

税收征管矛盾——我国深化 税收征管改革的重要问题

□王 刚 乐晓棠

摘要: 税收征管矛盾是规定、制约税收征管改革深入进行的决定性因素。我国的税收征管改革实践已经充分表明:正视税收征管矛盾对于征管改革取得成功具有重要意义。就现阶段而言。我国的税收征管领域依然存在着种种矛盾,这既是矛盾普遍性规律作用的必然结果,同时也赋予了我国进一步深化税收征管改革的根本动力。因此,深入剖析现阶段我国税收征管领域内的各种矛盾,具有十分重要的现实意义。

关键词: 税收征管 矛盾 分析

中图分类号: F810.423

文献标识码: A

一、税收征管矛盾的基本含义

根据马克思主义哲学关于矛盾概念的基本表述,我们可以对税收征管矛盾作出如下定义:税收征管矛盾指的是存在于税收征管领域,规定、制约税收征管工作以及改革发展方向的、既相互同一又相互斗争的各种因素的总称。我国历次的税收征管改革,无一不是税收征管矛盾直接推动的结果,并且,税收征管改革的目地也无一不是着眼于解决当时的税收征管矛盾。实践已经雄辩地证明:什么时候我们认清了税收征管矛盾,并且抓住主要矛盾,兼顾次要矛盾,那么我们的征管改革就会达到预期的目的;相反,什么时候我们忽视或是未能正确认识税收征管矛盾,则税收征管改革必然问题多多。所以,能否深入剖析并正确认识现实生活中的诸种税收征管矛盾,就成为我国税收征管改革能否取得成功的决定性因素之一。

二、税收征管矛盾的形式及其分析



1. 征税人与纳税人之间的矛盾。 征税人(国家或政府及其相关职能机关)与纳税人(企业、单位和个人)之间的矛盾,作为税收征管领域内的一个主要矛盾形式,从国家税收产生之时就开始存在于税收征管领域,从来没有消失过。税收是国家凭借政治权力,强制地、无偿地参与社会产品的分配活动。因此,作为非生产性的国家,与社会产品的直接创造者纳税人之间在分配产品的问题上必然存在着内在的矛盾。而资源的稀缺性与人们对物质需求的无限性这一客观现实,决定了起码在生产力的还难以高度发达的阶级社会,税收征、

纳之间的矛盾就绝不会消失,除非是到了社会产品极大丰富的共产主义社会,随着国家、税收的消失才会最终转化、消失。所以,对于处在社会主义初级阶段的我国来说,税收征、纳之间的矛盾还依然存在,这是一个不容置疑的客观事实。

税收征、纳之间的矛盾,虽然广泛存在于各种类型的阶级社会,但不同时期矛盾的尖锐程度以及解决矛盾的方法是不一样的。在剥削阶级社会的国家(奴隶制、封建制、资本主义国家),征、纳双方究其实质是一种剥削与被剥削的关系,因而矛盾最深也最大,是一种对抗性的矛盾。一般情况下,除了统治阶级采取改良的方法在一定程度上来缓解矛盾外,主要的解决途径则是依靠外部“斗争”即社会革命的方式。而在非剥削阶级社会的国家(社会主义国家),社会财富真正实现全民所有,国家是人民当家作主的国家,决定了税收征、纳之间的矛盾主要表现为人民内部的非对抗性矛盾,是由非根本的利害关系所引起的,或是由于正确意见和错误意见的分歧而导致的,因此对于这一类的非对抗性的征、纳矛盾,一般需要采用“团结——批评——团结”的方法来进行解决。当然,对于少部分已经由非对抗性转化为对抗性的征、纳矛盾(指涉税犯罪行为),则需要通过“斗争”(指法律制裁)的方式来加以解决。

2. 征税人与征税人之间的矛盾。 征税人与征税人之间的矛盾,实际上就是中央与地方之间以及地方与地方之间的矛盾。在我们社会主义国家,虽然这

一矛盾也是属于非对抗性的矛盾,但是对其的研究以及解决仍不可忽视。

早在1956年,毛泽东同志就在《论十大关系》中系统的阐述了“中央与地方的关系(矛盾)”问题,并指出:中央与地方的关系(矛盾),实际上是社会主义国家所有制内部的领导与被领导、大局与小局、整体与局部的关系(矛盾),是经济管理体制上的集权与分权的关系(矛盾),是统一性与独立性的关系(矛盾)。在此基础上,毛泽东同志还提出了正确处理 and 解决中央与地方之间矛盾的方法,即:按照民主集中制的原则,在坚持中央统一领导的前提下,赋予地方更多的独立性与自主权,充分调动“中央和地方两个积极性”。

在毛泽东同志《论十大关系》的指导下,经过几十年特别是改革开放二十余年的努力,我国在正确处理中央与地方矛盾的问题上,取得了很大的成绩。但是由于种种原因,中央与地方之间的矛盾,直至今天还未能得到根本上的解决。具体反映到税收征管领域,就表现为中央与地方的财权分配问题仍未得到有效解决,中央与地方在税收收入的划分问题上矛盾较大。特别是进入20世纪90年代以来,中央政府逐步由改革开放初期强调“放权让利”而转变为强调“提高两个比重”,再加上改革不彻底等原因,中央与地方在财权分配方面的矛盾难以有效解决,致使个别地方与中央在税收征管问题上,存在着“争税种、抢税源”的问题,这无疑给正常的税收征管工作带来了很大的困难。

中央与地方的矛盾,在市场经济条件下实际上就是“统一领导与分级管理”之间的矛盾。众所周知,“统一领导、分级管理”是我国财税管理体制的总原则。统一领导是解决集权方面的问题,凡是涉及全国性的各项税收政策、税收制度以及关系到全局的税收减免等,必须由中央统一规定,地方不得违反;分级管理是解决分权方面的问题,

通常是指在不违反中央统一领导的前提下,对属于地方性的税收立法、税种开征、停征等权力,由地方根据具体情况来决定。不过,目前我国在贯彻税收征管“统一领导、分级管理”原则时,往往过分强调“统一领导”的原则,“分级管理”则显得贯彻不足。统一领导与分级管理失衡的矛盾,也就成为中央与地方之间矛盾的一个主要方面。

我国是统一的多民族国家,为了保持国家税收政令的畅通,坚持税收工作的统一领导是必要的,也是必须的,这一点即便是在发达国家也同样如此。但问题是任何事情都有一个度的问题,超过了必要的度,就会出现很多问题。一味强调统一领导原则,必然忽视对分级管理原则重要性的认识。我国幅员辽阔,区域经济发展差异很大,二元经济结构十分明显,在这样一个现实国情下,在坚持统一领导的前提下,因地制宜地贯彻好分级管理的原则,对于搞好税收工作的重要性是不言而喻的。但令人遗憾的是,目前我国在这方面的改革力度还显得远远不够。

另外,在中央与地方之间矛盾的主导下,地方与地方之间的税收矛盾问题也在事实上存在着。经济发达、税源充足的地方(沿海省份),税收收入多;而

经济欠发达、税源稀少的地方(广大的中部,特别是西部地区),税收收入相对较少。并且,分税制下的转移支付制度也很不完善,因为它维持了改革前各地方的既得利益,即:收入多的省份得到的税收返还也多,收入少的省份获得的税收返还也少。这就违背了转移支付制度平衡地区财力的主旨,使得地方与地方之间在“争”转移支付数额的问题上矛盾很大。为了维护地方的自身利益,不同的省份就在税收征管过程中,只会强调本地区的税款征收,而不愿意配合其它地区的税收征管工作。不仅如此,地方与地方之间搞“条块分割”、“争抢税源”的问题也相当严重。类似问题不仅存在于经济发达与欠发达地区之间,即便是经济发达的地区之间也同样存在。很多地方政府为了本地区的利益,采取变通的方法,非法越权减免税,以此来“招商引资”,造成了地方与地方之间的恶性“税收竞争”,严重地损害了国家的整体税收利益。试想,在这样一个税收矛盾存在的情况下,税收征管水平的提高又谈何容易。所以,我们在关注中央与地方之间税收矛盾的同时,还必须解决好地方之间的税收矛盾。

3. 纳税人与纳税人之间的矛盾。纳税人与纳税人之间的矛盾,在不同时期



有不同的表现,但其结果都是影响了纳税人的依法纳税和国家的依法治税。

新中国成立到生产资料私有制改造完成(1956年)之前,在特定的政治经济形势背景下,纳税人之间的矛盾主要表现为一部分有偷逃税行为的不法资本家、小业主、个体商贩与广大遵纪守法的纳税人之间的矛盾。

生产资料私有制改造完成到十一届三中全会前,由于实行计划经济体制,国营(有)、集体经济一统天下,税制简单,征管弱化,税收“跑、冒、滴、漏”问题始终存在,当时有一个不成文的“观念”,叫做“不纳税,就交利,肉烂都在锅里”。因此,此时纳税人之间的矛盾就表现为“依法纳税”与“偷(漏)税藏利”、“重利轻税”之间的矛盾。

十一届三中全会以后,随着有计划的商品经济乃至市场经济体制的实行,公有制经济一统天下的局面被打破,社会非公有制经济蓬勃发展,市场(商品)经济利益主体日益多元化。与此相应,人们在市场经济中对“收入”和“利润”的追逐也越来越迫切。但是,总有一部分单位和个人,想致富但是却不想走“诚实劳动、合法经营”之路,而是要求致富“捷径化”、“简单化”,为“致富”不惜铤而走险。于是,他们就打起了国家税款的主意,他们采取各种手段(包括拉拢税务干部)来大肆偷逃国家税收。这样,对于其他大多数原本主动依法纳税的纳税人来



说,在心理上必然会产生对偷税者的抵触情绪,而这种矛盾的存在,在税收征管能力有限的情况下,很有可能使得一部分依法纳税者觉得自己主动缴税是一种吃亏行为,因此也开始抱着“别人缴多少,我也缴多少”的不良心理,由主动纳税逐渐转变为消极偷漏税。

不仅如此,现行税制也存在着严重的待遇不公问题,如内外资企业的所得税、沿海与内地之间的税负差异,大量的税收优惠使得不同行业或者同一行业中不同地区和性质的企业、单位及个人在税收问题上矛盾加深,市场经济的公平竞争原则难以真正体现。这样,部分纳税人就自觉或不自觉地成为漏、避税甚至是偷逃税者——这是纳税人之间矛盾作用的必然结果。

4. 市场经济与计划税收之间的矛盾。我国从党的“十四大”提出建立社会主义市场经济体制以来,已经十余年了。在这十余年中,各行各业都在围绕着建立市场经济的工作中心在加快改革,唯独作为国家重要宏观调控工具之一的税收,在征管体制上却基本还是沿用着计划经济的老一套。“市场经济、计划税收”、“税收征管体制是计划经济的遗留‘堡垒’之一”……等等,如此之多的提法暂且不深究其正确与否,但是在建立市场经济的今天,采用计划经济时期的税收征管体制确实暴露了不少矛盾问题。

计划税收,主要指的是我国对税收征管工作一直都采用“税收任务”的考核制度,衡量税收征管工作的好坏都是以能否按时完成上级下达的税收计划任务指标为依据。并且税收计划指标的制定,采用的是“基数加增长”的方法,只增不减,年年加码,层层分配,很容易脱离国民经济的发展水平和各

地区的实际情况,其弊端是显而易见的。在这样一个考核制度下,经济发达的地区,由于税源充足,税收任务容易完成,当地的税务机关为了减轻下一年度的税收任务压力,自然就会放松征管而“保护税源”、“藏富于民”,这样就为纳税人偷逃税提供了方便。与此相反,在经济相对落后、税源稀少的广大中西部地区,有些税务机关为了能完成税收任务,往往采取各种方法来进行征管,甚至不顾政策,寅吃卯粮,搞“税收预征”、“贷款缴税”等违法征收,严重地超出纳税人的经济承受能力,激增了他们对税收的厌恶甚至是憎恨情绪,大大恶化了税收征纳关系,依法治税又从何谈起!所以,传统的计划税收的考核制度,在建立和发展社会主义市场经济的今天,已经成为我国依法治税的桎梏,它在一定程度上对偷逃税活动起着推波助澜的作用。

5. 宏观税负与微观负担之间的矛盾。宏观税负是指一个国家的总体税收负担水平,一般通过一个国家在一定时期内(通常为一年)税收收入总量占同期GDP的比重来反映;微观负担则是指具体的企业、单位和个人在一定时期内向政府缴纳的税费总和与同期总产值(收入)之间的比值。由于税收是现代市场经济国家最主要、最规范的财政收入形式,所以在一般情况下,一个国家的宏观税负与纳税人的微观总负担是基本一致的。但是,在我国这两个指标却有着较大的差异:宏观税负很低,甚至低于发展中国家的平均水平,但纳税人的微观总负担却普遍较高、较重。二者的差异与矛盾,并不是统计的技术失误所致,关键的问题在于:规模庞大的政府基金等税外收费项目(简称为非税收入),严重地冲击与扭曲了政府聚财的规范性。

从有关的统计数据来看,我国的税收收入占GDP的比重并不能说明纳税人的微观负担问题。近些年来,非税收入的膨胀使得我国宏观总税费负担

建一流班子 带一流队伍 创一流业绩

——长治市国税局党组开展“创建先进领导班子”活动的调查

□王 云 梁春燕

长治市国税局党组致力于建一流班子、带一流队伍、创一流业绩的目标,在开展“创建先进领导班子”活动中被省国税局党组授予全系统唯一的“先进领导班子”称号。

一、抓素质提高,建设学习型班子

该局党组把创建学习型班子作为创先进班子首要的任务。把提高班子的理论素质放在首位,把每月一次党组中心组理论学习作为提高班子理论素养的重要途径,采取班子成员轮流讲课、聘请教授授课、交流心得体会等方式,坚持集中学与个别学相结合,从理论与实际的结合上深化理论学习,从决策与决策效果上检验理论学习的成效,形成了理论学习的中心。党课教育活动对领导干部来说是一次党性修养的再教育,该局先后开展了以《学习七一讲话》、《党的基本知识》、《共产党员要做工作落实的模范》、《正确认识当代资本主义新变化,始终坚持共产主义理想不

动摇》等为主题的党课教育活动,市县两级班子成员分别进行讲课,收到了比较好的效果。该局每季度围绕班子建设方面的问题进行一次专题研讨,举办了如何加强班子建设、如何当好一把手、如何当好副职研讨会,使班子成员的领导水平有了明显提高。领导水平是多方面知识的综合体现,该局以举办专题培训为重点拓宽班子的知识面,先后主办了领导科学与科学领导、WTO 知识讲座、领导干部计算机知识培训、政策法规、税收业务等专题培训。为检验学习效果,组织了全市系统班子成员政治理论考试,及格率达到70%以上,并树立了5名“政治理论学习标兵”,在全市系统形成了学习政治理论的热潮。

二、抓思想解放,建设开拓型班子

长治市国税局党组在深刻分析税务部门所处的地位和干部现状的基础上,果断提出了在全市系统全面启动国税

已经占到了GDP的25%左右(杨斌,1999),大大超过了发展中国家20%左右的平均水平。纳税人税费总负担的加重,极大地挫伤了他们依法纳税的主动性与积极性。因为在一般情况下,税负轻,则遵章纳税的风气就比较容易形成;税负重,则偷逃税的动机倾向就会明显增强。而我国现阶段较重的税费负担,大大压缩了纳税人的利润空间,造成他们的“税(费)后利润”越来越少。据测算:目前我国的剩余产品价值总量占GDP的比重约为30%,若按25%的税费总负担率,则纳税人的平均税(费)后利润只剩5%左右。在这种情况下,为了扩大“利润空间”,部分纳税人必然会甘冒风险,采取“漏”、

“避”甚至是“偷”、“逃”等方式,来寻求更多的“盈利”,从而造成“费挤税”的不良后果,这就是当前我国宏观税负与微观负担存在分歧性矛盾的重要表现。

三、几点补充与总结

以上,我们简要地剖析了几种比较典型的税收征管矛盾形式。需要指出的是,税收征管矛盾是难以穷尽的。尽管如此,只要我们能够在纷繁复杂的税收征管矛盾中发现和抓住相对主要的矛盾,作为我国今后进行税收征管改革的着眼点和突破口,那么,我们也就达到了研究税收征管矛盾的预期目的。矛盾是一种规律性的东西,是不

以人的意志为转移的客观存在。因此,任何企图掩盖、回避甚至是违背矛盾规律的想法和做法,都必将受到矛盾规律的惩罚,这已经被我国几十年的税收征管改革实践所证明。当前,我国的税收征管改革需要进一步地深化,税收征管水平也必须不断得到提高。在这一现实的要求下,正视税收征管矛盾,深入分析税收征管矛盾,按照税收征管矛盾的内在要求来寻求解决矛盾的有效方法,进而科学地设计我们的征管改革方案,无疑是正确的选择,也是唯一的选择。■

(作者单位:厦门大学经济学院、东北财经大学财税学院)

责编:历山