



宁夏税务志

NINGXIA SHUIWUZHI

宁夏税务志编纂委员会 编

主编 李文瑞 马金柱



宁夏人民出版社

宁夏税务志

宁夏税务志编纂委员会 编

主 编 李文瑞 马金柱

副主编 戚宁森

宁夏人民出版社

《宁夏税务志》编纂委员会

顾问 宋承炎 屠占卫

主任委员 李文瑞 马金柱

副主任委员 戚宁森 王静波 林文 孙瑞明 任剑英
杨钊 辛国仁 杨国祥 马万忠 张建国
乔占平

委员 (按姓氏笔画为序)

王峰 王占河 巴玉学 许耀武 朱华成
成进 祁彦斌 李戈 李津 李森林
杨建忠 沈建中 杜学章 陆生虎 张兴华
张树栋 张俊红 周俊阳 罗致平 赵生祥
侯永强 秦永华 郭义祥 唐禄天 费建荣
谢能业 曾保宁 蔡国雄 蔺兴才 鞠景德

主编 李文瑞 马金柱

副主编 戚宁森

编写 杨道先 胥守乾

图片编辑 陈连书

统稿 杨振威

英文翻译 王晓英

概 述

税收在宁夏已有数千年的历史。历代封建王朝为了维护其统治地位,强行征收赋税和杂税,聚敛财富,贫苦百姓负担沉重。新中国成立后,随着人民民主政权的建立,税收的性质发生了根本变化,按照“取之于民,用之于民”与“公平税负、合理负担”的治税方针,确立了社会主义新型税收体制和征管体系。这既是国家凭借社会公共权力参与社会产品与国民收入分配的重要手段,也是国家用以调控宏观经济、促进经济社会快速发展的重要杠杆之一。1950~2000年50年间,特别是改革开放后,宁夏税务工作在执行全国统一税制的基础上,本着民族区域自治的原则,以改革统揽全局,开拓创新,坚持依法治税,从严带队,税收事业突飞猛进,税收收入成倍增加,在促进国民经济发展,积累社会主义现代化建设资金中贡献突出。

我国以农立国,历代税收收入主要来源于田赋,其他课杂、附加,工商税等虽有,但其比重较小。清朝后期,宁夏财政收入主要来自田赋,其他税捐统称为杂税,名目繁多,各地不一。

民国初年,宁夏税收收入大体分为田赋、统捐、盐课、杂税和其他五项。其中田赋、统捐、盐课三项统解省财政,杂税收入解归道府,地方自筹由县乡用以地方办学、警察经费和善举开支。自民国18年(1929年)宁夏建省,至1949年9月宁夏解放前夕的20年间,宁夏全省年均税收收入390万元,最高558万元,最低250万元。各税中田赋比例最高,工商各税、地方各税次之。税收主要用于军费开支和地方政权的需要。

1949年10月1日,新中国成立,开创了历史新纪元。至2000年,宁夏的税收事业伴随着国民经济的发展,主要经历了国民经济恢复时期、国民经济第一个五年计划至第九个五年计划时期的各个发展阶段。

新中国成立后,彻底废除民国旧政权的苛捐杂税,制定了统一税法,建立了人民的税务机构。宁夏税务部门坚持党的税收政策,认真组织税收收入,经过3年努力,至1952年税收收入(不包括农牧业税,下同)达到489.7万元,占财政收入的20.50%,占国内生产总值的2.82%。

从1953年起,开始了国民经济的第一个五年计划时期。为适应新形势,有利于对资本主义工商业的社会主义改造,实行了“公私区别对待,繁简不同”的税收政策。按照“保障税收、简化税制”的原则,根据国务院《关于税制修正及实施日期的通知》《商品流通税施行办法》,对原工商税制作了若干重要修正,基本形成了以流转税为主体税种的税收体制。其间,宁夏全面完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造。税收收入由1950年的124万元增加到1957年的2501万元,增长19倍,税收收入占财政

收入的比重由 20.50% 增加到 49.02%。税收已占国内生产总值的 4.75%。社会主义改造基本完成以后,国营经济和集体经济已占居绝对地位。1958 年进行税制改革,简化税种、纳税环节、征税办法,调整部分产品税率,确定工商所得税为一个独立的税种,但由于受“左”的思想影响,忽视了税收的职能作用。1962 年,自治区党委、人民委员会认真贯彻中央关于“调整、巩固、充实、提高”的方针,在国家的大力支援下,建成了一批煤炭、电力、机械、轻纺和建材工业,奠定了宁夏的工业基础,工业总产值超过了农业总产值,农业税收收入比例下降。1965 年,全区税收收入 2846 万元,占财政收入和国内生产总值的比重分别为 44.77% 和 6.11%。

“文化大革命”时期,国民经济遭到破坏,税收损失严重。1967 年,宁夏税收收入占国内生产总值的比重降至 4.77%。但由于宁夏作为国家“三线”建设地区,得到了国家的有力支持,一批内迁和新建、扩建的工业骨干企业陆续建成投产,初步形成了能源、化工、建材、轻纺、冶金等主要支柱产业,工业在国民经济中的主导地位得以确定。1972 年 3 月,国务院批转财政部《关于扩大改革工商税制试点的报告》和《中华人民共和国工商税收条例(草案)》的施行,使全区税收收入大幅度增长,1975 年首次突破亿元大关,税收占国内生产总值的比重进一步提高,至 1976 年高达 9.24%。

中共十一届三中全会以后,经过拨乱反正,税收工作不断加强,税收的经济杠杆作用进一步得到发挥。通过两步利改税,实现了由单一税制向以流转税、所得税为主体,其他各税相互配合的复合型税制转移。税务部门组织的税收收入,1985 年首次突破 2 亿元大关,1987~1989 年又相继突破 3 亿、4 亿、5 亿元,分别占财政收入的 88.39%、82.80%、88.21%、88.92%,占国内生产总值的 8.48%、8.59%、8.17%、8.65%。1990 年,税收收入达 5.6 亿元,分别占财政收入和国内生产总值的 90.65% 和 8.71%。税收已成为聚集财政收入的主要手段和调节经济的重要杠杆。

1991~2000 年,宁夏经济进入了一个持续、健康、快速发展的新时期,经济总量不断增长,发展速度稳中有升。经济增长速度连续高出全国平均水平,国民经济呈现出可持续发展的势头。期间,坚持“统一税法、公平税负、简化税制、合理分权、理顺分配关系、规范分配方式、保障财政收入,建立符合社会主义市场经济要求的税制体系”原则,进行大规模、全方位的税制改革,形成了以流转税、所得税为主体税种,其他税种并存的复合型税制。税务部门坚持依法治税,从严带队,正确执行税收政策,强化税收管理,大力清理欠税,较好地完成了税收计划任务。1993 年,全区共组织各项税收 12.42 亿元,其中工商税收收入 10.89 亿元,首次突破 10 亿元大关。1994 年 8 月,自治区国家税务局、地方税务局分别成立,继续进行税制改革,不断加强税收工作。1995~2000 年,全区国税收入以年均 9.2% 的速度递增,年均增收 1.4 亿元,2000 年税收收入达 19.82 亿元,比 1995 年高出 7.59 亿元,增长了 62%,收入总量 6 年达到 104.16 亿元;全区地税收入以年均 20.8% 的速度递增,1999 首次突破 10 亿元大关,2000 年达 11.76 亿元,5 年年均增收 9000 万元。

1950~2000 年,宁夏税务系统累计组织各项收入 262.02 亿元,积累了巨额资金,为宁夏经济建设和社会各项事业的发展提供了财力保障。其中 1991~2000 年 10 年期间,宁夏税负水平居全国第 8 位,税收收入增长与经济增长基本保持同步。全区税务部门共组织各项税收收入 195.91 亿元,年平均增加 2.47 亿元,年均增长速度为 35.72%。税收

收入持续高速增长,税收收入占国内生产总值的比重呈上升趋势,至2000年提高到11.92%。

二

税收制度因解决政府的财政收入而设置。宁夏税收制度起源于秦汉之际,历代多有承袭和演变,逐步得以完善。秦汉时,宁夏属北地郡和安定郡。秦时“令黔首(民)自实田”,即是农民自报田亩以纳税,直接向中央政府缴税。起初,税负并不算重,但是到了秦始皇与秦二世修长城、筑阿房、守五岭、击匈奴时,赋税之重达到三取其二的程度。汉初,实行与民休养政策,规定租率为十五取一,汉文帝免收天下农田租税12年,汉景帝改为减半征收,即为三十取一。汉末,封建赋税体制基本定型。其特征是以田赋为主,工商税次之。田赋或以土地,或以人丁征税,或兼而有之。征税时,或实物,或银钱。

秦汉时期已经有了工商税。工商税以盐税为主,但对车、船、财物等也予征收。如“缗钱税、算商车”。《汉书》卷六记载,对商贾的车、船征收算赋。对商人和高利贷征收财产税。据《史记》卷三十记载,对商人的财物估计二千即征税一算,手工业估计财物四千即征收一算,一算为一百二十钱。

唐朝时,宁夏全境属关内道。唐初,先行“租庸调”制。有田则租,有家则调,有身则庸。租随田亩纳粟,调以户征,对其所有各种织物,折算银两缴纳;庸依力役,每力每年20天,不役者以绢为代。“安史之乱”后,在租庸调制外,又创“资课”,同时开征其他杂税。德宗时,废除租庸调制,改为“两税法”。“两税法”既对其定居者于春秋两季纳税,除两税之外不再加收其他税,同时改纳谷为纳钱,以田亩资产为据,保留丁额。工商税收有盐税、矿税、茶税、酒税、关市税与商税;杂税有户税、耕牛税、牛皮税及农具税等。灵州温泉池、两井池、长尾池、五泉池、红桃池、回乐池、弘静池,“皆输米以代盐”。威州(今中卫县)设榷税使,征收集市商税。

北宋时,宁夏地区属秦凤路,仍按“两税法”征收田赋,工商税收沿袭唐制,主要有盐税、矿税、茶税、酒税、关市税与商税。西夏时期,池盐成为西夏国生产的主要商品,多数商品以盐易之。李元昊以此作为苛杂百姓、招兵买马的主要手段。西夏时期,不仅加重田赋、徭役,而且对盐税、商税等横征,农民所获十之七八被地主、贵族、皇室所用。西夏赋役之重“蕃汉苦之”。

明洪武二十五年(1392年),因宁夏地近前敌,为加强防卫,规定:“以六分屯田,四分守城”。明万历九年(1581年)推行“一条鞭法”,“总括一州之赋役,量地计丁,同输于官”。“一条鞭法”即对以前的赋税徭役并为一条征收,以州县为单位计算田数和人丁,合并征收银两,称为“田赋征银”。明末又设三饷(辽饷、练饷、剿饷),人民负担再次加重。由此可知宁夏赋税之重。

清初,极力恢复户籍制度,“丁增而赋亦随之”。存在着“富者田连千亩,少丁差,贫民无地立锥,反多徭役”和“田归不役之家,役累无田之户”的弊端。康熙年间,实行“滋生人丁,永不加赋”和“摊丁入亩”税制,将数千年来主要以人丁为征税对象的限制,改为以地亩为惟一征税依据的税制,是我国税制上的一次重大变革,使农民对封建国家的人身依附关系有所削弱。鸦片战争以后,门户被迫开放,官僚资本、买办资本和民族资本

出现,资本主义工商业有所发展,使封建赋税制度开始发生新的变化,最终形成直接税、间接税的税收体系,直接税包括田赋、牙税、当税、矿税、房捐、牲畜屠宰税、契税;间接税包括盐税、厘金、烟酒税、茶税、土药税、关税、常关税,其中厘金以其舞弊多、危害大而税负最重。清末的税收体制第一次是工商税在全部税收收入中超过田赋而成为主税。在体制上实行中央集权制度,一切赋税收支均由中央政府严格控制。宁夏当时属甘肃省管辖,对田赋沿袭明朝巡抚罗汝敬规定的“一斗二升起科”,科则分上中下3类。上则包括全田、样田、养廉田、学表田、芦湖全田、银田;中则包括沙碱田、易田、谷田、公用田、滩田、全芦湖田;下则包括沙碱田、硝碱田、硝碱芦湖全田、硝碱易田、花档田、硝验碱田、靛田。杂税杂捐多达14种,具体包括磨课、商税、山货税、药材税、褐毯税、西税、夷税、集税、枸杞税、羊皮税、担头税、契税附加、商税附加、其他。

民国宁夏建省前,田赋包括地丁和附加。地丁中有丁银、地粮、草束。同时规定了耗羨、盈余、验粮、看粮、斗尖、斛面等陋规。附加中有粮石附加、地亩附加、五五赢余、一五耗羨、百五经费、清乡费。还有教育费、建设费、公安费、乡镇费、保甲费、民团费等临时加派。宁夏建省后,赋税制度历经几次整顿。尤其自马鸿逵主政后,丈量清理土地,核实田亩,测绘编查,实行地价税,取消田赋附加,改进征收方法,使田赋制度得到了改进。同时,制定《宁夏征收田赋章程》《宁夏田赋附加税暂行章程》。按照土地优劣,划分等级,定税额征收。并且规定了税目、税额。据《十年来宁夏省政述要》记载,民国24年至29年(1935~1940年)期间,宁夏9县共有应征税土地1828750亩,年应征税款1566916.15元。民国29年(1940年)制定《地价税法实施事项八则》,取消田赋,废除土地上所有附加,重新编造地价税册,实行征收地价税款。同时,印发了《宁夏省各县农地征收地价税章程》,规定了宁夏业经依法估价的每亩地的税款,并将应征税的土地,划分为14个等区,每个等区规定每年每亩不同的税额,最高一等区250元/亩,最低十四等区5元/亩。章程对地价税负担人亦有明确规定。

1949年,新中国成立伊始,中央人民政府财政部召开首届全国税务工作会议,确立了若干税收政策。之后50年中,宁夏执行国家统一税制,并经历了6次较大的税制改革,先后有50多个税种得以付诸实施。

统一全国税收,建立新税制 1950年1月,政务院颁布《全国税政实施要则》,统一全国税收,制定统一的税法,建立人民税务机构。《全国税政实施要则》规定中央及地方共14个税种,明确了各级政府的税收立法权限。凡有关全国性的税收条例法令,均由中央人民政府政务院统一制定颁布实施,各地区遵照执行。宁夏开征的税种有:货物税、工商业税、利息所得税、屠宰税、城市房地产税、使用牌照税、特种消费行为税、交易税。农业税、牧业税,由财政部门征收。

废除了民国政府时期扰民害民的苛捐杂税;初步形成了多税种、多次征的复合税制,但税种税目并不太多,有利于缴纳和征收;适应了多种经济成分共存的情况,在保证财政收入的同时,也有利于促进经济的恢复和发展;具有民主办税的特征;开始有计划、有步骤地利用税收杠杆限制和改造私人资本主义。

修正税制 1952年12月31日,政务院财政经济委员会发出《关于税制修正及实行日期的通告》,公布了《商品流通税试行办法》《商品流通税税目税率表》《货物税税目税

率表》和《合并计征后营业税分级税率对照表》。对原工商税制作了若干重要修正。其主要内容是试行商品流通税,简化货物税;取消特种消费行为税,改征文化娱乐税;把棉纱统销税、棉花交易税并入商品流通税,粮食、土布交易税改征货物税;免征药材交易税,保留牲畜交易税。经过修正后宁夏开征的税种有商品流通税、货物税、工商业税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、车船使用牌照税、印花税、文化娱乐税。

这次税制改革主要是为了增加财政收入,限制私人资本主义。但简化税制可以说是优劣参半。成功之处是把 358 个税目简化为 174 个,把营业税附加并入正税中符合税制改革要求。但却把“价外税”改为“价内税”,使之成为后来一个时期税制改革的一大障碍。

改革工商税制 1958 年,本着“在基本保持原税负的基础上简化税制”的方针,简化税种。将原商品流通税、货物税、营业税、印花税合并为工商统一税;确定工商所得税为一个独立的税种;简化纳税环节。对工农业产品从生产到流通,实行两次课征办法,对农产品只列举的品目,在采购环节征一道税,商业零售征一道零售税,取消了批发环节的一道税,简化了征税办法。1962 年开征集市交易税。经过改革,宁夏征收的税种有工商统一税、工商所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、车船使用牌照税、文化娱乐税、土特产税、集市交易税、盐税。其间,国务院公布试行《关于改进税收管理体制的规定》,明确提出了改进原则:凡是可以由省、自治区、直辖市负责管理的税收,交给省、自治区、直辖市管理;若干仍然由中央管理的税收,在一定的范围内,给省、自治区、直辖市以机动调整的权限;允许省、自治区、直辖市制定税收办法,开征地区性的税收。下放印花税、利息所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、文化娱乐税、车船使用牌照税等 7 种的管理权限。各省、自治区、直辖市根据当地的实际情况,有权减税、免税或者加税,有权调整税目和税率。商品流通税、货物税、营业税、所得税等 4 种税收,已经划为调剂分成收入的,由中央和地方实行比例分成。

这一时期,我国基本完成了对私有制的社会主义改造,各种形式的社会主义经济成分已占到整个经济的 93%,私营经济包括个体经济只占 7%,这种近乎单一成分的经济,再加上经济计划的加强,使税收除了作为简单的聚财手段之外,既没有其他原则需要遵守,也没有其他作用需要发挥。再加上苏联简单税制的样板,实质是单一的税制。

全面试行工商税 1968 年全面实行工商税制改革,至 1973 年完成,历时 6 年,经历了三个阶段。第一阶段,合并企业交纳的各种税,在原税负基础上试行“综合税”,即一个企业用一个税率征税;第二阶段,试行按行业设计税率,据以征收“行业税”;第三阶段,1972 年 6 月按照国务院批转财政部《关于扩大改革工商税制试点的报告》和《中华人民共和国工商税收条例(草案)》,在全区扩大工商税试行范围,全面实行工商税。主要措施是合并税种,简化税目、税率。把工商统一税及其附加、城市房地产税、车船使用牌照税、盐税、屠宰税合并为工商税(盐税暂按原办法征收)。对国营企业只征收工商税,对集体企业只征收工商税和工商所得税。城市房地产税、车船使用牌照税、屠宰税只对个人和外侨征收。工商税税目由过去的 108 个,减为 44 个;税率由过去的 141 个,减为 82 个。经过这次改革,宁夏征收的税种有工商税、工商所得税、屠宰税、牲畜交易税、城市房地产税、车船使用牌照税、盐税。

这次税制改革是汲取以往税制改革经验的基础上进行的。但由于税制改革的指导思想仍然是以阶级斗争为纲,强调税收作为阶级斗争工具的意义,因此,经过简化税制,结果是税种越来越少,税目、税率有失规范,征税办法粗放,税收职能作用削弱。

改革工商税制和两步利改税 为了适应经济体制改革的需要,从1980年开始,国家着手进行税制改革。1981年9月国务院批转了财政部《关于改革工商税制的设想》,提出了改革原则。

1983年4月,国务院批转了财政部《关于全国利改税工作会议的报告》和《关于国营企业利改税试行办法》。对国营企业实行第一步利改税,其主要内容是:凡有盈利的国营大中型企业(包括金融保险组织),均根据实现的利润,按55%的税率缴纳所得税。企业缴纳所得税后的利润,部分上交国家,部分按国家核定的留利水平留给企业。上交国家的部分,可根据企业不同情况,分别按照递增包干上交、固定比例上交、缴纳调节税三种办法处理。同年6月,国营企业普遍实行征收所得税。1984年10月,国营企业普遍实施利改税第二步改革,确定国营大中型企业按55%的比例税率征收国营企业所得税。同第一步利改税时相比,国营企业所得税主要在两方面进行了调整:一方面对小型国营企业制定了新的八级超额累进税率。新八级所得税率,平均税负比老八级税率降低了3%~5%,每一级实际税负趋于合理。另一方面对一部分税后利润较多的大中型国营企业征收国营企业调节税。税率由财政部门与企业主管部门根据企业1983年实现利润为基数核定,实行一户一率。同时,对部分企业增长利润实行减征70%调节税的办法。宁夏首先在银川等地试点,后在全区试行。两步利改税使税收制度不断完善,实现了由单一税制向以流转税、所得税为主体,其他各税互相配合的复税制的转变。到1993年底,宁夏征收的工商税有工商统一税(对外征收)、国营企业所得税、中外合资经营企业所得税、外国企业所得税、个人所得税、集体企业所得税、私营企业所得税、个体工商户所得税、个人收入调节税、产品税、增值税、营业税、资源税、屠宰税、牲畜交易税、城镇土地使用税、房产税、车船使用税、印花税、特种消费行为税、筵席税、城市维护建设税、烧油特别税、建筑税、国营企业奖金税、国营企业工资调节税、集体企业奖金税、事业单位奖金税,以及国家能源交通重点建设基金、国家预算调节基金。

这次税制改革基本适应了多种经济成份的需要,尤其是两步利改税将国营企业上缴利润改为征收所得税,是税制改革的重大突破。加之出台了外国企业所得税法,使税制结构愈加完善,流转税、所得税为主的税制结构格局形成,多税种、多次征的复合税制体系基本成熟。两步利改税通过较为规范的税制来明确国家与企业的经济关系,扩大了企业的自主权,创造了平等的竞争环境。但由于在利改税的第二步改革上,混淆了社会主义国家作为社会管理者和生产资料所有权的双重身份,也混淆了政治权力和财产权力,从“以利代税”的极端走向了“以税代利”的另一个极端,是具有刚性的税收分配关系发生了软化。同时,把全部上缴利润统统变成税,使所得税的名义税率偏高,企业税负不够公平、活力相对不足。更重要的是为了达到缓解价格不合理和其他因素所造成的企业苦乐不均的目的,设置和保留了大量的调节税,这是第二步利改税中的一大失误。

新税制改革 1994年税制改革的指导思想是统一税法、公平税负、简化税制、合理

分权、理顺分配关系、保障财政收入、建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。新税制的主要内容：(1)流转税改革。主要是在生产环节和批发零售环节全面实行增值税，少数消费品加征消费税。对劳务、转让无形资产和销售不动产征收营业税。在增值税方面除扩大增值税的适用范围外，还简并了税率，严格了专用发票管理制度。增值税仅设一档基本税率 17% 和一档低税率 13%，并按有关规定对增值税纳税人划分为一般纳税人和小规模纳税人。小规模纳税人按销售额 6% 的税率征收。对劳务、转让无形资产和销售不动产的单位、个人课征营业税。对非生活必需品、不宜过度消费的商品、不可再生的资源性商品等共 11 大类品目，以及向在中国境内生产、委托加工和进口应税消费品的单位和个人征收消费税。(2)企业所得税改革。合并国营企业、集体企业、私营企业的所得税，成为统一的内资企业所得税，改革后实行 33% 的统一税率，税前列支按税法办理。适当加速折旧，贷款利息进入成本，取消国家能源交通重点建设基金和国家预算调节基金。(3)个人所得税改革。将原有的对中国公民的个人收入调节税、对外国人的个人所得税和城乡个体工商户所得税三税合一，采取超额累进税率。(4)房地产交易的土地增值税是新开征的税种，即对有偿转让土地的增值收益，不分纳税人性质，一律征税。分税制对税权作了新的划分。中央财政的固定收入包括：关税，海关代征消费税和增值税，消费税，中央企业所得税，地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税，铁道部门、各银行总行、各保险总公司等集中缴纳的收入等。外贸企业出口退税，除 1993 年地方已经负担的 20% 部分列入地方上交中央基数外，以后发生的出口退税全部由中央财政负担。地方财政的固定收入包括：营业税、地方企业所得税、地方企业上交利润、城镇土地使用税、个人所得税、固定资产投资方向调节税、城市维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、遗产税和赠予税、土地增值税等。中央财政与地方财政的共享收入包括：增值税、资源税、证券交易税。增值税中央分享 75%，地方分享 25%。资源税按不同的资源品种划分，陆地资源税作为地方收入，海洋石油资源税作为中央收入。证券交易税，中央与地方按比例分享。

新税制适应了社会主义市场经济的要求，基本符合国际惯例。其特点是能够保证适度税收水平的税收模式、能够实现税收负担公平的税收制度、有简明可行的税务管理体制、课税制度与财政体制改革相适应，建立了较完善的税收体制。

三

50 年来，宁夏的税收征管模式大致可分为专责管理，一员进厂（户）、各税统管、征管查集于一身的专管员管理，分类管理，征管查分离型管理以及信息网络化管理五个阶段。

专责管理 20 世纪 50 年代，税收征管工作主要采用划地区专责管理、行业专责管理以及划区驻征、巡回稽查、委托代征等多种形式。

地区专责管理，亦称“分片征管”“块块征管”，是在市（区）、县范围内按行政区划组织征收管理的一种形式，主要适用于城市和县城。税务机关对小型工商业户及摊贩则划分地区设置专责人员，专责管理，职责包括领导纳税小组，办理评议、审查事项；核发纳税手册，编造税收计划及办理月终统计报表；检查所管业户账据，核对营业额，查缉偷

漏;宣传税收政策、法令及纳税手续,提高所管业户的纳税意识,激发爱国精神,认真履行纳税义务;办理所管业户其他有关纳税事项。

行业专责管理,是随着国家对资本主义工商业进行社会主义改造的不断深入而逐步形成的。1953年以后,全国在私营工商业密集的大中城市,都相继实行了行业专责管理。1956年,甘肃省财政厅税务局规定:实行不分经济性质,不分大小户,按专业系统“一条鞭”分业专责管理制度。专管的组织形式,在一般中等城市分工业组和商业组,在稽征股领导下进行工作。小城市和城镇按专业系统管理,视实际需要,一人可管数个专业系统或数人管一个专业系统,专管员由稽征股直接领导,不再编组。各税原则上从管到征、统一管理,划区驻征、巡回稽征、委托代征。20世纪50年代,宁夏对乡镇税收的征收管理,主要采用划区驻征、巡回稽征、委托代征等形式。1956年4月,甘肃省财政厅税务局对乡镇税源的管理作出规定:在税源较多地区,设立驻征处派员征收;在税源分散地区,派员带票下乡,实行巡回稽征并把巡回稽征变为经常制度;在税工人力达不到的偏僻地区,委托区乡人民委员会代征。对手工业生产合作社和农业生产合作社经营的副业厂坊所生产的商品流通税和货物税应税货品,一律改按出厂核实征收方法计征。在区、乡辖范围广大的地区,对农村零散税源可实行“村代管”办法,便利代征单位或巡征人员随时稽征。

一员进厂(户)、各税统管、征管查集于一身的专管员管理形式 自治区成立后,先后建立了宁夏城市、农村等各方面的征收管理制度和办法。在城市工商户中,建立与健全协税小组,并根据条件逐步推行“三自”(即自计、自核、自缴)办税。在征收方法和征管制度上,对专管人员采取“五定”“四包”的专责管理制度。对农村税收,采取“划片专责管理”的征管方法。对社队企业和重点税源,都由税务干部亲自管理征税,偏僻地区的零星税源,委托生产队或供销社负责代征。对集贸市场,税务部门与市场管理部门密切配合,建立协作制度,划分职责范围。对较大集市设立征收组,专驻征收;对较小集市,指定专人管理或兼管,办理征收业务。中共十一届三中全会以后,随着经济的迅猛发展和经济结构的不断调整,随着税收制度的改革,征管形式也发生了很大变化。1982年12月,自治区财政厅印发了《宁夏回族自治区税收征收管理试行办法》,规定:城市按地区明确税务机关的管理范围,在辖区内一般按经济性质,分行业设专管组或专管员,对口管理,一员进厂,税利统管;市属区、县城、集镇按经济性质,分系统或地区划片管理,按人定户,税利统管;农村社队企业划片管理,以社队定人,各税统管,巡回征收;城市农贸市场因税收情况复杂,按市场管理组织,将专管员编成若干小组进行征管。

分类管理 1986年4月21日,《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》颁布实施,明确规定,税收的管理形式,可以采取驻厂管理、行业管理、分片管理、巡回管理等。1987年5月,《宁夏回族自治区税收驻厂征收管理试行办法》出台。到1990年,自治区实行驻厂征管的税源大户有青铜峡铝厂、石嘴山矿务局、石炭井矿务局、吴忠卷烟厂、银川橡胶厂5家企业。同年10月,全区税收征管工作会议确定对国营和集体、个体及市场、农村税收三大块实行分类管理。

“征、管、查”分离型管理形式 1989年3月,自治区税务局制定了《1989年税收征管工作改革的总体方案》,改革的基本精神是:在征收环节上,贯彻“以征为主,征中有管”

的原则;在管理环节上,贯彻“以管为主,管中有查”的原则;在检查环节,贯彻“以查为主,查中有管”原则。同时提出了“征、管、查”各环节的衔接关系,使之形成一个既相对独立,又相互联系,相互制约,相互促进的管户新机制。此后,自治区税务局每年都对征、管、查相分离的模式进行规范和完善。重点推行“征管分开、管查分离、上管下查”的“分离型”立体征管模式以及“检查分离,征管分开,下管上查”的立体征管模式,在市、县(区)税务局(分局)设立税务稽查队,按照“以查为主、查中有管”和“外查内促、以查促管”的原则开展工作。同时,建立了由各级人民政府牵头,税务、工商、财政、银行、公安、司法行政、交通等部门参与的县(市、区)、乡(镇)、村(居委会)三级协税护税网络,组建了税务检察室、税务治安室、联合检查站。

信息网络化管理 1994年随着新税制的运行,取消了专管员管户制,建立了“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”的新型税收管理模式。围绕这一模式,自治区国税局、地税局先后通过实行纳税申报的多样性、办税服务厅的建立、电子计算机的广泛运用、“金税工程”的运行等,实现了对税收征管工作的信息网络化管理。同时,通过稽查四段式管理,进一步加强了税收征管工作,使税收征管工作步入了一个新的发展时期。

四

随着社会经济的发展和税制改革的不断深化,税收计划、会计、统计工作制度也逐步走上了科学化、规范化管理的轨道。1950年,宁夏省税务局制定了《各级税务机关暂行会计制度补充修改草案》,主要在账簿设置记载,旬、月报的编造,掌握销号,控制滞纳,票证使用保管等方面作出了规定。1953年,全面贯彻执行《各级税务机关税收会计制度》。1959年9月,自治区税务局拟订了《工商税收计划、统计、会计工作制度(草案)》,对工作原则、目的、内容及工作方法作了具体规定。1965年拟定了《工商税收计划、会计、统计工作制度》和《工商税收计划、会计、统计工作方法》。1973年自治区财政金融局制定了《税收计划、会计、统计工作制度》,就正确编制税收计划、做好税收计划执行情况的检查、加强经济税源调查研究、提高税收统计质量、加强税收会计工作和税收票证管理等作了明确规定。1978年,自治区税务局制定了《工商税收计划、会计、统计工作制度》,完善了税收计划、会计、统计管理。1987年自治区税务局采用“资金收付记账法”,既加强了税收计划、会计、统计核算,又实现了对税收收入全过程的监督。1989年,自治区税务局在石嘴山市大武口区税务分局国营企业税务所进行“应征税款核算”改革试点,将税收会计“收付实现制”改为“权责发生制”,充分发挥税收会计对税务登记、纳税鉴定、纳税申报、税款征收、违章处理等各个环节的反映监督作用。在试点中逐步形成了会计核算和征收环节合为一体,对税收征管实施全面有效的监督,将减免税和欠税纳入会计核算。20世纪90年代初,将“收付记账法”改为“借贷记账法”。会计核算对象包括收入的实现、减免、征收、欠缴、上解、入库和提退等资金运动的全过程。1992年,宁夏通过试点后,全面施行。1994年分税制实施以后,国税系统和地税系统的计划、会计、统计管理更加完善,尤其是电子计算机的广泛运用,计划、会计、统计不仅起到核算的作

用,而且实现了对税收资金运动全过程的监督管理,税收电子化建设取得明显成效。

1985年,宁夏税务系统开始应用计算机,至1993年计算机已在税收计划、会计、统计、人事档案、税收征管等方面普遍应用。1994年实行新的税收体制后,税收电子化建设得到了长足发展。尤其是1995~1996年,开发应用了《税收征收管理系统》和《税收会统处理系统》,把申报征收、会统核算、报表资料、查询、打印等征管工作全面纳入计算机管理,实现了对税收资金从应征到入库的全过程监控。同时,国税系统通过对增值税一般纳税人使用的增值税专用发票纳入防伪税控系统管理,使计算机的电子化建设有了质的飞跃。1997~1998年,随着征管改革的深化和金税一期工程的实施,国税系统研究制定了《宁夏国税局税收电子化工程“九五”时期发展规划》,撤并调整了征管机构,整合了税收业务,建立了办税服务厅,进一步开发研制了新的应用软件,实现了对纳税登记、申报、审核、开票、纳税“一条龙”服务和税务、银行“一体化”运作。至2000年,宁夏税务系统的信息化管理日趋科学、规范,一个由上到下的税收信息监控网络已初步形成,开始实现了由传统的粗放型向现代化的集约型转变。

五

1950年,宁夏省税务局成立了计划检查机构,对各级税务机关的工作人员进行监督检查。1956年,大部分监察人员被抽调长期参加“肃反”工作,削弱了税务监察工作。1958年撤销了税务监察机构。1985年,自治区税务局监察处成立,监察工作得到恢复并逐步得到进一步加强。至20世纪90年代初,从自治区税务局到地(市)局以及县(分)局均建立了税务监察机构,配有专人从事税务监察工作。同时,通过逐步完善各项规章制度,明确监察的范围与职责权限,加大了税务监察力度。其间,自治区税务局先后印发了《宁夏回族自治区税务机关监察工作暂行规定》《宁夏回族自治区税务局重要案情报告制度》《关于对税务系统纠正行业不正之风工作中的几个政策界限的意见》《关于工作人员受处分后几个具体问题处理的通知》《宁夏回族自治区税务机关工作人员违纪违法处罚暂行规定》《宁夏回族自治区税务局关于加强税务部门为政清廉、狠刹吃喝风的补充规定》等规章制度,执行税务总局颁发的《税务专管员“五要”、“十不准”规定》,使税务监察工作步入了正常化和规范化的轨道。通过设立举报箱、举报电话、举报接待室、向企业发放征求意见信、选聘社会监督员等形式,认真查处违法违纪案件,严肃法纪政纪。1984~1994年,全区税务系统共查处违法违纪案件147起,处理违法违纪人员148人次。

国税、地税分设后,监察工作进一步得到加强。国、地税系统地市税务局配备了纪检组长。至2000年,全区国税系统共有专职纪检监察干部89人,兼职纪检监察干部194人。全区地税系统共有专职纪检监察干部58人,兼职纪检监察干部127人。国家税务总局先后制定印发了《税务系统领导干部廉政责任制及考核办法》《税务监察暂行规定》《税务执法监察暂行办法》等十余种制度或办法,为自治区国、地税局纪检监察工作提供了执法依据和法定程序。1994~2000年,自治区国税系统共受理群众举报224件,立案查处61件。处理各种违法违纪人员47人,其中受党纪处分23人,政纪处分39人,开除公职6人,开除党籍8人,被司法机关判刑8人。1996~2000年,自治区地税系统共受理

群众举报 86 件(次),其中受警告、严重警告处分 1 人,记过、记大过处分 3 人,撤销职务 1 人,被司法机关判处有期徒刑 1 人。

六

干部培训是税务系统的经常性工作。多年来,主要采取选送学习、举办专业培训班、利用学校阵地,以及进行公务员考试等多种形式,对全区税务系统工作人员进行业务理论培训,以达到提高综合素质的目的。

从 1951 年开始,宁夏省税务局分批选送干部到西北财校和中央财校学习,至 1954 年,全省有 241 人接受两校培训。80 年代以来,选送培训人数逐渐增多,培训内容全面,时间较长。至 1990 年,全区有 212 名干部到区内外大专院校深造,243 名干部在职参加函大、电大和夜大学习,共有 301 人达到了中专以上学历。

举办各种形式的专业培训班是有计划地进行系统培训学习的重要途径。从 80 年代开始,干部培训逐渐步入正规化。1982 年,银川、石嘴山市税务局,固原、银南行署财贸处分别成立干训班,对新招收的 700 名干部进行了系统的培训教育。次年,全区普遍建立健全了培训组织,配备和充实了教学人员。1984 年,自治区财政厅制定了《全区财税系统 1984~1990 年干部培训规划》。1986 年自治区财政厅重新制定了《全区财税系统 1986~1990 年干部培训规划》,明确了“七五”期间干部培训的重点和总任务。至 1990 年,全区共举办岗前培训班 9 期,培训干部 396 人次。其间,各单位还采取多种形式组织学习税收基础理论和业务知识,为提高干部的文化素质和业务技能,深化征管改革,全面提高税收工作水平奠定了良好的基础。1991 年,自治区税务局印发了《宁夏税务系统岗位职务培训试行意见》以及《所(股)长、专管员岗位职务培训教学方案》。至 1993 年,自治区税务局在宁夏税校共举办了科(局)长、监察干部、集体企业财务会计、特别税、税务检察、税务所长等培训班 10 期,培训人员 440 人。

1994 年国、地税机构分设后,自治区国税局为落实国家税务总局提出的“九五”期间税务系统中专以上学历人员所占比重由“八五”的 60% 提高到 80% 的要求,在继续办好税收专业专科自学考试的同时,于 1998 年开考税收专业本科自学考试。自治区国、地税局和宁夏税校共同组成了协调领导小组,在税校设立办公室,负责每年组织国、地税系统税收专业自学考试和助教工作。

为了尽快在税务系统普及计算机及网络基础知识,适应税制改革需要和提高税收征管水平,经自治区教委批准,自治区国税局和宁夏大学于 1997 年 9 月联合创办了国税系统计算机及其应用双学历大专班。至 2000 年共举办了三届,毕业学员 273 名。

自治区地方税务局在宁夏财经学校举办了全系统计算机师资培训班,各市、县(区)地方税务局分期分批对 45 岁以下的中青年干部进行了计算机及网络基础知识培训。同时,在地税系统推荐 20 名干部参加自治区国税局和宁夏大学在宁夏税校举办的计算机及其应用双学历大专班。至 2000 年,全系统计算机应用知识的培训任务已完成 3/4,有 62.54% 的干部取得了由教训部考试中心颁发的计算机合格证书。

各种形式的学习和培训,提高了税务系统干部的业务理论水平,改变了干部的知识

结构。1990年,全系统大专以上学历人员占总人数的26.5%,中专以下学历人员占73.5%。2000年全区国税系统有干部2675名,其中,大专以上学历文化程度占62.2%,中专以下文化程度占37.8%,大专以上学历文化程度提高了36个百分点,中专以下文化程度降低了36个百分点。2000年,地税系统有1361名干部,其中,大专以上学历文化程度占53.85%,中专以上文化程度占83.59%,分别比机构分设前提高了5.96%和6.15%。国税、地税系统超比例地完成了“九五”干部学历教育计划。

税务学校是培养税务人员的重要基地。1987年7月,宁夏税务职工中等专业学校(以下简称税校)正式落成招生。招生对象为全区税务系统和集体企业具有初(高)中毕业文化或同等学历的在职干部和职工。开设主要专业有税务、集体企业财务与会计。高中学制两年,初中学制两年半。学校积极探索多层次、多形式的办学途径,先后承担了电大财税专业的教学管理,开设了中专证书班,税务系统县市科(局)长、股(所)长岗位职务培训班,以及各类短训班和本系统干部自学考试教学管理工作。到1990年底,共开办学历教育和专业证书班13期,学员550人。国、地税机构分设后,税校划归自治区国家税务局管理。从1995年秋季起,面向全区国税系统40岁以下不具有财税专业中专学历的在职干部,举办了财税专业中专函授班。至1997年9月,宁夏税校建校10周年,共毕业中专学历学生933人,大专学历学生283人,大专专业证书班学生143人,接受短期培训学员4292人次。

每年度的公务员培训考核确保了向国家公务员的顺利过渡和过渡后国家公务员队伍素质与结构的合理化。1996年国税系统的公务员进行了统一过渡考试,经过考试和考核,全系统有2449人过渡为国家公务员。其中391人被评定为优秀等次。1997年,地税系统完成机构“三定”方案后,进行了公务员过渡培训及考核工作。经过培训和考试,全系统有1137人过渡为国家公务员,其中183人被评定为优秀等次。2000年,国税系统413人,地税系统184人被评定为优秀等次。

七

思想政治工作是经济工作和其他一切工作的生命线。精神文明建设是现代化建设的重要保证。自治区税务部门一贯重视干部职工的思想政治工作。特别是在中共十一届三中全会以后,按照“两手抓,两手都要硬”的方针,把思想政治工作与精神文明建设提上了更为重要的议事日程。

1984年,全国税务系统实行垂直管理后,自治区税务局把整顿思想、整顿作风、严肃纪律、搞好改革、抓好领导班子建设等工作作为思想政治工作的主要内容,努力建设一支思想好、作风硬、业务精、守纪律的干部队伍。1986~1990年,全区税务系统共命名了57个县级文明税务所,38个地市级文明税务所,16个自治区级文明税务所。同时,银南7市县和地区税务局、石嘴山市3县3区和市税务局都被地方政府命名为文明单位。全系统还有23个单位和27人受到当地政府的表彰,117个单位和523人次受到地、市县税务局的表彰。1994年后,自治区国家税务局和地方税务局按照国家税务总局和自治区党委的指示和要求,进行了一系列的思想政治工作和精神文明建设创建活动。1995~

1999年,全区国税系统有29个单位获县级“文明单位”,243个单位获地(市)级“文明单位”,40个单位获得自治区级“文明单位”,2个单位获自治区级“文明单位标兵”,2个单位获国家级“文明单位”称号。2个单位被团中央命名为全国“青年文明号”,5个单位被国家税务总局命名为“文明单位”。仅1996年,自治区地税系统有31个税务所被命名为“自治区级文明税务所”,其中石嘴山市石炭井区地税局白芨沟税务所被国家税务总局命名为“国家级文明税务所”。1999年,自治区地税局召开全区地税系统文明单位、优秀税务工作者暨行风评议总结表彰大会,对国、地税机构分设后涌现出来的21个先进集体和58名先进个人分别授予“自治区地税系统文明单位”和“优秀税务工作者”称号。2000年经自治区纠风领导小组复查继续保留1997~1999年3年评定的23个“文明窗口示范单位”。至2000年底,国、地税系统已有90%以上的单位跨入县级以上文明单位行列。

20世纪80年代后,税务系统与各行各业一样,先后涌现出了一大批先进集体和先进人物。至1993年,全区税务系统11个先进集体,9人先进个人受国家税务局(总局)及中央有关部(委)表彰;28个先进集体,65名先进个人受自治区党委、人民政府表彰。为了宣传这些先进集体、先进个人的先进事迹,1993年7月,自治区税务局和宁夏作家协会组织了40多位作家,深入到税务战线,对18个先进集体、21名先进个人进行了采访,编辑出版了报告文学集——《塞上税务的风采》。1994~2000年12月,国税系统受省(部)级表彰的先进集体68个(次),先进个人67人(次)。地税系统受国务院表彰的先进个人2人,受国家税务总局及中央部委表彰的先进集体16个(次),先进个人17人(次),受自治区表彰的先进集体10个(次),先进个人7人(次)。王振举、丁晓莲、王永强、李兴发、杨树生等5名国家级先进模范人物成为先进集体和先进个人的杰出代表。王振举先进事迹先后被40多家新闻单位进行宣传报道,文章和录像近400篇(幅)。自治区国税局会同有关部门制作了反映王振举先进事迹的宣传图片6000套,出版了报告文学集《公仆典范王振举》,拍摄了《王振举——一个共产党员的纪实》和《他那一片天》等3部电视作品。自治区党委组织部、宣传部、自治区国税局组织王振举事迹报告团赴各地、市巡回报告34场,听众达1.6万人。丁晓莲捐资助学引起社会广泛关注。杨树生“铁税官”先进事迹在人民群众中广为传颂。同时,《纳税导报》《中国税务报》驻宁夏记者站、宁夏电视台税务记者站、《宁夏日报·税务周刊》等新闻媒体广泛宣传报道了宁夏经济建设和税务系统积极组织税收收入,依法带队、从严治税的先进经验、先进事迹,扩大了宣传面,提高了税务部门的透明度,融洽了征纳关系。

八

清代以前,税务并无专设机构,均由各级政府征收,或招商承包。清咸丰八年(1858年),甘肃设厘金总局。光绪十二年(1886年),甘肃省改厘金局为统捐局,宁夏府属各地共设有7个统捐分局,即宁夏县牲畜兼百货统捐分局;平罗石嘴山百货统捐分局;灵州惠安堡百货统捐分局;中卫牲畜兼百货统捐分局;横城百货统捐分局;吴忠堡百货统捐分局;花定盐务兼花马池百货统捐分局。各分局除征收百货、盐捐外,还兼收土药(土产鸦片)税,其他如牲畜、皮毛各税,均归县署征收。民国时期,宁夏设有国税和地税两套机

构。国税局因税源少,机构设置并不明显;地税局在各县均设局、所。民国36年(1947年),各县地方税局改名税捐稽征处。1949年,宁夏省人民政府成立,将旧国税、地税两局合并,以原银川市国税征稽分局为基础,建立省税务局。至1954年,宁夏省建制撤销时,全省有自治州局2个,省辖市局1个,县、市、旗局16个,税务所41个。省建制撤销后,原省辖17个县、市、旗分别成立了银川专署税务局、吴忠回族自治区税务局、蒙古族自治州税务局。宁夏省按照中央“宁可缺一个县委委员,也不可缺一个税务局长”的要求,委派最好的干部担任各级税务局长。

从1958年宁夏回族自治区成立至1994年宁夏国税局、地税局分设前的30多年里,税务机构经历了建立、简并、恢复、撤并和逐步恢复的过程。

1958年10月,宁夏回族自治区成立,设立了自治区财政厅税务局。同时,成立了固原专区税务局,直接领导固原、海原、西吉、隆德、泾源等5个县局,其余14个县、市局都由自治区税务局直接领导。1959年,由于实行“两放”(下放人员、下放资金)、“三统”(统一政策、统一计划、统一流动资金管理)、“一包”(包财政任务)的办法,简并税务机构,自治区税务局与财政厅企业财务处合署办公,部分县、市局与财政科(局)合并,农村基层税务所下放给农村人民公社。1962年12月,恢复自治区税务局,下设税政、会计、利润监交3个科,编制为25人。各专、市、县均设税务局,专区税务局编制9人,市税务局编制最多85人,最少32人;县税务局编制最多的42人,最少7人。1967年,自治区税务局撤销,各市、县、旗财政税务机构合并,成立财政税务局。

1978年7月,自治区税务局重新成立,为二级局,隶属于自治区财政局领导,事业编制30人。11月,各市、县、旗财税局一律分设为财政局和税务局。各市、县、旗税务局、税务分局和税务所的国家正式干部和职工,全部列入事业编制;各市、县、旗有税务人员630人(不包括临时助征员),增编254人,编制总数达884人。1979年1月,自治区税务局下设税政科、计会统科、利润监交科和办公室。1982年改设处室建制,设税政一处、税政二处、利润监交处、计划会计处、人事教育处、办公室。全区增加税务干部编制700人,列为事业编制。至年底,全区税务人员编制数达1564人。

1983年8月,自治区税务局升格为副厅级,仍由财政厅领导。内设办公室、税政一处、税政二处、税政三处、计会处,行政编制40人。税务局下属成立稽征管理所,为事业单位,定事业编制20人。次年1月,专、市、县税务局由自治区税务局垂直管理。

1984年5月,自治区税务局增设人事教育处。固原行署、银南行署增设税务局,受行署和自治区税务局双重领导,由自治区税务局垂直管理。1985年6月,自治区增设对外征收管理处和监察处。1986年8月,增设集体企业财务处。1988年9月增设1个处,将税政一处、税政二处、税政三处调整为流转税处、所得税处、特别税处、地方税处,并将稽征管理所改为稽征管理处。全区税务人员编制总数达2814人。

1990年2月,自治区税务局内部处室升为全格处。将对外征收管理处改设为自治区税务局对外征收管理局。次年,推广盐池县成立中心税务所的经验,撤销、更名、新设了部分税务所,增设了28个重点税务所。1993年,银川高新技术开发区税务局成立,隶属于银川市税务局。是年,自治区税务局下辖银川市、石嘴山市、银南行署和固原行署4