

构建广西地方税收现代化体系研究

广西地方税收研究会编著



广西人民出版社



构建广西地方税收 现代化体系研究

广西地方税收研究会 编著

 广西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建广西地方税收现代化体系研究 / 广西地方税收研究会编著. — 南宁: 广西人民出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-219-10542-9

I. ①构… II. ①广… III. ①地方税收—税收管理—研究—广西 IV. ①F812.767.042.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 316555 号

责任编辑 张 平

责任校对 蓝雅琳

封面设计 牛广华

出版发行 广西人民出版社

社 址 广西南宁市桂春路6号

邮 编 530028

印 刷 广西金考印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 14.5

字 数 248千字

版 次 2017年12月 第1版

印 次 2017年12月 第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-219-10542-9

定 价 30.00元

版权所有 翻印必究

《构建广西地方税收现代化体系研究》

编审委员会

主 任 吴殿禄

副主任 汪星明 张星强

主 编 张星强

编 辑 马炳寿 杨 静 刘石敏 郑雪芳

文 琳 李庆琳 苏 畅 马龙珠

黄静怡

前言

2016年，广西地方税收研究会组织全区十四个市级地方税收研究会紧紧围绕国家财税体制改革的重点问题，通过立项中标课题的形式，就如何构建广西地方税收现代化体系问题进行了深入调研，分别撰写完成了：信息化背景下构建优质便捷的纳税服务体系研究（广西地方税收研究会课题组，课题组负责人：吴殿禄，课题组成员：李庆琳、马炳寿、杨静、文琳、黄静怡）；构建优质便捷的税收服务体系研究（梧州市地方税收研究会课题组，课题组负责人：洪效，课题组成员：潘常青、苏云天、欧阳霞、梁远峰、黎振东）；论构建高效清廉的税务组织体系的制度化安排（玉林市地方税收研究会课题组，课题负责人：麦锦荣、阮小川，课题组成员：杨世龙、谢潮、龚文荣）；构建科学严密的征管体系研究（桂林市地方税收研究会课题组，课题负责人：韦艺、袁理兵、唐亚林、宁小林、母治康，课题组长：全毅清，课题组成员：莫良军、洪秀艳、王军、肖英）；构建完善后“营改增”时期地方税收执法体系研究（崇左市地方税收研究会课题组，课题组负责人：凌才农、蒋宁，课题组成员：赵冲、刘颖春、张志新）；深入推进个人绩效管理的实践与研究（百色市地方税收研究会课题组，课题组负责人：黄荣国、唐少华，课题组成员：黄智、农如禄、陈兰）；构建优质便捷的纳税服务体系研究（河池市地方税收研究会课题组，课题负责人：范日昭、施宏，课题组成员：吴芸、覃凤霞、吴杰禄）；构建高效清廉地税机关研究（北海市地方税收研究会课题组，课题组负责人：苏相日，课题组成员：伍国荣、蒋志霞、朱莉莉、龙光夏、骆欢欢）；构建稳固强大的信息体系研究（柳州市地方税收研究会课题组，课题组负责人：周秋容，课题组成员：黎规友、杨湛宾、黎刚敏、邓艳）；钦州市地方税收征管体系建设现状、问题与对策研究（钦州市地方税收研究会课题组，课题组负责人：陈振军、张新美，课题组成员：张小媛、倾志贵、戚兆坤、李善良、占金刚、黄逸云、农旺、利人兴、叶发达）；构建优质便捷的服务体系研究（防城港市地方税收研究会课题组，课题组负责人：黄天

宁、张增华，课题组成员：唐绍斌、唐上海、谭一峰、禡汉林、陈继元、蒋茵茵）；构建优质便捷的服务体系研究（贺州市地方税收研究会课题组，课题组负责人：梁佩斌，课题组成员：莫利华、李家雄）；构建高效清廉组织体系探析（贵港市地方税收研究会课题组，课题组负责人：黄学军、罗毅敏，课题组成员：满振桥、李均棣、金海军、李慧、陈洋、朱雪菡）；构建高效清廉的组织体系研究（南宁地方税收研究会课题组，课题组负责人：黄佳，课题组成员：刘东风、覃丽芳、唐友发、陆毅、黄师昌、黄安庄）；构建稳固强大的信息体系研究（来宾市地方税收研究会课题组，课题组负责人：廖学良，课题组成员：韦建成、覃致翔、覃祥典）等等系列研究成果十五项。为了提升课题成果质量，做好课题成果转化运用工作，2017年3月，由马炳寿、李庆琳（自治区地税局科研所）；杨湛宾（柳州市地税局）；韦健华（桂林市地税局）；邓恩成、欧敏钊（梧州市地税局）；陈洋（贵港市地税局）；张志新（崇左市地税局）等同志组成编写组，集中时间对本系列课题研究成果进行综合整理，编撰成了《构建广西地方税收现代化体系研究》一书，出版本书，期望能够给本系统广大干部起到学习参考作用，能够给社会各界专家和同行带来有益的启示，能够给广大的读者带来更多的收获和帮助。

编者

2017年11月

目录 / Contents

第一章 地税现代化概述	1
第一节 税收现代化的含义及基本要素	1
第二节 广西地税现代化建设的基本情况	3
第三节 地税现代化的基本原则和主要目标	5
第二章 构建成熟定型的地方税体系	8
第一节 地方税体系概述	8
第二节 地方税体系建设基本情况	13
第三节 现行地方税体系存在的问题	18
第四节 地方税体系建设的借鉴	24
第五节 构建成熟定型的地方税体系的建议	30
第六节 构建成熟定型的地方税体系所需的外部条件	40
第三章 构建完备规范的执法体系	42
第一节 执法体系的内涵	42
第二节 执法体系中存在的问题	48
第三节 执法体系建设的借鉴	54
第四节 构建完备规范的执法体系的建议	66
第四章 构建优质便捷的纳税服务体系	83
第一节 纳税服务与纳税服务体系的相关理论概述	83
第二节 构建现代化纳税服务体系的必要性	85
第三节 广西地税系统纳税服务现状及存在的问题	87



构建广西地方税收现代化体系研究

第四节 国外纳税服务体系建设的经验借鉴及启示	94
第五节 构建优质便捷的纳税服务体系的基本目标、 基本原则及具体路径	105
第五章 构建科学严密的征管体系	120
第一节 我国税收征管体系的历史沿革	120
第二节 建立科学严密税收征管体系的理论依据	122
第三节 推进税收现代化条件下建立科学严密征管 体系的背景和基本思路	125
第四节 我国征管体系建立的实践及问题分析	132
第五节 国外科学严密征管体系的借鉴	144
第六节 建立科学严密征管体系的思考	149
第六章 构建稳固强大的信息体系	159
第一节 广西地税系统信息体系建设现状	159
第二节 广西地税系统信息体系建设存在的问题	164
第三节 广西地税信息体系建设的可行性与工作原则	167
第四节 构建广西地税信息化体系的设想与规划	170
第五节 完善广西地税系统信息化体系的对策建议	189
第七章 构建高效清廉的组织体系	194
第一节 高效清廉组织体系的理论解析	194
第二节 构建高效清廉地税机关的必要性	197
第三节 制约税务部门构建高效清廉组织体系的因素 及原因分析	200
第四节 先进经验的借鉴	207
第五节 构建税务部门高效清廉组织体系的策略	209

第一章 地税现代化概述

第一节 税收现代化的含义及基本要素

一、税收现代化的含义

“现代化”一词来源于“现代”，产生于18世纪，在20世纪30年代开始在我国出现。而其概念是学者们广泛争论的焦点。现代化研究的先锋人物之一的C. E. 布莱克于1966年在《现代化的动力：比较历史研究》一书中认为，“现代化是在可能对自然和社会现象寻求合理解释的创新意识中显示出来的”。现代化研究的另一权威人士塞缪尔·亨廷顿于1976年对现代化作如下理解：“现代化是将人类及这个世界的安全、发展和完善，作为人类努力的目标和规范的尺度。现代化意指社会有能力发展起一种制度结构，它能适应不断变化的挑战和需求。”此外，现代化还常被用来描述现代发生的社会和文化变迁的现象。根据马格纳雷拉的定义，现代化是发展中的社会为了获得发达的工业社会所具有的一些特点，而经历的文化与社会变迁的，包容一切的全球化过程。虽然目前对于现代化的定义尚无统一论，但可以肯定的是，现代化是一个内涵极其丰富的概念，其具有如下一些特征：①现代化是一个动态的过程，是博采众长，不断适应未来社会发展的一种趋势，是对传统文化的传承和当前社会发展新常态的适应，可能是渐变式的，亦可能是突变式的。②现代化进程是一个严谨的体系，其包容性很强，包含不同的层面，例如思想、技术、管理、环境等方面，是一种带



构建广西地方税收现代化体系研究

有普遍意义的社会发展大趋势，是包含社会多个方面的整体变迁，但在不同的国家、不同的领域中现代化实现的途径和方法不尽相同，具有一定的特殊性和目标性。

相对于“现代化”，税收现代化是一个衍生的概念，其为现代化在税收领域的具体体现，也就是税收治理实现现代化的过程。对于其概念，不同国家、不同学者在不同时期的理解是多样化的。以美国为代表的西方发达国家学者认为：税收现代化是以管理、服务、技术手段的现代化为依托的，以人的现代化为决定性因素的，与经济社会发展阶段相适应的税务管理状态。在我国，有学者认为，从涉及主体和内容来看，税收现代化可以从微观、中观和宏观三个层面来理解。微观层面，主要是指税收业务管理的现代化，包括税收征管、纳税服务、税收法治等业务管理范畴类的现代化。中观层面，指特定区域税务部门的现代化，包括税收业务、税务人员、组织文化等内容现代化。宏观层面，指国家的税收现代化，不仅包括税务部门的税务现代化，还包括税收法制、全民纳税意识、信息系统支撑等外部环境的全要素的现代化。也有专家认为，税收现代化主要是实现人员、技术、流程三个要素的现代化，它决定着税务现代化建设进程与现代化的实现。还有学者提出，税收现代化是采用先进税收理念、理论和思想，运用先进的税制及管理等手段实现税收先进性的动态过程。而从我国税收发展现状及实际出发，税收现代化应当是为适应我国经济社会发展需要、匹配国家治理现代化要求，以先进的管理制度、信息技术、组织文化和高素质人力资源等要素为支持，代表和引领国际税收发展趋势目标的税收治理过程和状态。

二、税收现代化的基本要素

从税收现代化的涵义来看，税收现代化是要实现一种状态，在这种状态下税收的各方面应当协调一致、相互依存，任何一方面的缺失和不足都使现代化失去成效。从理论上讲，税收现代化就是实现税收有关的制度、技术、人员以及税收管理与服务的现代化。2014年，国家税务总局顺应时代要求，旗帜鲜明地提出了到2020年基本实现税收现代化的总目标，同时也阐明了构成税收现代化的基本要素，即完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系、优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系、稳固强大的信息体系、高效清廉的组织体系。

第二节 广西地税现代化建设的基本情况

一、广西地税现代化建设的基础

(一) 组织收入稳定增长

“十二五”时期，广西地税总收入（含税、费收入）从2010年的532.1亿元增长至2015年的1013.4亿元，首次突破千亿元大关，按同口径计算，顺利实现了“十二五”规划提出的翻番规划目标。其中，组织财政收入从2010年的505.77亿元增长到2015年的968.8亿元，年均增长13.9%，比2010年翻一番（同口径计算），收入总量、增幅位居广西财税三部门首位。

(二) 税制改革全面落实

广西地税根据经济发展形势及时做好综合性税收政策的调整，顺利完成“营改增”试点全面推开工作和资源税从价计征改革任务，稳步推进税务行政审批改革，积极推行“六证合一、一照一码”登记制度改革，不折不扣落实国家有关税制改革的各项任务。

(三) 纳税服务优质规范

建成了226个标准化办税服务厅，配套建设心理舒缓室、双屏显示设备和政策发布系统，地税网站、12366热线、自助办税终端、微信、QQ等现代服务平台得到有效应用，多元化办税方式得到拓展，免填单服务全面推行，“同城通办”逐步扩大，“便民办税春风行动”、“三亮三评三创”活动持续深入开展，纳税人满意度进一步提升。

(四) 税收征管高效有序

不断改革完善征管制度体系，全面开展税收风险管理，积极开展税源专业化管理试点，尝试实行分类分级管理，初步形成符合广西实际的重点税源管理体系创新税收征管机制。

(五) 信息化建设上台阶

信息化基础设施不断完善，税收业务系统不断优化，信息安全体系建设显著强化，金税三期工程顺利上线运行，税收信息化建设水平不断提高。

(六) 队伍建设不断强化

扎实开展“两学一做”学习教育及“三严三实”专题教育活动，严格执行中央“八项规定”，坚决反对“四风”，全面推行绩效考评，党风廉政



构建广西地方税收现代化体系研究

建设和干部队伍建设得到有效加强，廉政勤政的风气初步形成。

二、广西地税现代化建设面临的机遇与挑战

当前，广西地税发展面临新的发展机遇，我国经济长期向好的基本面没有改变，经济发展进入新常态后，呈现出速度加快、结构优化、动力转换等新趋势，新的增长动力、新的发展方式、新的增长点不断涌现，经济中高速增长、迈向中高端水平的趋势加快。中央赋予广西“三大定位”新使命为广西“十三五”发展指明了方向，有利于广西发挥与东盟陆海相邻的独特优势，扩大对内对外开放，加快形成面向国内国际开放合作新格局。国家扶持中西部地区培育新的增长点，支持贫困地区加快脱贫致富奔小康，为广西补齐全面建成小康社会的短板提供了历史性机遇。未来五年，广西将由低中等收入向中上等收入跨越，由乡村社会向城市社会转型，产业由中低端向中高端水平提升，工业化由中期阶段向中后期阶段发展，人民生活由总体小康向全面小康迈进。这些，为促进地方税收快速增长提供了广阔空间。同时，“十三五”时期财税体制改革加速，地方税体系将得到进一步健全和完善，这些都有力地支持广西地税的现代化建设。

但是，经济社会发展的新常态同时也对地税事业现代化提出了严峻的考验。从客观方面来讲，随着社会经济的发展，纳税人数量不断增加，企业的组织形式、经营业务和经营方式呈现多样化，跨区域、跨行业的大企业集团将会大幅增加；房地产业税收的主导地位的不确定性将更加突出，“营改增”改革及国地税征管体制改革的全面推进，将给地方税务机关的组织收入工作带来极大压力；企业经营和管理的电子化、智能化趋势日益明显，规模庞大、交易复杂的电子商务飞速发展，企业管理和财务核算将更为复杂；征纳双方信息不对称等矛盾日益突显，使税收工作的复杂性越来越强。从主观方面来讲，广西地税的管理仍存在一些不足。一是征管制度还不够健全，管理缺位的问题比较明显；税源管理薄弱，重点税源管理力量不足，征管力量占比相对较低。二是税收风险管理机制还不够完善，风险识别，风险分析的方法、手段还比较传统，税收分析、纳税评估的深度有待提高，稽查执法手段不够完备。三是信息化基础设施建设仍存在较大隐患，信息化应用水平亟待提高，网络与信息安全管理有待加强。四是纳税服务没有形成规范化、体系化的工作格局，纳税服务平台建设有待进一步完善与丰富，与有关部门信息共享不够顺畅。五是干部选拔任用管理监督机制不够完善，考核评价标准不够科学，机构、编制及领导职数配备需要进一步优化。六是“两权”配套制度不够健全，制度落实不够到位，源

头防治工作不够完善，依法行政考核指标体系设计稍显空泛，各地依法行政工作开展不平衡。

第三节 地税现代化的基本原则和主要目标

一、广西地税现代化建设的基本原则

（一）服务发展的原则

充分发挥税收筹集收入和调控经济、调节分配的职能作用，为实现“创新、协调、绿色、开放、共享”发展提供可靠的财力保障和有效的政策支持。

（二）依法治税的原则

严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责，处理好组织收入与税收优惠、强化征管与优化服务的关系，规范纳税服务和税收征管的业务标准和操作规程，使税法得到有效执行和普遍遵从。

（三）开拓创新的原则

大胆破除影响地税发展的各种陈规陋习，把改革创新精神贯穿地税工作的各个方面。要以创新的精神健全和完善有关制度和管理办法，以改革的思路寻求解决问题的新途径和新举措，认真学习借鉴国内外先进管理经验，推动地税工作不断迈上新台阶。

（四）统筹兼顾的原则

统筹推进依法治税、税制改革、纳税服务、税收征管、队伍建设和反腐倡廉等各项工作，妥善处理改革与发展、局部与全局、当前与长远、税收与经济、管理与服务等方面的关系，实现地税事业的科学发展。

（五）以人为本的原则

按照倾情带队、严管善待的要求，切实加强地税干部队伍建设，实现正风肃纪与激发活力的相互促进，保持队伍的纯洁性和先进性。

二、广西地税现代化的主要目标

（一）税制体系成熟定型

全面落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》及深化财税体制改革总体方案、深化国税地税征管体制改革方案的相关要求，紧密结合广西地税实际，积极推进地方税体系的健全完善。



构建广西地方税收现代化体系研究

（二）执法体系完备规范

规范税收执法行为，制定税务行政处罚裁量基准，防止和减少随意执法、选择性执法和机械性执法。优化法治环境，认真宣传普及税收法律法规，加大涉税违法犯罪打击和曝光力度，切实整顿税收秩序。强化执法监督和责任追究，严格执行税收执法责任制，严肃查纠违规违法行为。

（三）纳税服务优质便捷

牢固树立现代纳税服务理念，紧跟时代潮流和信息技术发展趋势，创新服务方式手段，进一步推进纳税服务体系实体化、电子化、移动化，建立起集约化管理、多元化申报、社会化办理、一体化运作的全方位、多层次优质便捷的现代化纳税服务平台和维权体系，不断提高纳税人满意度。

（四）税收征管科学严密

依托信息化，建立高效简便统一的标准化征管流程，明晰岗位职责，最大程度规范税务机关执法行为，最大程度方便纳税人办税。建立以风险管理为导向的高效运转的税收管理闭环体系，在税源分类分级管理的基础上，把管理方式从被动管理转向基于纳税人风险评估的主动管理，实现项目化、协作化的团队式管理，形成集约化的征管模式。建立以信息一体化为基础的功能强大的综合数据分析处理系统，以“金税三期”为核心，将信息化贯穿征管全过程，充分运用第三方信息，提升信息数据的分析运用水平，实现征管效率的大幅提升。

（五）信息体系稳固强大

进一步发挥信息化支撑和引领税收现代化的作用，遵照国家税务总局金税工程（三期）建设要求，切实完善信息化基础设施建设，配套金税工程（三期）核心业务软件推广应用，结合广西地税实际，引进、开发和推广应用符合本地管理特色的应用软件，重点推进以数据自治区局集中处理为基础的功能齐全、协调高效、信息共享、监控严密、安全稳定的信息系统建设，努力使信息化覆盖征收管理、行政管理、决策支持、纳税服务与外部信息交换等管理领域，为广西经济腾飞和广西地税事业发展保驾护航。

（六）干部队伍高效清廉

全面强化干部队伍建设，贯彻落实中长期人才建设规划，健全公务员考核评价机制，做到教育与管理结合，培养与锻炼同步，激励与约束并举，不断提升干部队伍干事创业的能力。建立更为完善的广西地税惩防体系，完善与地税工作紧密结合的反腐倡廉机制、制度和措施，构筑健全的

廉洁从政教育长效机制，完善的反腐倡廉制度体系，有效的税收“两权”监控机制，增强防范税收执法风险和行政管理风险的能力，使“四风”问题得到有效治理，消极腐败现象得到有效遏制，违纪违法行为明显减少，政风行风明显好转，地税干部廉洁自律意识和拒腐防变能力显著增强，纳税人满意度显著提高，反腐倡廉整体工作水平显著提升。



第二章 构建成熟定型的地方税体系

第一节 地方税体系概述

一、地方税体系概述

(一) 地方税的基本内涵

地方税是与中央税相对应，其概念与税收收入归属权、税收征收管理权、税收立法权和税收司法权紧密联系的税种。各类辞书及学者对地方税的定义各有不同：《中国税务词典》认为，地方税是“中央税”的对称，指由地方政府负责征收、管理和支配的税收。《财经大词典》对地方税的定义是，根据财政管理体制的规定，凡是划归作为地方政府固定收入的税种称为地方税。《最新税务百科词典》提出地方税是由地方政府负责征收管理和支配的税收。刘晓红（2008）提出地方税是为了实现地方政府职能，根据一国财政管理体制的规定，由中央或地方政府立法，地方政府负责征收管理，收入归地方政府支配的各个税种的总称。高亚军（2012）对地方税的理解是依据中央政府立法或者经过法定程序由地方政府立法，收入由地方政府征收并归属地方政府支配的税种的总称。吴桐（2014）提出地方税是指地方政府为实现自身职能而筹措的财政收入，地方不仅有管理权，并占有税收额，同时地方也可以在中央授权范围内制定税收管理办法。

从以上观点可以看出，地方税的概念首先要体现其特定分配关系的本质，其次是要体现税权的归属。因此，本书认为地方税是为满足地方政府履行公共职能的需要，凭借国家立法赋予的政治权力，负责征收、管理或

支配的税种的总称。

（二）地方税体系的基本内涵

地方税体系是管理地方税的各类制度的有机整体，是我国财政体系的重要组成部分。具体而言，作为一个制度集合，地方税体系是由地方税权划分、税种配置、税收收入和征管体制等四个部分组成的有机整体。地方税权是地方税体系的主要核心，它主要是由税收的立法权与征管权组成，其中税收立法权是税权的核心内容；税种配置是地方税体系的重要基础，地方税种是指根据法律规定划归地方政府征收、管理和支配的税种；税收收入是地方税体系的重要组成部分，它是地方政府实施政治、经济等职能的财力保障；征管体制是地方税体系的主要构成之一，是指各级地方政府为实现税收管理和税款的征解入库而建立的税收管理体制。

（三）地方税体系的理论研究

1. 西方公共产品理论及财政分权理论研究

公共产品理论及财政分权理论是地方政府存在的理论依据，同时也是财政分权和税收分权原则坚实的理论基础。

根据萨缪尔森的公共产品理论，公共产品按照是否同时具有消费的非竞争性和受益的非排他性划分为纯公共产品和准公共产品。根据受益区域的标准，又有全国性和区域性之分。前者是全国人民共同对其享有权利的公共产品，后者指的是某个区域内人民共同享有而其余区域人民无法享有的公共产品。

蒂布特在《地方支出的理论》提出了“以足投票”理论。该理论假定居民可以自由流动，具有相同偏好与收入水平的居民会自动聚集到某个政府周围，居民的流动性会带来政府间竞争，一旦政府不能满足其要求，居民就会“用脚投票”迁移到自己满意的地方；那么地方政府要吸引选民，就会按照选民的要求供给公共产品，从而达到帕累托效率最优。

奥茨在《财政联邦》中提出了分权政府解释，假定将全部人口分为2个子集，每个子集的人都具有同样偏好，但2个子集的偏好是不同的。奥茨从中央政府等量分配公共产品，认为中央政府忽略了两者不同偏好，因而达不到帕累托最优，地方政府更了解自己的公众，能更好地履行配置资源职能。如果下级政府及上级政府提供同样公共产品，那么由下级政府提供的效率会更高。

施蒂格勒在《地方政府功能》阐述了最优分权菜单模式理论。地方政府较中央政府更接近自己的民众，地方政府更了解其所辖民众公共需求与

