

# 江苏地税推行地市级一级稽查的经验与做法

许珂

(常州工学院 江苏常州 213000)

**【摘要】** 本文通过对当前江苏省税务稽查现状的分析,在已有一级稽查模式经验的基础上,对江苏地税系统推行地市级一级稽查的可行性进行了分析,针对江苏地市级经济发展水平的特点构建了具体的税务稽查模式。

**【关键词】** 税务稽查 地市级一级稽查 税收管理

## 一、我国税务稽查体制发展概况

1997年4月,国家税务总局正式组建稽查局,同时决定全国县级以上税务机关设立税务稽查专门机构,从而奠定了我国税务稽查工作的基本框架和模式。至2000年底,全国税务稽查的基本框架已经确立,有税务稽查机构6752个(其中地税系统3280个),配备稽查人员13.56万名(其中地税系统5.49万人),稽查的基本制度已经建立并逐步完善,税务稽查的执法力度和威慑作用明显增强,在打击涉税违法活动、维护国家税收方面发挥了极为重要的作用。

我国税务稽查机构确立后,基层税务稽查部门在实践中开始摸索总结,先后构建了二级稽查体制和一级稽查体制。在二级稽查体制下,地市级和县(区)级稽查机构并存。市级稽查机构侧重于大要案和群众举报的重大案件的稽查以及全市稽查工作的指导和协调;县(区)级稽查机构主要负责根据选案结果进行的日常稽查,并辅以专项稽查和一般案件的专案稽查。二级稽查体制在查处大案要案,完成税收任务等方面发挥了积极的作用,但还存在不少的问题,主要是机构重叠,稽查重复。因此,从20世纪90年代末期开始,部分地区开始对一级稽查体制进行了改革探索。一级稽查体制是指县级以上的税务机关设置专业税务稽查机构(稽查局),且只能由这一机构来行使税务稽查权,县级以下税务机关不再具有税务稽查职能,由稽查局统一办理税务稽查工作。

2001年,国家税务总局在《关于改进和规范税务稽查工作的实施意见》中,提出了改革稽查体制、理顺稽查职能的要求,明确“要根据税收改革的总体部署,在市(地)、县(市)两级逐步实行一级稽查体制。在市(地)的全部城区、直辖市的区和县(市)的全域集中设立稽查局进行一级稽查;在大城市或城区较大、交通不便的城市,市级稽查局可以适当设立少数分支机构或派出机构,以保证有限的稽查力量充分使用”。

## 二、江苏地税系统推行地市级一级稽查可行性分析

江苏地税系统推行的一级稽查体制改革主要是指实现地市级一级稽查。即取消市属区税务局和县级税务局的稽查局或稽查职责,在地市的区和县(市)的全域集中设立一个稽查局,负责市属城区或全市范围内的稽查工作。

1. 江苏地市级经济发展水平是推行地市级一级稽查的现实基础。江苏省目前实行的是市管县体制,全省面积10.26万平方公里,2009年末全省常住人口总量达7724万人。江苏省经济总量和税收收入在全国都居于前列,2009年全省地区生产总值为34061.19亿元,当年地税组织入库税收为1927.52亿元。江苏地市级经济发展水平在全国居于比较领先的位置,特别是苏南的苏州、无锡、南京、常州。

不管是地域面积、人口,还是经济规模、税收总量,江苏省排名都比较靠前,若不采用地市级一级稽查模式,稽查效率、执法力度都会受到影响,并且在全省区域范围内由省级稽查局统一选案、审理,工作压力较大,执法成本较高,不同地区的相关部门的信息沟通也是一个问题。江苏省的现状决定了其地税系统应选择适合自身特点的地市级一级稽查模式。

2. 江苏地税现有探索取得的成效为推行地市级一级稽查积累了有益经验。近几年来,江苏地税系统对地市级一级稽查体制进行探索,取得了一定成效。江苏省各地市地税局考虑到现有的财政体制、税收征管体制、干部管理体制及税源分布情况等因素,对现有的稽查机构和人员均没有进行变动,但对部分稽查业务按照一级稽查的要求实施了一些整合和集中,主要体现在稽查业务环节上的部分集中和稽查业务管理上的部分集中。江苏地税系统探索地市级一级稽查,对部分业务和环节实行了统一规划、统一安排,克服了过去的多级稽查体制造成的稽查对象重复接受检查,对外增加纳税人负担、损坏税务机关执法形象、影响税务执法的质量和效率等问题。在业务运行上,实现了选案、实施、审理、执行四个环节一定程度的分离,减少了稽查的随意性,提高了执法的针对性和公平性;在工作中对稽查案件实行统一计划安排、统一执法标准、统一调配稽查力量,确保了税务稽查各项任务的按时完成,做到环节分离、相互制约、衔接紧密、组织有力,规范了税务稽查的执法行为,缩小了执法尺度的差异。稽查力量由分散到集中,把有限的力量形成整体合力和规模效应,集中力量办理大案要案,有效降低稽查办案成本,在更大层面上发挥稽查打击涉税违法行为的作用。

3. 省级大集中税收管理信息系统为推行地市级一级稽查

提供了技术保障。从2007年开始,江苏省地税局以税收征管信息系统2.0版为基础,着手开发“省级大集中税收管理信息系统”。该系统融入税收辅助决策系列、纳税服务系列及外部信息交换等信息采集手段,以及数据仓库、信息综合分析等先进应用方式为一体。全省统一的税收管理信息系统,实现了税收业务的集约化管理以及基础数据全省集中处理和存储的新型信息化管理模式。时至今日,省级大集中税务信息管理系统已经在江苏地级市地税局成功上线运行。

省级大集中税收管理信息系统带来的便利突出表现在选案环节。地市级稽查局可以直接从登记管理、认定管理、发票管理、征收、退税管理、欠税管理、减免税管理、纳税人报表管理、纳税评估、信用等级管理模块中调取信息,为开展地市级一级稽查提供了便利。还可以根据税法及各种条例,分析纳税人的各种资料(基本信息、工商登记信息、纳税申报信息、发票使用情况、违章信息及财务信息等),利用软件建立模型,智能、准确地鉴定应纳税种,同时监控纳税人的登记变化情况及纳税活动,做到对税源宏观监控、微观管理、控制漏征面,大大提高了各项管理工作的准确性和高效性。

另外,江苏省推行了征管机构和人事制度的改革,在较大范围内对现行机构和人员进行了整合,为一级稽查体制的运行提供了较为理想的环境,使之成为可能。

综上所述,江苏省推行地市级一级稽查无论从经济发展水平还是从实践效果证明、技术水平支撑来说都是可行的。

### 三、江苏地市级一级稽查方案的具体构建

根据江苏省目前税务稽查的实际情况,按照在信息化基础上深化征管改革的要求,实现江苏地市级一级稽查应对现有的税务稽查机构进行调整,在地市区仅设置一个稽查局,撤销县级稽查机构,实现选案、检查、审理、执行四个业务环节完全回归市地税稽查局封闭运行。具体模式如下:

1. 江苏地市级一级稽查基本模式。该基本模式为在地市区设置一个稽查局,撤销县级稽查机构。县级稽查机构作为市级稽查机构的一个部门,人员、经费、装备等由市地税稽查局统一调度,实现人、财、物全部垂直管理,实行统一选案、统一审理、统一检查、统一执行。市地税稽查局按照稽查四个业务环节完全回归封闭运行的要求,分别设立相应机构。一般设置以下职能科室:综合科、案源管理科(举报中心)、审理科、检查科(检查分局)、执行管理科、督察考评科(详见图1)。人员规模60人以上的可根据自身情况适当增设1~2个其他科室。

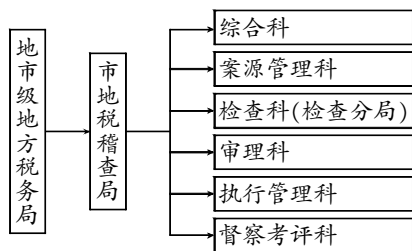


图1 稽查局机构设置

市地税稽查局的主要职责:①组织贯彻税务稽查规章制度,拟定具体实施办法;②负责税务稽查管理工作;③负责组

织实施分级分类检查、专项检查、专案检查及涉税违法案件查处、专项整治和受理涉税举报等工作;④负责组织本市打击发票违法犯罪活动工作;⑤负责组织整顿规范税收秩序工作;⑥负责与公安、检查、法院协调税务稽查中的司法工作,负责涉嫌犯罪案件向公安机关办理移交工作;⑦完成上级交办的其他工作。

地市级一级稽查模式将稽查业务管理权和执法权集中在市地税稽查局,有利于集中全市的稽查力量查办大要案,形成稽查合力,提高稽查管理的统一性和组织性,而且稽查执法以市地税稽查局的名义进行,有助于规范稽查执法行为,减少稽查阻力和非法干预。

在人员安排上,市地税稽查局人员人数应不低于所在城区税务人员总人数的15%,领导和行政人员总数占稽查局总人数的比例应控制在25%以内,检查科人员应占总人数的50%以上。可设局长1名,副局长3~4名。综合科6~8人,其中科长一正二副;案源管理科5~6人,其中科长一正一副;审理科8~10人,其中科长一正二副;执行管理科5~6人,其中科长一正一副;督查考评科5~6人,其中科长一正一副。各地市级应根据自身实际情况合理确定人员规模。

2. 基本模式在江苏省各地级市应用的设想。由于江苏省各地级市面积、人口、经济总量、税收收入规模不同,在具体实施基本模式时应该进行拓展。在总体框架构想不变的情况下,将检查环节分为在市地税稽查局内设若干检查科室或者下设若干检查分局。检查分局不具有独立执法主体资格,其稽查对象由市地税稽查局集中选定,由检查分局实施检查后提交市地税稽查局统一审理、统一执行。

(1)设置若干检查科室。详见图2,这种模式主要适用于城市规模不大、交通条件较为便利、经济总量一般、企业分布集中度较高的城市,如宿迁、淮安、泰州等苏北地区城市。因为在这些城市中,有的虽然面积比较大,但是经济总量一般,企业数量相对较少,并且比较集中。

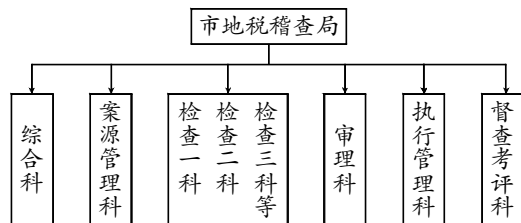


图2 基本模型拓展——检查环节设立若干检查科室

可以根据实际情况设置若干个检查科,检查科之间可按行业或地区进行分工。检查科每科人员5~6人,其中科长一正一副。为避免长期检查某一地区或行业的业务带来的舞弊行为,可实行每3年轮岗一次,由市地税稽查局统一组织并按照一定方式轮岗。

(2)设若干检查分局。详见图3,这种模式主要适用于经济较为发达、税收规模较大、辖区面积广、企业类型多、软硬件设施齐全的大城市,如苏州、南京、无锡、常州、徐州等。因为在这些大城市或特大城市,面积一般都比较大,人口较多,企业数量和规模都比较大,尤其是苏南的民营企业,发展速度较

# 中小企业知识产权质押融资“竹篮盛鸡蛋”之构想

张亚斌 陈鹏 文程

(重庆工商大学会计学院 重庆 400067)

**【摘要】**我国中小企业经常面临融资困难的问题,知识产权质押融资是中小企业融资渠道之一,本文主要从“竹篮盛鸡蛋”的理论出发,探究中小企业知识产权质押融资的有效途径。

**【关键词】**知识产权 质押 担保 融资

所谓“竹篮盛鸡蛋”的融资新思路,即运用产权评估和担保机构精湛的“编织技术”,用法律篮架、政策绳丝、金融竹条等编织起一个具有合理融资结构的知识产权质押“竹篮”体系,然后从企业自身和风险分摊出发,将企业这个作为风险承担体的“鸡蛋”,在信用之火和实体之水的“清煮”之后,放在编制好的几个“竹篮”里,并分别交付政府担保、保险、共创基金等“提篮者”手中,以此做好“竹篮编好”、“鸡蛋煮好”、“鸡蛋分好”。“竹篮盛鸡蛋”的新思路为中小企业进行市场化融资提供了一个有效的切入点。

## 一、竹篮编织

在法律体系的优惠政策“篮架”下,以政府部门为竹篮编织的“绳丝”,借助产权评估机构和担保机构的“巧手”,编织金

快,数量多且比较分散。在这些城市可以设置若干检查分局,如果仅设置检查科,人员和装备的配置将难以满足稽查的需求。检查分局作为市稽查局的派驻机构,不具有独立执法主体资格,实行人、财、物垂直管理,其稽查对象由市地税稽查局集中选定,由稽查分局实施检查后提交市地税稽查局统一审理。

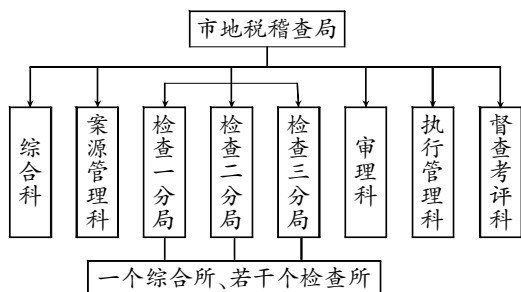


图3 基本模型拓展——检查环节设立若干检查分局

一个检查分局管辖1~2市辖区或县级市,检查分局内设一个综合所和若干个检查所。检查分局负责根据下达的稽查任务,依法对本区纳税人进行税务检查;负责本区稽查案件证据的收集、认证、整理;负责对已稽查案件初步定性并提出初步处理意见;负责本区所查案件的初审工作;负责向审理部门移交案卷资料;负责所查案件听证、复议和诉讼事项的举证工作;负责本区所查案件的部分执行工作;负责对查结案件的分

融“竹条”,最终形成具有合理融资结构的知识产权质押“竹篮”体系,即为“竹篮编织”。

1. 法律机关。审核通过知识产权质押融资体系的准则性文件,制定知识产权质押融资的信贷引导、评估策略、质押操作规范、流转实施细则和责权规程。对于知识产权侵权问题全面展开知识产权保护专项行动,以法律手段加大侵权打击力度;针对知识产权质押贷款实践中存在的法律遗漏和缺陷,立法机关尽快出台相关法律法规予以法律定位;对于在知识产权评估和金融流转环节中出现的虚假评估和违规融资,应加大执法机关向行政司法机关移送知识产权融资刑事案件和刑事司法机关受理知识产权融资刑事案件的力度,切实保证知识产权融资的有效进行。

析;负责与本区其他相关部门的协调;负责受理举报和其他部门转办的涉税违法案件的登记并报送选案科;对无管辖权的举办案件及时告知举报人并向有关部门反映或者将举报材料移送有关部门;按规定落实本区内已查结举报案件的奖金兑现等。其中,检查所主要履行检查职能,综合所负责除检查以外的,与检查分局履行职责有关的其他事项的处理。

一个检查分局30人左右,局长设一正二副。综合所5~6人,所长一正一副,检查所每所7~8人,所长一正一副。各地市级应根据自身实际情况合理确定人员规模,进行适当调整。为避免长期检查某一地区业务带来的舞弊行为,对检查所人员可实行每3年轮岗一次,由市地税稽查局统一组织并在全市范围内统一安排。

另外,为保证江苏地市级一级稽查的顺利推行,在具体实施过程中还要有一些配套制度建设;加强信息沟通,协调内外部联系;进一步加强稽查信息化建设;完善资源调配管理,提高稽查保障能力等,只有这样,才能使江苏地市级一级稽查模式发挥有效的作用。

## 主要参考文献

1. 郑素萍.“一级稽查制”下的几点思考.福建税务,2002;1
2. 何霞.当前税务稽查体系存在的问题和思考.滁州职业技术学院学报,2005;6