

# 论深化税收征管改革 需着力处理的主要关系\*

□ 杨 斌 邱慈孙

**内容提要:** 当前, 税收征管实践中存在协作不够、控管乏力、信息失真、稽查低效、服务欠缺等问题, 解决这些问题的关键在于正确处理好改革与稳定、分工与协作、管户与管事、计算机应用与发挥管理主体的主动性、纳税人主动申报与加强税务稽查、纳税人权利与义务等关系。本文在总结各地征管改革模式的利弊得失的基础上, 提出了进一步深化税收征管改革的思路, 供理论和实际工作者参考。

## 一、深化税收征管改革面临的主要问题

税收征管改革同其他任何一项改革一样, 总是需要不断完善的。目前征管工作中较为突出的问题是, 由于机构设置和内部分工欠合理, 对纳税户缺乏有效的动态控管, 管理相对薄弱, 进而导致征管链条脱节、计算机依托职能难以完全奏效、税务稽查基本未能实现原定目标。

### (一) 管理被动, 基础不实

目前的征管模式最大的特征是由管户变为管事, 往往因更多地强调为纳税人服务和加强稽查而忽略了对纳税户的日常管理, 税务机关有些承诺服务在某种程度上甚至是以牺牲管理为代价的, 放弃了必要的检查、执法职责。一些地方经济形势较好, 经济发展较快, 收入任务完成相对较为轻松, 从而也掩盖了征管中一些漏洞和矛盾。在这种情况下, 基层征收人员与纳税户之间的直接接触大大减少, 税源监控管理乏力, 基本上处于被动受理的状态, 只是坐在办税服务厅依据纳税人申报的资料进行审核征税, 企业申报什么就受理什么、申报多少就受理多少, 基本上收的是“自来税”。管事与管户脱节, 导致基础资料不全, 基础管理工作薄弱, 对纳税人申报的基本资料是否完整和准确没有进行核实, 也无法进行核实, 税收基础工作的质量大打折扣。由于征收和管理基本上都是柜台式服务, 税务机关与企业日常联系断档, 征收人员和

管理人员对纳税人的户籍资料缺乏动态的跟踪调查, 管理只是被动接受资料, 没有控制税源的有效手段, 一些地方通过停供发票也解决不了根本问题。目前审核评税往往也只是流于形式, 对纳税人申报资料的真实性、合理性很少结合实地调查资料进行综合分析, 难以发现纳税人申报中存在的问题。税务管理人员不掌握纳税企业的实情, 在征管过程中不能随时发现问题, 税务机关不能掌握收入主动权, 对纳税人的控管难以到位, 从而导致漏征漏管户增多, 出现较多的零申报、失踪户、漏管户, 助长了偷逃税的蔓延。

### (二) 分工过细, 协作不够, 衔接不畅, 忙闲不均

征收、管理、稽查专业化分工, 分权制衡, 有利于提高效率, 符合未来发展方向。在目前情况下, 单独就某一项业务来看, 工作效率也确有提高。但由于目前三大系列职能分工还没有完全理顺, 存在协作不够、衔接不畅的问题。税收管理的职能分解到征管查不同的机构, 机构间职责范围难以划分清楚, 有些工作交叉重叠, 有些又相互脱节, 征收环节与管理环节职责既独立又交叉, 职责界定划分有一定困难, 征管查3个环节之间协调配合能力弱, 信息传递不畅。管理环节的信息不是进行加工分析后及时、准确传递到征收环节, 而是原封不动地将所受理的资料反馈给征收环节; 征收环节也未及时准确传递到稽查环节, 相互衔接不够。征、管、查分离的原意是针对性地开

\* 本文为杨斌教授承担的国家自然科学基金管理类项目和教育部跨世纪优秀人才培养计划项目的成果之一。

展重点稽查,实践中却变成征管与稽查相互脱节,征收环节录入的基础数据、资料不完整,不足以作为稽查选案的依据;而稽查查出的问题,责令调整账面留抵税款,往往也由于与征管脱节而导致征、管、查3个环节均未对调账事项进行督促检查,造成税收流失。

现行机构设置和内部岗责分工与改革前相比,内部制约有所强化,但由于分工过细,效能也有所降低。办事程序增多,一方面使纳税企业办税需到几个窗口,另一方面也使税务机关工作量增大,每个分局都觉得很忙。与分工过细相联系,征收与管理主要忙于事务性工作,未能真正起到管理的作用。征收与管理的事务性工作虽越来越规范,但由于缺乏“管户”的要素,规范却不实用,工作量增加较多。征收与管理的不少工作流于形式,责任不明,征管不到位,存在漏征漏管问题。一般纳税人年检工作量大,多的地方每月年检达400来户,且集中在中下旬,工作不可能深入,由于年审不严格,这项工作也只是流于形式。发票购销工作量太大,纳税人在办税相对集中的时间购买发票有时需排队等候,税务机关在发票验旧售新时只是审查是否用完、开具是否规范、是否单页填写等表面错误,至于已开具的发票是否已做账计算销项税金则未审核,未能整体联系起来进行分析,因而也就不可能发现虚开、代开等问题。

分工过细、缺乏协作,必然导致忙闲不均,包括不同人之间的忙闲不均和同一个人不同时间段的忙闲不均。一个人只做自己份内事情而不管别人的事情,结果同量的事情需要更多的人员。

### (三) 信息不真, 依托不住

现行征管模式依托计算机进行税收管理,而计算机的运用是以信息准确、全面为基础的,涉税信息的采集和分析按理应该成为整个征管活动的基础。管理分局相当于信息中心,前承征收分局,后联稽查分局,办理税务登记等管理事项按理应深入企业调查核实所附资料是否属实后方能审批,目前由于人手少,征收分局和管理分局的窗口服务实际上是登记制而非审核制,企业申报的原始资料的准确性很成问题。企业发生变更事项,一些重要事项如法人代表变更、经营地址变化等有时会来办理变更登记,其他信息发生变化则往往不来变更,导致信息不准;有的企业几年都不来换证、年检;有的取消一般纳税人资格后,只是停供增值税专用发票,对已发售的增值税专用发票则未下户清理,也难以清理;有的企业需要发票时才到税务机关联系申购,平时很少与税务机关打交道,

企业通信地址变化后就失去了联系,税务机关无法调查,税务机关与企业的联系只能通过登报、公告等形式,缺乏一对一的税企联系。税务机关征税与纳税企业逃税构成一种博弈关系,在税收征管基础不实、纳税人的准确信息不为税务机关所掌握的情况下,税务机关由于信息不对称在博弈时经常处于不利的地位。

税务机关的信息数据目前采用手工输入微机的办法,原本就不完备、不准确的资料在手工输入时又可能发生错误。计算机内的信息既有录入员手工输入的错误,也有企业申报不实的错误,信息资料可信程度不高。信息失真和不全,计算机的依托作用也就难以发挥出来,存在“依托不住”的问题。事实上,目前计算机应用水平仅停留在税务登记、纳税申报、税款征收、发票管理以及税收会计核算,只用于录入、输出、开票等浅表层次,多数地方的计算机未发挥应有的作用,缺乏对经济税源的严密监控和对涉税资料的收集整理,其管理功能、分析功能、数据处理和交换功能、监控功能远未发挥出来,有的地方完全将计算机作为备查档案的存储工具,计算机使用后变成两套资料、两份工作,增加了一份额外的工作量。

### (四) 为纳税人服务不到位

现行税收征管模式既有缺乏管理对象、税源不清楚问题,也有少数办事环节不健全、部分服务承诺得不到落实、服务不到位的问题。税务机关不了解真实税源,纳税企业不了解税收法规。税务机关的优质服务一定程度上停留在表面的微笑迎送上,没有从实质上方便纳税人办理涉税事项,简化办税流程,提高办事效率,提供优质服务。目前各地征收比较集中,一些地方由于征收和管理分离以及各自内部分工过于专业化,纳税人为解决涉税问题往往要跑不同的科室,给纳税人办税增加了不必要的麻烦。一些地方目前未设专人负责税务咨询业务,纳税人对此有意见。税收政策咨询分散在征收分局和管理分局各科室,既增加了各科室的工作量,企业也觉得不方便,企业对政策变化不能及时了解。企业反映,通过上网(中国税收咨询网)了解政策,信息往往滞后1~2个月,解决的办法可以在办税服务厅设咨询服务台安排专人答疑;设专线电话负责税收政策咨询;出税务旬刊(每10天一期);设立网址,及时发布最新税收政策,进一步帮助纳税人准确处理税务事项。一些企业反映自身缺乏甄别具体税收政策是否适用本企业的能力,需要税务机关给予一对一的“保姆式”服务;要求基层税务机关将不合理的税收政策及时向上级反映,为企

业排忧解难。总而言之,对纳税人的服务水平、质量、深度都存在不少欠缺。

#### (五)重点稽查和日常检查不能实现预期目标

现行征管模式强调重点稽查、以查促管,实际的效果却不尽如人意。原因主要有三:一是征收和管理受理的资料可信程度低。目前征收、管理都实行窗口式服务,对企业动态资料掌握不及时,对企业静态资料了解不全面,对纳税户底数掌握不清,稽查选案软件虽然设置了销售额、税负率、连续数月税负畸低等许多参数,但由于基础资料失真、不全,不能有针对性地选案查案,稽查选案缺乏准确性,主要采用人工选案方法,稽查能否有的放矢查到点子上,基本上取决于稽查人员的个人经验和素质。二是稽查脱离了征收与管理系列,将大量的精力用于应付专案检查,上半年忙检查结算,下半年忙专项稽查,此外还要受理大量的举报案件和应付外地增值税专用发票协查,无法进行日常稽查和针对重点税源企业开展稽查,通过稽查来促进企业正常申报在目前没有做到。三是稽查人员没有实行分类管理、划片稽查、专业稽查,对不同的行业没有实行稽查人员相对固定化、专业化。稽查人员对企业生产经营情况不熟悉,对企业的成本消耗定额不了解,只能对一些不很复杂的行业实行稽查。管理环节的检查也是浮在面上,仅就票面、账面进行审核,只是审查增值税专用发票填写是否规范、有无漏项、金额抬头、“¥”“圈”关门是否正确,而事实上近年来增值税专用发票犯罪的手段日趋复杂,真正的问题主要出在真假假开上,需要审查资金有无支付、需要盘点库存货物是否实际存在。实际上绝大多数的企业没有被稽查出问题的风险,久而久之势必会助长纳税人的偷逃税心理。

### 二、深化税收征管改革需要着力处理好几个主要关系

进一步深化税收征管改革,必须解决当前税收征管实践中存在的协作不够、控管乏力、信息失真、稽查低效、服务欠缺等主要问题,而解决这些问题的关键则在于正确处理好在税收征管中的几个主要关系。

#### (一)正确处理改革与稳定的关系,立足现实,面向未来,积极稳妥地推进税收征管改革

征收管理的目的是贯彻执行税法和规章,征管是否有效的主要标志是税法或规章与实际缴纳税款征收是否一致,税法是不是得到完全准确贯彻执行,是衡量征管改革成败和效率高低的主要标志。进一步深化

税收征管改革既要朝着这一基本目标积极迈进,又要考虑现在已经取得的改革成果,在巩固的基础上逐步完善,这就要求我们既要坚持面向未来、积极改革的原则,又要坚持立足现实、相对稳定的原则。

过去由于税务机关工作人员权力得不到有效制约,执法随意,依情依权而不依法,不能做到税法面前人人平等,这是旧的征管模式的最大弊端。而建立新的税收征管模式后,以规范的税收专业化分工管事制度代替专管员管户制度,形成了有效的权力制约机制,从而为依法治税和实现征管目标奠定了重要基础,这是我国税收征管改革取得的最重要成果。征管改革的模式大方向是正确的,方法是有力的,效果是明显的。当然,这一新模式运行时间还比较短,配套条件(包括税务人员素质、社会环境、软硬件设施)还跟不上,致使新模式在运行中还存在这样那样的问题,这是正常现象,不能因为存在某些局部的不完善和一些错失就否定整个改革成果。新征管模式抓住了根本,如果所存在的非根本性问题能够通过深化改革,用适当的方式加以解决,那么这一模式就是有生命力的。因此,我们的工作重点应当对新模式进行巩固、完善和提高,坚持改革方向不动摇,要敢于并善于发现的问题,积极想办法加以克服,面向未来,积极创新,使改革具有前瞻性。

但是,征管改革又是一项复杂的系统工程,对外涉及广大纳税人,对内事关所有税务人员,模式一旦确定,应当在一段时间内保持相对稳定,不可朝令夕改,要避免因模式变动过于频繁而造成税务人员人心不稳、纳税企业无所适从。对征管模式运行中存在的问题,不能视而不见,但要全面分析问题的表现及原因,在采取措施加以改革的同时,从全局出发,实事求是,立足当前,面向未来,逐步解决,而不是推倒重建。

#### (二)正确处理分工与协作的关系,合理分工,加强协作,避免忙闲不均

在深化征管改革的过程中,要按照管理学的基本要求,合理配置人力资源,分工协作,相互制约。各个岗位的职责要明确,同一业务的不同环节应根据需要分别设置不同的岗位,以保证岗位间的相互制约。与此同时,要建立岗位之间的协作机制,面向纳税人的岗位可推行综合岗位,一人多岗,同时处理多种业务,以方便纳税人。在机构设置和人员配备上,应当遵循精简高效的原则,可以将目前征收环节和管理环节不需下户调查、只是受理服务的窗口业务归并合一,成立征收服务分局(名称可进一步斟酌),设立六

大类型服务与管理窗口,受理税务登记、申报征收、发票管理、违章处理、政策咨询以及其他涉税事项。每一类型的窗口不细于具体的办事环节,但应根据该类业务工作量的大小合理设置多个服务岗位,既有建立在分工基础上的责任制,又有在遇到集中办税事项时统一指挥、协同作战的灵活性,避免出现税务人员忙闲不均和纳税人较长时间排队办税的现象。

### (三) 正确处理管户与管事、管税的关系, 强化税源控管

税源监控作为全部税收管理工作的起点和基础,贯穿于税收征管工作的全过程。如果不能及时准确地掌握税源的规模和分布情况,不能及时掌握纳税人经营情况、经营方式、核算方式和税源变化情况,我们的征管工作就会出现极大的盲目性。国税系统主要承担流转税的征管任务,以企业纳税人为主,税源主要集中在大中型企业,税务机关选派人员对重点税源实行长期跟踪监督、专业化管理,才能比较全面、深入地掌握纳税人的生产经营和财务活动情况,及时发现并解决问题。如何强化事前管理,变被动收税为主动管税,使税务人员自觉加强对纳税人纳税情况的跟踪管理,及时了解企业经营变动情况和纳税情况,在纳税出现异常情况后及时开展调查和催报催缴,是迫切需要解决的问题。具体的解决方法有多种模式,可通过在征收、管理、稽查系列内部分工增加“户管”职责(如深圳市地税模式);可通过按地域设立分局专门从事对纳税户的管理和检查(如南京市国税模式)。管事与管户有机结合,通过采取分类管理、划片巡查,加强对纳税人的户籍管理,解决税务机关对企业信息不了解的问题,对取消专管员制度后形成的管理真空进行弥合,可以说是对传统专管员管户制度的“否定之否定”。但值得注意的是,这一制度与专管员管户制度有相似之处,片管员、户籍管理员在一定程度上仍有专管员的实质,时间一长则难以克服片管员与纳税人“合谋”寻租行为。税源的控管与日常稽查既要注意信息的衔接,也要注意分散稽查权力,发挥制约机制,实现分工制衡,同时也要注意工作轮换,避免重蹈专管员固定管户的老路。

### (四) 正确处理计算机使用与发挥管理主体的主动性之间的关系, 提高计算机使用效能

任何有效的管理都必须建立在全面准确的信息基础之上。新的征管模式以计算机为依托,就是以计算机作为信息处理的基本手段。这种依托的可靠性取决于信息采集的全面性和准确性。如果计算机信息系

统中的信息不完整、不准确,那么计算机就不能起到依托作用,就不能节约时间和减轻劳动量,反而会造巨大的资金浪费、时间浪费及人力浪费。因为如果数据不准确,要么信息系统实际上无法提供有用的管理信息,要么在以后使用数据时需逐次进行数据准确性的甄别、选择,耗费巨大的人力、物力和时间。如何确保计算机信息系统中的信息全面准确,如何在数据采集时就做到确保数据的准确性,是今后征管改革的基础性工作。计算机的采用及其网络化对提高税收管理的速度和质量有重要作用,这毫无异议。但不少发展中国家的税收征管改革实践证明,计算机是重要的,但不是万能的,不能以为有了计算机,税收征管中的一切问题就迎刃而解了,必须重视发挥管理人员的主动性,解决信息不准确、不完整问题。

对于纳税人申报资料不实的问题,要通过加强对企业的专业化管理加以克服。这就要设立专门从事税源控管的机构,实行地段包干或行业管理,责任到人,掌握税源和纳税申报情况,加强税源企业的跟踪管理,实行一户一档,变被动收税为主动监管,提高纳税申报率和申报准确率。实行片管、段管或行业专业化管理的税源控管方式,以全面补充、纠正纳税户申报的信息资料,加强征管资料档案化管理,加强对税源的调查、分析、预测、管理和监控。坚持“谁受理收集谁整理归档”的征管资料归档分工原则,及时、准确地将纳税人申报的资料和税收控管过程中掌握的信息录入计算机,便于征收、控管、稽查之间的信息传递与使用。

对于人工录入造成错误的问题,要着眼于改变人工录入的做法,从技术上设计出能“原汁原味”、快速准确地录入纳税人申报资料的办法,尽量不采用人工输入的方法进行数据采集。目前涉及全部纳税人的数据主要有申报信息、财务报表信息、发票购买与使用、抵扣方面的信息,要尽量减少人工采集数据的比重。就申报信息来讲,可以采用多种方式进行数据采集,对小规模纳税人的增值税申报或其他只需申报较少数据项的税种,可以采用电话申报的方式;对需输入数据项较多的申报,可以采用互联网申报,也可以由税务机关开发简单的输入程序,让纳税人在自己的计算机中输入相应的数据,再使用申报磁盘的方式申报,或采用机械化的数据采集方法进行数据采集,如采用光电扫描识别的方法,或公布各税种的申报数据格式,要求纳税人按此格式申报电子数据文件(可以通过磁盘或计算机网络提交)。对财务报表信息、发票购买与使用、抵扣等方面的信息,也可以采用类似

的方法进行采集。与此同时,建立必要的事后复核制度,确保数据的准确性。建议在重要业务操作中实行对账制度,在所有业务操作(或大部分业务操作)中建立每日核对工作日志的制度。与税款有关的业务均应进入税收会计核算体系中,税款的入库要与国库对账,要定期与纳税人进行有关应征税款、入库税款等内容的对账,发票销售也要实行对账制度。

#### (五)正确处理纳税人主动申报与加强税务稽查的关系,提高税务稽查的有效性和针对性

纳税人自觉主动、在集中地点申报是征管改革的最大成效,对于理顺税务机关与纳税人的关系,方便纳税人,建立与市场经济相适应的征纳关系有重要意义,是税收征管改革的基础,这一做法要坚持。但如果缺少通过有效的日常检查和重点稽查所形成的核实机制,受经济利益驱动,纳税人自己申报的资料很难做到准确。正确处理日常检查和重点稽查的关系,要求重视日常检查。过去的征管模式偏重于税收稽查而忽视日常税收管理,强化税源控管工作后,要防止放松稽查的倾向。在以纳税人自行申报纳税为基础的模式下,以查促管是保证纳税人如实申报的重要手段,税务稽查始终都是税收工作的“重中之重”。目前税务稽查主要忙于专项检查,日常稽查没有真正发挥以查促管作用,未结合征管的基础资料进行选案稽查,而且检查多浮在面上,稽查人员对企业的生产经营特点和可能出现的逃税漏洞不清楚,稽查效果不佳。在征收、管理环节加强对税源的控管后,征管基础资料准确性、完整性的提高为稽查准确选案创造了条件,稽查的重点应转到日常稽查上来。为了更好地发挥税务稽查以查促管的作用,应加大重点税源的稽查力度,对一般纳税人应根据管理和征管环节有关信息资料进行选案稽查,外地增值税专用发票的协查可由负责税源动态控管的部门承担。为了提高稽查的质量,有必要对税务稽查分工实行相对专业化,安排一个人或一个小组长期负责某一行业或地段的纳税企业,使税务稽查人员成为某一类纳税企业的查账行家,全面了解纳税人的深层次问题,掌握足够、准确、及时的信息,使税务稽查有的放矢,避免稽查的盲目性。

#### (六)正确处理纳税人权利与义务的关系,优化税收服务

权利和义务是相辅相成缺一不可的,没有无义务的权利,也没有无权利的义务。纳税人具有自觉地遵照税法、依法纳税的义务,同时也享有宪法所赋予的各项公民权利,如有权了解税收法律、政策,

对其中不明确之处有权要求税务机关给予明确解答对征税人员的涉税决定,纳税人有权要求复议直至提起诉讼。纳税人有权通过其民意代表或社会舆论工具揭发征税人员徇私舞弊、侵害纳税人权益的行为。与此相对应,税务机关有责任或义务向纳税人宣传税法、政策,解答疑问;在进行征税时有责任让纳税人了解自己的权利和不履行或拒绝履行纳税义务的后果,对纳税人的复议申请必须给予答复,对起诉要以平等的身份应诉,税务机关对自己造成的失误要承担经济责任,比如对多收的税款不仅要退还而且要支付利息。同时,税务机关作为国家执法机关也享有法律赋予的强制执行权,对纳税人拒绝履行纳税义务进行偷税甚至抗税的行为具有有效的处置权。关于实现优化服务的目标,目前纳税人反映较为迫切的是解答政策疑难问题。大中城市可考虑在市局设立类似于110这样的税收政策总咨询中心,由各业务处室派员轮流值班,接受纳税人有关税收政策的咨询,对普遍性的问题要出版旬刊(最好是网络电子版)进行解答。这样不仅可以方便纳税人,提高服务质量,对提高税务人员分析问题、解决问题的能力也有帮助,他们必须通过认真研究才能回答纳税人的问题,因而解答问题的过程也是业务学习和提高的过程。

### 三、深化税收征管改革的几种思路

我国的税收征管改革较长时期都是束缚于征收、管理与稽查之间相互制约的思路,普遍存在疏于管理、淡化责任的问题。近年来,许多地方在强化税收管理方面采取了不少行之有效的措施,进行了很多有益的探索,或改变机构设置,或调整机构内部分工,重点解决管理环节薄弱的问题。为了克服现行征管模式运行中的主要问题,正确处理深化税收征管改革中的几个主要关系,笔者认为,总结分析各地征管改革模式的利弊得失,有如下几种思路可供选择参考。

#### (一)征管查专业化分工,税源监控职能一分为三

按照这一思路,机构设置的总体格局为设立征收局、管理局、稽查局,根据情况可考虑增设涉外税务管理局、进出口税收管理局,将征管查三大系列的工作重心转向强化税源控管职能,实行分类管理,坚持管事与管户结合,加强基础管理。目前深圳市地税局采用的就是这种模式,在管理局、征收局、稽查局内部分别增设具有“管户”性质的科室加强税源的控管,并根据税源控管的职责分解收入任务考核指标。

具体来说,对无证经营户和已办税务登记而不申报或逾期申报、虚假申报、零申报、异常申报的个体户由征收分局管理科负责控管和查处,着重强化管理职能,负责所辖纳税户的征收以及检查管理职责,并由征收局承担行政机关、社会团体、个体户和零散税收的税收征收任务。对已办各种经营证照而未办税务登记证的企业、事业单位,由管理局稽查科负责控管和查处,管理局着重强化巡查职能,充实调查科调查力量。对已办税务登记证而不申报或逾期申报、虚假申报、零申报、异常申报或失踪以及有拖欠税款行为的企业、事业单位,由稽查局负责控管和查处,着重强化户籍管理职能,并由稽查局承担相应区域企业、事业单位的税收征收任务,稽查局各业务科采取行业管理或划片管理、以查促管、以管促收、管查结合的控管方式,强化税收征管手段。

这一思路适合在少数征管基础较好的大中城市试点推行,对于专业化分工已经比较彻底的地方,推行这一模式不涉及机构调整,符合相对稳定原则,可以避免重新设置机构涉及权力再分配问题,人事变动范围限制在最小范围,实行起来最简单。税收征管模式增加分类管理、划片巡查的内容,既有别于过去的专管员固定管户制度,又能有效解决目前因责任不明而产生的对纳税户疏于管理、税源状况不清的问题,强化专业化原则得到一定程度的贯彻。但缺点是各局都承担对纳税人的日常管理检查工作和收入任务,分工不十分明确,会加大市局对各职能分局的协调难度;各系列一线管理人员的权利扩大,管与查之间的协调与制约以及廉政监督机制会削弱,三个系列之间按企业税源类型界定控管职责,各系列所辖税源均遍及全市,涉及地域范围广,控管难度相对较大,各系列对具体的纳税企业也可能由于在界定时出现分歧而导致漏征漏管或多个系列重复巡查控管某一户企业从而给企业造成不必要的烦扰;优化为纳税人服务的原则难以得到贯彻;由于分工模糊,信息采集和处理分散进行,会造成信息集中的困难,信息准确原则很难实施。

## (二) 征管查专业化分工,管理细化,强化服务

这一模式也是构建征收局、管理局、稽查局、涉外税务管理局、进出口税收管理局的总体格局,但征收局、管理局和稽查局的职能与第一种模式有较大不同。将过去管理局的所有窗口服务职能合并到征收局,征收局在现有的业务中增加发票销售等业务。将过去

征收局的税源监控业务、税收管理业务、中心税务所业务并入管理局,管理局按区下设若干分局,实行属地管理,承担对地域内企业专业化管理,对大中型企业按行业设置管理岗位,对小型企业和个体户、个人独资企业、小规模合伙企业按片设置管理岗位,并承担现有管理局的其他业务。稽查局按行业大类设置业务岗位,适当减少人员,将日常稽查、发票协查、日常举报稽查职能划给管理局的各分局,稽查局承担重大案件的处理、各分局交来的疑难案件的处理,建立科学的稽查选案程序,对重点税源进行规律性的稽查,对纳税人申报不实处起威慑作用。建立税务咨询中心,全面提高为纳税人服务的质量和水平,咨询中心可按“专家会诊”和日常咨询相结合的办法组建,设立专门咨询录音电话,上班时间内由专门人员值班解答或记录,下班时间开通语音电话,一般性政策问题、办税程序和手续等问题,可由咨询员当场解答,解答不了的,要记录并反馈,每周规定时间(如3个或4个单位时间),解答政策咨询等比较复杂的问题,带普遍性的问题可通过办旬刊的方式书面答复,旬刊逐步实行电子网络化;咨询工作由市局各业务处室(包括流转税处、所得税处、涉外税政处、征管处、进出口管理局、办公室)派员承担,日常总咨询电话设在办公室,各直属局及其分局也相应完善咨询服务工作,与市局联网配合;监察室负责受理涉及税务人员的违规举报。完善信息输入方法,由人工录入改为机器输入。

该思路的主要优点在于征管查专业化分工的格局基本不变,符合国家税务总局关于进一步完善征管改革的总体部署,保持并完善了集中征收的办法,坚持了面向未来、积极改革原则;在专业化分工比较彻底的地方推行这一模式,由于机构调整的范围不大,不会造成大的工作波动,可保持机构的相对稳定;通过调整管理局、征收局、稽查局的业务范围,进一步明确分工,将对纳税人的窗口服务交由一个局负责,通过设立综合服务岗位,一人多岗,有利于减少人员以充实税源控管第一线,也可解决忙闲不均问题,有利于缩短办税时间,提高服务水平和工作效能;在管理局内按区设置若干分局,实行属地管理,按行业或按地段设岗,可使强化专业化管理原则得到贯彻,因而能够最大限度地解决疏于管理问题,使税收征管模式既具有前瞻性又适应当前以流转税为主体的税制结构,使管事与“管户”、管税得到两优结合;按区设置分局也有利于加强与区级政府的联系,争取区级政府对税收工作的支持;通过设置咨询机构,可全面提高为纳税人服务的水平。这一思路也为将来进一步改

革留下足够的空间,如果运行无效,也容易恢复企业集中管理、个体分散管理的做法。这一思路的缺点是将来的征收局全面承担窗口业务,工作时间固定、工作事务多;而管理局、稽查局面对纳税人,任务弹性大,在人员安排时,多数人不愿意选择征收局,需要做好思想政治工作,在坚持专业化工作的基础上建立轮岗制度。

### (三) 内外有别, 管查合一, 按区设局, 集中征收

这一模式是设立涉外税务管理局,将目前管理局所有的窗口服务划归征收局,征收局只承担对纳税人的窗口服务、档案管理、统计信息管理、税款征收,将中心税务所划入各区管理局。征收局通过在市区设置中心申报大厅和若干办税服务厅实行集中征收,分别固定受理若干区局所辖纳税户的税款申报缴纳业务,并承办主要的柜台式受理服务业务,设置六大服务窗口,即税务登记类窗口、申报征收类窗口、发票管理类窗口、违章处理类窗口、咨询服务窗口、其他涉税事项窗口,分别受理相关涉税业务,负责纳税人的税务登记、发票管理等服务性管理工作,对市区征管信息数据进行集中处理分析。将来逐步实现全市范围的“通城办税”,即可在任何办税服务点来处理税收事宜,类似银行的通存通兑,全面方便纳税人。按区设立三个管理局,实行属地管理,主要承担税源监控职能。

这一思路的优点是将柜台式征管受理业务与税源动态控管业务相分离,有利于明确管理责任,解决征管机构设置相对集中与经济税源比较分散的矛盾。在市区集中征收模式形成后,市区按地域范围设置的若干直属分局,职能转换为动态管理和税务检查,以对纳税户的动态监控管理、管理性稽核、税务稽查和个体零散税收征管为主,同时承担税收征收任务的职责。在纳税人自行申报纳税的模式下,税收收入任务完成得好坏与税务机关对税源控管和稽查有直接关系,把税务机关的管查业务与柜台受理业务分离,按区设局负责税源控管与检查,可以加强对辖区内税源尤其是重点税源户的跟踪管理和监控分析,及时掌握重点税源户的生产经营状况、税源动态变化和收入进度等情况,在此基础上组织收入有利于解决淡化责任的问题。按区设局也有利于争取当地政府对税收工作的支持。管查同局,将税源控管与稽查设在同一局内,日常稽查的针对性较强,因为管理环节的许多信息并不完全能转化为计算机资料,在计算机不能作为

依托而只能作为手段的情况下,稽查局完全独立容易造成管理信息的浪费,以区设局的机制使管理与稽查有了直接的联系,可以较好地解决这一问题。

该模式最大的缺陷在于各区局集管理权与稽查权于一身,权力过分集中,如果内部管理与稽查的分工制约机制不严格、规范,则容易产生专管员制度下的种种弊端。这一模式的另一个缺陷是征收局与各区局之间存在业务交叉,分别承担一部分管理业务,尽管原则上征收局承担受理窗口服务性管理事项,各区局负责税源动态控管工作,但不少管理事项涉及两个局之间的衔接,如按区设置的若干直属分局负责登记、变更、换证等事项的清查和督办,其信息需反馈给征收局具体办理,衔接不好容易产生征管漏洞。这一模式也不完全符合国家税务总局关于防止设置综合性的区分局和坚持专业化分工协作的改革方向。对于已经实行专业化分工比较彻底的地方来说,实行这一模式由于存在税务人员大规模重新调配问题,涉及过多的人事调整,且要将运行不久的模式重新推倒重建,不符合相对稳定原则,会造成相当大的副作用,从而影响工作。

### (四) 内外统一, 管查合一, 按区设局, 集中征收

这一模式的内容及其优缺点与上述第3种模式基本相同,只是不再保留涉外分局,将涉外分局的业务分解到各区局。这样有利于节省人员,因为随着内外资企业所得税制的统一,内外有别的税收管理制度将失去意义。

综上所述,第二种思路比较符合国家税务总局进一步深化征管改革的总体部署,既能解决现行模式存在的主要问题,实行起来又能保持稳定,进一步改革也具有广泛的空间,而且在不少方面具有创新意义,不失为一种较为妥善的改革思路。

#### 主要参考资料

- (1) 杨斌《治税的效率和公平》(经济科学出版社1999年9月第一版)。
- (2) 钟仁和《深化征管体制改革:实践、问题与经验》(载《涉外税务》2000年第10期)。
- (3) 曾飞《我国征管改革中的若干问题》(载《税务研究》2000年第3期)。
- (4) 厦门市国家税务局直属管理局编《业务操作规程》。
- (5) 江苏省南京市国家税务局编《深化市区征管改革运作方案》、《市区税收征管操作规程(试行)》。
- (6) 浙江省绍兴市国家税务局编《征管运作情况介绍》。

作者单位: 厦门大学财政金融系  
(责任编辑: 崔光营)