

税收实践

与

理论探索

编辑委员会

主任：李德义 张邦智
副主任：贾振昌 郭健夫 凌云祥
梁兴中

委员：（按姓氏笔划为序）

王振东 王 辉 申 玺 孙健男
李胜武 刘汉文 吕宝林
张立忠 陈景水 周维新 韩铁文

编辑人员

主 编：李德义
副主编：周维新 吕宝林

编 辑：（按姓氏笔划为序）

王志远 果 园 高建华 常士臣
曹洪臣

鮮艷的稅收科研之花
豐碩的稅收實踐之果

稅收實踐與理論探索出版

陳景新



壬午年
五月十九日

前 言

齐齐哈尔、大庆、松花江、绥化、黑河、大兴安岭六地市税务局、税务学会共同商定并推选近年来较优秀的税收论文，由齐齐哈尔市税务局、税务学会主持编辑的《税收实践与理论探索》一书，经过编辑人员的精心遴选和认真修改，现已出版问世，同广大税务工作者及读者见面了！它是我省西部六地市广大税务工作者在税收科研领域辛勤耕耘积极探索的成果，也是推动当前税收工作改革和工作实践的借鉴和参考，对广大税务干部探索税收理论和总结工作实践经验，必将产生积极的推动作用和深远的影响。

《税收实践与理论探索》有两个鲜明特点。一是研究的广泛性和深刻性。全书划分为征管改革、征收管理、促产增收、以法治税、理论探讨、队伍建设六大类，涉猎税收理论研究的各个领域，而且作者都坚持理论联系实际学风，对征管改革以及在新形势下如何做好促产增收工作等课题，做了大量的调查研究和系统归纳，提出的观点有新意，有创见，从不同侧面回答了当前税收工作中的一些理论和实践问题。

二是本书的作者具有代表性。有税收第一线的专管员，也有税务部门的各级领导干部，还有热心于税收理论研究的工作者和离退休老税务干部。一些领导同志率先垂范，身体力行，不但积极支持税收理论研究，而且亲自撰写文章，这对活跃税收理论研究，用研究成果指导实际工作将会起到重要的促进作用。在深化

改革扩大开放的大好形势下，税收工作面临诸多亟待研究和解决的新问题，为此，调动广大税务工作者的积极性，发挥他们的聪明才智，研究税收改革的应用理论，探索新时期税收工作的新路子，使税收工作逐步走向科学化、制度化、规范化，更好地服务于、服务于深化改革扩大开放，促进国民经济稳定协调发展，就显得非常重要和迫切。

值此《税收实践与理论探索》出版之际，我谨表示衷心的祝贺，并希望你们在今后的研究探索中取得更加丰硕的成果。

沙 洵 洸

目 录

前 言	沙洵洸 (1)
-----	-----------

征 管 改 革

我们是如何搞好税收征管查分设

改革的	刘汉文 张立忠 (1)
-----	---------------

浅析征管改革的阶段性	郭健夫 申 玺 (7)
------------	---------------

略探征管体系	吴载惠 (13)
--------	------------

从实际出发,不断完善征管改革的

新模式	郭健夫 李丙超 申 玺 (25)
-----	--------------------

浅谈建立征收、管理、检查相分离,综合监

控制约的税收征管模式	宋志军 (34)
------------	------------

征管制度改革拾遗	吴载惠 (41)
----------	------------

对三种征管形式的分析与选择	孙惠智 (47)
---------------	------------

对县以下税务机关征管改革的探讨	陈来清 李玉坤 (54)
-----------------	----------------

对农村、集贸和个体税收征管模式改革的

探讨	周 娟 周大勇 (64)
----	----------------

对困扰深化征管改革几个难点问题的

探讨	李洪彬 (71)
----	------------

浅谈税务稽查队在征管改革中的地位和作用	郭健夫 (78)
---------------------	------------

改革人事分配管理制度必须与深化征管改

革同步进行	奚成双 (84)
-------	------------

计会部门对应征税款直接监督管理的必要性、可行性·····	李晓华 (94)
------------------------------	------------

征 收 管 理

对加强国营企业所得税征收管理工作的体会·····	宋秀娥 姜淑芳 (99)
企业承包租赁后税收征管存在的问题及改进措施·····	牛海山 (105)
怎样对集体商业企业进行纳税检查·····	兰秀春 (110)
谈大庆市涉外税收面临的问题及解决办法·····	刘 萍 (117)
关于个体经济偷漏税表现、原因及对策的探讨·····	郭健夫 申 玺 (124)
浅议个体工商业户税收负担及治理偷漏税对策·····	李桂荣 (133)
谈加强个体税收征管工作·····	桑凤宝 (140)
深入开展“两税”清查是控制个体偷漏的重要手段·····	陈来清 申 玺 (144)
对农村税收征管几个问题的思考·····	张 杰 (153)
建立多层次全方位协税护税网络的探讨·····	彭德仁 (160)
关于加强稽查队实体建设的实践与探索·····	郭健夫 申 玺 (167)
税务信息在税收管理中的重要作用·····	肖玉成 (173)

促 产 增 收

新时期促产增收工作的意义、原则与途径·····	李德义 (180)
发挥税收杠杆作用,促进地方经济发展·····	凌云祥 (188)
浅谈税收与促产的关系·····	李胜武 张立忠 (194)

更新观念，广开门路，全力做好促产增收

- 大文章.....孙立德 (197)
- 对促产增收几个问题的探讨.....周维新 (204)
- 搞好促产增收，促进经济发展.....孙健男 (211)
- 促产增收雏议.....元兰忠 陈景水 (217)
- 发挥税收调控功能，促进企业生产发展.....牛昌恒 (224)
- 运用税收杠杆，促进乡镇企业合理发展.....葛春生 (235)
- 税务机关智力促产问题初探.....马 跃 胡绍玉 (239)
- 浅谈信息促产.....郭 军 张淑贤 (250)
- 促产机构选择浅见.....姜传谱 孙绍武 (255)
- 税务周转金投放工作程序初探.....彭彦良 (260)
- 促产是税务部门的一项重要任务.....侯建杰 (265)

以 法 治 税

- 简论依法治税.....奎长和 (268)
- 以法治税不容忽视.....王振东 (273)
- 关于以法治税的几点浅见.....杨 莉 (278)
- 试析税收法律意识提高的难点及对策.....马 跃 (283)
- 加强稽查队伍建设，充分发挥稽查工作双向
监督作用.....陈来清 李丙超 (290)

理 论 探 讨

- 税收职能系统的两态划分及其优化途径.....曹洪臣 (300)
- 从“拉弗曲线”原理看我国宏观税负的数量界限.....高建华 徐松涛 毛跃人 (308)
- 试论税收在计划经济与商品经济双轨制中的作用.....隋文林 (316)
- 发挥税收杠杆作用，促进经济稳定发展.....曹文跃 (321)

在产业结构调整中实行税收倾斜政策的思考·····	高建华	(328)
税收政策协同产业政策刍议·····	吕宝林 冯光弟	(335)
浅析税制结构对产业结构负影响的因素及 完善方法·····	元兰忠 陈景水	(346)
偷漏税心理及其对策·····	李全 曹洪臣	(354)
对目前偷漏税几个问题的 探讨·····	孔繁荣 陈怀龙 康海龙	(360)
“四假”企业的成因与对策·····	增文林	(375)
要加强集体企业财务管理·····	郭军 卢永昌	(379)
略论“增值税购进计税生产实耗扣税法”·····	吴坚	(382)
应当强化个人收入调节税的征收管理·····	姜淑芳	(388)
浅谈固定资产投资方向调节税·····	赵新光	(392)
浅谈税收计算机的科学管理·····	陈义杰	(401)
谈地方税改革与建立地方税体系问题·····	庄祥吉	(407)

队 伍 建 设

加强经济监督部门的廉政建设·····	康继承	(412)
如何抓好税务干部的廉政建设·····	李淑清	(417)
税务部门廉政建设存在的问题及对策·····	郭玉库 李秉超	(424)
税务部门廉政建设之我见·····	宋占文	(432)
加强职业道德教育是纠正行业不正之风的 思想保证·····	解俊才 郭本祥	(437)
当前税务干部队伍建设中存在的问题及 对策·····	孙立德 王兴	(443)
弘扬大庆精神，献身税收事业·····	姜宝库	(449)

我们是如何搞好税收 征管查分设改革的

刘汉文 张立忠

随着国民经济不断发展和税制改革的深入进行，税收征管法规在全国范围内已达到系统化、法律化、规范化建设的新时期。原来的税收征管模式对加强税收征收监督管理，堵塞漏洞，保证国家财政收入都起到了重要作用。现在是复税制、多税种、多环节的征收方式，而传统的征管模式已经很难适应税收发展客观需要，正如国家税务局金鑫局长在1990年全国税收征管工作会议指出的：“税收征管改革势在必行，在全国推进征管改革的时机已经成熟，应当坚决果断地全面推进征管改革。”为了完善税收征管工作，推进以法治税，规范征纳秩序，建立科学的严密的征管制度，更好地发挥税收职能作用，促进“双文明”建设发展，我们大庆市税务局按照国家税务局和省税务局的布置要求，结合我局实际情况，在1989年和1990年先后在基层两个区税务分局推行了税收征管模式改革试点工作。通过实行征管查相分离的新模式，当前越来越显示出它的生机和活力，对搞好我市以法治税，强化纳税监督，提高税务干部的廉政建设，维护社会商品经济有计划、有秩序的发展，抑制经济领域里不良风气，确保国家税收任

务的完成，是高效可行的征管运行机制。税收征管查相分离的改革，这是一个新生事物，从我局试行来看，发展的前景是良好的，对循序渐进地搞好我市征管工作具有重大意义。

税收征管的全过程，是一个系统工程，它包括贯彻执行税收政策法规、控制税源、纳税鉴定、纳税辅导、违章处理等各事项。我们谈的税收征管模式的转变，就是向全方位、规范化的最佳征管机制转变。征、管、查相分离，是税收征管改革的产物，它必须在征管实践中，搞好权衡，互为衔接制约，扬长避短，加强税收全方位管理，提高征管质量，增强纳税意识，使税收征管工作达到透明化，在整顿税收秩序，坚持以法治税中做到科学化、规范化管理。

我们大庆市税务局本着大力发展生产力，积极发展经济，保障国家税收的原则，把税收征管工作分为征收、管理、检查三个系列，经过二年多税收征管改革实践，收到了一些效果。

一、按着新的征管模式要求，我们首先从税收征管机构上进行了改革。市税务局充实加强了征管科、检察室、稽查大队力量，在各区六个分局将原来三位一体组织机构都分别成立了税收征收股、管理股、检查股，在市局统一管辖之下，在业务工作上全由各区税务分局各尽其职、各负其责地认真解决，从而健全了制度，严密了多层次监督，加强了全方位的管理，为税收征纳有机运行，提供了保证。

二、按照省局新的征管制度和工作规范，使职责明确，任务清楚，各系列更加系统和规范。我们大庆市税务局对征收岗位职责、管理岗位职责、检查岗位职责都做了详细的具体规定。其具体做法：

（一）建立可行的征收机构。征收机构要掌握好业户，控制好税源，在贯彻执行好税收政策前提下把税款收足。我们按照省

税务局规定要求，做到了凡是纳税人履行纳税义务须到税务机关办理的有关事宜，均由征收监控机构受理和转办、协调，办理纳税登记、纳税申报、缴纳税款审核，掌握分析税源情况，通过窗口和纳税地点，按时征收各项税款、基金、滞纳金、罚款等款项入库，搞好发票使用管理，堵塞漏洞。

（二）建立好税收管理机构。税收管理是一项经常性的工作，管理是征收结果最佳因素的反映，查管都是以征足为目的。我们遵照省局要求，凡是税务机关须向纳税人交待的有关事宜，都由纳税管理机构负责承担，如纳税鉴定业务辅导、审核纳税申报、核定应纳税额等，做好减免税调查、催缴欠税、发票使用管理、促产增收和协税护税工作。

（三）在稽查工作中，做到了经常化、制度化，拓展了检查面，提高了检查深度和广度，发现问题及时解决。我们按着省局要求，对纳税人纳税情况的检查工作均由税务检查机构负责，为了适应工作需要，我们首先在各区税务局成立了税收检查股，主要及时做好应征税款的检查，搞好纳税登记、纳税鉴定、纳税申报、发票检查工作，把检查出的有关问题会同征收和管理及时由领导召开联席会议协商解决，有效地改进征管工作。

三、通过实行税收征管改革，我们在实践工作中主要有以下几点收获：

（一）合理地调配干部力量，这是搞好税收征管工作的关键。税收征管模式的改革、推动和执行，主要靠建立一支训练有素的德才兼备的干部队伍，以保证征、管、查分离的模式有机运行。我们本着加强税政、搞好管理的原则，对三个系列人员进行科学分工，做到各负其责、互相制约，搞好征收、管理、检查工作。

我们根据干部德才、勤、绩等方面情况，由干部个人报岗位，人事部门考核，领导把关办法选定岗位，做到了量力而行，

人尽其用。我局在征管力量配备上，大体上以四、四、二比例为准，通过对征管力量进行合理的调整，使征收和管理各占1/3，这样做既加强了征收，又有利于管理，各方面力量兼顾，充分调动了三个系列人员征管工作的积极性。

实行征、管、查相分离模式之后，我局收到了较好效果，克服了过去一度征收不力、管理不严等问题，增加了活力，增强了制约机制。

（二）通过实行征、管、查分离模式，我局的税收征管质量有了进一步的提高。在明确分工同时建立了制约机制，发挥了整体功能，在各环节上进一步搞好了征管查全方位的管理。我们围绕征管目标，按着我们实际工作制定了系统征管规范，便于具体实施，在征管各环节上有章可循，具体做到了有专管员的征管规范，有纳税义务人的纳税规范，有社会界的协税、护税、办税规范。把三个规范都以板面方式公布于众，搞好实施监督，从而健全了内外部制约机制，保证了国家税法的贯彻执行和税款及时征收入库。通过征、管、查分离的改革，我局1990年的税收任务项项都超额完成。按着省局规定要求，我们税款入库率实际达到99%；对全市6999户应纳税户全部进行了纳税鉴定，纳税鉴定达到100%；本年欠税回收率达85%；税款错漏率降低到3%；减免税做到层层管理、逐级上报审批，既符合政策，又提高了经济效益。

（三）搞好岗位轮换制。两年来，我们对各局专管员从实际出发，本着有利于双文明建设，有利于提高政治、业务素质 and 全面发展的原则，实行了两年轮换一次。

（四）实行税收征、管、查相分离改革后，也相应地推进了干部制度改革，为培养一支德才兼备、精干高效，既懂政策、又熟悉业务，政治觉悟和业务水平高的革命化的干部队伍，我市除

了把各分局会计人员合并征收外，还将90%以上的税务干部都充实到税收征管一线，他们忠于职守，廉洁奉公，以求实苦干的奉献精神，忠于税收事业。我市管辖六个税务分局，一年来，有五个分局被省、市区评为“双文明”建设先进单位和执法先进单位，他们是我局“双文明”建设上过硬的队伍。

（五）实行征、管、查分离征管改革后，增强了税企之间依法办税监督功能。我们在税收征管中，实行了税法公开，征管程序公开，减免税政策公开，处罚公开，税务人员纪律公开。同时在税务系统内部实行了专兼职监察员制度，使税务机关和税务干部活动置于群众监督之中，提高了防范能力，促进了廉政建设，增强了工作透明度。

四、征、管、查分离后存在的问题和解决办法

（一）征、管、查分离改革后，对征收管理检查各系列之间实现了多层次的监控。由于分工过细，征管制度也越来越要求科学化、系列化，无疑会产生各系列熟练业务人员的明确分工。我们必须在划清职责范围、科学分工的基础上，改变征管方法，严密三个系列的征管制度，改变催税旧习，实行纳税人如实申报制度，征收人员进行依据审核，按照三自办法交税。税收管理人员必须以管为主，但须管中有查，检查人员必须要以查为主，但须查中有管。但这三个系列的人员必须以组织收入为重点，积极搞好税法宣传、纳税辅导，把税法和纳税规定交给纳税人，使纳税人知法、懂法、守法，自觉履行纳税义务。

（二）实行征管查分离后，要建立定期的联系工作制度，防止各自为政，互相推诿，工作不负责任，要由主管局长每周组织一次由征收、管理、检查人员参加的业务工作联席会，把各自的工作情况互相通报，搞好总结交流，及时解决工作中存在的问题。从而严密运行机制，完善制度，使政策畅通，信息反馈灵

敏，调节及时，加强税源控制，堵塞偷漏，推动工作有效地开展。

（三）实行征管目标管理。税收管理就是执法的过程。贯彻执行税法是通过征管运行机制在客观经济范畴中来体现，管理就是依法治税。我们的征税、减免税和违章处理都必须以税法为依据，以税法政策规定来指导税收工作，执行税法规定离不开人的素质，人的素质高，征管质量也会高，管理就是提高人的素质，提高工作责任心，严格执法，增强税法观念。我们实行征管模式的改革，就是强化以法治税，在客观上推进法治，在主观上完善自身，保证征管不错不漏，税款足额及时入库。因此，必须在征管查各岗位责任制度上，在减免税制度上、税源控制上，在执法和廉政建设上建立相互制约、切实可行的制度，加强税收征管工作，提高税收征管质量和推进依法治税的顺利开展。

浅析征管改革的阶段性

郭健夫 申 玺

随着治理整顿和经济体制改革的不断深入，我们地区同全国、全省一样，经济形势发生了深刻的变化，形成了以公有制为主体的多种经济成分、多种经营方式、多种流通渠道、多种分配形式并存，共同发展的新格局。与之相适应的，税收制度也进行了相应的改革。税收征管改革是税制改革的重要组成部分，也是经济形势和税收工作发展的客观要求。

三年来，虽然经过征管改革试点到全面推行，提供了有益的探索，积累了丰富的经验，但是，唯物辩证法告诉我们，任何事物的发展，都有一个逐渐的、连续的发展变化过程，也就是从量变到质变的过程。征管改革也是一样，要完成从量变到质变的过程，需要有一个准备条件、探索实施和逐步适应的过程，不可能一步到位，必须统筹规划，分步实施。这是因为：

第一，事物的发展是有条件的。物质世界联系的普遍性和客观性，决定着任何事物都要受其周围具体的、历史的条件所制约。离开了一定的条件，事物便成为无法存在、不可理解的东西。因此，对待征管改革，应该具体地全面地分析主观和客观条件，有利条件和不利条件，这样我们就能从实际出发，审时度势，做出适合我们征管改革的决策、目标、方针和措施。征管改革的目的是要建立一个科学严密的税收征管体系，而这个体系是由健全的征管法规、严密的征管制度、规范化的管理规程、现代化的征管手段、严密的监控网络和训练有素的征管干部队伍等六大

要素构成的。建立这样一个庞大的系统工程，涉及到基层税务工作的方方面面，其中有些问题触及到当前政治、经济和工作上的难点和热点。比如：干部制度和分配制度的改革等，牵一发而动全身，涉及的面比较广，问题也比较复杂，需要有一个酝酿和准备条件的过程。对待征管模式转换也是这样，有条件能搞“三分离”就搞，不具备搞“三分离”的条件，就搞“两分离”，不能不顾客观条件地搞“一刀切”，那样只会适得其反。

第二，事物发展的层次性，决定了事物发展的阶段性。因为世界是过程的集合体，而每一个过程又有其相对的独立性。恩格斯说：“世界不是一成不变的事物的集合体，而是过程的集合体。”所谓过程，就是事物发生、发展和消失的历史，在这漫长的发展过程中，由于事物内部矛盾所引起的部分质变，就将事物区分为若干层次和阶段，形成了事物发展的阶段性。唯物辩证法的过程论要求我们要用发展的观点、历史的观点来看待事物。要从一事物同周围事物的联系中，了解它发展的各个阶段和全过程，了解它的过去、现在和将来。对征管改革我们也要用发展的观点、历史的观点来看待，正确地处理好改革的各个阶段同全过程的关系。对昨天我们要采取历史唯物主义的态度，认真总结经验教训，肯定成绩，看到在改革的前进中，由于直接触及到征、管、查各个环节的权力和利益的再分配，势必引起各种利益关系的摩擦和矛盾，产生改革的阻力，同时还要破除传统旧观念的束缚，增强改革意识，这些都需要有一个教育和工作的过程。对今天，我们要立足于现实，把征管改革从运行机制、联系制度等方面不断补充和完善；对明天，我们要有预见性，明确改革的方向和奋斗目标。只有这样，才能把握事物发展的全过程和阶段性，正确地指导实践。

第三，征管改革的阶段性是质量互变规律的具体体现。质量