深化国税、地税征管体制改革 加快实现税收治理体系和治理能力现代化

——国家税务总局党组书记、局长王军答本报记者问

高层访谈

□ 本报记者　李　红　闫书华

编者按：10月13日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第17次会议，审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化国税、地税征管体制改革方案》。为此，本报记者就深化国税、地税征管体制改革的背景、意义、任务及税务部门如何贯彻落实等问题，采访了国家税务总局党组书记、局长王军。

推进税收现代化建设的重大举措

记者：王局长您好。《深化国税、地税征管体制改革方案》（以下简称《方案》）于前不久公布。请问，此时出台《方案》有何意义？

王军：完善国税、地税征管体制是党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出的改革要求。今年10月13日，中央全面深化改革领导小组第17次会议审议通过了《深化国税、地税征管体制改革方案》；近日，中办、国办印发《方案》并向社会公布。这标志着我国税收征管领域拉开了既具重要现实意义，又有重大历史意义的改革大幕，是税收改革发展进程中的一件大事。我理解，实施这项改革既是顺应纳税人期盼的民心工程，又是服务国家治理现代化的基本建设，更是推进税收事业科学发展的重大举措。

从现实的角度看，我国现行国税、地税征管体制建立于1994年。20多年来取得了显著成效，为建立和完善社会主义市场经济体制发挥了重要作用，但也存在一些比较突出的问题，主要有：一是职责不够清晰；二是执法不够统一；三是办税不够便利；四是管理不够科学；五是组织不够完善，等等。这些问题影响了税收职能作用的有效发挥，纳税人也提出了不少意见。深化国税、地税征管体制改革，首要的就是坚持问题导向，突破税收征管工作中的“瓶颈”制约，回应纳税人关切、消除纳税人“痛点”、顺应纳税人期盼，使之成为民心工程。

从发展的角度看，税收作为财政收入的主要来源和调控经济及调节分配的重要手段，深深根植和作用于经济社会生活，是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。去年，中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。在此基础上，深化国税、地税征管体制改革，根本的是要坚持目标导向，以税收征管现代化为目标，通过一系列的改革举措，来更加充分地发挥税收服务纳税人、服务经济发展、服务国家战略的重要职能，进一步增强税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用，使之成为服务国家治理现代化的基本建设和推进税收事业科学发展的重大举措。

记者：社会上曾对国税、地税机构合并有较多议论。但从《方案》看，改革是合作而不是合并，请问这么做是基于什么考虑？

王军：的确，国税、地税是分还是合，社会上一直比较关注。《方案》对此做出了明确回答，即发挥国税、地税各自优势，推动服务深度融合、执法适度整合、信息高度聚合。也就是说，改革是在坚持国税、地税机构分设的基础上，对现行征管体制进行的完善。国税、地税两套机构合作不合并，我理解，主要有以下几方面考虑。

首先，分税制财政管理体制是国税、地税机构分设的基础，分税制基础没有改变，机构分设也宜继续坚持。

其次，20多年来，国税、地税机构分设的征管体制取得了显著成效，目前存在的一些问题是可以在现行体制框架内，通过进一步加强合作等改革举措来加以解决的。

再次，从国际比较看，OECD国家以及金砖国家中，中央和地方税务机构分设是大国的共性选择。

最后，机构分设有利于调动中央和地方两个积极性。无论是推动税收征管科学发展，还是推进税收制度改革完善，两个积极性比中央或地方一个积极性要好得多。

总之，这一决策是建立在反复比较、多方求证、科学推断基础之上的。

全景式、立体化、多维度的改革内容

记者：税收征管体制改革所涵盖的内容非常广泛。本次改革的重点体现在哪些方面？

王军：《方案》共包括六大方面主要改革任务，涉及31类改革事项。我理解，可概括为“六个好”，即进一步“分好工”“服好务”“管好税”“合好作”“治好队”“聚好力”。

“分好工”就是理顺征管职责划分，着力解决国税、地税征管职责交叉以及部分税费征管职责不清等问题。

“服好务”就是创新纳税服务机制，着力解决纳税人办税不便利等“痛点”“堵点”问题。

“管好税”就是转变征收管理方式，着力解决税收征管针对性不强、时效性不高问题。

“合好作”就是深度参与国际合作，树立大国税务理念，着力解决对跨国纳税人监管和服务水平不高、国际税收影响力不强等问题。

“治好队”就是优化税务组织体系，着力解决机构设置、资源配置与税源状况、工作要求匹配不够科学、不够合理等问题。

“聚好力”就是构建税收共治格局，着力解决税收社会环境不够优、诚信纳税意识不够强等问题。

这六大方面的改革任务相互关联、相辅相成。目标是到2020年建成与国家治理体系和治理能力现代化相匹配的现代税收征管体制，降低征纳成本，提高征管效率，增强税法遵从度和纳税人满意度，提高中国税务在国际上的影响力，确保税收职能作用充分有效发挥，促进经济健康发展和社会公平正义。

记者：随着营改增逐步推进，会出现国税征管工作量加大而地税征管工作量减少的问题，如何把握《方案》提出的理顺国税、地税征管职责划分的改革要求？

王军：理顺国税、地税征管职责，是机构分设的基础，也是深化合作的前提。《方案》对此作出的改革安排，有三个突出特点。

一是动态优化。理顺国税、地税征管职责划分，是随着财税体制改革推进而动态调整的过程，并非一蹴而就。营改增以来，的确出现了国税部门征管工作量加大而地税部门减少的现象，但随着环境保护税和个人所得税改革的推进、房地产税改革的实施，地税部门征管工作量将会呈明显增加的态势。

二是便利征纳。按照《方案》安排，改革实施到位后，中央税、地方税和共享税的征管职责将会更加清晰，目前一些税种“两家管”的问题将得到解决。同时，国税、地税可以互相委托代征有关税收，既有利于方便纳税，也有利于方便征管。

三是税费联动。《方案》明确将一些依法保留、适宜由税务部门征收的非税收入项目，改由地税部门统一征收，既有利于提高征收效率、节约行政资源，也有利于减少税费多家征管给纳税人带来的不便。

让各方面都有获得感的改革方案

记者：我们注意到，《方案》体现了以纳税人为中心的宗旨。那么，在具体举措上，本次改革将主要给纳税人带来哪些有“含金量”的实惠，让纳税人有更多获得感？

王军：党的十八届五中全会强调，要使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。《方案》充分体现了这一要求，推出一系列创新服务举措，突出表现在以下几个方面。

一是让纳税人获得更规范的服务。要在全国范围内实现服务一个标准、征管一个流程、执法一把尺子。这将彻底改变长期以来一个地方一个规矩，国税、地税有所不同，新老局长间差异较大的局面，让税务人服务更规范、使纳税人办税更顺畅。

二是让纳税人获得更便利的服务。将推出办税便利化一系列“组合拳”，例如：加快推行办税事项同城通办，2016年基本实现省内通办，2017年基本实现跨区域经营企业全国通办，让纳税人异地办税与异地取款一样便利。

三是让纳税人获得更高效的服务。国税、地税合作将按照服务深度融合、执法适度整合、信息高度聚合的要求，进一步提速提质提效。例如：2016年实现“前台一家受理、后台分别处理、限时办结反馈”的服务模式，让纳税人“进一家门、办两家事”；2017年实现国税、地税联合进户稽查，切实解决对纳税人“两头查”的问题。通过国税、地税无缝对接的合作，带给纳税人无缝衔接的服务。

四是让纳税人获得更放心的服务。推行税收执法权力清单和责任清单制度，健全纳税服务投诉机制，让纳税人和全社会更加便利地监督税务人的权力，以更好地维护纳税人的合法权益，让纳税人办税更加放心、更受尊重。

总之，《方案》在便民利民上的改革举措，具有很高的“含金量”。税务部门需要做的就是不折不扣地将这些“含金量”转化成纳税人实实在在的获得感。

记者：在您看来，此次改革在推进税收服务国家治理方面有哪些亮点？

王军：税收一头连着纳税人，一头连着国家。在让纳税人有更多获得感的同时，《方案》强调进一步增强税收在国家治理中的基础性、支柱性、保障性作用，这是中央文件第一次从国家治理高度肯定税收作用并作出专门部署。因此，更好服务国家治理，是改革的另一大内容。这主要体现在夯实基础服务和拓展“增值”服务两个方面。

夯实基础服务，重点是通过转变征收管理方式，提高税收征管效能，既体现治理能力的不断提升，又增强国家治理的财力保障。党的十八届五中全会对税收制度提出了“征管高效”的要求，这在《方案》中得到了充分落实。例如，对纳税人实施分类分级管理，提升大企业税收管理层级，建立自然人税收管理体系，加强对高收入高净值纳税人风险分析，深化税务稽查改革等。这将改变过去“眉毛胡子一把抓”的无差别管理方式，使管理更具针对性、实效性。再如，加快税收信息化建设，将为税收征管提供强有力的科技支撑。其中，增值税电子发票，更是税收征管领域的一场革命。通过对发票票面信息实时进行全面的电子采集、监控和比对，将为告别纸质发票、根治假发票这个常见病、多发病乃至顽疾奠定基础，大大提升税收治理能力和国家治理能力。

拓展“增值”服务，主要是深度挖掘利用税收数据信息这座“金山银库”，更好地服务宏观经济决策和社会管理。例如，实施“互联网＋税务”行动计划、建成国际先进的税收征管信息系统、推行增值税电子发票所汇集的海量税收数据和纳税人交易信息，将更好地发挥税收作为经济活动“晴雨表”的作用，为国家宏观经济决策提供及时的、全面的、准确的依据。拿增值税电子发票来说，由于发票记录了每个纳税人每一笔开票信息，数据量庞大、覆盖面广泛，且具有颗粒度低、真实度高、连续性强等特点，是税务部门独有的“金山银库”，可以用来进行最大精细度的货物流向、流量、变化等分析，从而充分及时准确反映一个地区、一个行业乃至全国经济运行的总量和结构发展变动情况。再如，通过完善诚信纳税机制，加强纳税信用服务社会信用体系建设，将有利于改善社会管理与服务。一个很有意思的例子是，纳税信用可成为商业银行为企业发放信用贷款的重要依据。今年7月开展银税互动以来，到11月底全国商业银行利用税务部门提供的信息，共为纳税信用好的7.6万户企业提供信用贷款1300亿元。这既使银行节约了成本，减少了风险，又让纳税人减少了麻烦，及时获得了贷款。此举受到了国务院领导同志的肯定和表扬。改革将大大拓展这方面的功能作用。

记者：《方案》提出“树立大国税务理念”，这一理念具体体现在哪些方面？

王军：2014年11月16日，习近平总书记在澳大利亚布里斯班举行的G20领导人峰会上提出：“加强全球税收合作，打击国际逃避税，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力。”这是我国最高领导人首次在国际重大政治场合就税收问题发表重要意见。李克强总理多次指出，要大力推进国际产能合作，使中国企业大踏步走出去。深化国税、地税征管体制改革，既着眼于国内税收，也着眼于国际税收。《方案》认真贯彻习近平总书记和李克强总理的要求，提出树立大国税务理念，扎实推进四个方面的改革。

一是积极参与国际税收规则制定，重点是提升我国在国际税收领域的影响力和话语权。我国将于2016年上半年承办国际税收征管论坛（FTA）第10届大会。这是在我国举办G20领导人会议的一个配套项目，也是国际税收征管领域合作范围最广、层次最高的对话平台，必将有效提升我国税收国际影响力。类似这样的活动，特别是国际税制改革的讨论会和推进活动，我们都将积极参与并着力提高话语权，既为发展中国家谋利益，也积极维护我国税收权益，更注重共同推动国际税制和征管改革。

二是不断加强国际税收合作，重点是推动建立合作共赢的新型国际税收关系。其中，积极开展对外税收援助，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力，体现了我国在国际税收领域的责任担当。我们已在这方面做了些尝试，今后将进一步加大做好这方面工作的步伐。

三是严厉打击国际逃避税，重点是维护国家税收权益。主要包括构建反避税国际协作体系、完善全国联动联查机制、健全跨国企业税收监控机制三个方面。对跨国避税、企业“灰色利润”零容忍，打击跨国公司或高收入个人利用各国税制差异和税收信息不对称，向避税港和避税地转移利润或者隐匿收入以逃避纳税义务的行为，维护国家税收权益和世界税收秩序。

四是主动服务对外开放战略，重点是更好地支持企业走出去。主要包括加快国与国之间税收协定谈签和修订，特别是推动与“一带一路”沿线尚未签署税收协定国家的协定签署，以及加快与我国有产能合作国家的协定谈签；探索推进在我驻主要市场经济国家、走出去重点国家使领馆和国际组织派驻税务官员，更好地为走出去企业提供境外税收政策咨询、涉税争端解决等服务，使税收服务紧跟对外开放步伐、紧贴企业走出去需求。

打赢税收改革攻坚战

记者：贯彻落实《方案》是一项复杂的系统工程，也可以说是一场攻坚战。请问王局长，税务部门将采取哪些措施确保改革顺利推进？

王军：中央通过的《方案》是规划图，是任务书，更是战斗令。

第一，我们对顺利推进改革充满信心。一是十八大以来，全党全国的改革氛围越来越浓厚，党中央、国务院的坚强领导，各级党委、政府的大力支持，将为我们推进改革提供强有力的政治保障。特别是《方案》提出，要建立健全“党政领导、税务主责、部门合作、社会协同、公众参与”的税收共治格局，并从推进涉税信息共享、拓展跨部门税收合作、健全税收司法保障机制、加强税法普及教育四个方面进行了改革部署。这是确保改革顺利推进并取得成功的重要保障。二是税务系统上上下下，纳税人及社会各方面对改革的理念、举措有相当大的共识；而且，其中不少改革事项，我们已进行了一些积极探索，并积累了一定的经验。三是全国80万税务干部是一支特别能战斗的队伍，这支队伍打赢了1994年分税制和税制改革的攻坚战，打赢了近年来营改增等一系列重大税制改革的攻坚战，所以也一定能够打赢这场征管体制改革的攻坚战。两年以前，我们就开始为推进大规模改革在培养一批税务领军人才，并探索实施了横向到边、纵向到底的绩效管理制度，这为取得改革实效奠定了更加坚实的基础。

第二，我们对改革取得实效不敢掉以轻心。在推进改革中必然会遇到这样那样意想不到的问题和困难，我们将结合深入贯彻落实党的十八届五中全会和刚刚闭幕的中央经济工作会议精神，将改革作为与组织税收收入工作同等重要的“一号落实任务、一号考核内容、一号督办事项”，逢山开路，遇水搭桥，全力以赴确保改革取得实效。一是狠抓组织实施。税务总局专门成立了督促落实领导小组，要求全国税务系统将改革作为重大政治任务，精心部署、层层督进。二是强化责任到位。将改革任务细化分解，明确分工，责任到岗、责任到人，并作为绩效考核的重要内容，确保落实到位。三是加强领导协作。将征管体制改革列入各级党委、政府深化改革的总盘子之中，主动配合、相互促进。工作中积极加强与相关部门的沟通联系，认真做好改革宣传，及时解决改革中遇到的问题。四是分步有序推进。按照2016年上半年开展局部试点、2016年下半年扩大试点、2017年主要措施基本落实、2018年至2020年全面提升的部署安排，攻坚克难、不懈深化、环环紧扣、蹄疾步稳地推进。

第三，我们对打造税务系统改革创新文化下定决心。改革创新是税收征管的生命。我们将在认真抓好改革方案全面实施的同时，千方百计树立和强化税务干部的改革创新意识，将改革创新的理念和手段相集合、内容和形式相结合、征管要素和技术要素相组合、改革胸怀和应用创意相融合，把改革创新精神贯穿于税收工作全过程，形成税务系统的改革创新文化，不断激发推动税收工作改革创新的内生动力。

我们期待和坚信，《方案》的落实，一定会使税收工作为推进国家治理体系和治理能力现代化不断作出新的更大的贡献。

（上接3版）采取信用担保、风险补偿、农业保险等方式，增强农业经营主体融资能力。发展股权和创业投资基金，鼓励民间资本发起设立产业投资基金。支持重点领域建设项目开展股权和债权融资。

发挥投资对增长的关键作用，要发挥财政资金撬动功能，创新融资方式，带动社会资本参与。在投资过程中政府不仅要利用好财政资金，同时还要撬动社会和民间投资。当前，扩大有效投资，不能再依赖公共财政资金的直接投入，而要切实发挥好市场在资源配置中的决定性作用，优化财政资金的支持方式，带动和激活社会投资。也就是说，对于政府而言，不仅要把预算内投资管好用好、优化结构，同时要促进和带动全社会投资，从投资向投融资转变。对属于竞争性领域的产业，可由直接支持具体项目改为设立投资基金，吸引社会资本投入；积极鼓励社会资本发起设立产业投资基金和股权投资基金；创新政府投资方式，通过投资补助、资本金注入等方式撬动民间资本参与重点项目建设。利用公共资金的杠杆作用带动社会资本投资。比如：设立产业引导基金、重大技术创新基金等，引导更多社会资本和其他要素资源投入到符合国家总体战略要求的领域之中。

发挥投资对增长的关键作用，要创新公共基础设施融资体制，推广和社会资本合作模式。鼓励在能源、交通运输、水利、环境保护等公共服务领域，采用政府和社会资本合作模式（PPP模式）吸引社会资本参与。PPP模式是将部分政府责任以特许经营权方式转移给社会主体（企业），通过PPP模式，政府的财政负担减轻了，社会主体的投资风险也减小了，从而以实现公共资本和社会资本双赢的方式，带动全社会投资的增长。

培育发展新动力要发挥出口对增长的促进作用

“十三五”时期，我国经济社会将进入发展阶段的转换期，内外部环境条件发生了较大变化，作为一个开放的大国，为了避免经济急剧减速、保持经济持续稳定增长，在扩大内需的基础上，进一步发挥出口对经济增长的促进作用十分必要。由于受金融危机后世界经济复苏乏力、传统比较优势弱化和国际市场竞争加剧等因素影响，自2012年以来，我国出口已连续三年维持个位数增长，特别是2014年出口增长率仅达到6.1%。国际市场需求不振和竞争加剧，倒逼我们必须加快打造对外竞争新优势。以中国装备“走出去”为突破口着力提高对外开放水平，推动更多高附加值的中国制造、中国标准到国际市场竞争，促进产能合作，实现出口升级、产业升级。《建议》明确指出：“发挥出口对增长的促进作用，增强对外投资和扩大出口结合度，培育以技术、标准、品牌、质量、服务为核心的对外经济新优势。实施优进优出战略，推进国际产能和装备制造合作，提升劳动密集型产业出口科技含量和附加值，塑造资本和技术密集产业新优势，提升我国产业在全球价值链中的地位。”通过出口战略转型升级，进一步发挥出口对增长的促进作用。

发挥出口对增长的促进作用，要实施优进优出战略。自上世纪80年代以来，我国实施的大进大出战略有力支撑了中国经济30多年的高速增长，成就了中国“世界工厂”的地位。但是，随着国际市场的变化，过去靠低成本简单加工的制造出口已经难以为继。必须推动我国外贸从“大进大出”转向“优进优出”，形成开放型经济新格局。这意味着，我国对外需求的增长点已从过去生产消费品的“世界工厂”，升级为向世界提供先进装备制造的重要基地。我们要以此推进外贸结构优化升级，推动中国经济向全球产业价值链中高端迈进，打造中国外向型经济的升级版。

发挥出口对增长的促进作用，要加快中国装备走出去和推进国际产能合作。面对世界经济艰难复苏的严峻形势，必须不断扩大各国利益汇合点。目前，许多国家对基础设施建设和推进工业化的需求强劲，而中国很多装备和产能质优价廉，综合配套能力强，与这些国家有很高的契合度。支持中国装备走出去和推进国际产能合作，不仅有利于中国盘活存量资产，还可以在扩大产品进出口基础上叠加产业出口，实现各方共赢。

发挥出口对增长的促进作用，要增强对外投资和扩大出口结合度。2014年中国对外直接投资额达1029亿美元，首次突破千亿美元，同比增长14.1%，继续保持世界第三位。根据商务部数据，2014年中国实际使用外资金额1195.6亿美元，同比增长1.7%。中国对外投资额和吸收外资额相差仅160多亿美元，实现了对外投资和吸收外资的双向平衡，进一步提高了我国发展的平衡性、包容性、可持续性。“十三五”时期，要推动中国企业进一步“走出去”，融入全球经济，提高对外开放水平。

发挥出口对增长的促进作用，要提升劳动密集型产业出口科技含量和附加值，塑造资本和技术密集产业新优势。国际经验表明，在劳动密集型产业比较优势减弱之后，应该发展资本和技术密集型产业。因此，我国需要加快形成技术密集型产业竞争新优势，加快推进资本和技术密集型产业的优化升级与创新发展。

（作者系中央党校经济学教研部教授、中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员）