

编著 秦龙生

税收

管理员

工作平台

本书以北京市门头沟区地方税务局和东城区地方税务局为研究对象，试图以小见大，折射出中国内地税收管理现代化进程中的某些亮点。这是因为门头沟区地税局和东城区地税局在北京市乃至部分省市自治区中，具有一定的典型性和代表性，其税务信息化有了初步的发展但还不很完善，经济发

在全国税务信息化水平，依托北京相入部信息系统的建设和应用，在数据交换的同时，实现了手工操作和粗放平台，这对于信息化建设相对落后的地税系统起到了一定的鉴和引导的作用。

本书采用理论与实践相结合、定性与定量相结合、现在与过去相结合、国内与国外相结合以及图表案例相结合的研究方法，论述了通过建立税收管理员工作平台提高征管效率的必要性和必要性。作者通过研究和建立税收管理信息平台，试图完善税收征管事前、事后监控机制，确保税源，税收管理有新突破；通过建立「征、管、查」三分离的征管模式，更有利于税务管理，税收与事权相分离，尽最大可能避免工作人员利用权力「寻租」；更有利于实现税收精细化管理、科学化、管理，密切征纳双方关系；更好地开展「零距离」、贴近式、深层次的纳税服务。

中税出版

中国税务出版社

税收管理员工作平台

秦龙生 编著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理员工作平台/秦龙生编著. —北京: 中国税务出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 80235 - 177 - 6

I. 税… II. 秦… III. 税收管理 - 中国 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 005338 号

版权所有 · 侵权必究

书 名: 税收管理员工作平台

作 者: 秦龙生 编著

助理编辑: 顾露华

责任编辑: 朱承斌

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行处电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 15.5

字 数: 361000 字

版 次: 2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 177 - 6/F · 1097

定 价: 40.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

序

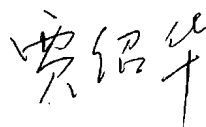
《税收管理员工作平台》，是龙生在他的研究生学位论文基础上充实、修订而成的；也是龙生为期三年硕士学业的结晶。身为他的指导教师和多年的朋友，我在此最想写下的是关于这本著作的选题。

攻读硕士研究生过程中的一个关键环节，就是学位论文的选题。龙生所学的是管理学专业，鉴于他所拥有的多年税收工作经历，选题显然应该在他丰富的税收管理实践基础上，从他源自于实践的感悟中去寻求。可以着眼于整个税收管理体系建设，将税收管理融入政府管理体制改革之中做宏观层面的观察，也可以聚集于某个税类或单一税种，从管理的角度做微观层面的分析，还可以从经济与税收的辩证关系中探寻管理制度的创新，亦可从政策管理的角度，对某一行业、某一经济区域或某一税种的特殊问题做一些研究分析，等等。对此，我们曾有过比较深入的讨论。龙生最终选择是，以税源管理为主线，从理论与实践相结合上，对税收管理员工作平台的建设展开研究。

在中国的税收征收管理中，税源管理的重要性是不言而喻的；而2004年建立的税收管理员制度，标志着中国的税收征收管理工作的重心向税源管理实现了战略性调整。然而，能不能为税收管理员设计一张标准“图纸”，把他们在税收执法工作中的共有规律做成看得见，摸得着的标准平台，给出所有涉税事宜的办税标准化模式，让基层税务干部，对照这个标准来规范其执法行为，这不仅是税收管理在理念上的创新，而且是对提高税收征收管理质量与效率的尝试。所以，龙生的选题，看似侧重于税收管理实务的研究，实际上却是在探索着信息化条件下，税收管理员办税模式与方法的新途径，寻求着税收管理实践中理论的创新与治税的智慧。

翻阅这本著作，我们可以看到，作者从管理学的一般分析入手，逐步延伸到对税收管理的历史与现状的剖析；从纳税人的户籍管理入手，逐步延伸到税源管理及其纳税评估体系的建立；从税收管理员的历史渊源分析，逐步延伸到税收管理员制度建立的主要工作职责及其目标界定，继而从组织结构、激励约束机制、纳税人行为，征管业务流程的重组、征管质量与税收信息化等多视角、多层次详尽阐述了引入ISO9000企业管理模式，建立税收管理员工作平台，在税收征收管理中应用的理论基础。以此，作者对税收管理员工作平台构建的技术基础、设计原则、工作机理、各个模块、主要功能、操作技能及其运行效果进行了全面的释义。继而对税收管理员工作平台的特点、模块、功能，以及推广运用中的效果及注意事项进行了说明；

对税收管理员工作平台的实践效果进行了实事求是的评价，提出了进一步完善和改进的建议。可以说，凡是与税收管理员工作有关的内容及其细节，或能涉及的方方面面，在龙生这部著作中几乎都涵盖到了。其涉猎的范围之宽广，研究的线索之复杂，得出的结论之深刻，确有令人耳目一新之感，的确称得上是一本较为系统地研究税收管理员工作平台的成功之作。相信本书对于从事税收管理研究和实际工作的同行和朋友，都会有所帮助和启迪。



2008 年元月 16 日于北京

前 言

税收是国家赖以存在的物质基础。税务部门是国家主要的理财部门，担负着聚财为国、执法为民的历史使命。众所周知，经济决定税收，这里涵盖着三个方面赖以相辅相成的辩证关系：经济增长（或下降）决定着税源的增长（或下降）；经济政策的调整则决定着税源结构与数量的变化；税收管理水平则关系到经济增长、经济政策调整所实现的税源能否尽最大可能应收尽收。这在某种程度上决定着一个国家或地区政府税收管理的质量和效率。

中国经济高速发展，伴随而来的高额税收流失也成为中国政府面临的重大课题。从 1994 年起，我国实施社会主义市场经济体制改革，政府管理开始从传统的计划管理向公共管理转变。据有关资料记载，当年中国大陆税收流失率高达 42%，而西方发达国家一般在 15%~20% 之间。为此，作为政府管理的重要部分的税收管理亦开始向现代化方向演进。随着税收管理水平的提高，至 2003 年末，税收流失率下降为 30% 左右。2004 年，国家税务总局确立“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”的新征管模式，2005 年初又正式颁布了《税收管理员制度（试行）》，以加强税源管理、明确岗位职责、落实管理责任，规范税务人员执法行为，优化纳税服务，实现和谐税收。

按照国家税务总局的要求，北京市地方税务局提出要加强信息化建设，实现科学化、精细化的税收管理。面对一线税务工作任务过重，弱化了对税源的监控力度；缺乏对纳税人信息的全面掌握，管理不到位；税收管理员不能把管户和管事有效结合，监控信息不足、监控手段滞后的现状，作者在门头沟区地方税务局和东城区地方税务局主持工作期间，主持开发了以北京市地税系统的信息平台为依托，以户籍式管理为雏形的税收管理员工作平台 V1.0 和 V2.0。

这套系统的应用，实现了对税源的有效监控和税务管理人员岗责量化考核，提高了税收管理的现代化水平，在一定程度上有力地推动了地税系统信息化发展。这套系统受到北京市地税局和国家税务总局的重视，2006 年在北京市各区县推广，收到了较为明显的效果。

作者长期从事税收管理工作，试图在实践的基础上，研究如何以计算机网络为依托，使税收管理员制度实施中按照各个工作环节，明确运行程序和岗位职责；同时，充分体现为纳税人服务的思想，在对纳税人税收心理、税收行为分析的基础上，通过信息化流程再造，构造对纳税人激励和监督相结合的机制。

本书以北京市门头沟区地方税务局和东城区地方税务局为研究对象，试图以小

见大，折射出中国税收管理现代化进程中的某些亮点。全书采用理论与实践相结合、定性与定量相结合的研究办法，论述了通过建立税收管理员工作平台提高工作效率的重要性和必要性。

全书共分四章。第一章介绍了税收管理和税收管理员制度。第二章介绍了税收管理员工作平台的主要理论基础。公共组织结构、激励约束机制、业务流程重组、质量管理体系和税收信息化等理论都与管理员工作平台密切相关。第三章介绍了税收管理员的构建、发展和展望。税务机关治税理念的转变，对纳税人税收心理和税收行为的分析，ISO9000 国际认证标准的引入，纳税人激励机制的构建，都为税收管理员工作平台的构建夯实了基础。税收管理员工作平台为税收业务流程重组和税务机构重组提供了技术支撑，是提高税源管理质量的必要条件。第四章介绍了税收管理员工作平台的操作实务。首先界定了工作平台的应用单位及个人的范围和职责，然后详细给出了工作平台的使用步骤。

为了给本书搭建一个合理框架，作者研究了门头沟区地方税务局和东城区地方税务局从 1994 年国、地税分家以来的税收管理状况、年度统计资料，查阅了大量的关于税收征管、信息化建设、纳税服务等方面的研究资料。其中，张维迎编著的《博弈论与信息经济》，贾绍华编著的《中国税收流失问题研究》，王景涛编著的《诚信纳税激励机制研究》给予作者深刻的认识和启发，使作者能触类旁通、集思广益地为本书梳理出一条清晰的思路。

限于时间和水平，书中难免差错，恳请读者指正。

目 录

第一章 税收管理与税收管理员制度	1
第一节 税收管理	1
一、税收管理的概述	1
二、税收管理现代化	2
三、税收科学化、精细化管理	4
第二节 税收征收管理	6
一、税收征收管理的定义	6
二、税收征收管理的原则	6
三、税收征收管理的内容	8
四、税收征收管理模式	8
五、税收征收管理的组织结构	10
第三节 税源管理	11
一、税源管理的含义和意义	12
二、纳税人户籍管理	12
三、发票及帐簿凭证管理	13
四、属地管理基础上的分类管理	13
五、税源管理的现状分析	14
六、税源管理的强化措施	15
第四节 税收管理员制度及其沿革	17
一、税收管理员制度的沿革	18
二、正确认识税收管理员制度	19
第五节 税收管理员制度的相关理论	19
一、建立税收管理员制度的原则	20
二、税收管理员的主要工作职责、方法和目标	20
三、税收管理员的管理与监督	21
四、对于税收管理员的综合素质要求	22
第六节 税收管理员制度的实践	23
一、税收管理员制度实施中显现的主要问题	23
二、完善税收管理员制度的建议	23

第二章 税收管理员工作平台的理论基础	24
第一节 公共组织结构	24
一、组织结构	24
二、税务系统组织结构	26
第二节 激励约束机制	29
一、组织激励存在的原因	29
二、税务机构层级之间的委托—代理关系	30
三、税务机关与纳税人之间的委托—代理关系	32
第三节 业务流程重组	35
一、业务流程重组的定义和内容	35
二、税收征收管理业务流程重组	37
第四节 质量管理体系	38
一、ISO9000 标准对政府部门的适用性分析	39
二、ISO9000 企业管理模式在税收征收管理中的应用	40
第五节 税收信息化	40
一、税收信息化的定义	40
二、税收信息化建设的意义	41
三、加强税收信息化建设的要求	41
第三章 税收管理员工作平台	42
第一节 北京市地税系统信息化建设	42
一、北京市地税系统信息化建设的指导思想	42
二、北京市地税系统信息系统总体架构	43
三、北京市地税信息化取得的成果	43
四、北京市地税信息化建设展望	43
第二节 税收管理员工作平台的构建（V1.0 阶段）	43
一、税收管理员工作平台 V1.0 构建的背景	44
二、税收管理员工作平台 V1.0 思路的提出	45
三、税收管理员工作平台的设计原则	47
四、税收管理员工作平台 V1.0 的工作机理	50
五、税收管理员工作平台 V1.0 的模块和主要功能	52
六、税收管理员工作平台 V1.0 的其他管理功能	55
七、税收管理员工作平台 V1.0 的特点及意义	56
八、税收管理员工作平台 V1.0 的配套制度及作用	57
九、税收管理员工作平台 V1.0 的运行效果	58
十、税收管理员工作平台 V1.0 的缺陷及改进思路	62
第三节 税收管理员工作平台的发展（V2.0 阶段）	63
一、税收管理员工作平台 V2.0 的特点	63
二、税收管理员工作平台 V2.0 的模块及功能	64

三、税收管理员工作平台 V2.0 的测试	76
四、正式应用工作的进展情况	79
第四节 税收管理员工作平台的评价与展望	81
一、对于税收管理员工作平台的综合评价	81
二、税收管理员工作平台的完善空间	83
第四章 税收管理员工作平台操作实务	85
第一节 操作精要	85
一、税收管理员工作平台使用部门和工作职责	85
二、操作概要	86
第二节 操作详解	87
一、主界面	87
二、工作事项	97
三、管理台帐	114
四、异常信息	177
五、日常评估	189
六、绩效考核	198
七、税源监控	203
八、下户管理	209
九、工作日志管理	215
十、文书管理	217
十一、“一楼式”管理	218
十二、个税申报管理	221
十三、系统管理	225
参考文献	235
后记	237

第一章 税收管理与税收管理员制度

第一节 税收管理

税收是国家为了实现其职能，制定并依据法律规定的标准，强制地、无偿地取得财政收入的一种手段。税收是随着国家的产生而产生的，而税收收入主要用来提供公共产品和服务，以满足社会公共需求。税收职能是通过税收管理来实现的。税收管理现代化是应对目前税收管理现状挑战的有效方法，而税收管理科学化、精细化是税收管理现代化的必然选择。

一、税收管理的概述

（一）税收管理的含义

税收管理是指国家及其征税机关，依据国家法律法规，指导纳税人正确履行纳税义务，对税收参与国民收入分配的全过程进行决策、计划、组织、协调和监督的一种综合性管理活动。税收管理是国家行政管理的重要组成部分。

税收管理的主体是国家，征税机关是接受国家委托的工作机构。我国的征税机关包括财政机关、税务机关和海关。本书仅指税务机关。

税收管理的客体是税收参与国民收入分配的全过程。税收参与国民收入分配的过程，既是国家同企业、个人之间经济利益关系的形成过程，又是税收收入在中央财政和地方财政之间进行财力分配的过程。其中，正确处理国家同纳税人之间的征纳关系，是税收管理的关键。按照税收管理的不同客体，可以将税收管理分为税收征收管理（税款征收、税源管理、各税种管理、税务稽查、纳税服务、税收管理信息化等）和内部行政管理（内部政务、后勤事务、财务管理等）。

税收管理的依据是国家法律法规。在实施税收管理过程中，税务机关必须坚持依法治税、依法管理；纳税人应该依法纳税，行使好对执法者的监督权。

税收管理的基本表现形式是税收决策、计划、组织、协调和监督，其实质是在税收分配活动中对各种管理要素进行合理配置，从而使整个机制有效运行。

税收管理的目的是保证实现税收职能、财政职能、经济职能和监督职能，即保证财政收入及时足额入库，税收经济调节作用得以发挥，对国民经济的总体运行和纳税人的行为进行有效的监督、管理和控制。

（二）税收征收管理的现状

1. 税收征收管理的客体方面

纳税人情况变化明显，主要表现在纳税人数量越来越大，结构已经发生变化，内外资企业都大幅增加，纳税自然人也迅速增多；税收事项日益复杂，主要表现在纳税人的组织形式、经营方式、经营业务不断创新，税源的流动性显著增强；纳税人要求税收管理更加公平、公正、公开，切实保障自身合法权益，并且能够享有优质服务；国际税收竞争的压力增大；纳税人偷逃税、避税的现象相当普遍。

2. 税收征收管理的主体方面

税务人员依法治税观念不够强，税务机构设置不够规范，税收业务流程需要优化；税源管理比较薄弱，纳税服务需要改进，税收管理信息化的作用发挥得不够，税收管理队伍建设有待加强。

（三）内部行政管理的现状

内部行政管理对象包括人、财、物、文、事等方面。目前，内部行政管理缺乏明确的组织目标支撑，缺少长期的整体规划，信息共享程度较低，工作流程简单地模拟手工操作。

目前，税收和谐程度不够，税务机关应该具有整体管理意识，推动征收管理和内部行政管理的全面协调发展，而税收管理现代化是提高税收管理水平的重要途径。

二、税收管理现代化

（一）税收管理现代化的含义

税收管理现代化是指通过管理理念、管理手段、管理机制等方面随着时代发展而演进，国家及其征税机关对税收参与国民经济收入分配全过程进行优质、高效的管理，以进一步提高税收管理工作的效率和水平。税收管理现代化必须以现代税收理念为先导，以科学的税收制度为前提，以税收征收管理的优化和税务公共服务的深化为中心，以先进的信息技术为手段，以学习型组织为保障。其中，税收信息化不仅是税收管理现代化要素的载体，而且是税收管理现代化的重要标志。

（二）税收管理现代化的意义

作为政府管理现代化的重要组成部分，税收管理现代化是新形势下促进经济和社会发展的保证，是构建和谐社会的经济、政治基础。世界经济一体化的发展，对公共行政管理质量提出了更高的要求，拓展和挖掘政府部门的服务职能成为提高国家竞争力的重要途径。税收管理的科学化和现代化，能够积极推动政府管理由“权力型”向“责任型”、“服务型”转变。税务机关作为肩负组织国家财政收入重任的政府部门，有必要认真审视自身角色与职能，顺应公共行政管理的发展趋势和时代要求，把构建“服务型税务”作为政府税收管理现代化的目标。

1. 税收管理现代化是建设服务型税务的必要条件

国家税收是政府运行的财力基础，“取之于民，用之于民”是社会主义税收的本质

所在。所谓“服务型税务”，就是税务机关根据税收本质和行业职能，按照形势发展要求，为适应建设服务型政府的需要，从管理模式上确立以“顾客”为导向的服务型理念、服务型方式和服务型机制，从而更好地履行税收职能。税务机关服务的对象在这里界定为“顾客”，是因为税务部门也属于公共服务业范畴，用传统的“纳税人”的称谓并不能涵盖税务部门所有的服务对象，并且公共行政改革倡导的服务理念也是以顾客为导向的。建设“服务型”税务的顾客导向是以保证税收职能的正常履行为前提的，是以顾客的合理、合法的期望为导向的，并不是对顾客无原则或无限制的迁就。

“服务型税务”的关键在于转变传统的管理理念。本质上是要构建起一种以“服务”取代“管制”的税收管理模式。其核心就是税务机关要彻底改变过去政府机关那种强调命令、强调指挥、强调管制的思维定式，树立公众本位、社会本位和服务型思想，确立“让顾客满意”的思维观念，树立“服务型”的管理理念。从理念、机制、方式等方面构建“服务型税务”，首先要树立服务的理念，这是建设“服务型税务”的基本前提；其次要建立起一整套能够保障服务职能落实的机制，从机制上实现管理模式的转变；再次要优化服务方式，实现由传统的文明用语、限时服务等浅层次服务向公平税收执法、简化办税手续等深层次服务转变，在服务手段上从传统的面对面对纳税人服务向依托信息化手段实行网络服务、专线电话服务等电子服务方式转变，同时注意引导和发挥社会中介机构作用，实行税务机关服务与税务代理相结合，构建完善的税收服务体系。

2. 建设服务型税务是实现和谐税收进而构建和谐社会的重要手段

“服务型税务”作为税收管理现代化的发展目标和全新的公共行政模式，其职能以服务为特征，为纳税人提供良好的行政服务，努力创建和谐税收。从这个意义上认识，建立“服务型税务”是与构建我国的和谐社会相一致的。税收是国家的财力基础和宏观调控的重要手段。通过税收征管筹集财政收入，参与社会收入分配，可以缓解分配不公，促进社会公平；通过落实税收优惠政策，扶持社会弱势群体，可以推进社会进步，促进社会稳定和谐。因此，和谐税收建设直接关系到构建社会主义和谐社会的成效。

（三）税收管理现代化的总体要求

1. 现代税收管理需要税收管理科学化、精细化

科学化管理就是要从实际出发，实事求是，积极探索和掌握税收征管工作规律，建立健全税收制度和征管体系，按照法律法规要求规范征管工作，运用现代管理方法和信息化手段，发挥管理人员的积极作用，提高管理的实效性。精细化管理就是要树立精益求精思想和治理理念，运用信息化、专业化和系统化管理技术，建立健全工作规范、责任制度和评价机制，明确职责分工，优化业务流程，完善岗位体系，加强协调配合，按照精确、细致、深入的要求实施管理，避免大而化之的粗放式管理，抓住税收征管的薄弱环节有针对性地采取措施，不断提高税收管理和服务效能。科学化、精细化管理是有机的整体。科学化管理是精细化管理的前提，精细化管理需要贯彻科学化管理思想。科学化管理是总体层面、理念层面的内容，而精细化管理是操作层面的原则。

2. 税收科学化、精细化管理的基本要求

税收管理科学化的实质是把握管理的内在规律和利用现代工具。这就要求税务机关

以税收信息技术为支撑,优化税收业务流程设置,推进税务组织机构改革。精细化管理是以“精确、细致、深入、规范”为特征的全面管理。具体要求:一是依法实施税收管理。国家法律法规是税收管理的依据,依法治税是税收工作的灵魂。二是注重管理工作流程设计。在流程设计中要做到目标明确,环节清晰,形成上下互动、左右联动、环节相扣的有机链条,努力实现各环节间的“无缝衔接”。三是建立完善的岗责体系。明确岗责、工作衔接的节点和程序。四是加强工作业绩考核。合理确定考核标准,坚持定性和定量相结合。五是建立健全配套的管理制度。用制度管权、按制度办事、靠制度管人。六是采取科学的工作方法。运用科学的工作方法,并在实践中优化方法。七是运用信息化等科学技术手段。建立功能齐全、协调高效、信息共享、监控严密、安全稳定、保障有力的税收管理信息系统。八是实施细节管理。在大的原则确立之后,细节决定成败。九是坚持以人为本。制度规定得再详细,也难以囊括现实中发生的所有事件。有能力、有责任感的人能够积极主动化解许多工作风险。

三、税收科学化、精细化管理

税务组织在利用成熟的管理理念和工具,实现税务管理现代化的进程中,有必要借鉴和吸取企业管理的成功经验,把标准化管理模式和绩效考核的思路从下述几个方面运用到管理手段中,达到科学化、精细化管理。

(一) 实现税收管理的高度信息化

在工作中强化软件系统开发应用,建设税收业务管理信息系统、办公自动化系统和辅助决策支持系统,形成统一综合的软件应用系统平台,从而不断扩展软件系统的应用广度和深度,提升信息化应用水平。强化数据资源开发利用,通过建立数据模型进行预测与决策分析,把数据转化为信息,信息转化为知识,最后将它输送到决策者和用户手中。发挥网络统筹管理功能,建立网络控制中心,通过对各类税收业务管理信息的及时监控、抽取、筛选、分析和推送,提高税收管理的绩效。

(二) 引入先进的企业管理模式

先进企业管理经验的引入要求对税务管理的工作流程进行优化、整合、规范,明确工作职责、时限、工作标准和工作先后关系,对各个工作环节以标准化档的形式进行规范管理,进一步规范税收执法行为和行政管理行为,强化监控,使过程和结果始终处于受控状态。把企业的质量管理系统思想贯穿在税务工作中,可以推动管理系统整体运作水平的提高,增强纳税人满意度。运用管理体系及时清理失效的规章制度,改变依照习惯、凭感觉办事的工作方式,建立依靠制度进行运行和监督的机制,有助于避免一切以长官意见为准的不规范做法。通过管理体系的运行、内审、管理评审和外审,加深对“该说的要说到,该做的一定要做到”的管理理念的认识,为“执行文化”的建设打下良好基础。针对实施效果方面存在的问题,应进行专项分析、限期整改并跟踪实施结果,按举一反三的原则开展纠正和预防工作。通过持续改进,保持标准化体系的动态适应性,增强系统的开放性,建立科学化、程序化的税收质量管理体系。

（三）建立与纳税人的良性互动机制

实施与纳税人的良性互动旨在使税务组织进一步强化征税服务意识和能力，树立良好的社会公众形象。通过“软约束”和“硬约束”的协同作用，帮助纳税人提高纳税素质，促进税务管理的社会化，逐步创造一个具有更高现代化水平的税收社会环境。在工作中，面向纳税人和全社会，努力树立组织良好的形象，在征收管理中实现专业化分工，凸显纳税服务职能，坚持政务公开，建立透明化、立体化的服务管道。简化办税程序，对业务制度和操作规程进行梳理，取消所有非法定前置性审批。在制度设计方面，立足服务经济、服务纳税人，统一窗口职责、统一服务内容、统一服务流程和标准，不断完善服务制度，优化纳税服务体系。

（四）遵循税收成本效益领先原则

效益最大化是企业追求的目标，但实行服务型的公共管理，尽可能地降低税收征收成本，提高行政资金的使用效益也应是政府税收事业发展的目标之一。实施税收成本效益领先战略旨在确立一个量化的基本标准，用税收效率等核心指标来引导和规范税务管理现代化进程，对组织的主要绩效精确地加以评估。税收成本除了包括税务组织内部的决策成本、管理成本等之外，还包括为纳税人提供便利、准确的服务而为纳税人节省的成本，使纳税人更容易理解税收政策、更方便办理各项手续、在纳税服务上有更多的选择等。在节流增效的优化创新过程中，应运用项目管理的运作方式，抓项目需求调研、项目可行性分析、项目范围界定、项目周期、成本、质量、风险控制、效果验收等环节，注重投入产出关系，优选项目、控制项目，使项目交付使用后真正起到推进效益的作用。

（五）发展学习型的组织机构

学习型组织是一种精简、扁平、网络化、有弹性，能够不断学习、不断自我创新未来的组织，其精髓体现在：使全体成员能全身心投入并有能力不断学习和提高；使更多成员能体会到工作中的生命价值和高层次企业文化的重要性；通过学习创造自我，扩大创造未来的能量。一个组织未来持久的优势，来源于比其他组织学习得更快的能力。学习型组织注重制定远景目标和探索学习方法，鼓励全体人员持续自主学习和解决实际问题；把握全员学习原则、互动学习原则、反思学习原则、创新学习原则、过程学习原则、快乐学习原则等。学习型组织强调以人为本、尊重个人意愿和心智模式，使人能更聪明地工作，使成本更低而效率更高；学习型组织需要发挥组织的关键作用，搞好团体学习，以系统思考的方法研究解决实际问题。税务组织要引入和确立学习型组织的理念、风气和价值观，将税务管理现代化从业务流程重组、制度机构重组进一步推向组织文化重塑上来。在思想观念上要认识到：一方面当今时代唯一不变的是“变化”，原有的知识、工作思路和经验已经不能适应时代的发展步伐；另一方面学习是提升组织核心竞争力的内在动力，是组织生存和发展的前提条件，需要“在工作中学习，在学习工作中”，消除学习智障，建立开放的、深度沟通的、面向根本解决的工作氛围，切实按照“见、修、行”三字环节推进学习的效果。

（六）完善社会综合治税体系

首先要以健全护税协税体系为核心，从司法、执法、共享部门信息等方面优化依法治税的社会环境。即完善税务司法保护体系，优化行政手段与司法手段的协同配合，对税收违法犯罪行为进行协同打击，以净化税收环境；完善协税护税网络，健全税务机关同其他执法机关及社会组织之间的协同配合机制，做到税务机关专业管理与社会协税护税力量的有机结合；形成系统集成的广域计算机网络和大型数据库管理系统，实现与工商、统计、国税、财政、劳动、银行等部门的网络联通和数据交换。其次，要为各级政府提供决策信息服务，定期在网上为各级政府发布有关收入、税、重点税源等经济运行数据信息，开展数据分析，通过税收状况分析经济走势，为各级政府提供决策参考服务。再次，需要健全和完善国、地税热线服务电话联动运作机制，加快智能外呼系统的建设，为纳税人提供提醒服务和发布涉税通知，进行有针对性的政策宣传等。

第二节 税收征收管理

税收管理包括税收征收管理和内部行政管理。税收征收管理是税收管理的中心内容，是实现税收管理目标的关键。

一、税收征收管理的定义

税收征收管理是指税务机关为实现税收职能，按照法律、法规、规章、制度的规定，对纳税人以及扣缴义务人履行纳税义务情况，实施征收、管理、检查等一系列专业性管理活动的总称。税收征收管理是国家税收管辖权的直接体现。主体是税务机关，而基层税务征管人员，则是从事日常税收征收管理工作的具体执行者和岗位责任人。主要客体是纳税人、扣缴义务人。负有支持、协助税务机关依法执行职务，或者向税务机关提供有关涉税信息责任的地方政府部门、单位，是与税收征收管理有密切关系的相对人。目的是规范税收征收和缴纳行为，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，促进经济和社会发展。

从狭义上讲，税收征收管理仅指税务机关对内、对外的各项具体征收管理工作。从广义上讲，税收征收管理包括以下内容：一是征管依据，包括确立正确的征管理念和建立健全征管制度；二是征管动力，包括对征管主体的管理和征管手段的选择；三是征管对象，包括对纳税人、扣缴义务人、纳税担保人的管理，也包括对有关单位的管理；四是征管目标，包括建立征管质量目标、效率目标、成本目标，以及信息反馈和评估考核等。税收征管工作的基本目标包括：执法规范、征收率高、成本降低、社会满意。

二、税收征收管理的原则

（一）法定主义原则

税收法定主义原则是民主原则和法治原则等现代宪法原则在税法上的表现，是确定国家征税和纳税人纳税义务的根本原则。税收法定主义原则的基本含义是税法主体及其

权利和义务必须由法律加以确定，税法的各类构成要素必须且只能由法律加以确定，没有法律依据，任何主体不得征税，国民也不得被要求纳税。其主要内容包括：课税要素法定原则、课税要素明确原则、课税合法性原则。

课税要素法定原则主要指课税的实体要素和程序要素都必须由法律规定，没有法律的规定，政府就无权向人民征税。课税要素明确原则指凡构成课税要素的规定应当尽量明确，避免出现歧义，减少因税法解释被滥用而发生的侵害纳税人权益的可能性，同时也可以对行政机关的自由裁量权给予有效的限制，防止行政自由裁量权被滥用而产生的不良后果。合法性原则指当课税要素得以完全满足时，税务机关就必须按照税法规定的标准和程序依法征税，使纳税人及时、全面地履行纳税义务。

税收法定主义原则的宗旨在于使整个税收过程规范、可预测和相对稳定，保障私人的财产权利及其社会、经济活动顺利开展。税收法定主义不再是单纯实体法上的税收法定主义，而是贯彻立法、行政、司法全过程，实体法与程序法相统一的税收法定主义。

（二）社会综合治税原则

由于社会生产力水平不够发达，国家和纳税人在征纳税问题上的矛盾内核不可能消除，税务机关所需要的信息不完全和不对称，仅仅依靠税务机关的专业化管理，远远不能达到依法治税的目的。税务机关应健全纳税人自行申报纳税制度，推行税务代理制度，组织协税护税，同其他掌握涉税信息的单位联网，真正形成社会综合治税体系。

（三）质量和效率统一原则

征管质量追求的是贯彻税法，应收尽收，也就是征管效果要好；征管效率讲求的是以最小的税收成本换取最大的税收收入。征管质量是一个绝对量，而征管效率是一个相对值，二者具有矛盾性。在征管实践中，税收流失仍是税收征管最主要的风险。由于人员素质较低且冗员较多、社会配套机制不完善等原因，税收征管力度明显不足，征收成本也因此居高不下。因此，在保证税收征管质量的基础上，尽力提高税收征管效率是我们长期的目标。

（四）保护纳税人合法权益原则

税收法律具有一般法律的共性，即通过税务机关执法权力与纳税人权利的配置来实现一定的社会目的和秩序稳定。税务机关凭借税法规定而享有税收征收权，如对税款的强制执行权、税款保全权、优先权等；相应地，为了加强对税收行政权力的约束，保护纳税人的合理利益，纳税人也享有一些权利，如退税权、申请延期纳税权及听证权、复议权等。

虽然在法律面前人人平等，但是为了保证税收征收目的的实现，税务机关的征税权力与纳税人所享有的权利并不对等，征税权力享有较为优越的条件。但这并不能否定纳税人权利的重要性。因此，在税收执法中，不仅税务人员的言行举止要文明，最根本的是要充分尊重纳税人的权利，提供优质服务，保护纳税人权益，同时认真接受纳税人的