

建立市级税收征管部门协调机制

■丁松林

目前,由于税收征管的职能分别由财政、国税、地税和海关等部门共同承担,因此,各部门间的相互协调与支持就成了科学合理组织税收收入的重要前提和基本保障。

一、当前税收征管部门间不协调的主要方面

(一)收入目标任务不够统一,地方预算落实难度增加。根据《预算法》规定,各级财政收支预算编制的主体是政府,具体由财政部门代编。财政部门一般根据地方经济发展状况和税收政策变化情况等要素代编年度财政预算,在经本级人大审议批准后,再代政府在规定时间内将收入预算分解批复到征收机关,如国税、地税、海关等部门,作为这些收入征管部门的年度收入目标任务。但是,由于国税、地税、海关等部门实行垂直管理,其上级主管部门每年也下达收入考核任务数,这些任务数除了考虑到当地实际经济发展情况外,还要考虑到地区间横向平衡因素。因此,地方预算分解任务与上级主管部门的考核目标任务常常不一致,而且经常是预算分解任务数大于主管部门考核的目标任务数,使得地方人大审议批准的财政收入预算落实难度加大。

(二)部门之间协调沟通不畅,地方税收征收率不高。从部门职能看,

各征管部门之间分工明确,都有各自的收入征管范围和相应的职责。但是从税制角度看,一个企业要按多个税种交税,税种的结构与总量之间又具有关联性,有的共生共长,有的此消彼长。因此就需要征管部门之间加强信息沟通,防止税收漏征或少征。实际征管中,因部门间信息不畅导致税收征收率不高的主要表现有四个方面:一是因海关与国税部门沟通不畅,可能出现海关在预征进口货物增值税时多征,如未能据实核退,则因进口货物增值税全额上划中央,使地方损失25%部分的增值税。二是地税部门没有及时掌握企业的增值税纳税申报信息,造成随征税种城镇维护建设税和教育费附加少征。三是有相当一部分办理免抵调库增值税的企业没有向地税部门申报相应的城镇维护建设税和教育费附加。四是与税收相比,社保基金与水资源费等方面的征收到位率不高。

(三)财政管理体制不顺,税收混级混库问题突出。现行分税制体制框架下,不少市区的财政体制基本上还是按企业隶属关系划分财政收入范围。但是,随着社会主义市场经济体制的不断发展和完善,投资主体的多元化,企业间相互参股和其他形式的横向联合的增加,事实上已经很难区分一个企业的所有制关系,使得税务部门有时对一个企业的纳税级次难以

认定,以致在税收入库级次上发生错划行为,造成客观上收入混库现象。另一方面,由于目前各级政府招商引资政策特别是税收优惠政策不统一,出于利益驱动,有些地方出台一些违反税法规定的优惠政策,相互争抢税源,一些个体私营企业则利用部分地方急于招商引资的心理,在区与区之间“打游击”,骗取税收优惠,财税部门间由于缺乏有效的协调沟通机制,使得这种税收混级混库现象愈演愈烈,严重扰乱了税收经济秩序。

二、征管部门间难以协调的原因分析

(一)行政管理体制与工作职责不统一。为更好地执行分税制财政体制,有效保证中央财政收入征管,国家设立了国家税务局和地方税务局两套税收征收机构。国税征管机构由中央对地方实行垂直管理,地税征管机构也划到省级政府,实行垂直管理,海关也是实行垂直管理。各税收征管部门的人权与财权垂直管理,但是其工作职责却是执行一定行政区域内的税收征管。这种行政上条条管理与工作上块块职责相分离,严重影响了地方政府预算任务的完成。

(二)部门间网络信息不能共享。近年来,各级收入征管部门都在打造自己的信息平台。金税、金关工程已

基本实现自上而下的全面贯通,金财工程也得到了快速发展,但是财政与两税、海关之间的信息平台没有连通。其带来的弊端,一是财政部门在分析财政预算执行情况时,很难准确把握税收的具体情况,特别是对税收的结构性分析更是无所适从,很难为政府重大决策提供有效的政策建议。二是虽然财政部门管理税收的入库级次,但是由于税收信息不能共享,财政部门也就难以了解到具体某一企业税收入库级次的实际情况,不利于财政部门对税收混级混库的监督管理。三是税收征收率不高,缺少对税收跑冒滴漏的联合监控。

(三) 税收征管范围与政府行政区划交叉。虽然目前税收征管机构已经按行政区划设置,但是其税收征管范围有的还是按所有制的性质划分,企业隶属往往很难定性;有的虽然按区域划分征管范围,但是其征管范围与政府行政区划交叉,出现一个税务分局为几个区级政府征税,增加了区级财政部门与属地内的税收征管机构的协调难度,也容易造成税收混级混库问题。

三、建立征管部门间协调机制的政策建议

(一) 加强组织领导,建立收入组织协调机制。考虑到条条与块块管理的协调难度较大,为及时有效解决税收收入征管中出现的一些重大复杂问题,保证税收的稳定均衡入库,建议市级政府可专门成立由财政、国税、地税、海关、人民银行、审计等部门组成的财政收入组织协调小组,负责分析上一阶段的财政收入情况,提出需要协调解决的问题和政策措施,并对下一阶段的工作进行部署和安排。协调小组可于每个季度召开一次财税

收入联席会议,就财税工作中的一些重大问题进行讨论决策,加强政府与财税关库等部门之间的联系协调沟通,解决组织收入工作中出现的困难与问题,形成加强收入征管的合力。

(二) 加强税收征管,建立协税护税机制。针对目前税源的广泛性、分散性和流动性日趋明显这一特点,各级财税部门应当积极探索税收征管的新措施和新办法,改进和完善税收征管手段,强化收入征管。一是加强税收征管部门间联系沟通,防止政策上的税收少征和漏征。二是针对税源分散和征管机构布局难度较高或成本过大,可采取税收上的代征代缴方式,加强税收一体化征收模式,堵住税收流失,提高税收征管效率。三是加大税收联合检查和督察力度,开展多部门税收专项检查工作。比如可以由财政监督局牵头,联合国税、地税稽查分局,财政预算部门、审计部门、人民银行等共同参与,每季度开展一次税收收入库专项检查,提高税收入库质量。

(三) 利用现代信息技术,建立网络信息共享机制。充分应用现代科技手段,以人民银行国库数据集中系统和财税库银横向联网系统建设为契机,加强对税收基本信息的采集管理,

提高财税分析质量,为领导科学决策服务;加强税收入库监督,防止税收混库,降低税收征管成本。

(四) 调整市区财政体制,建立市区共同发展机制。目前,全国各地众多市区都存在较为严重的税收混级混库问题,这与当前大部分市区财政体制中仍然按企业隶属关系划分收入级次有很大关系。因此,建议及时对现行市区财政体制进行调整,除极少数大企业单列市级之外,应当按税种分成的办法,对市区实行较为彻底的分税制,这样既可以控制税收混库,也可以增强区级政府对属地内企业的服务意识,以此建立市区内在的兴衰与共的生存与发展机制。与此同时,还应当明确两个配套办法,一是要求税务征管机构征收范围与行政区划保持一致,一个税务分支机构只在一个行政区域范围内征收税收,增强区级政府对税务分支机构的协调与约束能力。二是实行市区统一的招商引资优惠政策,减少税收流失,降低税收成本。通过良好的财政管理体制,把各方面的主要精力转移到关注经济发展上来,促进市区共同发展。

(作者单位:中南财经政法大学)

责任编辑 冉鹏

