

孟庆启 著 ◀

中国税务管理 现代化概论

Modernization of Taxation Administration in China

 中国税务出版社

中国税务管理现代化概论

孟庆启 著

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国税务管理现代化概论/孟庆启著.

-北京:中国税务出版社,2005.10

ISBN 7-80117-838-6

I. 中… II. 孟… III. 税收管理-现代化-研究

-中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 109420 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国税务管理现代化概论

作 者: 孟庆启 著

特邀编辑: 王志凯

责任编辑: 王静波

责任校对: 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街21号 邮编: 100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83

邮购部电话: (010) 63043870 63028884

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 16.75

字 数: 264000 字

版 次: 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-838-6/F·760

定 价: 32.00 元

如发现印有装帧错误 本社发行部负责调换



孟庆启，毕业于南开大学经济系，1970年12月参加工作。在职期间，先后毕业于山东农业大学经贸学院经济管理专业本科，山东省委党校研究生班。大学毕业后任青岛市黄岛区委宣传部理论干事、青岛市黄岛区薛家岛人民公社党委副书记、区经济计划委员会主任。1987年5月迄今，先后任青岛市黄岛区政府副区长，青岛经济技术开发区工委（黄岛区委）常委、副书记，管委会副主任（黄岛区副区长），江西省国家税务局副局长，现任山东省国家税务局党组成员、总会计师。发表过四十多篇经济类方面的论文。作为常务副主编，编著过《中国开发区的发展方向与定位》，得到了原国务院特区办的肯定与好评。从事税务工作后，多篇论文在有关税务刊物发表，其中，《江西省国税税源分析与十五展望》获国家税务总局优秀论文二等奖，被聘为江西财经大学兼职教授。

序

我十分高兴地读完了这本书。

作为政府管理现代化的一个重要组成部分,税务管理现代化是新形势下充分发挥税收职能作用、促进经济和社会发展的重要保证。当前,税务管理面临一些亟待解决的问题。比如,税收立法级次低,以行政区划为框架设置的征管体制和模式比较落后,信息化建设从规划到普及相对滞后,税务人员规模过于庞大而高素质人才又十分欠缺,等等。这些问题的存在,给传统的税务管理模式带来了严峻的挑战。在我国加快推进现代化和全面建设小康社会的新时期,税务管理现代化日益成为税收领域新的重要课题。这本书,正是在此领域做出的一个比较全面深入的探索。

通读全书,我以为本书有如下七个特点:

第一,提出了税务管理现代化的概念。作者从理论与实践相结合的角度,重点立足学理,系统地提出了税务管理现代化的理论,对其内涵进行了具有开创性的探索和界定。据我所知,目前国内还没有哪篇(部)论著进行过类似系统的研究,这在一定程度上展现了作者开拓税收理论新境界的勇气和决心。

第二,所搭建的理论体系比较科学。本书包含了“中国税务管理现代化的内涵”、“法制健全科学是现代化管理的依据和灵魂”、“合理的财税管理体制是实现税务管理现代化的重要保障”、“科学的征管体制是实现税务管理现代化的载体”、“高素质的税务公务员队伍是实现税务管理现代化的关键”、“完善的信息管理系统是实现税务管理现代化的主要手段”、“良好的税收环境是实现税务管理现代化的外部保障”和“实现税务管理现代化的环境、目标及战略规划”等八个方面,体系比较完整,从实践层面看亦有较强的可操作性。

第三,进行了富有启发意义的国际比较。全书除第五、第八章之外,每章均设专节论述西方主要发达国家税务管理现代化的经验,进行了针对性很强的中外对比。作者在引证国外素材时,并不是一般性地罗织原始材料,而是努力将其转化成为理论性、规律性的东西,服务于本书立论,给人

以洞察中外、豁然开朗之感,确实发挥了“它山之石,可以攻玉”的功效。

第四,所涵盖的内容和观点比较全面新颖。本书提出的税务管理现代化的指标体系、税收法制建设、税收征管六大体系、国家税务总局职能的重新界定完善、各级税务局机构设置的重新调整、税务稽查职能及机构的独立、队伍建设的具体素质要求、税务管理外部环境的重要性等重要内容,都是国内同类论著中涉及较少或根本没有涉及的。即使有所涉及,也鲜见作为一个较完整的理论体系正式提出的。

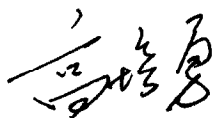
第五,明确提出了税务管理现代化是一个系统工程。作者不仅把税务管理现代化这个主题作为一个系统工程进行了重点研究,还把这一主题所包含的依法治税、人力资源管理、税务管理信息化等子课题作为系统工程进行了较为详尽的研究,层次分明,分析充分。就税务管理现代化这一主题来说,本书明确提出,税务管理现代化既要税务管理内部进行改革,同时又要税务管理的外部进行改革,如对中央与地方的财权事权进行合理划分,加强税收外部环境,如税收文化建设等。

第六,有的放矢地提出了解决问题的意见和建议。对税务管理从法制、征管、队伍建设等方面存在的主要问题进行了比较深入的剖析,同时也总结借鉴了国际上先进的做法,试图总结我国的经验,针对问题提出有见地的对策、建议,读之不俗。

第七,对税务管理现代化的前景进行了预见和规划。在进行了充分研究的基础上,本书第八章明确提出了税务管理现代化的总体目标和战略部署,既为全书画龙点睛,又言简意赅。这种行文上的处理方法虽篇幅寥寥,点到为止,但可以防止陷于臆想,流于空谈。理论已经廓清,方案已经制定,具体如何操作,交由实践去做。

当前,我国的税务管理实践正处于改革创新阶段,有关的学术研究尚不充分,税务管理现代化的命题也是个新鲜事物。本书是作者试图揭开这一领域神秘面纱的有益尝试和初步成果,相信会对我们研究和实践税务管理现代化颇有助益。

有鉴于上述种种,我很乐意向广大读者推荐此书。



2005年10月于北京

目 录

第一章 中国税务管理现代化的内涵	(1)
第一节 我国税务管理的主要历程.....	(1)
第二节 税务管理现代化的概念特征.....	(12)
第三节 实现税务管理现代化的意义.....	(27)
第四节 主要西方国家税务管理现代化的主要特征及借鉴.....	(30)
第五节 税收管理中的博弈分析.....	(49)
第二章 法制健全科学是税务管理现代化的依据和灵魂	(62)
第一节 税收法制建设是税务管理的灵魂.....	(62)
第二节 我国税收法制建设现状分析.....	(76)
第三节 西方主要国家税收法制建设的经验.....	(82)
第四节 完善我国税收法制建设的对策.....	(86)
第三章 合理的财税管理体制是实现税务管理现代化的 重要保障	(104)
第一节 合理的财税管理体制是税务依法管理到位的 保障	(104)
第二节 西方财政体制与税制之可借鉴之处分析.....	(115)
第三节 财政管理体制的创新.....	(132)
第四章 科学的征管体制是实现税务管理现代化的载体	(138)
第一节 我国现行征管模式存在的主要问题.....	(138)
第二节 西方主要国家征收管理体制的借鉴.....	(147)
第三节 我国征管改革的思路及方向.....	(154)

第五章 高素质的税务公务员队伍是实现税务管理现代化的**的关键····· (175)****第一节 我国税务公务员队伍现状分析····· (175)****第二节 税务部门人力资源实现科学配置的基本途径
和工作任务····· (180)****第三节 深入开展税务干部职业道德教育和党风廉政建设····· (192)****第六章 完善的信息管理系统是实现税务管理现代化的****主要手段····· (197)****第一节 我国税务系统信息化建设的历史与现状····· (197)****第二节 西方国家税收信息化建设的现状与借鉴····· (209)****第三节 一体化:我国税务信息化的发展方向 ····· (217)****第七章 良好的税收环境是实现税务管理现代化的外部保障····· (225)****第一节 税收环境的一般理论及我国税收环境的现状分析····· (225)****第二节 美国、日本税收环境的主要特点及其对我国的
借鉴作用····· (234)****第三节 优化我国税收环境的基本构想····· (239)****第八章 实现税务管理现代化的环境、目标及战略规划 ····· (249)****第一节 实现税务管理现代化的外部环境····· (249)****第二节 树立税务管理现代化的观念····· (251)****第三节 税务管理现代化的战略规划····· (256)****主要参考文献····· (260)**

第一章

中国税务管理现代化的内涵

税务管理是指国家为了充分发挥税收组织财政收入、调节收入分配和优化经济结构等宏观调控作用而以法律为依据,根据税收的特点及其客观规律,对税收参与社会分配活动的全过程进行决策、计划、组织、协调和监督控制的,以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动。我认为,中国税务管理走到今天,要从根本上实现由传统型向现代化管理的转变。明确税务管理现代化的科学内涵,相对标准与西方发达国家的主要差距,明确我国税务管理现代化的主要内容和实现途径,对加快我国税务管理现代化建设,实现税务管理的跨越式发展意义重大。税务管理现代化应当成为我国税收行政管理组织发展的新的战略目标。

第一节 我国税务管理的主要历程

我国的税收管理经过了新中国的初创和近 50 年的发展正向现代化管理迈进。大体经历了三个历史时期——粗放管理时期、专管员管户时期和市场经济条件下转型时期。

一、粗放管理时期(1949~1978)

(一)税务管理制度

这个阶段是税收管理工作的创立和健全阶段。新中国成立以后,为了配合新时期国民经济恢复和对私有制改造工作,1950 年政务院颁布的《全国税政实施要则》和 1951 年 1 月 30 日财政部颁布的《全国各级税务机关暂行组织规程》,统一了全国税收,建立新税制,明确了各级税务机关

受上级机关和同级政府的双重领导。此外还规定各级税务机关的税收会计、统计、票证、税款解解、稽查等工作制度,建立健全了各级税务机构,培训了大批新中国税务人员,使税务管理工作得到了全面加强。经过 1951 年的统一全国税政和 1953 年的税制修正,我国逐步建立了新的税收制度。

1957 年以前,党和政府采取了许多措施加强税收工作,税收征管工作也受到了高度重视,建立了一套行之有效的税收征管制度。1953 ~ 1956 年为社会主义改造时期,同时也是进入第一个五年计划建设时期。1953 年 1 月,国家对税制进行了修正。1954 年财政部税务总局发文,对税收管理体制贯彻税收集中统一原则下有关因地制宜的政策界限作了进一步明确说明。本着“公私企业区别对待,繁简不同”的税收政策原则,在税务管理上采取“源泉控制,严格监督,随货查验,控制发票”等措施。全面推行专责管理制度,加强了税收征管工作,实行了纳税检查、税务登记、辅导建账、纳税鉴定、建立发货票控制购销货和货运环节等方法。稽征管理方式上,按营业地址的行政区域划片编组,各税统管,区别对待,分别征收。其中,对国营企业实行了“三自纳税”办法;对个体户和合作小组,采取定期定额的方法征收;对公私合营企业、手工业、交通合作组织及合作商店,一律采取查账征收,有力地配合了社会主义改造。同时,为了加强税务干部队伍的作风建设,1956 年 5 月 15 日,税务总局颁发了《各级税务机关监察工作细则》。这是新中国史上最早的有关监察工作的正式文件。在这一时期,税务总局明确地提出了“依法办事,依率计征”的税收征管原则,为我国依法治税确立了基本准则。

1957 ~ 1966 年是我国全面建设社会主义的 10 年。这一时期的税务管理经历了从削弱到恢复的发展过程。受“大跃进”左倾思想的干扰,产生了“税收取消论”、“税收合并论”等“非税”观点。城市实行“税制合一”,农村实行“税收包干”,税务管理工作受到了严重削弱。加上当时受大搞群众运动的影响,轻视和放松了税收专业管理,税务机构大量撤并,税务干部大批下放,废止了一些行之有效的管理制度,打乱了税收征管正常秩序。虽然在国民经济调整时期,税务机构和管理人员有所加强,恢复和制定了一些稽征管理办法,但由于整个经济工作中“左”的指导思想未能得以根本纠正,税务管理松弛局面也未能得到全面的扭转。

1966 年 5 月 ~ 1976 年 10 月是“文化大革命”时期。在无政府主义和

极“左”思潮的冲击下,整个税收工作遭受到了极为严重的打击和挫折。税务机构再次兼并,大批税务干部下放劳动接受“再教育”,税务管理制度被当作“管、卡、压”的典型而加以批判,使之基本处于被取消状态。其间,在周恩来总理和邓小平同志主持中央工作期间,税收工作也有过明显好转,恢复了机构,充实了干部,建立和恢复了一系列税务管理制度。但是在当时极“左”思潮的巨大压力下,一些好的措施也难以真正贯彻执行,我国税务管理处于极其困难的时期。

从 1949~1977 年税收管理的实践看,我国的税收管理工作取得了显著成绩,具体表现在:

1. 建立了一支强有力的税收管理队伍

新中国成立不久,1950 年 1 月,政务院颁布了《全国各级税务机关暂行组织规程》,要求从中央到地方,各级都要建立统一的税务机关,同时强调要配备坚强的干部到税务部门工作。1950 年 3 月,中共中央发出了《关于统一国家财政经济工作的通知》,要求“各级党委务必从每一市、县党委中各找一个现任部长职务的干部,负责各级市、县的税务工作”,“宁使其他各部缺少一个部长,也不能让税务机关成为一个弱的工作机关”。为此,各级党委和政府根据中央指示,迅速抽调了得力干部充实到税务机关,加强了税务干部队伍建设,使税收管理工作有了强有力的组织保证。

2. 税务部门执法的权威性得到了保证

新中国成立以后,我国在税务机构管理上,实行“当地政府和上级税务机关双重领导”的管理体制。并且明确规定,在执行税收政策时,各级政府与上级税务机关发生抵触时,要执行上级税务机关的决定。为严肃税收法纪,1955 年国务院还专门发文强调,有关税法的具体规定和解释,都应由财政、税务部门办理,企业部门如有意见,应先依税法规定纳税,然后将意见上报,不得借没有上级指示而拒绝纳税,企业主管部门不应自行下达与税法有抵触的指示。这就保证了税务部门秉公执法和税收征管工作的顺利进行。

3. 制定了主要税种的征收方法和控管措施

针对 1957 年以前我国多种经济成分并存、经营方式多样和工商业状况复杂的实际情况,各级税务部门在实践中总结制定了一整套税收征收和控管的办法。当时,货物税和商业税是税收体系中的主体税种,两税收入占全部税收收入的 80% 以上。为了加强控管,更好地组织收入,各地

根据实际情况,制定了比较规范的征收方法。其中,货物税的征收方法主要有三种:一是对生产规模比较大的工厂,税务机关实行派员驻厂征收;二是对生产规模较小,不便派员驻厂的,由税务机关根据实际生产和市场销售情况查定产量,实行查定征收;三是对农村生产的零散货物,由税务机关在集中外运时实行起运征收。此外,对卷烟、酒类、棉纱、毛纺织品和化妆品等重点税源,还规定了单项的征管办法,从原料、成品、销售、价格等各个方面进行严密控管,以防止税款的流失。当时工商业税的征收方法也主要有三种:一是对会计制度健全的工商业户,实行查账征收;二是对财务不健全,不能据以计算征税的,实行民主评税的办法征收;三是对小型业户,实行定期定额办法征收。

从1958年“大跃进”开始,到“十一届三中全会”召开以前,在20多年的时间里,我国的税收征管工作总体上是处于严重削弱时期。“大跃进”期间,由于“左”倾思想的影响,税收的作用被忽视和否定。在一些城市出现了“税利合一”的试点,在农村实行财政包干,并设想取消税收。在这种情况下,税务机构被撤并,税务干部大批调离到其他部门工作,各项规章制度有的明文废止,有的不破自废,由此造成无章可循、管理松弛的局面,偷税逃税的情况十分严重。1960年冬,中央提出“调整、巩固、充实、提高”八字方针,开始经济调整工作。针对税收管理削弱的情况,曾经采取了一系列加强税收征管的措施。如恢复税务机构,组织调出的税务干部归队,增加税务编制,严肃财政纪律,适当集中税收管理权限,健全征管制度,恢复正常征管秩序等,使税收征收管理工作有所加强。但好景不长,税收征管的元气尚未恢复,1966年又开始了长达10年的“文化大革命”。“文革”期间,税收征管工作不可避免地遭受到了严重的破坏,首先是在思想上造成了混乱,加强税收征管被说成了“管、卡、压”,致使征管工作不敢抓;其次,这一时期税务机构被再次撤并,税务干部被大批下放劳动,致使工作无人管,有税无人收;再有就是税收法纪和征管制度遭到了严重破坏,出现了有法不依,无章可循的混乱局面,使税收工作受到了较大的损失。

(二) 税收征管机构

1950年1月1日,财政部税务总局正式成立。同年1月27日,政务院第17次政务会议通过,由财政部发布《全国各级税务机关暂行组织规程》,具体规定了全国各级税务机关的设置、人员配备、领导关系以及各级税务机关的职责范围。在财政部设税务总局,各大区设税务管理局,省、

自治区、直辖市、地、市、县设税务局,市县以下设税务所。其中,各级税务机关均受中央财政部的领导,总局以下各级税务局,受上级税务局和同级政府的双重领导。

由于经济税源的变化和大行政区的撤销,1955年我国将税务机关的组织机构进行了调整。县、市以上仍按行政区划设置,县以下的乡镇根据税源情况照顾行政区划设置。税务总局为全国税务工作的领导机关,省级税务局为该地区的税务管理机关(但直辖市税务局根据工作情况,必要时可办理一部分必须集中的征收业务),市税务局为税务管理与兼办征收业务的机构,县税务局为直接征收机关。同时,在各级税务机关的内设机构上,强调上下对口和统一设置。具体内设机构包括税政机构、计(划)会(计)统(计)机构、办公(秘书)和人事机构、税政宣传机构、监察机构等。

1957年在生产资料所有制的社会主义改造完成以后,我国的所有制结构日趋单一。为解决经济体制过于集中和机构臃肿的问题,国务院决定从1958年开始把一部分工业、商业和财政的管理权限下放给地方并对所属机构进行精简和调整。但在这一时期,由于受“左”倾思想的影响,税收的作用被削弱,税收制度被简化,税务机构也被大量减并,许多基层税务机关被撤销。据统计,到1960年,全国专区(市)以上税务局由284个减为19个,县(市)和市属区税务机构由1499个减为118个,广大农村税务所几乎全部撤销。1960年底,中央决定对国民经济进行“调整、巩固、充实、提高”以后,部分下放的权力被收回,中央的机构进行了调整,恢复税务机构和充实税务干部的问题受到了重视。到1961年9月,全国已有25个省、自治区、直辖市财政厅(局)提出财税机构分设。经过调整和充实,全国税务机构基本恢复到1956年的水平。但好景不长,“文化大革命”开始以后,税务机构又经历了几次大的撤并。1967年,税务总局的工作由财政部业务组下设的一个税收业务小组来办理。各地税务局有的与工商、银行、财政、物价部门合并,有的被撤销。由于这一时期税务部门经历了很大的冲击,税收工作受到了严重的削弱。

二、专管员管户管理时期(1978~1994)

(一)法制、税制的恢复与健全

1978年12月,中共十一届三中全会以后,我国进入了一个全新的历

史发展时期。此后,国家进一步明确了税收的地位和作用,并采取了许多加强税收工作的措施,税收管理工作得到了逐步恢复和全面加强。

1. 恢复和加强税务机构和队伍建设

1978年以后,为适应经济改革和对外开放的需要,税务系统的组织机构建设逐步得到了加强,各地相继采取了加强税务部门组织建设的措施。在1978年4月召开的全国税务工作会议上提出,各省和自治区都要设立税务局,专区、市、县原则上都要单独设立税务局,城市基层设立直属分局或税务所,农村按经济区划或公社设立税务所,作为县税务局的派出机构。到1981年,各级税务机构陆续恢复,税务人员数量也基本上恢复到了“文革”前的水平。1982年,国务院批准财政部关于加强省、自治区、直辖市税务机构的报告,决定省级税务局局长由副厅级干部担任,局内设处的建制。为了保证税务机关行使职权,加强系统的业务领导,1982年国务院重新明确了税务机构实行“地方政府和上级税务机关双重领导,以上级税务机关领导为主”的体制。1983年国务院又进一步明确规定,省级以下税务部门的机构设置、干部管理、人员编制和经费实行“四垂直”管理。1988年国务院决定将财政部税务总局改为国家税务局,成为国务院的直属机构,由财政部归口管理。自此,税务系统的组织机构建设得到了全面加强。与此同时,税务干部队伍也不断得到充实。1981年国务院专项批准税务干部增编8万人,1983年又批准增编4万人,1985年再批准增加10万人的编制。此后,税务机构还经历了多次增编,地方政府也采取了一些充实税务干部的措施。到1993年底,全国税务系统的在编税务干部已达50多万人。临时助征员大约有10多万人。这样,经过10多年的努力,我国的税务机构得到了加强,税务干部队伍得到了不断充实。同时,针对税务干部队伍的素质情况和经济发展新形势的要求,从中央到地方各级税务部门,还开展了多渠道、多层次的干部培训工作,税务干部业务素质得到了提高。

2. 建立和健全税收法律制度

十一届三中全会以后,在建立和完善各项税收制度的同时,税收征管法制建设也得到了加强。1982年国务院发出了加强税收工作的通知,强调全国统一规定的税收法令,各地都要严格执行。所有纳税单位和个人,都必须自觉地履行纳税义务。拖欠税收屡催不缴的,除按规定通知银行扣缴外,还要追究有关人员的责任。为了适应改革开放的新形势和加强

税收法制建设的需要,1986年4月21日,国务院发布了《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》,初步建立了比较完整统一的税收征管制度。为了保证该条例贯彻实施,还相继制定了一些配套的法规,如《税收征收管理若干具体问题的规定》、《全国发票管理暂行办法》、《关于个体工商户账簿管理的规定》以及《税务行政复议规则》等。这对统一税收征管制度,加强税收监督管理,维护正常的税收分配秩序,确保国家的税收收入,都发挥了十分重要的作用。但是,随着我国改革开放的不断深入和国民经济的发展,税收处于各种利益分配矛盾的焦点上,偷税与反偷税、避税与反避税的矛盾十分尖锐和复杂,生产、流通、分配等领域也出现了许多新情况、新问题,对税收征管法制建设又提出了更高的要求。为了提高税收征管法规的法律效力,1992年9月4日,七届人大常委会第27次会议审议通过了《中华人民共和国税收征收管理法》,自1993年1月1日起正式实施。至此,我国的税收征管法制建设迈上了一个新的台阶,使税收征管工作全面纳入系统化、规范化和法制化的轨道。

3. 税务稽查工作受到了重视和加强

为了维护国家税收法令的严肃性,促进纳税人自觉履行纳税义务,1981年5月,经国务院批准,财政部税务总局发布了在全国范围内开展清理偷、漏、欠税活动的通告。在这次活动中,除企业自查以外,税务部门对54万多户企业进行了重点检查,共查出偷、漏、欠税13亿多元,同时处理了一批重大的偷税和抗税案件,纠正了一些越权减免税的事项,收到了比较好的效果。此后,税务稽查工作普遍受到了重视和加强。1985年起,国务院决定每年都要开展税收、财务、物价大检查,各级税务机关均建立了专门的税务稽查机构,税务稽查力量得到了明显加强。

(二)管理模式的探索

税收管理模式是税务部门与纳税人处理税收征纳关系的方式,及由此形成的税务机构设置和职责分工的具体组织形式,以及征管规程和具体操作方法。

新中国成立以来,根据不同时期的社会经济发展情况,我国分别实行了不同的税收征管模式。1985年以前,我国一直实行的是“一员进户、各税统管、征管查合一”传统的税收征管模式。这种税收征管模式在计划经济体制和税收主要来源于国有企业的情况下,基本上适应了当时税收征管工作的需要。它对税务部门及时了解和掌握企业的税源状况,确保国

家税收收入的取得发挥了十分重要的作用。但是,这种税收征管模式的弊端也很明显。一是缺乏执法权的制衡性,容易产生税收腐败,纳税人缴多少税完全由专管员说了算,容易造成税收流失。二是不能实现专业化管理,税收效率低下,如税收制度发生变化或纳税人缴纳的税种较多,专管员的工作质量就很难得到保证,纳税人纳税也会出现很多困难。三是由专管员上门收税,纳税人对税务机关的依赖性较强,不利于纳税人自觉主动依法纳税意识的培养。十一届三中全会以后,随着经济体制改革的不断深入,我国的经济形势和税收制度均发生了较大变化,税收征管工作也出现了许多新的问题。传统的征管模式已很难适应新形势发展的需要了。为此,自1985年开始,一些地区的税务机关陆续开展了征、管、查三分离或征管与检查两分离的试点。1987年底,国家税务局决定在吉林、河北、湖北三省和武汉市进行征、管、查三分离改革试点,1991年起在全国全面推行新的征管模式。80年代中期以来的征收征管改革,使税收征管在合理分工的基础上,初步建立了内外制衡、分工协作的监督机制,税收征管工作的质量和效率有所提高,对推进以法治税起到了积极的促进作用。但由于当时的改革并未彻底取消专管员管户制度,加上征管改革的理论和实践还不够成熟,税收征管的手段还很落后,为此,税收管理新模式的局限性仍很明显。

三、初步市场经济条件下的税务管理转型期(1994至今)

(一)税收征管新模式

为适应社会主义市场经济发展的需要,顺应企业经营机制转换和新一轮财税制度改革的客观要求,国家税务总局在总结前几年税收征管改革成功经验的基础上,借鉴和吸收了国外税收征管的有益做法,于1993年底提出了下一步税收征管改革的目标,并作为工商税制改革实施方案的组成部分上报给国务院。该方案在1993年12月获国务院批准后,在1994年与工商税制改革同步推行。

1994年税收征管改革的主要内容是,普遍建立纳税申报制度,积极推行税务代理制度,加速推进税收征管计算机化的进程,建立严格的税务

稽查制度,组建中央和地方两套税务机关,建立科学严密的税收征管体系,确立适应社会主义市场经济发展需要的税收基本规范。

1994年8月,国家税务总局进一步提出了税收征管改革的具体目标,即建立以纳税人“自核自缴”为基础的纳税申报制度;广泛推行税务代理,进一步完善税务机关的服务;大力加强税务稽查,提高业务分工的专业化程度;大力推广计算机在税收征管领域的应用等。同时提出此项改革拟分三步实施:1994年为准备阶段,1995年为试点阶段,1996~2000年为推进阶段。经过十几年的改革和探索,我国的税务管理工作取得了长足的进步。

1. 税收法制逐步健全

1994年以来,为了配合新时期的税收征管改革,我国在相关法律制度建设方面也做了大量的工作,先后颁布实施了《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》,新修订了《中华人民共和国刑法》。同时,全面修订了《中华人民共和国税收征收管理法》。新的税收征管法于2001年4月28日经九届人大常委会第21次会议审议通过,自2001年5月1日起实施。

深化征管体制改革,强化管理基础工作,保证了税收收入随经济发展而稳定较快增长,收入规模不断扩大。1999年全国税收收入突破1万亿元,2003年税收收入突破2万亿元,增收超过3400亿元。2004年全国共入库税款25723亿元,同比增长25.69%,增收5257亿元。

2. 新型征管体制初步建立

1996年7月,国家税务总局在总结各地实践经验的基础上,进一步明确了税收征管改革的指导思想和原则,提出了税收征管改革的目标、模式、任务和实施步骤。要求从1997年开始,先城市、后农村、分阶段逐步改革,争取到2010年基本完成。该方案于1997年1月经国务院批准转发全国各地贯彻执行。其基本内容是:建立“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”的税收征管新模式。由此开始了新一轮的税收征管改革,此次税收征管改革的主要任务是,要围绕新的征管模式,建立“一个制度、四个体系”。“一个制度”即纳税人自行申报纳税制度;“四个体系”即服务、监控、稽查和组织体系。近几年来,各级税务机关围绕建立新的税收征管模式进行了较有成效的改革。通过深化征管体制改革,改变了税收专管员“一人进厂,各税统管,征管查集于一