# 构建税收信用体系的理论思考与政策建议

来源：网络 作者：落花时节 更新时间：2024-02-12

*构建税收信用体系的理论思考与政策建议 构建税收信用体系的理论思考与政策建议 构建税收信用体系的理论思考与政策建议朱镕基总理在九届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中，明确发出了“诚信为本，操守为重”的号召。这一号召的提出不仅说明市场经济发...*

构建税收信用体系的理论思考与政策建议 构建税收信用体系的理论思考与政策建议 构建税收信用体系的理论思考与政策建议

朱镕基总理在九届全国人大五次会议上所作的政府工作报告中，明确发出了“诚信为本，操守为重”的号召。这一号召的提出不仅说明市场经济发展需要诚信这一道德标准，更重要的是说明了建设现代文明，构建与世贸组织规则相一致的社会主义市场经济的信用秩序是当务之急。

一、税收信用的内涵

信用是最根本的社会关系，是整个社会赖以生存和发展的基础，不讲信用，正常的社会关系就难以维系，市场经济也难以发展和完善。美国学者福山认为，当代社会分信任社会和低信任社会。信任社会人与人之间关系和谐，相互信任，有良好的合作意识和公益精神，信用度高，社会交往的成本较低；而低信任社会，人与人之间关系紧张，相互提防，相互间培养信任关系方面有较大的难度和风险，社会交往的成本很高。与信任社会相比，低信任社会在市场经济的竞

争中处于劣势。我国社会主义税收取之于民用之于民，纳税人和国家血肉相连，为税收信用（ＴＡＸ ＣＲＥＤＩＴ）产生和发展奠定了坚实的基础。

市场经济是法治经济，也是信用经济，税收作为市场经济的重要组成部分需要法治，也需要信用。一方面，通过信用的方式可以调整税收征纳关系，规范税收秩序，净化税收环境。另一方面，在实施依法治税的同时，按照江泽民总书记的“以德治国”方略，倡导以德治税思想——特别是通过税收信用的形式加以管理、指导和教育纳税人自觉纳税，不断提高我国公民的纳税意识。

税收信用是建立在税收法律关系中，表现和反映征纳双方相互之间信任程度的标的，是由规矩、诚实、合作的征纳行为组成的一种税收道德规范。税收信用在一个行为规范、诚实而合作的税收征纳群体中产生，它既促进税收征纳双方共同遵守规则，改善征纳关系，也能在潜移默化中提高征纳主体成员的素质，在相互信任中转化成合作关系。税收信用按照守信主体来划分，可分为征税信用、纳税信用、税款使用信用和税收中介信用四种基本形式。其中征税信用和税款使用信用属于政府信用的范畴。作为纳税人一方应有的税收信用为纳税信用，同理，作为中介机构在税务代理等涉税事宜中应遵循的信用为税收中介信用。

在市场经济条件下，一个完善的税收机制，既要有外在的税收法律体系的约束，也要在税收征纳行为中讲求信用这一道德基础。因此税收信用是对税收法治的必要的有益的补充，通过征纳双方信用关系的建立，可以引导和教育纳税人诚信纳税，不断提高我国公民纳税意识，有助于推进我国依法治税进程。

二、税收信用的国际比较与借鉴

在建立我国税收信用体系的过程中，借鉴国际信用体系建设的成功经验，可获得许多有益的启示。

（一）国际上税收信用体系的运作现状

世界主要发达国家高度重视税收信用体系的建设，不仅具备了较为完备的税收信用立法，建立了内涵丰富的税收信用评估体系，而且将税收信用广泛运用于信贷担保、投资担保、消费担保、税收优惠政策等领域，为政府宏观管理的体制创新、市场经济的自我调控提供了新的理解和新途径，直接弥补了政府决策的不足，并纠正了市场资源配置的不当。

美国是税收信用体系最发达的国家之一。美国前总统克林顿在２０００年国情咨文报告中，就把“税收信用”作为扶持私人企业发展的重要措施。在美国２０００年总统竞选中，小布什和戈尔都先后推出了详尽的经济方案，以期吸引选民的目光。不谋而合的是，他们都详尽论及税收信用的问题。小布什的经济政策紧紧围绕减税展开，他的减税政策措施之一就是使公司所得税信用永久化。戈尔的经济政策之一则是税收信用，内容包括，为中低收入的人提供退休税收信

用；为医疗保险提供信用等。税收信用在美国经济中的重要地位，由此可见一斑。

在消费领域，美国早在１９８６年就开始实施低收入居民住房税收信用计划。该项目鼓励私人银行向低收入居民住宅工程贷款，而银行可以得到联邦所得税的税收信用优惠。联邦政府财政部根据人口每年向各州分配税收信用额度。私人银行用信用额度来抵消应付所得税款。私人银行每年必须向联邦政府财政部报告投资情况，不动产管理公司向政府报告低收入居民入住情况。如果入住的居民对住房不满意，投资者将失去税收优惠，补足优惠部分。

在投资领域，美国把税收信用作为经济调控手段之一，如，据《今日美国》报道：为鼓励投资“绿色能源”新风尚，美国１９９９年初宣布，把执行到当年６月３０日到期的相关税收信用政策（安装风机可以抵扣税额）延期至２００１年底。另外，为解决电力能源的供应不足，布什总统把一个为期５年、为风能电力作保障的税收信用作为能源计划的一个部分，并于２００１年７月在众议院通过。

此外，美国的税收信用作为个人信用评估体系的重要指标，也间接地影响着个人信贷、教育、申请、日常消费、领取失业救济金及租房等。

意大利政府则把“税收信用”作为实施优惠政策的方式之一。早在１９９７年意大利通过立法，对企业技术创新、吸收科技人员、开展合作研究实行“税收信用”优惠政策。１９９８年下半年开始实行。“税收信用”实际上是一种科研让税政策，国家根据企业科研和创新活动的经费开支，采用冲抵企业应缴税款的方式给予支持。对大、中、小企业的支持分别以一定的比例支持，还对中小企业吸收人才和与科研机构开展合作研究实行让税。

（二）信用管理模式的国际比较

世界主要发达国家以公共信息和信用数据开放为基础，以众多的商业化运作的信用管理服务中介机构为主体，先后建立了完善的信用管理法律体系和良好的社会信用意识，形成了规范的社会信用管理体系。其信用管理制度主要有三种模式：一是以美国为代表的，基本上依靠市场经济机制，靠行业的自我管理，以商业信用公司为主体的社会信用管理体系；二是以日本为代表的会员制模式，即个人信用信息机构由会员单位共同出资组建，只有会员单位才能享受到个人信用信息机构提供的信息，同时各会员单位有义务向信用信息机构提供其准确全面的个人信用信息；三是以欧洲为代表的，以政府和央行为主导，由政府和央行建立公共的信用中介机构，强制要求企业和个人向这些机构提供信用数据，并用立法保证这些数据的真实性。

１．美国模式

以美国为代表的信用管理模式，靠信用中介机构的自我管理形成具体的运作方式，政府仅负责提供立法支持和监管信用管理体系的运转。在这种运作模式中，利益导向是核心，因此，在一定程度上促使了美国发展成为世界信用交易额最高的国家。其社会信用体系框架包括以下几方面内容：（１）相关法律体系的建立是信用行业健康发展的基础。２０世纪６０年代末以来，美国在原有信用管理法律法规的基础上，进一步制定与信用管理相关的法律，经过不断完善，目前已形成了比较完整的框架体系。（２）信用中介服务机构在信用体系中发挥重要作用。美国有许多专门从事征信、信用评级、商业账款追收、信用管理等业务的信用中介服务机构。（３）市场主体较强的信用意识促进了信用体系的发展。美国信用交易十分普遍，缺乏信用记录或信用记录历史很差的企业很难在业界生存和发展，而信用记录差的个人在信用消费、求职等诸多方面都会受到很大制约。（４）对信用行业有较好的管理。美国的有关政府部门和法院起到信用监督和执

法的作用，其中联邦贸易委员会是信用管理行业的主要监管部门，司法部、财政部货币监理局和联邦储备系统等在监管方面也发挥着重要作用。

２．日本模式

以日本为代表的信用管理模式，由会员单位共同出资组建信用信息机构，通过会员制形成具体的运作方式，政府仅负责提供立法支持和监管信用管理体系的运转。在这种运作模式中，会员必须共同遵守信用信息机构的规则，自觉履行“向信用信息机构提供其掌握的准确全面的个人信用”的义务，并享有“获取信用信息机构其他会员的准确全面的个人信用信息”的权利。其社会信用体系框架的特点：一方面，信用信息机构的建立主要是为了增强企业信用的透明性，防范经营风险，促进成员间的经济活动健康运行。另一方面，会员制以“讲究诚信，互惠互利”为原则，缺乏信用记录或信用记录历史很差的企业不得入会。

３．欧洲大陆模式

法国、德国和比利时等一些欧洲国家的社会信用体系同美国、日本存在一定差别，这表现在三个方面：信用信息服务机构是作为中央银行的一个部门而设立，而不是由私人部门发起设立；银行需要依法向信用信息局提供相关信用信息；中央银行承担主要的监管职能。

另外，从一些主要发展中国家建立信用制度的实践看，由于各国所处发展阶段和国情的差异，同发达国家的经历并不完全一致。但也有一些共性：一是信用行业的发展是市场经济发展到一定阶段和金融体制改革的必然要求；二是中央银行在信用管理中发挥重要作用；三是信用中介服务机构主要包括信用信息局和资信评级公司两类；四是注重信用管理的法律体系建设；五是对信用行业的管理一般都是依据一定的法律法规进行。

（三）税收信用体系建设的国际借鉴

我们发现，虽然诚信是市场经济的道德基石，但它并不是出于伦理的狂热，必须靠无形的“市场之手”加上有形的“法律之手”，构成了信用赖以生存的制度条件，引导市场经济从无序走向有序，真正成为信用经济。世界主要发达国家建立各类信用体系的成功探索，值得我们从多个侧面予以借鉴。

借鉴之一：加快税收信用立法工作，奠定税收信用大厦的基石。

我国目前信用法制建设几近空白。因而只有建立完善的信用法律体系，才能保证信用中介机构独立运转，防止政府的不当干预，才能加强对中介机构的规范管理，提高中介机构服务水平。

借鉴之二：建立税收信用中介服务机构，实现税收信用管理的集约化。我国税收信用中介服务机构的建立，可以采取多种形式：可以由税务部门以纳税资料为主要税收信用评估数据建立税收信用中介机构，也可以在商业性的信用公司，开辟税收信用中介服务，还可以由纳税人自发地成立信用信息机构，以会员制的方式进行运作。

借鉴之三：加快税收信用数据库的建立，促进税收信用的科学运作。我国要在短期内尽快建立税收信用数据库，税务部门一方面要鼓励信用中介机构注重税收信用数据库建设，另一方面要建立供税务系统内部使用的税收信用数据库，给予信用等级高的纳税人提供更优质的办税服务，待条件成熟时，可将自建数据库中的部分内容提供给信用中介机构或与信用中介机构共享，互惠互利，从而滋养信用行业的发展。

借鉴之四：税务部门应对税收信用中介服务机构进行相应的管理和监督，促进税收信用管理健康发展。我国信用管理和监督，具体到税务部门而言，就是要确立该行业的监管主体，应该充分发挥税务机关和纳税人信用协会的作用，开展税收信用管理与应用研究，提出立法建议或接受委托研究立法，提出相关的信用管理法律草案；协调行业与政府及各方面的关系；制定税收信用行业规划、从业标准以及其他各种规章制度。

借鉴之五：建立税收信用破产惩罚机制或与商业信用挂钩机制，发挥税收信用的效力。世界上发达国家的信用破产惩罚机制分散在种种信用体系中。例如美国，其个人信用破产惩罚机制就充分体现在信用卡的使用上。而在日本，对付不诚信纳税者充分体现在违法处罚上。我国在处理“税收失信”事件时，也应当多管齐下，除建立税收信用破产惩罚机制外，还要与商业信用挂钩，进行全方位的信用破产惩罚，使得不讲信用者或信用不佳者难以立足，难以生存。

三、对我国税收信用状况的基本判断

我们认为，税收信用的状况判断可从如下几个方面着手：一是以税收执法中存在的问题来反映征税信用情况；二是以纳税人的纳税情况如偷税面、申报率、违法情况来判断纳税信用状况；三是以纳税人对税务中介机构需求和税务中介机构的违法的基本面来判断分析税收中介信用状况。

（一）纳税信用令人担忧

我们对税收违法户数、查处偷税情况等进行分析（以市场经济运行体系相对完善的深圳为例）来判断我国信用状况。深圳市国税局共检查户数１２７５７户，有问题户数６８４８户，占检查面的５３．７％；而有问题户数占整个税务登记户数的５％。在每两个被检查的纳税户中，就有一户有问题，税收违法普遍存在。而从偷税方面看，深圳市国税局共查处偷税纳税户４４１２户，占税务登记户数的３％；补税、罚款、滞纳金合计达５亿多元，占整体组织税收收入的

１％。

另外，据统计，２００１年全年，深圳市国税局共查处偷逃税案件６０１６起，查补税款、罚款７．９亿元，同比增加１５％。占税收收入的１．８６％。其中查补国税各税６．４亿元，加收滞纳金２４６万元，罚款１．５亿元，入库税款、罚款６．２７亿元，缴获虚开增值税专用发票２．２万余份，移送司法机关犯罪嫌疑人２０余人。

（二）征税信用有待提高

从征税信用方面看，税务机关违章办事、执法犯法甚至以税谋私的情况时有发生，尤其是围绕增值税专用发票管理所暴露出来的问题更加突出。有些税务人员在税收执法过程中经常以人情挂帅，把自己手中掌握的税收执法权当做谋取私利的工具，“８０７”等一批重大的恶性案件就是典型的表现。有些干部曲解税收法规，擅自印发涉税文件。据统计，我国２００１年共查出与国家税法不符的涉税文件１４５８份，其中税务机关内部文件３８７份，地方党政和其他部门文件１０７１份。各地违反税收制度金额２１．４亿元。

（三）中介信用急需规范

某些中介机构如会计师事务所、审计师事务所、税务代理机构，经受不起市场竞争激烈的压力，变得唯利是图，打擦边球、帮企业隐瞒报税；有些公司甚至与税务机关内部人员勾结，损害国家税款。

我们认为，我国税收信用状况并不令人乐观，不仅在纳税信用、征税信用方面令人担忧，且税收中介信用方面也是难于满足社会主义市场经济要求。

四、建立健全税收信用体系的政策建议

（一）营造良好的社会信用环境

１．建立起一整套适应社会主义市场经济体制的道德体系

首先要广泛进行诚实守信的道德教育。进行广泛深入的教育、宣传，使全国人民真正树立起诚实守信的道德观，我们应像抓“科教兴国”一样，来抓“诚信兴国”。因为“诚信兴国”是根本，必须先立乎其大者，“科教兴国”才有可能。其次，以诚信原则为中心，建立起社会主义道德评价标准。用以规范各类经济主体之间乃至一切社会关系之间的行为，使人们自觉做到诚实守信，形成“诚实守信者光荣，尔虞我诈者可耻”的社会氛围，坚决摒弃非道德主义的行为。最

后，要以“整顿和规范市场经济秩序”为契机，增强市场经济就是“信用经济”的观念，使人们充分认识到社会主义市场经济必须建立在以诚信为核心的道德基础之上。

２．加强法律建设，规范信用行为

法律是信用市场平稳运行的保障，是保护信用主体合法权益的屏障。我国民法通则、合同法和反不正当竞争法中都有诚实守信的法则，刑法中对诈骗等犯罪也作了处罚规定，但是在法律、法规体系中，还没有全面、系统地体现信用经济的要求。经济活动中最重要的是对信用关系严肃性的维护，而信用关系的维护，要依赖于严密规定而且严格执行的法律体系。

３．建立和完善符合社会实际的国家信用管理体系

所谓国家信用管理体系，实际上就是把各种与信用相关的力量有机地组合起来，共同促进信用完善和发展，制约和惩罚失信行为，从而保障社会秩序和市场经济正常地运行和发展。如成立由政府部门和民间企业组成的信用管理服务行业协会。这一机构的任务是开展信用管理与应用研究：提出有关信用管理法律草案；制定征信行业规划和从业标准以及行业的各种规章制度协调行业政府及各方面的关系；促进行业自律发展，强化处罚监督，让没有信用的单位和个人在整个社会经济生活中寸步难行。

（二）构建税收信用管理体系的设想

ＷＴＯ是为市场设计的，市场经济的基本信条和准则就是诚信原则，不能否认在中国的入世谈判中确有一些国家对中国政府能否履行表示过怀疑，税收方面承诺首当其冲，接受挑战。入世后，中国应积极履行承诺，维护大国形象，并借入世之契机建立健全政府信用体系，特别是建立税收信用体系，使纳税人对自己行为所带来的后果具有可预见性，进而构筑税收信用大厦，创造良好的投资环境和友善、和谐的税收纳税氛围。

１．建立征税信用的设想

建立以税收基本法为核心的税收法律体系，完善税收立法信用。

首先，要尽快组织制定税收基本法，健全和完善我国税收法律关系体系。其次，进一步加大税收立法力度，逐步提升税收立法级次，树立税法的法律权威，提高税收立法信用。

规范清理税收法规，统一法律口径。税务机关法规部门应定期组织对税收法规进行清理规范，确保税收法律口径一致。

进一步强化依法治税，强化税收执法力度，强化税收司法公正，提高税收司法信用。

２．进一步完善纳税信用建设

（１）建立纳税人信誉评价管理系统

在美国，这项工作通常是通过个人社会保险号码进行有效管理的。社会综合信誉资料是一个历史的全方位评价当事人经济活动信用水平的信息记录，它是当事人在经济领域中所有行为信誉记录的真实写照。比如，当事人长期以来资金借贷行为规范的情况记录、合法经营与违法经营的情况记录、依法纳税和不依法纳税的情况记录、投保和欺保情况记录、正常进出口贸易和走私骗税的情况记录等等。其中，能否坚持诚实纳税，是当事人综合信誉资料中一项举足轻重的信

誉信息。因为，依法纳税行为的规范直接反映出当事人依法纳税的诚实可信程度。所以，对全社会公开一个纳税人申报纳税的信誉情况，实际上是把纳税人对国家自觉履行责任和义务的信誉记录公示于众，把当事人税收信誉资料融入个人社会经济信用资料数据库之中。税收信誉资料包括：当事人有无长期拖欠税款未缴的记录证明；有无偷逃税的记录证明；有无利用假发票进行增值税非法抵扣的记录证明；有无违法抗税甚至暴力抗税的记录证明；有无走私货物出口骗税的记录证明；有无长期不按时申报纳税的记录证明；有无恶意制作和更改财务会计记录的行为记录证明；有无公开抵制税务审计和税务稽查的记录证明；有无制作贩卖假发票的记录证明；以及税务部门对纳税人的纳税信用评价报告

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！