

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：以纳税人自行申报和税银横向联网为主体的缴税体系；以办税服务厅为主体的集中征收体系；税务机关与社会中介组织相结合的服务体系；以科学规范的征管流程为基础的专业化管理体系；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术技能有待提高，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) 报税一体化申报

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相关资料通过 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、

税款所属时间、税种编码、计税依据等方式，将数据传输到税务局电脑网络，由电脑自动储存并转换信息，完成纳税申报，并自动划款缴税。税务机关可以不定期集中（或分散）开单。

以上 8 种申报方式，纳税人经过税务机关的批准，可以采用其中任何一种。在当前农村征管现状下，其中（三）、（四）、（五）申报方式是比较适合且方便纳税人的科学申报方式，应着力加以推广。尤其是电话申报，纳税人可以随时随地拨通税务局的自动理税号码进行申报。

二、规范纳税表格

规范统一纳税表格，既要考虑纳税人填写使用的方便，又要顾及计算机处理的便捷，为此，规范表格应分两步进行：

1. 在税款专用缴款书方面，除了国家统一格式的完税证外，其他各类税种的专用缴款书将简化合并为一种“税款专用缴款书”，同时取消“固定资产投资方向调节税专用缴款书”、“代扣税款凭证”。在开单时可实行多税一单，改变原来一税一单的做法。

2. 在纳税表格方面，本着简化、统一的原则，对各类税费的申报表格进行清理简化，原则上除现行有关税种条例和实施细则中明确特定的难以简化合并的申报表外，其他的一律合并。可以保留的申报表有：固定资产投资方向调节税纳税申报表、个人所得税纳税申报表、企业所得税纳税申报表、土地增值税纳税申报表共 4 种。可以合并的通用申报表有两类：营业税、资源税、车船使用税、印花税、屠宰税、城建税、基础设施附加费、社会事业发展费、教育附加费等申报表。由于这些税种都是从价计征或从量计征，在计税依据方面和单位税率或税额方面具有相同或类似之处，所以可以简化合并。房产税、土地使用税申报表。由于这两种税均是属季节性征收税额，而且征收期相近，为了便

管征和资料归档，可使用统一格式的纳税申报表。

第二节 税务机关和社会中介组织相结合的服务体系

要使所有纳税人都能依法自我申报，必须使他们具备自行申报的能力，而这种能力的具备离不开良好的税务服务。为纳税人服务是税务机关征管工作的重要职责。享受税务机关提供的服务是纳税人的权利，税务机关可以通过实施“TPS”（英文 Tax Payer Satisfaction 的缩写，意为“纳税人满意”）战略，以纳税人的满意度为衡量指针，从纳税人的角度了解纳税人心态，了解纳税人希望得到的服务，通过不断改进服务方式，提高纳税人满意度，从而改善征纳关系。

一、税法公告制度

除了国家公布的法律、行政法规外，国家税务总局应通过有效形式及时公布税务行政规章和其他规范性文件，省以下各级税务机关要定期向纳税人提供全部现行有效的税法资讯，以及介绍税款计算申报表填写等纳税实务知识的纳税指南等，确保纳税人及时、准确地了解税法信息。

为了保证适用税法规定的有效性、权威性，支持税法宣传和咨询，要建立中央和省两级税收法规信息库，中央库包括全国人大制定的法律、国务院制定的行政法规，财政部和国家税务总局制定的行政规章以及上述机关制定的规范性文件；地方库包括地方人大、地方政府在法定权限内制定的地方性法规、政府行政规

章等。税法公告制度可以采取多种形式，如定期召开税收信息发布会，定期公告政策法规，举办纳税人税法知识培训班，开展税收政策咨询，设立公开宣传架、税收政策电脑屏幕、税法知识电子显示屏幕，以及利用报刊、广播、电视等新闻媒介，以保持政策渠道畅通，保证各项税收政策及时落实到位。

二、办税服务厅

这是为纳税人提供服务的综合性载体。

(一) 设置方面

按现行行政区域划分，一般 1 个税务分局（所）设置 1 个办税服务厅；对于交通便利、纳税人集中的地方要改变过去一乡一所的分散管理体制，按照经济区划设置中心税务所（分局）、综合服务办税场所，以集中公开的形式为纳税人提供税前、税中、税后的全方位服务。对于不具备条件的偏远山区，可设置若干征收点，定期征收。为方便纳税人，节约资金，加强信息共享，国地税机关应当积极创造条件，合用办税服务厅。

(二) 设置原则

办税服务厅要因地制宜，讲究实效，只要既能满足纳税人履行纳税义务的需要，又能兼顾税务机关执法的需要，形式上可以灵活，可以是柜台、窗口式，也可以是面对面敞开式；规模上允许不同，不求奢华，但求实用。

(三) 功能方面

办税服务厅要具备受理纳税申报、税务登记、发票销售、税款征收、税务咨询、涉税申请（包括申请延期缴纳税款、各种减免税申请、退税申请、税务行政复议申请等），以及其他税务事宜等一系列窗口，或者一个窗口具备以上系列功能；同时，要充分应用现代化征管手段，规范征管规程，简化办税手续，提高服务

效能。

（四）服务设施方面

办税服务厅要为纳税人提供休息、等候座位、书写工具、饮用水器、空调、查询电话、公用电话等设施。

（五）文明管理方面

（1）要加强对广大税务人员进行思想政治教育，摆正“公仆”位置，视纳税人为“上帝”，广泛宣传纳税人权利，正视自己的义务，端正服务态度，提高服务质量。

（2）实行着装上岗，挂牌服务，讲文明礼貌，推行办事承诺，提高服务效率，树立税务部门良好形象。

（3）加强办税服务厅工作人员廉政建设，坚持依法办事，依率计征。

（4）提高人员业务素质，增强为纳税人服务能力，提高服务质量。

（5）加强办税服务厅绿化、美化工作，营造优良的办税环境。

（六）发展方面

现行办税服务厅一般 1 个税务分局（所）设置 1 个办税服务厅；一些交通便利、纳税人集中的地方逐步改变过去一乡一所的分散管理体制，按照经济区划设置中心税务分局，以集中公开的形式为纳税人提供税前、税中、税后的全方位服务。随着税银联网、就近银行纳税的推行，办税服务厅的业务量和压力将逐步减缓，办税服务逐步缩小、减少。而自动理税系统的引进，即可在全县（市）设立一个征收分局，负责受理日常的纳税申报、税款征收、催报催缴工作，实现小集中向大集中过渡。纳税人通过电话、传真、报税机或电脑，实现足不出户完成涉税事宜，需要到办税服务厅办事的人，和需要在办税服务厅办的事越来越少，办税服务厅逐渐缩小、减少、合并、消失

三、税务代理服务

在我国，目前税务代理尚处于起步阶段，尤其是在县、乡这一级，许多地方这项工作尚未起步。而社会化的税务代理又是服务体系中不可或缺的一环。因此，必须积极、稳妥地发展税务代理。目前，税务代理服务的重点应放在中小型企业及部分纳税人个人。在管理体制上可实行行政管理与行业管理相结合的双重性管理形式。行政性管理组织负责税务代理规则的制定、税务代理发展规划、税务代理人的资格考试和审定等；行业管理组织负责税务代理人的业务培训、职业道德教育，以及协调代理人与税务机关的关系等。现阶段，当务之急是解决好几个问题：一是要进一步完善税务代理规章制度，在补充完善《税务代理试行办法》的同时，应尽快制定出具体的实施细则，为开展代理工作提供法规依据；二是要明确代理工作职责，制止强制性代理，尊重纳税人意愿，并使税务代理工作尽快与行政部门脱钩；三是要加强税务代理人员队伍建设，提高代理人员业务素质，以代理工作的质量和信誉求生存、求发展；四是要强化宣传，扩大影响，增进全社会对代理工作的全面了解认识。

第三节 以计算机网络为依托 的管理监控体系

一、建立统一的纳税人识别号

这是依托计算机监控管理的前提，是归集、处理、交换、查

询税务信息的先决条件。除特殊情况外，对于每一个纳税人都应赋予一个唯一的、终身不变的纳税人识别号。纳税人识别号由国家税务总局统一编制，分省、市、县逐级发放管理。从理论上说，纳税人识别号应当作为全国统一标准代码各部门通用为最好。

为建立统一的纳税人识别号，可以采用 3 种方案。

方案一 采用现行的“三码制”即电脑编码、纳税人识别号（统一代码或身份证）和税务编码。

优点：在 3 个号码者录入计算机前提下，能够分地区、分行业、分类型地统计、查询各种税收数据。

缺点：①电脑编码由基层单位编制经常出现错码、重码易造成税收统计数据的差错；②电脑编码只能反映某地区的代码不能反映纳税户的经济类型、行业；既要输入电脑编码，又要输入纳税人识别号和税务编码，既重复又繁琐；没有统一代码或身份证的纳税户，也就没有纳税人识别号。

方案二：对每一个纳税人赋予一个终身码，即对每户企业以国家技术监督局编制的统一代码建立纳税人终身码；对每一个个体户以其身份证号码建立纳税人终身码。

优点：统一码或身份证是全国统一编制的，有利于一次录入，多次使用，信息共享。

缺点：①统一码或身份证号码不能反映纳税户的经济类型、经济性质、纳税户的经营所在地及其主管税务机关，这样就不便于计算机的归集、处理、转换、查询；对没有统一代码或身份证的纳税户无法建立终身码。

方案三：建立税务终身码。就是对每一个纳税人在全国范围内建立一个按照纳税人经营所在地邮政编码、经济性质和行业分类编制的终身税务码，共 15 位。参见图 2-1。

优点：可以从终身码前 6 位邮政编码中直接看出纳税户的主

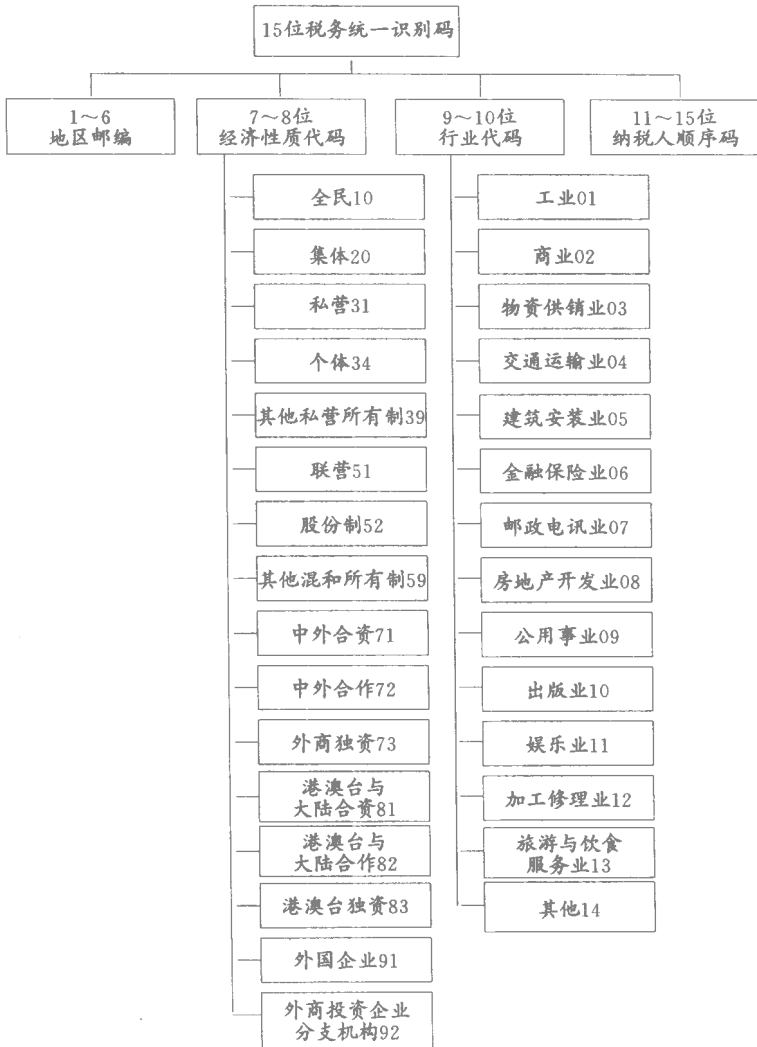


图2-1

管税务机关从7~8位可以看出纳税户的经济性质，从9~10位可以看出纳税户的行业性质，从第11~15位可以看出纳税户税务

登记证的次序，并在一定程序上可以反映出主管税务机关的管征户数。可以按照规定代码把纳税户经营所在地址、经济性质、行业性质等纳税户基本情况一次性录入，多次使用，信息共享。

经过计算机归集、处理，便于调阅、查询、统计。税务终身码由于是按照规定的代码编制而成的，它将随着纳税人的发展而生存，纳税人的倒闭而注销，便于税收监控。终身税务码由于是按照纳税人经营地址、经济类型、行业性质等因素编制的，不仅避免了重复编码的可能，而且也不会因为编码人员的变动而导致编码的不同，实现了终身税务码的统一性和固定性。⑥可以直接由各基层征收单位进行编制，方便纳税人，提高工作效率。

缺点：输入时号码偏长。但可以通过提高电脑操作员的输入速度和计算机的处理使前 6 位邮编码自动生成，实际输入只有 9 位。因此可以把缺点克服到最低程度。

从上述分析可以看出，方案三具有较大的优点，且缺点较少。因此利用它编制一套统一的纳税人识别号可以满足多方面的需要。

二、开发、完善高水平的征管监控应用系统

要把从税务登记的建立、纳税申报的处理、税款的收缴与核销、延期申报的催报、滞纳款项的催缴、检查对象的筛选，到税收信息的统计分析、税收会计核算与监督，以及纳税信息的查询等全面纳入计算机管理，依托计算机对征收管理的全过程实施监控。以税务登记监控纳税人的申报、未申报、中止申报情况；以应征数核算的税收会计分户账，监控纳税人的应缴、减免、实缴、滞纳金、提退情况；以申报和纳税信息监控纳税人履行义务的动态变化，为税务检查提供依据；以登记、申报缴税和违章与否，监控发票供应。参见图 2-2。