

GUANGXI DISHUI XITONG 2006NIAN DIAOYAN BAOGAO

广西地税系统

2006年调研报告

(上卷)

编委会主任 苏道俨

卢献匾

主 编 卢献匾

广西人民出版社

广西地税系统 2006 年调研报告 (上卷)

编委会主任 苏道俨 卢献匾
主 编 卢献匾

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

广西地税系统2006年调研报告/卢献匾主编. —南宁:
广西人民出版社, 2007.11

ISBN 978-7-219-06056-8

I. 广… II. 卢… III. 地方税收—税收管理—调研报告—
广西—2006 IV. F812.767.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 005058 号

责任编辑 董苏煌

广西地税系统2006年调研报告

(上下卷)

编委会主任 苏道俨 卢献匾

主 编 卢献匾

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路6号

邮 编 530028

网 址 <http://www.gxp-ph.cn>

印 刷 柳州市瑞务印刷厂

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 95.75

字 数 1520千字

版 次 2007 年11月 第1版

印 次 2007 年11月 第1次印刷

ISBN 978-7-219-06056-8/F·731

定 价 150.00 元(上下卷)

版权所有 翻印必究

《广西地税系统 2006 年调研报告》

编审委员会

编委会主任：苏道俨 卢献匾

编委会副主任：吴殿禄 蒙启华 李早春 郑文临

李 伟

主 编：卢献匾

副 主 编：汪星明 洪训昌 李沛成

责 任 编 辑：江 燕 马炳寿 张小琼 吴启球

目 录

(上)

完善地方税研究

- 自治区地税局卢献匾课题组 (1)

略论我国跨国公司税收管理存在的问题和对策

- 自治区地税局卢献匾课题组 (13)

优化地方税务稽查体制的对策选择

- 自治区地税局吴殿禄课题组 (24)

以信息化为依托 强化“以票控税”的监管体系建设

- 自治区地税局蒙启华课题组 (33)

强化税源监控的研究

- 自治区地税局蒙启华课题组 (49)

《公务员法》实施后地方税务人力资源管理研究

- 自治区地税局郑文临课题组 (65)

加强广西地税系统干部队伍素质建设综合研究

- 自治区地税局郑文临课题组 (78)

加强广西地税系统巡视督查工作的思考

- 自治区地税局肖西安课题组 (92)

中国与东盟税收协调问题研究

- 自治区政府发展研究中心、自治区地税局科研所联合课题组
..... (104)

培育广西地方税源的战略举措研究

- 曾纪芬 (117)

税收竞争与区域经济一体化进程的研究

自治区地税局科研所、广西财经学院联合课题组…………… (131)

加强税源管理研究

汪星明…………… (143)

广西营业税管理现状剖析及对策研究

江 燕…………… (153)

广西地方企业所得税现状分析

自治区地税局洪训昌课题组…………… (166)

广西营业税收入与税源分析

自治区地税局流转税处课题组…………… (177)

运用数学模型进行税收预测趋势的研究

防城港市地税局课题组…………… (196)

运用数学模型分析预测地方税收收入方法研究

自治区地税局蒙莉课题组…………… (227)

广西行业经济与税收实证研究

自治区地税局计统处课题组…………… (253)

中国与东盟国家税收负担比较

广西国际税收研究会课题组…………… (264)

提高税收执法工作水平的思考

自治区地税局张小琼课题组…………… (289)

完善地方税的研究

梧州市地税局课题组…………… (318)

广西经济发展与地方税收关联的实证及对策研究

马炳寿 全毅清 洪秀艳…………… (343)

税源分析与税收预测

自治区地税局计统处课题组…………… (387)

地税机构绩效管理问题研究

尹剑扬…………… (411)

改善税收环境 促进个体户和小型企业的发展

自治区地税局财产行为税处课题组…………… (429)

税收执法过程控制研究

梧州市地税局唐启壮课题组 (436)

中、日、韩和东盟(“10+3”)税收协调战略研究

自治区地税局李卫东课题组 (458)

广西地税系统税务档案科学化精细化管理研究

自治区地税局马炳寿课题组 (480)

提高广西地税稽查工作质量研究

自治区地税局稽查局课题组 (496)

提高依法治税能力建设的思考

冯传授 (521)

运用数学模型分析预测地方税收发展趋势的研究

梧州市蝶山区地税局课题组 (539)

税收与建设社会主义和谐社会关系问题的研究

莫观华 (571)

税收执法过程控制研究

自治区地税局法规处课题组 (596)

完善地方税研究

自治区地税局高丽峰课题组 (609)

北海上市公司股票期权税收问题研究

北海市地税局课题组 (619)

当前广西地税稽查体制中存在问题研究

廖学良 (630)

新形势下优化税收服务的思考

自治区地税局洪效课题组 (649)

广西地税系统企业所得税管户状况探析

自治区地税局所得税处课题组 (661)

广西地税系统实现省级数据大集中问题的研究

自治区地税局计算机信息管理中心课题组 (674)

关于建立健全税收管理员监督考核机制的研究

北海市地税局课题组 (685)

广西地税系统实施科学化精细化档案管理研究

自治区地税局办公室课题组 (700)

提高广西地税稽查工作质量研究

梧州市地税局韦艺课题组 (711)

税务自由裁量权的行使与控制的思考

梧州市长洲区地税局潘常青课题组 (739)

进一步加强广西地税系统干部人事工作的思路

自治区地税局人事处课题组 (758)

探索现代税源监控管理 提高税收征管质量

王晓华 (768)

(下)

广西地税系统培养选拔女性领导干部工作的调查与思考

何 湘 (783)

建立科学税收征管岗责体系 提高税收征管质量和效率

自治区地税局征管处课题组 (802)

提高广西地税系统女干部职工工作素质研究

唐小明 (813)

广西资源税管理工作现状及对策建议

自治区地税局财产行为税处课题组 (833)

广西地税系统实施科学化精细化档案管理研究

自治区地税局唐小明课题组 (842)

整合人力资源 探索地税能级管理新路

南宁市地税局赵汉臣课题组 (856)

浅析中国—东盟国际税收竞争的协调

南宁市地税局课题组 (870)

构建科学纳税评估指标体系的研究

桂林市地税局课题组 (888)

推进依法治税能力建设的对策研究

梧州市地税局课题组	(902)
税务机关工作绩效测评问题研究	
来宾市地税局课题组	(920)
信息化系统设计之“信息环方法”	
陈志军	(936)
浅谈如何完善地税部门争先创优机制问题	
自治区地税局吴启球课题组	(944)
利用社会力量推进广西地税信息化工作实现跨越式发展问题研究	
南宁市地税局课题组	(955)
税源分析与税收预测	
黄冠平	(967)
注重以纳税人需求为导向实施税收服务	
南宁市地税局课题组	(978)
当前企业所得税征管存在的问题与对策	
韦凌睿	(988)
税收执法过程控制研究	
杨 宏	(998)
关于地方税务与构建和谐社会的思考	
自治区地税局吴江静课题组	(1009)
关于有效构建本地化纳税评估指标体系的思考	
韦 肯	(1022)
广西地税系统优化干部素质教育培训效果评估方法研究	
胡文玲	(1033)
提高地税部门执法人员依法治税能力的思考	
柳州市地税局课题组	(1041)
加强税源监控 提高税收征管效能	
自治区地税局农健课题组	(1057)
税务行政自由裁量权的行使与控制	
梁恩广	(1067)
广西地税系统国有资产管理现状及加强国有资产管理初步探讨	

自治区地税局财务管理处课题组	(1076)
广西地税业务数据大集中问题研究	
来宾市地税局课题组	(1085)
加强税源监控 提高税收征管质量和效率	
自治区地税局直属税务分局课题组	(1098)
深化企业所得税改革 推进和谐社会建设	
韦学源 吴华纯	(1108)
加强地税系统干部队伍素质建设的综合研究	
桂林市地税局课题组	(1120)
实施税收管理员制度的实践与思考	
贺州市地税局课题组	(1137)
对中越经贸合作中一些税收问题的探讨	
百色市地税局课题组	(1148)
加强城市个体工商户地方税征收管理的实践与思考	
邓朝铭	(1161)
广西地税系统优化领导干部激励监督机制的对策研究	
柳江县地税局课题组	(1176)
加强地方税收执法能力建设思考	
自治区地税局黄瑞贵课题组	(1194)
税务行政自由裁量权行使与控制的思考	
钦州市地税局课题组	(1206)
当前企业所得税征管存在的问题及解决对策	
贵港市地税局课题组	(1213)
当前稽查体制影响税收和谐的问题及对策	
贵港市地税局直属税务分局课题组	(1224)
提高税收执法工作水平的思考	
来宾市地税局奚羨华课题组	(1233)
广西地税系统优化领导干部监督激励机制研究	
自治区地税局监察室课题组	(1243)
地税部门履行代收费职责的思考	

桂林市地税局殷武课题组	(1254)
如何建立健全税收管理员监督考核机制的研究	
柳州市地税局蔡超群课题组	(1264)
广西资源税现状和前景研究	
王小敏	(1271)
发挥税收职能作用 促进和谐社会建设	
玉林市地税局课题组	(1283)
提高税收执法工作水平的思考	
百色市地税局课题组	(1297)
如何进一步加强广西地税系统纪检监察工作	
自治区地税局监察室课题组	(1309)
加强和改进新时期地税系统工会工作的研究	
自治区地税局机关工会课题组	(1317)
广西地税系统教育培训效果评估方法探讨	
自治区地税局基层教育处课题组	(1327)
地税部门履行代收费职责的思考	
来宾市地税局直属税务分局课题组	(1334)
税收管理员制度实践与探索	
来宾市地税局陶伟课题组	(1346)
广西地税系统落实机关党建制度研究	
自治区地税局机关党委课题组	(1355)
利用社会力量推进广西地税信息化工作实现跨越式发展问题研究	
河池市地税局课题组	(1364)
贵港市资源税征收管理的探索	
罗毅敏	(1372)
新形势下优化税收服务的思考	
来宾市地税局余宗迁课题组	(1386)
建立健全税收管理员监督考核机制的研究	
宜州市地税局课题组	(1398)
进一步完善地税部门争先创优机制的思考	

百色市地税局覃伟课题组	(1405)
强化税源监控的研究	
柳州市地税局课题组	(1413)
广西地税系统资产管理现状与完善初探	
陈文军	(1422)
加强地税机构绩效测评工作的思考	
谭富山	(1435)
以信息化为依托 探索完善“以票控税”的途径	
钦州市钦州港经济开发区地税局课题组	(1449)
关于加强贵港市地方税税源监控的探讨	
贵港市地税局课题组	(1457)
加强地税机关安全管理的思考	
自治区地税局后勤服务中心课题组	(1466)
如何完善争先创优机制	
柳州市地税局课题组	(1471)
提高地税执法人员依法治税能力的思考	
崇左市地税局课题组	(1479)
以人为本 构建和谐地税	
肖仁新	(1488)
地税部门代收工会经费工作的思考	
河池市地税局课题组	(1497)
关于优化领导干部激励监督机制的研究	
贵港市地税局张超群课题组	(1504)

完善地方税研究

自治区地税局卢献匾课题组

随着科学发展观指导下的新一轮税制改革的稳步推进,地方税体系的改革完善问题已成为财税理论界和税收实务工作者关注的一个热点。改革完善地方税制,涉及税权划分、收入规模、税种配置、具体税种的改革完善和征管体制的改进等问题,亦即要不要赋予地方一定的税收立法权,地方税的收入规模应多大,哪些税种配置到地方税,现行地方税的一些具体税种如何改革完善,征管范围在国、地税两套征管机构之间的合理划分等。对这些问题,必须统一规划,全面考量,才能理清地方税改革的思路,逐步构建起适应社会主义市场经济体制需要的地方税体系。

一、当前我国地方税制存在的主要问题分析

(一)税权划分方面

1994年的分税制改革是在政府职能尚未完全转变,中央与地方的事权尚不明确的情况下实施的,过度强调中央的宏观调控而忽视了地方的因地制宜,因此,基本上是分税不分权,税权高度集中于中央。目前我国税收立法、税法解释、税目税率调整和税收减免等权力都在中央。地方获得的仅仅是中央制定的税种的使用权、管理权、征收权。虽然我国地域辽阔,各地之间情况千变万化,但地方政府无法根据自身的特点确定本地区的税种配置和调节措施,阻碍了地方税调控职能的充分发挥,一定程度上影响了地方自主发展经济的积极性。

(二)收入规模方面

现阶段我国税收收入在中央和地方之间的划分,并没有从法律层面予以规范,而是国务院或授权财政部、国家税务总局以行政法规和部门规章的形式加以规定,这就使得收入归属的划分存在一定的随意性,不够规范。按分税制时确定的地方税种,现行地方税体系包括营业税(不含铁道部、各银行总行和保险公司集中缴纳部分)、地方企业所得税、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、各银行总

行和保险公司集中缴纳部分)、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、筵席税、农业税、牧业税、农业特产税、耕地占用税、契税、遗产与赠与税、土地增值税、资源税(不含海洋石油资源税)等。但随着共享税范围的扩大和农业税、牧业税、屠宰税的取消,遗产与赠与税并未开征,农业特产税只就烟叶部分改征烟叶税,现在真正完全意义上的地方税只有房产税、城市房地产税、城镇土地使用税、耕地占用税、契税、土地增值税、车船税^①、烟叶税、固定资产投资方向调节税、筵席税 10 种,其中固定资产调整方向调节税已停征,筵席税少数地方曾一度开征现也已停征,目前实际征收的只有 8 种,而耕地占用税和契税尚未纳入工商税体系。按现行统计口径(地税部门征收的工商税,包括地方税和由地税部门征管的共享税),2004 年、2005 年地方税收入占全部工商税收收入的比重,分别为 30.58% 和 30.88%,其中工商税收中完全意义上的地方税所占比重(上述 8 种减去耕地占用税、契税,烟叶税 2006 年才开征)分别只占 2.27% 和 2.44%^②。现行地方税体系中占主导地位的是共享税,完全意义上的地方税呈萎缩状态。另一方面,我国设有中央、省(区)、市(州)、县、乡(镇)等五级政府,一级政府享有一级事权和财权。由于纳入中央税和共享税的若干主导税种占全部税收的 90% 以上,地方税体系薄弱,目前的分税制体制仍停留在中央对省(区)级分税的层次,部分省(区)延伸至省(区)对市(州)分税。如再要往下延伸,县、乡(镇)两级政府实际上已无税可分,地方财政尤其是中西部省(区)的地方财政愈来愈困难。

(三)税种配置方面

一是税种划分不科学,1994 年实行的分税制财政体制,虽然明确按税种划分为中央税、地方税和共享税,但在实施中,中央税和地方税有的按税种划分,有的按行业、部门、企业性质划分,有的按课征对象品目划分,如营业税和城市维护建设税是地方税种,但铁路、各银行总行和保险公司集中征收的营业税和城建税却属于中央收入。个人所得税明确划分为地方税种,又把属于个人所得税征税项目之一的储蓄存款利息所得税划分为中央收入。2002 年又将企业所得税、个人所得税分成。这些规定,背离了分税制的原则,使一些地方税税种成为实质上的共享税。

二是主体税种不明确。分税制划归地方税的税种数量不少,但除了营

^① 根据《中华人民共和国车船税暂行条例》,自 2007 年 1 月 1 日起,车船使用税和车船使用牌照税修订合并为车船税。

^② 根据国家税务总局网站·税收统计资料计算。网址:<http://www.chinatax.gov.cn>。

业税、地方企业所得税和个人所得税以外多是一些税源分散、征收难度大、收入不稳定的小税种,难以形成规模收入,且现有的主体税种也不稳定。营业税虽然比重较大,2004年、2005年分别占地方税收入的45.6%、44.4%^①,主体地位明显,但面临着增值税改革,营业税征税范围缩小的趋势;所得税分享改革后,企业所得税收入占地方税收入的比重有下降趋势,税源也逐渐缩小,据统计,广西纳入地税部门征管的国有、集体企业所得税纳税户2004年分别比上年减少210户、2551户,2005年分别比上年减少3190户、6015户^②;而个人所得税起征点的提高也使个人所得税的收入规模受到影响,而且三个税种都不是严格意义上的地方专享税种。因此,现行地方税体系缺乏持续稳定的主体税种。

(四)税种方面

一是税种老化。现行地方税体系中,只有少数的税种如营业税、资源税、企业所得税、个人所得税、土地增值税是新税制实施后出台的,大多数是上世纪80年代制定的税种,甚至还有上世纪50年代制定的税种,如城市房地产税,已执行了半个多世纪。现行地方税种大部分是计划经济的产物,课税范围狭窄,收入数量少,弹性差,收入功能和调节功能弱化,已不适应当前市场经济的发展,其纳税人、征税范围、计税依据、税率、课征方法、减免税规定等要素都需要调整。

二是内外两套税制并存。企业所得税、房产税一直实行内外两套税制,从改革开放算起,长达20余年没有统一。城市维护建设税、耕地占用税、筵席税等税种的暂行条例,只适用于内资企业,不适用于外商投资企业和外国企业,也就是对内征税,对外不征税。其中,仅适用于内资企业的城市维护建设税,一直延续用增值税、消费税和营业税“三税”附加形式征收,既不规范也不便于管理。另外,在享受企业所得税优惠政策方面,外商投资企业和外国企业也优于内资企业。两套税制并存,内外资企业享受待遇不同,不符合税法公平原则和税收中性原则,造成纳税人的税负不公平。据统计,我国外商投资企业的所得税实际税负为12%左右,而内资企业的所得税实际税负为25%左右,两者相差悬殊。这不利于塑造公平竞争的环境。

(五)征管体制方面

一是目前我国地方税的征管并非由地方税务部门独立完成,不少地方的涉农税收由财政部门征管,形成了事实上的地方税收两套征税机构,弱化

^① 根据国家税务总局网站·税收统计资料计算。网址:<http://www.chinatax.gov.cn>。

^② 根据广西区地税局税收统计资料。

了地税部门作为地方收入征管机构的地位。二是国税局与地税局的征管权限交叉,导致税收流失,征管成本加大。如随增值税、消费税附征的城市维护建设税、教育费附加,前者归国税征管,后者归地税征管,由于国税部门与地税部门信息交换不畅,导致城市维护建设税和教育费附加的流失。

二、地方税的国际比较及借鉴

他山之石,可以攻玉。我国实行分税制财政体制不过短短的十余年时间,学习借鉴国外一些分税制财政体制比较完善的国家的经验,对于构建适应具有中国特色的社会主义市场经济体制需要的地方税体系,促进和谐社会建设,具有重要意义。

(一)国外地方税税权划分的几种类型

税权决定地方税体系存在的基本状态。由于各国的政治体制、经济制度 and 经济文化发展水平差别很大,各国的税权划分也各不相同,大致有 3 种类型:

一是税权集中型。多见于政治经济体制相对简单的单一制国家,由中央政府集中税收管理权限,中央统一实行税收立法,决定税种的开征和停征,规定地方税的征收制度,全国各税的征收由中央统一管理。地方政府在不违反统一规定的前提下,可以结合本地的实际情况确定部分地方税种的税率和减免税,但由于中央集权程度比较高,地方政府的税权比较有限,地方对中央的依赖程度比较高。实行这种模式的国家主要有英国、法国和韩国,东盟各国基本也属这种类型。

二是税权分散型。多见于典型的联邦制国家,中央和地方各自分别管理各自的税收,地方政府在税收上拥有相对独立的各种税权,包括税收立法权、税法解释权、税收执法权和税收司法权。中央政府和地方政府各自拥有独立的税种,地方政府也可以决定在中央税种中附征地方税,或授权中央税征收机关代征地方税。在税权分散型中,地方政府拥有较多的税收管辖权,拥有本级税收固定收入来源,地方对中央的依赖较少。实行这种模式的国家主要有美国、加拿大、澳大利亚、西班牙等。

三是税权集中与分散结合型。多见于在历史上曾集中税权、经改革后一定程度分权的国家,采取中央适当集中税权与地方分级管理相结合的方式。税收立法权主要集中在中央政府,国家的基本税收制度和主要税收法律由中央制定颁布,地方政府根据国家颁布的法律制定属于地方税种的具体税收征管规定,拥有决定开征和停征一些特殊税种的权利。实行这种模式的国家主要有德国、日本。

从各国的实际情况看,以法律的形式将中央与地方的税权划分确定下来是一种普遍做法,如美国宪法中对联邦及各州、地方的税权划分有明确的原则性规定,日本与韩国地方税权则是以《地方税法》的形式加以确定的,这在一定程度上减少了税收权变动随意性和经常性,有利于保障地方政府的合法税权的实施。

(二)地方税收入规模的国际比较

地方税规模反映了一国税收收入中有多少属于地方税,它反映了地方税权的真正实现程度。国际上有多项衡量一国地方税规模的指标。本文主要从以下两项指标出发对国外地方税规模进行比较分析。

1. 地方税占全国税收总额的比重。从目前大多数国家税收分配的情况看,集权制、单一制国家这一指标的数值较小,如英法两国地方税多年来所占比重只有 10% 左右,韩国作为单一制国家其地方税所占比重近年来才达到 20% 左右。而分权制、联邦制国家这一指标的数值则较大,如美、德两国地方税所占比重近年来分别在 35% 和 52% 左右。值得注意的是,联邦制国家地方税在全国税收总额中的比重近年来也出现了下滑的趋势。而中央在税收分配中占绝对比重却是大多数国家税制的共性,最高的英国为 90%,其次法国 85%、印度 70%、日本 65%、美国 66%。主要财力集中于中央,有利于增强中央对地方的宏观调控能力和保证经济整体的健康发展。

2. 地方税占地方财政收入的比重。西方发达国家的地方财政收入从构成上看一般包括地方税收入、中央补助收入、地方政府有偿服务收入、债务收入等,而以前两项为主。如美国州及州以下地方政府的地方税收入占本级财政收入的比重分别达到了 70% 和 24%,在日本的都道府和市町村两级财政收入结构中地方税比重分别达到了 36% 和 38%,而包括交付地方税、让予地方税和国库支出金的中央补助收入占财政收入比重分别达到了 40% 和 27%。与发达国家有所不同,发展中国家地方财政收入主要由地方税、中央拨款、借款、规费收入等组成,但地方税比重很小,地方财政在很大程度上依赖于中央的拨款和借款。如,在印度,中央通过下拨共享税、提供补助和贷款等方式,向地方提供的资金近几年约占邦财政收入的 40% (1989—1990 年度预算中这一比例达到了 49.29%)。从东盟国家的情况看,1992 年,菲律宾中央财政收入占全部财政收入的 95.3%;1997 年,马来西亚全国税收总收入中,中央税收收入占 95.5%,地方税收入占 4.5%;而根据国际货币基金组织的分类综合统计,在 1993 年印度尼西亚全国税收收入中,中央税收收入占 97.1%,地方税收收入仅占 2.9%,地方财政收入主要依赖共享税和中央财