



地方税执法难 难在哪里

○ 丁源

近几年来,地方税务部门从开展税法宣传入手,不断完善税收征管制度,认真开展税收执法检查,有效地促进了地税执法水平的提高,为推动地税收入的完成和地方税收事业的发展发挥了积极的作用。但由于受传统观念的影响,局部利益的驱动,地税部门依法治税的环境欠佳,执法难度较大。突出表现在:一是一些地方政府和不少企业尚未适应新税制的要求,依赖于减税让利的思想未彻底扭转,要求减免税照顾的呼声仍然很高,有的地方甚至以能否给予税收照顾作为考核地方税务机关是否支持地方经济发展的标准,使地方税务部门承受很大压力。二是有的地方过多考虑局部利益,不执行统一的税收政策,或出台与税收法规相抵触的优惠政策,或以制订征收计划为名对企业实施税收承包,导

致地税收入的大量流失。三是因地方财力吃紧,财政压力过大,不少地区为平衡财政预算,往往不顾税源状况,以支定收,给地税部门加码,以致发生收过头税的现象。四是由于多种因素的制约,地方税务机关执法手段不健全,力度不够,刚性不强,导致地方税执法在实际操作中往往有法难依,违法难究。

地方税务部门执法难的原因是多方面的,有指导思想上的偏差,也有管理机制上的疏漏。主要表现在以下几个方面:

税法宣传的力度不够。在宣传的对象上,重视了对企业法人代表和办税人员的宣传,而对各级党政领导的宣传仍然不够;在宣传的方法上,重视了对税收宣传月的宣传,而对平时的税法宣传抓得不够;在宣传的主题上,重视宣传了地

方税收的财政职能,而对地方税务部门依法治税的职能宣传得不够。

税收计划管理的负效应。近几年不少地方政府从增加地方财政可用财力的角度考虑,自行制订和调整税收计划,并将其作为考核地税部门工作业绩的主要依据和最实用的量化指标。在这种考核机制下,各级地方税务部门将完成计划作为追求的最高目标。在税收计划小于实际可征税源的情况下,采用大量缓征税款等手段“藏富于企业”;在税收计划大于实际可征税源的情况下,为完成计划任务,不惜采取税收优惠政策不到位、“寅吃卯粮”等手段,从而使税收计划管理与税收执法的关系被严重扭曲,导致税收征管走入“政策服从于计划”的误区。这样做带来的负作用是,一方面使税收征管中的人为因素增大,另一方面

必然带来纳税人纳税意识淡化,纳税纪律松弛,最终导致税收执法难度加大,国家税收秩序和宏观经济秩序的混乱。

税收立法仍不适应税制建设的需要。一是缺少一套税收基本法律,尽管经全国人大审议通过了几个税收法律、法规,但规范税收最根本的法律一直未能形成,以致实施新税制也只是以条例、细则的形式下发执行,税收刚性不足。二是新的发票管理办法出台既有与旧的发票管理办法不相衔接的地方,又存在着与对发票违法行为法律责任的追究不相配套的问题。三是有些法律、行政法规不配套,可操作性差,致使执行中走样,即使有不合法的行为也难以追究。征管法中赋予税务部门的一些强制性权力,由于缺乏执行机构和执行手段,对违法者打击不力。

税务部门内部管理机制不完善。在市场经济多元化、税收制度复杂化的背景下,取消专管员管户制已成为加强依法治税的必由之路。目前在实际征管工作中,一方面专管员管户制虽已在人们思想上被否定了,但个人管户的形式还残存着;另一方面,三位一体的新体制虽已确定,但申报、代理、稽查征管诸要素的孕育成熟尚待时日。实际上我国目前征收管理实行的是两种制度兼而有之的双轨制。表面看来征收和稽查得到了强化,但细致的管理工作悬空了,导致管户的深度、广度和质量普遍下降。

社会协税护税机制不健全。地方税收主要是以纳税人的所得、财产、行为为主要征税对象,具有税源小、分布广、隐蔽性强、征收难度大的特点。因此,加强部门配合,营造依法纳税的良好社会环境显得十分重要。但由于多种因素的影响,部门配合不协调的问题仍然存在。如有的地方公安、交通部门由于耽心有乱收费之嫌,不为地方税务部门代收代扣行业性较强的个体运输税收,而地税部门又无权上路检查,致使税收流失严重;少数金融部门由于本部门经济利益的驱动,允许企业多头开户,不愿向税务部门提供企业的资金情况,甚至不愿为地税部门强制扣交企业拖欠税款;一些地方国税、地税部门之间出现错征税款

或争抢税源的现象,直接影响税收的执法水平。

地税部门征收力量不足。随着市场经济的发展,税务部门干部力量不适应征管任务的需要,特别是国税、地税两套机构分设后,又出现人力分散、抵消力量、重复劳动等新问题,使征管力量不足的矛盾更趋尖锐,只得实行粗放管理,保大弃小、抓易放难,使一些税收政策和有效的征管措施难以落实到位。

此外,部分企业经济效益下降,税收承受能力减弱;以及少数税务人员素质不高、执法行为不规范等都是地税部门执法难的重要因素。

解决地方税务部门执法难的问题,不仅要采取强有力的措施,更要施以战略性对策,努力提高税收执法水平。

进一步加强税法宣传。要坚持税法宣传的针对性和持久性,进一步加大对领导同志的宣传力度,在宣传的内容上要突出对地方税收依法治税职能的宣传,要重视通过税务征收人员在征收过程中经常的灌输,使纳税人在不知不觉中提高税收法制意识。

完善税收法制体系,加强税务司法建设。一是要尽快建立我国的税收法律体系,要从实现税收法制的健全和统一出发,研究制订税收基本法,强化税法的系统性、稳定性、规范性,并为单项立法提供依据。同时,随着一些暂行条例或暂行规定的日趋成熟,要抓住时机及时上升为法律、法规,以保障税法的统一和贯彻执行。二是要完善税收征管程序和税收处罚办法。税收作用的发挥无不过通过税收征管来实现,规范税收征收行为,是治理税收征管中的混乱现象,达到税收执法公正、公开的重要措施。要维持良好的征管程序,做到有法可依。三是要在建立由税务公安、税务法院等机构组成的税务司法体系的基础上,健全适合我国税收制度的税务司法程序,真正发挥出税务司法的保卫作用。

大力推进税收征管改革。以普级电子计算机为依托,逐步建立起纳税申报、税务代理和稽查三者相互制约的新的征管模式。首先要加快计算机的开发和运用,把税收征管纳入计算机管理,实行有

效监控;其次要抓紧税务代理的实施,不断扩大税务代理业务,实行税务机关、代理人、代理机构相互制约监督;其次要在取消专管员制的基础上,加强税收稽查,充实稽查力量,通过组织税收检查,保证税收强制措施落实到位。

建立科学的经济工作考核指标体系。长期以来,政府对经济主管部门和企业的经济工作考核通常以产值、销售收入、实现利税等为主要指标,有效地推动了经济工作的开展。笔者认为,应把企业实际上交的税收占应纳税款的比率作为考核经济工作的重要指标。凡达不到规定准期入库率的企业不得升级,不能创优,法人代表不得评为企业家。

正确处理税收计划管理与税收执法的关系。要坚持“按政策指导征收,按计划组织入库”的原则,力求使完成税收计划和依法治税在目标上的协调统一。一是在税收计划的编制、分配、执行和考核的各个环节中应遵循依法治税的原则,在编制和分配税收计划时要最大限度地接近和反映实际税源,在税收计划执行中要立足于严格执法,严格征管,要建立执行税收计划和执行政策法规的“双轨”考核机制。一是在制订和实施税收法规时兼顾计划的实现,当执行计划与执行政策不可避免发生较大偏差时,要及时调整计划,以求平衡。

进一步加强部门配合,建立良好的税收秩序。实践证明,加强部门配合是推进依法治税、提高税收征管质量的迫切需要。要通过管理上的协调沟通,使部门配合系统化、制度化。要主动争取地方党委、政府对地税执法工作的重视和支持,最大限度地建立协税护税网络,从而形成一个“政府管税、部门协税、群众护税、税务机关依法治税”的良好局面。

加强税收执法检查,建立税收执法领导责任制。要加强中央对地方税收执法工作的检查,以切实维护全国税法的统一性。同时,各级人大应加强对各级政府税收执法情况的检查监督,要把税收执法工作作为考核政府行政首长政绩的重要内容,以逐步改善执法环境,不断增强执法刚性,使地方税收工作尽快走上法制化轨道。

(责任编辑 张沁)