

地方税收 管理与创新

◎ 李安泽 著



中国财政经济出版社

地方税收管理与创新

李安泽 著

 中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方税收管理与创新/ 李安泽著. - 北京:中国财政经济出版,2008.8

ISBN 978 - 7 - 5095- 0877 - 0

I. 地… II. 李… III. 地方税收 - 税收管理 - 中国
IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第118488号

版权所有·侵权必究

书 名: 地方税收管理与创新

作 者: 李安泽 著

责任编辑: 胡 博

责任校对: 王绍萱

技术设计: 罗之珩

出版发行: 中国财政经济出版社

经 销: 各地市新华书店

印 刷: 江西省交通厅印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 19.25

字 数: 197000

版 次: 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月南昌第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5095- 0877 - 0

定 价: 26.00 元

如发现印有装错误 可随时退本社更换

序 言

地方税收作为地方政府治理社会的公共管理手段,它所筹集的财政收入,是维持地方政权运转、提供公共物品、改善公共服务的主要财力来源;它对经济实施的宏观调控,是统筹区域发展、城乡发展、人与自然和谐发展,保持国民经济持续、健康、稳定发展的重要手段;它对收入再分配的调节,是缩小社会成员收入差距,实现社会公平的有效形式。实现党的十七大对财税改革的目标任务,完善分税制体系,很重要的一点,就是要强化地方税收管理,发挥好地方税收的收入、分配、调节作用,服务地方经济社会发展。

近几年江西地税取得了令人瞩目的成绩,他们提出了“坚持把发展作为工作第一要务,坚持把依法治税作为工作灵魂,坚持把‘聚财兴赣、执法为民’作为工作宗旨,坚持把‘比重提高、位置前移、形象更新’作为工作目标,坚持把‘三个服务’作为永恒的工作主题,坚持把创新作为推动发展的不竭动力”的工作理念,逐步确立了以深化征管改革为主线,推进信息化、规范化和地税文化建设,构建“依法治税、诚信友爱、充满活力、管理有序”的和谐地税的发展思路。在工作实践中,注重以人为本,倡导“为税清廉、文明执法、诚信服务、团结协作、敬业奉献”的职业道德风尚,塑造“依法治税、廉洁高效、笃信好学、勇于创新”的地税人新形象,连续四次在省政府组织的政务环境评议评价活动中,以执法部门第一名的成绩评为先进单位,全系统连续两届

荣获全省“文明行业”，省地税局机关荣获“全国文明单位”、全国“五一”劳动奖状和省直“十佳文明机关”等多项荣誉称号。2003—2007年，全省地税部门累计组织地方税收收入705.2亿元，年均增长25.7%，增幅列全国地税第4位，每3年实现税收收入总量翻一番，5年的收入增量为前8年增量的3.3倍；税收收入占全省生产总值和地方财政收入的比重由2002年的2.8%、48.81%提高到2007年的3.95%、55.34%，为地方经济社会发展提供了充足的财力保障。

李安泽同志作为江西地税这一时期的主要负责同志，为此作出了非常突出的贡献。他是一位长期从事财税工作的领导干部，不仅对财税、管理等学科理论研究有一种锲而不舍、孜孜以求的精神，同时又善于将理论转化为成果，在工作中大胆创新，努力提高地税管理水平和干部综合素质，率领江西地税走出了一条经济欠发达地区地方税收管理的创新之路。他的许多管理理念，尤其是“三个服务”（地税工作为地方经济社会发展服务、地税干部为纳税人服务、地税机关为基层服务）思想，充分体现了现代政府职能转变的要求，反映了“取之于民，用之于民”的税收本质，提升了地税部门的形象，赢得了社会各界的普遍赞誉。

本书收录了李安泽同志41篇有代表性的学术论文和工作讲话，主要涵盖了税收与经济、征收管理、依法治税、信息化建设、纳税服务、地税文化建设、规范化建设、基础建设、队伍建设等方面的内容。透过这些学术论文和工作讲话，不仅展示了江西地税近几年的发展足迹，而且充分体现了李安泽同志在财税、管理等领域的深厚造诣，反映了他理论付诸实践的工作能力，值得财税工作者和行政管理者借鉴。

财政部财政科学研究所所长、研究员、博士生导师



目 录

税收理论与工作研究

税制改革原则与实施路径	(3)
加强我省地方税源建设的思考	(14)
提高地方政府筹集财政能力的有效途径	(22)
加快第三产业发展 大力培植地方税源	(37)
努力实现地税“比重提高、位置前移、形象更新”工作目标	(42)
树立与时俱进的服务观 确立地税部门永恒的工作主题	(47)
以“六个坚持”引领江西地税事业科学发展	(52)
实现十个转变 建设和谐地税	(58)
立足新起点 追求新目标 努力实现全省地税事业新的跨越	(64)
大力开展争创文明行业活动 推动全省地税系统精神文明建设迈上 新台阶	(72)
开展“三个服务”学教活动 全面提升地税工作水平	(78)
建设和谐诚信地税 加快地税事业发展	(85)
科学发展 和谐创业 共谱地税发展新篇章	(93)
学习苏区税务干部好作风	(99)

改革发展与管理创新

推进新一轮征管改革 提升地税管理服务水平	(105)
坚定信心 乘势而上 积极稳妥地推进全省地税新一轮征管改革	(109)
凝心聚力 深化改革 奋力把全省地税信息化建设推上新台阶	(116)
与时俱进 开拓创新 努力开创新时期基层建设工作新局面	(120)
基层建设工作中的启示	(126)
推行绩效管理 提高行政效能	(129)
以规范促管理 以创新求发展	(134)
以人为本 注重实效 扎实推进全省地税系统个人绩效管理工作	(140)
关于推进政务公开工作的实践与思考	(145)
关于地税文化的几点思考	(149)
关于江西地税文化核心理念的几点思考	(168)
以人为本 不断深化地税文化内涵	(200)
保持党员先进性 加快地税事业发展步伐	(206)
发挥领导干部的先锋模范作用	(212)
领导干部要具备四种素质	(217)
树立终身学习理念 强化干部教育培训	(222)
以能力建设为主线 全面提高干部职工素质	(227)

综合报告与媒体访谈

深入贯彻党的十六大精神 努力开创全省地税工作新局面	(233)
改革创新 求真务实 奋力推动全省地税工作再上新台阶	(238)
深化改革 强化管理 全面完成今年的地税工作任务	(245)
全面贯彻落实科学发展观 努力实现“十一五”时期地税事业发展的良好开局	(253)
勤政务实 奋发有为 为实现江西崛起新跨越作出新贡献	(261)
以科学发展观为统领 在新的起点上推进地税事业又好又快的发展	(270)
“三个服务”铺就江西地税腾飞之路	(283)
对话李安泽	(287)
规范化管理是一场“自身革命”	(296)
让百姓共享地方税收增长带来的成果	(299)

税收理论与

工作研究

税制改革原则与实施路径

一国税收制度一经建立,就应在一定的时期内保持相对稳定。但绝非一成不变,因为一国的税收制度总是随着社会经济的发展而变化的。这不仅在于税收制度的发展变化必须与社会经济环境相适应,而且这种变化同时必须驱使税收制度更臻完善、优化。所谓的税制优化,即是指税制对社会经济环境的外部适应度及内生机能的不断提高,综合检验标准是税制的实施能够形成良好的社会经济效应。税制优化是一个人为的过程,因而税制优化也是检验人们主观见之于客观的正确程度。随着我国市场经济体制的不断完善以及加入WTO,新一轮的税制改革已显得十分迫切。本文试图从阐释税制原则出发,结合经济体制的变化,探析完善税制的思路,据此提出相应的对策。

一、税制改革的原则

(一)税制优化的适时性原则

优化税制的原则,通常归结为三项:财政原则、公平原则和效率原则。这三大原则是无可厚非的,但这些原则也同样必须与时俱进,也就是必须解决其适时性问题。

1. 对税制优化原则的认识和评价。一国的社会福利是公共经济和民营经济的共同成果。一个好的税收制度,首先必须能够提供

相对充裕的财政收入以保证政府向社会提供必要的公共物品,并使收入具有弹性;其次,必须对经济产生良好的效应,促进社会经济的公平及其效率的提高和经济的稳定增长。

以财政原则衡量税收制度,人们会着重关注税收制度的收入能力,收入能力高则表明税收制度是良好的。为了保证税制的收入能力,人们将选择收入能力强的税种配置税制结构。对于发展中的经济,一般来说,流转税具有较强的收入能力。

以公平原则衡量税收制度,人们一般从横向公平和纵向公平两个角度来衡量。但仅从这两个标准来判断税收制度的公平性是不够的。税收制度本身不仅不能破坏经济社会已有的公平,而且还应具备促进公平的能力;不仅促进经济公平以保证市场主体平等的竞争态势,而且也应能够调节社会各阶层的收入水平以形成社会公平;不仅应维持民营经济主体间的平等,而且应保证公共部门与民间(私人)部门间的公平;同时还应形成公共部门之间也即中央政府和地方政府以及地方各级政府之间的公平。为了满足公平原则税收制度的设计,税制结构的配置应能覆盖所有税源,宏观税负应与社会经济发展水平相适应,各税种应有相应的税负水平,税收管理体制也应恰当地配置税权。

以效率原则衡量税收制度,人们不仅会评价它所形成的行政效率,更注重它对资源配置的影响效应。但是,税收制度所形成的行政效率与经济效益并不是毫无联系的,较高的行政效率一般说来总是能够促进经济效益的提高了。税收制度必须符合帕累托效应的要求,不增加社会经济的额外负担,不扭曲资源的有效配置,尽可能地提高经济效益,增进社会福利。

2. 税制优化原则的适时性。税制优化的三项原则是各国进行税制改革必须遵循的基本原则。三项原则之间的关系往往存在一定的矛盾,因而在不同的时期税制改革所遵循的原则应有不同的侧重点。税制优化原则的选择应适时。税制优化原则的适时性,是指税制优化的各项原则在化作具体的规范时应与一国特定时期的具体国情、社会经济发展水平相适配。各国的文化传统、制度变迁、发展水平是各不相同的,税收制度可以相互借鉴,但决不可陷入窠臼。发展中国家不可能像发达国家那样把财政原则放在次要的地位。在特定的时期按照社会经济发展的需要衡量三项原则在税制改革中的权重,可以某一个为主而兼顾其他。侧重某一个原则,并不是抛弃其他原则。三项原则之间虽然存在矛盾,但并不是对立的,如果协调得好,会有相互促进的效果。如充分的财政收入能促进公平的实现,同时也能保证必要的公共物品的供给,进而能促进社会经济效率的普遍提高。

(二) 税制设计的适应性原则

税收制度一经确立,即运行于一定的社会经济环境中,成为社会经济制度的一个组成部分。税收制度的运行效率依赖于它与社会经济相互适应的程度,而它们之间的相互适应是需要支付社会经济成本的,税制改革同样也需要支付社会经济成本。因此,为了避免社会经济成本的过度支付导致社会福利的损失,税制改革不可随意、经常地进行。

为保证税制的稳定性,税制设计时应使之在一个可能的长时期内对社会经济环境有相当的适应性。税收制度必须首先被社会所接受,融入社会经济制度中。实际上,把这种稳定性纳入社会经济的运行中进行理解,即是税制的财政效应、社会经济效应的相对稳定性。

税收制度财政效应的相对稳定,要求在一个较长的时期内税制能够使政府获取保证基本需要的收入,社会经济环境虽然会有变化,但只要不是根本性的就不需要大规模地运用其他收入手段,更不需要对税收制度进行重大或根本改变来保证收入的量度。虽然会根据经济条件的变化采取相机抉择的税收政策,但其目的主要不在于获取收入,而在于解决宏观经济问题。

税收制度社会经济效应的相对稳定,则是指在一定的时期内税制能够适应社会经济环境的一般性变化,一贯地维护社会经济主体间公平的基本态势,保持资源的有效配置,至少不扭曲资源的配置。税收制度应具有一定的内在稳定能力,在一定的程度上能够产生熨平经济波动的效应。当出现重大的宏观经济问题时,应尽量对税收政策相机抉择,而不需根本变革税收制度。

税收制度不能过多地包含或尽可能不包含对特定社会经济主体的特殊政策,对特定社会经济主体实行特殊政策(如税收优惠政策),往往导致的后果是不仅使税制丧失公平,还会扭曲资源配置,而且损伤税制的收入功能,从而使税收制度失去稳定性。税收制度的适应性虽然是为了保证税收制度的稳定性,但当税制因社会经济环境的变化而使改革成为必要时,它同样是税制改革必须遵循的一般性准则。税制改革是在现实的制度基础上和社会经济环境中进行的,不顾及现实制度的约束和社会的要求,税制改革是难以成功的。因此,税制改革往往不能选择最优方案,而只能选择次优甚至是次次优方案。

税收制度的适应性是税制改革的基本依据。一国税收制度的设计和改革不仅应研究税收的内在规律,或许更重要的是研究税收制

度运行中的社会经济规律和现实状况(包括政治状况)及其相互影响。

(三)税制体系设计的完整性原则

为了使税制产生良好的财政和社会经济效应,即通过优化税制并使之具有适应性,确定一个合理的税制体系是必要的。税制结构中各种资源(如税种、税制要素等)的配置应相辅相成、互补统一、形成一个有机的整体,同时应使要素配置更为严密。一个合理的税制体系,通过税制要素的科学配置,首先表现为税种设置的互补性,即税种设置中的各类、各税种的相互配合补充,既不能相互重叠,也不可相互脱节,在此基础上,若能使之覆盖所有税基又不形成重复征税,则其内外在效应是良好的。反之,不完整的、遗漏税基的税制体系是不符合税制优化标准的。

(四)税制要素配置的严密性原则

税制要素配置应当配比,具有内在严密性,不可相互矛盾和失调,以建立税制的内在制约机制,使税制可操作性增强,形成税收规范性(刚性)执法,避免税收管理中的烦琐和漏失。税制要素配置的严密性,还包括税负和征收成本是确定的,正如亚当·斯密所说“一切赋税的征收,须设法使人民所付出的,尽可能等于国家所收入的。”严密的税制内在制约机制是提高税收管理效率不可或缺的基本条件,它也有利于税收良好潜能的发挥。

二、形势判断与税制评价

当社会经济环境发生重大或根本性变化时,税制改革就是必要的。税制改革必须遵循税制优化的基本原则,必须把握税制的适时性、适应性、完整性和严密性。随着我国计划经济向市场经济的转

变,以及加入世界贸易组织,体制和经济条件的变化非常大,加上制度资源的缺乏和经验不足,以前建立的税收制度已显露弊端。

我国现行税制是 1994 年税制改革后形成的。当时税制设计的基本思路是:(1)配合改革开放,促使计划经济向市场经济体制的过渡,培育市场并强化其机制,逐步构建“效率优先、兼顾公平”原则下的分配框架,刺激经济增长。(2)促进经济规模的扩张,形成经济的全面发展,在遏制需求膨胀的基础上努力改变经济“短缺”状况。(3)在承认地方既得利益的前提下,提高中央政府的收入水平和宏观调控能力。

1994 年确立的税制已历经近 10 年,基本上达到了既定目标,也已经完成了它的历史使命。随着形势发展,1994 年税制框架已不能适应变化了的社会经济环境。这是因为:

(一) 国情变迁

首先,市场经济体制逐步取代计划经济体制,市场机制已基本确立,经济转型进入最重要的阶段。与此同时,也出现了一些新的经济现象,如居民收入差距拉大等。其次,为适应 WTO 的“游戏规则”以及经济全球化,必须运用市场机制等手段包括税收手段来吸引和获取世界性资源,以促进我国的经济发展。再次,高新技术产业对经济增长越来越显现出强大的带动作用。加强技术创新、发展高科技、实现产业化,不仅是优化我国产业结构、促进经济增长的重要途径,也是增强我国综合国力的必由之路。因此,有悖市场机制与竞争机制的现行税收制度已难适应新的形势要求,应代之以规范市场机制及平等竞争机制的运行、提高市场效率的新的税收制度。显然,规范收入分配、缩小收入差距、扶持高新技术产业以发展优化产业结构,都

是提高市场效率所必需的。

(二) 市场变迁

“短缺”局面已为需求不足、通货紧缩所替代,“短缺”时期形成的税制对经济的调节显得无能为力,也与世界性减税趋势相背离。现行税制过度重视税收的财政功能,未能把税收的社会经济调节功能放在应有的位置。由于税制过度强化了收入功能而缺乏应变性,为了特定的社会经济目的不得不采用非规范的应时性税收政策(如税收优惠政策的过度使用和税收政策频繁地调整、修补),双主体税制未形成实际效果,更削弱了税收的调节功能。近年来为了配合积极财政政策的实施,现行税制更是被撕扯得疮孔丛生,又被缝补得补丁层层。比如,应当及时调整的消费税,却为了保证收入而未得到及时调整。因此,扩大需求,刺激消费、投资和外贸以拉动经济增长,应成为下一阶段税收政策的主旨之一。

(三) 税制时弊

1. 税种配置不能互补形成完整性,重复征税和税源遗漏同时存在。流转税中增值税与营业税并列,在征税范围上存在交叉和重叠,界限不清;所得税中企业所得税和个人所得税不能区分法人与个人所得而存在重复征税;许多税种未能及时立制开征,如遗产税和赠与税、环境保护税、社会保障税等,导致税源遗漏。

2. 税收法规的严密性不足。主要表现在:增值税因税制要素配置不当而未能形成有效的内控机制;所得税制更是受到多重原则甚至非税收原则(如保护国有资产不流失)主导,不仅企业所得税内外两套税制未能统一、税制结构不合理,而且纳税人界定不明确、税基不规范,特别是混乱的税收优惠使税制烦琐零乱缺乏严密性;其他税