

域的国有资本与经营应用服务的市场资本之间的关系要协调好,否则就可能出现妨碍市场竞争的情况。我国的ISP和ICP之间就存这方面的问题,ICP的服务实现了ISP资源的增值,但却分享不到这种增值的好处,相反每月要付一大笔钱作为租用ISP网络带宽的租金,许多网络公司每月交给电信的费用甚至超过全公司经营费用的50%。另一方面,ICP提供给客户的基本上是免费服务,上网的电话费电信收了,网络费ISP收了,叫ICP如何生存。因此,这是一个极不合理的现象,必须从制度上予以理顺。国有资本在提供基础服务时对应用服务领域的各种性质的市场资本要公平合理、一视同仁。

3.实行优惠的财税政策,让电子商务经营企业轻装上阵。电子商务的发展,使税收征管面临着新的挑战。由于电子商务交易方式的数字化,征税对象、征税依据、税收管辖权等的认定没有一个适当的凭证,不确定性加强,使网上交易特别是BtoC模式下的网上购物逃漏税现象严重,造成了一定量的税款流失。于是许多国家都在研究电子商务的税收征管问题,我国也成立了电子商务税收对策研究小组从事这方面的专门研究。但这种研究主要是针对今后电子商务成为大多数企业的经营方式情况下的税收征管问题,因为当前我国的电子商务还处在发展的初期,处于投入时期、非盈利阶段,如果征税只能加重电子商务企业的负担,降低了其发展后劲。因此目前既不能放弃对电子商务征税的权利,又要让电子商务发展得更快些,当前的现实选择是对电子商务免费缓税,欲取之先予之。

此外,还应采取其它一些政策支持电子商务的发展,如在电子商务企业融资方面,财政给予一定贴息;在电子商务企业的并购方面,财政部门要积极配合,手续从简从快;另外还可以让电子商务企业加速固定资产折旧等等。

(作者单位:湖南大学会计学院)

完善地方税收 执法责任制建设的 实践与思考

○ 尹国民

山东省单县地税局在地方税收工作中,坚定不移地贯彻落实依法治税方针,提出了依法治税必须内强素质,以推行执法责任制为核心,大力加强地方税收法制建设,着力解决执法行为不规范的问题,积极摸索依法治税的新路子。2000年推出了《地方税收执法责任追究制度》、《地方税收等级稽征员制度》、《地税人员考试淘汰制》等一系列制度,逐步形成了落实执法责任、实施过错追究、严格责任考核的新型执法责任体系,取得了较好的成效,为今年5月修订后的《税收征管法》的落实,奠定了良好的基础。

一、推行地方税收执法责任制的实践

依法行政,落实到地方税收工作中就是要严格按照国家的各项税收法律、法规依法征税。但地方税收执法中又客观地存在着过错行为,这些行为既不构成犯罪,也不构成行政处分,多数得不到追究。制订一项制度,明确每个执法岗位、人员的职责,并加以考核,出现过错后按规章予以追究,这就是实行地方税收行政执法责任制要达到的目的。

1999年单县地税局将推行地方税收执法责任制列入岗位目标责任制进行考

核。所谓执法责任,有两方面的含义:一是指执法份内应做的事,即常说的“职责”、“义务”。二是指执法未履行职责和义务所应承担的后果。由此可见,地方税收执法责任制应包括明确执法责任、评议考核和责任追究3个方面的内容,其中责任追究是促使税务机关及其执法人员履行法定职责和义务的强制性措施和必要保障,具有十分重要的意义和作用。2000年进一步提出了“以推行地方税收执法责任制为龙头,规范执法行为,改善地方税收环境,进一步强化依法治税”的工作思路,先后制定了《关于加强地方税收法制建设的意见》、《关于推行地方税收执法追究责任制的实施意见》和《地税系统税收执法追究责任制(试行)》。分别明确了推行地方税收执法责任制的必要性、意义、目标、范围、对象和方法、措施、执法范围和依据,原则性地规定了执法责任划分和执法责任追究。其主要部分为“执法责任”和“责任追究”等内容。“执法责任”内容是,根据工作岗位和执法权限,将执法责任从局长、分管局长、征收系列、稽查系列、内设执法职能部门等进行了划分,制定了局长为第一责任人,实施人员为直接责任人,分别承担相应责任等条款。“责任追究”内容,首先明确了责任追究仅适用于执法过错行为为一

一地方税收行政执法活动中虽然违章、违规,但不构成行政处分或刑事处分以及依法承担赔偿责任、追究执法过错责任的行为。其次规定了责任追究的两种形式:经济追究,处以60元以上1500元以下罚款;行政处罚,包括责令检查、限期改正、通报批评、待岗学习培训、调离执法岗位、免职。第三规定了责任追究从轻、从重等适用原则。第四根据执法行为的种类、内容,从抽象执法行为和具体执法行为两大类一一列明了应予追究的执法过错行为及相应的责任追究形式,其中突出了虚收、变通政策、越权减免税等抽象行为和具体执法行为中的漏征漏管、申报审核不严、违规“批缓”和处罚不到位、程序违法、文书使用不规范等追究重点。第五规定了责任追究的实施程序、方式等。

二、推行地方税收行政执法责任制是依法治税的有效途径

(一) 有利于组织收入,提高干部队伍素质

地方税收执法责任制实施以来,不但有力地促进了组织收入工作,更重要的是强化了队伍建设。执法责任制着眼于“治内”,是对税务干部的自我加压、自我制约,公平的制度经过一段时间的实践,就会变压力为动力,促使广大税务干部积极学法、用法。一是表现在学习培训方面,由以往的“要我学”变为“我要学”。二是对领导实行责任连带追究,从某种程度上对广大干部起到了触动作用,使其产生了自我约束、自我提高的紧迫感。三是在很大程度上减少了“吃、拿、卡、要”现象,增强了执法责任意识和服务意识。

(二) 有利于增强税法宣传的效果

大力推行执法责任制,对国家和企业都有利,客观上能将企业的经济运行纳入公平、有序的良性循环轨道。由于执法公平、严格,处罚到位,企业由于怕挨“罚”,守法程度便会提高;财会人员由于怕出错而累及自身和自己从业的

部门,也会积极学习税法。推行执法责任制后,许多地税分局反映企业索取新颁布的税收法规、文件的积极性大为提高,财务人员主动报名并要求参加培训班的人数大为增加。税务人员在执法中因过错受到追究,也无形中使一些说情者自惭而怯步,从而减少了“说情风”。

(三) 有利于加强征管、堵塞漏洞,进一步深化和完善地税征管改革

地税执法责任制的实施,加大了执法力度,严查细管,提出问题、发现问题、研究地方税收问题的人多了,许多地税机关干部下乡调研后,主动写出有情况、有分析、有建议的调研报告。对新征管模式的理解普遍加深了,结合实际针对现行征管模式的缺陷提出改进建议的人增多了。

三、推行地方税收行政执法责任制过程中遇到的一些难点和需要进一步研究解决的问题

(一) 责任追究定位的问题

从根本上讲,我们所推行的地方税收执法责任制,是一种内部行政行为,推行地方税收执法责任制起步阶段,一般为基层单位自行制订制度,各自运行操作。这在摸索经验阶段是必要的。但随着执法责任制的推广,这种自下而上不规范的运作方式日益显示出其不足之处。特别应注意的是,所制定的责任追究制度、责任追究的力度一定要保持在法律赋予的权限范围之内,否则就属于行政越权行为、违法行为。这就要求责任追究的形式、种类、范围、方法、力度都不能与有关法律、法规相抵触。同时,对于法规无所禁、又无明确规定的追究手段,既要大胆尝试,又要适度。比如扣发部分工资及固定津贴,从理论上讲,员工领取工薪、津贴的前提是保质保量完成了工作任务,否则就不应全额发放。但有关扣工资的依据至今还没有明确的说法,这就需要把握好一个度。

(二) 责任追究中的不平衡问题,责任追究不能过滥。

不平衡表现为地区间的不平衡和部门内部的不平衡。执法责任制具体实施过程中,要防止把执法责任制当成包罗万象的“筐”、什么东西都往里装的现象。首先,责任追究的范围要界定。哪些执法行为应实施追究,必须以法律规范为依据确定。法律规范有明确规定的,不得与之相抵触;法律规范尚未明确规定的,可以依法补充规定,但应符合立法意图、指导思想和基本原则。不得做出任何违法创设或曲解法律规范的规定。其次,责任追究的对象要找准。实行过错追究,应准确将一个单位的人员定岗定责,做到人人有责,事事有人负责,以便准确确定责任追究的对象。执法责任追究的重点,主要是追究责任人的个人责任。对责任的追究要具体情况具体分析,尤其对直接执法人、审核人、决策人三者之间的责任要划分清楚,实事求是地分析执法责任过失,该追究谁就追究谁,既不能以处理当事人来代替追究责任人,也不能擅自扩大追究范围,更不准搞“株连”,涉及无辜或借机整人。否则,过滥的责任追究不仅有悖于法律规范的原则和精神,而且还会抑制税务执法人员工作积极性和创造性的发挥。

权利与义务对等,权力能力与责任能力统一,是行政法的基本原则。只有合法的税务行政执法主体,才具有税务行政执法权力,并对其执法行为后果负责。现行地方税收法律规定,税务局、税务分局、税务所为税务行政执法主体。税务机关的任何执法人员,不论其居于何种职位,都不具备执法主体资格,只是代表执法主体实施执法行为,其行为的法律效力和法律后果均归属于执法主体。因此,作为税务行政执法主体的各级税务机关,不能因责任追究重点是追究责任人的个人责任,而忽视应由组织独立承担的法律后果。应注意,第一,被追究者的实际承受能力。经济条件好的地区,经济追究额度可相应大一些;经济条件差的地区,经济追究额度应相应小一些。第二,由于被追

国有企业利用外资的思考

○ 周晓红

20多年的改革开放,使国有企业从原来的计划经济向市场经济转换,从单一的国有制经济成份向多种经济成份发展。特别是在利用外资方面,其发展速度之快,令世人注目。南宁市1985年仅有5家国有企业利用外资,到1999年为止,利用外资的国有企业就有116家。国有企业利用外资,弥补了建设资金的不足,促进了产业升级、引进了先进的管理经验、转换了国有企业的经营机制、有助于现代企业制度的建立和完善。

然而,国有企业在利用外资上还存在一些弊端,应引起重视。

(一)外资引进了,企业亏损了,国有股权转让了。先进的设备,雄厚的资金,本应是企业发展的动力。然而,一些企业却把动力变成了阻力。如南宁市某啤酒公司合资前效益一直很好,年生产啤酒10万吨以上,产品供不应求。1996年该公司与外商合资,

引进了一条年生产啤酒25万吨的先进生产线,理应能推动企业的发展,促进产业升级,然而却不如人意,合资后该企业一直处于亏损状态,年平均亏损额达5000多万元。什么原因造成企业如今的局面呢?

1.没有测算好市场的销售容量。该企业新生产线投产后,成为年产25万吨啤酒的大厂。而投产2年以来,从未突破年销售10万吨啤酒的大关。企业当时虽然在可行性报告中估算了广西及西南地区的啤酒供求量,该品牌在市场上的占有率,但却忽略了估算在合资扩建期间,是否有新的啤酒厂投产冲击广西及西南地区的市场,影响本厂的销售量,从而降低市场占有率等等,造成了今天这种生产能力过剩的局面。

2.用于固定资产的投资过大。该企业的实收资本为7.3亿元,用于固定资产投资却为7.5亿元,固定资产投资

超过了实收资本。从而造成了固定资产负债投资,生产经营也要负债经营。导致该企业在投产后,流动资金非常紧缺,欠税欠债,直到无法继续经营,最后只好忍痛转让国有股权。

(二)外资引进了,土地卖完了,职工下岗了。引进外资的目的,是促进企业发展,扩大就业面。而有些企业引进外资后却事与愿违。如1993年某针织厂以厂房、土地使用权出资,与港商合资成立了中外合资企业。该公司当时申请的经营范围是生产销售纺织品、玩具、家用电器、轻型灭火器、塑胶制品、房地产开发以及光导纤维等高科技产品。在可行性报告中阐明了各个项目将在3年内分别完成投产。但至今还没有哪个项目真正建成投产,而费用、折旧年年在发生,国有资产却年年在减少、贬值。原有的800多名职工,合资后有90%多已下岗、退休,下岗退休的职工工

研究者大多是征收、稽查一线执法人员,非执法人员一般不会被追究,长期下去就可能导致一种不平衡。同时,也要注意连带责任追究不能过多过滥,一定要明确责任。

(三)责任追究中追究力度渐进性与科学性相结合的问题

一是追究应与奖励、激励相结合。不要期望只要建立并推行了地方税收执法责任制,就能规范执法行为,提高执法质量。要认识到,执法

人员的素质、能力直接关系到税务机关履行执法责任和依法治税的水平。为了保证依法行使职权,正确履行职责,各级税务机关必须建立完善的培训、考核、任用、岗位管理等一整套制度,提高执法人员的依法办事能力,使之在执法过程中对需要处理的法律事项,有足够的条件和能力做出敏捷而准确的反应。如果我们地方税收执法队伍精神是高尚的,作风是过硬的,纪律是严明的,业务是精通

的,那么,地方税收执法责任制必将得到很好的贯彻落实,地方税收执法水平必将得到极大的提高。应考虑从责任追究起步阶段的重追究过渡到其完善阶段的重奖励,或不同时期有所侧重;二是追究应与教育相结合,重在加强培训,督促学习提高;三是注意追究力度的渐进性与社会环境、民情风俗、道德水平相适应的问题,避免愿望与效果的不一致。

(作者单位:山东省单县地税局)