

67

√ 612.423-53
L75

税收征管改革 理论与实践

主 编 刘宪茹

副主编 李圣君

东北财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收征管改革理论与实践/刘宪茹主编. —大连:
东北财经大学出版社, 2002. 2

ISBN 7 - 81084 - 051 - 7

I . 税… II . 孙… III . 税收管理 - 中国 - 文集
IV . F812.42 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 098883 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室:(0411)4710523

营 销 部:(0411)4710525

网 址:<http://www.dufep.com.cn>

读者信箱:dufep@mail.dlptt.ln.cn

大连海事大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

开本:890 毫米 × 1240 毫米 1/16

字数:878 千字

印张:42 1/2

印数:1—1 200 册

2002 年 2 月第 1 版

2002 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑:郭 洁

责任校对:众 笑

封面设计:张智波

版式设计:吴 伟

定价:75.00 元

税收征管改革理论与实践

编委会

主 编:刘宪茹

副 主 编:李圣君

编委成员:(按姓氏笔画排列)

王国志	刘 斌	孙加纯	孙 军
李尔恭	邱焕群	张志新	张培杰
郑 斌	程樱花	董长良	詹 海

编者的话

大连市新的地方税务管理体制已于 2002 年 1 月 1 日正式运行。这次改革范围之广泛,规模之宏大,工作之艰巨,意义之深远,在地税系统的历史上都是空前的。

为了保证改革的顺利实施,增强征管改革决策的科学性、预见性和可行性,我局在 2001 年 6 月底召开了全市税收征管改革理论与实践研讨会。广大地税干部及市委党校、东北财经大学、辽宁税务科学学校等社会有关方面的专家、学者纷纷撰写论文,献计献策,从理论和实践上对改革进行分析、研究和论证。这次税收征管改革理论与实践研讨会为我市地税系统税收征管改革奠定了坚实的理论基础。

为了集中反映我市地税系统税收征管改革理论研究的成果,我们将来研讨会收到的一百余篇论文加以整理,并按内容分为征管改革、税务稽查、税收监控与管理、征管信息化、干部管理与文明服务等五部分汇编成书,供大家学习、参考。

本书疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

2002 年 2 月

目 录

第一篇 征管改革

3	改善我市地方税务管理体制势在必行	刘宪茹
6	充分发挥计算机网络的基础作用 加强税收的改革	刘大宽
9	对健全、完善监督制约和激励促进相结合的征管运行机制的探讨	杨相民
14	税收征管格局与运行模式之初探	刘忠诚
20	现行征管模式的弊端和深化征管改革的必要性	贺 磊
25	大连市地方税务局组织机构的目标模式	贺 磊
29	落实征管改革的两个关键性因素	贺 磊
31	选择征管模式 完善征管格局 全面实现征管改革既定目标	李旭岩 曲乘波
37	对大连市地税系统机构改革的构想	刘红雨
43	大连市现行征管模式的主要弊端及改革设想	赵喜民
48	关于深化征管改革若干问题的探讨	李瑞金
51	浅议市场经济条件下税收征管模式	汪筱曼
54	关于深化税收征管改革的思考	宋 静 侯金立
57	对深化征管改革、完善集中征收的设想	齐凤军
62	浅谈对地税征管改革的认识及机构设置的设想	陈秀琢
66	深挖弊端 深化改革	张 洁
71	加强基层税务所的建设之我见	王连生
75	积极探索不断完善大连市地方税征收管理体制	刘凤峰
82	关于完善税收征管模式的思考	王 辉
85	建设好办税服务大厅是深化税收征管改革的重要一环	梁 兵 赵丽杰
90	当前依法治税存在的问题及解决办法	孙英慧
94	加强海岛税务所建设的思考	蔡家健
98	对新一轮税收征管改革模式的认识与反思	王化敏 徐 立
103	关于完善税收征管改革的几点思考	王淑芳

108	抓住时机 深化改革 建立合理体制	吴春玲
113	税收征管改革的反思与选择	张晓波
121	大连市市内四区深化税收征管体制改革之我见	郭天德
125	适应社会经济发展不断推进税收征管改革	苗魁畅
132	现行征管模式的弊端及对策	张海焱
135	对税收征管改革的几点认识	李 军
141	深化税收征管改革中存在的问题及对策	冷风军
144	现行征管模式的弊端及其原因分析	裴建军
147	重新认识现行征管模式 加强改进地方税收征管	刘树庚
154	遵循“法治和效率”原则 深化税收征管改革	张启晖
159	借鉴西方发达国家税收征管成功经验 促进我市 税收征管体制改革	黄立伟
165	浅议地方税收征管模式改革问题	梁家声
170	加强市场税收征管 深化市场征管改革	宫 莉
174	对现阶段落实税收会计复式核算的几点看法	崔洪晶
181	构建我市新的地方税收征管运行机制初探	段和平
185	农村税费改革后农业税收征管面临的问题及对策	赵丹雷
190	谈确保征管改革顺利进行的必要条件及应处理好的 几方面关系	常春新
194	基层税务所征管改革初探	陈立军 张书哲 周永辉
200	对现行征管模式的认识和深化征管改革的思考	李敬忠
206	关于建立智能化地税征管体制的设想	樊 林
211	依法治税——完善税收征管改革的必由之路	吴荣康
215	完善税收征管体制的设想	关学军
220	从印花税征管制度改革透视地方小税种的征管模式	王昕巍
224	浅谈普通发票当前管理及征管属地化改革后的管理模式	殷 南
第二篇 税务稽查		
233	在新的征管模式下加强对税务稽查的科学管理	辛先军
237	提高稽查效率 完善稽查工作	宁 颖
239	如何进一步发挥税务稽查在新的征管模式下的职能和作用	刘晓北
243	新的税收征管模式下的税务稽查理论探析	宋红英
248	建立治税又治队的稽查体系 更好地发挥稽查促进征管的 职能作用	郭小迅

252	浅析税务稽查存在的问题及对策	吴厚智
256	进一步加强社会主义市场经济条件下的税务稽查工作	张志明 季福杰
260	强化税务稽查应解决的几个问题	张美玲 徐立 王化敏
264	关于行业稽查的思考	李莉
267	税收稽查工作的探讨	孙岩峰
270	税务稽查工作职能实现过程中的问题与对策	马冬梅
275	在新的税收征管模式下完善税务稽查工作的思考	丁敬宏
279	关于我市地税系统征管、稽查体制改革后可能出现的各种矛盾、问题及相应的对策	李尔恭
286	如何健全税务稽查的选案制度	张元军
291	当前税务稽查工作存在的问题及建议的探析	李妹
295	转变税务稽查职能,加大打击涉税犯罪的力度	检察处
	第三篇 税收监控与管理	
303	抓住农村税费改革的机遇 加强和规范庄河市农业税收征管工作	董延忠
306	税收征管效率探讨	王春雷
313	也谈税收计划对依法稽征的影响	谷成
317	新的征管模式下加强以票控税的粗浅探讨	武莉萍
322	关于加强税收行政执法监督的思考	于德智
327	加强税收征管必须强化发票管理工作	马晓光
332	加强地方税税源建设和控管之我见	孙廷军
337	关于做好商业企业内部职工承包、承租经营税收征管工作的探讨	个体私营科
340	税收核定征收是解决税基失控问题的有效办法	郑斌
346	浅谈房产税税制存在的问题及其完善措施	侯振阳
350	关于加强地方税源建设与管理思考	胡宁
355	如何进一步加强地方税税源的建设和管理	郑斌 宁晓群
358	建立考核体系 提高征管质量	郭小迅 张普凯
362	果品特产税的税负呈隐性增长趋势的成因及对策	李道君 刘延
365	浅论加强税收计划管理与正确处理税收计划和依法治税的辩证关系	荷莉
367	浅议税收征收管理中的成本与效率问题	沙志坚

372	浅谈如何进一步加强税收计划管理	杨 莉
376	关于长海县农业特产税征管模式的思考	王 鑫 王文革
380	外商投资企业转让定价避税的税收征管对策	李德权 徐 立
390	论税收会计核算管理	周 葵
393	关于税收效率问题的探讨	敖 汀
397	引入 ISO9000 质量体系实现税务管理规范化	于 斌
402	完善我国税务合作制度	姚毓鹏
405	关于加强非国有经济税收管理的思考	周 勇
410	对个人房屋出租业务税收征管的探讨	刘霄岩
413	浅谈地方税源部分税种的建议与管理	郭文平
416	如何降低税收成本	温晓杰
420	研究和分析我国税收流失问题 贵春德 庞文涛 孙海喻	李忠有
424	强化税收征管 防范漏征漏管户	刘娟萍
426	浅议税收优惠促进开发区新技术企业的发展	刘 星
428	谈加强重点税源的监控与管理的重要性	丁敬宏
431	加强法制建设 强化依法治税	王立云
435	加快信息化建设 加强税源监控 强化税收管理	蒋殿琦
439	加强税收计划管理 建立和完善科学合理的计划管理体系	李 铮
444	浅谈税务管理活动中的内部控制	宫本君
452	浅析税收征管效率问题	姜 岩
458	降低税收成本 提高税收效率	唐伟平
463	论税收征管的有效性及其评价	李尔恭
469	试论加强税收法制监督	刘 颖
478	对现行税务登记管理的分析与思考	郭瑞雪
484	税收征管原理与机构设置	张 强
490	强化税收会计核算 提高税收征管质量	周少华
495	浅谈税收计划管理与依法治税的关系	舒 凡
499	浅谈征管改革后如何加强税源户的建设和管理	张晓蕾
502	浅谈税收征管改革后对减免税的运用和管理	宋 宇
506	论“依法治税”	王阁兰
510	个体、私营、个人承包租赁餐饮业、娱乐业推行税控收款机 势在必行 ——谈如何进一步加强地方税源的建设和管理	侯悦坤

第四篇 征管信息化

- | | | |
|-----|--------------------------|---------|
| 517 | 加强税收征管系统网络建设势在必行 | 付颖秋 |
| 521 | 电子商务与税收征管 | 刘素斌 姜 卉 |
| 524 | 税收申报电子化分析 | 李 晶 |
| 528 | 初探税收信息化 | 刘红华 |
| 533 | 以电子税收为依托构建税收征管新模式 | 刘荣萍 |
| 538 | 促进税收征管手段现代化 加强计算机信息系统管理 | 王良穆 |
| 541 | 浅析实现税收征管计算机网络化的动因及目的 | 纪 鸣 |
| 545 | 适应时代要求,加快信息化建设 | |
| | ——试论新形势下的税务系统信息化建设 | 孙彩萍 |
| 549 | 对税收征管信息化建设的几点看法 | 董国巍 |
| 555 | 加快信息化建设 支撑新的征管模式 | 张培杰 |
| 562 | 深化加快税收信息化建设 建立健全新型税收征管机制 | 杨 光 |
| 566 | 科技加管理 深化税收征管改革 | 张 岚 |

第五篇 干部管理与文明服务

- | | | |
|-----|--------------------------------|---------|
| 571 | 地税征管文化探析 | 朱秋民 |
| 575 | 建立人力资源战略 全面拓宽人力资源管理 | 贺 磊 |
| 582 | 谈谈领导者的非权力性影响力 | 丁正人 |
| 587 | 关于将“为纳税人服务”融入到税收征管的探索 | 宋红光 |
| 591 | 围绕“带好队,收好税”搞好思想工作 | 王永生 |
| 594 | “二权”监督应重视内部公开 | 周洪波 |
| 597 | 由“创建文明办税服务厅”到“全面建立纳税服务体系”的几点思考 | 王赞群 |
| 602 | 建立有效激励机制 充分发挥人才作用 | 隋秀娥 |
| 606 | 关于加强税务干部后续教育的思考 | 孙英杰 |
| 609 | 对加强和改进思想政治工作的浅析 | 王德峰 |
| 612 | 关于“为纳税人服务”的几点思考 | 张 宁 |
| 615 | 浅析优化人才资源 激活用人机制 | 谢雅林 |
| 620 | 加强地税队伍建设 为税收征管提供有利保证 | 王儒和 董文林 |
| 625 | 浅谈严格执法与文明服务 | 王 蕴 |
| 629 | 强化政治思想教育 处理好改革、稳定、发展的关系 | 胡长顺 |
| 633 | 建立系统的人力资源管理体系 适应地税事业发展需要 | 孙君珍 |
| 641 | 对税务公务制度建设的思考 | 王喜春 |

646	加强和改进税收征管改革过程中思想政治工作初探	李宝田
651	突破旧框框建立新机制 努力做好人事制度改革 大文章	王国治 刘 岩
656	掌握规律,搞好“结合” 发挥思想政治工作的服务保障作用	蒋金利
659	税务机关加强税收执法权监督制约的对策	梅玉章
664	适应征管改革需求 加大人才培养力度	丁建平

第一篇
征管改革

改 善 我 市 地 方 税 务 管 理 体 制 势 在 必 行

目前,我市的地方税收管理体制主要呈四种类型:一是市内各分局实行人、财、物和党的关系全部由市地税局垂直领导的管理体制。二是市内各区局实行人、财、物由市局管理,党的关系归所在区委的管理体制。三是“财税合一”的管理体制。四是地税机关的人、财、物和党的关系系统归所在县(市、区)领导的管理体制。多种管理体制并存,极大地制约了我市财税体制改革的区域经济的发展,弱化了税收的宏观调控职能,不适应大连市综合经济体制改革的要求,也不符合国务院、国家税务总局关于“垂直领导,属地征收,分级入库,征、管、查协调互补,适度制约,权责清晰”的总体要求。

一、我市现行地方税收征管体制的主要弊端

由于我市地税系统内部的管理体制一直没能理顺,体制不统一的弊端随着时间的推移也就日益突出,主要表现在:其一,税收执法的力度削弱。由于各级政府为了拉税源,竞相攀比返税比例,纳税人把本该依法缴纳的税款当做与不同的地方政府讨价还价的本钱,税务机关变成“例行手续”的办事部门,结果“忙了税务、挖了财政、富了个人”。其二,税收政策不统一。擅自越权下发涉税文件,违反规定缓征、减免、返还税款,造成了税收负担的不公平和税收政策的不统一。其三,税收虚增,财政“空转”。征过头税,甚至明文规定加大税收返还比例,以此诱惑本辖区以外的企业和个人到本区缴税,导致“拉税”之风愈演愈烈,严重侵蚀市本级收入的税基,使政府的财政收入大量流失。其四,制约了地税干部队伍整体素质的提高,使干部队伍廉政建设面临新的难题。有的县(市、区)政府受利益的驱动,盲目地鼓励“拉管户、抢税源”,加上一些所谓的激励政策的驱使,少数税务干部热衷于帮助两级政府到处“引税”,忽视了正常的税收征管,由此衍生出一些权钱交易现象,这既在一定程度上给税收征管造成了混乱,又腐蚀了干部队伍,同时也给地税机关的廉政建设带来了复杂的局面。其五,税收征管的计算机网络管理严重滞后。由于有的县(市、区)局不使用市地税局统一开发的软件,导致市局录入计算机的数据不完整,对企业的一些基础信息、税收征管信息不能掌握,不能运用计算机广域网对税收情况进行监控。

二、实行垂直领导、属地征收的地方税收管理体制的重要性和必要性

我们认为要全面进行财税体制改革,迫切需要首先在地税系统实行市政府领导下的市地方税务局垂直管理、属地征收的地方税收管理体制,主要是基于以下两方面认识。

第一,这是由我国实行社会主义市场经济体制所决定的。这种体制要求尽快建成统一开放、竞争有序的市场体系,进一步发挥市场对资源配置的基础性作用。税收作为宏观调控的手段,无疑要成为有效的经济杠杆。而行使经济杠杆职能作用的税务部门,就必须从机构和体制上实行垂直管理,否则容易出现“条块”分割、各自为政、法令不畅、杠杆作用扭曲的问题。

第二,这是由地方税收工作的性质所决定的。“税法要统一,税权要集中”,这是税收管理体制改革的核心理念。首先,由于地方没有税收立法权,只有管理权,税法不可能给地方政府形成更多的征收空间和更大的执法弹性。要在有限的空间和全国统一政策的约束下,充分挖掘现有税源的潜力和不断开辟新的税源,就必须在税收征管上实现协调、统一。其次,各级地方税务机关要强化统一征管,就必须在干部管理上具有相对的系统独立性。管人与管税密不可分,治税必先治队,带好队才能收好税。如果没有强有力的队伍管理自治权,就无法保证政令的畅通、执法的统一和干部队伍整体素质的提高。再次,税收的刚性和执法的严肃性,在客观上也要求地方税务机关独立行使执法权。如果各级政府随意干预税收执法,那么税收的刚性就会软化,执法的严肃性也无法体现。只有尽快建立起在市政府直接领导下的由市地税局垂直管理的、统一协调的全市地方税收管理体制,我市的地方税收工作才能有更大的作为。

全国各地税收征管体制改革的实践证明,地方税务机关实行垂直领导、属地征收的管理体制有以下四个方面好处。

1. 将会增强市政府对全市经济的宏观调控能力,促进区域经济协调发展

目前我市的经济发展已呈现良好态势,过去那种靠减税让利,藏富于企业的做法已经过时。加大政府的财政储备,强化政府的宏观调控力度,是确保我市经济更快、更稳地发展的基础。目前无论外资企业还是民营企业,都要求在公平税负的基础上展开竞争。加入WTO以后,确保税收政策的统一性和税收执法的严肃性,更是强化软环境建设和招商引资的重要条件。这就需要更好地理顺财税体制,在加强政府对财政和税收工作统一领导的前提下,不断优化地方税务机关依法治税的环境,确保税收政策的统一性和税收执法的统一性得到最好的体现。同时,市政府的综合经济体制改革以及经济结构的调整、招商引资的扩大、区域经济综合实力的提高,都需要有强大的地方财力作保证,这就需要有协调、高效的地方税务机关尽职尽责地为实现这一目标而努力。

2. 将会对我市综合经济体制和财税体制改革奠定良好基础

财税体制改革是对“分税制”体制的调整和完善,核心是调整分配关系问题,前提是合理划分两级政府的财政收入。只有实行垂直管理后,调整征收、稽查机构设置,统一税务执法规范、协调政策执行标准,才能有效地遏制抢税源、拉管户、县(市、区)税收虚增、市本级税收流失现象的发生。

3. 将会创造良好的税收执法环境,维护我市的税收秩序

税收执法需要从法律上、行政上、经济上、舆论上、文化上创造一系列的条件。少数纳税人随意钻政策空子,想方设法偷税、骗税,某些县区擅自减免缓税,一些社会人员借机卖税买税,政府间相互拉税等现象的存在,严重破坏了税收执法环境。只有不断深化财税体制的改革,调整和理顺地方税收征管体制,实行垂直领导、属地征收,才能彻底解决这些问题。

4. 将会有利于提高地税干部队伍的整体素质

通过调整机构,明确职能,理顺关系,能够使地税工作增加活力,过去那些不统一、不规范的制度和办法将统一、规范,监督指导会得到加强。通过强化干部培训工作,加强对各项工作的质量考核,必将推动地税工作上新台阶,尤其是对各县(市、区)地税干部队伍整体素质的提高和统一全市的税收制度有着极大的推动作用。

三、地税征管体制的改革必须与财政分配体制的改革同步配套进行

地方税收实行属地化征收,要求同时建立与之相适应的财政分配体制。在现行体制下地税机关将税款征收入库以后,自行按照企业性质划分入库级次。近年来随着企业所有制的改革和经济成分的日趋多样化和复杂化,入库级次的划分越来越难,各县(市、区)“拉管户、抢税源”状况愈演愈烈,一些明目繁多、花样百出的“拉税”方法让税务机关防不胜防,加上近几年来新登记企业户数的不断下降,原本属于市本级收入的企业日益受到“拉税”者的覬覦,使市本级税源日趋萎缩。据统计,1998年以前我市县区级税收与市本级税收的总体规模是4:6,到2000年末这个比例已经变成了6:4。目前市本级税收收入大幅度下滑的情况呈现日渐加剧的趋势。因此,进一步规范税收收入的级次划分办法,改革现行的按企业性质划分入库级次的陈规,借鉴广州、深圳的成功经验,建立按税种划分收入属性的分库机制,确立财政对地方税收收入级次划分的主导地位,强化地方税收的入库管理,是财政体制改革的当务之急,也是全面实现地方税收征管体制改革的前提和必要条件。

总之,我市地税系统全面实行在市政府领导下的地税机关垂直领导、属地征收的管理体制,是我市财税体制全面改革的关键所在,是市委、市政府切实加强地税工作,完善城市经济体制改革,推动大连经济持续、稳定、健康发展的当务之急和正确选择。

(刘宪茹)

充分发挥计算机网络的基础作用 加强税收的改革

随着市场经济的发展,纳税户大量增加,行业和地区之间的经济联系日益复杂,沿用传统的管理方式,采取人海战术,靠手工操作或计算机单机运行,已经难以适应信息快速变化的形势,也很难做到管得深,征得足,查得透。要全面提高税收征管质量和稽查效率,只有进一步深化税收征管改革,建立起现代化计算机网络支持的税收征管体系。

通过几年的税收征管改革实践,从建立办税服务厅,实行集中申报,优化办税环境,提高服务质量,到强化稽查功能,各级税务机关做了大量的工作,新的税收征管工作正向规范化管理渐进发展。

但也应看到,由于在计算机网络建设和应用上存在一些问题,制约了新征管模式效能的整体发挥,阻碍了深化税收改革的进程,当前,确保新征管模式成功运行的关键,就是运用计算机网络理念,找准税收征管与计算机应用的结合点,形成全国相对统一的计算机税收征管网络,充分发挥其在税收征管工作中的基础和依托作用,全面提高税收征管质量,就要求推广一种可以在全国范围相适应的计算机软件,健全与其相适应的征管工作规程和业务流程以及科学完备的起保障作用的岗位责任体系。

各地要根据本地区征管改革进程和现代化手段运用程度,建立起一套适应本地区的税收征管系统,确定市、县(区)局,市区分局,税务所等机构之间的业务组织体系,功能分布关系,数据分布关系,监控关系及上下级机构间数据流量、传输频率及存储时间,建立起适应市场经济发展的税收征管的新机制、新组织、新规范。

计算机征收管理网络,是应用和发挥计算机网络优势,实现系统内部与外部之间的数据交换和信息共享的管理系统。税收征管与计算机应用有机结合,是转换征管模式的重要标志。建立与征管功能相适应的业务组织体系,是税收征管新模式得以形成的重要保证,为此,必须把基层功能要素——征收、备案、选案、稽查、审理、执行、管理、法制、制度等征管功能在区局、市局、分局或区局所属所之间进行合理调整和配置。

一、市区分局要按行政区域设置,实行属地管理

实行属地管理,才能解决按行业或税种管辖可能出现的争抢税源,执行政策不一,漏征漏管和税负不公平的现象。为此,设计一套软件,让它覆盖全部税收征管业务,包括管理服务、申报征收、稽查执行、违章监控、税收法制、综合查询、数据分析、系统维护等,实现