

设置独立税务稽查机构多议

○ 董文毅

1994年以来,我国税收领域先后进行了税制改革、征管改革和机构改革。随后税收工作重心向征管转移,将税务稽查工作做为重中之重。到1997年底全国税务系统已设立专门的税务稽查机构6762个,配备稽查人员12万余人。1997年检查纳税户376.2万户,查补税款307.64亿元,取得了较大的成绩。同时,由于稽查机构的设置和分工不合理,也暴露出一些问题,有进一步改革的必要。

我国目前的税务稽查包括国税局稽查和地税局稽查两大系列,又分为大稽查与小稽查两个方面。大稽查与大征管一样,延伸在征管各领域,包括系统中的日常检查、专项检查和重大案检查。其中有一支稽查队伍,即县、地、

省、总局四级稽查局。小稽查即指稽查局的职责范围,一是稽查规章制度的制定,办案的协调,组织,稽查工作的统计;二是直接办案,包括领导交办、群众举报、在各个征管领域包括涉外部门自行选择的案件和征管及其他业务部门在实施日常检查、专项检查中发现移送稽查部门的大要案,在前三类案件中若不属于大要案的,稽查部门还要移送属地税务机构办理;三是需移送司法部门处理的大要案以及协助司法部门办案。一线征管部门、各级直属征收部门和县级以上征管部门有相当一部分检查力量,负责案头审计和日常执法检查、专项检查,并负责处理一般性案件,这股力量属征管系列日常检查力量,受征管部门领导,稽查局负责协调与指导。

从上述规定及分工可以看出,大量的税务稽查工作是由征管部门进行的,稽查局仅负责大要案的稽查,没有体现税收征管与稽查分离的原则。实际上我国税收征管与稽查分离的改革,一直停留在一个税务机构内部,仅是处、科、室间的分离。带来的问题主要有这样几个方面:一是相互制约力和监督力不足。同一机构内部的制约监督,远比不上独立机构之间的制约监督。二是将税务稽查单纯或主要作为完成税收任务的手段。完成或能完成税收任务就不重视稽查,任务压力大则加重稽查。三是重复检查、多头检查。现在是国税局检查、地税局检查,以及日常检查、专项检查、大要案检查多管齐下,大量的、低效的重复稽查工作,浪费了大量的人力、财力。四是一些被查单位应接不暇,怨言颇大。

鉴于上述问题,笔者认为,如要根本治理,必须从税务机构设置及职责分工这个基础性也是关键性问题上进行改革。税务机构的设置应突出专业性、独立性和相互制约性,彻底改变一个税务机构各项税收管理工作统管的综合式设置,实行分工独立式的税务机构设置。具体来说就是在目前国税局、地税局之外,再设一个独立的税务稽查局,

实行国家税务总局垂直管理,打破行政区划分级设置,主要负责对征纳双方税收活动的监督控制和税收案件的处理。其职责范围可简要归纳为:检查税收法规和政策制度的贯彻落实情况;对纳税单位进行纳税检查;审批纳税单位提供的查账报告;受理税务举报及各类税务案件的调查、落实和处理;对违纪、违法的纳税人依法执行强制措施;负责税务行政复议;负责减免税及税收优惠的审批管理。设置独立税务稽查局的主要目的是建立科学的符合国情的税收监督控制体系。其实质是税收征管与税务稽查分离模式的进一步深化,即从机构内部的分离(现行稽查局设置也属于机构内部分离)过渡到独立机构间的分离,将机构内部的较弱的制约变为机构外部的较强的制约。

设置独立的税务稽查局,现行的国税局、地税局是否还有税收监控的职责呢?当然还是有的,但与现行的做法具有较大的不同。现行国税局、地税局中的稽查局没有了,基本上也不搞单纯的税务稽查了,其税收监控将主要体现为与征税过程融为一体的事前和事中监控。其监控职责应主要表现为审核监督,及对税收征管制度如税务登记、纳税申报、账簿凭证及发票管理等检查监督,而不是事后的税务稽查。

独立的税务稽查局起着对纳税人和税务征收机关及人员两个方面的监控作用,是税收监控网络中主要的和独立的部分。对纳税人的税务稽查属于一种事后监控,对税务征收机关则主要起制约作用,并主要通过对纳税人的税务稽查和处理来间接体现。除独立税务稽查局外,税务征收机关一般不下企业进行税务稽查,如发现税务案件应移送独立税务稽查局查处。这样既可以避免重复检查、多头检查及检查的空白点,又可以加强税务管理各环节的制约监督,保证税收法规政策的正确贯彻执行,对有关行政部门对税收工作的干扰,也能起到一定的遏制作用。

(作者单位:山东经济学院)