

之地方税收法规制定权、解释权等均由中央统一掌握,地方政府只负责征收,不能对地方税种适时进行合理的调整,不利于地方税收体系的发展和完善。

(三)地方行政性收费侵蚀了地方税税基。地方行政性收费种类繁多、规模庞大,年增长幅度超过了地方税收收入的增长幅度,出现了税费倒置的状况。地方过多的行政性收费限制了税收职能的发挥,造成税费不分,干扰了税收工作的正常开展;同时加重了企业的负担,增加了企业成本,严重侵蚀了所得税税基,对国家税收和财政预算执行造成了严重的冲击。

健全和完善我国的地方税制,既要考虑到我国政治、经济、管理等方面的国情和现行税制结构及未来改革发展的趋向,也要考虑市场经济对地方税制的要求。目前可从以下几方面着手:

(一)合理划分税收管理权限,赋予地方适度的立法权。为了进一步理顺中央与地方之间的财政分配关系,调动地方政府组织财政收入的积极性,应改变我国税收高度集中的状况,赋予地方适当的立法权。税权的划分,应当既能体现中央集中统一的权威性,又能体现地方政府的相对独立性,按照其不同类型来划分,具体可分为三类:第一类是将涉及社会收入分配公平、国家宏观调控以及与第三产业有密切联系的税种的绝大部分税收立法权限划归中央,以利于全国税收政策的统一和加强国家的宏观调控。主要税种有企业所得税、个人所得税、营业税、固定资产投资方向调节税、土地增值税等。第二类是将城建税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税、农业四税等税种的管理权限(除税收立法权归中央外)较多地集中于地方,以利于各地能够根据本地实际情况灵活运用国家税收政策,促进地区经济和各项社会事业的更快发展。第三类是将税源零星分散、纳税环节不易掌握、征收成本高而且对宏观经济不发生直接影响的税种的立法权下放给地方,主要税种有屠宰税、筵席税、印花

税、遗产税等。

(二)优化现行地方税种,构建科学的地方税收体系。目前,我国的地方税改革已明显滞后,许多现行的地方税种已远远不能适应新形势的要求,需要进一步改革和优化。一是进一步改革和调整现行的财产税体系。统一车船税和车船(牌照)税,改从量定额征收为从价定率征收,以买价和一切价外费用的总额为征税客体;统一房产税和城市房地产税,扩大其征收范围,实行国民待遇;尽快开征遗产税、赠与税。二是改革现行的营业税、城建税和个人所得税。营业税作为地方的主体税种,应不分行业、不分企业隶属关系,将包括铁路、金融、保险等部门的营业税收入统一归属企业所在地财政;城市维护建设税更名为城乡维护建设税,将征收范围扩大到农村,同时改变其附加税的地位,将其计税依据由增值税、消费税、营业税的税额改为销售收入,成为一个独立的税种;扩大个人所得税的征税范围,实行双向申报制度和预扣税款制度,加大对违法行为的惩处力度。

(三)合理调整地方税的税制结构和收入结构,建立以营业税为主的地方税制结构。要通过改革和完善地方税种,逐步扩大地方税调节的广度和力

度,使之负担起组织地方收入的主要职责。从我国的国情来看,建立以营业税和企业所得税为主,以城建税和个人所得税为辅的地方税制结构是比较现实的。营业税占整个地税收入的比重相对比较高。以徐州市为例,1997年营业税收入为28763万元,占同期地方财政收入的35%,1998年营业税收入为32698万元,占同期地方财政收入37%,高于其他税种占地方财政收入的比例。在目前和今后相当一段时期内,营业税的征收范围不宜再缩小,因为其征收规模直接影响到地方财政收入的增减,进而影响到地方各项社会事业的发展。

(四)调整现行的收费体系,逐步实行费改税,增加地方财政收入。在日益膨胀的行政性收费不断侵蚀地方税税基的情况下,改革现行的收费体系,实行费改税,是十分迫切和必要的。目前要加强对行政性收费的约束和管理,纠正正在实际工作中与税费改革方向相背离的做法。同时,要加快对当前混杂的收费体系进行清理调整的步伐,逐步取消为弥补管理经费不足的收费,禁止和取消为筹集建设资金而设立的各种收费,增加一些与市场经济相联系的政府行政许可证收费,使收费趋向合理。

(作者单位:江苏省徐州市财政局)



(上接第28页)

构,规范稽查程序和权限,形成既相互配合又相互制约的运行机制。三是提高稽查人员业务水平。通过加强税务稽查技能专业培训和完善人事管理制度等途径,提高税务稽查人员查账水平,从而提高税务稽查选案的准确性和案件审计的效率。

(五)加快对纳税人信息的获取和涉税情报在税务机关内部的有效流动。一是建立由当地政府牵头,财政、地税、国税、审计、工商、计经委等部门组成的联席会议制度。定期互通信息,以搞好对各纳税环节的控制,特别是地税、国税部门要建立健全税务信息交换或共

享制度。同时,要重视计算机网络建设,以扩大税源监控覆盖面,加大税源监控的力度。二是完善和施行有关纳税人信息的提供制度和对纳税人的涉税情况问询制度。三是搞好税收统计分析预测和税收会计核算监控。着重掌握各重点税种、重点企业和重点行业的税源动态,并通过税收会计核算,对应征、上解、入库、提退、减免、待征、死欠等税收资金活动全过程进行监控。四是充分调动社会力量,进一步加强涉税违法案件举报工作,努力查处大案、要案,确保实现税源监控目标。

(作者单位:浙江省开化县地方税务局)

强化税源监控的对策

○ 廖建忠 方祖顺

税源监控从本质上说是对税收与经济之间关系的监视与控制,且具有宏观和微观两个层次、广义和狭义之分。广义上的税源监控,就是宏观层次的税源监控,是指从税收角度对国民收入创造和使用全过程即对整个国民经济生产运动过程的监控。狭义上的税源监控,就是微观层次的税源监控,是指从税收角度对微观经济主体整个生产经营过程或全部经济行为的监控,一般表现为对各个具体税种的税基的监控。本文主要从微观层次的税源监控入手,结合自身在工作中的体会,谈谈强化税源监控的对策。

(一)合理设置税源监控机构。为了更加有效地开展税源监控工作,必须设置相应的税源监控机构,并明确各级税源监控机构的岗位职责。通过这一组织系统的建立,保证税源监控工作的顺利进行。

(二)加强税源户管的监控。一是实现工商管理与税务管理硬性双向制约。要在有关法律中明确规定纳税人在领取工商登记执照的同时,必须同步办理税务登记,工商部门先发营业执照

的副本,待纳税人办理了税务登记后再领取正本。未在税务机关验证的,工商部门不予验证。二是实行统一的识别码制度。国家应推广并统一发放、使用唯一的、终身不变的识别码,同时规定进行各类登记、交易、工作任职、金融业务、进出口业务等时都必须使用和提供识别码,以方便税务机关对纳税人的监控。三是实现税务与银行之间的网络互联,掌握纳税人的开户银行及资金运用、储存情况,实现对“票外偷税”的监控。四是实行管户与管事相结合。在我国目前征管手段较落后、征管水平较低和纳税人纳税意识普遍不高的情况下,有必要将新征管模式先进的“管事制”与传统模式有效的“管户制”有机结合起来,即对纳税人的开业、停(歇)业、生产销售、税源及纳税情况以及催报催缴等日常管理工作实行专人负责;对特大税源户实行驻厂员管理;对一般税源户或个体工商户可划片或分段管理,并建立相应的管户责任制。同时,对辖区所有的纳税户要登记造册,统一纳入计算机管理。

(三)加强纳税人计税依据的监控。

一是微机网络监控。对重点税源户,基层征收单位可与其财务部门实行微机联网,以便及时、全面掌握和控制纳税户的计税依据;对一般税源户应利用 IC 卡将计税依据及其与计税依据有关的数据资料录入其中,并在纳税申报的同时与纳税申报表一同报送主管税务机关,主管税务机关应及时读卡,以了解和掌握纳税人的税源情况。二是发票监控。税务机关要加强各类发票的印制、使用管理,由税务机关统一监制和管理,经营者销售商品和提供服务性收入金额无论大小都必须开具发票;对购买者取得不符合规定的发票已作为记账凭证的,税务机关在计征所得税时,应从成本、费用中予以剔除,计入应税所得额征收所得税。三是账簿控制和定期定额控制。对达到建账标准和条件的纳税人应建立账册,对账册不实或建立假账进行虚假申报的,税务机关除按照税法规定对其进行处罚外,还应从高核定应征税款。对确无建账能力的纳税人,税务机关可采用“三等九级”测算方法对其实行定期定额征收。四是加强代征代扣源泉控制。对纳税人计税依据能进行源泉控制的,一定要实行源泉控制。如个人所得税实行双向申报制度和付款源泉扣缴制度;交通运输营业税和车船使用税等车辆税收可在车船监管部门实行源泉控管;各种合同的印花税可委托公证处、工商部门、金融部门代征,等等。

(四)建立强有力的税务稽查体系。税务稽查既是税源监控的有机组成部分,也是税源监控的重要手段,它处于税源监控流程的终点。因此,在新的征管形势下,进一步加强税务稽查体系建设,是做好税务工作的必然要求。一是充实稽查力量。通过征管改革,合理配置人员,提高税务稽查人员的比例,使稽查人数达到税务人员数量的 45% 以上。二是健全稽查机构、完善稽查制度。按照稽查选案、稽查实施、案件审理、处理执行四个工作环节设立内设机

(下转第 27 页)