

经济日报 深化合作 消除税收征管痛点

权威解读

中办国办印发《方案》 深化国税地税征管体制改革

深化国税、地税征管体制改革,是解决目前税收征管工作中一些突出问题的需要,也是大力推动税收征管现代化的需要。中办、国办印发的《深化国税、地税征管体制改革方案》部署的改革任务涉及面广、难度高,如何顺利推进?如何看待国税、地税是合作而不是合并?《经济日报》记者采访了国家税务总局局长王军。

记者:从现实角度看,现行国税、地税征管体制已运行20多年,既存在突出问题,也有好的经验做法,改革将如何“取舍”及推进?

王军:概括地讲,改革的原则有两项是最基本和最重要的:一是问题导向,二是目标导向。

从问题导向看,我国现行国税、地税征管体制建立于1994年,21年来取得了显著成效,但也存在职责不够清晰、执法不够统一、办税不够便利、管理不够科学、组织不够完善等突出问题。这影响了税收职能作用的有效发挥,纳税人及有关方面对此提出了不少意见。深化国税、地税征管体制改革,要解决这些问题,回应纳税人关切,消除纳税人“痛点”。

本报记者从目标导向看,税收作为财政收入的主要来源和调控经济及调节分配的重要手段,深植和作用于经济社会生活,是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。深化国税、地税征管体制改革,就是要以税收征管现代化为目标,通过实施一系列改革举措,来更加充分地发挥税收服务纳税人、服务经济发展、服务国家战略的重要职能,进一步增强税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用。

记者:社会上曾对国税、地税机构合并有较多议论。但从《方案》看,改革是合作而不是合并,为什么要坚持这一改革方向?

王军:国税、地税是分还是合,社会上一直比较关注。《方案》对此做出了明确回答,即发挥国税、地税各自优势,推动服务深度融合、执法适度整合、信息高度聚合。也就是说,改革是在坚持国税、地税机构分设的基础上,对现行征管体制进行的完善。

国税、地税两套机构加强合作而非合并,我理解,主要有以下几方面考虑:首先,分税制财政管理体制是国税、地税机构分设的基础,分税制基础没有改变,机构分设也宜继续坚持。其次,20多年来,国税、地税机构分设的征管体制取得了显著成效,目前存在的一些问题是在现行体制框架内,通过进一步加强合作等改革举措来加以解决的。第三,从国际比较看,经合组织国家以及金砖国家中,中央和地方税务机构分设是大国的共性选择。第四,机构分设有利于调动中央和地方两个积极性。无论是推动税收征管科学发展,还是推进税收制度改革完善,两个积极性比中央或地方一个积极性要好得多。

总之,这一决策是建立在反复比较、多方求证、科学推断基础之上的。

记者:税收工作涉及方方面面,需要多方支持。《方案》还提出“构建税收共治格局”等任务,推动改革十分艰巨,如何将其落在实处、求得实效?

王军:对于税务部门来说,我们深刻地体会到“税收关乎千万家,工作开展离不开你我他”。此次改革更是涉及方方面面的利益关系,有赖方方面面的支持配合。《方案》提出,要建立健全“党政领导、税务主责、部门合作、社会协同、公众参与”的税收共治格局,并从推进涉税信息共享、拓展跨部门税收合作、健全税收司法保障机制、加强税法普及教育四个方面进行了改革部署。

其中,以推进涉税信息共享为例,这是一个双向的过程。一方面,要加快税收征管法修订和实施进程,落实社会第三方税务部门提供涉税信息的法定义务,这将有力地解决征纳双方信息不对称问题。另一方面,要依法建立健全税收信息对外提供机制,保障有关部门及时获取,并应用于强化社会管理和公共服务之中。

在改革推进中,必然会遇到这样那样的问题和困难,税务部门一方面将征管体制改革放到与组织收入同等重要的地位,作为“一号落实任务、一号考核内容、一号督办事项”去抓,以确保改革顺利推进和取得全胜;另一方面,我们将在认真扎实落实方案的同时,格外注重培养和形成税务系统的改革创新文化,使各级税务干部都能自觉将改革创新理念和手段相集合、内容和形式相结合、征管要素和技术要素相组合、改革担当胸怀和应用创意相融合,努力打造不断推动税务工作改革创新的内生动力。

链接

河南省国税部门积极创新举措服务各类企业——

激发“双创”活力 助力企业成长

本报记者 夏先清 通讯员 张 科

从“创客”登记注册、办理涉税事项,到企业享受出口退税等税收优惠政策,河南省国税部门近年来积极创新举措,服务各类企业发展壮大。

大力支持企业“走出去”

在河南省三门峡产业集聚区的闽洋食品有限公司香菇加工车间内,工人正在生产线上忙碌着。香菇在流水线和工人的手中分类细化,最终形成不同等级的包装成品。这些成品将在一周后出现在东南亚地区的超市里。

“今年大概能发50个集装箱货柜,一个货柜大概20吨左右。去年营业额大概1400万元,今年比去年形势还好!”闽洋食品有限公司总经理温友柱说。

“由于出口量大,周期长,国税局调整简化了企业出口退税办税流程,缩短了办事流程,加快了我们的流转。”闽洋企业税务负责人张厚炼表示,多亏了三门峡国税局开发区分局工作人员贴心的服务,让企业少走了许多弯路。

随着闽洋的发展壮大,企业采购点增加,加上国家从税收政策上支持农村发展,免征农民专业合作社的增值税,周边种植木耳香菇的农户数量和种植面积都有大幅提升,直接带动了一大批农户致富。“受益于国家的出口退税优惠政策,闽洋经营发展后劲十足,销量逐年攀升,经济效益也逐年提高。”三门峡市国税局局长秦基建说。

当地有关部门还会同国税局帮闽洋食品构建风险管控体系,查找退税环节存在的风险点。目前,三门峡市外贸出口备案登记企业达386家,产品出口范围扩大到世界50多个国家和地区。

“税收三易”推动“创客”发力

“万事开头难,但是我们的创业之路是从‘税收三易’开始的。”河南周口师范学院2015年毕业生、“创客”李涛所说的“税收三易”是指企业登记注册容易、办理涉税事项容易、享受税收优惠政策容易。这些便利来源于今年河南省周口市国税局推出的“三证合一”“网上办税”和小微企业享受税收优惠自动备案等新举措。

对于人口超千万的周口来说,小微企业是就业的主渠道。数据显示,截至2015年10月底,周口市有小型微型企业3937户,个体工商户4.9万户,这些中小企业每年可解决150多万个就业岗位。

周口市国税局把落实税收优惠政策作为扶持小型微利企业发展的重要抓手,推动大众创

业、万众创新。李云是周口市区经营家电生意的小企业主,她的企业开办3年多,赶上了国家三次减税。“我算了一下,3年仅税收一项就省了近3万元。”

周口市国税局积极推行“三证合一”,实现了工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“一次申请、多证联办”,全部流程下来,只要5个工作日,让创业开门更容易。

在税收的扶持下,周口市众多小微企业实现了新的发展。据统计,今年前10个月,周口市小微企业和个体工商户实现销售收入141亿元,享受税收减免1.12亿元,全市新增小微企业和个体工商户2000多户。

“添翼”大中企业 “送炭”小微企业

羚锐制药公司是河南省信阳市的纳税大户,也是信阳市首家与信阳市国税局签订税收遵从协议的企业。公司董事局主席熊维政说,“通过税收风险筛查,引导企业逐步完善风险治理和税收风险内控机制,帮助我们顺利通过高新技术企业认定,累计减免所得税近1亿元。”

“信阳优良的税收环境,便利的‘互联网+’税收服务,为我们在这里投资发展增添了信心。”来自台湾的圆创磁电董事长戴春华告诉《经济日报》记者。

持续优化的税收创业政策环境,更让信阳大众创业、万众创新的氛围日益浓厚。今年,信阳新登记企业1.6万户,增长32%,其中企业电子商务应用率达到26%,显示出蓬勃的生机。

信阳国税及时推出“互联网+端体验”服务新举措,助推小微创新企业孵化。“做出创业的选择,我觉得肯定会艰辛,但税收服务在创业的道路上,给我吃了颗定心丸!”稚气未脱的张洵和他的小伙伴们大学毕业毕业后,选择在信阳师范学院创业孵化基地创办了优格文化传播公司。

“作为理科男,我对技术感兴趣但对公司如何运营却一无所知,在百度的指引下,我来到国税局办税服务厅,没想到还有意外惊喜!”张洵的惊喜就是今年信阳市国税局推行的“三证合一、一证一码”。信阳市国税局纳税服务科科长张勇介绍,“今年以来已经有1470户纳税人通过‘三证合一’拿到了‘三证’。在办税服务厅,工作人员指引张洵扫描二维码,加入了信阳国税的微信关注,各种办税指南应有尽有,点击‘网上办税服务厅’不但可以在网上申报缴纳税款,还可以办理各项审批申请。”

(上接第一版)

1.合理划分国税、地税征管职责。中央税由国税部门征收,地方税由地税部门征收,共享税的征管职责根据税种属性和方便征管的原则确定。

按照有利于降低征收成本和方便纳税的原则,国税、地税部门可互相委托代征有关税收。

2.明确地税部门对收费基金等的征管职责。发挥税务部门税费统征效率高等优势,按照便利征管、节约行政资源的原则,将依法保留、适宜由税务部门征收的行政事业性收费、政府性基金等非税收入项目,改由地税部门统一征收。推进非税收入法治化建设,健全地方税费收入体系。

(二)创新纳税服务机制

按照加快建设服务型税务机关的要求,围绕最大限度便利纳税人、最大限度规范税务人,不断提高纳税服务水平,着力解决纳税人办税两头跑、纳税成本较高等问题。

3.推行税收规范化建设。实施纳税服务、税收征管规范化建设,推行税收执法权力清单和责任清单并向社会进行公告,在全国范围内实现国税、地税服务一个标准、征管一个流程、执法一把尺子,让纳税人享有更快捷、更经济、更规范的服务。

4.推进办税便利化改革。加快推行办税事项同城通办,2016年基本实现省内通办,2017年基本实现跨区域经营企业全国通办。完善首问责任、限时办结、预约办税、延时服务、“二维码”一次性告知、24小时自助办税、财库银联网缴税、出口退税分类管理等便民服机制,缩短纳税人办税时间。合理简并纳税人申报缴税次数。实行审批事项一窗受理、内部流转、限时办结、窗口出件,全面推行网上审批,提高审批效率和透明度。推进涉税信息公开,方便纳税人查询缴税信息。规范、简并纳税人报表资料,实行纳税人涉税信息国税、地税一次采集、按户存储、共享共用。能够从信息系统提取的数据信息不得要求纳税人重复报送,加快推行办税无纸化、免填单,让纳税人少跑腿、少费时、少花费。

5.建立服务合作常态化机制。实施国税、地税合作规范化管理,全面提升合作水平。采取国税、地税互设窗口、共建办税服务厅、共驻政务服务中心等方式,2016年实现“前台一家受理、后台分别处理、限时办结反馈”的服务模式。完善全国12366纳税服务平台,2016年全面提供能听、能问、能看、能查、能约、能办的“六能”型服务。制定实施“互联网+税务”行动计划,建设融合国税、地税业务,标识统一、流程统一、操作统一的电子税务局,2017年基本实现网上办税。推进跨区域国税、地税信息共享、资质互认、征管互助,不断扩大区域税收合作范围,进一步创新自由贸易试验区税收服务举措,让纳税人享有优质、便捷、统一的纳税服务。

6.建立促进诚信纳税机制。对纳税信用好的纳税人,开通办税绿色通道,在资料报送、发票领用、出口退税等方面提供更多便利,减少税务检查频次或给予一定时期内的免检待遇,开展银税互动助力企业发展。对进入税收违法“黑名单”的当事人,严格税收管理,与相关部门依法联合实施禁止高消费、限制融资授信、禁止参加政府采购、限制取得政府供应土地和政府性资金支持、阻止出境等惩戒,让诚信守法者畅行无阻,让失信违法者寸步难行。

7.健全纳税服务投诉机制。建立纳税人以及第三方对纳税服务质量定期评价反馈的制度。畅通纳税人投诉渠道,对不依法履行职责、办事效率低、服务态度差等投诉事项,实行限时受理、处置和反馈,有效保障纳税人合法权益。

(三)转变征收管理方式

落实简政放权、放管结合、优化服务的要求,适应纳税人特别是自然人数量不断增加以及企业经营多元化、跨区域、国际化的新趋势,转变税收征管方式,提高税收征管效能,着力解决税收征管针对性、有效性不强问题。

8.切实加强事中事后管理。大幅度取消和下放税务行政审批项目,实现税收管理由主要依靠事前审批向加强事中事后管理转变,推行纳税人自主申报,完善包括备案管理、发票管理、申报管理等在内的事中事后管理体系,出台相应管理办法,确保把该管的事项管住、管好,防范税收流失。

9.对纳税人实施分类分级管理。对企业纳税人按规模和行业、对自然人纳税人按收入和资产实行分类管理。2016年,以税务总局和省级税务局为主,集中开展行业风险分析和大企业、高收入高净值纳税人风险分析,运用第三方涉税信息对纳税申报情况进行比对,区分不同风险等级分别采取风险提示、约谈评估、税务稽查等方式进行差别化应对,有效防范和查处逃避税行为。

10.提升大企业税收管理层次。对跨区域、跨国经营的大企业,在纳税申报等涉税基础事项实行属地管理,不改变税款入库级次的前提下,将其税收风险防控事项提升至税务总局、省级税务局集中进行,将分析结果推送相关税务机关做好应对。

11.建立自然人税收管理体系。顺应直接税比重逐步提高、自然人纳税人数量

多、管理难的趋势,从法律框架、制度设计、征管方式、技术支撑、资源配置等方面构建以高收入者为重点的自然人税收管理体系。税务总局、省级税务局集中开展对高收入纳税人的税收风险分析,将分析结果推送相关税务机关做好应对,不断提高自然人税收征管水平。

12.深化税务稽查改革。建立健全随机抽查制度和案源管理制度,合理确定抽查比例,对重点税源企业每5年轮查一遍。2016年普遍推行先开展案头风险分析评估查找高风险纳税人再开展定向稽查的模式,增强稽查的精准性、震慑力。依法加大涉税违法犯罪行为查处力度,规范执法行为,坚决防止以补代罚、以罚代刑。定期曝光重大涉税违法犯罪案件,震慑不法分子。加强税务稽查,转变行政执法与刑事执法有机衔接,严厉打击税收违法犯罪行为。改革属地稽查方式,提升税务稽查管理层次,增强税务稽查的独立性,避免执法干扰。2017年实现国税、地税联合进户稽查,防止多头重复检查。

13.全面推行电子发票。推广使用增值税发票管理新系统,健全发票管理制度,2016年实现所有发票的网络化运行,推行发票电子底账,逐一实时采集、存储、查验、比对发票全要素信息,从源头上有效防范逃骗税和腐败行为。

14.加快税收信息系统建设。2016年全面完成金税三期工程建设任务,形成覆盖所有税种及税收工作各环节、运行安全稳定、国内领先的信息系统。2018年实现征管数据向税务总局集中,建成自然人征管系统,并实现与个人收入和财产信息系统互联互通。到2020年实现我国税收征管信息系统居于国际先进水平。

15.发挥税收大数据服务国家治理的作用。推进数据标准化及质量管理,健全减免税核算体系,发挥税收大数据优势,加强数据增值应用,在提高征管效能和纳税服务水平的基础上,使之更深刻地反映经济运行状况,服务经济社会管理和宏观决策,为增强国家治理能力提供有力支撑。

(四)深度参与国际合作
适应经济全球化的趋势和我国构建开放型经济新体制的要求,树立大国税务理念,用国际化视野谋划税收工作,加强对国际税收事项的统筹管理,着力解决对跨国纳税人监管和服务水平不高、国际税收影响力不强等问题。

16.积极参与国际税收规则制定。结合我国主办2016年二十国集团(G20)领导人峰会,协同落实好二十国集团税制改革成果,广泛参加全球税收委员会等国际、联合国国际税收合作专家委员会等国际税收组织活动,做国际税收规则制定的参与者、引领者,增强我国在国际税收领域的影响力和话语权。

17.不断加强国际税收合作。围绕建立合作共赢的新型国际税收关系,推动完善国际税收合作与协调机制,执行好《多边税收征管互助公约》和《金融账户涉税信息自动交换标准》,加强税收信息交换,形成深度交融的互利合作网络。积极开展对外税收援助,提供税收知识培训和技术支持,帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力。

18.严厉打击国际逃避税。全面深入参与应对税基侵蚀和利润转移(BEPS)行动计划,构建反避税国际协作体系。建立健全跨境交易信息共享机制和跨境税源风险监控机制。完善全国联动联查机制,加大反避税调查力度。2017年建立健全跨国企业税收监控机制,分行业、分国别、分地区、分年度监控跨国企业利润水平变动情况,防范国际逃避税,维护国家税收权益。

19.主动服务对外开放战略。以推动实施“一带一路”战略、支持国际产能和装备制造合作为重点,加快税收协定谈签和修订进程,全面加强国际税收政策咨询服务,建立与重点国家税务部门常态化沟通机制,及时协调解决走出去企业有关涉税争端。

(五)优化税务组织体系
与推进税收征管现代化相适应,进一步完善税务组织体系,着力解决机构设置、资源配置与税源状况、工作要求不匹配等问题。20.切实加强税务系统党的领导。税务总局党组要切实加强国税系统党的建设、思想政治建设、税务文化建设、干部队伍建设,指导地税系统思想政治工作,协同省级党委和政府对省级地方税务局实行双重领导,加大对地税部门的指导和业务规范力度。

21.优化各层级税务机关征管职责。税务总局重点加强税收制度和管理制度设计、工作标准制定、信息平台建设和数据集中处理应用、税收风险分析、大企业和国际税收管理、执法监督等方面职责。省级税务局重点加强数据管理应用、大企业税收管理、国际税收管理及税收风险分析推送等方面职责。市级税务局要精简机关行政管理职责,强化直接面对纳税人的一线征管和服务职责。市级、县级税务局重点加强税源管理和风险应对工作,更好地为纳税人服务。

22.完善税务稽查机构设置。强化税务系统稽查职责和工作力量,探索建立跨区域税务稽查机构,主要负责查处大案要案,指导系统稽查工作、协调国税局和地税局开展联合稽查。

23.完善督察内审机构设置。强化税务系统督察内审职责和工作力量,探索建立跨区域督察内审机构,增强独立性,形成有效的内部监督制约机制。

24.研究探索推进对外派驻税务官员。根据工作需要,按照现有模式,研究探索推进在我驻主要市场经济国家、走出去重点国家使领馆和国际组织派驻税务官员,承担开展国际税收协作、涉税争端解决、涉税信息收集、为走出去企业提供境外涉税服务等任务。

25.合理配置资源。按照精简统一效能原则,优化税务系统编制结构,提高编制使用效益。调整完善与国税、地税征管职责相匹配、与提高税收治理能力相适应的人力资源配置,实现力量向征管一线倾斜。税源规模较小的地区,可按照便利纳税人、集约化征管的要求,适度整合征管力量。逐步理顺和规范中央财政对国税系统经费管理体制,健全地方财政对地税系统经费的保障机制。

26.加强税务干部能力建设。实施人才强税战略,实行税务领军人才培养计划。深入推进绩效管理,加强对税务干部平时考核,完善日常化、累积化、可比化的数字管理制度体系。加大国税、地税之间以及与其他部门的干部交流力度。按照中央有关规定,实施公务员职务与职级并行制度。在编制和工资经费限额内,对专业性较强的职位实行聘任制,解决专业人才不足问题。

27.深入落实党风廉政建设主体责任和监督责任。明确国税系统党组主体责任和纪检机构监督责任,厘清责任边界,强化责任担当,细化履职要求,加大问责力度,完善纪检体制机制。全面推进内控机制信息化建设,2016年将内控制度和要求嵌入到税收征管和财务管理软件中,最大限度防范廉政风险、减少执法风险,促进干部廉洁从政。

(六)构建税收共治格局

建立健全党政领导、税务主责、部门合作、社会协同、公众参与的税收共治格局,着力解决税收环境不够优、全社会诚信纳税意识不够强等问题。

28.推进涉税信息共享。加快税收征管法修订和实施进程,依法规范涉税信息的提供,落实相关各方法定义务。建立统一规范的信息交换平台和信息共享机制,保障国税、地税部门及时获取第三方涉税信息,解决征纳双方信息不对称问题。依法建立健全税务部门税收信息对外提供机制,保障各有关部门及时获取和使用税收信息,强化社会管理和公共服务。全面建立纳税人信用记录,纳入统一的信用信息共享交换平台,依法向社会公开,充分发挥纳税信用在社会信用体系中的基础性作用。

29.拓展跨部门税收合作。以“三证合一、一照一码”改革为契机,扩大与有关部门合作的范围和领域,实现信息共享、管理互助、信用互认。探索政府购买税收服务。规范和发挥涉税专业服务社会组织在优化纳税服务、提高征管效能等方面的积极作用。

30.健全税收司法保障机制。司法部要依法支持税务部门工作,确保税法得到严格实施。公安部门要加强涉税犯罪案件查处的力量,健全公安部派驻税务总局联络机制,指导各级公安部门开展涉税犯罪案件查处工作。加强涉税案件审判队伍专业化建设,由相对固定的审判人员、合议庭审理涉税案件。推行税收法律顾问和公职律师制度。

31.加强税法普及教育。将税法作为国家普法教育的重要内容。把税法教育纳入国民教育体系,加强对青少年的税法宣传教育。开展经常性的税收宣传工作,增强全社会的税法意识。

三、组织实施

深化国税、地税征管体制改革是一项系统工程,要在党中央、国务院统一领导下组织实施,稳妥推进。

(一)提高思想认识。各地区各部门要从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度深刻认识深化国税、地税征管体制改革的重大意义,切实增强责任感和使命感,扎实做好工作,确保改革取得实效。

(二)强化组织协调。各级党委和政府要建立健全深化国税、地税征管体制改革的领导机制,明确和落实工作责任。税务部门要加强组织协调,抓好具体方案的研究制定、贯彻推进和督促落实工作。各相关部门要结合职责分工,落实具体支持措施。

(三)稳步有序实施。结合深化财税体制改革进程,明确改革的路线图和时间表,确保2016年基本完成重点改革任务,2017年年底前努力完成各项改革举措落实。具体安排是:2015年至2016年上半年,在上海市、江苏省、河南省、重庆市进行综合改革试点,在北京市、湖北省、广东省、陕西省、宁夏回族自治区、深圳市进行专项改革试点;2016年下半年,总结经验,扩大试点,在全国范围内稳步推进改革;2017年,总结实施情况,完善具体措施,确保改革任务基本到位。执行中的重大问题要及时向党中央、国务院报告。

(四)加强舆论引导。重视和加强宣传工作,及时回应社会关切,正确引导社会预期,最大限度凝聚共识,为深化国税、地税征管体制改革营造良好环境。