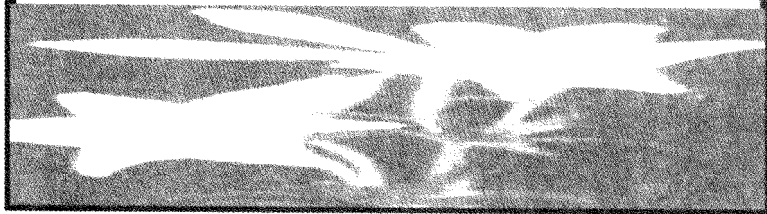


一、领导论坛



从“有效执行”着手 创造新的税收优势

陈合庄

税收环境是投资环境的重要组成部分，税收工作的质量和效率已经成为重要的经济环境因素，影响和制约着“奥运经济”的发展。随着2008年的日益临近，作为“奥运”主战场的北京市朝阳区，承担着展示国家发展、民族进步的窗口和代言人的重要职责，面对新的历史机遇和现实挑战，全区人民在充满自豪的同时都有一种紧迫感和危机感。我们地税局的每名干部也都在为如何更好地为“奥运”服务、为首都经济发展出力而深深地思考。如何营造一流的税收环境，充分发挥朝阳地税的优势，我认为应从“有效执行”入手。

税务机关作为一个重要的公共管理部门，管理对于税收工作是一个永恒的主题，地税成立近10年来，我们通过强化管理理念，摆脱了过去传统的粗放式的征管模式，建立了以规范化、信息化、专业化为主要特征的税收征管工作新格局；通过强化管理理念，我们明确了依法征收，服务至上，开拓创新，追求卓越的工作宗旨和综合税收经济观、税收服务观、税收信息观、税收标准观的先进税收理念及“六、二、三”方略，统一了思想，明确了方向；通过强化管理理念，我们实施了一系列的征管改革和创

新，取得了许多令人瞩目的成就。可以说，我们已为营造一流的税收环境奠定了扎实的理论基础和科学的目标体系。但是，我们也应清醒地意识到，我们的一些工作并没有取得预期令人满意的效果，我们的工作成绩与一流水平之间还有明显的差距。现实的问题是一些制度、规章没有得到有效的执行。在执行的过程中往往存在死角，或者执行不力，敷衍塞责，因此好的决策无法充分实现，所有的宗旨、理念、方略也就成了空谈，以“奥运”促发展，发挥地税优势更无从谈起。

目前许多企业已经意识到执行力的缺失是制约企业发展最大的障碍，企业发展的速度要加快，发展的质量要提高，发展的规模要扩大，生存和发展的寿命要延长，除了企业的决策层要不断善于捕捉发展机遇外，还要有好的战略、好的班子、好的品牌、好的管理、好的资金和技术，更重要的是要具有实施这一战略的执行力，因为企业的发展有 20% 靠企业的策划，60% 靠企业各层管理者的执行力。“执行力”是否到位反映了企业的整体素质，好的“执行”能够弥补“策划”的不足，而无论如何完美的“策划”也会死在滞后的“执行”手中，因而，执行力是企业管理成败的关键。税务机关作为社会公共管理部门，同样面临提高执行力的问题，因此，我们应借鉴吸收国际最先进的管理理念和管理方法及经验，以世界级的管理理念和管理水平指导，将“有效执行”作为我们下一阶段的工作重点，采取各种有效方式，提高全系统的执行力，使地税宗旨、理念、方略得以有效执行，向世界一流迈进。

那么，如何才能做到“有效执行”，我认为应从以下几方面入手：

一是加强对“有效执行”理念的宣传，使每一名地税干部树立“有效执行”观念，为“有效执行”奠定良好的思想基础。

“有效执行”是一种崭新的管理理念，一些干部不理解，认为，上级机关怎么布置，我们就怎么做就是执行，至于执行的效果则很少考虑，特别是一些干部思想意识受旧的框架束缚，思想不够开放，跟不上新形势的发展，没有从根本上意识到执行的重要性，因此，我们应使每名干部明确地意识到地税机关存在的服务不到位、征管存在漏洞等种种问题，往往是制度、政策得不到有效执行造成的。大力宣扬有效执行理念，号召每名干部从我做起，对每项工作都能有效执行，注重实效，不走过场，那么，征管效率一定会大幅提高，地税事业才能迅猛发展。

二是建立科学的有效执行的评价标准，使有效执行得到切实的制度保证。“没有规矩不成方圆”，任何工作的开展，都必须有严格的制度保证。我们应形成规范的、有章可循的“以制度管人，而非人管人”的管理制度，增加内部管理的公平性。将有效执行作为评价工作成果的科学标准，以制度的形式明确如何执行，如何做才是有效执行，不能有效执行会有什么后果等问题，建立对工作成效的科学评价体系。形成行之有效、人人平等、贯彻始终的制度管理，打破原有的“人管人”的旧框架，实行“制度管人”的管理方式，将管理职能化、制度化，明确管理者的责、权、利，充分调动每名干部参与其中的积极性，从而提高管理效率和管理执行力。

三是科学设计征、管、评、查业务流程，改进现行不尽合理的组织管理体系。地税系统成立 10 年来，税收征管新模式已逐步确立，但是我们还应充分认识到我们现行的组织管理体系存在各环节缺乏有效的交流、制约，上下沟通渠道不够畅通，一些制度、规定不够合理、完善等问题。特别是纳税评估工作全面推广以来，由于尚处于起步阶段，评估的方法、手段、效果还缺乏统一的标准，一些工作的开展还不够顺畅。因此，我们应进一步梳

理业务流程，减少管理层次，加大管理幅度，加强各环节的沟通，加快建立高效率、低成本的税收征管模式，只有这样，才能使有效执行发挥最大的效力。

四是提高税务干部综合素质，使有效执行得到有力的人员保证。高素质的人员是有效执行的“基石”，只有通过不断的学习，使全体干部的政治理论、科学管理、法律法规、科学文化、税收专业知识等全面提高，才能使先进的管理理念的推广成为可能。

总之，以奥运促发展，创造新的税收优势，应从“有效执行”着手，强化管理，使各项工作得到有效执行，提高征管效率，优化税收环境，使税收对经济的促进作用更好地发挥。

（作者为北京市朝阳区地方税务局党组书记、局长，本文原发表于 2004 年 6 月《中国特产报》）

浅议税收执法过错责任 追究制度的完善

郭文武

《北京市地方税务局税收执法过错责任追究暂行办法》（以下简称《暂行办法》）自 2001 年 11 月 1 日开始施行，到现在已经近三年了。该办法的实施，取得了良好的预防和警示效果，对推进我局依法行政的进程、严肃和完善税收执法责任制，起到了积极作用。2002 年度朝阳区地税局针对在专项执法检查中发现的问题，对 3 名干部的税收执法过错责任进行了追究，其中包括科长 1 名，所长 1 名，普通干部 1 名，追究方式是告诫谈话和扣发奖金。2003 年度朝阳区地税局针对在专项执法检查中发现的问题对 3 名干部的税收执法过错责任进行了追究，其中包括科长 1 名，所长 1 名，追究方式是告诫谈话和扣发奖金。然而，经过这近三年来反复的实践，我们也逐渐发现，税收执法过错责任追究制度中还存在一些不尽完善的地方，妨碍了其更加充分地发挥作用。

随着地税事业的发展和进步，依法治税、从严治队理念逐渐深入人心，税收工作对法制化、专业化、规范化的要求也越来越高。怎样通过进一步完善税收执法过错追究制度，使地方税收工作在“依法征收、服务至上、开拓创新、追求卓越”的工作宗旨指引下，以“有效执行”为核心，以“税收四观”为思想基础，

不断提高依法行政水平，同时，使税务干部更加牢固地树立依法治税意识，建立起强烈的工作责任心，实现地税人与地税事业的协调发展，笔者有以下几点粗浅的认识：

一、税收执法过错责任追究暂行办法应当明确的几个问题

（一）税收执法过错的概念不明确

《北京市地方税务局税收执法过错责任追究暂行办法》对税收执法过错的概念概括为“税务人员在税务行政执法过程中违反税法的行为”，并用“因超越职权、滥用职权、违反法定工作程序、行政不作为以及其他违反税法的行为给国家及纳税人造成损害”来圈定应当承担过错责任的情况。这种定义的方式似乎略显简单，没有深入界定税收执法过错的本质，不利于对执法过错责任进行准确、科学的认定。

（二）追究税收执法过错责任与追究行政责任等其他性质的责任之间的关系不明确

《暂行办法》对于追究税收执法过错责任与追究行政责任、党纪责任、刑事责任之间的关系，没有明确规定。《暂行办法》第十七条规定：“法制工作部门应根据本局领导意见制作《税收执法过错责任追究决定书》；对应当追究行政处分责任的，由人事、监察部门按照有关规定办理。”第十九条规定：“税务人员违法情节严重、涉嫌犯罪的，应按照有关规定由纪检监察部门移送司法机关处理。”对于行为人既有执法过错，又应承担行政责任、党纪责任或者刑事责任的情况，是同时追究其过错责任、行政责任、党纪责任和刑事责任，还是只要追究其他责任，就不再追究执法过错责任，规定并不明确。

（三）税收行政执法过错责任发现制度不明确

《暂行办法》第六条规定：“税务人员的，依据税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中发现的问题提起追究。”第十三条规定：“各部门在行政执法活动中发现执法过错的，应移交法制工作部门办理，并填写《北京市地方税务局税收行政执法过错责任追究转办单》。”但是，如果在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中发现问题的部门或人员没有按照规定提起或者移交对税收执法过错责任的追究，对过错行为放任不理、隐瞒不报，或者应当发现而没有发现，如何追究其责任，《暂行办法》却没有进一步规定。在实践中，由于有关人员对税收执法过错责任认识不深、法制意识不强或者人情等方面的原因，确实存在虽然出现了执法过错，但责任人的责任却没有受到应有的追究的情况。

二、完善《税收执法过错责任追究暂行办法》的几点建议

（一）进一步明确税收执法过错的概念，按照其性质进行细化

目前，包括我国在内的法制国家，普遍采用的是过错责任为主体的责任制度，也就是只有在主观上有过错时，行为人才承担责任。如果行为人主观上完全没有过错，就不应当承担责任的。其实，这一点也符合（暂行办法）制定时的初衷，例如，第八条规定：“有下列情形之一的，不追究责任人的责任：（一）因法律、法规规定不明确，导致执法过错的；（二）集体研究时申明保留意见的”。不难看出，这两种不追究责任的情况就属于行为人主

观上没有过错的情况。既然如此，为什么不在对执法过错责任进行定性时直接对“过错责任”的基本原则加以规定，明确行为人只有在主观上有过错时才承担过错责任呢？这样规定既符合一般的法律原则，也使执法过错责任的概念和外延更加明确、科学。

因此，《暂行办法》应当补充税务执法干部承担执法过错责任的前提是行为人主观上有过错，包括故意和过失。结合税务工作的实际，具体体现为两种情况：

1. 行为人主观上具有违反税法的故意（包括直接故意和间接故意），明知自己的执法行为（包括作为或不作为）有可能造成违反税法的结果，而积极追求或者放任结果发生的情况；

2. 行为人主观上具有过失，即行为人应当预见到自己的执法行为，包括作为和不作为，有可能造成违反税法的结果，但是，行为人因为疏忽大意、或过于自信，没有预见并加以避免。

同时，为使《暂行办法》能够从正反两个方面较完整地建立其过错责任制度，《暂行办法》还应进一步列举因行为人主观上无过错而不承担责任的若干情况，例如：

1. 因法律、行政法规、规章的规定不明确导致的；
2. 在集体研究中声明保留意见的；
3. 因不可抗力导致的后果。

（二）进一步明确追究税收执法过错责任与追究行政责任等其他性质的责任之间的关系

《暂行办法》中应对追究税收执法过错责任与追究行政责任、党纪责任、刑事责任之间的关系进一步明确，可以考虑作出如下规定：

1. 发现行为人可能有执法过错，法制部门进行调查取证、准备提起追究税收行政执法过错责任时，发现行为人的过错行为

可能被追究过错责任、行政责任、党纪责任和刑事责任的，应立即转送有关部门处理；

2. 如果经过有关部门的调查核实，认为行为人的过错行为并不能或者不需要追究行政责任、党纪责任、刑事责任的，由有关部门将材料重新送回法制部门，继续提起追究其税收行政执法过错责任；

3. 行为人的过错行为被追究行政责任、党纪责任、刑事责任的，不再追究税收行政执法过错责任。

（三）进一步完善现有税务执法过错责任追究的形式

《暂行办法》第十八条规定了告诫谈话、扣发奖金、调整执法岗位、分局内通报批评、全系统通报批评、停职检查以及按照《国家公务员暂行条例》及《税收征收管理法》有关规定进行处理，共七种处理方式。这几种处理方式有的属于经济惩戒，有的属于精神惩戒，还有的属于《国家公务员暂行条例》、《税收征收管理法》规范的行政处分。

将这些分属不同性质的处理方式采用平行递进方式排列，共同组成追究过错责任的行政处理内容，有欠科学性和合理性。

行政处分是对国家公务员违纪的行为进行的惩罚，《国家公务员暂行条例》及《税收征收管理法》等法律、法规的明文规定了其含义、适用对象和适用条件，属于专有概念。另外，行政责任与执法过错责任也是两种不同性质、在不同层次和不同意义上独立存在的责任形式。因此，不宜把行政处分借用到执法过错责任追究制度中来，更不宜混同到执法过错责任追究的行政处理中。

告诫谈话等精神惩戒与作为经济惩戒的扣发奖金，性质不同，不具有可比性，将两种不同性质的惩戒方式放在同一个层面上去对比和递进，本身不具有科学性。

应当将经济惩戒作为独立于各种精神惩戒方式的另一种过错责任追究形式，可以根据执法过错责任的情节、性质和后果，选择是否与精神惩戒并行适用，以及适用的幅度范围。

此外，各种不同的过错责任追究形式具体如何掌握适用，《暂行办法》未做出任何规定，不利于过错责任追究制度的规范和实践。我们应考虑根据过错责任不同的情节、性质和后果，概括地圈定其适用的基本范围，使《暂行办法》在实践中更具有规范性和可操作性。

（四）建立和完善《暂行办法》与《执法检查规则》、考核评议制度之间的互相衔接、互相支持和互相补充，以达到逐步建立健全执法责任制，使执法过错责任追究制度成为执法责任制体系中一个关键性的有机组成部分

税务执法责任制由执法考核评议系统、执法检查规则、执法过错责任追究制度等几个部分组成，其中，执法过错责任追究制度是整个执法责任制的有力保障和最终落脚点。要使整个执法责任制体系顺利运行、有效地发挥监督作用，必须建立一个系统、全面、完整、科学的执法责任制体系，该体系中的每一项制度规则，应当是相互联系、紧密衔接、互为支撑的，应当能够综合地发挥系统合力。因此，《暂行办法》应当注意与执法考核评议系统、执法检查规则等的相互联系、前后衔接和紧密配合，突出表现在：

1. 建立健全税务执法过错责任追究与执法考核评议的联系和衔接关系。

对税务执法过错行为的认定应与执法考核评议制度相互衔接，将考核评议的项目和结果作为追究执法过错责任的依据之一。

2. 建立健全税务执法过错责任追究与（执法检查规则）的联系和衔接关系。

删去（暂行办法）中关于对执法过错进行立案调查等的规定，直接确定以实施执法检查得出的结论作为追究执法过错责任的依据。同时规定，凡是发现可能存在执法过错，需要予以调查的，都按照《执法检查规则》来实施专案执法检查，并以执法检查实施完毕后的结论作为无过错、追究责任或者不予追究责任的依据。这样不但可以防止制度重叠，也使执法责任制体系更加完整、有序和严密。

（五）进一步完善现有的税收行政执法过错责任发现制度，填补现制度存在的漏洞

《暂行办法》应考虑增加相应的条款，建立相应的制度来对这种情况进行追究和惩罚，包括发现问题的机制、追究责任的程序和具体的处理方法等，以免直接影响到税收执法过错责任追究制度的严肃性和操作性。

对有关部门或人员没有按照规定提起或者移交对税收执法过错责任的追究，对过错行为放任不理、隐瞒不报的，或者应当发现而没有发现的，《暂行办法》可以作出如下规定：

1. 税务干部有执法过错，有关部门或人员应当在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中发现，而没有发现的，应当承担相当于该税收执法过错的责任；

2. 追究有关部门或人员应当在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中发现执法过错而没有发现的责任，可以同追究该执法过错同案合并进行调查取证，但应单独做出处理决定；

3. 税务干部有执法过错，有关部门或人员在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信

访中，虽然发现了可能存在执法过错的情况，但仍然放任不理、隐瞒不报的，在承担相当于该税收执法过错责任的基础上加重处理；

4. 有执法过错的税务干部采取了不正当手段，促使有关部门或人员对其过错行为放任不理、隐瞒不报的，应加重其应承担的税收执法过错责任；

5. 制定用于追究有关部门或人员在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中对税收执法过错责任放任不理、隐瞒不报或者失察责任的文书，便于使用，包括立案备案表、调查报告、审批表、询问笔录等；

6. 有关部门或人员在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中对税收执法过错责任放任不理、隐瞒不报或者失察的情况，在以后的税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访等各种类型监督活动中发现，并且不受追究时效的限制；

7. 鼓励对有关部门或人员在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中对税收执法过错责任放任不理、隐瞒不报或者失察的情况进行具名或匿名举报，对举报查实的举报人给予适当的物质奖励，具名举报的还可给予精神奖励；

8. 由法制部门负责对有关部门或人员在税收行政执法检查、税务检查审理及复查、复议、诉讼、行政赔偿、监察、信访中对税收执法过错责任放任不理、隐瞒不报或者失察的责任进行追究。

（六）进一步完善现有税收执法过错责任追究制度中某些还欠妥当的规定

《暂行办法》第八条规定：“有下列情形之一的，不追究责任

人的责任：因执行上级机关命令、决定，导致执法过错的。”该条规定值得商榷。

上级机关的命令、决定，如果存在失误，并且会直接导致基层执法干部发生执法过错，作为一个有责任心、有原则性、知法懂法守法的执法干部，应当以高度的工作责任心和牢固的法制观念，清醒地意识到问题的存在，并赶在执法过错现实发生之前，及时向上级提出，防止错误的发生。如果他没有提出，对于可能发生的执法过错结果没有充分预见，或有预见也漠不关心，未能及时采取相应措施，并按照上级有瑕疵的决定、命令执行，最后导致了执法过错的现实发生，对于这种情况，该执法干部主观上是有过错的，对执法过错结果是有责任的。如果不予追究，客观上等于助长了对工作不负责任、糊涂马虎、得过且过的不良风气。但是，由于该执法过错的发生首先是上级的决定、命令出现了问题，因此，有责任的上级应当承担主要责任，该执法干部应当承担次要责任。

税收执法过错责任追究制度的进一步完善，对于监督、制约税收执法权和行政管理权，建立健全科学的内部监督机制，达到明确执法职责、规范执法行为、提高执法水平将起到重要的作用，对我们地税事业健康、顺利地发展，坚持依法治税和以德治局，实现率先成为与国际接轨的现代化公共管理部门的奋斗目标，也会起到积极的推动作用。

（作者为北京市朝阳区地方税务局副局长，本文原发表于2004年《北京地税调研》普刊63期）

有效执行税收优惠政策效应 创造朝阳经济发展新优势

武立煌

当前，朝阳区正处于优化投资环境、加大招商引资力度的热潮之中，我们朝阳区地税局也提出了“优化税收环境，促进经济发展”的工作目标。所谓投资环境，是指足以影响国际资本有效运行、发挥资本的基本职能以及资本增值的一切外部条件和因素，它是一个由各种外部条件和因素有机结合而形成的综合环境，而税收优惠是投资环境的重要组成部分。

一、税收优惠政策及其效应

税收优惠政策是税收管理工作的重要内容，同时也是国家运用税收杠杆调控经济活动的重要手段。税收优惠是为了配合国家在一定时期的政治、经济和社会发展的总体目标，在税收方面相应采取的激励和照顾措施，通过对税率、计税依据和应纳税额一定程度的减让豁免，形成对纳税人的税收扶持和照顾。税收优惠形式主要包括：减税、免税、退税、税式支出、投资抵免、税前还贷、加速折旧、亏损结转抵补和延期纳税等。运用适度、规范的税收优惠政策作为矫正市场失灵的辅助性工具，能够鼓励科技进

步、高新技术产业发展，加快能源、交通等基础设施建设，推进区域经济协调发展。因而，正确地实施税收优惠政策和加强税收减免的管理可有效地提高社会效益。

北京市当前的税收优惠政策，可分为三个层次：一是全国统一的、由国务院及其所属财税部门制定的税收优惠，此类税收优惠主要有外资企业类，福利、校办企业类，民营企业类，新办企业类，拉动内需类，鼓励下岗职工再就业类，促进环境保护类，促进企业技术改造类和奥运税收优惠类等9种类型；二是北京中关村科技园区“一区五园”中的高新技术企业所享受的税收优惠及其他扶持政策；三是各区县政府为招商引资而制定的财政返还，这是一种变相的税收优惠，不完全属于严格意义上的税收优惠或税式支出。

税收优惠政策运用得当是对企业的激励和照顾，是体现政府的政策导向并进而能动地调控经济运行的有效手段；相反，税收优惠政策运用不得当不但起不到其应有的作用，反而会对经济秩序产生不良影响，不能给企业一个公平的竞争环境。

从宏观上讲，税收减免优惠政策是调节经济的有力杠杆。利用税收优惠政策来调整合理的产业结构和经济结构，鼓励企业向科技化发展，引导企业进入薄利行业，并利用税收优惠政策拉动内需，促进企业和整体社会的资金循环，从而使国民经济更好地持续发展。

从微观上讲，税收优惠政策对某个特定企业，可以说是一种对企业发展的奖励，是放水养鱼、涵养税源。例如对高新技术企业的税收优惠政策，高新技术企业从事技术转让、技术开发业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务取得的收入，免征营业税。这项政策不但使该企业拥有资金进行新的开发和研究，从而使其更好地发展，而且这项政策对其他企业也是一种示范和激