

1996年度

辽宁省国家税务局 编

辽宁省国家税务局系统

局长调研文集

辽宁大学出版社

序

随着社会主义市场经济的发展,我们的税收工作已进入一个新的历史时期。新税制运转三年多来,取得了令世人瞩目的成就。与任何一项事物的发展一样,在新税制的贯彻执行中还存在不少问题亟待我们加以研究、解决,比如新税制的进一步巩固和完善、征管改革的思路 and 模式、两个文明建设的强化,等等。这就从客观上要求我们必须进一步提高认识,加大工作力度,提高调研工作水平。

税收调研工作作为一个行政职能主体,构成税务行政管理系统的基本要素,是税务行政过程的基础环节,是领导决策系统的首要程序,是优化整体性工作的智力资源。它在税收工作中具有十分重要的作用。作为一名领导者,只有深入到税收工作第一线,对管理对象进行全面、深刻、细致的调查研究,把理论与实践、上级指示与具体实际结合起来,对具体情况进行分析,才能密切领导者与群众的关系,树立领导的良好形象和威信,才能克服工作上的官僚主义、本本主义、简单化和“一刀切”等错误,保证决策和政策具有科学可行性。

为了更好地发挥税收调研和科研为税收中心工作服务,为领导决策服务,为税制建设和征管改革服务的作用,省局决定在全省国税系统实行局长调研(科研)课题单列制度。文件下发后,各级领导十分重视,积极组织落实,许多领导带头深入基层、深入税收第一线,就税收工作中的热点、难点、重点问题开展调查研究,采取多种形式广泛了解情况,听取意见,组织有关人员进行攻关,调查研究蔚然成风,形成了许多有参考价值和实用价值的调研成果。我们

将这些学术论文和调查报告进行了筛选整理,编辑出版了《1996年度辽宁省国家税务局系统局长调研文集》。这本文集内容比较丰富,涉猎面较广,文章质量比较高,是各级领导干部指导本部门税收工作不可多得的参考资料。

实践表明,实行局长调研课题单列制度,对于加强税收管理,提高税收工作水平是一项非常有意义的举措。这项工作尽管刚刚开始,但已经取得了预期的成效。我们应将这项工作作为一项制度长期、深入、扎实地开展下去,以期取得更大、更新、更好的调研成果,并通过我们领导干部的率先垂范作用,带动周围的同志大兴调查研究之风,推动我们的税收事业蓬勃发展。

郑树模

1997年4月10日

目 录

征 收 管 理

- 进一步加强部门配合 建立良好的税收秩序…………… 郑树模(3)
- 突出重点 综合配套 积极推进征管改革试点工作
…………… 刘忠国(9)
- 加强破产企业管理 保证税款征收…………… 马家祥(18)
- 我国税收征管体制改革若干理论问题初探…………… 何 力(22)
- 用新思维完善新税收管理体系…………… 盖建中(36)
- 关于建立科学的税收征管运行机制的探讨…………… 周晓斌(39)
- 试论强化税收管理 适应市场经济发展的需要…………… 代同文(44)
- 在新旧税收征管模式转换过程中应注意的几个
问题…………… 齐德君(51)
- 三五普法应突出税收法制教育…………… 钱振中(54)
- 软环境建设与依法治税的关系…………… 王树成(61)
- 关于建立国税、地税科学交叉管理的研究…………… 孙明显(66)
- 在农村建立协税护税委员会是税收征管改革发展的
必然趋势…………… 乔奎波(73)
- 纳税人偷税逃税形式分析及对策…………… 刘卫东(76)
- 因地制宜搞改革 实用易行促征管…………… 张志勇(82)
- 浅谈在企业产权制度改革形势下如何加强税收
征管…………… 杨淑杰(86)

关于加强对企业税收征管工作的思考	宋德深(92)
关于强化税务稽查措施的探讨	曲文奎(96)
关于深化税收征管改革的几项建议	张广明(100)
实行评估核定征收制度 完善小型企业税收	
征管	杨茂刚(106)
“零申报”现象之我见	段文凯(113)
增值税纳税申报办法如何在企业、税务部门运行 ..	唐 森(116)
强化纳税申报制度 推进税收征管新格局的形成	
.....	王森林(121)
谈如何建立纳税人自行申报纳税制度	朱大庆(127)
建立和完善方便纳税人的服务体系的思考	郭洪峰(131)
关于利用增值税的链条原理解决利用专用发票偷税	
问题的探讨	付家良(135)
增值税运行过程中抵扣环节亟待解决的问题	
研究	卢明生(139)
防伪税控系统是增值税成功的关键	朱克强(147)
完善增值税管理应把握的几个环节	周文樵(156)
把握增值税特点 进一步完善税收征收管	
理机制	王玉奇(161)
关于加强增值税征收管理的几点思考	刘树林(169)
增值税专用发票管理使用中的问题及对策	张德儒(175)
普通发票的管理不容忽视	张 贵(182)
改革增值税专用发票的新构想	李春生(185)
关于社会福利企业逃税避税的问题及对策	刘 浩(193)
应加强对非生产经营部门的纳税管理	姜 雪(198)
加强民政福利企业税收管理的几点思考	杨嘉胜(201)
商业企业税收征管中存在的问题及解决办法	王景石(205)
个体业户按账查实征收可行性初探	陈 甲(210)

个体税收征收管理不容忽视·····	聂志亭(215)
关于强化个体集贸市场税收集中统一管理的思考 ·····	王世荣(219)
浅谈税务稽查三种类型及其运用·····	林成义 黄 涛(225)
浅谈税务调账稽查的可行性·····	柳立权(231)
浅议增值税管理中的稽查选案工作·····	李国庆(237)
加强税收征管改革 强化税收稽查力度·····	张 帆(240)
规范纳税申报 强化税务稽查·····	刘守盛(244)
重点稽查势在必行·····	吴吉祥(249)
强化税务稽查 促进税收征管·····	孔垂政(254)
对税务稽查专业化建设的几点思考·····	齐文柏(260)
以微机控管为手段深入落实执法监察三审制·····	张振明(267)
应用计算机技术加强代开具专用发票管理·····	张福全(274)
建立微机网络 加强发票控管·····	闵忠贵(279)
浅谈计算机在税务工作中的应用·····	张东民(284)
关于新税制条件下税务稽查机构设置的思考·····	蔡 东(287)

税 制 建 设

关于建立现代企业制度的若干财税问题·····	刘立达(295)
发挥税收调控作用 促进市场经济发展·····	李鸿飞(302)
谈市县国税局与地方政府的财政关系·····	李光东(308)
企业税前弥补亏损过程中存在的问题及对策·····	姜家瑞(312)
试论现行分税制财政体制及新税制运行当中的问题 及对策·····	丁 波(316)
增值税实施中存在的问题和完善措施·····	杨俊铎(327)
关于增值税一般纳税人转为小规模纳税人有关问题 处理的探讨·····	那克勤(334)

从严控制政策性减免税 深化增值税税制改革·····	田万凯(341)
涉外税制改革对我省外向型经济发展的影响·····	王奎廷(346)
新税制对涉外税收的影响及对策·····	潘英民(353)
税改后看煤炭产品税负的变化·····	范晓燕(361)
浅谈核定个体税收定期定额方法及其法律依据 ·····	陈玉方(365)
国税局促进个体私营经济发展要做到“四个到位” ·····	王 杰(372)
盘锦地区“三资”企业亏损原因调查及建议·····	赵 昌(375)
税收时效性探析·····	孙永金(380)
只有抓准主要矛盾搞调研才能不断开创调研工作的 新局面·····	李志忠(388)

组 织 收 入

适应市场经济形势建立新的税收计划管理体制 ·····	徐天妩(397)
抑制欠税是企业公平竞争的必要条件·····	刘景溪(403)
关于组织“两税”收入工作中有关问题的调查报告 ·····	于世彬(409)
税收在地区间的转移·····	刘玉池(414)
浅议欠税的成因及对策·····	姜英淳(420)
企业欠税问题初探·····	李维民(426)
治理欠税迫在眉睫·····	蔡树清(431)
当前组织税收收入应注意的十个问题·····	赵厉钧(434)
浅谈如何搞好税源监控·····	赵哲年(441)

队 伍 建 设

- 讲政治是做好税收工作的重要保证..... 王春甫(447)
- 论税务人员的现代素质..... 赵 恒(453)
- 营造国税文化 建设高素质的干部队伍..... 赵士春(461)
- 文明执法 端正行风 树立国税机关良好形象..... 刘太明(467)
- 造就一支高素质的年轻干部队伍 保证党的事业后继有人..... 李治寰(472)
- 关于改善国税工作的几点思考..... 胡永平(479)
- 坚持两手抓 不断加强精神文明建设..... 童祥瑾(486)
- 论税务系统的队伍建设..... 汤有玉(493)
- 关于构建税务机关文化的思考..... 曹海琦(500)
- 抓队伍建设 树国税形象..... 张殿库(505)
- 紧紧围绕中心工作加强精神文明建设..... 王忠家(509)
- 关于铁岭市国税系统精神文明建设情况的调查..... 刘国成(516)
- 浅议领导决策方法..... 秦长安(526)
- 谈税务所长的领导艺术..... 郭宪峰(531)
- 提高素质 承担跨世纪重任..... 王力平(538)
- 浅谈领导班子内耗产生的原因及预防..... 何心田(546)
- 努力探索思想政治工作新规律新方法..... 夏奎民(554)
- 关于城区税务所建设的研究..... 王秀才(559)
- 加强国税系统基层建设的思考..... 王允祥(562)
- 加强基层党组织建设是做好新时期税收工作的重要保证..... 郭景元(569)
- 分清职责 摆正关系 做好副职..... 田 凤(576)
- 思想工作也要讲艺术..... 刘长岭(579)
- 当好县税务局局长之我见..... 刘殿君(587)

讲究工作方法 努力提高领导水平·····	秦志龙(590)
关于加强对权力进行监督制约的思考·····	李 播(595)
关于开展税务执法监察工作的思考·····	白玉荣(604)
对国税系统职业道德建设的思考·····	陈志军(608)
实现决策的科学化、民主化 增强党员和群众的参政 议政意识·····	陈学智(612)
论税务人员意识素质提高的意义和途径·····	杨树勤(618)
提高税务人员素质是深化税收征管改革的关键性 因素·····	刘荣活(624)
国税工作必须讲政治·····	高鸿声(628)
关于加强基层税务所建设的几点思考·····	宋胜军(635)
试论围绕税收业务开展好思想政治工作·····	樊良云(639)

征 收 管 理

进一步加强部门配合 建立良好的税收秩序

辽宁省国家税务局局长 郑树模

一、部门配合的现状与问题

加强部门配合是强化税收征收管理的重要手段之一。多年来，税务部门利用多种渠道，采取多种手段，积极主动与有关部门进行广泛的联系，充分发挥部门优势，协同作战，有利地促进了税收征管质量的提高和税收秩序的好转。但在部门配合中，由于受认识和部门利益等因素的影响，在部分地区、部分部门中出现了配合不协调、不得力等问题。主要表现在：一是对加强部门配合促进税收征管的必要性认识不足。反映在我们税务部门本身，就是有些同志存在依靠、等待思想，认为有关部门支持税收工作是国家法律和行政法规所规定的，是他们应尽的义务，因而不愿放下架子，积极主动地去联系、去协调，而是被动地等待；反映在有关部门上，就是个别单位把配合税务机关的工作视为额外负担，缺乏热情。二是部门间的配合还没有完全形成一套健全的制度，多为一事一议，因而使部门配合的力度不够。由于这些因素的存在，在一定程度上制约了税收工作的全面开展和征管水平的提高。因此，随着税制改革的不断深化，税收工作重心的转移，加强部门配合，对建立良好的税收秩序显得更加重要。

二、搞好部门配合是市场经济条件下强化税收征管的必由之路

从多年的实践来看，加强部门配合，对强化税收征管工作是十分必要的。

（一）加强部门配合，是我国税收征收管理制度的重要组成部分

《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《征管法》）作为我国税收征收管理的基本法，其中至少有第四条、第五条、第七条、第二十六条、第二十七条、第三十二条、第三十三条、第三十四条等八条，都体现了依靠部门协税的基本精神。在《征管法》总则中就确认了部门参与税收管理的权利，体现了我国税收征管工作必须紧紧依靠社会力量的基本指导思想，即“任何单位和个人都有权检举违反税收法律、行政法规的行为”。把依靠部门和社会力量做好税收工作放到了十分重要的位置。《征管法》还明确规定：“纳税人、扣缴义务人必须依照法律、行政法规的规定缴纳税款，代扣代缴、代收代缴税款。”“税务机关依法进行税务检查时，有关部门、单位应当支持、协助，向税务机关如实反映纳税人、扣缴义务人和其他当事人的与纳税或者代扣代缴、代收代缴税款有关的情况，提供有关材料及证明材料。”由此可见，《征管法》不仅为税务部门取得其他有关部门的协作提供了法律保障，而且为有关部门积极、主动地支持税务部门开展工作提供了法律依据。

（二）加强部门配合，是推进依法治税、整顿税收秩序的需要

随着我国社会主义市场经济的不断发展，税收在国民经济中的地位越来越重要，各方面经济利益矛盾越来越集中地反映到税收上来，收税难的问题十分突出。1994年实行税制改革以后，增值税实行国际上通用的凭专用发票所注明税款进行抵扣的制度。

增值税专用发票不仅是纳税人经济活动中的重要商事凭证，而且是销货方履行纳税义务和购货方抵扣进项税额的合法凭证，对增值税的计算和管理起着决定性的作用。也正因为如此，一些人为了个人私利置国家法律于不顾，伪造、倒卖、盗窃增值税专用发票。这不仅减少了国家财政收入，而且严重危及整个新税制的贯彻实施。加强对增值税专用发票的管理，打击违法犯罪分子，单靠税务部门一家是不行的。为此，最高人民法院和最高人民检察院联合下发了《关于办理伪造、倒卖、盗窃发票刑事案件适用法律的规定》，公、检、法、税四家又联合进行了大规模打击伪造、倒卖、盗窃增值税专用发票犯罪活动，依法处决了一批罪大恶极的犯罪分子，极大地教育了人民群众，震慑了犯罪分子。可见只有加强部门配合，形成合力，才能增强税收管理的力度，真正做到依法治税，保证新税制的正常运行和良好的税收秩序的建立。

（三）实践证明，加强部门配合对提高征管质量不仅是十分必要的，而且是切实可行的

多年来，我们根据税收工作的特点，依据有关法律和行政规定，主动与有关部门进行协调、密切配合，实行齐抓共管，取得了很好的效果，使税收工作在多方面取得了突破。一是密切了与公、检、法的配合。在这些部门的帮助与配合下，及时地处理了许多涉税案件，有效地打击了偷税、抗税等犯罪活动，保证了税收工作的顺利开展。二是密切了与工商部门的配合。我们与工商部门联合下发了若干有关加强税收管理的文件，同时还共同规定了严格的资料传递制度、共同清理漏管户制度、共同核定营业额制度、共同处理违章案件制度，等等。通过这些制度建设，降低了税收管理成本，缓解了人力的不足，增强了税收管理的力度和深度。三是密切了与金融部门的配合，使税收保全措施和强制手段得以实现。通过配合，有效地掌握了纳税人的经营状况和资金往来情况，增强了税收管理手段，拓宽了税收检查渠道，并根据

先税后贷的原则，有效地支持了清欠工作。四是密切了与宣传部门的配合。我们通过与宣传部门的配合，采取多种形式、广泛开展税法宣传，以自觉依法纳税的典型人物和企业引路，弘扬正气，使税法宣传工作有广度、有力度、有深度，更加深入人心，从而提高了人民群众依法纳税意识，为做好税收工作打下了良好的社会基础。此外，我们还加强了与交通、民航、邮电、铁路等部门的配合。由于各部门的鼎力支持，密切合作，使税收征管各环节缜密协调，疏而不漏，有效地提高了征管质量。

三、加强部门配合的具体思路

在部门配合中，我们应以法律和有关行政规定为依据，以增加税收收入为中心，以降低管理成本为宗旨，以促进征管、建立良好的税收环境为目的，将部门配合贯穿于整个税收管理工作的始终，不断提高税收征管水平。

（一）按照“五化”要求，做好部门配合工作

1. 部门配合要广泛化。由于税收工作是一项综合性经济工作，政策性强，涉及面广，征收难度大，因此，在部门配合中应解放思想，拓宽视野，调动社会一切积极因素做好税收工作，不能因为某个部门重要而忽视其他部门的配合，因为每个部门都有其自身优势，低估任何一个部门的作用都会使税收管理中出现薄弱环节，造成税收管理的漏洞。所以，我们应注意部门配合中的广泛性。

2. 部门配合要深层化。《征管法》第二十六条规定：税务机关可以书面通知纳税人开户银行或其他金融机构暂停支付纳税人的金额相当于应纳税款的存款，对纳税人有逃避纳税义务行为的采取税收保全措施。《征管法》第二十七条规定：“从事生产、经营的纳税人、扣缴义务人未按照规定的期限缴纳或者解缴税款，纳税担保人未按照规定的期限缴纳所担保的税款，由税务机关责令

限期缴纳，逾期仍未缴纳的，经县以上税务局（分局）局长批准，税务机关可以书面通知其开户银行或者其它金融机构从其存款中扣缴税款。”即可实行强制执行措施。《征管法》中这些规定为我们加强部门配合提供了依据，但我们不应拘泥在一般文件的规定上，而应将其深化，进一步研究探讨如何将这些规定落在实处，并通过健全的手续、清晰的操作程序和责任分明的规章制度使部门配合法制化、规范化。

3. 部门配合要制度化。部门配合应有一定之规，通过制度建设使部门配合具有连续性、固定性，并达到实质性配合。目前，我们有相当一部分地区在部门配合上多是根据一时的工作需要而采取临时性配合的短期行为，缺乏长远配合的战略观念。因此，我们在部门配合上应根据实际工作需要加强制度建设，如联席会议制度、资料传递制度、定期交流制度、共同办案制度等，将部门配合工作用制度形式固定下来，走向规范化管理的轨道。

4. 部门配合要具体化。即各部门在配合上要有一定的配合内容，而不是盲目的简单的结合。如我们同公、检、法部门的配合主要应侧重在打击偷税抗税案件及其围攻税务机关殴打税务干部、扰乱税收秩序等涉税案件的处理上；与工商部门的配合应侧重于对纳税人的户籍管理、废业清理、个体户的营业额核定及其违章案件的处理上；与金融部门的配合则侧重于对经营者经营资金的控制、加强对企业经营活动的监督，确保税款及时足额入库。只有这样才能使部门配合达到事半功倍之效果。

5. 部门配合要体系化。部门配合应讲究整体性，应服务于税收征管体系建设的需要，避免单打一、单部门的联系，以提高部门配合的合力效应。目前，税收司法保障体系虽然已初步形成，但地区发展还不够平衡，还没有形成一个自上而下的完整的司法保障体系，致使一些涉税案件不能得到及时的处理，这样，良好的税收秩序也就无法从根本上建立起来。因此，我们必须加强司法

保障体系建设，从机构到人员，从职能到权限，都有一个明确的规定，从而形成一支独立、廉洁、高效的强有力的司法保障体系，促进良好的税收秩序的建立。

（二）部门配合中应处理好的几个关系

1. 要处理好部门分工与部门合作的关系。各部门有各自的职能分工，我们在部门配合的过程中首先要尊重对方在行政管理中的独立性，应在对方的分工范围内进行合作，不能超越对方的职能范围，或者提出过高的要求，也不能为了满足自己的工作需要而打乱对方的工作计划。

2. 要处理好法律规定与自觉配合的关系。任何一项有效的合作，都应建立在自愿合作的基础上，而不能简单地利用行政命令去要求对方进行合作，这样的合作是难以奏效的。因此，我们应以法律为基础，虚心学习，不断培养自身的协调能力，主动地、经常地到有关部门进行联系，主动宣传和解释有关部门配合是法律法规的要求，以求得他们对税收工作的理解和支持，并自觉地积极地加强与税务部门的配合。

3. 要处理好义务配合和有偿配合的关系。有关部门应加强对税收工作的支持，积极配合税务部门做好税收工作，这是税法所规定的，是应尽的义务。同时税法规定对有关部门、单位和个人的一些配合行为应给予奖励，以充分调动他们的主动性和积极性。总之，在实际工作中，要把权利与义务有机地统一起来，把义务配合与必要的奖励措施很好地结合起来，以保证税收征管工作的顺利进行。