

税收征管改革

探索与实践

■ 《税收征管改革探索与实践》编写组 编

 中国税务出版社

税收征管改革

探索与实践

■ 《税收征管改革探索与实践》编写组 编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收征管改革探索与实践/《税收征管改革探索与实践》编写组编.

—北京: 中国税务出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 80235 - 847 - 8

I. ①税… II. ①税… III. ①税收管理 - 研究 - 中国

IV. ①F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 208598 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税收征管改革探索与实践

作 者: 《税收征管改革探索与实践》编写组 编

责任编辑: 庞 博 王静波

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

装帧设计: 

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 B 座 18 层

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E - mail: swcb@ taxation. cn

发行中心电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京联兴盛业印刷股份有限公司

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 7. 25

字 数: 78000 字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 12 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 847 - 8

定 价: 25. 00 元

如有印装错误 本社负责调换

编者说明

税收征管是税收工作永恒的主题，改革创新是提高税收征管水平的不竭动力。

2011年12月，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强对做好税收工作作出重要批示，要求税务系统深化税制改革，积极创新税收征管。

2012年6月，国家税务总局党组书记、局长肖捷在调研时强调，税务系统要大胆探索，积极实践，进一步改革和完善税收征管制度。

2012年7月26日至27日，全国税务系统深化税收征管改革工作会议在安徽省合肥市召开。会议系统总结了1997年以来税收征管改革实践的经验，特别是近年来实施税源专业化管理和大企业税收专业化管理工作，提出了进一步深化改革的基本思路，部署了改革的主要任务。会上，安徽省国家税务局、安徽省地方税务局、上海市国家税务局（地方税务局）、江苏省国家税务局、江苏省地方税务局、河南省国家税务局、陕西省地方税务局、海南省国家税务局等单位围绕深化税收征管改革的主题，介绍了各自的工作情况，反映了各地按照国家税务局工作部署采取的一些改革举措和实践效果。为了及时总结税收征管改革探索中的实践经验，进一步推动税收征管改革工作，我们将上述八家单位在这次会议上的经验交流报告汇编成

《税收征管改革探索与实践》一书，供大家参考。

本书在编辑过程中得到了国家税务总局相关领导以及征管和科技发展司的大力支持，在此一并致谢。

编 者

2012 年 8 月

C 目录 CONTENTS

(一)

提高认识 深化改革 积极构建现代化税收征管 体系	宋 兰 (1)
税源专业化管理与深化征管改革的思考	李林军 (12)

(二)

转变方式 改革模式 全力推进安徽国税税务管理 现代化	安徽省国家税务局 (24)
立足实际 大胆实践 推进专业化管理 深化税收 征管改革	安徽省地方税务局 (36)
加强税收风险分析监控体系建设的探索和 实践	上海市国家税务局 上海市地方税务局 (43)
全面实施逻辑扁平化 不断深化税收征管 改革	江苏省国家税务局 (62)
锐意改革 稳步推进 全面构建江苏地税专业化管理 新格局	江苏省地方税务局 (68)

推进“六个转变” 深化税收征管

改革 河南省国家税务局 (78)

创新管理思路 转变管理方式 着力深化税收征管

改革 陕西省地方税务局 (91)

全面探索税收风险管理的改革

实践 海南省国家税务局 (102)

提高认识 深化改革 积极构建 现代化税收征管体系^①

■ 宋 兰

税收征管是税收工作永恒的主题，改革创新是提高税收征管水平的不竭动力。上世纪 80 年代中期以来，全国税务系统围绕实行科学严密的税收征管方式进行了艰辛有益的探索。上世纪 90 年代中后期，适应实行社会主义市场经济体制的需要，我们提出逐步建立纳税人自行申报纳税制度和服务体系、管理监控体系、稽查体系、组织体系，基本形成征收、管理、稽查既相互分离又相互制约的征管格局。进入新世纪后，探索实施科技加管理，金税工程建设实现了重要突破，现代信息技术逐步得到广泛应用，征管工作科技含量明显提升，同时强调发挥人的主观能动性，实行管理与科技双轮驱动，促进提高税收征管水平。积极实施科学化、精细化管理，探索和掌握税收征管工作规律，明确职责分工，优化业务流程，完善岗责体系，加

^① 本文为国家税务总局党组成员、副局长宋兰同志在全国税务系统深化税收征管改革工作会议上的讲话摘要。

强协调配合，运用现代管理方法和信息化手段，逐一梳理税收征管的薄弱环节，有针对性地采取加强管理的措施，不断夯实税收征管基础，切实改变粗放式管理状况。

近几年来，适应形势发展变化，我们大力推行税收专业化、信息化管理，开展税源专业化管理试点。各级税务机关积极探索，大胆实践，实施了一系列加强管理的新方法、新举措。主要是：深入推进依法行政，坚持依法征管，税收执法的规范化水平不断提高；高度重视纳税服务工作，征纳双方法律地位平等、纳税服务与税收征管共同构成税务部门核心业务等理念逐步深入人心，减轻纳税人负担、维护纳税人合法权益等工作深入推进，纳税人对税务部门的满意度不断提升；积极探索以风险管理为导向按纳税人规模、行业等实施分类管理，摸索同类税源的管理规律，不断提高管理的针对性和实效性；实施大企业税收专业化管理试点，建立定点联系企业制度，探索开展大企业风险防控和个性化服务的新路子；切实加强国际税收管理和反避税工作，努力维护国家税收权益；开展税务稽查管理方式改革，优化稽查资源配置，严厉打击涉税违法行为，不断提高稽查工作的针对性和实效性；大力深化信息管税，初步搭建税源监控分析平台，开发应用行业风险模型，推进与相关部门的信息共享，提升信息应用能力，创新发票管理方式，加快由以票控税向信息管税转变，信息化对税收征管工作发挥了不可替代的重要作用；有效整合资源，加强对税收执法行为的监督，权力运行更加规范。这些措施丰富了税收征管工作的实践，为进一步深化税收征管改革积累了有益经验，奠定了良好基础。

这些年来的改革历程很不平凡，改革实践丰富生动，使税

收征管工作面貌发生明显变化。纳税人自行申报纳税制度基本确立,纳税服务理念实现重大转变,税收管理信息化建设取得突破性进展,税务稽查的威慑力不断增强,税收征管质量和效率明显提升,有力促进了税收收入平稳较快增长。税收调控经济、调节分配的职能作用有效发挥,为支持经济社会发展作出了积极贡献。这些成绩的取得,是各级党委政府、有关部门和社会各界特别是广大纳税人大力支持、积极配合的结果,是全国税务系统广大干部职工开拓进取、扎实工作的结果。

当前,我国正处于全面建设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。

——进一步深化税收征管改革是经济社会发展的迫切需要。我国经济社会发展呈现出新的阶段性特征,对进一步深化税收征管改革提出新的要求。深入贯彻落实科学发展观,要求逐步形成有利于促进科学发展和加快转变经济发展方式的税收征管制度安排。社会主义市场经济深入发展,要求改变计划经济条件下的传统税收管理方式,进一步确立纳税人自行申报纳税的主体地位。构建社会主义和谐社会,加强和创新社会管理,要求更加注重柔性管理、优质服务。推进行政体制改革,要求建立法治型、服务型税务机关。面对经济社会发展提出的新要求,必须进一步深化税收征管改革,促进税收职能作用的有效发挥,为经济社会科学发展服务。

——进一步深化税收征管改革是顺应现代信息革命发展潮流的迫切需要。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。一方面，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，使税收征管的复杂性越来越强，要求我们充分利用信息技术手段切实提高税收管理水平。另一方面，这些年来我国税收管理信息化建设取得明显进展，计算机网络全面覆盖，信息系统日益完善，征管数据基本实现向省局、总局集中，为提高信息管税水平奠定了基础。面对信息化发展的大趋势，必须把握机遇，迎接挑战，为税收征管腾飞插上科技翅膀。

——进一步深化税收征管改革是推进我国税收管理国际化的迫切需要。税收征管是税收国际竞争力的重要组成部分。随着经济全球化的发展，我国与世界经济已经成为密不可分的有机整体，“引进来”和“走出去”企业数量不断增加，税源国际化趋势日益明显，必须进一步加强国际税收管理与协调，切实维护我国税收权益，提高我国在国际税收实践和规则制定中的话语权，服务对外开放战略，增强我国参与国际经济合作与竞争的新优势。同时，世界发达市场经济国家在长期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，依据纳税人类型实行专业化管理，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。这为我们进一步深化税收征管改革提供了有益借鉴。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。

——进一步深化税收征管改革是适应税源状况深刻变化的

迫切需要。我国经济社会发展对税源状况产生了重大影响，随着改革开放的推进，这种影响会日益加深。税源状况的深刻变化集中反映在：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，税收违法案件仍呈多发态势。这些都给税收征管工作理念、管理方式、资源配置、人员素质等带来深刻影响和巨大冲击。面对税源状况的深刻变化，必须通过调整和优化税收征管制度安排，更好地适应形势发展要求。

——进一步深化税收征管改革是完善我国现行税收管理方式的迫切需要。与形势发展要求相比，当前我国的税收管理方式还存在诸多不适应：管理理念有待更新，征纳双方法律地位平等的理念还没有从根本上树立起来，忽视税法遵从的现象依然存在。征管程序还不完善，管理缺位的问题比较明显，对纳税申报真实性、合法性审核不到位，纳税评估质量不高。人力资源配置不尽合理，重点税源管理力量不足，征管力量占比相对较低。职责分工不够科学，一些复杂涉税事项管理层级低，导致税源管理薄弱，税收管理员属地划片固定管户方式需要改进。信息管税水平不高，现有信息没有得到充分利用，第三方信息来源渠道还不通畅，征纳双方信息不对称状况日益加剧。干部综合素质有待提高，税收风险分析、纳税评估、反避税、税务稽查等高层次专业化人才比较匮乏，机构设置和干部奖惩机制有待完善。必须紧跟形势发展变化，客观审视和认真分析当前税收征管工作中存在的不足，通过进一步深化税收征管改革，从体制机制上破解制约征管质量和效率提高的难题。

改革是当今中国最鲜明的特征。适应经济全球化和建立更加完善的社会主义市场经济体制的新形势，面向全面建成小康社会的宏伟目标，全国税务系统广大干部职工特别是各级领导干部要进一步增强紧迫感和责任感，统一思想、凝聚共识，认真总结实践经验，积极借鉴国际成功做法，奋力开创税收征管改革新局面。

二

根据形势发展要求，结合税收工作实际，进一步深化税收征管改革的总体要求是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢记为国聚财、为民收税的神圣使命，围绕服务科学发展、共建和谐税收的工作主题，构建以明晰征纳双方权利和义务为前提，以风险管理为导向，以专业化管理为基础，以重点税源管理为着力点，以信息化为支撑的现代化税收征管体系。

构建现代化税收征管体系是上述总体要求的核心。这是我们顺应世界税收管理发展潮流、总结我国征管改革实践作出的重要选择。要从五个方面准确理解这一体系的丰富内涵。

——以明晰征纳双方权利和义务为前提，就是按照社会主义市场经济发展的要求，清晰界定征纳双方的权利和义务，并确定相应的法律责任，在此基础上进行征管制度设计，开展征管工作。

——以风险管理为导向，就是把风险管理贯穿税收征管的全过程，形成风险分析识别、等级排序、应对处理和绩效评价的闭环系统，对不同税收风险的纳税人实施差异化和递进式的风险管理策略。

——以专业化管理为基础，就是对管理对象进行科学分类，对管理职责进行合理分工，对管理资源进行优化配置，提高税收征管的集约化水平。

——以重点税源管理为着力点，就是抓住管理重点，充实管理力量，完善职责配置，切实提高重点税源管理水平，从而对提高其他纳税人税法遵从度起到示范效应，带动整体征管水平的提升。

——以信息化为支撑，就是准确把握信息革命发展趋势，充分应用信息技术科学发展成果，大力推进税收管理信息化建设，为税收征管提供有力依托。

构建现代化税收征管体系，必须遵循以下基本原则。

——坚持依法行政。依法行政是税收工作的生命线。税收征管就是要认真贯彻执行国家税收法律法规，坚持依法征税。要将依法行政作为基本准则贯穿税收征管全过程，加快税收征管法律制度建设进程，进一步规范税收执法，切实强化税收执法监督，确保各级税务机关严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责，为构建现代化税收征管体系奠定坚实的法治基础。

——坚持诚信服务。征纳双方法律地位平等是税收法律关系的基本准则，彼此信赖、真诚合作是征纳双方法律地位平等的具体体现，也是税收法律关系的核心要义。要把相信纳税人能够依法纳税作为税收征管制度安排、征管活动开展的前提，尊重纳税人的平等主体地位，大力改进和优化纳税服务，满足纳税人的正当需求，提升税务机关公信力，引导纳税人自觉遵从税法，构建和谐融洽、互信合作的税收征纳关系。

——坚持科学效能。遵循税收征管工作的内在规律，牢固

树立税法遵从、风险管理、信息管税等现代管理理念，积极运用分类管理、行业管理等有效管理方法，依托先进技术手段，切实优化征管流程，合理配置征管资源，充分激发干部潜能，逐步形成科学的征管制度安排，不断提高税收征管水平。

——坚持监督制约。将执法风险和廉政风险防控的要求贯穿于现代化税收征管体系的构建和征管制度设计之中，围绕税收执法权运行的重点领域、重要岗位和关键环节，加强内控机制建设，通过按涉税事项实施专业化管理等途径，合理配置和分解权力，实现对权力运行的有效监督制约，促进税务干部廉洁从税和行业作风进一步好转，为深入推进税务系统党风廉政建设和反腐败工作提供科学的体制机制保证。

构建现代化税收征管体系的目标是全面提高税收征管的质量和效率，具体来说就是要努力做到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，即“两提高、两降低”。

提高税法遵从度是税务机关与纳税人共同的责任和义务，表现为税务机关带头遵从税法，依法行使国家赋予的税收管理权力，促使税法得到公正执行；纳税人依法诚信纳税的意识越来越强，自行申报纳税的质量越来越高。通过提高税法遵从度，既要减少纳税人的税收风险，也要减少税务机关的执法风险和廉政风险。

提高纳税人满意度，要求税务机关通过优质服务、规范管理，切实保障纳税人合法权益，营造公平竞争的税收环境，树立税务部门良好社会形象，增进纳税人对税收工作的理解和支持，提高纳税人对税务机关服务与管理行为的认可程度。

降低税收流失率就是要缩小税收实征数和法定应征数之间的差距，提高税收征收率，确保税收收入随着经济发展实现平

稳较快增长。这既体现了纳税人履行纳税义务遵从税法的程度，也反映了税务机关服务和管理的水平。

降低征纳成本，包括降低纳税人的遵从成本和税务机关的征收成本。要通过加强税法宣传、优化办税服务、简化办税程序、公正公平执法等途径，减轻纳税人负担，降低纳税人遵从成本；通过整合管理资源、压缩管理层级、加强信息共享等途径，提高行政效能，降低税务机关征收成本。

现代化税收征管体系的形成，将使税收征管工作的面貌焕然一新。我们要牢牢把握构建现代化税收征管体系的基本思路和目标要求，进一步把税收征管改革引向深入。

三

深化税收征管改革，构建现代化税收征管体系，重点是要不断开拓创新，努力做好五方面工作、加强三项建设、完善一个机制。

——做好纳税服务工作。以维护纳税人合法权益为重点，切实优化纳税服务，提高纳税人满意度和税法遵从度。切实增强税收法律法规与管理措施的透明度和确定性。扎实做好纳税风险提示工作，着力减轻纳税人办税负担，做好纳税人维权工作，重视做好税收法律救济工作，积极促进涉税中介服务发展。

——做好分析监控工作。以数据信息的采集和应用为重点，切实做好税收风险分析监控工作。改进风险分析手段，加强风险分析应用。深入开展税收收入分析与预测、税收政策效应分析和税收经济分析。

——做好纳税评估工作。主要运用柔性手段，帮助纳税人

消除税收风险，提高税法遵从度。规范纳税评估程序，改进纳税评估方法，加强对纳税评估工作的监督制约。

——做好税务稽查工作。坚持依法文明稽查，严厉打击涉税违法行为，增强税务稽查威慑力，维护税法严肃性，营造公平正义的税收环境。突出稽查工作重点，深化稽查管理方式改革。

——做好执法监督工作。统筹考虑征管业务调整和执法监督工作，做到风险防控和岗责配置、流程重组、信息系统开发应用同步进行，促进税收执法权规范有序运行。创新执法督察手段，深入推进内控机制建设，严格实行行政问责。

——加强税收管理信息化建设。综合考虑税收征管改革进程、征管业务调整和职责配置等方面因素，推进金税三期工程建设和实施。加强数据管理，充分利用各种信息，不断提高信息管税水平。

——加强税收征管法律制度建设。立足解决制约税收征管实践的难点问题，增强前瞻性，抓紧做好税收征管法律制度的立、改、废工作，平衡配置税务机关与纳税人的权利和义务，做到既适应加强征管、保障收入的需要，又满足规范权力、优化服务的要求。

——加强税务组织体系建设。适应改革进程，健全组织体系，进一步转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能。

——完善税收征管质量评价机制。围绕“两提高、两降低”的目标，探索建立包含税法遵从度、纳税人满意度、税收流失率、征纳成本等在内的税收征管质量评价指标体系，努力做到能量化可操作，客观评价税收征管工作成效和纳税人税法遵从程度。