

# 城区税务工作探索

王立刚

0.42

经济管理出版社

## 序

继《城区税务工作三大建设》一书之后，王立刚同志的第二部新著——《城区税务工作探索》又同广大读者见面了。作为一个基层税务单位的领导，他不仅在为国家开辟财源上下功夫，并且还把自己走过的路，做过的工作进行真实地总结与回顾，然后付梓成书。对于作者表现出来的勇气和毅力，我们不能不表示钦佩。

党的十一届三中全会实行的改革与开放政策，象春风吹遍了神州大地，给我国的经济注入了新的活力。担负着为国创收的税务部门的工作内容也随之大大丰富起来，需要去研究与探索，并寻求新的答案。而城区税务工作有着更复杂的内容、更新的课题，站在这个新奇的角度得到的启示往往对现实工作更有指导作用。

《城区税务工作探索》这本书没有许多高深的理论，而是一些实际经验的总结。它不仅提出了一些新的问题，而且逐一加以解决。这些新的问题、新的方法、新的探索实际都是新的经验，对于在城区税务部门工作的同志都有启示。加之文字朴实无华、仿佛在叙述自己的工作，我很高兴地向广大税务工作者推荐这本书。

湖北省税务局局长



一九八九年十二月

# 目 录

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>一、在税务工作中必须增强改革意识 勇于改革创新</b>       |     |
| 适应改革需要 分离“三位一体” .....                | 1   |
| 勇于改革创新 强化征管功能 .....                  | 9   |
| 围绕税收搞改革 全盘皆活开新路 .....                | 20  |
| 增强改革意识 再上新的台阶 .....                  | 25  |
| <b>二、围绕发展生产力加强税收工作</b>               |     |
| 围绕发展生产力加强税收工作 .....                  | 30  |
| 发挥职能作用 促进经济发展 .....                  | 34  |
| 襄城税务分局是怎样帮助市酿酒厂发展生产的 .....           | 49  |
| <b>三、握紧税收杠杆 深化服务 奋力征收</b>            |     |
| 握紧税收杠杆 着力深化服务 .....                  | 56  |
| 发挥杠杆的作用 服务于立体延伸 .....                | 65  |
| 胸怀全局，奋力征收，确保完成各项税收任务 .....           | 72  |
| <b>四、多种方法 培植税源</b>                   |     |
| 全面推行增值税刍议 .....                      | 86  |
| 拓宽服务渠道 培植梯级税源 .....                  | 93  |
| 分析应变天地宽 齐心拓植新税源 .....                | 100 |
| <b>五、加强对个体、私营的税务管理与支持</b>            |     |
| 当前税务部门在个体、私营经济发展中存在的<br>问题及其对策 ..... | 109 |
| 提高思想认识，积极支持个体、私营经济的发展 .....          | 115 |

## 六、探索税务规律，注意税务信息

- 探索信息规律 狠抓信息工作 .....121
- 注重信息工作 发挥信息作用 .....129

## 七、搞好新时期税务工作中的党风建设

- 发挥三个作用 实现党风好转 .....136
- 抓住四项基础工作 搞好新时期党风建设 .....114

## 八、依法治税 强化监督

- 学法懂法 依法治税 .....154
- 强化监督机制 推动优质服务 .....160

## 九、税务工作中的职业道德建设问题

- 税收职业道德建设浅议 .....167
- 税收人员职业道德规范 .....175
- 加强职业道德建设 树立文明服务新风 .....180

## 附录：

- 1、襄城税务分局改革征管体制取得显著成效 .....189
- 2、促产抓难点，救“死”又扶“伤” .....191
- 3 十字街头“好八连” 拒腐防变谱新篇 .....199

## 一、在税务工作中必须增强改革 意识，勇于改革创新

### 适应改革需要 分离“三位一体”

襄城市税务局襄城区分局，下辖5个基层税务所，现有干部职工136人，担负着辖区380个纳税单位的税收征管工作。从1988年初开始，该分局按照国家税务局“立足改革、大胆试点”的要求，在改革税收征管中，根据城区税务工作征管范围基本成块连片，干部职工相对集中稳定的特点，本着坚持在税务部门内部既改革创新，又力求实事求是、切实可行的原则，改“一员进厂、各税统管、征管查合一”为“征收、管理、检查相分离的征管模式，明确征、管、查各自的职责，使之相互分离、相互配合、相互制约、相互促进。与此相适应，调整了分局征管机构，使之成为加强税收征管的务实指挥系统，形成纵向对口，相互监督；横向制约，依法治税的征管运行机制。改革以来，在强化税款征收，加强税务管理，提高征管质量等方面取得了明显成效。与1987年同期相比，按期申报率由85%上升到98%；按期入库率由60%上升到95%；欠税压缩到0.8%。月平均纳税辅导面达60%，月平均纳税检查面达15%，档案资料完整率第一次达到97%；通过对纳税户的重新登记、鉴定，查出18家漏管户，补办税务登记38户，修订纳税鉴定40户，从而使纳税登记、纳税鉴定率达到99%；3个管理所1988年重点扶持的32个挖潜、革新、改造项目，其中80%已投产生效，新增产值

1124万元，利税162万元，比1987年同期增长16%，占年度任务的86.3%。实践证明，“征、管、查分离”的征管模式给税收工作注入了新的活力。该分局是怎样实行新模式的呢？

### 一、按照征、管、查分离原则，设置基层税务单位，明确各自职责

这是实行“征、管、查相分离”征管模式的基础，按照三者分离的要求，在基层税务单位的设置上，将原来的5个税务所，撤并分设为3个税务管理所，1个税收征收所和集贸市场专业所。同时，成立分局稽查队。还调整了分局内部征管机构，将现行的征管、国营、集体、地方等科（股），撤并划分为征收、管理和稽（检）查科（股），在管理科（股）内，再按经济性质设置若干管理组。形成与征、管、查相分离的基层征管单位对应的分局征管机构。这样，就自下而上的形成了一个新型的税收征管模式。接着又本着“鼓励竞争、注重实绩、量才使用、人尽其才”的原则，从充分调动每个干部的积极性、发挥自己的特长出发，按照2：6：2的比例，调配征收、管理所和稽查队的工作人员。并对科（股）所长实行了竞争投标，民主推荐，定期聘用；对一般专管员（办事员）实行了职位分类，划等分级，优化劳动组合，为新征管机制的运行提供了必要的条件。严格划分职责范围和任务，是实现税收征、管、查相分离的基础。为此，分局在查阅了大量的税收征管资料和外地先进经验的基础上，从逐步实现专业化管理出发，把原来征管工作的职责和任务划分为征收、管理和检查三个系列。征收所的职责和任务主要是审查纳税申报，组织税款入库，积累征收资料，确保各项税收任务的完成。在征收所内部，

可以根据征收范围和税源分布情况，采取“点线结合”、“内外结合”等办法，组成若干个征收组，把征收任务具体落到实处，确保各项税收的及时、足额入库和收入进度与时间的同步。管理所的职责和任务主要是：严格税务登记、搞好纳税鉴定、开展纳税辅导、做好政策法规宣传、帮助纳税人建帐建制、健全护税协税组织、控制偷税漏税、处理违章案件、积累管理资料、审查企业决算、致力促产服务。稽查队的职责和任务主要是：强化税务监督，按计划组织纳税检查，负责统一查办大案要案，及时通报检查结果，传递纳税检查资料，建立和积累纳税检查档案。征、管、查相分离的机构设置和职责范围的严格划分，理顺了内部分工，体现了征管工作中征管查之间的相互独立和各个环节间的相互监督制约。这是新模式最基本、最明显的特征。

## **二、按照现行税收法规政策精神，制订办法制度，实行目标管理。**

建立和健全征、管、查三方面的制度、办法，理顺征管秩序，实现征管规程规范化，使税收征管由人治转向法治，这是实行新征管模式的重要内容。而实行目标管理责任制，则为征、管、查中的每个具体岗位树立了明确的奋斗目标，该分局从实际出发，本着“简便、透明、实用、治本”的原则，按照现行税收法规政策精神，从征税程序、管理内容、岗位职责、制约办法、促产服务、行为规范、奖惩处罚等方面，分行业、分税种、分经济性质制订和完善了24个制度和办法。其中，征收所制订有：征收所《征收、综合、内勤岗位责任制》、《税收征收工作办法》、《租赁承包企业税收征收办法》、《征收档案资料管理办法》等7项制度和办

法；管理所制订有：《税务管理工作办法》、《减免税金使用管理办法》、《护税协税办法》、《发票管理办法》、《驻厂管理办法》和《税务周转金使用管理办法》等11项制度和办法；稽查队制订有：《税收稽查工作办法》、《工商、公安、税务联合办公制度》、《税务检查站工作办法》等6项制度和办法。征收所、管理所和稽查队还制订了工作守则和纪律。并对征收、管理和检查人员实行严格的目标管理责任制，分别制订了具体考核指标。征收所主要考核指标包括：税收任务完成率、按期申报率、填票错漏率、计算差错率、征期入库率、税款滞欠率和征收资料积累率；管理所主要考核指标：税务登记率、纳税鉴定率、纳税辅导率、偷漏税面、偷漏税率、减免税资金使用效益率、管理资料积累率、发票管理差错率和促产增收率；稽查队主要考核指标：检查面、违章违法案件查处率、征管信息反馈率和检查档案完整等。上述各项指标的考核与工资奖金挂钩；按月考核，逐月兑现。征管查各项制度办法的建立和完善，以及目标责任制的实行，理顺了征管秩序，明确了每个干部职工的奋斗目标，在各自的岗位上，展其才、施其智、尽其力、创其效，使新征管机制有效的启动运行。

### **三、按照新征管机制的运行要求，建立工作联系制度，集中统一裁决。**

建立征管查三方面的工作联系制度，实施集中统一裁决，这是新征管机制有效运行的重要保证。该分局先后陆续建立了10项工作联系制度。

1、旬汇报制度。征收、管理所和稽查队每旬组织本所、队人员汇报工作进度，交流工作情况，分析存在问题；



各所、队负责人及时综合处理，定期向局长汇报，为局长作出决策提供准确依据。

2、月联系制度。每月定期召开征收、管理所和稽查队负责人联席会议。协商解决征、管、查工作中有争议的问题，明确责任，防止工作脱节，减少工作矛盾。

3、纳税申报表传递制度。纳税申报表由征收所统一收集汇总，于每月10日和20日前分两次传递给管理所，管理所相应建立收表登记制度。

4、税款征收（入库）进度传递制度。征收所于每月25日前，将各税征收（入库）进度月报表报送管理科（股），由管理科（股）传递给管理所。

5、企业主要财务指标传递制度。管理所于每月后15日内、每季后25日内，将“企业各项财务指标月报表”报送管理科（股），由管理科（股）传递给征收所。

6、错漏税通知制度。稽查队对检查中发现应予纠正的问题，填写“错漏问题通知单”，送交局领导批示后，传递给管理所，限期处理与纠正。

7、新增纳税（查补）户通知制度。管理科（股）按照管理所办理的税务登记及查补漏户情况，于2日内通知征收所，限期办理。

8、检查资料传递制度。稽查队的检查资料一式五份，分送被检查的企业和征收、管理所、会计科（股），并留存一份。会计部门监督入库进度，滞纳欠税由征收所协同检查部门催交。

9、征、管、查人员岗位轮换制度。征、管、查三个部门，每年都有一定比例的人员进行轮换，以促进税务干部全面提高征管水平，并防止不正之风的产生。

10、局长裁决制度。征、管、查之间在处理问题发生争议时，由主管局长根据税收政策进行公正裁定，各方必须执行裁定意见。这些制度的建立和实施，协调了征管查三方面的工作，防止了相互之间的推诿，保证了新征管机制的正常运行。同时，它又使征管查三方面由分离状态，重新衔接为一个完整的税收征管模式，确保了税收三大职能作用的发挥。

实行新模式的好处是：①有利于提高征管质量和征管工作向专业化管理发展，较好地克服了税收征管工作中的“偏、懒、差”。随着各类经济性质的企业和个体生产经营户迅速发展，税务干部工作任务越来越繁重，它已使不少同志感到担子太重，很难适应征管工作的需要。重收轻管，只收不管和会收不会管的现象越来越普遍。实行征管查分离后，可使一部分干部从繁重的任务中腾出身来，致力于税务管理，搞好促产增收，税源建设，保持经常性，确保征管质量。逐步实现征管工作的专业化管理，既保证财政收入，又促进经济发展。从1988年9月底，分局组织专班，对征管查分离后征管机制运行情况所进行的检查来看，各管理所基本上做到了税务登记完整，纳税鉴定正确，辅导检查认真，违章处理严肃，资料积累齐全；征收所做到了征期入库及时，7号前主动到所里申报纳税的企业，占全部纳税户的90%，月纳税检查面第一次达到了95%。对税后留利和减免税资金，也实行了“三专”和目标管理。

②有利于依法治税，有效地防止了税收的跑、冒、滴、漏。近年来，国务院每年组织的税收财务大检查，作为查处偷漏税的一种措施，效果是明显的。但要从根本上防偷堵漏，必须从制度上管住，从平时抓起。实行征、管、查分

离，一方面制订了较细的管理制度，另一方面实行了专业检查，将突击检查变为常年检查，使纳税检查工作经常化、制度化，长年不断。这样就可以防患于未然，有效地防止偷漏税收。分局在实行新模式的第一个月，就对辖区40余户企业进行了纳税检查，查补各项税款22.5万元。同时，还纠正了原鉴定失误的4户企业的5个纳税项目，补缴税款4600余元。

③有利于促进经济发展，有效地开展“支、帮、促”活动。新的征管模式把税收管理提高到重要位置，成立了管理所，配备了足够的管理力量，明确规定了管理职责和任务，并实行目标管理责任制，使过去的“软任务”变成了“硬指标”。促使管理人员扎扎实实地为企业生产服务。充分发挥税收杠杆作用，促进生产力的发展。管理所成立后，扭转了以往在税务周转金使用中，存在的年初搞调查，年中定项目，年末才放款的情况，做到了“四早”，即：调查预测早、确定项目早、投放资金早和实现效益早。1988年4月初，管理所已对全局20户企业的28个应支持项目，进行了调查预测，并及时投放周转金110万元。到6月底，这批挖潜、革新、改造项目已开始生效。管理所抽出一定数量的管理人员，专门开展驻厂管理，克服了过去在驻厂管理中存在的“驻厂挂个号，名到人不到”的现象。这样，驻厂员在搞好税收征管工作的同时，从多方面为企业生产经营服务。据统计，3个管理所在30户重点税源企业的驻厂管理中，帮助企业开展横向经济联合和双增双节运动，共新增产值760余万元，利税60万元。

④有利于税务干部队伍的自身建设，为过好权力关、金钱关、人情关创造良好的外部环境。实行新模式后，把制约机制引入征管工作，加强了对税务干部的监督，为税务部门

党风税风建设和税务干部过好“三关”，创造了一个良好的外部环境。征管查分离，实行专业化管理，原来的征管与检查工作由两人分别承担，既集中了专管员的工作目标，又分散了专管员对企业的制约权。有利于克服旧模式中专管员征管查三权独揽，一人说了算的弊端，有效地控制了各种不正之风的滋生和蔓延。例如，有的专管员说：“过去到企业，一切我说了算，只要关系好，有事好商量。现在有了‘第三者’，多了四只眼睛，办事说话不能马虎了”。

此外，新模式的实行还有利于税收征管的综合治理和促进专管员业务素质的提高。目前，该分局经测试考核，70%以上的专管员达到了“三会、四懂、五掌握”，有助理经济师以上职称的占全局总人数的65%。

总之，“征、管、查分离”作为一种新的税收征管模式是可行的，在实践中，已充分显示出了它的旺盛的生命力。

## 勇于改革创新 强化征管功能

根据国家税务总局关于强化税收征管工作的指示精神和襄樊市税务局的具体安排意见，按照总局提出的“立足改革，大胆试验”的要求，襄城区税务分局从1988年初在全局范围内进行了税收征管改革。仅6个多月的时间，试点工作基本上达到了预期目的，在税收征管上，与社会主义商品经济新秩序相适应的新组织、新机制、新规范的新格局已具雏型。

### 一、作法与内容

为了积极稳妥地搞好税收征管改革，分局首先明确提出了总的指导思想：

以社会主义初级阶段理论为依据，适应经济体制改革的需要为出发点，最有效地发挥税收三大职能的作用，促进生产力的发展为目的，坚持更新观念，实事求是，积极试验，大胆创新的原则，努力建设适应社会主义初级阶段需要的科学严密的税收征管体系。这个体系应是健全的征管法规、严密的征管制度、规范化的征管规程、征管查相分离的模式，全方位的目标管理，严密的监控网络，现代化的征管手段和训练有素的干部队伍等诸要素之间最佳组合的完整体系。按照这一指导思想，主要从以下六个方面进行了征管改革：

- 1、改革、制定和完善征管法规、征管制度、征管规范，坚持依法治税，明确征管规程，严密监控网络；

2、改革“一人进厂，各税统管，征管查合一”的征管模式，建立“征、管、查分离”的征管新模式；

3、调整征管机构，形成征管查相分离的新格局，理顺征管秩序；

4、实行征管目标管理，不断提高干部队伍 的 征管质量；

5、改革干部人事制度，实行竞争投标，改任命制为聘用制；

6、改革征管手段，实现交通工具机械化、通讯联络现代化和征管工作微机化。通过这些改革，使征管工作做到了有秩序，高效率。

整个征管改革试点工作，大体上经历了三个阶段：

第一阶段。开展调查研究，制定改革方案。这一阶段组织学习了党的十三大报告关于政治、经济体制改革的重要论述、国家税务总局和省税务局关于税收征管改革的一系列指示精神、以及其它兄弟单位征管改革的作法和经验，加深了对“改革是振兴中国的唯一出路、”“改革是推动一切工作的动力”的理解，明确了最有效地发挥税收三大职能的作用，关键在于自身的改革，只有通过改革征管工作才能适应社会化、商品化经济的发展。同时，还层层召开了调研会、动员会，进行广泛宣传，使干部职工从总结征管工作的历史和现状上、理论与实践的结合上，进一步明确税收征管改革的重要性、必要性及其基本思想和基本内容，澄清一些模糊认识，消除顾虑，提高认识，转变观念，统一思想，自觉地以改革精神总揽试点工作，并成立了征管改革领导小组，抽调十人组成改革专班，进行调查研究，制定改革方案，发至各股、所、处、站广泛征求意见。在这期间，还组织了五次较大规

模的对话会、座谈会，请有关部门、企业财务人员以及不同层次的干部职工一起座谈，集思广益，修改完善，报市局同意后组织实施。

第二阶段：根据实际情况，组织方案实施。这是征管改革至关重要的阶段，其具体作法是：

1、改革征管模式，调整征管机构。将现行的“一员进厂，各税统管，征管查合一”的征管模式，改为“征、管、查分离”的新模式。把监督制约机制引进征管工作，把征管改革的重心放到税务部门。体现了征、管、查之间既职责分明各有侧重，又互相配合，互相制约，互相促进，真正达到征制于管，管促进征、查监督征、管的目的。改革征管模式从四个方面进行：

①对重点税源的征管进行改革。年产值500万元、利税30万元以上的重点税源企业实行驻厂征管。驻厂征管组，明确划分征收、管理人员，任务明确，各负其责。

②对一般工商企业的征管进行改革。即改变原来在户管中，征管查一人担的模式。把担负工商企业征管工作的各基层税务所，按照征管分离的原则，实行征收、管理两条线。

③对私营经济、固定个体工商户的征管进行改革。根据本区个体、私营经济的结构、分布和经营特点，成立集贸市场征管所，实行专业化管理，负责全区个体、私营经济和集贸市场的税收征管工作。专业所在内部实行征、管、查相分离的办法，对固定个体工商户和私营经济进行控管。

④从上至下形成检察、稽查、监察工作运行线，对征纳双方同时强化监督检查。

对上述不同纳税对象和不同经济税源征管模式的改革，

使过去的“收不实、管不了、提不高”，不利于反偷漏，反腐蚀，不利于税收管理规范化的实施等弊端得到了改变，强化了税收的“三点”（征、管、查），增强了彼此的约束力，确保了税收任务的完成和税收管理效益的不断提高，有利于梯级税源建设和促进生产力的发展。

征管模式的改变，决定了现行征管机构必须妥善调整合理设置，按照科学、灵活、精悍、高效的原则，从局、所两个层次对现行机构进行调整，归并和扩散。

先是对分局机关的机构进行调整。将原有的“八股一室一处一队”改为“六股一处一室”。即：税政股、征管股、监察股、会计股、政工股、稽查检察股、发票管理处和办公室。然后，将原来的五个税务所按新的征管模式要求，撤并分设为“三个管理所，一个征收所和一个专业化管理所”。管理所主要职责是负责企业的经营活动管理和税务管理及内外监督检查工作；征收所主要职责是，负责按地段、按经济性质组织各项税款按期、足额入库。新的征管机构分工明确，相互独立、互相制约、互相配合；同步运用，实行目标管理。

2、改革干部人事制度，划等分级上岗。抓好征管模式及干部人事制度的改革，是整个试点工作顺利开展的突破口。这两项改革如何进行，决定着征管机构设置，优化劳动组合，征管法规、制度的贯彻执行，干部积极性的调动和征管目标的实现。因此，抓住了这两项改革，就抓住了整个试点工作的重点，就会带动其它各项改革。试点工作一开始，分局在组织学习的同时，紧紧抓住这两项改革，抽出8名业务骨干和政工干部由两名副局长参加，组成了两个改革专班，认真抓好改革。在干部人事制度改革中，引进竞争机制，对股、所长实行个人竞争招标，群众民主推荐，局长定期聘用；对



一般专管员实行职位分类，划等分级，层层聘用，优化劳动组合。这项改革，大体上分四步进行：①统一思想，制定方案；②鼓励竞争、招标投标；③注重实绩、量才用人；④按岗付酬、论绩定奖。干部人事制度的改革，体现了注重实绩，鼓励竞争，民主监督和群众监督的原则，充分调动了每个同志的积极性和实行了奖优罚劣、奖勤罚懒，为每个干部创造了发挥自己特长的最佳环境。

3、制定制度和办法，实行目标管理。分局抽调业务骨干，组成专班，集中20天时间，根据征管查三条线的新征管模式，不同税种、不同行业、不同经济形式的特点，按照征管条例和现行规定的原则、政策，从实用、简便、透明出发，在充分调查研究的基础上，从征收、管理、稽查监察三个方面制定了24个约5万字的征管查制度和办法，并从上至下全面实行了目标管理，分岗位制定了目标管理标准和考核办法。

4、改革征管手段、实行征管“三化”。改进征管手段，逐步实行征管“三化”（交通工具机械化、通讯联络现代化、征管工作微机化），是提高征管效能的重要途径，也是征管改革的六项内容之一。分局根据实际情况和承受能力，从以下三个方面努力改善了征管手段：①改善交通工具。各基层所和业务股室各配1~2辆专用汽车和一辆三轮摩托车；②改善通讯联络。分局和四个征收管理所配置对讲机、步话机，设置固定指挥台，稽查车装备移动台，税务检查站和稽查员配备对讲机；③扩大微机运用范围，加速微机的多项目开发，逐步将征管规程、资料信息和税源分析预测等方面的业务，纳入微机工作范围。

第三阶段：全面检查总结，不断完善提高。由领导、业