

● 深圳市国家税务局税收文集

走向新世纪的 税收思想与实践

莫天松 主编

海天出版社
中国·深圳

责任编辑 张 曼
封面设计 张 峥
责任技编 王 颖

书 名 走向新世纪的税收思想与实践
——深圳市国家税务局税收文集

著(编)者 莫天松 主编
出版发行者 海天出版社
地址 深圳市彩田路南海天综合大厦
邮编 518026
印刷者 深圳市金湖企业公司印刷厂
开 本 889mm×1194mm 1/32
印 张 13
字 数 326(千)
版 次 1997年9月第1版
印 次 1997年9月第1次
印 数 1-2000册
I S B N 7-80615-699-0

F·72 定价:29.80元

稅收思想篇

税收征收管理向集约型转变的探讨

—

税收征收管理是一个常谈常新的话题,皆因税收征管的对象——纳税人的情况随经济的发展而变化;税收征管的基础——税制也是随经济和社会的发展而发展,是一个不断变化和完善的过程。因此,对税收征管的要求也在不断深化和提高。适应新税制和经济增长方式由粗放型向集约型转变的要求,国家税务总局提出了“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的新的税收征管模式,为征管改革指明了方向。

税收征管改革模式确立以后,最重要的任务是如何使之付诸实施,借此把税收征管工作推向一个新的高度。思考的重点应集中在两个方面:一是“硬件”的配备完善;二是“软件”的开发挖潜。这里“硬件”,主要指构成税收征管技术手段的电子计算机;而“软件”则具有广义的内涵,包括征管机构设置、人员分配、操作规程、协调机制等。其实质是建立起一种由先进技术手段支撑的、现代化的税收征收管理制度,借用经济学上的术语,也可以说是实现税收征收管理由粗放型向集约型的转变。

二

集约型经营和粗放型经营是经济增长的两种方式,提出税收征管方式向集约型转变,是否牵强? 让我们分析一下这两种方式的特点。粗放型经营主要依靠资金、资源的投入来增加产品的数量,推动经济的增长,特点是,在经济建设中,主要靠铺新摊子、上新项目,造成大而全、小而全、低水平的重复建设;不注重降低成本,忽视经济效益。集约型经营主要依靠科技进步和提高劳动者的素质来增加产品的数量,推动经济的增长。其特点是,在经济建设中,主要立足于现有基础,把建设的重点放在现有企业的改造、充实和提高上;主要依靠提高生产要素的质量和使用效率,提高生产要素生产率和经济增长的份额;主要依靠科技进步,加强科学管理,提高劳动者素质,降低消耗,减少浪费,使同样的物力、人力创造出更多的社会财富。由此可见,集约型经营和粗放型经营的划分,主要体现在两个方面:一是对经济增长的支撑手段上,集约型经营强调科技进步的作用,要求提高劳动者的素质,粗放型经营则主张上项目,铺摊子;二是管理方式上,集约型经营提倡加强科学管理,降低成本,提高经济效益;粗放型经营则忽视成本效益问题。再分析一下税务工作的特点。新税制实施后,基层税务部门实际上成为了中央统一税法的执行机构,日常大量的工作是税收征管。一个税务局,少则几百人、多则上千人,负责着国家上亿元、几十亿元、甚至上百亿元的税款征收,也存在着机构设置,人员配备,技术装备,日常管理等问题。如何保证国家税收任务的完成? 依靠什么要素去完成? 这是税务干部,特别是税务领导干部必须考虑的内容,在诸如税务等行政部门,一般用“运作机制”来形容,实际上相当于企业“经营思想”的选择。同样也存在两种可能:一是多设机构,增加人员,实行“人海战术”,不讲究成本、效益;二是加大征管的技术投入,提高人员的素质,加强管理,讲求成本,提高效益,这也相当于经济增长方式中的粗放型经营和集约型经营的关系。

可见企业的经营思想与税务部门的管理方式有着类通的地方。因此,提出税收征管方式向集约型转变的命题是成立的。

三

实现税收征管方式向集约型转变的必要性和重要性表现为以下几方面:

一、是完成新时期税收使命的需要

1994年,我国新税制的实施,标志着我国税收事业进入了一个新的发展时期。税法统一,税权集中,是新税制的特点之一。在这种情况下,基层税务机构成为了中央税收政策法规的執行者,最基本、最重要的任务就是税收征管。税收聚集收入、调控经济、调节分配的三大历史使命,也需要强有力的征管工作来完成。在税收收入连年大幅度增长,纳税户数急剧膨胀,纳税人经济成份日趋复杂的形势下,税收征管的任务和难度日益加大,促使我们必须对税收征管方法按现代化管理的要求进行改造,正如朱鎔基副总理指示的那样:“改革不能停步,改善管理迫在眉睫”。而集约型管理模式由于其科技含量高、组织严密、讲究效率,不失为一种明智的选择。

二、是改变我国税收征管现状的需要

1. 税收征收管理程序和管理手段还不能适应纳税人日益增加、税务信息日益繁杂的现实,要求实行集约型管理。

目前,我国大部分地区的税务机构都改变了过去“一员进厂,各税统管”的税收征管模式,开始按照税收征管的职能进行分工运作,即按征收、管理和检查等环节分工,加强了对税收征管过程的控制和监督。但由于目前我国的税务机构按税收征管职能进行分工只是在基层税务部门进行,上层税收管理部门还没有适应税收征管的要求,没有对机构进行改革。税务机构的设置的格局是随着税种的增加而增加,强调上下对口和专业分工,结果造成指挥机构庞大臃肿、层次重叠、职能低下、办事效率低下,还没有适应现代

化管理的要求,形成较规范的税收征管程序。另外,随着经济的发展,纳税人的数量和类型大大增加,有关的纳税信息日益繁多,而我国目前的税收管理基本上处于手工操作阶段,如对纳税人进行纳税登记、审核纳税申报表、对纳税人进行税务检查等一系列活动,都是用手工进行登记和用最原始的办法来进行的。因而现行的税收征管程序和管理手段已远远不能适应经济发展的需要。

2. 税收成本上升的趋势,也要求实行集约型管理。税收成本是评价一国税收征管水平、征管效率的一个重要指标。一般而言,经济发达、征管手段完备先进、征管程序严密合理,税收征管效率就高,税收成本就低。有关资料表明,比较发达国家税收征收成本大都在2%以下,如美国为0.5%,新加坡为0.95%,澳大利亚为1.07%,日本为1.13%。与此相比,我国征税成本相对较高,如1988年广东省的综合征税成本达到3.74%。近年来,实行新的征管模式以后,由于纳税人自行申报纳税的缴纳模式的建立,改变了过去税务干部上门收税的被动局面,实现了“窗口收税”,从而节约了人力、物力,大大降低了税务行政费用,提高了征管效率,降低了征税成本。但由于机构分设后,设立了两套税务管理机构,纳税人要面对国、地两个税务局,办税的工作量要相应的增加,纳税成本也增加,这样下来,总的结果是税收成本仍有上升的趋势。因此,适应经济增长方式的转变,尽快实现税收征管方式向集约型转变势在必行。

四

实现税收征管方式向集约型转变的基本思路是:按照国家税务总局“科技兴税”的要求,全方位推进税收电子化工程,实现征管手段现代化;提高有效管理,努力改善征管质量,坚决堵塞漏洞,讲求征管效率,降低税收成本。

一、实施“科技兴税”战略,推进税收征管现代化

科学技术是第一生产力,实施“科技兴税”战略,就是要实现税

收与科技的结合,把科学的管理理论、管理方法和管理手段应用到税收工作中来,转变传统手工操作和“保姆”式的管理方式,依靠电子计算机、网络通信等现代化技术手段进行税收征管,提高税收征管的质量、强化税收的聚财和调控职能。

国际经验表明,在税收征管中运用电子计算机等先进技术手段,是建立严密有效的税收监控网络的必由之路,也有利于降低税收成本。利用计算机可以使纳税资料和税务人员管理税收过程中的一切信息资料都能及时输入输出,可以及时发现征税人和纳税人的违法行为,切实掌握和控制税收征管的全过程。也只有征管过程中利用电子计算机,才可能对繁多的征纳资料进行有效的管理和在上下级税务部门中有效传递,才能实现类似现代工业企业生产的流水作业式的税收征收管理。加速电子计算机在税收征管中的应用,应做好硬件配备和软件开发两方面工作:

1. 在硬件配备上,必须与征管信息增加同步。由于经济的发展,纳税户增多,税收征管要求计算机更多地储存各类信息,仅凭现有的设备要满足管事的要求仍差之甚远。对此,应加大计算机设备的容量,配备储存量大、计算速度快的计算机。同时,要努力实现税收征管全过程的计算机管理。

2. 在软件的扩展上,必须满足税务工作要求。要增加分析功能,实现各分局与市局之间、国、地税之间、社会各有关单位之间的计算机联网,达到全市税源的全面监控;要实现与金税工程联网,以便加强增值税专用发票的监控。

二、搞好有效管理、提高管理效益

有效管理,是税收征收集约型管理的出发点和落脚点。进行有效管理,就是要克服税收征管工作中的盲目性、被动性、随意性,提倡科学性、主动性、严密性,用较少的人、财、物的投入,取得较大的管理效益。

1. 加强内部组织管理和内部机构的协调

税务机构的内部组织管理,包括税务机构设置、税务干部队伍建设二个部分。税务机构是实现税收职能、完成税收征管任务的组织保证。随着经济增长方式的转变,税收征管改革的不断深化,税收机构的设置也必然要发生相应的变化。其基本要求应该是,以税收征管专业分工为基础,以强化税收内外部管理,保证政令畅通,提高征管效率为目的,按照科学、效能、精简、便利的原则,建立符合现代化管理要求的、结构合理、功能齐全、精简高效的税务行政组织体系。加强税务干部队伍建设,主要目的是全面提高税务干部的政治和业务素质。

税务机构的内部协调,主要是指分局与分局之间、科室与科室之间,应建立良好的合作,在履行各自职责的前提下,做好相互之间的协调、配合工作,以保证征、管、查程序顺利畅通。

2. 强化内外监控

税收征管格局形成后,征管与检查管理制度明确了各自的工作职责。但如何搜集各方面的税务信息,并加以管理、传递,最终服务于税收征管工作,使税收征管这部机器高效畅通运转,收到事半功倍的效果,仍是亟待解决的问题。这就要求尽快建立各类内外监控网络和监控机制,促使管理畅通到位。在各级税务机构内部,要建立一套从申报、供票、审案到清理的税收监控程序;在外部建立由公、检、法、司等国家机构组成的税收司法体系,由工商、物价、银行、审计、海关等国家职能部门组成的协税、护税监督网。

原载《金融早报》1996.12.19 第七版

● 莫天松

对深圳依法治税的思考

《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》中突出强调实行两个具有全局意义的根本性转变，即实现从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，实现经济增长方式从粗放经营向集约经营的转变。联系我市税收工作，贯彻五中全会精神，就是要与国际惯例接轨，规范征纳双方关系，实行依法治税，促进两个转变，为深圳第二次创业营造良好的投资环境。

一、依法治税的必要性和紧迫性

深圳第二次创业中不同于以往发展阶段的一个突出特点就是要从主要依靠中央赋予的优惠政策转变到增创“三优”上来。即优势——体制优势、机制优势、区位优势等；优质——较好的整体素质，包括人员素质、技术素质等；优绩——较好的效益、业绩，包括经济业绩、社会效益（服务方式）等，在经济体制和运行机制上率先向国际惯例靠拢。这也是深圳实行依法治税的必要性所在。

（一）第二次创业呼唤实行依法治税。深圳第二次创业提出

了再用十五年时间把深圳建设成社会主义现代化国际性城市。要实现这一目标，在实行经济体制的转变中，就财税体制而言，就是要加大改革力度，实行分税制，管理水平上台阶、上档次，治税方式从传统体制的减税让利向社会主义市场经济条件下的依法治税转变，从传统手工操作和“保姆式”向规范化、法制化、科学化转化。要创建税收体制的新优势，我们认为，就是走法制化道路，用法律形式来界定和规范征纳双方的权力和义务，加强宏观调控，在宏观经济管理、行业管理和企业管理中充分发挥作用，限制粗放经营，鼓励集约经营，正确处理国家、企业和个人三者的利益分配关系。

（二）与国际惯例接轨呼唤实行依法治税。深圳的发展、第二次创业都要求按国际惯例办事。当今世界经济超国界的发展，形成了一些不同国度都要共同遵循的原则，而且这些原则的应用越来越广泛，成为任何发展外向型经济国家必不可少的经济运作规范。依法治税就是其中原则之一。

（三）保证财政收入呼唤依法治税。税收是财政收入的主要来源。当前值得注意的是税收流失现象严重，原因之一是税收征管体系缺乏严格、规范的控制能力，给偷税者以可乘之机。因此，如何按照依法治税的原则，规范税收征管的全过程，使税收征管步入健全的、法制化轨道，有效地发挥税收的监督制约机制，强化税收执法力度，做到有法必行，执法必严，违法必究，这是当务之急，也是保证国家财政收入、防止税收流失的唯一途径。

（四）依法治市要求依法治税。深圳要实行依法治市，就要把各种经济行为纳入规范化管理的轨道。税收是一种处理国家、企业、个人三者经济利益行为的分配手段。税与法历来是不可分割的，如果税收法制不严，不能依法征税，必将造成人为税负不公，使企业面临不合理的竞争形势，从而导致税收调节效应的失

衡。只有依法治税，才能营造一个公平竞争的外部环境，为依法治市创造条件。

二、实行依法治税的若干举措

深圳实行依法治税是一项庞大的系统工程，需要标本兼治。按照社会主义市场经济体制要求，进一步完善税收法规体系，转变征管模式，转换征管机制，健全各方面规章制度，需要社会各界长期共同的努力，笔者认为当前要特别重视以下几个问题：

（一）转变观念，纠正认识偏差。长期以来有相当部分人只看到依法治税与经济发展对立的矛盾的一面，忽略了依法治税与经济发展是企业平等竞争的基础，没有依法治税，经济秩序混乱，经济发展也就成了纸上谈兵。同样，不支持经济发展，依法治税也就失去了出发点和落脚点。

（二）加强税法宣传力度。要求纳税人自觉依法纳税，首先要使其知法、懂法。税务机关应广泛开拓渠道，宣传各项税收政策法规，普及税法知识，增强税收政策和税收政策法规，普及税法知识，增强税收政策和税收法规的透明度。一是通过编辑发行各种纳税小册子辅导纳税人，二是通过报刊、广播、电视等各种新闻宣传媒体宣传各项税收法规，三是设置税收咨询热线电话，常年提供即时咨询，四是举办企业经营者、财务人员税务知识培训班等。

（三）改革征管制度。按照现代管理专业化分工要求，建立新型征收管理机制。取消“专管员”管户制，建立统一的征收分局，设立纳税申报大厅，提供税务登记、受理申报、发票发售、咨询服务的一条龙服务，促进纳税人实现“三自纳税”。同时，强化稽查职能，加大执法力度，为实现依法治税提供机制保障。

（四）兴建税务信息高速公路。西方国家税收执法是以计算机广泛搜集情报、资料来展开的，计算机负责从纳税申报、评

税、稽核、纳税资料的收集、存储、检索、人事行政管理以及会计统各方面的工作。税务信息化的严重滞后已制约着我国征管改革的深化。为此，须加大对电脑、计算机的投入，引进专业人才，狠抓税务信息化建设，以确保税务申报、征收、稽查有序运转。先在国税、地税系统内建立计算机信息管理体系，实现系统内电脑并网和机关办公现代化，及时反馈各种资料和信息，然后再去与工商、海关等实行信息联网，资料共享，建立四通八达的税务信息高速公路网络。

（五）健全协税护税网络。税务执法涉及面广，牵动各方面的经济利益，单靠税务部门的力量是不够的。为此，一要进一步发挥协税护税组织的作用，加强与有关执法部门之间的配合，联结工商、银行、公、检、法、海关等部门，建立起稳定的、紧密型的工作联系制度，定期通报税务执法情况和问题以取得共识；二要积极推行税务代理制度，使之不仅有利于发挥税务执法的社会监督，而且有利于纳税人履行纳税义务，维护纳税人的合法权益；三要建立强有力的税务司法保障体系。

（六）提高税务干部队伍的素质。依法治税要求税务干部有较强的法律意识和较高的政策业务水平。要造就一支忠于国家和人民利益、责任心强、政治思想过硬、业务素质高、善于思考、严格执法、不徇私情的执法队伍：一要继续深化人事制度改革。把好入口关，疏通出口关，处理好用人关，为人才辈出创造良好环境，为严格执法打下基础。二要通过培训等手段，造就人才，培养人才，使他们真正既懂法律又熟知税收政策业务。三要提高队伍的拒腐抗变能力。四要能在纷繁复杂的改革开放和发展社会主义市场经济过程中，认真思考执法过程中遇到的新情况新问题，把执法要求和执法效果与经济建设及依法治税的要求结合起来，坚持打击违法犯罪，保障特区两个文明建设的健康发展。

原载《税务研究》1996年第6期

●张立忠

认真贯彻邓小平建设有中国特色的 社会主义理论，努力搞好我市国税工作

在邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线指引下，从拨乱反正到全面改革，从农村改革到城市改革，从经济体制改革到各方面体制改革，从在沿海兴办经济特区到形成全国范围对外开放格局，社会主义物质文明和精神文明建设一起抓，十八年来中国的经济发展取得了前所未有的成就，人民生活得到很大提高，国家面貌发生深刻变化，广大群众衷心拥护。80年代末、90年代初国内国际发生政治风波，党和政府在邓小平同志和其他老同志坚决有力的支持下，依靠人民，旗帜鲜明地坚持经济建设这个中心，坚持改革开放。由于党和政府坚定清醒的立场，由于改革开放和社会主义现代化建设的成就深入人心，我们经受住了严峻考验，有中国特色的社会主义显示出更加蓬勃的生机和活力，使人民高兴，世界瞩目。

邓小平建设有中国特色社会主义理论，是在和平与发展成为

时代主题的历史条件下，在我国改革开放和社会主义现代化建设的实践过程中，在总结我国社会主义胜利和挫折的历史经验并借鉴其他社会主义国家兴衰成败历史经验的基础上，逐步形成和发展起来的。社会主义在中国的新局面和新成就，使我们从历史的比较和国际的观察中认识到，邓小平建设有中国特色社会主义理论是正确的。这个理论，科学地把握社会主义的本质，第一次比较系统地初步回答了中国这样的经济文化比较落后的国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题。它是马克思列宁主义基本原理与当代中国实际和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想的继承和发展，是当代中国的马克思主义。它是全党全国人民集体智慧的结晶，是中国共产党的指导思想和中华民族的精神支柱。没有邓小平同志创立的这个理论，就不会有今天中国改革开的新局面和中国社会主义现代化的光明前景。

正是在小平同志建设有中国特色社会主义理论的指引下，深圳特区走过辉煌的十六年，从昔日南疆的边陲小镇，发展成为综合经济实力居全国前列的大都市。深圳税收事业也认真贯彻小平同志建设有中国特色的社会主义理论，以经济建设为中心，敢闯敢干，深化改革，实事求是，多干实事，坚持两手抓，建设社会主义精神文明，十六年来取得了巨大的发展。

一、以经济建设为中心，狠抓组织税收收入工作

小平同志明确指出，要坚持“一个中心、两个基本点”。这也就是十一届三中全会以来党的路线，只有坚持这条路线，人民才会相信你，拥护你。谁要改变这条路线，老百姓不答应，谁就会被打倒。

税务部门坚持以经济建设为中心，就是要狠抓组织税收收入，为国家筹集更多的资金。

建市初期的1979年，深圳仅有160家国有企业和272家集体企业，企业规模很小，当年全市税收收入仅1593万元。改革

开放以来，深圳市政府采取各种有效措施，大力改善特区投资环境。在税收方面，结合深圳的实际，制定了一系列优惠政策吸引外资，促进横向经济联合，使企业象雨后春笋般蓬勃发展起来。

为完成我市税收任务，我们克服了实际工作中面临的各种困难，采取积极有效的措施，严抓征管，积极清欠，保证税收均衡入库，确保收入任务超额完成。

从1980年到1994年，全市工商税收合计319.15亿元。95、96两年，我市国税系统累计完成工商税收215.35亿元。今年1月16日，国家税务总局公布了1996年税收十佳排名榜，有关收入的十项指标中，与我局相关的有七项，进入前十名的就有六项，其中“工商税收增长幅度”排名第一，达89.5%；“国税局收入增长幅度”排名第一，达135%；“工商税收增加额”排名第二，达103.48亿元；“两税收入增长幅度”排名第三，达24.3%；“两税超收额”排名第四，达3.05亿元；“工商税收总额”排名第八，达219.06亿元，是唯一入选的副省级城市。巨额的税收收入，为中央和深圳地方积累了大量的建设资金，为国家和深圳的发展做出了积极贡献。

二、敢闯敢干，深化税制改革和征管改革

小平同志指出，改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。深圳的重要经验就是敢闯。没有一点闯的精神，没有一点“冒”的精神，没有一股气呀、劲呀，就走不出一条好路，走不出一条新路，就干不出新的事业。

十六年来，深圳税务部门在“敢闯敢干”的精神指导下，进行了一系列试验性的税制改革和征管改革。

（一）十六年来，市税务系统根据深圳特区改革开放和经济建设的需要，按照统一税法、平等纳税、税种适度、税负宜轻、优惠从宽、手续从简、管理从严，既借鉴国外又协调内地，既有