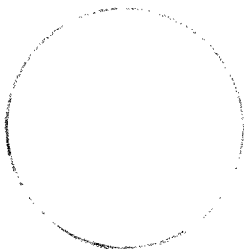


税收征管工作经验选编

(第二集)



2

经济管理出版社

税收征管工作经验选编
(第二集)

国家税务总局 编

•
经济管理出版社出版发行
(北京阜外月坛北小街2号)
(邮政编码: 100836)
河北省新城县印刷厂印刷

•
787×1092 1/32 印张 12.376 265千字

1991年5月 第1版 1991年5月河北第1次印刷

印数: 1~11900册

ISBN7-80025-426-7/F·330

登记证号: (京)029号

定价: 5.20元

(内部发行)

编辑说明

为了交流税收征管工作经验，推动税收征管工作开展，我们编辑了《税收征管工作经验选编》（第二集），供各地税务部门借鉴和参考。同时，希望各级税务部门发扬勇于探索，不断创新的精神，结合本地区具体情况，创造出更多、更好的经验。

国家税务总局

1990年12月

目 录

征 管 改 革 类

遵循征收管理的内在规律 探索税收征管改革的新路子.....	黑龙江省税务局 (1)
适应农村税源的特点 改革征管模式.....	吉林省税务局 (16)
大胆探索税收征管新模式.....	武汉市税务局 (28)
认真总结经验,深化征管改革.....	长春市税务局 (36)
解决好征管查分离后的衔接问题.....	襄樊市税务局 (45)
向改革要人员.....	河北省税务局 (53)
提高认识 统一思想 全面推行征管改革.....	广西税务局 (59)
坚持以法治税必须分清征纳责任.....	鞍山市税务局 (69)
强化税收征管 大力组织收入.....	厦门市税务局 (77)
建立征纳操作规程 强化税收征管机制.....	潍坊市税务局 (90)
积极探索税收征管新路子.....	福建省税务局 (98)
深化税收征管改革 探索以法治税新途径.....	湖南省税务局 (109)
探索个体税收征管新模式.....	厦门市税务局第三分局 (122)

深化征管改革 推进以法治税.....	信阳市税务局 (127)
税收征管改革必须搞好配套改革	
.....	昆明市税务局 (137)
强化市场零散税和农村税的征收管理	
.....	广西钦州地区税务局 (147)
坚持以法治税 强化征收管理.....	宁波市税务局 (154)
建立严密的征、纳、协(护)税网络	
.....	宁夏吴忠市税务局 (165)
我们是怎样建立征管查三分离制约机制的	
.....	湖北省黄石市税务局税务检查站中心分站 (175)

协 税 护 税 类

关于以法治税工作情况和今后的意见	
.....	沈阳市人大财经委员会 (179)
坚持“三靠”方针 推进以法治税	
.....	沈阳市税务局 (192)
发挥企业办税人员在治税中的作用	
.....	北京市税务局 (201)
加强与公检法配合 探索以法治税新路	
.....	湖北省广水市税务局 (209)
以法为本开展税务稽查.....	成都市税务稽查大队 (217)
加强税务检察 促进征收管理	
.....	福建省税务局检察室 (230)
依靠党政领导 加强部门配合 做好税收征管工作	
.....	深圳市宝安县税务局福永税务所 (240)

把关守口 认真履行检查站职责

.....福建闽侯大目溪税务检查站 (245)

建立协税护税网络 开辟增税堵漏的新路子

.....安阳市税务局 (249)

个 体 税 收 类

实行“四项制度” 加强个体税收征管

.....河南南乐县税务局 (255)

实行专业管理 强化个体税收征管工作

.....吉林省税务局 (262)

狠抓个体征管 实现堵漏增收

.....山东省牟平县税务局 (273)

密切与工商部门配合 强化私营企业的建帐工作

.....沈阳市皇姑税务分局 (283)

建立代征代扣网络 加强税源控管

.....山西省山阴县税务局 (288)

完善协税护税网络 强化个体税收征管工作

.....沈阳市沈河税务分局 (294)

发 票 管 理 类

加强发票管理 堵塞税收漏洞.....湖南省税务局 (305)

实行有奖发票 强化个体税收管理

.....唐山市税务局 (316)

适应客观需要 强化发票管理

.....湖北荆门市税务局 (322)

- 按行业设置专用发票加强管理.....北京市税务局 (329)
加强发票管理 实行源泉监督.....大连市税务局 (333)

促 产 增 收 类

- 建设梯级税源 增加税收收入...郑州市巩县税务局 (343)
提高税务促产增收的有效性.....湖北仙桃市税务局 (353)
立足生产抓增收.....汉中地区税务局 (363)
大力促产增收 为发展经济服务.....大连市税务局 (368)
促进生产良性循环 保证税收增收
.....辽宁东沟县税务局 (375)
涵养税源 促产增收.....柳州市税务局 (383)

征管改革类

遵循征收管理的内在规律 探索税收征管改革的新路子

黑龙江省税务局

我省的税收征管改革，按照国家税务总局的总体部署，从1988年开始，先在17个基层税务分局（所）试点，1989年又扩大在323个基层分局（所）中试行，1990年已在全省428个分局（所）全面推行，经历了一个由点到面、由浅入深和实践、认识、再实践、再认识的循序渐进的过程。到目前，已初步形成了全面推行由纳税人申报交税，税务机关对应征税款实行全额管理，以及税务机关对内对外实行以监控、制约、协调、促进和征、管、查工作相分离为主要内容的新的税收征收管理模式。通过这一改革的实践，使我省的税收征管工作有了新的起色。

一、统一思想，因地制宜确定改革的总体思路

为了适应国家的政治、经济体制改革和经济发展新形势

的需要以及贯彻以法治国的方针，推进以法治税，强化税收征收管理，国家税务局不失时机地提出要在税制改革的同时进行税收征管改革，并提出要建立一套科学、严密的税收征管体系，同时对征管改革也提出了明确的指导意见。作为省和省以下税务机关如何把这一重大决策落到实处，确实需要认真研究。特别是对“为什么要改、改什么、怎么改”的问题，要有一个明确的认识和统一的思想及有效的方法步骤。这些问题不解决，改革就无法顺利进行。因此，我们在1988年全省税务工作会议上作出部署，要求全省各级税务部门集中时间开展一场“为什么要进行税收征管改革”的大讨论。在这期间，省局和14个行署、市局都由主要领导带领工作组，深入基层，结合实际分析征管工作的历史和现状，一致看到：建国40年来，税收征管工作确实取得了很大成绩，但是随着形势的发展变化，我们的工作的主观和客观方面都出现了许多不适应的地方，主要表现在以下几方面。一是，10年改革，国家的政治、经济形势发生了深刻的变化，出现了多种经济形式、多种经营方式、多种流通渠道的复杂局面，随着纳税人的大量增加和各种形式的承包、租赁、联营、跨区经营行为的出现，对税收征管提出了新的课题。二是，在多种税种、多环节、多次征的复税制下，“一员进户、各税统管，征、管、查集于一身”的管理形式，由于缺乏监督制约机制和专业化的工作方法，不论在征管质量和效率上都难以适应征管上的要求。三是，在纳税户大量增加，征管力量相对不足的情况下，税务人员挨门挨户上门收税的征管方法越来越不适应。四是，征管人员素质普遍偏低，同时，缺乏系统、明确的征管规章制度来保障征管工作的开展。全省税

务干部，1976年不足4000人，1987年达近2万人。据统计，到1987年底，在全省1.5万多名一线税务干部中，尽管政治素质的主流是好的，但是熟悉税收业务技术的不到1/3。在这种状况下，一人进户，各税统管的办法难免会产生许多人为的漏洞。多年来，我们在征收管理方面做了大量工作，探索和实施了许多单项的管理办法，但没有形成一个系统、规范的管理体系。

上述事实，使我们认识到：在新的历史条件下，税收征收管理必须改革，不改革，就不能适应客观经济形势和税制改革的需要；不改革，就不能建立起科学严密的税收征管体系；不改革，就不能全面提高征管质量，推进依法治税。

基于上述认识，结合我省地处偏僻、幅员辽阔、基层分局（所）分散的特殊情况，我们确定了这样一个改革的总体思路：第一步，立足于把基层征收单位建设成为严格贯彻执行国家税收政策法令的执法机关。从征收方法、管理形式、征管制度和主要配套措施方面加以改革和完善，形成一个较为系统、规范的初步轮廓。目前，这一步已基本完成。第二步，以征管改革带动和促进税收会计制度改革和开发应用微机的试点。目前，这一步正在实施，并已见雏型。第三步，以上述改革为基础，及时向用人分配、思想政治工作、机关管理等方面的改革全面推进，力争在三五年内实现税收管理的全面科学化、制度化，建立一个科学严密的税收征管体系。目前，这一步正在组织有关专家研究、论证和设计。

二、先行试点，选探适当的管理形式

多年来的工作实践使我们认识到，征收管理从税务登记开始，到纳税鉴定、纳税申报、税款征收、票证管理、

税法宣传、协税护税、税务检查、违章处理等一系列管理过程，有它内在的规律性。这就是上述各项工作之间有机联系和相互作用的客观必然性。不管采取何种管理形式，它们各自的基本含义及其内在联系和作用是不变的，但认识、掌握、运用征收管理内在规律性的方法可以是多方面的。我们认为，实行“征、管、查相分离”的管理形式是国家税务局对改革征管形式的一个总的原则要求，分离的目的是为了强化征、管、查各要素的职能，并使其成为征收管理的合力。至于征、管、查各要素怎样分离和优化组合，需要根据实际情况不断探索。因此，我们确定了先行试点的做法，1988年，在17个分局中，试行了征收与管查相分离，征管与检查相分离，征、管、查相分离等多种管理形式。经过近一年运行的情况表明：征收环节单拉开，全面推行纳税人申报交税制度和应征税款全额管理制度，在对纳税人实行有效监控方面收到了明显效果。所以，在1989年初，全省《深化征管改革试行方案》中，我们明确提出在全省范围内全面推行纳税人申报交税制度和应征税款全额管理制度，加快了全省征管改革的步伐。到年底，已有70%的基层分局试行了征、管、查三分离和征管、检查两分离的管理形式。这一年，我们在内部实行了按征、管、查职责分工的目标管理责任制；在外部，对纳税人实行了指标监督和多层次协税护税的作法，把征管改革又推进了一步。同时，对新的管理形式运行中的一些问题也看得比较清楚了。一是实行征、管、查相分离的管理形式所形成的内部制约机制，是通过三个环节的职责分工，在各司其职、各负其责和一致对纳税人施以严密监控的前提下，依赖征收管理

的内在规律客观形成的。二是必须赋予管理环节以新的内容。开始试行征、管、查相分离的管理形式，许多同志认为这个环节工作虚，没事干。经过一段实践看到，在目前纳税人较为普遍缺乏依法纳税观念，缺乏办税业务知识的情况下，管理环节有大量的税法宣传、政策辅导等项基础管理工作可干。三是要想达到以法治税的目的，必须分清征纳双方的责任。过去，我们把偷漏率、征期入库率作为考核税务干部的指标，往往出现税务干部替纳税人掩盖问题的不正常现象。从本质上说，偷税和绝大部分漏税的责任在于纳税人，而对偷税漏税查不出来、管不上去是税务机关的责任。四是再好的管理形式没有严密科学的考核手段也必然流于形式。如在改革初期，我们一些分局偏重管理形式的改革，忽视对考核工作的系统研究和设计，结果改革效果就不够理想。总结两年来征管改革的经验教训，我们在1990年初，由正副局长分别带领两个工作组，又深入43个基层分局（所）座谈讨论，广泛征求意见，并制定了我省《1990年进一步深化税收征管改革的意见》，对征管形式和主要配套措施，提出了明确要求，确定新的管理形式为：在基层税务分局设置征收监控、纳税管理、税务检查三套机构，在规模较小的分局设置征收监控（含管理，内外勤人员分开，下同）和税务检查两套机构，实行征收监控、纳税管理、税务检查相分离或征收监控与税务检查相分离的管理形式。我们把三个机构的职责范围概括为：

（一）凡是纳税人履行纳税义务须到税务机关办理的有关事宜，均由征收监控机构受理或转办、协调，并对逾期办理税务登记、纳税鉴定申报、纳税申报、缴纳税款等违章行

为直接进行处罚。其作法是：通过设置纳税窗口或指定纳税地点，内部人员固定审核纳税户的分工形式，行使综合、协调、把关职能，掌握和反映纳税人履行纳税义务的全貌。该机构的具体工作任务有六项：（1）受理、审核纳税申报表、缴款书、税务登记表、变更税务登记申报表、纳税鉴定申报表、变更纳税鉴定申报表、减免税申报表、财务报表，办理税款解缴，核发税务登记证、纳税鉴定书等；（2）负责发票、印花税票及其他有关征管资料的领（购）、发（售）管理和临时经营单位、个人的发票填开工作；（3）负责应征税款全额管理台帐的登记核算；（4）管理征管档案，汇总有关征管报表；（5）对违反税务登记、纳税鉴定、申报交税等项规定的纳税人通过一套明确的审批手续，下达处以罚款和加收滞纳金的通知，其中，对在工作中能与纳税人直接见面的，当时由该机构人员直接进行处罚；对其余的转给管理人员执行处罚；（6）负责征、管、查有关业务的传递和催办。

（二）凡是税务机关须向纳税人交待的有关事宜，主要由纳税管理机构负责（在不单设纳税管理机构的分局，也通过明确的分工，把这个职能担负起来）。其作法是：通过内部人员固定管户的分工形式，主要行使对纳税人的税法宣传、政策辅导、日常促产的基础管理职能，把国家的税收政策、法令交给纳税人，使其懂得纳什么税、怎么纳税，主动自觉地依法申报交税。具体工作任务有十项：（1）负责纳税人开业、停业、歇业及变更税务登记有关事宜的到户审核，对清理出的漏登、漏管户，书面通知其到征收监控机构办理手续；（2）负责纳税鉴定的初鉴，税收政策调整变动的通

知工作；（3）负责欠税、滞纳金、罚款的催缴或扣缴（按规定程序办理）；（4）负责申请减免税的调查；（5）负责税收计划的初编，并及时掌握纳税人的经济、税源变化情况；（6）开展促产工作；（7）负责建立健全协税护税网络工作；（8）对纳税人的纳税情况进行指标监督；（9）指导纳税人建立健全纳税档案；（10）负责对纳税人进行辅导，特别是针对检查环节查出的有关问题，督促纳税人进行自查，促使偷漏税户向模范纳税户转化。对在辅导中发现和纳税人自查出的违反税收政策、法令的问题，要向纳税人发出“限期纠正通知单”，责令其按税法规定程序办理纠正事宜，同时向征收和检查环节反馈有关情况，发挥税务机关内部机构间的协调、配合作用。

（三）凡是对纳税人纳税情况的检查工作，均由税务检查机构负责。其作法是：通过内部人员固定检查户，由两人以上组成的检查小组，对纳税户进行纳税检查，年度轮换（调户或换岗）的分工形式，既对纳税人的应纳税款进行检查，又对纳税人执行税务登记、纳税鉴定、纳税申报、发票使用等规定的情况进行检查。具体工作任务有三项：（1）按照分局长审定的检查计划，分税款属期，实行连续性检查；（2）按规定的管理权限对纳税人进行结论性的检查处理，以书面作出检查处理决定，通知纳税人执行。超出其管理权限的，经审批后执行；其中对检查中遇到的牵扯人力大、时间长、影响正常检查进度的难点户，通过明确的手续移交上级机关的稽查队查处，或提请其协助查处；（3）对税务检查中查出的有关问题及时向征收和管理环节传递和反馈，取得协调、配合，以共同监督纠正。

三、统一行动，突出抓好基础工作

在征管改革过程中，我们对具体管理形式不搞“一刀切”，可以是三分离，也可以两分离，但在主要基础工作上坚决“切一刀”。特别是已经摸索出的一些有效的办法，一旦看准了，就全省统一行动，一抓到底。

（一）坚持全面推行纳税人申报交税制度。1989年4月，我们分别通过《黑龙江日报》、黑龙江电台、电视台发布了《黑龙江省税务局关于在全省范围内实行纳税人申报交税制度的公告》，并以文件形式下发到基层税务部门，从当年5月1日起正式实行。其主要内容是：要求所有纳税单位和个人，必须按照税务机关确定的纳税期限和申报期限，按时到主管税务机关或税务机关指定的地点，如实申报应纳税款，同时办理交税手续。对不履行纳税申报义务和逾期纳税的，由征收监控机构按照《税收征管暂行条例》的规定给予罚款和加收滞纳金。这种纳税人申报交税的征收方式，与以前实行的纳税申报的根本区别就是纳税人在规定的期限内，既要如实报告应纳税款，又要及时足额申报缴纳实纳税款，违反了其中任何一项都要受到处罚。这样既坚持了纳税申报规定，又严肃了税收法纪，从而强化了以法治税。

（二）坚持全面实行应征税款全额管理制度。长期以来，纳税人欠税底数不清，应征税款解缴不清，减免税额不清的问题，一直困扰着我们。为了解决这一难题，我们经过反复探索，于1989年3月制定下发了《应征税款全额管理核算办法》，在全省各基层征收单位实行。其主要内容是：由征收监控机构依据直接取得和管理、检查环节传递来的纳税人的申报表、缴款书、纳税检查报告表、违章处理通知书、收

入退还书、减免税通知书等原始资料，进行登记和核算，全面监督和控制每个纳税人应纳、已纳、偷漏、减免、欠缴等情况。

（三）坚持全面实行征管质量目标管理制度。我们根据新的征管形式的内在联系，本着既有利于税务干部严格执法，又便于实际考核的原则，区别征、管、查各环节工作性质，设计了9项考核指标（即目标，下同）：对征收监控环节规定了纳税申报违章处罚率（用纳税人违反纳税申报规定受处罚户次除以应处罚户次计算）、滞纳金加收率和逾期催办次数（凡应由征收监控环节向管理、检查环节催办的事项发生逾期的累计计算）等三项考核指标；对纳税管理环节规定了欠税（包括税款、滞纳金、罚款）回收率、纳税管理差错次数（凡应由纳税管理环节承担的工作任务出现的差错，按累计次数计算）、参与经济决策和提出合理化建议被采纳的次数等三项考核指标；对税务检查环节规定了纳税检查差错率（用考核时检查出的差错税额除以应纳税额计算）、违章处理定性差错次数、税务检查结果逾期反馈次数等三项考核指标。在具体执行中，采取下管一级逐级考核和干啥考核啥的办法，由各行署、市局根据不同的征管基础确定相应而合理的目标标准和奖惩办法。这样，考核时既有据又合理，使征、管、查每个岗位的同志心服口服，真正把征管目标管理措施落到实处。

（四）坚持全面实行对纳税人履行纳税义务情况的指标监督考核制度。按照以法治税的要求，为了严格区分征纳双方的责任，我们把原来考核税务干部的指标，也相应地运用到考核纳税人，并形成了一项新的征管制度。其主要内容

是：规定由纳税管理机构对纳税人应征税款（包括税款、滞纳金、罚款）入库率、偷漏率和违章受罚次数等三项监督考核指标，采取平时记载、定期公布、年度汇总核定的办法，在此基础上，评出优劣，促进纳税人依法纳税。

（五）建立多层次、多方位的纳税监督或协税护税网络。实行新的管理形式，特别是全面推行纳税人申报交税制度和纳税人的指标监督考核制度，需要各级党政的支持、有关部门的配合和全社会的理解。如何创造一个与新的征管形式相适应的社会环境，是深化改革的新课题。因此，我们明确提出要在当地党政的领导下，把协税护税作为深化征管改革的一项重要内容切实抓好。各地在贯彻落实过程中，创造了许多成功经验，我们及时加以总结推广。这些经验主要是：（1）哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、七台河、鸡西、大兴安岭、绥化等地市的行署或政府都专门发了文件，部署在纳税企业实行《依法纳税目标管理责任制》，把纳税好坏作为企业升级和考核企业领导人政绩的重要内容。

（2）佳木斯市29个企业主管部门配备专职办税人员，协助税务部门办税。（3）齐齐哈尔市建华区实行由区长牵头，工商行政管理、银行、检察、法院、公安、物价、税务部门参加的“八长”定期议税制度。（4）哈尔滨市太平区每个街道办事处都设有协税小组。（5）桦南县在农村建立了“乡、村、屯”三级协税护税网，并把税收收入与其报酬、奖金挂钩。所有这些，都有力地支持和强化了税收工作，使我们在依靠党政领导和部门的配合以及群众协税护税的道路上越走越宽广，工作越做越好做。

为了使改革不断向纵深发展，我们在改革征管形式的同