

改革探索

北京市国有资产授权经营问题的调查

北京市国有资产授权经营始于 1993 年，在市建材集团总公司和一轻总公司试点，1995 年大面积推开，有 30 个总公司被授权。被授权的总公司归属工业、商业、建筑等行业，其中工业系统 16 家。

授权经营是政府直接管理的最高级次从事国有资本经营的企业法人，由政府授权其代表行使国有资产出资者职能，由国有资产管理部门核定授权企业法人国有资产占有量，并承担其占用的国有资产保值增值责任。授权的形式有两种：一是对企业集团授权，一是对原行政主管部门总公司、局授权。

一、授权经营的主要成效

1. 推动了总公司内部的机构改革工作。被授权单位在授权经营中结合总公司的改组改制，积极采取措施，进行了内部机构的改革。如建材集团总公司，在 1992 年授权时，按照集团模式和“精干、统一、高效”的原则，对机关职能部门进行了大幅度的调整，总公司的处室由原来的 33 个减少到 18 个，机关工作人员由 308 人减少到 208 人。同时在总公司机关实行了承包聘任制，强化了机关人员风险意识和责任。纺织总公司对机关内部处室进行了合并和调整，按事业部制设置了“六处”、“两部”、“一室”，总公司人员编制由原来的 150 多人压缩到 100 人左右。

2. 推动了企业建章建制，进一步加强了国有资产管理的基礎工作。授权后，各总公司都从加强国有资产管理、明确各级权责的角度，加强了内部管理制度的建设。各总公司制定了内部国有资产经营管理办法，对国有资产管理范围、管理权限的划分、国有资产收益的分配、国有资产保值增值指标的考核等加强资产管理的重要问题作了

比较明确的规定，并根据需要制定了有关配套办法。如纺织总公司针对所属企业国有资产的流失问题，制定了《关于国有企业房地产开发、搬迁与原址转让和房屋出租、抵押暂行办法》和《关于集体企业资产管理暂行办法》等。汽车工业总公司制定了《北京汽车工业集团主要成员单位资产经营责任书》，规定了成员单位资产经营责任、考核指标和奖惩办法。

3. 总公司的资产经营运作职能有了一定程度的加强。授权经营推动了总公司一级管理观念的转变，资产运作意识有所加强。各总公司都主动把工作重点放在调理内部结构和优化资产配置上，并为此做了许多工作，盘活了一部分资产，在一定程度上提高了国有资产运营效益。建材集团总公司、城建集团总公司在这方面取得了比较明显的成效。建材集团总公司授权后，先后对 29 个企业进行了不同程度的调整，涉及职工 2 万多人。如对优势企业天坛家具公司（以下简称“天坛公司”）与劣势企业西郊木材厂实行两厂人员大换班，即将西郊木材厂的管理人员和职工全部调至天坛公司，将天坛公司的部分管理人员和职工调至西郊木材厂，由于天坛公司人员素质高，经营管理有方，使西郊木材厂从亏损 200 万元转为盈利 200 万元。利用地处西三旗的四家建材厂及一家学校的土地，进行再开发，建设工贸一体的建材城，吸引外商投资，现已初具规模。汽车工业总公司积极促进北汽摩公司的股份制改造，采取由北汽摩投资 9 000 万元，吸引全国 13 个省市的股东投资，成立了总资产为 1.4 亿元的北汽福田车辆股份有限公司，扩大了该公司主导产品农用汽车的生产规模。

二、授权经营存在的主要问题

授权经营虽然在一定范围内取得了一些成效，但从整体上看，效果不是很明显。主要存在以下几方面的问题：

1. 授权经营与产业结构调整不相适应。授权基本上是将现有总公司所属企业的国有资产授权给总公司经营管理，这种授权是以过去形成的企业组织体系和现存产业结构为基础的。授权总公司要完成被授权资产的保值增值，往往局限在总公司范围内进行资产结构

调整，这就容易造成资产的封闭式经营，而随着经济结构的调整，跨行业、跨部门、跨地区的调整已成为必然，如果在授权中片面地强调以总公司为单位实现保值增值，就意味着保持旧有的产业、产品格局，势必阻碍国有资产结构的优化和存量资产的流动，影响整体经济结构调整。

2. 授权政策“一刀切”影响了授权经营的实施效果。现有的企业总公司在资产经营能力方面有很大差异。一部分总公司具有经营性职能（如化工集团等）授权前本身是实体，与下属企业有业务经济往来关系，对下属企业的生产经营活动参与较多，不同程度地具有资产经营的能力。授权后，从生产经营向资本经营转变相对比较容易。一部分总公司（如纺织总公司等）原来是纯行政管理或以行政行业管理为主，与下属企业主要是行政隶属关系，缺乏经营管理上的基础，让这类总公司很快转变职能，从行政管理转向资产管理有相当的难度。北京市授权经营改革之初，由于配合当时的机构改革，试点工作进展较快，对上述两种类型的公司没有区别情况采取不同的政策，而是采取了“一刀切”的办法进行授权。授权后，有的总公司能比较快地进入角色，通过对内部资产结构进行调整，取得了一定的成效；也有一部分单位由于过去没有资产运营的经验 and 相应的手段，资产经营基本没有操作起来。

3. 授权单位作为出资者代表与下属企业的产权纽带关系难以真正确立。一是形式上的产权纽带关系尚未建立。在授权文件中，明确了总公司作为国有资产出资者代表，经营管理下属企业的国有资产，要求对总公司内部的国家资本金做相应的帐务调整，总公司下属企业原帐面上的国家资本金应调整为国家法人资本金。但对帐面资本金进行调整应以企业合并报表为前提，此项工作一直没有开展。单靠总公司自行调帐阻力很大，特别是行业性总公司，难度更大。二是建立实质的资产纽带关系难度大，下属企业从实际经营中承认总公司的国有资产投资主体地位要有一个过程。建立总公司与下属企业的资产纽带关系不仅是管理形式上的转变，也是总公司和下属企业经营之间权责关系的重新界定。前几年企业改革主要是扩大企业

经营自主权 企业的经营者有了很大的生产经营决策权 这对调动企业的生产积极性 增强企业的市场应变能力有很大的推动作用。但部分企业经营者也逐渐产生了一些错误观念，只希望上级帮助企业解决困难 而不愿接受监督管理。目前出现的国有资产低效运行 与这种监督管理弱化的状况有一定关系。授权经营从加强监督管理 提高国有资产总体运营效率的目标出发，赋予总公司出资者代表的权力，增强了总公司这一级国有资产管理责任，总公司代表所有者有了统一运作国有资产的权力，这就要求重建总公司内部的资产经营决策体系。这种出资者代表与经营者关系的确立 需要所有者代表与经营者在较长时间内共同的努力，而不是简单从帐面上改变资产投资关系就能解决的。

4. 行政性总公司的国有资产管理权没有到位，对下属企业缺乏有效的监控手段。目前的授权经营仅在总公司内部明确了总公司是国有资产出资者代表 行使出资者权力。由于政府各综合部门管理职能还没有根本转变 这些部门对授权经营的认识不一 对总公司一级的授权机构的管理方式仍然采取过去的行政手段，造成总公司难以独立行使出资者代表的职能。这种状况在授权以后依然存在。因此，授权总公司虽然从名义上取得了统一的资产经营管理权，实际却没有建立与之相适应的管理职能和管理手段 资产经营的三大权力 重大决策权、选择经营者权、资产收益权 定位不清 总公司的职能难以到位。过去资产收益分配要有财政等部门决定 人事任免要有组织部门批准 投资要由各委办或计划部门控制 授权后这些权力如何在各部门与总公司之间划分目前还没有准确的界定。因此 目前授权总公司作为出资者代表的权力和实施国有资产运作的范围实际上受到很多限制。

5. 对经营者没有建立有效的约束和激励机制，资产经营责任未与经营者的报酬挂钩。总公司在建立内部的经营考核评价奖罚制度方面还缺乏有效的手段。首先 企业经营者的选择不同程度地受到政府部门的干预 总公司很难依据经营业绩来选择经营者。二是经营者的报酬不能由总公司一级自主确定，实行年薪制还有待有关部门

出台政策和其他条件的配合。对企业经营者没有科学的约束机制和有效的激励机制，出资者代表的职能就不能真正落实。

6. 授权后总公司从事资产经营的各项权利难以落实。授权经营后的总公司主要职能是从全公司的角度运作被授权的国有资产。按照权责对称的原则，总公司在承担国有资产保值增值责任时，也要有相应的资产收益。目前总公司向所属企业收取资产收益还没有相应的配套政策。总公司特别是行政性总公司感到收取资产收益难度很大。下属企业认为企业税后利润是企业的自有资产，不愿上交。加之目前企业普遍不景气，效益滑坡，国有资产收益减少，上交收益也有一定的困难。总公司收取国有资产收益是总公司行使所有者三大权利，以及进行再投资的必要条件。目前由于总公司没有资产收益，资产经营就缺乏调控手段。一些总公司甚至为获取业务经费，自办了一些实体，把工作重点放在如何使这些实体创收，忽视了对其他所属企业的调控和管理，偏离了授权后总公司的经营国有资产的职能。

7. 授权总公司仍承担政府的行政和社会管理职能，资产经营管理职能相对薄弱。授权后，总公司表面上退出了政府行政序列，实际由于政府机构改革不配套、社会保障制度不配套，总公司仍承担着相当一部分政府职能，处在一个新的政企不分的尴尬境地，很难摆脱过去多年在计划经济体制下形成的管理方式和思维方式。虽然认识到职能必须转变，但不知如何转变，造成制定办法发布文件做得多，实际资产经营决策做得少。现有的资产经营职能也没有进入“实转”。

三、进一步完善国有资产授权经营管理的若干思考

1. 制定统一的授权条件和标准，依据标准选择授权对象。授权的主要目标是实现国有资产保值增值。首先，在选择授权对象时，要有利于产业结构调整。授权应以产业政策为导向，选择那些产品符合国家和地区产业政策、能够带动相关产品和企业发展、形成群体规模效益的核心企业作为授权的重点，给予必要的政策支持，使之不断发展壮大。因此授权的对象也不一定局限在总公司或二级公司。符合

授权条件的重点企业或核心企业都可以授权。其次，应充分考虑授权对象是否具有实现国有资产保值增值的能力。如授权对象没有保值增值能力，授权就失去了大部分意义。因此，应全面考察被授权总公司的职能转变状况和资产经营能力，授权的对象应是那些领导班子能团结奋斗、责任心强、能干事业、经营意识强以及有相当的经济实力、较强的市场竞争能力的企业总公司。缺乏授权条件的总公司可以采取其他管理方式。不要把授权经营当做国有资产管理改革唯一的途径。

2. 授权不能搞终身制。目前一部分总公司名义上是企业集团，但实际上内部企业之间缺乏产品和生产经营上的相互关联，互相之间的联系十分松散，还谈不上集团化经营。目前授权主要是以现有的总公司为单位，实际上是对现存企业的组织结构和产业结构的一种默认。随着企业改革的深入和经济结构的调整，必然要打破现存的企业组织状态，实现资产的跨行业、跨地区、跨部门重组。因此从发展的观点看，授权不能搞终身制，应根据产业结构和产品结构调整的需要，进行适当的调整。现有的授权企业应根据经济结构调整的需要，积极搞好主导产品，发展规模经营，增强市场竞争能力。有关部门在一定时期内要给予扶持。如果授权总公司因经营管理不善，使经营业绩长期达不到要求，国有资产不能保值增值，应由市政府对其进行必要的调整，由授权经营方式转为其他的管理方式。

3. 尽快实现总公司的职能转变。企业性总公司和行政性总公司目前都不同程度地承担着政府行政管理职能。作为国有资产出资者代表，被授权总公司本应只具有资产经营职能，原来承担的行政管理职能要分离出去。但由于目前政府机构的改革没有到位，总公司的行政管理职能在相当的一段时期内还无法分离出去。授权应结合现代企业制度的建立，推进现有总公司的公司化改组改造。要结合政府职能转变，理顺政府各综合部门与总公司的管理关系。对行政性总公司的职能转变，要区别情况采取不同于企业性总公司的办法。目前由于行政性总公司与下属企业的资产纽带关系不紧密，其经费的一部分来源是财政退库，一部分是靠自身办实体。为解决这一问题，行政性

总公司要首先搞好转制，进行公司化改组，向企业化公司过渡，实现自身的职能转变。在行政性总公司实现企业化以前，其经费在一段时间内由财政部门核定标准实行三年过渡逐年递减。授权总公司承担的行政管理职能可由综合管理部门代行。其担负的社会职能，如总公司办的服务和公益设施，应逐渐转移给社区管理。

4. 进一步搞好综合配套改革。目前授权有待规范，市政府还需要制定一系列配套政策，包括对授权单位的国有资产监督管理办法、资产处置管理办法、产权转让管理办法、重大投资项目决策管理办法等，以规范总公司对市政府和国有资产管理部门的责任义务，建立分级的国有资产监控体系。要以理顺产权关系，建立规范的资产纽带关系为目标，尽快解决授权中具体操作不到位的问题。

5. 建立科学有效的国有资产保值增值考核体系。目前对授权总公司主要考核指标是：国有资产保值增值率（= 考核期末国家所有者权益 / 考核期初国家所有者权益）考核期为一年。考核指标仍存在一些不足，如采用环比计算基数增长快，保持一定的递增率较困难，难以正确反映总公司的经营业绩。因此，应对现有指标体系进一步加以完善和改进，增加企业盈利考核指标及其他辅助考核指标。在设立考核指标时要着眼于国有资产整体效益的提高和发展后劲，充分考虑影响国有资产保值增值的各种因素，合理确定考核标准和考核期限，分阶段制定考核指标，以引导企业减少短期行为，实现国有资产效益的持续稳定增长。为保证国有资产保值增值指标的落实，还必须将考核指标与建立企业经营者的激励奖惩制度结合起来，与企业经营者个人的收入挂钩。企业经营者完成国有资产保值增值指标的情况应作为其业绩记入档案，作为今后对其进行聘用、任免的依据。国有资产管理部门从国有资产收益中集中一部分资金，用于奖励完成指标好的企业经营者。国有资产管理部门要制定国有资产保值增值指标考核管理办法和实施细则加以规范。为保证企业完成指标的真实性，还要充分发挥会计事务所等中介机构的作用，进行必要的检查和印证。

6. 进一步明确总公司的资产收益权。总公司的收益权不落实，

是影响总公司职能转变的重要因素。授权取得明显效果的企业性总公司，具有一定的资产和资金实力是一个重要原因。可根据国家对国有资产收益的文件规定，研究制定北京市国有资产收益管理办法，由总公司将所属企业的收益统一上缴市国有资产管理局，成为国有资产经营预算的一部分。被授权总公司对其资产收益在完成上交任务后，应有统一支配权。在过渡时期内，也可将资产收益全部或部分留给总公司，在市国有资产管理局的监督之下，用于资本的再投入和支付公司管理费用，以增强授权总公司的资产经营能力。

作者 北京市国有资产管理局工交处
北京市财政局政策研究室

对建立科学的税务稽查体系的思考

一、北京市税务稽查的基本情况

税务稽查是指税务机关对征纳行为和结果依法进行考核、检查和处理的一系列活动，是对内、对外进行税务执法监督的有效手段。北京市自 1987 年底成立市税务稽查组织以来，各区县分局也相继建立稽查检查大队，在一些商品集散地、交通要道、车站设立了检查站。其任务为：一是对重大偷、漏、抗税案件进行稽查；二是对重点纳税户纳税情况进行稽查；三是根据上级和同级税务机关的部署进行税收检查，重点是对偷、抗税案件的查处。几年来，本市各级税务稽查组织在推进依法纳税，保证各项税收政策贯彻落实，组织税收收入，平衡财政预算，打击偷税、逃税、骗税、抗税等违法犯罪活动方面起了重要的作用。目前全市共有稽查机构（科、所）87 个，稽查人员 1 242 人，占一线专管人员的 32.5%。1995 年全市国税系统在重点检查中共查补各税 9.44 亿元。

由于新税制的深入和多种因素的制约，当前的税务稽查工作还存在一些与新形势不相适应的地方，主要表现在：

1. 传统征管方式的习惯制约着税务稽查工作的开展。其一，税务执法人员对纳税人追求“管”的概念，以“管”代“查”，以“管”避“查”的大征管小稽查的观念依然很普遍；其二，新的税收管理机制要求征纳双方明晰各自的权力和义务，把税务机关“包办”的应属于纳税人的权力或义务还给纳税人。但基于纳税人办税素质低和税收任务的考核，目前一些税务事项仍需税务机关协助，造成纳税人与专管员责权不清。

2. 税务稽查的刚度和力度不够。“以补代罚”、“以罚代刑”的现象

影响了稽查工作的震慑作用。一是由于目前没有独立的税务法律审判机构,对一些数额巨大的偷税案件只是采用经济处罚方式,而没有处以相应的刑事惩处。在许多偷逃税事实面前,税法显得苍白无力。二是由于一些人为因素的影响使税务稽查机关在行使独立稽查权、处罚权时往往要做出不适当的让步。一些地方政府或政府官员涉入企业经营管理,行政干预稽查工作的行为时有发生,使税务稽查执法困难重重。三是税务司法体系建设滞后,在具体工作中存在着稽查机关没有搜查权、拘留权和起诉权,使得日常执法措施不强硬,容易贻误战机,有时甚至造成税务人员的伤亡;移送手续繁杂,司法机关由于人手少、经费不足、专业水平低,有的案件长期不能结案。特别是对一些偷逃税案件,按总局规定要追缴开发票单位的应纳增值税税款,而司法机关则强调虚开、代开发票是虚假经营的销项税额,应全部没收。这样一来,税务机关经过艰苦努力,只要移交司法机关,就可能征不到一分钱的税款,影响稽查人员的积极性。

3. 过分强调稽查与征收的制约机制,客观上造成以征收机构为稽查对象或间接对象,以稽查工作的成果来为征收机构考核打分,以纳税人的违法行为做为征收部门工作的好坏的标准,使稽查工作走入误区。组织收入是税务机关的中心任务,但稽查收入查得多,虽然反映了稽查机关的成绩,但也说明在日常征收管理工作中存在很大漏洞。稽查工作并不是一项孤立的工作,而是整个税收工作的一部分。所以应从整个税收工作的高度来看待稽查工作。在目前偷漏税现象非常普遍的情况下,以“收入”作为考核稽查工作的指标虽然具有一定的合理性,但随着新征管模式的逐渐确定,日常征收管理工作的加强,就不宜再把收入作为考核稽查工作的主要指标,稽查工作的主要任务应是依法稽查。但用什么样的硬指标来考核稽查工作更合理,仍值得进一步研究。

4. 税务稽查程序不合理、不规范。稽查的随意性依然存在。表现在对稽查对象的选择上缺乏科学性、统一性、计划性。从现状看,基层大部分单位在年初对稽查对象的选择是根据上级下达的“稽查任务”、“稽查面”以及凭印象和老经验随意圈定的,有的为完成“稽查

任务“专找几户大户检查”有的为完成“稽查面”专找中小企业检查；有时甚至让企业填一份“检查表”就了事。加之当前征管的交叉，税务稽查的上下左右沟通不够，手续不完备，有的企业反映 1 个月要接待几批稽查人员。特别是由于稽查人员对政策的掌握和理解不一致，往往出现稽查内部自相矛盾，给企业带来不少的麻烦。另外，由于稽查对象选择没有依据，稽查信息交换不通畅，有时造成征管与稽查脱节现象，使税收征管对存在漏洞的纳税人的偷漏税问题没有及时稽查，而被稽查的一些企业可能在稽查期间没有发生违法行为，这样使税务机关浪费了人力、财力，又没有达到稽查的目的。

5. 稽查干部力量不足，专业人员匮乏。从几个区县局情况看，虽然近年来稽查人员有大幅度增加，基本达到了国家税务总局 35% 的比例要求。但大部分人员是从基层征管中抽调，或者从外单位调入的非专业人员，能真正独立完成稽查工作的仅占稽查人员的 1/3，且绝大部分没有经过稽查专业的正规训练，个人专业素质差异悬殊，特别是新会计制度的推行和新税制的实施，使稽查人员都面临着一个知识更新的问题。

6. 税务稽查技术装备、通讯及经费等方面，与其所担负的重任及职责有很大差距。当前犯罪分子偷、骗税手法越来越隐蔽，他们的装备也日益精良，而我们用于稽查工作的交通工具和现代化通讯工具却很缺乏，稽查一些违法案件是很难达到预期效果的。在计算机的应用方面，虽然也配备了计算机，但由于在征管中未形成网络，缺少行业和历史资料参数，且缺少程序软件和计算机专业人员，没有真正实现计算机帮助收集、储存和鉴别纳税信息，大量的工作仍停留于手工的搜集和整理。

二、对税务稽查工作的认识

对当前税务稽查存在的问题和矛盾，主要应提高认识，深刻理解“重中之重”的深远意义，为此，必须充分认识税务稽查在新形势下的地位和作用。

1. 执法监督职能。通过税务稽查可以对具体的征管行为和结

进行检查,及时发现和纠正征管中各种错误行为和纠正各种超越税务权限、以权代法等错误作法。因此 税务稽查是监督对内、对外严格执法的有效手段。同时通过强有力的执法监督,能有力地保证税收收入的及时、足额入库 实行申报、代理、稽查的征管格局 必须通过稽查来保证,特别是目前在偷漏税现象还较为普遍的情况下,可以有效地堵塞各种“跑、冒、滴、漏”防止税收流失。

2. 促进纳税意识的提高。通过税务稽查结果的正反典型宣传教育,即通过对税务稽查中表现出来的依法履行纳税义务的先进典型的表彰和对严重违法行为查处的公告,促进纳税人增加纳税意识,端正纳税态度,树立依法纳税光荣的思想。

3. 促进税收和征管制度的完善。通过税务稽查,能够真实地反映和暴露出一些税收政策的漏洞,并在实际工作中进行有针对性的研究和解决,同时反馈到政策决策部门,为税收制度的完善提供重要的依据。

4. 促进廉政建设和干部队伍素质的提高。由于税务稽查具有对内、对外的双向监督职能,因此通过技术性和计划性相结合的日常稽查,可以及时发现征管工作中存在的问题,并通过严肃认真地处理,对规范工作行为,确保税务队伍的纯洁性起到重要作用。一是能促使税务干部正确履行职责;二是可以杜绝纳税人谋求人情税、关系税的非分之想,从根本上保证廉政建设和干部队伍素质的提高。

三、关于建立科学的税务稽查体系的思考

税务稽查要形成体系,其工作任务就不再是简单的查税补税,而是要以依法治税为宗旨,以强化征管为目的,形成集税务检查、税务监督、税务治安、税务检察、税务司法于一体的稽查执行体系 设置相应机构和专人专责 完善职能。结合实际 对稽查组织模式、稽查力量配备、稽查管理体制等问题,提出如下设想:

1. 关于稽查组织模式。为了确立稽查独立执法主体的地位,各级税务机关都应当单独设立稽查机构。

(1)全国、省、地稽查组织模式。全国、省、地稽查组织对内行使

查管理职能 可采取一套班子两块牌子 对内称稽查管理司(处、科), 对外称稽查局。实行这种模式的稽查组织, 主要任务是进行稽查管理。

(2)省辖市稽查组织模式。省辖市市区分局不再成立稽查机构, 也不开展稽查工作, 由市局设立一套单独的税务稽查机构, 对市区所有纳税人进行检查, 实现稽查机构与征管机构彻底分离。

(3)县、市稽查组织模式。县城关、县级市区内所有征管机构和征管力量统一纳入县税局(市税局)由县税务局(市税局)按照征管改革的要求, 设置征收数控、管理服务、税务稽查、复议应诉等 4 个不同类型的征管机构。各个类型征管机构相对独立, 各司其职, 其中税务稽查机构负责全县范围内的稽查工作。

2. 关于稽查管理体制。现行稽查管理的基本形式是: 总局对稽查工作提出一般的原则和要求, 各地税务局对稽查工作实行全权管理。这种管理形式的局限性很大, 突出表现是在支持稽查工作上不能摆脱地方干预和“说情风”的干扰, 往往作出不适当的让步, 表现出软弱和妥协性; 在安排和指导稽查工作上不能摆脱单纯任务观点的束缚。可以考虑: 对稽查机构实行双重领导体制。在人事经费、业务上实行垂直领导, 各项征管综合协调、党务、纪检、监察由当地税务局领导。为使税务稽查成为征管格局中一个独立的体系, 在今后的管理中发挥其不可比拟的作用, 同时应赋予税务稽查下列权力:

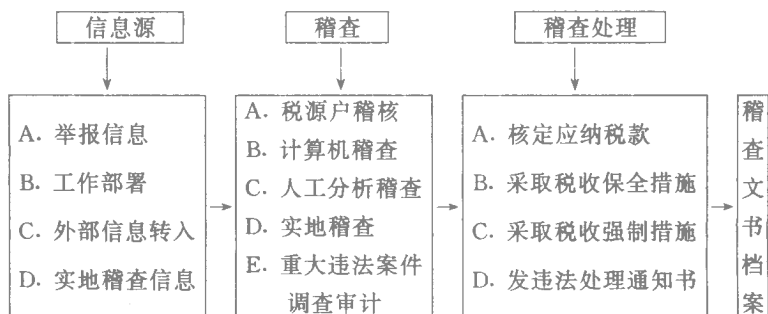
- (1)税务检查权。
- (2)直接征收权。
- (3)税收违章处罚权。
- (4)人民来信来访调查处理权。

(5)对基层税收征管的内举权。实行这种管理体制的好处: 一是有利于加强对稽查工作的领导, 掌握主动权; 二是有利于稽查组织依法独立行使职权, 摆脱不适当的干预和干扰; 三是有利于发挥当地税务机关对征收、管理、稽查、复议四个系列综合协调作用和监督作用, 减少稽查组织内部非业务性机构, 使其集中力量搞好稽查。

3. 关于稽查力量配备。各级稽查组织人员的配备与其承担的职

责和任务相适应。全国、省、地稽查组织担负对内管理和对外稽查双重职能，人员配备要适当高出主管局其他内设机构人员。省辖市、县（市）稽查力量基本任务是对外检查，人员配备的比例要达到整体人员的 40%，但各地在配备稽查力量时，还应根据本地区实际情况，因地制宜，参考纳税多少，税源大小具体制定。

4. 建立一套完善的稽查制度和工作制度。稽查工作程序应当包括掌握税源、制定检查计划、立案调查、违章处理、信息反馈、档案管理等环节，如下图所示。



稽查工作规章制度的完善 科学、合理的税务稽查制度是做好税务稽查工作的关键所在，如制定稽查工作规范、案头审计标准、人民来信举报制度、清算报告制度、档案管理制度、廉政纪律制度、政治业务学习制度等。在工作方法和工作方式上必须讲究原则性和灵活性，以日常或常规稽查为主。日常稽查可以采取不同形式。例如：对所管辖企业实行一年一户一查制；也可以按行业性质进行专项稽查，或采用抽样法进行抽样检查，实行微机管理的经微机进行综合分析后，根据稽查力量有选择地确定稽查企业。重点或突击性稽查应侧重于大要案 使税务稽查达到手段现代化 审计案头化 查处程序化、定性法律化、文书规范化。总之 稽查工作必须有较为统一的工作制度 理顺稽查工作各方面关系。统一税务稽查文书，建立健全税务稽查档案资料 实现稽查工作的制度化、法律化。

5. 关于稽查队伍管理。稽查人员应该是集思想素质和业务素质于一体的优秀人才。政治上事业心强 有高度的责任感 为政清廉 业

务上精税收、知政策、懂法律、会查帐。首先从选人用人上把好关，要建立一套稽查干部队伍管理制度，把思想表现好，会查帐、分析能力强的干部选拔到稽查岗位上来。人员结构要科学配置，大专文化程度以上学历的应占 47%，中专以上学历的占 30%，有中级以上技术职称人员占 23%。同时要具有一定的稽查专业知识和较强的税收财务技能及依法办案的能力。其次，建立业务学习和培训制度，着重在现代会计实务、检查技巧和计算机技术上强化训练，每个稽查人员要能掌握千余种偷漏税行为的稽查办法。再次，是把鼓励竞争机制引进稽查管理，实行稽查人员等级制和稽查主检官制。坚持奖罚分明原则，根据稽查人员的素质状况，和工作实绩挂钩，体现按劳分配的原则。

6. 关于改善稽查装备和加大稽查的投入。稽查工作配备较先进的交通工具和通讯设备需要稳定、充足的经费做保证。随着稽查工作的强化，可考虑实现税务稽查经费预算单列，级级拨付，同时做到尽力有所倾斜。还可以采用有些地区的经验，发挥两个积极性，一是上级拨一些，二是按案件检查入库数设计一个比例，留给稽查部门专门弥补办案所需经费和改善交通、通讯装备费用。

7. 关于改善税务稽查工作的外部环境，保证执法的刚性。一是依靠有关部门的密切配合，达到标本兼治，综合治理的成效，处理好与公安、检察、法院、工商、金融等部门的关系，建立必要的工作联系、协作制度，及时向有关方面反馈信息；二是借鉴国际先进经验，赋予和强化税务稽查独立执法权，维护正常的税收秩序。虽然我国征管法中赋予了税务机关多项权力，但实际工作中难以真正运用，主要是税务机关没有设立自成体系的强制执行机构，需要移交有关司法机关办理。这样，对纳税人的震慑力就大为削弱，税务稽查也难以真正树立权威。因此，应建立税务机关内部自成系统的、独立办理涉税案件的派出司法机构，既可打击纳税人违法行为，树立权威，又可监督税务机关的行政执法。

作者 北京市国税局政研室

执笔 宋建军 李淑贤