



治税方略

周古平 著
甘肃人民出版社

用辩证法思想指导依法治税

用全方位思路带好队伍
科技兴税：从借势而起
到顺势而为

税务人才：眼睛向内重
在挖潜

治税环境：用系统论的
方法认识系统

税收可持续发展：未来
之路

实施税务管理五大工程
实现纳税服务八个转变

建立税务稽查六大体系
抓好税收信息十个层面

开辟税源监控五条途径



自序

何为“方略”？

据有关词书的诠释，就是指通盘的计划和策略。也可以说是“点子”、“思路”、“招数”，虽说表现的层次不同，但它都是人们对要达到的目标以及如何实现目标而进行的一种理性思考。方略无处不在，大到治理好一个国家，中到管理好一个系统，小到解决好一个难题，都需要方法谋略。

所谓“治税方略”，就是在税收与税务工作过程中所形成和表现出的思路、方法与策略。它的载体是税收工作这个主体，以及由这个主体所产生的治税思路、方法和策略。其表现特性，一是治税思

路，它包含认知的方式和思想观点；二是治税的方法，它包含程序性的方法和操作性的方法；三是治税策略，它是针对不同地域、不同阶段、不同对象所应采取的对策。

《孙子兵法》在论述方略的重要性时这样写道：“知可以战与不可以战者，胜”；“多算胜，少算不胜。”唐代韩愈也说：“行成于思，毁于随。”晋人评价诸葛亮时更有点睛之笔：“达治知变，正而有谋”，善于“运筹于帷幄之中，决胜于千里之外”。

毛泽东同志讲：“领导者的责任，归结起来就是出主意，用干部。”江泽民同志曾要求各级领导干部“思考要更深一些，眼光要更宽一些，要求要更高一些”。可见，方略不仅在古代重要，在日新月异的现代社会里更重要。没有方略这个“纲”，“目”朝何处“张”？没有方略，目标如何定？路子如何走？干部如何“领”？对群众如何“导”？

方略，对于一个领导者来说，就是“头脑”，是思想方法、领导水平和工作能力的集中反映，也是事业心和责任心的集中体现。苦寻最佳的方略，如同古人写诗“才吟五字句，又白几茎髭”，“两旬三年得，一吟双泪流”。思考是痛苦的，但运用科学的思路去理性地指导工作，又是幸福的。

还记得在1989年，我在宜昌地委组织部工作，潜心出版了一本书，名为《论治党系统工程》。该书系统地描述了执政党的整体有机性，阐述了建立

治党系统工程的现实可能性，分析了执政党发挥作用的途径，评价了从严治党的效益，设计了从严治党的工程，预测了执政党的建设的发展走势。应该说，那是将从严治党与系统工程科学“嫁接”的一个成果。那年，有十多家新闻单位报道过这一成果。我在组织部门工作期间，正是带着这样一种理性的思考去实践，每年都有一两件富有成效的事情能得到基层的肯定和上级的推广。在实践中我感悟到：通盘的计划和策略，对于开创性地做好工作，具有极端重要性。

1991年至1995年，我先后在宜昌地区工业局、湖北省旅游公司、湖北经济管理干部学院工作，1995年10月，我被调到湖北省国税局工作。不同的环境，不同的工作，使我切实感到“千里不同风，百里不同雷”的含义所在。我在分析行业工作差异性的同时，也总结了税务系统与其他系统工作的共同性。我认为不管去哪里工作，思路、方法与策略都是十分重要的。于是，从1995年底，我就开始了《治税方略》的学习与写作。

齐白石老先生说过这么一句话：“十年种树成林易，画树成林一辈难。”他高度地阐述了再现与概括的艰难性。这几年，我在工作之余的苦苦思索中，给自己设定了一个目标：《治税方略》一定要“管用”。我酷爱中医，也熟读过《千家妙方》。一个“方子”不能治病，就失去了价值。

首先，开好“方子”，要望、闻、问、切，把真实的情况吃透。“挥毫当得江山助，不到潇湘岂有诗。”开药方不能心血来潮，干工作也不能异想天开。因此，调查研究是最为关键的。

从马克思主义的认识论来说，掌握客观情况是制定政策和策略的前提。对客观情况进行分析、归纳的过程，就是从感性认识上升到理性认识的过程。通过对客观情况进行分析、归纳而得出的“方略”，就贴近了现实，反映了现实。因此，它的概括性、超前性、规范性、感召性和指导性就强一些。这几年的调查研究，我用了二十几个笔记本，大概是好记性不如“烂笔头”。仅调研集贸市场的专项治理，我就找了25个市场所的所长和40多位市场税收专管员座谈，从中获益匪浅。

其次，开好“方子”，要讲“八纲辨证”。中医的八纲辨证讲：表与里、虚与实、冷与热、阴与阳。研究治税方略，要讲唯物辩证法。只有这样，才能在全面掌握具体情况的基础上，通过辩证的分析、综合，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，才能既认识治税的普遍性，又认识其特殊性。讲对治税的辩证分析，就是说既要注意量的分析，又要注意质的分析；既要注意点的分析，又要注意面的分析；既要因果分析，又要类比分析；既要分析现实，又要分析历史。通过分析，将笼统的分析具体化，将浅显的认识深刻化，将零散的认识系统化。

讲对治税的综合分析，就是说在辩证分析的基础上，提出规律性的东西，再回到税收工作的实践中去，运用“交换、比较、反复”的方法，锤炼出“金点子”。这个过程，就是运用辩证法的过程，就是实践——认识——再实践——再认识的过程，就是从群众中来到群众中去的过程。

第三，开好“方子”，不能就病治病，要把病人住什么房、喝什么水、干什么活、走什么路等等结合起来。这就是税收与工作环境问题。环境是复杂的，环境是变化的。“管中窥豹，所见不多；坐井观天，知识不广。”

2000年，我有幸参加全国税务系统副厅级领导干部公选，被选派到甘肃省国税局工作。全新的环境和更重的责任，使我对税收工作的思考有了更深的理解，我认识到治税方略必须要紧跟时代步伐，不能抱着老经验和老方法，要以变应变，要与时俱进，要顺势而为。

为什么要强调顺势而为呢？道理很简单，但往往在我们的实践工作中找到着力点却需要一种清醒的判断。古人讲，天时不如地利，地利不如人和。对税收工作来说，天时、地利、人和都是很重要的，而且在不同的时期和不同的阶段，它们的作用会有不同的表现，这就是势，也是一种规律。税收工作必须服务和尊重这些规律。同时，我认为，对天时、地利、人和的不同特点，要区别对待，综合

考虑，这对于指导和推动税收工作是非常有益的。

要善于借天时之势。借助国家经济政策的变化，借助国际经济形势的发展，借助产业结构的调整等等都能使税收工作取得事半功倍的成效。近几年，西部各省借助西部大开发战略，经济和税收工作都取得了很大的发展。再比如，国家科教兴国战略的实施，为税务系统借助科技手段实现科技兴税描绘了灿烂前景。

要善于扬地利之势。中国地域广阔，省与省之间，地区与地区之间，甚至在同一个省、同一个地区，地理环境不同，经济状况不同，人员素质不同，这一切都决定了税收工作的开展必须要因地制宜，充分发挥地区优势，扬长避短。比如少数民族地区或边远贫困地区，税务管理、税收执法、税收宣传等都要结合当地的具体情况而制定相应的方略，才能发挥更大的效能。

要善于聚人和之势。说到底，所有的税收行为都与征税人和纳税人有关，说得更广一些，与每一个公民都有关。这就决定了税收工作既要着眼于自身的建设，也要善于协调与各方面的关系，形成一种社会认知的良性循环，使税收真正成为深入人心的国之大计。这是最重要的一点，也是我在写作《治税方略》中体会最深的地方。

写作的过程也是思考的过程、实践的过程、提高的过程。在写作中，我越来越意识到，《治税方

略》不仅要有科学的、系统的体系和框架，除此以外，还要有高度的语言概括力，让人一目了然。

按照以上设想，我将此书分为三个部分：理念篇、系统篇、实务篇。

理念篇重在提出思路。比如在谈依法治税时，提出了用辩证法思想作指导的思路；在谈从严治队时，提出了全方位思路；在谈科技兴税中提出了顺势而为的思路；在谈税务人才问题时提出了眼睛向内、重在挖潜的思路；在谈治税环境问题时，提出了用系统的方法认识系统的思路；在谈税收可持续发展问题中，提出了起飞论的思路等等。

系统篇重在解决方法问题。比如在税收管理系统中提出了实现五大工程，在纳税服务系统中提出了实现八个转变，在税收稽查系统中提出了建立六大体系，在信息支撑系统中提出了抓好十个层面，在税源监控系统中提出了开拓六条途径等等。

实务篇重在解决具体操作问题。比如在增值税一般纳税人管理上强调要多管齐下，标本兼治；在企业所得税规范化管理上，强调要抓好八项管理；在打击商贸企业涉税犯罪中，提出要抓源头，堵漏洞；在税务行政处罚听证中，提出观念更新，制度创新等等。

以上三个部分既互相独立，又互相联系，从各个层面将税收工作串接了起来，一定程度上完成了我希望达到的“站得高，望得远，把得准，用得实”的设想。

本书的疏误在所难免,这既希望读者给予批评指正,也希望在今后的工作实践中不断完善和修正。真心希望此书能为从事税收工作的同行提供一些思路和参考。能为新世纪税收事业发挥更大的作用,是每一名税收工作者的天职和荣誉;能为广大关心税收事业的人们捧出我对本职工作的真情实感,是我写作《治税方略》的初衷和追求!

周古平

2003年10月9日

目 录

理 念 篇

3 用辩证法思想指导依法治税——谈依法治税

● 依法治税是依法治国的重要组成部分，是依法治国方略在税收工作中的具体体现，是整顿和规范市场经济秩序的重要内容。要扎实有效地推进依法治税工作，必须用辩证法的思想和方法去研究、指导和落实。

● 用辩证法指导依法治税，关键是注重几条准则：权责要统一，上下要联动，内外要互促，质量要并举，奖惩要结合，前后要衔接，左右要协同。

● 坚持依法治税，不仅要转变治税思想和治税观念，而且要转变治税方法；不仅要严于治标，而且要着力治本；不仅要提高百万税务大军的治税水平，而且要提升纳税人的纳税意识。具体举措主要是：

税收立法的科学，执法观念的培育，执法行为的规范，执法责任的落实，执法机制的创新，执法能力的提升，执法环境的治理，执法风险的降低。其具体表现为：（一）以完备立法为基础：健全税收立法机制。（二）以更新观念为先导：精心培育法治观念。（三）以规范行为为主线：全面规范执法行为。（四）以明确责任为核心：认真落实执法责任制。（五）以创新机制为动力：创新税收执法机制。（六）以提升素质为根本：提升执法整体效能。（七）以优化环境为配套：综合治理税收执法环境。（八）以规避风险为归宿：努力降低执法风险。

● 治税必治队，治队必从严。严是手段，治是根本。要通过严的手段来体现治的目的，要达到治的目的必须坚持严的手段。

● 从严治队要体现全方位思路，主要是从纵向的深化和横向的渗透两个方面着手。即纵向上抓制度落实，横向上抓影响渗透。抓制度落实的关键是抓好领导班子建设、抓机关作风转向、抓基层队伍建设，并形成一套行之有效的机制。抓影响渗透就是抓文明创建活动，抓思想政治工作。

● 从严治队要提高领导班子的“五种能

力”。

● 从严治队要在“五力”上下功夫。

● 从严治队要实现机关作风的转向,为基层创造“三个环境”。

● 从严治队要在基层领导管理上抓好“三个环节”。

● 从严治队重在建立健全“三个机制”,即预警机制、保证机制和监督机制。

● 从严治队体现在文明创建活动中,要把握“四性”。

● 从严治队体现在思想政治工作中,要注意处理好“六个关系”。

从借势而起到顺势而为——谈科技兴税

● 在当今的税收工作中,要发挥税收职能这个“事”,一定要先抓好科技手段支持这个“器”。这是时代发展的必然趋势。

● “科技兴税”,就是把管理科学的理论、方法引入税收工作,依靠现代化的科技手段,力求以最低的成本,谋求税务管理质量和效率的最大化。其具有相当丰富的内涵,主要包括三个基本要素,即:科学的理念、科学的方法和科学的手段。

● 科技兴税战略从借势而起,到明势而谋,再到顺势而为,呈现出一种递进的良好发展态势。目前,科技兴税战略已走过了

借势而起的起步阶段，也即将走过明势而谋的摸索阶段，将走向顺势而为的强力迈进阶段。这是大势，也是方向。

● 要体现顺势而为的价值，就是要通过具体任务和重点工作达到它应发挥的作用。其主要任务有两个，一是继续提升税收工作的信息化程度；二是在管理和运作机制上下功夫。重点要抓好思想观念、组织结构、人员素质和信息技术平台四个载体的建设。

101 眼睛向内 重在挖潜——谈税务人才及其继续教育

● 当前，税务干部队伍的人才结构显然不能满足时代的要求，要解决这一难题，根本的出路在于大力加强税务人才的培养，尤其是大力加强税务人才的继续教育。

● 税务人才的基本特征是税务人才生成的时代性，税务人才存在的能动性，税务人才形成的层次性，税务人才知识的复合性，税务人才素质的政治性。税务人才教育有着鲜明的特点：专业性、适应性、超前性、灵活性、协调性。

● 加强税务人才继续教育的力度。一是科学实施税务人才继续教育的分类：职前培训型、职业变换型、知识更新型、知识扩展型、职业道德修养型。二是严格遵循税务人才继续教育的原则：联系实际、学用一致、按需施

教、讲求实效。三是注重培训环节系统、科学的运行和操作。

129 用系统论的方法认识系统——谈治税环境

● 治税环境是一个系统工程,要用系统论的方法认识这个系统,它包含着四个原理:即整体性原理,层次性原理,动态性原理和有序性原理。四个原理体现为四个原则:即优化是治税环境的目的;层次管理是治税环境的手段;以变应变是治税环境的策略;有序化是治税环境的方向。

● 建立四维治税环境,分为宏观和微观两个层面。宏观四维治税环境即完善的税收政治观,规范的税收经济观,科学的税收管理观,健康的税收文化观。微观四维治税环境,即创造竞争、择优的干事环境,营造公正透明的执法环境,创建文明规范的服务环境,营造健康向上的税收文化环境。

● 建立四维治税环境是为了达到各要素的最大优化,就是要达到“三个统一”。

153 未来之路——谈税收可持续发展

● 税收可持续发展战略,是基于满足税收事业当代发展战略的需要,又不削弱后代发展能力的思想而提出的。

● 税收的可持续发展的核心是发展,更

大、更健康的发展。其内涵,是指建立在经济高速增长和经济质量提高的基础上税收收入的持续均衡增长。其目标体现,一是税收法治化水平极大提高;二是税收队伍的素质建设和文明程度大大提高;三是税收的科技含量大大提高;四是税收秩序更加规范有序;五是税制改革符合国际化的发展方向,税收制度政策不断趋于完善成熟。

● 当代税收事业的发展存在一个起飞阶段,它是传统税收增长与现代税收发展的分水岭。当前,我们正处在起飞阶段的前期,是一个蓄积能量、猛力上扬的阶段。起飞是双翼起飞,一翼是科技,一翼是管理。

● 税收可持续发展的价值构建可概括为“四个一”体系:即一个理念,一个策略,一个手段,一个目标。

系统篇

● 实施五大税收管理工程,全面提升税收管理效率是当前中国税收征管面临的紧要问题。

● 实施税收成本管理工程应树立大管理观念,坚持以人为本、以法为体、以德为辅和效率、公平、公正、透明的原则,建立健全

科学严密和透明有效的管理制度,营建包括征、管、查三大系列的统一规范的大税收体系。同时,还要采取科学管理手段降低税收成本。

● 实施目标管理工程要大胆创新:一是应将目标管理尽快纳入法制化轨道。二是目标管理应与国家公务员考核、奖惩、升降制度相结合。三是目标管理应采用“金字塔”形式。四是目标管理过程应具备自动纠错的功能。

● 实施税收风险管理工程,要从广义和狭义两个方面及时采取对策,防范和化解税收风险。广义上要:(1)规范政府收入机制,降低实际宏观税负水平,使之与经济发展水平相适应。(2)进一步完善我国税制,消除税制设计中的漏洞,改革税收收入计划考核办法。(3)优化税收执法环境,保证税务机关依法征税。(4)建立税收防范机制。(5)大力发展经济,增强抵御税收风险的能力。狭义上讲要对不同的企业分门别类确定收入风险程度,并根据不同情况,确定不同的工作方式。

● 实施税收战略管理工程,一是谋划税收中长期干什么,就是要定好位。二是谋划税收中长期靠什么,就是要广开资源。三是谋划税收中长期怎么干,就是要制定好战

略措施。

● 实施质量管理工程,一是将 ISO9000 标准使用于税收征管工作;二是应明确建立税收征管质量管理体系的原则;三是注意将 ISO9000 标准引入税务系统的过程与步骤。

229 实现八个转变——谈纳税服务系统

● 纳税服务体系的主要内容包括:信息性服务体系;程序性服务体系;权益性服务体系。

● 当前,构建科学高效的纳税服务新体系就是做到四个结合,力求纳税服务资源配置的最优化;推进五项规范,不断拓展纳税服务的层面与领域;强化六个意识,全面更新纳税服务观念;搞好七个关系,牢牢把握纳税服务的主题;实现八个转变,稳步提升纳税服务的质量和效率。

276 建立六大体系——谈税务稽查系统

● 科学、规范、高效的新型税务稽查体系应当包括六个方面的内容,即系统的税务稽查目标体系;健全的税务稽查组织体系;科学的税务稽查方法体系;合理的税务稽查评估体系;规范的税务稽查监督体系和有力的税务稽查保障体系。

● 系统的税务稽查目标体系要遵循四