# 对我国税收征管成本的理论思考

来源：网络 作者：雾凇晨曦 更新时间：2025-02-12

*对我国税收征管成本的理论思考 对我国税收征管成本的理论思考 对我国税收征管成本的理论思考在以往的税收研究文献中,税收征管并没有受到充分重视,它往往作为模型中的外生变量被认为是既定的,但这与事实明显不符。在最近的研究中,税收征管才开始成为学者...*

对我国税收征管成本的理论思考 对我国税收征管成本的理论思考 对我国税收征管成本的理论思考

在以往的税收研究文献中,税收征管并没有受到充分重视,它往往作为模型中的外生变量被认为是既定的,但这与事实明显不符。在最近的研究中,税收征管才开始成为学者们研究的问题。从最优税制发展过程来看,税收征管的因素越来越成为影响税收效率的关键因素。一个设计优良的税收制度,如果没有税收征管这个强有力的实施机制来保障,是很难发挥应有的作用的。可以形象地说,税收征管是桥梁,是纽带。

不可否认,成本—收益分析法是衡量税收征管效率的最直接方法。在取得同样税收收入的情况下,征管成本越小,征管效率越高;征管成本越大,则征管效率越低。尽管影响税收征管效率的因素很多,但征管成本是其中最重要的因素。本文围绕税收征管成本展开研究,并结合和征管成本的国际实践,对降低我国的税收征管成本给出政策性建议。

一、相关成本概念及分析

通过文献综述我们发现,大多数学者认为税收运行中的成本应包括税收管理成本(强制成本)、税收遵从成本(纳税成本)和税收社会成本(社会福利成本)。

1.税收管理成本(强制成本)。即是我们所说税收运行中的征管成本,是以税务机关为主体,为保证税法的实施所发生的与征收税款和税收管理有关的成本。它具体应包括税务人员的工资、奖金、福利、住所以及教育培训等支出,还包括税务机关的办公场所、配套设施及办公经费,纳税宣传的支出也应列入其中。税收征管成本是税收征管效率的集中体现,因此,控制和节约税收征管成本是提高税收征管效率的要求,是优化税制的前提。 3.税收社会成本。是指不能归入管理成本或遵从成本中,但与税收运行直接相关的,由征纳主体之外的其他部门或社会成员所负担的成本。如司法机关为惩治偷税的成本等。社会成本中最应注意的是由征税而造成的社会福利损失(超额负担),即征税活动对经济行为产生的扭曲的负效应,在经典的理论中称为“哈伯格三角”。

二、税收征管成本与税收征管效率

税收征管的根本目标是取得税收收入和保证税法的实施。在实际的税收征管中,应收税款与实际征收税款总存在一定差距,这是无法从根本上消除的。但高效的税收征管却可以缩小这一差距,使之维持在一个合理的范围内。并且,税法的成功实施更是离不开税收征管这套实施机制。因此,税收征管的效率决定了整个税收制度的效率。

税收征管既然如此重要,那么,其效率应该如何度量呢?由于税收征管是一个综合性的概念,简单地以收入和成本的对比来度量肯定是不准确的。税收征管效率不仅包括征管机制严密程度所影响的纳税人遵从程度,而且还包括征税机构运行效率和人员素质。因此,单纯以征税成本的高低来衡量征管效率是不可取的。例如,A国征税成本率为0.5%,但其偷税率达到30%,税法遵从度较低;B国征税成本率较高,为1%,但其偷税率仅为5%,税法遵从度较高。通过比较不难看出,征税成本率较低的A国征管效率低于征税成本率较高的B国。

税收征管效率受到税收制度是否严密的制约,但严密性是无法准确量化的,只能使用偷税率等相关指标进行替代,而这些指标又受到了税收征管的影响。因此,在探讨税收征管成本时,我们假定制度是既定的,是外生变量。显然,税收征管效率受到来自于人员素质、技术手段、组织机构等诸多因素的制约,而在这些因素中,税收征管成本无疑是影响最为深远的。在这些影响效率的变量中,我们先假定成本之外的人员、技术、组织是既定的,这也符合上述变量在实际运行中变换缓慢的事实。那么,通过降低征管成本就可以达到有效地提高税收征管效率的目的。

三、影响税收征管成本的因素 2.财政因素。财政收入和财政支出政策导向对税收征管成本有着重要的影响。税收收入的取得是为了满足政府职能的需要。如果政府对税收收入的需求增加,势必会影响税收征管成本,税务机关往往会投入更多的成本去取得增量收入。税务经费支出也是按照税收收入的一定比例来安排的,在财政状况较好的地方相对充裕,反之则经费缺乏,这无疑也会造成征税成本的损耗。

3.税收制度因素。总体上看,简单而严密的税收制度,能使税收征管成本维持在一个较低的水平上。在具体的实践中,主体税种选择尤其是流转税和所得税的选择对税收征管成本的高低有着显着的影响。流转税是以商品或劳务的流转额征税,较所得税的征管难度要小,因此,以流转税为主体税的征管成本小于以所得税为主体税种的选择。就是在流转税内部,增值税和营业税也由于其运行机制的不同而使征管成本处于不同的水平上。另外,一个稳定、公平的税收制度也是保持征管低成本的关键所在。这是因为频繁变动的税制带来了巨大的“适应性”成本,而不公平的税收制度将对纳税人的行为选择产生消极影响,使行纳税人利用各种机会来逃避纳税,这明显会加大税收征管成本。

4.组织机构效率和人员素质影响征管成本。不可否认,高效机构带来的必然是低成本耗费。而人员素质是人力资本的价值体现,高素质的人员也是降低征管成本的一个重要因素。

5.社会因素。按照新制度经济学的一般理论,制度是由正式规则、非正式规则和实施机制三部分组成。正式规则指的是成文的税法及相关法规、规章,实施机制则是税收征管活动。在这三部分中,起到至关重要作用的是非正式规则,它是正式规则形成的基础和前提,也是实施机制能否有效发挥作用的保障。社会因素就可以概括为非正式规则的集中体现,它包括在思想、文化、传统、道德、意识形态中,是在人类长期发展过程中形成的一种“潜规则”,如守法、诚实、守信等。这些“潜规则”具体到税收活动中则表现为公民的纳税意识、社会成员的道德水平以及社会各阶层对税收活动的理解等。“潜规则”从意识上影响着纳税人的遵从程度,进而影响着税收征管的成本。

四、发达国家降低税收征管成本的有益经验

1.经济思想对税收征管成本的影响是明显的。凯恩斯的国家干预理论体现在税收征管上是通过国家强制力,加强对纳税人的控制,严厉打击偷税者。在这种理念下,税务检查所耗费成本较高。随着新自由主义思潮的涌现,新公共管理理论以理性人为假设,希望通过“看不见的手”来实现个人利益和公众利益的统一。

经济理念的改变体现在税收征管上就是西方发达国家开始摒弃传统的对纳税人的偷逃税行为严查重罚的做法,而代之以更加“人性化”的做法。它们更加注重对征税行为的成本—效益分析,通过提供高质量的服务降低税收征管成本,提高纳税遵从度。例如一贯以严厉着称的美国联邦税务局进行了业务重组,把“通过帮助纳税人了解和实现他们的纳税义务并通过使税法公平适用于所有纳税人,以此为美国纳税人提供高质量的服务”作为工作信条,并把为每位纳税人提供一流的办税服务、为所有纳税人提供旨在确保税法得到公平实施的服务和创造高质量的工作环境作为三个战略性目标。

2.企业管理思想的融入。新公共管理思想主张将企业家精神引入政府管理之中,运用企业经营管理中较为成熟的技术、手段和经验为纳税人提供高质量的服务。这样,纳税人的地位从被监管的对象转变为商业性客户,而征税机关则成为商业企业,其内部管理也从行政管理中解放出来,向企业化管理转变。

众所周知,行政管理一贯以低效、腐败着称,而企业化管理则能够充分调动参与者的积极性。虽然税务机关不可能以“利润最大化”为工作信条,但企业管理中可借鉴的部分可以有效降低税收征管的成本,因为不论是企业还是政府,低成本都是有效率的表现之一。因此,引入企业管理思想可以对征管成本的降低产生积极的影响。

美国联邦税务局对所设计的未来组织模式进行了更加专业化的分工,不再按照行政职能进行划分,而是以面向客户(纳税人)的要求进行组织架构,直接为纳税人提供服务,减少了中间的成本耗费。税务机关的内部管理按照委托—代理理论制定了有效的激励机制,诱导代理人去实现委托人的目标,使其符合委托人的利益。美国联邦税务局的做法是针对组织效率实行“扁平化”管理,减少中间层耗费,同时对战略管理层、操作层和一线员工层,依据工作业绩进行评估考核,作为晋升和奖励的标准。这样,减少了税务官员的寻租动机,减少了不必要的征管成本浪费。

3.公共选择理论的引入。公共选择理论模型中,通过对官僚的“经济人”假设推导出了官僚制度运转效率低下,政府也会失灵的结论。该理论认为要消除低效、失灵现象,关键在于消除公共垄断,在公共部门恢复竞争,引入市场和准市场机制,促使公共部门管理的社会化。在西方发达国家,充分利用中介组织和社会团体为纳税人提供大量纳税服务,这些措施大大降低了税收征管成本。

4.“成本企画”的引入。成本企画是一种先进的成本控制方法,它通过一种事前对成本的分解、控制达到事中、事后降低成本的目标。税收征管成本的筹划也可以借鉴这一先进的成本管理模式,从税收征管成本的源头抓起,从税收制度的设计阶段就充分考虑成本因素,对实际情况进行调查分析,避免后续过程中的成本耗费。在税制设计完成后,各种可能的成本就应该体现出来,征管成本应被维持在一个合理的范围内,这样就可以排除无序的成本耗费的发生。

五、启示

&

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找