

税源管理现代化研究

丁正智 | 王鲁宁 | 曹永旭 | 孙建文

1994年分税制改革以来,伴随着国民经济的高速增长,税收收入也在高速增长。这既是经济增长带来税源规模扩大的结果,也是我国税收征管水平日益提高的结果。研究显示,税收征管效率的提高对税收收入增长的贡献率达到了23%—39%。然而,进入2014年以后,我国经济发展出现“新常态”,经济增长速度将在较长时间内维持在7%左右的水平上。从目前来看,税收征管工作尚不能很好的适应当前经济形势发展的需要,税源管理仍然是我国税收工作相对薄弱的环节。据国内专家的估测,我国每年税收流失均在5000亿元以上。经济增长下行的压力和目前税收征管的相对薄弱情况对税源管理提出了严峻的挑战。全面推进税源管理现代化,实现以科技创新推进税收管理现代化,精确实施税收风险监控,大幅度提高税收征管水平的目标,是当前税收征管改革的核心内容。

构建以“风险管理”为导向的税源管理体制

长期以来,税源管理体制的变革一直是我国税源管理的主要瓶颈。从“税收专管员制度”的保姆式税源管理,到“征管查分离”的分权、多头式税源管理,再到“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收、

重点稽查、强化管理”的34字管理模式,一方面反映了不断探索税源管理现代化的过程,另一方面也充分说明了税源管理体制的变革是我国税源管理现代化的突破口。时至今日,凸显资源优化配置和管理绩效的税源风险管理理念已经基本确立,但是构建以“税源风险管理”为导向的税源管理体制依然处于研究和探索阶段。

(一)以税源风险管理为导向实施专业化税源管理

税源风险管理对于税源管理现代化的重要性首先表现为税源管理资源配置的最优化。税源管理资源配置必须在对纳税人进行科学分类的基础上实施税源专业化管理,实现从管理全部纳税人向管理高风险纳税人的转变,将有限的税收管理资源用在遵从风险较高的纳税群体和领域。要在细分税源规模和所属行业框架下,将纳税人分为重点税源、一般税源、零散税源三种纳税人类型,根据企业和行业的专业特点实施专业化管理。在专业化管理的过程中,对重点税源实施精细化的风险管理,上收管理权限,提高管理层级,甚至成立扁平化的税收管理专业机构;对一般税源,以税收风险管理平台为依托,采取专业分组、任务驱动的形式,实行跨属地的行业归口风险评估的专业管理;对零散税源,在由税务机关掌控“登记权”、“核

定权”、“处罚权”的情况下,充分借助街道社区、乡村政府、市场主办单位、物业公司等社会力量,开展委托代征税款和协助管理税收事项。

(二)以税收风险管理为导向重新定位各级税务机关的管理职责

构建以税收风险管理为导向的税源管理体制关键在于重新定位各级税务机关的管理职责。在总局、省局层面,主要承担以建设全国、全省数据中心为载体,负责面向全国、全省纳税人的数据情报管理、税收风险分析、风险应对的任务管理;直接承担全国、全省大企业和跨国税源的风险应对,使总局、省局成为直接组织实施全系统税收风险管理、大企业及跨国税源风险应对的扁平化、实体化的税收管理机构。在市局层面,简化市局的中间层级行政管理功能,主要承担以纳税服务机构为载体面向市区纳税人的纳税服务板块;负责向全市重点税源和市区中小纳税人的风险管理板块,成为直接承担纳税服务、税收执法的实体化、扁平化、精细化的税收管理机构。在县局层面,主要承担以纳税服务机构为载体面向全县纳税人的纳税服务;负责中小纳税人风险管理板块,成为直接承担纳税服务、税收执法的实体化、扁平化、专业化的税收管理机构。

(三)以税务风险管理为导向优化

税源管理的工作流程

税收管理的核心流程是纳税服务、纳税评估、税务稽查、税收争议处理。在税源管理的工作流程中,始终体现着纳税人依法纳税、税务机关依法征税的精神。一是正确履行征纳双方职责。受理申报之前,纳税人自主确定税收义务,自主履行申报纳税、涉税资料保存及报送等法定义务,依法对其履行纳税义务行为负责,税务机关通过纳税服务帮助纳税人理解和遵从税法,为纳税人自主履行税收义务提供便捷的办税服务,促进纳税人自愿遵从;受理申报后,税务机关秉持风险管理的理念,通过纳税评估、税务稽查等履行税收执法职责。在整个税收管理活动中,税务机关依法对纳税服务、税收执法行为负责,积极维护纳税人的合法权益。二是优化税源管理流程。围绕核心流程,按照纳税人自主申报、自我证明的要求,理顺征纳双方权责关系,还权还责于纳税人,逐步减少直至取消日常巡查、核查等申报前监管职责;按照管理职责法定、管理职责正列举、风险管理导向、管理事项同类归并、管理流程扁平化运作等原则,科学定位税收管理的基本职责,科学界定纳税服务与税收执法、纳税评估与税务稽查之间的职责关系,建立集管理职责、岗位要求、业务流程和执法依据为一体的税收遵从管理职责清单制度,正确履行税收管理的各项职责。

加强基层税务机关的税源管理现代化建设

基层税务机关承担着各项税源管理的基础性工作,面临的纳税人数量庞大,分布领域繁多,管理对象面广量大,在税源管理中具有十分重要的基础性作用。因此,加强基层税务机关的税源管理现代化建设就显得尤为重要。

(一)突出满足纳税服务需求,用纳税服务的优质化推进税源管理现代化

开展充分有效的纳税服务是基层税务机关的核心工作内容,也是实现提升纳税遵从度的税源管理目标的重要措施。一要树立尊重纳税人、相信纳税人、还权纳税人的服务理念,通过完善体制机制、整合服务资源、转变服务方式,适应纳税人不同方面的需求,让纳税人缴“明白税、公平税、放心税、便捷税”。二要实现纳税服务机构由办税服务前台向综合纳税服务机构的转型,统筹、整合税务机关内部各部门、税源管理机构的各项纳税服务及基础管理等职责,把所有纳税服务事项全部纳入流程化管理体系,规范税收政策确定性咨询回复、到户调查、到户辅导等服务任务的处理,实施专业化分工,扁平化、实体化运作。三是探索多元化现代纳税服务交互方式,要推进运用纳税服务的电子化、可视化、移动化、智能化的水平,提高网络在线服务的数量和质量;要建立面向社会各界的纳税服务需求采集工作网络,了解掌握纳税人的服务需求,积极开展个性化、特色化服务。

(二)突出信息管税的基本要求,用基础数据管理的信息化推进税源管理现代化

目前税源管理的最大弊端在于税源管理信息的不完整、不完善。基层税务机关是税源管理信息的基础采集单位,要在充分运用信息化技术手段的基础上,重点抓好纳税人基本经营信息、纳税人财务会计信息和重大涉税事项数据信息的采集,数据采集应该体现全面、准确、有效的要求。要加强基础数据采集体系的研究和建立,特别是要对税收影响较大的重点税源及时列入重点监控对象,分税种、分产业、分行业、分经济类型建立健全重点税源数据库,提高数据采集的全面性;要通过加强申报的纳税辅导和电子申报软件,提高申报数据的准确性;加强数据质量校验,重点加大对数据质量的审计和对违规异常操作

的监控、纠正、反馈力度,提升数据采集的有效性。同时,要为基层税务机关开展基础数据管理建立良好外部环境。要建立社会信用评价系统,包括建立和完善纳税、合同履行、产品质量、个人信用等的信用记录系统;建立企业和个人唯一代码制度,无论是企业还是个人从营业执照、税务登记证号、银行账号、身份证件等应持有唯一且终身的代码,从而实现税务部门与第三方共享信息,掌握纳税人综合的涉税信息;建立法律约束制度,通过对有不良纳税信用记录者在劳动就业、社会保障、贷款、行政许可等诸多方面的设置限制,促使全社会税法遵从达到良性循环。

(三)优化人力资源配置,用人力资源管理的现代化推进税源管理现代化

高素质人才队伍建设对实施风险管理为导向的税源专业化管理具有十分重大的意义。一是实施人才战略规划管理,依据税源管理现代化发展的需要,科学评估和预测人力资源供给和需求的发展趋势,围绕招录、选拔、教育培训、绩效考评、薪酬福利、职业发展、员工健康等关键环节,健全人力资源管理机制,实现人力资源管理的科学化、流程化、一体化运作。二是体现风险管理导向,强化基层税务机关的税源管理实体化功能。一方面,通过上收和弱化内部行政管理职能,逐步剥离综合业务,按照纳税服务、税源管理细分专业业务,强化面向纳税人的业务管理权限;另一方面,成立专业化、团队化的风险应对机构,专事高、中等级税收风险应对。三是体现能级管理的原则,按照税收管理职责进行专业岗位设计,根据业务类别、专业知识技能素养和行为标准,建立税收管理行政层级相配套的专业人才等级管理体系。

(作者单位:国家税务总局税务干部进修学院 江苏省扬州市地方税务局)

责任编辑 李艳芝