

税收征管改革理论 与实践文集

国家税务总局征收管理司 编

中国税务出版社

税收征管改革理论与 与实践文集

国家税务总局征收管理司 编

中国税务出版社

责任编辑：王迎新

责任校对：于 玲

技术设计：桑崇基

图书在版编目 (CIP) 数据

税收征管改革理论与实践文集/国家税务总局征收管理司编.

—北京：中国税务出版社，1999.4

ISBN 7-80117-262-0

I. 税…

II. 国…

III. 税收管理-管理体制-体制改革-文集

IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 06675 号

税收征管改革理论与实践文集

国家税务总局征收管理司 编

中国税务出版社 出版发行

(北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮政编码：100053)

各地新华书店经销

北京大地印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 20.125 印张 516 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月北京第 1 次印刷

印数：1~3000 册

ISBN 7-80117-262-0/F·208 定价：40.00 元

如发现有印装错误 可随时退本社更换

前 言

1997年8月,国家税务总局发出《关于召开税收征管改革理论与实践研讨会有关事宜的通知》后,各地税务部门深入开展税收征管改革理论与实践的研讨活动,纷纷向总局报送论文。研讨活动的开展,对于加强税收征管改革的理论建设,研究和解决税收征管实践中遇到的一系列新情况和新问题,促进税收征管改革不断向纵深发展等方面,在一定程度上都将产生积极影响。

为了集中反映这些成果,我们在各地报送论文的基础上,精心挑选,并将文章按内容分为征管改革、税收监控与管理、税务稽查、为纳税人服务和征管电子化等五部分,汇编成书,以供全国税务系统的实际工作者、理论工作者、院校师生参考。除少数文章作了必要的修改外,基本按原文收录。

由于时间仓促,编辑工作难免有疏漏之处,敬请读者指正。

国家税务总局征收管理司

1998年12月

目 录

一、征 管 改 革

出路在于改革	王连清(1)
——河南省国税系统税收征管改革的实践与思考	
增强理论思维 牢牢把握征管改革的发展趋势	郑树模(12)
试论深化税收征管改革	范 坚(18)
对深化税收征管改革若干实践问题的思考	胡道新(35)
深刻领会党的十五大确立的经济理论实质	
树立正确的税收改革观	宋 兰(44)
强化税收征管 服务市场经济	詹君美(49)
税收和税收征管改革在市场经济中的地位和作用 ...	史文献(55)
新税收征管模式的实践与思考	钱国玉(61)
推进征管改革 加强地方税收征管建设	
... 石恩祥 杨书军 陈友辉 周宪生 刘 勇 张 海	(71)
关于建立大城市带大农村税收征管运行机制的思考	
..... 李自强 周邦跃 张光信 李永忠	(77)
突出依法治税 加强专业化管理是促进税收征管	
改革向纵深发展的关键	山西省国家税务局征管处(88)
税收征管改革中应注意处理好的几个关系	王东山(98)
税收征管模式论	柯 俊(106)
税收征管改革应注意的几个问题	任建团(115)
建立与税收新征管模式相适应的征管机制的理论	

与实践·····	孙俊林 付小红 俞 军(122)
探索征管规律 深化征管改革·····	张建军(130)
试论税收征管改革进程中的混合模式与目标模式	
·····	雷炳毅(141)
税收征管改革与税收成本·····	裴 毓(150)
深刻理解新的税收征管模式内涵 进一步完善	
税收征管运行机制·····	张心愿 李景山(157)
试论税收征管改革机制转换·····	朱玉明(163)
建立有中国特色税收征管运行机制几个基本	
问题的思考·····	张崇明 席晓云 何学信 寇 伦(178)
关于征管改革的思路和建议·····	施 宏(196)
——兼论具有中国特色的税收征管运行机制的建立	
关于税收征管改革的实践与思考·····	杨作田(205)
新征管模式建立后几点问题的认识·····	梁 君(215)
提高征管质量 注重改革实效·····	安徽省国家税务局(220)
实施新征管模式出现的问题和改革取向	
·····	广西壮族自治区国家税务局课题组(228)
税收征管改革的国际借鉴研究	
·····	天津市地方税务局调研课题组(236)
天津市税收征管改革的实践与思考	
·····	天津市国家税务局科研所(247)
对当前征管改革实践的思考	
——西安市千户企业征管改革效应调查探析	
·····	陕西省西安市国家税务局课题组(257)
关于建立新征管模式若干问题的思考	
·····	黑龙江省国家税务局(267)
努力构建特区现代税收征管运行机制	
·····	广东省深圳市地方税务局(274)
试论建立具有中国特色的税收征管运行机制	

.....	江苏省地方税务局(283)
建立科学的征管运行机制初探.....	周晓斌(291)
关于税收征管改革中几个问题的探讨	
.....	宁夏回族自治区国家税务局(298)
建立科学的征管质量评价体系初探	
.....	山东省威海市国家税务局(305)
探索符合青海省情的新型税收征管模式	
.....	青海省地方税务局(310)
关于征管体系中各系列间协调与配合问题的探讨	
.....	河南省地方税务局(318)

二、税收监控与管理

不断提高税源监控能力 规范税收征管行为.....	孙振刚(321)
新的征管模式下如何加强税源管理.....	陈红卫(329)
关于新模式下的税源管理问题的探讨.....	魏法学 刘成军(337)
新的征管模式下如何加强税源监控.....	李健宝(347)
新的征管模式下强化税源监控之我见.....	钱国平(352)
关于建立“服务、机控、稽查”三层次税源监控机制	
的探讨.....	宁夏回族自治区国家税务局(358)
加强税源监控和分析初探	
.....	福建省厦门市地方税务局
.....	《加强税源监控与分析》课题组 (366)
新税收征管模式下对加强税源监控的探讨	
.....	河南省地方税务局(371)
对新征管模式下税源监控的探究	
.....	山东省地方税务局征管处(379)
试论新征管模式下的税源监控管理.....	刘景溪(387)
适应企业改制的若干税收问题思考	

..... 宋相炎 肖晓兰 计平(396)

三、税 务 稽 查

试论税务稽查的改革..... 刘宗凡(407)

谈完善税务稽查体制的客观必然性和现实紧迫性

及其基本构想..... 吕凤强(415)

建立科学而有序的税务稽查体系实现对应税行为

的有效监控..... 刘喜峰(422)

关于北京市税务稽查工作的几点思考..... 杨延年 常 青(428)

试论新税收征管模式下的税务稽查体系和

稽查工作..... 郑青华 刘成军(437)

试论一级稽查体制的建立问题..... 安徽省国家税务局(449)

深化税务稽查改革的方向与目标

..... 宁夏回族自治区国家税务局(456)

对进一步完善税务稽查体系的思考

..... 天津市国家税务局科研所(463)

改革中的税务稽查与税务稽查改革..... 河南省地方税务局(474)

试论建立税务稽查主查官制度..... 陈萍生(479)

对在新一轮征管改革中强化税务稽查的思考

..... 重庆市九龙坡区地方税务局(485)

四、为纳税人服务

论税收征管中的“为纳税人服务”..... 范 坚(491)

对建立办税服务厅的思考..... 河南省地方税务局(499)

浅析服务在税收征管中的地位与作用..... 黎昌卫(503)

对建立为纳税人服务体系的研究

..... 李定元 方健超 韩芳黎(512)

关于建立纳税服务体系的几点思考.....	高 莉(519)
办税服务厅服务与管理关系的初探	
.....	重庆市国家税务局税收征管 改革理论与实践研究课题组 (526)
管理服务的窗口 征收监控的中心	
——试述办税服务厅的性质及其职能作用	
.....	湖南省株洲市地方税务局一分局(532)
服务在税收征管中的地位与作用	
——关于实施税务承诺服务制的研究	
.....	重庆市国家税务局税收征管 改革理论与实践研究课题组 (539)
服务在税收征管中的地位和作用	
.....	北京市崇文区国家税务局(546)
健全服务体系 推进依法治税	
.....	山东省地方税务局直属分局(554)
关于优质服务问题的再认识	
.....	河南省邵阳市国家税务局二分局(560)

五、征管电子化

税收征管电子化建设的实践与思考.....	孙文海(566)
电子申报与税款征收无纸化.....	河南省地方税务局(574)
“科技兴税”:税收征管现代化的必由之路	
——深圳市地方税务局电子报税和税款征收	
无纸化的改革与实践	
.....	广东省深圳市地方税务局(579)
税收征管改革与电子化工程.....	蔡德标 何以蓉(588)
深化征管改革加快电子化进程.....	王书礼(595)
以计算机网络为依托 稳步推进税收征管改革	
.....	温卫华 白玲玲(599)

略论新征管模式中的计算机网络和办税服务厅·····	王明明(608)
税收征管电子化建设的思考·····	何多兴(620)
电算化在税收征管实践中的几个问题与思考 ·····	广西壮族自治区南宁市国家税务局征收二分局(627)

一、征 管 改 革

出路在于改革

——河南省国税系统税收征管改革的实践与思考

王连清

(一) 实 践

机构分设以来,河南省国税系统认真贯彻执行“法治、公平、文明、效率”的新时期治税思想,狠抓“两个转移”,坚持解放思想,实事求是的思想路线,紧紧围绕国家税务总局提出的新的税收征管模式,大胆探索,开拓进取,征管改革取得了突破性进展。全省普遍建立了纳税人自行申报制度;建立全方位服务体系;建立办税服务厅,合并成立农村中心税务所,实现了集中征收;确立科学的稽查工作程序,充实稽查人员,实现了重点稽查;计算机已普遍应用于税收征管的各个环节,监控网络正在形成。

河南省的征管改革是在探索中逐步形成的。实施新税制之后,面临着几个现实的问题:①取消临时性和困难性减免之后,税务部门的工作将由过去的促产增收转变为依法治税,迫使税务机关必须划清同企业的法律关系,即权力和义务。②新的增值税要求税务部门必须由过去的粗放型转为系统化、网络化和科学化的管理,才能实施有效的交叉稽核。③税收会计改革扩大了核算的范围,客观

要求实行集中征收,集中核算。④机构分设后,人员减少,战线拉长,工作任务的落实成了问题。⑤廉政建设的任务越来越重,要克服“人情税”、“关系税”,必须从机制上突破。同时随着经济形势发展,纳税人数量大量增加,纳税人结构多元化,经营方式多样化、复杂化。所有这一切都要求我们的征管方式必须随形势发展的变化而改变。省局党组一班人认为,如果在过去模式上修修补补,很难解决问题。怎么办呢?出路只有一条,那就是改革。

当时,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”的新的征管模式,但仅仅提出了模式,没有完整的方案,具体如何搞,成为全国税务系统的热点、难点。是等一等,待别人创出经验后再干,还是主动改革,闯出一片新天地。经过认真分析,早改早主动,没有经验可以创造经验。于是根据全省实际情况,提出了“先转换模式,再逐步完善;以建立办税服务厅、合并成立中心税务所为突破口;不等不靠,量力而行,加快步伐,强力推进”的征管改革工作思路。为减少改革的失误,省局决定以点带面,先抓试点,取得经验后,再推广全省。全省共抓了 56 个试点,其中省局侧重不同的重点抓了八个试点:①关注全国征管改革试点城市之一——洛阳市的征管改革试点情况,从中得到启发和帮助;②将新组建的省直属分局征管体制一步到位,率先按新的模式运行;③选择不同的层次,即城区、县城、农村三种类型 6 个单位作为省级试点单位。如:洛阳市在涧西区分局建成了全省第一个办税服务厅,形成了一套内部运行机制;周口地区在中心税务所所长的选拔上,引入公开竞聘上岗机制,公开选拔了 78 名所长,在人事制度改革上取得了突破性进展;新乡市国税局在组建中心税务所中,积极争取当地党委政府的支持,在筹集征管改革资金方面,摸索了一条新路子;平顶山市重点加快微机应用步伐,协助省局成功开发了适用于新模式的计算机征管软件——“河南省税收征收管理信息服务系统”;濮阳市根据市区较小的特点,在市区只设立一个办税服务厅,将原来的 5 个城市分局合并改

为一个征收分局、4个稽查分局,在稽查体制上作了新的尝试。

为打牢改革的基础,省局还做了一系列配套工作:①大兴调查研究之风。仅省局几位领导带头走遍了17个市地,深入基层走访座谈,了解基层征管改革状况。这一时期全省写出征管改革调查报告30余篇。②做好思想发动工作。针对因转换模式带来的税务干部怕丢官、怕丢权、怕出乱子等思想,省局一方面在全省开展了思想整顿,提出了“不换脑筋就换人”,加压驱动;另一方面,引导各地开展了“征管改革大讨论”、“我为改革献一策”等活动,充分调动广大税务干部参与改革的积极性。③强化培训。为适应新模式的需要,全省着重加强了计算机操作和实际查账能力的培训,以“征管能手竞赛”为契机,开展了业务练兵大比武,许多基层单位还开展了每日一题,每周一课,每月一考,每季一赛的活动。

在试点工作顺利开展,取得大量成功经验的基础上,省局党组看到全省各地思改革、议改革,干改革的气候已经形成,及时印发了《关于深化城市和县城税收征管改革的意见》和《关于加快农村税收征管改革的意见》,指导全省统一转换征管模式。根据两个《意见》,河南省征管改革是在城市、县城、农村三个层次同步进行:

1. 城市区(分)局的改革。撤消原分局下设的企业管理所,按照管理服务、征收监控、税务稽查、政策法规四个系列重新配置人员;建立办税服务厅,实行纳税人自行申报纳税制度;对小规模纳税人可实行“磁卡纳税”或“储蓄纳税”;对纳税申报的受理点要求相对集中,打破行政区划设置。

2. 县城及县级市的改革。合并原在县城内设置的城关所、直属所、城郊所等,成立县直属分局,下设一个办税服务厅,作为县局的派出机构,集中办理县城内的所有纳税事宜,集中征收,集中管理等。同时,各县区成立税务稽查分局,负责辖区内稽查工作,以稽查促申报,体现重中之重。

3. 农村税务所的改革。打破以往按行政区划设所的做法,按经济区划(参考地理位置、交通便利条件,税源情况,当地经济实力

等因素),重新设置中心税务所,一般按 3—4 个所合并成为一个中心税务所,对不设所的乡、镇保留临时征收点,定时定点征收或委托代征。

经过全省广大税务干部的共同努力,截止 1996 年 7 月底,全省基本实现了征管模式转换,据调查统计,全省一般纳税人申报率达 99%以上;小规模纳税人和城市工商业户申报率达 95%以上;农村达 80%以上;全省建立了办税服务厅 188 个,将原来的 2127 个税务所合并为 719 个;全系统配备计算机 4000 台(套)并广泛应用于办税服务厅;全省实行了税法公告制度,税务人员挂牌上岗,使用文明用语,纳税人在办税服务厅享受到从税务登记到税款申报征收的一条龙服务;明确了各级稽查机构的主要职责,稽查人员占 35%以上,实行了人机结合的选案制度。

模式转换之后,新的征管运行机制给河南省国税工作带来了新面貌,新气象。为了进一步推进改革,省局在 1996 年 8 月份组织了四个调查组分赴全省各地,了解新模式下征管机制运行中存在的问题。经调查,发现了如下问题:①办税服务厅在窗口设置上,数量不一、名称提法不确切、布局不合理、职能不清;②业务流程不配套,办税服务厅各窗口资料传递不畅;③内部管理需要加强,外部纳税的队伍排长龙,秩序较差;④农村中心税务所建立后无法集中食宿办公,职能作用不能有效发挥;⑤稽查四个环节的监督制约机制未建立起来;⑥计算机网络建设标准低,或无网络,或有网不用,信息无法共享。这些问题严重制约了模式转换后征管效率的发挥。

省局在仔细分析这些问题后,认为这都是前进中的问题,只要坚持“出路在于改革”的指导思想,正视问题,通过深化,完善改革是可以解决的。经过深思熟虑,总结各地的经验做法,1996 年 11 月,省局又制定了关于深化、完善、规范、统一征管改革的四个实施意见。

1. 对办税服务厅进行了规范。将办税服务厅窗口统一设置为:税务登记、发票发售、申报征收、文书受理、咨询服务、税款划解

六个窗口;合理划分六个窗口的功能和职责;并明确一位县区局局长领导直接负责,加强管理与协调。

2. 对中心税务所进行了规范。将中心税务所岗位统一划为八个岗,并规定了各岗的职责;要求各中心税务所设置税务登记、发票审批、申报征收、咨询服务四个基本窗口;中心税务所可根据工作特点和人员状况采取“旬断工作法”,即上旬集中征收,中旬重点稽查,下旬集中学习或整理资料。

3. 建立稽查四个环节互相监督、相互制约的机制。把选案、实施、审理、执行四个环节的职能分解到征收监控、管理服务、税务稽查、政策法制四个系列去完成,选案由征收和管理部门负责,审理由政策法制部门负责,稽查部门只负责对案件的检查实施和执行。

4. 加快计算机应用步伐。全省的办税服务厅统一使用“税收征收管理信息服务系统”软件,县(市、区)办税服务厅都要建成局域网,中心税务所暂以单机运行为主,条件许可,应考虑建成局域网;全省积极创造条件建立广域网。

5. 为提高基层税务干部素质,引入竞争上岗、待岗、辞退淘汰三项制度。基层税务干部职工上岗前,必须参加业务培训和考试,考试不合格者,不得上岗;培训考试不合格、统考成绩较差和考核不称职的,列为待岗人员;对年度业务统考和考核连续两年不合格者,给予辞退或限期调离。

6. 对征管业务规程进行了重新修订、补充。将整个税收征管业务划分为管理服务、申报征收、税务稽查、复议应诉、税务保全及强制执行五个部分,对每个部门各个环节都规定了严格的操作程序,制定了相关的表、证、单、书 15 类 361 种。1997 年 4 月 1 日,新的征管业务规程在全省全面推开。

7. 规范调整了基层税务部门的内设机构。为适应新的征管模式的需要,对县(区)局内设机构及时进行了调整。县局设“四科两室”,即综合管理科、政策法制科、计划财务科、人事教育科、监察室和办公室,同时下设稽查分局、票证管理所;城市区局也是按照上

述科室进行设置,并根据市场分布情况可设置个体管理所。这样,使各级局的组织体系同征管改革相配套。

上述意见在 1997 年上半年基本得到了落实,促使河南省的税收征管改革又向深化完善的方向迈出了一大步。在形式上已基本实现了总局提出的“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”的税收征管模式,税收征管改革第一阶段的任务已基本完成。

(二) 思 考

河南省征管改革的实践至少给我们提出了如下几个方面的思考:①征管改革为什么能在河南省这样一个不太发达的省份取得阶段性成果?②征管改革的真正目的究竟是什么?应该如何评价河南省的这一阶段性成果?③推进征管改革中的主要问题是什么?④如何进一步推动税收征管改革等,其实,河南省的实践在某些方面已经给我们作了很好的回答。

1. 河南省征管改革取得阶段性成果的原因。河南省是一个经济欠发达的省份,国民生产总值、人均收入在全国比较靠后,全省国税系统的人均经费只有 1.4 万元,列全国各省市倒数第五。在资金、技术、人员素质均不占优势的情况下,能在较短的时间内取得征管改革的阶段性成果,主要原因有三条:

(1)领导班子充分发挥了强有力的组织领导作用。省局领导班子在推进征管改革中,始终保持一个调子——不等不靠,强力推进。从而形成了合力,在诸多方面发挥了强有力的组织领导作用。①对每次出台的征管改革实施意见,都逐条逐款地进行集体讨论,严格把关审定;②充分利用工作会、座谈会、调查研究、个别谈话等各种机会,作好征管改革的思想发动工作;③对基层在工作中探索出的好经验、好做法,及时给予鼓励、支持,并加以总结、完善,在全省推广;④在人力、物力、财力等方面向征管改革倾斜,向基层倾

斜;⑤经常向省委、省政府汇报征管改革情况,加强与各地政府及有关部门的协调,争得各方面对征管改革的理解和支持,解决改革中的实际问题。

(2)善于将新的征管模式与本地实际紧密结合,探索出一条符合河南实际的征管改革路子。①创造性地落实《全国税收征管改革总体方案》,提出了符合河南省实际的改革思路——“先转换模式,再完善”,即先以建办税服务厅,合并成立农村中心税务所为突破口,转换征管模式,然后再通过加强内部管理,规范业务规程,进一步完善;②在模式转换上强调全省步调一致,在硬件建设上强调因地制宜,因陋就简,无论在建办税服务厅,还是配置微机上,讲求实用,不贪大求洋;③在工作步骤上,采取由点到面的方法,在总结试点经验基础上,制定符合河南省实际的征管改革实施意见。

(3)征管改革的配套措施抓得比较及时。在征管模式转换中,也出现一系列矛盾:旧模式下机构组织形式与新征管运行机制之间的矛盾;合并成立中心税务所与原税务所长安置之间的矛盾;计算机网络化与征管软件不统一的矛盾;重点稽查与税务人员业务素质低的矛盾;纳税人自行申报纳税与纳税人办税能力低的矛盾。为解决这些矛盾,河南省抓了一系列配套改革,如调整基层税务机关的机构;对中心税务所长实行公开竞聘;培训重点突出计算机操作和查账能力;引入竞争激励机制,提出竞争上岗、待岗、淘汰辞退三项制度,变“要我学”为“我要学”;统一了全省征管软件;协助组建各级税务代理机构,为纳税人提供中介服务。这些配套措施有力促进了征管改革的推进。

2. 对河南征管改革阶段性成果的评价。《国家税务总局关于深化税收征管改革方案》明确,征管改革的主要目标是:①建立纳税人自行申报纳税制度;②建立税务机关和社会中介组织相结合的服务体系;③建立以计算机为依托的税收监控体系;④建立人机结合与社会中介组织相结合的服务体系;⑤建立以征管功能为主设置机构和划分职责的组织体系。改革主要目的是:①切实改善服