

税收流失的成因及对策



○ 侯伟

目前，我国税收流失现象较为普遍。如2001年全国海关查获的走私案件偷逃关税及进口环节“两税”27.3亿元，“国务院807工作组”查实“共和国第一骗税案”偷骗税85.5亿元（其中骗税42亿元），全国税务系统“两个专项检查”查补增值税和个人所得税分别为162.3亿元和14.2亿元，其中大部分税款无法追回。税收流失现象弱化了国家财力，引起了社会分配不公，增加了政府宏观调控难度，导致资源配置决策失误，并对劳动就业、公平竞争产生一定的负面影响。因此治理税收流失已刻不容缓。

一、税收流失的主要成因

因

1、地下经济活动猖獗。改革开放的基本国策给国民带来了巨大的效益和实惠，但由于经济管理上的偏差，使有些人急功近利、投机取巧的思想有所抬头，导致无证（照）经营、走私贩私、制假售假、逃（套）汇骗汇、偷税逃税、虚开骗税等地下经济活动猖獗。由于地下经济未向政府申报收入、未纳入国民生产总值统计之内，脱离了政府部门监控和税务管理，其税收基本处于完全流失状态。

2、政府收入机制紊乱。收税和收费是政府取得收入的两种不同形式，我国目前费多税少，收费占政府收入比重过高，收费部门和收费项目太多太滥。既有政府行为不规范，实行“税费一站式征收”，化税为

费，截留税收；也有职能部门巧设名目，以费挤税；更有税务部门以费抵税、以物抵税等。由于大部分收费是税收的组成部分且与税收存在此长彼消的关系，所以收费规模日趋膨胀无疑会严重侵蚀各税（如所得税类税种）税基，造成纳税人生产经营活动中实现的税款流失到地方政府所属部门、纳税单位甚至个人的口袋。

3、现行税制存在漏洞。一是现行税制理论与实践相脱节，产生巨额“制度性”税收流失。如混合销售与兼营行为界限模糊不清，易使纳税人避重就轻地偷逃增值税，一般纳税人“会计核算”认定标准无量化指标，增加了虚开代开专用发票

委托银行代为征收，通过广泛地设立银行代收网点代收，由缴款人直接到各代收网点办理缴款，然后由代收点将资金汇缴到财政专户；对零星分散的小额非税收入可委托执收执罚部门在执法过程中现场征收。同时，在非税收入征收过程中，必须严格加强财政票据管理，健全财政票据监管网络，实行票款分离，罚缴分离，严禁白条收费和无票收费，真正实现以票管费的目标。

（六）加大非税收入的资金统筹和监督力度。非税收入是各级政府的财政地方财政收入，应按照执收执罚部门和单位的隶属关系，将非税收入纳入同

级财政管理。在非税收入尚未全部纳入预算管理的过渡阶段，各级政府要加大预算外非税收入的统筹力度。对所有非税收入实行一个窗口征收、一个账户（国库预算内账户或财政专户）入库、一个预算统筹、一个部门主管的“一条龙”服务。按照部门预算改革的要求，真正把非税收入形成的可用财力与其他财政收入一同纳入部门预算编制范围，统筹安排，实行真正统一的财政预算，并把收支两条线管理规定落到实处。同时，要切实加强对非税收入的监督，把非税收入作为财政监督检查的重点。各级政府必

须实行政务公开，定期向社会各界公布收费项目和收费标准，实行挂牌收费，使交费的单位和群众做到心中有数。建立和完善收费公示、收费稽查、收费举报、违规处罚和责任追究等监督管理制度，对违纪现象通过各种媒体公开曝光，并依法给予处罚。各级政府要将非税收入征、管、用情况，定期向人大报告，自觉接受人大、审计、社会中介机构对非税收入的监督，使非税收入的管理逐步纳入法制化、规范化的轨道。

（作者单位：湖南省财政厅）

及增值税流失的几率,源泉课征扣缴制度相关措施不配套,造成个人所得税流失形势严峻等。二是税收优惠政策泛滥成灾,为纳税主体规避税收负担创造了条件。如直接减免、优惠税率及税收返还形式,造成了政府以直接放弃和让渡部门收入为代价的“政策型”(合法)税收流失;对不同地域、产业和产品及税种减免规定催生了大量“四假”企业,造成“管理性”(合理)税收流失。

4、税收征管水平落后。目前全国还没有建立起纵横交错的税收信息化网络,制约了增值税及其出口退税管理,弱化了税源监控能力,形成税收“隐性”流失。税务稽查运行机制不完善,主要是审理环节对稽查环节的制约形同虚设,造成本应外化的稽查信息被稽查集团内化为内部独占信息,形成“实施型”税收流失。此外税务代理、协税护税网络不健全也无一例外导致了税收的大量流失。

5、依法治税疲软。一是税法体系还不够科学、完善。主要表现为缺少税收母法,立法依据不足,影响税法的权威性;法律级次低,法律效力不高,降低了税法的强制性;税收立法与税制改革不相匹配,税收优先权缺乏保障等。二是税收征管中缺乏“严管重罚”的治税理念。以偷当漏、以补代罚、以罚代刑、处罚不力司空见惯,降低了违章主体的风险预期及违约成本,起不到罚当其罪的作用,纵容了税收流失的发生。三是税收司法保障体系不健全。我国目前还没有专门的、相对独立的税务司法体系,对突发性的暴力抗税案件和税务机关申请强制执行的案件时效性较差,致使“显性”流失的税收数目不菲。

二、治理税收流失的基本思路

1、采取有力措施遏制地下经济活动的蔓延,加强税源监控。首先,区别对待,分而治之。对走私、制假、盗版等破坏性较大、具

有较大危害性的地下经济活动应采取严厉措施予以严厉打击;对无证照经营、业余兼职等地下经济活动则应通过加强管理,适当减轻其税费负担和提高政府职能部门的服务意识,使之由“地下”转为“地上”公开经营。其次,建立遏制地下经济活动蔓延的制度,加强税源监控。如加强对银行账户的管理,改革银行结算方式;全面实行储蓄存款和金融资产实名制,在各种支付中广泛使用支票、信用卡;尽量控制现金结算,严格限制其使用与存取;扩大源泉预扣税制度适用范围,以加强对税基的监控,推行在全国范围内使用唯一税务代码注册登记制度,以加强对纳税人的监控,不断压缩地下经济的活动范围和税收流失的存在空间。

2、税费制度改革与政府机构改革并举,规范政府收入机制。当前,规范政府收入机制应本着“标本兼治,重在治本”的原则,其关键是大力推进税费制度改革与政府机构改革。其基本思路是将现行的各种收费实行“清、转、改、留”,即清理取缔不合理、不合法、纯属“三乱”性质的收费项目,以减轻纳税人的税外收费负担;将具有经营性质的收费项目并入价格轨道转作经营收入,规范政府行为;将那些名费实税的收费项目可以通过“改费为税”的途径用相应的税收取而代之;对确须保留的必要的收费项目则通过“规范费”的办法分别纳入“规费”和“使用费”系列,暂时单独编制预算。同时大力推进政府机构改革,精兵简政,从根本上保证政府收入机制的规范化。

3、多管齐下,营造诚实信用、依法纳税的良好社会环境。一是加强对税法知识的宣传教育,使公民了解税收、关心税收、支持税收,清楚自己应承担的义务和享有的权利,形成依法治税、协税护税的良好环境。二是国家财政支出要尽量公开公平,使纳税人了解自己缴纳的税款用于何处、怎么使用、用了多少等,以增加其成就感和奉献感,进而

主动申报诚信纳税。三是利用新闻舆论工具激浊扬清,抨击各种税收流失行为及其危害,褒扬纳税模范和先进个人,使依法纳税成为企业和个人信誉度高的重要指标,并与劳动就业、取得贷款、受社会尊敬等建立起内在的联系。从而提高公民的税收法制观念,减少税收流失的发生。

4、深化税制改革,建立一套简明、规范、稳定、统一的新型税收制度。一是应增强税制的可操作性。在保持现行税制相对稳定的前提下,应对现行税制漏洞进行补充修改、完善相关配套措施,堵住税收流失的制度漏洞。二是清理规范现行税收优惠政策。应按照“尽量减少税收优惠政策,尽量规范明确优惠形式”的原则,明确享受优惠的条件及优惠权的归宿,以杜绝非法减免及越权减免的发生;税收优惠形式应由直接减免、优惠税率向更有利于鼓励纳税人扩大再生产投资扣除、加速折旧转换;应逐步取消目前地域性税收优惠政策,实现全国税政统一、税负公平;应建立具有“中国特色”的税式支出制度及其管理办法,使由于实行优惠政策而流失的税收反映在国家预算之中,以有效控制税收优惠流失的规模,准确评价其经济效益和社会效益。

5、提高征管水平,建立科学、高效、法制化、现代化的税收征管体系。一是提高税务人员的整体素质。应加强对税务人员的政治教育及财会、税收、法律、微机等业务培训,努力培养一支政治过硬、业务熟练、作风优良、法纪严明的税收征管队伍,为阻止税收流失提供基本保证。二是增加税收征管的科技含量。通过不断完善“金税工程”,实现国地税联网及税务部门同有关经济职能部门信息系统的互联互通,提高税务系统反偷骗税能力,堵塞税收流失的“黑洞”。三是完善税务稽查运行机制。应进一步完善选案、稽查、审理、执行四环节运行机制,将重点放在对检查环节监督制约,控制征管流程最后一道防线税收流失的发生。此



完善地方税制的对策

○ 张光荣

在现代市场经济条件下,推进地方税制建设、完善地方税体系是正确处理中央与地方财政分配关系的重要条件。经过1994年分税制改革,我国已初步奠定了地方税制与地方税体系的基础,向着符合市场经济需要前进了一大步。然而,我国目前的地方税制建设与地方税体系的发达程度、调控力度、税种结构及运行成效等方面,尚未达到市场经济及分级财税管理体制的要求,主要表现在现行地方税源窄、收入规模小,地方税体系不健全、不到位、主体税种不稳,收费名目繁多、以费挤税现象严重。因此,进一步深化地方税改革和完善地方税体系是走向市场经济的中国税制改革的一个重要方面。

(一) 正确处理好事权、财权与税权的关系

在税种的划分上,不要机械地受

制于财权与事权对应理论。明确地方政府的事权范围,是确立地方税体系的基础性前提。同时,以事权体现的政府职责必须有财权相对应。地方政府的财权并不完全体现在征税权上,即征税并不一定完全与事权相对应,因为政府间的财力还可以通过税收上缴、税收返还、转移支付等方式进行二次分配。由于各地自然条件、资源状况、人口分布、经济发展水平等存在巨大差异,试图以征税权与事权的绝对一致来设计分税制是不现实的,更不能指望地方政府靠地方税来实现全部收入自收自支。

与财权和事权相关的一个问题是税权划分。在这一问题上,应把握好两点:第一,在税收立法权限方面,我国在今后相当长一段时间内,仍应坚持“统一税法、集中税权”的原则。对中央税、共享税和多数地方税的立法权,都应集中于中央一级。其理由,一是我国是一个政治上高度统

一的单一制国家,税收立法上的高度分权模式是难以设想的。二是在社会主义市场经济发展的初期阶段,中央需要掌握立法手段,发挥税收的宏观调控功能,统一协调全国各地区的税收活动,防止出现税收方面的“不当竞争”。三是发挥税收的均衡功能,也需要有统一的税法和税收政策。第二,中央集中税权不等于垄断税权。在税收管理方面向地方适当分权,对于改善地方一级的税收征管是有益的。现行体制规定的分权措施主要有两项内容:一是对某些地方税种,在中央规定的征税范围和税率幅度内,地方政府可视本地具体情况,享有选择权;二是对某些地方税种,地方一级拥有决定开征权和制定具体征税办法的权力。随着经济发展和分税制进一步完善,可以考虑在一定范围内,赋予省级开征地方税的立法权,如地方性的养狗税、高尔夫球场使用税等,这样有助于广开地方财源和增强

外,应积极发展税务代理业务,实现税收征管工作的公开化、社会化;建立健全协税护税网络及税源管理部门协调机制,通过细化部门责任形成控管合力,最大限度地减少税收流失。

6、加强税收立法、执法、司法建设步伐,进一步推进依法治税进程。一是加强税收立法,合理设置税收立法框架。科学的税收立法框架应是以税收基本法为主导,税收实体法

与税收程序法并驾齐驱的“三维”模式,即基本法起统领、指导、管理和制约作用,实体法规定权利与义务,程序法规范税收征纳行为。二是坚持依法治税,严惩涉税违章行为。税务机关应按照“税法面前一律平等”的原则坚持依法征税、应收尽收,变“人治”为“法治”,特别应加大对税收流失行为的惩处力度,使涉税违章主体受到政治和经济的双重重创,付出远大

于“机会收益”的“机会成本”。三是加强税收司法,健全税收司法保障体系。在积极争取各级司法机关的支持与配合,共同打击涉税违法犯罪行为的基础上,尽快组建税务警察和税务法院(法庭),以强化税收执法刚性,提高税务司法水平,阻止终端环节税收流失的“管涌”。

(作者单位:安徽省砀山县国家税务局)