

来自地方税征管实践的
根砩

1 领导讲话篇

“问渠哪得清如许，为有源头活水来”。如果将收录本书的各篇经验视为“渠”，那么本篇就是“源”了。从2002年国家税务总局提出将地方税工作重点由税制改革转移到地方税管理，2003年提出依法、严密、高效地管理地方税，到2004年底提出加强征管，完善政策，全面提高地方税管理水平，总局领导在三年全国地方税工作会议上的三次讲话，可以清晰地看出近年来地方税工作重心向税收管理转移并不断完善的理论思路及时代背景。尽管每年领导讲话对工作思路的表述都有新的提法，但三年多来，加强地方税管理这一主题却始终不变。

正是在这一正确思路的指导下，各地锲而不舍地抓管理，促征收，练内功，寻规律，大家心往一处想，劲往一处使，通过实实在在地付出，取得了实实在在的成效。真可谓“制心一处，无

事不办”，“人心专，石山穿”。务实的理论在实践中结出了丰硕的经验之果，而生动活泼的实践又进一步细化了鼓实劲、务实效的管理理论。我们坚信，理论与实践的良性互动将继续把现行地方税的各项管理工作推向前进。

用好科技 加强管理 努力完成今年地方税收任务

——国家税务总局总经济师王力在地方税
管理工作座谈会上的讲话

2002年5月15日

同志们：

召开这次地方税管理工作座谈会，是为了研究如何贯彻落实今年全国税务工作会议的部署，按照融会贯通做好“三篇文章”的要求，切实加强地方税管理工作。上周，金局长主持召开总局办公会，专题研究了地方税工作和信息化建设问题，体现了对地方税管理工作的高度重视和关心。我们现在要做的，就是认真落实总局党组的要求，全面贯彻“科技加管理”的方针，统一认识，明确方向，抓住当前地方税工作的重点，运用信息化手段加强征管，促进地方税收入的持续稳定增长，努力完成今年地方税的各项工作任务。

昨天上午，我们观看了浙江省金华市地税局的“电子税务地理信息管理系统”和云南、江西、天津等省市运用计算机加强房产税、车船使用税管理的演示；下午，地方税务司就几个税收政

策问题作了说明，大家围绕如何进一步加强地方税管理进行了认真的讨论。下面，我就如何加强地方税管理工作讲四点意见：

一、认清形势，增强做好地方税工作的信心

过去的一年 通过各地地税部门的辛勤努力 地方税工作取得了明显成绩，地方“十税一费”共完成收入 1326.14 亿元，占全国税务部门组织收入的 28.1%。扣除不可比的固定资产投资方向调节税、证券交易印花税及教育费附加之后，其他九税共完成收入 860.42 亿元，比上年增加 62.31 亿元 增长 7.8%。去年地方“十税一费”收入工作中减收政策因素多，增收政策因素少，大家能够克服诸多不利因素的影响，取得这样的成绩，实属来之不易，为全国税收增收做出了应有的贡献。与此同时，地方税改革完善工作取得了一定进展，完成了车船使用税条例的修订送财政部，拟订了遗产税法（初稿）上报国务院，以及起草对外商投资企业和外国企业征收城建税代拟稿的工作；对房产税、土地使用税、印花税条例修订进行了充分的论证。为促进证券市场的发展，调整了股票印花税税率和给予投资基金免征股票交易印花税等政策；为支持西部大开发，调整了西部油、气田资源税税额；为支持国有企业改革，企业改组、改制，免征了部分企业的资本金和股权划转印花税。在大家的共同努力下，在全国范围内开展的土地使用税税源普查工作历时三年已经完成，通过录入各项普查数据，初步建立起全国土地使用税税源四级数据库，并完善了税源分析软件，为下一步的工作奠定了良好的基础。

关于今年税收工作面临的形势，金局长在去年底召开的全国税务工作会议上已经作了全面阐述，分析得非常透彻。我们不仅要看到存在的困难和矛盾，更要充分看到有利因素，增强工作信

心。首先，党中央、国务院领导高度重视和关怀税收工作，多次作出明确指示。朱总理、岚清副总理去年 11 月 14 日亲自到总局机关视察“金税”工程，对税收工作取得的成绩给予了充分肯定，对下一步工作提出了明确要求，极大地鼓舞了全国税务干部的士气。其次，总局党组十分重视地税工作。金局长曾多次指示要加强对地税工作的领导。5 月 9 日总局召开局长办公会，专题研究了进一步加强当前地税工作和地税信息化建设的问题，各级地方政府也对地税工作给予大力支持和关怀。第三，我们有一支政治坚定、业务精通、开拓进取的能战斗的从事地方税工作的干部队伍。近几年来结合地方税的特点，积极探索如何做好地方税管理工作，不断完善各税种的征管办法，积累了丰富的经验，打下了良好的工作基础。第四，依法治税原则得到社会各方面的进一步理解和认同。新税收征管法的贯彻落实逐步到位，为税收征管工作创造了更好的环境，这些都是我们做好地方税工作的有力保证和有利条件。我相信，只要同志们按照总局的工作部署和要求，认清形势，增强信心，振奋精神，踏实工作，一定能完成好今年地方税工作的各项任务。

二、恰当定位 把工作重点放到加强管理上

中央已经明确今年税收工作的指导方针是“完善和稳定税制，强化税收征管”，总局要求税收工作要融会贯通地做好依法治税、从严治队和科技加管理“三篇文章”。根据中央的方针和总局的工作要求，请同志们研究一下，在当前的地方税工作中，是否首先应当解决一个定位问题，即把地方税工作的重点和注意力从过分关注税制改革转到加强征管上来。对这个问题，可以从两方面来看：

一方面，做好今年地方税工作，不能把希望过多寄托在税制改革上。无可否认，为适应我国加入 WTO 的需要，地方税制确实迫切需要改革，大家的积极性应当予以肯定，大家的希望和要求是有道理的，总局也一直在积极努力推进地方税体系的改革。然而，这些大的改革措施出台和税制的调整，都是国家根据国内外政治经济的发展变化决定的，主动权不在我们。因此，我们必须面对当前税制尤其是地方税制不会有大的变动这一现实情况。当前所要做的工作，主要是搞好调查研究，做好准备，并积极提出建议，一旦地方税的改革提上日程，马上可以拿出方案。对这件事，一是工作一点儿不能放松，但只能多做不能多说，或只说不说；二是应区分工作层次，主要是总局积极做好地方税改革的准备工作，省以下税务机关的主要任务是加强征管，要更多致力于做好当前的地方税管理工作。

另一方面，更重要的是，各级地税部门要把当前工作的主要精力转移到加强管理上来。总局要求做好税收工作“三篇文章”，“三篇文章”的立足点是加强征管，最重要的是体现在提高征管水平、增加收入上。尤其是地方税，税种比较多，每一个税种相对来讲收入数量不大，但征管的难度却很大，因此必须针对地方税的特点探索加强管理的路子。金局长曾明确指示，要根据地方税税种的特点，研究如何加强地方税管理工作。昨天，我们观看了浙江金华地税的电子地图演示，他们通过引入测绘部门的信息化成果，把税收征管与电子地图结合起来，开发了“电子税务地理信息管理系统”。该系统结合地方税管理工作特点，运用信息化手段，作了有益的探索，取得了明显成效：一是税源清楚，可查找和分析任一区域的房产、土地等税源情况；二是管理方便，不仅可在图上用不同字母、颜色直观表现所在企业的申报、纳税情况，而且点击后能立即找到该企业的方位，有利于解决税务干

部不管户后的催缴和稽查工作需要；三是与工商部门联网并作图上比对，可有效清查漏管户；四是区分商业地段及门面位置，通过系数调整，有利于确定“双定户”定额，加强对个体户和市场税收的征管；五是能够量化对税务干部的考核。据了解，辽宁省锦州市、抚顺市地税局在这方面也做了很好的探索。在国外如菲律宾大马尼拉市也是这样做的，说明这一办法是行之有效的。他们的做法给我们以启示。当前地方税工作定位在加强管理上，就是要结合地方“十税一费”的特点，探讨如何加强管理。管理的潜力是无限的，既可以弥补税制滞后带来的不利影响，又可以加大税收征管的力度，保证地方税收入的稳定增长。

这次会议安排大家看金华地税和其他几个地方电子税务管理的演示，并不是要求大家回去都照搬照做，而是通过这次现场观摩，促进大家解放思想，开动脑筋思考，怎样结合自己的省情、市情及本地地方税的特点，利用现代化的管理手段，开创形式多样的工作路子，来强化地方税的管理。

加强地方税管理，我认为应当抓住这么几个重点：一是做好基础工作，加强规范化管理。浙江省地税局重视管理的基础工作，在设计“税友 2000”征管软件时，将信息化建设与规范征管制度和完善各项征管措施结合起来，按照税法规定和规范化的标准，统一设计应纳税种、适用税率、预算级次、纳税期限和享受减免的税种、品目、减免期限等，有效防止人为变更政策和操作上的失误，规范了征收行为。其他地区介绍的经验和做法，主要是规范征管制度；规范操作规程；规范日常检查；规范部门间协作。前几年，我们实行地方“十税一费”目标管理，也是通过对收入、政策、税源、征收管理、综合信息等方面的规范管理，促进地方税工作法制化、规范化、科学化，提高地方税工作效率。二是搞好调查研究，加强税源管理。金局长在去年底全国税务工

作会议上强调，各级税务机关要认真贯彻落实党的十五届六中全会精神，高度重视调查研究，深入实际，解决作风飘浮的问题。在最近总局办公会上，金局长又强调指出：省以下税务机关要搞好调查研究，积极提出建议。从这次座谈会上介绍的部分省市的经验可以看到，根据地方税税种的特点，加强税源调查和管理，是做好地方税工作必不可少的基础工作。只有在调查研究的基础上，切实加强税源的调查和管理，才能使各项税收制度和征管制度落实到位。近年来，地方税务司组织开展的土地使用税税源普查就是一项具有实际作用和示范意义的税源管理和调查研究工作。通过普查，不仅建立了全国性的土地使用税税源数据库，摸清了土地资源情况，促进了土地使用税的征管和收入增长，也为我们进行其他税种的普查和税源管理提供了有益的经验。下一步，我们还要做好地税部门为各级地方政府征收和代征的各费种和基金的调查和统计工作，力求真实地反映地税部门的工作量和收入规模，以及地税部门为各地经济发展和社会稳定所做的大量工作，以进一步提高各级党政领导对地税工作的重视程度；同时，有利于从宏观上全面分析和反映税费收入在 GDP 中所占的比重，为下一步费改税的决策提供依据，也为各级地税部门扩大收入规模，拓宽税基提供更广阔的空间，创造必要的条件。三是运用信息化手段，加强科学管理。现在的管理不应是老式、陈旧、手工式的管理，而是运用现代化手段。通过科技提高管理手段和管理水平，通过管理提高科技化应用程度。要按照“科技加管理”的要求进一步完善征管办法，强化以科技促管理的措施。地方税运用科技管理的空间很大，税种相对独立性强，又具有联动性，可以相互促进。如云南省昆明市通过利用计算机与交警部门联网传输，数据共享，对车辆的完税情况和检审情况互为融通，实现网上把关堵漏，有效地提高了征管水平和质量，征管的到位

率由原来的 85% 提高到近 100% , 收入也大幅增长, 从 1998 年起, 全市的车船使用税收入每年增收 500 多万元就是一个显著的例子。四是坚持依法治税, 加强税收政策管理。去年通过整顿和规范税收秩序, 大力整顿了税收执法队伍, 健全、完善了税收管理体制、机制和制度, 进一步规范了执法行为, 推进了依法治税, 使税收秩序有了根本好转。但也有的地方在执行地方税政策时存在随意性。应当明确, 在地方各税现行条例没有修订之前, 各地不得随意开口子, 更不能越权减免税, 要维护税法的严肃性和税收政策的法律效力。对各地擅自出台的不符合法律级次的有关政策, 要清理纠正, 并逐级上报; 对确有必要调整的政策要按照税收管理权限予以明确。加强税收政策管理, 既要对现行政策中的不适应和不明晰之处及时进行调整和完善, 做出补充解释, 又要按照统一税法的原则, 对地方税政策进行检查, 维护税法的严肃性, 切实保证依法治税原则的贯彻执行。

三、明确方向 切实加强信息化建设

江总书记强调指出, 四个现代化哪一化也离不开信息化。朱总理在信息化领导小组第一次会议上明确指出, 信息化是当今世界经济和社会发展的趋势, 也是我国产业优化升级和实现工业现代化的关键环节。去年 11 月, 朱总理在考察总局“金税”工程时指出, 要坚持高标准、高质量加快“金税”工程三期建设, 要使“金税”工程从增值的监控延伸到对其他税种征管的全面监控。他在讲话中特别提到, 要把地税系统的信息化建设纳入“金税”工程三期的实施范围。

总局党组提出, 今年的税收工作要着重抓好科技加管理, 推进信息化建设。这是税收工作的方向所在, 也是希望所在。总局

党组对税务信息化建设高度重视，专门成立了国家税务总局信息化领导小组，金人庆局长任组长，钱冠林副局长任第一副组长，许善达副局长、宋兰总会计师任副组长。目前正抓紧“金税”三期工程立项工作。准备在今年8月初召开全国税务信息化工作会议，届时将就中国电子税务的建设和发展作出全面部署。最近，总局办公会又专题研究了地税信息化建设问题。可见，地方税信息化建设是整个税收信息化建设的一个重要组成部分，我们要重视并认真做好地方税信息化建设工作。

信息化建设是我们加强地方税管理的根本方向。会上介绍的部分省市的先进经验，他们的共同点就是运用信息化手段，实现信息化支持下的专业化管理，真正使管理与科技相结合，进而取得明显成效。要实现科技加管理，关键在人，使用电脑的前提是人脑的现代化，这在于税务人员自身素质的提高。因此首先要解放思想，更新观念，开拓创新，与时俱进；其次要努力钻研税收业务，还要学习掌握现代科学技术，掌握计算机操作本领，以适应地方税管理工作现代化的需要。

总局党组已决定将地税信息化建设纳入“金税”三期工程。“金税”三期是一项宏伟的系统工程，从勾画蓝图到具体实施，在时间上有一个过程。从地税系统信息化建设情况看，如何充分发挥两个积极性，处理好当前与长远的建设问题，是个很实际又较难解决的问题，需要我们共同探讨解决。从长远看，“金税”工程三期要设计统一软件，实现国税、地税联网和信息共享。但现在各地地税部门要充分发挥现有软件和硬件设施的作用，信息化建设工作不能等，要调动各方面的积极性、创造性和主动性，力争在地方税种的信息化管理和科技手段上有新的突破。

税收信息化要与专业化管理相结合，其前提是税收工作的标准化和规范化。信息化绝对不是把手工操作的东西简单地移植到

计算机上，利用计算机网络技术创新和规范政府管理方式，不能把它看作是单纯的技术问题，需要转变观念。我们所做的计算机应用系统、应用软件不是单纯的技术产品，它是一种管理思想和管理方式的载体。信息化必然要求实现业务重组、机构重组、不同层级行政机构事权的调整以及其职能实现方式的转变。地方税管理工作信息量大，涉及面广，情况较为复杂，对信息化建设具有更加迫切的要求。因此，我们必须规范地方税征管流程，使地方各税的业务流程优化、重组、科学和规范。建立健全岗位岗责体系，坚持依法治税，杜绝执法的随意性。在“依法治税、从严治队”的前提下，做好科技加管理这篇文章，各地要按总局《关于加速税收征管信息化建设推进征管改革的试点工作方案》要求，积极稳妥地推进地方税信息化建设，使地方税的信息化纳入整个税收信息化建设之中。

各地要根据税收信息化建设的实际情况，及时提出地方税的业务需求。总局将根据“金税”三期开发统一征管软件的要求，就地方税的业务需求听取各地的意见，请各地予以积极配合。

四、克服困难 确保完成今年收入任务

今年是我们国家历史上具有重要意义的一年，党的十六大即将召开。完成今年的税收收入任务，不仅有重大的经济意义，而且具有重大的政治意义。

据国家统计局资料显示，今年一季度，我国国内生产总值为21020亿元，按可比价格计算，同比增长7.6%，比上年全年加快0.3个百分点。全社会固定资产投资为4672亿元，增长19.6%，增速同比加快7.2个百分点；社会消费品零售总额为10035亿元，增长8.4%，增速同比回落1.9个百分点；实现贸易顺差73亿美

元，同比增加 30 亿美元。全国居民消费价格下降 0.6%，商品零售价格下降 1.6%。从上述有关经济数据中可以看出，我国目前经济发展还面临一些困难，同时世界经济形势仍然较为严峻，经济复苏还存在一些不确定因素。但是，只要我们按照中央确定的发展经济的方针政策，认真研究和正确应对加入 WTO 带来的机遇和挑战，充分利用国际和国内的有利条件，坚持改革开放，加快经济结构的调整，加大落实扩大内需和开拓外需的改革政策力度，在税收工作中坚持依法治税、强化征管，把跑、冒、滴、漏的税都收上来，就能够实现党中央、国务院领导对今年税收工作的要求。

今年一季度，全国税收形势良好，税收收入完成 3956.08 亿元，比上年同期增长 11.2%，增收 397.05 亿元。一季度全国税收收入的特点，一是流转税稳步增长，增收最多。一季度国内流转税收入完成 2400.45 亿元，比上年同期增长 15.2%，增收 316.66 亿元，占税收增收额的 79.8%；二是涉外企业所得税和个人所得税收入大幅增长，企业所得税收入下降。一季度涉外企业所得税增收 38.90 亿元，内资企业所得税减收 39.73 亿元，个人所得税增收 69.46 亿元；三是海关代征和证券交易印花税收入下降，车辆购置税增长较快。一季度海关代征减收 3.79 亿元，证券交易印花税减收 32.31 亿元，车辆购置税增收 12.31 亿元；四是各地方税种增幅较高，一季度各地方税种除屠宰税外增幅均在全国平均水平之上。总体看，今年一季度全国税收收入形势正常。与前两年对比，一季度税收收入增收结构又有了变化。由 2000 年的国内两税、三项所得税和海关证券“三分天下”、2001 年的两税和所得税“并驾齐驱”转变为今年国内两税“一枝独秀”的态势。

地方“十税一费”收入情况也是不错的，共组织收入 312.79 亿元，比去年同期增长 3.5%，增收 10.53 亿元。扣除不可比的股

票交易印花税和固定资产投资方向调节税以及教育费附加后，共组织收入 237.15 亿元，增长 19.5%，比去年同期增收 38.72 亿元，虽然绝对额不算太大，但弥补了有的税种下滑的趋势，确保了增收，不可小视。这也是近年来从未有过的，实现了收入开门红，为平衡地方财政收入，支持地方经济建设做出了贡献，也为全年收入打下较好基础。但是应该看到，今年一季度增收幅度较大，其中有因为去年底受所得税分享制度改革的影响，各地集中征收所得税，部分地方税收转至今年一季度入库的因素。如何在今年剩下的时间里保持这种旺盛的势头，这就要靠在座的各位，靠全国从事地方税工作的同志共同努力。

在最近总局召开的 analysis 一季度税收收入办公会上，金局长肯定了地方税取得的成绩，要求地方税工作要加强管理，尽量增收，小税种也要做出大贡献。各地地税部门的领导和从事地方税管理工作的同志，要按照这一要求，通过对 2002 年前几个月收入完成情况的调研分析，及时了解所管“十税一费”的收入增减原因，针对存在的征管问题，及时采取有效措施加以解决，完善政策，堵塞漏洞。认真贯彻落实国务院领导对抓好今年税收收入的批示精神，深入贯彻“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的十六字方针，坚持“依法征税、应收尽收、坚决不收‘过头税’”的组织收入原则，进一步加强税收征管，做好依法治税、从严治队与科技加管理这三篇文章。在组织收入上，我们要做到李岚清副总理所要求的：各级税务部门要制定针对性措施，睁大眼睛，严查细管，防止税收流失。要有挤柠檬的本事，要发扬“四铁”精神，确保国家税款应收尽收。我们要组织力量，积极清理陈欠，力争不发生新欠，对符合减免政策的，要及时按税收管理权限给予办理减免。对今年的收入工作一定要抓紧、抓早、抓实，抓出成效，贯彻落实好各项税收政策，确保今年税收收入

任务的圆满完成。

同志们，这次会议的主题是加强地方税管理工作，通过座谈讨论，交流经验，研究如何用好科技，加强管理，使地方税工作上一个新的台阶。让我们扎扎实实做好地方税各项工作，为全面完成今年的税收工作任务做出贡献，以优异成绩迎接党的十六大的胜利召开。

认真贯彻“三个代表”重要思想 与时俱进 扎实工作 把地方税 管理工作提高到一个新水平

——国家税务总局总经济师王力在全国地方税
管理工作专业会议上的讲话

2003年7月28日

同志们：

全国地方税管理工作专业会议今天召开。这次会议的主要任务是：以“三个代表”重要思想和党的十六大精神为指导，全面贯彻中央经济工作会议和全国税务系统电视电话会议精神，总结交流地方税管理工作经验，研究进一步深化地方税管理工作的思路，部署下一阶段的工作，确保圆满完成全年地方税的各项工作任务。下面，我讲几点意见，供同志们讨论：

一、正确定位，加强管理，圆满完成 2002 年地方 “十税一费”收入任务

2002 年，全国地方税务机关在各级政府和总局的正确领导

下，认真贯彻落实全国地方税管理工作会议精神，统一认识，正确定位，按照“抓大不放小”和“小税种大有作为”的工作要求，调整工作重心，全面加强地方税管理，圆满完成了各项工作任务。

（一）地方“十税一费”收入稳步增长

2002年全国地方“十税一费”共完成收入1362.69亿元，扣除不可比的证券交易印花税，完成1250亿元，增收207亿元，增长19.89%，高出全国税收平均增长率近8个百分点，也高出全国地税局组织税收收入平均增长率7个百分点，为全国税收收入任务的超额完成做出了积极贡献。2002年，地方“十税一费”收入能够在政策性减收因素多、增收因素少的困难情况下超额完成任务，除经济的快速增长带动税收收入增收的因素外，很大程度上得益于各级地方税务机关在地方税工作中统一认识，正确定位，把工作重心和主要精力放在加强管理上。原国家税务总局局长金人庆同志在今年初地方税务司呈报的《2002年地方“十税一费”收入完成情况的报告》上批示：“2002年以来理清思路，正确定位，加强管理，狠抓落实，取得了良好的工作业绩，为全局工作做出了贡献。向同志们表示祝贺和感谢。望在新的一年里再接再厉，继续努力，小税种做出更大贡献！”今年4月，谢旭人局长在听取有关地方税工作汇报时，对地方税管理工作也给予了充分肯定和鼓励。

（二）地方税管理工作全面推进，成效明显

一年来，各级地方税务机关根据国家税收法律法规，结合本地实际情况，按照加强管理的工作要求，研究和完善了一系列加强地方税管理的政策措施。

1. 坚持依法治税，完善税收政策管理。山西省地税局针对本省部分地区地改市及大多数地区撤乡并镇的新情况，根据国家税收政策的有关规定，及时下文明确了行政区划变动后有关城市维护建设税适用税率、房产税征税范围及城镇土地使用税适用税额等问题，既贯彻执行了国家有关税收政策，又促进了地方税收收入的稳定增长。黑龙江、吉林、四川、新疆、山东、广东等地地税局在调研测算的基础上，向省政府报送了调高土地使用税、车船使用税或者扩大房地产税征收范围的建议，增强了政策的适用性，增加了地方税收收入。

2. 积极调查研究，加强重点税源管理。山东省地税局在调查研究的基础上，结合地方税种的特点，通过补充、细化房产税、土地使用税等税种的税务登记，健全企业房产、土地的税务登记资料，实行出租方与承租方双向申报等，掌握税源增减变化全貌。在日常征收管理工作中，通过申报数据与登记数据比对，及进发现纳税人不申报、少申报的问题，督促纳税人及时缴纳税款，实现了“源泉管理，动态监控”。宁夏、重庆、南京等地地税局分别开展了资源税、城镇土地使用税、房产税、车船使用税的普查和调查，摸清了税源底数，为加强征管、堵塞漏洞打下了良好基础。北京、安徽、浙江、江西等地在部分市、区积极尝试利用信息化手段开展地方税纳税评估，对税源起到了较好的监管作用。

3. 运用科技手段，推进信息化管理。河北省地税局结合本省实际，开发并推广使用了车船使用税、房产税、城镇土地使用税税源及征收管理软件，全省各级地税机关均可利用其汇总、分析功能，对税源数据进行汇总和分析对比，大大增强了各级税务机关对税源、征管状况及税收政策运行情况的监控力度，对于堵塞漏洞，增加收入具有重要作用。辽宁省地税局在总结锦州、抚顺