

中国  应用系列

税收征纳管理

贺志东 主编



清华大学出版社

中国  应用系列

税收征纳管理

贺志东 主编

清华大学出版社

北京

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13901104297 13801310933

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

本书防伪标签采用特殊防伪技术,用户可通过在图案表面涂抹清水,图案消失,水干后图案复现;或将表面膜揭下,放在白纸上用彩笔涂抹,图案在白纸上再现的方法识别真伪。

图书在版编目(CIP)数据

税收征收管理/贺志东主编. —北京:清华大学出版社,2005.1

(中国税法应用系列)

ISBN 7-302-09886-7

I. 税… II. 中… III. 税收管理—基本知识—中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 115339 号

出 版 者:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

地 址:北京清华大学学研大厦

邮 编:100084

客户服务:010-62776969

组稿编辑:黄娟娟

文稿编辑:贺维平

版式设计:肖 米

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:185×260 印张:17 插页:1 字数:405 千字

版 次:2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-09886-7/F·990

印 数:1~4000

定 价:34.00 元

税收征收管理是指税法制定以后,税务机关代表国家行使征税权力,指导纳税人正确履行纳税义务,对日常税收业务所进行的计划、组织、指挥和控制等活动。税收征收管理的过程,就是税收法律、法规、税收政策具体贯彻实施的过程,也是实现税收分配关系、发挥税收职能和作用的过程。

税收征管是税务管理的重要组成部分,处于基础地位。国家管理税收的目标最终要通过税收征管活动来实现,在税收管理体制、税收法律体系、税务管理机构体系既定的条件下,税收征管运行状态决定税收职能的实现程度。任何良好税制的有效运行、任何税收调控作用的发挥,都需要行之有效的税收征管作为保障。强化税收征管、深化征管改革、提高税收征管效率,是当前税务工作的重要任务。

如果过度重视税收的经济效率而忽视税收工作本身的效率,会造成税制的日趋复杂和税收工作效率的低下。税收的经济效率和工作效率虽然并不存在相互替代的关系,但在实际中往往会出现因过多重视一方面而忽视另一方面的倾向。在税制日趋复杂的情况下,税务机关(尤其是地税机关)超负荷运转,对纳税申报表的审计比重逐年下降,造成税务管理工作软化,偷、漏税现象严重。高税率本身就刺激人们去寻找合法、半合法甚至非法的避税办法,税收法典的复杂浩繁也为避税提供了可能的漏洞。税制复杂使纳税人的税务执行费用提高,并给社会带来间接成本,即人们致力于寻找合适的方法来重新安排自己的活动,以便尽量减少纳税义务发生时的各种费用。花在寻找这种方法上的时间和金钱对于社会来说是一项不小的成本。

由此可见,一套规范、科学的税收制度,如果缺乏现代化的、严密的征管手段和措施,将会严重影响税制收入功能和调控功能的充分发挥,达不到税制设计的预定目标。但这并不意味着只有等税制规范了,才去改进和加强税收征管,一套行之有效的征管制度,对弥补税制不完善也有着十分重要的作用。

我国自20世纪80年代末期开始的“征管、检查”两分离和“征、管、查”三分离的专业化改革以后,陆续实现了“专管员”从管户制向管事制的转变。在调整税收征管专业职能的同时,基本上实现了从税务机关对纳税人“保姆式”管理向纳税人依法自主主动申报纳税的转变。1997年1月国务院办公厅转发国家税务总局关于深化税收征管改革的方案,确定了在2010年以前实现“以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、重点稽查”的新征管模式。自2000年以来,按照“科技加管理”的新思路,试点推行信息化支持下的专业化的新一轮征管改革,并提出同步推进机构改革和人事制度改革的要求。

深化税收征管改革是建立适应社会主义市场经济体制要求的税

前言

FOREWORD

收管理体系的需要,对提高税收管理水平,防止税收流失,堵塞税收漏洞,增加税收收入具有重要作用。它是一项涉及面广、政策性强、难度大的工作,税务机关和税务干部必须从“三个代表”的高度充分认识按照“科技加管理”的基本思路,推进新一轮征管改革的必要性和紧迫性。

为了帮助基层税务工作人员掌握和运用好税收征收管理知识,提升税收征收管理水平,搞好税收征收管理活动,同时,也为了对增强税法的透明度和普及税法作一些我们力所能及的奉献,帮助广大的纳税人掌握好税收缴纳知识,增强纳税技巧,由我国著名税务专家贺志东研究员担任主编,中华财税网(www.china-tax.cn)专家组编写了本书。本书是中华财税网“税收征收、缴纳管理应用研究课题组”的部分研究成果。全书共17章,内容包括:税收征收管理概述,税收征收管理战略规划,税收征管改革,税收执法管理,税务登记管理,账簿、凭证管理,发票管理,纳税申报与代扣代缴、代收代缴税款报告,税款征收管理,税务稽查管理,纳税服务与税收政策落实工作,税收大案要案管理,税务代理管理,税收征收管理专题,税收征管电子化与信息化,税务行政法制,税收法律责任等。

本书的特色是:(1)开创性和新颖性(无论是编写体例还是内容都作了创新);(2)体系完整,内容全面深入;(3)专业性;(4)实用性。

本书适合于基层税务工作人员、办税员、税务代理人员学习、阅读;可作为税务系统创建学习型组织,开展税务人员后续教育活动以及高等院校财政税收专业“税收征纳管理”课程的教材。

在编写过程中,我们吸收了有关税收法律、法规、规章的精神和各地一些先进的实际管理经验,谨此致以衷心的感谢!由于编者水平有限,书中不足之处在所难免,诚望广大读者不吝赐教,以便再版时修订。

编者

2004年6月

前言	I
第一章 税收征收管理概述	1
第一节 税收征收管理基础	1
第二节 税收征收管理体制	5
第二章 税收征收管理战略规划	15
第一节 概述	15
第二节 税收征收管理战略规划纲要	20
第三章 税收征管改革	27
第一节 概述	27
第二节 城市税收征管改革的推进和深化	31
第三节 农村税收征管改革的推进和深化	34
第四节 纳税信用等级评定管理	37
第四章 税收执法管理	41
第一节 税务人员执法资格与执法能级认证办法	41
第二节 税务系统岗位责任制	43
第三节 税收执法责任制	46
第四节 税收执法过错责任追究办法	48
第五节 税收执法检查规则	52
第五章 税务登记管理	55
第一节 概述	55
第二节 税务登记事项的办理	57
第三节 工商登记信息与税务登记信息交换、共享	80
第六章 账簿、凭证管理	83
第一节 传统账簿、凭证管理	83
第二节 电子账簿、凭证管理	87
第七章 发票管理	91
第一节 发票基本知识	91
第二节 发票的领购、印制	92
第三节 发票的开具、取得	95

目录

CONTENT

第八章 纳税申报与代扣代缴、代收代缴税款报告	97
第一节 纳税申报	97
第二节 代扣代缴、代收代缴税款报告	101
第九章 税款征收管理	104
第一节 税款的征收.....	104
第二节 代扣、代缴、代收、代征管理	110
第三节 有关税种的代扣代缴.....	114
第十章 税务稽查管理	123
第一节 税务稽查体系的构建.....	123
第二节 税务检查职权与义务.....	129
第三节 税务稽查工作规程.....	130
第十一章 纳税服务与税收政策落实工作	139
第一节 纳税服务工作.....	139
第二节 税收政策落实工作.....	142
第十二章 税收大案要案管理	144
第一节 税收大案要案报告制度.....	144
第二节 重大税务案件审理办法.....	146
第十三章 税务代理管理	151
第一节 税务代理基础知识.....	151
第二节 税务代理业务规程.....	156
第十四章 有关税收征收管理专题	160
第一节 个体私营经济税收征收管理.....	160
第二节 集贸市场税收征收管理.....	165
第三节 外商投资企业和外国企业税收征收管理.....	168
第四节 国际税务管理.....	172
第十五章 税收征收管理电子化与信息化	174
第一节 金税工程管理.....	174
第二节 防伪税控系统管理.....	196
第三节 税务管理信息系统建设.....	198
第四节 出口货物退(免)税信息化管理.....	207

第十六章 税务行政法制	210
第一节 税务行政复议	210
第二节 税务行政诉讼	219
第三节 税务行政处罚	222
第四节 税务行政赔偿	225
第十七章 税收法律责任	228
第一节 概述	228
第二节 违反税收征管法的法律责任	229
第三节 涉税犯罪	232
附录	240
中华人民共和国税收征收管理法	240
中华人民共和国税收征收管理法实施细则	251
国家税务总局关于贯彻《中华人民共和国税收征收管理法》 及其实施细则若干具体问题的通知	264

税收征收管理概述

第一章

CHAPTER

第一节 税收征收管理基础

一、税收征收管理的概念

税收是以国家为主体的分配活动,涉及社会再生产的各个环节以及经济领域的各个方面,需要统一组织、指挥、控制、协调才能实现,即需要进行税收征收管理。

所谓税收征收管理(以下简称税收征管),是指税法制定以后,税务机关代表国家行使征税权力,指导纳税人正确履行纳税义务,对日常税收业务所进行的计划、组织、指挥和控制等活动。

税收征收管理的过程,就是税收法律、法规、税收政策具体贯彻实施的过程,也是实现税收分配关系,发挥税收职能和作用的过程。

税收征管是一种执行性管理,税务人员在征管过程中,只能按既定的税法正确执行,在执行过程中不得改变税法,也不得放弃税法要求履行的职责。税收征管的一切活动都应有法律依据,遵循法定的程序,不得在征管过程中随意改变或靠主观判断行事。税收征管的目的就是按法定程序正确执行税法,而不能以税收收入的多少为税收征管的目的。从一个国家的税收管理来看,若是正确执行税法后,财政收入仍然不足,则应通过修改税法,调整有关税收的税率来增加财政收入,而不应在税收征管环节对税收政策进行变动。

二、税收征收管理的法制体系

我国现行税收法律体系共有 24 个税种,按其性质和作用大致可分为七大类:

(1) 流转税类,包括增值税、消费税和营业税,主要在生产、流通或者服务业中发挥调节作用。

(2) 资源税类,包括资源税、城镇土地使用税,主要是对因开发和利用自然资源差异而形成的级差收入发挥调节作用。

(3) 所得税类,包括企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、个人所得税,主要是在国民收入形成后,对生产经营者的利润和个人的纯收入发挥调节作用。

(4) 特定目的税类,包括固定资产投资方向调节税(已停征)、筵席税、城市维护建设税、土地增值税、车辆购置税、耕地占用税,主要是为了达到特定目的,对特定对象和特定行为发挥调节作用。

(5) 财产和行为税类,包括房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、印花税、屠宰税、契税,主要是对某些财产和行为发挥调节作用。

(6) 农业税类,包括农业税、牧业税,主要是对取得农业或者牧业收入的企业、单位和个人征收。

(7) 关税,主要对进出我国国境的货物、物品征收。

上述税种中的关税由海关负责征收管理,其他税种由税务机关负责征收管理。农业税、牧业税、耕地占用税和契税,1996 年以前一直由财政机关负责征收管理,1996 年以后改由税务机关征收管理(但有部分省市仍由财政机关负责征收)。

有关上述 24 个税收法律、法规组成了我国的税收实体法体系。

除税收实体法外,我国对税收征收管理适用的法律制度,是按照税收管理机关的不同而分别规定的:

1992 年 9 月 4 日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过,根据 1995 年 2 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议《关于修改〈中华人民共和国税收征收管理法〉的决定》修正,2001 年 4 月 28 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订,2001 年 4 月 28 日中华人民共和国主席令第四十九号公布,自 2001 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国税收征收管理法》是我国税收征收管理制度的集中体现和基本依据,其主要内容包括:税务登记、账簿凭证管理、纳税申报、税款征收、税务检查、法律责任等。据此,国务院于 2002 年 9 月 7 日以国务院令 362 号公布了《税收征收管理法实施细则》,自 2002 年 10 月 15 日起施行。为贯彻《中华人民共和国税收征收管理法》和国务院的行政法规,财政部、国家税务总局先后制定了一系列具体的税收征管制度。与此同时,《行政处罚法》、《国家赔偿法》、《刑法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》及《行政复议法》的涉税部分,以及最高人民法院、最高人民检察院制定的有关税收的司法解释也是调整税收征管关系的重要组成部分。这些法律、法规、规章,构成了我国税收征收管理的法制体系,使我国税收征管的各项工作既有法可依、有章可循,又使纳税人的合法权益和行为规范得到法律保障,为纳税人依法纳税、保障自己的权利提供了法律依据。

由海关机关负责征收的税种的征收管理,按照《海关法》及《进出口关税条例》等有关规定执行。

上述税收实体法和税收征收管理的程序法的法律制度构成了我国现行税法体系。

三、税收征收管理的划分

税收征收管理主要可以分为三个部分,即税务管理、税款征收和税务检查。

(一) 税务管理

税务管理是税收征收管理的主要内容,是税款征收的前提。它是指税务机关为完成税收征管任务所进行的税务登记、账簿及凭证管理、纳税申报等一系列基础性的征管活动。通过这种管理活动,以指导纳税人正确及时地履行纳税义务。

1. 税务登记

税务登记是税务机关对纳税人开业、变动、歇业以及生产经营范围变化实行法定登记的一项管理制度和活动。税务登记是税收征收关系产生的基础,也是征纳法律关系成立的依据和证明;是对税收法律关系的内容即征纳的权利和义务的确认;是对税收法律关系客体的初步明确。它既是税收执法机关掌握税源,贯彻税收法律、法规和政策,加强监督

管理的重要手段,也是纳税人依法履行纳税义务的必要程序。

2. 账簿、凭证管理

这是对纳税人从事的生产经营活动,包括销售货物、提供劳务、购置财产等发生的财务活动的书面证明所进行的管理。它的主要内容是:按照法律规定要求纳税人对其生产经营活动设置账簿、凭证,进行登记和记载,促使纳税人自觉执行国家财务会计制度,如实反映生产经营情况,从而不仅可以促进和保护纳税人的依法经营活动,而且便于税务机关对纳税人进行依法征税、依率计征,以防止和打击偷逃税等违法行为,保证国家税收的足额计征。

3. 纳税申报

纳税申报是纳税人为了正确履行纳税义务,就纳税的有关事项向税务机关提出的一种书面报告。这是税务管理的一项重要制度。它是税务机关动员、组织纳税人纳税的重要手段,也是税务机关办理税款征收业务、审定应纳税额开具纳税凭证、分析税源变化的主要依据。

实行纳税申报制度有利于加强税务管理,有利于培养纳税人主动申报纳税的意识,还有利于税务机关了解纳税人的经济活动,掌握分析税源变化后的情况。

(二) 税款征收

税款征收是指税务机关按照法律、法规的规定,将纳税人应纳税款组织入库的执法活动和过程。它是整个税收征收管理的中心环节,直接关系到国家税款能否及时、足额入库,同时关系到纳税人、扣缴义务人等的合法权益。因此,对税款征收中征纳双方的权利义务及应遵循的行为规范,必须用法律的形式确定下来。

(三) 税务检查

税务检查,是税务机关根据国家税收法律、法规以及财务会计制度的规定,对纳税人是否正确履行纳税义务的情况进行的检查和监督,是一种事后监督。纳税检查的根据是国家的各种税收法律、法规、《企业会计准则》和《企业会计制度》、《金融企业会计制度》、《中小企业会计制度》。纳税检查的内容是纳税人所从事的各种经济活动和各种应税行为。这是贯彻执行国家的税收法律、法规和政策,严肃税收纪律,保证财政收入足额入库的重要手段。

四、税收征管质量考核

为有效检验和考核税收征管工作质量与效率,规范税务行政执法,促进执法意识、管理质量和干部素质的全面提高,切实强化税收征管,国家税务总局制定了《税收征管质量考核办法》(国税发[2003]50号 2003-04-29)。

税收征管质量考核工作(以下简称考核)由各省、自治区、直辖市及计划单列市国家税务局、地方税务局组织实施,按照规范统一、分级管理、客观公正的原则进行逐级考核。国家税务总局定期对考核结果组织检查并进行通报。

(一) 考核指标

考核指标为登记率、申报率、入库率、滞纳金加收率、欠税增减率和处罚率。国家税务总局根据征管工作需要和征管信息化要求,适时调整考核指标。

1. 登记率,指在考核期内实际办理税务登记户数与应办理税务登记户数的比例。主

要用于衡量税务登记管理对漏管户的控制程度,以利强化税源控管,清理和减少漏管户。

2. 申报率,指纳税人在法定申报期限内实际办理纳税申报的户次数与应办理纳税申报户次数之间的比例。主要用于衡量纳税人依法申报的遵从程度,以利改善服务措施,强化稽查力度,提高遵从水平。

3. 入库率,指纳税人当期实际缴纳入库的税款与按期应缴纳入库税款之间的比例。分为当期申报应纳税款入库率、缓征税款入库率、查补税款入库率和违法处罚罚款入库率。主要用于衡量纳税人实际履行税款支付义务的程度,以利采取多种形式,确保税款及时、足额入库。

4. 欠税增减率,指考核期期末欠税余额与期初欠税余额之间的比例。主要用于衡量清理欠税的程度,以利及时采取措施有针对性地开展清欠工作。

5. 滞纳金加收率,指清理逾期未缴纳税款时加收并入库的滞纳金的户次(金额)与清理逾期未缴纳税款应加收滞纳金的户次(金额)之间的比例。主要用于衡量税务机关对逾期未缴税款加收滞纳金的执行到位程度以及滞纳金入库程度,以利严格按照规定加收滞纳金并促进滞纳金及时足额入库。

6. 处罚率,指税务机关对涉税案件实际受罚的户次(金额)与应处罚户次(金额)之间的比例。主要用于衡量税务机关对税收违法行为的惩罚程度,以利促进执法水平的不断提高,确立义务检查的威慑力。

处罚率按考核属期,分为处罚户次和处罚金额进行考核。

(二) 考核方法

登记率按企业及分支机构、个体工商户应办理税务登记户进行分类考核。对在考核期内无应办理税务登记户数的,采取抽查一条街道或一个自然村的登记情况进行考核。

申报率、入库率按企业及分支机构、个体工商户应办理税务登记户,并分税种进行考核。

根据新的《税收征管法》及其实施细则的有关规定,为便于操作,考核计算滞纳金加收率和处罚率时以2001年5月1日以后的欠税为期初欠税余额。

税收征管质量考核属期为半年度,各地要在考核属期终了后45日内按照上述要求进行逐级考核,根据考核结果逐级填报年度考核统计表,并分别在当年的2月15日、8月15日之前报送国家税务总局(征收管理司),其中下半年上报数应为全年数据。总局将在每年3月和9月根据各地上报的考核统计结果组织检查或抽查。

考核达标的标准从经济状况、人员素质、管理水平和技术手段等因素考虑,为兼顾各地的差异性,实行弹性幅度标准。考核评分实行百分制,评定结果为“优秀”、“良好”、“一般”和“较差”四个等级。

(三) 其他规定

税收征管质量考核工作由征管部门会同稽查、计划统计等有关部门进行。关于考核过程中涉及政策的认定问题,应当严格按照国家税收法律、行政法规和规章执行。各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局可以结合本地情况,依据本办法制定实施办法,细化考核指标,但不得减少本办法确定的指标数量,不得变更指标名称和口径。

第二节 税收征收管理体制

一、分税制财政管理体制

为了进一步理顺中央与地方的财政分配关系,更好地发挥国家财政的职能作用,增强中央的宏观调控能力,促进社会主义市场经济体制的建立和国民经济持续、快速、健康的发展,国务院决定,从1994年1月1日起改革原地方财政包干体制,对各省、自治区、直辖市以及计划单列市实行分税制财政管理体制。

(一) 意义——分税制改革是发展社会主义市场经济的客观要求

改革财政管理体制是经济体制改革的重要内容。原财政包干体制,在过去的经济发展中起过积极的作用,但随着市场在资源配置中的作用不断扩大,其弊端日益明显,主要表现在:税收调节功能弱化,影响统一市场的形成和产业结构优化;国家财力偏于分散,制约财政收入合理增长,特别是中央财政收入比重不断下降,弱化了中央政府的宏观调控能力;财政分配体制类型过多,不够规范。从总体上看,原财政体制已经不适应社会主义市场经济发展的要求,必须尽快改革。

根据建立社会主义市场经济体制的基本要求,并借鉴国外的成功做法,要理顺中央与地方的分配关系,必须进行分税制改革。分税制改革的原则和主要内容是:按照中央与地方政府的事权划分,合理确定各级财政的支出范围;根据事权与财权相结合原则,将税种统一划分为中央税、地方税和中央地方共享税,并建立中央税收和地方税收体系,分设中央与地方两套税务机构分别征管;科学核定地方收支数额,逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度;建立和健全分级预算制度,硬化各级预算约束。

(二) 分税制财政体制改革的指导思想

1. 正确处理中央与地方的分配关系,调动两个积极性,促进国家财政收入合理增长

既要考虑地方利益,调动地方发展经济、增收节支的积极性,又要逐步提高中央财政收入的比重,适当增加中央财力,增强中央政府的宏观调控能力。为此,中央要从今后财政收入的增量中适当多得一些,以保证中央财政收入的稳定增长。

2. 合理调节地区之间财力分配

既要有利于经济发达地区继续保持较快的发展势头,又要通过中央财政对地方的税收返还和转移支付,扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造。同时,促使地方加强对财政支出的约束。

3. 坚持统一政策与分级管理相结合的原则

划分税种不仅要考虑中央与地方的收入分配,还必须考虑税收对经济发展和社会分配的调节作用。中央税、共享税以及地方税的立法权都要集中在中央,以保证中央政令统一,维护全国统一市场和企业平等竞争。税收实行分级征管,中央税和共享税由中央税务机构负责征收,共享税中地方分享的部分,由中央税务机构直接划入地方金库,地方税由地方税务机构负责征收。

4. 坚持整体设计与逐步推进相结合的原则

分税制改革既要借鉴国外经验,又要从我国的实际出发。在明确改革目标的基础上,

办法力求规范化,但必须抓住重点,分步实施,逐步完善。当前,要针对收入流失比较严重的状况,通过划分税种和分别征管堵塞漏洞,保证财政收入的合理增长;要先把主要税种划分好,其他收入的划分逐步规范;作为过渡办法,现行的补助、上解和有些结算事项继续按原体制运转;中央财政收入占全部财政收入的比例要逐步提高,对地方利益格局的调整也宜逐步进行。总之,通过渐进式改革先把分税制的基本框架建立起来,在实施中逐步完善。

(三) 分税制财政管理体制的具体内容

1. 中央与地方事权和支出的划分

根据现在中央政府与地方政府事权的划分,中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费,调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出。具体包括:国防费,武警经费,外交和援外支出,中央级行政管理费,中央统管的基本建设投资,中央直属企业的技术改造和新产品试制费,地质勘探费,由中央财政安排的支农支出,由中央负担的国内外债务的还本付息支出,以及中央本级负担的公检法支出和文化、教育、卫生、科学等各项事业费支出。

地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。具体包括:地方行政管理费,公检法支出,部分武警经费,民兵事业费,地方统筹的基本建设投资,地方企业的技术改造和新产品试制经费,支农支出,城市维护和建设经费,地方文化、教育、卫生等各项事业费,价格补贴支出以及其他支出。

2. 中央与地方收入的划分

根据事权与财权相结合的原则,按税种划分中央与地方的收入。将维护国家权益、实施宏观调控所必需的税种划为中央税;将与经济发展直接相关的主要税种划为中央与地方共享税;将适合地方征管的税种划为地方税,并充实地方税税种,增加地方税收入。具体划分如下。

(1) 中央固定收入包括:关税,海关代征消费税和增值税,消费税,中央企业所得税,地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税,铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税),中央企业上缴利润等。外贸企业出口退税,除1993年地方已经负担的20%部分列入地方上缴中央基数外,以后发生的出口退税全部由中央财政负担。

(2) 地方固定收入包括:营业税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的营业税),地方企业所得税(不含上述地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税),地方企业上缴利润,个人所得税,城镇土地使用税,固定资产投资方向调节税,城市维护建设税(不含铁道部门、各银行总行、各保险总公司集中缴纳的部分),房产税,车船使用税,印花税,屠宰税,农牧业税,对农业特产收入征收的农业税(简称农业特产税),耕地占用税,契税,遗产和赠与税,土地增值税,国有土地有偿使用收入等。

(3) 中央与地方共享收入包括:增值税、资源税、证券交易税。增值税中央分享75%,地方分享25%。资源税按不同的资源品种划分,大部分资源税作为地方收入,海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税,中央与地方各分享50%。

3. 中央财政对地方税收返还数额的确定

为了保持现有地方既得利益格局,逐步达到改革的目标,中央财政对地方税收返还数

额以 1993 年为基期年核定。按照 1993 年地方实际收入以及税制改革和中央与地方收入划分情况,核定 1993 年中央从地方净上划的收入数额(即消费税+75%的增值税-中央下划收入)。1993 年中央净上划收入,全额返还地方,保证现有地方既得财力,并以此作为以后中央对地方税收返还基数。1994 年以后,税收返还额在 1993 年基数上逐年递增,递增率按全国增值税和消费税的平均增长率的 $1:0.3$ 系数确定,即上述两税全国平均每年增长 1%,中央财政对地方的税收返还增长 0.3%。如若 1994 年以后中央净上划收入达不到 1993 年基数,则相应扣减税收返还数额。

4. 原体制中央补助、地方上解以及有关结算事项的处理

为顺利推行分税制改革,1994 年实行分税制以后,原体制的分配格局暂时不变,过渡一段时间再逐步规范化。原体制中央对地方的补助继续按规定补助。原体制地方上解仍按不同体制类型执行:实行递增上解的地区,按原规定继续递增上解;实行定额上解的地区,按原确定的上解额,继续定额上解;实行总额分成的地区 and 原分税制试点地区,暂按递增上解办法,即按 1993 年实际上解数,并核定一个递增率,每年递增上解。

原来中央拨给地方的各项专款,该下拨的继续下拨。地方 1993 年承担的 20% 部分出口退税以及其他年度结算的上解和补助项目相抵后,确定一个数额,作为一般上解或一般补助处理,以后年度按此定额结算。

(四) 配套改革和其他政策措施

1. 改革国有企业利润分配制度

根据建立现代企业制度的基本要求,结合税制改革和实施《企业财务通则》、《企业会计准则》,合理调整和规范国家与企业的利润分配关系。从 1994 年 1 月 1 日起,国有企业统一按国家规定的 33% 税率缴纳所得税,取消各种包税的做法。考虑到部分企业利润上缴水平较低的现状,作为过渡办法,增设 27% 和 18% 两档照顾税率。企业固定资产贷款的利息列入成本,本金一律用企业留用资金归还。取消对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上缴的分配制度。作为过渡措施,近期可根据具体情况,对 1993 年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上缴的办法,同时,微利企业缴纳的所得税也不退库。

2. 同步进行税收管理体制改革

建立以增值税为主体的流转税体系,统一企业所得税制。从 1994 年 1 月 1 日起,在现有税务机构基础上,分设中央税务机构和地方税务机构。在机构分设过程中,要稳定现有税务队伍,保持税收工作的连续性,保证及时、足额收税。

3. 改进预算编制办法,硬化预算约束

实行分税制之后,中央财政对地方的税收返还列中央预算支出,地方相应列收入;地方财政对中央的上解列地方预算支出,中央相应列收入。中央与地方财政之间都不得互相挤占收入。改变目前中央代编地方预算的做法,每年由国务院提前向地方提出编制预算的要求。地方编制预算后,报财政部汇总成国家预算。

4. 建立适应分税制需要的国库体系和税收返还制度

根据分税制财政体制的要求,原则上一级政府一级财政,同时,相应要有一级金库。在执行国家统一政策的前提下,中央金库与地方金库分别向中央财政和地方财政负责。实行分税制以后,地方财政支出有一部分要靠中央财政税收返还来安排。为此,要建立中

中央财政对地方税收返还和转移支付制度,并且逐步规范化,以保证地方财政支出的资金需要。

5. 建立并规范国债市场

为了保证财税改革方案的顺利出台,1994年国债发行规模要适当增加。为此,中央银行要开展国债市场业务,允许国有商业银行进入国债市场,允许银行和非银行金融机构以国债向中央银行贴现融资。国债发行经常化,国债利率市场化,国债二级市场由有关部门协调管理。

6. 妥善处理原由省级政府批准的减免税政策问题

考虑到有的省、自治区、直辖市政府已经对一些项目和企业作了减免税的决定,为了使这些企业有一个过渡,在制止和取缔越权减免税的同时,对于1993年6月30日前,经省级政府批准实施的未到期地方减免税项目或减免税企业,重新报财政部和国家税务总局审查、确认后,从1994年起,对这些没有到期的减免税项目和企业实行先征税后退还的办法。这部分税收中属中央收入部分,由中央财政统一返还给省、自治区、直辖市政府,连同地方收入部分,由省、自治区、直辖市政府按政策规定统筹返还给企业,用于发展生产。这项政策执行到1995年。

7. 各地区要进行分税制配套改革

各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府要根据本决定制定对所属市、县的财政管理体制。凡属中央的收入,不得以任何方式纳入地方收入范围。在分税制财政体制改革的过程中,各地区要注意调查研究,及时总结经验,解决出现的问题,为进一步改进和完善分税制财政管理体制创造条件。

二、税务机构的具体设置

实行分税制和组建两个税务机构,对于建立中央税收和地方税收体系,加强国家宏观调控和促进社会主义市场经济体制的建立,充分调动中央和地方的积极性,保证国家财政收入的稳定增长具有十分重要的意义。

(一) 组建两个税务机构的原则

实行分税制财政体制和组建两个税务机构是党中央、国务院的重大决策。中央和地方两个税务机构的组建,要以精简、统一、高效为原则,确保中央和地方的财政收入,使税收工作更好地适应社会主义市场经济发展的需要,促进国民经济持续、快速、健康的发展。各级人民政府要从大局出发,积极配合国家税务总局做好两个税务机构的组建工作。各级税务部门要统一思想,顾全大局,统筹兼顾,稳步过渡,使新组建的两个税务机构的工作既有利于加强中央的宏观调控,又有利于调动地方的积极性,促进地方经济的发展。

(二) 我国税务机构的设置

我国现行税务机构设置是中央政府设立国家税务总局(正部级),省及省以下税务机构分为国家税务局和地方税务局两个系统。

国家税务总局对国家税务局系统实行机构、编制、干部、经费的垂直管理,协同省级人民政府对省级地方税务局实行双重领导。

1. 国家税务局系统包括省、自治区、直辖市国家税务局,地区、地级市、自治州、盟国家税务局,县、县级市、旗国家税务局,征收分局、税务所。征收分局、税务所是县级国家税

务局的派出机构,前者一般按照行政区划、经济区划或者行业设置,后者一般按照经济区划或者行政区划设置。

省级国家税务局是国家税务总局直属的正厅(局)级行政机构,是本地区主管国家税收工作的职能部门,负责贯彻执行国家的有关税收法律、法规和规章,并结合本地实际情况制定具体实施办法。局长、副局长均由国家税务总局任命。

2. 地方税务局系统包括省、自治区、直辖市地方税务局,地区、地级市、自治州、盟地方税务局,县、县级市、旗地方税务局,征收分局、税务所。省以下地方税务局实行上级税务机关和同级政府双重领导,以上级税务机关垂直领导为主的管理体制,即地区(市)、县(市)地方税务局的机构设置、干部管理、人员编制和经费开支均由所在省(自治区、直辖市)地方税务局垂直管理。

省级地方税务局是省级人民政府所属的主管本地区地方税收工作的职能部门,一般为正厅(局)级行政机构,实行地方政府和国家税务总局双重领导,以地方政府领导为主的管理体制。

国家税务总局对省级地方税务局的领导,主要体现在税收政策、业务的指导和协调,对国家统一的税收制度、政策的监督,组织经验交流等方面。省级地方税务局的局长人选由地方政府征求国家税务总局意见之后任免。

(三) 关于领导体制及人员管理

国家税务局系统实行国家税务总局垂直管理的领导体制,在机构、编制、经费、领导干部职务的审批等方面按照下管一级的原则,实行垂直管理。地方各级国家税务局正、副局长由上一级国家税务局审批任免(按中央规定,地方各级国家税务局党组正、副书记和党组成员、纪检组长由上一级国家税务局党组审批任免)。

省级地方税务局实行地方人民政府和国家税务总局双重领导,以地方政府领导为主的管理体制。

各级税务机关实行国家公务员制度。

(四) 关于业务人员分开问题

根据国家税务局和地方税务局工作业务范围,在合理分工、适当调配的基础上,将业务人员分开。现有基层征收机构及所属人员按业务分开,实行分别收税,分别入库;业务暂时分不开的,税款必须分别入库,并要积极创造条件,逐步将业务分开。

三、关于地方税务机构管理体制问题

1994年实行税务机构分设以来,工商税收一直保持了较高的增长幅度,新的财税体制得到了巩固和完善。地方税收工作也取得全面进展,在保证地方财政收入,促进地方经济发展等方面发挥了重要作用。但一些地方冲击国家统一税法、干扰税收执法的问题比较突出;地方税务机构人员急剧膨胀,管理体制也不够规范。这种情况发展下去,将对进一步深化财税体制改革、推进税收征管改革以及地方税务机构的建设带来不利影响。

为加强对地方税务机构的领导,规范和完善地方税务机构管理体制,国务院就有关问题规定如下:

1. 对省(自治区、直辖市)以下地方税务局实行上级税务机关和同级政府双重领导,以上级税务机关垂直领导为主的管理体制,即地、市以及县(市)地方税务局的机构设置、