

跨世纪的税收抉择

Taxation + Choice Confronting the 21st Century

——一九九五年深圳地方税收文集

税务

税务研究

深圳税收参考

吴升文 主编

税务研究

深圳税收参考

税务研究

深圳税收参考

涉外

务研究

深圳税收参考

涉外税务

究

深圳税收参考

涉外税务

海天出版社

深圳税收参考

涉外税务

跨世纪的税收抉择

——一九九五年深圳地方税收文集

吴升文 主编

海天出版社

(中国·深圳)

1996年7月

责任编辑:张 曼 来小乔

封面设计:蔡发云

责任技编:廖婉娴

书 名 跨世纪的税收抉择

——一九九五年深圳地方税收文集

著(编)者 吴升文 主编

出版发行者 海天出版社

地址 深圳市福田区彩田路南

海天综合大厦

邮编 518026

印刷者 深圳市金湖彩印厂印刷

经销者 海天出版社

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 16

字 数 320 (千)

版 次 1996年7月第1版

印 次 1996年7月第1次

I S B N 7—80615—412—4/F·51

定 价 38.00元

《跨世纪的税收抉择》编委会

主	编	吴升文				
副	主	编	钟仁和	邝荣章	乔家华	黄暹光
编	委		徐金强			
			(按姓氏笔划排列)			
			邝荣章	乔家华	吴升文	钟仁和
			钟惠坡			
			徐金强	梁友平	章家寿	黄暹光
			韩	薇		
			路	欣		
执	行	编	辑	王	勋	谷家良
						雷卫华
						贺永慧

“九五”时期深圳税收工作面临的形势和任务（代序）

深圳市人民政府副市长 武捷思

“九五”时期是深圳社会经济发展的关键时期。在这一重要的历史时期，深圳能否在第二次创业中再造辉煌，实现“增创新优势，更上一层楼”，既关系特区未来的发展前程，又关系深圳将以怎样的姿态跨入21世纪。深圳的第二次创业才刚刚开始，“九七”香港回归祖国已日益迫近，站在世纪的交汇点上，肩负特殊的历史使命，特区的税收工作在“九五”时期将面临着新的形势和任务。

一、“九五”时期我市税收工作面临的新形势

1. 特区建设资金供求矛盾加大，组织收入工作任重道远

过去十六年，深圳把发展作为硬道理，紧紧抓住经济建设这个中心不放，在特区的第一次创业中取得了巨大成就。

在短短的十六年时间里，深圳的国内生产总值以年均35.6%的速度递增，由1980年的2.7亿元增加到1995年的796亿元。随着国民经济的快速增长和经济规模的不断扩大，税收收入亦呈高速增长态势，年均增幅达37.07%，由1980年的2721万元增加到1995年的124.45亿元，共积累财政资金416.26亿元，其中大部分资金被用于特区经济建设和各项公益事业，有力地支持了特区交通、通讯、供水、供电、市政工程等基础设施的建设，促进了特区社会各项事业的全面发展。税收工作在第一次创业中为特区经济的持续高速发展提供了动力能源，在第二次创业中，它将继续作为经济发展的坚强后盾，担负起为特区积累建设资金的重任。深圳要建设成为现代化的国际性城市，实现第二次创业的宏伟目标，就得加强基础设施建设，进一步完善城市功能，大力发展高新技术产业，实施科教兴市战略，这些都需要大量的资金投入。据初步测算，“九五”期间，深圳大约需要投入1700亿元的建设资金，除了依靠招商引资、银行贷款、发行股票及债券、企业自筹等多种方式筹措外，政府投资是主要渠道之一。“九五”期间政府需要投入建设资金380亿元，这将主要依靠税收来筹集。因此，如何在高基数之上继续保持税收的稳定高速增长，为特区建设提供充裕的资金、雄厚的财力是我市“九五”时期税收工作所面临的重大课题。

2. 香港回归祖国已进入“倒计时”，如何在税收方面，特别是

在税收管理上做好深港两地的衔接工作，事关深圳在香港稳定繁荣中重要作用的发挥

“九七”香港回归，为深圳加快发展提供了千载难逢的机遇，深圳能不能在保持香港的稳定繁荣中发挥重要作用，能不能抓住机会，带动特区更好地发展，其中一个重要方面就是要做好深港两地如何衔接这篇大文章。从大的方面来讲，深圳与香港要在产业上、运行机制上、城市基础设施上搞好衔接，具体到每个细节，又有许多值得研究的东西。比如说，深港两地在税收方面的衔接就包括两方面的内容：一是税收制度上的衔接问题；二是税收管理上的衔接问题。深港两地的税收制度的形成和发展背景不同，存在较大差异，要求两地税制完全相同是不现实的，但香港税制“税种少、税负轻”的特点在香港“经济奇迹”中发挥的重要作用却值得我们研究和借鉴，继续保持深圳的“适度税负”政策将是深港衔接的重要内容之一。香港的税收管理具有专业化、现代化、社会化、效率高的特点，基本是按照国际通行规则运作的，许多方面值得深圳学习和借鉴。目前，深圳虽然已在全市范围内推行了以建立现代税收征管制度为核心内容的税收征管体制改革，但要提高税收征管的整体水平，缩小深港两地在税收管理方面的差距，将是“九五”时期深圳税收工作的重大任务。

3. 深圳作为中国的五个经济特区之一,“九五”时期仍然肩负着特殊的历史使命,需要继续发挥经济特区的“四个作用”,即对外开放的“窗口”作用,经济体制改革的“试验场”作用,对内地的示范、辐射和带动作用,对保持香港稳定繁荣的促进作用

在率先建立与社会主义市场经济相适应的税制框架,税收征管向国际惯例靠拢等方面深圳应走在全国前列,为推动全国的改革开放事业探索、积累经验。过去的十五年,我市税收事业得到了很大发展,在税收制度改革方面大胆探索,为全国税制改革积累了一系列宝贵经验,结合深圳实际,改革传统的征管模式和征管手段,推动了税收征管体制改革的深化。“九五”时期,深圳在税制建设和征管改革方面仍需继续率先探索,发挥“试验场”作用。首先,要初步构建起适应特区市场经济需要的地方税收体系,抓好特区开征遗产赠与税、社会保障税等地方税种的研究、准备工作。其次,要建立起以现代计算机技术为依托的现代税收征管制度,营造一个“严明、便利、高效”的纳税环境。第三,大力加强税收法制建设,促进依法治税,树立“法治、公平、文明、效率”的新型治税思想。

4. “九五”时期,中央将陆续对我国的税收政策特别是优惠政策进行调整,这无疑对特区税收工作提出了更新、更高的要求

改革开放之初,中央给予经济特区的一系列税收优惠

政策,在大量吸引外商投资、引进先进技术、扩大对外贸易、鼓励企业资本积累、扶持企业发展、调节特区产业结构和培植壮大税源等方面发挥了重要作用,功不可没。但是,随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,现行的一些优惠政策规定与国际通行规则和市场经济公平竞争原则的矛盾日益突出,在这种情况下,对现行税收优惠政策作一些相应的调整是必要的,这将有利于建立统一、规范、公平、合理的政策环境和市场秩序,提高对外开放的质量和效益,税收优惠政策的调整对经济特区的外商投资企业会不会产生影响?对此要有正确认识。应该说,从眼前看,会有一些影响,但从长远看,这一调整又是积极的、富有意义的。税收优惠政策调整后,一方面,仍将保留一些优惠政策,这对增强特区的投资吸引力,特别是促进香港的稳定繁荣都是必需的;另一方面,要求特区从主要依赖政策优惠转换到主要依靠自身素质和实力,苦练内功,增创新优势方面上来。这对特区的税收工作来说,无疑是一个新的挑战。因此,“九五”时期,特区税收工作要围绕建立与市场经济发展相适应的税制框架;建立现代税收征管制度,提高征管工作的效率;创造一个良好的依法治税环境来开展工作,积极为特区第二次创业和实现我市“九五”计划的宏伟蓝图再做贡献。

二、“九五”时期深圳税收工作的主要任务

“九五”时期深圳既有持续快速发展的历史机遇,也面

面临着严峻挑战。深圳的税收工作必须以市委、市政府提出的“抓住机遇、深化改革、扩大开放、促进发展、保持稳定”的方针作为行动指南，在新的历史发展阶段更好地担负起保证财政收入稳定增长、充分发挥税收宏观调控功能、监督经济运行、调节社会分配不公、维护社会稳定的重大历史使命，勇于开拓、大胆探索，圆满完成时代赋予我们的光荣而艰巨的任务，为深圳的改革开放和现代化建设事业尽职尽责，贡献力量。

1. 积极组织收入，为深圳第二次创业提供财力保证

过去十六年，特区税收工作在深圳的第一次创业中扮演了重要角色，可以说立下了汗马功劳。十六年间税收收入持续高速增长，为特区经济的高速发展作出了巨大贡献。未来十五年，是深圳的第二次创业时期，而“九五”时期又是深圳第二次创业的初始阶段，“千里之行，始于足下”，开好头，起好步至关重要。实施“九五”计划，进行第二次创业，不能没有雄厚的财力作保证。因此，充分发挥税收的聚财功能，为深圳第二次创业积聚财力将是“九五”时期深圳税收工作的首要任务。在高基数之下，税收收入要继续保持高速增长将会越来越困难，乐观些估计，如果“九五”时期税收以年均15.66%（见附注1）的速度增长，五年可积累财政资金983.25亿元，按1995年度地方级税收占全市税收总额

60.01%的比重计算,“九五”期间税收可提供的地方财力是590.03亿元。可见,摆在全市广大税务工作者面前的任务是艰巨的,困难也不少。怎么办?一句话,就是要采取切实有效措施,抓紧抓好“开源截流”。“开源”就是坚持经济决定税收的观点,运用税收政策积极扶持和促进经济发展,培植、涵养税源,加强税源的监测和控管。“截流”就是坚持依法治税,既要抓好重点行业、主要税源的征收管理,又要加强零散税源的控管,同时要严肃查处偷、逃、骗税行为,最大限度地减少税收流失。

2. 加快建立现代税收征管制度, 创造一个相对宽松的税收环境

已于1996年1月1日在深圳全面推行的税收征管体制改革是我市向建立现代税收征管制度方向迈进的一个重要步骤。“九五”时期,深圳进一步深化征管体制改革,率先建立现代税收征管制度,意义十分重大。一方面,深圳作为经济体制改革的“试验场”,率先探索并建立起现代税收征管制度必将为全国范围的税收征管体制改革积累宝贵经验。另一方面,现代税收征管制度的建立,将有力地推动我市的税收管理向专业化、现代化、社会化、国际化方向迈进,促进深港两地在税收管理方面的衔接,为“九七”香港回归后保持稳定繁荣做出积极贡献。同时,在特区税收优惠逐渐成为普惠、范围不断缩小的形势下,加快建立现代税收征管制

度,将有助于提高税收征管的质量和效率,为企业营造一个相对宽松的税收环境,优化深圳的投资软环境。建立现代税收征管制度,要重点抓好三方面的工作:一是改革征管组织结构,理顺征纳关系。科学合理设置机构、配备和使用征管人员,保证征管各部门、各环节相互联系、相互制约、相互协调、相互促进,充分发挥税收征管的整体功能。同时,要进一步明确纳税人的法律责任和纳税主体地位,规范其纳税行为。二是转变征管观念,强化为纳税人服务意识。发达国家的税收征管实践告诉我们:税务机关如果做好了为纳税人服务工作,让绝大多数人知道如何缴税,知道违反征管法会遭到什么样的惩罚,那么征收管理工作就会顺利得多。为此,必须彻底转变传统的征管观念,把为纳税人服务放在突出重要的位置。三是运用现代计算机技术,提高征管工作效率。税收管理的高效率与计算机技术的广泛应用是分不开的,用计算机管理代替手工操作还可以减少“人情税”漏洞,有利于依法治税。

3. 建立和完善适应特区市场经济发展的地方税体系

我国已于1994年正式实施了分税制的财政体制,通过确立中央税、地方税和共享税,进一步理顺了中央和地方的分配关系。分税制的实施离不开完整的地方税体系。完整的地方税体系不仅是地方政府财力充裕的重要基础,而且是

地方政策实施区域经济调控和监督经济运行的有效手段。可以说,实行分税制后,地方税体系的建设已日益成为地方政府完成其行政职能和经济职能的重要保证。“九五”时期,深圳税收工作要把建立和完善适应特区市场经济发展的地方税体列入重要的议事日程,加强调查研究,制订出规划方案,并积极争取国务院、财政部及国家税务总局的支持,在深圳率先进行地方税体系建设的试点和探索,为全国积累经验、提供借鉴,也为深圳实行市区之间的“二级分税制”创造有利条件。建立和完善地方税体系,要从特区社会经济发展的实际出发,逐步建立起在全国统一税法前提下的地方税立法体系;严密、高效、操作性强地方税征管体系;公正、严明的地方税司法监督体系;能确保税收收入稳定、持续增长,并有效地实施区域经济调控的地方税税制结构体系。

4. 造就一支政治思想过硬、业务素质较高特区税收干部队伍

加强税务干部队伍自身建设是做好新时期特区税收工作的重要保证。深圳要实现“九五”计划,进行第二次创业,仍然要大力发扬“开拓、创新、团结、奉献”的特区精神,励精图治,再造辉煌。“九五”时期深圳税收工作要再上新台阶,取得更大的成绩,关键就是造就一支政治思想过硬、业务素质较高的特区税收干部队伍。这里要着重做好三方

面的工作：(1) 认真抓好各级领导班子建设，高度重视党风廉政建设，逐步建立起适应税收工作要求的监督制约机制和职业道德规范，从制度上抑制各种腐败现象的滋生。(2) 加强税务干部的业务培训，更新知识结构，培养一批既精通税收业务又懂现代化管理的高级税务人才。(3) 按国家公务员制度的要求，坚持公平、平等、竞争、择优的用人原则，推行干部岗位轮换制度，逐步形成干部任用激励竞争机制。

5. 切实加强税收法制建设，优化依法治税环境

市场经济是法制经济，市场经济越发展越需要加强税收法制建设，市场经济国家税收管理的历史实践充分证明了这一点。加强税收法制建设不仅是税收现代化管理的根本要求，而且是我市实施“依法治市”战略，推进依法行政的重要内容。因此，税收法制建设是“九五”时期特区税收工作的一项重要战略任务。首先，要研究制订一些关系到执法标准的具有可操作性的规章制度，保证依法治税，依法行政的实施，同时，健全税收行政复议机构，加强税收执法保卫体系，把整个税收管理工作都纳入法制化轨道。其次，要加大税收执法力度，严厉打击偷、逃、骗、抗税行为，查处并曝光一批重大的税收违法案件。第三，深入持久地开展税法宣传教育，努力提高全民纳税意识，逐步在我市形成依法纳税的良好社会风尚。既要抓好税法的普及宣传教育，又要

从娃娃抓起，力争把税收知识内容列入全市中小学教材和课程中，从小培养市民的依法纳税意识。

6. 处理好组织中央收入和组织地方收入的关系

推行分税制后，分设了国税、地税两套税务机构，并相应划分了各自的征管范围。应该说，机构分设后，国税、地税为国聚财、调控经济的作用并没有改变，在特区经济建设和发展中都扮演着重要角色。地税部门担负着组织地方财政收入的重任，国税部门在组织地方财政收入中也占重要位置，特别是在推动特区经济发展，优化特区税收环境，维护正常的税收秩序和经济秩序方面，国税、地税都发挥着重要作用。因此，必须重视处理好组织中央收入和组织地方收入的关系。市委、市政府会一如既往、一视同仁地支持国税、地税两个部门的工作，国税、地税之间更要建立最密切的联系，携手合作，相互谅解，相互支持，共同为特区的经济建设作出贡献。

附注：1. 假设“九五”时期我市国内生产总值年均增长速度为15%，根据前16年我市国内生产总值和税收收入的统计数据得出的回归方程： $\text{LOG (TAX)} = -2.573 + 1.04432\text{LOG (GDP)}$ （样本：1980年—1995年）

可求出“九五”时期我市税收的年均增长速度为15.66%。

目 录

代 序

- 1 | “九五”时期深圳税收工作面临的形势
和任务 武捷思

理论探索

- 3 | 深圳在新阶段的历史使命与税收政策
的进一步完善 吴升文
- 12 | 从“电怪圈”看特区政府在建立地方
税体系中的关键作用 乔家华
- 20 | 积极探索构建特区地方税收新体系
..... 吴升文
- 29 | 财税体制改革对深圳经济影响的分析
..... 钟惠坡 谷家良 雷卫华
- 39 | 深圳市十五年来税收高速增长的特征
分析 钟惠坡 王 勋
- 50 | 试论深圳特区地方税体系的基本框架
..... 梁友平 张云贵
- 58 | 深圳特区开征社会保障税研究 杨 龙
- 68 | 浅谈税务稽查如何实现规范化
..... 何锐军 鲁华平
- 80 | 试论如何建立规范化的税务稽查体系
..... 梁煌荣

- 90 论市场经济中的税收征纳关系
..... 杨 龙 雷卫华
- 97 按市场经济要求构造分税制 张云贵

征管改革

- 111 加快建立现代税收征管制度 吴升文
- 118 深圳市地方税收征管新模式的主要变
化及特点 邝荣章
- 128 论我市新征管模式下的税务检查 黄暹光
- 136 深圳特区地税征管改革的理论建树
..... 徐金强
- 142 市场经济条件下税收征管目标模式的
探讨 章家寿
- 153 为什么要进行深圳税收征管改革 吴升文
- 161 构建特区地方税征管模式的思考 吴升文
- 166 促进特区税务代理业发展 吴升文
- 170 关于分税制后特区地方税收征管模式
的探讨 贺海涛
- 175 借鉴香港经验,推行税务专邮 郭烈民
- 184 适应税改要求,构建特区税收征管新
模式 谷家良
- 192 推行税务代理要积极稳妥 郭 驰
- 196 建立现代企业制度与深化税收征管改革
..... 李 英
- 202 税收征管观念转变与体制创新 徐四伟
- 208 深圳市地方税收征管改革研讨会综述
..... 深圳市地方税务局