

对地方财税部门 税收职能的看法

○黄工乐

财税体制改革的一个重大举措,就是把税收立法权和执法权、税改管理与税务征管分离开,其主要目的在于防止政出多门,避免多级次随意减税、免税、退税、包税,减少税收征管执法的随意性,维护财税法规的统一性和严肃性,克服名义税负重而实际税负轻的不正常现象,确保财政收入及时、足额、均衡入库和圆满完成预算任务,保持财政经济秩序的正常运行。

税收职能与税收征管相互分离是建立和完善社会主义市场经济的客观需要,是强化财政职能和税收职能的重要举措

建立和完善社会主义市场经济需要在转变财税职能、理顺财政分配关系的同时强化税政管理和税收征管。从分配关系看,财政分配是调节宏观经济运行,处理好国家、集体和个人利益关系的重要手段,财政的这一分配手段主要体现在组织财政收入和安排财政支出。税收是财政收入的主要来源,税收收入的多少直接影响财政预算的实现。如果没有强有力的税收征管手段,就很难完成税收任务。税收又是财政支出的基础,税收规模直接制约着财政支出规模。而财政支出的安排状况,又对经济发展产生较大影响,引起税源的大小和结构变化。从财税的监

督管理看,社会主义市场经济是法治经济,要求依法治财治税,建立合理、有效的监督约束机制。这就要求税收立法权和执法权相分离,建立两者相互制约和相互协调的税收法律、法规体系。税收法律、法规条例及减免、优惠政策的制定,属立法范畴,应由财政管理;税收征收管理业务(即征、管、查)属执法范畴,应由税务管理,两者应有明确的界定。

由此可见,税收分配关系是财政分配关系的一个重要方面,它们相互影响、相互制约。税收是通过制定税收法律、法规及实施细则和各项税收政策,监督贯彻实施来调控宏观税负和税源结构,从而达到有效调控财政收入规模,实现财政分配职能的重要手段,本来就是财政职能的范畴。财政管理税政是完善和强化财政职能的客观需要。随着我国社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,分税制财政管理体制改革和新税制改革措施的进一步实施,由财政部门组建税政机构并负责管理税政工作,具有十分重要的现实意义,也是切实可行的。

从实践上看税收立法和税收执法,税政管理和税收征管一家管理,既不利于强化税政工作,也弱化了税收征管。财政管理税政是改变税政与征管合一的重要措施,它既有利于加强税

政,也有利于税务部门集中精力强化税收征管。

从国外的做法看,市场经济国家的税政工作都是由财政部门归口管理。以美国为例,总统的税收提案先交财政部的税务分析处和税务立法顾问处,经过调查、分析和研究,提出和制定税收政策法规的草案,再经参、众两院讨论通过,最后经总统签字实施。结合我国经济改革情况看,财政管理税政工作是符合社会主义市场经济运行机制,也是符合国际惯例的,有利于中国的市场经济与国际惯例接轨,促进中国经济的对外开放。

科学界定地方财政部门的税政职能与税务部门税收征管职能

随着社会主义市场经济发展和社会进步,财政在宏观经济中的调控作用亟需加强,应把工作重点放在参与宏观经济决策和加强对经济的宏观调控上,借鉴和吸收国际上财税管理的成功经验和作法,建立一个科学、合理的财政政策体系,充分运用和发挥国家预算、税收、国债、补贴等财政政策对经济发展的调控作用。税务则应面向征管,面向基层,重点抓好依法征税,确保国家税法正确贯彻执行,因此,税务部门也要有相对独立性。由于财政与税务既有密切联系,又有本质区别,在工作实践中两个部门必须达成思想共识,统一目标、协力协作。

地方财政部门作为主管地方税政业务的职能机构,主要应履行好五方面的职责:一是国家授权的地方税收法规、实施细则的起草工作以及权限内的各项税收政策的拟订、解释、调整;二是管理和控制对地方财政收入有影响的减免税;三是了解、监督税收法规和政策执行情况;四是做好财政与国税、地税三者之间的政策协调和业务协调;五是做好财政部交办或委托的各项税政业务。要作好这些工作,必须积极推进税收征管改革,加快建立科学、严密的税收征管体系。

科学、完备的税收制度,是建立分税制财政管理体制的基础。1994年的税制改革,已经构建了符合中国国情和国际惯例的、体现市场

经济要求的、有利中国宏观调控和组织财政收入的社会新税制的框架。推行新税制后,要不失时机地深化税收征管改革,否则,征管与税制相脱节,再好再规范的税制也很难发挥应有的整体职能的有效作用。税收环境是否良好,税收负担是否公平,税收调控是否有力,很大程度上取决税收征管的有效与否。

(一)尽快建立科学、严密的税收征管体系。从1988年开始,我国税收征管改革不断探索新方法,建立了税收征、管、查三分离或税收征管、检查两分离的征管模式,加强了税收监督制约,有效地减少了税收流失。但也存在税务机关内部职责不清、征管方面存在诸多不适应之处等问题,特别是新经济体制的运行和国税、地税两套税务机构的分设,原来实行的征管模式已不适应新的形势和新的要求,必须建立一个有现代化技术支持的、相互协调制约的申报、代理、稽查相结合的税收征管新格局。具体地讲,就是在健全的透明的法制体系下,建立严格的纳税人自我申报纳税制度;广泛利用税务代理,普遍应用计算机监控,并建立强有力的税务稽查系统;同时,进一步密切与有关部门的支持协作,强化涉税案件的司法监督。在这一税收征管新格局中,从征管模式、计算机的应用到税务登记、纳税检查,从税源调查直到税收入库,都要有一套新的规范要求。

(二)规范税务代理制度。税务代理是指税务代理人受纳税人、扣缴义务人委托,代为办理税务事宜的一种民事代理行为。推行税务代理制,对于强化税收征管,严格依法治税,降低税收成本,增加财政收入,具有重要意义。我国税务代理事业起步晚,还存在一些问题没有很好解决。如规章制度不完善,没有一支能够满足工作需要的、合格的税务代理人队伍;税务代理咨询机构管理体制不顺;甚至有不少单位和纳税人认为,税务代理是税务机关的行政行为,有偿服务是税务机关搞乱收费等。为保证税务代理制度的健康发展,要严格报批手续,明确法律责任。代理机构要服从税法,成为独立的、公正的、自律性非常强的,而且要负法律责任的、具有法

人资格的中介机构。在推行税务代理制度时,必须建立健全各项规章制度(包括建立税务师制度、税务代理机构管理制度、税务师协会制度),特别需要建立在纳税人、扣缴义务人中强有力推行税务代理的制度。通过多渠道、多方式,把税务代理人队伍建设成为有专业知识、有较高文化程度、老中青三结合的合格、合法队伍。为有利于税务代理工作顺利开展,税务代理活动可实行行业管理与税务行政管理相结合的管理体制,理顺管理体制。建立税法公告制度,加强代理宣传,扩大服务影响,确立社会地位。

(三)建立财权、税权相统一的地方税收体系。现行国家税收体系中的25种税,有21种税的收入主要归属地方,而这些税种的立法权、解释权、政策调整权等,除屠宰税、筵席税权属地方管理外,其它税种的管理权属中央。财权和税权不统一,加剧了利益分割矛盾,因此,应根据我国实际情况,赋予地方适当的管理权限,逐步建立财权、税权相统一的地方税收体系,促使权、责、利有机结合,充分调动地方政府的积极性和创造性,让地方政府主动办好自己的事情。

在税收政策的选择上,财政部门的税政机构要把握好税收调节的力度,保证税收政策的有效运用

运用税收手段调节经济和调节收入,既要着眼近期利益,更要考虑长远利益,保护税本,培植税源。税收政策调节的目标和要求,需要通过税收制度得到反映,而税收制度又必须通过税收征管来实现,税收征管法规是否健全,税收征管机构是否充实,税收征管方法是否科学,税收征管水平是否能够提高,都会影响税收政策运用效果。世界发达国家税收收入占国民生产总值的比重一般在30%以上,发展中国家一般在20%左右。而我国税收占国民生产总值的比重一般处于17%至15%之间,最高时也只有23%左右。根据数理分析中的相关原理进行分析,我国宏观税负应确定在18%至21%之间,税收增幅以不超过经济增幅为宜,税收取得以广税基、大税源、低税率、轻税赋为佳。并在此基

础上坚持依法理财,依法征税,切实维护财税法规、法律的严肃性和统一性。

强化现代理财手段,对经济运行进行宏观调控,是新时期财政的重大使命。改革以来,微观经济逐渐搞活,但财政的宏观调控能力却没有充分展示。究其原因,主要是缺乏强有力的调控手段。因此,增强财政宏观调控能力,必须建立财政新秩序,加强财政法制建设,真正做到依法理财。在市场经济条件下,财政法制的地位和作用越来越重要。要加快财政立法步伐,建立健全包括预算法、国家信用法规和财政监督法规在内的财政法规体系。对一些不适应市场经济发展要求的财税法规,该废止的要废止,该修改的要修改。对发展市场经济过程中出现的一些新情况、新问题,要及时制定相应的财政法规,以确保有法可依,有章可循。同时,要严格减免税管理。只有依法征税,才能体现公平的原则。同时严格执行税法和税收政策,必须按照税收管理权限办事,加强对执行税法和税收政策情况的监督检查。对于因适应新情况需要进行调整的某些税收政策问题,必须上报中央批准后才能实施。

(责任编辑 李 颖)

