和市场经济的无序化。我国通过实施税制改革,逐步统一了税收立法权,规范了税收优惠,客观上为统一市场的形成,为各市场主体平等竞争,经济资源和生产要素自由、有效流动创造了条件。但是,如果税收征管跟不上,税收政策执行不统一,则很难实现统一税收政策的预期效果,不利于公平竞争环境以及统一市场的形成,使市场主体、经济资源和生产要素无法自由流动,资源配置的最优化和经济效益的最大化也就无法实现。

(二)加快构建现代税收征管机制是推进依法治税的根本保障。依法治税是依法治国的重要内容,是税收工作的基础、灵魂和生命线。但是,目前依法治税工作并不令人乐观,与依法治国方略要求相比,与市场经济内在的法治化和规范化要求相比,还有很大差距。从纳税方面看,“自愿遵从原则”远未被普遍接受和自觉实践,涉税违法犯罪现象仍较突出,违法手段多种多样且越来越隐蔽,依靠严密的税收管理机制对涉税违法犯罪的预防和约束还不够有力。从征税方面看,“有法不依,执法不严”的情况仍然存在,一些税务机关和税务干部随意执法、越权执法、滥用权力和管理松散,该管的不管、该征的不征、该查的不查、该罚的不罚,特别是不严格履行执法程序的现象不同程度存在。甚至一些涉税大案要案,都有税务干部与不法分子的内外勾结,暴露了监督制约机制不完善、管理不到位、执法环境混乱等问题。因此,必须通过深化征管改革、建立监督制约机制,对征纳双方的税收行为进行规范和约束。

(三)加快构建现代税收征管机制是推进经济结构战略性调整的题中应有之义。经济结构战略性调整是我国“十五”发展的主线。随着经济结构战略性调整的深入推进,税收征管将面临新的形势,出现新的变化,主要表现在:一是税收征管对象更为复杂。当前,我国所有制结构正在调整完善,公有制正在寻求最佳

实现形式、生产要素正在参与分配等一系列经济变革的过程中。多种经济成分、多种经营方式并存的经济格局的出现,使得税收组织财政收入的对象更加复杂,范围更加广阔。二是征管布局要作相应调整。城乡二元经济结构的转换,使农业劳动力不断向第二产业和第三产业转移,农村人口不断向城镇和城市集中。伴随着人口及职业在空间上的流动和迁移,现实的纳税人和潜在的纳税人在地理分布上发生了很大变化;随着所有制结构调整步伐的加快,多种所有制并存的混合经济已经形成,国有经济在国民经济总量中所占比重下降,非公有制及混合所有制形式经济所占比重大幅度上升,成为我国新的经济增长点,税收征管的重点要随着税源重点的变化而变化;产业布局、生产力布局、收入分配格局、企业经营方式等方面的变化,也要求税收征管布局作相应的调整。三是对税收征管水平要求更高。经济结构的调整,特别是改变传统的产业结构和粗放的经济增长方式,实现结构的优化和升级;国企的“三改”及实行“抓大放小”战略,承包、租赁、兼并、分立、资产重组,使企业的经营方式呈现多样化趋势;大型跨所有制、跨行业、跨地区、跨部门、跨国经营的企业集团不断涌现,他们的管理水平,高新技术和知识经济含量等,都是过去的税收征管对象所无法比拟的。这些都给税收征管水平提出了挑战。因此,随着经济结构的转换和升级,税收征管机制也必须实现全面提升和完善。

(四)加快构建现代税收征管机制是加入 WTO 的必然选择。我国加入 WTO,参与经济一体化对税收征管的影响是双重性的。首先,我国加入 WTO 后,大量外资更广泛地进入中国,国内企业更多地走出国门,资本、技术、人员的交流将更为广泛。一方面,涵养、丰富和拓展了税源;但另一方面,也使得税收征管对象更为宽泛和复杂,更加难以控管,国际避税将更加频繁发生。其次,网络技术的发展,电子商务的日益兴起,一方面,为我们通过网络技术的应用和发展,提高税收征管效率和水平创造了条件;但另一方面,由于网上贸易的隐匿性、其无纸化操作的快捷性、交易参与者的流动性,不仅使得对纳税主体、客体、纳税环节以及纳税地点等税收要素的确定十分困难,而且对纳税人的经济活动信息的收集和对交易双方购买行为的控制更是难上加难,网络贸易对传统的税收征管制度、手段和模式提出了新的挑战。再次,加入 WTO,我国各项经济管理制度、行政管理制度与国际惯例的高度融合和接轨。一方面,我们能有更多的机会引进和学习外国先进的税收征管制度,提升自身的税收管理水平;但另一方面,在高度国际化、复杂化和多变性的社会经济环境中,WTO 的透明度原则、规范原则等对我国的税收政策和税收执法提出了更高的要求。它既要求我国政府通过经常性的公告将税收法律及时公布并保持其稳定性,同时在税收执法上要求操作实施规范、运行程序规范、管理措施规范、管理程序规范。因此,加入 WTO 后,我们必须按照国际惯例并参照先进国家和地区的做法,在优化税制、规范管理、简化程序、优化服务上继续深化改革,使我国的税收征管机制与国际惯例接轨。

三、构建现代税收征管机制的原则和重点

建立符合社会主义市场经济发展规律,符合现代税收特点的征管机制必须遵循以下原则:

一是法治原则。构建现代税收征管机制,以促进税收征管改革的深化是我国进行市场化取向改革的要求。市场经济是法治经济,法治是市场经济运行的最基本的准则。法治原则不仅是构建现代税收征管机制的出发点,而且是最终目的。法治原则要求市场经济体制中的行政主体和行政相对方都必须符合法律规范要求。因此,现代税收征管机制的构建要有利于促进纳税人依法纳税和税务人员依法征税,保证征纳双方都必须在法律界定的权利和义务范围内活动,实现税务机关严格执法与纳税人自觉守法的协调统一。

二是效率原则。税收征管机构的设置、税收征管环节的设计、征管力量的布局等,既要服从“法治”的基本要求,又要兼顾税收征管效率,在尽量减少税收漏洞和避免差错的前提下,要有利于降低税收征成本 and 纳税成本。

三是制约原则。要通过科学分工,不断提高税收征管的专业化程度。通过建立健全循环、链条式的监督制约机制,使每个工作系列、每个环节、每个工作岗位都得到有效的监督制约,从而达到内防不廉,外堵偷漏的目的。

四是协调原则。构成税收征管机制的各个系列和要素实现最佳组合,才能使机制的运行发挥最大效能。因此,完善税收征管机制既要考虑到各个系列的独立性,又要考虑到整个系统的整体性;既要考虑到相互监督、相互制约,又要考虑相互协调、相互促进,保证征管机制高效运转。

五是分类原则。我国目前尚处于社会主义初级阶段,社会经济发展处于多元化格局,发展水平很不平衡;而且从自然状态看,地区辽阔,各地情况千差万别。因此,深化征管改革,促进征管机制转换和升级,必须结合不同地区的差异坚持分层推进。我们认为目前至少应考虑到城乡差异,在城区推进“集中征收,属地管理,一级稽查”的格局,在农村推进“集中征管,社会协税,统一稽查”的格局。

在遵循上述原则的基础上,应重点从以下几个方面入手,建立和完善现代税收征管机制:

(一)科学地界定征、管、查之间相互关系

征收、管理、稽查是税收征管机制的三大系列,三者贯穿于税收活动的全过程,相互联系,缺一不可。要完善税收征管机制,首先必须明确三大系列的职能和作用,科学地界定它们之间的关系。这里有两点需要重点把握:一是要重视和提升税收管理的地位和职能。“税务管理的能量大小,应该置于税制改革的中心来考虑;任何意义上的税制改革要明确知道如何通过管理来实施”(加拿大学者伯德,1992年)。征管改革要取消的是“一员下户,各税统管”的缺乏制约的管户制,而不是要削弱对纳税人的管理。在目前征管手段比较落后、税务稽查威慑力不其充分、相当部分纳税人纳税意识普遍不高的情况下,管理职能只能加强,不能弱化,否则,就会直接影响税收征管的质量,危及税收任务的完成,征管改革最终也不会取得成功。二是理性认识税务稽查的地位和作用。税务稽查是税务机关对纳税人履行纳税义务的情况进行审查和监督的行为,与征收、管理一样同属于征管活动的一个环节,而不是一个独立的部分。其作用就是通过“查处一个,震慑一片”来树立自觉纳税的风气,通过法律的强制性遏制偷逃税行为,维护正常有序的税收环境。在职能体现上,它不属于“组织收入型”,而属于“执法保障型”。实践证明,如果将稽查与征收、管理割裂开来,就难以发挥税务稽查的执法保障作用。总之,在现代税收征管机制下,征、管、查三者之间的关系应该是——征收是目的,管理是基础,稽查是保障。

(二)完善集中征收

集中征收是指纳税信息的高度集中和纳税场所的相对集中。从这内在要求和本质意义出发,我们在构建现代税收征管机制,完善集中征收中,应该着重抓好以下几点:

1. 实现信息高度集中。要坚定不移地坚持“科技加管理”的方向,通过征管软件的全面运行,进行税收征管流程的信息化改造,突破征管信息源头收集的瓶颈,实现业务流和信息流的有机结合,实现集中征收的“形”和“实”的统一。同时要建立数据信息处理的全集中模式,实现信息数据的集约化处理和高度共享,提高税务机关信息处理能力。

2. 推进税款申报征收的多元化。(1)银行网点申报纳税。税务机关与银行实行双方联网运作,纳税人通过分布在各地的银行网点申报、纳税。(2)电话申报纳税。纳税人根据税务机关的办税电话语音提示,分步完成各税种的申报,并通过税务机关与银行的计算机联网完成税款实时划缴。(3)数据电文申报纳税。纳税人运行客户端软件,录入申报资料,通过 IC 卡、计算机软盘或上网发送到税务机关的处理中心。另外,对于经营规模小,税源零星分散的纳税人,可以考虑允许其在经营收入未超过核定的营业额一定比例的情况下无需申报,或按季度、按半年申报,以简化申报程序。

3. 提高申报质量。自行申报必须建立在真实的基础上。为有效防止纳税人虚假申报,必须对纳税申报违章现象实施严格处罚为保证。对零申报户、负申报户、申报异常户要列为日常跟踪检查的重点。对查

出隐瞒收入,申报不实业户要从重处罚,严厉打击。

(三)严密税收管理

1. 在管理的体制上,要坚持属地管理。税务机关在城区按行政区划,在农村按经济区划设置专业的管理机构,再在所辖区域内按片将每位管理员分工。

2. 在管理的内容上,要突出重点。一是税源管理,对纳税人的开业停业、生产销售、纳税情况等进行全方位的动态管理和监控,建立完备的税源管理档案,对辖区现实税源了如指掌,对未来税源变化能够作出较为科学的预测和分析;二是税政管理,通过多种形式,向纳税人及时、准确地宣传税法,加强税收政策辅导,强化税收政策执行情况的检查落实;三是财务管理,熟悉财务核算制度,经常开展财务辅导,帮助纳税人建好账、管好账,提高财务核算水平。

3. 在管理的形式上,要坚持分类管理。一是对重点纳税人和大企业集团的管理。这是管理的重点。此类税源大户往往账制较完善,偷漏税现象较少,可实行驻厂征管,派驻厂员、驻厂组的管理形式。税务管理应着眼于宣传税收法规,开展纳税辅导,及时了解企业税源及生产经营变动情况,沟通税企关系,大力扶持这些企业。二是对中小企业、私营企业的管理。这类企业数量多,经济形式复杂多样,税收征管漏洞多。对这类企业的管理,重点是要积极稳妥地抓好企业的建账建制、查账征收工作。税务机关要切实加强对企业财会人员、办税人员的业务培训和辅导工作,对于经营规模已经达到目前的建账标准而本身又无建账能力的,可要求其通过社会中介机构代理建账。同时对那些非正常纳税的企业要加大日常检查和稽查的力度。三是对个体经济户的管理。这是当前管理工作中的难点。应结合个体经济分散、灵活、规模小、税源不稳定等特点,因地制宜、因需设岗,总结并吸收传统模式中专管员管理个体税收的一些有效经验,推行“片管员”、“段管员”管理形式,实现由“管户”向“管事”的转变,提高定期定额管理工作的科学性、合理性和公正性。同时积极争取当地政府、工商、银行、交通等有关部门的配合,建立社会化的协税护税网络,把社会的协税护税力量和税务机关有效的管理结合起来,促使纳税人主动申报纳税。

(四)强化税务稽查

1. 健全稽查运行机制。一要积极推行一级稽查。不管是在城市(县城),还是在农村都要实行一级稽查,变多点执法为集中统一执法,这样有利于增强执法透明度,规范执法行为,减少对执法的干扰,最大限度地发挥稽查的打击效能。二要明确稽查工作任务。稽查部门应当集中精力进行专项稽查和专案稽查,不能参与税款征收和日常管理。当前,尤其要严格区分税务稽查和税务管理中的日常检查的职能。同时在实施稽查前,应对征收、管理部门的征收管理质量进行综合评定,以管定查,以查促管,切实发挥稽查工作外查偷逃,内促征管的作用。三要坚持和完善选案、稽查、审理、执行四分离机制,使之相互配合,互相监督,互相制约。

2. 加强对稽查的监督制约。一是畅通社会监督渠道。通过实行稽查告知制度、税务违法案件公告制度等一系列制度,增强查办案件的透明度,接受广大纳税人的监督。二是对重大涉税案件,要提交稽查案件审理委员会进行审理定案。三是实行案件复审制度、稽查廉政回访及错案责任追究制度,强化纪检监察部门的监督。

3. 科学选择稽查对象。要纠正目前把“查补收入”作为第一位目标,稽查对象总是盯在纳税大户身上,人力、物力过多地分配用于稽查纳税大户,从而忽视了对中小纳税人稽查的做法。稽查的对象应放在那些最有可能不遵从税法的纳税人身上,在查补了透漏收入的同时,对所有纳税人遵从税法产生普遍效应,力求以较小的稽查成本,取得较大的教育和震慑效果。

(五)加速信息化建设

1. 加快网络建设步伐。一方面要进行税务系统内部的联网。完成省、市、县三级计算机广域骨干网络建设;市、县局建立城域网(广域网)和机关综合局域网,实现日常征管的网络化管理。另一方面要形成

开放的信息系统,逐步实现与银行、工商、海关、大中型企业及其他有关部门的计算机联网,把税务管理有机地融合于社会、政府和纳税人形成的外部环境中,提供更多、更好的信息服务和纳税服务。要建立统一的网络管理体系,完善管理流程,配备高素质的网络管理人员,以确保网络的高效运行。

2. 建设数据处理中心。以网络为依托,在省、市两级建立综合数据库。按照统一的数据标准,将税收业务和行政管理等信息集中存储于市一级,并逐级向上级税务局数据处理中心传递,利用数据查询、统计、分析等功能为税收征管和行政管理服务。要逐步把征管数据的应用领域拓展到税源管理、税收计划等方面,提高数据的集中程度,提高信息的利用率。

3. 统一征管软件。将税务登记、纳税申报、税款的征收划解与核销、发票领购、滞纳金缴、税务检查、违章的处理、稽查选案、审理、税收的会计统计到纳税人各种资料的综合信息统计、查询等征管工作全过程纳入计算机管理范围。为适应新一轮征管改革的要求,目前征管软件应当增加如下功能:接受各种纳税申报方式、数据处理自动化及共享、任意条件的查询、多种征管指标统计、对纳税人的区别处理、与外部门的联网等。

四、构建现代税收征管机制的配套措施

(一)勇于创新、与时俱进推进征管改革。改革就是“破旧”、“立新”,在“破”和“立”的过程中一般要呈现三大规律:自觉有序规律、整体推进规律和周期性规律。在不断深化征管改革的过程当中,原有的问题逐渐解决,新的问题又逐渐暴露,这是正常的。但我们不能以此为借口,否定改革,放弃改革。对改革中出现的问题,只能用改革的办法来解决。因此,面对征管改革的新形势、新情况、新问题,我们要勇于创新,冷静对待,增强工作的积极性、主动性和创造性,注意调查研究,注重思考问题、研究问题、解决问题,用新的思维、新的理念、新的方法推进税收征管改革。

(二)加强征管基础建设。现代税收征管机制的构建和运行,必须建立在征管基础工作的健全和完善的基点上。征管基础工作是征管改革的基础环节,也是税收征管机制顺利运行的必要前提。没有坚实的基础工作支撑,征管机制将失去根基、流于形式,难以有效地发挥其效能。税收征管基础工作包含的内容比较繁杂,目前应当以全面加强基层分局(所)的建设为载体,做好包括税源管理、发票管理、税款核定、征管资料建设等基础工作。

(三)改进和强化考核工作。逐步淡化收入任务目标考核标准,完善征管质量考核体系,对影响征管活动质量的各种因素实施全面有效控制;结合机构改革,优化税收征管组织,建立科学合理的征管岗位目标责任制,严格考核,责任到人;严格落实执法责任追究制度,加强对执法自由裁量权的管理监督。

(四)优化征管机制运行环境。一要加快税制改革和税收立法进程,制定税收基本法,健全和完善税法体系,优化征管机制运行的法律环境;二要加强宣传教育,增强税款使用的透明度,激发纳税人自愿遵从税法的自豪感和自觉性,优化征管机制运行的社会环境;三要争取党政领导的支持和相关部门的配合,加强执法保障体系建设,形成税收征管合力,优化征管机制运行的执法环境。

(五)规范和发展税务代理。税务代理因符合经济发展的效率化和专业化的原则,被世界各国广泛采用。虽然近年我国税务代理制有了很大的发展,但大多数纳税人还未养成委托代理的习惯,税务代理机构本身也存在不规范的问题。一方面要加大宣传和引导力度,使广大纳税人和税务干部都能正确对待税务代理问题。另一方面,要加快税务代理立法工作步伐和税务代理队伍建设步伐,进一步规范对税务代理行为的管理,提高中介服务的质量。

(六)建设一支与现代税收征管机制相适应的高素质干部队伍。人的因素是生产力中最活跃、最积极、最具决定意义的因素。现代税收征管需要掌握现代科技管理和税收知识的高素质人才来操作和实施,新的税收征管机制运行的成效在很大程度上取决于税务干部队伍的状况。要树立和强化“人本”意识,努力

提高人才层次,构筑人才高地,优化人才结构,尽快把税务干部队伍培养成知识型、专家型、复合型的人才队伍。当前,要适应网络技术的发展,电子商务的兴起,中国即将加入 WTO 等新形势,加大对税务干部的市场经济理论、法律法规、计算机应用、世贸组织的基本知识和相关规则等方面内容的培训,全面提高税务人员的综合素质。积极推进人事制度改革,建立竞争激励机制,充分调动税务干部的主动性、积极性和创造性,最大限度地挖掘干部潜能,让不同层次的人力资源在新机制运行得到科学、合理、有效配置,从而实现人尽其才,才尽其用。

课题组长:许国云

成员:沈光继、赵勇、汪愉

税收征管信息化建设应当解决的基础性问题

胡道新

一、要有统一的应用规划

目前由于税务部门在征管信息化建设上缺乏统一的总体规划,给实际施行带来了一定的困难,这主要表现在三个方面:一是硬件配置不统一。二是软件开发多头化。各级税务机关都从自身业务需要出发,自行设计和开发了不少税收专业管理软件,甚至有的一个地区就有好几套软件,造成了软件重复开发、应用系统林立、软件功能交叉、条块分割严重的状况,浪费惊人。三是系统应用不兼容。据统计,目前全国税务系统至少有 30 套征管软件在运行,但这些软件之中大多数都不能互相兼容,严重影响了征管信息化建设的协调发展。所以,针对这些问题,税务部门在信息化建设上必须首先把握好三点:

1. 要整体规划。税收征管信息化建设必须在整体规划和统一组织下,自上而下地进行,即先由总局制定和开发统一的信息处理标准和软件应用系统,然后再从省局到市局、县局按照不同的业务需求进行必要的扩充和应用。同时,在系统规划上还要注意处理好前瞻性与可行性的关系,既要高起点规划,又要有实践基础。各级税务机关都应按照国家税务总局“税务管理信息系统一体化建设方案”的要求,科学建立各级税务机关行政管理、税收业务、决策支持、外部信息等一体化信息系统,形成标准一体化、网落一体化、硬件一体化和应用一体化的建设体系。

2. 要集中开发。对网络建设和软件开发要严格项目管理,从立项开始按照一体化原则和规范的项目管理程序进行科学管理,所有的软件都要报总体规划部门批准,实行许可证制度,只有拿到许可证后才能组织开发,而且每一个软件都要符合信息化的总体建设要求,并考虑到与其他软件的联通兼容,而且对所有征管软件都要统一编号,以杜绝多头开发、重复建设等行为的发生。项目管理的权限要集中在国家税务总局,软件的开发也要由国家税务总局统一组织,省及省以下税务机关主要是应用,原则上不能搞开发。

3. 要分类实施。由于我国东西部经济发展差距大,在税收征管改革的进程上有快有慢,在经费状况和干部素质上也参差不齐,因此,在征管信息化建设上不能搞一刀切、齐步走。在地域上,可划分为东部、中部和西部三个层次,在内容上,可以逐步按照夯实基础、集中数据和决策服务等步骤,分类排队,分步实施,稳步推进。

二、要有开放的信息网络

所谓信息网络开放,就是依托互联网(Internet)等技术将各部门、各系统的内部网络联接起来,使之成为一个互相融通的整体系统,最终实现全社会的资源共用、信息共享。实施征管信息化建设,必须建立开放的信息网络。那么,怎样建设这个开放的信息网络呢?笔者认为,应当遵循一体化、兼容性和共享性的原则,着力抓好三个方面:

1. 在税务系统内部建立上下贯通的业务网(可简称内网)。即要突破县、市局域网的狭隘概念,建立“总局—省局—市局—县局”的纵向四级互联网络,实现税务部门之间的信息共享。

2. 在税务部门与政府及有关部门之间建立信息沟通的协作网(可简称公网)。积极促进部门之间信息

交换机制的形成,通过与银行、工商、海关、证券管理、房地产交易、车辆管理等部门联网,及时掌握纳税人收入和支出两个渠道的信息,确认纳税人申报的真实程度,从而更加有效地对税源进行监控,提高征管质量和效率。

3. 在内网贯通、公网沟通的基础上,建立面向纳税人和社会公众的服务网(可简称外网)。以最低的成本将税务机关已建设的信息公路延伸到纳税人和社会中去,为网上申报纳税、网上政策咨询、网上税收宣传、网上税收信息发布以及实现开放式的管理和服务创造条件。

三、要有科学的软件系统

仅就征管信息软件而言,目前,在全国部分试点城市推行的 CTAIS 系统是国家税务总局组织技术力量统一开发的税收征管软件。实践证明这个软件系统是富有生命力的。按照国家税务总局的有关精神和征管信息化建设方向,笔者认为,全国税务系统的征管信息化应该以此为基础,抓好对现有多个软件的整合、升级,以形成一套统一的也是惟一的、科学的征管软件系统。

所谓整合,就是针对当前一些软件系统与 CTAIS 不兼容的状况,必须先将各部门开发、应用的软件统一起来,用 CTAIS 系统把它们全部贯穿起来,使之成为一个覆盖管理服务、申报征收、稽查执行、违章监控等全部税收征管业务的强大而完整的系统,真正实现系统兼容、信息共享。这里需要特别指出的是,目前推行的“金税工程”即增值税税控管理系统,应该说只是税收征管信息化建设的一个模块,不能把它神秘化,也不能把它孤立起来,必须从征管信息一体化的角度对其实行整合,使之回归到统一的征管信息系统中来,以避免人为地折腾和浪费,提高税收征管的整体效率和效益。

所谓升级,就是随着信息化建设的深入,信息系统软件也需要不断发展,进一步充实和完善信息系统软件功能,不断增强系统模块的扩展性,使之能够根据税收征管工作的实际进行任意扩展,以满足不同的业务需求,包括实现与纳税人和有关部门的联网。

开发建设科学的税收征管软件,极其现实的就是需要相应的人力资源,特别是既熟悉税收业务,又精通计算机技术的税收科技人才,这也是目前困惑我们的一个重要难题。而现阶段若想在税务系统内部培养这类“复合型”人才,不仅需要较长的时间,而且也不太现实。因此,在这方面,首要的是转变观念。从税务部门的工作需要而言,我们信息化建设工作大量地体现在操作、应用和监控上,也就是说我们需要的主要人才是会运用、善管理、能维护的专业人员,如果吸纳或培养大批高、精、尖的所谓“复合型”人才,既无财力支持,也无必要,相反还是对社会人力资源的闲置和浪费。再从信息化建设的实践来看,目前我们在软件开发、网络建设等方面基本上都是依靠社会力量,聘请专业公司进行的,这实际上也是社会分工专业化、科学化的必然结果。现在如此,将来更是如此。因此,在这个问题上,我们不必一味强调要依靠自身的力量进行自主开发,而应转变观念,更多地借助社会力量进行软件开发,走社会化、专业化的路子。譬如引入专家机制,即积极与软件开发公司专业人员和高等院校、专家学者合作,利用他们在计算机技术方面的优势,实现国税部门改革意图与专家知识的完美结合。

四、要有高效的组织结构

高效的组织结构是税收征管信息化的重要要求。因此,在税收信息化条件下,传统方式的税收征管组织结构面临着严重冲击,作为电子政府组成部分的“电子税局”将成为税收征管高效率的崭新载体。网络化、虚拟化是大势所趋,虽然它并不能完全替代税务组织实体,但却对新形势下税收征管组织体系设置提出了新的要求。毫无疑问,在这种现代化条件下,机构设置越多,数据采集点的分布就越广,就越容易造成硬件资源的浪费,技术保障力量严重缺乏,数据质量难以保证。显然,必须建立一套高效合理的、与信息化建设相适应的组织机构体系。这套体系我们认为应当具备三个特点:

1. 集约化。即税款集中征收,人员集中办公,硬件集中建设,信息集中处理,干部集中管理。按照这一

要求,可以采取大规模地收缩征管机构、高度集中设置信息处理中心的管理模式,以降低管理成本,提高管理效率。也就是说,税务部门可以将税款征收与行政级次剥离,不需要再按行政区划设立征收点,而是在有条件的地区最后乃至全国范围内实现征收场所的相对集中。依托信息技术和网络,运用多种申报方式,纳税人足不出户,就可以实现跨区域的涉税事宜。根据目前实际,按照循序渐进的原则,在机构设置上可将基层定位于县市一级,撤销所有的基层分局,由县局直接从事征收管理。对省辖市城区按行政区划设置分局,撤销直属分局,实行严格意义的属地管理。从长远来看,随着信息化水平的不断提高,税务系统的组织结构将会更加简化和高效,可以打破现有行政区域,按经济中心或经济流向形成“总局——地区局——基层局”的三层管理模式,这样一种税收管理体制必将摆脱行政管理体制和财政管理体制的掣肘,进一步推动依法治税和税收征管水平的提高。

2. 扁平化。长期以来,税务部门一直实行的是“金字塔”式行政管理体制,机构多,层次大,效率低。随着信息的高度集中和征收场所的逐步撤并,上下级之间的中间层次逐渐减少,管理幅度不断加大,这样就形成了一种“扁平化”的组织机构。在这种“扁平化”的组织结构之下,税收征管结构在信息化建设的支持下,各种工作信息都会突破纸介质的限制,通过网络达到空前的集中与共享,税收征管的执法空间与距离也将逐渐消失。上级依托信息技术不仅可以直接掌握远程外下级单位的征管情况,而且对基层的控管更加垂直,指挥更加直接。因而税收征管的效率、质量都将大大改观。

3. 专业化。就是按照精简效能、信息共享、监督制约的原则,依托计算机网络在基层征管机构内部对征收、管理、稽查的职能实行专业化分工,每一个岗位都成为税收征管“流水线”上作业的一环,环环相扣,明晰职责,相互促进、加强制约,从而有效解决“疏于管理、淡化责任”的问题。

五、要有严密的岗位责任体系

岗位责任体系是税收征管岗位的设置,职责范围及工作要求的总体规范,其构建应当符合三个原则:

1. 人机对应。信息技术应用于税收征管后,整个征管业务系统的每一个程序、每一个环节、每一个岗位都通过计算机设计成一个软件模块,每一个模块都有相应的岗位职责和管理权限,而计算机管理系统的每一项操作都需要靠人来完成。所以,要确保征管信息系统的正常运转,就必须对这一系统中的每一个模块和环节都配备相应的人员进行操作,并制定严格的操作标准和职责权限,以实现人机对应、人机结合、人事相宜。

2. 合理衔接。税收征管信息系统是由征收、管理、稽查等一系列子系统组成的有机整体,各个部分之间都是紧密联系、不可分割的。因此,我们在征管业务运行中必须建立一个科学、严密、高效的岗位衔接和协同体系,既要重视征收、管理、稽查各系列之间的衔接,又不能忽视各系列内部的各个岗位之间以及人与人之间的衔接;既要能密切各环节之间的衔接与协作,以形成整体合力,不留管理空当,又要在各系列间形成有效的权力分解和制衡机制,以便能相互监督和制约;既要能规范业务操作、提高工作效率,又要尽可能地优化人员配置,节约人力资源。

3. 以机制人。实施征管信息化后,税收征管的每一项业务活动都要通过计算机操作来实现,并且每个人都有自己的操作口令和管理权限,因而他的每一项业务操作都将被计算机自动进行记录和保存,并可以随时查询和核实。这样就通过计算机的应用建立起一套以机器管人的新机制,不仅便于检查和考评,而且能增强对干部执法的约束力,促进征管行为的透明化、规范化,进而可以有效杜绝过去人管人的旧机制下容易发生的“暗箱操作”、滥用职权等执法不规范的问题。

六、要有规范的工作流程

信息技术提供了一个科学化的业务操作平台,要充分发挥这个平台的作用,还必须制定科学、合理、规范的工作流程,只有税收征管业务流程规范化,才能保证税收征管信息化建设的有效性。笔者认为,规范

的工作流程,首先要体现改革的精神。作为税收信息化建设的一个组成部分,无论是CTAIS系统,还是“金税工程”,实质上都是为深化税收征管改革和提高征管效率服务的。所以,征管信息化业务流程的制定,必须与征管改革的要求相适应,既要符合征管改革的目标、模式和发展方向,又要适合计算机管理体系的操作运用,最终服务于税收征管整体业务需求。这就要求我们必须摒弃手工作业方式下的习惯思路,打破“条块分割”下的管理模式,建立系统论的观点,按照信息化征管模式的要求,重新设计和优化税收征管业务程序和内部管理程序,建立一套与计算机征管系统和操作模块相配套、相吻合的业务流程,包括从税务登记、发票发售、定税管理、税款缴纳、延期申报、停歇业管理到出口退税、日常稽查、文书管理、违章处罚等一系列环节,确保征管信息系统的高效运行。

其次,要体现统一的方向。CTAIS系统全面推行的最基本要素就是全国税务系统都必须采用标准统一的征管信息系统运行程序,否则,系统互不兼容、软件各自为政的问题就不可能从根本上解决。因而必须尽快实现各级税务机关征管信息系统操作流程标准和口径的规范与统一,不管是经济发达地区还是落后地区,不管是征管改革力度大的单位还是动作慢的单位,都要按照一个标准、一个方向来进行规范。对各地自行设计和制定的不适应CTAIS系统运行的业务流程,要迅速进行调整、修改和完善。只有这样,才能真正实现全国税务系统的软件兼容、信息共享,才能最大限度地发挥CTAIS这一征管信息系统的整体效能。

最后,要体现协调的要求。税收征管信息化作为一项复杂的系统工程,必然要求其中的每一部分都能相互配合、协调运转,只有这样才能保证这条“流水线”的正常作业。所以,各部门、各环节、各岗位都要从发挥征管信息系统的整体功能出发,主动调整不适应现代化管理的单项制度和内部规程,加强部门间的协调配合,规范信息数据的采集、传递、存储、加工和利用,形成标准、规范、真实、有效的信息数据库,最大限度地发挥计算机处理和网络传递的效能,确保税收征管信息系统的顺畅运行。

(作者单位:湖北省国家税务局)

关于我国税收征管体制改革方向的研究

山西省国家税务局 2001 年度第一课题组

当今世界,经济全球化浪潮正以不可抗拒之势推进,信息技术突飞猛进,电子商务日渐兴起,我国正式加入 WTO,这些都对我国的税收管理工作提出了一系列新的挑战。如何抓住机遇,迎接挑战,建立起适应新形势发展要求的现代税收征管体制,就成为今后税收征管改革的重要任务,也是征管改革取得成功的关键,更是实现依法治税的惟一载体和惟一途径。本文就今后我国税收征管体制的改革方向从以下几个方面入手进行一些探讨,以期为我国现代税收征管体制的建立贡献一点菲薄之力。

一、改革我国现行税收征管体制已经迫在眉睫

这是因为:1. WTO 要求我国必须改革现行的税收征管体制。我国加入 WTO 后,我国税收存在着很多不适应性,其中我国的税收征管水平就与 WTO 的要求存在着很大差距,主要体现在管理工作弱化和手段落后,偷税与反偷税、骗税与反骗税、避税与反避税的斗争日趋尖锐、复杂,将使我国的税收管理面临很大压力,这些都有赖于我国税收征管体制深层次改革来实现。2. 我国现行的税收征管体制赖以存在的物质基础已经发生了动摇。我国现行的税收征管体制的物质基础是税收征管的手工操作和信息的手工采集,而在信息化大潮的冲击下,税务部门不得不面对现实,舍弃掉原来那些落后的手工操作,而加速信息技术在税收征管中的具体应用,这也就是税收征管信息化,正是由于我国现行税收征管体制赖以生存的基础正在发生了质的变化,所以必须对其“上层建筑”——税收征管体制进行改革,改革的物质基础就是信息化。3. 从客观现实和历史经验来看,也必须对我国现行的税收征管体制进行改革。从 1994 年新一轮征管改革到目前为止,我国税收征管体制最主要的弊端是没有从根本上解决科学分工与合作、效率与法治等问题,具体的比如说职责不清、衔接不紧、监督不力、制约不够,手段落后、科技含量不高,税收成本较高、效率低下等等。加之征管改革相对滞后于税制改革,这都要求我国税收征管体制的改革必须朝着信息化加专业化的方向进行。4. 税制优化理论认为,税收管理对于决定实际的或有效的税收制度起着关键的作用,必须确保税收政策的变化与管理能力相协调。也就是说,税收征管是保证税收制度有效运行的手段,税收制度的目标又依赖于税收征管来实现。我国加入 WTO 后,税制要进行相应的改革,作为确保税收制度落实到位手段的税收征管体制也必须与税制改革协调配套进行。

二、构建现代税收征管体制的指导思想、目标、原则以及基本思路

综上所述,我国现行税收征管体制已经到了非改不可的地步了。那么,究竟应该怎么改?在改革的进程中应该遵循什么样的指导思想和原则,又该朝着什么样的目标呢?要搞清楚这些问题,必须首先搞清楚什么是税收征管体制。笔者认为,所谓税收征管体制就是划分各级税务机关税收执法权限的一项制度。它是国家税收制度的重要组成部分,也是税收管理体制的重要内容。合理划分税收执法权限是税收征管体制的核心,这对于正确处理税收征管的集权和分权的关系,充分调动各级税务机关的积极性具有十分重要的意义。

信息科学突飞猛进,对于沿袭了几十年的管理理论提出了严峻的挑战,网络技术的运用,缩短了时间与空间的距离,在这种情况下,就必须对现在的管理方式进行彻底的变革,使税收征管适应信息化时代的要求。“超越理论”告诉我们,当一个组织不能适应新的管理要求时,最好的办法莫过于解散和重组。为

此,我国的税收征管体制改革必须对现有的机构和业务按照信息化的要求进行重组。

推行征管改革以来,税收信息化的发展速度很快,但应用的质量却差强人意。问题不在于技术达不到,而是管理体制和思路存在着很的问题。比如,信息流网状结构与现行体制金字塔式层级结构的强烈反差和冲突,信息化客观、透明的特点与事权划块分割的矛盾等等。这就给我们一个启示:先进的技术本身如果没有现代管理体系的支持和管理体制的扶持,就无法创造出超高的实用价值。对此,我们应在解放思想、实事求是的基础上,勇于突破传统观念和模式的束缚,打破利益因素的羁绊,为充分发挥科学技术的第一生产力作用积极地创造条件。如注重专业化管理制度与信息化管理手段的结合运用等等,都是确保信息化充分发挥效能的有效办法。事实上,自20世纪90年代以来,世界发达国家为了适应信息技术发展的趋势和需要,已经兴起了“业务重组”的管理变革浪潮。基于以上事实,笔者认为,目前我国税收征管体制的改革或现代税收征管体制的建立应遵循以下总体思路:构建信息化支持下的专业化管理格局,彻底改变税务系统现存的“金字塔”式组织结构,逐步建立扁平化的组织体系,全面实现集约化管理。这是因为,当信息的集中与共享达到一定程度后,税收征管中时间与空间的概念将会逐步消失。无论一项征管活动发生在多远的地方,都可随时对其进行监控。原来分散式的管理格局,必然会被集约化的管理格局所替代。在实行组织结构集约化的过程中,要将县(市)局根据新的征收方式和新的业务工作流程的要求,科学设置组织机构,进一步明确征、管、查各系列之间以及各系列内部各个岗位和环节之间的职责划分,建立起上下一致、横向联系紧密,相互监督制约的组织机构体系,大面积撤并基层征管机构;建立一个科学、严密、高效的岗责制约和协调体系,重新调整工作职责,理顺管理规程。

具体来讲,传统的税务管理机构是一个典型的机械式组织,这种组织机构的特征在于:1. 对外部环境的开放性差,比较封闭;2. 过分强调明确的、相互孤立的职能和部门分工;3. 组织的权力结构过于集中,而管理信息过于分散;4. 权力来源于职位;5. 管理层次多。在信息时代,这样的组织设计有着明显的巨大缺陷。比如,机构缺乏弹性,无法适应环境的变化;层级太多,影响征管效率;职能部门之间,囿于本位观念,互不协调,甚至相互掣肘;权力过于集中,缺乏民主氛围,造成机关人员“多做多错,少做少错,不做不错”的工作风气。

为适应信息化的要求,税收征管体制应根据市场经济发展的要求,妥善处理集权与分权的关系,实现责、权、利的统一,充分调动各级管理主体的积极性;税收征管机构应按照“信息高度集中,场所相对集中,实行集约化管理”的基本思路,精简收缩,使组织结构扁平化,减少管理的层次和环节,减低管理成本,提高征管效率。其要点有:

1. 对外部环境具有开放性。建立起一种具有高度灵敏性和迅速反映能力的税务行政组织,通过广域网,实现与银行、国库、工商、海关、外汇、财政等职能部门和纳税人的网络对接;并形成一种直接面对纳税人的公共服务导向。

2. 改变税务组织结构,使其扁平化,减少管理层次和管理环节。计算机网络的出现,消除了信息共享上的空间距离,迅速推动了征管信息的集中处理,为集中征收的实现提供了前提条件,也有利于解决征管单位过多、基层机构重叠、机关职能交叉的问题。随着电子商务的发展,跨区域、跨国经营的纳税人越来越多,其交易场所的无址化和无纸化,要求我们实行集约化管理。未来一个省可能只会设一个或几个征收中心,全国也就设十几个征收中心。这些我们近期当然看不到,但必须向着这个方向努力。首先第一步要做到机构收缩到县,信息集中到市,缩短网程,减低成本,提高效率。

3. 改变税务机关内部集权的结构,向下级授予一定权能,使其承担责任。在信息时代,信息就是权力。谁掌握了信息,谁就掌握了权力,当然也就相应地承担起责任。在实现了征管信息化的前提下,下级行使税收征管权力的情况,通过网络透明地呈现在上级面前;上级的政策制定、权力行使以及管理,也透明地呈现在下级面前,所有税收行政执法的模糊、自由的空间将被现代信息技术逐步清除。这有利于提高税收执法的规范性,有利于民主管理氛围的形成,也有利于实行更有效的“两权监督”。