

主 编 周宗龙
执行主编 吴元兵

新税制与国税实践

中国三峡出版社

序

税收法规是一个重要的经济杠杆,其作用就是在特定的历史阶段,严格有效地统一、规范和强化税收征管活动,确保国家和地方的财政收入,以促成经济的发展、社会的安定和国家的富强。

随着社会主义市场经济的建立与发展,我国的经济生活领域发生了深刻而巨大的变化。为着适应和有效地推动这种变化,以进一步推进经济健康、有序、快速发展,国家适时地出台了新税制。实践证明,从总体上看,新税制是个符合国情的科学、合理、公平、公正,充满生机和大有作为的好税制。

本书作者紧密联系新税制实践,围绕国税征管与改革,国税促产增收以及国税管理队伍的建设等实际,从理论的高度论证了新税制的正确性与可行性,税收征管改革的必要性与紧迫性,国税促产增收的重要性和多样性,提出了加强国税管理队伍建设的具体目标与措施,既在税收征管的“收”字上做了有一定见地的文章,又在稳定和增加税收的税源建设上进行了一些新的有益探索。他们顺着“经济决定税收,税收影响经济”的思路,说明了“促产增收是税收工作的客观要求”,由此提出了“拓宽国税促产新领域的途径”的设想,这是作者们振兴祖国的赤子之心和主人翁思想的生动体现。

《新税制与国税实践》一书,较为全面、具体、且有一定深度地总结了我国新税制实施两年来的情况,不仅充分肯定了国税税收状况所发生的质的变化和所取得的可喜成效,而且还根据自身的实践经验体会,对新税制提出了一些修改、补充意见和建议,使其更加完善。作者们的这种忠于职守和乐于奉献的精神是难能可贵

的。

好的法规需要有高素质的执法群体去严格、正确地付诸实施，才能收到预期的好效果。本书正是从理论到实践对这一关键问题作了让人信服的阐述，明确地指出了税务工作者必须要树立六大良好形象，即勤政为国的聚财者形象、忠诚税务工作的奉献者形象、公正廉明的执法者形象、财源建设的开拓者形象、精通业务的进取者形象和文明高效的服务者形象。应当说这六大形象确实是每一个税务工作者应该去努力做到的。

本书主编周宗龙、执行主编吴元兵等众多作者，都是宜昌市国家税务部门的实际工作者，他们能在工作之余以如此的事业心、责任感和钻研精神，热心于并富有成效地开展国税税收理论和税收实践研讨，其本身就是值得非常钦佩的。他们在书中提出的一些税收征管理论和实际问题，在全国的国家税务部门乃至整个税务部门，都具有普遍的意义，因而他们开了一个好头，做了一件很有价值的事情。正是因为如此，我乐以为序，并趁本书出版良机，向全体写作者致贺。

邓剑秋

1996年10月于武汉

目 录

序 邓剑秋

第一篇 国税理论新探

- 市场经济条件下税收职能及作用的新思考 (3)
- 客观要求——职能转拓——基本思考
- 国税规范管理研究 (11)
- 概念——特征——体系
- 试论树立国税干部新形象 (20)
- 聚财者——奉献者——执法者——开拓者——进取者——服务者
- 公共关系在国税思想建设中的运用初探 (26)
- 公关意识——经济手段
- 对新税制中主体税种比重问题的思考 (32)
- 构成——分析——结论
- 关于涉税犯罪中罪的认定 (36)
- 新罪——疑罪——数罪
- 增值税结算检查中两个概念问题的探讨 (38)
- 应纳税额——查补税款
- 浅谈市场经济条件下国税纪检监察工作的观念更新 (43)
- 观念——职能——方法
- 国税与民族自治地方经济关系浅析 (49)
- 一般关系——特定关系——几个问题
- 地方党委政府重视支持国税工作应处理好四个关系 (56)

国家利益与地方利益——依法治税与搞活经济——中央
税源与地方税源——国税部门与地税部门

新时期税务学会地位作用的理性思考 (60)

组织部——宣传部——培训部

第二篇 新税制实践与思考

新税制运行中的问题原因与对策建议 (67)

问题——对策

完善增值税制的若干设想与建议 (72)

代开发票——简易征税——一般纳税人——小规模

纳税人——实施范围——发票管理——增值税征管

对消费税制几个问题的建议 (77)

纳税人范围——征税区域——计税依据——金银首饰

财税体制改革对山区县域经济的影响与对策 (80)

困难——机遇——对策

新税制实施对乡镇企业的影响及其对策 (87)

影响——对策

第三篇 国税征管与改革

深化征管改革发展国税事业 (97)

必然要求——四个建立——特征条件

山区国税征管改革面临的难点及对策 (105)

难点——原则——对策

新形势下国税所征管工作规范化初探 (109)

专业化——经常化——程序化——档案化——制度化

影响税收征管的两个主观因素浅析 (112)

地方政府——税务干部	
电算化是加强税收征管的根本出路.....	(115)
客观要求——改革需要——几点建议	
如何推进税收征管电算化.....	(122)
必要性——建议	
对完善新税收会计制度的一点看法.....	(125)
现存不足——改进建议	
对推行“三自纳税”几个问题的思考.....	(128)
认识——申报——票证——入库——稽查	
推行“三自纳税”必须抓好三大建设.....	(133)
思想——财会——稽查	
三自纳税应解决好四个问题.....	(138)
财务会计——法规公告——票证管理——税务稽查	
浅谈纳税申报服务厅的功能.....	(144)
服务——效益——信息——组合	
推行税务代理现状浅析.....	(146)
难题——原因——途径	
推行税务代理必须具备三个基本条件.....	(150)
市场需求——社会环境——保障体系	
增值税“一体化”管理模式的探索与实践.....	(154)
理论定性——职责界定——实践检验	
增值税管理的几个问题与对策.....	(160)
问题——对策	
加强增值税管理要从三个方面入手.....	(166)
认定管理——执法水平——以票控税	
增值税专用发票管理的难点与对策.....	(169)
难点——对策	
必须加强增值税专用发票的管理.....	(173)

问题——建议	
增值税专用发票管理应坚持内控外管堵导结合·····	(178)
问题——原因——措施	
消费税征管中存在的问题及对策·····	(181)
问题——对策	
试谈新税制下中央企业所得税的系统管理·····	(185)
必要性——规范化	
针对个体经营特点 加强个体税收征管·····	(192)
特点——对策	
个体税收管理目前存在的问题原因及对策·····	(194)
问题——原因——建议	
如何加强集贸市场税收管理·····	(199)
现状——问题——建议	
税务稽查现状透视·····	(203)
问题——建议	
强化税务稽查的四点思考·····	(207)
组织体系——工作规程——稽查刚性——队伍基础	
如何有效进行国税稽查·····	(211)
困难与问题——思考与建议	
对建立国税稽查独立体系基本模式的思考·····	(217)
作用——模式——效果	
强化稽查职能必须坚持实行“四性”·····	(220)
独立性——完整性——规范性——权威性	
运用纳税申报资料 搞好税务稽查工作·····	(224)
应交增值税金——销项税金——进销税金——进项税金转出	
企业欠税的原因与对策·····	(230)
原因——对策	
防止欠税的对策思考·····	(234)

规范关系——税务执法——纳税意识——社会力量	
新税制下偷税手段及心理障碍分析·····	(237)
表现——分析——选择	
税务信息管理现代化的探讨·····	(244)
意义——现状——原则——建议	

第四篇 国税促产与发展地方经济

市场经济条件下税收在财源建设中的作用及对策·····	(251)
作用——重点——举措	
支持地方经济发展是国税应尽之责·····	(257)
关系——政策——机遇	
浅析国税促产新途径·····	(260)
问题——观念——途径	
新时期税务促产增收浅谈·····	(267)
认识——思路——投入——服务	
对新形势下税务促产的几点看法·····	(269)
要求——弊端——途径	

第五篇 国税队伍建设实践与研究

浅析新形势下的国税工作·····	(277)
观念——重点——队伍	
加强国税干部队伍建设的目标与措施·····	(281)
目标——措施	
加强领导班子建设 保证事业兴旺发达·····	(285)
转换脑筋——民主集中——团结一致——求真务实	

坚持民主集中制 做到科学决策·····	(288)
集体决策——发扬民主——正确集中——分工负责——督导实施	
对基层国税部门思想政治工作的思考·····	(291)
新要求——新途径——新贡献	
如何加强国税队伍思想政治建设·····	(296)
认识——措施——领导——探索	
基层税务领导干部必须具备“四个三”·····	(300)
素质——本领——方法——标准	
围绕中心工作开展执法监察·····	(303)
项目——领导——制度	
新形势下的税务干部素质·····	(307)
政治思想——文化专业	
提高基层税务干部素质的有效途径·····	(312)
抓教育——抓管理——抓制度——抓思想——抓活动	
发挥办公室的参谋助手作用必须正确处理“三个关系”·····	(318)
被动性与主动性——辅助性与创造性——适应性与从属性	
工作实践是检验理论学习的标准·····	(322)
作用——内容——方法	
科教兴税之我见·····	(325)
意义——要求——两个问题	
后记·····	(331)

第一篇

○ 国税理论新探

市场经济条件下税收 职能及作用的新思考

改革的不断深入和社会主义市场经济体制的建立、发展与完善,给社会政治经济生活提出了一系列新课题。对于国家宏观调控重要手段的税收来讲,既是一个巨大的挑战,又是一个现实的机遇,它必将对税收在国民经济中的宏观调控作用提出新的、更高的要求。当前研究探索如何进一步发挥税收职能作用,更好地为改革开放和经济建设服务,是十分必要和非常迫切的现实任务。

一、社会主义市场经济的基本特性及其对税收的客观要求

市场经济是按照供求规律,优化配置资源的一种经济运行方式。现代市场经济的基本特征是:一切经济活动都置身于市场关系之中,各类企业都以独立法人的资格参与平等竞争,独立自主地进行生产与经营活动;以法律、法规来规范所有经营者的行为,使市场经济的运行纳入法制的轨道。社会主义市场经济除了具有上述基本特征外,还具有它的个性特征:在所有制结构上,它是以公有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为补充,多种经济成份共同发展,在外部环境相同的条件下,通过平等竞争,发挥国有企业的主导作用。在分配制度上,是以按劳分配为主体,其他分配方式为补充,在效率与公平的原则下,通过市场机制的调节,既要合理拉开收入差距,又要防止两极分化,逐步实现共同富裕。在宏

宏观调控上,要求国家把人民的当前利益与长远利益、局部利益与整体利益结合起来,综合运用各种经济杠杆,发挥计划和市场两种机制的优势,摒弃市场经济的种种弊端,促进社会主义经济持续、快速、健康的发展。

税收作为重要经济杠杆和调控经济的重要手段,与建立社会主义市场经济体制有着直接的关系和内在的联系。因此,社会主义市场经济的建立与发展,必然给税收提出新的客观要求。其主要内容,我们认为,归纳起来有:(1)社会主义市场是统一的,不可分割的,要求税收也必须是统一的、规范的,而不是地方保护主义的、各行其事的;(2)社会主义市场是开放的,不是封闭的,要求税收必须是公开的、开放的,不仅社会透明度高,而且是内外一致的;(3)社会主义市场是竞争的,不是垄断的,要求税收必须是公正的、平等的,不是随意性的、封闭的;(4)社会主义市场是宏观调节的,不是无政府状态的,要求税收必须充分发挥宏观调控的作用,对经济运行中的各种问题必须及时进行调整和监督;(5)社会主义市场的培育和发展,离不开雄厚的资金作后盾,离不开严密的法律作保证。因此,税收必须按照市场经济的要求,不断完善税制,强化征管和稽查,更多、更好地积累建设资金。

总之,社会主义市场经济的建立与发展,对税收的职能作用提出了新的更高的要求,这些客观要求的实质,就是要大力强化税收的职能作用。

二、社会主义市场经济条件下税收职能的转变与拓宽

社会主义市场经济体制的确立,使税收在国家经济领域的地位进一步提高,强化税收的职能作用,成为市场经济发展的必然要求。就整体而言,税收职能作用是与相应的经济发展状况紧密相联的。在经济发展的不同历史阶段,税收的职能,总是随着经济变革而转变,随着经济的发展而拓宽。就目前取得广泛共识的税收三大

职能,即:财政职能、调节职能、监督职能来讲,我们认为,它仍然是税收基本的、主要的职能。在社会主义市场经济条件下,这些职能的作用范围、功能力度、具体内容和实现方式等,比以前都有所不同、有所发展、有所变化。因此,社会主义市场经济条件下的税收职能,完全可以说,在其内涵上是更加丰富了,在其外延上是得到了扩展。

(一)税收的财政职能。税收这一最基本职能,伴随着社会主义市场经济体制的建立和发展,必然出现明显的变化与加强:一是聚财对象更为复杂。在计划经济体制下,税收面对的是绝大部分国有企业,对象单一,情况单纯。市场经济体制,经济出现多元化,形成了多种经济成份长期竞争发展的新格局。聚财对象不仅有国有企业、集体企业、私营企业、个体工商户,还有为数很多的三资企业、联营企业等等。其规模大至跨国集团,小到个人摊点,类型庞杂多样。因此,税收的财政职能在功能上必须强化,在力度上必须增大。二是聚财范围日益广阔。计划经济体制下的聚财范围,多限于生产、流通方面。市场经济体制下,生产、流通领域迅猛扩展,新的领域不断开拓。诸如:发达的金融业、新兴的证券业、崛起的房地产业,以及劳务、科技、信息、遗产和个人收入等,尤其是大批量的涉外企业,使税收聚财职能的覆盖面,呈现出广阔而崭新的局面。三是资金需求日益繁重。社会主义市场经济体制建立后,国家对财力的需求远比以前加大,政企职能的分开,企业机制的转换,社会分配格局的变化,市场体系的培育和发展,无一不需要以雄厚的资金为基础、做后盾。加之,新的改革举措的出台、重点项目加大投入、人民生活水平的提高、社会安定的巩固,都必然导致税收聚财职能的加重和增强。四是组织收入更加艰巨。市场经济的发展,使税收面对着庞杂繁多的客体,不仅征收面广量大,而且使防范偷税漏税的任务更为艰巨,特别是税收负担的直接转化,使税收处于国家与企

业、国家与个人利益的矛盾焦点,使组织税收、发挥财政职能,增加了相当的难度和艰巨度,成为对税收新的挑战 and 考验。总之,在社会主义市场经济条件下,税收的财政职能,必将更加繁重、更加艰巨。

(二)税收的调节职能。税收调节经济的功能是通过征税过程中认真贯彻税法来体现的。在社会主义市场经济条件下,税收调节经济的作用,地位越来越高,力度越来越强,领域越来越广。

1、市场经济条件下税收调节范围的拓展

市场经济条件下,税收覆盖的领域更加宽广,从课税对象看,涉及到销售额、收益额、财产、行为等等;从纳税主体看,涉及到各生产经营组织和社会各阶层的公民;从调节的经济利益关系看,税收调节着国家和企业、国家和个人、行业与行业、中央和地方以及地区与地区间的多种分配关系,并且关系到对外贸易和维护国家主权等;从调节的市场结构看,随着流通领域、第三产业的发展,资产、土地、技术、信息等生产要素已经逐步进入市场,这些都大大拓宽了税收调节的领域。

2、市场经济条件下税收调节地位的提高

市场经济的建立和发展,国家对国民经济的宏观调控必将加强,在计划经济条件下起主导作用的国家行政命令、指令性计划已经大为削弱,取而代之是通过市场机制进行间接调节的方式,税收就成了国家手中掌握的最主要的宏观调控手段之一。

3、市场经济条件下税收调节层次的深入

市场经济条件下税收调节的层次,较之以往更细更深入。第一个层次是在生产流通阶段收入形成的过程中进行调节,如增值税、营业税、消费税,可以先行调节企业和产品的盈利水平,指导生产、流通和消费的正常进行;第二个层次是在利润形成阶段对各种级差收入进行调节,如资源税、土地使用税等,可以缓解或消除一部

分客观因素影响而形成的企业之间盈利水平高低悬殊的矛盾,使企业在相同的外部条件下展开竞争;第三个层次是在分配阶段对实现的利润调节,如企业所得税、土地增值税,可以界定国家与企业的分配关系,保护企业的经济实体地位,促进国有企业转换经营机制,推动市场经济的完善;第四个层次是在消费阶段对企业的税后留利进行调节,如固定资产投资方向调节税等,可以引导消费方向,调节要素的合理流向,使微观经济符合宏观决策的要求,从而有利于全社会总供给和总需求的平衡;第五个层次是对个人的财产、收入和某些特定行为进行调节,如房产税、契税、车船使用税、个人所得税等,可以调节社会成员的收入差距,缩小社会成员的收入差距,调节和限制某些行为,达到一定的目的。

4、市场经济条件下税收调节重点的突出

在市场经济条件下,税收调节的重点是产业结构和资源配置。当前我国经济的高速发展总体上是健康的,但必须根据国家的产业政策,通过税率的高低、税负的轻重、税收政策的宽严,引导资金、人力、物力、技术等生产要素向合理方向流动,促进资源优化配置,促使产业结构日臻合理。

5、市场经济条件下税收调节手段的强化

市场经济条件下应进一步强化税收调节手段,符合从直接调控过渡到渗透为主的间接调控的要求,根据经济信息的反馈,运用间接调控的方式,综合运用税收杠杆诸手段,侧重于“协调”与“引导”,调节社会再生产,使有限的经济资源获得充分合理的运用,目前强化税收征收管理与适度税收优惠并举的局面,就体现了税收调节手段的严肃性和灵活性。

(三)税收的监督职能

市场经济是法制经济,社会主义市场经济的发展和完善,必须建立起良好的经济秩序和法律规范,以便各竞争主体有章可循,通

过公平竞争来优胜劣汰,优化资源配置。在众多的经济秩序中,税收秩序无疑是最重要的,税收的监督职能可以在一定程度上消除市场带来的消极因素,还可以与财政监督、财务监督、审计监督、价格监督以及司法监督相配合,优化企业外部环境、保护企业合法权益。

这一职能发展变化的主要表现是:

1、监督和抑制市场机制的消极面。市场经济是商品经济高度发达的产物,它的运行机制,虽然对经济发展的推动是强大的,深刻的,但是,市场经济绝非万能的,它还具有很大的自发性、盲目性。所有这些消极的负效应,给税收监督职能带来了更加繁重的任务。国家必须加强包括税收监督在内的社会监督体系,通过法律的、经济的、社会的各种间接手段和辅以必要的行政干预,力求把市场机制下的消极因素限制和消除到最低程度。

2、监督和遏制各种偷漏税行为。由于在市场经济条件下,生产经营者都是具有独立地位的法人和面向市场的实体,他们经营自主、盈亏自负,加上地区保护主义等,拖欠税和偷税、漏税、逃税、骗税等违法行为将大量出现,因此,监督与反监督、偷漏税与反偷漏税的矛盾斗争,也更加严峻和激烈。毫不动摇地坚持依法治税,不断加大监督的力度,才能为市场经济正常、健康发展发挥应有作用。

3、适应市场机制的要求。经济越发达,法制就越要健全,税收的监督就越要增强,这是一个普遍性的规律。税收监督功能的发挥,一方面需要加快税收法制建设的步伐,另一方面要大力提高全民的税收法制观念,严格规范税收执法行为,有效地培育良好的纳税秩序和执法环境,为市场经济的顺利运行起到保障作用。

通过上述三大职能的一些变化和扩展的分析,使我们清晰地看出社会主义市场经济条件下,税收的职能在深化,税收的作用在