

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: X2007156060

UDC _____

厦门大学

硕士学位论文

对深化我国税收征管改革的探讨

——以厦门市为例

The Research on Deepening Reform of China's Tax
Collection and Management
—Xiamen City as the Example

陈明阳

指导教师姓名: 雷根强 教授

专业名称: 工商管理(EMBA)

论文提交日期: 2014年4月

论文答辩日期: 2014年 月

学位授予日期: 2014年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2014年4月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

随着我国市场经济的发展，纳税人数量快速增长，规模不断壮大，组织形式和经营方式也日益复杂多样，传统的税收征管模式难以适应税收征管目标的要求。顺应时代发展的需要，在前期专业化管理改革基础上，税务总局启动了新一轮的征管改革，基本思路是构建以明晰征纳双方权利和义务为前提，以风险管理为导向，以专业化管理为基础，以重点税源管理为着力点，以信息化为支撑的现代化税收征管体系。

在国家税务总局税收征管改革基本思路的指导下，厦门市国税局开始了征管改革的有益探索，2013年10月试点在两个区局展开。至今，改革已进行了半年。及时评估改革的阶段性成果，分析不足，提出对策，对下步全面推开征管改革，有着现实的指导意义。

本论文以税收遵从理论和新公共服务理论与服务型政府理念为指导，结合税收工作实践，以厦门市为例，对深化我国税收征管改革进行研究探讨。

论文由以下五部分组成：

第一章，导论。对论文选题的意义、国内外研究情况、论文思路及研究方法进行介绍。

第二章，本轮税收征管改革的背景和基本思路。从我国经济、社会环境的变化、征管资源与纳税人的不协调以及信息技术的发展等方面梳理了本轮改革的背景，阐述了本轮改革的基本思路：构建以明晰征纳双方权利和义务为前提，以风险管理为导向，以专业化管理为基础，以重点税源管理为着力点，以信息化为支撑的现代化税收征管体系。

第三章，新一轮税收征管改革实践的成效与问题。通过新一轮征管改革在厦门市国税局的实践，总结了新一轮征管改革取得的初步成效，主要体现在：税源专业化管理的理念逐步确立，税源管控能力明显加强，纳税服务水平得到进一步提升，业务规范性进一步得到加强。同时，新一轮征管改革也面临一些问题，主要有：征纳双方权利义务关系不够明晰，纳税服务质量还不够优化，分类分级管理机制不够完善，信息化进展缓慢，机构设置未实现专业化、集约

化，人力资源水平还不能满足改革的需要等等。

第四章，进一步深化税收征管改革的思考。在基层实践的基础上，分别从征管基本程序、纳税服务、专业化管理、信息化支撑体系、执法监督机制等五方面提出深化税收征管改革的思路。要在不断明晰征纳双方权利义务、不断优化推进纳税服务、不断提高人力资源水平的基础上，持续推行分类分级专业化管理、建立健全以信息管税为主导的信息化支撑体系、设立完善的专业化集约化的机构，使改革整体顺利推进。

关键词： 税收征管； 改革

厦门大学博硕士论文摘要库

ABSTRACT

As market economy develops in China, the number and scale of taxpayers grow rapidly. Forms of organizations and their management modes become more and more complex and diverse. Under this background, the traditional mode can not meet the requirements of tax collection targets. In order to meet the need of era, State Administration of Taxation launched a new round of reforms on the basis of earlier specialization management reforms. The basic thinking is to build an information based modern tax collection system which clarifies the rights and obligations of both the collecting tax and paying tax, focus on risk management, specialization management and key taxation source management.

Under the guidance of the thinking, Xiamen Municipal Office of SAT started a meaningful reform exploration in October 2013 by launching pilot reforms in two district Bureaus. As reforms have been carried out for six months, it is definitely necessary to evaluate the effects and deficiency timely and propose useful solutions, which is also helpful for the deepening tax collection and administration reform.

Combined with working practice in tax area, and based on the theory of tax compliance, the new public service and the service-oriented government philosophy, this thesis takes Xiamen City as an example to analyze the tax collection and management reforms in China.

The article consists of the following five parts:

The first chapter: Introduction. This part first deals with the significance of the topic, then introduces the research situation at home and abroad, the basic ideas and research methods.

The second chapter: background and basic ideas of this round of tax collection reforms. This article is under the background of the economic, the social environment changes, uncoordinated relations between collection resources and taxpayers, as well as the development of information technology. And its basic

thinking is to build an information based modern tax collection system which clarifies the rights and obligations of both the collecting tax and paying tax, focus on risk management, specialization management and key taxation source management.

The third chapter: effects and problems in this round of tax collection reforms. From the pilot reforms in Xiamen City, we find out the preliminary effects in the following aspects: the concept of specialized management has been gradually established; the capability to control the tax sources has been strengthened; the tax service level has been further enhanced; the business normalization has been strengthened. Meanwhile, there are problems such as: the rights and obligations of both parties are lack of clarity; quality of tax service is not good enough; classification management mechanism is not perfect; the progress of informatization is slow; the organization setting hasn't realized specialization and intensity; and the level of human resources can not meet the need for the reforms, and so on.

The fourth chapter: thinking of deepening the reform of tax collection. On the basis of grassroots practice, this thesis puts forward ideas on the following five aspects: the basic procedures of tax collection; tax service; specialized management; information technology support; mechanism of supervision for law enforcement. In order to make the reforms progress smoothly as a whole, we should continue to do efforts as followings: clarifying the rights and obligations of both sides; enhancing tax services to optimize; improving the level of human resources; establishing classification management; putting forward tax information support system; building a sound specialized and intensive institution and so on.

Keywords: tax collection and administration; reform.

目 录

第一章 导论	1
一、选题背景及意义	1
(一) 选题背景.....	1
(二) 课题研究的意义.....	2
二、文献综述	4
(一) 税收征管理论的历史发展脉络.....	4
(二) 影响我国征管制度制定的主要理论.....	5
(三) 近年来国外税收征管理论的研究情况.....	6
(四) 我国税收征管理论的探索及评价.....	7
三、研究思路及文章结构	9
四、研究方法及缺陷	10
第二章 我国新一轮税收征管改革的背景和基本思路	12
一、新一轮税收征管改革的背景	12
(一) 深化税收征管改革是适应经济社会发展的迫切需要.....	12
(二) 深化税收征管改革是顺应现代信息革命发展潮流的迫切需要....	12
(三) 深化税收征管改革是适应税源状况的迫切需要.....	13
(四) 深化税收征管改革是完善我国现行税收征管方式的迫切需要....	14
二、新一轮税收征管改革的基本思路	15
(一) 新一轮深化税收征管改革的总体要求.....	15
(二) 新一轮深化税收征管改革的目标和基本原则.....	15
第三章 新一轮税收征管改革实践的成效与问题	16
一、新一轮征管改革在厦门的实践	16
(一) 科学划分税源，实行分类管理.....	16
(二) 调整税源管理职责，创新管理员制度.....	16
(三) 树立风险管理理念，全面推行风险管理.....	17

(四) 设立专业机构, 强化纳税评估.....	17
(五) 简并涉税流程, 优化纳税服务.....	18
(六) 加快信息化建设, 落实信息管税.....	20
(七) 完善配套制度, 建立改革保障.....	21
二、新一轮税收征管改革在厦门取得的初步成效	21
(一) 税源专业化管理的理念逐步确立.....	21
(二) 税源管控能力明显加强.....	22
(三) 纳税服务水平得到进一步提升.....	22
(四) 业务规范性进一步得到加强.....	23
三、深化征管改革面临的主要问题	23
(一) 征纳双方权利义务尚未真正明晰.....	23
(二) 纳税服务对征管的先导性、基础性作用还未能充分发挥.....	25
(三) 分类分级管理机制不够完善, 风险管理的水平较低.....	26
(四) 税收信息化进展缓慢.....	28
(五) 机构、人员配置还不能适应专业化、集约化的要求.....	30
(六) 人员素质跟不上改革的要求.....	31
第四章 进一步深化税收征管改革的思考	33
一、加快顶层设计的进程	33
二、明晰征纳双方权利义务关系	33
(一) 修改税收征管法.....	33
(二) 改进考核评价体系.....	33
(三) 大力推进税务行政审批制度改革.....	34
三、不断提高纳税服务水平	34
(一) 建立纳税服务需求收集分析机制.....	34
(二) 进一步优化办税方式.....	34
(三) 提高涉税咨询服务质量.....	34
(四) 持续推进涉税风险服务措施.....	35
四、推行以风险管理为导向的分类分级专业化管理	35
(一) 完善税源分类分级管理.....	35

(二) 拓展涉税信息获取渠道.....	35
(三) 加强税收风险分析监控.....	36
(四) 强化纳税评估.....	36
五、建立健全以信息管税为主导的信息化支撑体系	37
(一) 加强全员培训，提高信息技术的应用能力.....	37
(二) 加强税收信息化管理，实现系统资源的整合利用.....	38
(三) 强化涉税信息的规范采集和有效获取，深化涉税信息分析应用.....	38
(四) 加强技术与业务融合，提高税收精细化管理水平.....	39
六、持续优化调整组织架构	39
(一) 根据业务类别设置专业业务机构.....	39
(二) 推行市局、区局的实体化.....	40
(三) 整合相关行政和业务职能部门.....	40
七、不断提高人员素质	40
(一) 科学招录培养新人.....	40
(二) 探索分途发展机制.....	41
(三) 全面推行绩效管理.....	41
(四) 改进教育培训机制.....	41
参考文献.....	42
致 谢.....	44

第一章 导论

一、选题背景及意义

(一) 选题背景

税收征管是税收征收管理的简称，是国家及其税务机关依据税法指导纳税人正确履行纳税义务，并对征纳过程进行组织、管理、监督、检查等一系列工作的总称。^①自从历史上有了税收，便有了税收征管的问题。税收征收管理主要由税收征管制度及与之相对应的税收征管模式所组成，是税务机关依法进行税务管理活动的核心。我国税收征管改革历经多个阶段，每个阶段在继承前面改革成果的基础上得到了进一步的完善和发展。

1、我国税收征管改革的历程

改革开放以来，我国经济社会的飞速发展带来税收制度的不断变化，尤其是 1994 年税制改革后，整个税收征管制度一直处于一种动态的、不断变革的过程之中。具体上，我国税收征管改革主要历经了三个阶段：

第一阶段为 20 世纪 80 年代中期至 20 世纪 90 年代初期。主要内容是分设征收、管理、稽查，以解决税收专管员制度“一员进厂、各税统管”造成的权力约束缺位，执法不严等弊病。改革主线就是分解专管员的权力，实行不同形式的分责制约^②。

第二阶段为新税制的实施到 21 世纪初。这一时期税收征管改革的主线，就是 1995 年明确的税收征管改革“30 字”模式，即“以纳税申报和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查”的新征管模式的提出和完善。在技术手段上把计算机技术引入了税收管理的各个环节，还提出了为纳税人服务的新的管理理念，2004 年在 30 字征管模式中增加了“强化管理”的内容，形成了“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”的“34 字”征管模式。

^①杨斌主编，《税收学》，第 715 页

^②周瑞金，《我国税收征管改革的回顾 评价和建议》，新华网福建国税之窗，2006 年 6 月

第三阶段为 21 世纪初到现在。这一阶段是现代化税收征管体系探索实践阶段。2009 年提出了信息管税新思路，推进了税收征管与现代科技的融合。2010 年开展税源专业化管理试点工作。2012 确立了今后一个时期进一步深化税收征管改革的主要内容，目标是提高税法遵从度和纳税人满意度，降低税收流失率和征纳成本。

2、深化税收征管改革的必要性

我国跻身中等收入国家行列后，在税源日益充裕、税收收入规模不断扩大的同时，由于社会经济条件发生变化，原有的定位平衡被打破，现行的税收征管制度遇到的困难与压力日趋增大，逐渐滞后于经济发展的步伐，实际运行效果存在许多问题，如税收征管模式的整体规划差，税收征管面临制度软约束、执法弹性值偏高，纳税主体税收遵从的差异化扩大，税收执法风险加重等，不仅导致税收遵从度不高，税收流失比较严重，而且由于体制乏力、改革疲劳、激励失措，在一定程度上影响税务人员的职业忠诚心。

十八届三中全会已经将未来税收发展聚焦重点在税制改革上，加上经济、技术发展的推动，税收征管制度面临着一次重大而特殊的社会经济转型期。正是在这种大背景下，我们秉承改革创新的精神，从基层实际工作出发，认真探讨税收征管应遵循的理论原则，把握税收征管制度的规律，调研基层实际，探索与社会转型相适应，与征管改革目标相适应的税收征管模式，促进征管工作效率，服务经济社会大局。这正是本文的立论所在。

(二) 课题研究的意义

1. 理论意义

首先，基层税收征管是实现国家税收制度预期目标的必由之路。西方经济学认为，实施机制是法律制度的重要组成部分，一个国家的法律制度是否有效，除了具有完善的正式规则和非正式规则外，更主要的是这个国家的实施机制是否健全。离开了有效的实施机制，任何制度尤其是正式规则就形同虚设。这恰恰说明了税收征管作为税收政策执行环节的极其重要性。而且任何一项政策都不可能一经制定出台就自然而然地得到贯彻执行，从而取得预期目的，税收政策也不例外。国家税收制度预期目标的实现离不开基层高质量的税收征管，而

基层高质量的税收征管又必须依赖于与税收制度相一致的基层税收征管模式。只有基层税收征管水平达到了国家税收制度设计的目标,才能为政府提供持续、稳定的税收收入,来实现政府参与国民经济分配和再分配、管理社会公共事务的职能。然而我国目前的税收征管实践中存在的问题严重制约了税收政策的顺利执行,所以深化税收征管制度改革,优化当前的税收征管模式就显得极为迫切和重要。

其次,基层税收征管制度是提高基层税务机关税收管理效率的有效途径。基层税务机关在对纳税人进行税收专业化管理工作时,其管理效率高低,取决于基层税收征管制度的适用性,科学性。基层税收征管制度与国家税制相融洽,与社会经济发展相协调,与基层税务机关的管理水平、与纳税人的税法遵从意识相一致,则基层税务机关可以用较低的资源消费来获得最大的收入规模,纳税人可以用最小的纳税成本最好地履行纳税义务。基层税务管理效率高,国家税制在社会经济实践中运行好,税收对资源的配置作用发挥充足,对不同经济成分和经济主体之间的利益调节适当,则税收有利于国民经济持续、健康、协调发展。

理论上,通过税收征管工作实践,可以检验税收政策,并不断对其进行充实和完善。在税收征管工作实践中发现的问题和不足,则可以为进一步修正、修订税收政策提供事实依据,以此促进税收政策的健康持续发展。

2. 现实意义

以基层实际为出发点,研究我国税收征管制度,尤其是税收征管模式,具有很强的现实意义:

一是从基层工作的实际出发,可以明确税收征管工作的改进思路,促进我国税收征管效率水平不断提高、有效降低征税成本。

二是总结税收征管制度在基层运行的成效和暴露的问题,可以对我国税收征管现状做出客观全面的评价,并探索思考进一步深化税收征管改革的思路。

三是增强税收征管人员的效率意识和服务意识。摒弃长期以来形成的“无本治税”的观念,确立基层税务机关服务意识。通过税收征管制度的有效运行,基层税务机关为纳税人提供合法、有效的税收服务,有利于提高纳税人的纳税意识,减少基层税务机关的税收成本,实现纳税人足额纳税的基层税收征管目

标。

税收征管制度尤其是优化税收征管模式，不仅是提高税收征管质量和效率的重要手段，也是完善税收管理理论的主要方式。这不仅在理论上具有重要的研究价值，更具有重要的实践指导意义。本论文以厦门为例，从基层税务机关的角度来探讨上述各种问题，力图呈现真实完整的税收征管工作的现实状态；全面分析税收征管工作存在问题，努力争取为税收征收管理的实际工作提供出一些有应用价值的理论建议，探索一条适合我国实际国情的新的征收管理模式。希望通过本文的研究成果，可以为提高税收征管水平提供参考，从而有效促进税收事业的发展，服务经济和社会不断进步。

二、文献综述

（一）税收管理理论的历史发展脉络

在国外研究领域，德国的旧历史学派的创始人威廉·罗雪尔（Wilhelm Roscher）最早将税收研究的重点转移到税收管理方面，而最早创立了税收管理理论体系的学者同样也是德国新历史学派瓦格纳，他同时也是社会政策学派的主要代表人物。Wilhelmi Roscher（1843）发表的《历史方法的国民经济学讲义大纲》，他在论述中没有把分析的重点放在各税种的理论与制度方面，而是侧重于各税种的管理，逐步将税收管理引入人们的视野，但没有形成一个完整独立的理论体系。Wagner（1877）将税收管理分为两部分内容：一是税收管理总论，包括税收管理的性质、任务等，二是具体的税收行为，即税收的执行或征稽，内容包括税收确定、税款征收、税收管理、行政处罚四部分。应该说，他创立了最早的税收管理理论体系。

从 20 世纪 70 年代起，随着社会经济生产生活的日渐繁华，税收管理在社会实践中的问题也越来越引人注目，西方各国专家逐渐将重心向此领域转移，同时随着现代信息经济学、博弈论和委托代理理论等理论逐步向公共管理研究领域过度，征纳双方信息不对称问题给税收管理政策以及税收遵从策略产生的影响，已逐渐引起的专家的重视。

西方主流经济学家从 20 世纪 90 年代以来对研究税收管理问题的研究，逐

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库