

徐桂华 卢全友 主编

税收征管改革实践

2

武汉工业大学出版社

序 一

随着经济体制改革的不断深入，我国的经济情况发生了深刻的变化，形成了以公有制为主体的多种经济成份、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。与之相适应，我国的税收制度亦由过去单一的税制体系转变为多税种、多环节、多次征的复合税制体系。为适应经济体制和税收制度的改革，1988年以来，各地围绕如何创建一个科学、严密的税收征管体系的奋斗目标，进行了不懈地探索，并且在实践工作中取得了重大突破。红安县税务局是湖北省税收征管改革的试点之一。他们在征管改革中，根据国家税务局的指示精神，大胆探索，勇于实践，逐步提出了“三权分离、上门缴税、严密规程、内外监控、综合考核、总体提高”的基本思路，从而建立起以税收征管三分离为主体模式、征纳人相互监督促进与纳税人主动申报缴税相结合的征管新机制，初步形成了征管组织、征管模式、征管规程、征管目标、征管措施、征管手段相互作用的比较严密、科学的税收征管新体系。

红安县税务局税收征管改革的作法和经验，得到了省税务局的肯定。从1989年以来，在省税务局一年一次的征管改革经验交流会议上，该局连续三次在会议上作典型经验交流。其中，省税务局1990年四月在红安召开全省税收征管改革工作现场会，推广了红安县税收征管改革的作法和经验。

《税收征管改革实践》一书，正是红安县税收征管工作实践的辛勤结晶。该书集思广益，汇集了税收征管改革工作的一整套

规程、办法、措施及其成功经验，寓实践于探索之中，内容丰富具体，是一部可供借鉴，简明实用、可操作性强的征管改革参考书。从规范税收征管工作和推进税收征管改革的角度来看，这部书不失为一个可喜的尝试和有益的探索，它对于加强税收征管基础建设，提高税务干部业务素质，促进税收征管改革工作，实现税收征管工作规范化，无疑将起到积极的作用。

我肯定这部书，愿它的出版能够培育全省税收征管改革之花，结出丰硕之果。

胡金山

注：胡金山同志系湖北省税务局局长

序 二

在社会主义初级阶段，如何建立一个严密、科学、高效税收征管新体系，使之适应经济体制和税制改革的需要，更好地发挥税收的财政支柱和经济杠杆的宏观职能作用，不少学者、专家对此从理论上作了广泛的研究和精辟的论述，这无疑是十分重要的。作为县级以下税务部门，其主要精力是应用理论研究成果，勇于开展实践，研究和探讨具体的实施办法，并在实践中不断地总结经验，逐步完善提高。

红安县税务局在税收征管改革工作上，一直走在全区的前面。近几年来，他们按照“三权分离、上门缴税、严密规程、内外监控、综合考核、总体提高”的改革思路，注重加强征管基础设施建设，严密征管操作规程，健全内外监控机制，推行岗位目标管理，在征管组织、征管模式、征管办法和干部管理、工资分配与晋升等方面进行了综合改革，建立了以税收征管查三分离为主体的、纳税人主动上门缴税的征管新机制。整个征管改革工作富有成效，而又独具特色。

《税收征管改革实践》一书，从实际操作出发，比较全面、系统地汇集了实施征管改革的规程、办法、措施、制度及其实践的经验教益，既是对征管改革实践的总结，又为我们开拓思路、探索深化改革途径提供了借鉴。是一本浸透辛勤汗水的征管改革参考书。

这本书的出版，对于促进基层税务部门加强征管基础设施建设，深化税收征管改革工作，实现税收征管工作规范化和制度化，具有

十分重要的现实意义。我相信，这本书一定会受到税务部门和税务干部的青睞。

杨振洪
一九九四年十月廿日

注：杨振洪同志系湖北省黄冈地区税务局局长

目 录

第一编 改革回顾展望篇

总结经验 开拓思路 深化税收征管改革·····	(1)
-------------------------	-------

第二编 改革办法篇

1、红安县税务局税收征管改革试行方案·····	(21)
2、红安县税务局税务征收工作规则·····	(33)
3、红安县税务局税务管理工作规则·····	(39)
4、红安县税务局税务稽查工作规则·····	(57)
5、红安县税务局税务检察工作规则·····	(65)
6、红安县税务局发票管理工作规则·····	(71)
7、红安县税务局税收计会统工作规则·····	(80)
8、红安县税务局税务行政复议工作规则·····	(88)
9、红安县税务局税收征管工作协调反馈暂行办法·····	(94)
10、红安县税务局岗位目标管理考核实施办法·····	(98)
11、红安县税务局职级专管员管理实施办法·····	(106)
12、红安县税务局岗位轮换调离审计实施办法·····	(114)
13、红安县税务局关于保持清正廉洁办税的若干规定·····	(117)
14、红安县税务局税收征管工作暂行制度·····	(121)
15、红安县农村税收征管实施办法·····	(133)
16、红安县牲猪税收征管实施办法·····	(139)
17、红安县农村茶叶税收征管实施办法·····	(142)
18、红安县农村协税员管理实施办法·····	(144)

19、红安县集贸市场税收征管实施办法·····	(147)
20、红安县城镇集贸市场肉食联合管理实施办法·····	(152)
21、红安县个体工商业户帐簿管理试行办法·····	(158)
22、红安县个体工商户税收定期定额征收管理实施 办法·····	(160)
23、红安县机动营运车辆税收征管实施办法·····	(164)
24、红安县地方税规范化管理试行办法·····	(168)
25、红安县代征代扣代缴税款管理实施办法·····	(175)
26、红安县城镇集体企业财务管理试行办法·····	(177)
27、红安县发票管理实施办法·····	(181)
28、红安县税务局促产增收工作实施办法·····	(185)
29、红安县税务局关于税务厂长助理驻厂促产工作的若 干规定·····	(188)
30、红安县税务局税收征管资料管理实施办法·····	(191)
31、红安县税务局档案管理暂行制度·····	(194)
32、红安县税务局基层税务所机关档案归档范围案卷类目 保管期限表·····	(199)

第三编 改革实践篇

1、在改革中建立起税收征管新体系 ——红安县税收征管改革纪实·····	(213)
2、加强基层三大建设 提高整体工作效果·····	(218)
3、实行内控外联 推进征管改革·····	(228)
4、贯彻南漳会议精神 深化税收征管改革·····	(235)
5、规范征管资料 服务征管建设·····	(242)
6、实行上门缴税制度 规范税收征纳秩序·····	(248)
7、推行岗位职级浮动制度 促进税收工作全面 发展·····	(254)

8、选派厂长助理驻厂 探索税收促产新路·····	(265)
9、树欲静 风必堵	
——红安县税务局加强廉政建设情况的调查·····	(267)
10、努力健全档案资料管理 加强税收征管基础建设··	(276)
11、增强意识 规范管理	
——我们是如何抓好地方税工作的·····	(282)

第四编 改革图表篇

(一) 征管程序图·····	(289)
1、红安县税务局税收征管工作总体程序图·····	(290)
2、红安县税务局税务管理系列工作程序图(插页)	
3、红安县税务局税务征收系列工作程序图·····	(291)
4、红安县税务局税务稽查系列工作程序图·····	(292)
5、红安县税务局税务检察系列工作程序图·····	(293)
6、红安县税务局发票管理系列工作程序图·····	(294)
7、红安县税务局税收计会统系列工作程序图·····	(295)
8、红安县税务局税务行政复议工作程序图·····	(296)
(二) 征管簿记·····	(297)
1、税务登记簿·····	(298)
2、临时经营登记簿·····	(299)
3、外出经营登记簿·····	(300)
4、税收宣传辅导登记簿·····	(301)
5、促产增收登记簿·····	(302)
6、发票购印使用结存登记簿·····	(303)
7、违章处理登记簿·····	(304)
8、税款入库时间登记簿·····	(305)
9、滞欠税款加收滞纳金登记簿·····	(306)

10、说情登记簿.....	(307)
11、减税免税登记簿.....	(308)
12、密报检举查处登记簿.....	(309)
13、代征代扣代缴税款登记簿.....	(310)
14、廉政建设登记簿.....	(311)

(三) 征管台帐..... (312)

1、流动活税征收清册.....	(313)
2、企事业单位税收征结分户台帐.....	(314)
3、个体工商业户税收征结分户台帐.....	(316)
4、固定工商业定税户税收征管卡片.....	(318)
5、屠宰肉案税收征管日记帐.....	(320)
6、地方税征收清册.....	(322)
7、发票印销存总分类帐.....	(323)
8、税务稽查(检察)查补偷漏税登记帐.....	(324)
9、发票销售明细帐.....	(326)
10、发票申请自印登记帐.....	(327)

(四) 征管文书..... (328)

1、限期预缴税款通知书.....	(329)
2、限期纳税通知书.....	(330)
3、固定个体工商业户定税通知书.....	(331)
4、个体工商业户定点上门缴税通知书.....	(332)
5、减税免税批准通知书.....	(333)
6、减免税到期恢复征税通知书.....	(334)
7、税务结算检查核对通知书.....	(335)
8、税务结算检查补税通知书.....	(336)
9、退税通知书.....	(337)

10、财务审查帐项调整通知书·····	(338)
11、发票印制通知书·····	(339)
12、税务稽查通知书·····	(340)
13、税务稽查结论通知书·····	(341)
14、税务违章案件移送书·····	(342)
15、处理违反税收法规案件通知书·····	(343)
16、催缴税款通知书·····	(344)
17、扣缴税款入库通知书·····	(345)
18、吊销税务登记证通知书·····	(346)
19、提请吊销营业执照联系书·····	(347)
20、提请法院强制执行联系书·····	(348)
21、复议申请不予受理通知书·····	(349)
22、复议申请受理通知书·····	(350)
23、复议决定书·····	(351)

(五) 部分征管图表····· (352)

1、企事业单税源册籍表·····	(353)
2、个体工商业户税源册籍表·····	(354)
3、税务登记申报表·····	(355)
4、纳税鉴定申报表·····	(356)
5、纳税鉴定卡片·····	(357)
6、固定工商业户纳税自报互评审定表·····	(358)
7、农村茶叶税收核定表·····	(359)
8、牲猪登记卡片·····	(360)
9、发票购印申报表·····	(362)
10、发票发售登记卡片·····	(363)
11、减免税资金运用报批表·····	(364)
12、减免税效益跟踪反馈表·····	(365)

13、税收违章案件立案书·····	(366)
14、税务违章案件处理报批表·····	(367)
15、纳税协税护税先进单位(个人)报批表·····	(368)
16、税款票证结报汇总表·····	(369)
17、税务行政复议申请表·····	(370)
18、税务行政复议申请审核表·····	(371)
19、企业主要经济指标完成示意图·····	(372)
10、企业税收入库时间考核图·····	(373)
21、个体工商户纳税情况监督图·····	(374)

(六) 征管协调考核图表····· (375)

1、税收申报入库情况反馈表·····	(376)
2、个体工商户税收入库情况反馈表·····	(377)
3、税务稽查情况反馈表·····	(378)
4、税源变化情况反馈表·····	(379)
5、税收票证填写情况反馈表·····	(380)
6、查补偷漏税入库情况反馈表·····	(381)
7、发票使用情况反馈表·····	(382)
8、资料传递单·····	(383)
9、税收任务完成进度图·····	(384)
10、税收票证填写质量竞赛图·····	(385)
11、工作目标执行情况考核表·····	(386)
12、工作目标执行情况考核计分表·····	(398)

(七) 税收征管资料类目录表····· (404)

税收征管资料类目录表·····	(405)
-----------------	-------

后 记

总结经验 开拓思路

深化税收征管改革

——红安县税收征管改革的回顾与展望

徐桂华 卢全友

随着我国经济体制和税收体制的改革深化，一个适应社会主义初级阶段多种经济成分、多种经济结构、多种流通渠道、多种经营方式相互并存、共同发展的多税种、多次征的复合税收制度体系已经基本形成。在这样的形势下，如何充分发挥税收组织收入和对经济运行宏观调控的作用，建立一个严密、科学的税收征管新体系，使之适应税制改革的要求，是各级税务部门近几年来进行认真探索的重大课题。1988年，我县被省地税务局列为征管改革试点。四年来的征管改革经历了一个不断认识探索，逐步深化完善的过程。因此，总结过去，展望未来，发扬成功的经验，进一步明确和深化征管改革的目标和方向，对于推进改革深化，巩固提高改革效果，加强税收征管工作具有极为重要的意义。

(一)

我县的税收征管改革遵循“严格执法、监督制约、自觉纳税、严密实效”的原则，在结合本地实际，吸收外地经验的基础上，经过四年来的大胆探索和勇于实践，逐步提出了“三权分

离、上门缴税、严密规程、内外监控、综合考核、总体提高”的基本思路,建立起税收征管查三分离、纳税人相互监督促进和纳税人主动上门缴税的征管新模式,初步形成了征管机构、征管组织、征管规程、征管措施、征管手段相互作用的比较科学严密而又具有本地特色的税收征管新体系。

一、改革税收征管模式, 建立制约机制。

首先, 改革县局征管机构, 变单纯“征收型”为“综合管理型”。将原征收管理股分设为征收管理股、税务检察室、税务稽查队, 税务检查站、发票管理所, 增设了监察股。并按综合治理、专业管理和违章案件的侦查处理等不同职能对口分解到各股室队所。这样, 即使征管工作实现了专业化分工, 又有利于发挥综合治理的作用, 加强和改善了征管工作。

其次, 改革所级征管机构, 变“一统式”为“分离制约型”。在直属分局设置征收股、管理股、稽查队和检查站, 在10个老乡镇税务所设置征收组、管理组和稽查组, 在12个新乡镇税务所设置征收岗、管理岗和稽查岗。并按照征管查三分离的要求, 建立工作职责规范和协调衔接、资料反馈制度。从而彻底改变了原来的“一员进厂、各税统管, 集征、管、查三权于一身”传统模式, 形成了三权分离、相互监督制约和相互激励促进的征管新模式。

二、建立征管工作规程, 强化基础工作。

1、建立《工作规则》, 严密操作规程。经过逐步完善, 制定了税收征收员、税收管理员、税收稽查员、税收会计员, 税务检察员、发票管理员和税务行政复议人员等七类人员的工作规则, 融征管工作职责、要求和规程为一体, 把征管操作规程规范到征管工作的全过程、多角度、多环节和全方位。使各类征管人

员知道在自己的岗位上应当做些什么，怎样去做，该履行哪些手续，要达到哪些要求和标准。为实现征管工作的规范化奠定了坚实的基础。

2、建立税收征管办法，强化征收管理。按照《征管条例》的精神，结合税源分布实际情况，先后制订了16项税收征管制度和近20个税收单项管理办法，形成了各税种、各行业的税收管理规范，实现了税源管理的规范化和系列化，制度化。

3、建立征管图表帐簿，强化基础工作。按照征收、管理、稽查、计会、发票、检察、复议和综合等工作特性，设计制定了160余种门类齐全而又监控有力的图表帐册卡簿，建立以县局为中心的局、所、专管员的三级资料运用调控管理体系，为实施综合反映、内部监控、税务行政复议和机关档案达标升级奠定了良好的基础。

三、推行上门缴税制度，规范征纳秩序。

在城镇企业实行自结算、自申报、自缴库的上门缴税制度，在农村实行划片定点定时的上门缴税制度，在集贸市场实行划地段分行业定时间的上门缴税制度。全县设立征收点62个，缴税时间全部核对在每月的上旬。从而从根本上改变了过去那种税收员上门讨讨的被动局面，理顺和规范了税收征管秩序，突出了纳税人主动申报和自觉纳税，实现了历史性变革，推进了依法治税。

四、建立协税护税网络，加强综合治理。

1、聘请“编外税官”，建立协税网络。在全县394个村、20多个集贸市场聘任了417名协税员，在商业批发、工业供销等71个企业颁发了“三代证书”，聘请了代征员，与财政、审计、银行、交通、工商、城建、土管、房产等职能部门建立了牢固的

协作关系，从而形成了纵横交错的协税网络。

2、依靠党政机关，建立护税网络。在全县范围内建立了以分管财经工作的县、乡（镇）、片长为组长的三级护税领导小组，出现了县长、乡镇长、片长层层管税护税的局面，使很多过去税务部门无法解决的问题现在能够顺利解决。

3、联合政法部门，建立治税网络。与县公安局联合设立税收流动检查站，在各派出所指定一名干部为税务警察；请县检察院在县局派驻税务检察室；聘请县人民法院行政诉讼庭的同志为县税务行政复议委员会的顾问；从局到所在司法部门聘请常年法律顾问24人，从而形成了较为完善的外部综合治理机制。

五、推行公开办税制度，强化内外监督。

全面推行税收政策、征管法规、减税免税、违章处理、个体定税、办事程序、办事结果和征管纪律等“八大公开”的公开办税，在全系统广泛深入地开展无刑事犯罪、无贪污受贿、无抹牌赌博、无酗酒闹事、无打架斗殴，无超计划生育、无男女作风问题、无收看淫秽书相的“创八无”活动，做到征管法规上墙，税收政策进户，办税程序上图，个体定税上栏，税务人员上榜，在各有关职能部门聘请40名税风监督员，在各所配备专兼职纪检监察员，设立专线举报电话和24个举报箱，制定了密报检举税务人员以税谋私的奖励办法，设立了内审机构。形成了纪检、监察、内审、稽查、检察等职能监督与社会监督以及与税务人员相互监督的廉政复合约束机制。

六、改革税务促产模式，强化调控职能。

1、改革减税免税管理办法，实行税企双方建帐，签订合同，专户储存，批准使用，跟踪问效，实现由困难照顾型向生产效益型转变。

2、改革税务驻厂模式，选派擅长企业管理、年富力强的业务骨干到税源较大、发展前景较好的企业兼任厂长助理，一定三年，实行“五定一奖”，变编外为编内，直接参政理财，实现由单一促产型向综合促产型转变。

3、改革税务监控方式，参与企业承包决策，对集体企业实行“四统一”的财务管理，加强调查研究，注重综合信息反馈运用，制订出搞活企业的政策措施，参与县域经济的宏观决策，实现由微观调控型向宏观调控型转变。

七、加强税收计会工作，强化发票管理。

1、应用微机以票产表，重视税源控制，严格结帐报帐程序，加强监督反映。县局使用《主要企业征收总帐》，各所所长使用《所长台帐》，征收组、管理组通过各种征管卡片、登记簿、日记帐，实行梯级控制。

2、对发票实行统一式样、统一印刷、统一使用规程的管理办法，在各所配备专兼职的发票管理员，对个体户实行限量购买，当面加盖业主印章，交旧购新；对临时经营实行直接到税务机关填开发票；对企事业单位配备专兼职发票管理人员，实行发票印购印鉴卡制度。同时建立严格的印制、发售、使用、审核和违章惩处等制度，从而使发票管理迈入法治的轨道。

八、推进综合配套改革，增强竞争意识。

1、实行优化组合制度。改所长任命为聘任制，对各专业组长实行招标竞争制，对各组人员实行双向组合，即组员可选择组别，组长可选择组员；对组合掉的人员实行待业培训或跟班学习，培训、实习期间只发基本工资。从而增强了干部职工的竞争和风险意识。

2、实行职级专管员制度。设计会员、专管员两个系列，分

一、二、三、四、五级和见习级六个档次。采取“个人申报，小组互评，基层所审核，县局批准、一年一定”的方法，实行岗位职级浮动制度，以当年征管达标好坏作为职级浮动的重要依据。从而增强了干部职工的责任感，激发了进取精神。

3、实行交流轮换制度。对征收员、管理员、稽查员、发票管理员实行“三二一轮换制”，即三年全部轮换一次，每年所内轮换20%，所际之间交流10%。对所长、会计员实行“五二轮换制”，即五年全部轮换一次，每年所际之间交流20%。

4、实行调离审计制度。在调离时对岗位责任和纪律等情况进行审计，对稽查员和所长由县局派员审计，对其他人员由各所稽查员进行审计，审计结论进入个人档案。

九、推行岗位目标管理，增强励激机制

1、建立目标管理体系。以《征管条例》为依据，按照征管改革各环节的职责要求，确立了收入任务、执行政策、税源建设、依法治税、税款征收、税收管理、税务稽查、税收计会、协税护税、资料管理等“十大目标”。并对这十大目标分门别类分解为160个小目标对口落实各职岗人员，作为考核验收的依据和条件，形成岗位目标体系。

2、开展征管达标升级活动。每年组织两次征管达标检查验收，采取“三查一评”的方法，首先由个人根据职岗要求，对照分解目标，向所写出自查小结；所内组织专管员交叉互查，向县局汇交互查结果；然后县局组织力量进行重点抽查，检验自查互查的真切程度；在此基础上，根据“三查”结果，评定各所和各职岗人员征管达标实绩，对征管达标的单位，申报地局验收颁发《征管达标合格证书》。

3、推行工效挂钩责任制。将全员的节约奖、综合奖、下乡补助和部分基本工资与干部职级和达标得分捆在一起，进行综合