

广东地税调研报告·2010

主 编 王南健
副主编 揭 晔

中山大学出版社

广东地税调研报告·2010

主 编 王南健
副主编 揭 晔

中山大学出版社
广州

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

广东地税调研报告. 2010/王南健主编;揭晔副主编. —广州:中山大学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 306 - 03851 - 7

I. 广… II. ①王… ②揭… III. 地方税收—税收管理—调查报告—广东省—2010 IV. F812.765.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 030754 号

出 版 人: 祁 军

策划编辑: 王俊辉

责任编辑: 王俊辉

封面设计: 林绵华

责任校对: 杨文泉

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787 mm × 1092 mm 1/16 15.5 印张 305 千字

版次印次: 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 2000 册

定 价: 35.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

目 录

2009 年税收热点问题透视	刘中虎 李兴蕊 (1)
税收管理员岗位风险防范体系的构建	焦献民 (11)
现代纳税服务方式的社会调查分析报告	郭烈民 (22)
粤苏浙民营经济税收比较分析报告	广东省地方税务局课题组 (33)
赴山东地税学习考察调研报告	广东地方税收科学研究所调研组 (44)
2010 年梅州市地方税源调查报告	梅州市地方税务局税源调研组 (50)
粤湘赣三省承接产业转移比较分析	广东省地方税务局课题组 (58)
山区小水电行业地方税收管理存在的问题及对策建议	
——以揭西县小水电行业税收管理为例	许春生 (66)
《物权法》等实施后税务机关亟须关注和应对的几个法律问题	王言广 (73)
珠海横琴新区税收问题研究	广东省国际税收研究会课题组 (80)
国内外发展战略性新兴产业的经验及对广东的启示	
.....	广东省地方税务局课题组 (89)
“十一五”税制改革回顾与“十二五”税制改革展望	
.....	龚学泉 李漫天 张 敏 (97)
1999—2009 年房地产业地方税收政策评估研究	
——以广州市房地产为例	广州市地方税务局课题组 (106)
资本输出战略的税收政策研究	广东省国际税收研究会课题组 (115)
国内外发展文化产业的经验及对广东的启示	
.....	广东省地方税务局课题组 (129)

对广州市走出去企业税收管理问题的调查分析与建议

..... 广州市地方税务局课题组 (138)

积极发挥税收职能作用 主动为广州经济发展方式转变服务

..... 广州市地方税务局课题组 (147)

“两市三业”独秀 持续发展堪忧

——从珠海地方税收收入结构谈地方税制改革

..... 文 英 唐海燕 周达文 (153)

创意产业发展情况及税收扶持建议

——以珠海高新区为例 赖小莹 (159)

完善非上市公司股权转让个人所得税政策体系研究

..... 广州市地方税务局 广州市地方税收研究会联合课题组 (166)

纳税评估研究 鲁兰桂 (173)

建立税务机关和税务代理中介组织相结合的纳税服务体系研究

..... 东莞市地方税务局课题组 (183)

中山市外籍人员个人所得税征管现状分析及思考

..... 中山市地方税务局课题组 (191)

广东与沪苏浙三省市税收情况比较分析 广东省地方税务局课题组 (201)

佛山市高明区构建社保费科学管理新模式的探讨 梁铭强 (217)

发挥税收政策效应 促进低碳经济发展

——以广东省及广州市为例 广东省地方税收研究会联合课题组 (226)

经济波动发展和税收平稳增长研究 广东省地方税收研究会课题组 (233)

编后记 (243)

2009 年税收热点问题透视

刘中虎 李兴蕊

内容提要：本文对 2009 年税收热点问题进行了回顾，力求全面反映各阶层的看法、建议以及政策实施中出现的问题。通过回顾与分析发现，体恤民生，公平税负，充分发挥税收调节收入差距职能作用，既是人们关注的重点，也是我国税制改革的努力方向。

关键词：个人所得税改革 税负 结构性减税 燃油税 物业税 碳税

2009 年，国内讨论税收的网页有 5620 万个，谈论税收的博客有 1780 万个，全国“两会”代表提交税收问题议案 29 件，列各类议案之首，税收问题已成为各阶层共同关注的焦点话题。根据有关网站评选结果显示，个人所得税改革、税收负担、结构性减税、燃油税实施、物业税推出、碳税开征等问题位居 2009 年税收热点问题排行榜前列。

一、有效发挥个人所得税的调节职能，既是民生关注的焦点，也是个人所得税改革的方向

2009 年，以个人所得税为话题的网页高达 1650 万个，比 2008 年增长 13.69%。全国“两会”代表提交的个人所得税议案超过 10 件。社会各阶层围绕上调扣除标准、福利补贴入税、降低税率等问题展开了激烈的讨论。

（一）对上调扣除标准，社会大众普遍赞成，大多数专家表示反对

2009 年，关于个人所得税“扣除标准”调整问题再次成为社会的热点，工薪纳税人呼吁提高个人所得税扣除标准。赞成派认为，扣除标准就是满足百姓一般日常生活开支部分的纳税需求，在应当纳税的收入额中给一个免税的部分。因此，扣除标准至少应满足三个基本原则：一是民本原则。扣除标准应该

是个人所得税不影响居民的日常生活，居民的生活水平没有因个人所得税太重而下降。二是效率原则。不因扣除标准过低而影响劳动者的生产积极性，从而降低劳动生产率，导致经济发展速度下滑。三是公平原则。个人各类所得的扣除标准要同时协调。据此原则，虽然扣除标准已两次上调，2000 元的标准还是明显偏低，劳务报酬、稿酬类所得的税前扣除标准仍然维持在 1994 年税改时的水平，不利于独立提供劳务的劳动者，也不利于鼓励个人灵活就业。进而认为，当前个人所得税扣除标准的调整只是被动推进，屡屡陷入“始终慢一拍”的尴尬境地，两次扣除标准调整都过于谨慎，预留了太多的空间，如此一来，必然落后于形势发展，与民众期望相差太远，让民众备感生存焦虑。因此，上调扣除标准应该尽快实行。至于上调幅度，有的提出采取渐进模式，目前扣除标准上调到 2500 ~ 3500 元比较合适，有的认为应采取激进模式，一步到位，上调到 5000 元甚至 8000 元以上。

而大多数专家则持反对意见，认为目前 2000 元的扣除标准是比较合适的，利用国家统计局公布的数据测算显示，目前的人均费用（以一家三口计算）扣除远高于当年度城镇居民家庭人均消费性支出（包括了衣食住行）费用，从这一点来讲，目前的扣除标准还有点偏高，理论上还有下调的空间，但人们心理上会无法接受。如果大幅度调高扣除标准，测算发现，最终是富人得了大益，中等收入者得了小益，而大量的低收入者没有得到任何好处。大幅度提高扣除标准，只会使调整贫富差距的功能减弱。有人反驳道，从绝对数看，扣除标准大幅上调更有利于富人，但如果从相对数看，受益的往往是穷人，小小数目往往是穷人赖以生计的救命稻草。

（二）福利补贴入税只治标，难治本

福利补贴入税的消息传出后，各界褒贬不一。有专家认为，此举是规范个人所得税的细则，是针对大国企和机关单位的避税行为，使隐性收入显性化，“一些效益好的、福利好的大国企和大机关单位变相提高职工待遇的手段日渐增多”，此举对中低收入者影响不大，对中低收入者是“失去了一只鸡”，而大国企与大机关单位是“失去了一头牛”。而坊间批评之声众多，指责在内需不振时不降低个人所得税反而加税，是在与民争利，是在抑制消费。其实，财政部此举除了减缓今年的税收压力，确实也有平抑财富分配不公的含义，不存在违法之处。但是，在实行一项出发点良好的举措之前，应该堵住其他漏洞，避免政策变味。从本质上来说，加征个人所得税将会增加所有人的负担，无论是高收入阶层还是低收入阶层。这也就意味着，政府判断目前通货是紧缩的，工薪阶层可以用更少的钱养活自己、养活家人。但是，我们必须关注到不同收入阶层对负担承受能力的差异，对低收入者而言，虽然只是“失去了一只

鸡”，但假如这只鸡是他们唯一下蛋的老母鸡呢？目前个人所得税起征点为 2000 元，在此标准线以下的收入群体只要将补贴纳入，绝大部分人就会成为纳税群体，税收增加而他们用以养家糊口的工资并没有增加。这种“国进民退”的做法，很容易引发社会的不满情绪。

还应该关注的一个问题是，大型企业“失去了一头牛”后，是否会获得更多的“牛”？大型企业与事业单位主要的福利是房补与车贴，按企业的善变应对能力，可以马上想出应对之策，如将企业管理层的福利，全部改为企业交际成本，在打入交际成本后，回过头来向政府要求更高的定价，如提升油价、水价等。相对来说，小企业与中低收入者的灰色收入较少，因此所受税收的刚性制约较大；而大型企业博弈能力较强，甚至在国内外拥有诸多子公司、孙公司，可以获得利益的途径多种多样，如以在境外公司的名义进行各种业务培训等，国内税务部门能奈他何？在此背景下，如果对职工的“月饼费”等全部纳入计税范围，税法将因此显得苛刻。要真正地解决大型企业和机关单位的隐性收入问题，根本做法是要严厉制约各种违法违规的获利途径，让“隐性福利”浮出水面，大白于天下。

（三）降低税率是最佳选择

从表面上看，我国个人所得税最高累进税率为 45%，高于世界平均水平 8.6 个百分点。但实施效果并不理想，高税率不但没有起到缩小收入差距，反而成为激发高收入群体偷税的持续动力，还不利于吸引和留住国际人才。因此，一部分专家认为，当前个人所得税改革的落脚点应该是在税率累进制度上。第一，降低税率有利于降低低收入阶层负担。相对于提高个人所得税扣除标准，降低税率对低收入者更为划算。尤其是当前多数人对个人收入增长不乐观时，政府应该考虑怎么藏富于民。第二，降低边际税率不一定会减少税收总额。因为降低税率之后，人们的逃税动机少了，自觉纳税的人会增加。为此，他们建议减少税率级次，下调最高税率至 30% 左右，将现在的九级累进所得税率适当简化。第三，降低税率有利于形成稳定的社会阶层结构。把 5000 ~ 40000 元的应纳税所得额，调整为统一实行 15% 的税率。这个范围包含了大多数的中等收入阶层，统一实行较低的税率符合国际惯例，有利于形成橄榄形社会结构。

二、公平税负，支出透明，是减轻民众税负痛苦感的现实途径

美国知名杂志《福布斯》推出了 2009 年全球税负痛苦指数排行榜，中国内地紧随法国之后，位居全球第二。这份排行榜一经发布，立刻引起了广泛关

注。部分学者随即提出质疑,认为《福布斯》对中国税率就高不就低的统计方式不科学,难以反映真实的税负,拔高了中国人的税负痛苦指数。

(一) 名义税负虽低,但实际税负偏高

有专家指出,中国的宏观税负水平仍相对较低,2008 年仅为 18%。远低于发达国家 40%~50% 的宏观税负水平,甚至与一些发展中国家的宏观税负水平相比也是偏低的。目前的高税负感其实是人们对税收本性的天然流露,是一种感觉而已,其实并不客观。大多数网友对此表示强烈反对,仅仅依据税收占 GDP 比重仅为 18% 便认为我国税负较轻,是不客观的,也是不完全的。目前,我国存在大量具有中国特色的非税收入,按照大口径(预算内、预算外收入再加上各级政府的财政制度外的收入)计算国家宏观税负,政府财政收入占 GDP 比重已经达到了 36% 以上,按照中口径(财政预算内收入加上预算外收入)计算目前也超过了 30%。如果再考虑单位 GDP 统计数据中含税率低的部分,我国的实际税负水平可能还要高不少。拿小口径的数字来证明税负偏低,其实质是混淆视听。同时,一位税务专家分析指出,我国特有的经济结构掩盖了高税负的事实。在国民财富分配当中,我国工资等国民收入占 GDP 的比重明显低于西方国家,收入少自然交的税也就少。大量国有垄断企业经营所产生的利润和财富,也不会变成为公民的收入,也谈不上税收,在这种经济结构下面说中国的税负还偏低,那实际上是对中国普通老百姓的感受不了解。

(二) 税负不公平现象普遍,亟待改善

一项网上民意调查显示,95.68% 的网民都认为税负不公平,个人所得税表现得尤为突出。当前的分类扣缴制度,高收入者享受着多源扣除的优势,逃税漏税现象严重;而 3 亿多工薪阶层由于收入来源单一,实行代扣代缴制,反而成为税负最重的人群。大多数专家也承认,税负不公平现象比较普遍,税负差距比较悬殊。其中落后地区高于发达地区、工业高于服务业、内资高于外资、企业高于个体、低收入高于高收入、工薪收入高于劳务报酬。有专家指出,税负不公平现象早已长期存在,只不过近年受排行榜刺激才引人关注。税负不公平与我国经济发展模式紧密相关,让一部分人先富起来,让特区优先发展,给予外资超国民待遇等差异化措施,税负不公平是必然结果。此外,改革开放后,组织收入一直是税收的主要职能,直到最近几年,其调节功能才引起重视。随着税制的完善和征管技术的改善,税负不公平现象将逐步得到抑制。

(三) 财政支出透明化是取信于民的关键

尽管网民感受各不相同,税负高低之争一时难有定论,但有一点成为网友

们的共识，税收取之于民，就理应合理、合法、透明地用之于民。而目前的现实是，老百姓在承担着较高税负的同时，只讲纳税的义务，不讲纳税人的权利。如果说有的话，那就是国家税务总局公布的 14 项权利，但这些权利似乎只有在纳税过程中才能享受，与人们的要求相去甚远。在“以人为本”理念盛行的今天，政府部门理应关注民生，顺应民意，最大限度的财政公开，接受人们咨询。只有这样，关注民生的预算才会更多，落实民生的工程才会更牢。

三、有增有减，把握政策力度和节奏，确保结构性减税政策出新成效

在实施积极财政政策的背景下，结构性减税已成为 2009 年财税工作的重点之一。通过减税可以增加企业和个人的可支配收入，进而刺激投资与消费，推动经济增长。预计全年减免税费规模将达到 5500 亿元，相当于财政预算收入的 8.3%，力度之大前所未有的，对此，社会各界充满期待。

（一）结构性减税效应初见成效

从降低证券交易印花税到下调房地产交易环节契税，从连续七次上调出口退税率到提高个人所得税扣除额，从减征小排量汽车购置税到增值税改革的全面推进，在金融危机影响下，我国不断出台的结构性减税举措成为拉动经济复苏的重要力量。在鼓励投资、扩大消费、稳定出口、促进就业、调整经济结构等方面都取得了积极成效。一是增值税转型政策的实施，有力地促进了固定资产投资，对促进经济企稳回升有一定成效。据不完全统计，2009 年增值税减税额有望超过 1400 亿元。相关专家表示，在国际金融危机背景下，推出增值税转型改革，对于增强企业发展后劲，提高中国企业竞争力和抗风险能力，克服国际金融危机对中国经济带来的不利影响具有十分重要的作用。二是提高出口退税率政策的实施，为稳定出口形势发挥了重要作用。在企业出口环节，从 2008 年下半年开始，我国连续 8 次调高了部分行业和产品的出口退税率，优化了出口退税流程，加快了出口退税进度。这对稳定出口，增强企业信心都起到了重要作用。三是车购税优惠政策的实施，实实在在地降低了消费者的购车成本，也有力地促进了汽车消费的增长。据中国汽车协会测算，车购税政策至少拉动了车市 10% 的增长。据统计，2009 年 1~11 月，1.6 升排量以下的乘用车总销量突破 1200 万辆，创出了历史新高。

（二）把握节奏，适时推出结构性增税

有专家称，所谓结构性减税，指的是减税并不是单向的、全面的，而是有

选择的。结构性减税，就是该减的要减，该增的要增。有增有减的税负调整，意味着税收的基数和总量基本不变，但税负总体水平是减少的。因此，有学者表示，在实施结构性减税政策中，在强调减税的同时，也不能忽视结构性增税。有利于扩大内需、调整结构的增税政策可以缓解财政收入下降的压力，不仅必要而且可行。一是尽快开征环境税。二是扩大现有消费税的实施范围。三是加快完善资源税制，适当扩大征收范围，提高资源税税率。某全国政协委员在经过实地调研后也表示认同，目前中小企业的税收负担已经不重，困扰他们的是各类名目繁多的政府规费和罚款。还有人提出，目前的减税政策过于偏向企业，对个人的力度明显偏弱，难以起到刺激消费和扩大内需的功效。外国专家也认为，由于消费习惯不同和社保体系不完善等原因，减税刺激内需的效果在中国很可能会打折扣。

（三）把握四个关键问题，推动结构性减税政策深入落实

从当前的国内外经济形势和社会发展战略两方面，专家建议要重点把握好四方面问题：第一，继续推进结构性减税，把握好度。今后制定结构性减税政策，首先要认清哪些前期工作已经做到位，哪些才是需要进一步做的。不能为了减税保增长，而盲目地“大开杀戒”，把已减过的再减。第二，注重税制结构的整体优化。结构性减税归根结底是税制结构的优化。所谓优化，就是既要发挥税制的宏观调控功能，又要发挥税制的收入筹措功能。结构性减税要减的是不公平的税负，合理的税负还要保持，该增加也要增加。第三，妥善处理减税与补贴之间的关系。政策性补贴和减税本质上虽具有同等功效，当我们已经大幅度减税时，就要充分考虑控制政策性补贴范围的扩大。政策性补贴只能用在个别经济增长带动效应明显、事关基本生活消费、涉及弱势群体利益增长的产品生产和流通上。第四，高度重视当前就业问题带来的巨大经济风险。尽快明确与解决就业挂钩的结构性减税政策方向，因为对于中国经济而言，不仅需要创造货币、创造需求，更需要创造就业，只有这样中国民众的信心才会被极大程度地积聚起来，也只有这样中国经济方可化危为机，实现对“内需瓶颈”的真正突破。

四、燃油税顺利实施，但配套制度亟待完善

经过14年的磨砺，燃油税费改革方案终于在2009年1月1日付诸实施。从宣布之日起，燃油税费改革方案引发的市场热议仍在继续。

（一）燃油税改革顺利实施受称赞

燃油税费改革已经实施一年，据某网站问卷调查显示，称赞多于批评，网友满意度达 84.45%，80% 以上的车友认为减轻了负担，达到了公平税负、保护环境的政策初衷。有专家认为，燃油税费改革之所以比较顺利，一是时机把握恰到好处。从总体上看，国家选择此时推出成品油价税费改革时机非常好。不仅改革成本低，对经济冲击小，消费者也比较容易接受。二是方案民本意识较强。改革方案在不增加全社会负担的基础上兼顾了各方面的利益，体现了改革的“民生倾向”，我国汽、柴油的税负水平，不仅仍低于欧盟国家的水平，也低于周边国家和地区的水平。三是初步建立了适合国情的成品油定价机制。成品油定价机制适应国内市场供求关系；既反映石油资源稀缺程度，又兼顾社会各方面承受能力。也有人指出，“燃油费改税”变成了加征燃油消费税，公路收费改成性质完全不同的消费税，税目的影响面远远超过了它所替代的收费，有随意扩大征收范围的嫌疑。尽管实施中对种粮农民、部分困难群体和公益性行业给予必要扶持，但缺乏具体的制度安排和标准，这种必要扶持会既缺乏标准，又缺乏诚意。并且方案还忽视了不同交通工具的负担公平问题。燃油税费改革之后，以燃气、电能、太阳能等作为动力的交通工具都没有交纳养路费。

（二）规范和取消是解决改革“烂尾”的根本出路

争议最多的还是路桥费并没有同步取消，成为燃油税改革没有解决的一个“烂尾”。网民认为，“烂尾”的背后，是各方利益难以协调，最后只好拿车主的利益来填平分歧的结果。建议中央加大燃油税收的转移支付力度，加强对转移支付资金的监管，防止跑冒滴漏；对路桥费予以清理，该取消的取消。同时对路桥费的流向予以审计清查，以信息公开的诚意取信于车主。但专家表示，高速公路收费、过桥费等的发展方向应是更透明、更有效地约束。从世界各国来看，主导的潮流是规范管理而不是完全取消。

（三）借鉴外国经验，逐步完善成品油定价机制

年内油价多次退一进二，引发了人们对定价机制的怀疑，油价调整始终处于“慢一拍”状态，美国收入高，而油价很低，我国收入不高，而油价太高。专家认为，这样比较有些偏颇。较高的油价恰恰是我国达到政策目标的途径。我国石油资源缺乏，对外依存度逐年增加，客观上要求不能实行低税负的政策。为进一步完善成品油定价机制，中央要继续对成品油价格进行适当调控，并按定价机制及时调整价格，未来可借鉴韩国的经验，在理顺成品油价格后，逐步实现市场化。此外，政府要加强市场监管，在市场价格持续偏高或偏低

时,通过税收变化调控供需形势。

五、科学定位,把握时机,加快物业税开征步伐

2009年5月底,国务院公布了《关于2009年深化经济体制改革工作的意见》,特别提到将研究开征物业税。于是这个沉寂了多年的话题再次引爆舆论,成为公众关注的焦点话题。

(一) 物业税有利于平抑房价,但作用有限

部分学者认为,开征物业税,将对购房者构成重大利好,会彻底改变目前房地产市场的格局,对平抑房价将起到决定性的作用。理由是:第一,增加持有成本。开征物业税增加了物业拥有者的持有成本,能够有效地遏制住房市场上的炒房人,持有多套住房者的受益下降,主动抛售便成为最佳选择,大量的闲置住房就会挂牌出售或转让,由于空置住房的供给量较大,所以这一因素会导致房价下降。第二,遏制囤地囤房行为。开发商囤积土地或者开发后囤房待售现象将得到有效遏制。征收物业税之后,房地产开发商的持有环节成本增大,必须加快开发,加快销售,这一情况必然导致房价下降。第三,取得土地成本会下降。开征物业税,开发商将不需一次性交纳巨额土地出让金,取得土地的成本会降低,从而会促使房屋销售价格下降。第四,市场需求下降。物业税的出台,持有环节交税,增加了住房保有中的成本,这样,原来许多人因为房价上涨,必然暂时退出住房市场。其次,由于保有环节征税,导致一些人在可买可不买时不买,能买小的不买大的,它会从总量上减少市场需求,结果也会带来房价的下降。

然而,这些理论在绝大多数业内人士看来却并非行得通。第一,物业税调控房价并不合适。物业税是一个长期性税种,主要是开辟税源,增加政府收入,它的税率一般是稳定的。如果指望用它来调控房地产市场并不合适,因为宏观调控关注的是短期市场状况,适合作为调控工具的税种,其税率必须具有灵活调整性。第二,物业税只是影响房价的一个因素。所谓的物业税征收能够增加住房所有者的持有成本,降低投机者的收入预期,这仅仅只是影响房价的一个因素。房价的走向还要受到市场供给、需求、大经济环境等众多因素的影响。第三,没有成功先例。物业税是财产税,其主要作用是保障地方财政收入,国际上并没有通过物业税来调控房价成功的先例。最明显的案例就是,美国一直征收物业税,也没能阻止其房价上涨最终导致次贷危机的发生。第四,利益关联推动房价上涨。由于城市土地资源紧缺,而房地产开发商拥有紧缺的土地,随着经济发展城市规模扩大,土地会越来越增值,因此,银行在工业企

业与房地产开发企业之间，更愿意向房地产开发商提供贷款。开发商有源源不断的资金做保障，可以延长开发期，渐次开发，达不到预定的利润不售。在这样的背景之下，通过征收物业税充其量只能是对房价涨幅有所影响，至于期待通过这一改革来使房价发生大幅度的下降是不可能的。

（二）开征时机已经成熟，但面临不少障碍

不少专家表示，由于牵涉面广，开征物业税面临诸多障碍，目前开征时机并不成熟。一是税基难以确立。由于中国住房体系复杂，缺乏翔实的不动产登记资料，税基无法确立，税收减免难以规定。二是完善的住房评估体系尚待建立。我国的房地产市场尚不成熟，有效住房评估体系还无法确立。用科学方法或市场方式对房地产进行低成本估价还需要摸索和等待。三是征管机制还不匹配。严格细化、科学规范的征收规则还处于探索和形成之中。四是实施环境尚不成熟。物业法律缺乏、个人诚信体系缺乏、银行信用体系不健全，这些都是征收物业税的制约条件。但有业内人士指出，物业税空转试验多年，一直没有开征，表面上看是操作难度大，技术层面不成熟，其实质原因是，房地产商与地方政府之间愈发牢固的利益共同体在阻止与拖延。物业税开征后，增加开发成本，房地产商纷纷抵制；失去巨额土地出让金，物业税收入比例偏小，地方政府不愿意。因此，开征物业税的时机还不成熟，关键有两点，一是关注地方利益，调动地方政府的积极性，避免陷入单打独斗的尴尬境地。二是中央坚定信心，拿出决心，勇于破除既得利益团体的束缚。这样，物业税的推出可能会顺利得多。否则，如果强行开征，恐怕到头来也只能是政府的一厢情愿而已。

六、积极推动碳税开征工作，促进低碳经济发展

2009 年 12 月，为期两周的哥本哈根气候大会在争吵声中艰难闭幕，但发达国家与发展中国家的利益博弈才刚刚拉开帷幕。尽管哥本哈根会议不尽如人意，但是发展低碳经济的理念已经深入人心，越来越多的人关注和讨论碳税。

（一）开征碳税是内需外唤的必然产物

有专家指出，开征碳税既是国内经济形势发展的需要，也是国际形势发展的需要。一是减缓国内生态环境压力的需要。受能源分布的约束，我国是世界上少有的以煤炭为主的能源消费国之一。改革开放 30 年来，我国经济高速发展，碳排放量逐年增加，而且增长速度很快。气候变化已经对中国的自然生态系统和经济社会系统产生了一定的影响，同时，中国的发展面临着人口、资源、环境的严重约束。二是转变经济发展方式的需要。碳税作为重要的环境政

策工具，既有利于调整产业结构，也有利于促进节能减排技术的发展，还符合我国发展低碳经济的方向。三是完善环境税制的需要。开征碳税，可以设立直接针对碳排放征收的税种，增强税收对于二氧化碳减排的调控力度，有助于我国环境税制的完善。四是缓解国际压力的需要。低碳化是大势所趋。从《京都议定书》到《哥本哈根会议临时协议》，虽然谈判道路艰难曲折，但削减向大气中排放温室气体，保护人类的共同利益，已成为共识。作为世界上二氧化碳排放大国，我国限排和减排的国际压力与日俱增。最近，法国、美国等发达国家先后通过了碳关税法案，将对那些在环保立法方面不及本国严格的国家的进口产品征收碳关税。

（二）主动出击是唯一选择

发展中国家普遍认为，“碳关税”是借环境保护之名，行贸易保护之实。当前的联合国气候协定并未规定对未履约发达国家采取惩罚性措施，通过“碳关税”来间接地强迫发展中国家参与强制性减排，是发展中国家不能接受的。开征“碳关税”，将可能导致南北国家在气候变化问题上又重新陷入相互指责、对抗与僵持。只有“共同但有区别的责任”原则才是未来国际气候合作得以推进的基础。有专家指出，碳税以及碳关税，是中国不能承受的“美丽代价”。环境保护的确很重要，可就中国的经济发展所处的阶段来说，经济增长更重要，不然，部分人群的基本生活都难以保证。《京都议定书》只允许两个发达国家之间开展排放权的交易，而不允许发达国家和发展中国家之间的同样交易行为。如果征收碳税或者碳关税，中国将是一个“净受害国”。相反，一些专家却认为，碳税的征收虽然在短期内会对经济增长产生较大的负面影响，但长期看，碳税形成的资本积累可以在一定程度上抵消碳税的负面效应。碳税的引入，可以带来财政收入效应、环境保护效应以及能源结构的调整效应，为中国经济的可持续发展提供了能源和环境的保障。我国应该在综合考虑经济发展状况、能源结构战略基础上，顺应国际潮流，采取积极主动的策略，尽快推出碳税政策，用征收到的碳关税补贴本国企业，而不是观望、犹豫和等待。

（作者单位：广东地方税收科学研究所）

税收管理员岗位风险防范体系的构建

焦献民

内容提要：税收管理员是基层税务机关直接管户的税收一线工作人员，是整个税收征管工作的起点和基本元素，从工作岗位上看，可以说是处在税收执法的风口浪尖上。笔者结合自身工作实践，剖析案例，揭示税收管理员岗位风险的四个基本特征，立体分析了税收管理员岗位风险的五个环节、表现形式及其产生原因，强调构建税收管理员职业风险防范体系的重要性和紧迫性，提出从教育预防体系、人员能级管理体系、制度监督体系、管理资源综合利用机制等四个方面来构建税收管理员职业风险防范体系的对策和意见。

关键词：税收管理员 岗位风险 防范体系

税收管理员是基层税务机关中负有管户责任，负责分片、分类管理税源的税务人员，其主要职责是开展税源管理、日常税务管理、调查核实、纳税服务等涉税事宜，是集“信息采集员、纳税辅导员、税收宣传员、纳税评估员和税收管理员”于一身的税务人员。税收管理员手中握有一定的税收执法权，经常与纳税人打交道，处在税收工作的关键节点上，在履行岗位职责、行使税收执法权的过程中处置不当，就可能承担相应的岗位风险责任。这既有内部管理监督、教育培训方面的原因，又有外部环境因素的影响，虽然复杂，但却可控。近年来，在地税系统基层干部和一线税收执法人员身上发生的违纪违规问题应引起我们的警醒，而作为一线执法主体的税收管理员，其岗位风险的防范更是税务机关迫切需要加以重视和解决的一个重要课题。

一、税收管理员岗位风险的基本特征

所谓税收管理员岗位风险，就是税收管理员在履行岗位职责，行使税收法律、法规所赋予的权力的过程中，存在未按照或未完全按照税收法律、法规、规章要求进行执法的行为，侵犯、损害了国家和人民群众的利益，给国家或人民群众造成一定程度物质或精神损失，而引发的税收管理员执法行为被追究责

任,导致税收管理员权能被限制或剥夺,利益受损的可能性。我们经常所说的税收管理员岗位风险,主要是指责任追究方面的风险,又可以分为刑事责任风险和行政责任风险两种。所谓刑事责任风险,是指税收管理员可能存在滥用职权、玩忽职守、索贿受贿、徇私舞弊等行为,致使国家和人民群众的利益遭受较大损失,过错和性质较为严重,应承担刑事责任的风险。所谓行政责任风险,是指税收管理员的行为过错较轻,尚未触及刑罚,但应受到党纪、政纪处分或经济处罚的风险。

税收管理员的岗位风险具有四个基本特征:一是客观存在性。由于税收管理员工作对象的多样性和复杂性,其工作量大、压力大等成为常态,较易引发岗位风险。例如小税种管理的难控性以及税收核定的自由裁量权的存在,容易导致税收管理员出现不作为、使用裁量权不当等岗位风险。二是潜在危害性。税收管理员岗位风险是以隐性的形式存在的,是潜在的风险,但在特定条件下,潜在的职业风险危害往往表现为现实危害。如珠三角地区普遍存在一个税收管理员管理数百甚至上千户纳税人的情况,税收管理员客观上不能落实对所有业户经营情况进行全面监管的规定,从而存在因行政不作为被追究责任的岗位风险。三是因素复杂性。引起税收管理员岗位风险的因素很多,既有客观因素,又有主观因素。特别是税收管理员长期处在充满各种诱惑的社会和工作环境中,容易出现“温水煮蛙”效应,从日常的不严格自律,偶尔接受吃请,发展到违法犯罪,等到触犯刑律,悔时已晚。最常见的情况是因长期的工作接触,与纳税人有了较熟悉的交往关系和较好的信任感,放松了警惕,出现好心办坏事的情况。四是可以预防性。尽管税收管理员岗位风险较大,但只要认真研究分析影响风险的各种因素,健全机制,加强教育,因势利导,这些风险就可以被控制、被规避、被化解,降到最低或可承受的程度。

二、税收管理员岗位风险的表现形式及其产生原因

从近年来税务机关查处的违纪违法案件来看,税收管理员岗位风险的表现形式大致有以下五种:

其一,执法不严。主要表现为税收管理员在一些执法环节中具有一定自由裁量权而随意执法。如减免税、个体户“双定”、所得税汇算清缴等环节,较易出现因税收管理员管理业户多,不能全面掌握纳税人的真实情况,致使减免税的前期审核环节形同虚设。而减免税审批部门是根据税收管理员对纳税人的初步审核来审批的,这容易导致违规减免税。另外基层分局领导难以对“双定户”逐户进行实地核查,存在定税不准确等问题。

其二,执法水平低。主要表现为个别税收管理员素质不高,执法程序不