

常化、制度化和规范化。例如，在税务登记环节，税务机关需要与工商行政部门建立、健全信息共享制度，防止纳税人或扣缴义务人在进行工商登记后不去进行税务登记，造成漏征漏管；同时工商行政部门也可以利用税务部门掌握的信息加强对各种经济主体的管理。在税务稽查方面，以税务稽查部门为纽带，依靠计算机监控系统与公安机关联网，及时通报重大犯罪线索，提高专项稽查和专案稽查的执法效率，打击各种涉税犯罪。在了解纳税人收入情况时，税务机关需要经常查询纳税人或扣缴义务人的银行账户，因而也要通过加强与金融机构之间的信息共享，及时掌握纳税人的资金状况。

二、立足税收征管机构自身改革，推进税收征管创新

税务机关和税务人员是税收法律、法令、政策的具体执行者，税务人员队伍素质优劣直接关系到税收征管的好坏，以及党和政府在人民群众心目中的形象，进而影响到国家的财政收入。因此税收征管机构自身的改革与提高不容忽视。税务机关必须立足于自身，进行内部机构改革，优化纳税服务，提高税收征收管理的质量和水平。

1. 明确划分岗位职责，建立责任追究制度。我国税收征管实行征收、管理、稽查和行政复议四方分工管理体制，这四方分权管事，相互之间既明确分工又互相联系，目的就是要建立一整套内部各岗位之间的岗位责任体系。但是如果具体工作没有细化，岗位职责划分不清，分工不合理，缺乏考核监督制约机制，就会造成内部手续传递混乱，会影响改革的进度和效果。因此，要加强征收、管理、稽查三个机构的内部分工和外部协作，合理分解岗位，明确各个机构及各个岗位的职责，尽可能减少分工交叉。建立和完善各专业局、各岗位及上下环节之间有效衔接的工作规程，

并通过建立责任追究制，增强各个岗位人员履行职责的主动性，减少互相推诿导致的工作脱节和不连贯。

2. 与信息化建设同步提高税务人员的综合素质。税收征管的现代化、信息化需要既懂计算机，又精通税收业务和管理的复合型人才。由于计算机技术的飞速发展和知识培训不足等客观原因，我国许多税务人员的计算机应用水平及相关技能并没有同步提高。工作人员的计算机应用意识和掌握的计算机操作技能还不够，计算机的应用仍停留在打印报表、统计数据、储存信息上，因此必须加强对税务人员的培训，培养出高素质的计算机管理和技术人才。

3. 优化纳税服务。一是彻底转变税收征管理念，改善征纳关系。从单纯强调纳税人的义务、纳税人无条件服从税务机关的管理向重视保护纳税人权益转变，加强为纳税人服务的观念，争取实现从单纯监督管理向管理与服务并重的方向转变，保护纳税人的合法权益。良好的服务可以使纳税人能便利而愉快地履行纳税义务，提高征管水平。二是宣传税收法律、行政法规，普及纳税知识。通过税收宣传活动，消除人们对纳税的种种误解和偏见，增强全社会的依法纳税意识，让税收“取之于民，用之于民”的观念家喻户晓。通过广泛宣传“诚信纳税”的观念，培养人们自觉申报纳税的习惯，树立纳税光荣、偷税抗税可耻的社会风尚，让“诚信纳税”的观念深入人心。另外，动员和组织人们积极协助税务机关加强税收征管，建立协税护税网络。三是在税收服务方式上，建立以咨询、辅导、教育、培训、公告为主要内容的服务体系，利用广播、电视、报刊等媒体，利用公告栏、询问电话等渠道，定期向纳税人公布有关税收政策、法律、法规及办事程序等，为纳税人释疑解惑，提供公开、公正、优质的税收服务。

(作者单位：湖北省财政厅)

○ 侯伟

完善我国现行出口退税制度的建议



出口退税制度是国际上通行的税收规则，目的在于平衡国际税收差异，鼓励各国产品公平竞争。我国自实行出口退税制度以来，扩大了出口产品和出口创汇，促进了外贸经济的健康发展，但从近些年来出口退税实践看，我国现行出口退税制度仍存在诸多问题，应采取相应的措施加以解决。



一、现行出口退税制度之缺陷

1. 出口退税政策适用范围较窄。一是适用出口退税政策的货物范围较窄。例如，我国现行政策一方面规定“生产企业出口自产货物给予退税，出口非自产货物不予退税”，另一方面又规定“老三资企业(1993年12月31日以前批准设立)经省级外贸主管部门批准收购的非自产货物出口可以免税”，在实际工作中，许多内资生产企业由于生产能力不足限制了出口规模，有时需要收购非自产货物直接出口或与自产货物配套出口，出口非自产货物不予退税的规定降低了我国产品的国际竞争力。二是适用出口退税政策的税种范围较窄。我国现行税制结构以间接税(流转税)为主体，间接税包括增值税、消费税、营业税以及随“三税”附征的相关税费等，目前我国出口退税仅限于增值税和消费税这两个税种，未涵盖所有的间接税。

2. 出口货物退税不彻底不完全。一是出口货物退税率与法定征税率不一致，尚未实行完全的零税率。二是不同货物的出口退税率不一致。如现行机电产品征税率为17%，出口退税率也调整为17%；再如服装的出口退

税率已调整为17%，而服装以外的纺织原料及制品退税率则调整为15%，还有2个百分点的差距，从而造成对不同企业在政策运用和退税结果上有所不同，导致退税受益上的差异。

3. 出口货物退税管理办法不完备。现在，我国对不同类型的出口企业随出口贸易方式不同而采取不同的退税办法：一是对外贸企业和实行外贸企业财务制度的工贸企业、企业集团等采取销项免税、进项税额退税，即“退税”办法；二是对没有进出口经营权的生产企业委托出口的自产货物，实行销项税额先征后退，即“先征后退”办法；三是对有进出口经营权的生产企业和1994年1月1日以后批准设立的外商投资企业自营或委托出口的自产货物实行销项免税，进项税准予抵扣部分实行退税，即“免、抵、退”办法。在这三种退税管理办法中，“退税”办法虽计算简单明了，但太直接、太原始、太古老，已不适应我国当前经济形势；对于“先征后退”办法，由于其征退税在空间和时间上的分离，不但难以避免“多征少退、少征多退、未征也退”的现象，而且也造成了退税规模及退税现金流量的日趋庞大，易诱发出出口骗税；对于“免、抵、退”办法，虽能解决“退税”办法和“先征后退”办法所带来的种种弊端，因其先进性和科学性而成为当今国际上流行的一种出口退税管理办法，但是

我国采取这一方法时附加了较多的限制条件，在一定程度上改变了其固有特性，削弱了其自身的优势。

4. 出口退税财政负担状况不合理。1994年税制改革后，我国实行出口退税指标计划管理且退税资金全部由中央财政负担，这种做法对于控制计划、编制预算、减轻地方财政的负担无疑大有裨益，但是在近9年的工作实践中，也充分显露了一些缺陷。一是计划经济色彩浓厚，科学性、客观性不足，往往与实际需要产生矛盾，有的年份退税指标用不完，有的则不足，难以保证退税资金足额及时到位。特别是由于我国目前出口退税主要采取“先征后退”办法，近几年我国外贸出口大幅度上升，出口退税率普遍上调，由此造成退税增长幅度远远大于征税增长幅度、出口退税额超出财政负担能力等问题，致使出口企业当年发生的应退税额要等到下一年度才能作出安排，如此滚动下去，缺口势必逐年上升。二是不利于地方政府关心支持出口退税工作，容易产生地方保护主义，导致出现放宽政策、把关不严、管理弱化等问题。

5. 出口货物退税管理机制不健全。一是出口退税法律法规不健全。具体表现在《增值税暂行条例》和《消费税暂行条例》对出口退税管理存在“真空”，现有的《出口货物退(免)税管理办法》是由国家税务总局制定的部门规章，立法级次不高，

与出口退税有关的各政府部门应承担的职责无法律界定等。二是国内征税与出口退税管理相脱节。除省会城市征退同地外，其它地方均征退异地，征退税管理机构之间缺乏先进、快捷、严密的联系网络来传递信息，这就形成了“征归征、退归退，征退管理相脱节”的格局。三是出口退税管理体系不健全。出口货物退税涉及外经、海关、国税、外管、工商、技监等多个政府职能部门，各职能部门对其行政执法都有自己的一套管理体系，但由于相互之间联系不紧密、协作配合不到位、电子信息化手段不衔接，易产生重复交叉和执法盲点，给骗税分子以可乘之机。

二、完善出口退税制度的建议

促使我国出口退税制度的日臻完善，是我国顺应加入WTO和经济全球化发展趋势的要求，因此，必须针对我国现阶段出口退税制度之缺陷，采取有力措施。

1. 扩大出口货物退税适用范围。

根据WTO规则及国际惯例，结合我国出口货物的具体情况，一是广开商路，无论出口货物是生产企业自己生产的，还是从流通企业购进的，均应允许以不含税价格进入国际市场，均可以退税，以鼓励有进出口经营权的生产企业出口非自产产品参与国际竞争；应统一内外资企业、不同经营方式企业的出口税收政策，建立起一个公平合理、简明高效、便于管理的新型出口退税体系。二是扩大退税税种范围，可考虑把出口退税以增值税为主扩大到所有间接税，并把随同“三税”征收的城市维护建设税、教育费附加等列入退税范围，使我国产品的国际竞争能力得到进一步增强。

2. 提高出口货物的退税率，实行彻底的零税率。根据有关专家测算，出口退税率每提高1个百分点，就相当于货币贬值2个百分点，一般贸易出口成本下降约1个百分点，国内生产总值增长0.55个百分点，税收总额增长0.89个百分点；按照国家税务总局测算的

计算口径，目前我国出口货物平均退税率已达15%左右，虽然接近增值税17%的征税率，但仍没有到位。为了更有利于我国产品参与国际市场竞争，应尽快实现彻底的零税率，并保持这一政策的稳定性；要按照WTO的国民待遇原则和最惠国待遇原则所要求实行的“不征不退，征多少，退多少”的零税率原则，使征退结合，对未达到征税率的退税率，要提高到征税率的水平；可适当调整出口退税率，先选择部分重点行业或产品实行零税率出口，再逐步推进，最终实现出口产品的零税率政策。

3. 尽快完善出口退税管理办法。

目前，完善出口退税管理办法的目标是从我国的基本国情出发，区别对待、因地制宜，由直接退税向间接退税转变，逐步取消“退税”办法，改“先征后退”办法为“免、抵、退”办法。具体为：一是对外贸企业收购出口货物改“退税”办法为“先征后退”和“免、抵、退”两种办法。对信誉好、经营佳、没有发生骗税的企业个别重点大宗出口货物研究实行“免税采购”或“免、抵、退”办法，使“先征后退”的规模总体上下下降。二是将无出口经营权的内资企业委托出口自产货物“先征后退”办法改为“免、抵、退”办法，从而使外贸企业“买断出口”经营权方式逐步缩小，加快出口代理制的步伐。三是对有进出口经营权的生产企业自营出口或委托外贸代理出口货物继续实行“免、抵、退”办法。使退税由出口环节前移到生产环节，增强其直接参与国际竞争的能力；对外商投资企业取消设立时间的限制，统一实行“免、抵、退”办法。

4. 适当放宽退税指标，改进现行退税负担状况。在严格审核、坚决打击骗税的条件下，实事求是地追加或收回退税指标。在出口退税资金财政负担上，改中央财政负担为中央财政与地方财政共同负担，退税负担的比例可以考虑与增值税入库分成比例相同，中央与地方分担的比例为75:25。这样一方面有利于缓解中央财力不足困难，减少退税资金的“淤积”、“沉淀”；另一方面也有利于增加地方政府

责任，调动地方政府加强对外贸出口退税管理积极性，有利于防范和打击出口骗税。

5. 建立健全出口退税管理机制。

当前，建立健全出口退税管理机制的关键，一是健全和提升出口退税法律法规。尽快完善《增值税暂行条例》、《消费税暂行条例》对出口货物退税的基本要求；将《出口货物退（免）税管理办法》修改补充管理职责、工作规程、审批权限等内容后作为国务院《出口货物退（免）税管理条例》颁布实施；通过立法建立国家出口退税管理系统，合理界定各个行政执法部门的职责及管理权限。二是加快“金税工程”建设步伐。现在，我国已初步建立了“一个网络”即连接国家税务总局、省级国税局、地市级国税局、县级国税局的四级统一的计算机主干网；下一步“金税工程”建设的重点是建立“四个系统”即覆盖全国增值税一般纳税人增值税防伪税控开票子系统、覆盖全国税务系统的防伪税控认证子系统、增值税交叉稽核子系统和发票协查信息管理子系统，从根本上杜绝利用虚假专用发票骗税的可能。三是加快出口货物退税网络化进程。使税务、海关、外贸、外管、工商、技监等执法部门管理软件实现联网，形成电子政务及电子口岸执法管理系统；进一步加大出口货物的监管力度，提高重点口岸出口货物查验率和出口电子信息准确性、及时性、安全性，严厉打击出口骗税。

(作者单位：安徽省砀山县国家税务局)

