

主编：刘 勇 副主编：陶东元

新时期 税务基层建设

湖北长江出版集团
湖北人民出版社

新时期税务基层建设

主 编:刘 勇

副主编:陶东元

湖北长江出版集团

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

新时期税务基层建设/刘勇主编.
武汉:湖北人民出版社,2009.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 06262 - 6

I. 新…

II. 刘…

III. 地方税收—税收管理—研究—中国

IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 231549 号

新时期税务基层建设

刘 勇 主编

出版发行: 湖北长江出版集团
湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:湖北振发工商印业有限公司

印张:18.25

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

插页:1

版次:2009 年 12 月第 1 版

印次:2009 年 12 月第 1 次印刷

字数:258 千字

定价:26.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 06262 - 6

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>



序

我国税务基层建设一直备受税务部门各级领导和机关的重视,经过几十年的探索与实践,税务基层的机构不断健全,管理体制不断完善,干部素质不断提升,内部管理不断规范,业务管理不断强化,基础设施不断改善,社会形象不断优化,有力的推动了税收事业的发展。随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立和不断发展,新时期税务基层建设面临新的情况、新的问题,时代的发展对税务基层建设提出了新的要求。

基础不牢,地动山摇。基层稳则全局稳,基层活则全局活,基层兴则全局兴。全面加强新时期税务基层建设,不仅是依法治税、从严治队的重要举措,也是聚财为国、执法为民的必然要求,更是践行科学发展观、充分发挥税收职能、构建和谐征纳关系、强化工作执行力度、推动经济社会持续发展的客观需要,对于有效解决当前税务基层建设中的矛盾和问题,推动税务基层全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。

抓基层就是抓基础。基础工作是整个税收工作的根基,是推动税收事业长远发展的基石。税务基层作为税务系统最基本的细胞,是税务行政主体的基础机构,是税务系统开展各项工作的基础。税务基层工作抓不好,抓不实,其他工作最终也会因基础不牢而事倍功半。

抓基层就是抓关键。税务基层处于税收执法、税收征管和税收服务工作的终端,是国家税收政策的直接贯彻者,税收收入的直接组织者、各项工作措施的具体落实者及促进经济社会协调发展的推进者,也是税收服务的"前沿"



和展示形象的“窗口”，因此抓基层就抓住了关键，就能有效地把各项工作落到实处。

抓基层就是抓发展。当前，税务基层建设在管理体制、工作机制、队伍建设、税收执法等方面仍然存在活力不够、效率不高、发展后劲不足等问题，严重影响和制约着税收事业的发展。深入贯彻落实科学发展观，必须以基层为龙头，切实解决基层建设中的突出问题，建立和完善基层建设的长效机制，推动税务基层又好又快发展，推进税收事业全面、协调、可持续发展。

《新时期税务基层建设与发展》一书，紧紧把握了新时期对税务基层的时代要求，针对税务基层建设中出现的新问题，在系统总结税务基层建设成果、经验和规律的基础上，着眼于科学发展，对税务基层的定位、地位、职能、特征及税务基层建设的目标、原则和总体思路进行了系统的理论研究，对税务基层组织体系建设、行政能力建设、税收业务建设、服务体系建设、信息化建设、队伍建设、环境建设等七个方面进行了重点探讨，提出了加强新时期税务基层建设的对策建议。该书既注重对问题和现象的剖析，更注重对经验和规律的把握；既突出对理论的研究，更强调对实践的指导，为加强新时期税务基层建设提供了依据、方向和范本。

税务基层建设是动态的发展过程，需要不断深入实际、持之以恒地加以研究。因作者的理论水平、写作时间等诸因素的影响，书中观念难免存在失之偏颇之处，敬请读者批评指正。



目 录

第一章 税务基层建设概述	1
第一节 税务基层概论	1
一、税务基层的定义	1
二、税务基层的地位	3
三、税务基层的定位	4
四、税务基层的职能	6
五、税务基层的特征	8
第二节 税务基层建设历程与现状	10
一、税务基层建设的历程	10
二、税务基层建设的现状	16
三、税务基层建设存在的主要问题	20
第三节 税务基层建设借鉴与启示	24
一、国外税务基层建设的主要做法及特点	25
二、对我国税务基层建设的启示	30
第四节 新时期加强税务基层建设的重要意义	34
一、加强税务基层建设,是践行科学发展观、推动经济社会 持续发展的需要	35
二、加强税务基层建设,是充分发挥税收职能、推进依法治 税进程的需要	35



三、加强税务基层建设,是构建和谐征纳关系、建设服务型税务部门的需要	36
四、加强税务基层建设,是增强干部综合能力、提升基层队伍战斗力的需要	36
五、加强税务基层建设,是强化工作执行力度、塑造税务部门良好形象的需要	37
第二章 税务基层建设构架	38
第一节 税务基层建设的思路 and 方向	38
一、税务基层建设的指导思想	38
二、税务基层建设的发展目标	41
三、税务基层建设的主要标准	42
第二节 税务基层建设的内容和重点	44
一、基层组织体系建设	44
二、基层行政能力建设	45
三、基层税收业务建设	45
四、基层税收服务建设	46
五、基层信息化建设	47
六、基层干部队伍建设	47
七、基层环境建设	48
第三节 税务基层建设的影响因素	49
一、管理体制的影响	49
二、征管体制的影响	51
三、经济税源的影响	52
四、人力资源的影响	53
第四节 税务基层建设的原则和方法	54
一、税务基层建设的基本原则	55
二、税务基层建设的基本方法	56



三、准确把握税务基层建设的关系	58
第三章 税务基层组织体系建设	61
第一节 税务基层组织机构设置	61
一、税务基层机构设置沿革	61
二、税务基层机构设置原则	62
第二节 税务基层组织人力资源配置	63
一、目前人力资源配置与税务基层组织建设的现状	63
二、优化基层干部配置应遵循的原则	65
三、合理实现税务基层组织人力资源配置	66
第三节 新时期税务基层组织建设发展模式	70
一、新时期税务基层组织建设的基本原则	70
二、新时期税务基层组织建立的基本模式	71
三、新时期加强税务基层组织体系建设的对策	73
第四章 税务基层行政能力建设	76
第一节 政府行政能力	76
一、政府行政能力的概念	76
二、政府行政能力的基本特征	77
三、政府行政能力的结构	78
第二节 税务基层行政能力	80
一、税务基层行政能力建设意义	80
二、税务基层行政能力的概念	81
三、税务基层行政能力的基本内容	83
第三节 税法执行能力建设	84
一、税法执行能力现状	84
二、税法执行能力建设的路径创新	86
第四节 行政管理能力建设	92



一、税务基层行政管理存在的不足	92
二、税务行政管理的发展趋向	93
三、加强税务基层行政管理能力建设的具体措施	94
第五章 新时期税务基层业务建设	98
第一节 税务基层业务建设现状	98
一、当前基层税收业务建设现状	98
二、加强基层税收业务建设的有效途径	100
第二节 税务基层税源管理	103
一、基层税源管理现状	103
二、基层税源管理内容	106
三、基层税源管理创新	120
第三节 税务基层税收执法	127
一、端正税收执法理念	128
二、强化税收执法监督	130
三、严明税收执法责任	135
四、规避税收执法风险	138
第四节 税务基层税务稽查	145
一、基层税务稽查的现状	145
二、基层税务稽查的优化	147
第六章 税务基层服务体系建设	150
第一节 树立科学的税收服务观	150
一、树立科学的税收经济服务观	150
二、树立现代的税收法治服务观	151
三、树立正确的税收民本服务观	152
四、树立辩证的有偿税收服务观	153
五、树立系统的税收系统服务观	154



第二节 税务基层服务的内容	156
一、服务纳税主体	156
二、服务经济发展	160
第三节 税务基层服务的创新	161
一、目前基层纳税服务中存在的问题	162
二、优化税务流程	163
三、推行分类服务	166
四、优化服务手段	167
第七章 税务基层信息化建设	172
第一节 税务基层信息化建设概述	173
一、税务基层信息化建设地位与作用	173
二、税务基层信息化建设特点	175
三、税务基层信息化建设原则	176
四、税务基层信息化建设工作思路	178
第二节 税务基层信息化建设主要内容	181
一、基础硬件设施建设	181
二、运行维护建设	189
三、人才队伍建设	191
第三节 电子政务	193
一、税务基层电子政务概述	194
二、税务基层电子政务建设	197
第八章 税务基层队伍建设	204
第一节 税务基层领导班子建设	204
一、加强税务基层领导班子建设的重要意义	204
二、加强税务基层领导班子建设的主要内容	206
三、新时期税务基层领导班子建设的现实要求	208



第二节 税务基层队伍能力建设	210
一、税务基层干部能力建设面临的形势	211
二、税务基层干部应具备的基本能力素质	212
三、加强税务基层干部能力建设的措施	215
第三节 税务基层队伍作风建设	217
一、当前税务系统干部队伍作风建设存在的主要问题	217
二、税务基层队伍作风建设的总体要求	219
三、加强税务基层思想作风建设的途径	220
 第九章 税务基层环境建设	 224
第一节 税务基层环境建设的定位	224
一、税务基层环境建设的内涵与外延	224
二、税务基层环境建设的地位和作用	225
三、税务基层环境建设的重点与难点	226
第二节 税务基层基础环境建设	227
一、因地制宜地开展硬件设施建设	227
二、因地制宜地开展税务文化建设	229
第三节 税务基层社会环境建设	233
一、正确处理税务基层部门与地方党政的关系	233
二、正确处理税务基层部门与社会各方的关系	234
三、正确处理税务基层部门与纳税人的关系	235
 第十章 税务基层建设的实施	 238
第一节 领导机关要统领税务基层建设	238
一、引领税务基层建设的方向	239
二、整合抓基层的力量	244
三、改进抓基层的方法	248
第二节 基层加强自身建设的基本途径	252

一、立足“自我建设,自我发展”,增强主动性	252
二、理清思路,把握规律	255
三、加强基层落实监控,增强执行力	256
第三节 深入开展基层建设创建活动	259
一、深入开展“争先创优”活动,激发基层建设活力	259
二、完善基层建设考评机制,提升基层建设标准	262
主要参考文献	265
后记	268



中国
铁路
发展





第一章

税务基层建设概述

税务基层是履行税收职能的基本单位,是国家税收政策的具体实施者,是税收收入任务的主要组织者,是和谐征纳关系的直接维系者,是优化部门形象的根本创造者。随着税收体制的进一步健全和完善,税务基层的地位更加突出,职能更为丰富,作用更为明显。加强新时期税务基层建设,对于深入践行“聚财为国,执法为民”宗旨,准确把握税务基层现状,切实解决当前税务基层工作中的矛盾和问题,进一步推动税务基层全面、协调、可持续发展具有十分重要的意义。

第一节 税务基层概论

税务基层作为税务行政组织体系的重要组织部分,具有税务组织的共性,也有其自身的本质属性。

一、税务基层的定义

税务,主要是指与税收相关的事务。税收,则指国家为了实现其职能,凭借政治权力或公共权力,按照法律规定的标准,强制地、无偿地、固定地取得财政收入的一种形式,是国家参与国民收入分配和再分配的一种方式。这种分配关系的主体是国家,客体是劳动人民创造的国民收入和积累的社会财富,目的是为了国家的职能。

税务的范畴一般包括税法、税收的产生、税收的本质、税收的作用、税种



及税收制度等。无论是在内涵与外延上,税务与税收均是两个不同的概念,税务工作与税收工作存在着一定的区别和联系。严格地讲,税收工作就是根据税收法律、法规、政策的规定具体从事税收征管的活动,主要表现为开展税法宣传、掌握税源变化、贯彻执行税收法规、组织税款征收、监督检查纳税情况、开展涉税服务等内容。税务工作不仅包括税收征管活动,而且还包括为顺利实现征管活动而开展的其他各方面的工作,诸如税收制度的制定与执行、组织建设、队伍建设、文明创建、基础设施建设、后勤保障等工作。税务工作包涵税收工作,税收工作内涵于税务工作之中。

基层,通俗是指设在面层以下的结构层。当基层分为多层时,其最下面的一层称底基层。在税务行政组织体系中,基层跟纳税人的联系最直接,是税收管理工作的前沿与一线阵地,是各项税收法律、法规、政策得到贯彻执行、整顿和维护税收秩序、服务于地方经济发展的最终落脚点和归宿点。

综上所述,税务基层的概念可以表述为:依据国家税收法律、法规,直接负责征收、管理、稽查和为纳税人提供服务的基层组织机构,一般指县(市、区)税务局及其所属税务分局(所)和稽查局。税务基层的定义,可以从三个方面来理解:

税务基层是税务系统的组织基础。基层组织是税务系统最基本的细胞,属于行政主体的基础机构,是最基层的一级税务部门。基层组织的性质,决定了税务基层是税务系统依法履行税收征管职能的基本单位,是贯彻落实国家和地方各项税收政策的基石,是税务系统开展各项税务工作的基础。税务基层的范畴应该是县(市、区)税务局及其所属税务分局(所)和稽查局。

税务基层具有税务组织的共性。税务基层承担着执行税收政策、完成税收任务、推进依法治税、实施税收监控、宣传普及税法、规范涉税服务、增强干部能力、促进勤政廉政、构建和谐税务等较为全面的职能作用,它具有税务组织的共性,即主体是加强自身建设,管理的客体是税收分配过程中所表现出来的客观存在的对象,具体包括纳税人、征税人、国家税款、行政经费、国有资产以及各种税收信息资源等。

税务基层是直接从事税收管理的一线单位。税务基层直接具体地执行



国家税收法律法规,具有在税收分配过程的计划决策、组织实施、协调控制和监督检查等职能。具体而言,计划决策是指为实现税收任务和目标而对有关征税步骤、方式方法和资源配置等进行的计划和抉择;组织实施是指合理配置人员,明确职责范围,建立科学有效的征管机构和体系,全面贯彻落实与税收有关的方针政策;协调控制是指针对税收管理活动中出现的矛盾和问题而展开的一系列解决问题的的工作,协调各个部门、各个岗位、各个环节按计划进行,或者改变和调整计划,确保管理活动与预期目标一致;监督检查是指通过采取有效措施,督促征纳双方遵守国家税收法律、法规和有关政策,及时纠正和制止违反税法的行为,更好地实现税收的目标和计划任务。

二、税务基层的地位

基层作为税收征管的最前沿,既是国家税收政策的直接贯彻者、税收收入的直接组织者、各项工作措施的具体落实者及服务纳税人的具体实践者,更是促进经济和社会协调发展的推进者。税务基层的地位就其一般的性质和特征来说,主要体现在以下方面:

(一)基层是“组织收入”的主体力量

依法组织税收收入是税务部门的天职,也是体现工作质量、检验管理成效的最直观指标。当前,90%以上的税收收入任务需要税务基层去组织,去落实,基层组织收入的主体地位不可动摇。

(二)基层是“税收管理”的前沿阵地

基层是执行的终端。户籍管理、税基管理、税源控管、纳税评估、税款征收、税务稽查及纳税服务等税收管理基础工作,都需要基层去执行。

(三)基层是“依法治税”的基本平台

大力推进依法治税,创造公平公正的税收环境,需要基层来实施。只有牢固树立依法行政、规范执法的理念,严格按照法定权限和程序行使权力,才能切实提高执法公信力,形成良好的舆论氛围和市场环境。

(四)基层是“征纳和谐”的主要渠道

税务基层与纳税人有着直接的、经常的、密切的联系,能够直接倾听纳税



人的呼声,掌握纳税人的生产、工作状况。因此,税务基层担负着直接联系纳税人的重任。一方面,它要及时准确地向上级税务机关组织反映纳税人的愿望、要求和呼声,为领导机关的决策提供可靠的依据;另一方面,它要向广大群众宣传解释国家各项税收政策方针,团结和带领基层税务人员完成本单位的工作任务。

(五)基层是“廉洁从税”的重要关口

据统计,全国 70%的税务干部在基层工作。基层能否保持廉洁高效的工作作风,关系到税务部门的形象建设,关系到税收事业的发展进步。只有以基层干部职工为重点,造就一支业务熟练、执法公正、廉洁高效、服务规范的队伍,才能有效增强基层国税干部的拒腐防变能力。

三、税务基层的定位

税务基层的定位,是依据我国税收征收管理模式和机构职能的发展变化而决定的。

1994 年分税制改革以前,税务机构设置一般按隶属关系和行政区划设置全职能的税务局。如按县(市)属企业设立直属分局(所),以实行驻厂员制度为主;按区(乡镇)设立税务分局(所),以实行行业、地段或经济性质专管专查为主。税收管理全国各地基本实行“一员进厂,各税统管”的大包大揽管理职能。在这种集征、管、查职能于一身的税收专管员制度征管模式下,税收征管主要由税务所和税收专管员承担,因此把基层税务部门定位在税务所,这是与当时的征收管理模式和机构职能相适应的。

1997 年,国家税务总局提出建立“以纳税申报和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的新型征管模式,即“申报纳税、集中征收、重点稽查、微机监控”。2004 年全国税收征管工作会议将“强化管理”纳入新模式内容,并提出在全国税务系统建立税收管理员制度。为适应征管改革的总体要求,各地税务机关纷纷实行“征、管、查”三分离或“征管、检查”二分离的征管体制,并强调“在管理中加强服务,在服务中加强管理”,逐步形成了机构设置的专业化、组织体系的高效化、税收管理的规范化和征管手段的信



息化。

新时期,将税务基层单位定位于县(市、区)局及所属分局(所)和稽查局,是深化税收征管改革的需要,是社会主义市场经济条件下全面履行税收职能的需要。从原税务所脱胎而来的基层分局虽然也是基层建设的重点,但因自身职能的局限性,并不能解决基层建设的全部问题。而县局经过新一轮征管改革,机构扁平化、实体化基本到位,初步实现由间接管理向直接征收的转变,不仅具有基层一线의明显特征,更重要的是作为一级党组和行政执法主体,其职能更加完整,要素也更加多元化。

重新定位,是由基层税务组织的内因决定的。在科学化、专业化、集约化、规范化的征管模式要求下,改变了过去多层次基层组织机构的设置格局,原有的一线征收机构大幅度收缩,全国绝大多数县(市、区)局实现了以县为单位的集中征收。其中县局直接管理着所属区域的一般纳税人,除集贸市场等零散税收外均由县局直接征收;县局直接从事征收管理的人员,由原来的60%上升到90%;县局已由过去的行政管理局,变成以税收征管为主兼顾行政管理双重职能的基层单位;对税收业务进行重组之后,县局已经成为税收管理的基点。由于基层税务地位的变化,改革、调整了税务基层的机构设置及职能,赋予了基层税务部门新的内涵。

重新定位,是由基层税务组织的外因决定的。税收作为财政收入的主要来源、调控经济运行的重要手段和调节收入分配的重要工具,其职能是基层税务职能确定的基础和前提,也是基层税务职能确定的指南。在当前社会发展节奏越来越快、社会变革周期越来越短的全球化时代,基层税务必须紧跟政治、经济、社会发展的大趋势,以和纳税人关系最为紧密的县(市、区)局为突破口,努力在征纳双方营造和谐的互动关系。

重新定位,是由基层税务组织的作用决定的。税务基层单位承担着宣传和执行国家税收方针政策的重要职责,肩负着组织和带领干部职工完成本单位工作任务的神圣使命。税务基层单位的这种作用,是税务系统发挥税收职能的具体体现。过去只把税务基层单位当作“执行机关”,是上级机关的派出机构,其作用重点是为上级税务机关服务。而新时期税务基层单位已不是单