

甘肃省税务学会 编

税收实践与思考文集

SHUISHOU SHIJIAN YU SIKAO WENJI

税务学会的社会功能，最根本最主要的是通过税收学术研究这一载体，反映社情民意、探索税收发展规律，建有据之言、献务实之策，为党和政府工作起「思想库」「智囊团」作用。



甘肃人民出版社

税收实践与思考文集

SHUISHOU SHIJIAN YU SIKAO WENJI

甘肃省税务学会 编

税务学会的社会功能，最根本最主要的是通过税收学术研究这一载体，反映社情民意、探索税收发展规律，建有据之言、献务实之策，为党和政府工作起“思想库”“智囊团”作用。



甘肃人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收实践与思考文集 / 甘肃省税务学会编. —兰州: 甘肃人民出版社, 2009. 5

ISBN 978-7-226-03809-3

I. 税… II. 甘… III. ①税收理论—中国—文集②税收管理—中国—文集 IV. F812.42-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 060769 号

责任编辑: 连凌云

封面设计: 王林强

税收实践与思考文集

甘肃省税务学会 编

甘肃人民出版社出版发行

(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

兰州大众彩印包装有限公司印刷

开本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 13.25 插页 2 字数 332 千

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1~1 500

ISBN 978-7-226-03809-3 定价: 35.00 元

编辑说明

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决议》明确要求,“发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能,为经济社会发展服务”。税务学会的社会功能,最根本最主要的是通过税收学术研究这一载体,反映社情民意、探索税收发展规律,建有据之言、献务实之策,为党和政府工作起“思想库”“智囊团”作用。本会坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”原则,在中国税务学会和甘肃省国税局、地税局、民政厅、社科联的精心指导和大力支持下,组织广大会员深入调查研究,理论联系实际,充分反映民意,广泛集中民智,从多因素、多层次、多方面入手分析问题、解决难题,撰写了一批有创见、针对性强和可操作的税收学术研究成果。我们编辑出版《税收实践与思考文集》,一方面是为了让这些学术研究成果能够转化为税收工作谋划发展的思路和破解

难题的措施,促进税收事业和经济社会科学发展、和谐发展,一方面是为了活跃我省税收调研活动,大力营造学习、工作、研究氛围,引导和动员广大会员勇于实践、探索有利于科学发展的税收政策,为建立适合我国国情、符合社会主义市场经济规律、促进经济和社会发展、维护社会公平的税收制度拿出更多的税收学术研究精品。

近三个月来,我们通过各市(州)税务学会推荐和约稿、内部网站查阅等形式,共收集了 313 篇文章。本着反映的是甘肃情况,有详实的依据和独到的见解,文章结构严谨且用语准确,能够代表我省税收学术研究水平这样的尺度,对上述文章进行梳理、挑选,最终确定了 41 篇文章,约 33 万字。为便于大家阅读,我们将这 41 篇文章按税收法制、税制改革、征收管理、税源管理、队伍建设五个方面做了分类编排。不妥之处,敬请指正。

甘肃省税务学会
二〇〇九年元月

目 录

CONTENTS

001	税收执法风险的成因及规避	杨继元 刘 虎
008	推行税收执法责任制的实践与探索	贾曼莹 杨 磊
013	增值税转型改革对兰州经济影响的若干思考	景顺祥
020	对房地产税制改革的探析	陈国强 贾建刚
029	进出口税收管理的预警分析	梁云才
034	对农产品经销加工企业税收问题的探讨和建议	武恒孝 郭建武 张义勤
041	加强农产品出口税收管理的几点做法与思考	王山成 吴建东
050	促进煤炭行业税收精细化管理的实践与思考	管振安
058	关于加强增值税小规模纳税人税收管理的思考	周德宣
065	完善税收“分析、评估、稽查、管理”互动机制 的思考	张 静
073	增值税零申报或负申报纳税人的规模、原因 与对策	朱安武 于爱民 刘瑾茹 漆爱国
083	土地增值税征管中存在的问题及对策	马进荣 王 军 李铁宪

090	积极破解区域税收转移问题的实践与思考 ——甘肃省白银有色金属公司厂坝 铅锌矿税收转移调查	王应广 王 锐
099	现行征管质量考核与税收执法责任制考核 中存在的问题及改进建议	张 青
107	实施审计式税务稽查的探讨	陈科军
116	数据挖掘技术在税务稽查中的应用	蒋丽华
122	税务数据管理中存在的问题及建议	李树洪
129	社会保险费征缴计划要有科学性	廖永凯
136	集贸市场亟待综合治理 ——兰州东部综合批发市场税收 负担情况的调查	咬建国
151	关于风电产业税收管理与服务的思考	李雪松
159	税源实行专业化管理的探讨	关云峰 崔孝宗
168	经济发展和征管效率对张掖市“十一五” 期间宏观税负的影响	邢新民 陈怡雯
179	对定西市税收收入占 GDP 比重分析与研究	向 宇
194	甘南州国税收入的特点及思考	阿 桑 杨素琴
202	平凉市经济税源结构分析及“十一五” 税源趋势预测	刘思斌 王 勃
213	促进贫困地区地税收入又好又快增长的思考	李震宇
219	临夏州 1998—2007 年宏观税负浅析	王延礼
231	关于兰州高新开发区二次创业的思考	宫 建
237	酒泉风电产业税收前景分析	王山成 张赞弘

246	从白银市资源企业现状谈进一步加强 资源税管理的建议	陈志健	张亚兵
254	关于大力发展肃州物流业的思考		卢永生
263	税源管理的实践与思考		罗成福
270	正宁县区域经济与税收研究	张 斌	张义勤
284	疏漏与失误是税源管理的最大掣肘 ——税务稽查案例启示		咬建国
342	“岗(职)位疲劳症” 的理论分析与现实思考		刘金良
357	税务队伍知识结构和知识层次合理性研究	安丽坤	陈科军
375	加强税收执法权监督 提升干部综合素质		车向玲
383	对国税文化建设的思考与实践		张永伟
391	税务文化建设理论问题研究		彭正国
400	关于促进天水市地税科学发展的思考		王志新
408	建设和谐型机关是地税部门长期奋斗目标		陈 明

税收执法风险的成因及规避

杨继元 刘 虎

001

我们通常意义上讲的执法风险,是指具有执法资格的国家公务人员在执行国家法律、法规所赋予的权力或履行职责的过程中,存在未按照或未完全按照法律、行政法规、规章要求的行为执法或履行职责,侵犯、损害了国家和人民群众的利益,给国家或人民群众造成一定的物质或精神上的损失以及应履行而未履行职责,所应承担的责任。税收执法风险就是税务干部在执行国家税收法律、法规、政策的过程中,因种种原因导致违法违纪行为,从而受到国家法律、行政法规的责任追究和惩罚的风险。

目前,我国正处在市场经济发展和完善的过程中,由于法制化进程的加快,促进了公民法制意识的提高。在这个过程中,人们对法律法规的关注度比较高,特别是对关系到切身利益的事情,人们会首先想到运用法律武器来维护自身的权益。相应的,各类执法部门就会受到较多关注。税务部门作为经济执法部门,承担着为国聚财、

依法治税的重任,税务机关所处的地位和职责的特殊性,决定了税收执法也必然受到越来越多的关注。也就是说,社会各界关注税收的程度在提高,纳税人的税收法制观念也随之不断提高,他们对税收政策的掌握能力也在不断增强,税务干部的执法行为时刻在接受着多层次的监督和制约。同时,由于税收政策的复杂性和操作技术的复杂性,导致了基层税务干部在税收执法中面临的风险越来越大。

因此,税务干部在行政执法过程中无论是在执行税收政策、执法程序还是在公开办税、优化服务等方面,都要在法制、公平、文明、效率上下功夫,稍有不慎,就要承担相应的执法风险。

一、税收执法风险产生的原因

税收执法风险产生的原因,主要有以下几个方面:

(一)政策原因。表现在四个方面。一是政策复杂性。现行税收法律法规中,法律层次的规定所占比例较少,大多以规范性文件来规定,即通常我们所说的税收政策。全国每年都有数千个规范性文件出台,并且这些文件的互通性不强,导致文件多、规定多,使税收政策趋于复杂化,在执行过程中甚至有文件冲突的现象。二是政策的高预期性。一些政策的制定,往往具有较高的预期性,与实际操作具有一定的差距。比如征收率的问题,一些行业的税收负担率并不高,但征收率定得比较高,导致税款难以真正入库。三是政策的传达上,往往是把政策挂在网页上,组织专门学习的较少,全靠广大税务干部平时自觉学习。但是,从目前的情况看,相当一部分税务干部学习的主动性还不够强,自觉去钻研税收政策的意识还没有完全树立起来,导致在一些政策的衔接上容易出问题。四是在政策的贯彻落实上,各地往往会制定各种实施办法和操作规程,这些办法对工作的促进作用不言而喻,但往往容易忽视对内部干部职工的保护,表现在税收管理上,容易产生法律上的漏洞,一旦出现问题,就会产生

风险。

(二)外部环境原因。主要有三个方面:一是来自地方政府对税收工作的干涉。当前,各级地方政府都把发展作为第一要务,积极招商引资,搞活地方经济,这是好现象。但是,一方面由于一些地方领导法律意识淡薄,行政手段过多;另一方面,政府部门对税收法律规定不甚了解,导致出台一些与现行税法规定冲突的税收优惠政策,干预了税收执法。在这些优惠政策和税法相冲突的时候,导致税务部门难以应对,出现问题税务机关要承担相应的责任。二是税收立法与我国法律体系之间仍存在不协调,使税法与其他法律法规的衔接不通畅,造成相关部门协税护税意识不强,影响了税法的实施效力,容易形成执法风险。三是人情关。由于我国经过了漫长的人治过程,法治理念还没有完全深入人心,在法与理、法与情等方面还存在模糊认识。因此,说情仍然是一种普遍现象,这也是税收执法风险的一个成因。

(三)内部因素原因。主要表现有:一是部分税务干部特别是一线执法人员对税收政策的理解不深不透,不能够原原本本按照税法规定的本意来严格执行税收法律,一定程度上还存在凭经验办事的现象。二是一些税务执法人员重实体轻程序的现象依然存在,在执法程序上,往往会出现违反程序的现象,个别程序不到位,导致执法出现偏差。三是一些税务干部政治思想素质不高,对税收法律法规的认识不足,工作责任心不够强,对税收执法工作大而化之,工作不深不细,甚至个别随意执法、滥用职权的现象也客观存在,这也是导致执法风险存在的重要因素。

二、税收执法风险存在的主要环节和表现形式

当前,在税务系统,哪些环节容易产生执法风险呢?对执法一线人员来说,主要有三个环节需要引起高度重视:一是以增值税专用发票为中心的各个环节;二是税收管理环节;三是税务稽查环节。对

各级领导而言,有两个方面是关键:一是重大事项的决定;二是税务事项的审批。对这两件事情,各级领导都必须慎重对待。比如,一些地方对企业所得税喜欢采取核定征收的方式,一定了事。但在这里边也存在执法风险,容易导致少缴税款。所以,对财务健全的企业,必须推行查账征收。而且,要把查账征收作为一个目标,大力推行。

在以上各个环节中,如果执法水平偏低、执法不严、粗暴甚至执法腐败,就极易产生执法风险。从税收执法风险的表现形式来讲,应该分为行政责任风险和刑事责任风险。

(一) 行政责任风险

一般情况下,行政责任风险是指执法人员的执法过错较轻,尚未触及刑罚,但应受到系统内部党、政纪处分或经济处罚的风险。因此,行政责任风险主要包括党、政纪处分和经济处罚两种类型。一是党、政纪处分。党纪处分包括警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看、开除党籍5种形式。政纪处分包括警告、记过、记大过、降级、撤职、开除6种形式。党、政纪处分虽然不存在限制人身自由的风险,但却足以影响个人的政治前途及人生的命运。二是经济处罚,就是让出现执法过错的人员遭受一定的经济损失作为惩罚来刺激人员的工作责任心。

(二) 刑事责任风险

刑事责任风险是指执法人员的执法过错较为严重,应承担刑事责任的风险。对税收执法人员而言,可能承担刑事责任的执法行为主要有以下七个方面:

一是滥用职权。是指国家机关工作人员超越职权,违法决定、处理其无权决定或处理的事项,或者违法处理公务,致使公共财产、国家和人民的利益遭受损失的行为。

二是玩忽职守。是指国家工作人员严重不负责任,不履行职责任或不认真履行职责,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的行为。税务人员玩忽职守一般是指不征、少征应征税款,不检查纳

税的情况,遇有征税阻力不采取措施、不向上级报告等。

三是索贿受贿。是指国家工作人员利用职务上的便利,索取他人财物或非法收受他人财物,为他人谋利益的行为。

四是徇私舞弊,不移交刑事案件。是指行政执法人员徇私情、私利,伪造材料,隐瞒情况,弄虚作假,对依法应当移交司法机关追究刑事责任的案件不移交。

五是帮助犯罪分子逃避处罚。是指有查禁犯罪活动职责的司法、公安、安全、海关、税务等国家机关的工作人员向犯罪分子通风报信、提供便利、帮助犯罪分子逃避处罚的行为。

六是徇私舞弊,不征、少征税款。是指税务人员为徇私情、私利,对纳税人依法应当缴纳的税款不征、少征。

七是徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税。是指税务人员违反法律法规的规定,在办理发售发票、抵扣税款、出口退税等工作中徇私舞弊。

以上这些错误的执法行为如果给国家和人民造成重大损失或情节严重的,就会被追究刑事责任,承担刑事责任风险。

三、规避税收执法风险的意义

防范和化解税收执法风险的意义就在于保障税收执法部门有一个安全的税收执法环境,起到稳定队伍,增强凝聚力,提高战斗力的目的,从而促进税收工作效率,更好地维护税法的尊严。防范和化解税收执法风险,至少有以下几个方面的积极意义:

一是稳定干部队伍。税务干部队伍的执法安全得不到应有的保障,必然会挫伤执法人员的信心和工作的积极性,严重影响税收执法队伍的稳定。通过防范和化解税收执法风险,可以保障税收执法人员的执法安全,有利于工作的开展。换个角度讲,就是切实维护税收执法人员的切身利益,促使广大税务干部不断提高各种能力,确保不犯或少犯错误,从而确保整个税务干部队伍的稳定。

二是树立部门形象。防范和化解税收执法风险,就要求我们广大税务人员时刻保持执法风险意识,做到正确执法、文明执法,在此基础上积极优化纳税服务,努力化解征纳矛盾,促进和谐征纳关系的建立和完善。这样做,税务干部自身的形象、税务执法形象和整个税务部门的形象将会得到进一步提升。

三是提高征管质量。税务部门的第一职责是组织税收收入,而税收收入需要通过加强征管来实现。税务部门和税务干部只有加强风险意识,提高自身业务水平和工作责任心,做到科学化、精细化管理,就能有效提高征管质量,降低执法风险,从而确保税收收入足额及时入库。

四是推进依法治税。依法治税是税收工作的灵魂。作为税务部门的执法人员,只有认真执法、严格执法,才能原原本本贯彻落实各项税收政策,有效降低执法风险。因此,防范和化解税收执法风险,也是依法治税的要求,通过规避税收执法风险,也能够促进依法治税。

四、规避税收执法风险的途径

那么,如何来防范税务执法风险呢?

(一)思想上给予高度重视。各级税务机关都要把防范执法风险作为一项重要工作来抓,努力为基层执法人员创造一个良好的执法环境,确保税务人员的执法安全性。要从思想上树立起执法风险意识,时时刻刻想办法、出主意防范执法风险。不能有丝毫的麻痹大意和掉以轻心。要切实树立起自我保护意识,这是建设和谐税务的需要,也是打造文明税务的需要。

(二)强化教育培训。一是要强化对税务人员的法制教育和警示教育,使广大税务人员逐步从真正意义上树立起依法行政意识。二是要加大税收法律法规和业务知识的学习培训,稳步提高干部的整体业务素质,使其掌握各种税收法律法规和规范性文件的实质内容

和执法程序,具备良好的执法基础素质,避免过错执法行为的发生。三是要加强思想政治建设和职业道德教育,进一步增强干部职工的工作责任心,提高职业道德水准,克服麻痹大意心理和侥幸心理,促进执法水平的提高。

(三)加强监督管理。一是要强化税收执法行为的事前监督。对规范性文件的制定,要统一把关,避免与税收法律冲突引发执法风险,发现问题,要及时纠正。二是要强化执法行为的事中监督。认真执行集体审批制度,科学民主决策。三是要加强执法行为的事后监督管理。强化税收执法监督检查,加强对容易产生问题的环节的监督,防范和制止各种违法乱纪行为的发生。

(四)重视制度建设。建立健全各项工作制度,使各项工作都能在制度的规范下运行,避免决策时拍脑袋、想当然。同时,加强上下沟通,注意多向上级汇报,切实做到下情上达、上情下达,确保政令畅通,避免出现問題。

(五)搞好部门协作。要积极加强同司法、公安、工商、海关及金融机构的协作配合,积极争取有关部门和社会各界的理解和支持,逐步建立信息共享机制,依法推进综合治税工作,进一步优化税收执法环境。

推行税收执法责任制的实践与探索

贾曼莹 杨 磊

税务机关作为国家重要的执法部门,建立并推行执法责任制是贯彻依法治国基本方略、切实促进依法行政的重要措施。根据国家税务总局颁布的《关于全面推行税收执法责任制的意见》的文件精神,甘肃省国税系统从2001年开始在全省统一推行了税收执法责任制试点工作。5年多来,全省各级国税部门紧密结合本地实际,坚持求实创新、大胆实践,使税收执法责任制在基本内容、运行机制、组织架构等方面有了较大的规范和完善。

一、甘肃省国税系统推行税收执法责任制的情况

甘肃省国税系统在推行税收执法责任制的过程中,采取统一领导,分工协作的方式,通过开展执法检查、制定实施方案、完善岗位职责体系和评议考核、加强执法培训、运用电子版考核等多种手段,规范了税收执法行为,全面提高了税收执法效率和依法治税水平,

成效显著。全省国税系统税收执法过程中重实体、轻程序的现象得到了根本转变,税收工作法制化的进程加快,为实现全省国税收入持续稳定增长起到了积极的促进作用。一是税收收入均衡性、可预见性有了明显的提高。二是规范了税收秩序,优化了执法环境。自2001年以来,全省国税系统共检查纳税人45010户(次),查出有问题纳税人17376户(次),查补收入及调减亏损46354万元。公开曝光涉税典型案件242起,移送司法机关案件46起,抓捕犯罪嫌疑人52人,判刑14人,增强了税法刚性,震慑了违法犯罪,规范了税收秩序。三是有效提高了税务行政复议、应诉工作的能力和水平。四是形成了责任追究的长效治理机制。几年来,通过手工和计算机考核,全省共追究责任人员1171人(次),扣发奖金、岗位津贴及取消评选先进资格共1056人(次),扣发各类奖金及津贴12.8万元,给予通报批评的42人,责令做出书面检查的73人,提高了干部队伍执法素质。五是“四五”普法宣传达到了预期目标。经过地方和系统对各级国家税务局“四五”普法教育情况的双重考核,甘肃省国家税务局机关和14个地、州、市国家税务局全部达到了优秀等次,受到了地方党委、政府的表彰奖励。六是健全了执法监督机构,强化了队伍建设。全省14个地、州、市都成立了政策法规科,同时,根据工作需要,聘请了专门的法律顾问,指导税务机关的具体执法活动。

二、推行税收执法责任制过程中存在的问题

(一)个别干部对税收执法责任制重视程度不够

在一些干部中不同程度地存在对税收执法责任制说起来重要,做起来次要,忙起其他工作来就不要,制度贯彻运动化、口号化和功利色彩明显的问题。有的干部背离实事求是的原则,盲目创新形式,好大喜功,不求实际,为迎合上级各种考核任务,多头管理,各司其政,花钱费力,搞花架子,给制度整合工作带来很大难度。另一方面,一些基层执法人员认为推行执法责任制是领导的事,只要不触及个