

税收计划理论 探索与实践

《税收计划理论探索与实践》编写组



3
中国商业出版社

序 言

王平武

税收计划是税务机关在一定时期内组织税收收入的目标,是国家预算的重要组成部分。目前税务部门组织的收入已经占到整个国内财政收入的90%以上,税收计划完成如何,对保证国家预算的实现具有重要意义。改革开放以来,随着经济体制改革的进展,税收计划管理工作有了较大的改进,在促进依法治税,加强征收管理,挖掘税源潜力,动员组织收入等方面发挥了积极的作用。从一九七八年到一九九二年十四年中,税务部门组织的各项财政收入累计达24,977亿元,平均每年递增14.8%,计划完成情况良好,在财力上保证了改革和建设事业发展的需要。

当前,我国经济正处于产品经济向商品经济,计划经济向市场经济过渡的历史变革时期,税收计划管理工作不可避免地遇到了一些新情况、新问题,也暴露出一些新的矛盾。突出矛盾集中表现在:在社会主义市场经济体制下,许多同志包括我们具体从事税收计划工作的某些同志,对税收计划工作的必要性和重要性缺乏深刻的认识,把发展市场经济和加强宏观调控看成两个对立面,认为税收计划的作用已经削弱,以至消失;在国民经济计划管理体制改革后,指令性计划日益缩小,税收计划的编制缺少计算依据,又还没有找到一种新的科学的编制方法,税收计划的准确性有降低的趋势;这

些年来，财政比较紧张，反映在税收计划上，需要与可能的矛盾非常尖锐，层层加码和主观随意性比较大；在新旧体制交替过程中，经济情况变化很快，而我们对经济税源的调查研究又有所放松，对税收计划执行情况的检查分析，方法陈旧、单一，缺乏动态分析，深度不够，缺乏预见性。所有这些问题都需要我们从理论和实践的结合上去总结，去探索，弄清楚社会主义市场经济条件下税收计划管理在税收工作中的地位和作用，并根据新情况，在计划编制、计划执行、计划检查等各个环节提出切合实际的改进办法，以便进一步加强税收计划管理工作。

国家税务总局在一九九一年全国税收计会工作专业会议上，要求各地结合实际工作，积极开展税收计划管理工作研讨活动。此后，又专门就如何开展这项工作进行了专题布置。一年多来，各地经过精心组织、认真准备，撰写了大量的优秀文章。这些文章从不同侧面肯定了税收计划管理工作的历史作用；反映了税收计划管理工作的现状；揭示了当前存在的矛盾和问题；提出了解决这些矛盾和问题的具体对策和改革设想。既有理论上的、宏观的研究和探索，又有具体工作实践上的、微观的对策和意见。国家税务总局计会司会同部分省市的有关同志，经过认真筛选，组织汇编了这本《税收计划理论探索与实践》。全书共分为三个部分，第一部分着重介绍税收计划管理工作的理论思考和改革设想；第二部分着重介绍税收计划管理诸环节存在的问题和具体改进办法；第三部分汇编了部分地区税收计划管理工作的先进经验。这本书的特点是理论与实际紧密结合，它不仅仅是税收计划管理理论方面的研讨，更是实际工作的经验总结和交流，本书作

者大都是主管税收计会工作的领导和具体从事税收计划工作多年的干部，撰写的文章有一定的深度和较深的见解，观点鲜明、分析透彻、说服力强，本书对今后进一步做好税收计划工作，不断提高税收计划管理水平，有一定的参考价值和借鉴作用，它在一定程度上弥补了税收计划管理理论研讨领域的空白。我建议，全国从事税收计会工作的干部认真读一读，一定会有所启迪、有所裨益的。

税收计划管理研讨工作还刚刚起步，我们具体从事税收计划工作的领导和干部要认真学习有关社会主义市场经济的理论知识，善于思考、勇于创新，在实际工作中及时发现问题，研究解决问题，把税收计划管理工作提高到一个新水平。

1993年7月于北京

目 录

第 一 部 分

适应新形势,做好税收计划管理工作 … 舒启明 吴准 (1)	
适应发展社会主义市场经济需要,进一步改进加强我国的税收计划管理工作…………… 郑文敏 (13)	
关于改革税收计划管理工作的思考 ……………	
…………… 杨保秋 林枝康 袁世民 (24)	
论改善和加强税收计划管理 ……………	
…………… 许大卫 江来喜 陈炯 (30)	
税收计划管理的新课题…………… 钟联兴 (40)	
论市场取向中的税收计划…………… 王恩松 沈光继 (46)	
浅谈社会主义市场经济条件下的税收计划管理 ……………	
…………… 郭建钢 (61)	
社会主义市场经济条件下的税收计划管理…………… 涂进明 (67)	
改进税收计划管理的哲学思考…………… 黄最东 (76)	
关于新时期税收计划管理工作的探讨 ……………	
…………… 秦运芝 赵国宏 (81)	
对税收计划管理与税收执法关系的再认识…………… 柳献青 (88)	
浅谈市场经济体制下税收计划工作在组织收入中的地位及作用…………… 张金强 (96)	

税收计划管理改革思路	雷建国 (101)
现行税收计划管理体系中的问题及对策	杨 斌 (106)
浅谈税收计划管理体系中的问题及对策	裴胜强 (113)
建立适应社会主义市场经济的税收计划体制	
.....	伍建民 (123)
搞好税收计划适应市场经济要求	
.....	余 渊 胡玲芳 姚九平 (129)
浅议税收计划管理和依法治税的关系	张镇林 (135)
加强税收计划管理是强化税收征管的主要突破口之一	
.....	刘二八 (140)
关于加强税收计划管理的构想	王建平 (147)
现行税收计划管理改革初探	樊景龙 (151)
现行税收计划管理体制的现状、问题及对策	
.....	周玉海 (156)
浅谈在市场经济条件下如何加强税收计划管理	
.....	蒋德松 文方明 (165)
论社会主义市场经济下的税收计划管理体系	
.....	四川省税务局计会处 (172)
现行税收计划管理体制中的问题与对策思考	
.....	李永山 公培生 李广进 (178)
试论现行税收计划管理体系中的问题及对策	
.....	河南省税务局计会处 (185)
税收计划管理在组织收入工作中的地位及作用	
.....	沈阳市税务局铁西一分局 (193)
适应社会主义市场经济发展需要, 加强税收计划管理的探讨	
.....	厦门市税务局计会处 (198)

第 二 部 分

对税收计划编制分配过程中基础数据应用问题的思考	张冶 华茜 (204)
税收计划编制与分配改革思路	李 晖 (209)
试论税收计划的风险与调控	茹志强 (219)
试论税收计划如何把握“从经济到税收”的原则	李永山 王珍珍 韩玉军 (225)
税收计划如何把握“从经济到税收”的原则	哈尔滨市税务局计会处 (232)
当议税源及其管理	张 林 (238)
经济税源管理方法初探	张智洪 (247)
关于经济税源管理方法的思考	张光文 钱扬 冷秀华 (255)
浅析梯级税源管理	许 石 (265)
浅谈社会主义市场经济下的经济税源调查	曾 宁 (270)
适应市场经济,做好经济税源调查研究工作	温笑梅 (279)
社会主义市场经济税收计划分析质量探索	贵州省税务局计统处 (285)
如何搞好税收分析的思考	王功民 杜丽华 姜钦龙 (295)
浅谈税收计划执行情况的检查分析	郑新生 (300)
浅谈税收计划执行情况的检查分析	内蒙古自治区税务局计会处 (305)

如何提高税收计划检查分析的质量	
..... 青海省税务局计会处 (311)	
浅谈新形势下如何提高税收计划分析的质量	
..... 辽宁省税务局计会处 (316)	
浅议税收计划分析	姜国基 (321)
浅谈提高税收计划执行情况检查分析的质量	
..... 诸志君 (327)	
税收计划分析和税务统计分析之联系与区别初探	
..... 谭国奉 寻红英 (335)	
刍议税收预测	班建华 (339)
浅谈税收预测	宋怀明 赵 蒙 (344)
税收收入预测方法研究	黑龙江省税务局计会处 (355)
时间序列分析在税收计划中的应用	费建明 (371)
浅谈统计预测在税收计划编制中的应用	
..... 熊敏 张敏 (375)	
关于加强出口退税计划管理的思考	余若莲 (380)
电算化是新形势下提高税收计划管理水平的必由之路	
..... 余汉芳 沈永刚 (386)	
税收计划管理中信息管理的应用	张敦发 (391)

第 三 部 分

适应市场经济发展, 强化税收计划管理	
..... 湖南省税务局 (400)	
浅谈我省税收收入分析工作与体会 ... 福建省税务局 (409)	
把握计划分析的“五个性能”, 提高计划分析工作水平.....	
..... 辽宁省税务局 (415)	

关于做好税收计划分析工作的几点体会	湖北省税务局 (422)
做好税收分析工作, 发挥参谋助手作用	安徽省税务局 (430)
数、信息、结构——关于我省税收分析的体会	山西省税务局 (443)
求实创新, 努力做好新形势下的税收计划管理工作	河南省税务局 (449)
切实加强税收计划的信息管理和应用, 紧紧围绕组织收入中心当好参谋助手	甘肃省税务局 (456)
加强税收计划管理, 促进税收增长增收	贵州省税务局 (464)
我们是如何进行税收收入预测的	浙江省税务局 (470)
1993 年全国税收计划管理工作研讨会观点综述	(475)

适应新形势 做好税收计划管理工作

舒启明 吴 准

党的十四大提出把建立社会主义市场经济确定为经济体制改革的目标模式，继而又在八届人大一次会议上又将国家实行社会主义市场经济明确写入宪法，我国的经济体制改革由此正式步入一个新阶段——即从有计划的商品经济向全面推行市场经济的过渡阶段。在这个时期，以行政单位为基础，以实物管理为对象，以高度集中为特征的传统计划管理体制必须向稳定经济发展，适应市场经济的客观要求方向转变，作为国民经济计划体系的一个重要组成部分，集中反映税收活动成果的税收计划，同样也面临着更新提高认识，转变观念，改进方法等新课题。

一、认清形势，统一思想，提高对税收计划管理工作必要性的认识

随着我国经济体制改革的不断深化，从社会主义有计划的商品经济向社会主义市场经济的过渡，决不是一个简单的名称改变，而是经过十几年的改革实践后，对计划与市场关系认识上的深化和飞跃，充分肯定了我国发展商品经济应当以市场作为整个经济运行和经济管理的基础，必须遵照经济发展的客观规律。然而实行社会主义市场经济不等于取消计划管理，计划在我国社会主义经济中仍然具有不可替代的地位和作用。国家的计划指导和宏观调控，是建立在社会化大

生产基础上市场经济发展的客观要求，是市场机制正常发挥作用的必要条件，而且我国的社会主义市场经济，在相当长的一段时间内还是不发达的，市场体系的发育也需要计划的总体指导和政府的宏观调控。在市场经济十分发达的西方资本主义国家，在认识到市场难以有效协调不同利益主体之间存在着事实上的不平等竞争，难以有效的防止生产的盲目性，而通过金融、财政、税收等部门计划，施以有效的宏观调控手段，维持经济稳定发展。正如小平同志在南巡讲话中所说的：“计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划，市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场，计划和市场都是经济手段。”因此，计划管理在防止非正常性垄断，促使市场经济正常运行，保持国民经济稳定发展，是其它经济手段无法替代的。

税收计划作为一种对经济和税收活动全过程综合反映的计划管理形式，隶属于国民经济计划范畴，又有别于其它部门计划，作为一种宏观调控手段，一种目标管理形式，它执行着计划本身应具备的职能。作为集中体现、综合反映税收基本特征的一种目标管理方式，它又有别于其它部门计划。税收是凭借政治权力，用法律强制手段，参与社会产品的分配和再分配，无偿取得财政收入的一种形式。这里无偿取得财政收入的多少，亦即参与社会产品分配和再分配额的目标，同样也具有强制性、指令性，一经人代会通过，也具有法律作用。税收计划的实现与否关系到国家机关能否正常运转。没有这种计划管理，税收职能的执行如何，作用程度是无从体现的，为实现税收职能的一切税收工作也将是盲目的，因此，税收计划不以市场经济的出现而消失，其职能作用也不

以实行市场经济而削弱，反过来，实行市场经济的最终目的是为了最大限度的发展社会生产力，最大限度的发展社会经济，所以，从“聚财”这个角度来讲，可以说两者是殊途同归。因此，把两者对立起来，认为当前实行市场经济，就可以不要税收计划，这是片面的，对小平同志南巡讲话的理解是肤浅的。

再者，从近几年的财政收入来看，税收计划在组织收入方面起到了积极重要的作用。任何一个国家都有财政预算，在我国，税收计划在财政预算中占居了极其重要的席位，税收收入在财政收入中的比重越来越大。以工商税收计划为例。在一九八八年到一九九二年的五年当中，工商税收计划（财政会确定，下同）平均每年递增 10.4%，执行结果平均每年递增 12.5%，占财政收入的比重分别由一九八八年的 53.4% 和 64.3% 增长到一九九二年的 57.7% 和 65.4%。这些数字显示了税收计划在组织收入中不可低估的作用。

税收计划贯穿于税收活动的全过程，是税收征管工作成绩的集中体现，所以它也是矛盾的焦点，不少人把税收计划同税收征管、依法治税对立起来。认为没有税收计划，依靠税收征管、依法治税，一样征收入库，形成一种“税收计划无用论”的思想。或者把税收计划和税收征管、依法治税等同起来，一切工作围绕着税收计划，甚至违反政策、法规，表现在“竭泽而渔”、“寅吃卯粮”或“寅粮卯吃”，造成一些优惠政策不能到位或不及时足额征收，“藏富于民”、“打埋伏”等等，形成一种完成计划“一俊遮百丑”、完不成计划“一丑遮百俊”的思想。这两种思想都片面地理解了税收计划的涵义。前者否定了税收计划的宏观调控、组织指导的作用，忽

视了税收计划督促征管、检查促进依法治税积极的一面，后者过份扩大了税收计划的能动作用，把它们看成了“主仆”关系，忽略了税收计划和税收征管、依法治税等都是组织收入的手段，同样体现着税收的“聚财”和调节经济的职能。当然，产生这两种思想有一定的内因和外因，有税收计划本身、和财政体制、行政干预等的影响。我们认为，税收计划管理作为税收工作的重要一环，作为一种税收活动的综合反映和税收征管工作的衡量尺度，它和税收征管、依法治税是相辅相承、互相促进、互相制约的。要实现税收计划，必须靠加强征管、依法治税等，反过来，科学的、切合实际税源的税收计划可以促进征管水平的提高。对于实行“财政包干”的一些经济发达地区，尤其需要比较积极的税收计划，加以宏观调控。对于经济落后实行“财政补贴”的地区，基于本地区基本的财政需要，制定了过高的计划或为完成计划不惜“寅吃卯粮”、该减不减，造成越收越穷的局面。从微观上讲，税务系统内上级下达的税收计划对一味追求财政需要、“层层加码”的地方的做法还是起到了一定的抵制作用。从宏观上讲，为完成计划而采取的种种措施，也是为了维持本地区政府机器的正常运转，维护安定团结的大局，其社会作用不容忽视。由于种种原因，致使税收计划在经济活动中产生的一些“负效应”，我们要在今后的实际工作中去思考改进，而由此产生的取消税收计划，只能给税收工作造成更大的盲目性，是十分错误的。

实行市场经济，是经济发展必须遵循客观经济规律的必然结果，也必然会使得社会经济活动更加活跃，税源变化更频繁，税收征管难度更大，要求更高，从而也使得税收计划

管理在执行税收职能上尤为重要。

二、转变观念，锐意改革，建立起适应社会主义市场经济的税收计划管理体制

税收计划管理体制（一般是指税收收入计划）是指税收计划编制、分配、执行、调整、考核等过程的目标管理和控制，其核心是促使税收计划的圆满实现。在当前向市场经济的过渡阶段，科学的、适用的税收计划管理体制模式应当是在有效地发挥市场积极作用的基础上，充分执行税收政策，促进税收和经济的协调发展，及时、足额地组织财政收入。为此，对当前税收计划管理体制中存在的综合平衡力度差，指令性计划刚性不强以及编制缺乏科学性、实施缺乏有效的配套手段、执行结果缺乏必要的奖惩办法等问题要做大胆的改革和必要的尝试。

第一，坚持税收计划的指令性，提高税收计划的综合平衡能力。

从一九八七年到一九九一年五年间，税收计划及其执行结果在国民收入、国民生产总值的比重呈下降的趋势，八七年税收计划占国民收入、国民生产总值的比重分别为 16.3% 和 13.4%，八八年为 15% 和 12.5%，八九年为 15.3% 和 12.5%，九〇年为 14.8% 和 12%，九一年为 13.9% 和 11.3%。计划执行结果占国民收入和国民生产总值的比重为：87 年 15.6% 和 12.9%；88 年 14.4% 和 12%；89 年 15.4% 和 12.7%；90 年 14.9% 和 10.6%；91 年 14.5% 和 12.2%。从这些累进的比例中可以看出，年初工商税收计划远落后于生产的发展速度，亦即没有充分的估计经济的增长；执行结果的累退比例表明：计划的调整没有充分到位，且计划

执行刚性不强。从各地区来对比，反差更大，吃财政补贴、经济比较落后的地区，近几年税收计划和执行结果在国民收入和工业产值中的比重基本平稳，略呈上升态势。实行总额分成、上交比例较大、经济比较发达的地区正好相反。现行的财政体制和严重的地方本位主义弱化了税收计划的职能，经济落后地区对税收计划任意加码，经济发达地区不可避免的严重本位主义，加上税收计划管理体制本身的缺陷，导致税收计划的刚性不强。尤其是当前实行市场调节，大多数指令性计划被取消，许多人认为税收计划的指令性已没有必要了。我们认为：这种思想是不妥当的，至少在现阶段是这样。税收计划的指令性质是税收本身特征或者税收本身的职能所决定的。税收的强制、无偿和固定征收的特征在一定程度上决定了税收计划的性质。尤其在经济不发达和发展中国家，如我国目前的情况，税收的聚财功能比“杠杆”作用更明显，许多税收政策的出台是以增加国家财政收入为基本出发点。因此，税收计划的指令性是国家财政收入稳定增长的一个保证，这是其一。第二，税收计划作为国家预算的重要组成部分，经过国家权力机关审查批准，具有法律效力，各级税务机关必须严格执行，不得随意变动。第三，在市场经济中是以市场中资源配置起基础性作用，市场调节着整个经济运行，企业的生产、销售、利润等都随着市场的变化而变化，而不是封闭的。统一的市场呼唤统一的税法，统一的税法需要集中的税权。按统一税法编制的税收计划也必须是集中的，具有指令性作用。第四，加强税收计划的指令性也是提高税收征管质量的一个重要途径。指令性税收计划在税源稳定的情况下，必须靠强化征收管理，挖潜堵漏，严厉打击偷税漏税，积极

开展税收检查来实现，促使税收征管水平的不断提高。所以，坚持税收计划的指令性不仅是财政收入的需要，也是税收工作的需要。

在提高税收计划的综合平衡能力上，一是在每年人代会通过的税收计划基础上，还必须有一个追加指标。尤其是实行市场经济以后经济发展快、变化快，年初确定的税收计划在执行过程中难免不会发生偏差，适时提出一个适当的超收指标，可以保证组织收入工作紧张而秩序地进行。二是按照现行财政体制，区别对待。在现行“基数+系数+增减因素”的计划编制方法上，根据财政体制、经济程度、征管水平高低的综合评定，将系数划分几档，以尽可能减缓一些苦乐不均、“鞭打快牛”的局面。

第二，在总体税收计划指令性的基础上，辅之以必要的指导性计划，以加强税收工作考核，提高税收征管水平，从而建立起一个比较系统的、完整的计划管理网络。

在确定年初人代会通过的税收计划指标为指令性的基础上，针对经济发展变化不易掌握，辅之以指导性的追加计划，以保证组织收入工作的秩序进行。针对个体税收、个人收入调节税易逃难征、税源分散、偷漏严重的现象，核定个体税收和个调税的计划，指导征收，调动积极性，提高征管水平。针对当前避税行为严重，“假三资”企业增多，通过核定、下达涉外税收计划加以调控，打击避税行为，严肃税收政策。另外，为加强出口退税的管理，打击骗取退税行为，通过出口退税计划较好地保证了出口退税工作的顺利进行。

指导性税收计划对指令性税收计划是一个必要补充，其完成好坏直接影响着指令性计划能否实现。

第三，建立比较系统的激励机制，促成税收计划的圆满实现。

针对目前计划管理中存在的完成计划与否无所谓的态度，以及在计划执行过程中缺乏必要的配套手段，就必须建立一个比较完善的考核办法，调动税务干部的积极性，促进税收计划管理水平的不断提高。

通过对税收计划管理过程各个阶段综合评定，采用计分制。比如：对经济税源的调查研究工作，就其掌握税源的现状和发展趋势，税制改革和税收措施、重点税源的发展变化以及加强税收征管对税收影响的调查，测算和实际结果的差距大小进行评估计分。对税收编制的准确性考核，要分别对指令性计划、指导性计划和自编建议计划进行考核，指令性计划的准确度应保证执行结果在98%—102%的幅度内，达到上限的得分要高于下限，指导性的计划和自编建议计划应控制在上、下波动不超过5%的范围内。对税收计划的检查分析，从时间上看及时性，从分析报告上看深度和广度，从建设意见上看其对组织收入工作的推动作用等。建立这样一个各项计分的工作考核方法，配之以适当的精神、物质奖励。同时，还可以通过制定超收分成比例或与税务经费等实际利益挂钩，鼓励先进、鞭策后进，保持计划管理工作生机勃勃的局面。

第四，配合税收体制改革，在条件成熟时，建立起中央和地方的分税计划管理体制。

现行财政包干体制，使地方经济发展与地方经济利益紧密联系在一起，对促进地方经济发展起到一定的促进作用，但也助长了地方本位主义和地方保护主义。经济发达的地区在