

我国税收 社会化管理研究

许月刚 主编

中国税务出版社



我国税收社会化管理研究

许月刚 主编

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国税收社会化管理研究 / 许月刚主编. —北京:

中国税务出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5678-0205-6

I. ①我… II. ①许… III. ①税收管理-社会化-研究-

中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第026961号

版权所有·侵权必究

书 名: 我国税收社会化管理研究

作 者: 许月刚 主编

责任编辑: 庞 博

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: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092毫米 1/16

印 张: 21.75

字 数: 296000字

版 次: 2015年4月第1版 2015年4月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0205-6

定 价: 49.00元

如有印装错误 本社负责调换

《我国税收社会化管理研究》

编辑委员会

主 编 许月刚

副主编 刘新建

执 笔 冯守东 袁有杰 刘存平 刘建明
陈丽娜 韩 旻 纪合清 张 宁

总 撰 冯守东

审 定 王利民

前言

近年来，随着社会经济的发展，现有税收管理方式越来越难以适应日益复杂多变的环境。国家税务总局局长王军提出了2020年实现税收现代化的战略目标。对此，青岛市国家税务局进行了深入思考和积极实践，初步确立了实现税收管理现代化的有效途径——税收社会化管理。2014年年初，青岛市国家税务局成立专项课题组对“税收社会化管理”开展集中研究，形成的2万多字的研究成果在中国税务学会2014年“纳税服务和队伍建设及其他问题研究”课题研讨会上获得好评，作为优秀科研成果参加全国税务系统优秀成果评选交流；并在国家税务总局税收科学研究所《研究报告》杂志第8期全文刊发。为了总结、回顾青岛国税系统对税收社会化管理的理论研究和实践成果，我们对原课题论文进行了充实，形成了《我国税收社会化管理研究》一书。

本书包括十个部分。“导论”说明本书研究的目的和意义，研究内容及研究现状，研究的思路和方法，重点研讨的问题和主要观点等。“税收社会化管理的基本理论与背景分析”部分，阐述了税收社会化管理的概念、内涵及外延，基本特征和主要体现，按照税收管理现代化的法治化、信息化和社会化的基本特征，论述了税收社会化管理与税收管理现代化之间的关系，分析了推行税收社会化管理的理论背景和现实背景，论证了我国政府职能转型时期税务创新管理方式的可行性。“国外税收社会化

管理经验借鉴”部分从理论和实践上研究了发达国家的研究成果和实践经验，提出我国推行税收社会化管理的有益启示。“‘大数据’时代的税收管理变革”部分，分析了“大数据”时代对人类思维和行为方式的影响，以及对企业经营模式和政府行政方式方面的影响；提出了“大数据”背景下关系管理思维，以及税收管理从风险管理到关系管理的演变趋势；论证了税收社会化管理与关系管理之间的内在联系。“税收社会化管理下的税制改革与经济发展”部分从公平和效率角度总结回顾改革开放以来我国税制改革的经验和效果；测算分析我国宏观税负变化和税收流失规模，阐述了税负不均给经济带来的经济扭曲，以及大规模税收流失给国家财政带来的拖累；从税收管理的公平和效率方面，分析阐述了社会化管理的优势和效果，以及对税制改革和经济发展所产生的影响；提出了在税收社会化管理条件下我国税制改革取向。“我国税收社会化管理历程及趋势分析”部分回顾了20世纪80年代以来我国税收社会化管理实践探索，分析了目前我国在税收社会化管理方面需要解决的问题，从税收管理实践的角度分析了我国税收社会化管理的发展趋势。“我国税收社会化管理战略构想”部分提出了我国税收社会化管理的战略目标、战略构成、战略实施要点、战略组织优化和战略发展愿景。“我国税收社会化管理体系总体框架”部分阐述了我国税收社会化管理的基本思路，从顶层对税收社会化管理的总体框架进行了创新设计，提出了我国税收社会化管理“六大组织体系”构想，即税收法律制度体系、涉税信息管理体系、税收信用管理体系、税收社会化服务体系、税收社会化监督体系和税收核心业务体系。“我国税收社会化管理体系运行的保障机制”部分为保障“六大组织体系”的正常运行，提出从地方政府领导、相关组织机构、税务专业人才、社会环境、社会化考评五个方面建立一揽子保障机制。“青

岛市税收社会化管理实践探索”部分介绍了近十年来青岛市税务系统在税收社会化管理方面的实践探索所取得的成效和经验。

本课题由课题负责人召集项目研究人员讨论研究思路、写作提纲，然后分工写作。为贯彻学术研究“百花齐放、百家争鸣”的原则，本书主编在基本思路一致的前提下，尽量尊重各章作者的观点。

对于本项课题研究，青岛市国家税务局党组给予了极大的关心和支持。许月刚局长多次听取汇报，并给予悉心指导。分管领导刘新建副局长多次询问课题进展情况，并提出中肯的修改意见。在课题座谈过程中，青岛市局机关相关处室负责人为课题组提供了不少研究资料，并对课题研究提出了许多参考意见。本项课题还特别邀请了中国社会科学院财经战略研究院张斌研究员作顾问，对课题研究进行指导。在此，表示衷心感谢！参与本项课题研究的单位有：市局税科所、征管与科技发展处、市南局、四方局、崂山局、开发区局、胶南局和平度局。在此，感谢上述研究单位的领导和同事的大力协助和支持！同时也感谢课题组的科研骨干在百忙之中挤出时间开展课题研究，其敬业精神、科研态度令人敬佩！在研究和出版本课题过程中，参考借鉴了不少专家学者以及同仁的研究成果，得到了中国税务出版社的大力支持，在此一并表示感谢！最后，还要感谢平度局的石瑞林和崂山局的周建铭两位科长，在课题研究前期为课题组提供了研究资料和建议。

鉴于我们的水平有限，书中不妥之处敬请读者批评指正。如果本书的成果能对有关部门研究这些问题和决策有所帮助，那将是作者的最大欣慰。

编 者

2015年1月

目 录

1 导论	1
1.1 研究的目的和意义	1
1.2 研究内容及研究现状	8
1.3 研究思路和研究方法	12
1.4 重点研讨的问题和主要观点	13
1.5 主要创新和不足	18
2 税收社会化管理的基本理论与背景分析	21
2.1 基本理论	21
2.2 理论背景	26
2.3 现实背景	41
3 国外税收社会化管理经验借鉴	52
3.1 国外税收社会化管理相关理论	52
3.2 发达国家税收征管战略——以美国为例	64
3.3 国外税收社会化管理环境分析	67
3.4 国外税收社会化管理具体做法及经验借鉴	73
3.5 对我国税收管理的启示	79
4 “大数据”时代的税收管理变革	81
4.1 “大数据”时代来临	81

4.2	“大数据”对社会经济的影响	86
4.3	关系管理模式是大势所趋	97
4.4	关系管理与税收社会化管理之契合	112
5	税收社会化管理下的税制改革与经济发展	116
5.1	改革开放以来我国税制改革的脉络、成效及问题	116
5.2	我国税收负担及税收流失情况	128
5.3	税收社会化管理下的公平和效率	148
5.4	税制改革取向	154
6	我国税收社会化管理历程及趋势分析	157
6.1	税收社会化管理的发展历程	157
6.2	税收社会化管理方式探索	161
6.3	税收管理需要解决的问题	172
6.4	税收社会化管理的发展趋势	178
7	我国税收社会化管理战略构想	185
7.1	税收征管战略选择	185
7.2	税收社会化管理的战略目标	186
7.3	税收社会化管理战略构成	187
7.4	税收社会化管理战略实施要点	196
7.5	税收管理战略组织优化	203
7.6	税收管理战略发展愿景	210
8	我国税收社会化管理体系总体框架	212
8.1	基本思路	212
8.2	整体框架设计	215

9 我国税收社会化管理体系运行的保障机制	274
9.1 地方政府领导保障机制	274
9.2 相关组织机构保障机制	278
9.3 税务专业人才保障机制	283
9.4 社会环境保障机制	288
9.5 社会化考评保障机制	295
 10 青岛市税收社会化管理实践探索	 302
10.1 推动税收社会化管理制度建设	302
10.2 推动涉税信息平台建设	308
10.3 推进税收信用制度建设	310
10.4 探索税收社会化管理新举措	312
10.5 规范税务中介代理市场	316
10.6 建立社会化监督机制	318
10.7 培育社会税收文化环境	322
 参考文献	 328

1 导论

1.1 研究的目的是和意义

1.1.1 推进税收治理体系和治理能力现代化

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）继续推进理论创新，把“推进国家治理体系和治理能力现代化”与“完善和发展中国特色社会主义制度”并列为全面深化改革的总目标，这意味着党的执政理念由政府自上而下的“管理”转变为政府自上而下与社会自下而上相结合的“治理”，这显然是中国特色社会主义的重大理论创新，标志着“治理”取代“管理”，成为新时期深化改革的执政理念和治国方略。所谓国家治理体系和治理能力的现代化，就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化，使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家，从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。推进国家治理体系和治理能力的现代化，需要进一步解放思想、转变观念，树立国家治理的基本理念；进一步理顺各治理主体的协调匹配，正确处理好政府、市场、社会关系；进一步创新国家治理的方式方法。推进国家治理体系和治理能力的现代化，要求我们及时更新治理理念、深入改革治理体制、丰富完善治理体系、努力提高治理能力。

随着我国国力和现代化水平的迅速提升，国家面临的国际形势比以往任何时候都错综复杂，面对的国内改革发展稳定任务也比以往任何时候都艰巨繁重。这些都对我国现实的国家治理体系和治理能力提出了严峻挑战。正是基于这种判断，推进国家治理体系和治理能力的现代化，被明确

界定为当前这一场全面深化改革战役的总目标。

《决定》从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度部署税制改革，强调财政是国家治理的基础和重要支柱。并指出，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。这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，税收的职能作用超越了经济层面。应该说，税收征管体系是国家治理体系的重要组成部分，税收征管能力是国家治理能力的重要体现。推进税收治理体系和治理能力现代化是当务之急，如何实现税收管理的现代化是需要研究的重要课题。

1.1.2 破解“四大瓶颈”

当前我国税收管理主要面临以下“四大瓶颈”，这些瓶颈严重制约着税收征管的效能。

1.1.2.1 法制瓶颈

税收保障性立法不健全。《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）明确，国家有计划地用现代信息技术装备各级税务机关，加强税收征收管理信息系统的现代化建设，建立健全税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度；还规定了金融企业以及其他社会法人组织、公民有义务协助税务机关依法行使职权的条款。如第七十三条规定，纳税人、扣缴义务人的开户银行或者其他金融机构拒绝接受税务机关依法检查纳税人、扣缴义务人存款账户，或者拒绝执行税务机关作出的冻结存款或者扣缴税款的决定，或者在接到税务机关的书面通知后帮助纳税人、扣缴义务人转移存款，造成税款流失的，由税务机关处10万元以上50万元以下的罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1000元以上1万元以下的罚款。可见，尽管《税收征管法》对部门加强协作配合、实现信息共享作出了原则规定，但没有明确具体的法律责任，约束力不强。如党的十八届三中全会提出建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，

推进部门信息共享；建立个人收入和财产信息系统，整合不动产登记职责，建立不动产统一登记制度，这只是原则性的行政规定，没有上升到法律层面。

在实际工作中，社会化管理税所涉及的部门协作主要还是依靠部门协商和政府行政手段解决，存在一定的不稳定性。因此，完善税收社会化管理工作的法制建设就成了当务之急。

1.1.2.2 信息瓶颈

具体表现在以下几个方面：

(1) 信息来源缺乏。税务管理中主要来自纳税申报信息，第三方信息采集刚刚起步，而现有的协税护税信息传导机制运行不畅，加之市场交易日趋复杂化，经营模式多元化，面对高度智能化的企业管理信息系统，传统的税收管理方式不适应新变化，这些都使得税务部门难以从社会各方获取充分的信息，严重困扰着税收征管工作。

(2) 信息质量不高。一方面作为主要来源的纳税申报信息不真实、不完整等问题突出，税务信息系统当中垃圾信息较多；另一方面，第三方信息提供也没有一套规范的数据表格，未经加工的原始信息较多，难以应用。

(3) 信息应用不够。在现有征管框架下，纳税服务、税收分析、纳税评估和税务稽查等环节存在着信息不足与应用不足并存的现象。一方面，信息分析、数据挖掘等技术手段没有得到深度应用；另一方面，信息管理人才高度缺乏。

(4) 信息管理组织机制缺乏。从信息提供到信息采集、信息管理、信息处理和应用，都没有一套系统的组织体系、制度体系和运行机制。如信息提供方面没有监督制约机制，信息管理环节缺乏专门的管理部门，因而导致信息数量和质量都存在问题。

1.1.2.3 信用瓶颈

目前我国的税收信用体系还不完善，整个社会的各类信用制度还没

有形成统一的规范,缺乏一致性约束。政府(征税人和用税人)、纳税人及税收中介等税收主体的信用缺失现象仍然普遍存在,税收信用问题已成为制约我国税收管理的瓶颈。信用管理应该作为税收社会化管理的重要内容。

1.1.2.4 文化瓶颈

人们普遍没有将偷、骗、逃、抗税行为与自己的切身利益联系在一起,表现出漠不关心的心态,甚至有人认为那些偷税者有能耐、有本事。总体上看,全社会还没有形成一套统一的、公平正义的税收文化价值体系。长期以来,人们对于税收的认知存在明显的个体差异,且价值观混乱,在纳税意识方面有待于形成一种社会正能量。社会对税务工作的理解和支持程度远远不够,人们主动协助配合税务机关搞好税收管理的积极性不高。当然,这也与我国现行财税体制和行政体制有关。一是长期存在的税制不公和税收管理的不公导致人们纳税心理的扭曲;二是用税环节不公开透明,特别是政府机关乱花纳税人的钱,以及腐败现象,挫伤了人们纳税的积极性。

1.1.3 形势发展的客观需要

1.1.3.1 税收社会化管理是转变政府职能、创新行政管理方式的需要

党的十八大报告提出,加快形成科学有效的社会管理体制,健全基层公共服务和社会管理网络,建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。十八届三中全会《决定》指出,紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革;必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。

1.1.3.2 税收社会化管理是政务信息化发展的需要

党的十八届三中全会提出建立全社会房产、信用等基础数据统一平台,推进部门信息共享。建立个人收入和财产信息系统,整合不动产登记职责,建立不动产统一登记制度,逐步提高直接税比重,加快信息共

享进程。《多边税收征管互助公约》的生效执行，也要求我们做好信息共享工作。国家税务总局提出，要抓住难得机遇，大力推进部门信息共享，加快与人民银行、证监会的信息共享步伐，加快“金税三期”工程外部信息交换系统的开发应用。

1.1.3.3 税收社会化管理是政府公共管理社会化发展的需要

新公共管理服务理论认为，公共管理社会化是政府调整公共事务管理的职能范围和履行职能的行为方式，将一部分公共职能交给社会承担并由此建立起政府与社会的互动关系以有效处理社会公共事务的过程。提倡关注民主价值和追求公共利益，更确切地说，它是要创立共同的利益和共同的责任。摆脱了繁杂的具体事务的政府，可以将更多的精力投入到公共政策制定、监督公共政策执行等方面。公共选择理论和治理理论都认为，应当改变传统官僚思想的政府管理模式，重新界定政府、市场、个人在公共服务和公共产品领域的地位和作用，必须发挥非政府组织、民间组织、公民等多方面的力量，主张建立政府与社会相互合作的公共服务模式。可以说，自20世纪70年代以来，在经济全球化、政治民主化和社会信息化浪潮的冲击下，政府公共管理社会化成为一种世界性的潮流。过去传统的强制性行政命令型管理已逐渐转变为现代的指导和服务型管理，政府职能的社会化趋势越来越明显。

1.1.3.4 税收社会化管理是深化税收征管改革的关键步骤

2013年全国税务系统深化税收征管改革工作会议指出，当前，我国正处于全面建成小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，国内外环境发生了深刻变化，税收工作面临新的形势，进一步深化税收征管改革成为摆在我们面前一项重大而紧迫的任务。并提出今后税收征管改革的基本思路：即努力构建以明晰征纳双方权利和义务为前提，以实施风险管理为主线，以推行专业化管理为基础，以信息化为支撑，以加强重点税源管理为关键的现代税收征管体系，全面提高税收征管的质量和效率。进一步明确了构建现代税收征管体系的目标，就是全面提

高税收征管的质量和效率，具体来说就是要提高税法遵从度和纳税人满意度、降低税收流失率和征纳成本。如何实现税收管理现代化，这是我们今后税收征管改革面临的重要议题。

多年来，世界发达市场经济国家在实践中形成了一些有效的征管制度安排：把提高税法遵从度作为税收征管的重要战略目标，推行税收风险管理，依据纳税人状况实行专业化管理，提高涉税信息获取能力和利用水平，推进组织体系的集中化、扁平化，等等。这些已经成为国际上关于现代税收管理的通行做法，为我们改进税收征管工作提供了有益借鉴。

税收社会化管理是现代税收管理发展的必然趋势，是政府公共管理社会化的一项重要内容，是现代税收文明发展的主要标志，是税收管理现代化的特征。我国税收管理从专管员各税统管的单一管理，到征、管、查三分离，再到现行的征管和服务双轮驱动，经历了“规范化管理”“科技加管理”“精细化管理”和“专业化管理”的路径模式，税收社会化管理则是税收管理进入的又一崭新阶段。从根本上，它主要突破了两大瓶颈，即信息瓶颈和制度瓶颈，就是要求通过相关立法将纳税人的相关信息依法纳入税务管理的范围，强调相关经济部门要依法向税务机关提供纳税人的相关数据信息，彻底改变目前涉税信息不对称的不利局面，从而全面提高税收征管质量和效率。税收管理社会化还强调，通过税务行政职能与管理服务职能分离，将纳税人权利和职责交还给纳税人，充分发挥好中介机构和纳税人自治组织的作用，构建文明和谐的税收生态系统，提高社会税收文明和税法遵从。

1.1.3.5 税收社会化管理是我国税制改革的客观要求

长期以来，由于征管能力不足和税收环境限制，我国名义税负与实际税负之间存在较大差异，税收的职能作用没有得到很好发挥。为此，我国在税收征管改革方面进行了不断创新和探索，也取得了显著成效。然而，税负不公的问题一直没有从根本上得到解决。税收公平包括税制公平和税收管理公平，而历史地看，这两个公平都没到位。以2008年新企业所得税

法颁布实施开始的新一轮税制改革，从税制公平上向前进了一大步。在公平问题逐步得到解决之后，就开始考虑减税问题，中央提出了结构性减税主张，这是配合经济结构调整优化而采取的必然选择。而下一步随着税收管理公平和税制公平问题几近解决之时，全面减税的春天也就到来了。税收社会化管理就此应运而生，它能提高税收管理的效率，能有效地抑制偷税等税收违法行为，从而减少因税制设计不合理和税收管理不公给经济造成的经济扭曲，实现税收公平，促进市场公平竞争，削减名义税率与实际税率之间的差异，提高全社会税法遵从。进而能够有力地配合税制改革朝着“宽税基、低税率、严征管”方向发展，为从宏观上逐步降低企业的税收负担作铺垫（减税目标），实现公共利益最大化。

1.1.3.6 税收社会化管理是社会经济发展的必然要求

社会主义市场经济深入发展，纳税人的数量急剧增长，跨地区、跨行业的大型企业集团相继涌现，纳税人的经营方式、经营业务不断调整、日益复杂，纳税人的法律意识和维权意识不断增强，涉税诉求多样化、服务需求个性化的趋势日渐明显。纳税人的社会权利意识相对较高，对税收公平的呼声比较强烈，奠定了推行税收征管社会化的社会基础。面对税源状况的深刻变化，客观上要求改变传统税收管理方式，还权还责于纳税人和社会，就必须调整和优化税收征管制度安排，加强和创新社会管理。

当前，以智慧地球、物联网、云计算等为代表的新一轮信息技术革命方兴未艾，为我们依托现代技术手段加强税收征管提供了重要机遇，也对税收征管工作提出更加严峻的挑战。企业经营和管理的电子化、智能化趋势日益明显，规模庞大、交易复杂的电子商务飞速发展，使税收征管业务变得越来越复杂、艰巨。面对经济全球化的浪潮，必须按照中央关于统筹国内国际两个大局的要求，树立世界眼光，加强战略思维，更加积极主动地谋划和推进税收征管改革，切实增强我国税收国际竞争力。

由此可见，在现有框架下，独善其身、单打独斗的税收管理很难有大