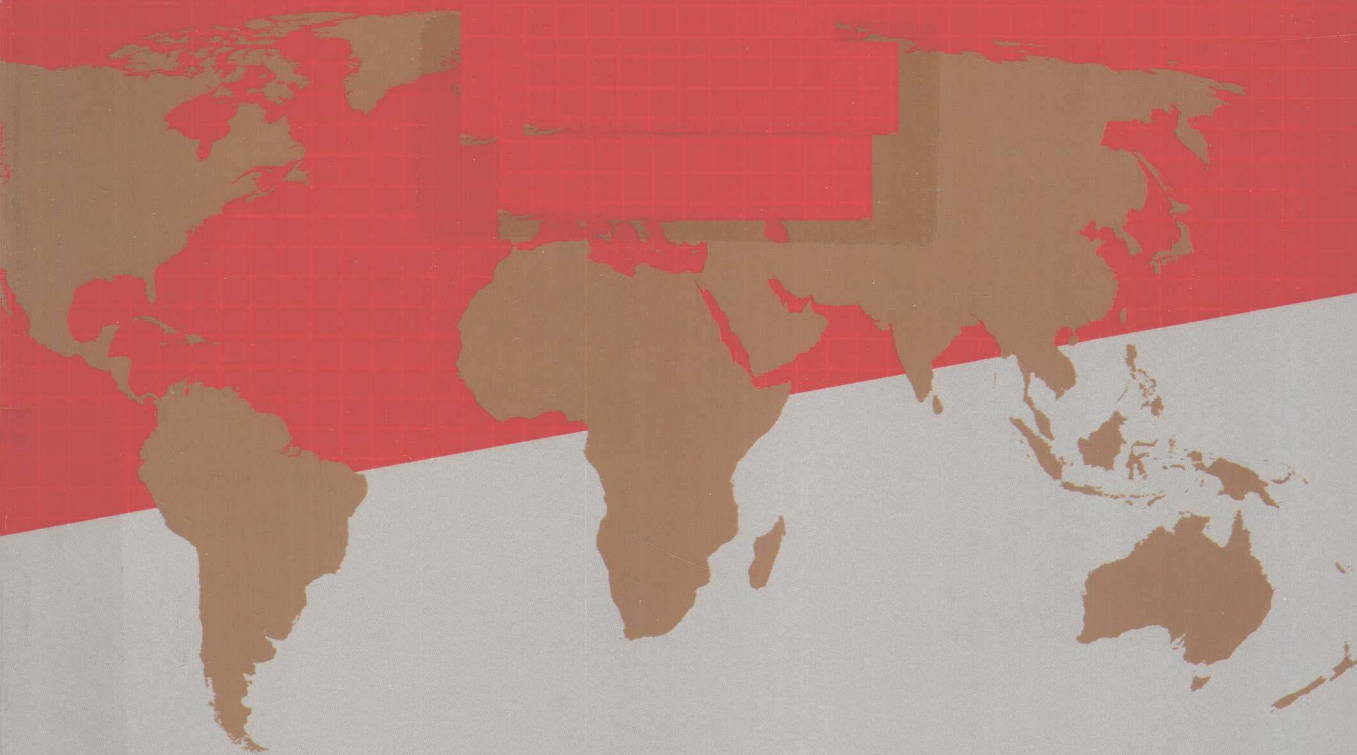


中税出版

税收管理战略转型： 国际经验与中国选择

Strategic Transformation of Tax Administration
Global Experience and China's Choice

主编 刘 军



中国税务出版社

Strategic Transformation of Tax Administration
Global Experience and China's Choice

税收管理战略转型：
国际经验与中国选择

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理战略转型：国际经验与中国选择 / 刘军主编 .

北京：中国税务出版社，2009. 12

ISBN 978-7-80235-464-7

I . 税… II . 刘… III . 税收管理—研究—中国

IV . F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 221562 号

版权所有 · 侵权必究

书 名：税收管理战略转型：国际经验与中国选择

作 者：刘 军 主编

责任编辑：张 雷

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 18 楼

邮编：100038

<http://www.taxation.cn>

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话：(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 1/16

印 张：34

字 数：548000 字

版 次：2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-80235-464-7/F·1384

定 价：120.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

回眸改革开放30年，这是中国税收事业飞速发展的30年。一路走来，我们可以总结的、反思的很多很多。放眼世界，西方发达国家税收管理正飞速发展，过去十余年间，现代税收管理的发展理念不断更新，发展策略及相关技术可谓日新月异。我们正身处于一个创新与变革的时代。

今天，为了推动中国税收事业的全面协调可持续发展，我们需要深入分析世情、国情、税情的发展变化，同时，以科学的态度学习借鉴国际先进管理理念和有效经验，以改革创新精神推进税收事业发展。

比较中思考、借鉴后探索，是降低创新风险和变革成本、提高改革成功概率和发展质量效益的重要方法。刘军同志主编的《税收管理战略转型：国际经验与中国选择》一书，在积极把握我国税收管理发展特点和上级税务机关最新发展战略意图，综合研究美国、澳大利亚、加拿大、荷兰、爱尔兰、挪威、南非等发达国家税务机关的战略规划报告，以及OECD最新研究成果的基础上，对借鉴国外先进经验，推进我国税收管理战略转型这一重大课题提出了较为系统和深入的意见和建议。并结合深圳国税实际，规划了未来几年深圳国税征管改革的思路和策略。应该说，该书较好地比较与借鉴结合、理论与实践结合，是我国税收管理现代化研究百花园中的又一朵新葩。

全书呈现出三个显著的特点：一是前瞻性。该书较为深入地研究了部分发达国家税务机关近年的战略发展规划和国外相关机构的专题研究报告，积极从中洞察变革先机、把握发展方向、规划实践策略。通过这本书，我们可以触摸到现代税收管理创新发展的强劲脉搏，基本看清税收现代化发展的基本路径。二是创新性。围绕如何实现科学发



展这一当前税收工作的核心命题，该书从战略转型框架设计，以及纳税服务、税收征管、组织架构、人力资源、信息技术和绩效评价策略等方面，较为系统地规划了如何推进我国税收管理战略转型的思路。其中，有一些观点和思路颇具创新性。三是实践性。该书不是一个单纯的学术研究成果，而是紧密结合了税收工作实践。特别是书的下篇所规划设计的深圳国税税收征管改革的思路已经转化为深圳国税今年开始实施的《2009~2011年税收征管规划》。可以说，这一研究成果是源自实践，更在指导实践，实现了税收管理实践与税收科研工作的有机结合。

税收管理是一个常说常新的话题，发展的现实不断催生着新的理论、新的实践。希望作者们再接再厉，继续探索，在税收科研和工作实践中取得新的更大的成绩。希望深圳国税继续当好改革开放的排头兵，多创造具有中国特色、符合中国国情的创新性成果，多积累具有推广价值的税收管理改革的经验，共同为推动广东乃至我国税收事业又好又快发展。

广东省国家税务局党组书记、局长：

二〇〇九年八月二十八日

目 录

上 篇

税收管理战略转型：国际经验与中国选择

引 言	2
第一章 我国税收管理战略的发展与转型	3
第一节 改革开放以来我国税收管理的发展演进	3
一、经济社会快速发展与税收管理体制机制的演进：	
确保税收收入规模和质量大幅度提高	3
二、税收法治建设与税收管理的演进：依法治税成为	
税收工作灵魂	9
三、税收执法与纳税服务关系的演进：从一元突进向	
二元结构平衡转变	12
四、税收管理与信息技术关系的演进：第一生产力	
推动税收征管革命性变革	14
第二节 中国税收管理发展与转型的特征	17
一、树立科学发展观和建设社会主义和谐税收的目标	17
二、提高税收服从服务于党和国家工作大局的意识和能力	19
三、全力推进税收管理的科学化、专业化、信息化、精细化	22
四、以科学的态度学习借鉴国际先进的税收服务管理经验，	
以改革的精神探索运用税收破解经济社会发展难题	22

五、努力打造政治素质高、业务技能强、廉洁自律的 专业化队伍	23
第三节 我国税收征管战略转型面临的主要挑战	23
一、纳税人法治观念和遵从意识有待提升	23
二、日益繁重的税收工作任务对“可持续发展”能力提出挑战	24
三、观念的冲突和体制的惯性制约着服务和执法的平衡发展	26
四、在现行税收征管模式下信息技术的潜在价值 难以得到充分释放	27
五、税收征管组织体系面临发展能力的挑战	28
第二章 税收管理战略转型框架：趋势与展望	30
第一节 税收管理战略转型的国际借鉴	30
一、美国国内收入局	30
二、澳大利亚税务局	32
三、加拿大税务局	32
四、荷兰税务与海关管理局	32
五、爱尔兰收入局	32
六、挪威国税局	33
七、南非税务局	33
第二节 国际趋势及对中国的启示	34
一、依法征税+自愿遵从=应收尽收	35
二、服务+执法=遵从	35
三、尊重纳税人合法权益+改进税收制度设计= 减轻纳税人负担	36
四、专业化协作+跨部门协调+高效处置=责任履行	36
五、素质提高+流程改进+信息化=低成本和高效率	36
第三节 展望中国税收管理战略转型的基本框架	39
一、总体思路	39

二、核心战略	40
三、基本框架及蓝图	41
第三章 税收管理战略转型的优化纳税服务策略	46
第一节 纳税服务工作中存在的主要问题	48
一、征纳双方共建和谐税收的意识培养有待加强	48
二、纳税服务工作尚缺乏科学的制度安排	49
三、现有的纳税服务业务体系仍然存在不足	50
四、纳税服务资源的整合开发力度需要加大	52
第二节 建立现代税收管理的纳税服务体系的总体思路	53
一、认识建构层面	53
二、制度建构层面	54
三、业务建构层面	55
四、保障支持建构层面	56
第三节 建立现代税收管理的纳税服务体系的实施策略	57
一、深化思想认识构建，促进纳税服务理念转变	57
二、深化体制机制构建，促进纳税服务制度转型	58
三、深化业务体系构建，促进办税服务方式转轨	63
四、深化保障支持构建，促进潜在可利用资源转化	69
第四章 税收管理战略转型的税收征管策略	78
第一节 我国现行税收征管体系存在的主要问题及转型的必要性	78
一、传统的税收征管理念已经落后于时代发展要求	79
二、现行税收征管制度需要调整完善	80
三、税收征管模式已经难以有力指导税收征管工作实践	81
四、税收征管体系有待优化调整	82
第二节 构建现代税收征管模式及征管体系的总体思路	83
一、以办税自治为基础	84

二、以信息应用为核心	84
三、优化纳税服务	84
四、分类管理遵从风险	85
五、主动税务稽查	85
六、防控执法风险	85
第三节 探索建立以遵从为导向税收征管体系的策略选择	87
一、完善相关法律制度，强化依法治税基础	87
二、推进办税自治，努力使纳税更容易	87
三、健全遵从风险管理机制，科学实施差异化管理	90
四、完善税收管理员制度，提高税源监控管理效能	94
五、实施税源分类管理，提高管理征管专业化、精细化水平	97
六、加强大企业税源管理，提高主体税源管理水平	99
七、以信息集中处理为基础，优化征管业务流程	105
八、加大主动稽查和不正当避税调查力度，强化对不遵从 纳税人的震慑	107
九、借鉴风险管理理论，加强税收执法内部风险管理	110
十、拓展数据来源，加强内外部数据共享，提高部门 协同综合治税水平	117
第五章 税收管理战略转型的组织架构策略	119
第一节 中国税收管理组织架构发展概况及特点	119
一、发展概况	119
二、主要特点	121
第二节 我国税务组织架构变革的基本方向	125
一、加快机构扁平化、管控集中化	125
二、推进服务和管理职能的分类化、专业化	126
三、信息技术支撑下征管组织体系的矩阵化、网络化	127
四、不同区域的征管机构在共性中适当体现个性	128

五、信息技术部门肩负提供战略支撑的责任与使命	129
第三节 中国税务组织机构转型的策略选择	
——以副省级城市国税机关为例	130
一、税收征管核心业务的职能划分和组织设置	130
二、税收法律解释、监控和责任认定及执法风险控制职能的设计	132
三、服务共享的综合行政职能机构设计	132
四、电子税务管理中心的设计	134
第六章 税收管理战略转型的信息技术支持策略	135
第一节 中国税收信息化存在的问题与面临的挑战	135
一、技术与业务：信息技术与业务变革协同发展水平有待提升	136
二、规划与实施：信息化需求整合和实施规划的领导力	
和执行力不足	136
三、整合与更新：缺乏规范的“信息系统生命评价及管理”机制	138
四、数据与应用：数据质量管理和控制能力需要得到全面提升	138
五、内部与外部：信息技术资源的开发利用需要新的制度安排	139
第二节 中国税收信息化发展的策略选择	140
一、优化税收信息化的配套法律和制度环境	140
二、提高信息化建设领导力和管控力	141
三、清晰定位信息技术服务目标，准确把握电子税务建设着力点	144
四、搭建先进信息技术平台，有序推动信息技术变革	149
五、强化数据管理，持续提升数据质量控制能力	152
六、科学运用外包策略，充分利用外部资源	155
七、以信息技术创新为契机，持续带动组织和人员能力更新	157
第七章 税收管理战略转型的人力资源管理策略	159
第一节 我国税收人力资源管理的现状与存在的问题	159
一、人才是第一资源的观念有待确立	160

二、人力资源规划滞后	161
三、人力资源配置机制建设存在不足	161
四、高素质复合型人才缺乏	161
五、以能力为主线的教育培训模式有待建立	162
六、激励机制建设较为滞后	162
第二节 完善税收人力资源管理的策略选择	165
一、牢固树立人力资源是第一资源的理念，加强人力资源的 规划和开发力度	165
二、以职位分类和素质评价为基础，完善人力资源配置体系	166
三、以学习型税务机关建设为契机，建设知识型税务局	167
四、以完善职务和级别制度为突破口，健全税务人力资源 激励机制	169
第八章 税收管理战略转型的绩效评价体系管理策略	173
第一节 我国税收管理绩效评估现状和主要问题	174
一、我国税收管理绩效评估的特征	174
二、我国税收管理绩效评价存在的问题与面临的挑战	176
第二节 改进我国税务管理绩效评估体系的策略选择	178
一、分层次规划税务管理绩效目标体系	178
二、构建“三位一体”的税务管理绩效评价体系	184
第三节 完善考核方式方法 提高绩效评估科学性、准确性	191
一、提高评价指标的可量化性	191
二、建立规范、高效的绩效评估工作流程	192
三、建立健全绩效评价数据系统，确保数据质量和评价效率	193
四、借鉴国际经验和商业领域的方法，建立科学的 绩效评价模型	194
五、充分尊重纳税人和第三方需求，提升评估结果客观性	195
六、以成本效益为准则，进一步提升数据质量	197

下 篇

深圳市国家税务局税收征管规划 (2009~2011年)

第一章 规划背景、方法及远景目标	201
第二章 现状分析	205
第一节 纳税服务存在的主要问题	205
一、纳税服务管理机制需进一步完善	206
二、应更好地利用现有渠道为纳税人提供更多便利	207
第二节 税收遵从存在的主要问题	208
一、遵从管理缺少科学的分析决策方法	209
二、缺乏清晰的遵从管理策略	209
三、基层税务管理缺乏科学严格的业务规范标准	210
四、税管员职责定位不明确, 基层人员配置不合理	211
五、管理模式和手段有待进一步完善	211
六、税务稽查没有充分发挥作用	211
第三节 税收成本存在的主要问题	212
一、在纳税成本的管理上, 主要是减负效果不明显, 纳税成本仍然很高	213
二、在征税成本的控制上, 主要是征税成本意识和 控制体系相对薄弱	213
第四节 信息化建设存在的主要问题	214
一、总局信息化建设的影响	214

二、信息化建设中一些管理机制仍没有理顺	214
三、技术和业务的互动仍需进一步加强	214
四、信息化手段对业务的支撑不够	214
第五节 人力资源建设存在的主要问题	215
第三章 国外经验借鉴	216
第一节 纳税服务	216
一、统一管理纳税服务	217
二、先进的电子服务	217
三、全面掌握纳税人信息	219
四、为纳税人减负	219
五、发挥税务中介的作用	220
六、多层次的反馈渠道	220
七、知识型税务局	221
第二节 遵从管理	222
一、清晰的定义和科学的效益评估	223
二、清晰的遵从管理策略	224
三、实行分类管理, 提高管理效率	224
四、有效的稽查, 以推进自愿遵从为目标	225
五、利用数据应用获取纳税人洞察	226
第三节 征收成本	226
第四节 信息化建设	227
第五节 人力资源建设	229
第四章 差异分析	230
第一节 基本理念和模式差异分析	230
一、办税自治	230
二、风险管理	231

三、流程至上	231
四、任务统筹	231
第二节 国外经验措施筛选	231
第五章 重点战略	235
第一节 提升电子服务	235
一、具体目标	235
二、实施策略	236
三、效益评估	243
第二节 推进分类管理	244
一、具体目标	244
二、实施策略	245
三、效益评估	247
第三节 调整稽查重点	248
一、具体目标	248
二、实施策略	248
三、效益评估	250
第六章 规划实施路径和效益展望	251
第一节 规划实施的价值回顾	251
第二节 规划实施的保障条件	252
一、业务因素	252
二、技术因素	252
三、人员因素	253
第三节 规划实施内容	253
一、规划实施指导委员会	253
二、征管规划实施工程管理组织架构	253
第四节 总体效益展望	258

一、税收收入的增长	258
二、税收遵从度的提高	259
三、纳税遵从成本的降低	259
四、对纳税人的响应速度	259
五、征管成本的效率	259

附 录

美国国内收入局2005~2009年战略规划	263
局长致辞	263
远景	265
任务	266
组织	267
影响远景目标的因素	269
战略计划与预算及绩效的联系	271
战略目标中的关键合作伙伴	272
战略目标1：优化纳税服务	273
战略目标2：强化税收执法	278
战略目标3：依靠员工、流程和科技手段实现IRS的现代化	285
项目评价	291
与财政部战略计划的衔接前言	293
美国国内收入局2009~2013年战略规划	294
局长致辞	294

我们的使命	296
未来5年(2009~2013)美国国内收入局面临的环境变化	297
战略目标1:改进纳税服务,使自愿遵从变得容易	300
战略目标2:加强税收执法,确保每一位纳税人都依法履行纳税义务	303
战略基础:对高绩效进行投资	308
我们是如何评价我们的绩效的	312
结论	314
爱尔兰2008~2010年战略规划	315
使命和目标	317
税务背景	317
2002年度、2007年度税收规模及增长	322
目标1:保证所有纳税人纳税遵从	323
目标2:为客户提供优质创新的服务	326
目标3:为国内外经济和社会发展作贡献	329
目标4:提高人员素质,改进流程和技术,保障我们成为称职、 反应迅速和结果导向型的组织	332
业绩解释和记录	335
澳大利亚国税局2006~2010年战略规划 及2007~2008年遵从计划	337
澳大利亚国税局2006~2010年战略规划	337
局长致辞	337
我们的愿望	339
我们的员工	341
我们的价值观	342
我们的业务模式	343
不断提升价值	346

澳大利亚国税局2007~2008年遵从计划	349
前言	349
2007~2008年度首要任务	351
实现遵从的方法	352
个人	356
微型企业	365
中小型企业	375
大型企业	386
非营利组织(NPO)	397
政府机构	402
税务从业者	405
应对涉税犯罪	413
荷兰税务和海关管理局2006~2010年工作规划	418
局长致辞	418
基本前提	421
基本承诺	425
环境和方向	428
2006~2010年目标与规划	432
法律监督、调查和执行	436
信息和通信技术	445
人事及业务管理	446
附录	450
加拿大税务局(CRA) 总体工作规划概要	
2007~2008年度至2009~2010年度	457
局长致辞	457
总体工作规划概要	459