

# 防治税收权力腐败的 制度安排与创新

○ 刘高

税收权力腐败总的表现为权力拥有者滥用权力为自己谋取私利，如税务人事管理上的用人唯亲、跑官卖官、封官许愿；财物管理上的贪污、挪用、挤占公款；税收执法中的吃、拿、卡、占、要，收人情税、关系税，向纳税人索贿等等。税收权力腐败的产生和蔓延，破坏了国家正常的税收秩序，造成各种经济损失，败坏党和政府在民众心目中的形象。因此，采取有效措施，预防并治理税收权力腐败，是各级税务部门当前不容回避的一项艰巨而紧迫的任务。

分析形形色色的税收权力腐败案例，其产生的根源除了税收权力拥有者不能廉洁自律外，主要有三个方面：第一，制度安排存在缺陷，权力运行规则没有真正建立起来，给行为者提供了非法行为的很大空间。如公务员制度不健全，给低素质人员进入税务系统或任人唯亲提供了机会；又如税务人员之间、纳税人与税务人员之间、税务部门与其他部门之间没有形成有力的制约机制，加之现行税收法律赋予的过大自由裁量权，给税务人员提供了很多腐败机会等等。第二，监督体制不完善，监督力度弱化，助长了权力者滥用手中的权力来谋取私利。主要表现在：一是监督意识淡薄。权力的行使者普遍存在不愿意、不习惯于被监督的情况，在一定程度上存在唯我独尊的思想和封建主义的特权观念。二是对权力监督的机制不完善、力度不够。许多监督手段还没有相应的法律法规作保证，监督行为还没有完全制度化、规范化；监督上还存在着程序不健全、措施不具体等不完善的地方；同时，社会监督的渠道不畅，舆论对权力的监督作用也还没有充分发挥出

来。第三，对税收权力腐败的处罚过轻，查处打击不力，不足以遏制腐败行为发生。有的地方出于维护自身的“形象”，对发现的税收权力腐败行为给予保护，瞒案不报，压案不查，甚至阻挠办案。一些违法违纪分子往往因为有上级做靠山或保护伞，出了问题也得不到应有的处理，有的即使处理也是轻描淡写，有的甚至易地做官。一些单位和部门对背景错综复杂、牵涉面广，涉及掌权者多的腐败案件，挡不住说情风，冲不破关系网，查来查去不了了之，使得违法违纪分子有恃无恐，在很大程度上纵容了腐败现象蔓延。

因此，防治税收权力腐败必须从两个方面入手。

## 一、采取措施，减少税收权力腐败冲动

首先是加强思想教育，不断提高税收权力拥有者的道德水准，增强反腐自律意识。特别要加强警示教育，要运用典型案例，充分发挥反面教材的警示作用，做到警钟长鸣。言教不如身教，各级领导干部还要十分注意发挥自己的廉政表率作用，要求下级做到的，自己首先做到。通过有效的思想政治教育，在税收权力人心中筑起一道牢固的反腐防线。

其次是将腐败的利益驱动降到最低限度。一方面逐步取消公款接待，将这部分钱按级别打入公职人员的工资，公职人员出差，自行解决食宿。这样可以彻底堵掉财务开支中的漏洞，从根本上解决公款吃喝、公款送礼等问

题。使那些打着接待上级的旗号从中谋取个人不正当利益的人，没有空子可钻。另一方面加强办公成本核算。可考虑采取用电、电话、上网等办公开支定额使用、节约部分奖励给个人的办法，将这部分浪费掉的经费开支转化为公职人员的个人工资收入，则一方面培养了公职人员节约的美德，同时在不增加国家财政开支的情况下增加了公职人员的工资收入，减少了其从事腐败活动的利益驱动。同时将领导干部的职务待遇货币化，使领导干部更加珍惜自己的职位，不想腐败。

最后是加大惩处力度。对腐败行为进行及时、公正的惩处，对守法者是一种教育，对想搞腐败的人是一种威慑。它一方面有利于消除侥幸心理，让公职人员认识到腐败行为必将受到应有的制裁；另一方面，也增加了腐败的成本，使得搞腐败者必须权衡因此而给自己带来的名誉、地位以及经济上的损失。这是消除税收权力腐败动机的最重要的一道关口。

## 二、通过合理的制度安排与制度创新，加强对税收权力运行的监督与制约

第一，科学界定权力范围。一方面，在制定法律和政策时，要尽量减少自由裁量权过大的情况，压缩可能产生腐败的空间。另一方面要对现有税收权力进行清理，尽量减少权力，特别是行政审批权。要按照减少审批事项、简化审批程序、规范审批办法、改进管理和服务的要求，对现有行政审批事项进行清理，凡是可以用

市场机制代替行政审批的，要通过市场机制来处理。

第二，合理配置税收权力。对必要的税收权力进行合理的配置，使权力运行形成有效制约。对权力过分集中的部门和个人实行权力分解，互相制约，共同维护权力的健康运行。在权力的运作过程中，严格规范领导干部和权力部门的权力行为，减少随意性。要制订严格的权力行为规范，对领导干部的职权范围、权力行使标准、权力运作程序等作出具体明确的规定，以此来引导、约束领导干部手中的权力，使领导干部既能管好分内的工作，又不越俎代庖，从而保持权力运作的有序性。

第三，建立健全对权力运行的监督机制。首先要大力推行政务公开制度，按照公正、公平、公开的原则，公开政策法规、岗位职责、办事程序、办事标准、违章处罚以及相关的工作制度和廉政纪律；公开选拔任用干部的标准和程序；公开经费划拨审批标准和使用原则等等，让群众直接参与管理和监督。其次要建立干部岗位轮换制度。主要是对专门从事人、财、物管理的某些重要岗位的干部实行岗位轮换，防止某些人在一个岗位上工作或任职时间太长，形成庸俗的关系网，放松对自身的要求。同时实行回避制度，包括任职回避和公务回避，以消除腐败现象滋生的环境，减少产生腐败的机会。再次要建立严格的责任追究制和领导干部任期经济责任审计制度。对因决策失误而给国家和集体造成经济损失的，应对有关责任人进行组织处理；对用人失察的，其推荐人或行使主要人事任命权的领导干部，要在一定范围内作出深刻的检讨，情节严重的，还要给予相应的组织处理，追究其用人失察的领导责任；对税收执法不严、不准或执法中的徇私舞弊行为追究相应责任。同时要领导干部任职期间经济方面的情况进行全面、严格的审计，如果存在经济问题，则在问题查清并作出相应处理之前，不得调离、晋升、转行或退休。最后要充分发挥税务监察机关和社会群众及舆论监督的作用，形成全方位、多层次、高效率的税收权力运行监督网络。

(作者单位：广东省深圳市地方税务局)



我国的企业所得税自开征后，一直是按企业性质分别立法的，属于“内外有别”。1991年将适用于外商投资企业和外国企业的所得税法合并为《外商投资企业和外国企业所得税法》。1993年将适用于各类内资企业的所得税条例合并为《企业所得税暂行条例》。按当时的经济环境分析，这种处理方式有其合理性，对于支持企业改革、鼓励外商投资都发挥了积极作用。但随着社会主义市场经济的进一步发展，现行企业所得税的弊端逐渐显露，突出的表现是既有失公平，又妨害效率，并有诸多规定不符合国际惯例。因此，必须尽快改革和完善我国的企业所得税制度。

## 一、企业所得税的改革目标、原则和基本思路

现阶段企业所得税的改革目标应该是顺应加入WTO和建设社会主义市场经济的要求，建立起统一、规范、与国际惯例接轨的企业所得税制度，为各类企业的平等竞争创造良好的税收环境，配合国家的宏观政策发挥调节经济的积极作用。从长期看，应逐步建立企业所得税收入的合理、稳定增长机制，配合个人所得税，形成真正的“双主体”的税制格局。

企业所得税的改革应坚持效率优先，兼顾公平的原则，有效地配合国家的产业政策、地区政策，促进技术进步、促进经济结构调整、促进地区经济的协调发展。同时，应按照国民待遇原则等WTO规则，公平不同类别企业之间的税负水平，清理、规范现行的税收优惠政策，创造平等竞争的税收环境。

企业所得税改革的基本思路应是以统一现行的企业所得税、外商投资企业和外国企业所得税为契机，公平税负，理顺分配关系，建立起与WTO规则和我国现代企业制度相适应的企业所得税制度。主要的努力方向包括：扩大课税所得范围；调整、规范扣除项目；适当下调税率；科学设计税收优惠；改革所得税管理体制，