

广东地税调研报告·2013

主 编 王南健
副主编 杨楚潮



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东地税调研报告·2013

主 编 王南健
副主编 杨楚潮



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

广东地税调研报告. 2013 / 王南健主编; 杨楚潮副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5668 - 0893 - 6

I. ①广… II. ①王…②杨… III. ①地方税收—税收管理—调查报告—广东省—2013 IV. ①F812.765.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 000527 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 弓设计

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.25

字 数: 280 千

版 次: 2014 年 1 月第 1 版

印 次: 2014 年 1 月第 1 次

定 价: 39.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

2012 年税收热点透视	刘中虎 (1)
社会经济转型时期税收征管模式特征 挑战及展望	黄桂祥 (9)
税务中介在我省税收管理与服务中的作用调研报告	广东省地方税务局课题组 (21)
基于税收视角下提高土地利用效率的思考与建议 ——以广州开发区土地利用情况为例 ...	叶启新 伍 丽 钱宝珍 (33)
珠海市企业股权转让的税收征管现状问题分析	珠海市地方税务局企业股权转让税收征管课题组 (40)
科学履行税收职能 服务新型城市化发展	广州市地方税务局课题组 (46)
深化分税制改革,完善地方税体系 ——基于广东的实践	广东省地方税收研究会课题组 (53)
促进广东民营经济发展的税收政策调研报告	广东省地方税务局民营经济税收政策课题组 (67)
助力茂名滨海新区旅游业发展的税收政策研究	茂名化州市地方税务局课题组 (76)
房地产税制改革探讨	广州市地方税务局课题组 (82)
关于在横琴新区试行综合与分类相结合个人所得税制度的探讨	横琴新区地方税务局课题组 (93)
广州国家级开发区地方税收分析及相关建议 ...	广州市地方税务局课题组 (98)
跨越中等收入陷阱与我国税收制度优化调整	向 景 (103)
纳税服务促进公民纳税跨越的实证分析	广东省国际税收研究会课题组 (109)
广州地税税收专业化管理改革的实践与探索	广州市地方税务局课题组 (118)
构建“资金流”控制为主的电子商务税收征管模式	广东省地方税收研究会课题组 (129)

广东物流业效率优势弱化值得关注

——税收视角下粤苏物流业发展比较分析

…………… 广东省地方税务局、广东省国家税务局联合课题组 (142)

从“被追赶”到“被逼近乃至超越”的启示

——广州、深圳与天津、苏州税收增长差异分析

…………… 广东省地方税务局课题组 (159)

我国地方税体系构建与完善研究

…………… 广东省地方税务局地方税体系构建与完善课题组 (168)

关于构建地方税体系提高地方财政自给能力的思考

…………… 广州市地方税务局“构建地方税体系”联合课题组 (179)

完善足球俱乐部外籍人员税收征管分析

…………… 广州市地方税务局第二稽查局课题组 (195)

珠海市“走出去”企业纳税申报和税源控管存在问题及建议 …… 赖小莹 (201)

广东地税系统重点税种风险管理实践探索及优化分析

…………… 广东省地方税务局重点税种风险管理课题组 (206)

分税制财政体制的评估及完善研究 …… 广东省地方税务局课题组 (215)

后 记 …… (224)

2012 年税收热点透视

刘中虎

内容提要：本文对 2012 年主要税收热点问题进行了简要回顾，如从“营业税改征增值税”改革、“房产税试点扩容”到“结构性减税”、“税收调节收入分配失衡”等，力求全面真实地反映各阶层的主流观点。这一方面折射出人们越来越关注税收，体现了社会的文明进步；但另一方面也反映出税收方面还存在一些结构性、体制性问题，从中发现，民主参与、公开透明、渐进改革已成为公民关注的新焦点，为我国税制改革提供了可借鉴的发展路径。

关键词：营改增 房产税 结构性减税 税收调节

过去的 2012 年，既是我国税制改革纵深推进取得一定成效的一年，也是减税稳增呼声四起的一年，加上税务部门推出微博、QQ 群等方式与纳税人交流，人们对税收的关注度之高前所未有，参与度也不断提高。全国两会期间，人大代表、政协委员提交涉税议案提案合计 138 个，与 2011 年相比增长 40.82%；从谷歌搜索数据看，2012 年新增涉税网页达到 1.62 亿篇，同比增长 32.79%。

一、营业税改征增值税试点遍地开花，但实施机制尚待优化

“营业税改征增值税”（以下简称“营改增”）改革是继分税制改革以来的又一次重大税制调整，2012 年 1 月 1 日试点改革在上海率先破冰，引起了社会各界尤其是地方政府和企业的高度关注。

（一）“营改增”改革意义重大，中央主导阔步推进

自并行开征增值税、营业税以来，学术界关于实施“营改增”的呼声就一直没有停息过，特别是近几年，包括贾康、刘桓在内的多位知名学者强调，随着我国经济社会全面进入结构转型升级的关键时期，推进营业税改征增值税

改革意义重大，迫在眉睫。这不仅可以从根本上解决重复征税，完善税收制度体系，还可以推进分工协作，减少工作程序与繁重的劳动，有效增强服务业竞争能力。

基于上述认识和形势发展需要，“营改增”改革被中央纳入国家战略高度进行部署，在多次重量级会议上强调，要加快推进“营改增”改革，并相应调减营业税等税收。自2012年1月在上海率先启动试点后，9—11月，分批试点迅速扩大至10个省市。国务院总理李克强曾提出，要有序扩大试点范围，适时将邮电通信、铁路运输、建筑安装等行业纳入改革试点。根据国家和地方财力，逐步将“营改增”扩大到全国。

另有一些人士则认为，产业结构变动取决于一个国家和地区的发展阶段，产业政策对产业结构的影响不仅受多因素的制约，而且还有一个较长的滞后期。发达国家经验表明，税制不是万能的，仅是其中的一个因素，而不是决定性的，“营改增”改革现实对经济的影响可能要低于理论预期。

（二）降率与扩围，是优化上海试点模式的现实选择

自2012年1月1日算起，上海正式实施交通运输业和部分现代服务业“营改增”试点已经整整一年，总体上看，试点起步顺利、进展平稳，社会反应总体上正面积积极，效果较好。前10月共减轻试点企业和下游企业税负225多亿元，服务业实现了10%的较快增长，服务业利用外资增长近20%。但同时也出现了主要成本无法抵扣、部分企业税负不降反升等突出问题。专家分析认为，造成这种现状，一方面与政策设计理想化有关，对无法抵扣项目估计不足，导致保证财力稳定前提下的税率设定偏高；另一方面，与局部试点模式有关。局部行业试点和局部地点试点，不但影响试点规模效应发挥，还在试点过程中引致许多矛盾和问题。鉴于此，他们建议适度下调适用税率，适当放宽抵扣标准，真正实现试点企业税负稳中有降的目标。同时，以加快推进扩围为抓手，化解矛盾，减少阻力，诱导规模效应产生。对于如何扩围，学者建议，依据税收中性原则，地区试点不宜停留过久，在现有“1+6”试点行业的基础上，选择某一具体行业进行全国性试点，并进一步优化试点区域布局，尽快选择中西部地区的省会城市开展试点。有学者则提出，部分行业抵扣操作难度较大，兼顾税率设计合理性与行业税负公平性困难重重，近期完全覆盖营业税的条件并不具备。

（三）推进分税制配套改革，是调动地方试点积极性的关键

在“营改增”问题上，中央和地方已经达成广泛共识，为推进试点改革营造了比较宽松的环境，仅此远远不够。多位专家指出，“营改增”涉及中央

政府与地方政府利益的深刻调整问题，仅对税收收入归属和财政专项补贴作过渡性政策安排，而对地方最为关心的地方税收体系构建既缺乏顶层设计又行动迟缓，在财政收入紧张、财力与事权失衡的当前，要调动地方试点的积极性，既不现实，也不太可能。

对此，多位学者指出，当前的首要任务是建立健全明确改革预期的配套制度，厘定和上调试点完成后中央与地方增值税分成比例，明确国税与地税的职责定位和职能分工，统筹考虑地税部门人力资源配置等重大问题，最大限度降低改革的不确定性，减少改革阻力。同时，加紧推进地方税收体系构建，推进住房房产税试点进程，择机实施社保费改税改革。一些分析人士则建议，试点前的纯地方税种营业税规模（占全国总税收 15.2%）与共享税种企业所得税、个人所得税的中央分成收入规模（占比 15.24%）高度相当，在保持增值税分配比例不变的同时，作为补偿，把所得税调整为地方税种，由地税部门征收，不但可以迅速厘清中央与地方财政关系，调动地方政府专心服务属地经济发展，还有利于减少国税与地税之间的征管摩擦，降低征纳成本。

二、房产税试点扩容呼之欲出，推出时机考验政府智慧

所谓安居乐业，“房”一直是老百姓关心的重点、热点。过去的一年，在税收领域，房产税因“房事”着实火了一把，无房者关心房产税对房价的制约和影响，有房者关心房产税对钱包的制约和影响。

（一）房产税试点效果不尽人意，试点模式仍需完善

上海、重庆两地开展房产税试点两年，房价依然保持强烈的上涨态势，更是成为民众怀疑、指责房产税改革的把柄。对此，财政部财科所所长贾康指出，仅以税收多少和房价下跌幅度来评判房产税试点成效，过于表面化。因为试点最重要的任务不是筹集收入，而是调节市场，影响人们的住房消费，并为财税体制改革提供配套。开征房产税，房价并不会应声而落，单靠一个税制不可能改变中国城镇化进程中不动产价格上扬的基本趋势。但房产税的实施，会使上扬曲线的斜率降低。试点后，房产税的正面效应已经显现，两地高端不动产都出现了成交量下降、价格趋稳的好趋势。从这一点上来讲，试点是成功的，富有成效的。多位业内人士也表达了同样的观点，并强调，房产税改革是一项系统工程，两地试点更多的是投石问路，不要也不应过多地追问试点成效，需要的是找出两地试点踟躇不前的原因，以更大的决心和勇气破解试点中的征收范围偏窄、税率偏低、征税法理存在冲突等突出问题。

（二）房产税试点扩容鼓点渐急，但争议犹存

年前召开的中央经济工作会议、全国住房城乡建设工作会议和全国税务工作会议都透露，正在积极研究推进房产税改革的方案，将择机适当扩大试点范围。房产税试点扩容已成定局，随即推出的可能性越来越大。但政府层面的多次明确表态，并没能平息民间的争议。其中房产税改革的目的是争论的焦点。

“房价论”认为，房产税可以增加住房持有成本，降低投资者和投机者的收入预期，进而达到供给增加和需求减少的双重目的，推动房地产市场供需平衡。随着房产税实施时间的加长，房价快速上涨态势将明显受到抑制，经历高位盘整、短暂反弹、震荡下跌、总体平稳四个阶段后，实现调控房价、打压房价的目的。中国人民大学教授况大伟的实证研究结果佐证了这一观点，房产税对房价有显著抑制作用，抑制程度由税率水平决定，房产税政策比利率政策更有效。因此，他们建议对住房实施房产税全范围、高税率征收模式，这样，房价快速下跌至合理价位将不是梦。

对此，多位学者并不认同。南京大学教授高洪指出，房价是由市场供需决定的，房产税调节房价作用更多地体现在心理层面，实际作用十分有限。海外开征房产税（物业税）的多年实践表明，房产税不但没有致使房价下跌，反而因为房产税用于社区建设，实际上造成了房价上涨。从这一点来讲，房产税作用更多的是房产保值增值，而不是降低房价。以任志强为代表的业内人士也认为，与我国多次推出的调整税费政策一样，房产税实施增加的成本很可能转嫁给购房者或承租者，房价进一步上涨成为必然。

贾康、聂梅生等专家强调，把房产税当做抑制房价的手段是对房产税的误读，推行房产税的主要目的，是为地方政府财税体制改革探路，增加地方直接税源，缓解财政压力，逐步减少地方政府对新增土地收益的过度依赖，也是优化我国税制结构和收入再分配的重要组成部分。因此，房产税最重要的作用，不在于降低房价，而在于增加投机成本，打击炒房，保护和引导普通商品房房的消费，确保老百姓的住房权。

（三）征管机制面临挑战，渐进式改革获广泛认同

多位专家指出，房产税改革需要税收征管理念和机制同时改进。中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇认为，现实的税收征管机制建立在“间接税为主”的税制结构基础之上。采取流量控制方式间接控管税源，基本上只适合征收间接税，而面对直接税时，自然人纳税人往往显得有心无力。已经实施多年的经营性房产税就是一个明证，一边是商铺、厂房、写字楼等经营性房产，不管是自用还是租赁，都可以借助法人纳税人这个支点实现组织房产税收

入目标；而另一边却是另一番景象，个人住房租赁的房产税征管，由于缺乏针对自然人纳税人的征管基础信息和制度安排，往往陷入成本高、流失严重的两难境地。一旦房产税扩围至存量房产，建立在“政府管单位，单位管个人”的传统管理模式下的现实税收征管机制，将面临真正意义上的严峻挑战，尽快找到一种可对接存量住房且适用房产税通行规则的“可持续”和“可复制”的征管机制安排，将是税务部门最为紧要迫切的任务。全国联网的住房档案信息管理系统、个人收入诚信系统和房地产价格评估体系建设，将是一个良好的开端，但与房产税全国扩围的实施条件尚有较大差距。

鉴于此，学术界、实务界的专家学者都不约而同地赞同渐进式改革模式，分四个步骤较为稳妥。第一步，试点扩容阶段。由点到面地逐步推进房产税试点，增加二、三类城市试点，边立法边试点，探索经验、获取认同。第二步，优化试点模式阶段。试点区域覆盖所有类型城市、城镇，适当调高税率水平。第三步，试点扩围阶段。把所有存量多套房和高档住房纳入征收范围，拉大城市内部区域间适用税率差距。第四步，普遍征收阶段。借鉴国外“尽房皆税”的经验，征收范围扩大至境内包括“小产权房”、“经租房”在内的所有住房，在标准税率1%~3%的基础上按购房原价计征，出台房产税超面积减免、家庭退税等一些优惠政策，实施真正意义上的房产税。

三、结构性减税，说爱你真的不容易

在复杂的经济形势下，加大加快结构性减税已成为社会共识，但如何实施结构性减税、哪些企业和人群会从中受益，不同阶层有不同看法，争议颇大。

（一）结构性减税，不应只是落实在口头上

年内，减税不减负、难减负的现象屡次传出，从上海“营改增”试点的部分企业税负明显上升，到个体工商户起征点大幅上调后的纳税仍继续较快增长，引起了社会的普遍质疑。

有网友指出，在绝大多数企业、特别是中小企业因国际经济金融危机暂时进入“微利时代”甚至“亏损时代”的特殊背景下，减税让利目标不是对准更需要扶持与帮助的实体经济和中小企业，而是石油这样的暴利行业，存在方向性错误、操作性失误，值得反思。要让资本重回实体经济，让实体经济继续成为中国经济再上新台阶的基础和根本，增收趋缓不应成为阻碍减税的理由，不能只喊口号踟蹰不前，而应拿出“手段”，让令人哭笑不得的黑色幽默不再重演，让经济增长回到正轨。类似给石油企业减税让利的举措，应当杜绝，至少不能频繁上演、频繁刺激公众的神经和影响中小企业的发展热情。毕

竟，中小企业是居民就业和收入增长的“主阵地”。

（二）规模式减税，远比项目式减税来得实际

从年初开始，我国开展了以支持小微企业、开展“营改增”试点、从价计征资源税为主要内容的结构性减税政策，减税规模仅为400亿元。中国人民大学经济学院副院长刘元春分析认为，减税涉及领域较小、涉及税额偏低、涉及税基偏窄，是导致减税效应不明显的根本原因。中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇强调，当前结构性减税缺乏具体目标和实施路径也是导致减税效应不明显的重要因素。只问项目不论规模，满足于减税项目的一个个粉墨登场而不论及究竟要减多少税，其可能的结果，要么是根本减不了多少税，要么是增减互抵之后的净效应反而演化为增税。当前税收任务下的弹性征管以及全国统一开征地方教育费附加，就已经在悄然证明这一点。在业内人士看来，界定减税规模意义并没有那么重要，他们认为，模糊、笼统的规模，只会是数字游戏，于事无补。关键还是要建立考核机制、核查机制，让再小的减税规模也能落到实处。

（三）先降税率，再优税制，是落实政策的现实路径

有学者强调，大面积降低税率应成为结构性减税的重头戏。把目前名义税负降到实际税负以下，不仅可以货真价实地减轻纳税人负担，还有利于压缩地方操作减税进退空间，杜绝征收的随意性，确保减负目标落到实处。具体而言，主要从劳动力和流通环节两方面入手，重点降低增值税基本税率和中小微企业公司所得税税率。还有学者表示，降低税率确实必要，但税制优化也同样不可或缺，逐渐理顺税制结构，协调直接税、间接税比重，既兼顾减税需求，又考虑借助税制改革给予地方政府稳定的收入来源，方能保证减税政策达到预期目标。

四、税收调节收入分配失衡，任重道远

年内多次传闻酝酿多年的收入分配总体方案即将出台，引起了社会各界的普遍关注，“税收调节作用怎么发挥”更是成为人们争论的焦点话题。

（一）期待个人所得税担当调节收入分配主角，既不现实也不可能

面对我国收入差距扩大的现状，不少人大声疾呼，个人所得税可以直接调节个人可支配收入，而且以累进方式课征，可以从根本上体现高收入者多交

税，低收入者少交税或免税的量能课税原则，个人所得税应当在调节收入分配中扮演最为重要的角色。有网友则认为，个人所得税只是对收入所得一段时期的流量征税，并没有对额度巨大的资产存量调整，不可能从根本上改变财富分配失衡的格局，只能担当改善收入分配的“配角”。

针对强化个税调节力度与费用扣除标准越高越好的双重呼声，财政部财政科学研究所副所长刘尚希指出，个人所得税调节作用发挥是有条件的，既希望少缴税又希望在纳税规模很小、纳税人数占比很低、税基很窄的条件下发挥个税的调节作用，无异于用一根绣花针去撬动一块大石头，既不现实也不可能。可行的思路是，不妨在防止逃税漏税、降低税率、推进综合所得等方面做出探索，或许会有意想不到的收获。

（二）构建财产税收制度体系，是实现调节收入分配目标的重点

有资料显示，我国财富分配严重失衡，并且财富还在向富人加速集中。在指责的同时，越来越多的普通民众和有识之士呼吁，推进财产税收制度改革，充分发挥税收在矫正财富分配失衡中的作用。

反对人士则指出，刚刚积累一点财富，就在税收调节上加码，不但会降低对国外人才的吸引力、影响财富创造积极性，还可能引发本已暗流涌动的大规模移民潮，因此，政策出台应当慎之又慎，避免影响当前经济发展大局。有专家强调，不能以效率优先为借口来阻碍改革，当前财富分配失衡程度远大于收入分配失衡，财富分配失衡比收入分配失衡危害更大，它不仅会扩大不同收入阶层在财富创造和财富积累上的差距，还会进而恶化代际之间的“分配不公”，因此扭转财富分配失衡已刻不容缓。针对当前财产税类比重偏低、累退性特征比较明显的问题，首要任务是抓好财产税收制度体系建设，完善财产申报制度，加快推出不动产税、遗产税，完善资源税改革，从制度上保障财富分配差距稳定乃至得到逐步矫正。

（三）税后再分配去向，应更多地向民生倾斜

在现阶段，我国税后再分配去向调整的作用大于税收政策调整的作用，但近年来的税后再分配去向不尽合理。税收增量部分的再分配，更多地倾向于公共部门。先是用于教师加薪，随后是增加公务员工资，最近又是大幅提高军人待遇，税后再分配不但没有缩小收入差距，反而成为拉大部门收入差距的背后推手。有专家分析指出，为公共部门员工涨工资，既有历史欠账的原因，也有调节机制乏力的原因。期望以公共部门带动私营部门工资增长的政策初衷，往往与市场调节结果有较大差距。另有学者称，由于“切蛋糕”与“吃蛋糕”身份重叠，在公共部门调整工资，打破现有利益格局，将是税后再分配改革的

难点所在。财政部财科所副所长白景明认为，首先要摒弃平均化理念，提倡公平不在于拉平收入绝对额，更重要的是提供相对均等化的基本公共产品和服务，保证低收入阶层的基本生存和基本发展条件。其次是完善税后再分配决策机制，以民主参与、公开透明等方式，来解决政府的分配效率、价值取向问题。

（作者单位：江门市地税局）

社会经济转型时期 税收征管模式特征 挑战及展望

黄桂祥

内容提要：目前我国处于社会经济转型的特殊时期，显示出“中等收入陷阱”社会的系列特征。与社会经济相对应，处于转型期的现行税收征管模式也面临深化改革的迫切任务。反思过去和借鉴发达国家经验，必须遵循税收管理内在规律，立足信息化和经济全球化大背景，坚持从国情、税情出发，通过改革创新，通盘规划，重点解决长期困扰税收管理的主要问题和困难，按照十八大提出的“五位一体”的发展建设思路，努力探索融专业化、信息化、社会化、人文化为一体，与社会经济转型时期相适应的税收征管新模式。

关键词：税收征管模式 回顾与展望 转型时期

最近一段时间，税收征管改革的呼声再起。

这一轮改革的背景是，自1997年至今，一直处于改革前沿的税收管理似乎缺少实质性变革，与这种状态相对应的是整个社会经济格局呈现典型的转型特征。在“停滞”与“转型”的双重压力下，税收管理体制特别是税收征管改革任务迫在眼前。综观国内外税收征管改革实践，尽管改革目标可以顶层设计，改革的路径与形式可以多种多样，但税收征管改革的内容与形式始终与税收征管模式联系在一起，身处社会经济转型的特殊时期（以下简称“转型期”），有必要对税收征管模式进行理论与实践探讨，以期再次掀起我国税收征管改革浪潮。

一、税收征管模式演变与特征

各种模式存在于不同的领域，如企业发展模式、经济发展模式等，都是人的主观意识对事物特征的能动反映。不管是事先设定，还是事后归纳总结，税收征管模式都是为税收职能服务的，都与整个社会环境和税收管理水平相适

应。新中国成立后，我国税收征管模式几经演变，发生了很大变化，取得了巨大成就，成为税收征管体系的重要部分，主要的变革有三次：

（一）非成型征管模式

从1949年新中国成立到1978年实行改革开放之前的30年间，税收管理在当时恢复国民经济、“三大改造”、“大跃进”和“文化大革命”的形势下，走过了一段曲折、散乱的道路。这一时期，没有形成统一的征管模式，在全国基本的税制和税政要求下，各地有一定灵活性征管措施，逐步形成一套较为成型的征管办法，主要包括纳税登记、纳税申报、纳税鉴定、纳税辅导、纳税检查以及税款征收、账证管理、违章处罚等内容，这套办法总体确定了税收管理的程序、特征和措施要求，为后来（直到今天）的征管模式以及征管改革发展奠定了基础。可以说，是后期征管模式的雏形。

（二）“各税统管”模式

1979年到1987年近10年时间里，税收管理工作得到全面重视，税收征管的理念和组织架构正式提出，全国各地在延续原有基本做法的同时，学习推广上海、沈阳等地的做法，突出税收专管员角度作用，开始形成“一员进场，各税统管，征管查一条线”的征管模式。这套模式体现了“小税政大征管”的特征（可看作是全国税收征管模式的1.0版本），它与改革开放初期以公有经济为主体的税收环境相适应。随着市场经济体制建立和纳税主体的多元化，传统征管模式中“以收代管、监督缺失、法制松弛”等弊端日益明显，改革成为各方共识。

（三）现行“34字”模式

从1988年开始，全国税务系统为建立科学严密的税收征管模式进行了深入有效的探索，以实行征管查“三分离”或“两分离”为标志拉开了税收征管改革的序幕。1997年，国务院办公厅《关于转发国家税务总局深化税收征管改革方案的通知》，明确提出税收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（后补充：强化管理）”，从而正式确立了新的具有现代意义的征管模式（可看作全国征管模式的2.0版本）。最近几年，各地大力推行税收专业化管理，积极开展纳税评估工作，实施了一系列加强管理的新方法、新举措，进一步丰富了征管模式的内容。

税收征管模式30多年不间断改革，推动了税收征管发生深刻变化，使之成为整个税收管理核心工作，这一阶段有如下特征：

一是政府主导。源于计划经济传统的影响，30 多年税收征管模式的价值实质上集中体现为“政府主导型”。政府主导首先表现为政府对整个税收体系具有决定性影响力，通过制度设计、指标规划和征管资源配置，从总体上、方向上安排和实现税收的各阶段计划，这是成就现行征管模式的关键要素，保障了过去 30 多年税收收入持续稳定的增长。

二是纳税人自主。尽管我国税收法制处于建立完善之中，税收征纳双方权利义务有待进一步明晰，但通过多年努力，特别是 1992 年 9 月《税收征管法》的正式实施，纳税人自行申报纳税制度作为税收征管模式要件，已成为征纳双方共识得到顺利落实，全国约 90% 税款由纳税人自行申报入库（评估约 4%、查补约 5%），更重要的是纳税人自行申报纳税划清了征纳双方法律界限，在税收征纳上体现了公民责任意识，这是现行税收征管模式一大成果，也为将来的改革发展赢得了先机和基础。

三是服务理念实现转变。随着现代公共理论应用和服务型政府的建立，征纳双方法律地位平等的意识推动了税收管理的改革，纳税服务已成为税务部门职能转变的推手和重要内容，公开透明、便捷高效的民主、民生精神，促使纳税服务措施、纳税服务渠道、纳税服务产品不断扩展、优化；统一执法、公平管理、规范服务的要求不断得到落实，纳税需求导向已成为推动税收管理的持续动力。

四是税收信息化取得突破。得益于计算机和互联网技术的推动，税收征管改革逐步走向税收信息化。通过上下探索应用，“金税工程”、“大集中”等标识性工程，助推了政府部门科技应用浪潮，并成为税收工作基础设施，纳税申报、涉税申请、票证应用、许可审批、咨询服务等大多数税收业务已实现在线办理；网络化、数据化、无纸化正成为税收管理不可逆转的趋势。

五是税务稽查“重中之重”的地位不断增强。为掌握税收征管主动权，维护和促进税收征管秩序，税务稽查始终保持查处案件的威慑力，加上强化管理等因素的综合作用，税收征管质量和效率明显提升，有力促进了税收收入平稳较快增长，保证了税收调控经济、调节分配职能作用的有效发挥，为支持经济社会发展发挥了重要作用。

受惠于改革开放，税收征管模式不断充实完善，为构建完整的税收管理体系打下了良好基础。特别是服务与信息化已成为这一阶段最为显著的特征，而且两者互为因果、同向驱动，首次赋予了我国税收管理现代化的内涵，引起海内外同业的关注与赞叹，也为创新现代税收征管模式拓宽了道路。

二、转型期税收征管模式的挑战

在长期的税收征管体系建设中，与之相适应的征管模式几经变革，不断演

进、优化。但不管怎样变化和创新，它始终与税收管理规律和时代节拍相适应。当前，我国税收征管模式又遇上一次重大而特殊的社会经济转型期，现行征管模式乃至整个税收管理应适应这种发展潮流，发挥促进社会经济转型升级的职能作用。

转型期的特征复杂多因，是一个漫长、蓄能甚至痛苦的过程，借用世界银行有关“中等收入陷阱”（又叫“转型陷阱”）概念，可找到与之相应的观察角度。2011年世界银行最新定义是：人均国民收入在3 975~12 275美元者为中高等收入国家。我国人均国民收入已从1978年的381元上升到2010年的29 992元，折合4 430美元，跻身中等收入国家行列。按照世界银行分析，当一个国家从中等收入起步到高收入阶段，要爬一个很长的坡，其间会出现减速、停滞、负增长等现象，进退维谷而形成“陷阱效应”。“中等收入陷阱”出现后，即引发了关于发展战略、发展路径、发展模式的讨论与反思。作为社会经济发展史中的特殊现象，“中等收入陷阱”是社会经济转型遭遇困难的结果，同时也给人们研究各种问题带来新的思路。

综观现实，我国跻身中等收入国家行列后，在税源日益充裕、税收收入规模（2010年达7.3万多亿元）不断扩大的同时，由于社会经济条件发生变化，原有的定位平衡被打破，税收征管遇到的困难与压力日趋增大，呈现与整个转型期相联系的进退两难的“陷阱”特征，主要表现在如下几个方面：

一是体制上，税收的公平与效率取决于良好的税收管理体制，而我国税收管理体制一直处于过渡型状态。在财税体制上，虽有比较成型的中央集权，但缺乏应有、稳定的地方分权，地方政府感觉每有改革，地方部分往往受到挤占、分割，影响地方的长远规划和改革意念；在行政管理上，分设国税、地税两套并行机构，导致管理层级和业务环节重复交叉，行政效率偏低、缺乏执法风险防范机制。这主要是我国税收定位不清，长期受大财政（也是政府主导型）的影响与约束，导致税收体制变化时冷时热，难以稳健发挥应有的作用，从而影响税收征管模式的整体规划。体制能量不足呼唤着理论和改革创新。

二是法制上，通过改革取得了很大成效，以1994年税制改革为里程碑，加上近20年的不断完善，初步构建了比较合理的税收法制框架。但总体上仍缺乏系统和力度，阶段性、碎片化明显……有关税收的基本法、组织法久议不决，而税收程序法、实体法也急需完善、上位。尤其是征管法的法义不清，与实际管理有明显距离，如对立案查处的偷税，要处不缴或少缴税款50%至5倍罚款的规定，与现代行政法精神和税收在社会经济中分配特性相脱节——现实中并无多少重大税案处罚1倍、2倍，更遑论5倍。“重点稽查”容易流变为另外一种执法风险，致使现行征管模式遇到“长短腿”的困扰。

三是管理上，经过多年的改革发展，税收征管制度、征管手段、征管队伍