



● 张卫平 主编

地方税收征管改革： 方案·规程·需求

▼ 福建人民出版社 ▲

序 言

陈荣新

党的十五大胜利召开，为跨世纪税收工作指明了方向。税收工作要以崭新的面貌进入 21 世纪，首先就要建立一个崭新的现代征管模式。闽侯县地方税务局作为福建省农村税收征管改革试点单位，以“法治”和“效率”为根本目标，在构建新型的征管机制，规范征管、稽查业务流程，建立计算机应用网络等方面，为建立现代化的税收征管制度作了开拓性的探索和有益的尝试。《地方税收征管改革：方案·规程·需求》一书对他们的改革实践进行了总结，它为全省进一步稳步推开改革试点工作提供了可借鉴的经验。

税收征管改革是巩固税制改革的必然结果，其意义绝不亚于税制改革。它不仅是税收管理方式的改革，更是传统观念的大更新，其根本目标就是通过改革构建一个符合社会主义市场经济发展和新税制运行的新型征管机制，其涉及面之广，需要的投入之大，改变的内容之多，都是前所未有的。为了使社会各界和广大税务人员适应以计算机为依托的新征管模式，领会征管要求，掌握征管程序，有一本有益的学习读物和操作工具，张德平同志组织编写了《地方税收征管改革：方案·规程·需求》一书。该书分 3 编共 12 章，具有内容全面、体系完整、通俗易懂、适用性强

等特点。

我相信，该书的出版对于深化福建省税收征管改革，确立新的征管模式，规范征管工作，加速计算机应用，把税收事业推向新世纪具有现实意义。

1997年11月17日

前 言

1997年,国务院办公厅国办发1号文件转发了国家税务总局《关于深化税收征管改革的方案》,这标志着我国税收征管改革将迈入一个以现代化技术支持的新的历史时期。为建立与新税制相适应的地方税收征管体系,整体推进我国幅员辽阔的农村地区税收征管改革工作,使税收征管全面纳入计算机管理,走上系统化、法制化、规范化、科学化轨道,我们组织编写了《地方税收征管改革:方案·规程·需求》一书。全书分3编,共12章,内容涉及税收征管的全过程,对适合地方特点的税收征管改革内容进行了详细阐述;业务规程中征纳活动各个环节的程序、手续,都是依照《税收征管法》及其实施细则,并结合实际工作需要而编写的;软件需求是为了建立以计算机网络为依托的新征管模式而提出的。

本书是依据福建省税收征管改革试点单位——闽侯县地方税务局近年来征管改革的实践,借鉴国内外征管现代化的成功经验与做法编写而成的。其目的是为具体落实“以申报纳税和优质服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、重点稽查”的新征管模式提供一些做法与思路。我们希望,本书的出版能有助于推动农村税收征管改革的步伐。

由于地税征收的许多税种的税源分布在辽阔的农村,而各地区农村的差异明显,因此,在具体参考应用中应结合实际,对书中提供的做法进行增删。

编 者

1997年9月

目 录

第一编 地方税收征管改革方案

第一章 概述	(3)
第一节 税收征管改革中存在的问题	(3)
第二节 税收征管改革的任务和原则	(5)
第二章 税收征管改革方案的内容	(8)
第一节 纳税人自行申报纳税制度	(8)
第二节 税务机关和社会中介组织相结合的服务体系	(11)
第三节 以计算机网络为依托的管理监控体系	(14)
第四节 人工与计算机结合的稽查体系	(20)
第五节 以征管功能为主的机构设置体系	(26)
第三章 税收征管改革方案的配套措施与实施步骤	(31)
第一节 配套措施	(31)
第二节 实施步骤	(34)

第二编 业务规程

第四章 管理服务	(39)
第一节 税务登记	(39)

第二节	账证管理	(49)
第三节	发票管理	(52)
第四节	税基管理	(57)
第五章	征收监控	(66)
第一节	纳税申报	(66)
第二节	税款征收	(67)
第三节	税收会计	(72)
第四节	税收计划	(86)
第五节	税源分析	(89)
第六节	税票管理	(90)
第六章	税务稽查	(94)
第一节	稽查选案	(94)
第二节	稽查实施	(96)
第三节	稽查审理	(101)
第四节	稽查执行	(103)
第五节	稽查案卷管理	(104)
第七章	涉税法规信息库	(106)
第八章	税收强制执行措施与保全措施	(109)
第九章	听证 复议 应诉	(112)
第一节	听证	(112)
第二节	复议	(113)
第三节	应诉	(122)
第十章	税收外部环境建设	(126)
第一节	护税协税	(126)
第二节	办税员管理	(127)

第三编 征管需求

第十一章 业务需求	(133)
第一节 税务登记	(133)
第二节 账证管理	(136)
第三节 发票管理	(138)
第四节 税基管理	(139)
第五节 纳税申报	(142)
第六节 税款征收	(144)
第七节 税收会计	(146)
第八节 税收计划	(147)
第九节 税源分析	(148)
第十节 税票管理	(149)
第十一节 税务稽查	(150)
第十二节 涉税法规信息库	(154)
第十三节 税收外部环境建设	(155)
第十二章 软件需求	(157)
第一节 税务登记	(157)
第二节 账证管理	(177)
第三节 发票管理	(179)
第四节 税基管理	(191)
第五节 纳税申报与税款征收	(221)
第六节 税收会计	(234)
第七节 税收计划	(247)
第八节 税源分析	(252)
第九节 税票管理	(255)

第十节 税务稽查.....	(261)
第十一节 涉税法规信息库.....	(301)
第十二节 税收外部环境建设.....	(312)
后记.....	(320)

第一编 地方税收征管改革方案

第一章 概 述

第一节 税收征管改革中存在的问题

1994 年财税体制改革后，我国税收工作的重心已逐渐转向征管改革。税收征管改革就其本身意义而言并不亚于税制改革，因为新税制的出台只是税制改革的第一步，税收政策法规能否正确贯彻实施，实现依法治税，决定于征管工作的质量和效率。也就是说，税制改革能否达到预期目标，关键在于征管，没有一套科学的征管制度做保证，新税制的各项政策就很难落实到位。3 年来，全国各地的税收征管改革基本历经了征、管、查“三分离”、“两分离”，“申报、稽查、代理”三位一体，征管改革和会计改革以及计算机应用“两同步、三结合”等阶段，取得了可喜的进展和初步的成效。这些对于加强税收征管，提高征管质量和效率，加强组织收入，促进廉政建设、文明建设，提高干部素质产生了积极的意义。但是，以往的改革也存在一些不容忽视的问题。最主要的有：

第一，对征管改革思想认识模糊。税收征管改革是一场深刻的变革。改革过程中，许多税务人员不能及时转变思想，更新观念，适应新形势，对征管改革的必要性、紧迫性、长期性认识不足，怕改革多了、快了要多花钱、累人，甚至手中的权力也会丧

失，因此存在观望等待和依靠的思想，或对征管改革所要达到的目的不明确，以为用上计算机就是征管改革。

第二，计算机在税收工作中的作用未能充分发挥。由于受传统制度的影响，而且国家税务总局在先前的改革中也没有将计算机提到重要位置，所以我国税收征管多停留在手工操作上，计算机应用很不广泛，作用也很有限，尚未把征管全过程纳入计算机监控。而且各省局或各基层局、所之间没有形成计算机网络，与兄弟部门的电子通讯联系更谈不上。一些软件模块没有统一开发，造成数据、表报信息存在重复交叉、分割封闭、使用效率低等不良后果。这些都在一定程度上影响了征收管理、稽查工作的电脑化。随着社会经济的发展，纳税人的数量和类型不断增加，征管业务量迅速增大，征管难度逐渐加大。因此，税务部门人少事多的矛盾日益加剧，传统的单纯靠增加人员，手工操作，已远远不能适应现代化经济管理的要求，需要尽快建立起以计算机网络为依托的税收征管模式。

第三，征管改革整体推进缺乏系统性。由于对科学、严密、高效的税收征管模式的建立究竟受制于哪些因素，总体功能的发挥必须具备哪些相关条件等问题考虑不足，因此对哪些环节必须改革，先改什么，后改什么等缺乏系统考虑，以致在改革中发现什么问题就改什么，带有一定盲目性，整个改革内容无法做到规范统一，也影响到计算机功能的发挥。加之目前的改革基本上是自下而上的推进，宏观指导滞后，影响改革的整体效果。

第四，征管改革经费投入不足。征管改革是一项以现代化技术支撑的较为复杂的系统工程，计算机的推广应用，办税大厅的设置，征管手段和工具装备的现代化，都需要大量的财力、物力作保障。但由于征管改革没有专门的国家财政预算，基本上是税务部门自费改革，因此造成投入渠道单一，自我积累能力有限，支

付需求不断增大的困难，严重影响改革的推进和深化。

第五，社会环境的协调障碍。税收管理工作是一项社会经济管理工作，计算机网络化这个系统工程涉及纳税人、金融、财政等部门。由于各种原因，部门间在计算机应用上差异很大，而且各部门对同一信息源的要求、目的、方法也不同，各部门间的联网、地区联网困难重重，阻碍了信息资源的共享。

第六，税务人员的素质难以适应征管改革的需要。实现征管现代化的过程中，所有税务人员都面临着重新学习、更新知识、提高素质的挑战。科学、严密、高效的税收征管模式，需要有高素质的人员进行组织运行。但目前绝大多数税务人员知识结构单一，理论修养和业务技能不高，缺乏现代化技术的基本知识，难以适应深化征管改革的需要。

第二节 税收征管改革的任务和原则

一、深化税收征管改革的任务

征管改革的任务是建立以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收、重点稽查的新征管模式。具体来说，必须建立八大管理体系：①以纳税人自行申报和税银横向联网为主体的缴税体系；②以办税服务厅为主体的集中征收体系；③税务机关与社会中介组织相结合的服务体系；④以科学规范的征管流程为基础的专业化管理体系；⑤以计算机网络为依托的管理监控体系；⑥以计算机选案为基础，稽查、审理、定案、执行互为补充的税务稽查体系；⑦党政领导支持，社会各界配合，群众性

的协税护税网络体系；⑧符合征管工作需求，体现效率、协调、监督、制约的体系。

随着高新技术的开发运用，办公电话和家庭电话的普及，自动理税系统将引进税收工作，这种打破传统的申报方式和涉税事项受理，将带来税收征收管理的又一场革命。

所谓自动理税系统，是指用 visual C++ 高级语言开发的，将数据传输、传真、语音信箱融为一体的税收征管辅助性征管应用软件，它能将纳税人所要传送到税务机关的税收及财务会计信息（数据或语音）进行接收，自动转换，储存到税务机关的微机，同时还能将税务机关所要发送给纳税人的涉税信息（数据或语音）定期传送给纳税人，或者为纳税人提供不定期的访问和索取渠道。其主要功能有：纳税申报，催报催缴，偷税举报，信息查询，自动通知，税务征管档案资料管理，发票验证等。

自动理税系统在税收工作中的应用，将使征管模式逐步向网络数字化、申报自动化，集中征收从小集中向大集中过渡，重点稽查从专业检查向全员检查过渡，实现税收征管无纸化。

二、深化税收征管改革的基本原则

1. 依法治税原则

市场经济的法制化特征，客观要求将税收分配活动纳入法制化的轨道，征和纳都必须在法律界定的权利和义务范围内活动。深化税收改革就是要理顺征纳关系，明晰征纳双方的权利和义务，实现税务机关严格执法和纳税人自觉守法的协调统一，做到有法可依、执法必严、违法必究，保证国家税法的贯彻实施，营造符合社会主义市场经济内在要求的公平税负、平行竞争的税收环境。

2. 规范统一原则

对现行的税收征管模式、征管组织形式、征管业务流程以至

各种表格、文书格式加以规范、统一，以利形成科学、严密的标准，为征管的规范化、计算机的全面应用打下基础。

3. 整体协调原则

要确保税收征管改革切实有效，必须在设计上通盘筹划，各项改革措施要协调配套，既要注重整体推进，又要注意重点突破，在制订征管计划时应通盘考虑征管工作各个环节，相互制约，相互配套，相互衔接。

4. 实用易行原则

税收征管改革要符合税收征管的客观实际，借鉴国际上以及全国各地先进的征管经验。要保证改革方案具有很强的可操作性。目前我国广大纳税人纳税意识还不高，税务人员的业务素质和技能有待提高，因此在设计方案时，就要全面考虑，一方面要有利于税务部门的监控管理，另一方面要方便纳税人。

5. 监督制约原则

通过改革，不断提高税收征管的专业化程度。在机构设置、职责划分、运行机制和管理服务方式上，要科学合理，使其既分工明确，又相互协调配合，相互制约；巩固完善“外防偷逃，内防不廉”的制约机制，切实增强征管的监控能力。

6. 效率质量原则

一是要充分利用科学技术手段，提高税收的征收率，做到应征尽征，税款及时足额、准确入库，增加税收的总收入；二是要通过改革征管模式，降低税收成本，增加税收的纯收入。

第二章 税收征管改革方案的内容

第一节 纳税人自行申报纳税制度

建立纳税人自行申报纳税制度是征管工作的基础，也是提供服务、实施征管监控和税务稽查的前提。其核心含义是，分清征纳双方的权利、义务和责任。税务机关必须把是否申报和是否按期如实申报作为纳税人是否依法履行纳税义务的依据。要建立纳税人自行申报纳税制度，必须确立科学简便的申报纳税程序并规范纳税表格。

一、确立科学简便的申报纳税办法

地方税收的很大一部分税源分布在广大农村。从目前我国农村征管现状、地理环境出发，申报纳税可有以下 8 种选择：

（一）直接申报

在法定的纳税申报期内，由纳税人自行计算、自填开缴款书并向指定银行缴纳税款，然后持纳税申报表和有关资料，并附盖经收银行收讫税款印戳的缴款书报查联向税务机关办理申报。

（二）代理申报

对委托代理机构申报的纳税户，在法定的申报期内将纳税申报资料及税款等额现金（或支票）送达代理机构，由代理机构代

办有关完税手续。

（三）银税一体化申报

由金融单位提供电脑终端，在基层征收单位办税服务厅安装POS机与征收管理软件联网，纳税人在该金融单位办理储蓄卡（如建行的“龙卡”、农行的“金穗卡”等）。征收期内，纳税人到办税服务厅刷卡申报，只要储蓄卡内存款余额大于或等于应纳税额，POS机即予确认。然后由征收人员开出缴款书，并在纳税户联加盖税款入库专用章即完成纳税申报。每天下午由工作人员与金融单位办理数字核对、税款解库手续。

（四）就近银行申报

税务机关与辖区内的金融单位协商联网，申报期内，纳税人持申报资料到离自己最近的开户银行申报纳税。每天由金融单位与征收单位进行申报数据传送，办理税款汇总入库手续。

（五）IC卡申报

由纳税人将有关纳税申报资料通过纳税机“写”到IC卡，申报期内，由纳税人将IC卡送到税务部门，通过读写器“写”到征收管理系统，完成纳税申报事宜。

（六）邮寄申报

对跨县（市）经营，或路途偏远的纳税人，可以申请采用邮寄申报，在申报期内将纳税申报资料寄达税务机关，并将税款汇到税务机关指定的开户行。

（七）电子申报

有条件的纳税人，可以通过计算机网络将纳税申报信息及有关资料通过MODEM机传输给税务机关，完成纳税申报。电子申报也可以通过电子信箱进行传递。

（八）电话申报

纳税人向税务局理税中心拨打电话，以输入电脑编码、密码、