

国务院办公厅关于转发国家税务总局 深化税收征管改革方案的通知

国办发〔1997〕1号

1997年1月23日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家税务总局《关于深化税收征管改革的方案》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻落实。

深化税收征管改革，是为了更好地贯彻落实工商税制改革的各项规定，增强国家财力，促进国民经

济持续、快速、健康发展。各级人民政府要高度重视，加强领导，切实抓好深化税收征管改革方案的组织实施；国家税务总局要加强对深化税收征管改革的指导和检查；各有关部门要积极支持、密切配合，共同确保这项改革的顺利进行。

关于深化税收征管改革的方案

(国家税务总局 一九九七年一月一日)

为了进一步贯彻落实党的十四届五中全会精神和《国务院批转国家税务总局工商税制改革实施方案的通知》(国发[1993]90号),建立适应社会主义市场经济体制要求、符合中国国情、科学严密的税收征管体系,确保税收各项职能作用的充分发挥,必须在近几年改革实践的基础上,进一步深化税收征管改革。

一、深化税收征管改革的任务和原则

税收征管改革的任务是:建立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、重点稽查的新的征管模式。到本世纪末,先在全国的城市和县城实施,并逐步向农村推进,力争在2010年基本完成这项改革。

税收征管改革的基本原则是:

(一)依法治税。依法治税是深化征管改革的最终目的,要通过征管改革,逐步使征税纳税双方行为规范化、法制化。

(二)规范统一。要对现行的税收征管模式和征管规程加以规范、统一,为全面应用计算机打下基础。

(三)整体协调。在改革的设计上要通盘筹划,既要整体推进,又要重点突破,审时度势,循序渐进,先城市、后农村,先试点、后推广。

(四)实用易行。要结合我国税收征管实践,借鉴国际上税收征管的先进经验,使改革后的征管模式不仅有利于征收管理,降低征税成本,而且方便纳税人。

(五)监督制约。通过深化征管改革,不断提高税收征管的专业化程度,建立制约机制,防止内外勾结、偷漏骗税。

二、征管改革的主要内容

(一)建立纳税人自行申报纳税制度。

1. 确立科学简便的申报纳税办法。纳税人办理纳税申报可以采取直接申报(即由纳税人到税务机关报送纳税申报表及有关资料)、邮寄申报、电子申报等方式,具体办法主要分以下四种:

——在法定的纳税申报期内,由纳税人自行计算、自行填开缴款书并向银行缴纳税款,然后持纳税

申报表、缴款书报查联和有关资料,向税务机关办理申报。

——在有条件的地方实行银行税务一体化管理,纳税人在银行开设税款预储帐户,按期提前存入当期应纳税款,并在法定的申报纳税期内向税务机关报送纳税申报表和有关资料,由税务机关通知银行划款入库。

——在法定的申报纳税期内,纳税人持纳税申报表和有关资料以及应付税款等额支票,报送税务机关;税务机关集中报缴数字清单、支票,统一交由国库办理清算。

依照税法规定分期预缴、按期一并申报的纳税人,可选择上述三种申报纳税办法之一办理纳税申报,结清税款。

——对于未在银行开立帐户的纳税人,可按现行办法在办理纳税申报时以现金结算税款,提倡并逐步推行使用信用卡。

2. 规范纳税表格。要统一纳税申报表、税款缴款书格式,并规范其内容;以此为基础,简化、合并有关表格,并逐步将纳税申报表和缴款书一体化。

(二)建立税务机关和社会中介组织相结合的服务体系。

1. 建立税法公告制度。除了国家公布的法律、行政法规外,国家税务总局要及时公布税务行政规章和其他规范性文件,省以下税务机关要定期向纳税人提供现行有效的税法信息、纳税指南等。为确保纳税人及时、准确地了解税法信息,要建立中央和省两级税收法规信息库。

2. 合理设置办税服务场所。在城市和县城以及其他交通便利、纳税人较为集中的地方,应当本着相对集中、讲究实用、方便纳税和不扩大基建规模的原则合理设置办税服务场所。城市一般在区、县税务局(分局)内设置;农村有条件的地方,可按经济区划设置税务所或税务分局,在偏远地区和山区,可根据实际情况设置征收点或代征点,以集中、公开的形式为纳税人提供各种纳税服务。为了方便纳税人申报纳税,国家税务局、地方税务局应当积极创造条件联合设置或合用办税服务场所。

要积极、稳妥地发展税务代理服务。国家在社会中介服务行业中建立税务代理业,为需要服务的纳税人提供帮助。税务代理实行自愿的原则。纳税人出于自身的需要,可以依法委托社会中介服务组织进行税务代理。税务代理的重点是为纳税人提供咨询服务,纳税申请、税款缴纳等原则上由纳税人自行办理。税务机关不得以任何形式从事税务代理,已建立的税务代理实体,必须与税务机关脱钩。

(三)建立以计算机网络为依托的管理监控体系。

1. 建立统一的纳税人识别号。对于每一个纳税人应赋予一个惟一的纳税人识别号。纳税人识别号采用国家标准。

2. 开发、完善征管监控应用系统。要在加强税收日常管理工作的基础上,把从税务登记至税务稽查的各项征管业务全面纳入计算机管理,依托计算机对征收管理的全过程实施监控。

3. 抓住重点加强监控。对增值税、个人所得税和出口产品退税等征管重点、难点要严格加强监控。要在加速开发增值税纳税申报监控系统的同时,完善专用发票交叉稽核系统和防伪税控系统;要建立个人所得税监控系统,掌握完整动态的个人所得资料,强化源泉控制,切实提高自行申报率和申报准确率;要加强对出口产品退税的监督管理,建立并完善税务同企业、海关、银行等单位的信息网络,使出口、报关、结汇、退税等方面的监控信息交换及时、准确。

4. 建立四级计算机监控管理网络。从现在起到本世纪末或下世纪初,力争建成中央、省(区、市)、地(市)、县(市)四级计算机网络。

(四)建立人工与计算机结合的稽查体系。

1. 建立分类稽查制度。根据税务稽查工作的特点,将稽查分为日常稽查、专项稽查、专案稽查三类。日常稽查是对纳税人申报、纳税情况进行的常规检查;专项稽查是针对特定行业或某类纳税人进行的重点检查;专案稽查是根据举报或者前两类稽查发现的重大问题进行的个案检查。

2. 建立科学的稽查规程。新的稽查方式将主要借助于以计算机为依托的监控系统选择并确定被查对象,按照选案、检查、审理、执行的流程规范操作。

3. 建立与公安机联网的重要情报信息通报制度。以税务稽查部门为纽带,依靠计算机监控系统与公安机联网,及时通报重大犯罪线索,提高专项稽查和专案稽查的执法效率,打击各种涉税犯罪。

(五)建立以征管功能为主的机构设置体系。

1. 机构设置。征管机构设置要坚持“精简、效能”

的原则。以承担税收征管工作全部任务和执行税收收入计划的税务机关为基层征管单位(主要是指直接面对纳税人的税务局或税务分局),其内设机构要根据不同情况,按照管理服务、征收监控、税务稽查、政策法规四个系列划分设置,但不得超过上级或有关部门核定的数量;税务所原则上按经济区划设置。

中央、省(区、市)、地(市)、县(市)各级税务机关的机构设置应根据改革需要作相应的调整。

2. 人力分配。基层征管单位的人力应当根据机构设置的形式及上述四个系列的职能划分,从实际需要出发合理地加以分配,其中稽查人员的比例一般要占总人数的40%。

三、配套措施

(一)建立健全税收征管法规。要依据税收征管法律、法规,抓紧制定颁发操作性较强的配套规章和规范性文件。

(二)统一制定计算机系统的建设规划。制定全国税收电子化发展纲要,区分轻重缓急,从整体上设计网络布局、硬件配置和软件开发,调动和发挥中央与地方两个积极性,确保计算机网络系统的科学高效。

(三)抓好业务培训,提高整体素质。业务培训应当根据税务人员的分工,分类实施、分级负责。培训的重点要放在稽查技能、财务会计知识、计算机的应用与维护等方面。在理顺机构设置、明确职能划分的前提下,建立严格的岗位责任制,以职定岗,以岗定责,责任到人。

(四)切实加强部门合作,坚持专业管理与社会监督相结合。在征管改革的过程中,各级税务机关必须加强同公安、财政、邮电、银行、工商行政管理、海关、技术监督等部门的合作,并使之经常化、制度化、规范化。同时,要进一步巩固、完善税收司法保卫体系,加强与司法机关的配合,建立情报互通制度,及时查处税收违法犯罪案件,加大打击力度,净化税收环境,维护税收秩序。此外,要进一步加强与城乡基层政权组织以及其他社会组织的协作关系,逐步建立起正常的工作制度和奖励制度,以利于加强税收征管。

(五)加大对征管改革的投入。中央和地方各级财政要按财政体制规定,对税收征管改革给予必要的支持;为加快改革进程,可适当利用国际金融机构的贷款。税务部门要节约使用资金,并对不同渠道的资金实行集中管理,统筹安排,有效使用。

四、实施步骤

我国地域辽阔,情况复杂,征管改革必须分类、

分步实施。

(一)城市的市区、县城和沿海地区发达的乡镇,在1996年完成征管改革试点工作的基础上,1997年开始推行新的征管模式。1997年年底前要完成以下五项任务:一是在企业和个体工商户中,全面实行自行申报纳税;二是在税务机关内合理设置办税服务场所,实现集中征收;三是要在纳税人自行申报和集中征收的基础上,实现专管员由管户向管事的职能转换,同时调整充实稽查力量,按规定比例充实稽查人员;四是按征管功能调整基层机构,理顺职能;五是按税收征管业务规程的要求,规范征管资料,建立健全纳税人档案。

(二)内陆农村地区,1997年前主要应立足于建立新的征管运行机制,即:一要分期分批把辖区内固定纳税户的自行申报纳税面扩大到80%以上;二要在纳税人相对集中的乡镇所在地,因陋就简建好办

税服务场所,实行集中征收,同时在交通、通讯不便的偏远地区和山区设置征收点、代征点或采取巡回征收方式,实行定期定点征收税款,提供各种纳税服务;三要将现行按行政区划设置的税务所,原则上逐步改为按经济区划设置税务分局或中心税务所;四要抓住服务、征收、稽查三个环节,结合本地实际,设计出适合农村征管的工作流程,规范执法文书。

深化税收征管改革的具体实施意见由国家税务总局制定,具体步骤由省、自治区、直辖市税务部门确定,改革分步推行到位后要相应进行验收。

各级税务机关要加强对税收征管改革的领导,主要负责人要亲自动手,调查研究,组织协调,积极推进。改革的进展情况要随时向上级税务机关和当地政府汇报,同时要加强与有关部门的联系,以取得各方面的支持。