

纳税人税款追征及征管时效的探讨与研究

区税务局课题组

随着我国经济社会改革深入推进,促进了市场主体复杂化和经营方式多元化,与现代税收征管的要求不相适应。目前,我国税款追征制度还不成体系,纳税人与税务机关时常因税款追缴产生争议。基于税收征管现代化要求,全面梳理我国税款追缴制度,对之进行系统化研究,找出薄弱环节,具有较强的现实意义。

一、税款追征期的概念和理论阐述

(一)税款追征期的法律性质

税款追征期的制度设计是世界各国税收立法的通行做法,之所以设定税款追征期,主要有三个方面的考虑:一是有助于实现税法的安定性和税收法律秩序的构建;二是促使税务机关及时执法,增进征税率;三是确保证据保存和取得的可能,避免因证据灭失导致纳税义务难以被证明。

(二)目前关于税款追征期的相关规定

根据《税收征管法》《税收征管法实施细则》等相关规定,可以总结出我国现行税款追征期分为如下几种情况:

1. 因税务机关责任。因税务机关的责任,致使纳税人、扣缴义务人未缴或者少缴税款的,税务机关在三年内可以要求纳税人、扣缴义务人补缴税款,但是不得加收滞纳金。
2. 因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误。因纳税人、扣缴义务人计算错误等失误,未缴或者少缴税款的,税务机关在三年内可以追征税款、滞纳金;有特殊情况的,追征期可以延长到五年。
3. 偷税、抗税、骗税。对偷税、抗税、骗税的,税务机关追征其未缴或者少缴的税款、滞纳金或者所骗取的税款,不受规定期限的限制。偷税、抗税和骗税,纳税人存有明显的主观故意,社会危害性大,是严重的税收违法,税务机关应无限期追征。
4. 欠税。欠税是因为纳税人通过纳税申报或税务机关作出税务处理意见确定其应纳税款后未按规定期限缴纳税款行为,在这种情况下,税务机关应当依法无限期追征,任何单位和个人不得豁免。

5. 未申报。纳税人不进行纳税申报造成不缴或少缴应纳税款的情形不属于偷税、抗税、骗税,其追征期一般为三年,特殊情况可以延长至五年。

二、税款追征期在税务执法实践中的问题

关于税款追征期的计算,首先应当确定追征期的期限。其次,确定追征期的首端起算时间,即从何时开始起算至今是否超过追征期。最后,确定是否出现特定情形,使追征期必须停止计算或重新计算。

(一)关于追征期限的规定存在疏漏
税款追征期适用情形列举还存在遗漏,如个人所得税的某些项目,应当由扣缴义务人扣缴,个人不需要申报,而扣缴义务人未依法扣缴的情形;因税务机关和纳税人双方的共同责任,致使纳税人未缴或少缴税款的情形。对于上述情形的追征期,《税收征管法》第五十二条均未能涵盖。且对于上述列举的情况,截至目前,未发现有任何法律法规和国家税务总局的规范性文件对之进行明确,形成了税款追征期法律规定的明显漏洞。

(二)追征期的届满的法律效果不明
我国《税收征管法》第五十二条只规定税务机关在追征期内可以“要求纳税人、扣缴义务人补缴税款”,并没有说明在追征期届满后税收债权是否消灭。根据该法第五十一条规定:“纳税人超过应纳税额缴纳的税款,税务机关发现后应当立即退还;纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的,可以向税务机关要求退还多缴的税款并加算银行同期存款利息,税务机关及时查实后应当立即退还;涉及从国库中退库的,依照法律、行政法规有关国库管理的规定退还。”

因此,如果税法肯定税收债权在追征期届满后是否存在,应该明确规定。

(三)法人企业注销后税款追征问题
纳税人办理注销税务登记前,应当向税务机关提交相关证明文件和资料,结清应纳税款、滞纳金和罚款,缴销发票、税务登记证件和其他税务证件,经税务机关核准后,办理注销税务登记手续。公司设立分公司,应当向公司登记

机关申请登记,领取营业执照。分公司不具有法人资格,其民事责任由公司承担。若纳税人在办理注销税务登记手续后,发现纳税人有少缴税款情形的,如果属于偷税,则不受追征期的限制,可无限期向纳税人追征。但如何追征并没有更具体的规定。

三、完善税款追征期制度的建议

税款追征期制度既关乎纳税人的合法权益,依据税额确认生成的税法文书,采取税收保全、强制执行等措施,督促纳税人或扣缴义务人履行纳税义务。

(一)《税收征管法》将税款追征期的起算点为“应缴未缴或少缴税款之日”,建议修订为“欠缴税款之日”。理想的税收法律关系是债权债务关系,应缴未缴或少缴税款是纳税人应向税务机关履行的债务,但该债务的履行时间并非纳税义务产生之日,而是税法规定的申报缴纳期。一般来说,是从某一税种申报缴纳期限届满之日开始起算是否超过追征期。如果纳税人在税法规定的申报缴纳期内完成纳税义务,即不存在未缴或少缴税款,也不存在税务机关追征的必要;只有纳税人在申报缴纳期内未履行纳税义务,税务机关才有追征的必要和可能。因此建议将税款追征期的起算点明确规定为欠缴税款之日,以便更简洁地确定税款追征期的起算点。



经济新常态下奉化工业集聚区转型提升规划研究——以江口民营工业园区为例

区自然资源和规划分局

工业一直是奉化经济的重要支柱,也是全区构建和谐社会,推进现代化建设的重要力量。近几年来,奉化工业经济取得了长足进展,但当前奉化工业的各种矛盾也日益凸显。区自然资源和规划分局针对奉化现状工业存在的问题,积极开展调研,对传统工业园的转型升级、工业园的规划理念、布局特点等展开了相应研究。

一、现状与特点

2016年奉化全区共有工业企业7084家,其中规模以上企业437家。产业类型主要为通用设备制造业,纺织、服装服饰业、铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业等。当年工业生产总值为547.66亿元。从过去十年的情况来看,奉化第二产业增加值占GDP比例始终为50%左右,整体处于低位震荡状态。

工业用地的空间分布分散,现状工业用地21.24平方千米,人均41.6平方米,其中中心城区11.27平方千米,人均37.5平方米。现有成规模的工业集聚区9个,其中三横区块、尚桥科技工业园、滨海新区行政归属奉化经济开发区管委会管理。各工业区早期建于城市边缘地带,由于城市不断扩张,逐渐被围合在城市中心城区内。

二、问题与短板

(一)工业园区规模能级不高,布局分散
多数园区缺乏龙头企业,以中小企业为主,规上企业所占比例均不高,基本不超过35%,产值上亿的企业数量更少。与宁波市其他各区(市)相比,奉化规上企业的产值也处于较低水平,园区规模能级不高。

(二)“孤立型”规划与“有业无城”现象并存
早期工业园区(江口经济开发区等)的规划和建设一般按照“单纯工业区”定位,具有典型的“孤立型”特征,具体表现

为:一是工业园区在产业规模快速增长的同时,忽略园区与周边城市功能的协调,导致园区公共服务设施用地、市政设施用地及生活居住用地严重不足,“有业无城”明显,难以满足长远发展。二是规划建设之初缺乏必要的城乡统筹,村庄建设用地与工业用地混杂,影响环境质量,降低了综合效益。

(三)土地产出效率低,产业链单一
地均利税和产出效益在宁波各区中均处于较低水平,土地利用较为粗放。区2016年地均利税仅为7.47万元/亩,产出效益为3284万元/公顷。对比宁波其他地区,差距非常明显。

从产业结构上看,各工业园区主导产业类型相当雷同,主导产业优势不明显,产业链单一。此外,奉化战略性新兴产业占规上工业增加值为6.64%,对比宁波的12.8%,差距明显,自主技术创新水平不高。

三、认识与建议

(一)整合工业空间,构建东部生产制造带

1. 工业空间总体优化思路
工业用地规模未来十年约有8-9平方千米的增量规模。未来奉化工业区的空间优化方向为“西抑”“东进”“北优”“南控”“中调”。

“西抑”:西部溪口是奉化发展大文旅板块的重点,奉化佛教名山建设的主战场,应抑制工业功能;“东进”:东部用地相对平坦,且具有较完善的交通体系,适宜打造“西居东产”的中心城区空间格局,应作为未来奉化发展工业的重点;“北优”:北部是宁奉同城桥头堡,轨道带动土地价值提升,应重点做好工业的就地转型和品质提升;“南控”:南部位于县江上游,三面环山,应控制工业的发展。“中调”:调整以东郊、三横工业园为代表的中部地区的产业结构,在大成路北侧区块配置创新科研产业,将其打造成创新和人才的集聚地。

2. 构建东部生产制造带

根据这一总体思路,选定未来奉化工业集聚空间:西坞外向工业园以东、甬台温铁路以北、四明路延长线以南的区块。建议规划区块形成“一街道三园联动”“错位链条发展”“链接南线、打造平台”的发展模式。

(二)功能复合,完善配套

传统工业园应从单纯的产业组团逐步走向产业新城,建立一个与现有城市高度结合、高效运行的城市实体,通过城市居住、服务功能的植入,形成一个清晰完整的城市发展结构。未来的工业园需要以产业带动园区发展,同时通过完善各种公共服务配套设施,增加绿化景观空间,提升园区运行效率,形成一个集生产、居住、休闲于一体的复合城市系统。

(三)工业共生,产业集聚

传统工业园区的企业共同拥有的仅仅是各类市政、交通基础设施,企业之间极少产生关联,呈现出一种孤立的状态,缺乏专业化的分工与合作。工业共生作为现代工业园打造的先进理念,指的是园区企业不仅要依托区位优势、产业基础,还要通过加强市场规范和服务配套要素,加强产业协作,提升产业链环节,形成企业之间的共同协作模式,实现产业集聚。传统工业园在转型过程中应根据园区特点、企业规模与类型,有选择性地实现工业共生,促进产业集聚。

四、案例研究——江口民营科技园升级改造

(一)园区概况

江口民营科技园位于中心城区西北侧,涉及江口、锦屏、萧王庙三个街道,用地面积82公顷。基地是奉化较典型的工业区,目前有1个村庄,98家企业,其中规上企业22家,其他企业76家。

(二)现状问题

1. 企业效益低下,急需转型提升。
园区总体产出水平较低,2017年园区内亩均产出为127.7万元/亩,亩均税收仅

(二)《税收征管法》并没有区分税收核定和税收征收。建议将税收程序区分为税收核定和税收征收,并规定相应的时效期间。

税款追征期应为税收核定时效期间。我国税法没有明确区分税收核定与税收征收,如果没有税收核定作为前提,行政行为就会失去依据,采取税收保全措施或强制措施必须以纳税人欠缴税款为前提。既然存在这两个程序,就应当有相应的核定时效与征收时效的限制。如果能够区分税收核定和税收征收及相应时效期间,并明确税款追征期为税收核定期间。这就从根本上解决了实践中税款追征期不能约束税务机关税收征收行为的问题。

(三)规范税款追征对象的征管

各国税务机关都很重视税款追征对象的征收管理问题。我国的税款追征主要由税务稽查局负责。由于稽查机制、稽查手段等存在问题以及外界因素的干扰,稽查选案、税款追征对象金额的确定、税款追征的效率等都受到影响,税务稽查局的监督职能、惩处职能并没有很好地发挥。税收法律应当进一步完善税款追征程序,明确税款追征流程与税收征管对象范围,规范税收保全、税收强制执行等税款追征手段的步骤,确保税务机关在税款追征过程中追征对象准确、流程清晰、管理规范,真正做到依法追征。



办好中国的事情,关键在党,关键在人才,关键在人才。综合国力竞争说到底就是人才竞争。要加大改革落实工作力度,把《关于深化人才发展体制机制改革的意见》落到实处,加快构建具有全球竞争力的人才制度体系,聚天下英才而用之。

——习近平就深化人才发展体制机制改革作出重要指示

葛亚表

实现农业跨越发展,根本出路在于科技。目前我区农业科技综合实力在全市的排位并不靠前,科技支撑农业产业发展的能力还不够强,这与农业科技创新能力较弱密切相关。如何挖掘制约我区农业科技创新的主要原因,进一步增强农业科技创新能力,是推动我区农业科技发展所面临的一个不可回避的现实问题。

一、我区农业科技创新存在的主要问题

(一)农业科技人员队伍不强。农业科技主要依靠创新人员进行,目前我区农业科研队伍中,人才总量不足、力量分布不均、学科结构不合理、高层次人才不多、创新氛围不浓等问题不同程度地存在。我区农业科技人员队伍不强主要表现为以下两个方面:一是农业科技人才总量偏少。我区的主要农业技术人员集中在农技总站、林特总站等事业单位,由于人员不足,这些科技人员所担任的农业生产的负担较重。二是农业科技人才难以稳定。农业科技人员责任不明确是妨碍农业科技人员一心一意进行农业科技创新的一个重要原因。农业科技部门的主要职责应该是从事农业科技工作,但在一些基层乡镇工作的农业科技人员身兼数职,有的甚至成为了专职行政工作人员,自己的本职工作却搁置在一边。

(二)创新平台条件落后。近年来,我区的科技创新条件大为改善,引进了浙工大奉化智慧经济研究院、浙江医药高等专科学校和浙江工程学院奉化研究院,但与其他先进地区相比,农业科技创新条件仍较为落后,远不能满足现代农业科技创新的需要。

(三)创新领域覆盖不全。目前我区农业科技资源投入主要集中在传统产业,如水蜜桃、竹产业等,这些行业的创新能力较强,而对于产中领域、加工行业、共性技术、新品种培育等相对较少。

(四)创新投入经费不足。发达国家农业科研经费一般占到农业总产值的0.6%-1%,发展中国家平均也在0.5%左右,但我国目前平均不足0.2%,我区也大抵相仿。

二、提升奉化农业科技创新能力的对策建议

首先要突出重点,着力提升农业科技创新能力。重点加强影响我区农业生产全局的重大关键技术和共性技术的研究,把增产增效并重、良种良法配套、生产生态协调作为基本要求,促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化,构建适应高产、优质、高效、生态、安全农业发展要求的技术体系。加快推进农业生物技术、信息技术、先进制造技术、精准农业技术等一批前沿技术自主创新研究。加快实用技术创新应用,努力在种子种业、新品种培育引进、农机装备、加工贮运、循环农业、海洋农业等方面取得更多新成果。

其次要完善机制,积极推进农业科技创新活动。加大农业引智工作力度,利用我区7个科技特派员团队、83位科技特派员,实现精准帮扶活动。深化科技项目改革,完善农业科研立项机制,实行重大项目 and 重点领域相结合、稳定支持和适度竞争相结合的投入机制,鼓励对关键技术的长期攻关。完善农业科研评价机制,落实政策,支持企业加强技术研发和升级,鼓励企业承担各类科技项目,增强自主创新能力。

再次要加大投入,努力改善农业科技创新条件。建议增加财政对农业科技的投入,加大各类科技计划向农业领域倾斜。继续实施种子种业等重大科技专项,加大涉农公益性行业科研专项实施力度。进一步加强农口工程技术中心、农业企业研究院,积极引导和鼓励金融信贷、风险投资等社会资金参与农业科技创新创业。

最后要扩大开放,大力转化农业科技创新成果。鼓励我区企业与国内外的科研院所和大学建立长远的实质性技术合作关系。突出强化与农业龙头企业的合作,实施“联企业、进乡村、扶农户”行动计划,逐步形成一项农业科研成果带动一个农业龙头企业、一家龙头企业带动一批农户、形成一个甚至几个区域农民受益、推动产业发展的良性格局。
作者系区科技局副局长