

广东地税调研报告 (2015)

主 编 吴紫骊
副主编 杨楚潮



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东地税调研报告 (2015)

主 编 吴紫骊
副主编 杨楚潮

常州大学图书馆
藏书章



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

广东地税调研报告 (2015) / 吴紫骊主编; 杨楚潮副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1748 - 8

I. ①广… II. ①吴…②杨… III. ①地方税收—税收管理—调查报告—广东省—2015 IV. ①F812.765.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 033992 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州良弓广告有限公司

印 刷: 广东省农垦总局印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.375

字 数: 370 千

版 次: 2016 年 4 月第 1 版

印 次: 2016 年 4 月第 1 次

定 价: 45.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

2014 年税收热点透视	刘中虎 (1)
全省地税系统基层党组织建设研究	杨楚潮 (11)
新常态 新挑战 新思考	
——对广东应对 2015 年更大下行压力的思考与建议	欧卫东 (19)
我国金融业营业税改征增值税调研报告	广东省地方税务局课题组 (25)
税务行政审批制度改革初探	
..... 潘仲其 孔健青 杨 敏 赖沙沙 李义贤 杨 琛	(41)
我省税收优惠政策落实不到位的实证分析及治理研究	
..... 广东省地方税务局课题组	(49)
商事登记制度改革背景下税收整体治理模式的构想	
——基于国内外登记制度的比较研究 ... 广东省地方税务局课题组	(59)
外来务工人员参加社会保险意愿调研报告	
..... 广州市白云区地方税务局课题组	(71)
横琴自贸区的设立对珠海经济与地方税收的影响分析及建议	
..... 珠海市地方税务局课题组	(83)
加强阳江存量房评估工作的设想和建议	冯华宝 (92)
深化税源专业化管理改革, 破解征管难题	广州市地方税务局课题组 (101)
拉美和东亚国家中等收入阶段宏观税负比较分析	
..... 国家税务总局科研所课题组	(108)
拉美和东亚国家中等收入阶段税收制度和政策比较分析	
..... 国家税务总局科研所课题组	(120)
新一轮财税体制改革与国地税征管范围调整研究	
..... 广东省地方税务局课题组	(139)
以纳税人需求为导向, 结合税收专业化管理实施分类服务的思考	
..... 陈 方	(150)

努力建设电子化地方税务局，服务南沙自贸区建设…… 陈汉钗 马 蛟 (157)

关于完善我国居民境外所得个人所得税政策和征管机制的思考
..... 梁若莲 吴巧伶 (162)

广东自由贸易试验区税收领域改革创新进展及问题与建议
..... 广东省地方税务局课题组 (167)

深化“连心桥”工作调研报告..... 广东省地方税务局课题组 (174)

我省地税系统近年复议诉讼案件态势特点与建议
..... 广东省地方税务局课题组 (181)

广东 2015 年上半年县（市）税收增长情况分析
..... 广东省国地税科研所课题组 (191)

新常态下地税领导干部培养与使用问题研究
..... 广东省地方税务局课题组 (198)

构建大数据时代下数据管税新格局的对策与建议
..... 广东省地方税务局课题组 (209)

税收评定制度研究..... 广东省地方税务局课题组 (224)

广东地税系统实施绩效管理的成效、问题与建议
..... 广东省地方税务局课题组 (237)

加强对“走出去”企业的税收管理和服务的调研报告
..... 广东省地方税务局课题组 (248)

管事模式改革的理论研究及架构探索..... 陆权汉 (265)

构建新型地方税收征纳关系研究..... 广东省地方税务局课题组 (272)

东莞市促进创新驱动税收政策实施情况、存在问题及对策建议
..... 东莞市国家税务局、地方税务局联合课题组 (279)

深化税务行政审批制度改革的探索与思考——以广州地税为例
..... 广东省地方税收研究会、广东省地税局科研所联合课题组 (286)

开征环境保护税对珠海的影响及对策..... 珠海市地方税务局课题组 (294)

后 记..... (305)

2014 年税收热点透视

刘中虎

内容提要：2014 年，税制改革全面深化提速，营改增试点行业扩至铁路运输、邮政业和电信业，改革红利日益显现；消费税改革快速推进，税率调整备受关注；资源税改革进一步深化，可考虑分阶段扩大至水、森林乃至其他所有自然资源。构建新型地方税体系应具有系统思维，需简、并结合，消费税可否成为地方主体税种应在整个国家治理体系中统筹考虑。构建税收优惠政策体系，全国性中小微企业税费优惠的推出应与区域性税收优惠的清理同步进行。新预算法实施，全口径预算、跨年度预算、预算公开等亮点带来财税工作的新局面，任务治税模式或将终结，但落实税收法定原则仍需努力。税务绩效管理阔步前行，但充满挑战，建立行业绩效指标库，注重顶层制度设计或是关键所在。

关键词：税制改革 依法治税 绩效管理

2014 年是全面深化改革的开局之年，也是财税改革上升到前所未有高度的突破之年，还是税收与经济更为协调发展之年，税收收入首次突破 10 万亿元。中共中央政治局会议审议通过《深化财税体制改革总体方案》、新预算法出台、资源税改革、消费税政策调整等系列重大改革事件，2014 年年底习近平总书记在 G20 峰会上提出的加强国际税收合作的三点主张，标志着我国税收治理体系和税收治理能力现代化建设迈入全面深化提速新时代。

一、税制改革全面深化提速，社会反应普遍正面积极

十八届三中全会明确提出，要全面深化税制改革，并确立了六大重点改革税种。其中，营改增（营业税改征增值税）、消费税和资源税等改革取得了突破性进展，实施效果总体良好。

（一）营改增试点加速推进，改革红利日益显现

营改增是深化我国财税体制改革的重头戏。自2012年1月1日开始试点到2014年年底，营改增经历了步步为营、层层拓宽、年年递进三个阶段，试点行业扩容至与众多行业发展有着紧密关系的铁路运输、邮政业和电信业，这些试点行业自身总体税负的下降，不但为行业分工和现代服务业发展创造了良好的税收环境，还推动了全国范围内所涉及行业企业的税收负担进一步减轻。2014年营改增全国减税1918亿元，其中全国全年有超过95%的试点纳税人因税制转换带来税负的不同程度下降，减税898亿元；原增值税纳税人因进项税额抵扣增加，减税1020亿元。与此同时，营改增的推进还对第三产业经济税收保持稳中有升的势头发挥了积极作用。2014年，信息传输、软件和信息技术服务业，租赁和商务服务业，广播影视服务业税收分别增长11.7%、20.4%、13.4%，政策作用非常明显。

（二）消费税改革增减结合、快速推进，但税率调整备受合法性质疑、合理性拷问

随着经济社会的发展，消费税征收范围偏窄、税基偏小、税率结构不尽合理、调节力度不充分等问题越来越突出。党的十八届三中全会提出，调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染及部分高档消费品纳入征收范围。2014年11月，消费税政策调整开始实施，适当提高成品油消费税税额，停止征收成品油价格调节基金；适应生产和消费的变化，取消小排量摩托车、轮胎、酒精等产品的消费税。此次有增有减的政策调整，进一步增强了消费税引导生产和消费、促进节能减排、调节收入分配的作用。有财税专家在肯定之余指出，还应尽快推进消费税扩围，把消费税范围扩大至部分高耗能、高污染产品以及高端消费产品或服务，增强消费税的调控功能。甚至还有人提议，不妨结合营改增改革形势需要，将不动产消费纳入应税范围，以达到调控和筹集收入的双重目的。

对于财政部45天内三次上调成品油消费税税率的做法，社会舆论一片质疑，多位知名学者质疑其合法性，认为在推进预算公开和预算透明的大法治背景下，45天内提三次税率太过频繁，行政权力太过任性，与税收法定原则背道而驰。并且法律依据也存在明显的缺陷，仅仅满足了税收法定的形式要件，只是有“法”可依而已，并没有追问所依之“法”本身的合法性与优良性，引发社会非议也就再平常不过了。有专家建议，不妨学习他国经验，税率调整至少在半年前公布，既给民众以心理预期，又体现民主参与的法治精神。

（三）煤炭资源税改革进一步深化，但成效取决于清费力度

多年来，煤炭资源税实行从量定额计征，计税依据缺乏弹性，调节机制不够灵活。同时，煤炭企业还缴纳与资源税性质、征收环节及对象、方式等方面基本相同的收费基金，存在费重税轻、费税结构不合理、重复征收等突出问题。鉴于此，中央政治局审议通过的《深化财税体制改革总体方案》，将实施煤炭资源税从价计征作为一项重点工作任务，并将清理收费基金作为改革的重要配套，于2014年12月1日付诸实施。此举有利于完善资源产品价格形成机制，理顺税费关系，规范财税关系，堵住乱收费空子，减轻企业负担，促进资源合理开采利用。对于事关改革成败的清费工作，多位专家建议，应严格按照煤炭资源税改革方案，全面清理各项涉煤收费基金，坚决取缔地方违规设立的其他涉煤收费基金，并同时已实施从价计征的原油、天然气等其他资源品，均比照上述清费原则处理。也有学者表达了担忧，认为适用税率由省级政府在2%~10%之间自主选择，可能会在一定程度上助长省份间恶性竞争，使之争相压低税率，河南、湖南、广西壮族自治区三地公布的适用税率都处于最低水平，分别为2%、2.5%和2.5%，这样一来，合理使用资源的改革初衷将难以实现。实务界人士则强调，结合资源税费规模、企业承受能力、煤炭资源赋存条件等多因素确定税率水平，不仅不会引起恶性竞争，还有利于推动地方税体系重构，增强地方财政调控能力。但从中长期看，应把资源税扩围作为改革配套，分阶段扩大至水、森林乃至其他所有自然资源。

二、地方税体系完善加快推进，但地方主体税种确立陷入两难境地

作为新一轮财税改革的重要内容，地方税体系完善正遵循“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”的基本思路，稳步推进。作为改革创新高地的广东，更是出台了《广东省深化财税体制改革率先基本建立现代财政制度改革总体方案》，提出将具备相当规模、收入来源稳定、与产业发展关联度高的税种作为地方主体税种和主体收入，提出改革房地产税制，使房地产税等财产行为税成为县市级主体税种，掀起了完善地方税体系的全国性热潮。

（一）构建新型地方税体系，应具有系统思维

地方税体系建设涵盖税种构成、税权划分、税收征管和税法体系建设等多项内容，既是一个法律问题，也是一个经济问题，还是一个社会问题和技术问

题。因此，要构建新型地方税体系，形成相对完整的地方税税种体系、相对独立的地方税税权体系、相对协调的税务征管关系、相对健全的地方税法律体系，就必须做好顶层设计，坚持系统思维。完善地方税体系应与调整经济结构有机结合，充分考虑税收征管的便利性，根据中长期地方财政收入增长的趋势进行判断。地方税体系的税基选择，既要考虑收入充足，更要考虑税种属性，兼顾发挥地方政府的积极性以及受益性原则。同时，充分考虑到中央和地方之间事权与支出责任调整、中央对地方的转移支付以及全口径财政收入管理的实际情况，实行动态的改革方式。在多位学者看来，当前已经做出了一些系统性推进，在税收征管法修订草案中，增加了对自然纳税人的税收征管规定，明确了纳税人识别号制度的法律地位，为提高直接税比重改革、建立面向自然纳税人的征管体系奠定了基础。同时，在资源税改革中，赋予了省级政府选择煤炭资源税税率一定的自主权，地方税权得到逐步确认。

（二）简、并结合，应是地方税改革的重点

按照十八届三中全会的部署，房地产税、资源税是新一轮税制改革的重点。其中，全国统一联网的房地产登记制度已经为个人房地产税开征做好了准备，资源税三大税目的从价计征改革已经完成，税目设计优化工作也在紧锣密鼓地推进之中。然而在部分财税学者看来，这还远远不够，应依照简并思路，立足现实地方税种进行改革。首先，统一内外有别的地方税制，将所有地方税种均对外商投资企业和外国企业征收。其次，改革一些过时的老税种，尽快对其进行修订，以适应新形势的需要。如城市维护建设税，应改变其计税依据，扩大征税范围。面向所有地区、企业、个人征收，计税依据由依附三税计征改为以销售收入、营业收入和其他经营收入为计税依据，实行差别幅度税率计征，使该税成为独立的地方税种。再次，实行税费改革，将教育费附加改为教育税，将社会保险费改为社会保障税，将养路费改为燃油税，加快燃油税的出台。多位学者还主张，在坚持中央与地方财力格局基本稳定、总体税负基本稳定的前提下，应充分利用营改增减税效应所腾挪出的税负空间，既积极清费，又适时调增地方税种，如在销售环节开征收入归属地方的销售税，划转车辆购置税为地方税，适时推出环境税、遗产与赠与税。这样，才可能会有真正意义上的完整地方税制。

（三）消费税有望成为地方主体税种，但仍面临困难

自营改增改革推进以来，确立新地方主体税种成为社会各界探讨的重点。在房地产税短期难堪大任之际，众多学者把目光投向消费税，认为扩大消费税征收范围，适当提升高档产品服务适用税率，并入车辆购置税，改在消费环节

征收，消费税收入基本上可以弥补营改增收入缺口，考虑到其良好的增长潜力，消费税完全可以担当地方主体税种大任。但这面临着多重难以克服的困难，既会面临征管成本高企、税收流失严重的问题，也会诱发地方刺激烟酒消费、开展恶性税收竞争，还会遭遇价外税带来的新税率测算难题。因此，倪红日、石坚等财经学者主张，国内消费税目前不宜作为地方主体税种。但可以分步走，继续在生产环节征收烟酒消费税和燃油消费税，划归中央收入；而成品油消费税和其他非资源性消费税在销售环节征收，划归地方收入。刘尚希研究员则认为，确立地方主体税种应有更宽的视野，要放到整个国家治理架构中统筹考虑，不能就税论税、就财论财，仅依据地方现有事权构建地方税体系。从当前情况看，消费税作为共享税更为现实一些，从长远看，可构建以不动产消费为税基的地方主体税种。吕冰洋教授则提出，依据现实国情，应分级确立地方主体税种。在降低现有选择性消费税税率的同时，开征一般消费税，在零售环节低税率征收，作为地市级主体税种；改革完善房地产税，作为县级主体税种；个人所得税作为省级地方主体税种，全部划为省级收入。

三、新预算法实施，开启依法治税新篇章

从新预算法的通过，到深化预算制度改革、清理税收优惠政策，再到2014年年底的税收基本制度专属立法权草案通过，显示了依法治国方略在税收领域的全面推进，依法治税将迈入新时代。

（一）新预算法亮点纷呈，审慎乐观

2014年8月31日，酝酿十年、历经四审的《中华人民共和国预算法》终于获得全国人大常委会会议通过，并于2015年1月1日起施行。新旧对照，新预算法至少有七大亮点：一是实行全口径预算管理，政府全部收支都纳入预算，包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算；二是改进预算控制方式，按规定设置预算稳定调节基金，建立跨年度预算平衡机制，实行中期财政规划管理；三是全面推进预算公开，除涉及国家秘密的事项外，预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后向社会公开；四是规范地方政府债务管理，完善政府债务管理机制；五是完善转移支付制度，建立健全专项转移支付定期评估和退出机制；六是硬化支出预算约束，严格预算调整程序；七是加大监督力度，强化违法责任追究。

立法部门权威人士也坦承，新预算法具有阶段性特点，仍有一些遗憾。像土地出让金、治安费等行政法规、党政文件规定的收费，没有纳入政府性基金预算；国有资本经营预算范围仅仅涵盖企业国有资本，不包括金融企业国有资

本，更不包括其他国有资产和国有资源；预算编制与预算执行依然没有分开等。还有学者尖锐地指出，与原法一样，新法在基本结构（条理）上的缺陷十分明显。观察新预算法的最佳视角，不是去看修订了什么，而是去看没有修订什么。与修订部分显现的审慎乐观相比，新预算法既未对现行预算制度的关键软肋做适当回应，也未充分创设把权力关进笼子和促进良治所必需的财政防火墙，而更令人难以释怀。

（二）新预算法实施，任务治税模式或将终结

新预算法的通过实施，标志着新一轮财税体制改革大幕的开启，为后续的税制改革、中央与地方关系改革奠定了基础，将对税收治理模式产生深刻而重大的影响。多位税务专家指出，新预算法将营造前所未有的税收法治环境。从起点看，新预算法再次重申了分税制财政体制的主导地位，明确规定各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标，预算执行中一般不制定新的增减收入政策和措施，将在客观上改变目前预算执行“顺周期”的问题，为科学征收、依法治税提供法治保障。从过程看，新预算法强调税收征管职责法定、权限法定、程序法定，强化对税收征管违法责任的追究，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员明确了具体的行政责任甚至是刑事责任，这将有效倒逼税务部门提升依法征税水平。综合来看，现行任务治税模式将很快终结。一些专家认为不可盲目乐观，任务治税模式会有很大的惯性，不管是思想认识，还是治税手段，都难以在短期内得到扭转，很有可能的局面是：一方面，高预算冲动成为普遍现象，税务部门组织收入压力依然沉重；另一方面，地方政府将变通化解法定原则，以口头任务等形式继续向税务部门施压。为此，多位知名财税专家建言，要实现任务治税向依法治税转变，首要的是从征税和纳税两方面入手，既加强税务干部执法能力和税收执行法治保障，又借助全国纳税服务规范实施，还权还责于纳税人，推动依法纳税习惯的养成。而税收实务界人士则认为，当前，最为紧要的是构建新预算法落实工作机制。由省级政府层面牵头，组建由财政厅、省国家税务局、省地方税务局等单位参与的新预算法宣传与协调办公室，一方面组织召开新预算法座谈会，强化对地方政府主要领导人的认识和宣传，另一方面，强化举报检查，从更高层面、以更大力度推动预算法实施不走样，不打折扣。其次，从制度上保障税务部门预算编制参与权、税收收入预警建议权出发，正面化解税收“数量”压力。

（三）落实税收法定原则，将是一个长期的过程

税收法定可以促进经济可持续发展，稳定经济社会主体行为预期，是依法治国的基础和起点。税收法定有两层含义：一层含义是实体法定，征什么税由

民意做主，由立法机关确定；另一层含义是程序法定，征税、纳税有法律可依，都应依法进行。刘尚希等知名财税专家则强调，税收法定精神的要义是政府所有取得的收入都应法定，不仅税收收入法定，规模庞大的各种非税收入也应有法有据。要达到良法善治的税收法定追求目标，税收法定两个方面不可偏废，既要立好法，又要有强有力的法律实施，保证好法变成良法。就目前而言，多位学者建议：一方面要加强税收立法管理，将增值税、消费税等诸多税种的“暂行条例”，在重新定位、整合基础上，上升为税收实体法；另一方面要加强税收优惠管理，按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，采取负面清单管理办法，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的规定和做法，并将清理税收优惠置于整个税制改革框架下加以考虑。有学者则指出，像营改增等税收试点改革由行政机关主导，既存在改革程序瑕疵，又不利于法治思想在税收实践领域的落实，值得我们反思，必须尽快妥善协调好。基于税收法定水平低下的现实国情，大多数专家一致认为，税收法定原则真正落实到位，不是短期内可以完成的，不能理想化，更不能搞“大跃进”。税收法定最为重要的是理解实质，落实到人民主权上，充分体现民意。可喜的是，从2014年年底的税费优惠政策清理规范，到税收基本制度全国人大专属立法权草案的通过，无不显示着我国税收法定的进步，虽然步伐较小，但仍值得我们期待。

四、构建税收优惠政策体系，已势在必行

2014年，国务院常务会议先后四次出台税费优惠政策为中小微企业减负，年内还持续开展了大规模的税收等优惠政策清理规范行动，税费优惠政策日渐引起人们的关注。

（一）税收优惠政策作用，还是适度为好

税收优惠是减轻企业负担的国际惯例措施，具有引导资源合理配置、促进经济结构调整、提供宽松发展空间等积极作用，这也为我国20多年的实施实践所证明。在肯定的同时，不少专家尖锐地指出，当前存在这样一种危险倾向：包括政府部门在内，社会各界都对税收政策期望太高，把税收政策功能扩大化，甚至认为税收政策是万能钥匙，一提及经济社会事项，就必谈如何减税，以致当前税收优惠无所不包、地区林立，税制更加复杂。激进派人士进而指出，税收优惠本身就是一种歧视，是一种牺牲部分公平为代价的效率选择，一种与税收中性相对立的税收政策。在现今发展阶段，特定税收优惠不一定会对投资决策产生决定性影响，而税收优惠高成本、非受惠人竞争力被削弱却是肯定的，税收优惠并不能提高效率，与其清理规范、修修补补，不如全面取

消。中间派则认为，需要正确认识税收政策的作用空间与效力，过分夸大其负面作用并不可取。事实上，税收优惠对吸引外资和促进经济发展的作用是客观存在的，也已为世界各国包括我国的实践所证明。对于这样一种符合我国对外开放政策和经济发展战略的制度，没有理由轻易废除，应该采取的对策是，修正税收优惠制度，使其负面作用控制在合理限度内。

（二）扶持中小微企业发展，仅靠税收是不够的

近年来，国务院先后出台了一系列减轻中小微企业负担的政策措施，预计全年将减轻企业和个人负担 400 多亿元，73.9% 小微企业享受企业所得税减半征收优惠，为扶持小微企业发展、顶住经济下行压力发挥了显著作用。但同时也存在政策落实不到位、惠及面不广的突出问题。有专家分析指出，任务治税模式下，税务部门落实政策积极性不高是主因，前置审核导致纳税人申请意愿较低是次因。但税务界人士指出，事实并非如此，目前办理税收优惠十分便捷，只需备案，不需审批。况且中小微企业税收占比很低，并不值得税务部门冒执法违法风险，落实政策涵养长远税源才是税务部门的理智选择。其实，税收政策落实情况不理想，除政策不细化和不“接地气”外，财务中介不积极为纳税人申请或纳税人收益不多而主动放弃是主要原因。要扶持小微企业发展，多位专家指出，仅有税收政策是远远不够的，还需要费金减免的力度支持，也需要行政审批、融资等公共服务的配套衔接。

（三）清理规范税费优惠政策，只治标难治本

针对税收优惠政策领域中的各种乱象，2014 年年内财政部牵头开展了两次大规模的税收优惠政策清理规范行动，重点查处变相减免税收、制造“税收洼地”等行为。在地方财政内部人士看来，税收优惠政策清理，过程是清，目的是理，清理不等于清除，只是对地方优惠政策进行保留、合并和清理。多位专家表示，在这种理念的指导下，由各地自己开展清理，观望心态严重，谁都不会主动制造政策“高地”，加上清理仅针对区域税收优惠政策，并没有涉及行业性税收优惠政策，可以说是一次不彻底的清理，效果自然会大打折扣。因此，清理必须由中央主导，统一时间、统一方式进行，以确保不再形成新的“洼地”。多位财税学者担心，即使清理有序有效完成，但我国目前已出台实施的区域税收优惠政策近 50 项，几乎囊括全国所有省市，依然难以解决国家税制规范不足、市场竞争不公、国家宏观调控政策效果不明显等问题，只能治标难治本。因此，从长远看，应在不再出台区域税收优惠政策的基础上，强化税收优惠政策顶层设计，一方面，出台专门的《税收优惠法》，着力增强税收优惠政策协调性、公平性；另一方面，以新预算法实施为契机，建立税式支出

制度以提高管理效率，从财税制度设计上杜绝税收优惠嬗变为财政返还的扭曲行为。

五、税务绩效管理阔步前行，但充满挑战

国家税务总局确定 2014 年为“绩效启动年”，把绩效管理上升到与组织收入同等重要的位置来部署推进，在国家税务总局机关、9 个省（市）税务局先行试点的基础上，7 月份在全国税务系统全面推广实施，社会对此反应热烈，对服务质量和效率颇有期待。税务内部则反应不一，欣喜者有之，怀疑者有之，抱怨者亦有之……

（一）税务绩效管理全面推广，但基础不牢隐忧初现

税务绩效管理从提上议程到试点，再到全面推广实施，仅用不到一年时间，力度之大，速度之快，确实值得肯定。制度框架大致搭建，工作机制初步形成，考评模式基本有效，系统运行大体正常，绩效意识普遍增强。但也存在诸多不足，不少专业人士指出，税务系统推行的绩效管理，目前至多处于文化适应阶段，离习惯固化阶段之路还很长远。在不少老税务人士看来，当前的首要任务是夯实绩效实施基础，尤其是要夯实思想基础。针对当前机关推一步走一步、基层推一步进半步的被动局面，着力开展领导班子绩效培训，讲授不同业务的绩效推进工作的具体方法与技巧，以他们的绩效认同感、体验感和身先示范，逐步消解基层普遍存在的绩效拒绝感。当然，厘清绩效理念也同样重要，有绩效专家指出，要推动偏重责任目标导向向目标与价值并重导向转变，既讲究效率又讲究效益，纠正只讲工作结果不计成本费用的片面绩效观。此外，绩效管理的技术基础也亟须加强，多位基层人士建议，应从简约角度设计系统流程分支，从便利角度配置管理权限，从管理角度开发统计导入功能，才可能会有简单实用、运转高效、功能齐备的操作系统。

（二）建立行业绩效指标库，或是破解困境的现实途径

不管从形式还是实质看，富有税务行业特色的绩效管理指标体系已经形成，具有目标明确、指标落地、任务到岗、责任到人的显著特征。但也存在上级指标挤压下级指标空间、指标一级比一级复杂、指标权重不够均衡、个人指标随心制定、个人指标同一化严重等问题。某知名管理学者建议，首先，处理好重点与一般、共性与个性、稳定与动态的关系，坚持一级比一级简洁、一级比一级实用的原则，进一步提炼考核要素，突出考核重点，动态管理指标数量。其次，全面构建岗责体系，按照“岗责相称，以岗定责”的要求，合理

确定岗位事项、岗位要求、工作时限和 workflows, 科学分类设置绩效考核指标。最后, 明晰指标、确定主体责任, 建立个人自查自纠、部门督查、绩效办初审工作机制, 保证指标与职责匹配、与能力适应。业内人士则指出, 要提高指标制定的科学合理性, 现实可行的办法是, 尽快建立覆盖行政、征收、税政、管理、稽查管理等各岗位的绩效“指标库”, 以便于基层按图索骥、高效高质确定个人绩效指标。而在郭彩霞教授看来, 税务绩效管理的目标是尽可能地降低成本并且实现最大化的产出, 达到投入产出最优化。应通过设置税费成本绩效指标, 还原绩效管理的实际意义。

(三) 赢得激励与绩效一致, 应从顶层制度设计开始

激励具有明确的行为导向功能, 既是绩效管理的终点, 也是绩效管理的起点, 直接关系到绩效管理效果和组织目标实现。在绩效管理专家看来, 目前税务系统推行的绩效管理, 至多是包含了激励元素, 还谈不上建立了激励机制。当中所体现的强调惩罚、精神至上、聊胜于无的激励观念, 基本上与现代绩效管理理论发展趋势相背离。业内多位领导撰文建议, 一方面要加大正向激励力度, 协调好指标得分与扣分的比值, 适当降低加分项目门槛, 小幅提高加分峰值; 另一方面, 在现行法律规定框架内, 借鉴各地特色做法, 在试点推行适量绩效奖金制度, 加快推出基层税务干部绩效职级动态评定制度。业内专业人士则指出, 丰富激励手段也很重要, 在薪酬激励严格受限的形势下, 不妨在精神激励、荣誉激励、工作激励上做文章, 如增加学习培训、岗位轮换等形式奖励, 建立荣誉评定绩效最低制度, 在绩效系统设置“激励提醒”“电子绩效档案”功能, 展示团队与个人的绩效、进步和荣誉, 实现低成本激励。但从长远看来, 做好激励机制的顶层设计才是根本。有知名学者强调, 要遵循激励相容原则, 结合税务部门实际, 加快建立省部级层面的激励机制, 开展绩效奖金试点, 拓展激励手段, 量化激励措施, 施行职务晋升与绩效排名直接挂钩制度, 如规定绩效排名倒数一定比例的, 原则上不得晋升等。唯有如此, 才能基本实现激励与绩效一致的终极目标。

【参考文献】

- [1] 高培勇. 理解十八届三中全会税制改革路线图. 税务研究, 2014 (1).
- [2] 安体富. 透视新一轮税制改革. 中国税务, 2014 (3).
- [3] 林颖, 欧阳升. 零售消费税: 我国现行地方主体税种的理性选择. 税务研究, 2014 (12).

(作者单位: 江门市地方税务局)

全省地税系统基层党组织建设研究

杨楚潮

内容提要：近年来，全省地税各级党组织切实加强党的思想建设、组织建设和作风建设，党建工作显著加强，各级地税机关精神文明创建活动蓬勃开展，在当地政风行风评议中普遍名列前茅。但在肯定成绩的同时，我省地税基层党组织建设仍存在不少薄弱环节。如何开创党建工作新局面，须做到以下几点：一要增强做好新时期党建工作的责任感和使命感，增强党员的身份意识；二要落实各级党组抓党建的主体责任，建立党组成员基层党建工作联系点；三要建立健全机关党建工作制度，严格落实党内政治生活制；四要严格党员管理，强化支部考核；五要健全组织机构，提升队伍素质；六要创新方式方法，激发党建活力。

关键词：党建工作 思想政治 精神文明 基层党组织

基层党组织是党全部工作和战斗力的基础，加强基层党组织建设是“两基”工作的重要内容。为全面掌握我省地税系统基层党组织现状，总结经验、查找不足，明确下一步的工作方向，按照省局党组的部署，杨楚潮副书记牵头组织省局机关党办和部分市局，通过问卷调查、座谈走访、实地考察等形式，就此开展了专题调研。

一、基层党组织建设主要成效及存在问题

近年来，全省地税各级党组织围绕服务中心、建设队伍这一核心任务，切实加强党的思想建设、组织建设和作风建设，有力地促进了地税事业的持续健康发展。

（一）党建工作显著加强

深入开展群众路线教育实践活动，认真贯彻落实《中国共产党党和国家

机关基层组织工作条例》(以下简称《条例》)和《省局党组关于加强机关党建工作的意见》,以健全党组抓基层党建工作责任制为重点,推动系统党建工作扎实开展。省局、市局党组分别成立了党建工作领导小组,加强对系统党建工作的指导。按照党章和《条例》的规定,从省局到市(区)局、县(区)局、基层分局都建立了基层党组织。建立健全各级党组织办事机构,省局及20个市局单独设立机关党办。党员队伍不断壮大,全系统共有党员24628名,占总人数的71.2%,党员干部已经成为各级地税队伍主力军。党员经常性教育得到加强,以建设学习型党组织为载体,认真抓好党员学习培训和实践锻炼,普遍建立党组中心组理论学习、党员领导干部为党员上党课和做专题报告制度,全面开展岗位练兵行动,将党员经常性教育任务落到实处。党员联系和服务群众工作有效开展,各级基层党组织采取交心谈心、走访慰问、结对帮扶、志愿服务等形式,听取群众意见、化解思想矛盾、解决实际困难,党群关系进一步密切。

(二) 思想政治工作扎实有效

深入学习贯彻党的十八大精神和习近平总书记系列重要讲话精神,坚持用马克思主义中国化最新成果武装税务干部头脑,坚定地税干部中国特色社会主义理论自信、道路自信和制度自信。建立全系统干部职工思想动态汇报制度,及时了解和掌握全系统党员干部思想动态。各级地税机关深入开展“连心桥”行动,普遍实行了局长接待日制度、基层联系点制度,开通局长信箱,通过多种渠道加强上级与下级、领导与群众之间的感情沟通和思想交流,耐心听取群众诉求,积极协调解决群众的实际困难,干群关系更加和谐。广泛开展健康向上、喜闻乐见的地税文化建设活动,许多单位结合实际,总结、培育、提炼出具有地税部门特色的价值观念、行为规范、共同愿景等,有效提升了内部管理水平。建立党内关怀帮扶机制,全系统普遍建立救济互助金制度,省、市局两级共筹集互助金998万元,已为443名党员干部发放318万元。

(三) 精神文明创建活动蓬勃开展

紧紧围绕“聚财为国、执法为民”的宗旨,深入开展精神文明创建活动,不断增强依法行政能力,为纳税人提供优质高效服务,以征纳关系和谐促进社会和谐。精神文明创建活动内容不断丰富,开展庆祝建党90周年歌咏比赛、“感动地税10位人物”评选、颁发从税30周年纪念奖章等系列活动,集中宣传了一批先进典型,使爱岗敬业、公正执法、诚信服务、廉洁奉公的税务职业道德得到普遍认同,“干一行、爱一行、钻一行、精一行”的职业操守得到弘扬。近五年来,全省地税系统有58个单位和个人获得省部级荣誉,各级