

税收征管工作现存问题与对策

◎ 夏琛舸

税收征管体制改革以来,征管水平提高很快,但征管职责划分、人员分工、相互协作等还有待进一步完善,必需的一些配套措施和外部环境还不够理想。

一、征管工作现存问题

1、纳税申报征收方式落后,办税服务水平低。目前纳税人大量采用的仍然是上门申报的方式。先进的申报方式的具体实施办法迟迟不能出台,相应的技术难题尚未解决,申报工作的效率无法提高。

缴纳税款的结算方式还很落后。虽然改革目标是实行倒划税款入库的结算税款方式,但在实际中真正采用这种结算方式的纳税人极少,大多数纳税人仍先到税务局申报,取得税收缴款书,然后交到自己的开户银行,增加了不必要的纳税成本。

办税大厅建设走入误区,似乎投入资金越多,装修越豪华越好,忽视了同样重要的人员素质、服务措施等软环境建设。其实,办税大厅硬件建设应本着实用、便利的原则适可而止,将更多精力放在降低征成本、优化服务上。

2、税收征管电算化水平落后。由于未实现全国范围的征管联网,各地只

能自己组织力量开发应用程序,在区域内实现信息共享。这样的重复建设不仅造成人力、物力、财力和时间上的浪费,人为地增加税收成本,更重要的是区域性联网缺乏科学性和超前性,无法实现全面的信息数据共享,交叉稽核、联合控管难度很大,跨地区的经济行为容易形成税收征管的死角,对涉外税收的征管难题就更无法解决了。

3、税务检查水平仍有待提高。在税务检查的“选案、检查、审议(核)、执行”这四个环节中,很重要的选案环节仍然是依靠人工进行,难以克服选案的随意和盲目性,这就影响了以后各环节的工作效率,从而影响整个检查工作的质量。在执行环节,工作难度也很大。我国税收司法保卫体系的缺位使得税收征管所赋予税务机关的各类税收保全措施和强制执行措施的权力难以真正行使。对有的企业的偷税、欠税案件的税收保全措施很难执行到底。国税地税机构分设后,地方政府出于自身利益对地税机关施加影响,税收的“强制性”在执行中难免走样。

4、税法建设和执法体系有待完善。目前我国尚无税收基本法,大部分税收实体法也是“暂行条例”的形式。税务

执法中许多具体问题的处理原则、方法依靠下发文件和补充规定,而不是正式的“修正案”,未能上升到法律高度。税收征管理法中的许多征管措施也尚未颁布配套的具体的操作规程。与法制建设滞后相伴的还有执法不严。如对违反税收征管理法行为尤其是偷税欠税行为处罚不力,执法口径不一致,在税收执法程序上不谨慎,执法文书的使用不够规范,等等。

5、涉外税收征管情况不尽人意。在税法建设上的涉外性不强。相对比较严密的个人所得税法的条款与相对落后的征管措施、手段并存,使得外籍个人所得税这一重要税源得不到高效的控管。同样,其他法律法规也缺乏对涉外税收征管的足够的关注。在具体工作中,涉外税收征管也严重滞后。

二、改进税收征管工作对策

1、优化机构设置,转换职能,加强协作。一方面,优化机构设置和职能划分,彻底改变“大税收、小征管、少服务”的旧体制格局。在强化稽查等业务机构的同时,加强咨询服务、信息情报、法制监督、协调仲裁等机构的建设。为适应职能转化的要求,机构设置可由四部

分组成:领导决策中心、征管执行系统、信息情报系统和人事监察系统。其中,征管执行系统相应分为五个系列:(1)征收系列。受理纳税申报、纳税资料的稽核、税款征收和各项违章处罚款项的收缴。(2)服务系列。负责税务登记、发票管理、纳税咨询、受理各项咨询等服务性工作。(3)稽查系列。制定稽查计划、选案、纳税检查、涉税案件分析等。(4)审理系列。负责稽查案件审理、应纳税额核定、受理减免税申请、税款缓缴审核、涉税案件的移送等。(5)执行系列。对未按时申报的纳税人进行催报和应纳税款、滞纳金及罚款的催缴,对查处的各种违章违法案件的文书送达,执行税收保全和强制执行措施,对漏管户的检查处罚等。另一方面,各系列间应实现信息共享,沟通协作,互相监督。征管各系列应成为相互联系的有机整体,不仅要加强对纳税人信息的全面了解,更要加强相互之间信息的联系、沟通和反馈。

2、改进纳税申报工作。首先,应尽快推出邮寄、电子、电话申报等的具体实施办法。同时,改进税款结算办法,尽快实行税银联网,国库代理银行根据税务机关转来的数据,直接通过同城或异地交换,在纳税人的账户中划拨税款入库。其次,发挥社会中介机构的作用,促进纳税人建账建制。应借鉴发达国家的做法,促进会计师事务所、税务师事务所等社会中介服务机构的健康发展。通过加强立法,规范收费与代理责任,使社会中介服务有法可依,以便为纳税人代理建账建制、代理申报、提供咨询服务等,保证纳税申报工作的准确性。

3、努力提高征管电算化水平。尽快在全国范围内实现税务系统的计算机联网,把纳税人的基本情况,纳税申报的及时性、真实性、准确性,发票领用、填开使用、保管等情况全部纳入网络交叉监控,对每个纳税人的税款申报、缴纳、减免、欠缴、入库退库等进行连续、系统的反映和综合评价。

4、强化税务稽查,提高选案水平。选案水平的高低直接影响着稽查的效率,因此应注意:(1)资料的收集与处理。对各种纳税申报表、税务检查报告等纳税资料,各种财务报表等财务资料,房屋产权证或租赁合同等其他资料进行收集、整理、分类、归档,并录入微机处理。(2)选案的具体操作方法。这在很大程度上取决于计算机应用与开发水平的高低。在近期水平低的情况下,人机结合应以人为主;当设计出实用的计算机选案程序后,就应过渡到以机为主。在以人为主的阶段,应选择计算简便的指标,如销售(收入)利润增长率、综合税负水平、税负水平变化率、纳税总额等,以定性分析为主进行选案。结合历史数据,将所辖纳税人分为三类:重点、一般和非重点检查户。在以机为主的阶段,以定量分析为主进行选案。通过指标对比、环比等,设定参数,按参数排序,选出稽查对象。

5、加快税收法制建设,提高税收执法水平。加快税收法制建设,一是应尽快研究制定税收基本法,把税收的立法原则、纳税人的权利和义务,税法的解释权及税收管辖原则等等用税收基本法的形式固定下来。二是要加快税收实体法的立法进程,尽快完成具有普遍征管意义的各税的立法工作,变“条例”为“法”。三是进一步完善税收征管法,尽快出台一些具体的征管程序和措施,尤其是税收保全和强制执行的实施办法。同时,要考虑增加涉外税收征管的内容。在加强立法的基础上,提高税收执法水平,保证税收执法的公正、文明、高效。此外,要建立并完善税收司法保卫体系。可以逐步建立税务警察、税务法院、检察院。即使不设独立的机构,也应在税务机关内部设立专门的机构。赋予其相应的强制执行权,从而强化税收保卫和对偷税案件的审理、处罚工作。

(作者单位:财政部科研所)

如何做好税收工作 新征管模式运行后

○ 王亮 杨世杰 韩玉德 孙海

一、新征管模式到位问题

国家税务总局要求,建立“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的新的征管模式,实现对外以办税大厅为标志的纳税人自行申报纳税制度,对内以取消专管员管户制度为标志的服务、管理、稽查的有机结合。但各地陆续建立起来的新征管模式离这一要求有一定的距离,存在着一些问题:一是没有完全取消管户制度,办税大厅的建立仅仅是把开票征收工作在办税大厅办理,负责对欠税催款及欠税分期入库时限确定,对发票的