

地方税特別税调研文集



•42-53

目 录

序言.....	陈谷斌 (1)
总结经验, 研究问题, 改进工作	
——来自基层的调查报告综述	
.....	地方税管理处 (4)
依靠乡村政权, 强化地方税征管	
——岳阳市郊区税务分局地方税征管改革情况的调	
查报告.....	颜裔荣 汤浩 (13)
健全制度, 加强管理	
——湘西自治州地方税减免税管理的调查	
.....	吴正升 伍志明 (19)
印花税的征管大有文章可作	
——关于印花税征管情况的调查	
.....	史明辉 孔莉 (25)
分阶段抓重点, 加强印花税征管.....	彭俊元 (33)
关于黔阳县印花税征管情况的调查报告	
.....	戴前兴 朱长生 蒋焕明 (39)
关于郴州市建筑税征管工作情况的调查报告	
.....	王剑平 (44)
建筑税征管形式改革“三部曲”	
——关于益阳市建筑税征管情况的调查	
.....	宋力华 朱朝庭 (52)
加强代征, 促进建筑税的征管	

——长沙市建筑税征管情况调查	许鸿铭 夏媛媛 (61)
关于长沙市五大网点建筑设施建筑税欠税情况调查	黄建安 (67)
我们是怎样开展能交基金征集工作的	黄义新 (71)
能交基金的征管工作亟待加强	
——关于慈利、桑植两县能交基金征管工作情况的调查	席先欣 (77)
关于能交基金征管情况的调查报告	刘芳芜 (85)
关于永州市和祁阳县能交基金征管情况的调查报告	欧宣庭 陈贤信 (94)
关于我市能交基金征管情况的调查报告	黄新华 (103)
房产税征管情况调查报告	何 骏 (111)
关于涟源市城镇土地使用税征收情况的调查报告	肖孚安 李安林 (118)
关于我市城北区城镇土地使用税欠税情况的调查报告	伍敬勇 徐克兴 (125)
加强城镇土地使用税征管的几点浅见	彭利平 杨米加 (130)
关于我市湘江分局车船使用税征管情况的调查报告	张树龙 赵靖宇 (135)
私营车船使用税的征管难点及其对策	
——关于会同县车船使用税征管情况的调查报告	潘锦文 陈惠明 毛晓晶 (144)
关于烧油特别税征收管理情况的调查	颜裔荣 曾孟军 (150)

关于行政事业单位征集国家预算调节基金的调查

..... 陈友生 (156)》

关于鼎城区征集国家预算调节基金情况的调查

..... 袁北屏 罗建平 (160)》

序

地方税管理处编辑的《地方税、特别税调研文集》，比较真实地反映了我省地方税、特别税的征管情况，既总结了经验，又发现了不少问题，也提出了很多具有实际意义的意见，对进一步加强我省地方税、特别税的征收管理，特别是对改进各级税务领导部门的工作具有一定的促进作用。

调查研究，是我们党的优良传统。毛泽东同志曾经倡导全党“大兴调查研究之风”。在党的十一届三中全会上，邓小平同志提出实事求是的思想路线，要求我们一切从实际出发。调查研究是认识客观、改造主观的活动，是坚持马克思主义唯物辩证法的最基本的方法论。通过调查研究，可以总结经验，发现问题，找到解决问题的方法，使我们的认识从感性到理性，从初级到高级，实现新的飞跃；使我们的思想、方针、政策和工作方法接近于客观实际，符合客观事物的发展规律；使我们在实际工作中尽量避免失误或者失误少一点，从而保证我们社会主义的各项事业得到顺利发展。

我们税务部门，是国家的一个重要经济执法机关，依率计征，依法办事，以法治税，是我们的根本职责。国家税收对经济活动的调控职能，是通过正确执行税收法规体现出来的。实践证明，要保证国家税收法规的正确贯彻执行，必须依据每个税种的立法原则、征收对象、纳税环节等，制定一套行之有效的具体征管办法。而不同税种的征管办法，只有在征税过程中，作认真的调查研究，索取大量的实际情况，

进行细致的综合研究，才能产生出来，也只有通过调查研究，才能不断改进和完善税收政策。本册《调研文集》刊载的调查报告就提出了许多有益的建议和办法，可供我们改进征管工作参考。

搞好调查研究，不仅要提高对大兴调查研究之风重要性的认识，而且要注意调查研究的方法。一般来说，调查研究应采取听、看、问、记、写等方法。听，就是要做到耳勤，好话、坏话，经验和问题都要听，特别是来自基层，来自群众中的各种意见，一定要耐心地听；看，就是要深入实际，看现场、看资料，做到眼勤；问，就是要不耻下问，要有甘当小学生的精神，做到嘴勤；记，就是要把自己需要得到的各种情况、数字准确地记下来，做到手勤；写，就是要把调查得到的一手资料，经过综合研究，分析提高，写出调查报告。调查报告必须做到事实清楚，数据准确，文字简练，有经验，有问题，有建议，对我们的工作有一定的指导意义，或者对上级领导部门有一定的参考价值。

开展调查研究，必须具有较强的针对性、真实性、实用性。所谓针对性，就是要根据本部门、本单位工作中急需了解和解决的问题，选准课题，不能面面俱到，更不能不分巨细和轻重缓急。所谓真实性，就是要抓住事物的本来面貌，反映事物的客观实际，不能想当然，更不能弄虚作假。所谓实用性，调查是为了解决问题，要通过对典型事例的解剖，把握住带规律性的东西，用以指导全面或者解决某个方面需要解决的问题。

地方税处组织调查研究，开展调研报告评比竞赛活动，推动了各级领导进一步重视地方税、特别税的征收管理工作，

使很多从事地方税、特别税征管工作的同志有了一次比较深入的业务学习机会，不但学到了很多书本知识，进一步熟悉了政策法规，而且，大大提高了干部的综合分析能力。我认为这是件很有意义的事情，应当予以倡导。

陈谷斌

1989.11.6

总结经验 研究问题 改进工作

——来自基层的调查报告综述

湖南省税务局地方税管理处

今年四至七月，我处针对系统内机构及职能调整以后，人员变动大、征管工作情况不清的问题，组织各地州市局对地方税系统的人员配备、业务素质负责征管的主要税种、基金的政策执行情况，征管现状，征管中的经验、问题和对加强地方税征管的建议等等，分课题开展了调查研究活动。共收到调查报告18篇，经验总结2篇。总的来看，各地将这次调查作为摸清情况、澄清底子、发现问题、研究对策、改进工作的重要工作来抓。从而，下决心组织力量，深入众多部门和企业，查资料、测税源、看实际征管成果，做了大量而细致的工作，写出了较高质量的调查报告，反映了我省各地方税征管工作中的经验和问题。部分调查报告还从实践与理论的结合上，提出了很好的加强地方税征管的建议，达到了预期的目的。现将情况综述如下。

一、加强地方税特别税征管的基本经验

近几年来：随着经济体制改革和税制改革的深入进行，恢复开征和新开征的地方税种不断增多，已基本形成一个地方税体系，这是经济体制改革和税制改革的巨大成就。但由于六十年代和七十年代精简税制，人们对地方税存在的思想

偏见，对恢复和新开征许多地方税种不能很快适应，包括税务干部本身也存在一些模糊认识，因此造成不少地区对地方税征管税源不清、制度不全、管理偏松，偷、漏、欠税普遍而严重的状况。不少地区面对现实，为加强对地方税、特别税的征管，就某一税种或某一方面工作，进行了有益的改进，摸索总结出很多好的经验和作法，这对强化地方税、特别税的征收管理，有效地堵塞税收漏洞起到了很好的作用。为使各地互相取长补短，我们将这些经验归纳起来，主要有：

（一）专业管理是地方税、特别税征管的发展方向。

由于地方税、特别税税种多，而且涉及面广，税源小而零星分散，难于征管，加之这几年税收任务年年超收，从领导到专管员都有忽略抓地方税特别税、重视抓流转税的思想，因而造成从人员配备到专管员工时安排，都存在对地方税征管放松的偏向。为从根本上解决这一问题，省局今年对机构职能进行了部分调整，省成立地方税管理处、地市成立地方税管理科，专抓地方税特别税的征管，起着组织和引导作用。不少地市的调查报告也证明，专业管理是地方税特别税征管的发展方向。如，益阳市建筑税征管工作从83年开征至今，走过了一个从“一员到户、各税统管”到“单列税种、专人管理”再发展到“全局集中、专业管理”的过程。89年元月起，这个局在建筑税征管上采取“全局集中、专业管理”的形式，即选定一个税务所建立建筑税征收组，配备固定的专管员，统管全市的建筑税征收。虽然这个组只有三个人，但由于他们是专业管理，工作对象、任务、职责、要求

明确，这就必须自我要求对全市的建筑税情况有个清楚的了解。他们不仅认真学习建筑税的有关政策，研究工作方法，做到能征善管，同时还要对全市建筑施工情况及时掌握，建立专户纳税档案，做到按时征足收齐。这个专业组成立仅六个月，就对以前年度的建筑税边调查、边结算，边入库、清理，共清理结算基建单位176户，收回欠税50.37万元，查补漏税35.13万元，共组织收入174万元，完成年度任务的77.33%。同时，还建立专户纳税档案192个，为以后建筑税征管打下了良好的基础。省辖各市的建筑税、零陵等地的能交基金都配备了专干，为今后进行专业管理培养业务骨干。

(二) 依靠各级政府，搞好部门协作，是加强地方税有效征管、缓解征管力量不足矛盾的有效措施。

由于地方税、特别税涉及到全社会，不仅包括公、私企业和行政事业等单位，还涉及到个体工商户以至居民个人，如果还是由税务部门单枪匹马直接征收，势必出现捉襟见肘的被动局面。同时，纳税人户多面广与税务干部力量不够、精力不济是一个异常尖锐的矛盾。各地在征管工作中总结出的经验表明，在各级政府领导下，搞好部门协作，适当将部分地方税收委托代征，是堵塞漏洞，抓好地方税征管的有效措施。

例如岳阳市税务局在郊区分局试行将部分涉及个人的地方税委托乡、村政权部门代征，充分发挥基层政权管税的作用，在严堵税款流失，减少税务部门矛盾，使地方税管理走向科学化、规范化、制度化等方面取得了明显的成效。委托代征的三个月时间内，地方税入库是上年同期的18倍多。

还有，如株洲、怀化等地的印花税委托工商、银行、铁路、房产、国土等部门代征，控制在发放证照机关和税源发生环节征收，起到了很好的作用。

（三）建立健全制度，定期检查考核是加强地方税征管的有效手段。

无规矩不能成方圆，要加强地方税特别税的征收管理，就应根据地方税的特点，建立一套比较完整的征管制度，并就各项制度的执行情况进行定期检查考核，做到征、管、查互相制约，互相促进。如，株洲市税务一分局，从加强企业内部的纳税管理制度入手，积极帮助企业建立健全各种规章制度，在印花税报缴工作上，凡属大中型企业都建立“三表一簿”即：“应税合同申报表”、“应税权证申报表”、“应税帐簿申报表”和“印花税票购、用、存登记簿”。由企业办税员根据各部门应税凭证发生日期序时登记，月底汇交企业税务专管员或驻厂员审核后，开据印花税缴款书缴纳印花税。

从各地调查报告中反映，健全征管制度是减少漏洞、防止差错的有力手段，如益阳、岳阳、怀化等地，都做到地方税征管有纳税申报、有纳税鉴定、有征收台帐等等。

加强检查考核，既是征管制度的组成部分，也是监督执行的有效措施，既是考核我们自己征管质量，兴利除弊，也是查处企业违章违纪、追补偷漏税款的重要手段。如长沙市局在加强印花税征管中，定期发动纳税人自查补报，自行贴花销花，以督促企业自觉遵章纳税，同时还在各税定期结算征缴的间歇期，有重点的进行专业性检查，重罚偷漏者，以严肃

税纪。该局仅今年四月一个月时间内，就查补印花税171.8万元。加强检查考核可确保“自行计算、自行购花、自行贴花”的三自纳税制度落在实处。

（四）抓源泉控管是减少地方税收流失的重要措施。

地方税特别税涉及面广、税款零散，同时发生频繁，有些涉及个人的税收，一现即失，难于追补，征收难度极大。各地在征管工作中都把源泉控管作为一项重要手段，也取得了满意的效果。

所谓源泉控管，就是把税收征收管理放在税源发生地。征管控制在源头，防止流失，可收事半功倍之效。这种方法是经过基层征收单位多年摸索、行之有效的办法。如：长沙市局将建筑税委托银行和国土局代征，车船税委托交通大队代征，株洲市局将印花税委托工商、银行等部门代征，岳阳对私人部分地方税委托乡村政权机构代征，等等。从源泉控管，可使地方税特别税偷漏抗税的情况大为减少。

（五）搞好企业办税员制度，是抓好企业地方税特别税基础工作的重要一环。

群众的护税协税是税务部门搞好税收工作的重要保证。企业办税员，既受税务部门委托，管理企业内部各部门、各环节各项税收的催、查、结、报工作，又代表企业主办向国家缴纳各税的事务，是税务部门执行税收征管非常重要的依靠力量。各地在加强地方税特别税管理工作中，把抓好办税员制度，作为重要的基础工作，是很成功的经验。

如邵阳、娄底、冷水滩等地市税务局，在国营、集体企业中，每户选聘一名财会人员为办税员，发给证书。并组织

他们学习税收政策，经常召开会议布置办税工作，提出要求；到企业检查了解他们的办税工作情况；年终对办税工作进行总结评比，交流办税工作经验，评选先进纳税单位和先进办税员。既提高办税员工作积极性，又提高政策业务水平，对加强税企关系，杜防偷税、减少漏欠税起了很大的作用。

二、存在的问题及其原因

由于地方税特别税存在税种多、税源少，纳税户户多面广，纳税环节分散等特点，使我们部分同志对地方税特别税征管，思想上畏难，束缚了加强征管的主动性和积极性，工作上偏重流转税，不愿多费人力和精力。由此，在地方税特别税征管工作中还存在很多的问题，从各地调查报告来看，主要有：

（一）思想上存在偏见。许多基层税务部门从领导到专管员都认为，地方税特别税数额小，与完成税收计划关系不大，且征管难、麻烦多，因此，抓地方税特别税的积极性不高。具体表现在对地方税特别税征管工作安排力量少、布置工作少、检查督促少。不少县局没有专人主办地方税特别税征管工作。很多县、市对地方税、特别税没有进行过专业检查。

（二）征管制度不健全。征管建制工作各地虽下了一些功夫，但不全面，不系统、不严格。很多税种，在征收方式、纳税环节上，都是有此无彼，有征无管，发展很不平衡。有的县市局对基层税务所印花税、车船使用税一文未收或连年下降，不查不问；有的县市局对建筑税的征管，很少按时预

征、竣工结算清缴，甚至对有意拖欠、偷漏税款，无约束管理办法，有的县、市局对新开征的土地使用税、印花税，至今尚没有建立资料档案，税源有多少，已征多少，心中无数；有的县市局没有把能交基金和调节基金纳入专管员岗位责任制，征管无考核要求；等等。

（三）征管方式单一。随着经济发展和税制改革的深入，不断出台的税种增多。目前，已基本形成了与多种经济形式相适应的多种税、多环节的税制结构。但一些县市的征管方法，对企业税收仍然是“一员进厂，各税统管”；对社会零散税收，仍然只抓了个体工商户的流转税，而且是以一人管上百户的工作量；不仅专管员本身业务素质难以适应，工作精力也难于应付。我们认为，面对税种多、税源广、人少事繁的现状，只有从改进征管方式入手，加强专业管理，以集中专管员注意力；加强代征工作，以减轻专管员工作量；加强源泉控管，以减少税款流失。

三、对今后抓好地方税特别税的建议

在调查报告中，各地根据征管实际情况，提出了很多好的建议。这些建议，都是从实践中来，有的已被实践证明行之有效，有的引用大量数据和典型事例予以证明。我们认为，这些建议对加强地方税特别税征管工作具有重要价值，也是我们今后抓好地方税特别税工作的发展方向。

（一）设立专门机构，逐步推行专业管理

各地在调查报告中反映，根据地方税特别税税种多，法规各异，税源广，征管工作量大的情况，在城市只有实行

“一组进厂，分工专管”；在农村，每所设一名地方税特别税专干；县、市分局设立地方税专业股、所或一、二名专干，同时做到业务资料有专档，征收管理有专人，才能政策调研经常，布置征管及时。

(二) 抓住源泉控管环节。从各地调查报告中可以看出，哪些地方源泉控管搞得好的，哪些地方的地方税特别税工作就主动。无论是一个企业的税收或社会零散税收，都有一个发生应税事项的“源头”或税源集中流转的“闸口”，这个“源头”或“闸口”就是我们最有效最省力的控管环节。如建筑税，纳税人只有在接到批准的年度基建计划或技改项目计划后，才能开工，那么，基建、技改批准部门，即是我们掌握控管税源的源头，依次是银行，既了解批准计划，又控管经费。因此，这些部门是最理想的“源泉”控管环节。

又如印花税，是在应税凭证成立、交换、授受时即发生应税义务，这些应税事项在各种公、私经济、商事场合随时都有发生，既分散又频繁，因此印花税条例规定“三自”纳税为基本方式。但大量的应税权状照证，可以控制在发放单位（授受环节）控管，合同在集中签订交换环节控管，这些也是“源头”控管环节。其他零散合同，可以在公证部门（闸口环节）控管。其他地方税特别税都有“源头”或“闸口”可以探索。只要我们经常深入调查研究，掌握经济活动规律，尽量采取源泉管理方法，抓好地方税是大有文章可做的。

(三) 搞好委托代征代扣代缴。根据调查报告反映，抓源泉控管，既可派员自征，也可委托代征。但为调动部门协

税积极性，仍以委托代征为最佳。而对涉及众多的私人、个体地方税特别税，委托代征则是最主要的方式。岳阳市郊区税务局委托乡政府代征私人、个体地方各税是最有说服力的典型。委托代征是由于税源零星分散而产生，因此，凡属零散而又无集中环节控管的，可委托乡、村政府代征，或雇请代征员代征。例如属于私营的房产税、土地使用税、车船使用税、牲畜交易税等都应朝这一方向发展。

(四) 强化对地方税特别税的检查考核，完善业务部门和个人的岗位责任制。各地应对地方税特别税政策执行情况、征收的广度和深度，基础建制等工作进行定期和不定期的检查考核，有计划地一项一项地检查落实，列入专职人员的岗位责任。根据不少地市的经验，完善的征管制度，只有加强检查考核，才能落实施行，才能行之有效。

同时，要大力加强地方税特别税的法治宣传工作，对偷漏抗税者，要坚决按法律办事，以法治税。

通过这次全面地调查，起到了很好地总结经验，研究问题，提出建议改进工作的作用。各地在调查中，实事求是地向上反映了问题，也提出了问题的根源和解决的对策。我们认为，这种态度，是我们今后搞好地方税特别税征管工作的保证。我们提倡，有问题就要调查研究，掌握情况，及时汇报。只要我们同心协力解决问题就有办法，就一定能把地方税特别税征管工作搞好。

大兴调查研究之风，达到了我们预期的目的。

(执笔：刘和平)

依靠乡村政权 强化地方税征管

——岳阳市郊区税务分局地方税 征管改革情况的调查报告

颜裔荣 汤 浩

为了加强零散地方税征收管理，岳阳市郊区税务分局依靠乡村政权，实行征管改革，在税源比较集中、税种比较齐全的五里乡，对个人房产税、车船使用税、城镇土地使用税、房产出租营业税和个人收入调节税（以下简称“五税”），试行乡政府代征代管与税务部门监督检查相结合的办法，开辟了地方税征管的广阔前景。

一、反思：直接征管的困扰

近几年来，国家相继新开征了房产税、车船使用税、城镇土地使用税等多个地方税种。多年的征收实践证明，凡涉及到个人的零散税收，由税务部门直接征管，往往困扰重重、事倍功半。郊区往年也很重视地方税征收管理，常念岗位责任制这个紧箍咒，靠大清查显灵，百般武艺，万般变化，但终因囿于直接征管的藩篱，跳不出这个圈圈，征漏反差惊人，包袱越背越重。去年，整个郊区个人地方税收入库