

深化國稅、地稅徵管體制改革方案 優化稅項管理體制

中國從 1994 年實行分稅制財政管理體制改革以來，建立了分設國稅、地稅兩套稅務機構的徵管體制，20 多年來取得了顯著成效，為調動中央和地方兩個積極性、建立和完善社會主義市場經濟體制發揮了重要作用。

然而，與經濟社會發展、推進國家治理體系和治理能力現代化的要求相比，中國稅收徵管體制還存在職責不夠清晰、執法不夠統一、辦稅不夠便利、管理不夠科學、組織不夠完善、環境不夠優化等問題，必須加以改革完善。為落實《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發了《深化國稅、地稅徵管體制改革方案》，深化國稅、地稅徵管體制改革。

一、總體要求

（一）指導思想

各地區有關部門將全面貫徹黨的十八大和十八屆二中、三中、四中、五中全會精神，以鄧小平理論、「三個代表」重要思想、科學發展觀為指導，深入貫徹落實習近平總書記系列重要講話精神，按照黨中央、國務院決策部署，堅持法治引領、改革創新，發揮國稅、地稅各自優勢，推動服務深度融合、執法適度整合、信息高度聚合，著力解決現行徵管體制中存在的突出和深層次問題，不斷推進稅收徵管體制和徵管能力現代化，進一步增強稅收在國家治理中的基礎性、支柱性、保障性作用。

（二）改革目標

到 2020 年建成與國家治理體系和治理能力現代化相匹配的現代稅收徵管體制，降低徵納成本，提高徵管效率，增強稅法遵從度和納稅人滿意度，確保稅收職能作用有效發揮，促進經濟健康發展和社會公平正義。

（三）基本原則

依法治稅——以法治為引領，運用法治思維和法治方式改革，落實稅收法定原則，完善徵管法律制度，增強稅收執法的統一性和規範性。

便民辦稅——以納稅人為中心，堅持執法為民，加強國稅、地稅合作，為納稅人提供更加優質高效的服務，不斷減輕納稅人辦稅負擔，切實維護納稅人合法權益，讓納稅人和人民群眾有更多獲得感。

科學效能——以防範稅收風險為導向，依托現代信息技術，轉變稅收徵管方式，優化徵管資源配置，加快稅收徵管科學化、信息化、國際化進程，提高稅收徵管質量和效率。

協同共治——以營造良好稅收工作環境為重點，統籌稅務部門與涉稅各方力量，構建稅收共治格局，形成全社會協稅護稅、綜合治稅的強大合力。

有序推進——以加強頂層設計為前提，與深化財稅體制改革進程相匹配，積極回應納稅人和社會各界關切，統籌兼顧，穩步實施。

二、主要任務

(一) 理順徵管職責劃分

各地區相關部門將根據深化財稅體制改革進程，建立地方稅費收入體系，釐清國稅與地稅、地稅與其他部門的稅費徵管職責劃分，著力解決國稅、地稅徵管職責交叉，以及部分稅費徵管職責不清等問題。

1. 合理劃分國稅、地稅徵管職責。中央稅由國稅部門徵收，地方稅由地稅部門徵收，共享稅的徵管職責根據稅種屬性和方便徵管的原則確定。
按照有利於降低徵收成本和方便納稅的原則，國稅、地稅部門可互相委託代有關稅收。
2. 明確地稅部門對收費基金等的徵管職責。發揮稅務部門稅費統征效率高等優勢，按照便利徵管、節約行政資源的原則，將依法保留、適宜由稅務部門徵收的行政事業性收費、政府性基金等非稅收入項目，改由地稅部門統一徵收。推進非稅收入法治化，完善地方稅費收入體系。

(二) 創新納稅服務機制

加快建設服務型稅務機關，圍繞最大限度便利納稅人、最大限度規範稅務人，不斷提高納稅服務水平，著力解決納稅人辦稅兩頭跑、納稅成本較高等問題。

1. 推行稅收規範化。實施納稅服務、稅收徵管規範化管理，推行稅收執法權力清單和責任清單，並向社會公告，在全國範圍內實現國稅、地稅服務一個標準、徵管一個流程、執法一把尺子，讓納稅人享有更快捷、更經濟、更規範的服務。
2. 推進辦稅便利化。加快推行辦稅事項同城通辦，2016年將基本實現省內通辦，2017年將基本實現跨區域經營企業全國通辦。完善首問責任、限時辦結、預約辦稅、延時服務、「二維碼」一次性告知、24小時自助辦稅、財稅庫銀聯網繳稅、出口退稅分類管理等便民服務機制，縮

短納稅人辦稅時間。合理簡併納稅人申報繳稅次數。實行審批事項一窗受理、內部流轉、限時辦結、窗口出件，全面推行網上審批，提高審批效率和透明度。公開涉稅信息，方便納稅人查詢繳稅信息。規範、簡併納稅人報表資料，實行納稅人涉稅信息國稅、地稅一次採集、按戶存儲、共享共用。能夠從信息系統提取的數據信息，納稅人無需重複報送，加快推行辦稅無紙化、免填單，讓納稅人少跑腿、少費時、少花費。

3. 建立服務合作常態化機制。實施國稅、地稅合作規範化管理，全面提升合作水平。採取國稅、地稅互設窗口、共建辦稅服務廳、共駐政務服務中心等方式，2016年實現「前台一家受理、後台分別處理、限時辦結反饋」的服務模式。完善全國12366納稅服務平台，2016年全面提供能聽、能問、能看、能查、能約、能辦的「六能」型服務。制定實施「互聯網+稅務」行動計劃，建設融合國稅、地稅業務，標識統一、流程統一、操作統一的電子稅務局，2017年基本實現網上辦稅。推進跨區域國稅、地稅信息共享、資質互認、徵管互助，不斷擴大區域稅收合作範圍，進一步創新自由貿易試驗區稅收服務舉措，讓納稅人享有優質、便捷、統一的納稅服務。
4. 建立促進誠信納稅機制。對納稅信用好的納稅人，開通辦稅綠色通道，在資料報送、發票領用、出口退稅等方面提供更多便利，減少稅務檢查頻次或給予一定時期內的免檢待遇，發展銀稅互動助力企業。對進入稅收違法「黑名單」的當事人，嚴格稅收管理，與相關部門依法聯合實施禁止高消費、限制融資授信、禁止參加政府採購、限制取得政府供應土地和政府性資金支持、阻止出境等懲戒，讓誠信守法者暢行無阻，讓失信違法者寸步難行。
5. 完善納稅服務投訴機制。建立納稅人及第三方對納稅服務質量定期評價反饋的制度。暢通納稅人投訴渠道，對不依法履行職責、辦事效率低、服務態度差等投訴事項，實行限時受理、處置和反饋，有效保障納稅人合法權益。

（三）轉變徵收管理方式

落實簡政放權、放管結合、優化服務的要求，適應納稅人特別是自然人數量不斷增加，以及企業經營多元化、跨區域、國際化的新趨勢，轉變稅收徵管方式，提高稅收徵管效能，著力解決稅收徵管針對性、有效性不強問題。

1. 加強事中事後管理。大幅度取消和下放稅務行政審批項目，實現稅收管理由主要依靠事前審批，轉向加強事中事後管理，推行納稅人自主申報，完善備案管理、發票管理、申報管理等事中事後管理體系，確保把該管的事項管住、管好，防範稅收流失。
2. 對納稅人實施分類分級管理。對企業納稅人按規模和行業，對自然人納稅人按收入和資產實行分類管理。2016年，以稅務總局和省級稅務局為主，集中開展行業風險分析和大企業、高收入高淨值納稅人風險分析，運用第三方涉稅信息比對對納稅申報情況，區分不同風險等級分別採取風險提示、約談評估、稅務稽查等方式進行差別化應對，有效防範和查處逃避稅行為。
3. 提升大企業稅收管理層級。對跨區域、跨國經營的大企業，在納稅申報等涉稅基礎事項實行屬地管理、不改變稅款入庫級次的前提下，將其稅收風險分析事項提升至稅務總局、省級稅務局集中進行，將分析結果推送相關稅務機關以作應對。
4. 建立自然人稅收管理體系。順應直接稅比重逐步提高、自然人納稅人數量多、管理難的趨勢，從法律框架、制度設計、徵管方式、技術支撐、資源配置等方面，構建以高收入者為重點的自然人稅收管理體系。稅務總局、省級稅務局集中分析高收入納稅人的稅收風險，並將分析結果推送相關稅務機關，不斷提高自然人稅收徵管水平。
5. 深化稅務稽查改革。建立完善隨機抽查制度和案源管理制度，合理確定抽查比例，對重點稅源企業每五年輪查一遍。2016年普遍推行先開展案頭風險分析評估，查找高風險納

稅人再開展定向稽查的模式，增強稽查的精準性、震懾力。依法加大涉稅違法犯罪行為查處力度，規範執法行為，堅決防止以補代罰、以罰代刑。定期曝光重大涉稅違法犯罪案件，震懾不法分子。加強稅警協作，實現行政執法與刑事執法有機銜接，嚴厲打擊稅收違法犯罪行為。改革屬地稽查方式，提升稅務稽查管理層級，增強稅務稽查的獨立性，避免執法干擾。2017年實現國稅、地稅聯合進戶稽查，防止多頭重複檢查。

6. 全面推行電子發票。推廣使用增值稅發票管理新系統，完善發票管理制度，2016年實現所有發票的網絡化，推行發票電子底賬，逐一實時採集、存儲、查驗、比對發票全要素信息，從源頭上有效防範逃騙稅和腐敗行為。
7. 加快稅收信息系統建設。2016年全面完成金稅三期工程建設任務，形成覆蓋所有稅種及稅收工作各環節、運行安全穩定、國內領先的信息系統。2018年實現徵管數據集中於稅務總局，建成自然人徵管系統，並實現與個人收入和財產信息系統互聯互通。到2020年，中國稅收徵管信息系統要居於國際先進行列。
8. 發揮稅收大數據服務國家治理的作用。推進數據標準化及質量管理，完善減免稅核算體系，發揮稅收大數據優勢，加強數據增值應用，在提高徵管效能和納稅服務水平的同時，使之更深刻地反映經濟運行狀況，服務經濟社會管理和宏觀決策，為增強國家治理能力提供有力支撐。

（四）深度參與國際合作

適應經濟全球化的趨勢和中國構建開放型經濟新體制的要求，樹立大國稅務理念，用國際化視野謀劃稅收工作，加強對國際稅收事項的統籌管理，著力解決對跨國納稅人監管和服務水平不高、國際稅收影響力不強等問題。

1. 積極參與制定國際稅收規則。結合中國主辦2016年20國集團（G20）領導人峰會，協同落實好20國集團稅制改革成果，廣泛參加

全球稅收徵管論壇、聯合國國際稅收合作專家委員會等國際稅收組織活動，成為國際稅收規則制定的參與者、引領者，增強中國在國際稅收領域的影響力和話語權。

2. 不斷加強國際稅收合作。圍繞建立合作共贏的新型國際稅收關係，完善國際稅收合作與協調機制，有效執行《多邊稅收徵管互助公約》和《金融賬戶涉稅信息自動交換標準》，加強稅收信息交換，形成深度交融的互利合作網絡。積極開展對外稅收援助，提供稅收知識培訓和技術支持，幫助發展中國家和低收入國家提高稅收徵管能力。
3. 嚴厲打擊國際逃避稅。全面深入參與應對稅基侵蝕和利潤轉移（BEPS）行動計劃，構建反避稅國際協作體系。建立完善跨境交易信息共享機制，以及跨境稅源風險監管機制。完善全國聯動聯查機制，加大反避稅調查力度。2017年建立跨國企業稅收監控機制，分行業、分國別、分地區、分年度監控跨國企業利潤水平變動情況，防範國際逃避稅，維護國家稅收權益。
4. 主動服務對外開放戰略。以推動實施「一帶一路」戰略、支持國際產能和裝備製造合作為重點，加快稅收協定談簽和修訂進程，全面加強國外稅收政策諮詢服務，建立與重點國家稅務部門常態化溝通機制，及時協調解決走出去企業有關涉稅爭端。

（五）優化稅務組織體系

適應稅收徵管現代化，進一步完善稅務組織體系，著力解決機構設置、資源配置與稅源狀況、工作要求不匹配等問題。

1. 切實加強稅務系統黨的領導。稅務總局黨組要切實加強國稅系統黨的建設、思想政治建設、稅務文化建設、幹部隊伍建設，指導地稅系統思想政治工作，協同省級黨委和政府對省級地方稅務局實行雙重領導，加大對地稅部門的指導和業務規範力度。
2. 優化各層級稅務機關徵管職責。稅務總局重點加強稅收制度和管理制度設計、工作標準

制定、信息平台建設和數據集中處理應用、稅收風險集中分析、大企業和國際稅收管理、執法監督等方面職責。省級稅務局重點加強數據管理應用、大企業稅收管理、國際稅收管理及稅收風險分析推送等方面職責。市級稅務局要精簡機關行政管理職責，強化直接面對納稅人的一線徵管和服務職責。市級、縣級稅務局重點加強稅源管理和風險應對工作，更好地為納稅人服務。

3. 完善稅務稽查機構設置。強化稅務系統稽查職責和工作力量，探索建立跨區域稅務稽查機構，主要負責查處大案要案、指導系統稽查工作、協調國稅局和地稅局開展聯合稽查。
4. 完善督察內審機構設置。強化稅務系統督察內審職責和工作力量，探索建立跨區域督察內審機構，增強獨立性，形成有效的內部監督制約機制。
5. 研究探索推進對外派駐稅務官員。根據工作需要，按照現有模式，研究探索在主要市場經濟國家、走出去重點國家使領館和國際組織派駐稅務官員，承擔國際稅收協作、涉稅爭端解決、涉稅信息收集，以及為走出去企業，提供境外涉稅服務等任務。
6. 合理配置資源。按照精簡統一效能原則，優化稅務系統編製結構，提高編製使用效益。調整完善與國稅、匹配地稅徵管職責、提高稅收治理能力的人力資源配置，實現力量向徵管一線傾斜。稅源規模較小的地區，可按照便利納稅人、集約化徵管的要求，適度整合徵管力量。逐步理順和規範中央財政對國稅系統經費管理體制，完善地方財政對地稅系統經費的保障機制。
7. 加強稅務幹部能力建設。實施人才強稅戰略，實行稅務領軍人才培養計劃。深入推進績效管理，加強對稅務幹部平時考核，完善日常化、累積化、可比化的數字管理制度體系。加大國稅、地稅之間，以及與其他部門的交流力度。按照中央有關規定，實施公務員職務與職級並行制度。在編製和工資經費限額內，對專業性較強的職位實行聘任制，解決專業人才不足問題。

8. 深入落實黨風廉政建設主體責任和監督責任。明確國稅系統黨組主體責任和紀檢機構監督責任，釐清責任邊界，強化責任擔當，細化履職要求，加大問責力度，完善紀檢體制機制。全面推進內控機制信息化建設，2016年將內控的制度和要求嵌入到稅收徵管和財務管理軟件中，最大限度防範廉政風險、減少執法風險，促進幹部廉潔從稅。

（六）構建稅收共治格局

建立黨政領導、稅務主責、部門合作、社會協同、公眾參與的稅收共治格局，著力解決稅收環境不夠優、全社會誠信納稅意識不夠強等問題。

1. 推進涉稅信息共享。加快稅收徵管法修訂和實施進程，依法規範涉稅信息的提交，落實相關各方法定義務。建立統一規範的信息交換平台和信息共享機制，保障國稅、地稅部門及時獲取第三方涉稅信息，解決徵納雙方信息不對稱問題。依法建立完善稅務部門稅收信息對外提供機制，保障各有關部門及時獲取和使用稅收信息，強化社會管理和公共服務。建立納稅人信用記錄，納入統一的信用信息共享交換平台，依法向社會公開，充分發揮納稅信用在社會信用體系中的基礎性作用。
2. 拓展跨部門稅收合作。以「三證合一、一照一碼」改革為契機，擴大與有關部門合作的範圍和領域，實現信息共享、管理互助、信用互認。探索政府購買稅收服務。規範和發揮涉稅專業服務社會組織在優化納稅服務、提高徵管效能等方面的積極作用。
3. 完善稅收司法保障機制。司法部門要依法支持稅務部門工作，確保稅法得到嚴格實施。公安部門要加強涉稅犯罪案件查處的力量，完善公安部派駐稅務總局聯絡機制，指導各級公安部門開展涉稅犯罪案件查處工作。加強建設涉稅案件審判隊伍的專業化，由相對固定的審判人員、合議庭審理涉稅案件。推行稅收法律顧問和公職律師制度。
4. 加強稅法普及教育。將稅法作為國家普法教育的重要內容。把稅法教育納入國民教育體系，加強對青少年的稅法宣傳教育。開展經常性的稅收宣傳工作，增強全社會的稅法意識。

三、組織實施

深化國稅、地稅徵管體制改革是一項系統工程，要在黨中央、國務院統一領導下組織實施，穩妥推進。

（一）提高思想認識

各地區各部門要從推進國家治理體系，以及治理能力現代化的高度，深刻認識深化國稅、地稅徵管體制改革的重大意義，切實增強責任感和使命感，紮實做好工作，確保改革取得實效。

（二）強化組織協調

各級黨委和政府要建立完善深化國稅、地稅徵管體制改革的領導機制，明確和落實工作責任。稅務部門要加強組織協調，抓好具體方案的研究制定、貫徹推進和督促落實工作。各相關部門要結合職責分工，落實具體支持措施。

（三）穩步有序實施

結合深化財稅體制改革進程，明確改革的路線圖和時間表，確保2016年基本完成重點改革任務，2017年年底前努力把各項改革舉措做實。具體安排是：2015年至2016年上半年，在上海市、江蘇省、河南省、重慶市進行綜合改革試點，在北京市、湖北省、廣東省、陝西省、寧夏回族自治區、深圳市進行專項改革試點；2016年下半年，總結經驗，擴大試點，在全國範圍內穩步推進改革；2017年，總結實施情況，完善具體措施，確保改革任務基本到位。執行中的重大問題要及時向黨中央、國務院報告。

（四）加強輿論引導

重視和加強宣傳工作，及時回應社會關切，正確引導社會預期，最大限度凝聚共識，為深化國稅、地稅徵管體制改革營造良好環境。

以上為《深化國稅、地稅徵管體制改革方案》的部分內容，詳情可瀏覽中央政府門戶網站：

http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/24/content_5027603.htm ■