

· 立信财税博文库 ·

# 税收信息化与税收管理

Tax Informatization and Tax Administration

闫 锐 / 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

立信财税博文庫

# 税收信息化与税收管理

Tax Informatization and Tax Administration

闫锐 著

立信会计出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收信息化与税收管理/闫锐著. —上海:立信会计出版社, 2008. 7

(立信财税博文库; 1)

ISBN 978-7-5429-2131-4

I. 税… II. 闫… III. 信息技术—应用—税收管理—研究—中国 IV. F812.423-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 115079 号

责任编辑 方士华

封面设计 周崇文

税收信息化与税收管理

---

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389

传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com

E-mail lxaph@sh163.net

网上书店 www.lixinbook.com

Tel: (021) 64411071

经 销 各地新华书店

---

印 刷 上海申松立信印刷厂

开 本 890 毫米 × 1240 毫米 1/32

印 张 7

字 数 187 千字

版 次 2008 年 7 月 第 1 版

印 次 2008 年 7 月 第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 2131 - 4/F · 1865

定 价 50.00 元(全三册)

---

如有印订差错, 请与本社联系调换

# 总 序

立 信 财 税 博 文 库

2008年是我国实行改革开放30周年。三十而立,如同一个人的成长,改革开放作为一场制度变迁和新体制建立的过程,经历了30年的风雨洗礼,目前我国市场经济的新体制已经“长大成人”,由市场经济创造的中国经济增长的奇迹亦为世人所瞩目和称道。但是,一如一个人的成长一样,而立之年并非意味着功成名就,在渐进轨道上进行的制度变迁和社会转型,仍处在演化过程中,“一代新规要渐磨”,市场经济新体制还需要进一步完善,而完善的重点在于如何调整政府职能以及公共经济和公共事业领域中那些在体制和管理上仍然不适应市场经济的方面,这其中的核心部分就是财税领域的进一步改革。

综观当前国内财税领域的研究可谓热点纷呈,而新一轮税制改革、实施基本公共服务均等化、政府收支分类改革等重大改革措施的出台,标志着财税体制改革进入了一个新的阶段,面对改革与发展的新时期,如何认识和解决财税领域的热点问题,为推进各项财税改革提供理论与政策参考,是每一位从事财税理论与政策研究工作者的神圣使命。

上海立信会计学院财政与税务系成立于2005年,财政与税务学院成立于2008年,现设有财政、税务两个本科专业,虽然我们是

一个年轻的学院,但是,这里有一支朝气蓬勃、勤恳治学、有志于财税理论与政策研究的教师队伍,其中既有在财税领域耕耘多年,在某些方面已造诣颇深并且学术成果甚丰的中年骨干教师,也有虽然刚获得博士学位,但是已经承担或参与多项各类课题并进入学术前沿的年轻教师,他们形成了比较稳定的研究方向,富有开拓和创新精神,学术兴趣盎然,有很强的学人的社会责任感与使命感,如何扶持呵护这支充满活力的教学与科研团队,使它不断发展壮大,在不久的将来能够在财税科研领域脱颖而出,是学院发展的重大战略任务。

“立信财税博文库”的出版,旨在为本院教师提供一个以学术专著发表研究成果,参与财税理论政策研究与学术交流的平台。因本院现有教师中的博士大都来自著名大学的国家重点学科,师从于我国财税学界重量级的名家名师,他们的博士论文选题涉及我国财政与税收领域的基本理论研究、管理研究和政策研究,贴近我国财税改革的现实需要,其研究的成果不乏真知灼见。为了使他们的研究成果的学术价值和实用价值能够及时有效地发挥社会效益,学院拟通过遴选,分批资助入选的博士论文,在经过对原博士论文进一步修改和充实后,以“财税博士文库”的形式公开出版发行。希望“财税博士文库”的出版,大而言之能够为我国的财税理论与政策研究和财税体制改革尽绵薄之力,中而言之能够为我校的发展添砖加瓦,小而言之能够为提升我院的学术研究水平和加强师资队伍的建设奠定基础。

本文库有以下几方面的特色:

1. 在选题上紧紧围绕当前我国财税和公共事业领域的重点和难点问题。这些选题或者涉及重要的基本理论,或者针对改革中在

财政管理中上的薄弱环节,或者探讨财税管理的新手段和方法,各自从不同层面力图探讨我国公共经济体制变革中出现的重难点问题的症结点。

2. 立论新颖,分析视角多样化。有的是从跨学科的视角对传统思维范式提出质疑,并提出新的理论框架;有的则从信息技术运用的视角分析新的管理模式的构建:有的针对公有产权的特点和国有资产的不同性质,分析如何从体制和管理上优化国有资产的资源配置效率。

3. 文库体系力求开放,不强调选题的系统性,也不要求体例的完全一致,给每位入选博士论文最大地保持独特风格的空间。

由于时间仓促和限于学识,文库中每位作者的学术观点、研究结论、政策建议和行文方面难免有不当之处和疏漏之处,在此,敬希读者赐教和批评指正。值此财税博文库出版之际,我们也对立信会计出版社的领导和编辑为本文库出版给予的大力支持和付出的心血致以由衷的谢忱。

2008年又适逢上海立信会计学院建校80周年,上海立信会计学院有着深厚的文化底蕴和优良的办学传统,在新的历史条件下和新的发展机遇面前,立信人秉承优良传统,放眼美好未来,正在凝心聚力,锐意进取,为把我校建成富有特色和影响的大学而不懈努力着,当此校庆之年,本文库也作为我们献给80周年校庆的一份薄礼。

上海立信会计学院财政与税务学院 赵迎春  
2008年6月记于上海松江大学城

# 前 言

## 一、出版本书的背景和现实意义

本书是在作者博士论文(论税收信息化在税收管理中的地位和作用)的基础上整理出版的。感谢上海立信会计学院财政与税务系的大力支持,使本书有机会出版,与读者见面。

税务系统的信息化工作已经开展 20 年有余,取得了相当大的成就,无论是税务工作人员,还是纳税人,以及关注税务系统发展的其他人士均有目共睹。作为电子政务的“十二金”工程之一,也是税收信息化的标志性项目——“金税”工程,与其他行政机关的信息化建设相比较而言,成效显著。但由于我国信息化建设起步较晚,再加上受技术、人才、制度、管理等多方面因素的制约,税收信息化在建设过程中还存在诸多不完善之处,尤其是税收信息化在发展过程中,因与税收管理的关系处理不当,使税收信息化和税收管理的发展都不同程度地受到制约。根据这种情况,作者决定从科技和管理的关系视角对税收信息化和税收管理进行研究。据所掌握的资料,从这一视角对税收信息化、税收管理以及两者的关系方面还少有人研究,作者具有计算机与税收两方面的知识背景,又有税收工作实践经验,选择这个题目进行研究,驾驭起来相对容易些。

2001~2002 年,国家税务总局提出了新的治税方针——“科技加管理”。“科技加管理”是特定历史时期提出的治税方针,在我国

税收发展的特殊背景下起到了非常积极的作用,它加快了我国税收信息化建设的步伐,促进了税收管理质量和效率的提高,使征纳双方对信息化有了新的认识,部分地解决了“疏于管理、淡化责任”的问题。但“科技加管理”有其局限性,毕竟科技可以促进管理,却不能代替管理。在税收管理中管理是第一位的,科技是第二位的,更进一步讲,科技是管理的手段,是决定管理水平高低的众多因素之一。当前正值“金税”工程三期实施初期,如果将“科技加管理”的治税方针及时调整为“管理加科技”,那么将更有利于税收管理效益的提高,有利于税收信息化在税务系统的早日实现。总之,明确税收信息化对税收管理产生的影响以及税收管理对税收信息化能够产生的促进作用,对于提高我国税收管理的水平,落实“聚财为国,执法为民”的管理思想具有重要的意义。

## 二、前人之成果

从20世纪90年代末起,许多税务工作者在实际工作的基础上开始对税收信息化进行研究和探讨,时有文章在《税务研究》、《税收研究资料》和《中国税务报》上刊登,因为大多是从具体工作的角度对税收信息化进行探讨,所以实用性很强,有参考价值。同时,一些财税领域的专家、学者也对税收信息化进行了卓有成效的研究,从理论和实践两方面展开讨论,使税收信息化的研究具有理论高度,例如,中国人民大学谭荣华教授的《税收信息化教程》一书。另外,近几年来有一些硕士、博士生也以税收信息化相关内容为题撰写硕士、博士论文,例如,李伟的博士论文《中国信息化税收管理发展战略研究》,对信息化税收管理进行了比较深入的探讨。当前,虽然对税收信息化的研究与探讨非常多,但能够全面、系统、深入地进行研究,形成专著的还不是很多。



信息化不只是信息技术的发明、发展和应用,更多的是管理思想与管理方法的变革和创新,只有这样,才能更好地利用高新技术,推动管理工作现代化的早日实现。近现代先进的管理思想几乎都发源于发达国家,在对税收信息化进行研究的过程中,国外的一些管理学理论,如流程再造理论、学习型组织理论、新公共管理理论等都可以为本书的研究工作提供理论指导。

### 三、本书应用的知识以及本书写作过程中使用的方法和模型

本书在撰写中应用到许多门类的知识,比如:税收业务知识、计算机知识、经济学、管理学、法学知识等,归纳一下,主要有以下三大块的知识。第一块:“科技”知识,诸如计算机、网络、信息安全、数据库和管理信息系统等;第二块:“管理”知识,具体包括流程再造理论、学习型组织理论、人力资源管理、决策制定以及管理心理学方面的知识;第三块:“税收”知识,比如税收理论与税收实务方面的知识,毕竟在专业性极强的税收领域,科技和管理都是为税收服务的,它们都是为了完成税收工作任务而采用的手段。除以上三大块的知识外,为了使本书论述严密、论证有力,还需要逻辑、辩证及其他哲学上的观点。此外,较强的语言功底也必不可少。

在本书的写作过程中,既使用了经济学中的实证分析和规范分析,也使用了管理学中的案例分析,另外还用到一部分数学方法,比如说公式、图形和数字等。在本书结尾部分,受人体仿生思想的启发,作者设计了一个信息技术和网络技术支持下的税收管理人体协调模型。

### 四、本书给出的重要结论

通过系统论述,本书得出如下结论:

(1) 税收信息化只是税收管理的一个历史发展阶段,但这个发展阶段也不可能一蹴而就,处理好科技与管理的关系是促进税收信息化和税收管理现代化发展的重要保证。信息技术可以带动税收管理质量和效率的提高,但无法改变税收管理中的深层次要素,也就是说,管理制度的创新是一件非常困难的事情。当个体或组织没有面临和意识到极度痛苦的时候,个体或组织都不愿采取行动,使自己进入到一个前途未卜的境地,尤其对既得利益团体,他们往往对管理制度的创新持一种抵触的情绪。只有当高层管理者具备高瞻远瞩的智慧和坚毅的决心,并在具体行动中给予积极的支持和推动,管理制度的创新才有可能比较顺畅地进行。当管理制度按照信息化的要求做出调整后,信息化才能有更大、更快速的发展。正如微软公司董事长比尔·盖茨曾说过的话:“我们先不要研究信息化,而要研究一下管理水平。”

(2) “科技加管理”是税收信息化发展从无到有的过程,而“管理加科技”是税收信息化发展从有到好的过程。“金税”工程三期已经开始实施,“科技加管理”因其固有的局限性已经不再适用于现阶段税收管理发展的需要,科技已经不能推动管理的发展,只有管理进步了,才能使科技发挥出更大的效能。

(3) 作者还认为科技是管理中的要素之一,若要真正体现科技的价值,需要使科技发挥“科技乘数”和“科技指数”的作用,当然这是后话了,起码要在“金税”三期之后才可能实现。

最后还有必要说一句,理清思路,明确上述基本观点之后,税务系统在具体的行动中必须达到精细和深入的标准,才能使税收管理现代化早日实现。

## 五、本书的创新之处

作者认为本书中有所创新之处有5个方面:

(1) 对税收管理进行阶段性划分。根据每一阶段税收管理所表现出来的主要特性,对其进行了阶段性划分,将税收管理划分为经验式管理、科学化管理、信息化管理和人性化管理 4 个阶段。但经验式税收管理、科学化税收管理、信息化税收管理和人性化税收管理 4 个阶段不是完全互斥的,后一个阶段的管理模式往往在前一个阶段的管理中已经开始萌芽并发展,并且后一个阶段的管理模式继承并发扬了前一个阶段管理模式中的精华。

(2) 对我国税收管理信息系统开发和建设过程中所遇到的问题进行深入剖析,并给出中肯建议。开发和建设税收管理信息系统是一个系统工程,只要是系统工程,就会涉及方方面面的要素,光是管理信息系统的理论基础就至少涵盖 3 个学科,即数学、管理科学和计算机科学,这其中还不包括人(开发者、使用者与领导)这一个起关键作用的要素。本书就我国税收管理信息系统开发和建设过程中所遇到的问题进行了深入剖析,尽可能遍及所有影响信息系统开发和建设的要素,在剖析的基础上,给出一些比较中肯的建议。

(3) 对税收信息化与税收管理的关系探讨。税收信息化与税收管理的关系大体上来说是一种作用与反作用的关系,税收信息化带动了税收管理的发展,税收管理又反作用于税收信息化。税收信息化在税务系统的全面推行促进了我国税收管理水平的提高,但仅仅依靠信息技术带动税收管理水平的提高是非常有限的,如果信息技术的使用仅仅局限于用计算机操作代替手工劳动,那么信息技术发挥出的作用与信息技术可以发挥的作用相比万不及一。这时,只有将落后的管理观念、传统的组织结构、陈旧的规章制度、税务工作人员过时的知识结构以及僵化的人际系统做出调整,信息化的脚步才能迈得更快更好。

(4) 对“科技加管理”治税方针的改进建设。时移事易,“科技

加管理”发挥作用的环境已经发生变化,那么对它也应该及时做出调整,予以改进。第一步将其改为“管理加科技”;第二步改为“管理中的科技乘数”;第三步改为“管理中的科技指数”。只有这样,科技的作用才能真正得以体现。

(5) 设计信息化税收管理中的人体协调模型。人体是世界上最完美的生物体和最协调的系统,我们不妨学习一下人体仿生技术,感受人体协调运动的机理,对信息化条件下的税收管理进行整体规划,设计一个税收管理中的人体协调模型。

## 六、本书存在的不足

因为税收信息化本来就是一门交叉学科,而论述税收信息化与税收管理的关系就是在交叉基础上的再交叉,若想把信息化、税收、管理三者融会贯通,研究深、研究透,又要把研究成果很好地表述出来,难度可想而知。信息化和管理创新是一个漫长而艰巨的过程,作者的研究工作也是艰巨的。虽然作者具备交叉学科的部分优势,但在本书的写作过程中,仍感到这项研究涉及面太宽,受时间和学识水平所限,总感觉对全文的系统驾驭能力不够,这不能不说是一种缺憾。

## 七、本书的结构和各章内容简介

全书共 8 章,导论单独成章,再加 7 章正文。

### 导论

2002 年,“科技加管理”作为一种治税目标,被正式提了出来,“科技加管理”的概念是什么,在什么样的背景下被提出来,科技和管理的关系是什么,首先在导论中加以明确。在提出问题的基础上,梳理本书的写作思路,然后再厘清本书的写作方法和整体框架。

## 第1章 信息化时代到来前的税收管理

信息化时代到来前的税收管理即传统意义上的税收管理。税收信息化没有实施之前,税收管理活动早已存在,然而正是由于税收信息化的实施,税收管理活动的形式和内容才发生了巨大而深刻的变化。在本章我们有必要先弄清税收管理的本来面目,税收管理的概念、特征、内容是什么,税收管理的发展演变轨迹怎样。

## 第2章 税收管理中的新内容与新理念

社会和科技的进步给税收管理带来许多新的内容和理念,这些新内容和新理念包括税收信息管理、税收信息化管理、业务流程再造、创建学习型组织等。这些新内容和新理念将在本章中一一加以论述。

## 第3章 信息化建设中的鸿篇巨制——“金税”工程

“金税”工程是国家电子政务的重要组成部分,也是税收信息化的标志性项目,曾被誉为增值税的“生命线”,在促进税收收入增长、打击涉税违法犯罪等方面做出重大贡献。但“金税”工程在运行过程中还存在多方面的问题,其中既有信息技术应用程度不高的问题,也有税收管理方式和税收管理观念落后的问题,对此本章从多角度探讨如何优化和整合“金税”工程。

## 第4章 税收管理中的重中之重——信息管理

税收信息化的发展日渐凸显税收信息管理的重要作用,从某种意义上来说,对人、事、物的管理就是对与人、事、物相关的信息进行管理,抓住了与人、事、物相关的重要信息,也就抓住了管理的关键。本节首先对信息管理、管理信息系统和数据资源的管理技术作必要的介绍,然后对信息管理和信息利用进行全面阐述。

## 第5章 税收信息化和税收管理现代化实现的重要保障——组织和人力资源管理

在任何时候、任何组织中,机构建设、组织管理以及对人的开发和管理都是实现工作目标的关键所在,在我国税务系统实现税收信息化的过程中当然也不例外。本章针对税务系统机构和人员的现状,提出一些改革性建议。

### 第6章 税务系统的明日之路——电子税务局

随着经济信息化时代的到来,税收信息化也必将进入更加高级的阶段,电子税务局就是这种发展趋势下的必然产物。本章将先给出电子政府和电子税务局的概念,然后论述电子税收局的功能和作用,接下来介绍国外电子税收局的发展现状,最后探讨我国电子税务局的产生和发展需具备的条件。

### 第7章 税收信息化与税收管理的关系探讨——对“科技加管理”的改进

在税收信息化过程中,税收信息化与税收管理的关系如何,以及怎样处理两者的关系,是当前税收工作一个需要迫切解决的问题,在本章中,作者将从税务系统在信息化建设中存在的问题入手,探讨税收信息化与税收管理的关系,对“科技加管理”治税方针进行改进,并给出一些个人的观点。

闫 锐

2008年6月

# 目 录

导 论	1
0.1 问题的提出	1
0.1.1 缘起——“科技加管理”	1
0.1.2 税收信息化的发展现状	3
0.1.3 税务系统对税收管理重要性的认识变化轨迹	7
0.1.4 税收信息化发展中迫切需要解决的问题	8
0.2 写作思路与理论创新	9
0.2.1 本书的写作思路	9
0.2.2 本书的理论创新	10
0.3 研究方法与基本框架	13
0.3.1 本书中采用的研究方法	13
0.3.2 全书的基本框架	14
第 1 章 信息化时代到来前的税收管理	16
1.1 税收管理概述	16
1.1.1 税收管理的概念	16
1.1.2 税收管理的特征	17
1.1.3 税收管理的分类	18
1.1.4 税收管理的职能	19
1.2 税收管理的产生	20
1.2.1 税收与税收管理	20
1.2.2 管理学与税收管理	22

1.2.3 税收环境与税收管理	23
1.3 我国税收管理发展演变的几个阶段	24
1.3.1 经验式税收管理	24
1.3.2 科学化税收管理	25
1.3.3 信息化税收管理	26
1.3.4 人性化税收管理	27
<b>第2章 税收管理中的新内容与新理念</b>	<b>30</b>
2.1 将信息化引入税收管理	30
2.1.1 信息和信息化	30
2.1.2 信息化引发的新概念	32
2.1.3 信息化的阶段划分	34
2.2 流程再造理论	36
2.2.1 流程再造理论的提出	36
2.2.2 流程再造理论的内涵	38
2.2.3 “打破鸡蛋做蛋卷”的真实含义	41
2.2.4 西方国家实施“政府再造”的成功经验	42
2.2.5 流程再造理论对信息化税收管理的借鉴作用	43
2.3 学习型组织理论	44
2.3.1 学习型组织的提出	44
2.3.2 系统动力学是学习型组织理论的核心	45
2.3.3 彼得·圣吉的五项修炼	46
2.3.4 陈氏组织学习过程模型	49
2.3.5 对学习型组织的几个定义	50
2.3.6 学习型组织的创新	51
2.3.7 建立学习型组织的重要意义	53
<b>第3章 信息化建设中的鸿篇巨制——“金税”工程</b>	<b>57</b>
3.1 “金税”工程的基本情况	57



3.1.1 “金税”工程是电子政务的重要组成部分	57
3.1.2 金税工程	58
3.1.3 税收综合征管软件	60
3.1.4 公文处理软件	62
3.1.5 出口退税管理系统	63
3.1.6 税务部门的其他应用软件	64
3.1.7 税务门户网站	64
3.2 发生在税收信息化过程中的案例分析	65
3.3 对税收信息化的梳理	77
3.3.1 从1994年开始的税收信息化发展趋势	78
3.3.2 当前税收信息化已取得的成就	82
3.3.3 当前税收信息化存在的不足	84
<b>第4章 信息化税收管理的重中之重——信息管理</b>	<b>87</b>
4.1 信息管理和信息系统	88
4.1.1 信息管理	88
4.1.2 信息系统	89
4.2 数据资源的管理技术	96
4.2.1 数据库技术	96
4.2.2 数据仓库技术	97
4.2.3 数据挖掘工具	99
4.3 对税收信息的管理	99
4.3.1 税收信息的种类	100
4.3.2 税收信息管理的内容	100
4.3.3 税收信息管理的重要意义	105
4.4 对税收信息的利用	106
4.4.1 税务稽查中的信息利用	106
4.4.2 纳税评估中的信息利用	112
4.4.3 决策支持中的信息利用	115