

张瑞昌 主编

# 协税护税探索与实践

辽宁科学技术出版社

---

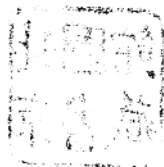
主 编 张瑞昌

副主编 姜宪志 郭久嗣 盖世林 田世厚  
吴作东

编 委 (按姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 田世厚 | 关宝明 | 刘 彤 | 吴作东 |
| 沈一鸣 | 何 力 | 何述宏 | 陈洪赓 |
| 郭久嗣 | 张长存 | 张维凡 | 张瑞昌 |
| 张玉博 | 倪 兴 | 姜宪志 | 金兆祥 |
| 盖世林 | 梁国清 | 黄德林 | 彭 林 |
| 漆瑞胜 |     |     |     |

编 辑 漆瑞胜 何 力



## 序一

国家体改委副主任 高尚全

在90年代的第一个春天里，沈阳的同志约我为《协税护税探索与实践》一书做序。我认为，依靠群众协税护税是我们当前在治理整顿中强化税收征管，深化改革的一项有力措施，对这项改革的理论和实践进行探索具有明显的意义。

党的十一届三中全会以来的十一年间，我国的经济体制改革改变了过去高度集中统一，管得过细过死的旧经济体制，在搞活企业，发展多种经济成分，促进国民经济增长，提高城乡人民生活水平等方面取得了巨大的成绩。但是由于新旧体制转换中矛盾和漏洞很多，法制建设和宏观调控体系还不健全，监督、管理工作没有跟上，致使我们的生产、建设、流通、分配领域中出现混乱现象。在市场存在欺行霸市、缺斤少两、以次充好，侵害消费者利益的问题。更突出的是偷税、漏税、抗税问题相当严重。据有关部门测算，我国每年企业、个人偷漏税高达100多亿元。这不但极大地影响了国家财政收入和经济发展，而且助长了消费基金膨胀，带来社会分配不公和社会的不稳定。因此，强化对企业，特别是个体、集贸的税收征管，不仅是一个经济问题，还是一个社会问题和政治问题。

《协税护税探索与实践》一书在调查研究的基础上，总结了发动群众协税护税，强化对个体经济和私营经济的综合管理，改革税收征管体系等方面的经验。并对这项改革进

行较为深入的理论探讨，力图在提出一套适合中国国情的税收征管方法上进行探索，很有必要，应予充分重视。这对在治理整顿中加强宏观调控，整顿市场秩序都有着重要作用。

发动群众协税护税适合我国国情。在我国，由于受两千多年的封建残余思想影响，人们的法制观念淡漠。在税收上，依法纳税的意识不强，“取之于民，用之于民”的税收观念在人们头脑中没有扎根。有法不依，执法不严的情况也很普遍。同时，我们的专业征管队伍力量又明显不足，这就使得一些企业和个体、私营经济中偷、漏税的问题长期没有得到很好的解决。因此，在现阶段，采取依靠群众监督的办法是非常必要的。广大人民群众协税护税可以促使纳税人在公众的监督下依法纳税，保证国家税款应收尽收，这在以法制税加强法制建设上确是一个具有中国特色的好作法。

发动群众协税护税又是一项强化宏观调控的有效措施。税收是国家财政收入的主要来源，是国家进行宏观调控的重要经济杠杆和监督手段。在治理整顿期间，改革和完善税收体制，加强税收的征管工作，就显得更为重要。它不仅可以避免税源流失，增加国家财力，创造良好的经济环境，还可以加强对消费基金过快增长的控制和监督，抑制企业和个人过高的消费欲望，从而压缩社会总的需求。另外，运用税收政策公平税负，鼓励平等竞争，也可以加快产业结构的调整。特别是在缓解社会分配不公上，对过高收入通过税收进行必要的调节，消除分配领域中收入过分悬殊的现象，更可以发挥税收这一经济杠杆的调控作用。所以，协税护税是有利于稳定经济、稳定社会、稳定人心的，也有利于建立促进经济协调发展的宏观调控体系。

发动群众协税护税还是整顿市场秩序的重要内容。当前，在整顿中要运用经济、法律和必要的行政等综合手段加强对个体经济和私营经济的管理、引导，发挥它们在市场调节中的积极作用，限制其不利于社会主义经济发展的消极作用。要坚决打击和取缔欺行霸市、投机倒把、哄抬物价等非法行为，严厉制裁偷税、漏税、抗税以及从事其他非法经营的单位和个人。当然，这是一项涉及面广，政策性强，错综复杂的工作，单纯靠哪一个部门是不行的，必须实行全方位多层次的综合治理和综合改革。这本书介绍了在协税护税中，组织工商、税务、物价、公安、铁路等方方面面密切配合，发动广大群众参与市场监督管理的作法，如建立协护税网络，设立个体业户档案，制订各种法规等，这就保证了市场中的依法经营，公平交易，缓解了流通秩序的混乱现象。开辟了一条通过综合管理来维护市场秩序，健全市场规则，培育社会主义市场经济体系的切实可行的途径。

几年来，沈阳的同志在强化税收征管，建立专群结合的协税护税网络方面进行了积极的探索，并取得了较好的效果。他们做的大量工作证明，这项改革在理论上有较充足的依据，在实践上可操作性强，值得各地的同志们参考、借鉴。当然，这项改革还需要不断深化、完善，但是我相信，有广大人民群众鼎力相助，协税护税这朵改革之花一定会结出更丰硕的成果。

## 序二

国家税务局副局长 卢仁法

税收在贯彻党的十三届五中全会精神，进一步治理经济环境，整顿经济秩序中，发挥着日益重要的作用。所以，搞好税收管理工作，对于确保财政收入，调整产业结构，正确处理国家、集体、个人三者分配关系，缓解社会分配不公矛盾，促进社会主义经济的协调、稳定发展都具有十分重要的意义。

整顿税收秩序，进一步推进以法治税，是我们贯彻党中央治理整顿方针的重要任务。依靠广大人民群众，开展协税护税，实行税收的社会监督，是强化税收征管工作，实现以法治税的有效途径。党的十一届三中全会以来，随着改革的不断深入，我国的经济情况发生了深刻的变化，出现了以公有制为主体的多种经济成分，多种经营方式，多种流通渠道，多种分配形式相互并存，共同发展的新格局，给税收征管工作提出了一些新课题。开展协税护税不仅可以缓解税收征管力量不足，征管手段软化的问题，更重要的是人民群众和有关部门通过协税护税可以监督各类纳税人依照国家法律履行纳税义务，培养全体公民的税收法制观念。广大人民群众协税护税是宪法赋予公民参与国家监督管理的一种好形式，也是社会主义税收取之于民，用之于民的体现，更是党的群众路线在税收工作中的具体运用。

《协税护税探索与实践》这本书既有理论方面的阐述，

又有实践经验的总结，融理论与实践于一体，值得税收理论工作者和税务干部阅读。该书具有理论性、实用性、教育性三个特点。这本书阐述了协税护税的理论依据及其作用的意义，并较为全面地介绍了开展协税护税工作的基本做法和经验以及协税护税管理制度等。

该书所提出的观点理论依据充分，有一定高度，选取的材料和经验新颖，列举的典型案例说服力强，框架结构合理，层次清晰，文字简练流畅，易于被读者所接受。所以，这本书可以作为党政干部和从事协税护税工作的人员探索、完善税收管理形式改革的参考书，也可以作为税务干部业务培训的教材或高等财经院校财税专业教学的参考书。

## 目 录

|         |                    |
|---------|--------------------|
| 序一····· | 国家体改委副主任高尚全 ( 1 )  |
| 序二····· | 国家税务总局副局长卢仁法 ( 4 ) |

### 第一部分 理论探索

|                                   |                     |
|-----------------------------------|---------------------|
| 协税护税社会效应之初探·····                  | 易运和 ( 1 )           |
| 协税护税理论探析·····                     | 王春甫 ( 5 )           |
| 构筑起护税的长城,推动经济工作稳步<br>向前发展·····    | 张瑞昌 ( 19 )          |
| “三靠”是实现以法治税、强化税收<br>管理的有效途径·····  | 姜宪志 ( 32 )          |
| 深化税制改革、加强税收征管,必须<br>走专群结合的道路····· | 郭久嗣 ( 38 )          |
| 建立协护税网络是强化税收征管工作<br>的现实选择·····    | 盖世林 ( 46 )          |
| 人民税收靠人民·····                      | 吴作东 ( 58 )          |
| 论社会主义全民协税护税·····                  | 漆瑞胜 何 力 ( 62 )      |
| 协税护税若干理论问<br>题初探·····             | 梁国清 张维凡 何 力 ( 76 )  |
| 简述协税护税产生与发展(一)·····               | 何 力 ( 89 )          |
| 简述协税护税产生与发展(二)·····               | 何 力 ( 99 )          |
| 浅谈建立规范化的协<br>税护税网络·····           | 何述宏 黄德林 刘 彤 ( 111 ) |

## 第二部分 调查评价

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 建立专群结合的征、协、护税网络，强化税收管理.....        | ( 120 ) |
| 筑起护税的长城.....                       | ( 125 ) |
| 沈阳市税务局沈河税务分局建立协税护税网有效地医治偷漏税顽症..... | ( 128 ) |
| 一项强化个体集贸市场税收征管工作的改革措施.....         | ( 132 ) |
| 沈河区建立专群结合协税护税网络强化税收征管工作.....       | ( 144 ) |
| 国家体政委国家税务局高度评价我市协税护税工作.....        | ( 146 ) |
| 沈河区协税护税工作抓得紧，效果好.....              | ( 148 ) |
| 我市协税护税工作正在深入推进和全面展开.....           | ( 150 ) |
| 沈阳市沈河区建立协税护税网.....                 | ( 154 ) |
| 沈河税务分局处理偷税抗税者.....                 | ( 156 ) |
| 整治偷漏税的“千里眼”、“顺风耳”.....             | ( 157 ) |
| 沈河区发动群众查堵偷漏税.....                  | ( 159 ) |
| 沈河区八名偷税抗税者受严惩，邹世和等主动补税免受处罚.....    | ( 160 ) |

## 第三部分 典型经验

|                                             |         |
|---------------------------------------------|---------|
| 坚持以法治税建立专群结合协税护税网络强化个体税收征管工作.....沈阳市税务局沈河分局 | ( 161 ) |
|---------------------------------------------|---------|

## 发动群众配合税务机关搞好协税护税

工作……………沈阳市沈河区小西街道办事处 (171)

## 坚持以法治税做税收征管工作的坚强

后盾……………沈阳市沈河区税务检察室 (178)

## 适应新形势建立协护税网络……………

……………沈阳市税务局沈河分局文化路税务所 (185)

## 紧紧依靠协税护税网络实现个体税收专项检查

的新突破……………

……………沈阳市税务局沈河分局个体检查科 (193)

## 把配合税务部门搞好税收征管工作纳入市场工

商管理的主要内容……………

沈阳市沈河区工商局小商品批发市场管理所 (198)

## 发动群众开展协税护税强化流动零散税收的

征管……沈阳市税务局沈河分局大西税务所 (203)

## 我是怎样当好协税护税员的……………

沈阳市沈河区个体业户 徐 志 (214)

## 编织起护税罗网,让“税耗子”无处藏身……

……………沈阳市沈河区正阳街道正义居委会 (218)

## 不断增强干警协税护税自觉性,努力维护税法

的严肃性……………

……沈阳市沈河区公安分局小南边门派出所 (225)

## 依靠群众协税护税保证街道财政税收……………

……………沈阳市沈河区小西街道办事处财政科 (229)

## 第四部分 案例选辑

《情变》引出的风波…………… (235)

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| 坦白使他们未能走进“灰色之门” ..... | ( 238 ) |
| “夜袭”偷漏税堡垒 .....       | ( 241 ) |
| 在法律面前,他打消了拖税的念头 ..... | ( 243 ) |
| 伏击“税耗子” .....         | ( 245 ) |
| 偷税万元大户现形记 .....       | ( 247 ) |
| 雪夜堵“黑车” .....         | ( 249 ) |
| 抗税者难逃法网 .....         | ( 252 ) |
| “啃税”者的可悲下场 .....      | ( 254 ) |
| 见利忘义的法盲 .....         | ( 256 ) |

## 第五部分 制度法规

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 沈阳市协税护税组织管理办法 .....            | ( 258 ) |
| 关于进一步加强协税护税工作的决定 .....         | ( 261 ) |
| 关于加强协护税工作的暂行规定 .....           | ( 263 ) |
| 组织和管理协税护税工作考核暂行办法 .....        | ( 267 ) |
| 沈阳市沈河区“护税杯”评比竞赛方案 .....        | ( 271 ) |
| 税务案件审判工作细则 .....               | ( 274 ) |
| 个体工商业户定期定额“六位一体”征管<br>办法 ..... | ( 276 ) |
| 沈阳市沈河区个体纳税事务代办所组织<br>章程 .....  | ( 284 ) |
| 关于代征零散税收的暂行管理办法 .....          | ( 287 ) |
| 协税护税网络保密制度 .....               | ( 289 ) |
| 税务治安工作规则 .....                 | ( 291 ) |
| 税务案件审查规则 .....                 | ( 296 ) |
| 税务案件举报管理制度 .....               | ( 298 ) |

|                    |         |
|--------------------|---------|
| 税法普及宣传教育责任区制度..... | ( 301 ) |
|--------------------|---------|

附 件

|                      |         |
|----------------------|---------|
| 协税护税员身份证(样式).....    | ( 304 ) |
| 协税护税员登记表(格式).....    | ( 305 ) |
| 协税护税组织举报反馈表(格式)..... | ( 306 ) |
| 举报登记簿(格式).....       | ( 307 ) |
| 立案登记簿(格式).....       | ( 308 ) |
| 查处登记簿(格式).....       | ( 309 ) |

# 第一部分 理论探索

---

## 协税护税社会效应之初探

国家税务局  
所得税管理司  
副 司 长

易运和

经过长期的税收征管实践,特别是近两年,国务院连续下发了《关于整顿税收秩序加强税收管理的决定》、《关于大力加强城乡个体工商户和私营企业税收征管工作的决定》等重要文件以后,在努力治理整顿税收秩序、大力强化税收征管工作过程中,现实给了人们以教育,也启发了人们的思考。现在,不仅仅是税务部门内部,而且社会上也有不少人士都越来越认识到,建立和完善协税护税网络,普遍地开展协税护税工作,是十分重要的、非常迫切的。其实,协税护税并不是一个新课题。事实上,建国以来,随着新中国税收制度的建立和逐步发展完善,税务管理的不断加强和改进,协税护税工作也就开展了,而且,其内容和形势也在不断发展和提高。但是,关于协税护税的效应,人们的认识却往往还局限于加强税收征收管理这个方面。这无疑是一个重要的方面。但是,实际上,协税护税有着较为广泛的社会效应。只有全面地认识协税护税工作的社会效应才能更自觉地开展协护税工作,才会有尽快建立和完善协护税网络的积极性和主动性。本文拟就这个问题作初步探讨,以期引起大家的议论和研讨。

1、有领导有组织的协税护税工作，会促进各级政府加强对税收工作的重视和领导，能争取社会各方面对税收工作的理解和支持。从一些地区的实践看，协护税工作必须在各级政府的领导下，各级协护税组织一般是由各级政府领导下的领导小组组织协调开展工作的，由于政府的有关领导成员参与其中的领导工作，就能更了解有关的税收法规，就能自觉地发挥税收的分配、调节、监督的职能作用。各级政府对税收的宏观调控作用认识愈深，运用税收宏观调控杠杆的自觉性愈高，对税收工作也必然更加重视。同样，社会各有关部门和各方面的人员通过参加协护税工作，就能加深对我国社会主义税收“取之于民，用之于民”性质特征的认识，就会更加理解和支持税收工作。前一段时间，社会上有人不但对偷漏税行为不制止、不斗争，反而指责税务部门不执行允许一部分人先富起来的政策，犯了“红眼病”，就是由于对社会主义税收的性质特征缺乏认识，对税收工作缺乏理解。所以，只要是协护税工作开展得好，群众对税收工作就会加深理解和支持，广大群众同各种偷、漏、抗税行为作斗争的积极性就高。这是毋庸置疑的。

2、健全的协税护税工作制度，严密的协税护税组织，是普及税法知识，改善税收的社会环境，实行以法治税的重要保障。协税护税的工作内容既包括定期组织协护税人员学习税收法规，也包括通过协护税组织和协护税人员向纳税人和广大群众宣传税法知识。纳税人和广大群众都了解国家税收政策，掌握了税法基本知识，才能增强依法纳税的观念，才能自觉服从国家运用税收所实施的宏观调控。这些，才是实行以法治税的基础，才是改善税收社会环境的必备条件。以往的

经验告诉我们，建立正常的税收秩序同改善税收的社会环境是密切相关的。发生在我们周围的大量问题，如什么“四假”企业骗取减免税优惠和偷漏税，什么明零售、暗批发，场内看样，场外大宗交易偷漏税；什么隐匿进销渠道，银行多头开设帐户，瞒报营业额偷漏税；什么办理营业执照后不办理税务登记，或无照经营，逃避税务管理偷漏税；以及名为歇业，实际继续经营偷漏税等，之所以屡查屡罚不绝，就是因为并非是税务部门独自加强管理就能奏效的，都涉及到税收的社会环境问题。而加强协护税工作是改善税收社会环境所必需的。

3、强有力的协护税工作，是确保国家税款及时足额入库，实现其组织财政收入重要职能的手段之一。税收是通过国家法律规定，向纳税人强制的、无偿的和固定的征收所进行的特殊分配。因此，即使是我国社会主义税收，也存在纳税人同国家在局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益之间的矛盾，也存在着偷漏税与反偷漏税的长期斗争。为确保国家通过税收无偿取得财政收入这一形式的实现，就必须使税款能及时足额地入库，就必须同各种偷漏税行为进行有效的斗争。协护税正是进行这种有效斗争的一个重要方面。

4、规范化的协护税工作制度和工作方法，必将引导经营者自觉守法经营和照章纳税。近几年来，随着税制改革的深入，各地都建立了一些不同形式的协护税组织和开展了不同内容的协护税工作，也收到了一定成效。但是，要使协护税工作起到有助于引导经营者自觉守法经营和照章纳税的作用，就必须使协护税工作制度和工作方法进一步规范化。沈阳市沈河区协护税工作制度已包括《协税护税组织管理办法》、《税务案件审查规则》、《举报奖励制度》等内容。在工

作方法上，明确一是严格组织管理，并搞了协护税人员工作证、登记表、举报簿等；二是定期组织学习；三是定期交流信息。已经在规范化方面进行了有益的探索。只要协护税工作真正规范化了，则经营者的经营情况、纳税情况和违章情况都在掌握之中。这样，使经营者处于有效的监督管理之下，就能自觉守法经营、照章纳税。

5、坚持普遍开展协护税工作，将有利于税务机关实行公开办税和加强廉政建设。开展协税护税工作，税务机关必须把税收政策和税收法规的有关规定，把税务机关的办事程序和工作制度等，公诸于众，不但使参加协护税的成员所掌握，也为纳税人和广大群众所了解。这实际上就实现了公开办税。另外，税务机关在对纳税人实施监督管理的同时，也使所有税务干部置身于纳税人和广大群众的监督之下，这在很大程度上消除了税务干部违法乱纪的客观条件，从而促使税务干部秉公执法、廉洁奉公。

总之，协税护税的社会效应表现在各级政府能更加重视税收工作、各有关部门更加配合税收工作、纳税人和广大群众更加理解税收工作方面；也表现在通过税收法规的宣传教育，提高纳税人的公德水准，自觉守法经营、照章纳税，推进以法治税方面；还表现在促进税务机关的廉政建设方面。一句话，更加有利于税收法规的贯彻执行，更加有利于税收宏观调控作用的发挥，切实保障国家的财政收入。我们要向社会上各个方面广为宣传，协税护税是实现齐抓共管，加强综合治理的一个有效途经，以争取各方面的重视、配合和支持，尽快把遍及全国的协护税网络建立和完善起来，把协护税工作普遍地开展起来。

# 协税护税理论探析

辽宁省税务局副局长 王春甫

党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革的不断深入，税收制度的改革也在不断深化。与此相适应，群众性的协税护税工作，以各种形式在全国、全省城乡普遍展开。就我省来说，尤以沈阳市特别是沈河区更为广泛、活跃，并卓有成效。从总体上看，协税护税的形式多样，内容各异，经验也正在总结、充实和逐步完善。但系统的理论阐述和论证稍为逊色，或者说，在某种程度上协税护税的理论有些落后于实践。本文试就协税护税的理性认识做些分析探讨，权且作为试图叩开协税护税理论之门的一块砖石。

## 一、协税护税是宪法赋予公民的神圣职责

宪法，是国家的根本大法。宪法，具有普遍的约束力。我国宪法是无产阶级和广大人民群众意志的集中表现，赋予人民崇高的权力和义务。作为共和国的公民和主人，以维护宪法的尊严，保证宪法的实施为己任，职责神圣；以遵守宪法的规定为行为规范，无尚光荣。

（一）参予协税护税是公民维护宪法参予和拥护党的事业的表现

税收作为国家财政的支柱，在实现财政收支平衡，合理安排积累消费，兼顾“三者”利益，逐步改善人民生活等方