

适应 WTO 原则 提高税收征管透明度



○ 龚佳琼 张晓燕 刘静 周俊

WTO 透明度原则直接为成员方设定了国际透明义务，即 WTO 各成员的法规、政策（包括制定法规、政策的过程和结果）都应当对其他成员公开、透明。对税收征管而言，也必须做到在各项税收法律、税收规章、税收政策、税收制度和措施的制定与执行的各个程序中具备公开、透明的基本品质。具体来说，一是征管立法公开。透明度原则要求有完善具体、具有较高可执行性的税法体系，不但要有完善的税收实体法，更重要的是要有规范完善的税收程序法。二是税收行政执法公开。要求其税收征管具体执法行为严格遵循税收法律、法规的要求，执法过程中表现出较高的透明度、公开性，有较好的税收征管公示制度，有畅通的渠道进行税法的公布与宣传工作，使纳税人能及时准确地了解掌握税法和税收行政执法程序。三是采用透明度高的征管手段。要求以满足透明度要求的现代化高科技征管手段作为支撑，保证有畅通的税收征管信息渠道进行税法的公布和税收法律法规的宣传，满足国际、国内税收信息使用者的需求。

我国加入 WTO 已有 2 年多时间，而且新《税收征收管理法》从立

法程序到立法精神在贯彻透明度方面作了较大的努力，新增的一些条款旨在保障纳税人通过参与程序维护合法权益，监督税务行政主体依法行使税收行政权力，将过去我国零散的、局部的体现透明度的一些规定程序化、制度化，并上升到法律的高度。但在税收征管方面仍有许多不适应透明度原则之处，因此，有必要加快改革进程，提高税收征管透明度。

提升税法立法层次， 增大税法的透明度

首先，应制定《税收基本法》，用《税收基本法》确立适应 WTO 要求的各项税法原则。

其次，要提高我国单行税法的层次，根据《税收基本法》及 WTO 的原则要求清理税收法律、法规、规章，修改不符合 WTO 原则和我国政府对外承诺要求的税法条款，将税种法由目前“条例”、“暂行条例”等形式提升到“法”的层次，提高法律的效力，防止执法的随意性。

第三，税法应具有明晰化，杜绝内部通知及税务部门理解的随意性，减少地方性税收规定及政策，加强税法的统一性。还要尽快调整和

完善涉外税法，按照市场经济的要求与 WTO 原则清理、整顿涉外税制中的税收优惠制度，该调整的调整，该取消的取消，建立新的涉外税收优惠体系，防止“超国民待遇”的出现。

最后，要建立税收法律、法规的公告制度，建立税收执法的公示制度和税法宣传员、咨询员制度，充分利用各种先进技术与创新手段，及时公布税法，宣传税法，将税法公示宣传日常化，增加税法的透明度。

规范税收行政执法行为

建立健全税收征管和税收行政执法的公示制度，如实披露税收征管的程序、具体征管过程、进度及结果等，同时，税务机关还要做到政务公开，只要是有关征管，特别是涉及到纳税人在征管中的权益和相应义务的事件和情况，均应及时公开。

建立健全税收执法过错责任追究制度。提高税收执法透明度要求成员国公正、合理地实施法律政策。为此要从监督制约机制上规范税收执法行为，要在税收征收、管理、检查、法制等各个环节中，明确部门和个人工作职责，细化工作考核指标，对税务干部因故意

或者重大过失产生的违法或者不当的税收执法行为，尤其是人为造成纳税人税负明显不公，有税不收或者少收的行为，实行执法过错责任追究。

尽快配套建立税收执法默示制度。提高税收执法透明度，最好的一个“药方”是建立健全税收执法默示制度。比如现行税法规定，纳税人申请认定增值税一般纳税人，税务机关要在一个月内答复是否予以认定。如果只公开这项税收法律政策，没有规定税务机关逾期不予答复，视为认可纳税人申请，那么税收执法透明度也难以提高。

提高税收执法的规范性。严格履行法定程序是规范税收执法的重要保证，应当将各地不同的税收征管方式尽量规范和统一，征管环节程序固定，按规则操作。在税收程序中进一步完善以下程序制度：税收执法表明身份程序；说明理由程序；税收政策咨询程序；告知程序；告知权利程序；听证程序；税收行政决定公开程序。

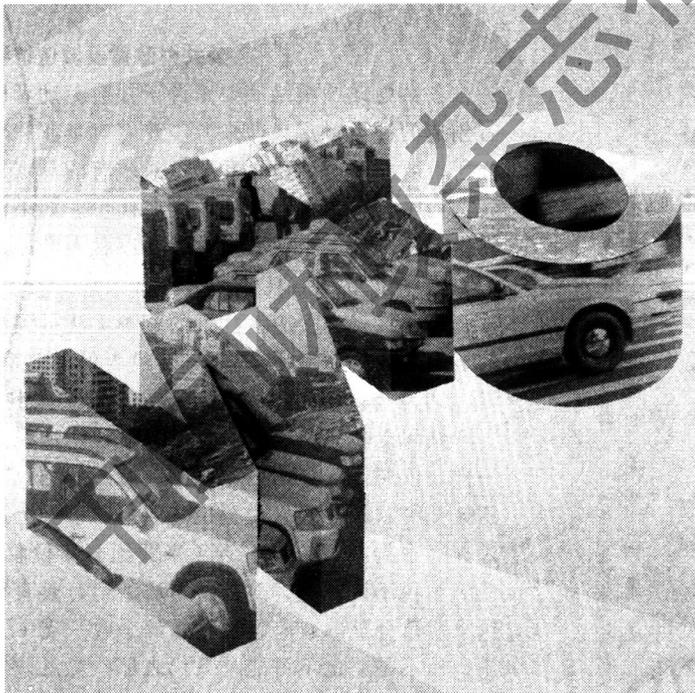
坚持和完善现行税务行政救济制度。

我国现行税务行政救济制度已经建立对违法或不当的具体税务行政行为向上级税务机关和法院进行纠正和监督的机制，并且规定了上级税务机关的纠正不能成为终局裁定，如果纳税人仍然不服上级税务机关的纠正，还可以向法院起诉，这些制度基本上符合了WTO原则，但由于透明度原则对此要求较高，仍需进一步完善，以保证将制定和执行税

法的透明度落到实处。

加快税收征管手段的现代化建设

首先要建立税收征管基础数据网络。要将税务系统业已开展的税收电子化建设提速，加大税收征管的科技含量，提高税收征管的效率和质量，充分利用电子化手段拓宽税收征管的领域和视角。在搞好税务系统自身网络建设的同时，要及早实行与工商、海关、银行及其他金



融部门的计算机联网，同时建立发票监控网，对企业使用的每一张发票进行监控（逐步推广微机开票）。这样的互网络可首先在大、中城市建立，从而有效地监控纳税人的经济活动，防止税收流失。条件成熟时，可实行与国际互联网的全面联接，加强与其他国家税务当局的网上合作，有力打击国际偷税和避税行为。

其次，研制开发网上税收征管系统。即实现在互联网上完成从纳税申报到税款安全入库的征收过程，从而使整个税收征收管理工作真正做到电子化、自动化、高效化和公开化。目前关键要做好应对准备，在基础设施、经费和科研方面加大投入，力争把网上征税的技术问题和网络的安全性问题先解决好，为下一步实现网上征税奠定好基础。

其他配套措施

一是完善税务代理制度，适时发挥税务中介机构作用，努力增强全社会执行税法的透明度。纳税人委托中介机构代理纳税申报是国际惯例，这样做可以降低税收征管成本，健全税务执法机制，提高税务执法透明度。需要注意的是，必须制约中介机构的代理寻租等不良行为，严格代理资格的审核认证工作。

二是全面提高税务干部素质。要建立健全干部管理上激励与制约相结合的充满活力的新机制。培养和引进学经济、懂法律、会管理、精

通外语和计算机的高级管理人才，并注重对WTO给我国税收制度与税务管理工作提出新要求的对策研究。针对税收执法中的重实体、轻程序的现象，推行税收执法资格认证制度，进一步增强税务执法人员的程序意识，加强对税务执法人员的法制培训，提高税收执法水平。

（作者单位：湖北省武汉市地方税务局东湖分局）