

1997年度
**浙江税收
优秀论文集**

主 编 钱宝荣

副 主 编 黄旭明 王小平 姚稼强



42-53

2-

杭州大学出版社

93
7212.42-53
10
1997 / 2

浙江税收优秀论文集 (1997年度)

主 编 钱宝荣
副主编 黄旭明
王小平
姚稼强



杭州大学出版社



3 0012 4143 3

浙江税收优秀论文集（1997 年度）

主编 钱宝荣

*

杭州大学出版社出版发行

（杭州天目山路 34 号）

*

浙江余杭人民印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 10 印张 250 千字

1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印数：0001—3100

ISBN 7-81035-495-7/F·111

定价：15.00 元

前 言

1997年,是我们党和国家历史上非常重要而又极不平凡的一年。在以江泽民同志为核心的党中央领导下,我国顺利地恢复了对香港行使主权,成功地召开了党的第十五次全国代表大会,我国改革开放和现代化建设继续向前迈进,国民经济保持了“高增长、低通胀”的良好发展态势。我省和全国一样,各个方面的工作都取得了新的进展,税收征管改革已迈出关键性的步伐,一个适应社会主义市场经济和现代税制要求的税收征管运行机制正在形成;在税收学术研究方面,各级国家税务局、地方税务局和税务学会,都认真贯彻了朱镕基总理提出的“财政部、国家税务总局和经济理论界要共同研究,参照世界各国的经验,写出一批加强和完善税制改革的有理论、有实践、能操作的高水平文章”的指示,掀起了税收学术研究的高潮。

1997年我省税收调研课题是“进一步深化征管改革的研究”、“改革城市维护建设税的国际借鉴研究”和“增值税异常申报创新与对策的研究”。全省各调研单位的领导都极为重视,积极组织力量,开展了深入的调查研究,撰写了理论联系实际,有情况、有数据、有分析、有建议、质量比较高的税收论文或调研报告。其中两个课题的综合调研报告,被评为优秀成果,分别在中国税务学会和中国国际税收研究会召开的全国税收理论研讨会上作大会发言介绍。据不完全统计,1997年全省广大税务干部和学会会员,共写了2000余篇税收论文和调研报告。

为了进一步推动税收学术研究,使更多的高水平学术成果脱颖而出,更好地为税收工作服务,我们组织各市县开展了税收优秀论文的层层评选活动。通过逐级认真评审,共评出省级优秀论文

文和调研报告共49篇,编印出版《浙江税收优秀论文集(1997年度)》,以反映我省1997年度税收学术研究的丰硕成果!

这次评审入选的论文,大多是围绕三个调研课题撰写的,内容非常丰富。这些论文有集体创作的,也有个人撰写的,其中中青年财税理论研究会税收理论研究骨干的研究成果占极大部分,形势十分喜人。从具体内容看,研究新征管模式内涵关系等的9篇,研究优化税收服务体系的4篇,研究强化税务稽查体系的2篇,研究新征管模式保障机制等的8篇,探讨城市维护建设税改革设想的7篇,剖析增值税异常申报原因和研究对策的13篇,还有研究建立地方税体系等的6篇。上述优秀论文,主题鲜明,观点清晰,论据充分,说理透彻,富有新意,有较高的理论水平和实用价值,展现了我省税收学术研究领域不断开拓的深度,可供各级领导和广大读者作学术研究和政策决策及改进工作的参考。

参加《浙江税收优秀论文集(1997年度)》评审编辑工作的有:钱宝荣、黄旭明、王小平、姚维强、孙克观、须新民、徐海荣、沈炜、叶新、毛辅庭、张履水、许联友、顾根兴、陈仕明、施祥生、施家元、吴加甫、周厚根、夏月龙、王继祖、方联翮、斯柏青、杨静生、叶潘、朱象能、谢维荣等同志。财政部科研所研究员、中国国际税收研究会副秘书长王诚尧,国家税务总局《税务研究》编辑部编辑程雷松也专程到会参加评审,在此一并表示谢意。

本论文集因篇幅有限,还有许多优秀论文未能选登,编审中也难免有不尽完善之处,敬请作者和读者谅解或指正。

浙江省国家税务局
浙江省地方税务局
浙江省税务学会
浙江省国际税收研究会

1998年1月

目 录

新征管模式内涵关系和保障机制的研究

浙江省国家税务局

..... 浙江省地方税务局 课题组 (1)

浙江省税务学会

城市维护建设税的现状和改革设想

..... 浙江省地方税务局 (10)
..... 浙江省国际税收研究会

建设面向 21 世纪的税收征管体系 项家能 (18)

加强办税服务厅的规范建设 徐 刚 (27)

对税收征管新模式的分析和探讨 平阳县地方税务局 (31)

新征管模式运行中的问题及对策设想

舟山市国家税务局

..... 舟山市地方税务局 课题组 (37)

舟山市税务学会

税收征管改革若干问题的思考 朱关烈 (43)

深化征管改革几个问题的探讨 夏月龙 (51)

完善和深化税收征管改革

..... 慈溪市地方税务局 课题组 (59)
..... 慈溪市财税学会

以法治精神推进税收征管改革 王继祖 (64)

进一步深化税收征管改革 王 希 刘秋平 (71)

建立适应征管改革的税务稽查体系

..... 宁波市国家税务局稽查处 (76)

强化税务稽查的探讨.....	何建中	(82)
新征管模式运行的保障机制		
.....	江山市国家税务局	
.....	江山市地方税务局	课题组 (87)
探讨办税大厅的实践与运行		
.....	湖州市国家税务局	
.....	湖州市地方税务局	课题组 (92)
.....	湖州市税务学会	
优化服务问题初探.....	杭州市税务学会	课题组 (97)
谈办税服务厅的建设	胡昌明	邱焕国 (104)
涉外企业反避税问题的探讨		
.....	宁波市国家税务局	
.....	宁波市税务学会	课题组 (109)
依托信息技术 拓展税收征管空间	宣兆森	(117)
税收征管要注重个体私营企业建账建证		
.....	蒋国伟	杨鲁均 (122)
深化税收征管改革 改进税款缴库方式	朱可夫	(129)
试析我国的税务代理市场	俞子辰	刘 坤 (134)
税收成本与征管改革	台州市财税干校	课题组 (143)
农税征管改革研究		
.....	丽水地区《农税征管改革》	课题组 (150)
现行城市维护建设税存在问题和改革构想		
.....	绍兴市税务学会	课题组 (157)
试析改革城市维护建设税的计税依据		
.....	富阳市税务学会	课题组 (163)
建立公共建设税的探讨	桐乡市地方税务局	课题组 (171)
改革现行城市维护建设税势在必行		
.....	兰溪市税务学会	课题组 (178)

现行城市维护建设税的缺陷和改革设想	斯柏青 (183)
改革城市维护建设税要贯彻受益原则	邵 正 (187)
增值税异常申报原因及对策探讨	丽水地区国家税务局课题组 (193)
商品流通企业增值税异常申报剖析	宁波市国家税务局 课题组 (199)
宁波市税务学会	
增值税偷漏问题的对策研究	金华市税务学会 (205)
增值税征管存在的问题和对策	诸暨市国家税务局 课题组 (211)
诸暨市地方税务局	
增值税异常申报成因及对策	舟山市定海区国家税务局 课题组 (219)
舟山市定海区税务学会	
增值税异常申报原因与对策	温岭市税务学会课题组 (224)
浅析增值税纳税申报的异常行为	叶 潘 (231)
规范征收方式 消除增值税异常申报	汤震明 (235)
增值税异常申报的剖析	衢州市税务学会第一学组 (240)
商业企业增值税异常申报的判断	吴 运 (246)
试析增值税异常纳税申报	陈思怡 (253)
增值税异常申报原因及对策建议	张明儿 (261)
商业企业增值税严重流失的原因及对策	朱明芳 (264)
改革粮食附加税的探讨	谢继良 王 平 (272)
建立支付个人收入凭证管理制度的必要性	崔 军 金存高 (277)
财经违法违纪问题的成因及对策研究	方慧光 (282)
规范执法的若干思考	王国泉 (291)
破产企业存货计税刍议	谢 诚 (298)
建立地方税系若干问题的探讨	王建平 (304)

新征管模式内涵关系 和保障机制的研究

浙江省国家税务局

浙江省地方税务局 课题组

浙江省税务学会

深化税收征管改革，是适应社会主义市场经济的需要，是推行新税制和依法治税的要求，是完成税收收入任务的重要保证，也是税收征管工作发展规律的必然要求。1997年年初，我省根据国家税务总局和中国税务学会的部署，对“进一步深化税收征管改革”的课题，组织18个市县的力量进行了深入调研，掌握了大量第一手资料，省于7月份召开了专题研讨会，对新征管模式主要内容与内在关系及保障机制进行了专题研讨，基本取得了共识。

“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查”的税收征管新模式，是借鉴国外经济发达国家的成功经验，结合我国当前实际和发展趋势制定的。现在全国各地都在有步骤地推行。浙江省79个市县（区）（不含计划单列市宁波）已全部开展税收征管改革试点，市区、城区已按新模式运行。1997年1月23日，国务院办公厅转发了国家税务总局关于深化税收征管改革的方案。因此，当前对税收征管改革的研究重点应放在如何深化和完善上。本文拟就新征管模式的主要内容与内在关系，新征管模式正常运行的保障机制以及新征管模式涉及的问题和对策措施，研究提出一些看法和建议。

一、新征管模式的主要内容与内在关系

税收征管模式，是税务机关对税收管辖地区的纳税人的各类税源所采取的管理、征收、稽查的具体组织形式，是税收征管结构的优化组合。新税收征管模式的主要内容应该是：建立纳税人自行申报纳税的制度，建立税务机关和社会中介机构相结合的双层服务体系，建立以计算机网络为依托的征收、管理、监控体系，建立以人工与计算机相结合的稽查体系。

1. 建立纳税人自行申报纳税制度

纳税人自行申报纳税是税收征收管理的重要基础。自行申报纳税是纳税人按照税法规定，就纳税事项向税务机关提出书面等申报的一项制度。它有利于用法制形式划清征纳双方的义务和责任，还责于纳税人，从制度上促使纳税人主动学法、懂法、守法。

自行申报纳税，并不是要所有纳税人都自己跑到税务机关办税大厅去申报纳税。如果这样，再大的办税大厅在短短几天征期里也容纳不了那么多的纳税人。纳税申报，可以采取直接申报，也可以采取邮寄申报、电脑联网申报等多种形式办理；可以采取“三自”（纳税人自行计算、自行填开缴款书、自行向银行缴纳税款）申报纳税，也可以采取现金、转账支票、预储账户划转和银行信用卡等申报纳税。

自行申报纳税制度的核心，是要千方百计促使纳税人主动、按期、如实申报。为此要做好两条：一是提高纳税人依法纳税的自觉性；二是帮助纳税人创造纳税申报的良好条件，建立完善的税收服务体系。并可借鉴国际经验，根据纳税人纳税信誉程度，推行分色纳税申报表制度，以利于加强对纳税人的管理、监控和稽查。

为了进一步完善新征管模式的申报纳税制度，当前有三个问题需要加强关注与改进：

一要规范纳税表格。对各种税种的纳税申报表，能合并的尽量合并，并达到地区间规范统一，以减轻纳税人不必要的办税事务。

二要简化申报内容。当前增值税纳税申报，不仅要填报专用纳税申报表，而且要填送按销售收入逐笔填写的附表，后者工作量很大，企业反映强烈；而且办税大厅收到附表后也根本没有那么多的精力去逐笔审核，建议此类附表可以免报，应还责于纳税人，税务机关可以通过强化稽查，对不如实申报行为进行严肃查处。

三要适当延长征期。为适应办税大厅集中征税的实际，建议相应修订增值税、营业税暂行条例有关纳税期限的规定，按月纳税的纳税期限可放宽到次月 20 日前。各地并可在此期限内分地区、分行业排定纳税人的具体申报纳税日期，以解决征期过分集中，办税大厅容纳不了那么多纳税人的实际困难。

2. 建立税务机关和社会中介机构相结合的双层服务体系

优化服务是新的税收征管模式的重要基础。它有利于提高纳税人依法纳税的水平，有利于密切征纳双方的关系，也有利于推进社会主义精神文明建设。优化服务应包括税务机关的专业服务和社会中介机构的代理服务两个方面。

优化税务机关的专业服务，首先要提高税务干部为纳税人服务的正确观念，把税务机关的义务履行到位；其次在优化服务的内容上，一要为纳税人提供快速、准确的纳税信息，如建立税收法规公告制度，向纳税人按时提供税收法规和纳税实务知识等资料；二要为纳税人提供良好、满意的纳税环境，如建立办税大厅，通过窗口、手册、屏幕等多种形式为纳税人提供涉税事务的全方位、一条龙服务；三要为纳税人举办税法知识讲座和培训，帮助企业领导和财务、办税人员增强依法纳税意识，提高依法纳税能力。同时，还可建立税企联系制度，走访纳税大户等形式，帮助

纳税人解决纳税上存在的问题，以拓宽优化服务的领域。

社会中介机构的代理服务，是市场经济发展到一定阶段的必然产物。它有利于弥补税务机关专业服务的不足。社会中介机构应在严格遵循税收法规的前提下，根据纳税人的需要，为纳税人提供税务咨询和税务代理服务。

当前，在优化服务方面，有两个问题需要加以强调：

一是办税大厅最好国税、地税联合共建，给纳税人申报纳税提供方便，以避免浪费国家财力；

二是税务代理必须遵循自愿的原则。

3. 建立以计算机网络为依托的征收管理监控体系

计算机网络是运用现代先进技术加强税收征收管理的重要依托。这是借鉴国际上经济发达国家的成功经验。新的税收征管模式，必须加快计算机等先进技术在税收征管上的运用，使它广泛运用于税务登记、纳税申报、税款征收、会计核算、发票管理、税务稽查及税源调查、税务咨询等各个方面，从而达到提高征管工作效率，规范征管程序，克服征纳双方的随意性。同时，还应逐步建立国家局、省（市、自治区）局、市（地）局、县（市）局四级计算机联网，加强交叉稽核，达到信息资源共享；并形成税务局与银行、海关、工商管理部门、社会中介机构及大中型企业间的计算机网络体系。

各地在研讨中提出了三个较普遍的值得关注的问题：

一是建办税大厅是深化征管改革的新生事物。它有利于降低征税成本，有利于为纳税人提供优质服务。但对那些流动性特别强的税源，必要时仍应派员现场监控征收。

二是严密管理是搞好税收工作的重要一环。古今中外反复实践得出的成功经验是，要搞好税收工作，绝对不能忽视管理。推行新的税收征管模式，仍应强调人机结合的“严密管理”。

三是强调计算机全面监控管理的同时，还需辅之以税务干部

的动态管理和社会协税护税组织的配合管理。中国地域辽阔，地区间经济发展很不平衡，特别是那些流动量大的市场税收、集贸市场税收，要全部依靠计算机来管理监控是不现实的，还需辅之以税务干部的动态管理和社会协税护税组织的配合管理。

4. 建立人工与计算机相结合的稽查体系

税务稽查是税务机关对纳税人履行纳税情况进行的事后稽核、检查。税务稽查是新税收征管模式的重中之重，它是促使纳税人如实申报纳税的重要手段。推行新的征管模式后，税务系统应从上到下、从总局到基层，建立一支素质高、装备精、反应迅速、执法严明、具有威慑力的税务稽查队伍。税务稽查要建立日常稽查、专项稽查、专案稽查的分类稽查制度；要按照选案、稽查、审理、执行四个环节建立科学的稽查操作规程和监督制约机制，按照人机结合筛选出的纳税异常户，加上群众检举揭发的违法嫌疑户进行全面深入的稽查。每年的稽查面应达到全部纳税户的5%~10%，并建议应规定可追补5年内的税款，以增强税收执法的严肃性。

为了充分调动税务稽查人员的积极性，建议建立税务稽查人员的等级制度，定期考核和晋升，并帮助他们解决好有关待遇问题。

当前全国不少地区反映税务稽查工作存在的突出问题是：力量不足，素质欠高；经费不足，装备落后；执行不严，查处乏力。我们研究认为：税务机关应把精干力量充实到稽查队伍中去，使基层税务机关稽查人员的比例逐步达到35%~50%，并加强税务稽查干部的专业培训；建议明确规定可以从查补税款和罚款中，提取一定比例的分成，以用于补充稽查经费的不足，增加稽查急需的现代化通信、交通、查案工具；并建议应赋予税务稽查机关更大的税务稽查执法权。

新的税收征管模式的上述主要内容，都各有其固有的功能。它

们是有机构成的整体，是相辅相成的。纳税申报，是税收管理的基础，又是组织税收收入的第一道环节，它为税收的征收、管理、监控、稽查提供必需的、详实的资料。优化服务，是新征管模式的重要基础，有利于提高纳税人依法纳税的水平，为纳税申报、促使纳税人按期如实申报纳税创造条件。计算机网络，是运用现代先进技术加强税收管理的重要依托，它应运用于纳税申报、征收管理、监控稽查及优化服务等各个环节。税务稽查，则是新征管模式的重中之重，是促使纳税人如实申报纳税的重要手段，是继纳税申报、优化服务、计算机管理各道环节后，查补偷逃骗税，保证国家收入的强有力的措施和最后一道屏障。因此说，新的税收征管模式的各主要内容，是相互配合、相互促进、整体协调而发挥作用的。

二、新征管模式正常运行的保障机制

我国现处于社会主义初级阶段，以公有制为主体的多种经济成分并存，社会经济发展极不平衡，有相当部分的群众法制意识也比较淡薄。随着社会主义市场经济的不断发展，某些纳税人受经济利益所驱使，偷税、骗税、抗税以及伪造倒卖发票等犯罪行为仍将不断出现，这是不依人们的意志能转移的。为了有力地打击税收上的违法犯罪行为，保证国家税收收入的及时足额入库，新的税收征管模式实施后，还必须建立强有力的税收保障机制。这包括三个方面：一是内部机构设置的保障，二是外部税收执法的保障，三是社会协税护税的保障。

1. 调整税务机关机构设置，保障新征管模式的顺利实施

新的税收征管模式，要求税务机关机构设置必须配套改革。要改变原按行政区域设置税务征收单位和按经济性质设置税务分局的做法，改为根据纳税户数多少、税源大小、征管力量强弱、微机应用程度高低等因素来确定基层税务机构和办税大厅的合理设

置。内设机构要坚持“精简、高效”的原则，按征管功能划分职能设置以下系列：纳税服务系列，申报征收系列，税务稽查系列，政策法规系列，微机管理系列，行政后勤系列。农村应改按经济区域设立中心税务所，下设征收组、管理组。

要大力加强税务稽查机构的建设。税务稽查机构要相对独立地垂直设置，建议国家税务总局设稽查局，省（市、自治区）设稽查总队，市（地）设稽查支队，县（市）设稽查大队，相对独立地履行税务稽查职责。

实施新的税收征管模式后，县（市）局、市（地）局、省（市、自治区）局的机构设置，也要与基层同步改革，以贯彻国家税务总局早已明确的省以下税务机关重点是抓征管的要求，适应征管改革的需要。

2. 加强公检法部门紧密配合，保障新征管模式的顺利实施

新的税收征管模式要求进一步巩固、完善税收司法保卫体系，要加强与公安、检察、法院、司法机关的紧密配合，建立情报互通制度和联合办案制度，及时查处税收违法犯罪案件；对那些偷税、骗税、抗税和伪造倒卖发票等违法犯罪行为，要加大打击力度，以维护国家税收秩序。

部分地区已试行的由公安、税务部门共同组建的税务公安派出所，对维护税收秩序，保障税务机关依法征税发挥了较好的作用，可在总结试点经验的基础上逐步推广。待条件成熟，客观环境需要时，也可参照国外（俄罗斯等国）的办法，建立税务警察机构，以进一步加强税收执法力度。

3. 健全社会协税护税组织，保障新征管模式的顺利实施

新的税收征管模式要求迅速建立健全社会协税护税组织。坚持专业管理与社会监督相结合的原则，这是多年来加强税收管理行之有效的一条重要经验。实行新的税收征管模式后，要继续加强与金融、海关、交通、邮电、工商行政管理等部门的协作，并

使之经常化、制度化、规范化，以取得上述部门对税收工作的大力支持配合。银行对纳税人收支往来，海关对进出口货物的报关数据，工商行政管理部门对企业的开业、停业登记资料，要逐步做到与税务机关电脑联网，互通信息，协税护税。

要求金融机构加强现金管理制度，积极推行经营活动非现金结算制度，并逐步实行储蓄实名制，以利加强税收征管。

要进一步加强与城乡基层政权组织以及其他社会组织的协作关系；要在城市街道、市场、农村集镇建立群众性的协税护税组织，制订举报奖励制度；要求他们积极开展税收宣传，大胆检举偷税行为，协助政府管好税收。

三、新征管模式涉及的问题和对策措施

税收征管改革是一项彻底变革现有税务机构设置、职权范围和人员分工的长期任务和系统工程，必然会涉及权力和利益的再分配，引发出一些思想和矛盾，同时也带来一些实际问题。这主要反映在以下三个方面：

一是思想认识问题。个别基层税务部门的领导在推行新的税收征管模式时，怕取消专管员，机构变动大，收入指标无法落实，无人承担责任，影响收入任务的完成。有的税务干部怕取消专管员制度，机构调整后，失去手中的权力，自己也不知分到哪里去，思想不安定。少数企业领导和财会人员怕专管员取消后，今后碰到纳税上的疑难问题，找不到税务干部可以询问解决。

二是计算机网络建设及软件问题。新的税收征管模式以计算机网络为依托。当前计算机软件开发跟不上迅速发展的征管改革的步伐，要在省、市、县三级联网任务更为艰巨。

三是经费不足的问题。实施新的税收征管模式，需建造办税大厅，需购置较多的计算机设备，一些经济发展不够快的地区财力上有较大困难。

为了推进税收征管改革,保证新的税收征管模式的顺利实施,必须采取以下对策措施:

一要加强宣传,转变观念。要从内到外运用多种形式广泛开展税收征管改革目的意义的宣传,使内部从领导到干部人人懂得实施新的税收征管模式,是适应社会主义市场经济的客观要求,是与国际惯例接轨的必经之路;并使纳税人也真正认识到,实行新的税收征管模式后,税务机关将进一步优化服务,为纳税创造公开公平的客观条件,以取得纳税人的理解和支持。

二要加快软件开发的步伐。建议计算机软件一定要由国家局、省局统一开发,为联网奠定基础,以免市县分头开发,自搞一套,造成人力财力的浪费。

三要多渠道筹集经费。推行新的税收征管模式所需经费,应该以当地筹集为主,上级局补一点,争取地方财政给一点,使新的税收征管模式得以早日正常运转。浙江省局已制定税收征管改革经费补贴方案,深受基层欢迎。

推行新的税收征管模式是我国税务系统一项跨世纪的巨大建设工程。只要在深化完善上进一步下功夫,一定能更好地发挥堵塞税收漏洞、增加国家收入的重要作用。

执笔人:姚稼强