

人是否守法就无法监督,银行推迟划转税款到国库也无从发现。在税收电脑化进程中,必须确保计算机技术和关键程序的同步发展,以避免无效程序的编入。经验表明,维持一定程度自行设计的计算机系统,对税收征管改革是相当重要的。因此,计算机部门应成为税收征管的一个附属机构,而不是也负责对其他公共部门提供计算机服务的另一政府机构。

3. 对纳税人服务和税法宣传。一个好的纳税人服务体系和经过精心筹划而有目标的税法宣传活动,对提高纳税人的纳税意识至关重要。税务机关向纳税人提供礼貌、公正和快捷的服务是必要的,如制作简明易懂的申报表和设置接待站等,使纳税人能够了解纳税义务信息。对纳税人服务的最主要目标是:宣传税法,向他们说清义务和责任。宣传方法应该通俗易懂,达到即使没受多少教育的纳税人也能够理解。

4. 加大处罚力度。良好的处罚制度是强制执法的必不可少的因素。对作为征管组成部分的处罚制度,应特别注意促进纳税人自觉守法,不可一味追求严惩,而影响那些可望最终成为守法纳税人的积极性。良好的处罚制度应坚持:处罚及时,处罚方法简便,罚款适度。

5. 税务机关应有适当的自主权。一般说来,税务机关的自主权越大,为实现税收征管现代化而对征管程序进行改革的灵活性也越大。许多国家的经验表明,只有机构有相对自主权时,税收征管改革才易于实行,反之,审批权、认可权、人员配置权等都从属于其它政府机构的税务机关很难实施税收征管改革。同时,自主权必须伴以责任感。促进责任感的要点是建立一个税务官员必须遵守的行为准则,以及执行准则的内部规章制度。

(作者单位:青岛海洋大学 中央财经大学)

税收漏征漏管

现象

透视

契机

◎ 宗和平

一、当前漏征漏管现象的特点

目前,税收漏征漏管清查工作已在全国各地广泛开展,并取得了显著成效。从各地清查的情况来看,漏征漏管现象呈现出一些新特点。

1. 具有一定的普遍性。一是各地普遍存在漏征漏管户,无论是在城市、县城、还是在乡镇农村都程度不同的广泛存在;二是各行业普遍存在漏征漏管户,无论是从事商业经营、工业加工,还是从事交通运输、服务业都大量存在;三是普遍存在于非公有制经济之中。

2. 具有一定的趋势性。一是漏征漏管户数增多,据调查测算,漏征漏管户数已由从前的1%左右,发展到现在

的6%左右;二是漏征数额上升,一方面是漏征户数增多,导致漏征数额上升;另一方面是由小型服务业上升到大型加工业,级次不断升高。

3. 具有一定的隐蔽性。一是业户办理工商营业执照后,不办理税务登记证,隐藏在一些偏僻的地方经营;二是一证多用,一个或几个门店办理一个税务登记证,几家经营,只按一证纳税;三是地方政府为了发展、搞活本地经济,鼓励非公有制经济发展,不时制定一些优惠政策,在开业、纳税管理等方面大开方便之门,致使少数业户公开不办证、不纳税;二是少数税务人员以税谋私,造成漏征漏管户的大量出现。

二、产生漏征漏管现象的原因

漏征漏管户的广泛存在与大量增加,既有外部环境影响,也有内在动因,具体分析,造成漏征漏管户的因素是多方面的。

1. 业户的纳税意识淡薄、私欲膨胀是造成漏征漏管现象的突出原因。有的业户不理解自己的劳动所得国家为何要拿走一部分;有的业户把向国家纳税看作是一种额外负担;有的业户“税”、“费”不分;有的业户甚至把我国社会主义税收视同旧社会的“苛捐杂税”,持敌视态度;还有少数业户受偏执、狭隘、保守、自私的心理支配,漠视国家利益,为追求个人利益不惜损公肥私,逃避税收监管,如此等等衍射出十分淡漠的纳税意识。

2. 税务人员专业化管理工作不到位,是造成漏征漏管现象的主要原因。税收征管改革后,国家税务总局确立了新的税收征管改革模式,取消了原有专管员固定管户的制度,许多税务征收单位未能及时调整好工作,有些衔接工作未能及时跟上,导致一些税务人员长期忙于事务,冲淡了税收一线调查控管税源的力度,造成管户不清、税源不明,税源监管力度削弱,使得漏征漏管户大量出现。

3. 部门之间衔接不够,是造成漏征漏管现象的外部原因。这里主要指税务机关与工商部门的工作衔接问题。具体反映在,一是在立法上衔接不够。工商法规体系与税务法规体系在立法上衔接不够,无法实行硬性的双向制约。工商管理机关登记注册所依据的法律、法规只规定了工商注册,而没有硬性条款制约税务登记,税务机关办理税务登记依据的法律、法规同样存在这个问题。二是工商和税务机关因体制衔接不够,造成管辖权的规定不一致,形成管理上的漏洞。工商部门实行属地管理,而税务机关则实行条条块块管理,按行业部门划分条条,设立征收机构进行管理,从而造成大量的跨区域管

辖,客观上为业户不进行税务登记开了方便之门。

4. 税收执法的软约束,是漏征漏管现象愈演愈烈的重要诱因。税收法规虽然有对漏征漏管处罚的规定,但在实际工作中未得到严格执行。有的因为遇到多方面的阻力而难以执行;有的则是税务人员怕影响征纳关系,不愿动辄使用处罚手段;有的看到业户有困难,便动“恻隐之心”不忍实施处罚;还有的怕处罚后影响非公有制经济发展,影响大局稳定。据调查,目前的处罚率一般在5%以下。由于执法的软化,使漏征漏管户成为当前税收工作的一大痼疾。

5. 少数税务人员以税谋私,是造成漏征漏管现象的内部原因。少数税务人员吃税用税、说情免税、亲缘户经商不纳税等,仍严重影响了税收的正常征收秩序,造成漏征漏管现象。

三、遏制漏征漏管现象的对策

——加强税收宣传,从思想上堵漏。通过宣传使纳税人明白:一是业户应税收入中包含国家的一部分税收,纳税人上缴这部分税收,并不是把自己的钱给了国家,而是把属于国家的钱给了国家。纳税人获取了应税收入后,交足了国家的,剩余的才是自己的。二是税收用之于民的途径和表现形式。税收通过财政支出用于社会公共消费,包括纳税人看得见摸得着的社会服务事业、福利事业、公益事业,以及合法取得收入的法律保护和社会保障,它们每时每刻都被纳税人所享用、所消费。三是税收的经济职能。税收不仅是筹集财政收入的主要工具,而且也是调整产业结构,缓解分配不公,维护国家主权的重要手段。

——实行专业化管理,从征管上堵漏。要及时按照国家新的税收征管模式调整工作节奏,避免取消专管员管户制度后,一些正常的征管工作无人做,出现征管“真空地带”,形成征管漏洞。应实行专业化管理,具体来讲就是采取行段控管,对业户采取按经营行业大类

划分征管对象,由税务人员实行按行业管理,同时设置区域段管理人员进行综合性间接管理。在这种方式下,能充分发挥行业管理的优势,便于有针对性的开展经常性的纳税辅导和纳税检查,掌握和了解业户的生产经营情况和纳税情况。同时,由于综合了区域段管理,行段交叉控管,克服了行业管理的分散性、业户的穿插性所带来的矛盾,能有效地遏制和减少漏征漏管现象的发生。

——完善部门法规,从源头上堵漏。进行税务登记是确定纳税人履行纳税义务的法律手续。通过办理税务登记有利于税务机关掌握税源,从源头上实行控管,预先了解纳税人的基本情况和有关事项,可以使纳税人明确应履行的纳税义务、纳税责任,增强依法纳税观念。把好税务登记这一关,除税务机关自身要认真办理税务登记,加强税源管理外,还应与工商管理部门联系,将办理税务登记证作为工商部门发放营业执照的一个法定条件,这样才能避免业户开业后不办理税务登记证而税务机关又难于掌握的问题,才能从源头上堵塞漏征漏管的漏洞。

——加大执法力度,从处罚上堵漏。近年来,国家为了加强税收征管,相继制定并实行了一系列的管理制度和处罚措施,赋予了税务机关一定的强制执行权,这对强化税收征管,打击漏征漏管户起到了震慑作用。因此,税务机关必须加强检查监督,制定严格的切实可行的税收处罚规定,该处罚的一定处罚,不能让偷抗税者在经济上占便宜。

——加强廉政建设,从制度上堵漏。要制定严格的管理制度,狠刹吃税用税之风。要完善公开办税制度,增强税收工作的透明度,接受社会监督。要推进税收征管改革,加大稽查力度,以查堵漏。要发挥纪检、监察的作用,严肃查处以税谋私的人和事,发现问题,严肃处理,决不心慈手软。

(作者单位:湖北省钟祥市国家税务局)