



申请同济大学公共管理硕士（MPA）学位论文

温州中小企业税源监控研究

培养单位：经济与管理学院

研 究 生：赵海乘

学 号：0499040213

指导教师：雷星晖 教授

二〇〇六年九月

摘要

随着社会主义市场经济的快速发展和税收征管改革的日益深化,税源所依存的经济基础和社会环境都在发生着深刻的变化。税源的多元化、流动性和可变性大大增强,构成了复杂多变的税源体系。税源监控是市场经济条件下税收征管工作一项不可缺少的重要的基础工作。它决定着税收征管工作的质量和效率。

我国的中小企业在国民经济中扮演着重要角色,是我国的重要纳税群体,而且其财政贡献度和社会地位不断上升。但相对大企业来讲,中小企业共有的一些特点使其在税收上难于征管,中小企业的税源更易于失控,可以说当前税源监控的难点和薄弱环节在中小企业。

本文运用控制论、经济学和管理学的相关理论,并借鉴国内和国际上的一些成功经验,结合笔者在税收工作中的实践经验,紧紧围绕中小企业经济活动和税收征纳的特点,分析中小企业税源监控存在的问题,探讨加强中小企业税源监控的有效途径。本文由以下几部分组成:

第一部分为前言,阐述了文章的研究背景、研究的理论基础和研究目标及主要研究内容。

第二部分为税源监控的一些基本概念,包括税源监控的涵义界定、内涵与外延、主要原则及理论基础等。

第三部分为中小企业税源监控的必要性及国际经验借鉴。包括中小企业在国民经济中的地位、税源监控的必要性、税源监控和中小企业征管的国际比较分析及其启示。从发达国家和发展中国家两方面,通过归纳国外税源监控的有效手段和经验,同时总结国外中小企业税收征管的特色做法,得出对我国加强中小企业税源监控有借鉴意义的经验。

第四部分为温州中小企业税源监控现状及存在的问题分析。通过分析温州中小企业的发展现状,税源监控做法和存在的问题,从实证角度加强中小企业税源监控工作已刻不容缓。

第五部分为政策建议部分。从监控机制、监控能力、法律政策、征管模式、信息资源、监控指标体系、分类管理、纳税评估、社会监控、岗位监督考核等十

个方面进行重点分析，提出加强温州中小企业税源监控建议和措施。

第六部分为总结与展望。总结了文章的研究成果，并展望下一步的研究方向。

【关键词】 中小企业，税源监控，研究

ABSTRACT

With the fast development of socialist market economy and deepen the tax collection and management day by day, economic base and social environment that the source of tax are all changing deeply. The pluralism, flowability and variability of the source of tax are strengthened greatly, and form the complicated and changeable system. It is an indispensable important element task in the work of tax collection and management under a market economy condition that the source of tax supervisory control. It is determining quality and efficiency of the work of tax collection and management.

The small and medium-sized enterprises of our country are playing an important role in national economy, is the important paying taxes in the colony of our country, and its financial contribution degree and social status are rising constantly. But the relative big enterprise, some characteristics that small and medium-sized enterprises make it difficult to levy and manage on tax , the source of tax of small and medium-sized enterprises is out of control more readily, we can say the difficulty and weak tache that the source of tax supervisory control in small and medium-sized enterprises at present.

This text uses the relevant theories of cybernetics, economics and management, reference some successful experience in domestic and the world, combine author's practical experience in the tax work, encircle the characteristics on the economic activity of small and medium-sized enterprises and tax levy and receive firmly, it is analyzed existing problem that the source of tax of small and medium-sized enterprises controls, probe into and strengthen the effective way that the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises. This text is made up of several following parts:

Part one is a preface, explain research background, theoretical foundation and the goal and main research contents of the article.

Part two is some basic conception of the the source of tax supervisory control, including meaning defining, tax collection and management, intension and extension, main principle and theoretical foundation,etc.that the source of tax supervisory control.

Part three is the necessity for the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises and international experience are use for reference. Including small and medium-sized enterprises status among national economy, necessity of source of tax control, source of tax supervisory control with small and medium-sized enterprises levying and managing international comparative analysis and enlightenment of issue. From two respects of developed countries, developing countries, through summing up effective means and experience that the international

source of tax supervisory control, summarize the characteristic method of foreign tax collection and management of small and medium-sized enterprises at the same time, obtain and strengthen the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises experience which use the meaning for reference to our country.

Part four is the current situation and existing case analyse for the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises of Wenzhou. Through analyzing the current situations of the development of the small and medium-sized enterprises of Wenzhou, the method and existing problem of the source of tax supervisory control, it is already very urgent to strengthen the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises, the work in terms of demonstration.

Part five is the some of policy recommendations. From the mechanism of supervisory control, control ability, legal policy, levy and manage mode, information resources, control index system, classification manage, the evaluation of taxpaying, society control, post surveillance and review etc. 10 aspects, put up pivot analysis, propose the advice and measures of strengthening the source of tax supervisory control of small and medium-sized enterprises of Wenzhou.

Part six are the sum-up and expectation. Summarize the research results of the article, look forward to the next research direction.

Key Words: Small and medium-sized enterprises, The source of tax supervisory control, Research

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：赵海泉
06年09月30日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	赵海泉
年 月 日		06年 09月 30日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：赵海来
06 年 09 月 30 日

第1章 前言

1.1 研究背景

自1994年税制改革以来,我国税收收入保持了持续、快速地增长,除1999年外,各年的税收收入增长率均在10%以上,尤其进入新世纪以来,税收收入增长更快,其中2000年达到了22.6%,2001年达到了25.7%,2002年达到了16.3%。“税收之所以出现连年大幅增长的现象,原因在于完善了税收政策,加强了税收征管,建立了一套稳定可靠的税收与经济协调增长的机制,从而保证了在经济稳定增长前提下的税收快速增长”。“从1998年至2001年,加强征管因素对税收收入增长的贡献率平均达到了25.6%^[1]”。税收征管对税收收入的贡献作用日益提高。这与20世纪80年代以来在全球税制改革浪潮中提出的“管理问题是税制改革的核心,而不是辅助问题”的观点基本一致。

但是,在税收征管不断加强、税收收入持续增长的良好形势下,我们仍要保持清醒的认识,当前我国的税收征管工作仍存在着许多亟待加强的薄弱环节。我国税收征管改革提出的“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”的新型征管模式和框架,强调税务稽查的“重中之重”地位,组建了专门的稽查机构,有40%左右的税务人员从征收管理员岗位充实到税务稽查部门,使税收征管力度大大加强。但是由于税务机关内部机构的这种调整,致使税收管理的重点自然而然地放到了事后的检查监督上,对事前的税源管理则显得不足。从1998年全国开展清理漏征漏管户的情况来看,共清查漏征漏管户224.8万户,查补税款、滞纳金及罚款共23.3亿元,这充分说明了对纳税人的基础管理环节非常薄弱。虽然国家税务总局采取了加大技术投入、提高征管科技含量和加快修改《税收征管法》等措施,为进一步强化税源监控提供了法律保障和技术支持,但我国税收流失已经成为不争的事实,据国际货币基金组织专家对我国现行的主要税种流失情况评估可知,增值税的实际征收率仅为56%,所得税的实际征收率仅为21%,关税的实际征收率仅为44%^[2]。据国内专家估测,我国每年税收流失均在3000亿元以上^[3]。中国私营企业和个体工商户偷税面达80%以上,

[1] 金人庆. 中国当代税收要论. 北京: 人民出版社, 2002. 19-30

[2] 国际货币基金组织专家对我国税收流失的估计. 《税务研究》, 1997, 第11期. 33

[3] 梁朋. 税收流失经济分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. 132-133

第1章 前言

1.1 研究背景

自1994年税制改革以来,我国税收收入保持了持续、快速地增长,除1999年外,各年的税收收入增长率均在10%以上,尤其进入新世纪以来,税收收入增长更快,其中2000年达到了22.6%,2001年达到了25.7%,2002年达到了16.3%。“税收之所以出现连年大幅增长的现象,原因在于完善了税收政策,加强了税收征管,建立了一套稳定可靠的税收与经济协调增长的机制,从而保证了在经济稳定增长前提下的税收快速增长”。“从1998年至2001年,加强征管因素对税收收入增长的贡献率平均达到了25.6%^[1]”。税收征管对税收收入的贡献作用日益提高。这与20世纪80年代以来在全球税制改革浪潮中提出的“管理问题是税制改革的核心,而不是辅助问题”的观点基本一致。

但是,在税收征管不断加强、税收收入持续增长的良好形势下,我们仍要保持清醒的认识,当前我国的税收征管工作仍存在着许多亟待加强的薄弱环节。我国税收征管改革提出的“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”的新型征管模式和框架,强调税务稽查的“重中之重”地位,组建了专门的稽查机构,有40%左右的税务人员从征收管理员岗位充实到税务稽查部门,使税收征管力度大大加强。但是由于税务机关内部机构的这种调整,致使税收管理的重点自然而然地放到了事后的检查监督上,对事前的税源管理则显得不足。从1998年全国开展清理漏征漏管户的情况来看,共清查漏征漏管户224.8万户,查补税款、滞纳金及罚款共23.3亿元,这充分说明了对纳税人的基础管理环节非常薄弱。虽然国家税务总局采取了加大技术投入、提高征管科技含量和加快修改《税收征管法》等措施,为进一步强化税源监控提供了法律保障和技术支持,但我国税收流失已经成为不争的事实,据国际货币基金组织专家对我国现行的主要税种流失情况评估可知,增值税的实际征收率仅为56%,所得税的实际征收率仅为21%,关税的实际征收率仅为44%^[2]。据国内专家估测,我国每年税收流失均在3000亿元以上^[3]。中国私营企业和个体工商户偷税面达80%以上,

[1] 金人庆. 中国当代税收要论. 北京: 人民出版社, 2002. 19-30

[2] 国际货币基金组织专家对我国税收流失的估计. 《税务研究》, 1997, 第11期. 33

[3] 梁朋. 税收流失经济分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. 132-133

集体企业偷税面在 50%以上，国有企业偷税面不低于 40%^[4]。

严峻的现实要求税收征管工作不断丰富和加强，进一步规范和强化税源管理工作，有效地防止税收收入流失，实现税收收入应收尽收的目标。从收入角度来看，税收征管过程即是掌握税源，把潜在状态转化为实际入库的过程。在其他条件一定的情况下，税源监控对最终税收收入具有决定性的影响。只有掌握了税源的规模与分布，税务部门才有可能做到应收尽收，没有税源的有效监控，必然造成税款流失，形成应征税款与税收收入之间的落差。显然，税源监控是税收征收的核心内容，抓住了税源监控，就掌握了税收征管的命脉。因此，如何认识税源管理的涵义和内容，如何建立起有效的税源管理体系，已成为人们日益关注的热点和焦点问题。

温州中小企业在当地国民经济中所占的突出地位，也是本人选择这一课题的主要原因之一。从图 1.1 可以看出，在温州，无论是从企业数量、企业所实现的国内生产总值、产品销售收入，还是企业所解决的就业人口和实现的利税总额，中小企业所占的比重均远远大于大型企业，由此，我们可以看出，在温州，中小企业在国民经济中所占的地位是非常突出的。选择中小企业作为研究税源监控的主要对象类型，对温州税收征管工作有较大的实际意义。

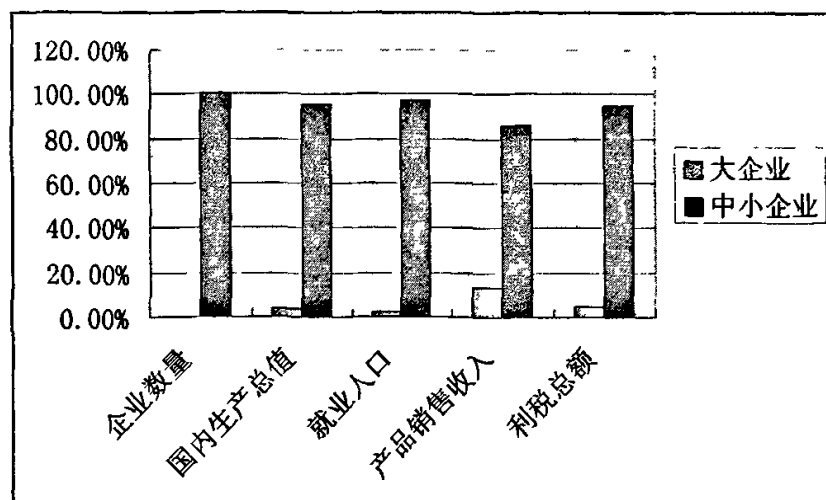


图 1.1 温州市工业大型企业 with 中小企业地位比较图

数据来源：温州统计年鉴（2005）

综合以上原因，笔者选择温州中小企业税源监控作为研究课题。

[4] 贾绍华. 中国税收流失问题研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2002

1.2 研究的理论基础

1.2.1 信息不对称理论

“信息不对称”理论的提出是现代信息经济学研究领域中的一个重要发展。早在 70 年代,美国伯克利加州大学经济系的乔治·阿克洛夫 (George.Akerlof), 斯坦福大学商学院的迈克尔·史宾斯 (Michael.Spence) 和哥伦比亚大学国际关系学院的约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph . Stiglitz) 分别从不同的领域 (“商品交易”、“劳动力”、“金融市场”等) 对 “信息不对称” 现象进行了深入的研究, 并取得了令人瞩目的成就。他们的研究成果共同揭示了 “信息经济的核心”, 对 “信息不对称” 理论在各个领域的应用提供了依据和验证, 同时也为市场经济理论研究提供了一个新的视角。

信息不对称是指有关事件的知识或概率分布, 在相互对应的参与人之间不对称分布, 即一方参与人拥有另一方参与人不拥有的信息。信息的不对称可以从两个角度划分: 一是不对称信息发生的时间, 二是不对称信息的内容。从不对称发生的时间看, 非对称信息可能发生在签约之前, 也可能发生在签约之后, 分别成为事前信息不对称和事后信息不对称。从不对称信息的内容看, 不对称信息可能是指某些参与人的行动, 也可能是指某些参与人的知识⁵。信息不对称是一种普遍经济现象, 在参与人双方不可能快捷、无成本地获取完全信息的情况下, 信息的发布方和需求方拥有的信息量是不对称的, 信息的发布方总会有意或无意地隐瞒或者省略一些对自己不利或对自己竞争对手有利的信息, 信息的需求方在获取和证实这些信息是要花费成本的。那么, 为什么存在信息不对称呢? 首先, 信息不对称是人们进行专业化分工的必然要求和结果。人类社会的生产力不断提高的一个重要方面就是分工的不断演进。然而, 分工在提高了生产能力的同时, 使得人们只能了解与自己从事的工作相关的较小范围的世界, 对别的事件的了解往往只停留在使用上, 和其生产者相比存在信息的不对称。此外, 分工也使得人们之间的依赖性增强, 依赖性增强使得交易的进行成功与否非常重要。第二, 交易者的知识是有限的。交易者知识的有限性一方面是由其所拥有和能支配的信息资源的有限性所决定的, 另一方面每个人又都是有限理性的, 即计算能力、决策能力都是有限的。第三, 信息的获得是有成本的。科斯最早指出了利用价格机制是

[5]陶长琪. 信息经济学. 北京: 经济科学出版社, 2001

1.2 研究的理论基础

1.2.1 信息不对称理论

“信息不对称”理论的提出是现代信息经济学研究领域中的一个重要发展。早在 70 年代,美国伯克利加州大学经济系的乔治·阿克洛夫 (George.Akerlof), 斯坦福大学商学院的迈克尔·史宾斯 (Michael.Spence) 和哥伦比亚大学国际关系学院的约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph . Stiglitz) 分别从不同的领域 (“商品交易”、“劳动力”、“金融市场”等) 对 “信息不对称”现象进行了深入的研究, 并取得了令人瞩目的成就。他们的研究成果共同揭示了 “信息经济的核心”, 对 “信息不对称”理论在各个领域的应用提供了依据和验证, 同时也为市场经济理论研究提供了一个新的视角。

信息不对称是指有关事件的知识或概率分布, 在相互对应的参与人之间不对称分布, 即一方参与人拥有另一方参与人不拥有的信息。信息的不对称可以从两个角度划分: 一是不对称信息发生的时间, 二是不对称信息的内容。从不对称发生的时间看, 非对称信息可能发生在签约之前, 也可能发生在签约之后, 分别成为事前信息不对称和事后信息不对称。从不对称信息的内容看, 不对称信息可能是指某些参与人的行动, 也可能是指某些参与人的知识⁵。信息不对称是一种普遍经济现象, 在参与人双方不可能快捷、无成本地获取完全信息的情况下, 信息的发布方和需求方拥有的信息量是不对称的, 信息的发布方总会有意或无意地隐瞒或者省略一些对自己不利或对自己竞争对手有利的信息, 信息的需求方在获取和证实这些信息是要花费成本的。那么, 为什么存在信息不对称呢? 首先, 信息不对称是人们进行专业化分工的必然要求和结果。人类社会的生产力不断提高的一个重要方面就是分工的不断演进。然而, 分工在提高了生产能力的同时, 使得人们只能了解与自己从事的工作相关的较小范围的世界, 对别的事件的了解往往只停留在使用上, 和其生产者相比存在信息的不对称。此外, 分工也使得人们之间的依赖性增强, 依赖性增强使得交易的进行成功与否非常重要。第二, 交易者的知识是有限的。交易者知识的有限性一方面是由其所拥有和能支配的信息资源的有限性所决定的, 另一方面每个人又都是有限理性的, 即计算能力、决策能力都是有限的。第三, 信息的获得是有成本的。科斯最早指出了利用价格机制是

[5]陶长琪. 信息经济学. 北京: 经济科学出版社, 2001

有成本的,这种成本归根到底是一种信息成本。发现价格和交易信息、发现交易对手和谈判缔约、监督契约的实施和完成,都是有成本的,因而构成了参与交易的人搜寻信息的成本障碍。最后,信息不对称还来自于信息优势方对于信息的垄断。显然,在交易中拥有的信息越多对自己越有利。因此,信息的优势方为了得到最大的经济利益就会隐藏信息或提供虚假信息。

在税收征管中也同样存在着这种信息不对称问题,其主要表现在以下几个方面:一方面是税收政策信息的不对称,征收方掌握的政策信息多,纳税人知道的少。虽然征税人也给纳税人提供法律依据,但纳税人不是专门从事这一工作,他们没时间也没有精力全面及时搜集研究这方面的信息;此外,有的税收执法部门由于种种原因不愿让纳税人掌握完全的税收信息。另一方面是纳税人税源信息的不对称,纳税人对自己的税源信息了如指掌,而税务机关掌握的少。征税的依据是纳税人的资金运动收入状况和财产存量,无论征税人采用什么手段,要想对千千万万纳税人的资金、收入、财产像纳税人自己那样了如指掌几乎是不可能的,正如俗话说,“买的不如卖的精”。而且,纳税人受利益的驱使,往往不愿把自己掌握的税源信息和盘托出。纳税人税源信息不对称存在的原因是多方面的,其原因既有其共性,又有其特殊性。从共性来看,主要有两方面的原因:其一,社会分工和专业化的发展是税收信息不对称产生的原因之一。人类在其发展进步的过程中,经过多次的产业革命和社会分工,由简单的农业到复杂的第二产业、第三产业;由机器工业化革命到信息产业革命;随着新型工业和产业的出现,社会分工越来越细,专业化程度不断提高,因而信息也越分越多,越来越复杂,有关部门掌握这方面相关的计税信息越来越困难。其二,信息自身的特征也是税收信息不对称产生的原因。信息虽然是客观世界各种事物变化和特征的反映,但它是要经过一定传递后再现的。而作为与税收相关的经济信息,它是经济活动中的各种变化和特征的反映,具有时效性、系统性、连续性等特征。这种信息的不确定性为税务机关掌握纳税人的信息带来越来越大的困难。

而从特殊性来看,我国产生税收信息不对称的原因在于:一是我国纳税主体的复杂性。与1978年改革开放以前相比,目前我国的纳税主体发生了巨大的变化,由原来几乎单一的国有、集体性质的纳税主体变成了各种不同性质的纳税主体,其数量和类型都今非昔比。随着纳税主体多元化的发展,尤其是中外合资、外商独资、私营、股份制、个体性质的纳税主体在改革开放的20多年来雨后春

笋般地迅猛增加,其隐匿信息的手段也不断发展变化,越来越隐蔽复杂,使得税务机关搜集、掌握经济税源信息的能力常常跟不上经济的发展形势。二是税收的外部条件。现实的社会环境条件使得税务机关无法详实地掌握所有经济税源信息。比如,现实中存在的企业在银行多头开户、大量的现金交易、企业销售不开发票、还有为数不少的公款私存等现象,都使税务机关难以真正了解一般纳税人的涉税信息并据以核定税基的大小,更无法掌握大量的小规模纳税人的应纳税额,以致于税务机关在确定小规模应纳税额时,不得不在很大程度上依据纳税人自己提供的扭曲了的税源信息来估定。要解决经济税源信息不对称的问题,必须加强税源监督与控制,而且单靠税务机关的积极努力是远远不够的,还必须依靠包括银行、司法、海关等相关部门、行业和社会各界共同组成协税护税网络来实现。三是税务机关自身也存在的一些问题。比如,人员素质不高的问题,获取税源信息能力和手段缺乏等问题。

综上所述,信息的发布方(这里指纳税人一方)和信息的需求方(这里指税务机关一方)拥有的税源信息是不对称的,信息的发布方由于利益驱使总会有意无意地隐瞒或者省略一些对自己不利的信息,信息的需求方在获取和证实这些信息时要花费成本的。税务机关要更多地掌握纳税人的相关信息,付出相应的成本与代价,要么在事后进行稽查,要么在事前税源监控。显然,与其经历大量的税收流失以后进行弥补型的事后稽查,不如将税收征管的重点前移,进行有效的税源监控,获得更多的经济税源信息,从而防范于未然为好。

1.2.2 信用风险管理理论

(一) 征纳关系中存在信用管理

从法律角度看,纳税是公民的义务,每一个公民都应依法纳税。但从市场经济关系的角度看,纳税是现代社会“信用关系”的一种体现。实质上,纳税就如同人们购买消费品的一种付款方式,只不过这种购买是通过纳税的形式,购买的是一种特殊消费品——公共物品。它不像购买其他消费品一样,一手交钱一手交货,而是“交钱”与“交货”分成两个不同的过程。一般说来,纳税人消费了政府提供的公共物品就应依法纳税;而纳税人缴纳了税款,政府就应向纳税人提供满意的公共物品。政府与纳税人之间既是法律确定的权利与义务的关系,也是经济利益上的信用关系。因此政府与纳税人之间的权利与义务关系也是一种信用关系。

笋般地迅猛增加,其隐匿信息的手段也不断发展变化,越来越隐蔽复杂,使得税务机关搜集、掌握经济税源信息的能力常常跟不上经济的发展形势。二是税收的外部条件。现实的社会环境条件使得税务机关无法详实地掌握所有经济税源信息。比如,现实中存在的企业在银行多头开户、大量的现金交易、企业销售不开发票、还有为数不少的公款私存等现象,都使税务机关难以真正了解一般纳税人的涉税信息并据以核定税基的大小,更无法掌握大量的小规模纳税人的应纳税额,以致于税务机关在确定小规模应纳税额时,不得不在很大程度上依据纳税人自己提供的扭曲了的税源信息来估定。要解决经济税源信息不对称的问题,必须加强税源监督与控制,而且单靠税务机关的积极努力是远远不够的,还必须依靠包括银行、司法、海关等相关部门、行业和社会各界共同组成协税护税网络来实现。三是税务机关自身也存在的一些问题。比如,人员素质不高的问题,获取税源信息能力和手段缺乏等问题。

综上所述,信息的发布方(这里指纳税人一方)和信息的需求方(这里指税务机关一方)拥有的税源信息是不对称的,信息的发布方由于利益驱使总会有意无意地隐瞒或者省略一些对自己不利的信息,信息的需求方在获取和证实这些信息时要花费成本的。税务机关要更多地掌握纳税人的相关信息,付出相应的成本与代价,要么在事后进行稽查,要么在事前税源监控。显然,与其经历大量的税收流失以后进行弥补型的事后稽查,不如将税收征管的重点前移,进行有效的税源监控,获得更多的经济税源信息,从而防范于未然为好。

1.2.2 信用风险管理理论

(一) 征纳关系中存在信用管理

从法律角度看,纳税是公民的义务,每一个公民都应依法纳税。但从市场经济关系的角度看,纳税是现代社会“信用关系”的一种体现。实质上,纳税就如同人们购买消费品的一种付款方式,只不过这种购买是通过纳税的形式,购买的是一种特殊消费品—公共物品。它不像购买其他消费品一样,一手交钱一手交货,而是“交钱”与“交货”分成两个不同的过程。一般说来,纳税人消费了政府提供的公共物品就应依法纳税;而纳税人缴纳了税款,政府就应向纳税人提供满意的公共物品。政府与纳税人之间既是法律确定的权利与义务的关系,也是经济利益上的信用关系。因此政府与纳税人之间的权利与义务关系也是一种信用关系。

在现代市场经济条件下，在强化政府与纳税人之间权利与义务关系的同时，也应强化政府与纳税人之间的这种信用关系。

（二）信用风险原理

信用，是指一种建立在授信人对受信人偿付承诺的信任的基础上，使后者无须付现即可获取商品、服务或货币的能力。信用是随着社会分工的深化和市场的扩大而产生的。由于现代市场经济中的大部分交易都是以信用为中介的交易，可以说，市场经济是信用经济。而信用市场存在风险。

一般情况下，信用市场中授受信主体所掌握的信息资源是不同的，受信主体对自己的经营状况及其信贷资金的配置风险等真实情况有比较清楚的认识，而授信主体则较难获得这方面的真实信息，他们之间的信息是不对称的。在信用合同签订之前，非对称信息将导致信用市场中的逆向选择；而在信用合同签订之后，产生信息优势方（受信主体）的道德风险行为。信息的严重不对称只是产生信用市场中高违约风险的必要条件，其充分条件是不完善的信用制度及由此产生的不完全契约。不完全契约是相对于完全契约而言的，所谓完全契约是在最大可能的程度上明确规定未来所有状态下契约所有各方的责任与权利，将来各方都不需要再对契约进行修正或重新协商。而不完全契约是指契约中包含缺口和遗漏，可能不会提及某些情况下各方的责任，而对另一些情况下的责任只做出粗略或模棱两可的规定。信用契约不完全和信用关系扭曲会使信用主体面临极高的违约风险。

信息不对称和不完全契约不仅广泛存在于市场领域，在非市场领域以及非市场领域和市场领域之间也普遍存在。比如在税收领域，突出体现在由于征税人和纳税人之间的信息不对称而产生的偷税行为。

（三）纳税风险管理

依法纳税是每个公民和法人应尽的义务，依法征税则是税务机关依照国家法律、法规应履行的职责，税赋的上缴或收缴是一种经济利益和支配资源的转移，在各自利益最大化目标的约束下，纳税人和征税人之间便形成了一种“非合作博弈”，这种博弈存在的基础就是信息不对称。法律是统治阶级意志的体现，更是对全体公民的一种约束，一经通过便是全体公民和法人必须遵守的契约。

当公民和法人从事了税法规定的纳税行为就意味着契约的形成，而纳税人，无论是公民还是法人由于利益的相关性，掌握着对自身经济状况比较完备的信息，如公民个人熟知自己的收入来源、数量多寡等，而法人在会计制度健全的情

况下也通晓企业经营利润、成本收益、财务状况等，为追求自身福利最大化，它们往往会采取逆向选择，隐藏信息或提供不真实的信息，这就为偷逃税提供了可能性。由于征税人（主要是税务机关）受客观条件（如技术和装备）和主观条件（个人素质、技能等，假设征税人不存在腐败）的限制无法掌握纳税人真实完备的信息，偷逃税的可能性就具有了现实性。

现实条件决定了信息不可能完备，因此只能通过管理机制的设计来对双方主体行为进行规范、制约，实现纳税人如实申报、税务机关依法征收的管理目标。为此税收征管要实现激励相容与参与约束的结合：对偷逃税实行严管重罚，提升纳税人逃税的期望成本，体现约束；对模范纳税人实行相应奖励，如优先考虑税收优惠，减少稽查次数等，体现激励。我国目前税收征管中实行的纳税人信用等级管理就是对通过对纳税人信用等级的评估，提升依法纳税在评级中的权威，充分发挥社会舆论的监督作用，树立正确的纳税义务观念。

1.3 研究的问题及主要研究方法

（一）研究的问题

本文主要研究温州市中小企业税源监控现状和存在的问题，通过分析原因，借鉴国内外的一些经验和做法，提出加强温州市中小企业税源监控的措施建议。

（二）主要研究方法

由于本论文是一篇实践性较强的论文，需要比较多的事实资料，因此本人通过多种的调研手段，包括与基层一线的税务管理和稽查人员交流经验与得失、走访相关经济部门调研、查阅温州历年税源调查和纳税服务问卷调查材料等。

另外，为了说明自己的论点，本文也采用了多种论述方法，主要有：引用论证（主要引用相关概念、法律条文和专家的理论观点）、比较论证（包括各国对中小企业征管制度的比较、发展中国家和发达国家税源监控做法和经验的比较、各种税收不公现象存在的企业之间的比较等）、举例论证与数据分析相结合（以事实与数据来论证自己的观点）、事实分析与理论分析相结合（有些以理论分析来说明存在事实的必然性，也有以事实来证明理论存在的可能性）等。

况下也通晓企业经营利润、成本收益、财务状况等，为追求自身福利最大化，它们往往会采取逆向选择，隐藏信息或提供不真实的信息，这就为偷逃税提供了可能性。由于征税人（主要是税务机关）受客观条件（如技术和装备）和主观条件（个人素质、技能等，假设征税人不存在腐败）的限制无法掌握纳税人真实完备的信息，偷逃税的可能性就具有了现实性。

现实条件决定了信息不可能完备，因此只能通过管理机制的设计来对双方主体行为进行规范、制约，实现纳税人如实申报、税务机关依法征收的管理目标。为此税收征管要实现激励相容与参与约束的结合：对偷逃税实行严管重罚，提升纳税人逃税的期望成本，体现约束；对模范纳税人实行相应奖励，如优先考虑税收优惠，减少稽查次数等，体现激励。我国目前税收征管中实行的纳税人信用等级管理就是对通过对纳税人信用等级的评估，提升依法纳税在评级中的权威，充分发挥社会舆论的监督作用，树立正确的纳税义务观念。

1.3 研究的问题及主要研究方法

（一）研究的问题

本文主要研究温州市中小企业税源监控现状和存在的问题，通过分析原因，借鉴国内外的一些经验和做法，提出加强温州市中小企业税源监控的措施建议。

（二）主要研究方法

由于本论文是一篇实践性较强的论文，需要比较多的事实资料，因此本人通过多种的调研手段，包括与基层一线的税务管理和稽查人员交流经验与得失、走访相关经济部门调研、查阅温州历年税源调查和纳税服务问卷调查材料等。

另外，为了说明自己的论点，本文也采用了多种论述方法，主要有：引用论证（主要引用相关概念、法律条文和专家的理论观点）、比较论证（包括各国对中小企业征管制度的比较、发展中国家和发达国家税源监控做法和经验的比较、各种税收不公现象存在的企业之间的比较等）、举例论证与数据分析相结合（以事实与数据来论证自己的观点）、事实分析与理论分析相结合（有些以理论分析来说明存在事实的必然性，也有以事实来证明理论存在的可能性）等。

第2章 有关税源监控的一些基本概念

经济决定税收,但是经济并不直接决定税收,经济直接决定税源。从收入的角度看,税收征管过程即是税源转化为实际入库税收的过程。在客观税源一定的条件下,多大程度控制了税源,就在多大程度做到了应收尽收,也就从多大程度控制了税收流失。因此,随着商品经济的发展,税收规模的逐步扩大,尤其是随着纳税主体日益多元化和税基信息日益隐蔽化,税源监控研究日益成为税收研究的重要课题。弄清税源、税源监控的内涵与外延、税源监控的作用与意义以及税源监控的理论渊源是进行税源监控研究的基础和前提。本部分从税源的界定与透析入手,逐步分析税源监控的内涵、外延以及税源监控的作用和意义。

2.1 税源涵义的界定

税源,是税收的来源或税收的源泉,是来自国民经济各部门所创造的价值的一部分。税源有广义和狭义之分。

广义税源是指理论上可以开征税收的所有有价值的物质和有意识的经济活动,诸如生产、收益、财产、行为等,这些都可能成为税收的最终来源。广义税源既包括一定税制条件下已开征的税源,也包括由于诸多原因还没有开征的税源,如财产税源、社会保障税源、环境保护税源等。然而,并非所有有价值的物质和有意识的经济活动都纳入税收制度所确定的税源范畴,任何一种税收制度都是在一定的经济、政治、社会、文化、历史等条件的制约下,从广义税源中选择一部分作为税收收入的最终来源,即所谓的狭义税源。

具体而言,狭义税源是指由税法通过纳税人、税目、税率、计税依据等税制要素所明确的税源,它对应着具体的征税对象,可以通过税务机关的依法征收转变为实际的税收收入。按不同的标准可以将狭义税源划分为不同的种类,比如:按经济性质可划分为国有经济税源、集体经济税源、个体私营经济税源等,按税收来源可划分为流转税税源、所得税税源、财产税税源等。

受社会法制环境、税务机关的主观努力程度以及纳税人的税收遵从度等因素的影响,任何社会都不同程度地存在着地下经济,存在着偷、逃、欠、骗税等税收违法行为。因此,税制要素所确定的税源并非都能实现为现实的税收收入,总有一部分税源因被扭曲、隐匿或忽视而不为税务机关所掌握,导致税收的实际入

第2章 有关税源监控的一些基本概念

经济决定税收,但是经济并不直接决定税收,经济直接决定税源。从收入的角度看,税收征管过程即是税源转化为实际入库税收的过程。在客观税源一定的条件下,多大程度控制了税源,就在多大程度做到了应收尽收,也就从多大程度控制了税收流失。因此,随着商品经济的发展,税收规模的逐步扩大,尤其是随着纳税主体日益多元化和税基信息日益隐蔽化,税源监控研究日益成为税收研究的重要课题。弄清税源、税源监控的内涵与外延、税源监控的作用与意义以及税源监控的理论渊源是进行税源监控研究的基础和前提。本部分从税源的界定与透析入手,逐步分析税源监控的内涵、外延以及税源监控的作用和意义。

2.1 税源涵义的界定

税源,是税收的来源或税收的源泉,是来自国民经济各部门所创造的价值的一部分。税源有广义和狭义之分。

广义税源是指理论上可以开征税收的所有有价值的物质和有意识的经济活动,诸如生产、收益、财产、行为等,这些都可能成为税收的最终来源。广义税源既包括一定税制条件下已开征的税源,也包括由于诸多原因还没有开征的税源,如财产税源、社会保障税源、环境保护税源等。然而,并非所有有价值的物质和有意识的经济活动都纳入税收制度所确定的税源范畴,任何一种税收制度都是在一定的经济、政治、社会、文化、历史等条件的制约下,从广义税源中选择一部分作为税收收入的最终来源,即所谓的狭义税源。

具体而言,狭义税源是指由税法通过纳税人、税目、税率、计税依据等税制要素所明确的税源,它对应着具体的征税对象,可以通过税务机关的依法征收转变为实际的税收收入。按不同的标准可以将狭义税源划分为不同的种类,比如:按经济性质可划分为国有经济税源、集体经济税源、个体私营经济税源等,按税收来源可划分为流转税税源、所得税税源、财产税税源等。

受社会法制环境、税务机关的主观努力程度以及纳税人的税收遵从度等因素的影响,任何社会都不同程度地存在着地下经济,存在着偷、逃、欠、骗税等税收违法行为。因此,税制要素所确定的税源并非都能实现为现实的税收收入,总有一部分税源因被扭曲、隐匿或忽视而不为税务机关所掌握,导致税收的实际入

库数与应征税款之间的差额。这部分未能实现税收收入的税源，即通常所说的税收流失所对应的税源，我们称之为潜在税源；另一部分经过税务机关的税收征管最终实现税收收入的税源，我们称之为现实税源。

就税源的价值量与国内生产总值（GDP）的关系来看，不管是广义税源还是狭义税源，都是 GDP 中的一部分。由于 GDP 核算范围与核算方法方面的特点，相当一部分 GDP 的增量无法作为税源增加税收收入，如政府部门的生产与服务、总投资中的库存增加以及非货币化的 GDP，因而广义税源和狭义税源应是分别来自于可征税 GDP 和应征税 GDP。GDP 与广义税源、狭义税源、现实税源二者之间的关系可以用图 2.1 粗略表示。

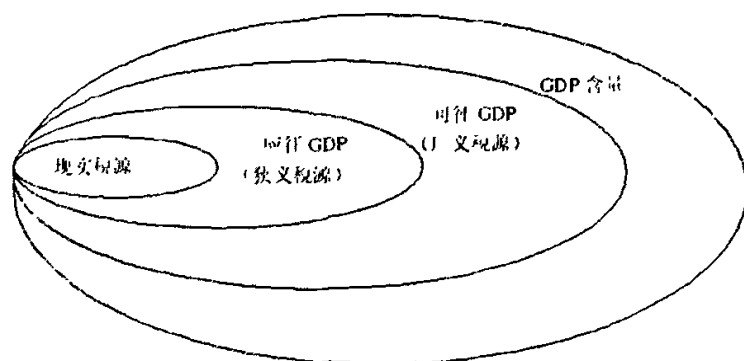


图 2.1 GDP 与广义税源、狭义税源、现实税源的关系（不反映比例关系）

对税源作以划分，不仅便于我们研究一定经济制度下税收与经济的相互关系，制定和调整税收制度政策，运用税收杠杆对经济进行宏观调控，而且便于我们分析税源的规模与分布，制定有效的税收征管措施，对税源实施有效的监控，最终实现税收的应收尽收。从税收征管的角度来看，本文所研究的对象是狭义税源。

2.2 税源监控与税收征管

税源监控是税收征管中的一项管理工作，主要指单个纳税人各项税基的调查、分析、核实工作。它不要求十分准确，但要在一定程度上测算纳税人的税源。它主要监控的是微观税源，即单个纳税人的应纳税所得额，而不是宏观税源的分布等。在空间范围上，税源监控主要是税务机关的管理性工作，不包括税务咨询

库数与应征税款之间的差额。这部分未能实现税收收入的税源，即通常所说的税收流失所对应的税源，我们称之为潜在税源；另一部分经过税务机关的税收征管最终实现税收收入的税源，我们称之为现实税源。

就税源的价值量与国内生产总值（GDP）的关系来看，不管是广义税源还是狭义税源，都是 GDP 中的一部分。由于 GDP 核算范围与核算方法方面的特点，相当一部分 GDP 的增量无法作为税源增加税收收入，如政府部门的生产与服务、总投资中的库存增加以及非货币化的 GDP，因而广义税源和狭义税源应是分别来自于可征税 GDP 和应征税 GDP。GDP 与广义税源、狭义税源、现实税源二者之间的关系可以用图 2.1 粗略表示。

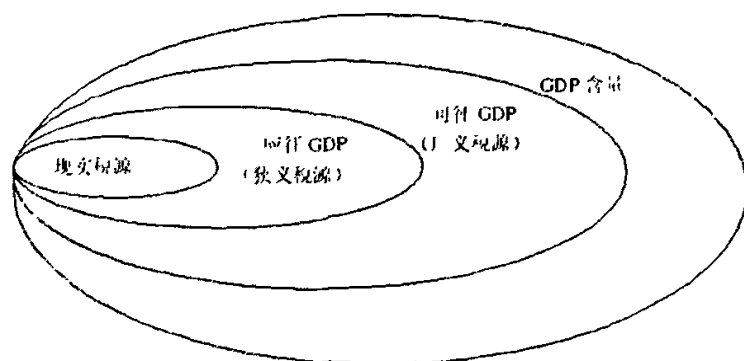


图 2.1 GDP 与广义税源、狭义税源、现实税源的关系（不反映比例关系）

对税源作以划分，不仅便于我们研究一定经济制度下税收与经济的相互关系，制定和调整税收制度政策，运用税收杠杆对经济进行宏观调控，而且便于我们分析税源的规模与分布，制定有效的税收征管措施，对税源实施有效的监控，最终实现税收的应收尽收。从税收征管的角度来看，本文所研究的对象是狭义税源。

2.2 税源监控与税收征管

税源监控是税收征管中的一项管理工作，主要指单个纳税人各项税基的调查、分析、核实工作。它不要求十分准确，但要在一定程度上测算纳税人的税源。它主要监控的是微观税源，即单个纳税人的应纳税所得额，而不是宏观税源的分布等。在空间范围上，税源监控主要是税务机关的管理性工作，不包括税务咨询

等服务性工作；在时间范围上，如果以纳税人缴税的时间为界，把税收征管工作分为征前、征中和征后三个环节，那么，税源监控以税收征管工作的征前环节为主，征中环节和征后环节为辅。

当前有几种观点，一是认为税源监控工作在税收工作中无处不在，二是把税源监控工作等同于税务稽查工作，三是税源监控工作就是税源的预测工作。笔者对这三种观点有些不同的看法：

（一）税源监控工作不存在于征管工作的各个环节

因为现在各级税务机关还没有专门的税源监控岗位，所以现在很多人认为税源监控不是单独的一项工作，它涵盖征管工作全过程，无处不在地起着监督、控制的作用。笔者认为这种解释难以区分税源监控和税收征管，难以说明两者之间存在什么差异，有把税源监控的功能扩大化的嫌疑。征管工作中有提供咨询等为纳税人服务的工作，而税源监控显然没有，因此，不能说税源监控存在于征管工作的各个环节。

（二）税源监控工作不同于税务稽查

（1）范围不同：税源监控的范围广泛，涉及所有的纳税人，但税务检查只针对一部分纳税人。

（2）内容不同：税源监控是一项管理性工作，起监测、预警的作用；税务稽查是检查性工作，对查出来的问题有惩罚作用。

（3）时间不同：税源监控在纳税义务的前后都存在，而税务稽查仅存在于发生纳税义务之后。

（4）周期不同：针对个别纳税人来说，税源监控的周期短，需要定期对纳税人的情况进行监控，而税务检查的周期长，对单个纳税人而言，是不定期的。

（5）手段不同：税源监控不仅通过对该纳税人的数据与某个相关数据如某时期的征收数据进行比较，而且还通过其它部门的信息或税务机关内部的参考指标，用科学的方法来监测某一纳税人某一时段的税源数据，并与纳税人自行申报的数据进行对比，根据差异分析原因，做出判断，克服财务核算造假，计税依据失真所造成的税源流失；税务稽查主要从纳税人的会计凭证、账册和报表等纳税人内部资料入手，与其它部门一般不发生接触。

（三）税源监控工作与税源预测工作的区别

税源的预测主要指宏观税源的分析，对其规模、分布和趋势进行分析和测

算。税源预测并不能准确地说出哪里有税源，哪里税源存在流失的现象。而税源监控工作则是指微观税源的测算，它的目的是说明哪里有税源，哪里有税源流失的现象，它针对的对象是个体。

综上所述，税源监控是一项新的工作，但和以前的工作也存在着千丝万缕的联系，最相近的就是纳税评估工作。他们都是一项管理性工作，都对纳税人的税收情况起监测、预警的作用，存在于征管工作的某些环节，与税源预测和纳税评估有很大的关联。

2.3 税源监控的内涵与外延

在一定的税制条件下，税务机关是通过确定纳税人的税基把税源转化为应征税款，因而税基最为直观地反映了税源的大小。可以将税源监控定义为税务部门为确保应征税款的应收尽收，运用一系列的办法与措施，对税基的规模与分布及其发展变化进行监督与控制的，贯穿于税收征管全过程的综合性的税收征管活动。

从税源监控的内涵来看，它是税务部门根据税收法律、行政法规，运用一系列科学的、规范的、现代化的办法和手段，最大限度地采集税源的规模与分布及其发展变化的相关信息，进行分析，实施监控，最大限度地缩小应征税款与实际税收收入之间差距的一系列税收征管活动。

从税源监控的外延来看，税源监控是税收管理的基础。在空间范围，它贯穿于税收征管工作的全过程，体现在税务登记、纳税申报、税款征收、纳税检查和税务稽查等环节之中，通过各环节的制约、协调和信息反馈，对纳税人实施监管，从机制上保证税款的应收尽收。税务机关既要掌握现有的税源，又要掌握潜在的税源；既要掌握税源的规模与分布，又要掌握税源的发展变化趋势；既要掌握税源的实际增减变化，又要掌握不同时期各种社会经济政策措施、产业结构变化对税源的影响，以及重点税源和税源季节性变化对整个税源的影响。从税源监控活动所涉及的主体看，它不仅包括税务机关内部各部门的组织、协调和对纳税人的管理监控，而且包括一切与税源监控相关的政府职能部门和行业主管部门，如财政、工商、金融、海关、计划、公安、统计、以及建委、房地产管理、交通管理等。

算。税源预测并不能准确地说出哪里有税源，哪里税源存在流失的现象。而税源监控工作则是指微观税源的测算，它的目的是说明哪里有税源，哪里有税源流失的现象，它针对的对象是个体。

综上所述，税源监控是一项新的工作，但和以前的工作也存在着千丝万缕的联系，最相近的就是纳税评估工作。他们都是一项管理性工作，都对纳税人的税收情况起监测、预警的作用，存在于征管工作的某些环节，与税源预测和纳税评估有很大的关联。

2.3 税源监控的内涵与外延

在一定的税制条件下，税务机关是通过确定纳税人的税基把税源转化为应征税款，因而税基最为直观地反映了税源的大小。可以将税源监控定义为税务部门为确保应征税款的应收尽收，运用一系列的办法与措施，对税基的规模与分布及其发展变化进行监督与控制的，贯穿于税收征管全过程的综合性的税收征管活动。

从税源监控的内涵来看，它是税务部门根据税收法律、行政法规，运用一系列科学的、规范的、现代化的办法和手段，最大限度地采集税源的规模与分布及其发展变化的相关信息，进行分析，实施监控，最大限度地缩小应征税款与实际税收收入之间差距的一系列税收征管活动。

从税源监控的外延来看，税源监控是税收管理的基础。在空间范围，它贯穿于税收征管工作的全过程，体现在税务登记、纳税申报、税款征收、纳税检查和税务稽查等环节之中，通过各环节的制约、协调和信息反馈，对纳税人实施监管，从机制上保证税款的应收尽收。税务机关既要掌握现有的税源，又要掌握潜在的税源；既要掌握税源的规模与分布，又要掌握税源的发展变化趋势；既要掌握税源的实际增减变化，又要掌握不同时期各种社会经济政策措施、产业结构变化对税源的影响，以及重点税源和税源季节性变化对整个税源的影响。从税源监控活动所涉及的主体看，它不仅包括税务机关内部各部门的组织、协调和对纳税人的管理监控，而且包括一切与税源监控相关的政府职能部门和行业主管部门，如财政、工商、金融、海关、计划、公安、统计、以及建委、房地产管理、交通管理等。

2.4 税源监控的主要原则

（一）税源监控方式与税制结构相适应原则

我国现行税制是以流转税为主体的复合税制体系，其特点是税种多，纳税程序繁杂，政策法规变化性大。在这种税制结构下，税源监控既要重视源头监控，又要注重过程监控。由于社会诚信体系尚未健全，仅靠企业上报的财务会计报告和纳税申报表是远远不能达到税源监控要求的。因此，要全面、深入、准确地了解和掌握企业的生产经营、资金运用、财务核算等各个环节情况，才能有效地掌握税源的真实情况，才能实现税源的全方位监控。

（二）税源监控方式与纳税人素质状况相适应原则

由于历史与现实原因，我国完全依靠纳税人自觉提供真实申报信息开展税源监控是不现实的。因此，税源监控的重点必须放在对纳税人日常监控环节，其中对重点税源要实行专门监控，对零星税源则实行灵活监控，随时掌握和控制税源的变化情况。积极推行纳税信用等级差别监控方式，对依法自觉纳税的纳税人予以表彰和鼓励，对纳税信誉较差的纳税人实行重点监控。还要对纳税人实行纳税辅导和纳税督查制度，从而及时发现和纠正纳税过程中存在的问题。

（三）税源监控方式与现代化科技手段相结合原则

提高税源监控水平，需要充分运用现代化手段，特别要积极推行电子申报、电话申报方式，与银行、工商、社保、审计、海关等部门实现信息共享，广泛推行税控收款机。建立发票监控信息系统及防伪系统，改革银行结算方式，严格控制现金结算的范围和数量，使税源监控的方式更科学，更严密。

（四）税源监控要充分发挥社会力量原则

税源既有显性税源，又有隐性税源；既有固定税源，又有流动税源。税务机关由于受到人力、财力的制约，不可能将所有的税源都纳入控制的范围。因此，税源监控就需要充分调动社会各界力量，建立起全社会、全方位的协税扩税网络。建立起税收违法案件举报有奖制度，充分调动广大公民协税护税的积极性。建立税收保障法律法规，依法明确有关部门和个人协税扩税的义务和责任，实施社会综合治税。

第3章 中小企业税源监控的必要性及国际经验借鉴

3.1 中小企业界定及其在国民经济中的地位

3.1.1 中小企业界定

要研究中小企业税源监控问题,首先就是如何正确界定中小企业。中小企业具有多重相对性,不同时期、不同国家或地区、甚至不同行业标准也不一样。确定一个统一的、适应所有行业的中小企业概念是件非常困难的工作。目前多数国家还没有法定的、统一的中小企业的定义,一般都根据目的和场合的不同,采用不同的定义或划分标准,以界定其政策或措施所服务的对象。但从理论上讲,中小企业一般是指规模较小的或处于创业阶段和成长阶段的企业,包括在规定规模标准以下的法人企业和自然人企业。

(一) 部分国家对中小企业的界定

表 3.1 部分国家中小企业界定标准

国家或地区	定量界定			定性界定
	雇员人数(人)	资产或资本额	年营业额	
美国	[0—500]		[0—1 亿美元]	1、独立所有; 2、自主经营; 3、在同行业中不占垄断地位
加拿大	[0—500]		[0—200 万加币]	1、独立所有; 2、无大公司管理结构特征; 3、在其经营领域不占垄断地位
欧盟	[10—500]或[1—250]			
德国	[0—500]		[0—1 亿马克]	1、独立所有; 2、所有权和经营权统一; 3、对企业进行个人或家庭式管理; 4、非其他企业的下属单位; 5、不能从资本市场直接融资; 6、经营者自担风险
英国	制造业: [0—200] 建筑、采矿业: [1—25]		零售业: [0—45 万英镑]	1、市场份额较小; 2、所有者依据个人判断经营; 3、所有者(经营者)独立于外部支配
法国	[10—500]			

第3章 中小企业税源监控的必要性及国际经验借鉴

3.1 中小企业界定及其在国民经济中的地位

3.1.1 中小企业界定

要研究中小企业税源监控问题,首先就是如何正确界定中小企业。中小企业具有多重相对性,不同时期、不同国家或地区、甚至不同行业标准也不一样。确定一个统一的、适应所有行业的中小企业概念是件非常困难的工作。目前多数国家还没有法定的、统一的中小企业的定义,一般都根据目的和场合的不同,采用不同的定义或划分标准,以界定其政策或措施所服务的对象。但从理论上讲,中小企业一般是指规模较小的或处于创业阶段和成长阶段的企业,包括在规定规模标准以下的法人企业和自然人企业。

(一) 部分国家对中小企业的界定

表 3.1 部分国家中小企业界定标准

国家或地区	定量界定			定性界定
	雇员人数(人)	资产或资本额	年营业额	
美国	[0—500]		[0—1 亿美元]	1、独立所有; 2、自主经营; 3、在同行业中不占垄断地位
加拿大	[0—500]		[0—200 万加币]	1、独立所有; 2、无大公司管理结构特征; 3、在其经营领域不占垄断地位
欧盟	[10—500]或[1—250]			
德国	[0—500]		[0—1 亿马克]	1、独立所有; 2、所有权和经营权统一; 3、对企业进行个人或家庭式管理; 4、非其他企业的下属单位; 5、不能从资本市场直接融资; 6、经营者自担风险
英国	制造业: [0—200] 建筑、采矿业: [1—25]		零售业: [0—45 万英镑]	1、市场份额较小; 2、所有者依据个人判断经营; 3、所有者(经营者)独立于外部支配
法国	[10—500]			

意大利	[10—500]	资本额： [0—15 亿里拉]		
日本	制造、采矿、运输、建筑业： [0—300] 批发业： [0—100] 零售服务业： [0—50]	资本额： [0—1 亿日元] 资本额： [0—3000 万日元] 资本额： [0—1000 万日元]		
韩国	制造、采矿、运输、建筑业： [0—300] 零售、服务业： [0—50] 商业及其他服务业： [0—20]	资本额： [0—5 亿韩元] 资本额： [0—2 亿韩元] 资本额： [0—500 亿韩元]		
新加坡	[0—100]	固定资产净值： [0—1200 万新元]		
台湾地区	制造业、采掘业： [0—300] 农业、金融、保险及服务 业： [0—100]	实收资本： [0—1 亿新台币]	[0—1.5 亿新台 币]	
印度尼西亚	小企业： [0—100]		[0—20 亿卢比]	1、利用家庭劳动力；2、分工程度低；3、劳动成本低；4、采用简易资本手段；5、利用当地金额资本；6、生产场所紧靠住宅

注：

一些国家（地区）雇员人数界定区间的左端点值为零，表示该国家（地区）的其中小企业含“自我雇佣”的零雇佣企业；左端点值不为零，表示将“自我雇佣”排除在中小企业范畴之外⁶。

（二）我国对工业中小企业划分标准的沿革

我国关于工业中小企业的划分经历了一个不断调整的过程。在 50 年代主要按企业职工人数来划分：3000 人以上为大企业，500—3000 人为中型企业，500 人以下小企业。1962 年改主要依据固定资产价值划分企业规模。1978 年国家计委下发的《关于基本建设项目的大中型企业划分标准的规定》中把划分企业规模的标准改为“年综合生产能力”。1988 年国家经委、计委、统计局、财政部、劳动人事部等部门对 1978 年标准进行了修改和补充，颁布了《大中小型企业划分标准》。该标准将企业划分为四类六档：特大型、大型（大型一档、大型二档）、中型（中型一档、中型二档）、小型，具体标准细分为 150 个行业标准。该标准对企业规模的界定比较复杂。1992 年国家经贸委发布了《大中小型工业企业划分标准》，作为全国划分工业企业大中小型规模的统一标准，强调企业应按所属行业统一标准进行规模划分，而不管其属于哪个部门。1999 年我国又对上述标

[6] 林汉川，魏中奇. 中小企业的界定与评价. 广州“中小企业亚太论坛第四届国际研讨会”论文，2000

准进行部分修改,该标准仍将企业划分为四类六档,划分标准不再沿用旧标准中各行各业分别使用的行业标准,而是统一按销售收入、资产总额和营业收入的多少归类。主要的考察指标是销售收入和资产总额,划分的依据是根据1998年的统计数据。大型企业的标准为年销售收入和资产总额均在5亿元及以上;特大型企业则要求50亿元以上;中型企业的标准为年销售收入和资产总额均在5000万元以上,其余为小型企业。

(三) 本文采用的中小企业定义

2002年6月29日,颁布了我国第一部关于中小企业的专门法律《中华人民共和国中小企业促进法》,自2003年1月1日正式实施。同时,国家经贸委、国家计委、财政部、国家统计局联合发布了《中小企业标准暂行规定》。中小企业标准根据企业职工人数、销售额、资产总额等为指标,同时结合行业特点,适用于各类所有制和各种组织形式的企业,体现了不同所有制形式的中小企业将享有同等的待遇。

笔者赞同《中小企业促进法》中在定性分析及其市场地位的基础上,结合规模和雇佣人数来界定中小企业,对一中小企业的界定将职工人数与销售收入加以综合考虑,在该法第二条中明确规定“本法所称中小企业,是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要,增加就业,符合国家产业政策,生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。”因此,结合温州经济格局和企业情况,本文所讨论的中小企业具体标准如下表:

表 3.2 温州中小企业划分标准一览表

行业 标准	工业	建筑安装	批发	零售	交通运输	邮政	住宿和餐饮
职工人数(人)	2000	3000	200	500	3000	1000	800
销售收入(亿元)	3	3	3	1.5	3	3	1.5
资产总额(亿元)	4	4					

说明:三项指标中只要一项指标在标准以下即为中小型企业(数据来源:温州市统计局)

3.1.2 中小企业在我国国民经济中的作用和地位

世界各国经验证明,中小企业是国民经济的重要组成部分,对经济增长和社

准进行部分修改,该标准仍将企业划分为四类六档,划分标准不再沿用旧标准中各行各业分别使用的行业标准,而是统一按销售收入、资产总额和营业收入的多少归类。主要的考察指标是销售收入和资产总额,划分的依据是根据1998年的统计数据。大型企业的标准为年销售收入和资产总额均在5亿元及以上;特大型企业则要求50亿元以上;中型企业的标准为年销售收入和资产总额均在5000万元以上,其余为小型企业。

(三) 本文采用的中小企业定义

2002年6月29日,颁布了我国第一部关于中小企业的专门法律《中华人民共和国中小企业促进法》,自2003年1月1日正式实施。同时,国家经贸委、国家计委、财政部、国家统计局联合发布了《中小企业标准暂行规定》。中小企业标准根据企业职工人数、销售额、资产总额等为指标,同时结合行业特点,适用于各类所有制和各种组织形式的企业,体现了不同所有制形式的中小企业将享有同等的待遇。

笔者赞同《中小企业促进法》中在定性分析及其市场地位的基础上,结合规模和雇佣人数来界定中小企业,对一中小企业的界定将职工人数与销售收入加以综合考虑,在该法第二条中明确规定“本法所称中小企业,是指在中华人民共和国境内依法设立的有利于满足社会需要,增加就业,符合国家产业政策,生产经营规模属于中小型的各种所有制和各种形式的企业。”因此,结合温州经济格局和企业情况,本文所讨论的中小企业具体标准如下表:

表 3.2 温州中小企业划分标准一览表

行业 标准	工业	建筑安装	批发	零售	交通运输	邮政	住宿和餐饮
职工人数(人)	2000	3000	200	500	3000	1000	800
销售收入(亿元)	3	3	3	1.5	3	3	1.5
资产总额(亿元)	4	4					

说明:三项指标中只要一项指标在标准以下即为中小型企业(数据来源:温州市统计局)

3.1.2 中小企业在我国国民经济中的作用和地位

世界各国经验证明,中小企业是国民经济的重要组成部分,对经济增长和社

会发展有着重要意义。近年来,随着我国国有经济的战略性重组、亚洲金融危机的深刻影响,以及我国经济升幅的逐渐回落,我国中小企业受到了前所未有的关注。将中小企业的地位和作用提高到新的高度加以研究,已越来越成为政府、学术界的共识。

(一) 中小企业是我国国民经济的主要增长点

在我国,改革开放政策使我国中小企业得到了迅速发展。1996-2004年全国工业企业生产总值增长率为18%,其中大型企业的增长率为5-8%,而同期中小企业的增长率超过30%。对于整个工业增长来说,中小企业的特殊贡献是不可替代的。同时中小企业在出口创汇方面也占据重要地位,2004年仅乡镇企业(不包括城镇中小企业)出口产品交货值就达4400亿元,占全国出口总额的32%。90年代以来,中小企业的年产值增长率一直保持在30%左右,远远高于总的经济增长速度。在上海,工业小企业产值每增长1%,可推进上海工业总产值增长0.36%,推动上海国民经济总产值增长0.17%。尤其在国有企业不景气的大环境中,中小企业起着经济增长的引擎作用。如我国过去几次爆发通货膨胀后,经济进入调整时期,都出现增长速度放缓甚至零增长的情况,但每次都是从中小企业开始复苏。因此,中小企业是促进我国国民经济发展的亮点。

(二) 中小企业是活跃市场的基本力量

随着经济与技术的不断变迁,创造出许多经济的缝隙,中小企业享有专业优势,尤以产业结构轻、薄、短、小见长,消费者因收入提高,逐渐强调个性与自我需求,而中小企业利用其经营方式灵活、组织成本低廉、转移进退便捷等优势,能更快地接受市场信息,调整经济方向、形势和力度,更能适应瞬息万变的市场和消费者追求个性化、潮流化的要求。在消费者的收入水平多层次化、要求多样化的情况下以规模经济为特征的大企业的适应能力是有限的,少量多样的生产方式更适合中小企业的经营形态。所以,充分竞争的中小企业是促进我国市场发育、完善市场的主力军。

(三) 中小企业是大型企业的依托

中小企业和大企业的相辅相成关系犹如森林中的小树与大树。没有富有活力的中小企业配合,大中型企业就不能有效地运转。大企业是由中小企业发展而来的,中小企业也可与大企业建立各种产销互补关系。社会分工和生产的日益专业化为各种类型的企业提供了生存空间。大企业不可能“大而全”,这就为小企业

的“小而精”提供了重要的发展余地。中小企业通过为大型企业的专业化生产进行加工、协作、配套和服务等，使中小企业的生产经营活动和大型企业的发展唇齿相依，既促进了大型企业的不断扩张，又促进自身的不断发展和提高，从而形成了小企业依托大企业，大企业重视小企业的格局。像大规模的汽车公司依托小公司提供零件、修护设备和行销服务网。中小企业进行专业化生产，与大企业配套的金字塔型生产体系。上、中、下游产业分工合作，可以避免重复投资，恶性竞争，是一种合理的产业结构。大中小型企业的合作是经济活动的核心所在。

（四）中小企业是技术创新的重要源泉

从国际上看，中小企业在技术创新方面较大企业成功率高。这是因为，中小企业进行技术创新大多是市场拉动型的，即根据客户的需要进行技术创新的活动。其主要目标是利润最大化。中小企业具有经营灵活、利益关系紧密等优势，因此，中小企业十分有利于技术改进和技术成果向现实生产力转化。中小企业的技术创新不仅在数量上占有相当的份额，而且其创新的水平和影响也不亚于几大企业。中小企业创造了许多被认为是当代最重要的工业创新成果。20世纪80年代以后，随着高新技术的发展，人力资本特别是人的智力活动的意义越来越显著。由于中小企业有利于在人的创新活动中和创新者的物质利益之间建立起紧密的关系，中小企业在高新技术产业的发展上显示出越来越大的优越性。在当今的发达国家中中小企业的数量普遍占到企业总数的95%以上，新的发明创造绝大部分是中小企业提供的。

（五）中小企业是解决就业需求的重要途径

随着我国国有企业改革和国有经济改组进入攻坚的关键时刻。每年有上千力一的国有企业职工“下岗”，于是国有企业“下岗”，职工的分流就业问题，就成为社会关注的焦点，我国正处在发展经济学家 A.刘易斯所说的从“一元经济”到“现代”增长的转换时期，城市下岗职工的分流，受到农村数以亿计需要非农产业就业的剩余劳动力的“大潮顶托”。如果不能创造大量新的就业岗位，不能改善全社会的就业环境，国有企业下岗职工分流的问题就很难得到解决。各国经验都已证明：中小企业正是新就业岗位的主要创造者。近年来，许多西方发达国家在大型企业不断裁员的情况下，只有中小型企业仍在增加就业岗位。据麻省理工学院戴维·伯奇的研究，每10个新工作岗位中，有8个是由雇员不足100人的小企业创造的。我国就业问题的解决，离不开中小企业的发展。改革开放以来，

城镇增加的近 8000 个就业岗位, 75%以上是中小企业提供的, 同期乡镇企业已吸收了农村富余劳动力 9217 人, 占农村富余劳动力的一半。

总之, 中小企业在国民经济中具有举足轻重、不可替代的地位和作用。我们相信, 中小企业在未来经济发展中的地位将不断升级, 在我国的经济发展中将会处于更加重要的战略地位, 我们应当加大对中小企业的关注, 从经济和税收视角认真分析和研究。

3.2 中小企业税源监控的必要性

税源监控是税收征管中非常重要的基础性工作。加强税源监控是实现税收职能的前提条件, 能有效控制税源的跑、冒、滴、漏, 实现税收的良性循环。加强税源监控可以使税收预测更为科学, 及时掌握经济发展状况对税收收入的影响, 进而有针对性地采取相应对策。加强税源监控可以通过信息在各环节的传递与反馈, 使社会有关职能部门共享更多的信息, 提高信息的利用效率。上节中对中小企业地位和作用的分析可以得出, 目前我国的中小企业在国民经济中占有举足轻重的地位, 但另一方面, 中小企业具有许多不同于其他企业的、不利于税源监控的特点, 因此加强中小企业的税源监控十分必要。

(一) 加强对中小企业税源监控是保证财政收入, 防止税源流失的必然要求

在我国国民经济中, 中小企业占有重要地位, 发挥着特殊的作用。目前我国已拥有中小企业 1000 余万户, 占企业总数的 98.5%; 其职工人数占全部职工人数的 75%; 其资产总额占全部资产的 50%; 其产值占总产值的 60%; 其工商税收占全部工商税收的 40%⁷。中小企业的产品出口额占全国出口总额的 60%, 大部分劳动密集型出口产品和相当一部分高新科技产品是由中小企业生产的。中小企业为社会提供大量就业机会的同时, 培养了大批高素质的企业管理人员和技术工人, 被称为企业家的摇篮。中小企业一直走在中国改革开放的前沿, 被誉为中国改革开放的实验田。中小企业的不断发展壮大为我国近年来税收收入持续高速增长提供了丰富的税源, 中小企业缴纳的各项税收已成为许多县、乡级政府重要的财政收入来源之一。正由于中小企业的重要地位和特殊作用, 对中小企业的税源监控工作理应受到重视和加强, 监控的效果会直接影响到税收对 99%的企业、形成 40%工商税收的经济活动的管理与控制, 直接关系到基层政府的财政收入和

[7] 陈柳. 完善税收政策发展中小企业. 中外管理导报, 2001, 第 3 期: 25-27

城镇增加的近 8000 个就业岗位, 75%以上是中小企业提供的, 同期乡镇企业已吸收了农村富余劳动力 9217 人, 占农村富余劳动力的一半。

总之, 中小企业在国民经济中具有举足轻重、不可替代的地位和作用。我们相信, 中小企业在未来经济发展中的地位将不断升级, 在我国的经济发展中将会处于更加重要的战略地位, 我们应当加大对中小企业的关注, 从经济和税收视角认真分析和研究。

3.2 中小企业税源监控的必要性

税源监控是税收征管中非常重要的基础性工作。加强税源监控是实现税收职能的前提条件, 能有效控制税源的跑、冒、滴、漏, 实现税收的良性循环。加强税源监控可以使税收预测更为科学, 及时掌握经济发展状况对税收收入的影响, 进而有针对性地采取相应对策。加强税源监控可以通过信息在各环节的传递与反馈, 使社会有关职能部门共享更多的信息, 提高信息的利用效率。上节中对中小企业地位和作用的分析可以得出, 目前我国的中小企业在国民经济中占有举足轻重的地位, 但另一方面, 中小企业具有许多不同于其他企业的、不利于税源监控的特点, 因此加强中小企业的税源监控十分必要。

(一) 加强对中小企业税源监控是保证财政收入, 防止税源流失的必然要求

在我国国民经济中, 中小企业占有重要地位, 发挥着特殊的作用。目前我国已拥有中小企业 1000 余万户, 占企业总数的 98.5%; 其职工人数占全部职工人数的 75%; 其资产总额占全部资产的 50%; 其产值占总产值的 60%; 其工商税收占全部工商税收的 40%⁷。中小企业的产品出口额占全国出口总额的 60%, 大部分劳动密集型出口产品和相当一部分高新科技产品是由中小企业生产的。中小企业为社会提供大量就业机会的同时, 培养了大批高素质的企业管理人员和技术工人, 被称为企业家的摇篮。中小企业一直走在中国改革开放的前沿, 被誉为中国改革开放的实验田。中小企业的不断发展壮大为我国近年来税收收入持续高速增长提供了丰富的税源, 中小企业缴纳的各项税收已成为许多县、乡级政府重要的财政收入来源之一。正由于中小企业的重要地位和特殊作用, 对中小企业的税源监控工作理应受到重视和加强, 监控的效果会直接影响到税收对 99%的企业、形成 40%工商税收的经济活动的管理与控制, 直接关系到基层政府的财政收入和

[7] 陈柳. 完善税收政策发展中小企业. 中外管理导报, 2001, 第 3 期: 25-27

经济建设。

（二）加强对中小企业税源监控是中小企业自身特点的客观要求

相对于大企业来讲，中小企业共有的一些特点使其在税收上难于征管，中小企业的税源更易于失控，客观上要求进一步加强对中小企业的税源监控。中小企业的这些特点主要体现在以下几个方面：一是中小企业的规模小、实力有限，进而造成财务管理水平低，自主申报能力差，给正常的税收征管和税源监控工作带来许多困难，必须采取相应措施予以加强；二是中小企业现金交易普遍，容易产生转移收入，减少应纳税额的问题，给税源监控工作提出了更高的要求；三是中小企业经营方式灵活，流动性大，如果没有相应有效的监管机制和措施，中小企业的这些特点很容易被利用，为偷逃应纳税款提供方便；四是中小企业中私营企业比重较大，在全社会还未形成主动依法纳税氛围的大环境下，部分中小企业的私营业主法制观念较差，依法纳税意识淡薄，加之企业的经营者往往是直接利益的主体，在经济利益的驱动下，其逃避税收征管的动机较强，会采取各种措施逃避税务机关对其经济活动的监控。

（三）加强对中小企业税源监控是实现不同规模企业间税负公平的重要内容

从税收负担分配角度说，税收的基本原则是公平。唯有公平，才能减少逃税诱因，有利于纳税人如实申报纳税，保持税收制度的正常运行，保持社会的稳定。从税收对经济的影响角度说，税收的基本原则是实现资源的有效配置，促进经济的稳定增长。一国的税制一般都是在充分考虑适应本国一定时期经济、政治、社会、文化发展状况的基础上，谨慎选择，科学制定，并通过立法程序以法律形式正式发布实施的，因此税制具有相对的稳定性。保持税收的公平与效率，在逐步完善税制的同时，关键在于采取有效措施，保证现有各项税收制度得以全面和准确的贯彻，进行税源监控就是其中重要的一个方面。

目前的税收实践中，对中小企业有两种截然相反的观点。一种观点认为，中小企业税收上受到歧视，负担偏重，不利于中小企业的健康成长。另一种观点认为，中小企业税收负担过轻，不利于各类型企业在市场经济中展开公平有序的竞争。现实中两种观点表述的情况都是客观存在的，如果不考虑税制的因素，都与对中小企业的税源监控缺位有关。一方面，税务机关面对数量多、规模小、分布散、财务核算水平低的中小企业，没有建立起与之相适应的监管措施，征收管理方法简单粗放，过于依赖定额征收等办法。同时有些税务机关凭借以往经验，中

小企业必定偷税的观念先入为主,对中小企业片面强调严管重罚,以弥补那些想当然的税收流失,由此造成中小企业承担了许多税收额外负担。另一方面,如前所述,现实中的确有数目众多的中小企业利用自身的特点,肆意偷逃国家税收。税务机关受税收计划、征管力量等因素的制约,面对管理难、查证难、执行难的中小企业,对其没有相应的制约措施,造成大量的税收流失。两种情况同时并存,不同地区、不同行业的中小企业税负或畸重,或畸轻,违背了税收公平与效率的原则,破坏了税法的严肃和统一,必须通过加强对中小企业的税源监控加以解决。

(四) 加强对中小企业税源监控是促进中小企业健康发展的重要措施

改革开放以来,我国的中小企业有了长足的发展,但比较国际的情况,中小企业的成长壮大还任重道远。如何加大对中小企业的税收扶持力度是摆在各级税务部门面前的一个重要课题。税收工作可以在促进中小企业健康发展的进程中发挥不可替代的积极作用,如制定适宜中小企业发展的税收政策和征管机制,其中强化对中小企业的税源监控也是一项重要内容,原因在于:

(1) 加强中小企业税源监控是促进中小企业发展税收政策得以落实的保证
有利于中小企业发展的税收制度、政策只有得以全面的贯彻落实,政策意图得以充分的体现,税收支持中小企业发展的政策目标才能实现。加强对中小企业的税源监控,保证应收尽收,税收调节经济的职能就会准确的发挥,国家宏观经济政策导向就会全面地体现,应予以支持的中小企业得到相应的支持,应受限制的中小企业得到了相应的控制,中小企业才会健康地发展。

(2) 加强中小企业税源监控与促进中小企业发展的政策措施存在一致性
优化征管模式,建立适应中小企业特点的征管体制,完善中小企业税收服务体系,既是促进中小企业发展的有力措施,又是加强中小企业税源监控的必要手段。如采取电子申报等多种申报形式,引进信用等级制度,建立中小企业与税务部门的沟通渠道,完善中小企业的税收代理制度等诸多措施的实施,在加强了中小企业税源监控的同时,也极大方便了中小企业纳税,切实提高了中小企业依法纳税的遵从度,为中小企业的发展创造了条件。

(3) 加强对中小企业的税源监控可以促进中小企业自身素质的不断提高
例如,在税源监控过程中,必然会要求相关的中小企业建账建制,提高核算水平,提高财务人员的业务素质和管理人员的依法纳税意识,进而会提高整个企业的管理水平。在税源监控中实行信用等级制度,在限制、督促了纳税记录不好

的企业同时，也为纳税记录良好的企业提高资质等级，方便办理融资、进出口业务创造了条件。

总之，加强对中小企业的税源监控与促进中小企业的健康发展是相互协调促进的两项工作，加强税源监控会促进中小企业的发展，要想在税收上对中小企业予以扶植，进行相应的税源监控工作也是必不可少的。只要做好衔接配合，制定合理措施，中小企业与税务机关必然会获得一个双赢的结果。

3.3 国际比较分析及启示

3.3.1 发达国家税源监控先进经验

一般而言，发达国家税源管理和监控比较有效，尽管具体的措施有差异，但共同的特点都是社会管理对税源监控的协作程度比较高，税源监控的社会支撑系统比较健全，主要表现在以下几个方面：

（一）税源监控以比较成熟的信用经济为基础

发达国家社会信用管理体系比较完善的标志之一就是信用数据的征集体系齐全。通过该体系，税务部门可以快速取得任何一个纳税人的真实资信状况和税收信息，为税务部门实施税源监控提供了较为便利和可靠的基础数据支持。在美国，个人信用记录的基本内容包括个人收入来源和个人可支配的用于抵押的资产。法律对信用信息的采集和共享特别是对有关消费者个人信息的使用作出了明确的规定。例如1971年4月开始实施的《公平信用报告法》对消费者资信调查报告中的负面信用信息的保存年限就做了具体规定：破产记录保存年限为10年，其他信息（偷漏税和刑事诉讼记录等）保存7年。和美国一样，其他西方发达国家也十分重视信用管理，政府制定确保信用管理正常运行的法律法规，进行宏观调控。

在信用数据征集方面，中介机构发挥着重要作用。这些中介机构一般网络健全，覆盖面广，而且提供发达的网络在线服务，纳税人的信用报告可以在网上获取，信用数据的记录与更新也比较容易。例如，美国的D&B公司拥有多达6000万个企业的信用数据，是世界最大的信用数据库；美国的三大联合征信公司各自拥有个覆盖全美的数据库；欧盟也有最大的企业信息数据库——“欧洲大门”。

（二）以统一的代码制为手段

推行统一的代码制，并在经济活动领域对其加以广泛的应用，是发达国家社

的企业同时，也为纳税记录良好的企业提高资质等级，方便办理融资、进出口业务创造了条件。

总之，加强对中小企业的税源监控与促进中小企业的健康发展是相互协调促进的两项工作，加强税源监控会促进中小企业的发展，要想在税收上对中小企业予以扶植，进行相应的税源监控工作也是必不可少的。只要做好衔接配合，制定合理措施，中小企业与税务机关必然会获得一个双赢的结果。

3.3 国际比较分析及启示

3.3.1 发达国家税源监控先进经验

一般而言，发达国家税源管理和监控比较有效，尽管具体的措施有差异，但共同的特点都是社会管理对税源监控的协作程度比较高，税源监控的社会支撑系统比较健全，主要表现在以下几个方面：

（一）税源监控以比较成熟的信用经济为基础

发达国家社会信用管理体系比较完善的标志之一就是信用数据的征集体系齐全。通过该体系，税务部门可以快速取得任何一个纳税人的真实资信状况和税收信息，为税务部门实施税源监控提供了较为便利和可靠的基础数据支持。在美国，个人信用记录的基本内容包括个人收入来源和个人可支配的用于抵押的资产。法律对信用信息的采集和共享特别是对有关消费者个人信息的使用作出了明确的规定。例如1971年4月开始实施的《公平信用报告法》对消费者资信调查报告中的负面信用信息的保存年限就做了具体规定：破产记录保存年限为10年，其他信息（偷漏税和刑事诉讼记录等）保存7年。和美国一样，其他西方发达国家也十分重视信用管理，政府制定确保信用管理正常运行的法律法规，进行宏观调控。

在信用数据征集方面，中介机构发挥着重要作用。这些中介机构一般网络健全，覆盖面广，而且提供发达的网络在线服务，纳税人的信用报告可以在网上获取，信用数据的记录与更新也比较容易。例如，美国的D&B公司拥有多达6000万个企业的信用数据，是世界最大的信用数据库；美国的三大联合征信公司各自拥有个覆盖全美的数据库；欧盟也有最大的企业信息数据库——“欧洲大门”。

（二）以统一的代码制为手段

推行统一的代码制，并在经济活动领域对其加以广泛的应用，是发达国家社

的企业同时，也为纳税记录良好的企业提高资质等级，方便办理融资、进出口业务创造了条件。

总之，加强对中小企业的税源监控与促进中小企业的健康发展是相互协调促进的两项工作，加强税源监控会促进中小企业的发展，要想在税收上对中小企业予以扶植，进行相应的税源监控工作也是必不可少的。只要做好衔接配合，制定合理措施，中小企业与税务机关必然会获得一个双赢的结果。

3.3 国际比较分析及启示

3.3.1 发达国家税源监控先进经验

一般而言，发达国家税源管理和监控比较有效，尽管具体的措施有差异，但共同的特点都是社会管理对税源监控的协作程度比较高，税源监控的社会支撑系统比较健全，主要表现在以下几个方面：

（一）税源监控以比较成熟的信用经济为基础

发达国家社会信用管理体系比较完善的标志之一就是信用数据的征集体系齐全。通过该体系，税务部门可以快速取得任何一个纳税人的真实资信状况和税收信息，为税务部门实施税源监控提供了较为便利和可靠的基础数据支持。在美国，个人信用记录的基本内容包括个人收入来源和个人可支配的用于抵押的资产。法律对信用信息的采集和共享特别是对有关消费者个人信息的使用作出了明确的规定。例如1971年4月开始实施的《公平信用报告法》对消费者资信调查报告中的负面信用信息的保存年限就做了具体规定：破产记录保存年限为10年，其他信息（偷漏税和刑事诉讼记录等）保存7年。和美国一样，其他西方发达国家也十分重视信用管理，政府制定确保信用管理正常运行的法律法规，进行宏观调控。

在信用数据征集方面，中介机构发挥着重要作用。这些中介机构一般网络健全，覆盖面广，而且提供发达的网络在线服务，纳税人的信用报告可以在网上获取，信用数据的记录与更新也比较容易。例如，美国的D&B公司拥有多达6000万个企业的信用数据，是世界最大的信用数据库；美国的三大联合征信公司各自拥有个覆盖全美的数据库；欧盟也有最大的企业信息数据库——“欧洲大门”。

（二）以统一的代码制为手段

推行统一的代码制，并在经济活动领域对其加以广泛的应用，是发达国家社

会管理协调性比较高、对税源监控支持比较大的突出表现,这无疑在基础管理手段上为税务部门获取和掌握纳税人的经济信息提供了较大的便利。在这些国家,一个纳税人终生只能有一个税务代码,用来办理一切纳税事项。个人用身份证号码作代码,以便交叉核对纳税人的各种信息。公司法人只能有一个代码,分支机构不能有与总公司不同的代码。比如在德国,为引入个人所得税预扣税,个人身份鉴定号码被颁发给所有市民,号码和地址等相关信息被保存在内务部监管下的市政人口登记处,市民与各级政府部门之间的所有往来均使用该号码,当然包括税务系统。意大利规定年满16岁的公民均须到当地税务机关登记并领取税务代码卡,纳税人取得收入的各种活动都要与该代码相联系。美国使用社会保障号码作为税务代码,这个代码对每个美国人,包括到美国工作的外国人,都是终生不变的。

(三) 以相关的法律制度为保障

为防止资本及税收的外流,德国法律规定,凡是汇进或汇出金额每单超过一定限额者,银行均要向税务机关通报并实行代扣代缴。美国国内收入局是联邦政府负责税收管理的主管税务机关,行政部门与司法部门的有效合作是美国税收管理的主要特征之一。美国法律规定,银行、社会保障等部门的资料不得对税务部门保密,许多信息都应该“自动”传入税务部门。国内收入局有权检查任何账簿、记录和其他数据,并取得必要的证词。不需要经过法院批准就可以传唤有关人员,收集有关信息。如果纳税人不配合,上述传唤、收集事宜将由法院强制执行。同时,税务部门可以利用法律赋予的手段向各有关方面获取一切所需的信息。税务部门则不承担向其他部门提供税收信息的义务,当然也不得将获取的有关纳税人的信息用于税收以外的用途。税务机关有权开展关于偷税和某些非法资金转移的犯罪调查,调查人员具有充分的法律强制力,包括搜查、逮捕、携带武器等,在税收犯罪案件的诉讼过程中,司法部门有专门的机构与税务机关密切合作。

(四) 以比较完备的信息网络为支持

从20世纪80年代起,国际上,特别是西方发达国家,纷纷采取最新的技术手段,在强化税源监控上为税务部门提供了有力的支持。其突出表现是大力开发和应用信息管理系统,提高对纳税人信息流监控的科技含量。如意大利建立税收情报信息系统,可实行自动化管理,并通过公用数据网实现了与纳税人、政府部门及欧盟国家的信息交换和数据共享;美国建立了由国家计算机中心和分布在全

国的10个数据处理中心组成的税务管理系统,负责纳税申报表的处理、年终所得税的汇算清缴,以及纳税资料的收集处理、税收审计的筛选、票据判读鉴定、税收咨询服务等工作;德国在税务管理和税务稽查系统中,应用了大量先进的高科技手段,具有完备的信息网络化系统。当前德国税收网络中心发展的许多电脑程序被认为在世界上都是领先的。另外,德国政府大力发展和应用电脑网络系统,使各级税务部门与纳税人之间能够方便、快捷地实现信息的网络化传递。在同一个网络平台上,不同地域、不同部门的相关人员都可以获取和利用各类涉税信息。一方面,纳税人可以通过网络获得多数纳税相关信息,另一方面,税务部门不仅可以通过网络获取企业和个人的信息,而且可以通过与银行等其他相关部门的联网了解纳税人的收入及经营情况。

3.3.2 发展中国家税源监控成功做法

(一) 引入私人公司参与税源管理

墨西哥1988年进行了较大规模的税制改革,目标是实现税收信息化,建立高效的现代税收征管机制,消除机构臃肿和效率低下。由于其地域广阔,在征管上存在着很多漏洞。墨西哥实行税收改革最大的障碍是税收管理弱化,机构重叠和效率低下,此外,也面临信息技术人才缺乏。改革后的税收征管模式是一个两层管理的系统:第一层由政府公务人员组成;第二层由一些私人公司组成,他们提供计算机服务和稽查服务,但政府将对私人公司服务进行监督。之所以运用这种模式,是因为墨西哥考虑到本国国土广阔、自身资源的限制,而将信息网络运行交给私人公司运营和管理,政府通过招标雇佣私人公司,私营公司通过直接向纳税人收费,并成立一个信托基金来获得费用支付。中标的私人公司自己购买设备并支付投资、管理和安装费用。私人公司的相关资产属于该公司但是由信托基金持有,财政部有权决定信托基金撤消,私人公司支付费用上没有政府限制,但政府可以对私人公司开支合法性进行监督。这样做的好处是:由于私人公司接受费用支付并可以自由支配这些费用,政府无须采用以往严格的政府采购政策。同时,私人公司的收益取决于其提供服务的好坏。可以说墨西哥这种涵盖税源管理的税收管理体制的尝试是成功的,不仅减少了税务人员的数量,提高了税收征管的质量和效率,而且减少了税务机构的腐败。但由于税务机构将精力过多地集中于对私人公司的管理上,忽略了对税源信息的收集和控制,导致了税源信息匮乏,

国的10个数据处理中心组成的税务管理系统,负责纳税申报表的处理、年终所得税的汇算清缴,以及纳税资料的收集处理、税收审计的筛选、票据判读鉴定、税收咨询服务等工作;德国在税务管理和税务稽查系统中,应用了大量先进的高科技手段,具有完备的信息网络化系统。当前德国税收网络中心发展的许多电脑程序被认为在世界上都是领先的。另外,德国政府大力发展和应用电脑网络系统,使各级税务部门与纳税人之间能够方便、快捷地实现信息的网络化传递。在同一个网络平台上,不同地域、不同部门的相关人员都可以获取和利用各类涉税信息。一方面,纳税人可以通过网络获得多数纳税相关信息,另一方面,税务部门不仅可以通过网络获取企业和个人的信息,而且可以通过与银行等其他相关部门的联网了解纳税人的收入及经营情况。

3.3.2 发展中国家税源监控成功做法

(一) 引入私人公司参与税源管理

墨西哥1988年进行了较大规模的税制改革,目标是实现税收信息化,建立高效的现代税收征管机制,消除机构臃肿和效率低下。由于其地域广阔,在征管上存在着很多漏洞。墨西哥实行税收改革最大的障碍是税收管理弱化,机构重叠和效率低下,此外,也面临信息技术人才缺乏。改革后的税收征管模式是一个两层管理的系统:第一层由政府公务人员组成;第二层由一些私人公司组成,他们提供计算机服务和稽查服务,但政府将对私人公司服务进行监督。之所以运用这种模式,是因为墨西哥考虑到本国国土广阔、自身资源的限制,而将信息网络运行交给私人公司运营和管理,政府通过招标雇佣私人公司,私营公司通过直接向纳税人收费,并成立一个信托基金来获得费用支付。中标的私人公司自己购买设备并支付投资、管理和安装费用。私人公司的相关资产属于该公司但是由信托基金持有,财政部有权决定信托基金撤消,私人公司支付费用上没有政府限制,但政府可以对私人公司开支合法性进行监督。这样做的好处是:由于私人公司接受费用支付并可以自由支配这些费用,政府无须采用以往严格的政府采购政策。同时,私人公司的收益取决于其提供服务的好坏。可以说墨西哥这种涵盖税源管理的税收管理体制的尝试是成功的,不仅减少了税务人员的数量,提高了税收征管的质量和效率,而且减少了税务机构的腐败。但由于税务机构将精力过多地集中于对私人公司的管理上,忽略了对税源信息的收集和控制,导致了税源信息匮乏,

税收审计漫无目标,只有30%的审计能增加收入,到纳税人经营地实地调查的不足1%;管理上过于强调形式,人浮于事,各机构间信息共享不够,税收处罚无力;总体税制设计对纳税人服务不够等等问题。

(二) 提供个性化的评税服务

评税是税务部门对纳税人申报内容真实性进行评估核实,以保证税款如实入库。它是许多国家税务局的核心工作之一。在新加坡,税务局制定了相当严格的评税工作规程。税务处理部,其职能是发放评税表,处理各种邮件、文件和管理档案;纳税人服务部,对个人纳税人的当年中报表进行评税;公司服务部,对法人以往年度评税案件和有异议的评税案件进行复评;税务调查部,对重大涉税案件进行调查。具体程序是:每年1月,税务处理部开始将纳税人评税表邮寄给纳税人,纳税人采取邮寄或网络报送方式向税务局申报。税务处理部通过分类将不同纳税人评税表传递到有关评税组,评税组进行评估时首先调取该种纳税人在系统数据库中的相关资料,和评税表上信息进行核对,如有疑问可通过网络或函调的方式搜集调查,然后在系统中做出税务局评税表及评税工作底稿,通过计算机系统逐级上报,最终转至税务处理部,由该部将税务局评税表和纳税单邮寄给纳税人,并最终收取纳税人完税凭证。南非税务部门准备投入运行一个新的税收信息化数据系统,其特点是能自动评估纳税人的资本收益和资本所得税、租税、特许权使用税等,从源头上打击逃税和欠税行为,南非大部分公司及基金管理公司将和这一系统相联。

3.3.3 国外中小企业税收征管特色经验

(一) 法国“重服务、轻处罚”的税收管理思想与良好的税收征纳关系的建立

法国对中小企业是比较爱护和宽容的,在税收征管方面一贯遵从“重服务、轻处罚”的思想。早在1974年,法国就建立了“中小企业税务委托管理中心”,这个被称为中小企业“监护人”的组织,其主要工作是负责中小企业的税收服务、进行会计业务处理和纳税申报监督,同时协助税务部门做好会员的涉税工作。法国政府鼓励中小企业加入到这个具有重要服务职能的社会团体中,并对其会员给予相应的税收优惠,如20%的个人所得税优惠以及6000法郎的附加费用扣除等。法国现有一般规模的托管中心350多个,58%的中小企业加入到托管中心。通过中心的工作,法国中小企业的纳税申报率及其准确率明显提高。“中小企业税务

税收审计漫无目标,只有30%的审计能增加收入,到纳税人经营地实地调查的不足1%;管理上过于强调形式,人浮于事,各机构间信息共享不够,税收处罚无力;总体税制设计对纳税人服务不够等等问题。

(二) 提供个性化的评税服务

评税是税务部门对纳税人申报内容真实性进行评估核实,以保证税款如实入库。它是许多国家税务局的核心工作之一。在新加坡,税务局制定了相当严格的评税工作规程。税务处理部,其职能是发放评税表,处理各种邮件、文件和管理档案;纳税人服务部,对个人纳税人的当年中报表进行评税;公司服务部,对法人以往年度评税案件和有异议的评税案件进行复评;税务调查部,对重大涉税案件进行调查。具体程序是:每年1月,税务处理部开始将纳税人评税表邮寄给纳税人,纳税人采取邮寄或网络报送方式向税务局申报。税务处理部通过分类将不同纳税人评税表传递到有关评税组,评税组进行评估时首先调取该种纳税人在系统数据库中的相关资料,和评税表上信息进行核对,如有疑问可通过网络或函调的方式搜集调查,然后在系统中做出税务局评税表及评税工作底稿,通过计算机系统逐级上报,最终转至税务处理部,由该部将税务局评税表和纳税单邮寄给纳税人,并最终收取纳税人完税凭证。南非税务部门准备投入运行一个新的税收信息化数据系统,其特点是能自动评估纳税人的资本收益和资本所得税、租税、特许权使用税等,从源头上打击逃税和欠税行为,南非大部分公司及基金管理公司将和这一系统相联。

3.3.3 国外中小企业税收征管特色经验

(一) 法国“重服务、轻处罚”的税收管理思想与良好的税收征纳关系的建立

法国对中小企业是比较爱护和宽容的,在税收征管方面一贯遵从“重服务、轻处罚”的思想。早在1974年,法国就建立了“中小企业税务委托管理中心”,这个被称为中小企业“监护人”的组织,其主要工作是负责中小企业的税收服务、进行会计业务处理和纳税申报监督,同时协助税务部门做好会员的涉税工作。法国政府鼓励中小企业加入到这个具有重要服务职能的社会团体中,并对其会员给予相应的税收优惠,如20%的个人所得税优惠以及6000法郎的附加费用扣除等。法国现有一般规模的托管中心350多个,58%的中小企业加入到托管中心。通过中心的工作,法国中小企业的纳税申报率及其准确率明显提高。“中小企业税务

托管中心”体现了法国社会对中小企业的服务，而许多关于税收征管方面的规定则体现了法国税务当局对中小企业的宽容和保护。如早在1976年法国政府就规定，小企业在营业后四年内所犯善意错误，可减轻税收处罚；另外，法国的税收程序法典第52条也规定，税务机关对营业额或毛收入不超过500万法郎（销售企业）、150万法郎（服务业或非商业企业）、180万法郎（农业企业）的企业进行税务检查时，最长期限不得超过3个月，否则企业的纳税义务将自动得到免除。法国对中小企业的这种“重服务、轻处罚”的征管思路对缓解征纳矛盾、提高纳税人对税法的“纳税遵从”程度具有重要意义。因此，借鉴法国对待中小企业的征管思路，增强税务机关的服务意识，提高税务机关的服务水平，对缓和当前的征纳矛盾不无裨益。

（二）日本的“蓝色”申报表制与企业建账意识的培养

“蓝色”申报表制度是日本税收征管制度的一大创举。为完善税收征管环境，鼓励纳税人自觉建制建账，1951年，日本政府采纳了“肖普”建议，设立了用蓝、白两色格式纸的纳税申报制度，那些具有健全账簿资料、几年来被税务部门肯定为能正确进行纳税申报的纳税人，经税务署长同意后，可使用蓝色申报表进行申报；而那些会计制度不够健全的纳税人则使用白色申报表。“蓝色”申报者可享受一系列优惠待遇，如可扣除坏账、价格波动损失、厂房和设备允许特殊折旧、净亏损可结转冲减后3—5年的所得税等，以此鼓励纳税人建立健全会计制度并进行正确的纳税申报。

这种“蓝色”申报表制度最重要的借鉴意义在于有利于纳税人建账建制意识的主动培养，其实质是政府通过牺牲一部分税收利益的方式来换取纳税人自动自觉的建制建账行动。纳税人因建立健全的会计制度、主动如实的纳税申报可能会导致纳税成本的增加，政府用一系列税收政策的优惠加以补偿，打消了纳税人的后顾之忧，由此使得健全会计制度的工作能顺利展开。我国目前正面临着中小企业建账建制难的问题，大多数的中小企业纳税人因为惧怕真实、完整的会计记录而导致纳税成本的增加（或者增加记账费用，或者多缴税款，或者两者兼而有之）而不愿意建账建制，使得税收征管的成本前提得不到有效的保证。在这种情况下，日本的“蓝色”申报表制度是可供借鉴的，相比于目前我们强制推行的中小企业建制建账的做法，无疑更具有其优越性。

（三）美国的小企业主税收宣传教育计划与征管效率的提高

在美国,为了增强纳税意识、提高税收征管效率,税务机关开展了一系列面向社会的税收教育,如“学生了解税收计划”、“社区税收宣传教育计划”、“税收从业者教育计划”等。针对小企业,则是开展了所谓的“小企业纳税人宣传教育计划”。国内收入局与大中专院校、小企业发展中心和商会等合作,通过研讨会的方式,向小企业纳税人讲解包括账册凭证的保管、会计处理、纳税申报表的填写等与小企业有关的税收知识,同时进行与小企业有关的税收政策分析。由于小企业通常与大企业有着不同的税收政策和税收制度,因此这种具有针对性的教育活动往往能获得较好的效果,不仅提高了纳税人对税法的认知程度,提高了纳税申报的准确性,降低了征税成本,而且通过参与这项计划,小企业主可以更好地了解自己在生产经营中可能面临的各种税收问题,进行适当的税收筹划,降低纳税成本。

3.3.4 对我国中小企业税源监控的借鉴和启示

(一) 理念创新

(1) 树立“大税源”的控管理念。税源工作不单是税务机关,而是整个政府职能部门乃至全社会的工作。必须在全社会内形成由政府立法并协调的全社会共享的信息网,使税务部门能够分析并控制纳税人申报数额的真实性。从税收征管内部环境看,应提高税务机关管理水平和改善软硬件条件,提高税务人员的运用和操作能力。税收征管信息化主要是对税务机关的要求,而税源控管信息化却是一项全社会的信息工程,要求各机关、企事业单位、社团组织软硬件上的协调统一和人员素质、能力、敬业精神的提高。

(2) 树立激励与约束并重的税源管理理念。税源控管首先是管理,其次才是监控。监控通过管理而起作用,而管理的手段通常有激励和约束两种。采取激励的税源管理措施就是通过合理的税收征管制度安排,使经营者的经济行为更符合税源控管的目标,更符合降低监控成本的要求。如在税收上对会计制度健全的经营者采取更便利快捷的办税程序,更优惠的税收措施;对经营者安装和使用税控设备的支出允许在所得税前扣除,允许采用加速折旧方法,或者政府给予一定的补助;通过税收政策鼓励经营者更多采用银行结算交易方式等等。

(3) 树立发展税源经济理念。经济是源源不断的税源基础,只有把发展经济、服务经济作为税收工作的出发点和归宿,才能保证税收收入的不断增长。税

在美国,为了增强纳税意识、提高税收征管效率,税务机关开展了一系列面向社会的税收教育,如“学生了解税收计划”、“社区税收宣传教育计划”、“税收从业者教育计划”等。针对小企业,则是开展了所谓的“小企业纳税人宣传教育计划”。国内收入局与大中专院校、小企业发展中心和商会等合作,通过研讨会的方式,向小企业纳税人讲解包括账册凭证的保管、会计处理、纳税申报表的填写等与小企业有关的税收知识,同时进行与小企业有关的税收政策分析。由于小企业通常与大企业有着不同的税收政策和税收制度,因此这种具有针对性的教育活动往往能获得较好的效果,不仅提高了纳税人对税法的认知程度,提高了纳税申报的准确性,降低了征税成本,而且通过参与这项计划,小企业主可以更好地了解自己在生产经营中可能面临的各种税收问题,进行适当的税收筹划,降低纳税成本。

3.3.4 对我国中小企业税源监控的借鉴和启示

(一) 理念创新

(1) 树立“大税源”的控管理念。税源工作不单是税务机关,而是整个政府职能部门乃至全社会的工作。必须在全社会内形成由政府立法并协调的全社会共享的信息网,使税务部门能够分析并控制纳税人申报数额的真实性。从税收征管内部环境看,应提高税务机关管理水平和改善软硬件条件,提高税务人员的运用和操作能力。税收征管信息化主要是对税务机关的要求,而税源控管信息化却是一项全社会的信息工程,要求各机关、企事业单位、社团组织软件硬件上的协调统一和人员素质、能力、敬业精神的提高。

(2) 树立激励与约束并重的税源管理理念。税源控管首先是管理,其次才是监控。监控通过管理而起作用,而管理的手段通常有激励和约束两种。采取激励的税源管理措施就是通过合理的税收征管制度安排,使经营者的经济行为更符合税源控管的目标,更符合降低监控成本的要求。如在税收上对会计制度健全的经营管理者采取更便利快捷的办税程序,更优惠的税收措施;对经营者安装和使用税控设备的支出允许在所得税前扣除,允许采用加速折旧方法,或者政府给予一定的补助;通过税收政策鼓励经营者更多采用银行结算交易方式等等。

(3) 树立发展税源经济理念。经济是源源不断的税源基础,只有把发展经济、服务经济作为税收工作的出发点和归宿,才能保证税收收入的不断增长。税

收收入是衡量税收工作的重要标志,但不是根本标志,更不是唯一标志。根本标志是税收对经济发展的促进,是经济与税收之间良性互动。形象地说,税源经济是养鸡生蛋,而非杀鸡取蛋或只养鸡不生蛋。由于税收工作权威性和广泛性的特点,税务部门无论从信息、信誉、交往,还是人力资源都具有相当的优势,税务机关应力争使这此优势的资源变成经济发展的动力。

(4) 树立可持续发展的税源理念。税务机关应正确评估本辖区的税源走向及潜在风险。各地税务机关都应精心规划本地区税源,制定发展战略。查清没有形成收入的税源数,并分析原因;不但要规划当前税源,而且要规划好未来税源;不但要掌控现实税源,而且要规划好潜在税源。

(二) 税制完善

注重税制建设,针对中小企业,应注意两方面问题:一方面,应保持合理税负水平,减轻逃避税动机。要想控制经济实力有限的中小企业的税收流失,税率尤其不能过高。为缓解税率爬坡引发的税负增加,可以借鉴国外实行的税收指数化调整,或定期的税收豁免等级上调,以抵消通货膨胀的影响。另一方面,面对税式支出条款使税制复杂化,进而增加征管难度的现实,对政府通过补助促进中小企业发展的机制、措施逐步完善,总的方向是简化税收优惠条款,改进优惠方式。

(三) 法制健全

借鉴国际经验,制订税收基本法,将税收征管的基本内容通过该法固定下来。提高税法的效力和可操作性,弥补法律漏洞,严防中小企业利用自身特点,滥用税法,逃避税收征管。

第4章 温州市中小企业税源监控现状及存在的问题分析

4.1 温州中小企业发展现状

中外经济发展的实践表明,中小企业的大量存在是一个不分地区和发展阶段的普遍现象,是经济发展的内在要求和必然结果,是保证正常合理的市场的形成、维护市场竞争活力、确保经济运行稳定、保障充分就业的前提和条件。无论是在高度发达的市场经济国家还是处于制度变迁的发展中国家,中小企业都已经成为国民经济的支柱。

温州经济是典型的“民营经济、中小经济”,温州的民营经济起步早、发展快、比重高、贡献大,是温州经济的重要特点。从数量来看,中小企业占全市企业数的99.9%以上,至2004年底,温州市共有工业企业5410家,其中大型企业7家,其余的均为中小企业,其中又以小型企业为主,达5024家;从企业规模上看,由于温州市的中小企业多为民营企业,在资产、资本金和营业额等方面都相对偏少,而人员规模偏大,这反映了温州市中小企业多为劳动密集型企业,也突出了中小企业在解决劳动力就业方面的贡献与地位;从社会贡献看,中小企业创造的最终产品和服务已占温州市GDP的80%强,解决的就业占温州市总就业量的90%以上^[8]。

(一) 温州中小企业发展现状

从发展作用看,发达的民营经济和灵活的市场机制构成了温州经济起飞的两只翅膀,其中以中小企业为主的民营经济作为最具活力的增长极,对其连续20多年的经济快速增长起到了基础和加速的作用。

(1) 提升了经济实力。中小企业是温州经济实力的主要体现,由于中小企业的推动,温州市经济总量、财政总收入在浙江省的位次,分别由改革开放初期的第4位、第7位,上升到现在的第3位。2003年,全市中小企业实现生产总值975亿元,占全市比重79.9%,比全省平均水平高出近10个百分点;中小企业的税收收入为107.77亿元,占全部税收收入的74.7%,比全省平均水平高出近15个百分点。中小企业在工业、商业、外贸出口、投资等领域均居主要地位,

[8]温州市统计年鉴(2005)

第4章 温州市中小企业税源监控现状及存在的问题分析

4.1 温州中小企业发展现状

中外经济发展的实践表明,中小企业的大量存在是一个不分地区和发展阶段的普遍现象,是经济发展的内在要求和必然结果,是保证正常合理的市场的形成、维护市场竞争活力、确保经济运行稳定、保障充分就业的前提和条件。无论是在高度发达的市场经济国家还是处于制度变迁的发展中国家,中小企业都已经成为国民经济的支柱。

温州经济是典型的“民营经济、中小经济”,温州的民营经济起步早、发展快、比重高、贡献大,是温州经济的重要特点。从数量来看,中小企业占全市企业数的99.9%以上,至2004年底,温州市共有工业企业5410家,其中大型企业7家,其余的均为中小企业,其中又以小型企业为主,达5024家;从企业规模上看,由于温州市的中小企业多为民营企业,在资产、资本金和营业额等方面都相对偏少,而人员规模偏大,这反映了温州市中小企业多为劳动密集型企业,也突出了中小企业在解决劳动力就业方面的贡献与地位;从社会贡献看,中小企业创造的最终产品和服务已占温州市GDP的80%强,解决的就业占温州市总就业量的90%以上^[8]。

(一) 温州中小企业发展现状

从发展作用看,发达的民营经济和灵活的市场机制构成了温州经济起飞的两只翅膀,其中以中小企业为主的民营经济作为最具活力的增长极,对其连续20多年的经济快速增长起到了基础和加速的作用。

(1) 提升了经济实力。中小企业是温州经济实力的主要体现,由于中小企业的推动,温州市经济总量、财政总收入在浙江省的位次,分别由改革开放初期的第4位、第7位,上升到现在的第3位。2003年,全市中小企业实现生产总值975亿元,占全市比重79.9%,比全省平均水平高出近10个百分点;中小企业的税收收入为107.77亿元,占全部税收收入的74.7%,比全省平均水平高出近15个百分点。中小企业在工业、商业、外贸出口、投资等领域均居主要地位,

[8]温州市统计年鉴(2005)

2004 工业总产值、社会消费品零售总额、外贸出口、投资额分别占全市的 96.9%、83.0%、98.8%和 68.5%。

(2) 增强了发展活力。中小企业是温州的活力之基,它在竞争性领域的日益活跃,加快了全市产权、土地、劳动者和技术等生产要素的市场化步伐,优化了资源配置,提高了整体经济活力。民营企业通过兼并、承包、入股等形式,积极参与并推动了国有经济的战略性调整和国有企业产权多元化的改革。温州人积极“走出去”,在外累计投资达 1760 多亿元,形成了独具特色的“温州人经济”。

(二) 从发展态势看,中小企业发展呈现出数量加剧扩张和素质渐进提升的双重景象。

(1) 数量扩张势头强劲。2004 年与 1991 年相比,温州市经工商登记的个体工商户和私营企业分别由 11.2 万户和 0.11 万家增至 24.6 万户和 3.86 万家,分别增长了 2.18 倍和 34 倍,中小民营企业数量占全市企业总数的 99%。

(2) 集群化发展能力增强。目前,温州往往一个村或邻近的几个村是某一类或某一种产品的产销小基地,一个镇或邻近的几个镇是某一类或相关产业的产销大基地,块状经济特色明显。截至 2005 年底,全市已建成“中国鞋都”、“中国电器之都”等 27 个“国”字号生产基地,鞋革、服装、电器等 10 个重点行业产值占工业经济总量的四分之三;重点行业中有 8 类产品全国市场占有率在 50%以上,其中金属外壳打火机市场占有率高达 95%⁹。

总之,温州的民营中小企业构成了温州经济的重要部分。

4.2 温州税源监控现实做法

近年来,伴随着国家税制的逐渐完善和温州征管改革的逐步到位,对税收工作内部、外部的监督机制逐步增强,运用高科技手段进行征管的水平不断提高,税务部门对中小企业税源监控的认知水平和重视程度有所提高,采取了一些新的监控措施,监控的深度和广度都得以拓展。税收实践中,目前对中小企业的税源监控主要有以下一些做法:

4.2.1 国家出台了一些有利于中小企业税源监控的法律法规

新征管法及其细则体现了税源监控这一意图:一是对传统意义上的财务核算

[9]温州市经贸委《温州中小企业发展报告 2003》

2004 工业总产值、社会消费品零售总额、外贸出口、投资额分别占全市的 96.9%、83.0%、98.8%和 68.5%。

(2) 增强了发展活力。中小企业是温州的活力之基,它在竞争性领域的日益活跃,加快了全市产权、土地、劳动者和技术等生产要素的市场化步伐,优化了资源配置,提高了整体经济活力。民营企业通过兼并、承包、入股等形式,积极参与并推动了国有经济的战略性调整和国有企业产权多元化的改革。温州人积极“走出去”,在外累计投资达 1760 多亿元,形成了独具特色的“温州人经济”。

(二) 从发展态势看,中小企业发展呈现出数量加剧扩张和素质渐进提升的双重景象。

(1) 数量扩张势头强劲。2004 年与 1991 年相比,温州市经工商登记的个体工商户和私营企业分别由 11.2 万户和 0.11 万家增至 24.6 万户和 3.86 万家,分别增长了 2.18 倍和 34 倍,中小民营企业数量占全市企业总数的 99%。

(2) 集群化发展能力增强。目前,温州往往一个村或邻近的几个村是某一类或某一种产品的产销小基地,一个镇或邻近的几个镇是某一类或相关产业的产销大基地,块状经济特色明显。截至 2005 年底,全市已建成“中国鞋都”、“中国电器之都”等 27 个“国”字号生产基地,鞋革、服装、电器等 10 个重点行业产值占工业经济总量的四分之三;重点行业中有 8 类产品全国市场占有率在 50%以上,其中金属外壳打火机市场占有率高达 95%⁹。

总之,温州的民营中小企业构成了温州经济的重要部分。

4.2 温州税源监控现实做法

近年来,伴随着国家税制的逐渐完善和温州征管改革的逐步到位,对税收工作内部、外部的监督机制逐步增强,运用高科技手段进行征管的水平不断提高,税务部门对中小企业税源监控的认知水平和重视程度有所提高,采取了一些新的监控措施,监控的深度和广度都得以拓展。税收实践中,目前对中小企业的税源监控主要有以下一些做法:

4.2.1 国家出台了一些有利于中小企业税源监控的法律法规

新征管法及其细则体现了税源监控这一意图:一是对传统意义上的财务核算

[9]温州市经贸委《温州中小企业发展报告 2003》

2004 工业总产值、社会消费品零售总额、外贸出口、投资额分别占全市的 96.9%、83.0%、98.8%和 68.5%。

(2) 增强了发展活力。中小企业是温州的活力之基,它在竞争性领域的日益活跃,加快了全市产权、土地、劳动者和技术等生产要素的市场化步伐,优化了资源配置,提高了整体经济活力。民营企业通过兼并、承包、入股等形式,积极参与并推动了国有经济的战略性调整和国有企业产权多元化的改革。温州人积极“走出去”,在外累计投资达 1760 多亿元,形成了独具特色的“温州人经济”。

(二) 从发展态势看,中小企业发展呈现出数量加剧扩张和素质渐进提升的双重景象。

(1) 数量扩张势头强劲。2004 年与 1991 年相比,温州市经工商登记的个体工商户和私营企业分别由 11.2 万户和 0.11 万家增至 24.6 万户和 3.86 万家,分别增长了 2.18 倍和 34 倍,中小民营企业数量占全市企业总数的 99%。

(2) 集群化发展能力增强。目前,温州往往一个村或邻近的几个村是某一类或某一种产品的产销小基地,一个镇或邻近的几个镇是某一类或相关产业的产销大基地,块状经济特色明显。截至 2005 年底,全市已建成“中国鞋都”、“中国电器之都”等 27 个“国”字号生产基地,鞋革、服装、电器等 10 个重点行业产值占工业经济总量的四分之三;重点行业中有 8 类产品全国市场占有率在 50%以上,其中金属外壳打火机市场占有率高达 95%⁹。

总之,温州的民营中小企业构成了温州经济的重要部分。

4.2 温州税源监控现实做法

近年来,伴随着国家税制的逐渐完善和温州征管改革的逐步到位,对税收工作内部、外部的监督机制逐步增强,运用高科技手段进行征管的水平不断提高,税务部门对中小企业税源监控的认知水平和重视程度有所提高,采取了一些新的监控措施,监控的深度和广度都得以拓展。税收实践中,目前对中小企业的税源监控主要有以下一些做法:

4.2.1 国家出台了一些有利于中小企业税源监控的法律法规

新征管法及其细则体现了税源监控这一意图:一是对传统意义上的财务核算

[9]温州市经贸委《温州中小企业发展报告 2003》

进行监控,这也是我们对中小企业进行税源监控的主要方法。二是控制资金周转,所有的银行开户账号必须在税务登记证件中登录,到银行新开户必须携带税务登记证。对银行资金流的控管是国际税务管理中通用的税源监控办法。三是通过推广税控装置来控制最主要的税基流转额,对现金交易和体外循环的流转额进行限制。此外,还先后出台的《增值税小规模纳税人征收管理办法》、《税务登记管理办法》、《中小企业所得税核定办法》等法规和部门规章,使中小企业税源监控有了一定依据。

4.2.2 税务部门制定了一些可行的中小企业税源监控办法

温州的税务部门近年来对税源监控工作进行了有益的探索,形成了一些可行的办法。如建立动态的户籍管理制度,构建电子地理信息系统;扩大建账建制范围;陆续采用邮寄申报、电话申报、电子申报等多种申报形式;广泛采取“以票管税”措施;实施纳税评估;安装税控装置;完善定额管理办法;加强稽查工作,加大对税收违法行为的打击力度;加强对专用发票和各种普通发票的管理;推进税收信息化建设,促进科技与管理的结合等等。

4.2.3 全社会形成了一些有利于中小企业税源监控的措施

经过税务机关与社会界的共同努力,对中小企业应进行税源监控达成了一定的共识,并在实践中采取了一些措施。如加强了与工商、金融等部门的横向联系和合作,利用各自计算机网络优势,联网进行主要针对中小企业和个体工商户的户籍管理、追踪和对其经营活动、资金使用的控管;在市场、社区、街道、乡镇的范围内,自发或有组织地形成了许多各有侧重、形式不一的协税护税组织;各级政府对中小企业的税收逐渐重视,在其主导下,各有关部门对税务部门的工作更加支持。

4.3 税源监控存在问题及原因分析

近年来,温州的税务机关对中小企业税源监控工作的不断探索和完善,收到了一定实效,某些方面的税源流失得到了遏制。但由于中小企业具有形式多样、活动灵活、变动频繁、计税依据难以掌握的特点,造成现实税收征管中的诸多问题:

一是漏征漏管现象严重。截止 2005 年底,温州市区工商已登记税务未登记

进行监控,这也是我们对中小企业进行税源监控的主要方法。二是控制资金周转,所有的银行开户账号必须在税务登记证件中登录,到银行新开户必须携带税务登记证。对银行资金流的控管是国际税务管理中通用的税源监控办法。三是通过推广税控装置来控制最主要的税基流转额,对现金交易和体外循环的流转额进行限制。此外,还先后出台的《增值税小规模纳税人征收管理办法》、《税务登记管理办法》、《中小企业所得税核定办法》等法规和部门规章,使中小企业税源监控有了一定依据。

4.2.2 税务部门制定了一些可行的中小企业税源监控办法

温州的税务部门近年来对税源监控工作进行了有益的探索,形成了一些可行的办法。如建立动态的户籍管理制度,构建电子地理信息系统;扩大建账建制范围;陆续采用邮寄申报、电话申报、电子申报等多种申报形式;广泛采取“以票管税”措施;实施纳税评估;安装税控装置;完善定额管理办法;加强稽查工作,加大对税收违法行为的打击力度;加强对专用发票和各种普通发票的管理;推进税收信息化建设,促进科技与管理的结合等等。

4.2.3 全社会形成了一些有利于中小企业税源监控的措施

经过税务机关与社会界的共同努力,对中小企业应进行税源监控达成了一定的共识,并在实践中采取了一些措施。如加强了与工商、金融等部门的横向联系和合作,利用各自计算机网络优势,联网进行主要针对中小企业和个体工商户的户籍管理、追踪和对其经营活动、资金使用的控管;在市场、社区、街道、乡镇的范围内,自发或有组织地形成了许多各有侧重、形式不一的协税护税组织;各级政府对中小企业的税收逐渐重视,在其主导下,各有关部门对税务部门的工作更加支持。

4.3 税源监控存在问题及原因分析

近年来,温州的税务机关对中小企业税源监控工作的不断探索和完善,收到了一定实效,某些方面的税源流失得到了遏制。但由于中小企业具有形式多样、活动灵活、变动频繁、计税依据难以掌握的特点,造成现实税收征管中的诸多问题:

一是漏征漏管现象严重。截止 2005 年底,温州市区工商已登记税务未登记

进行监控,这也是我们对中小企业进行税源监控的主要方法。二是控制资金周转,所有的银行开户账号必须在税务登记证件中登录,到银行新开户必须携带税务登记证。对银行资金流的控管是国际税务管理中通用的税源监控办法。三是通过推广税控装置来控制最主要的税基流转额,对现金交易和体外循环的流转额进行限制。此外,还先后出台的《增值税小规模纳税人征收管理办法》、《税务登记管理办法》、《中小企业所得税核定办法》等法规和部门规章,使中小企业税源监控有了一定依据。

4.2.2 税务部门制定了一些可行的中小企业税源监控办法

温州的税务部门近年来对税源监控工作进行了有益的探索,形成了一些可行的办法。如建立动态的户籍管理制度,构建电子地理信息系统;扩大建账建制范围;陆续采用邮寄申报、电话申报、电子申报等多种申报形式;广泛采取“以票管税”措施;实施纳税评估;安装税控装置;完善定额管理办法;加强稽查工作,加大对税收违法行为的打击力度;加强对专用发票和各种普通发票的管理;推进税收信息化建设,促进科技与管理的结合等等。

4.2.3 全社会形成了一些有利于中小企业税源监控的措施

经过税务机关与社会各界的共同努力,对中小企业应进行税源监控达成了一定的共识,并在实践中采取了一些措施。如加强了与工商、金融等部门的横向联系和合作,利用各自计算机网络优势,联网进行主要针对中小企业和个体工商户的户籍管理、追踪和对其经营活动、资金使用的控管;在市场、社区、街道、乡镇的范围内,自发或有组织地形成了许多各有侧重、形式不一的协税护税组织;各级政府对中小企业的税收逐渐重视,在其主导下,各有关部门对税务部门的工作更加支持。

4.3 税源监控存在问题及原因分析

近年来,温州的税务机关对中小企业税源监控工作的不断探索和完善,收到了一定实效,某些方面的税源流失得到了遏制。但由于中小企业具有形式多样、活动灵活、变动频繁、计税依据难以掌握的特点,造成现实税收征管中的诸多问题:

一是漏征漏管现象严重。截止 2005 年底,温州市区工商已登记税务未登记

的漏管户达 14372 户,绝大多数为中小企业,这其中还不包括工商未登记的漏管户数。漏管户的大量存在,不仅造成国家税收流失,而且还严重扰乱了市场经济秩序、破坏公平竞争环境。

二是经营情况难掌握。账证不全,缺乏纳税资料,缺乏核查依据;现金交易,多头开户,难以通过银行掌握业户往来。

三是稽查发现的偷税漏税情况不容乐观。2005 年温州市区地税稽查部门共对 375 户纳税人实施立案稽查,其中中小企业立案结案 152 户,共查补税款 8623 万元,罚款 1556 万元,其中隐瞒销售经营收入现象最为突出。

四是发票违法行为大量存在。由于中小企业经营活动和内部管理不规范,在发票的使用管理上存在问题较多:领取的发票难清理、使用不合法发票的问题时有发生、代开发票牟取非法所得、用收据代替发票等。

五是关停随意,非正常户激增。中小企业的企业规模和经营机制决定其开关频繁这一特点,但因现阶段中小企业纳税人的信用意识和遵从度的滞后,导致企业关停随意,往往一走了之,注销程序严重缺失。截止 2005 年底温州市区地税部门的非正常户达 25140 户,占市区税务登记总户数 101475 户的 24.77%,其中绝大多数为中小企业。非正常户的大量存在,严重影响了税务部门的征管质量,同时也使企业注销环节的相关税收大量流失¹⁰。

税收理论界对我国全国性的税收流失做了许多的分析研究,有学者认为每年流失税收在 4500—5000 亿左右。考虑到中小企业的工商税收占全国工商税收总额的 40%,以此推算则中小企业税收流失应在 1800—2000 亿的规模上¹¹。而温州的中小企业经济规模和结构远大于全国的平均水平,由此,可以推断温州每年中小企业税收流失也是触目惊心的。究其原因,主要由以下八个方面:

4.3.1 监控机制尚未形成

近年来,加强税源监控,减少税收流失的意识在税务部门内部逐渐强化,但对中小企业税源监控的重要性还认识不足。中小企业的税收管理主要由基层税务分局(所)完成,受意识和能力限制,基层税务部门任务治税的传统观还很强¹²。工作中任务紧了,就想方设法挖税源、堵漏洞、增收入,一旦收入任务完成了,

[10]数据来源:温州市地方税务局

[11]梁朋 税收流失经济分析 北京:中国人民大学出版社,2000.93—95

[12]梁朋 税收流失经济分析 北京:中国人民大学出版社,2000.87—88

的漏管户达 14372 户,绝大多数为中小企业,这其中还不包括工商未登记的漏管户数。漏管户的大量存在,不仅造成国家税收流失,而且还严重扰乱了市场经济秩序、破坏公平竞争环境。

二是经营情况难掌握。账证不全,缺乏纳税资料,缺乏核查依据;现金交易,多头开户,难以通过银行掌握业户往来。

三是稽查发现的偷税漏税情况不容乐观。2005 年温州市区地税稽查部门共对 375 户纳税人实施立案稽查,其中中小企业立案结案 152 户,共查补税款 8623 万元,罚款 1556 万元,其中隐瞒销售经营收入现象最为突出。

四是发票违法行为大量存在。由于中小企业经营活动和内部管理不规范,在发票的使用管理上存在问题较多:领取的发票难清理、使用不合法发票的问题时有发生、代开发票牟取非法所得、用收据代替发票等。

五是关停随意,非正常户激增。中小企业的企业规模和经营机制决定其开关频繁这一特点,但因现阶段中小企业纳税人的信用意识和遵从度的滞后,导致企业关停随意,往往一走了之,注销程序严重缺失。截止 2005 年底温州市区地税部门的非正常户达 25140 户,占市区税务登记总户数 101475 户的 24.77%,其中绝大多数为中小企业。非正常户的大量存在,严重影响了税务部门的征管质量,同时也使企业注销环节的相关税收大量流失¹⁰。

税收理论界对我国全国性的税收流失做了许多的分析研究,有学者认为每年流失税收在 4500—5000 亿左右。考虑到中小企业的工商税收占全国工商税收总额的 40%,以此推算则中小企业税收流失应在 1800—2000 亿的规模上¹¹。而温州的中小企业经济规模和结构远大于全国的平均水平,由此,可以推断温州每年中小企业税收流失也是触目惊心的。究其原因,主要由以下八个方面:

4.3.1 监控机制尚未形成

近年来,加强税源监控,减少税收流失的意识在税务部门内部逐渐强化,但对中小企业税源监控的重要性还认识不足。中小企业的税收管理主要由基层税务分局(所)完成,受意识和能力限制,基层税务部门任务治税的传统观还很强¹²。工作中任务紧了,就想方设法挖税源、堵漏洞、增收入,一旦收入任务完成了,

[10]数据来源:温州市地方税务局

[11]梁朋 税收流失经济分析 北京:中国人民大学出版社,2000.93—95

[12]梁朋 税收流失经济分析 北京:中国人民大学出版社,2000.87—88

就放松甚至忘记了对税源的管理监控。除重视不够外,基层税务机关往往还存在一种错误认识,认为税源监控是上级机关或统计部门的事,与基层税务机关的日常税务管理工作关系不大,进行税源监控只是制作几张重点企业调查表,用简单方法临时分析税源增减变化成因。至于中小企业的税源监控很少涉及,更谈不上形成系统、科学、规范的管理监控体系,主要表现在:

(一) 征管中对中小企业“重惩罚、轻服务”的思想依然严重

对中小企业“扶持为主,调控为辅”的管理思想,是强调为中小企业营造宽松、公平税收环境的同时,对其违法乱纪行为,应依据税收法规的规定给予其恰如其分的惩罚。现实中对中小企业的管理的确不易,违规、偷税问题也比较严重。但是我们也应该看到,在有偷税行为的中小企业中,除有部分企业属于有意识地进行偷税外,也不乏有相当部分企业是由于财会技术力量不足造成对税法理解不够、账证制度不健全所导致的非主观性偷税行为。但现在的税务部门在实际征管中则往往不加区别,对其与恶意偷税者同等对待,施以重惩罚的措施,这势必加重了这些中小企业的生存、发展难度。应该看到,我国的税收体系现在正处于一个变革阶段,其模式尚未成型,政策法规的多变、征管改革导致的涉税事宜流程的不断重组变化使得计税、纳税对纳税人尤其中小企业纳税人来讲并不是一件容易的事,而相应的纳税服务体系又尚不健全。在这种情况下,“低税率,严征管”的征管思路虽然不错,但如果不改变“重惩罚、轻服务”的思想,不下大气力加强纳税服务体系的建设,“低税率,严征管”必然会使非主观性偷税给中小企业带来的税收不遵从成本越来越大,成为中小企业发展的严重桎梏。

(二) 税收仍以完成计划为主,税源控管未受重视

现实中按照“依法治税”精神设计税收征管制度,不确定因素多、工作量大,实际操作中不易把握。而按税收计划管税,虽有悖于依法治税精神,但能迎合人们避重就轻和规避风险心理。所以,目前税收依然以计划分配为主,税收不能规范执法,税款不能应收尽收,以计划完成进度、收入完成情况作为考核指标,其不科学的导向性显而易见。税源比较充足,容易完成税收任务的地方,在稽查工作中该查的不查,该罚的不罚;税源紧张、完成收入任务艰难的地方,为了保证收入任务的完成,以稽查促收入增长,把稽查工作作为确保任务完成的有效手段,过度稽查又会给纳税人经营带来许多不便,该有的税收优惠得不到落实,甚至出现征“过头税”和“寅吃卯粮”的情况。

（三）没有建立税源监控指标体系

进行税源监控需要详实准确的数据，并在此基础上确立相应的监控指标体系。这些指标体系不仅要有贯穿税收征、管、查各环节的指标，还必须包括分地域、分行业、分经济类型的经济信息监控指标。做到从税源角度分析经济运动过程和分配过程，动态地分析潜在税源与征收入库的比例，从宏观上分析税基、税负、税源的变化情况，掌握经济活动总量、结构变动等各项指标，从而及时发现税源失控的原因，达到加强税源监控和税收管理，保证应征税款及时足额入库。税收实践中，税务机关对中小企业调查研究不够，加之中小企业点多面广，因此缺乏准确的一手资料，目前税收计划编制，会计统计核算体系也没有专门针对中小企业的内容。对中小企业的税源监控缺乏基础资料，税务工作者在实际工作中只能采用经验数据，甚至凭感觉估算，对中小企业的税源变化不能准确掌握，措施不及时，缺乏针对性。

（四）没有建立科学有效的税源监控运行机制

加强税源监控可以有效防范税源的流失，而要做到应征税款及时足额入库，需要建立一套科学有效的税源监控运行机制。税收实践中，对中小企业的这一机制基本没有建立起来。对中小企业的税源监控没有工作规程和总体方案，税源监控结合中小企业的特点由谁去做、做什么、什么时间做、如何分析预测、按怎样的要求和标准做等方面，缺乏一套规范的程序和运行机制。监控中小企业职责不明确，运行机制不规范，必然导致监控无效。

4.3.2 税源监控缺乏效率

现行的税务机构和征管模式不利于税源监控效率的提升：

（一）机构设置问题

现行的税务机构布局过宽。现行税务系统的机构设置是在1994年税制改革后按分税制的精神逐步建立起来的，国税、地税分设以后税务组织机构不断膨胀，尽管推行“集中征收、重点稽查”以后撤并了一些征收方面的组织机构，同时又新组建了许多与专业化管理相关的机构。如在税务系统征管和稽查分离改革的过程中，税务机关分别设立了登记、征收、稽查机构，还专门设立了票证管理所、进出口税务管理分局、涉外税收分局等。这样对单个纳税人而言，10多个税务部门负有税收征管职责，在此种情况下税源监控的效率可想而知。

（三）没有建立税源监控指标体系

进行税源监控需要详实准确的数据，并在此基础上确立相应的监控指标体系。这些指标体系不仅要有贯穿税收征、管、查各环节的指标，还必须包括分地域、分行业、分经济类型的经济信息监控指标。做到从税源角度分析经济运动过程和分配过程，动态地分析潜在税源与征收入库的比例，从宏观上分析税基、税负、税源的变化情况，掌握经济活动总量、结构变动等各项指标，从而及时发现税源失控的原因，达到加强税源监控和税收管理，保证应征税款及时足额入库。税收实践中，税务机关对中小企业调查研究不够，加之中小企业点多面广，因此缺乏准确的一手资料，目前税收计划编制，会计统计核算体系也没有专门针对中小企业的内容。对中小企业的税源监控缺乏基础资料，税务工作者在实际工作中只能采用经验数据，甚至凭感觉估算，对中小企业的税源变化不能准确掌握，措施不及时，缺乏针对性。

（四）没有建立科学有效的税源监控运行机制

加强税源监控可以有效防范税源的流失，而要做到应征税款及时足额入库，需要建立一套科学有效的税源监控运行机制。税收实践中，对中小企业的这一机制基本没有建立起来。对中小企业的税源监控没有工作规程和总体方案，税源监控结合中小企业的特点由谁去做、做什么、什么时间做、如何分析预测、按怎样的要求和标准做等方面，缺乏一套规范的程序和运行机制。监控中小企业职责不明确，运行机制不规范，必然导致监控无效。

4.3.2 税源监控缺乏效率

现行的税务机构和征管模式不利于税源监控效率的提升：

（一）机构设置问题

现行的税务机构布局过宽。现行税务系统的机构设置是在1994年税制改革后按分税制的精神逐步建立起来的，国税、地税分设以后税务组织机构不断膨胀，尽管推行“集中征收、重点稽查”以后撤并了一些征收方面的组织机构，同时又新组建了许多与专业化管理相关的机构。如在税务系统征管和稽查分离改革的过程中，税务机关分别设立了登记、征收、稽查机构，还专门设立了票证管理所、进出口税务管理分局、涉外税收分局等。这样对单个纳税人而言，10多个税务部门负有税收征管职责，在此种情况下税源监控的效率可想而知。

（二）征管模式问题

1997 年开始实施“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”的征管模式，对征、管、查等环节的管事内容、方式及相互关系进行设定，建立了权力分割、互相制约的工作机制，对税收工作发挥了积极作用。但新的征管模式对中小企业的税收管理存在不相适应的地方，提高了税源监控的难度。中小企业相对说纳税意识淡薄，自主申报能力不强，企业管理人员和财务人员素质偏低。放弃管户制度，片面强调中小企业自主申报，会带来申报数据不实、税源底数不清、户籍管理混乱等问题。中小企业经营方式灵活，流动性强，过于依赖计算机网络对中小企业进行监管会造成许多漏洞。在缺乏配套措施的情况下，推行集中征收，会加重部分中小企业的税收负担，提高其税法的奉行成本。对中小企业的税收管理重点放在稽查环节也不适合，中小企业数目众多，单位税额较少，对其进行全面的稽查成本相对更高。总之，新的征管模式下没有必要的配套措施，中小企业的税源会更易流失。

与新征管模式相适应，目前税务部门的工作专业性分工更强。随着职能细化，也使中小企业的税源更难于监控。税收征收环节只掌握中小企业的纳税申报、税款入库和财务基本情况；税务管理环节通过审核评税和下户调查，只了解中小企业动态税源变化信息；税务稽查环节只能够掌握被检查的中小企业的纳税情况。过于强调专业化分工，加之各职能环节配合协作不够，信息不能共享，无法及时全面地掌握税源信息，中小企业的税源监控非常困难。

4.3.3 税源监控能力低下

对中小企业税源监控存在诸多问题主要体现在税务部门未能制定出适合中小企业特点的税源监控办法，监控能力差。现行许多监控办法还处在摸索阶段，这些措施本身不够完善、严密，与中小企业的管理现状存在脱节之处，又缺乏相关配套措施，加之税务人员总体素质不高，税收任务繁重，中小企业税源监控工作没有切实开展起来。

（一）缺乏适应中小企业特点的户籍管理办法。管户不全、不实一直是困扰税务部门的一个难题，由于缺少健全的中小企业税源监控措施，中小企业的户籍管理问题更为突出。目前中小企业的漏征漏管户主要有以下几种形式：（1）有些中小企业利用经营灵活的特点，采用流动经营的方式，没有长期固定的经营场所，

（二）征管模式问题

1997 年开始实施“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”的征管模式，对征、管、查等环节的管事内容、方式及相互关系进行设定，建立了权力分割、互相制约的工作机制，对税收工作发挥了积极作用。但新的征管模式对中小企业的税收管理存在不相适应的地方，提高了税源监控的难度。中小企业相对说纳税意识淡薄，自主申报能力不强，企业管理人员和财务人员素质偏低。放弃管户制度，片面强调中小企业自主申报，会带来申报数据不实、税源底数不清、户籍管理混乱等问题。中小企业经营方式灵活，流动性强，过于依赖计算机网络对中小企业进行监管会造成许多漏洞。在缺乏配套措施的情况下，推行集中征收，会加重部分中小企业的税收负担，提高其税法的奉行成本。对中小企业的税收管理重点放在稽查环节也不适合，中小企业数目众多，单位税额较少，对其进行全面的稽查成本相对更高。总之，新的征管模式下没有必要的配套措施，中小企业的税源会更易流失。

与新征管模式相适应，目前税务部门的工作专业性分工更强。随着职能细化，也使中小企业的税源更难于监控。税收征收环节只掌握中小企业的纳税申报、税款入库和财务基本情况；税务管理环节通过审核评税和下户调查，只了解中小企业动态税源变化信息；税务稽查环节只能够掌握被检查的中小企业的纳税情况。过于强调专业化分工，加之各职能环节配合协作不够，信息不能共享，无法及时全面地掌握税源信息，中小企业的税源监控非常困难。

4.3.3 税源监控能力低下

对中小企业税源监控存在诸多问题主要体现在税务部门未能制定出适合中小企业特点的税源监控办法，监控能力差。现行许多监控办法还处在摸索阶段，这些措施本身不够完善、严密，与中小企业的管理现状存在脱节之处，又缺乏相关配套措施，加之税务人员总体素质不高，税收任务繁重，中小企业税源监控工作没有切实开展起来。

（一）缺乏适应中小企业特点的户籍管理办法。管户不全、不实一直是困扰税务部门的一个难题，由于缺少健全的中小企业税源监控措施，中小企业的户籍管理问题更为突出。目前中小企业的漏征漏管户主要有以下几种形式：（1）有些中小企业利用经营灵活的特点，采用流动经营的方式，没有长期固定的经营场所，

生产加工一些无品牌标识,甚至假冒伪劣的产品,不办任何证照,与税务机关打游击战。(2)部分转制的中小企业,以转制为契机,明明企业整体或部分已出售,或采用承包租赁等方式经营,但使用种种欺骗手段,对外仍以原单位名义出现,隐瞒因转制而成立的新企业,造成漏征漏管问题。(3)某些中小企业虽然证照齐全,但经营项目与证照登记内容不符。如证照登记经营范围为免税项目,而实际在经营免税项目的同时还经营应税项目,经营内容超出登记的经营范围。(4)一些中小企业利用购销量不大的特点,选择在隐蔽、偏远的地区从事生产经营。这类地区税务机关征管力量相对薄弱,为中小企业逃避税收监管提供了可乘之机。中小企业数量众多且分布面广,使得数量有限的税务干部鞭长莫及,常常出现疏于管理,仅靠耗时费力的大规模清理漏征漏管户来监控中小企业的户籍是远远不够的。有些地方的税务部门与工商部门建立了定期信息交换制度,一定程度上控制了漏征漏管户的出现,但没有彻底解决中小企业的漏征漏管问题,一些中小企业利用自身规模优势,既不办理工商登记,也不办理税务登记,形成税收管理的盲区。为数众多正常经营的中小企业或是不被税务机关掌握,或是被税务机关列为非正常户,造成大量的税源流失,严重扰乱了经济秩序,助长了假冒伪劣商品的泛滥。

(二)缺乏适应中小企业特点的税款征收措施。目前税务机关对中小企业的税收管理一个突出问题是核定征收面过大。应该说面对规模小、数量多、经济成分复杂的中小企业,一定程度上实行核定征收,方法简便快捷,在短期内是增加税收收入的有效手段。但核定征收不是解决问题的根本途径,也不利于实现加强税收征管的最终目标。现在对中小企业的税收核定有扩大化的趋势:一是对餐饮业、娱乐业,不论其财务管理状况如何,普遍定额征收;二是对大部分中小企业实行核定利润征收企业所得税;三是对不服从核定征收的中小企业重点稽查,从严处理,迫使其就范。核定征收办法本身弹性大,准确度低,加之人情和税收任务因素的干扰,定额往往或低或高,无法反映出中小企业真实的税源情况。

(三)缺乏适应中小企业特点的监管措施。

(1)对中小企业的现金交易监管不力。会计核算的对象是资金的运动,只要纳税人的资金运动情况能够如实反映出来,税务部门就能获得真实的会计资料,纳税人的虚假纳税申报就会不攻自破,税源流失现象就会迎刃而解。所以加强税源监控就必须加强对纳税人资金运动情况的监管。我国目前信用制度还很不发

达,金融监管机制也不健全,对现金管理执行得不严格,加之受传统习惯的影响,中小企业经营中使用现金进行交易非常普遍。尤其在零售、餐饮服务业等行业中中小企业占了相当大的比重,而这些行业最容易使用现金,有关资料表明这些行业的现金交易比例都在50%以上。税务部门对通过现金转移收入,偷逃税款的行为没有太多办法,税收流失得不到有效控制。

(2)对采取灵活方式、流动经营的中小企业监管不力。中小企业在市场竞争中,为了生存和发展,会充分利用自己船小好掉头的优势,适时变换经营项目、经营方式、经营地点,以取得最大的经济效益。中小企业退出成本低,可以更快地适应市场变化,灵活地进行经营,这是中小企业的特点和优势。同时国家根据进行经济体制改革,建立社会主义市场经济的需要,对中小企业进行大规模的改组改制,也为中小企业的发展壮大创造了有利条件。但从税收的征收管理角度来看,如果没有相应有效的监管机制和措施,中小企业的这些特点很容易被利用,为偷逃应纳税款提供方便。

(3)对中小企业的财务核算监管不力。中小企业规模小、实力弱,必然造成经营管理水平普遍偏低。企业的管理水平是一个有机整体,财务管理作为企业管理的一项重要内容,其管理质量会受到总体管理水平的制约。现实中,中小企业普遍存在财务管理水平低下,建账不实、账目不全、核算混乱的情况。由于受实力所限,中小企业较少能聘用高水平的财务管理人员,不少中小企业使用兼职会计进行财务核算。这些兼职的财务人员一方面业务水平参差不齐,另一方面受利益驱动,往往存在兼职企业多而杂,精力被过多分散。同时,现代化的财务管理工具中小企业也较少使用,了解外部财务管理等方面信息的渠道不畅。中小企业规模、实力有限带来的诸多弊端使企业在税收上自主申报能力不强,错记、错报、漏报的情况时有发生。对于中小企业财务管理混乱的问题,税务部门一直未能彻底解决,影响了整体税源监控的效果。

4.3.4 信息手段整体落后

税收信息化,是指税务系统以业务流程再造为基础,在一定的深度和广度利用计算机技术、网络技术和数据库技术,采集整合涉税信息资源,以实现税务系统内外部信息的共享和有效利用,提高税务系统征管效率,确保税收的应收尽收,实现依法治税。目前随着国家税务总局提出的税收征管改革中“以纳税申报和优

达,金融监管机制也不健全,对现金管理执行得不严格,加之受传统习惯的影响,中小企业经营中使用现金进行交易非常普遍。尤其在零售、餐饮服务业等行业中中小企业占了相当大的比重,而这些行业最容易使用现金,有关资料表明这些行业的现金交易比例都在50%以上。税务部门对通过现金转移收入,偷逃税款的行为没有太多办法,税收流失得不到有效控制。

(2)对采取灵活方式、流动经营的中小企业监管不力。中小企业在市场竞争中,为了生存和发展,会充分利用自己船小好掉头的优势,适时变换经营项目、经营方式、经营地点,以取得最大的经济效益。中小企业退出成本低,可以更快地适应市场变化,灵活地进行经营,这是中小企业的特点和优势。同时国家根据进行经济体制改革,建立社会主义市场经济的需要,对中小企业进行大规模的改组改制,也为中小企业的发展壮大创造了有利条件。但从税收的征收管理角度来看,如果没有相应有效的监管机制和措施,中小企业的这些特点很容易被利用,为偷逃应纳税款提供方便。

(3)对中小企业的财务核算监管不力。中小企业规模小、实力弱,必然造成经营管理水平普遍偏低。企业的管理水平是一个有机整体,财务管理作为企业管理的一项重要内容,其管理质量会受到总体管理水平的制约。现实中,中小企业普遍存在财务管理水平低下,建账不实、账目不全、核算混乱的情况。由于受实力所限,中小企业较少能聘用高水平的财务管理人员,不少中小企业使用兼职会计进行财务核算。这些兼职的财务人员一方面业务水平参差不齐,另一方面受利益驱动,往往存在兼职企业多而杂,精力被过多分散。同时,现代化的财务管理工具中小企业也较少使用,了解外部财务管理等方面信息的渠道不畅。中小企业规模、实力有限带来的诸多弊端使企业在税收上自主申报能力不强,错记、错报、漏报的情况时有发生。对于中小企业财务管理混乱的问题,税务部门一直未能彻底解决,影响了整体税源监控的效果。

4.3.4 信息手段整体落后

税收信息化,是指税务系统以业务流程再造为基础,在一定的深度和广度利用计算机技术、网络技术和数据库技术,采集整合涉税信息资源,以实现税务系统内外部信息的共享和有效利用,提高税务系统征管效率,确保税收的应收尽收,实现依法治税。目前随着国家税务总局提出的税收征管改革中“以纳税申报和优

化服务为基础,计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的目标模式,以及金税、金卡等电子政务工程的相继启动,进一步加快了税收信息化的建设步伐。但是税收信息化建设在实践中依然存在不少问题:

(一)通过信息化手段获取税源信息的能力相当有限。首先,各地区、部门和单位对税收信息化建设投入不高,税源控管手段落后。目前税务机关获取税源信息的手段主要是通过CTAIS税收征管系统,部门信息交换在一些地区基本没有进行,税务机关实地采集税源信息的手段也相当落后。这主要是由于税收信息化手段落后所致。其次,计算机资源利用效率有待提高。我国税收电子化和办公自动化目前正在税务系统不断推进,各级税务部门为此投入了大量财力、物力。但目前总体情况而言,税务系统中计算机大多还处在单纯地以计算机代替手工工作阶段,绝大部分税务基层单位存在着计算机资源浪费现象。再次,税源监管相关部门、单位没有实现计算机联网和经济信息共享。国税、地税无法对接,税务、工商、银行各自为政,都是独立的“信息孤岛”,岛与岛之间要用人工的方式搭桥联通,信息化作用不能充分发挥。

(二)税收信息共享程度较低,难以有效监控税源。虽然国家税务总局提出了运用现代信息技术,加强税收的治税思想,但最大的问题是缺乏整体的规划,表现为业务规范不统一、技术标准不统一、软件开发不统一,软件多头开发、重复开发,不仅浪费了大量资源,而且不同部门过分强调信息的独享性和设备的专用性,造成各类管理软件不能共享,许多硬件设备不兼容,产生了大量的信息鸿沟和信息孤岛。最为典型的是,目前用于税收征管和税源监控的CTAIS和防伪税控两大系统,由于开发内核不一致、数据库不同,税源信息采集的口径不一、渠道不一,难以实现跨平台共享应用,信息化的整体效能没有在税源监控中得到应有的发挥。此外,在税收征管内部信息化建设中存在的另一问题就是重设备的建设而轻综合开发利用。目前税务系统的办税服务厅基本上按税务登记、纳税申报、发票管理、防伪税控认证、抄报税等职能分工设置窗口,各系统之间税源信息难以进行分析与对比,信息化成为传统手工操作在计算机上的模拟,对纳税人的税源信息多头采集、分散存储,容易产生垃圾信息占用系统资源。而且税源信息以纵向层级间流动为主,普遍缺乏横向的部门间沟通,比如,国税部门无法从地税部门获得完整真实的交通运输行业的税源信息;国、地税的稽查部门只负责自己管辖的税种范围,对查出的偷漏税信息互不通报等等。由于税源信息缺乏有

效的综合开发利用,其他强化税源监控的重要手段作用也就十分有限。

4.3.5 法律法规缺位和错位

我国现行税制是1994年改革的产物,总体上是适应社会主义市场经济发展要求的,但从中小企业税源监控的角度看,现行某些法律规定不完善、不科学,一定程度上影响和制约着中小企业税源监控的有效开展,主要体现在以下几个方面:

(一) 相关法律缺位。我国目前有关税源监控的法律规定都散见于多部法律法规中,缺乏系统性,没有制定一套专门性和具有可操作性的针对中小企业的税源监控办法。具体的税源监控措施大都以文件的形式发布,效力低下。部分相关法规的内容过时,如《发票管理办法》是在新税制实施前制定颁布的,难以适应形势发展的需要。有些法规税源监控的内容过粗,实践中难以应用,如新征管法对税源监控做了一些原则性规定,但许多实施办法迟迟不能出台,让税务机关无所适从。

(二) 中小企业的税收歧视问题。现行税制受计划经济传统思想的影响,存在重国有轻民营、重工轻商、重收入轻管理等问题。中小企业中民营企业多,第三产业比重高,单位税源小,管理难度大。因此,现行税制下,中小企业受到一定歧视,影响了中小企业纳税积极性,给中小企业的税源监控工作带来负面影响。如现行税法规定:商业环节的纳税人年销售额必须达到180万元且账证健全的,方可认定为一般纳税人。这一过严的标准把许多中小企业排除在一般纳税人的行列之外,金税工程无法对其控管,税源监控的能力大为减弱。同时,现行税法规定:商业环节小规模纳税人按4%的征收率缴纳税款。在现今市场竞争十分激烈的环境中,商业利润率逐年降低,尤其在批发环节,4%的征收率显得过重。过重的税收负担增强了中小企业的偷税动机,加大了税源监控难度。

(三) 中小企业的税收优惠问题。为配合国家调整产业政策,发展民营经济,各级政府和税务机关出台了一系列扶植中小企业,特别是民营中小企业的税收政策。不同行业、类别的中小企业发展情况各不相同,不同地区的经济发展水平差距很大,对中小企业的界定标准也不一样,不考虑这些因素而制定的税收优惠政策必然没有针对性,过多过乱,缺乏协调配合,政策效果不明显,存在许多漏洞,被中小企业利用来逃避纳税义务和税收监管。现实中,中小企业利用经营灵活、

效的综合开发利用,其他强化税源监控的重要手段作用也就十分有限。

4.3.5 法律法规缺位和错位

我国现行税制是1994年改革的产物,总体上是适应社会主义市场经济发展要求的,但从中小企业税源监控的角度看,现行某些法律规定不完善、不科学,一定程度上影响和制约着中小企业税源监控的有效开展,主要体现在以下几个方面:

(一) 相关法律缺位。我国目前有关税源监控的法律规定都散见于多部法律法规中,缺乏系统性,没有制定一套专门性和具有可操作性的针对中小企业的税源监控办法。具体的税源监控措施大都以文件的形式发布,效力低下。部分相关法规的内容过时,如《发票管理办法》是在新税制实施前制定颁布的,难以适应形势发展的需要。有些法规税源监控的内容过粗,实践中难以应用,如新征管法对税源监控做了一些原则性规定,但许多实施办法迟迟不能出台,让税务机关无所适从。

(二) 中小企业的税收歧视问题。现行税制受计划经济传统思想的影响,存在重国有轻民营、重工轻商、重收入轻管理等问题。中小企业中民营企业多,第三产业比重高,单位税源小,管理难度大。因此,现行税制下,中小企业受到一定歧视,影响了中小企业纳税积极性,给中小企业的税源监控工作带来负面影响。如现行税法规定:商业环节的纳税人年销售额必须达到180万元且账证健全的,方可认定为一般纳税人。这一过严的标准把许多中小企业排除在一般纳税人的行列之外,金税工程无法对其控管,税源监控的能力大为减弱。同时,现行税法规定:商业环节小规模纳税人按4%的征收率缴纳税款。在现今市场竞争十分激烈的环境中,商业利润率逐年降低,尤其在批发环节,4%的征收率显得过重。过重的税收负担增强了中小企业的偷税动机,加大了税源监控难度。

(三) 中小企业的税收优惠问题。为配合国家调整产业政策,发展民营经济,各级政府和税务机关出台了一系列扶植中小企业,特别是民营中小企业的税收政策。不同行业、类别的中小企业发展情况各不相同,不同地区的经济发展水平差距很大,对中小企业的界定标准也不一样,不考虑这些因素而制定的税收优惠政策必然没有针对性,过多过乱,缺乏协调配合,政策效果不明显,存在许多漏洞,被中小企业利用来逃避纳税义务和税收监管。现实中,中小企业利用经营灵活、

易于流动的优势,经常改变经营项目,选择税负更低的地区办理税务登记,使税务机关对其税源情况难于掌握。

4.3.6 财政体制的问题

目前我国中央与地方实行分税制财政管理体制。受经济利益驱动,部分区县就在税收征管上做文章。不是按属地管理的原则,而是按照财政体制的需要确立各级税务机关管辖范围,使得一个地方既有省、市局直接管辖的纳税户,也有当地基层税务机关管辖的纳税户,存在相互交叉。管辖区域划分不清,容易出现拉抢税源的问题,部分中小企业利用这种情况,或是与税务机关讨价还价,谋取税收返还等不当得益,或是采取欺骗手段,逃避各级税务机关的监控,形成税收管理的真空。大型企业的税源太大,个体工商户的税源太小,现实中拉抢税源的主要对象是中小企业,目前财政体制,尤其是省以下财政体制存在的问题给中小企业的税源监控造成很大困难。另外,近年来关于财政体制的一些新政策也制约着中小企业的税源监控,例如总局规定从2002年起,新注册登记的企业除特殊规定外,其企业所得税由国家税务局征收管理。简单地划分时间段将同一税种划归给不同税务机关管理,一必然会造成国地税管辖权的混乱和争执,造成管理的真空和漏洞,给中小企业提供了逃避税收征管的机会。

4.3.7 外部环境问题

(一)从全社会来看,我国的法制建设进程还在进行当中,纳税人普遍法制观念不强,纳税意识淡薄,全社会的协税护税意识和体系欠缺,这是中小企业税源监控工作面临的一个大环境。

(二)目前各级政府纷纷出台对大企业的保护措施,比较而言,中小企业面临的乱罚款、乱收费、乱摊派等问题更为严重。“三乱”问题侵蚀了税源,加重了中小企业负担,降低了中小企业的纳税能力和依法纳税的积极性。

(三)中小企业的税收对地方财政有着重要影响,因此一些地方政府越权制定优惠政策,吸引中小企业到本地经营纳税,许多中小企业生产经营地与注册核算地不在同一区域,进行税源监控非常困难,大量税收因此流失。

(四)做好税源监控工作除了税务机关自身努力之外,还需要相关部门的密切配合。目前全社会对中小企业的重视程度和管理力度都有欠缺,包括工商、统计、金融等部门对中小企业情况的掌握都不是很全面,加之税务部门与有关单位

易于流动的优势,经常改变经营项目,选择税负更低的地区办理税务登记,使税务机关对其税源情况难于掌握。

4.3.6 财政体制的问题

目前我国中央与地方实行分税制财政管理体制。受经济利益驱动,部分区县就在税收征管上做文章。不是按属地管理的原则,而是按照财政体制的需要确立各级税务机关管辖范围,使得一个地方既有省、市局直接管辖的纳税户,也有当地基层税务机关管辖的纳税户,存在相互交叉。管辖区域划分不清,容易出现拉抢税源的问题,部分中小企业利用这种情况,或是与税务机关讨价还价,谋取税收返还等不当得益,或是采取欺骗手段,逃避各级税务机关的监控,形成税收管理的真空。大型企业的税源太大,个体工商户的税源太小,现实中拉抢税源的主要对象是中小企业,目前财政体制,尤其是省以下财政体制存在的问题给中小企业的税源监控造成很大困难。另外,近年来关于财政体制的一些新政策也制约着中小企业的税源监控,例如总局规定从2002年起,新注册登记的企业除特殊规定外,其企业所得税由国家税务局征收管理。简单地划分时间段将同一税种划归给不同税务机关管理,一必然会造成国地税管辖权的混乱和争执,造成管理的真空和漏洞,给中小企业提供了逃避税收征管的机会。

4.3.7 外部环境问题

(一)从全社会来看,我国的法制建设进程还在进行当中,纳税人普遍法制观念不强,纳税意识淡薄,全社会的协税护税意识和体系欠缺,这是中小企业税源监控工作面临的一个大环境。

(二)目前各级政府纷纷出台对大企业的保护措施,比较而言,中小企业面临的乱罚款、乱收费、乱摊派等问题更为严重。“三乱”问题侵蚀了税源,加重了中小企业负担,降低了中小企业的纳税能力和依法纳税的积极性。

(三)中小企业的税收对地方财政有着重要影响,因此一些地方政府越权制定优惠政策,吸引中小企业到本地经营纳税,许多中小企业生产经营地与注册核算地不在同一区域,进行税源监控非常困难,大量税收因此流失。

(四)做好税源监控工作除了税务机关自身努力之外,还需要相关部门的密切配合。目前全社会对中小企业的重视程度和管理力度都有欠缺,包括工商、统计、金融等部门对中小企业情况的掌握都不是很全面,加之税务部门与有关单位

易于流动的优势,经常改变经营项目,选择税负更低的地区办理税务登记,使税务机关对其税源情况难于掌握。

4.3.6 财政体制的问题

目前我国中央与地方实行分税制财政管理体制。受经济利益驱动,部分区县就在税收征管上做文章。不是按属地管理的原则,而是按照财政体制的需要确立各级税务机关管辖范围,使得一个地方既有省、市局直接管辖的纳税户,也有当地基层税务机关管辖的纳税户,存在相互交叉。管辖区域划分不清,容易出现拉抢税源的问题,部分中小企业利用这种情况,或是与税务机关讨价还价,谋取税收返还等不当得益,或是采取欺骗手段,逃避各级税务机关的监控,形成税收管理的真空。大型企业的税源太大,个体工商户的税源太小,现实中拉抢税源的主要对象是中小企业,目前财政体制,尤其是省以下财政体制存在的问题给中小企业的税源监控造成很大困难。另外,近年来关于财政体制的一些新政策也制约着中小企业的税源监控,例如总局规定从2002年起,新注册登记的企业除特殊规定外,其企业所得税由国家税务局征收管理。简单地划分时间段将同一税种划归给不同税务机关管理,一必然会造成国地税管辖权的混乱和争执,造成管理的真空和漏洞,给中小企业提供了逃避税收征管的机会。

4.3.7 外部环境问题

(一)从全社会来看,我国的法制建设进程还在进行当中,纳税人普遍法制观念不强,纳税意识淡薄,全社会的协税护税意识和体系欠缺,这是中小企业税源监控工作面临的一个大环境。

(二)目前各级政府纷纷出台对大企业的保护措施,比较而言,中小企业面临的乱罚款、乱收费、乱摊派等问题更为严重。“三乱”问题侵蚀了税源,加重了中小企业负担,降低了中小企业的纳税能力和依法纳税的积极性。

(三)中小企业的税收对地方财政有着重要影响,因此一些地方政府越权制定优惠政策,吸引中小企业到本地经营纳税,许多中小企业生产经营地与注册核算地不在同一区域,进行税源监控非常困难,大量税收因此流失。

(四)做好税源监控工作除了税务机关自身努力之外,还需要相关部门的密切配合。目前全社会对中小企业的重视程度和管理力度都有欠缺,包括工商、统计、金融等部门对中小企业情况的掌握都不是很全面,加之税务部门与有关单位

的配合、联系也不是很顺畅，一定程度上影响了税源监控工作。

（五）税收服务和宣传工作不到位。虽然，纳税服务的理念在税务部门内部已经深入人心，但长期以来，税务机关与纳税人的监管与被监管的关系，在人们观念中已根深蒂固。税务机关把纳税人设想为偷税逃税者，基本上不相信纳税人能够依法纳税，因此一直把纳税人视为打击对象而非服务对象。

4.3.8 税务人员的责任淡化和权力寻租

在税源监控中，税务人员是最主动、最活跃的因素。政府要依靠税务人员来监控纳税人行为以及执行税法，因此税务人员在税收监控中起着决定性的作用。为了确保税收的监控系统和执行系统是有效的，政府就必须确保收税者是称职的、廉洁的。征税者首先必须学会如何监控纳税人的行为。由于纳税人总是试图最小化它们的纳税义务，他们往往通过隐匿他们资产情况来达到逃税目的。如果收税人不能充分了解他们应税资产情况，就会造成税源流失。但是，目前大多数情况是税务人员征管理的责任心不够，由于税务部门内部的激励机制，制约机制以及信息传导机制不健全，导致干多与干少、干好与干坏甚至于不干待遇都相差不大，存在人浮于事，内耗严重等现象。尤其是现行征管体制中的征收、管理、稽查相互分离，各环节缺乏制约和信息传导机制，相应的岗位职责体系尚未建立，人员配置未到位，造成管户与管事相脱节，只管事不管户或者管事不落实，“疏于管理、责任淡化”的现象时有发生。虽然各基层税务分局进行了内勤与外勤的分工，但由于机构改革后外围管理人员大幅减少，对纳税人的生产经营情况掌握较少，外勤组不能向内勤组提供有效的税源监控信息，而内勤组基本上是坐等报表，只掌握已登记纳税户是否缴纳税款、发票是否正常等情况，无法实施全域性监控，导致税源流失。

另外，税收活动中税务人员利用权力进行寻租以税谋私现象也时有发生，而且已经成为社会普遍关注的一个严重问题。通常的情况是纳税人为了能够最小化他们的纳税义务，通过行贿手段来促使收税者对他们税收进行较低水平的评估；而另一方面，如果能够增加自身收入而不带任何损失或者所付出的代价小于利用寻租空间所获得的收益，征税者接受贿赂，从而造成存量税源减少。例如，近年发生的南宫税案和被称为“共和国第一税案”的金华案，查出河北南宫和浙江金华大量地通过虚开增值税专用发票进行偷逃税，虚开发票金额分别达到10.65亿

的配合、联系也不是很顺畅，一定程度上影响了税源监控工作。

（五）税收服务和宣传工作不到位。虽然，纳税服务的理念在税务部门内部已经深入人心，但长期以来，税务机关与纳税人的监管与被监管的关系，在人们观念中已根深蒂固。税务机关把纳税人设想为偷税逃税者，基本上不相信纳税人能够依法纳税，因此一直把纳税人视为打击对象而非服务对象。

4.3.8 税务人员的责任淡化和权力寻租

在税源监控中，税务人员是最主动、最活跃的因素。政府要依靠税务人员来监控纳税人行为以及执行税法，因此税务人员在税收监控中起着决定性的作用。为了确保税收的监控系统和执行系统是有效的，政府就必须确保收税者是称职的、廉洁的。征税者首先必须学会如何监控纳税人的行为。由于纳税人总是试图最小化它们的纳税义务，他们往往通过隐匿他们资产情况来达到逃税目的。如果收税人不能充分了解他们应税资产情况，就会造成税源流失。但是，目前大多数情况是税务人员征管理的责任心不够，由于税务部门内部的激励机制，制约机制以及信息传导机制不健全，导致干多与干少、干好与干坏甚至于不干待遇都相差不大，存在人浮于事，内耗严重等现象。尤其是现行征管体制中的征收、管理、稽查相互分离，各环节缺乏制约和信息传导机制，相应的岗位职责体系尚未建立，人员配置未到位，造成管户与管事相脱节，只管事不管户或者管事不落实，“疏于管理、责任淡化”的现象时有发生。虽然各基层税务分局进行了内勤与外勤的分工，但由于机构改革后外围管理人员大幅减少，对纳税人的生产经营情况掌握较少，外勤组不能向内勤组提供有效的税源监控信息，而内勤组基本上是坐等报表，只掌握已登记纳税户是否缴纳税款、发票是否正常等情况，无法实施全域性监控，导致税源流失。

另外，税收活动中税务人员利用权力进行寻租以税谋私现象也时有发生，而且已经成为社会普遍关注的一个严重问题。通常的情况是纳税人为了能够最小化他们的纳税义务，通过行贿手段来促使收税者对他们税收进行较低水平的评估；而另一方面，如果能够增加自身收入而不带任何损失或者所付出的代价小于利用寻租空间所获得的收益，征税者接受贿赂，从而造成存量税源减少。例如，近年发生的南宫税案和被称为“共和国第一税案”的金华案，查出河北南宫和浙江金华大量地通过虚开增值税专用发票进行偷逃税，虚开发票金额分别达到10.65亿

元和 63.1 亿元，造成税收流失 1.37 亿元和 9.2 亿元。分析案情，当地税务部门中一些税务工作者失职渎职，甚至与犯罪分子相互勾结狼狈为奸，是两起大案得以发生的重要原因。

第5章 加强温州中小企业税源监控的措施建议

税源监控是市场经济条件下税收征管工作中一项不可缺少的重要的基础工作，它决定了税收征管工作的质量和效率。如何在经济转轨阶段，在各项法律、法规等规章制度尚不健全，人们思想观念、道德水平、法律意识等有待于进一步转变或提高，整体执法环境较差的条件下，进行税源监控管理，是摆在我们面前的现实而又急待解决的问题。

税源监控是一个极为复杂的管理活动。中小企业的税源失控，既有税务机关重视不够，征管不力，执法不到位的问题，又有着深刻的社会性、制度性原因。结合温州的经济发展格局和税收征管现状，加强中小企业税源监控有着重要的现实意义，税务机关应紧紧围绕中小企业不利于税收监管的特点，与社会有关部门充分合作，借鉴国际上的有益经验，结合征管改革工作，运用高科技手段，努力提高对中小企业进行税源监控的能力，探索出一套切实可行的税源监控的机制和措施。

5.1 更新管理观念

思想是行动的指南。多年以来我们大多注重税收的收入结果，而较少从源头进行考虑；大多站在征税人的立场，较少站在纳税人的立场进行考虑；多数情况注重事后的弥补，而较少注重事前的防范。因此，要加强与完善税源监控，促进税收管理效率，必须树立以下几种观念：

（一）树立防范未然观念。现行征管模式重视税务稽查，将税务稽查放在“重中之重”的位置，这对于打击偷逃骗税，严格税收执法，确实起到了不小的作用，但这种税务稽查是一种事后管理，是征、管、查三环节中最后一个环节，实际上是一种拾疑补缺，亡羊补牢。而且，据温州税务部门的统计显示，每年税务稽查的案件只占税收案件的10%，其效果是可想而知的。因此，要增强防范未然观念，将税收征管的重点前移，加强税源监控，将偷逃税行为扼杀在萌芽中。

（二）树立纳税服务观念。纳税人的行为在很大程度上影响着潜在税源的多寡。所谓税源监控，简单地说，主要是监控纳税人的行为及其经济活动。而纳税服务是融洽征纳关系、优化税收环境的重要手段。发达国家都非常重视对纳税人

第5章 加强温州中小企业税源监控的措施建议

税源监控是市场经济条件下税收征管工作中一项不可缺少的重要的基础工作，它决定了税收征管工作的质量和效率。如何在经济转轨阶段，在各项法律、法规等规章制度尚不健全，人们思想观念、道德水平、法律意识等有待于进一步转变或提高，整体执法环境较差的条件下，进行税源监控管理，是摆在我们面前的现实而又急待解决的问题。

税源监控是一个极为复杂的管理活动。中小企业的税源失控，既有税务机关重视不够，征管不力，执法不到位的问题，又有着深刻的社会性、制度性原因。结合温州的经济发展格局和税收征管现状，加强中小企业税源监控有着重要的现实意义，税务机关应紧紧围绕中小企业不利于税收监管的特点，与社会有关部门充分合作，借鉴国际上的有益经验，结合征管改革工作，运用高科技手段，努力提高对中小企业进行税源监控的能力，探索出一套切实可行的税源监控的机制和措施。

5.1 更新管理观念

思想是行动的指南。多年以来我们大多注重税收的收入结果，而较少从源头进行考虑；大多站在征税人的立场，较少站在纳税人的立场进行考虑；多数情况注重事后的弥补，而较少注重事前的防范。因此，要加强与完善税源监控，促进税收管理效率，必须树立以下几种观念：

（一）树立防范未然观念。现行征管模式重视税务稽查，将税务稽查放在“重中之重”的位置，这对于打击偷逃骗税，严格税收执法，确实起到了不小的作用，但这种税务稽查是一种事后管理，是征、管、查三环节中最后一个环节，实际上是一种拾疑补缺，亡羊补牢。而且，据温州税务部门的统计显示，每年税务稽查的案件只占税收案件的10%，其效果是可想而知的。因此，要增强防范未然观念，将税收征管的重点前移，加强税源监控，将偷逃税行为扼杀在萌芽中。

（二）树立纳税服务观念。纳税人的行为在很大程度上影响着潜在税源的多寡。所谓税源监控，简单地说，主要是监控纳税人的行为及其经济活动。而纳税服务是融洽征纳关系、优化税收环境的重要手段。发达国家都非常重视对纳税人

的优质服务,并普遍认为:对纳税人提供的综合服务越完善,就越能减少偷逃税行为的发生。因此,必须进一步更新意识,树立纳税人和税务机关地位平等的观念,增强服务意识,优化服务措施,在严格监控过程中体现税收的优质服务,以服务促进税源的监控与管理。

(三)树立税收效率观念。税收征管效率是评判税收工作效能的重要标准,要不断深化改革,进一步完善现行税制,增加税收收入规模,提高税收的经济效率,尤其是在税源监控实践中要树立效率意识。

(四)树立依法治税观念。依法治税不仅包括要求纳税人依法纳税,也包括征税人员在税收征管过程中遵从税收相关法律,严格按照法定权限办事,严禁以权代法,以言代法或者滥用职权。

5.2 形成有效机制

提高中小企业税源监控的效果,必须加深对税源监控的理解,提高对中小企业税源监控重要性的认识,改变传统的税收管理观念,建立起对中小企业税源监控的工作规程和总体方案,明确中小企业税源监控的职能部门、工作内容、监控手段、目标要求,逐步形成一套科学、合理、有效的税源监控体系和运行机制。

5.2.1 改变任务治税的工作考核机制

受长期计划经济体制和儒家轻视科学管理思想的影响,我国还秉承着税收计划治税的做法,科学管理薄弱,人为因素较重,温州也不能例外。制定税收计划缺乏科学合理的机制,计划一般是通过基数增长法计算出来的,使依法治税、规范管理流于空谈。尤其中小企业的税收常常成为基层税务机关调整税收收入进度的筹码。经济决定税源,税源只有经过科学管理才能变成税收,由于监管问题,税源与税收之间会有差距,二者之差就是税收流失。判断税收工作的能力水平和努力程度的指标应是税源的监控情况,而不应是税收任务的完成情况。因此,改变任务治税的观念势在必行。当然,任务治税的形成和存在有其复杂的历史原因和现实背景,我们要在充分调研的基础上,有计划分步骤地解决。鉴于现阶段的实际情况,先可首先采取指令性税收计划与征管质量并重的办法,计划的制定要以对税源的科学调查为依据。然后逐步加大征管质量的考核比重,削弱税收计划考核的刚性,最终实现税收工作从任务治税向依法治税的转变。

的优质服务,并普遍认为:对纳税人提供的综合服务越完善,就越能减少偷逃税行为的发生。因此,必须进一步更新意识,树立纳税人和税务机关地位平等的观念,增强服务意识,优化服务措施,在严格监控过程中体现税收的优质服务,以服务促进税源的监控与管理。

(三) 树立税收效率观念。税收征管效率是评判税收工作效能的重要标准,要不断深化改革,进一步完善现行税制,增加税收收入规模,提高税收的经济效率,尤其是在税源监控实践中要树立效率意识。

(四) 树立依法治税观念。依法治税不仅包括要求纳税人依法纳税,也包括征税人员在税收征管过程中遵从税收相关法律,严格按照法定权限办事,严禁以权代法,以言代法或者滥用职权。

5.2 形成有效机制

提高中小企业税源监控的效果,必须加深对税源监控的理解,提高对中小企业税源监控重要性的认识,改变传统的税收管理观念,建立起对中小企业税源监控的工作规程和总体方案,明确中小企业税源监控的职能部门、工作内容、监控手段、目标要求,逐步形成一套科学、合理、有效的税源监控体系和运行机制。

5.2.1 改变任务治税的工作考核机制

受长期计划经济体制和儒家轻视科学管理思想的影响,我国还秉承着税收计划治税的做法,科学管理薄弱,人为因素较重,温州也不能例外。制定税收计划缺乏科学合理的机制,计划一般是通过基数增长法计算出来的,使依法治税、规范管理流于空谈。尤其中小企业的税收常常成为基层税务机关调整税收收入进度的筹码。经济决定税源,税源只有经过科学管理才能变成税收,由于监管问题,税源与税收之间会有差距,二者之差就是税收流失。判断税收工作的能力水平和努力程度的指标应是税源的监控情况,而不应是税收任务的完成情况。因此,改变任务治税的观念势在必行。当然,任务治税的形成和存在有其复杂的历史原因和现实背景,我们要在充分调研的基础上,有计划分步骤地解决。鉴于现阶段的实际情况,先可首先采取指令性税收计划与征管质量并重的办法,计划的制定要以对税源的科学调查为依据。然后逐步加大征管质量的考核比重,削弱税收计划考核的刚性,最终实现税收工作从任务治税向依法治税的转变。

5.2.2 建立中小企业税源监控工作的原则、内容和基本方法

对中小企业的税源监控必须本着专业管理、因地制宜、与时俱进的总原则。中小企业具有区别于大型企业和个体工商户的特点,对其进行税源监控必须研究专门的办法、设定专门的机构、由固定的人员进行专业化监控。必须结合本地区中小企业的实际,因地制宜地开展税源监控工作。中小企业处于不断发展变化中,对其税源监控工作在理论和实践中也处于起步阶段,必须本着与时俱进的原则,对中小企业税源监控的政策措施不断总结、完善、创新。

对中小企业的税源监控应包括以下环节:商品流通环节、货币资金环节、货物存储环节、成本形成环节、货币支付环节等。监控的内容总的来说应涉及两大方面:一方面应对中小企业的基本情况实施监控,包括其从事的行业、经济性质、规模、从业人员、经营场所位置面积、繁华程度、耗电用水量、费用支出、发票用量、财务核算水平、行业发展前景及同类型同规模其他企业的经营状况。另一方面应对中小企业的全部涉税事宜进行监控,包括税收申报、缴纳情况;减、免、退、缓税款情况;税收违法及接受处罚情况;涉税经营项目的发展变化情况;税控装置的使用情况等等。

对中小企业税源监控的基本方法包括设置监控机构人员、结合征管流程进行监控、建立监控档案、发挥社会力量监控、运用高科技手段监控、建立监控考核指标体系等几大方面内容。

5.3 提高税源监控能力

5.3.1 加强对中小企业的户籍管理

中小企业户籍信息不清是长期困扰温州税源监控工作的一个难题。在加强登记管理和户籍清查工作的同时,应做好以下几方面工作:

(一) 推进户籍管理的法制化建设。执行好《税收征管法》及其实施细则、《税务登记管理办法》等户籍管理的基本法律法规。针对中小企业漏征漏管面大的现实,要完善有关法律法规,增强税务机关对不执行税务登记有关规定、地下经营、肆意逃避税收监管的纳税人的打击手段和力度。

(二) 发挥舆论的宣传和督导作用。中小企业的管理水平较低,对税法的获知渠道和理解深度都与大企业不能比,有必要利用宣传手段,将户籍管理的有关规定以喜闻乐见的形式传达到广大的中小企业,同时对违法的纳税人一定范围内

5.2.2 建立中小企业税源监控工作的原则、内容和基本方法

对中小企业的税源监控必须本着专业管理、因地制宜、与时俱进的总原则。中小企业具有区别于大型企业和个体工商户的特点,对其进行税源监控必须研究专门的办法、设定专门的机构、由固定的人员进行专业化监控。必须结合本地区中小企业的实际,因地制宜地开展税源监控工作。中小企业处于不断发展变化中,对其税源监控工作在理论和实践中也处于起步阶段,必须本着与时俱进的原则,对中小企业税源监控的政策措施不断总结、完善、创新。

对中小企业的税源监控应包括以下环节:商品流通环节、货币资金环节、货物存储环节、成本形成环节、货币支付环节等。监控的内容总的来说应涉及两大方面:一方面应对中小企业的基本情况实施监控,包括其从事的行业、经济性质、规模、从业人员、经营场所位置面积、繁华程度、耗电用水量、费用支出、发票用量、财务核算水平、行业发展前景及同类型同规模其他企业的经营状况。另一方面应对中小企业的全部涉税事宜进行监控,包括税收申报、缴纳情况;减、免、退、缓税款情况;税收违法及接受处罚情况;涉税经营项目的发展变化情况;税控装置的使用情况等等。

对中小企业税源监控的基本方法包括设置监控机构人员、结合征管流程进行监控、建立监控档案、发挥社会力量监控、运用高科技手段监控、建立监控考核指标体系等几大方面内容。

5.3 提高税源监控能力

5.3.1 加强对中小企业的户籍管理

中小企业户籍信息不清是长期困扰温州税源监控工作的一个难题。在加强登记管理和户籍清查工作的同时,应做好以下几方面工作:

(一) 推进户籍管理的法制化建设。执行好《税收征管法》及其实施细则、《税务登记管理办法》等户籍管理的基本法律法规。针对中小企业漏征漏管面大的现实,要完善有关法律法规,增强税务机关对不执行税务登记有关规定、地下经营、肆意逃避税收监管的纳税人的打击手段和力度。

(二) 发挥舆论的宣传和督导作用。中小企业的管理水平较低,对税法的获知渠道和理解深度都与大企业不能比,有必要利用宣传手段,将户籍管理的有关规定以喜闻乐见的形式传达到广大的中小企业,同时对违法的纳税人一定范围内

公告和曝光，在社会上形成正确的舆论氛围，使无证经营的纳税人无藏身之地，同时使税务部门的管户清查工作得到社会的理解和配合。

（三）建立户籍管理的部门协调机制。目前税务机关为提高效率、方便办税，设立了办理税务登记的机关，单独办公。从税务机关内部看，登记部门与管理部門的沟通配合要进一步加强，应优化工作流程，形成互动，实现户籍信息充分共享，发挥其在监控中的作用。对外协调上，税务部门与工商部门的户籍信息交换工作比较受重视，考虑到地下经济中中小企业占了相当比重，对不进行工商登记的中小企业仍缺乏有效管理，应加强与其他部门，如银行、公检法、技术监督局等的配合，针对中小企业的特点，尤其应加强与街道、村镇政府的沟通协调。

（四）坚持属地管理的原则。目前中小企业已成为各部门争抢税源的主要对象，这是中小企业户籍管理混乱的原因之一。必须坚持中小企业的属地管理，从源头上杜绝交叉征管、漏征漏管和争抢税源的现象。一方面要与民政部门配合，将行政区划界定清楚，发生争议的地区上级税务机关应制定统一办法予以解决；另一方面税务部门在维护地方财政利益的同时，不能受制于地方财政体制而违背户籍的属地管理原则。注意防范中小企业容易出现的串换级次、混库等问题。

（五）提高户籍信息的利用水平。对中小企业进行全覆盖、动态的户籍管理，掌握确凿的登记信息，会给税源分析、纳税评估等提供相关依据，使用好这些信息有助于整体上提高征管水平。

（六）建立户籍管理责任人和目标考核制度，提高登记的服务水平，加大对地下经济的打击力度。

（七）加强对中小企业的非正常户的管理。对于停歇业户，税务部门应坚持实地调查后予以审批，同时对停歇业的中小企业实行挂牌制度，凡申请停业的企业在停业期间必须将税务部门制作的准予停业牌挂在显著位置，从而方便税务部门跟踪检查和社会监督，有效控制虚假停业，防止税源流失。对于办理税务登记而不申报的企业，一方面严格按照《税收征管法》和《税务登记管理办法》的相关程序处理，另一方面加强对这类企业税源的动态监控，发现苗头及时处理，如对有关企业实行纳税保证金制度，防止税款流失。规范非正常户的认定程序，对查无下落并超过一定时限的，及时宣布其税务登记与发票失效。充分利用税务网络信息和工商税务联网信息，对非正常户法定代表人或负责人新办税务登记的，要求其对非正常户按规定处理恢复后再予办理，同时对其担任其他正常企业负责

人的，通过属地税务分局督促其接受处理。

5.3.2 加强对中小企业的账簿、凭证管理

账簿、凭证管理是税源监控的一项基础工作，获得真实的税源信息必须建立在纳税人正确登记账簿、如实进行会计核算的前提下。账簿的真实取决于凭证的实，控制住凭证也就控制了中小企业税收流失的源头。部分中小企业不建账或财务资料不全不实，严重阻碍了税务部门正常开展税源监控工作。在日常监管中，须严格执行账簿的审验、使用、保管制度。对于新开业的中小企业要严格按照规定要求企业建账建制，对已开业的企业，要责令企业报送财务会计制度和财务会计处理办法，按规定保管账簿、记账凭证和其它纳税资料。加大对中小企业财务核算的监督，核查企业账账、账证、账实的配比关系，判断企业的财务核算质量。通过企业的非财务信息，如用工、用电、生产工艺等，判断企业财务核算的准确性，使税源得到有效监控。针对中小企业财务人员素质普遍不高，有些企业聘请兼职会计的实际情况，税务部门要加强对这些人员的管理、培训与考核，实行财务人员持证上岗制度，同时限制兼职会计兼职企业的数量，明确兼职会计对兼职企业的法律责任。

5.3.3 加强对中小企业的纳税申报管理

（一）完善纳税申报立法。《税收征管法》及其实施细则有关申报的法律条文粗疏，许多规定散布在税种法规和各类文件中，给税源监控工作带来许多不便。应提炼纳税申报的共性经验，并总结实践中的成功做法，与《税务登记管理办法》相并列，制定《纳税申报管理办法》，在其中明确规定申报主体、申报内容、申报期限、申报方式、申报程序以及罚则，便于税务机关统一行政，也便于税法意识和税收知识都相对淡薄的中小企业全面理解、系统掌握，提高其在申报中的法律意识和税法遵从度。

（二）改进申报方式。针对中小企业多样化的特点，应允许和鼓励其采用多种方式进行纳税申报，如邮寄申报、电话、传真申报、网上申报等。对于实行定额征收的中小企业，可实行“双委托”，即纳税人委托银行缴税，税务部门委托银行收税，以入库代申报的简便形式。目前我国多样化申报正逐步开展，需解决的问题主要有三方面：一是应尽快取消申报方式的批准制，让纳税人充分享有申报方式的自由选择权。二是应重视信息化工作，加快网络建设，重点试行和推广

人的,通过属地税务分局督促其接受处理。

5.3.2 加强对中小企业的账簿、凭证管理

账簿、凭证管理是税源监控的一项基础工作,获得真实的税源信息必须建立在纳税人正确登记账簿、如实进行会计核算的前提下。账簿的真实取决于凭证的实,控制住凭证也就控制了中小企业税收流失的源头。部分中小企业不建账或财务资料不全不实,严重阻碍了税务部门正常开展税源监控工作。在日常监管中,须严格执行账簿的审验、使用、保管制度。对于新开业的中小企业要严格按照规定要求企业建账建制,对已开业的企业,要责令企业报送财务会计制度和财务会计处理办法,按规定保管账簿、记账凭证和其它纳税资料。加大对中小企业财务核算的监督,核查企业账账、账证、账实的配比关系,判断企业的财务核算质量。通过企业的非财务信息,如用工、用电、生产工艺等,判断企业财务核算的准确性,使税源得到有效监控。针对中小企业财务人员素质普遍不高,有些企业聘请兼职会计的实际情况,税务部门要加强对这些人员的管理、培训与考核,实行财务人员持证上岗制度,同时限制兼职会计兼职企业的数量,明确兼职会计对兼职企业的法律责任。

5.3.3 加强对中小企业的纳税申报管理

(一) 完善纳税申报立法。《税收征管法》及其实施细则有关申报的法律条文粗疏,许多规定散布在税种法规和各类文件中,给税源监控工作带来许多不便。应提炼纳税申报的共性经验,并总结实践中的成功做法,与《税务登记管理办法》相并列,制定《纳税申报管理办法》,在其中明确规定申报主体、申报内容、申报期限、申报方式、申报程序以及罚则,便于税务机关统一行政,也便于税法意识和税收知识都相对淡薄的中小企业全面理解、系统掌握,提高其在申报中的法律意识和税法遵从度。

(二) 改进申报方式。针对中小企业多样化的特点,应允许和鼓励其采用多种方式进行纳税申报,如邮寄申报、电话、传真申报、网上申报等。对于实行定额征收的中小企业,可实行“双委托”,即纳税人委托银行缴税,税务部门委托银行收税,以入库代申报的简便形式。目前我国多样化申报正逐步开展,需解决的问题主要有三方面:一是应尽快取消申报方式的批准制,让纳税人充分享有申报方式的自由选择权。二是应重视信息化工作,加快网络建设,重点试行和推广

人的,通过属地税务分局督促其接受处理。

5.3.2 加强对中小企业的账簿、凭证管理

账簿、凭证管理是税源监控的一项基础工作,获得真实的税源信息必须建立在纳税人正确登记账簿、如实进行会计核算的前提下。账簿的真实取决于凭证的实,控制住凭证也就控制了中小企业税收流失的源头。部分中小企业不建账或财务资料不全不实,严重阻碍了税务部门正常开展税源监控工作。在日常监管中,须严格执行账簿的审验、使用、保管制度。对于新开业的中小企业要严格按照规定要求企业建账建制,对已开业的企业,要责令企业报送财务会计制度和财务会计处理办法,按规定保管账簿、记账凭证和其它纳税资料。加大对中小企业财务核算的监督,核查企业账账、账证、账实的配比关系,判断企业的财务核算质量。通过企业的非财务信息,如用工、用电、生产工艺等,判断企业财务核算的准确性,使税源得到有效监控。针对中小企业财务人员素质普遍不高,有些企业聘请兼职会计的实际情况,税务部门要加强对这些人员的管理、培训与考核,实行财务人员持证上岗制度,同时限制兼职会计兼职企业的数量,明确兼职会计对兼职企业的法律责任。

5.3.3 加强对中小企业的纳税申报管理

(一)完善纳税申报立法。《税收征管法》及其实施细则有关申报的法律条文粗疏,许多规定散布在税种法规和各类文件中,给税源监控工作带来许多不便。应提炼纳税申报的共性经验,并总结实践中的成功做法,与《税务登记管理办法》相并列,制定《纳税申报管理办法》,在其中明确规定申报主体、申报内容、申报期限、申报方式、申报程序以及罚则,便于税务机关统一行政,也便于税法意识和税收知识都相对淡薄的中小企业全面理解、系统掌握,提高其在申报中的法律意识和税法遵从度。

(二)改进申报方式。针对中小企业多样化的特点,应允许和鼓励其采用多种方式进行纳税申报,如邮寄申报、电话、传真申报、网上申报等。对于实行定额征收的中小企业,可实行“双委托”,即纳税人委托银行缴税,税务部门委托银行收税,以入库代申报的简便形式。目前我国多样化申报正逐步开展,需解决的问题主要有三方面:一是应尽快取消申报方式的批准制,让纳税人充分享有申报方式的自由选择权。二是应重视信息化工作,加快网络建设,重点试行和推广

网上申报方式,并积极探索个性化的申报服务。三是着力解决多种申报方式存在的问题。如新的申报制度减少了纳税人与当管税务部门接触的机会,削弱了税务部门直接监管的职能。对于这些问题税务部门应采取加强宣传,提高服务水平,建立定期回访制度等办法予以解决。

(三)推行税务代理申报。广泛采用税务代理申报方式是解决中小企业税收申报不实的一个切实可行的办法。我国采用复合税制体制,税种多、计算烦琐、补充规定和优惠措施散乱,加之中小企业能力有限,特别需要具有精深的专业知识和丰富的从业经验的税务代理机构帮助其申报纳税。我国应借鉴国外成熟的立法,制定我国的《税务师法》,从法律层面规范税务代理人资格认定和考核、职业规范与惩戒,积极引导税务代理制度的健康发展。严格税务代理机构的审批制度,加强行业监督,规范代理业务范围,确保其独立、公正的立场,理清其与税务部门的关系。实行必要的鼓励措施,敦促中小企业通过税务代理依法履行纳税义务。

(四)采用申报激励措施。针对中小企业主动申报意识不强的问题,要采取措施,引导其依法自主申报。一是改进申报服务。增强服务意识,提升服务理念,纳税服务不能停留在免费提供饮水、眼镜这些表面文章上,要结合中小企业的特点,分析其现实需要,提供个性化的、丰富便捷的纳税服务。如开设专门对应中小企业的纳税咨询窗口、电话语音信箱、网站,简化申报手续,合并申报表等。二是借鉴国际经验,对财务制度健全,依法纳税申报的中小企业给予一系列申报程序上和税收上的优惠。

(五)建立申报与监控工作的有机结合。运用计算机等高科技手段,将通过申报收集的数据科学分类、整理、贮存、交换、传递,形成信息在税务系统内、外的共享,弥补中小企业税源信息不足的问题。加强纳税申报与税务登记、税款征收、税收检查等环节的有效配合,通过交叉稽核控制中小企业的税源。

5.3.4 加强对中小企业税款征收管理

(一)加强对中小企业纳税的分析与评估。中小企业,尤其是小规模纳税人,其申报准确率相对较低。为有效进行税源监控,首先要充分掌握企业的涉税信息,要求中小企业在申报时提供能反应其经营变化的纳税资料,如工业企业提供购进材料、产成品、销售成本、库存等数据,商业企业提供购进商品成本、流通费用

网上申报方式,并积极探索个性化的申报服务。三是着力解决多种申报方式存在的问题。如新的申报制度减少了纳税人与当管税务部门接触的机会,削弱了税务部门直接监管的职能。对于这些问题税务部门应采取加强宣传,提高服务水平,建立定期回访制度等办法予以解决。

(三)推行税务代理申报。广泛采用税务代理申报方式是解决中小企业税收申报不实的一个切实可行的办法。我国采用复合税制体制,税种多、计算烦琐、补充规定和优惠措施散乱,加之中小企业能力有限,特别需要具有精深的专业知识和丰富的从业经验的税务代理机构帮助其申报纳税。我国应借鉴国外成熟的立法,制定我国的《税务师法》,从法律层面规范税务代理人资格认定和考核、职业规范与惩戒,积极引导税务代理制度的健康发展。严格税务代理机构的审批制度,加强行业监督,规范代理业务范围,确保其独立、公正的立场,理清其与税务部门的关系。实行必要的鼓励措施,敦促中小企业通过税务代理依法履行纳税义务。

(四)采用申报激励措施。针对中小企业主动申报意识不强的问题,要采取措施,引导其依法自主申报。一是改进申报服务。增强服务意识,提升服务理念,纳税服务不能停留在免费提供饮水、眼镜这些表面文章上,要结合中小企业的特点,分析其现实需要,提供个性化的、丰富便捷的纳税服务。如开设专门对应中小企业的纳税咨询窗口、电话语音信箱、网站,简化申报手续,合并申报表等。二是借鉴国际经验,对财务制度健全,依法纳税申报的中小企业给予一系列申报程序上和税收上的优惠。

(五)建立申报与监控工作的有机结合。运用计算机等高科技手段,将通过申报收集的数据科学分类、整理、贮存、交换、传递,形成信息在税务系统内、外的共享,弥补中小企业税源信息不足的问题。加强纳税申报与税务登记、税款征收、税收检查等环节的有效配合,通过交叉稽核控制中小企业的税源。

5.3.4 加强对中小企业税款征收管理

(一)加强对中小企业纳税的分析与评估。中小企业,尤其是小规模纳税人,其申报准确率相对较低。为有效进行税源监控,首先要充分掌握企业的涉税信息,要求中小企业在申报时提供能反应其经营变化的纳税资料,如工业企业提供购进材料、产成品、销售成本、库存等数据,商业企业提供购进商品成本、流通费用

等数据。对于这些数据税务部门应登记台账进行管理,并定期分析。其次,对中小企业要开展纳税评估。中小企业涉及的行业很多,评估中应根据不同行业的平均税负水平、毛利率、投入产出比、费用保底价等几项主要指标,结合已经掌握的企业涉税信息进行测算和分析,判断其申报的准确性,进而运用稽查手段确保对税源的有效监管。通过有效评估,根据评估结果对中小企业可以实施纳税最低限额制度,限额标准对生产型中小企业可使用费用倒挤法、对批发、零售业中小企业可采用调票检查法,同时综合使用因素分析、蹲点调查等方法确定,对低于这一限额的中小企业进行重点监控。同时还要建立纳税评估指标体系,在本章第八条中还会详细分析,这里就不再赘述。

(二) 加强对中小企业的定额管理。定额作为一种堵塞税收流失的手段有其存在的必要性,目前存在的问题主要体现在定额的客观公平上。定额必须要按规定的标准和程序进行,税务部门不能图方便随意扩大定额范围,不能受人情和税收任务的影响,从低或从高进行核定。实行税收核定时首先要针对中小企业点多面广的特点,从工商、银行等相关部门采集数据,分行业、分类型进行税源及其变化的分析与预测。其次要搞好“纳税户的典型调查”,“典调”的户数必须达到一定比例,选择的典型户必须具有代表性,对典型户的各项数据要查细查实,并将根据这些数据计算的税额与企业自报的税额、同行业同规模企业的税额进行比较分析,经过企业代表与税务人员共同评议后,最终确定定额,予以公布。最后,对定额征收的中小企业不能放松管理,定额必须定期调整。总之,税务部门在税收核定时一定要认真细致,摒弃核定征收比查账征收方便的思想,这样才能保证中小企业的税源得到有效监控。

(三) 对中小企业实行纳税信用等级制度。

实行纳税信用等级制度,用优惠的待遇提高依法纳税者的荣誉感和社会地位,同时集中力量严格控管不照章纳税者,从而提高中小企业依法纳税的积极性。通过该制度,打造一批诚信纳税的中小企业,会相应地降低税源监控成本,提高监控效率,有助于解决中小企业税收疏于管理的问题。把握中小企业的发展程度和特点,围绕遵守税法和执行财务制度情况制定评判标准,每年进行一次审核,实行升降级制度。由于税务部门目前对中小企业的税收数据掌握得不全、不实,因此第一次审评时可主要采用人工方式,并以此为契机,搜集、补充中小企业有关数据,为将来开发专用软件,通过微机进行审评创造条件。根据现实情况,第

一等级的中小企业比例不应过高，限制在5%左右比较合适，今后本着“成熟一个，发展一个”的原则，推动中小企业整体依法纳税水平的提高。要合理制定政策，对高等级的中小企业给予税收优惠政策，对低等级的中小企业给予必要的惩戒，并列入重点监控范围。发挥纳税信用等级信息在打造诚信社会中的作用，与工商、金融、海关等部门紧密配合，使纳税信誉良好的中小企业在全社会范围内受益。

5.3.5 加强对中小企业的税务稽查

当前中小企业存在大量的漏征漏管问题，与稽查控制不力，打击不够有极大关系。当税收处罚额超过纳税人偷逃税收益额时，税收的漏征漏管必然会减少。因此要克服查大不查小的倾向，把税务稽查的重点放在查处与打击那些偷逃税严重，影响恶劣的案件上，而不在于查处的税款有多少，关键是查处的效应与影响。要取消给稽查部门下达任务的做法。稽查工作的实施要结合本地区中小企业税收征管方面存在的具体问题，以纳税评估的结果为依据，选择有效的稽查方法，对症下药，减少稽查的盲目性。将检查的结果与登记、征收等环节的数据核对、分析，真正掌握某一类型、某一行业中小企业纳税申报、税收负担、税源变化情况，以及纳税人偷、逃税动向、原因、手段，有的放矢地解决问题，堵塞征管漏洞，减少税收流失。

5.3.6 加大普通发票的管理力度

中小企业中小规模纳税人比重高，对其加强税源监控就必须加强普通发票的管理。目前普通发票管理存在许多问题，票样不统一，保管、开具不规范。税务部门对普通发票的管理不重视，在领购、管理、缴销等环节都有管理漏洞。普通发票管理机制上不完善，如存在有些行业发票委托其他部门代管的情况。普通发票的管理手段不科学，没能实现税务、银行、企业三方计算机联网管理。为加强中小企业税源监控，对普通发票必须严格管理，加强对利用普通发票偷税等违法违规行为的处罚力度，克服重专用发票轻普通发票的错误认识。严把验旧购新关，严格发票领用关，应要求领购普通发票的纳税人现场在发票联上加盖单位财务章或发票专用章，以杜绝发票外借现象。普通发票要分类管理，限量供应，根据企业经营规模和纳税多少，确定其使用的面额和数量。要加强普通发票的检查，将发票的检查列入税收检查的一项重要内容，检查中注意使用交叉稽核的办法，从

一等级的中小企业比例不应过高，限制在5%左右比较合适，今后本着“成熟一个，发展一个”的原则，推动中小企业整体依法纳税水平的提高。要合理制定政策，对高等级的中小企业给予税收优惠政策，对低等级的中小企业给予必要的惩戒，并列入重点监控范围。发挥纳税信用等级信息在打造诚信社会中的作用，与工商、金融、海关等部门紧密配合，使纳税信誉良好的中小企业在全社会范围内受益。

5.3.5 加强对中小企业的税务稽查

当前中小企业存在大量的漏征漏管问题，与稽查控制不力，打击不够有极大关系。当税收处罚额超过纳税人偷逃税收益额时，税收的漏征漏管必然会减少。因此要克服查大不查小的倾向，把税务稽查的重点放在查处与打击那些偷逃税严重，影响恶劣的案件上，而不在于查处的税款有多少，关键是查处的效应与影响。要取消给稽查部门下达任务的做法。稽查工作的实施要结合本地区中小企业税收征管方面存在的具体问题，以纳税评估的结果为依据，选择有效的稽查方法，对症下药，减少稽查的盲目性。将检查的结果与登记、征收等环节的数据核对、分析，真正掌握某一类型、某一行业中小企业纳税申报、税收负担、税源变化情况，以及纳税人偷、逃税动向、原因、手段，有的放矢地解决问题，堵塞征管漏洞，减少税收流失。

5.3.6 加大普通发票的管理力度

中小企业中小规模纳税人比重高，对其加强税源监控就必须加强普通发票的管理。目前普通发票管理存在许多问题，票样不统一，保管、开具不规范。税务部门对普通发票的管理不重视，在领购、管理、缴销等环节都有管理漏洞。普通发票管理机制上不完善，如存在有些行业发票委托其他部门代管的情况。普通发票的管理手段不科学，没能实现税务、银行、企业三方计算机联网管理。为加强中小企业税源监控，对普通发票必须严格管理，加强对利用普通发票偷税等违法违规行为的处罚力度，克服重专用发票轻普通发票的错误认识。严把验旧购新关，严格发票领用关，应要求领购普通发票的纳税人现场在发票联上加盖单位财务章或发票专用章，以杜绝发票外借现象。普通发票要分类管理，限量供应，根据企业经营规模和纳税多少，确定其使用的面额和数量。要加强普通发票的检查，将发票的检查列入税收检查的一项重要内容，检查中注意使用交叉稽核的办法，从

一等级的中小企业比例不应过高，限制在5%左右比较合适，今后本着“成熟一个，发展一个”的原则，推动中小企业整体依法纳税水平的提高。要合理制定政策，对高等级的中小企业给予税收优惠政策，对低等级的中小企业给予必要的惩戒，并列入重点监控范围。发挥纳税信用等级信息在打造诚信社会中的作用，与工商、金融、海关等部门紧密配合，使纳税信誉良好的中小企业在全社会范围内受益。

5.3.5 加强对中小企业的税务稽查

当前中小企业存在大量的漏征漏管问题，与稽查控制不力，打击不够有极大关系。当税收处罚额超过纳税人偷逃税收益额时，税收的漏征漏管必然会减少。因此要克服查大不查小的倾向，把税务稽查的重点放在查处与打击那些偷逃税严重，影响恶劣的案件上，而不在于查处的税款有多少，关键是查处的效应与影响。要取消给稽查部门下达任务的做法。稽查工作的实施要结合本地区中小企业税收征管方面存在的具体问题，以纳税评估的结果为依据，选择有效的稽查方法，对症下药，减少稽查的盲目性。将检查的结果与登记、征收等环节的数据核对、分析，真正掌握某一类型、某一行业中小企业纳税申报、税收负担、税源变化情况，以及纳税人偷、逃税动向、原因、手段，有的放矢地解决问题，堵塞征管漏洞，减少税收流失。

5.3.6 加大普通发票的管理力度

中小企业中小规模纳税人比重高，对其加强税源监控就必须加强普通发票的管理。目前普通发票管理存在许多问题，票样不统一，保管、开具不规范。税务部门对普通发票的管理不重视，在领购、管理、缴销等环节都有管理漏洞。普通发票管理机制上不完善，如存在有些行业发票委托其他部门代管的情况。普通发票的管理手段不科学，没能实现税务、银行、企业三方计算机联网管理。为加强中小企业税源监控，对普通发票必须严格管理，加强对利用普通发票偷税等违法违规行为的处罚力度，克服重专用发票轻普通发票的错误认识。严把验旧购新关，严格发票领用关，应要求领购普通发票的纳税人现场在发票联上加盖单位财务章或发票专用章，以杜绝发票外借现象。普通发票要分类管理，限量供应，根据企业经营规模和纳税多少，确定其使用的面额和数量。要加强普通发票的检查，将发票的检查列入税收检查的一项重要内容，检查中注意使用交叉稽核的办法，从

而对税源进行有效监控。解决以票骗税的问题，达到以票管税的效果。完善有奖发票办法，主要是降低单位奖金额，扩大中奖面，解决中奖率低的问题。

5.4 修订和完善有关法规制度

5.4.1 修订相关配套法规

应尽快修改税源监控相关的配套法律法规，增加有关宏观税源监控的条款，在法律层面确保税源监控工作顺利进行。尽快出台与《税收征管法》及其实施细则确定的各项有关规定配套的具体管理办法。应制定相应的法律确保社会各有关部门向税务机关提供税源信息，强制各经济单位如实向税务机关报告财务情况、生产经营情况、资金运营情况、劳动工资变动情况以及投资计划、利润分配情况等微观信息，确保税源监控工作有准确、稳定的信息来源渠道。

5.4.2 清理税收优惠政策

目前适用于中小企业的税收优惠政策过多过乱，形成许多税收流失的漏洞，应进行一次全面清理，以保证税源监控的效果。

（一）限制优惠政策的适用范围。根据我国中小企业比例大，其提供的税收占全部税收的比重高的实际情况，对中小企业全部实行税收优惠是不可行也不可取的，应控制在一定范围之内。如符合国家的产业和地区发展政策的中小企业，在安置失业、残疾人员、解决环保问题等方面做出突出贡献的中小企业可享受相应的税收优惠政策。对中小企业的税收优惠要体现时效性，确定一定期限，要严格审批制度。

（二）限定中小企业享受税收优惠条件。如有一定的生产经营规模、固定的场所、良好的社会信誉度。具有严格的内部控制制度，设有财务会计管理机构，财会人员具有一定的业务资质水平，能够严格执行会计制度，准确进行会计核算。能够严格执行国家各项税收法律、法规、政策，主动履行纳税义务，经检查没有偷逃骗抗税行为。限定必要的条件，何以有效杜绝部分中小企业利用优惠条件，恶意逃避纳税义务的问题。

（三）中小企业的税收优惠要体现出政策效果。清理税收优惠政策要以其政策效果为依据，凡是促进了中小企业健康成长，有效解决了社会问题，达到了政策目标的税收优惠政策就应坚持，否则坚决予以清理，避免税收无意义地冲减。

而对税源进行有效监控。解决以票骗税的问题，达到以票管税的效果。完善有奖发票办法，主要是降低单位奖金额，扩大中奖面，解决中奖率低的问题。

5.4 修订和完善有关法规制度

5.4.1 修订相关配套法规

应尽快修改税源监控相关的配套法律法规，增加有关宏观税源监控的条款，在法律层面确保税源监控工作顺利进行。尽快出台与《税收征管法》及其实施细则确定的各项有关规定配套的具体管理办法。应制定相应的法律确保社会各有关部门向税务机关提供税源信息，强制各经济单位如实向税务机关报告财务情况、生产经营情况、资金运营情况、劳动工资变动情况以及投资计划、利润分配情况等微观信息，确保税源监控工作有准确、稳定的信息来源渠道。

5.4.2 清理税收优惠政策

目前适用于中小企业的税收优惠政策过多过乱，形成许多税收流失的漏洞，应进行一次全面清理，以保证税源监控的效果。

（一）限制优惠政策的适用范围。根据我国中小企业比例大，其提供的税收占全部税收的比重高的实际情况，对中小企业全部实行税收优惠是不可行也不可取的，应控制在一定范围之内。如符合国家的产业和地区发展政策的中小企业，在安置失业、残疾人员、解决环保问题等方面做出突出贡献的中小企业可享受相应的税收优惠政策。对中小企业的税收优惠要体现时效性，确定一定期限，要严格审批制度。

（二）限定中小企业享受税收优惠条件。如有一定的生产经营规模、固定的场所、良好的社会信誉度。具有严格的内部控制制度，设有财务会计管理机构，财会人员具有一定的业务资质水平，能够严格执行会计制度，准确进行会计核算。能够严格执行国家各项税收法律、法规、政策，主动履行纳税义务，经检查没有偷逃骗抗税行为。限定必要的条件，何以有效杜绝部分中小企业利用优惠条件，恶意逃避纳税义务的问题。

（三）中小企业的税收优惠要体现出政策效果。清理税收优惠政策要以其政策效果为依据，凡是促进了中小企业健康成长，有效解决了社会问题，达到了政策目标的税收优惠政策就应坚持，否则坚决予以清理，避免税收无意义地冲减。

而对税源进行有效监控。解决以票骗税的问题，达到以票管税的效果。完善有奖发票办法，主要是降低单位奖金额，扩大中奖面，解决中奖率低的问题。

5.4 修订和完善有关法规制度

5.4.1 修订相关配套法规

应尽快修改税源监控相关的配套法律法规，增加有关宏观税源监控的条款，在法律层面确保税源监控工作顺利进行。尽快出台与《税收征管法》及其实施细则确定的各项有关规定配套的具体管理办法。应制定相应的法律确保社会各有关部门向税务机关提供税源信息，强制各经济单位如实向税务机关报告财务情况、生产经营情况、资金运营情况、劳动工资变动情况以及投资计划、利润分配情况等微观信息，确保税源监控工作有准确、稳定的信息来源渠道。

5.4.2 清理税收优惠政策

目前适用于中小企业的税收优惠政策过多过乱，形成许多税收流失的漏洞，应进行一次全面清理，以保证税源监控的效果。

（一）限制优惠政策的适用范围。根据我国中小企业比例大，其提供的税收占全部税收的比重高的实际情况，对中小企业全部实行税收优惠是不可行也不可取的，应控制在一定范围之内。如符合国家的产业和地区发展政策的中小企业，在安置失业、残疾人员、解决环保问题等方面做出突出贡献的中小企业可享受相应的税收优惠政策。对中小企业的税收优惠要体现时效性，确定一定期限，要严格审批制度。

（二）限定中小企业享受税收优惠条件。如有一定的生产经营规模、固定的场所、良好的社会信誉度。具有严格的内部控制制度，设有财务会计管理机构，财会人员具有一定的业务资质水平，能够严格执行会计制度，准确进行会计核算。能够严格执行国家各项税收法律、法规、政策，主动履行纳税义务，经检查没有偷逃骗抗税行为。限定必要的条件，何以有效杜绝部分中小企业利用优惠条件，恶意逃避纳税义务的问题。

（三）中小企业的税收优惠要体现出政策效果。清理税收优惠政策要以其政策效果为依据，凡是促进了中小企业健康成长，有效解决了社会问题，达到了政策目标的税收优惠政策就应坚持，否则坚决予以清理，避免税收无意义地冲减。

（四）注意中小企业税收优惠方式的选择。目前对中小企业税收优惠多采用优惠税率和直接减免税的方式，在税源的监管上存在诸多弊端，带来税收流失的同时影响了政策效果，应在优惠方式上进行改进。如对中小企业用于科技开发所需固定资产允许实行加速折旧办法，使所得税后移；对新办中小企业采用税款宽限期政策，对其投产初期实现的应纳税金在一定期限内给予延期纳税；对中小企业出口退税给予优先退税政策等等。多种优惠方式的采用，在没有造成大量税收减收的情况下，一样发挥了优惠政策的效果。

5.5 整合信息化资源

提高税源监控水平，实现税源优化监控，必须坚持“科技加管理”，充分发挥信息化的作用，使其为税源监控创造高附加值的信息，从而有效提高监控能力和监控效率，走税源监控现代化之路。

5.5.1 注重信息增值利用，提高税源监控能力

逐步建立电子税务平台，在完善日常业务与征收功能、推进税源监控全面数字化的同时，着重建立税源管理核算体系，致力于增强税源的分析、预测、审计功能和信息的增值利用，向管理要收入，向管理要效益。逐步开发和完善决策支持、管理分析、纳税评估（稽查选案）、纳税信用评定、征管质量考核、外部信息交换等多个子系统。

5.5.2 改善信息采集质量，夯实信息利用基础

要有效提高信息资源利用水平，信息质量是前提，因此信息采集不仅要加强量的积累，更要重视质的把关。

（一）增加有价值信息的采集。逐步设计增加企业生产经营用房面积与价值、生产流水线数量、设备台数、商品产销数量、建筑房地产开发项目、职工人数等生产经营信息的采集分析功能，全面录入财务信息和发票开具信息，充分获取外部有用信息，为税源监控提供充足的基础数据。

（二）在信息采集环节广泛应用电子手段。在信息采集环节采用电子申报、磁卡、软盘、光电扫描技术等多种方式，“原汁原味”、快速准确地录入涉税信息，使信息原始、真实，改变目前手工录入信息资料不及时、速度慢、差错率高的状况。

（四）注意中小企业税收优惠方式的选择。目前对中小企业税收优惠多采用优惠税率和直接减免税的方式，在税源的监管上存在诸多弊端，带来税收流失的同时影响了政策效果，应在优惠方式上进行改进。如对中小企业用于科技开发所需固定资产允许实行加速折旧办法，使所得税后移；对新办中小企业采用税款宽限期政策，对其投产初期实现的应纳税金在一定期限内给予延期纳税；对中小企业出口退税给予优先退税政策等等。多种优惠方式的采用，在没有造成大量税收减收的情况下，一样发挥了优惠政策的效果。

5.5 整合信息化资源

提高税源监控水平，实现税源优化监控，必须坚持“科技加管理”，充分发挥信息化的作用，使其为税源监控创造高附加值的信息，从而有效提高监控能力和监控效率，走税源监控现代化之路。

5.5.1 注重信息增值利用，提高税源监控能力

逐步建立电子税务平台，在完善日常业务与征收功能、推进税源监控全面数字化的同时，着重建立税源管理核算体系，致力于增强税源的分析、预测、审计功能和信息的增值利用，向管理要收入，向管理要效益。逐步开发和完善决策支持、管理分析、纳税评估（稽查选案）、纳税信用评定、征管质量考核、外部信息交换等多个子系统。

5.5.2 改善信息采集质量，夯实信息利用基础

要有效提高信息资源利用水平，信息质量是前提，因此信息采集不仅要加强量的积累，更要重视质的把关。

（一）增加有价值信息的采集。逐步设计增加企业生产经营用房面积与价值、生产流水线数量、设备台数、商品产销数量、建筑房地产开发项目、职工人数等生产经营信息的采集分析功能，全面录入财务信息和发票开具信息，充分获取外部有用信息，为税源监控提供充足的基础数据。

（二）在信息采集环节广泛应用电子手段。在信息采集环节采用电子申报、磁卡、软盘、光电扫描技术等多种方式，“原汁原味”、快速准确地录入涉税信息，使信息原始、真实，改变目前手工录入信息资料不及时、速度慢、差错率高的状况。

（四）注意中小企业税收优惠方式的选择。目前对中小企业税收优惠多采用优惠税率和直接减免税的方式，在税源的监管上存在诸多弊端，带来税收流失的同时影响了政策效果，应在优惠方式上进行改进。如对中小企业用于科技开发所需固定资产允许实行加速折旧办法，使所得税后移；对新办中小企业采用税款宽限期政策，对其投产初期实现的应纳税金在一定期限内给予延期纳税；对中小企业出口退税给予优先退税政策等等。多种优惠方式的采用，在没有造成大量税收减收的情况下，一样发挥了优惠政策的效果。

5.5 整合信息化资源

提高税源监控水平，实现税源优化监控，必须坚持“科技加管理”，充分发挥信息化的作用，使其为税源监控创造高附加值的信息，从而有效提高监控能力和监控效率，走税源监控现代化之路。

5.5.1 注重信息增值利用，提高税源监控能力

逐步建立电子税务平台，在完善日常业务与征收功能、推进税源监控全面数字化的同时，着重建立税源管理核算体系，致力于增强税源的分析、预测、审计功能和信息的增值利用，向管理要收入，向管理要效益。逐步开发和完善决策支持、管理分析、纳税评估（稽查选案）、纳税信用评定、征管质量考核、外部信息交换等多个子系统。

5.5.2 改善信息采集质量，夯实信息利用基础

要有效提高信息资源利用水平，信息质量是前提，因此信息采集不仅要加强量的积累，更要重视质的把关。

（一）增加有价值信息的采集。逐步设计增加企业生产经营用房面积与价值、生产流水线数量、设备台数、商品产销数量、建筑房地产开发项目、职工人数等生产经营信息的采集分析功能，全面录入财务信息和发票开具信息，充分获取外部有用信息，为税源监控提供充足的基础数据。

（二）在信息采集环节广泛应用电子手段。在信息采集环节采用电子申报、磁卡、软盘、光电扫描技术等多种方式，“原汁原味”、快速准确地录入涉税信息，使信息原始、真实，改变目前手工录入信息资料不及时、速度慢、差错率高的状况。

(三) 实行信息采集的考核和重要数据的对账制度。在加强征管基础工作的同时, 依据业务规范制定信息采集标准, 并开发软件实现对数据录入率和录入准确率的自动考核, 同时对相对重要的业务建立每日对账制度, 定期对垃圾数据进行清理, 保证数据的及时、准确、完整, 夯实税源信息利用的基础。

5.5.3 推进电子税收服务, 提高税收遵从意识

要以优质的纳税服务, 促进纳税人自觉、如实申报税源信息。除大力推行前置服务制度、即时办理制度、跟踪服务制度、A B 岗制度等外, 要建立电子税收服务系统来改善服务。

(一) 建立网上税收服务系统。全面推行涉税事项的电子申报, 以及电子签章、电子认证、电子账户等实现无纸化征收。纳税人可以在网上办理税务登记、申报缴税、涉税文书申请、查询纳税记录等事项。使涉税事项的办理不受时空的限制, 方便纳税人, 更使申报的税源信息“原汁原味”。同时建立网上税收信息超市, 方便纳税人事先获得纳税指引, 促进其自觉纳税。使原来的“一站式服务”、“限时服务”将逐步向“无站服务”、“全天候服务”转变。

(二) 建立健全“12366”税务特服中心。了解纳税人的需求与愿望, 及时解决纳税咨询、投诉和建议, 礼貌、周到、专业地服务于纳税人, 使之成为纳税人信赖的服务通道。

(三) 开发纳税服务软件。将现行有效的税收法规、政策、办税指南等内容清理后, 开发纳入纳税服务软件, 配备到每一个税务人员, 使税收执法依据规范、透明, 便于准确、划一、便利地解答纳税人的上门咨询和提问。

(四) 对涉税事项建立自动催办提醒机制。对未及时申报、缴税的纳税人, 可通过语音或短信息进行友情提醒。对税务内部的业务流转, 系统自动提示处理, 提高工作效率, 从而以优良的服务取信于纳税人。

5.5.4 提高信息应用水平, 促进信息有效利用

信息化可以极大地提高工作效率, 但是信息化并不是万能的, 人是最重要的要素, 要使信息得到有效利用, 关键要发挥税务人员的主观能动性和积极进取精神。

(一) 加强应用培训, 使税务人员具有较高的计算机应用能力。对税务人员

(三) 实行信息采集的考核和重要数据的对账制度。在加强征管基础工作的同时, 依据业务规范制定信息采集标准, 并开发软件实现对数据录入率和录入准确率的自动考核, 同时对相对重要的业务建立每日对账制度, 定期对垃圾数据进行清理, 保证数据的及时、准确、完整, 夯实税源信息利用的基础。

5.5.3 推进电子税收服务, 提高税收遵从意识

要以优质的纳税服务, 促进纳税人自觉、如实申报税源信息。除大力推行前置服务制度、即时办理制度、跟踪服务制度、A B 岗制度等外, 要建立电子税收服务系统来改善服务。

(一) 建立网上税收服务系统。全面推行涉税事项的电子申报, 以及电子签章、电子认证、电子账户等实现无纸化征收。纳税人可以在网上办理税务登记、申报缴税、涉税文书申请、查询纳税记录等事项。使涉税事项的处理不受时空的限制, 方便纳税人, 更使申报的税源信息“原汁原味”。同时建立网上税收信息超市, 方便纳税人事先获得纳税指引, 促进其自觉纳税。使原来的“一站式服务”、“限时服务”将逐步向“无站服务”、“全天候服务”转变。

(二) 建立健全“12366”税务特服中心。了解纳税人的需求与愿望, 及时解决纳税咨询、投诉和建议, 礼貌、周到、专业地服务于纳税人, 使之成为纳税人信赖的服务通道。

(三) 开发纳税服务软件。将现行有效的税收法规、政策、办税指南等内容清理后, 开发纳入纳税服务软件, 配备到每一个税务人员, 使税收执法依据规范、透明, 便于准确、划一、便利地解答纳税人的上门咨询和提问。

(四) 对涉税事项建立自动催办提醒机制。对未及时申报、缴税的纳税人, 可通过语音或短信息进行友情提醒。对税务内部的业务流转, 系统自动提示处理, 提高工作效率, 从而以优良的服务取信于纳税人。

5.5.4 提高信息应用水平, 促进信息有效利用

信息化可以极大地提高工作效率, 但是信息化并不是万能的, 人是最重要的要素, 要使信息得到有效利用, 关键要发挥税务人员的主观能动性和积极进取精神。

(一) 加强应用培训, 使税务人员具有较高的计算机应用能力。对税务人员

(三) 实行信息采集的考核和重要数据的对账制度。在加强征管基础工作的同时, 依据业务规范制定信息采集标准, 并开发软件实现对数据录入率和录入准确率的自动考核, 同时对相对重要的业务建立每日对账制度, 定期对垃圾数据进行清理, 保证数据的及时、准确、完整, 夯实税源信息利用的基础。

5.5.3 推进电子税收服务, 提高税收遵从意识

要以优质的纳税服务, 促进纳税人自觉、如实申报税源信息。除大力推行前置服务制度、即时办理制度、跟踪服务制度、A B 岗制度等外, 要建立电子税收服务系统来改善服务。

(一) 建立网上税收服务系统。全面推行涉税事项的电子申报, 以及电子签章、电子认证、电子账户等实现无纸化征收。纳税人可以在网上办理税务登记、申报缴税、涉税文书申请、查询纳税记录等事项。使涉税事项的办理不受时空的限制, 方便纳税人, 更使申报的税源信息“原汁原味”。同时建立网上税收信息超市, 方便纳税人事先获得纳税指引, 促进其自觉纳税。使原来的“一站式服务”、“限时服务”将逐步向“无站服务”、“全天候服务”转变。

(二) 建立健全“12366”税务特服中心。了解纳税人的需求与愿望, 及时解决纳税咨询、投诉和建议, 礼貌、周到、专业地服务于纳税人, 使之成为纳税人信赖的服务通道。

(三) 开发纳税服务软件。将现行有效的税收法规、政策、办税指南等内容清理后, 开发纳入纳税服务软件, 配备到每一个税务人员, 使税收执法依据规范、透明, 便于准确、划一、便利地解答纳税人的上门咨询和提问。

(四) 对涉税事项建立自动催办提醒机制。对未及时申报、缴税的纳税人, 可通过语音或短信息进行友情提醒。对税务内部的业务流转, 系统自动提示处理, 提高工作效率, 从而以优良的服务取信于纳税人。

5.5.4 提高信息应用水平, 促进信息有效利用

信息化可以极大地提高工作效率, 但是信息化并不是万能的, 人是最重要的要素, 要使信息得到有效利用, 关键要发挥税务人员的主观能动性和积极进取精神。

(一) 加强应用培训, 使税务人员具有较高的计算机应用能力。对税务人员

要定期进行各类应用软件和应用知识的培训、考试，将考核成绩与报酬挂钩，激发税务人员努力提高科技素质的积极性。并从领导干部做起，全员参与，充分运用信息技术手段来提高税源监控水平。

（二）税务应用软件应符合实用、好用、操作简单的要求，从而提高应用积极性。用户能在一个综合办公平台上操作所有办公软件，并加强《浙江地税信息系统》已有信息的整合利用，让使用者在应用中感到便利、好用、实用。如税收决策支持、管理分析子系统的开发，可以采用大型数据库、先进的数据仓库技术和数据发掘手段，整合现有的查询分析功能，建立统一的查询分析平台，方便用户操作，又具有较快的运行速度，从而切实提高基层的利用效率。

5.6 建立监控指标体系

税源监控指标是将税务系统采集到的涉税信息，按照一定的方式比较或按一定的公式计算出相应的数据集。这些指标既可以列表显示，也可以图形方式显示，供监控人员在监控时分析选用。建立适合温州实际的税源监控指标体系，将改善税务机关信息不对称的状况；有助于建立有效的标准指标库，促进税务机关的信息化运用水平；有助于加强对重点问题和趋势性问题的治理；同时会减少税收征管的风险。

5.6.1 税源监控指标的选择原则

税源监控指标体系是有关税源监控方面的指标的一个系统。其成败的关键取决于两方面，首先是指标是否有效，其次是所选指标是否系统全面。因此，指标的选择应遵循以下原则：

（一）替代性小的原则

实际效果是设立指标体系的最基本原则。税源监控的目的就是控制税源。如果选取的指标能被纳税人轻易替代掉或者故意隐瞒掉，不能显示应有的税源，则该指标体系就不能达到目的。

（二）相关性大的原则

该指标体系应该与税源密切相关，随着税源的增减而变动，不容易失真，不至于反映迟钝或提供错误的信号。

（三）可观测性强的原则

要定期进行各类应用软件和应用知识的培训、考试，将考核成绩与报酬挂钩，激发税务人员努力提高科技素质的积极性。并从领导干部做起，全员参与，充分运用信息技术手段来提高税源监控水平。

（二）税务应用软件应符合实用、好用、操作简单的要求，从而提高应用积极性。用户能在一个综合办公平台上操作所有办公软件，并加强《浙江地税信息系统》已有信息的整合利用，让使用者在应用中感到便利、好用、实用。如税收决策支持、管理分析子系统的开发，可以采用大型数据库、先进的数据仓库技术和数据发掘手段，整合现有的查询分析功能，建立统一的查询分析平台，方便用户操作，又具有较快的运行速度，从而切实提高基层的利用效率。

5.6 建立监控指标体系

税源监控指标是将税务系统采集到的涉税信息，按照一定的方式比较或按一定的公式计算出相应的数据集。这些指标既可以列表显示，也可以图形方式显示，供监控人员在监控时分析选用。建立适合温州实际的税源监控指标体系，将改善税务机关信息不对称的状况；有助于建立有效的标准指标库，促进税务机关的信息化运用水平；有助于加强对重点问题和趋势性问题的治理；同时会减少税收征管的风险。

5.6.1 税源监控指标的选择原则

税源监控指标体系是有关税源监控方面的指标的一个系统。其成败的关键取决于两方面，首先是指标是否有效，其次是所选指标是否系统全面。因此，指标的选择应遵循以下原则：

（一）替代性小的原则

实际效果是设立指标体系的最基本原则。税源监控的目的就是控制税源。如果选取的指标能被纳税人轻易替代掉或者故意隐瞒掉，不能显示应有的税源，则该指标体系就不能达到目的。

（二）相关性大的原则

该指标体系应该与税源密切相关，随着税源的增减而变动，不容易失真，不至于反映迟钝或提供错误的信号。

（三）可观测性强的原则

要定期进行各类应用软件和应用知识的培训、考试，将考核成绩与报酬挂钩，激发税务人员努力提高科技素质的积极性。并从领导干部做起，全员参与，充分运用信息技术手段来提高税源监控水平。

（二）税务应用软件应符合实用、好用、操作简单的要求，从而提高应用积极性。用户能在一个综合办公平台上操作所有办公软件，并加强《浙江地税信息系统》已有信息的整合利用，让使用者在应用中感到便利、好用、实用。如税收决策支持、管理分析子系统的开发，可以采用大型数据库、先进的数据仓库技术和数据发掘手段，整合现有的查询分析功能，建立统一的查询分析平台，方便用户操作，又具有较快的运行速度，从而切实提高基层的利用效率。

5.6 建立监控指标体系

税源监控指标是将税务系统采集到的涉税信息，按照一定的方式比较或按一定的公式计算出相应的数据集。这些指标既可以列表显示，也可以图形方式显示，供监控人员在监控时分析选用。建立适合温州实际的税源监控指标体系，将改善税务机关信息不对称的状况；有助于建立有效的标准指标库，促进税务机关的信息化运用水平；有助于加强对重点问题和趋势性问题的治理；同时会减少税收征管的风险。

5.6.1 税源监控指标的选择原则

税源监控指标体系是有关税源监控方面的指标的一个系统。其成败的关键取决于两方面，首先是指标是否有效，其次是所选指标是否系统全面。因此，指标的选择应遵循以下原则：

（一）替代性小的原则

实际效果是设立指标体系的最基本原则。税源监控的目的就是控制税源。如果选取的指标能被纳税人轻易替代掉或者故意隐瞒掉，不能显示应有的税源，则该指标体系就不能达到目的。

（二）相关性大的原则

该指标体系应该与税源密切相关，随着税源的增减而变动，不容易失真，不至于反映迟钝或提供错误的信号。

（三）可观测性强的原则

该指标体系的各指标应易于使用，便于操作，基础数据的搜集易于进行。因此在保证系统有效性的前提下，尽可能挑选出简便的、易测的指标，以便对客观事物作清晰完整的描绘，否则，设计的指标只能流于形式。

（四）可比性原则

建立的指标体系既要能进行横向对比，又要能进行纵向对比。从指标的内涵、计算方法及其综合评价各方面均要遵循统一的口径和核算方法来进行，否则，就不能反映税源的真实水平和变动情况。

（五）系统全面的原则

一套指标体系必须是一个有机系统，各指标之间要相互联系、相互补充，力求对客观事物的每一个方面都能做出准确而有效的反映。故税源监控指标体系应全面反映企业各种税收的重要方面，否则，该指标体系就是不完善的。

5.6.2 指标分类

（一）一般指标

税源监控的一般指标，是对纳税人的各个税基（此处指增值税、消费税和企业所得税，不包括个人所得税）都有影响的指标，包括两方面：一是财务指标，分为综合指标、资金流指标和物流指标；二是非财务指标，又分为企业信息和相关部门指标，监控方法为了解和比较。指标体系仅是提供给监控人员的一种监控思路，其宗旨是想通过指标分析帮助监控人员全面了解企业的财务会计信息及生产经营情况，分析涉税疑点，明确重点，尽快发现重大线索，提高税源监控质量和工作效率。当然，税源监控人员仅仅根据监控指标体系提供的若干指标数据或图表是不够的，还需要结合企业的行业特点和平时个人的经验积累进行综合分析，才能更准确地把握税源。

（二）分税种指标

税源监控中分税种的指标，可以在税源监控一般指标分析的基础上，即对纳税人的整体情况有所了解或发现疑点的基础上，再针对个别税种进行指标分析；也可以直接运用分税种指标进行分析。主要有增值税、消费税、企业所得税和个人所得税这四个税种的典型指标。

该指标体系的各指标应易于使用，便于操作，基础数据的搜集易于进行。因此在保证系统有效性的前提下，尽可能挑选出简便的、易测的指标，以便对客观事物作清晰完整的描绘，否则，设计的指标只能流于形式。

（四）可比性原则

建立的指标体系既要能进行横向对比，又要能进行纵向对比。从指标的内涵、计算方法及其综合评价各方面均要遵循统一的口径和核算方法来进行，否则，就不能反映税源的真实水平和变动情况。

（五）系统全面的原则

一套指标体系必须是一个有机系统，各指标之间要相互联系、相互补充，力求对客观事物的每一个方面都能做出准确而有效的反映。故税源监控指标体系应全面反映企业各种税收的重要方面，否则，该指标体系就是不完善的。

5.6.2 指标分类

（一）一般指标

税源监控的一般指标，是对纳税人的各个税基（此处指增值税、消费税和企业所得税，不包括个人所得税）都有影响的指标，包括两方面：一是财务指标，分为综合指标、资金流指标和物流指标；二是非财务指标，又分为企业信息和相关部门指标，监控方法为了解和比较。指标体系仅是提供给监控人员的一种监控思路，其宗旨是想通过指标分析帮助监控人员全面了解企业的财务会计信息及生产经营情况，分析涉税疑点，明确重点，尽快发现重大线索，提高税源监控质量和工作效率。当然，税源监控人员仅仅根据监控指标体系提供的若干指标数据或图表是不够的，还需要结合企业的行业特点和平时个人的经验积累进行综合分析，才能更准确地把握税源。

（二）分税种指标

税源监控中分税种的指标，可以在税源监控一般指标分析的基础上，即对纳税人的整体情况有所了解或发现疑点的基础上，再针对个别税种进行指标分析；也可以直接运用分税种指标进行分析。主要有增值税、消费税、企业所得税和个人所得税这四个税种的典型指标。

5.7 实施纳税分类管理

科学合理地细化税源监控对象是实施税源精细化管理的前提和基础,要在充分分析税源状况的基础上,对中小企业纳税人按照一定标准实行层进式细化分类,以有利于深入分析各类管理对象的特点,找出规律,有针对性地实施对中小企业的税源监控管理:

(一) 按纳税信用等级分为 A、B、C、D 四类

对 A 级纳税人以管户为主,主要职责是组织税收收入,督导政策落实,调查掌握企业生产经营活动和财务核算情况,分析预测税收收入,保训税收收入的稳定增长;对 B, C 级纳税人以管事为主,主要职责是纳税评估和日常检查,提高纳税人纳税申报质量;对 D 级纳税人以管户和管事相结合,主要职责是加强纳税辅导,注重户籍管理、纳税申报核实、发票使用情况检查等,提高纳税人依法纳税的意识和能力。

(二) 按纳税规模进行中、小分类

中等企业通常生产经营规模相对较大,财务核算相对健全,应实行信息化和纳税评估相结合的监控手段;对财务制度不健全的小型企业和个体工商户可实行民主评税、定额征收和社会协税护税相结合的监控手段。

(三) 按缴纳税款种类分类

可分为营业税税源、个人所得税税源、企业所得税税源、城建税税源、房产税税源、土地使用税税源等。营业税计税依据与发票开具金额存在直接对应关系,对营业税税源要严格发票控管;对个人所得税税源实行建档源泉扣缴;对企业所得税税源推行行业税负纳税评估;对城建税税源实行“三税”信息日常信息比对照税;对房地产税、土地使用税税源实行覆盖式管理;对其他地方小税种税源实行源头监控。

(四) 按经营行业分类

以国民经济分类为基础,结合税收工作特点和管理需要,将纳税人划分成若干行业或行业细类,兼顾行业共性和个体特点,深入了解纳税人的生产工艺流程和经营规律,逐行收进行剖析测算,确定行收税负标准,形成详细、准确的税源监控评价指标。

5.8 强化纳税评估手段

纳税评估在我国是一项管理的新生事物。新征管模式运行以来,申报纳税、优化服务、集中征收、重点稽查都得到了规范和加强,但取消专管员制度后,基层分局对企业生产经营变化情况难以及时掌握,税源变化情况失控。为了弥补征管管理模式上的不足,纳税评估制度油然而生。纳税评估的出台促进纳税申报质量的提高,有利于税务部门全面掌握企业生产经营状况,避免稽查工作的盲目性,是提高税源监控能力的有效举措。

5.8.1 纳税评估的作用

(一) 对零申报、负申报企业实施评估,提高申报质量,加强税源监控

近年来,由于管理环节的相对薄弱,零、负申报率居高不下,在纳税评估过程中,根据平时掌握的涉税资料,通过对企业申报资料的审核、企业经营状况、市场销售状况、行业背景和干扰因素的实地调查了解,全面掌握企业零、负申报的“症状”和原因,然后全面分析各类影响因素,对于有异常情况的,将纳入重点评估对象逐户评估,这样一方面能缩小税源监控范围,提高税源控制效率,另一方面也通过对异常户的评估审核,有效地降低零、负申报率。

(二) 对“双定户”实施评税,确保定税标准科学、公平,减少税源流失

按照现行税法,税务部门对一些无完整考核依据的纳税人实行定期定额征收,由于在操作中的人为因素和参考标准差异,定额偏低和税负是否公平一直是税务机关对“双定”户管理中面临的两个主要问题,比如在某一地区,同是从事销售电脑的行业,一般纳税人所缴纳的税款是双定户的几倍,同一行业同经营规模的双定户所定税款相差也很大。在对“双定”户实施纳税评估中,通过约谈、实地调查、对各类影响因素的分析、测算等评估方法,分行业、分区域、分规模制定一个较为科学、公平的定税标准,并定期予以调整,所有双定户都按照这一标准进行定税。从而一定程度上减少了人为因素的干扰,确保减少税源的流失。

5.8.2 完善和深化纳税评估工作

近年来,温州市税务部门及下属的各县市区税务部门普遍设置了纳税评估机构,专门从事纳税评估工作,以加强税源控制,其中2005年市区共对1600多户纳税人进行了纳税评估,通过评估追缴了各类税收6000多万元。通过实施纳税评估工作能够及时发现纳税申报中的错误和异常申报现象,而达到加强税源监

5.8 强化纳税评估手段

纳税评估在我国是一项管理的新生事物。新征管模式运行以来,申报纳税、优化服务、集中征收、重点稽查都得到了规范和加强,但取消专管员制度后,基层分局对企业生产经营变化情况难以及时掌握,税源变化情况失控。为了弥补征管管理模式上的不足,纳税评估制度油然而生。纳税评估的出台促进纳税申报质量的提高,有利于税务部门全面掌握企业生产经营状况,避免稽查工作的盲目性,是提高税源监控能力的有效举措。

5.8.1 纳税评估的作用

(一) 对零申报、负申报企业实施评估,提高申报质量,加强税源监控

近年来,由于管理环节的相对薄弱,零、负申报率居高不下,在纳税评估过程中,根据平时掌握的涉税资料,通过对企业申报资料的审核、企业经营状况、市场销售状况、行业背景和干扰因素的实地调查了解,全面掌握企业零、负申报的“症状”和原因,然后全面分析各类影响因素,对于有异常情况的,将纳入重点评估对象逐户评估,这样一方面能缩小税源监控范围,提高税源控制效率,另一方面也通过对异常户的评估审核,有效地降低零、负申报率。

(二) 对“双定户”实施评税,确保定税标准科学、公平,减少税源流失

按照现行税法,税务部门对一些无完整考核依据的纳税人实行定期定额征收,由于在操作中的人为因素和参考标准差异,定额偏低和税负是否公平一直是税务机关对“双定”户管理中面临的两个主要问题,比如在某一地区,同是从事销售电脑的行业,一般纳税人所缴纳的税款是双定户的几倍,同一行业同经营规模的双定户所定税款相差也很大。在对“双定”户实施纳税评估中,通过约谈、实地调查、对各类影响因素的分析、测算等评估方法,分行业、分区域、分规模制定一个较为科学、公平的定税标准,并定期予以调整,所有双定户都按照这一标准进行定税。从而一定程度上减少了人为因素的干扰,确保减少税源的流失。

5.8.2 完善和深化纳税评估工作

近年来,温州市税务部门及下属的各县市区税务部门普遍设置了纳税评估机构,专门从事纳税评估工作,以加强税源控制,其中2005年市区共对1600多户纳税人进行了纳税评估,通过评估追缴了各类税收6000多万元。通过实施纳税评估工作能够及时发现纳税申报中的错误和异常申报现象,而达到加强税源监

控、堵塞税收漏洞、增强内部监督、提高税收征管质量的目的。但是，温州市纳税评估工作也面临着一些问题，比如有些税务干部对开展纳税评估的目的、作用认识不足，也有的走向另一极端，出现以纳税评估取代税务稽查的错误做法，致使纳税评估的作用没能得到充分发挥，纳税评估工作质量难以提高；纳税评估工作的指标系数不科学，指标过于单一，很容易使评估人员陷入盲从境地，缺乏主观能动性；纳税评估工作的信息渠道和信息质量有待进一步拓宽和提高，纳税评估人员的业务水平亟待提高等。

根据温州市纳税评估取得的成效和存在的问题，结合温州市税收征管改革工作的实际需要，有必要对纳税评估工作进行准确、合理的定位，进一步完善纳税评估体系。

（一）合理定位纳税评估。一般而言，纳税评估是通过对纳税人纳税结果的分析，找出形成结果的原因并提出解决的方法，目的在于提出进一步加强管理的措施，提高税收管理水平。因此，我们可以对纳税评估作如下定位：纳税评估是日常税收管理的重要工作之一，它不同于税务稽查，是税务机关根据管理需要，对纳税人各方面涉税事项和纳税申报情况进行经常性、实质性的调查分析，提出并落实管理措施的税务管理活动。

（二）实行分类评估管理，拓展评估监控面，实现对纳税人的整体综合评定。实行分类评估管理。依靠计算机网络利用税收评估软件对企业的生产销售全过程实施全方位的控制；对纳税情况实时监控，及时发现问题确定评估对象进行评定处理。开展多税种评估，拓宽评估的范围。要在增值税评估的基础上，积极探索消费税、所得税等税种评估方法，使纳税评估系统涵盖所有税种，贯穿征管各环节和全过程，从而实现对纳税人的综合管理和全面监控，实现征管业务的全面监控。

（三）完善纳税评估指标体系，做到定量分析与定性分析有机结合。注重调查，不断丰富和完善评估分析指标体系。在对纳税人涉税信息全面收集整理、抓好评估基础指标测算的基础上，对纳税人正常经营状态下的销售额、销售成本、流动资产等指标进行纵横对比分析和综合测定，建立较为完善的评估指标体系，做好评估“量化分析”，以准确体现纳税行为的共性和规律，不断提高“筛选”异常信息的准确性，为评估的实施提供真实的指导信息。建立模糊分析体系。将评估范围扩大至纳税人的生产能力、生产规模、进销规模、仓库出入等方面，实

现对生产销售的全方位分析,应用经济指标,进行非量化的模糊分析,将定性分析与定量分析有机结合以提高分析的科学性、准确性。

(四) 简化工作程序,规范评估运作。简化工作程序和文书数量,提高评估工作的可操作性。要本着简化、实用的原则,结合各地工作实际,合理确定工作程序和文书,增强评估方法的可操作性,以免评估工作流于形式。规范评估运作。通过制定相应的制度和办法,加强对评估工作质量的全过程控制,明确评估工作中征收、管理、稽查的相互协作关系,使各环节、各项工作互相紧密衔接,保证评估管理操作行为规范运行。

5.9 形成社会监控网络

社会化税源监控的优化的过程就是社会化税源监控系统与专业化税源监控系统的进一步协调的过程,针对目前社会化税源监控系统的现状,必须从以下几个方面着手:

5.9.1 进一步推进协税护税的制度化建设

推进协税护税的立法进程,明确社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间的权利、义务关系,把社会化税源监控系统的税源监控活动纳入规范化、法制化的轨道上来,进一步健全电子政务法规。开展电子政务建设,不可避免地会出现一些现有法律所没有涉及的内容,也会出现同现有法律法规相冲突的地方。因此,要清理、修改与此冲突、相悖的现有法律和法规,加强研究制订新的具体法规,如电子签名、网上申报的合法性等等。研究制订中国的《政府资源共享法》和《社会信息公开法》,为实现广泛地信息共享奠定法律基础,统一技术标准规范。目前政府间、政府部门间的各系统的兼容性差,信息资源难以共享。国家要制定和提出电子政务标准化的总体框架,扩大联网办公范围。在社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间建立广泛、具体的协调机制,使社会化税源监控系统对专业化税源监控系统(税务机关)的技术支持、信息支持、职能支持不断细化、具体化,提高税源监控体系内部协调机制的可操作性。

5.9.2 规范群众协税护税组织体系

税收涉及千家万户,而且有些税源相当隐蔽,应充分发挥人民群众协税护税的积极性,建立社会各部门配合和广大群众支持的全方位的协税护税网络。在城

现对生产销售的全方位分析,应用经济指标,进行非量化的模糊分析,将定性分析与定量分析有机结合以提高分析的科学性、准确性。

(四) 简化工作程序,规范评估运作。简化工作程序和文书数量,提高评估工作的可操作性。要本着简化、实用的原则,结合各地工作实际,合理确定工作程序和文书,增强评估方法的可操作性,以免评估工作流于形式。规范评估运作。通过制定相应的制度和方法,加强对评估工作质量的全过程控制,明确评估工作中征收、管理、稽查的相互协作关系,使各环节、各项工作互相紧密衔接,保证评估管理操作行为规范运行。

5.9 形成社会监控网络

社会化税源监控的优化的过程就是社会化税源监控系统与专业化税源监控系统的进一步协调的过程,针对目前社会化税源监控系统的现状,必须从以下几个方面着手:

5.9.1 进一步推进协税护税的制度化建设

推进协税护税的立法进程,明确社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间的权利、义务关系,把社会化税源监控系统的税源监控活动纳入规范化、法制化的轨道上来,进一步健全电子政务法规。开展电子政务建设,不可避免地会出现一些现有法律所没有涉及的内容,也会出现同现有法律法规相冲突的地方。因此,要清理、修改与此冲突、相悖的现有法律和法规,加强研究制订新的具体法规,如电子签名、网上申报的合法性等等。研究制订中国的《政府资源共享法》和《社会信息公开法》,为实现广泛地信息共享奠定法律基础,统一技术标准规范。目前政府间、政府部门间的各系统的兼容性差,信息资源难以共享。国家要制定和提出电子政务标准化的总体框架,扩大联网办公范围。在社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间建立广泛、具体的协调机制,使社会化税源监控系统对专业化税源监控系统(税务机关)的技术支持、信息支持、职能支持不断细化、具体化,提高税源监控体系内部协调机制的可操作性。

5.9.2 规范群众协税护税组织体系

税收涉及千家万户,而且有些税源相当隐蔽,应充分发挥人民群众协税护税的积极性,建立社会各部门配合和广大群众支持的全方位的协税护税网络。在城

现对生产销售的全方位分析,应用经济指标,进行非量化的模糊分析,将定性分析与定量分析有机结合以提高分析的科学性、准确性。

(四) 简化工作程序,规范评估运作。简化工作程序和文书数量,提高评估工作的可操作性。要本着简化、实用的原则,结合各地工作实际,合理确定工作程序和文书,增强评估方法的可操作性,以免评估工作流于形式。规范评估运作。通过制定相应的制度和方法,加强对评估工作质量的全过程控制,明确评估工作中征收、管理、稽查的相互协作关系,使各环节、各项工作互相紧密衔接,保证评估管理操作行为规范运行。

5.9 形成社会监控网络

社会化税源监控的优化的过程就是社会化税源监控系统与专业化税源监控系统的进一步协调的过程,针对目前社会化税源监控系统的现状,必须从以下几个方面着手:

5.9.1 进一步推进协税护税的制度化建设

推进协税护税的立法进程,明确社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间的权利、义务关系,把社会化税源监控系统的税源监控活动纳入规范化、法制化的轨道上来,进一步健全电子政务法规。开展电子政务建设,不可避免地会出现一些现有法律所没有涉及的内容,也会出现同现有法律法规相冲突的地方。因此,要清理、修改与此冲突、相悖的现有法律和法规,加强研究制订新的具体法规,如电子签名、网上申报的合法性等等。研究制订中国的《政府资源共享法》和《社会信息公开法》,为实现广泛地信息共享奠定法律基础,统一技术标准规范。目前政府间、政府部门间的各系统的兼容性差,信息资源难以共享。国家要制定和提出电子政务标准化的总体框架,扩大联网办公范围。在社会化税源监控系统与专业化税源监控系统之间建立广泛、具体的协调机制,使社会化税源监控系统对专业化税源监控系统(税务机关)的技术支持、信息支持、职能支持不断细化、具体化,提高税源监控体系内部协调机制的可操作性。

5.9.2 规范群众协税护税组织体系

税收涉及千家万户,而且有些税源相当隐蔽,应充分发挥人民群众协税护税的积极性,建立社会各部门配合和广大群众支持的全方位的协税护税网络。在城

区的基层政权单位设立由各部门和各方面群众代表参加的护税组织。在各经济区域和大型市场、行业系统建立群众护税网络,加强群众信访举报涉税案件的查处工作。

5.9.3 建立以专业化税源监控系统为核心的网络体系

通过建立立体化的网络系统,打破机构间界线,是构建税源监控信息交换的重要技术基础。应尽快完成与财政、金融、工商、公安、海关等职能部门的应用系统工程接口工作和完成内部数据总汇处理、调度与分发程序,把各个系统内的局域网相互连接形成一个动态而有弹性的“电子政府主态系统”,使税源监控信息化的应用内容从单一应用逐步走向全面应用,信息处理从分散走向集中,对外从封闭逐步走向开放,实现跨地区、跨行业、跨部门的信息快速传递、广泛共享,进一步提高各部门的信息资源利用率,发挥信息集成的优势,切实增强税源监控的针对性和时效性,提高对税源的实时监控能力和综合治理能力。

5.9.4 网络体系内部的协作流程

加强部门配合,建立健全税务合作对税源的有效监控十分必要的,也是十分可行的。加强税务部门与其他部门配合,实施税源监控的基本思路是:在新形势下,税务部门应该积极探索新的措施,取得工商、金融、质检、治安、社保、行业主管部门以及社会中介机构等部门的积极配合和广大纳税人、扣缴义务人的大力支持,在更深更广的范围内实现对税源的有效监控。

(一) 建立健全与金融部门的配合机制

税源监控是建立在对海量信息进行综合分析的基础上的,而税务机关所直接取得的涉税信息无论从量上还是质上都有限。金融部门因其管理职能的需要,掌握大量的经济信息,比如纳税人的全部开户账号、存款余额、外汇储备、财务效益、运营能力、偿债能力、发展能力等等。这些经济信息对于税务机关实施全方位的税源监控十分重要,但是税务机关凭借自身的力量根本无法采集。在过去的税源监控工作中,税务部门曾在小范围内与金融部门做了一些信息交流的尝试,由于没有相应的制度保障,部门配合往往是阶段性的、浅层次的,缺乏规范性。税务部门应当按照新征管法及其实施细则的规定,与金融部门协商制定行之有效的具体操作办法,建立健全税务部门与金融机构的信息交流制度,实现相互配合的规范化、制度化。通过金融系统的行际联网,税务机关将查询和核对纳

区的基层政权单位设立由各部门和各方面群众代表参加的护税组织。在各经济区域和大型市场、行业系统建立群众护税网络,加强群众信访举报涉税案件的查处工作。

5.9.3 建立以专业化税源监控系统为核心的网络体系

通过建立立体化的网络系统,打破机构间界线,是构建税源监控信息交换的重要技术基础。应尽快完成与财政、金融、工商、公安、海关等职能部门的应用系统工程接口工作和完成内部数据总汇处理、调度与分发程序,把各个系统内的局域网相互连接形成一个动态而有弹性的“电子政府主态系统”,使税源监控信息化的应用内容从单一应用逐步走向全面应用,信息处理从分散走向集中,对外从封闭逐步走向开放,实现跨地区、跨行业、跨部门的信息快速传递、广泛共享,进一步提高各部门的信息资源利用率,发挥信息集成的优势,切实增强税源监控的针对性和时效性,提高对税源的实时监控能力和综合治理能力。

5.9.4 网络体系内部的协作流程

加强部门配合,建立健全税务合作对税源的有效监控十分必要的,也是十分可行的。加强税务部门与其他部门配合,实施税源监控的基本思路是:在新形势下,税务部门应该积极探索新的措施,取得工商、金融、质检、治安、社保、行业主管部门以及社会中介机构等部门的积极配合和广大纳税人、扣缴义务人的大力支持,在更深更广的范围内实现对税源的有效监控。

(一) 建立健全与金融部门的配合机制

税源监控是建立在对海量信息进行综合分析的基础上的,而税务机关所直接取得的涉税信息无论从量上还是质上都有限。金融部门因其管理职能的需要,掌握大量的经济信息,比如纳税人的全部开户账号、存款余额、外汇储备、财务效益、运营能力、偿债能力、发展能力等等。这些经济信息对于税务机关实施全方位的税源监控十分重要,但是税务机关凭借自身的力量根本无法采集。在过去的税源监控工作中,税务部门曾在小范围内与金融部门做了一些信息交流的尝试,由于没有相应的制度保障,部门配合往往是阶段性的、浅层次的,缺乏规范性。税务部门应当按照新征管法及其实施细则的规定,与金融部门协商制定行之有效的具体操作办法,建立健全税务部门与金融机构的信息交流制度,实现相互配合的规范化、制度化。通过金融系统的行际联网,税务机关将查询和核对纳

区的基层政权单位设立由各部门和各方面群众代表参加的护税组织。在各经济区域和大型市场、行业系统建立群众护税网络,加强群众信访举报涉税案件的查处工作。

5.9.3 建立以专业化税源监控系统为核心的网络体系

通过建立立体化的网络系统,打破机构间界线,是构建税源监控信息交换的重要技术基础。应尽快完成与财政、金融、工商、公安、海关等职能部门的应用系统工程接口工作和完成内部数据总汇处理、调度与分发程序,把各个系统内的局域网相互连接形成一个动态而有弹性的“电子政府主态系统”,使税源监控信息化的应用内容从单一应用逐步走向全面应用,信息处理从分散走向集中,对外从封闭逐步走向开放,实现跨地区、跨行业、跨部门的信息快速传递、广泛共享,进一步提高各部门的信息资源利用率,发挥信息集成的优势,切实增强税源监控的针对性和时效性,提高对税源的实时监控能力和综合治理能力。

5.9.4 网络体系内部的协作流程

加强部门配合,建立健全税务合作对税源的有效监控十分必要的,也是十分可行的。加强税务部门与其他部门配合,实施税源监控的基本思路是:在新形势下,税务部门应该积极探索新的措施,取得工商、金融、质检、治安、社保、行业主管部门以及社会中介机构等部门的积极配合和广大纳税人、扣缴义务人的大力支持,在更深更广的范围内实现对税源的有效监控。

(一) 建立健全与金融部门的配合机制

税源监控是建立在对海量信息进行综合分析的基础上的,而税务机关所直接取得的涉税信息无论从量上还是质上都有限。金融部门因其管理职能的需要,掌握大量的经济信息,比如纳税人的全部开户账号、存款余额、外汇储备、财务效益、运营能力、偿债能力、发展能力等等。这些经济信息对于税务机关实施全方位的税源监控十分重要,但是税务机关凭借自身的力量根本无法采集。在过去的税源监控工作中,税务部门曾在小范围内与金融部门做了一些信息交流的尝试,由于没有相应的制度保障,部门配合往往是阶段性的、浅层次的,缺乏规范性。税务部门应当按照新征管法及其实施细则的规定,与金融部门协商制定行之有效的具体操作办法,建立健全税务部门与金融机构的信息交流制度,实现相互配合的规范化、制度化。通过金融系统的行际联网,税务机关将查询和核对纳

税人的所有资金流动信息，解决目前纳税人多头开户的问题。

（二）建立与工商机关的信息交流制度

各级工商、税务部门可以建立起信息交换制度，信息交换的内容包括工商、税务登记的新开户、变更户、非正常户、注销户以及营业执照的年检、税务登记证的验、换等情况。在规范信息交换周期、节点、标准等各项工作流程的基础上，建立和传输静态库，逐渐完善并建立动态库，以动态和静态相结合的方式传递信息。该措施将弥补传统的税务登记办法的不足，大大减少漏征漏管户的数量。

（三）建立与行业协会等主管部门的信息交流制度

主管部门或行业协会，对于本行业内的企业情况比较了如指掌，除了一般的经济财务信息外，还掌握下属企业的产品生产能力、产品的技术构成、原材料消耗定额、燃料消耗定额、市场价格变化规律等信息，这对于全面熟悉掌握纳税人的生产经营情况大有好处，对于了解产品的销售收入、附加值等规律十分有用。主管部门或行业协会有时也是纳税人，也要向税务机构报告财务情况，与税务机关的联系基础较好，进一步地信息交换也是有条件的。

（四）建立与劳动社会保障部门的信息交换

社保当事人与个人所得税纳税人义务人极其相关，参加社保，希望得到社保待遇是人们十分乐意的事情，而缴纳个人所得税则不是人们情愿的事情，借助社保人掌握纳税个人的花名册是行之有效的做法。今后应逐步实现公民在社保、纳税、医疗、就业等方面的统一编码，使税务部门通过该编码查询到纳税人的所有涉税信息。建立与劳动社会保障部门的信息交流制度，还可以获取纳税人的用工信息、外籍人员就业许可证发放信息、下岗人员再就业信息、社会保障基金的收缴信息等。

（五）建立与公安部门的信息交流制度

可以获取外来人虽的活动及在中国境内的收入情况，获取车辆总数和其纳税人，作为车船税和燃油税的税基。

（六）建立与公正、中介机构的信息交流制度

获取经过公正的各类合同信息，中介机构的评估报告等。

（七）应当引起重视的是，税务系统内部的国、地税部门间也需要工作协调，需要通过改革税务登记制度、国地联网等措施实现信息共享。

5.10 加强岗位监督考核

对中小企业的税源监控是整个中小企业税收征管工作的基础和前提,为做好这项工作,加强对中小企业税源监控工作的监督考核非常必要。

5.10.1 建立科学合理的税源监控考核指标体系

中小企业税源的具体监控工作应由专门的机构和人员从事,税务机关内部相关部门的配合也非常重要。各部门应从本部门的职责出发,针对中小企业的特点和税源监控的目的与现状,通力配合,制定出一套科学合理的考核中小企业税源监控的指标体系,以保证监控信息充分共享,基层的监控工作成果得以量化,负责监控的部门在具体工作有章可循。统一的指标体系也使税务各部门能够统一要求、统一动作,避免令出多门、重复劳动,达到中小企业税源监控工作规范、高效运行的目的。

中小企业税源监控指标的制定,要做到科学合理、切合实际。鉴于该项工作还处在不断完善的阶段,目前可以借鉴征管考核体系中已有的相关指标,如税务登记指标、征期申报指标、税款入库指标、欠税指标等,都可以纳入中小企业税源监控的考核中来。要对比分析征管质量考核与税源监控工作的联系,借鉴其适合的考核指标和具体考核办法,能借用的就没有必要再搞一套,一方面避免重复劳动,降低税收成本,另一方面有助于将中小企业税源监控及其考核工作尽快开展起来,尽可能减少税收流失。

借鉴征管考核指标的同时,要结合中小企业的特点,针对现有指标的不足,逐步修改完善并进行必要的扩展。一是根据税源监控工作的需要,对有些指标进行必要的细化。如考察对登记情况的监管效果,除看登记到位率外,为保证税务部门在登记环节掌握中小企业的准确信息,还应考察登记准确率。针对许多中小企业取得工商执照后不能及时营业的现状,可以分别设置登记率和开业率指标,考察税务部门对企业开业情况的掌握程度。中小企业抗风险能力差,经营业绩波动大,税收会受到相应的影响,为考察主管税务机关对企业经营情况的掌握情况,在申报率、入库率等指标的基础上,可设立申报、入库增减变化率这一指标。为督促基层税务机关在中小企业税收监管中更广泛熟练地使用高科技“武器”,可以考虑使用信息网络设备配备率和正确使用率指标。二是建立一些适合考核中小企业税源监控工作的新指标。如建立中小企业税源统计、分析、预测准确率指标,

5.10 加强岗位监督考核

对中小企业的税源监控是整个中小企业税收征管工作的基础和前提,为做好这项工作,加强对中小企业税源监控工作的监督考核非常必要。

5.10.1 建立科学合理的税源监控考核指标体系

中小企业税源的具体监控工作应由专门的机构和人员从事,税务机关内部相关部门的配合也非常重要。各部门应从本部门的职责出发,针对中小企业的特点和税源监控的目的与现状,通力配合,制定出一套科学合理的考核中小企业税源监控的指标体系,以保证监控信息充分共享,基层的监控工作成果得以量化,负责监控的部门在具体工作有章可循。统一的指标体系也使税务各部门能够统一要求、统一动作,避免令出多门、重复劳动,达到中小企业税源监控工作规范、高效运行的目的。

中小企业税源监控指标的制定,要做到科学合理、切合实际。鉴于该项工作还处在不断完善的阶段,目前可以借鉴征管考核体系中已有的相关指标,如税务登记指标、征期申报指标、税款入库指标、欠税指标等,都可以纳入中小企业税源监控的考核中来。要对比分析征管质量考核与税源监控工作的联系,借鉴其适合的考核指标和具体考核办法,能借用的就没有必要再搞一套,一方面避免重复劳动,降低税收成本,另一方面有助于将中小企业税源监控及其考核工作尽快开展起来,尽可能减少税收流失。

借鉴征管考核指标的同时,要结合中小企业的特点,针对现有指标的不足,逐步修改完善并进行必要的扩展。一是根据税源监控工作的需要,对有些指标进行必要的细化。如考察对登记情况的监管效果,除看登记到位率外,为保证税务部门在登记环节掌握中小企业的准确信息,还应考察登记准确率。针对许多中小企业取得工商执照后不能及时营业的现状,可以分别设置登记率和开业率指标,考察税务部门对企业开业情况的掌握程度。中小企业抗风险能力差,经营业绩波动大,税收会受到相应的影响,为考察主管税务机关对企业经营情况的掌握情况,在申报率、入库率等指标的基础上,可设立申报、入库增减变化率这一指标。为督促基层税务机关在中小企业税收监管中更广泛熟练地使用高科技“武器”,可以考虑使用信息网络设备配备率和正确使用率指标。二是建立一些适合考核中小企业税源监控工作的新指标。如建立中小企业税源统计、分析、预测准确率指标,

利用这一指标考核税务机关分析预测所辖中小企业全年税源情况的能力,通过全部中小企业全年实际收入数与年初预计数相比较,考核预测的准确性。建立中小企业税源资料保管使用情况的考核制度。通过该项考核,促进当管税务机关详尽掌握中小企业的各种信息,包括户籍、申报、缴税、欠税等资料,发票领购、税务检查、违法案件、罚款等情况,并能做到资料完备、调用方便、使用科学、效果明显、所有数据都通过计算机网络进行管理。上述指标都应确定一个合理的下限,以此作为评价基层工作的标准。

5.10.2 完善考核工作的有关措施

建立起科学可行的指标体系是加强中小企业税源监控考核工作的前提,在此基础上采取有力措施,督促加强基层税务机关中小企业税源监控各方面工作,全面实现监控目标,同时发现问题,制定对策,及时解决,起到税收预警的作用。在具体工作中,要注意以下几个方面:

(一)完善考核机制。将考核监督工作落实到具体部门,可由征管牵头,税收、信息、监察等部门配合。确定考核方式、内容。方式可借鉴日渐成熟的征管质量考核的方式,在任务量小的地区,甚至可以将二者结合在一起进行。内容要紧密结合各项中小企业税源监控考核指标来确定。因地制宜明确考核期限,使考核成为一项长期固定的工作。要制定相应的奖惩办法,提高监督考核的力度。

(二)考核要抓住中小企业税源监控质和量两方面的内容。质的考核包括检查相关税务部门能否严格按照监控操作规程进行工作,各项报表规范程度,数据准确程度,传输及时程度;能否准确应用各类软件;能否与其他部门协调配合;各项监控指标能否达到标准等等。量的考核包括能否按照上级税务机关的要求,按期完成监控的中小企业的户数、监控项目数等任务指标。上述两方面要实行量化和岗位化考核,使考核结果具有可比性,出现的问题能够责任到人。

(三)对指标的数据要认真分析,科学对待。如考核稽查在中小企业税源监控中是否发挥应有作用时,要侧重于稽查准确率和查补入库率情况。对于查补税款的数量变动,要对照分析国、地税分别检查的结果,以及审计、财政等部门的检查结果,进一步确定原因,是由于征管质量波动造成的,还是由于稽查力度变化造成的。在考核申报、入库指标时,要注意结合当时的经济社会环境,剔除特殊因素,如全社会性的经济波动,发生全局性重要事件等,以使考核的结果更

利用这一指标考核税务机关分析预测所辖中小企业全年税源情况的能力,通过全部中小企业全年实际收入数与年初预计数相比较,考核预测的准确性。建立中小企业税源资料保管使用情况的考核制度。通过该项考核,促进当管税务机关详尽掌握中小企业的各种信息,包括户籍、申报、缴税、欠税等资料,发票领购、税务检查、违法案件、罚款等情况,并能做到资料完备、调用方便、使用科学、效果明显、所有数据都通过计算机网络进行管理。上述指标都应确定一个合理的下限,以此作为评价基层工作的标准。

5.10.2 完善考核工作的有关措施

建立起科学可行的指标体系是加强中小企业税源监控考核工作的前提,在此基础上采取有力措施,督促加强基层税务机关中小企业税源监控各方面工作,全面实现监控目标,同时发现问题,制定对策,及时解决,起到税收预警的作用。在具体工作中,要注意以下几个方面:

(一)完善考核机制。将考核监督工作落实到具体部门,可由征管牵头,税收、信息、监察等部门配合。确定考核方式、内容。方式可借鉴日渐成熟的征管质量考核的方式,在任务量小的地区,甚至可以将二者结合在一起进行。内容要紧密结合各项中小企业税源监控考核指标来确定。因地制宜明确考核期限,使考核成为一项长期固定的工作。要制定相应的奖惩办法,提高监督考核的力度。

(二)考核要抓住中小企业税源监控质和量两方面的内容。质的考核包括检查相关税务部门能否严格按照监控操作规程进行工作,各项报表规范程度,数据准确程度,传输及时程度;能否准确应用各类软件;能否与其他部门协调配合;各项监控指标能否达到标准等等。量的考核包括能否按照上级税务机关的要求,按期完成监控的中小企业的户数、监控项目数等任务指标。上述两方面要实行量化和岗位化考核,使考核结果具有可比性,出现的问题能够责任到人。

(三)对指标的数据要认真分析,科学对待。如考核稽查在中小企业税源监控中是否发挥应有作用时,要侧重于稽查准确率和查补入库率情况。对于查补税款的数量变动,要对照分析国、地税分别检查的结果,以及审计、财政等部门的检查结果,进一步确定原因,是由于征管质量波动造成的,还是由于稽查力度变化造成的。在考核申报、入库指标时,要注意结合当时的经济社会环境,剔除特殊因素,如全社会性的经济波动,发生全局性重要事件等,以使考核的结果更

为公平。

（四）要注重对有关税务人员从事中小企业税源监控工作的勤政廉政方面的考核。中小企业数量众多，规范性差，对其税源进行监管一方面工作量大，而且繁杂；另一方面随着“片管员”等有利于中小企业税源监控的办法逐渐推广，相关税务人员与企业直接接触机会相应增加，在中小企业管理者素质参差不齐的情况下，廉政问题也很突出。考核中要注意这方面的问题，按照“两权监督”的要求，采取定期走访中小企业纳税人、发放问卷调查表等措施，了解情况，反馈信息，进行有效地监督控制。

第6章 总结与展望

6.1 研究成果总结

本文从温州中小企业税源监控的现状入手,进行了税源监控的理论分析,较为系统地分析了税源监控的机制、手段、技术、内部资源和外部环境,并对温州中小企业税源监控的问题进行了剖析。在此基础上,提出了加强温州中小企业税源监控的措施建议。

通过分析,我们可以得出加强中小企业税源监控要重点做好四方面工作:

(一)对中小企业的税源监控要与中小企业的特点紧密结合,要与社会经济结构相适应。中小企业经营的多样化,经济结构的复杂化,决定了其税源结构的多样化,复杂化,在税源监控上不能搞一刀切,要根据中小企业税源的不同形态、不同特点,因地制宜地综合运用经济、法律、行政和高科技手段进行监控。

(二)对中小企业的税源监控要注意税制和征管模式的问题。一方面适应现有的税制和征管模式,并以其有利于中小企业税源监控的环节为切入点,加强监控工作。如针对我国双主体的税制结构,注意加强对中小企业增值税和所得税的监控;结合我国中小企业涉及税种多,政策法规变化快的特点,对其税源监控既要重视源头监控,又要重视过程监控;发挥征管模式中部门制约的优势对中小企业进行税源监控。另一方面面对中小企业税源监控的难点和制约因素,要适时进行税制建设和征管改革。

(三)对中小企业的税源监控要合理使用高科技的征管手段,总的原则是既要积极发挥高科技手段的作用,又要适应中小企业的经济发展水平,克服贪大求洋的思想。

(四)对中小企业的税源监控要与社会力量有机结合。中小企业数量多,税源少,分布广,与地方联系紧密,必须充分调动社会力量,才能取得良好的效果。

6.2 进一步研究方向

由于目前涉及税源监控的一些理论问题并没有在理论界和实际部门中取得共识,因此,本文的税源监控的理论研究显然比较分散、薄弱。随着经济的快速发展,税源呈现出不断变化的态势,与之相应的税源监控则滞后于税源的变化形

第6章 总结与展望

6.1 研究成果总结

本文从温州中小企业税源监控的现状入手,进行了税源监控的理论分析,较为系统地分析了税源监控的机制、手段、技术、内部资源和外部环境,并对温州中小企业税源监控的问题进行了剖析。在此基础上,提出了加强温州中小企业税源监控的措施建议。

通过分析,我们可以得出加强中小企业税源监控要重点做好四方面工作:

(一)对中小企业的税源监控要与中小企业的特点紧密结合,要与社会经济结构相适应。中小企业经营的多样化,经济结构的复杂化,决定了其税源结构的多样化,复杂化,在税源监控上不能搞一刀切,要根据中小企业税源的不同形态、不同特点,因地制宜地综合运用经济、法律、行政和高科技手段进行监控。

(二)对中小企业的税源监控要注意税制和征管模式的问题。一方面适应现有的税制和征管模式,并以其有利于中小企业税源监控的环节为切入点,加强监控工作。如针对我国双主体的税制结构,注意加强对中小企业增值税和所得税的监控;结合我国中小企业涉及税种多,政策法规变化快的特点,对其税源监控既要重视源头监控,又要重视过程监控;发挥征管模式中部门制约的优势对中小企业进行税源监控。另一方面面对中小企业税源监控的难点和制约因素,要适时进行税制建设和征管改革。

(三)对中小企业的税源监控要合理使用高科技的征管手段,总的原则是既要积极发挥高科技手段的作用,又要适应中小企业的经济发展水平,克服贪大求洋的思想。

(四)对中小企业的税源监控要与社会力量有机结合。中小企业数量多,税源少,分布广,与地方联系紧密,必须充分调动社会力量,才能取得良好的效果。

6.2 进一步研究方向

由于目前涉及税源监控的一些理论问题并没有在理论界和实际部门中取得共识,因此,本文的税源监控的理论研究显然比较分散、薄弱。随着经济的快速发展,税源呈现出不断变化的态势,与之相应的税源监控则滞后于税源的变化形

势,形成了大量的管理漏洞,造成了大量税收收入的流失。因此,只有深入研究,不断完善税源监控理论,不断提高税源监控手段,才能切实把税源监控落到实处。但由于时间、精力的限制,本研究对很多问题还没有深入展开,而这些问题对于加强温州中小企业税源监控工作同样具有十分重要的意义,下面选择一些重要的方面列出,作为后续研究的参考方向:

(一)征管与稽查形成有效合力加强税源控管和进一步优化基层税务机构的职能分工和资源配置的研究。

2002年,温州市按照“大市区、大征管”的改革思路,建立了“统一金库、统一登记、属地征管、一级稽查”的新征管模式,初步建立了分工明确,相互制约,运转协调的税务征管与稽查一盘棋的运行机制。新机制的运行,有效实现了“以查促管,管查结合”的征管目标,科学地进行了分工,提高了征管效率。但在实际运行中也存在一些问题,如:征管与稽查各自组织自查与检查,造成重复劳动和纳税人负担加重;征管与稽查内部协调机制运行不畅,信息传递制度缺乏约束力;征管与稽查之间缺位和越位的现象时有发生。因此,进一步研究温州市税务部门征管与稽查合力机制的形成,对温州的税源控管工作意义重大。

基层税务分局和稽查局作为目前税务机关对纳税人进行日常管理和检查的机构,如何根据地区的征管实际和税收工作目标,对两者内部的职能分工进行科学设置和调整,并进一步合理配置人员和资源,对提高税源监控的能力和效率也非常重要。

(二)在研究如何加强中小企业税源监控的同时,必须研究如何从税收角度扶持中小企业的发展,建立和完善包括税收优惠、税收服务、税收征管内容在内的良好税收环境,加强税收支持中小企业的发展力度,保证中小企业的税负公平合理和健康可持续发展。

近年来,为促进中小企业的发展,国家也制定了一系列政策,然而由于我国在这方面涉入较晚,在制定政策的同时忽视了一个很重要的因素,就是执行政策的相关制度建设,即管理制度的制度建设,包括税收支出监督体系、税收征管模式以及纳税服务体系的建立。把税收政策狭义地定位在政策的制定,而忽视了政策的执行环节,没有考虑如何通过制度建设来确保中小企业公平地享受税收政策,没有考虑如何通过完善制度来减少中小企业的纳税成本,没有考虑如何通过建立服务体系来改善中小企业在征纳过程与大企业相比所处的弱势地位,更没有

考虑如何通过制度建设来提高相关税收政策的执行效率。因此加强税收政策执行制度的建设将是加强中小企业税源监控后必须研究的一个方向。

致 谢

对于已经参加过工作的我来说，研究生的学习与生活的确是一次很为难得的机会，因此倍加珍惜。母校浓厚的学术氛围、严谨的治学作风、优雅的校园环境都将深深地烙在脑海里，成为我人生中的最宝贵的财富。二年来，我有幸聆听了母校各位老师的淳淳教诲，在此，谨向各位老师表示衷心的感谢！

在这里，要特别感谢我的导师雷星晖老师。导师严谨的治学精神、渊博的学术知识深深地影响着我，激励着我。尤其是论文的选题、立意、构思到撰写、修改、定稿，无一不凝聚着导师的心血。拳拳师恩无以为报，唯有不断奋进，以不负导师厚望！

二年中，一直得到温州教学点老师们和班级同学的热情帮助，在论文的撰写过程中得到了温州市统计局、温州市外经贸委、温州市中小企业发展协会相关领导的支持与建议，在此表示诚挚的谢意。温州市地税局领导和同事们的关心和帮助为我的求学和论文完成解除了后顾之忧，在此也一并感谢。

最后，还要感谢我的家人对我无怨无悔的支持与鼓励，使我能安心完成学业！

2006年9月

参考文献

- [1] 金人庆. 中国当代税收要论. 北京: 人民出版社, 2002
- [2] 国际货币基金组织专家对我国税收流失的估计. 税务研究, 1997, 第 11 期
- [3] 梁朋. 税收流失经济分析. 北京: 中国人民大学出版社, 2000
- [4] 贾绍华. 中国税收流失问题研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
- [5] 陶长琪. 信息经济学. 北京: 经济科学出版社, 2001
- [6] 林汉川, 魏中奇. 中小企业的界定与评价. 广州“中小企业亚太论坛第四届国际研讨会”论文, 2000
- [7] 陈柳. 完善税收政策发展中小企业. 中外管理导报, 2001, 第 3 期
- [8] 刘美玉. 对中小企业地位的再认识. 财经问题研究, 1999, 第 11 期
- [9] 王小平, 姚稼强. 完善增值税小规模纳税人的征税规定和管理办法. 税务研究, 2002, 第 10 期
- [10] 李中华. 我国税源控管中的问题及对策. 对策研究, 2004, 第 10 期
- [11] 安体富, 王海勇. 我国税源管理问题研究—理论范畴与政治分析. 杭州师范学院学报(社会科学版), 2004, 第 2 期
- [12] 查尔斯·L·维隆, 约翰布朗多尔. 税收管理的组织形式选择. 税收译丛, 2000, 第 1 期
- [13] 董秀薇. IT 环境下税源管理实现的研究. 中国国际税收研究会交流论文, 2003
- [14] 李永恒. 完善我国税收计划管理的思考. 税务研究, 2001, 第 5 期
- [15] 左言产, 张培盛. 纳税评估工作实践与探索. 山东税务纵横, 2002, 第 8 期
- [16] 陈志军. 国外中小企业税收征管经验及启示. 福建税务, 2003, 第 12 期
- [17] 池邦芬. 地税信息化与税源管理的有机结合. 信息化建设, 2005, 第 4 期
- [18] 吴敬琏. 发展中小企业是中国的大战略. 改革, 1999, 第 2 期
- [19] 徐锦辉. 完善精细化税源监控体系之设想. 涉外税务, 2005, 第 12 期
- [20] 朱晓波. 进一步加强税收户籍管理. 税务研究, 2001, 第 5 期
- [21] 赵雪枝. 重新认识中小企业在我国国民经济中的地位. 湘潭师范学院学报, 2003, 第 4 期
- [22] 郭永利. 借鉴国际经验建立适应我国中小企业发展的税收政策体. 税务研究, 2002, 第 11 期
- [23] 李中华. 发展中国家税源控管的经验借鉴. 当代财经, 2004, 第 4 期
- [24] 周平川, 李菲. 运用国际经验, 提高我国税源监控的有效性. 涉外税务, 2004, 第 6 期
- [25] 海坚, 金黄. 中小企业缴税占了四成多. 中国税务报, 2004 年 1 月 9 日刊第一版
- [26] 马国强. 税收概论. 北京: 中国财经出版社, 1995
- [27] 艾德加·法伊格. 地下经济学. 上海: 上海人民出版社, 1994
- [28] 科斯·哈特, 斯蒂格利茨. 契约经济学. 北京: 经济科学出版社, 1999
- [29] 方卫平, 黄琼. 税收电子化. 上海: 上海财经大学出版社, 2003
- [30] 张维迎. 博弈论与信息经济学. 上海: 上海人民出版社, 1996
- [31] 齐勇锋. 中小企业改革发展实务. 北京: 中国经济出版社, 1998
- [32] 林汉川, 魏中奇. 中小企业存在与发展. 上海: 上海财经大学出版社, 2001
- [33] Ah Bayer and Max Frank .The Erosion of Different Tax Base. Public Finance No.3, 1987

- [34] Rudiger Dornbusch. *MACROECONOMICS*. 大连: 东北财经大学出版社和 McGraw-hill 出版公司, 2001
- [35] 斯蒂芬·P·罗宾斯. *管理学*. 北京: 中国人民大学出版社和 PRENTICE HALL 出版公司, 2002
- [36] Klepper · R. The management of partnership development in I/S outsourcing. *Journal of Information Technology*, 1997
- [37] 奥斯本. *改革政府—企业经济如何改革着公营部门*. 上海: 上海译文出版社, 1996
- [38] Bird R M, Milka Chsaregta De Jantscher jnprovin , *Tatx Anministration in Developing Countrie* .Internationd Monetaty Fund, 1992
- [39] Tanzi · V .*Public Finance in Developing Coulltries* . Edward Elgar Publishing , 1991

个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

个人简历:

92.9 — 96.6	就读于浙江财经学院财政系
96.8 — 02.1	温州市财政局国有资产管理处
02.2 至今	温州市地方税务局征收管理处

已发表论文:

[1] 赵海乘. 关于我国上市公司会计信息失真问题的初探. 温州财税与会计, 2004, 第1期: 58—59

作者：[赵海乘](#)
学位授予单位：[同济大学](#)

参考文献(39条)

1. [金人庆](#) [中国当代税收要论](#) 2002
2. [国际货币基金组织](#) [专家对我国税收流失的估计](#) 1997(11)
3. [梁朋](#) [税收流失经济分析](#) 2000
4. [贾绍华](#) [中国税收流失问题研究](#) 2002
5. [陶长琪](#) [信息经济学](#) 2001
6. [林汉川](#), [魏中奇](#) [中小企业的界定与评价](#) 2000
7. [陈柳](#) [完善税收政策发展中小企业](#) 2001(03)
8. [刘美玉](#) [对中小企业地位的再认识](#) 1999(11)
9. [王小平](#), [姚稼强](#) [完善增值税小规模纳税人的征税规定和管理办法](#) 2002(10)
10. [李中华](#) [我国税源控管中的问题及对策](#) 2004(10)
11. [安体富](#), [王海勇](#) [我国税源管理问题研究-理论范畴与政治分析](#) 2004(02)
12. [查尔斯·L·维隆](#), [约翰布朗多尔](#) [税收管理的组织形式选择](#) 2000(01)
13. [董秀薇](#) [IT环境下税源管理实现的研究](#) 2003
14. [李永恒](#) [完善我国税收计划管理的思考](#) 2001(05)
15. [左言产](#), [张培盛](#) [纳税评估工作实践与探索](#) 2002(08)
16. [陈志军](#) [国外中小企业税收征管经验及启示](#) 2003(12)
17. [池邦芬](#) [地税信息化与税源管理的有机结合](#) 2005(04)
18. [吴敬琏](#) [发展中小企业是中国的大战略](#) 1999(02)
19. [徐锦辉](#) [完善精细化税源监控体系之设想](#) 2005(12)
20. [朱晓波](#) [进一步加强税收户籍管理](#) 2001(05)
21. [赵雪枝](#) [重新认识中小企业在我国国民经济中的地位](#) 2003(04)
22. [郭永利](#) [借鉴国际经验建立适应我国中小企业发展的税收政策体](#) 2002(11)
23. [李中华](#) [发展中国家税源控管的经验借鉴](#) 2004(04)
24. [周平川](#), [李菲](#) [运用国际经验,提高我国税源监控的有效性](#) 2004(06)
25. [海坚](#), [金黄](#) [中小企业缴税占了四成多](#) 2004
26. [马国强](#) [税收概论](#) 1995
27. [艾德加·法伊格](#) [地下经济学](#) 1994
28. [科斯·哈特](#), [斯蒂格利茨](#), [\[瑞\]拉斯·沃因](#), [汉斯·韦坎德](#), [李风圣](#) [契约经济学](#) 1999
29. [方卫平](#), [黄琼](#) [税收电子化](#) 2003
30. [张维迎](#) [博弈论与信息经济学](#) 1996
31. [齐勇锋](#) [中小企业改革发展实务](#) 1998
32. [林汉川](#), [魏中奇](#) [中小企业存在与发展](#) 2001
33. [Ah Bayer](#), [Max Frank](#) [The Erosion of DifferentTax Base\[Public Finace No.3\]](#) 1987
34. [Rudiger Dombusch](#) [MACRQEONMCS](#) 2001

35. [斯蒂芬·P·罗宾斯, 玛丽·库尔特 管理学 2002](#)
36. [Klepper·R The management of partnership development in I/S outsourcing 1997](#)
37. [奥斯本 改革政府-企业经济如何改革着公营部门 1996](#)
38. [Bird R M Milka Chsaregta De Jantscherjmprovin, Tatx Anministration in Developing Countrie 1992](#)
39. [Tanzi·V Public Finance in Developing Coulttries 1991](#)

相似文献(3条)

1. 学位论文 [李兴军 中小企业税源监控问题研究——以聊城市地税局为例 2005](#)

税源是组织税收收入的基础,是国家税收的来源。税源监控是税收征收管理工作的基础和前提,是贯穿税收征收管理全过程的一项重要工作,是税收征收管理的核心内容。

随着我国加入WTO、经济全球化进程的加快和国民经济战略性的结构调整,我国中小企业在确保国民经济持续快速增长、满足社会需要、缓解就业压力、优化经济结构等方面,都发挥着越来越重要的作用。同时,我国广大的中小企业也为国家税收收入做出越来越多的贡献,但在实际的中小企业税收征管中也出现了不少的问题。由于中小企业自身的特点,特别是其财务管理上存在不完善和税务部门重收入轻管理的税收管理模式,缺乏对中小企业税源监控重要性的认识,形成了中小企业税源信息失真、信息占有量匮乏、税源管理缺位的局面,造成中小企业税收的大量流失。

税收实践中,税务部门日益重视重点税源的监控,比较而言对中小企业的税源监控还存在许多空白,对如何采取有效措施加强税源监控还研究不够。如何加强中小企业税源监控,提高税务部门税收征管水平,确保税收收入的实现,尽可能减少税收流失,已成为当前税务部门工作中重要的研究课题。

文章分析了我国中小企业税源监控现状,以及如何借鉴国外税源监控的经验,针对我国中小企业自身特点,结合税收工作实践,探讨有效加强中小企业税源监控的措施和途径。在对聊城市地税系统税源监控现状进行调查研究的的基础上,分析了聊城市中小企业税源监控存在的问题,重视重点企业,忽视中小企业税源监控;尚未建立中小企业税源监控机构;没有形成一套中小企业税源监控机制;扩大中小企业税收核定征收税款的范围等。文章就如何解决聊城市地税局在中小企业税源监控存在的问题,提出了思路和建议。提高对中小企业税源监控重要性的认识,尽快建立一套可行的税源监控机制,加强中小企业基础管理,加强对中小企业的信息化监控和社会化监控,加强对中小企业税源监控工作的考核是解决聊城市地税系统中小企业税源监控问题的措施和途径。文章为聊城市地税系统加强中小企业税源监控,提高税收征管水平,防止税源流失进行了有益的探索,有一定的现实意义。

2. 学位论文 [周飞 论加强中小企业税源监控 2003](#)

税源监控是贯穿税收征管全过程的一项重要基础性工作。加强税源监控既是税收征管改革科学化、现代化的必然结果,也是进一步深化征管改革的客观需要。中国的中小企业在国民经济中扮演着重要角色,是中国的主要纳税群体。相对大企业来讲,中小企业共有的一些特点使其在税收上难于征管,中小企业的税源更易于失控,可以说税源监控的难点和薄弱环节在中小企业。然而由于多方面原因,税收理论上对如何发挥税收的调节作用促进中小企业的发展研究较多,而对如何针对中小企业特点,制定出切实可行的加强对中小企业税源监控的措施研究得还不够;税收实践中对重点税源的监控日益受到税务机关的重视,比较而言对中小企业的税源监控还存在诸多空白。作者结合所学的税收理论知识和税收工作实践经验,在导师的悉心指导下,借鉴有关学术成果,历经一年多时间形成此文。该文紧紧围绕中小企业不利于税收监管的特点,从税收征管实践的角度,力图全面分析中小企业税源监控存在的问题,寻找加强中小企业税源监控的有效途径。该文由以下几部分组成:导言部分:界定中小企业、税源、税源监控的含义。第一部分:分析加强中小企业税源监控的必要性。指出加强中小企业税源监控是中小企业自身特点的客观要求,是防止税源流失,实现税收公平与效率原则,促进中小企业发展的必然需要。第二部分:通过分析中国中小企业税源监控现状和存在的问题,得出必须加强中小企业税源监控工作的结论。第三部分:归纳了一些国际上进行税源监控有特色的做法,总结了其中对于中国加强中小企业税源监控有借鉴意义的经验。第四部分:从监控机制、监控能力、法律和政策、征管模式、信息化监控、社会化监控、监控工作的考核等七个方面进行重点分析,力求找到加强中小企业税源监控切实可行的办法。

3. 期刊论文 [赵海乘. ZHAO Hai-cheng 温州中小企业税源监控存在的问题、成因及对策 -温州职业技术学院学报 2006, 6\(4\)](#)

以中小企业为主的温州民营经济对温州经济和社会的发展贡献巨大,但由于中小企业形式多样、经营灵活的特点也给当前的税收征管工作带来诸多问题。税务部门应更新观念,形成有效机制,提高监控能力,整合征管资源,利用社会网络,进一步加强对中小企业的税源监控工作。

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1036334.aspx

授权使用:温州大学图书馆(wzdxstg), 授权号: 9c04e7f4-932e-4044-a9f0-9d9e01101c35, 下载时间: 2010年6月