

SHUI SHOU
YIXIAN BAOGAO

税收一线报告

中国税收文化研究会 编



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收一线报告 / 中国税收文化研究会编. — 银川:
宁夏人民出版社, 2014.12

ISBN 978-7-227-05916-5

I. ①税… II. ①中… III. ①税收管理—研究报告—
中国 IV. ①F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 292382 号

税收一线报告

中国税收文化研究会 编

责任编辑 杨旭东

封面设计 张 宁

责任印制 肖 艳

黄河出版传媒集团 出版发行
宁夏人民出版社

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0000208

开 本 880mm×1230mm 1/16

印 张 36

字 数 960 千

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-05916-5/F·415

定 价 198.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

顾 问 陆百甫 国务院发展研究中心原副主任,中国税务学会副会长,
中国财政学会顾问,研究员

主 任 程法光 国家税务总局原副局长,中国税收文化研究会理事长

副主任 曾国祥 国家税务总局税收科学研究所原所长,中国税收文化研究会
副理事长兼秘书长,研究员

靳东升 国家税务总局税收科学研究所副所长,中国税收文化研究
会副理事长,研究员

樊登义 天津市地方税务局税收科学研究所所长,中国税收文化研
究会副理事长

编 委 刘燕明 宋建军 刘天佑 梁 平 王 磊 刘成跃 孙 敏
王应科 赵俊杰 刘 炜 王志平 祁彦斌 朱起进 陈 郁
霍 军 李志强 王勇群 王勇超 吴荣华 张 峰 张林海
牛 丽 马 建 张德志 刘建英 李兰蕊

主 编 祁彦斌 刘燕明 宋建军

编 务 郭 洁 刘亚平 韩梦晓 李瑞蕾 万 娜 于瑞华 孙金丹
王蓓蕾 冶小平 凯 丽 喇惠娟 王永新 祁国平 李 强
李安伟 彭安洲 郭 权 冯 斐 冯 洋 王芳琴 祁飞龙

前 言

党的十八大报告对加强文化建设提出了新要求,指明了新方向。

为了探索和弘扬税收文化,促进税收事业又好又快发展,在中国税收文化研究会的倡导与支持下,我们邀请了一批具有丰富的理论知识和实践经验的财税专家学者,组建了编委会,从2013年起编辑《税收一线报告》一书。

《税收一线报告》分税收征管、税务稽查、税制完善、税收信息化、税收优惠、税收与经济、纳税服务、涉外税收、税收文化、队伍建设、专访等11类,收录了来自全国地(市)、县(区)税务工作者对税收一线工作的感知、经验、体会性文章和对一些热点、难点、焦点问题的调研报告,是从各位专家和有关人士推荐的近千篇文章中,择优筛选出151篇具有较高质量的调查研究成果,经过有关人员近一年的辛勤编辑整理而成。

《税收一线报告》贴近基层,来自一线,言之有理,言之有物,有的放矢,针对性强,从不同角度、多个层面对问题进行分析论证,提出了解决的意见和建议,可行性和可操作性强,具有较高参考价值。

编 者

2014年6月



目 录

税 收 征 管

宁夏大企业税收管理现状分析与思考	宁夏回族自治区银川市国税局课题组 / 001
加强税收征管能力建设促进税源管理的思考	王嘉栋 / 004
普通发票管理存在的问题及对策	侯永强 李 春 安学鑫 / 008
固原市国税局加强地方税收征管调研报告	高 山 / 010
对银川市国税局消除重复退税隐患的分析	夏 琿 王紫薇 / 012
加强海原县交通运输业税收征管的建议	郑建华 / 015
惠农区煤炭行业税收专业化管理的实践与思考 ...	关泰鸿 吕晓萍 陈 阳 任学文 丁 静 / 017
加强煤炭运销行业税收征管的对策及建议	郑国忠 郑荣佩 朱广军 / 020
增值税转型政策对银川市国税局增值税收入影响分析	哈少军 柳春燕 / 022
松散经营状态下的煤炭采掘业现状及税收专业化 管理问题探析	刘志勇 王兆银 王玉梅 康雪峰 姚 刚 / 026
原州区药品零售超市税收管理的调查与思考	段永刚 张红芳 张 丽 / 032
浅谈基层税源管理专业化的几点思考	顾德仓 马金宝 谭 红 / 037
碳素产品纳税评估“建模找点”工作的实践 ...	吕德基 赵建国 林志莉 宋东升 桂 和 吴永贵 / 040
加强金融企业税收征管的对策与建议	蔡正勇 马伟宏 / 046
提高税收征管质量和效率的思考	秦福贵 杨成业 / 049
税源专业化条件下的煤炭市场管理初探	杜尚礼 胡国栋 / 055
加强煤炭行业税收管理探索	马克己 周学文 徐 丽 / 057
同心县绒毛行业税收管理的调查与思考	马 林 / 060
提高高耗能行业税源管理的实践与探索	张永忠 吉宁卫 李 强 / 063
对德胜工业园区建设及税收管理的再认识	袁兴明 孙学军 / 066
税源专业化管理的实践与探索	吕玉敏 马忠喜 陈玉芝 / 068
加强发票管理工作 发挥以票控税作用	马耀武 谭立新 高秉坤 / 075
彭阳县煤炭行业税源状况分析	林东升 / 081
税源专业化管理的途径选择与思考	黑龙江省哈尔滨市国税局课题组 / 084
提高基层税源管理信息化水平的探讨	高建华 姜廷波 / 088
税源专业化管理的探索与实践	徐文华 唐宝君 / 089
关于加强非居民企业税收管理的实践	高瑞秋 / 092



聚类分析方法在税源管理领域的应用探析	徐 晏 / 094
证券投资基金税收征管制度调查报告	赵俊杰 / 098
关于重点税源实行“专业化、团队化”管理的实践与思考	杨国政 / 104
专业化税收征管体系下的企业所得税行业管理探讨	吴方兴 / 108
对征管改革试点工作的实践与思考	姜仕竹 / 110
建立和完善税源管理机制的实践与思考	安 平 张 君 / 115
关于建筑业营业税计税依据合理性及有关征管问题的探讨	黄 晶 / 118
建立“四位一体”良性互动机制 促进征管质量全面提高	蒋 静 张 娜 / 121
浅析“多用途预付卡”的发票开具问题	金晓鹏 / 124
关于推进税源专业化管理尤其是大企业税收专业化管理研究	毛宏利 孙亚娜 / 127
关于加强税收分析 强化收入状况 增强征管针对性和时效性的 探讨	齐中元 张 伟 林 森 / 129
税源专业化管理的几点建议	时继祥 丁 云 / 132
非税收入收缴管理系统的运行成效及进一步完善	张 利 王 欣 孟 祺 / 133
税源专业化管理可借鉴“常山蛇效应”	袁家明 / 136
关于医药经营行业税收管理的调查与思考	安徽省阜阳市国家税务局课题组 / 138
推进税源专业化管理的实践与思考	安徽省芜湖市国家税务局 / 142
深入开展专业化纳税评估工作的实践与思考	徐晓伟 / 146

税 务 稽 查

关于推进税务稽查现代化的研究	宁夏回族自治区地方税务局稽查局课题组 / 150
宁夏国税稽查工作回顾与展望	宁夏回族自治区国家税务局稽查局课题组 / 157
税务稽查风险及防范探讨	王占河 刘守娟 / 162
成品油购销企业税收专项检查稽查综合分析	刘向阳 邵海生 / 167
税源专业化管理模式下强化税收执法督察工作的思考	徐 忠 孙云飞 姚 刚 / 170
建立健全防范税务稽查执法风险长效机制	王 宏 / 174
提升税务稽查执法工作质效的实践与思考	郑国强 / 177
对做好税法援助工作的思考	王瑞业 / 181
创建“三融一反”税法援助机制 让尊重推动税法遵从	王文礼 / 183
国地税联合稽查工作的实践与思考	张春礼 / 185
加强审核审批工作 有效防范税法遵从风险	曲 巍 / 188
改革创新 实现税务稽查现代化	天津市地方税务局第一稽查局 / 191
税收审计式稽查的有关问题研究	解忠艳 / 198
加强税务稽查现代化建设之浅见	天津市西青区地方税务局课题组 / 201
直辖市构建现代化税务“一级稽查”模式探讨	刘玉文 段智晓 王 强 / 205
对实现税务稽查现代化的再认识	邢汝霖 魏冠媛 李建刚 / 208
“五式”稽查工作方法研究	安徽省蚌埠市国家税务局稽查局课题组 / 213



税务稽查案卷管理与思考	徐 斌 熊 宁 李晋红 / 217
-------------------	-------------------

税 制 完 善

苏州市中小企业税费负担问题实证研究	江苏省苏州市地方税务局课题组 / 220
个人或家庭住房持有环节征收房产税面临的难题及 解决办法	江苏省苏州工业园区地方税务局调研组 / 224
促进石嘴山市民营企业健康发展的税收分析和建议	高万军 朱春杰 张洪德 姚 刚 / 226
石嘴山市城镇土地使用税税源状况及税额标准调整研究	胡建勋 刘永恒 郭文平 / 230
对二手房交易所得征收个人所得税政策依据解析	胡建勋 吴少东 / 234
对完善内控机制增强预防风险能力的思考	孟 宾 / 238
基于双因素理论下完善国税部门激励机制的思考	柳晓川 韩笑莹 / 241
提高制度落实效果的几点思考	蔡舜先 / 244
建立健全舆情管理机制 加强涉税舆情监管	翟 文 / 247
《行政强制法》实施带来的税收滞纳金问题探讨	程 辉 / 249
探索税务内控机制建设 构建税务系统大预防工作格局	许文博 / 252
浅析内控机制建设中的几个关键性问题	于 波 / 257
基层国税机关加强企业所得税管理的思考	王 栋 / 261
香港薪俸税与内地个人所得税税收制度的比较分析及启示	谭立峰 彭剑刚 李 婷 / 263
关于《行政强制法》实施后税款滞纳金法律适用问题的探讨	黄宗平 / 268

税 收 信 息 化

税收数据应用的实践与思考	张建庆 杨传夫 / 271
电子数据证据在税务案件中地位和取得	徐常山 / 274
关于信息管税的实践与思考	张允良 / 275
构建税收收入质量评价体系的若干思考	廉 凯 / 279
深化信息分析利用 推进信息管税实效	郭春涛 张红霞 / 287
新形势下税收信息化稽查问题的思考	陈 波 吴卫东 付惠春 / 289

税 收 优 惠

运用结构性减税政策促进吴忠市经济发展的研究	于琬河 / 295
落实税收优惠政策 促进小微企业发展	张希文 / 299
落实税收优惠政策 促进红寺堡慈善产业发展	王 磊 宋志勇 吴贵忠 / 303
西吉县减免税政策效应分析	杨明民 李蕊萍 / 305
税收优惠政策的落实对西夏区税收收入及地区经济发展的影响	李 光 蒋海涛 孙承国 / 309
用普通发票替代农产品收购发票的可行性初探	于 兵 窦家昌 陈 铁 / 312
我国慈善捐赠的税收优惠政策研究	张天生 胡 月 / 315



新形势下扶持宁夏中小企业发展税收政策调整探析	田成清	王继军 / 320
------------------------------	-----	-----------

税 收 与 经 济

推动宁夏“两区”建设的配套性税收政策研究	王占河 郝 皓 杨旭红 / 324
地方税收与产业结构调整探析	王 言 / 331
试论税收分析工作面临的主要问题及思考	陈延明 魏艳军 / 337
破解小微企业发展困局的税收路径	邹水贤 / 340
关于灵武市羊绒行业专业化管理的调查与思考	石柏林 丁建军 雷天鹏 / 343
自贡盐业税收研究	四川省自贡市地方税务局课题组 / 347
新形势下优化经济发展环境的几点思考	于正民 / 350
浅谈总部经济对区域经济税收的影响	王少宇 / 352
充分发挥国税部门积极作用 全面优化经济发展环境	郭洪源 / 357
关于加强楼宇经济税收监控的思考	边 境 孙桂荣 / 358
天津市地方税收与经济协调发展研究	牛 丽 王传成 / 361
税收促进滨海新区经济发展研究	牛 丽 / 377
发展草畜产业对地方经济的促进作用	刘新平 于福亮 马渡润 傅晓民 / 386
固原盐化工工业发展状况及税收前景展望	齐国旺 / 389
重点税源对县域经济的影响	张 铤 王 瑞 / 392
中宁枸杞产业发展与税收增长分析	谢 宏 / 394
太西炭基循环经济区税收发展前景展望	赵建国 王淑惠 / 397

纳 税 服 务

关于“一窗通办”模式下技术瓶颈的破解与服务质效提升的

调查	黑龙江省哈尔滨市国家税务局课题组 / 401
税源专业化条件下纳税服务工作的展望	何 兵 吴晓平 何 明 / 409
关于佳木斯市纳税服务现状的调查与思考	黄武扬 / 412
促进小型微利企业发展的几个税收问题	浙江省诸暨市国家税务局课题组 / 416
立足区域特点 强化服务理念 积极推进纳税服务体系建设	崔华善 / 419
浅谈对纳税评估的认识	吕大钟 李玉华 / 424
转变政府管理职能 做好纳税服务工作	
——实践纳税服务分类管理有关问题的探讨	宋洪振 霍 艳 / 428
以纳税评估为抓手 强化大企业风险防范	王月海 王云龙 / 433
健全征纳双方沟通机制的几点认识	钱金平 孙建军 赵亚军 / 438
推进纳税宣传辅导咨询的思考与实践	郑光明 李甲根 / 440
深化纳税服务工作的思考	程 武 陈志贤 韩程晨 / 444
深化服务 强化征管 全力优化经济发展环境	王忠庆 / 449



农民专业合作社税收管理与服务问题探析	王子德 / 451
加快税收服务方式转变的调查与思考	安徽省马鞍山市国家税务局 / 456
优化纳税培训辅导的实践与思考	郑文 张咏 高大远 邬宗满 / 461
税源专业化管理下的纳税服务研究	安徽省亳州市国家税务局课题组 / 464
现代企业服务回访制度在 12366 纳税服务热线中应用的思考	柯俊 / 468

涉外税收

出口货物人民币结算退(免)税政策效应评价与实施建议	张海岩 / 472
出口退(免)税评估分析与判定手法探析	王秀荣 王文清 / 476
关于境外设立经济贸易合作区有关税收问题的探讨	严卫中 张海波 / 479
新出口退税政策变化分析	陈月智 曹吉灵 / 483

税收文化

促进文化产业发展的税收政策研究	安徽省淮南市国际税收研究会 / 487
合肥市国税局税收文化建设的实践和思考	汪宝平 / 491
创建“服务民生三不让”廉政文化品牌的思考与实践	马典祥 / 494
当前形势下税收宣传工作的实践与思考	陈绪连 / 497
关于树立尊重纳税人文化理念的思考	祁彦斌 / 499
关于税务文化建设的浅见与思考	杨潞洲 / 502
简析范拉伊模式对提高纳税人自愿遵从的启示	薛海骏 毛世伟 / 505

队伍建设

强化绩效管理考核 促进工作提质增效	韩振平 / 509
建立思想政治工作长效机制 完善干部激励手段的几点思考	杨建忠 / 512
税务内控机制建设的思考	张元礼 / 514
浅谈当前税收执法风险的问题及防范	马奎 / 517
加强税收执法廉政风险防范的思考	赵杰 / 522
关于基层局领导班子建设的调查与思考	曹秉宁 张新 / 525
国税基层领导干部如何更有效地提升执行力	宗飞 卢晓旭 / 528
加强党风廉政建设的调查与思考	王晓军 / 530
基层国税系统人力资源激励机制初探	李向海 / 533
切实提高执行力 促进国税工作又好又快发展	王春义 / 537
青岛市国税系统人力资源绩效考核工作研究	任洪礼 / 540
税务系统人力资源配置机制研究	李福江 / 546
支持和促进东疆保税港区融资租赁产业发展问题初探	孙俊文 徐瑄 王凯 潘智勇 / 551



当前依法行政存在的问题及对策建议	房圣权 / 555
------------------------	-----------

专 访

税收卫士

——记宁夏回族自治区地方税务局稽查局 ...	祁彦斌 孙金丹 王嘉琦 李瑞蕾 于瑞华 / 558
------------------------	---------------------------

大山深处的英雄老兵

——访参加过解放战争和抗美援朝战争的

老共产党员祁贵林	祁彦斌 王芳琴 祁俊明 祁伟成 祁飞龙 / 561
----------------	---------------------------

宁夏大企业税收管理现状分析与思考

宁夏回族自治区银川市国税局课题组

随着经济的发展,一批大型国有、民营企业迅速成长壮大。根据国家税务总局的统计,占全国 2.31% 的纳税大户,支撑着全国 90% 的税收收入。毋庸置疑,大企业是国民经济的支柱,是国家税收的主要来源。本文就宁夏大企业税收管理现状进行分析,针对当前大企业管理中存在的问题和不足,研究探索大企业税收专业化管理的方向。

一、宁夏大企业税收管理现状分析

自 2010 年国家税务总局将大力推进税源专业化管理列为全国税收管理的重要任务以来,宁夏国税系统税源专业化管理形成了“以加强税收风险管理为导向,以实施信息管税为依托,以实行分级分类管理为基础,以核查申报纳税真实性、合法性为重点,以规范税收征收管理程序和完善运行体制为保障”的税源科学管理模式。但是,宁夏大企业税收管理尚处于探索状态。

从税收管理制度上来看,目前只有《大企业税务风险管理指引(试行)》(国税发[2009]90 号)和《国家税务总局大企业税收服务和管理规程(试行)》(国税发[2011]71 号)2 个文件涉及大企业税收管理。国税发[2009]90 号文件旨在引导大企业合理控制税务风险,防范税务违法行为,依法履行纳税义务,避免因没有遵循税法可能受到的法律制裁、财务损失或声誉损害。国税发[2011]71 号文件旨在通过有效的遵从引导、遵从管控和遵从应对,防范和控制税务风险,提高税法遵从度,降低税收遵从成本,注重阐述各级税务机关就大企业税收服务和管理工作的不同职责,主要针对总局和省(市、区)局对大企业的管理。相对而言,基层税务机关没有制度性的规范。

从税收管理层级上来看,宁夏建立自治区、市、县、税务分局四级税源专业化分级管理模式。自治区局主要负责本级大企业税收管理,组织实施总局定点联系企业、跨地市企业的税收征管监控分析和纳税评估;地市局负责本级确定的大企业税收管理监控和纳税评估;县级局负责本级大企业的税收管理监控和纳税评估;税务分局具体承担纳税人的登记认定、调查核实、发票核定、催报催缴等日常业务。具体到各基层税务部门,将辖区内大企业按照同一行业纳入同一个税源管理标准,配备熟悉这一行业的业务骨干,实行集中管理,管理时采取税收专管员管理的方式,实行进驻式管理模式。

从税收管理职能上来看,税收专管员拥有对大企业税收征管的所有职能,包括登记认定、发票票种核定、征收方式鉴定、纳税辅导、催报催缴、纳税审核和纳税评估等;驻厂管理组只履行某些主要的专项管理职能,如纳税审核和纳税评估等,而不涉及其他事项。

目前,大企业税收管理存在的主要问题:

一是现行的税源管理级次和大企业级次不对应。大企业多数属于垄断企业、资源类企业。这类企业多数是由国企改制而来,政治地位高,而从事税源管理活动的是基层税务分局(所)的一线管理人员。从行政级别来说,企业的财务部门往往要比基层主管税务机关高。很多情况下,税源管理人员都是与企业



一般办税人员接触,而很难与企业实际管理人员取得联系。企业决策层也会对税务机关的管理和相关税收政策的执行有一定程度的轻视、怠慢。但是,企业一旦出现涉税问题,就会有越级沟通的情况,给上级机关带来不便,同时也降低了本级主管机关的执法严肃性。

二是现行的税收管理员制度和大企业管理不适应。现行的税收管理员制度,主要根据属地原则划分,税收管理员是“信息采集员、纳税辅导员、税收宣传员、纳税评估员和税收监控员”。

在大企业管理中,属地管理原则就成为最大的障碍,存在信息不对称。大企业都有很多下属企业(例如神华宁煤),跨市县、跨地区甚至跨省经营,存在大量的关联交易,采取集中核算。这种大企业组织机构格局与现行税收征管属地管理体制和由基层税源管理部门负责所有涉税事项之间存在矛盾,容易形成企业总部主管税务机关与分支机构主管税务机关之间“管得着的看不见,看得见的管不着”的现象。在大企业税收管理中,现在仍以税收管理员为主。由于职责所限,税收管理员主要精力用于登记认定、催报催缴、发票管理、资料归档等事务性工作,很难集中时间和精力进行税收分析、纳税评估等风险防范的前置工作。同时,大企业关联交易频繁,税收的流动性和隐蔽性强,基层税源管理部门缺少精通法律、财会、计算机等专业知识和管理技能的复合型人才,与大企业拥有大批高素质、高层次的管理人员相比,税务机关显得管理上力不从心。特别是经济发达地区税收管理员管户数量多,日常工作量大,重复性、程序性的工作占用大部分时间,导致对大企业的税收监管乏力,甚至无法实施有效监管。

三是现行的税收管理内部各部门的分工不合理。在现行的管理层级中,自治区级大企业既是市级大企业,也是县级大企业。在日常管理中,内部各管理层级间、部门间,管理与服务职责条块分割。就基层一线的税源管理部门来说,经常会遇到同一涉税事项,不同层级、不同部门的税务机关下达任务。由于各个部门的职责不同,对同一涉税事项处理过程中所处的位置不同,就会发生同一涉税事项、同样的涉税文书、同样的依据,但最终反馈的结果不同。这样就会影响主管税务机关税法执行的严肃性,不利于提高大企业的税收遵从度。

二、加强大企业税收管理若干问题的思考

(一)大企业界定标准问题

由于全国的经济发展存在地区性差异,企业的规模不同和行业不同,目前全国没有一个固定的大企业界定标准。参照《国家税务总局大企业税收服务和管理规程(试行)》第三条的定义,可以解读为:规程中的大企业仅指总局定点联系的45户企业,省级局及地市级局大企业的界定,由各省(市、区)及地市级局视情况自行界定。从其他国家的界定标准来看,大部分国家采用定量标准,主要采用的参量有:注册资本、营业额、资产总额等。例如,加拿大将销售额超过2.5亿加元的企业,认定为大企业;美国将资产规模超过1000万美元的纳税人认定为大企业;等等。

不论是根据什么参量来界定,界定的标准必须符合大企业的特点。大企业通常跨地区、跨行业经营,内部组织结构和财务核算复杂,生产经营分散而内部决策集中,纳税遵从度较高,维权意识较强。例如神华宁煤集团由自治区内最初的3个分支机构,发展到现在跨5个省(市、区)20多个市县,拥有47个子公司的大企业,公司从单一经营煤炭开采,延伸到煤化工、电力、冶金、房地产等多种行业,企业财务核算体系由原来的两级核算演变为现在的五级核算,组织结构呈现塔形态,企业内部设立财务、法律、税务等谋划团队,应对外界监管。就区域经济来看,大企业对税收的贡献大,占所属区域税收收入比例高。宁夏将年营业额3亿元以上、资产总额1亿元以上、年纳税额500万元以上的企业界定为大企业。

大企业统一界定标准,关系着全国整体大企业税收管理的统一性和规范性,也是大企业税收管理的逻辑起点和理论基石。笔者认为,在现行的税收征管制度、机构设置、税收政策统一的条件下,应从实际

情况出发,找出大企业的共同着力点。从现有的税收管理层级来看,可以以一个相对值来界定不同层级大企业的标准。相对值可以以年纳税额占所属税收管理层级税收收入的一定比例来划定,这样就可以明确县级、地市级、省级和国家级大企业,也适合不同经济地区大企业的经营状况。

(二)大企业管理形式问题

美国的大企业管理形式在西方国家中是很典型的,大企业管理由美国国内收入局下属的大中型企业管理局负责,大中型企业管理局根据大中型企业的行业和地理分布情况,在美国设立各个行业分局,行业分局管理职能主要包括税收检查和执行政策,人员分工分为检查(审计)和行业专家,向资产总额在2.5亿美元的超大型企业派驻3人以上的工作小组,工作小组常年在企业总部办公。美国的这种管理形式,依托健全的信息共享平台、税收工作者较高的业务素质、纳税人对税收较高的遵从度。全部参照这种模式,不适合宁夏乃至全国现在的税收管理现状。什么样的大企业管理形式,才能解决将税收风险前置的问题,并提高纳税人的税法遵从度呢?笔者认为:

首先,应改革现有的税收专管员制度,从“管户”向“管事”转变。随着经济的高速发展,税源数量激增,相对的税源管理人员增长速度已远远不能满足工作需要。在有限的人力资源和管理人员业务素质参差不齐的条件下,应优化配置人力资源。例如石嘴山市大武口区国家税务局,设立纳税服务分局,主管辖区所有纳税人的税法宣传、纳税申报、催报催缴、发票管理、各类文书制作、档案管理等日常性的税收事项。税源管理部门主要负责实地核查、纳税评估、税法执行、欠税管理等风险管理事项。税源管理人员从各项事务性工作中解脱出来,将主要精力和时间用于将税收风险前置,形成“多人管事”的格局。

其次,应建立健全信息共享平台,加强对大企业各类信息的分析。在现行的税收管理中,各类大企业都是各级税务机关的重点税源企业,收入核算部门主管的重点税源分析系统已日趋完善。但是这个系统只能统计和分析企业各项内部信息,无法获取社会其他机构统计的外部交易信息。如医药类企业向药品监管部门报送的药品生产信息、资源类企业向国土资源部门报送的开采信息等。大企业跨地区、跨行业经营的特点,要求我们必须完善现行的信息平台,在这方面,增值税抵扣联发票核查系统的做法就很好,通过电子异地协查函的形式,在其他税务机关的辖区进行调查核实。如果能够建立一个全国范围内的大企业管理信息平台,通过异地协查的方式,属地外的税务机关进行实地核查并就相关税收风险事项进行回复,就可以解决“管得着的看不见,看得见的管不着”的现象。

再次,应大力提升税务干部的综合素质,增强对大企业管理的力度。税源管理得好不好,征管效能高不高,关键在于管理者的能力强不强。大企业组织机构、财务核算复杂,企业财务人员在企业大力培养下,对税法、会计准则的了解程度较高,这就对税务干部的综合素质提出了很高的要求。在税源专业化管理的趋势下,应有针对性地提升税收管理人员的财务分析、会计电算化、纳税评估和防范税收风险分析等方面的能力。同时,聘请法律、计算机、财税、金融、制造业等方面的专家作为顾问,对大企业各类涉税风险事项进行评估,可大大提高税收风险防范工作的水平。

(三)大企业税收管理绩效考核问题

目前,基层税务部门对大企业管理绩效的考核,尚在探索之中。借鉴欧盟经济委员会(EC)和经济合作与发展组织(OECD)成员国,设定包括风险识别、风险分析、风险排序、风险处理和风险评估等子模块在内的税收风险管理体系,根据自身实际充实相应子模块的做法,对大企业税收管理绩效考核是一种启发。在既定的考核流程中,分别根据不同地区、不同行业、不同类型的大企业具体充实不同环节,从而更好地进行税收管理。

EC和OECD国家从重视“产出”转变为“效果”,这种思想意识的改变是对“以税收收入论英雄”的挑



战。更深层次来说,“产出”注重的是评估户数的多少、调整项目的多少和查补税款的多少;“效果”注重的是从最终实际效果的角度出发评估税收风险管理,如税款流失率和纳税人的变化。就我国大企业税收管理的现状来看,引入税收风险管理的理念是非常必要的,其目的就是为了提升大企业对税法的遵从度,提升大企业的满意度,增强大企业税收制度的信心。

在具体的实施中,确立“甄别—筛选—分析—评估—处理—反馈”的工作流程,不同地区、不同行业根据各自不同的实际情况充实不同环节。在各级税务部门设置专门管理机构,配置专门人才,必要时聘请不同行业的专家,对相关的涉税风险进行甄别、筛选、分析、评估;税源管理部门主动采取预防性措施,通过优化纳税服务来消除因税企双方对税收政策理解不同所产生的税收风险,通过大企业自身的风险遏制措施减少因财务人员主观错误所产生的税收风险;在全国范围内,构建统一的大企业税收风险管理平台,收集不同地区、不同行业的大企业各项风险指标,科学把握税收流失分布,了解不同税收流失风险成因。

然而,通过 EC 和 OECD 国家的实践来看,要想构建一个完善的大企业税收风险管理体系,需要将一套完整的判定规则通过数据库融入信息化系统中。我国的税收信息化建设过程中,认识不够、力度不强,制约了各项税收风险考核体系的设置。就目前的征管现状来看,贯穿各级税务主管机关的重点税源管理监控系统,在数据反馈方面,最能贴近大企业税收管理的要求。

大企业是各级税务机关的重点税源,通过重点税源数据采集监控的推广来看,该系统已能够被企业接受。重点税源系统能够反映重点税源企业的生产经营情况、资金状况、效益状况、税源和税收(特别是主要税种的应征数、入库数、欠缴数、减免数)变化情况。笔者认为在此系统的基础上,将各项判定条件加载进来,突出大企业的特点,强化税收风险管理,是较实际的改进措施。对本地区大企业税收负担率、入库率、征收力度、税基与税收相关性等内容进行深入分析,建立同业税负分析和预警制度,并在分析报告中详细分析和说明本地区行业、企业税负增减、变化的原因,从而夯实对大企业管理的数据支撑,保证税收风险的监控。

课题主持人:孙争欢 夏 琿 赵宗义

成 员:张 铨 王灵东 王学风 于 凯 杨 凯 杨晓辉 李 强

执 笔:李 强

加强税收征管能力建设促进税源管理的思考

王嘉栋

为落实科学发展观,提高税收征管的质量和效率,宁夏中卫地方税务局在深入纳税人征求意见、细致调研的基础上提出“1661”(突出一个核心:以提升征管能力建设为核心。强化“六个抓手”:抓收入,向经济要税源;抓学习,向素质要税源;抓管理,向效率要税源;抓服务,向和谐要税源;抓创新,向活力要税源;抓创建,向形象要税源。实现“六个提升”:提升为国聚财能力,提升依法治税能力,提升税源监控能力,提升税收分析能力,提升征管执行能力,提升服务保障能力。锻造一支队伍:努力锻造一支政治强、业务精、能力硬、作风实、形象好的干部队伍)的工作思路。围绕这一思路将建立起以组织收入为中心,以

转变干部作风为主线,坚持打基础、重创新,不断推进依法治税,不断深化税费征管,不断优化纳税服务,不断加强队伍建设,确保圆满完成各项工作任务 of 的征管能力体系。

一、以征管能力建设为核心,打基础,重创新

税收征管能力是税务机关和税务人员贯彻执行税收政策、组织税收征管活动的能力和素养。它是衡量税收征管质量与税收征管效率的重要标尺。

现代税收征管的特征告诉我们,必须用现代的、战略的思维去系统地审视税收征管工作,从体制机制、组织结构、岗责流程、信息控制、风险预警、绩效评价、征管资源的科学配置等诸多方面重构税收征管体系,全面加强税收征管能力建设。目前,我们的税收征管工作还存在着“整体协调效能不高,疏于管理、淡化责任的问题尚未从根本上得到解决,征管信息资源的深加工利用能力较弱”等方面的问题。所以说,加强税收征管能力建设,是进一步改善税收征管质量、提高税收征管效率的现实选择。

如何加强征管能力建设?一是更新征管理念。树立依法管理理念、科学管理理念、精细化管理理念、风险管理理念、数据管理理念、效能管理理念、人本管理理念、税收服务理念。二是夯实征管基础。强化户籍管理制度,落实税收管理员制度,完善和推行多元化电子报税方式,简化审批程序,全面推行纳税评估,建立纳税评估系统。建立健全征管执法责任制。优化征管环境,加强税法宣传,完善护协税体系和网络,进行综合治税。三是制定建设规划。研究制定加强税收征管能力建设的中长期规划和短期安排,明确税收征管能力建设的阶段性目标、实施步骤、实施路径及相应的达标措施,做到统筹安排,突出重点,循序渐进,分别突破。四是建立评价体系。对税收征管能力的评价有标准可循,推动和改进今后的工作。另一方面,可以对征管决策的正确性和征管的效能作出评析,纠正决策失误。五是开展征管业务练兵。把征管业务建设当做队伍建设的重点工程来抓,采取监督、激励、检查、考核等措施,大力提升干部的业务水平,营造“学业务、比业务”的良好氛围,使优秀业务人才脱颖而出。

二、以“六抓”为依托,不断强化税源建设

基层税务机关的主要职责就是通过有效的征收管理和税源管理完成税收中心任务。如何完成好上级下达的税收增长目标,应从以下六个方面来考虑:

1. 抓收入,向经济要税源。经济决定税源,税源决定税收。只有通过有效的征管,潜在的税源才能变成现实的税收收入。要围绕工作目标,紧扣税收收入中心工作,积极培植、扶持税源发展,促进税收收入的均衡增长,为地方经济发展提供坚实的财力保障。一是要准确把握经济发展形势。加强对重点税源的征收管理。加强组织收入工作的前瞻性、针对性和有效性,保持税收收入平稳较快增长。二是要强化税源监控,不断提升税源监控能力。密切关注地方经济税源发展趋势,建立与相关部门对接联系制度,及时掌握重点工程、重点项目的开工建设情况,及时把项目建设和经济发展带来的税源切实转变为实际的税收收入。三是要认真落实税收优惠政策,充分发挥税收在引导产业结构优化升级、提高可持续发展能力上的积极作用,着力培植和涵养税源。

2. 抓学习,向素质要税源。树立“干部素质就是第二税源”的理念,不断提高干部队伍的素养与业务水平,只有干部素质提高了,才能积累更大的势能,才能转化为开拓税源的巨大动能。一是要加强政治学习。以创建学习型地税机关为载体,采取多种形式深入学习。二是要加强教育培训。以提升征管能力为重点,以专业化培训为主线,组织好系统内部覆盖各层面、各专业的教育培训工作。三是要完善促学机制。建立学习保障机制、学习考评机制和学习激励机制,培养一批懂业务、会查账、能分析、善管理的复合型人才,使干部素质得到整体提升,使他们真正成为规范税源管理、营造公平税收环境的重要支撑,成为服务纳税人、推动地方经济发展的“第二税源”。



3. 抓管理,向效率要税源。管理作为一个单位“软实力”的重要组成部分,是单位发展的基石、是效益的源泉,要从管理中要效益,从管理中挖“税源”。一是要加强行政管理。完善内部约束机制,完善岗位责任制、执法责任制、过错责任追究制、内审工作机制等各项工作制度,形成以制度明确职责、以制度强化监督、以制度奖优罚劣的制度体系,逐步实现以制度管人管事的工作机制,努力营造和谐共事的良好氛围。二是要加强征管基础管理。切实加强和规范户籍管理,大力推广电子缴税和网上报税,抓好申报、征收、稽查、发票等关键环节的管理,定期开展漏征漏管户清理,认真落实起征点调整后的政策执行,做到“免税”不“免管”,切实提高征管效率。三是要加强税政管理。认真贯彻落实地方各税种的管理,落实好地方各税种代收代缴工作,抓好房地产税收一体化管理。四是要强化社保费征管。加强社保费征管基础设施建设,完善社保费征管制度建设,完善重点费源管理办法,科学筛选应用重点费源管理指标,建立“基层税务所、县局、市局”三级费源监控体系。五是要切实推进信息管税。健全税源管理体系,积极试点纳税人财务资料的电子化报送工作。

4. 抓服务,向和谐要税源。纳税服务机构作为税务部门的“前沿”,一直承担着户籍管理、申报受理、税款征收、发票管理、税源监控、税法宣传、纳税辅导等工作。只有纳税服务做好了,才能营造和谐的征纳关系,才能实现通过优化服务挖掘税源。一是要改进服务手段。进一步整合纳税服务资源,优化办税业务流程,提高办税效率,开展纳税人培训辅导。二是要完善服务功能。扩大网报推广面,力争50%的企业纳税人实现网络报税。三是要支持地方经济发展。围绕市委、政府深入实施“旅游优先发展、外煤进宁、城市化带动、扶贫攻坚”四大战略,制定促进发展方式转变,支持地方扩大招商引资、服务地方经济发展的税收管理办法、措施,以此培植后续税源。

5. 抓创新,向活力要税源。创新是征管工作的原动力,也是征管工作的活力所在,要始终把坚持创新作为确保税收征管向更高层次发展、更高平台跨越的重要举措,通过抓创新,增活力、见成效。一是要创新税收征管机制。全力推行税源专业化管理模式,坚决制止偷税、行业性虚开代开发票等行为,不断提高税收风险防范和控制能力。二是要创新纳税评估模式。完善纳税评估体系,建立一支专业性强、综合素质高的纳税评估队伍。三是要创新稽查工作方式。推行分级分类稽查的管理体制,增强稽查服务理念,营造公平和谐的税收发展环境。四是要创新综合治税格局。着力构建较为完善的协税护税工作机制,逐步形成政府主导、部门协作、信息共享、综合治税的新局面,逐步实现全方位的税收管理大格局。

6. 抓创建,向形象要税源。干部的作风代表政府的形象,形象是无形的财富,形象是一种软实力,它反映民主、服务、效率和法治的要求。信任危机是最深刻的危机,而信任的力量,维系于每一名干部点点滴滴的修为、尽微知著的形象。好的形象要靠全系统干部平时点滴的工作来塑造、来积累、来树立。内强素质、外树形象,视形象如生命,向形象要税源应成为税务部门的无形税源。一是要加强领导班子建设。以提高班子决策能力为重点,认真落实中心组学习制度,认真贯彻落实民主集中制,完善决策机制。坚持层级管理,严格落实“一岗双责”制度,做到领导干部不仅要管人、管事、管思想、管作风,还要真抓实干、敢于负责、勇于担当。二是要加强干部管理。要牢固树立以人为本的理念,认真贯彻“治税必治队、治队必从严”的方针,以治队促治税,以治队促勤廉,促进依法治税与干部素质和形象的提高,实现治税与治队的同步推进。适时推进干部轮岗交流,逐步完善以工作实际为主要内容的干部考评机制。三是要加强机关党的建设,发挥党支部的战斗堡垒和党员的先锋模范作用。四是要规范执法行为。强化“人人都是服务环境,人人代表地税形象”的意识,做到礼貌热情、用语文明、尽职尽责,杜绝门难进、脸难看、事难办的不良现象。在税务登记注销、纳税申报、发票管理、税款征收、减免税、税额评定、纳税评估、税务稽查各环节杜绝关系税、人情税和渎职、失职行为,真心为广大纳税人办实事、办好事。要善于疏导各类矛盾,改善



税企关系,干部形象好了,税企关系和谐了,税负公平了,纳税人遵从度就会提高,税源自然就会扩大。五是要加强廉政建设。认真落实党风廉政责任制,进一步提高反腐倡廉建设的科学化水平。要进一步加强“两权”监督,严格落实税收执法责任制,强化对税收执法行为的检查,加大对违法违纪行为的责任追究。要认真贯彻落实中央关于改进作风、密切联系群众的“八项规定”,狠抓行业作风建设,整顿机关工作纪律,着力治理“庸懒散软”,严肃查处各种损害纳税人利益、损害地税形象的不正之风,树立一个公平公正、廉洁奉公的税务机关形象。六是要强化工作落实。教育干部讲大局、强责任、提能力、抓落实。通过完善绩效考核办法,强化目标绩效考核,促进重点工作目标的有效落实。要建立健全督查工作机制,强化过程控制,关注执行结果,确保政令畅通和工作落实到位。

三、以“六个提升”为目标,努力提高征管水平

逐步通过长期理念更新、注重实践,落实“六个”抓手,达到“六个”方面的提升。一是提升为国聚财能力。“为国聚财,为民收税”是税收工作的根本出发点和归宿。聚财能力是征管能力的最终反映。要按照应收尽收原则,最大限度地提高征收效率,使实征税款尽量接近法定应征税款;要不断改进征管质量,最大限度地提高登记率、申报率和入库率,有效控制欠税,构建经济与税收良性互动的收入增长机制。二是提升依法治税能力。依法治税是税收工作的灵魂,也是征管工作的灵魂。要通过有效征管,提高纳税人诚信纳税意识和对税法的自觉遵从度,最大限度地减少并有效控制偷漏骗税,优化税收环境。同时,要规范并有效地制约税务机关的内部执法,确保公权不滥用,维护国家和纳税人权益。三是提升税源监控能力。税源决定税收,只有通过有效的征管,潜在的税源才能变成现实的税收收入。税源监控是税务机关和税务人员对所辖区域内各类纳税人的数量、结构、分布及其生产经营状况、税源产出状况、税源结构、税基规模等进行事前、事中监测和控制,掌握征管主动权的一项基础性征管工作。税源监控能力的大小直接影响征管质量。四是提升税收分析能力。即对税收收入的运行状况进行定性定量分析,揭示收入运行规律,排查收入运行问题,预测收入运行走势的能力和水平。要建立健全税收统计分析制度,定期采集和分析税收管理数据,建立税收数据指标体系和税收分析的数学模型,按照地区、行业、企业、税种、时限等对所辖区域的税收变化趋势作出较为准确的分析和判断。五是提升征管执行能力。征管执行能力是基层税务机关和税务干部贯彻执行税收政策和落实征管制度,完成征管组织战略目标和效率的有效手段。在税收征管工作中,有令不行、有禁不止,上有政策、下有对策,工作不落实、不到位的现象还比较普遍,因此强化征管执行力迫在眉睫。六是提升服务保障能力。纳税服务是时代赋予税收工作的新使命。税收工作必须为经济发展的大局服务,为政府和社会服务,特别是必须为广大纳税人服务。服务能力如何、服务体系是否完善是检验征管绩效的重要标尺。

四、以建设高素质的干部队伍为落脚点,推动地税事业大发展

以税收征管能力建设为核心,以“六抓”为依托,以“六个提升”为目标,最终实现以建设一支政治强、业务精、能力硬、作风实、形象好的干部队伍为落脚点的终级目标,还需在以下几个方面下功夫:一是要在监督管理上下功夫。监督管理最根本的是制度,制度是约束所有工作人员行为、避免问题发生的强有力武器。因此,必须强化人员管理机制,依法管理,按制度办事。二是要在调动干部积极性方面下功夫。对干部既要严格要求,加强管理,又要体谅他们的难处,关心爱护他们,帮助他们总结经验,解决难题,消除不满情绪,切实保护和调动其工作积极性。三是要在干部轮岗交流方面下功夫。干部轮岗交流对于干部开阔眼界、丰富经验、提高综合能力很有好处。要采取切实有效的措施,加大轮岗交流力度,建立合理的流动机制。四是要在更新管理理念、提升队伍整体素质上下功夫。要不断更新传统的人事管理理念,树立科学的人力资源管理理念,要将干部人事管理从传统的重管理、轻开发,转移到重开发、用开发促管理的