

中国税收征管效率研究

ZHONGGUO SHUISHOU ZHENGGUAN XIAOLU YANJIU

姜 铭 著



经济科学出版社
Economic Science Press

014057069

F812.42
119

中国税收征管效率研究

ZHONGGUO SHUISHOU ZHENGGUAN XIAOLU YANJIU

姜 铭 著



经济科学出版社
Economic Science Press



北航

C1742330

F812.42

119

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收征管效率研究/姜铭著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4679 - 0

I. ①中… II. ①姜… III. ①税收管理 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 108092 号

责任编辑: 柳 敏 周秀霞

责任校对: 隗立娜

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

中国税收征管效率研究

姜 铭 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 12 印张 180000 字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4679 - 0 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

税收征管效率是税收理论研究和税制改革实践的一个重要课题。受长期计划经济影响，理论界对税收征管效率的研究比较薄弱，税务机关在实际税收征管工作中也忽视了效率问题。本书以完善税收理论和提高我国税收征管效率为目的，建立了税收征管效率评价的混合型 DEA 模型，在对中国税收征管体制改革评价和税收征管效率状况分析的基础上，对中国税收征管效率进行了全方位、动态的 DEA 分析，提出了相对有效性改进的建议，具有一定的理论和现实意义。

首先，分析了中国税收征管改革的成就和存在的问题，结合税收征管效率的影响因素对中国当前的税收征管效率状况进行评价，认为我国的税收征管效率虽有一定程度的提高但总体水平与发达国家相差甚远，需要从经济税源管理、改革机构设置、优化人员配置、降低征管成本、改善技术水平等方面对税收征管效率进行深入研究。

其次，讨论单输入输出的相对有效性评价，建立了税收征管投入产出可能集。根据税收征管工作的特点，对经典的数据包络模型进行扩展和改进，分析了税收征管的纯技术效率和规模效率。讨论税收征管成本输入的锥性，建立了税收征管效率评价的混合型 DEA 模型，并对其加性模型进行了扩展，分析了模型评价的相对有效性改进。

然后,依据影响因素建立了5个维度的税收征管效率评价模型指标体系,各维度的税收征管成本输入较好地拟合了税收收入输出。描述了各指标的基础样本数据,对样本数据进行统计检验,排除了时间序列性和多重共线性,降低了指标间的相关性,对统计结果进行了经济学分析。分别对各省市国税、地税和整体的税收征管效率进行了DEA有效性分析,并对面板数据进行了动态的有效性评价。认为我国的税收征管效率水平较低且呈现地区性差异;总体效率大多来源于规模效率,属于粗放型增长模式;国税和地税税收征管效率有特征性差异,应针对具体情况进行有效性改进;各维度指标的无效率比存在差异,应对税收征管资源的质量和结构配置进行有效性改进。

最后,依据DEA分析结果,从输入和输出两个层面进行了有效性改进,对未达到相对有效的税收征管部门提供了提高税收征管效率的建议。认为各维度的改进量和改进方式有差异且存在一定的联系,各省市应根据其税收征管部门相对无效的特点和各维度指标的无效率比科学制定税收征管效率的改进计划。

本书以税收征管的系统控制理论和数据包络分析理论为基础,评价了中国税收征管的效率状况,建立了税收征管效率评价的混合DEA模型(M),构造了税收征管效率评价模型的指标体系,对中国税收征管效率进行了DEA分析,提供了税收征管效率有效性的改进。本书对中国税收征管效率的研究得到了如下结论:

(1) 中国的税收征管体制改革取得了一定的成效,但目前税收征管效率水平与发达国家相比仍具有一定差距。

(2) 影响中国税收征管效率的主要因素包括经济税源因素、机构设置因素、人员构成因素、征管成本因素和技术投入因素,这些因素构成了税收征管效率评价模型指标体系的五个维度。各维度指标对税收收入输出影响都是显著的,但其解释强度具有一定差异。

(3) 中国各省市的税收征管效率差异较大, 经济状况对税收征管的总效率起决定作用, 纯技术效率标准差有加速减小的趋势, 效率低的省市效率提升速度较快。

(4) 中国税收征管的总效率多来源于规模效率, 部分省市已出现规模报酬递减, 纯技术效率水平较低, 中国税收增长仍是粗放型增长模式。

(5) DEA 模型指标对有效性的改进效果不同, 且各省市国税、地税的效率水平也不同, 应针对税收征管工作的具体情况进行 DEA 有效性的改进。

本书的研究获得了以下创新性成果:

(1) 客观地评价了中国税收征管效率状况。本书分析了中国税收征管体制改革取得的成就和存在的问题, 据此按照效率影响因素对中国的税收征管效率状况与发达国家的税收征管效率情况进行了对比, 形成了科学、合理、客观的评价。

(2) 建立了税收征管效率评价的混合型 DEA 模型 (M)。本书对单输入输出的 DEA 有效性评价建立了税收征管的投入产出可能集; 讨论投入产出函数的有效性确定了建模的初步构思; 根据税收征管效率评价的需要对经典 DEA 模型 C^2GS^2 模型和 CR^2 模型进行了拟合和改进, 为建模提供技术支持; 最后, 根据税收征管成本输入要素的锥性建立了税收征管效率评价的混合型 DEA 模型 (M)。该模型更符合税收征管工作的现实, 对其进行扩展后可以较好地未达到 DEA 有效的税收征管部门进行有效性改进。

(3) 建立了税收征管效率评价模型的指标体系。通过分析现行税收征管效率评价指标体系存在的问题, 结合中国税收征管效率状况分析获得的影响因素, 建立了 5 个维度 10 个量化指标的效率评价模型指标体系, 并按照 DEA 分析的数据质量要求对样本数据进行了统计检验, 排除了样本数据的时间序

列性和多重共线性，降低了指标间的相关性，为税收征管效率的 DEA 模型评价提供了准确性和可靠性保证。

(4) 提出针对决策单元 (DMU) 的各指标无效率比进行有效性改进。通过对中国税收征管效率的 DEA 评价结果分析，从输入和输出两个层面，分别从改变税收收入增长方式、经济税源管理、改革机构设置、优化人员配置、降低征管成本和改善技术投入等方面进行了有效性改进，对未达到 DEA 有效的税收征管部门提供了有效性改进思路。按照此思路，各 DMU 可以制定出符合自身特点的改进方案。

虽然本课题对中国税收征管效率进行了深入研究，获得了一定的创新性成果，但研究仅是在可获得的数据基础上进行的，因此还有一些工作需要进一步深入完善。特别是某些对税收征管效率有影响的不能量化的指标，如税收法制的健全程度、税收执法的刚性强弱、依计划治税与依法治税的径向大小等，如何将它们纳入模型中一并考虑，需要今后的进一步研究。

本书是 2013 年山东省软科学项目“山东省地税征管效率序位比较及其优化研究 (编号 2013RKB01332)”、2013 年度山东省统计科研课题“中国税收征管效率评价指标体系与测算研究——山东省的视角 (编号 KT13125)”的阶段性研究成果。本书受“青岛科技大学经济与管理学院学术专著出版计划”及“青岛科技大学引进人才科研启动基金”资助出版。

由于本书所选择的研究领域，涵盖的范围和问题的深度对研究人员的视野和研究能力要求很高，而著者受学识、能力及资料等方面的限制，难以全面适应这一要求。因而，在对上述问题的论述中一定会有诸多失误和纰漏之处，敬请读者指正。

作者

2014 年 3 月于青岛

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 选题背景	1
1.2 研究目的和意义	2
1.3 已有研究评述	3
1.4 研究方法	4
1.5 逻辑结构	4
第 2 章 相关理论	6
2.1 税收征管的界定	6
2.2 税收征管效率的系统论及控制论	8
2.3 税收征管效率评价理论及其选择	13
2.4 本章小结	18
第 3 章 中国税收征管改革及其效率状况分析	19
3.1 中国税收征管改革评析	19
3.1.1 税收专管员制度	19
3.1.2 征管查三分离的税收征管模式改革	20
3.1.3 税收征管法律体系的全面完善	22
3.1.4 税收征管效率的评价	23
3.1.5 税收征管信息化建设	25

3.2 中国税收征管效率状况分析	28
3.2.1 经济税源状况	28
3.2.2 机构设置状况	31
3.2.3 人员构成状况	37
3.2.4 税收征管成本状况	44
3.2.5 技术投入分析	50
3.3 本章小结	56
第4章 税收征管效率评价模型的构建	57
4.1 单输入输出的 DEA 有效性评价	57
4.1.1 税收征管的投入产出函数	57
4.1.2 多个 DMU 的投入产出可能集	58
4.1.3 对税收征管投入产出函数的讨论	60
4.1.4 税收征管效率的 DEA 有效性及其特征	63
4.2 税收征管效率的 C^2GS^2 模型及其改进	67
4.2.1 多输入多输出下税收征管投入产出 可能集的构造	67
4.2.2 税收征管效率的 C^2GS^2 模型	68
4.2.3 对 C^2GS^2 模型的改进	70
4.2.4 税收征管的 DEA 前沿面及其上的投影	71
4.2.5 税收征管的狭义技术进步率	74
4.3 税收征管效率的 CR^2 模型及其改进	78
4.3.1 DEA 有效 C^2GS^2 与 CR^2	78
4.3.2 税收征管效率的 CR^2 模型及其锥性	79
4.3.3 税收征管最优效率评价指数	81
4.3.4 对 CR^2 模型的改进	83
4.3.5 税收征管的规模效率分析	86
4.4 税收征管效率的混合型 DEA 模型 (M) 建模	89
4.4.1 经典模型的锥性及其改进	89
4.4.2 混合型 DEA 加性模型 (G) 及其扩展	91

4.4.3 使 DMU 变为 DEA 有效 (M)	96
4.5 本章小结	98
第 5 章 中国税收征管效率的 DEA 分析	99
5.1 模型分析指标体系	99
5.1.1 现行评价指标存在的问题	100
5.1.2 指标设置原则	100
5.1.3 模型评价指标体系的构建及基础数据描述	101
5.2 样本数据处理	112
5.2.1 面板数据的录入	112
5.2.2 样本数据的相关性处理	113
5.3 计量经济学分析	115
5.3.1 模型选择	115
5.3.2 统计结果	117
5.3.3 经济学分析	122
5.4 基于混合型 DEA 模型 (M) 的中国税收征管效率分析	124
5.4.1 评价模型的应用	124
5.4.2 各省市国税系统税收征管效率的 DEA 分析	127
5.4.3 各省市地税系统税收征管效率的 DEA 分析	133
5.4.4 各省市动态税收征管效率的综合评价	139
5.5 DEA 结果的经济分析	146
5.6 本章小结	149
第 6 章 中国税收征管效率的有效性改进	150
6.1 改变税收收入增长方式	150
6.2 加强经济税源管理	151
6.3 改革机构设置体系	157
6.4 改善人员状况	162
6.5 降低征管成本	166

6.6 优化技术投入	172
6.7 本章小结	177
参考文献	178

第 1 章

绪 论

1.1 选题背景

税收作为国家组织财政收入的重要来源和调控经济的重要手段，发挥着越来越重要的作用。随着符合新时期经济社会发展要求的税收法律框架和科学严密的税收征管制度的建立，中国的税收征管工作开始由“粗放型”向“集约型”转变，国家税务总局提出了税收征管的“法治、公平、文明、效率”新思想，把提高税收征管效率作为深化税收体制改革的一项重要内容。

1994 年实施分税制以来，我国的税收收入保持了快速持续增长势头，特别是 2007 年我国全年税收收入比 2006 年增长 31.4%；2009 年增长 9.1%，实现税收收入（不包括关税、船舶吨税、耕地占用税和契税）63104 亿元。但伴随着税收收入的逐年快速增长，我国税收征管所耗费的人力、物力和财力资源的投入也在逐年迅速增长，税务机关为取得收入所付出的各类成本费用快速上升，“高成本、低效率”的问题已成为税收征管工作的软肋。据《中国税务报》测算，我国目前的税收征管成本率高达 5% ~ 6%，而发达国家的税收征管成本率一般在 1% ~ 2% 之间，美国只有 0.6%，日本只有 0.8%，较高的加拿大、法国也只有 1.6% 和 1.9%。中国的税收征管成本率偏高的情况极其严重，在很大程度上限制了税收收入的持续增长且阻碍了税收征管改革的顺利进行。在此背景下，降低税收征管成本，提高税收征管效率成为社会普遍

关注的热点问题。

面对新形势,中国税务机关开始采用一些措施来提高税收征管效率,例如目标管理、岗位责任制、ISO9000 质量管理体系等,取得了一定成效。但是从理论研究的现实状况来看,我国现阶段对税收征管效率的研究明显滞后于税收征管体制改革的实践,税收征管改革迫切需要理论指导。在此背景下,本课题展开对税收征管效率的研究。

1.2 研究目的和意义

税收征管的效率问题是税收理论研究和税制改革实践中的重要课题。由于受长期计划经济体制的影响,我国税务机关对税收征管效率问题缺乏全面、系统的认识,更谈不上作为一项专题来予以研究。在实际工作中,表现为重视税收收入的规模和增长速度,忽视成本高低,也很少考虑税收征管效率的问题;对税收工作的考核评价,长期偏重于税收收入任务的完成情况,而忽视对税收征管效率的考核。本书的研究目的就是対税收征管效率进行深入研究,丰富税收理论,以进一步提高中国税收征管效率、降低征管成本。具体来说:一是要完善税收征管理论,为改革实践提供依据;二是要增强税务机关的效率意识,摒弃传统的“无本治税”观念;三是要探索建立税收征管效率评价体系,对中国的税收征管效率做出全面、客观的评价;四是要提出提高税收征管效率的思路,使中国税收征管效率不断提高。

随着中国税收征管体制改革的重心由粗放型向集约型转变,税收征管的效率水平成为检验税务工作的重要标准。本书就是要从税收征管效率的理论入手,对效率的影响因素定量分析,建立税收征管效率评价模型并进行 DEA 有效性分析和改进,提高我国税收征管工作的质量和效率。因此,本书具有重要的理论和现实意义:有利于完善我国税收理论体系;有利于健全和完善我国税收制度;有利于培养纳税意识和完善税收法制环境;有利于提高税收的宏观效应;有利于税务机关提高工作效率和素质水平,从而促进我国社会经济健康稳定持续地发展。

1.3 已有研究评述

由于长期受“无本治税论”思想影响,我国对税收征管效率问题关注较少。1994年税制改革以来,我国学者越来越重视税收征管效率的研究并取得了一些对实践有指导意义的成果。但是,目前国内尚未有人全面系统地研究过税收征管效率问题,就国内研究文献综合而言,虽然取得一定进展,但存在以下几方面问题:

(1) 缺少对中国税收征管效率状况的客观评价。综观上述研究现状,大多数对征管效率的研究只是指出现行税收征管模式存在的问题,然后提出完善思路。但对我国税收征管效率的影响因素缺乏深入的分析,运用统计手段对现行税收征管效率进行深入研究得出各类影响因素相关性以及对税收征管效率的解释能力的分析更是少之又少,由此得到的评价结果或许并不客观。另外,缺少对国外税收征管改革经验的比较研究,对中外税收征管效率情况也缺少系统的比较。由此得到的中国税收征管效率状况的评价显然缺乏科学性和客观性。

(2) 定量模型研究未能体现税收征管效率的拟合。现有研究基本都是围绕税收征管改革实践来进行,更多的是实践经验的总结或提出改革的建议,虽然其中不乏对税收征管效率的深入探讨,但定量分析的研究成果较少。现有的定量研究多为对经典模型应用和套入的实证分析,很少有针对性对税收征管特点对经典模型进行修正以实现税收征管效率高度拟合的研究,对构建和扩展模型以评价税收征管效率的研究更是少之又少。

(3) 缺少合理的定量化税收征管效率评价指标体系。对税收征管效率指标的研究多是零散的,且都针对现有评价指标的缺陷设立,缺少通过系统深入分析税收征管效率影响因素而得到的评价指标体系。对效率评价指标的选择多是定性化的,量化分析能力不强。另外,对税收征管效率评价时,多数研究都没有按照模型要求考虑样本的数据质量,而是直接使用原始数据进行分析,缺少对样本数据的统计处理,造成评价结果的客观性失真和准确度不高。

(4) 对提高税收征管效率的政策建议缺乏针对性。由于理论研究不够,许多对税收征管改革的政策建议研究缺乏合理的理论基础,在很大程度上是凭借工作经验或者借鉴外国做法进行的。所提出的建议多为普适性的,很少有针对中国税收征管效率的实际状况进行有效性改进的研究,而针对各级、各地、分国税地税等现实状况进行的改进研究更为少见。

总的来看,对我国税收征管成本与效率的理论研究滞后于实践工作,存在着理论研究滞后、政策滞后和改革方向滞后等问题。到目前为止,我国还没有形成系统有效的税收征管效率研究框架和完整的税收征管效率改进思路。本书将针对上述方面进行深入研究,希望能在理论和实践上对我国税收征管工作降低成本、提高效率作出一份贡献。

1.4 研究方法

(1) 归纳与总结的方法。本书在第2章对我国税收征管效率理论框架的构建中运用了这种方法。

(2) 计量经济学的多元线性回归方法。本书在第5章对样本数据的统计分析中,对DEA模型分析的样本数据进行了统计处理。

(3) 数据包络分析法。本书在第4章建立了税收征管效率评价的混合型DEA模型(M)并对其进行了扩展,第5章运用所建立的模型对中国税收征管效率进行DEA分析,第6章结合DEA结果,对税收征管效率进行了有效性改进。

(4) 比较研究法。本书在第3章分析中国税收征管效率状况时与发达国家进行了比较,第6章的有效性改进中也部分地用到了这一方法。

1.5 逻辑结构

本书从结构上看共分为五个部分,各部分的逻辑关系为递进关系:

第一部分是绪论和相关理论,对课题的研究背景、目的和意义、国内外研究现状、研究方法和文章结构进行说明,并对相关基本理论进行

了界定、归纳和总结,为课题的后续研究奠定了必要的技术支撑和理论基础。

第二部分是第3章中国税收征管改革及其效率状况分析,总结了我国税收征管改革所取得的成就以及存在的问题,并据此分析影响税收征管效率的因素并对我国的税收征管效率状况进行了客观评价,为税收征管效率评价模型指标体系的建立提供了实证经验。

第三部分是第4章,首先,对单输入输出的DEA有效性进行评价,建立了税收征管的投入产出函数和投入产出可能集,对投入产出函数的DEA有效性及其特征的讨论初步确定了建模构思;其次,对经典的DEA模型 C^2GS^2 模型和 CR^2 模型进行讨论,按税收征管效率评价的客观要求对经典模型进行了分析和改进,为建模提供了技术支持;最后,根据税收征管成本输入要素的锥性建立了税收征管效率评价的混合DEA模型(M)并对其进行扩展,分析了模型对DMU的有效性改进。

第四部分是中国税收征管效率的DEA分析,首先,结合第3章对效率影响因素的分析建立了税收征管效率评价模型的指标体系,并对样本的基础数据进行了描述;其次,对样本数据进行了处理,按照DEA的数据质量要求对样本数据进行了统计检验,排除样本数据的时间序列性和多重共线性,降低样本数据间的相关性;再次,运用税收征管的投入产出函数对样本数据进行了计量经济学分析,确保输入要素对输出要素的解释能力,并对结果进行了经济学分析;最后,运用第4章建立的模型对中国税收征管效率进行了全方位、动态的DEA评价,并对结果进行了经济分析,得出了DEA有效性改进的启示。

最后一部分是税收征管效率的有效性改进,根据第5章得到的DEA结果,从输入和输出两个层面分别对税收收入增长方式、经济税源、机构设置、人员配比、征管成本和技术投入等方面进行了有效性改进,对未达到DEA有效的DMU提供有效性改进建议,提出了针对各DMU的无效性特点和差异选择改进方式的思路。

第2章

相关理论

2.1 税收征管的界定

要明确税收征管概念的内涵，首先要区分税收管理、税收征管和税务管理这三个类似的概念，它们在税收征管的理论著作、研究中经常可见，但其表述略有不同。

税收管理是国家通过税收满足自身需求，实现经济结构合理化和经济稳定持续健康发展目标的思想、政策、体制、制度的统称。税收管理概念不只是对现行税制的征收、检查和管理，它具有多重性，主要包括以下三个不同的层次：宏观层次上是指国家在自身需求与促进经济结构合理化和经济持续健康发展二者之间进行选择的治税思想；中观层次上是指国家在既定的宏观税收政策下，所选择的税收体制、税收法规及其思想方法；微观层次上是指具体征收、检查、管理手段上的实施。微观层次的税收管理即为税收征管。

税务管理概念有广义和狭义之分。广义的税务管理是指国家以法律为依据，根据经济活动的特点及规律，对税收活动参与社会分配的全过程进行计划、组织、协调和监督控制，保证税收职能的作用得以实现的一种管理活动。广义上的税务管理通常包括税收法制、税收征管、税收计划、税务行政等方面。而狭义上的税务管理是指税务机关在税收的征收管理中，对征纳过程所实施的基础性管理行为和管理方法，主要包括税务登记、账簿凭证管理和纳税申报等具体工作。