

抚顺国税
管理规则

抚顺市
档案馆



抚顺国家税务局办公大楼

编辑委员会

名誉主编:郑树模

主 编:夏奎民

常务副主编:戴一光

副 主 编:李毓昆 庞庆泰 李润时 马克和 宋素云
白福安 刘家庭

编 委:(以姓氏笔划为序)

丁熙莹	王中才	刘克祥	刘作昆	刘桂琴
曲素芳	朱大伟	朱瑞安	李 光	李振玉
宋福来	吴勇飞	单桂元	赵 健	贾同良
贾荣杰	张 鹏	袁 阳	常 青	蔡天丽
鲍明奇	戴 健			

编 辑:(以姓氏笔划为序)

王景山	毛治华	刘思寒	李英滨	李耀光
宋福来	高秀峰	张克新	韩贯学	

雷锋精神国税魂

— 题赠辽宁省抚顺市国税局

项怀诚 一九九八年
三月二日



项怀诚 国家财政部部长

为 局务总局税国市明指有署遼瀋

精神铸雷扬弘力大
人税国的式锋雷做

程法光

程法光 国家税务总局副局长

人 傳 釋 雷

余 所之稅 釋雷師
培非可

贺邦靖 国家税务总局纪检组长

领导关怀



国家税务总局副局长杨崇春、省局局长郑树模视察我局职工食堂



国家税务总局纪检组长贺邦靖视察雷锋税务所



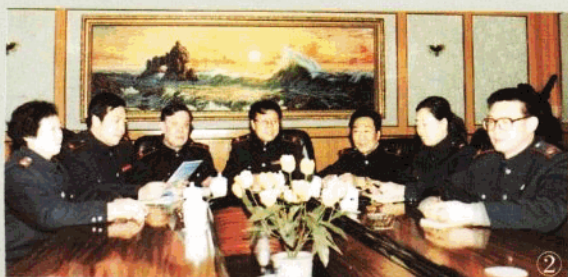
省局局长郑树模在我局税收计划分析会上



市委书记陈家洱为国税局成立剪彩



市长周银校、副市长陈松杨到我局现场办公



- ①局长夏奎民在工作。
- ②市局班子全体成员。
- ③副局长李毓昆到农贸市场了解情况。
- ④副局长戴一光关心税务所“五小”建设。
- ⑤副局长庞庆泰看望税法宣传中的税务干部。
- ⑥副局长李润时深入企业搞调研。
- ⑦纪检组长马克和到扶贫点帮扶。
- ⑧总会计师宋素云到企业搞税源调查。



队伍建设



开展机关与税务所党支部共建活动



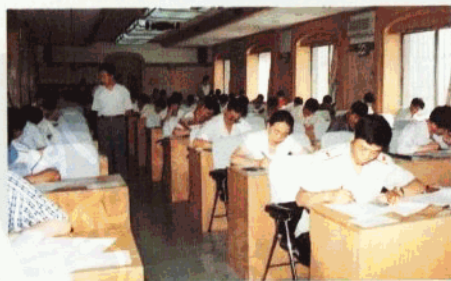
用雷锋精神引导教育税务干部



税收理论研究工作推动了各项工作的开展



以胡玉萍为榜样树立爱岗敬业思想



经常业务考试提高税务干部的素质



市局领导深入帮扶企业了解生产情况



为纳税人解决实际问题



税务干部到街头宣传税法



帮助企业经营发展出谋划策



认真听取业户的意见



文明礼貌热情服务纳税人

文体活动



税务干部引吭高歌



自编自演节目别具一格



拔河赛中龙争虎斗



激烈角逐“国税杯”



舞台上尽展风采



篮球场上比高低

管理到位，有章可循。
题于世纪之交

夏奎民

管理到位，有章可循。

题于世纪之交 夏奎民

“至哉彼上人，冰霜凜
規則，稅收規章制度
整理成書，極有操作
性。”
一九九二年三月戴一光題之

“至哉彼上人，冰霜凜規則”，稅收規章制度整理成書，極有操作性。

戴一光 題

前 言

为了进一步贯彻落实辽宁省国家税务局提出的“构建全方位、立体化税收管理体系”的要求，抚顺市国家税务局结合税务机构改革，重新划分工作职责范围，确定工作标准和要求，制定业务工作规程和考核办法，使各项规章制度逐步得到健全和完善。为便于管理和监督，方便基层局遵照执行和反馈，我们将全市税务系统多年来行之有效的规章制度，以及这次新修订的工作职责范围、岗位职责、工作标准、执法程序、考核办法等编辑成这本《抚顺国税管理规则》。

税收管理是一个完整的、复杂的系统工程，管理范围面广、内容多，管理层次和管理规则十分繁杂。这个系统包括税收管理体制、税收法制、税收征收管理、会计统管理、票证管理、税源管理、机构管理、人员管理、经费管理、行政管理等等。从国家、省、市、县(区)不同的管理层次对管理内容有着不同的具体要求，市以下税务机关的各项管理就是要求既具体明确又便于操作。《抚顺国税管理规则》针对市以下税务机关的管理特点，结合抚顺市国家税务局的具体情况和管理需要，规范基层税务机关的各项管理，使税收工作的全过程，协调有序运转，保证两个文明建设任务的圆满完成。

《抚顺国税管理规则》是依据国家现行法律法规和总局、省局有关政策规定和业务流程，参照了省内外兄弟国税机关的管理规范和规章制度而进行编辑，是在省局的亲切关怀和领导下进行的，得到市局各处室有关同志积极收集资料撰稿，最后由编辑人员进行精心编纂审核，印制成书。本书共分六篇 29 章 139 节，计 55 万字。

本书在编辑过程中，得到了省局郑树模局长的关心和指导，多次过问本书编辑工作，并为本书写了序言。同时，省局有关处室、市局各处室、各基层局的负责同志都给本书编辑以大力支持，还得到新抚区北台小学印刷厂及有关部门的热心帮助，我们在这里一并表示衷心的感谢。

因为《抚顺国税管理规则》旨在加强基层税务机关的内部管理，所以书中的内容如与上级规定有抵触的，一律以上级规定为准。编辑本书的时间短，各方面经验不足，编辑人员都是兼职人员，本书中的疏漏和不足难免存在，我们诚恳欢迎系统内外的专家同仁给予批评指正，使我们在再次修订时得以改正和充实。让我们共同努力，锐意进取、改革创新，使税收管理工作在世纪之交不断得到提高和完善。

抚顺市国家税务局局长 夏奎民

一九九八年十二月

序

按照国家税务总局提出的“全面加强税收管理,努力实现税收管理法制化、规范化、科学化、制度化”的要求,辽宁省国家税务局确定了在全省国税系统建立全方位、立体化税收管理体系的工作目标,并且按照这个目标,进行了通盘筹划和具体部署。

为了对国家税务总局提出的全面加强税收管理要求有个比较深刻的认识,对全方位、立体化税收管理体系有个比较全面的理解,对税收管理实际操作能够有效地开展,我们根据税收工作规律和税收改革状况,围绕着建立全方位、立体化税收管理体系的论题,进行系统化的理论分析,从而概括出这个管理体系的内涵和外延,阐明和勾划这个管理体系的基本意义及总体轮廓,为构建国税系统税收管理工程提供必要的理性认识。

建立全方位、立体化税收管理体系,是个复杂而重大的系统工程。它涵盖着税收管理的各个领域、各项环节和全部过程。具有极其深刻精湛的内涵和广泛丰富的外延。这个税收管理体系的基本内涵是:在特定的政治经济条件下,按照客观世界的运动规律,通过设置系统化规范化的组织制度体系,对国家税收的全部活动,进行计划、决策、组织、控制、监督和评价,以充分利用现有税收资源,取得最佳的税收效益和社会效益,实现税收工作的预定目标。现将这个内涵给予如下的解释和展述,以揭示本文的思想主题。

“特定的政治经济条件”,是指税收管理的环境背景,既包括生产关系和上层建筑,又包括生产力和经济基础方面。计划经济体制条件下的税收管理与市场经济体制条件下的税收管理,其性质是完全不同的;社会经济初级发展阶段的税收管理与现代发达阶段的税收管理,其特点也有较大区别。我国目前处于经济体制和经济增长方式两个根本转变的改革过程中,税收管理面临的情况十分复杂,其税收管理格局和特征具有特殊性。

“客观世界的运动规律”,是指税收管理的客观依据,客观规律主要包括自然规律、社会规律、经济规律和思维规律等内容。税收管理是一门综合性、交叉性和边缘性相互渗透的管理科学,囊括了多种门类的科学理论知识,如经济学、社会学、管理学、心理学、行政学、组织行为学和工程艺术学等领域的科学规律。因此,加强税收管理,不仅要遵循财税工作的科学规律,而且要广泛应用以上综合性的科学规律和理论知识。

“系统化的组织制度体系”,是指税收管理的运行载体,为了实现特定的税收管理目标,人们有目的、有计划、有组织、有秩序地建立起一系列管理体制和管理机制,规范和约束管理系统的税务行为。这种组织制度体系是多层次的,多结构的。从常规管理的角度看,基本包括税收目标职能系列,制度规范系列,组织控管系统和绩效评判系列等,解决为什么管、管什么、怎么管、管得怎样等理论与实践问题。

“国家税收的全部活动”,是指税收管理的基本对象,税收管理不单纯是传统意义的税收征收管理的狭义概念,它涵盖着税收立法管理、税制优化管理、政策修整管理、税源监控管理、税负评价管理等广义概念。从这个意义讲,税收管理体系是个系统工程,管理对象是国家税收的

全部活动,而不能是某个部分、某个方面、某个环节。譬如在税制管理系统中,税种设置不符合经济实际,其税收征收管理就难以操作;税收立法如果滞后,税收征收力度就缺乏刚性等。

“税收管理的计划、决策、组织、控制、监督和评价”,是指税收管理的操作过程中,税收管理不仅是种行政机能,而且是个行政过程,主要根据系统论、控制论、信息论、博弈论、人本论等现代管理科学,对税收管理对象的运行链条和流程进行谋划、监控和反馈。这个运行链条是首尾紧扣、环节相连、循环有序、整体协调的封闭系统。其中,计划和决策是管理链条的起点环节,组织和控制是中间环节,监督和评价是末尾环节。

“利用现有税收资源”,这是指税务管理的必要条件,税收管理的运作过程,也是税收资源的配置过程。无论是现有存量资源(现有的人力、财力、物力)的调整组合,还是增量资源(增加经费、扩大编制、新建网络)的追加投入,无论是实物资源(办公房屋、征税设施、税务经费、征管力量)的配比构成,还是无形资源(体制、法规、政策、信息、理念)的组织管理,最终都是为实现税收管理目标的各种资源投入,或者作为税收成本支出,是国家税收活动不可缺少的必备条件。

“最佳的税收效益和社会效益”,这是指税收管理的价值标准,从经济学角度分析,税收管理是一种投入产出的经济关系,不但形成价值,而且还能增加价值。这些价值的体现和衡量,就是税收效益和社会效益。评价税收效益的指标有税收成本率、税收负担率、税收增长率和税收贡献率等指标体系;评价社会效益的标准,就是国家税务总局提出的“法治、公平、文明、效率”等八字治税思想在实际税收管理活动中的实现程度和社会影响。

“税收工作的预定目标”,是指税收管理的目的宗旨、人类社会任何管理活动都是有意识的有目标的。管理不是目标、工具和过程组成的有机整体,其中目标是关键、是灵魂。税收工作的预定目标,是多层次、多要素、多方位的动态体系,大到国家税制改革的目标,小到每个基层科所的工作计划。税收管理目标的实现大小与优劣,是衡量、评价税收管理质量和绩效的根本标志。抓住税收管理目标,就等于把握住税收管理的要害。

以上对税收管理体系内涵的界定和展述,表明税收管理内涵囊括着环境背景、客观依据、运行载体、基本对象、操作过程、必要条件、价值标准和目的宗旨等八个要素,我们理解税收管理体系的内涵,就是要全面地准确地理解这些构成要素。只有把握住税收管理体系的这些内涵,才能充分认识税收管理工作的基本性质,明确税收管理实践的前进方向,从而对税收管理活动进行科学的定位。

全方位、立体化税收管理体系不仅具有深刻精湛的内容,反映出税收管理的属性和特征,而且还具有广泛丰富的外延,体现出税收管理的广度和深度。由于研究宗旨、分析角度或论证方法的不同,这个外延表现出诸多的划分标准和内容分类。从构建税收管理工程的目的和角度入手,从不同的侧面进行审视,税收管理体系和外延具有诸多方面的内容:

(一)依据税收业务范围划定和分类,税收管理包涵着政务行政系统、人事教育系统、党务监察系统、税政法规系统、征管稽查系统、计划财务系统、事业团体系统、信息网络系统等内容的业务管理体系。这些业务范围是税收行政管理职能的表现形式,从横向静态角度界定了税收管理体系的工作内容。依据税收业务范围建立税收管理体系,能够适应全国税务系统机构改革三定方案的要求,比较符合我国税务行政管理的传统做法。根据目前政府机构管理职能现状,国家、省级和市级三级税务机关,应当按照这种分类形式设置管理组织制度系统。

(二)依据税收职能作用划定和分类,税收管理包涵着税负水平设计、税收规模预算、宏观

经济调控、公平市场竞争、调节社会分配、保护民族工业等内容的政策管理体系。依据税收职能作用,建立税收管理体系十分重要,因为这些税收职能作用充分体现了政府的政策目标,对税收工作具有根本性的主导作用,是全面加强税收管理的指导方针。建立这种高层次的管理体系,需要两条基本途径,一是通过优化税制结构来规范,二是通过强化税收管理来实现。因此,以实现税收政策目标而建立相应的税收管理体系不仅是最高决策部门的责任,也是地方或基层税务部门的任务。

(三)依据税收管理牵涉对象划定和分类,税收管理包涵着税务系统内部;税务系统外部、税收法制主体、税收守法客体等内容社会管理体系。在比较成熟的市场经济条件下,税收管理模式带有社会化、全民化的性质和特征。就是说,税收管理既要重视征税机关、征税人员和征税行为的管理,还要重视全体纳税人、纳税代理人、协税护税人的管理;既要加强对税务立法、执法和司法等部门的法制监督管理,还要加强对相关部门、纳税群体和社会各界的税务协助和纳税遵从管理。突出税收管理牵涉对象为重点,全面加强税收管理,完善税收幅射化开放化管理体系,其目的和意义在于建立社会化的税收管理体制。

(四)依据税收资源形态划定和分类,税收管理包涵着物质领域、精神领域;硬件要素、软件要素;有形资源、无形资源等内容的资源管理体系。如前所述,税收管理过程也是资源配置过程。提高税收资源配置的效益和质量,不能片面地强调物质领域、硬件要素和有形资源等方面的管理,继而忽视精神领域、软件要素和无形资源等方面的管理。在特定的条件下,后者的管理效应更具有决定性或关键性的作用。只有坚持税收工作物质文明和精神文明一起抓,硬件资源和软件资源一起管,才能提高税收经济的投入产出效益,实现税收管理的预定目标。

(五)依据时空定位管理划定和分类,税收管理包涵着时期目标和组织层次相结合的方维管理体系。时期目标是指税收管理的时间过程,包括长期目标、中期目标和短期目标;组织层次是指税收管理空间范围,包括宏观层次、中观层次和微观层次。税收管理活动是通过时间过程和空间范围这个坐标系显现出来的。这个坐标设计的是否科学合理,决定着税收管理的优劣成败。我们树立税收管理的时空观念,其目的无非有两个:一是税收管理要坚持长期持续发展战略,不仅确定当期的工作目标,还要确定长远的工作目标,克服只顾眼前利益或追求短期行为的倾向;二是税收管理要坚持整体全局的观念,处理好部门与整体、局部与全局、个人与集体、小事与大事的关系,摆正不同管理层次的工作位置,做到微观效益和宏观效益相互协调,服从税收管理的最高目标。

(六)依据制度技术结构划定和分类,税收管理包涵着设计管理目标、制定管理目标、策划管理流程、落实职责分工、实施检查督办、坚持考核评定、兑现奖惩制度等内容的制度管理体系。这些技术要素结构,基本构成税收管理的组织制度,或者称作管理办法。建立健全一系列科学规范的管理办法,是我们完善全方位、立体化税收管理体系的制度条件,也是实现税收管理各种目标的技术保障。搞好税收管理工作,首先必须在制度体系和运行载体方面大做文章,做好文章,开展管理制度创新,使税收管理按照既定的规矩和程序办事。

(七)依据税收行政功能划定和分类,税收管理包涵着行政决策管理、行政执行管理、行政调研咨询管理、行政协调管理、行政监督仲裁管理、行政信息管理等内容的行政管理体系。全面加强税收管理,核心问题必须先搞好税收管理,既具有一般性国家行政部门的普通规律,又具有税务行政职能的特殊规律。税务行政职能的特殊性主要表现为行政管理性、综合执法性和事业服务性的有机组合。这种特殊规律,决定我国行政决策、税务行政执行、税务行政监

督和税务行政保障等与其他国家行政部门有着显著区别。全面加强税收管理,应当充分认识我国税务行政管理的这种特殊性质。

(八)依据税收延伸环节划定和分类,税收管理包涵着税前管理过程、税事管理过程、税后管理过程内容的管理过程体系。税前管理过程主要指与税收事项相关的经济发展预测、市场趋势判断、企业生产经营分析、税源潜力估算、税基变化监控、政策理论研究等方面的事先调研准备活动;税事管理过程,是指从纳税登记开始或税收法令发布开始,直到某个时限税款足额及时入库为止的征收管理过程;税后管理过程主要是指与税收事项相关的税收执法评价、管理效果分析、税收信息跟踪、纳税人动向反馈等税后的总结记录活动。在现代高新技术的推动下,二十一世纪世界经济将跨入知识经济的时代,并给各国税收制度和税收管理带来很大的变革,税收管理功能将渗透和扩展到整个经济过程,单纯的税事管理过程的空间或机会将越来越小,而税前管理或税后管理的功能越来越强。

(九)依据管理操作手段划定和分类,税收管理包涵着行政方式、经济方式、法律方式、伦理方式、文化方式内容的管理手段体系。在社会主义市场经济条件下,税收管理的行政指令手段不能包揽一切,在许多领域将被税收法制法规手段所代替,依法治税、依法管税将是未来税收管理方式的主要机制。根据物质利益规律,采用经济激励方法,也是提高税收管理水平的有效手段。加强思想政治教育,树立税务事业理念,弘扬税收职业道德,培植税收文化意识,营造和谐工作环境等等活动,构成为伦理管理方式、文化管理方式的主要内,并将成为现代化税收管理工作的支撑点。

(十)依据税收管理机制划定和分类,税收管理包涵着制度规范机制、协调调度机制、监督制约机制、激励约束机制、竞争淘汰机制内容的管理机制体系。这些管理机制蕴寓在以上九个方面的税收管理体系当中,并与税收管理职能、管理体制、管理制度、管理功能和管理过程等紧密地结合在一起,发挥税收管理的整体功能。建立一整套严谨、协调、高效的税收管理机制,将为税收管理工作提供强大有力的管理工具,在整体管理系统中必将起到开关把柄或提纲挈领的作用,只有抓住管理机制这大纲,这才带动整个税收管理工作纲举目张。我们建立税收管理运行机制体系的目的就是要在税务系统内形成一种以制度管事、以机制管事的税收管理氛围。

以上对全方位、立体化税收管理体系的外延分析,即十个方面的分支系统分析,并不能全部反映税收管理的客观内容,也不是税收管理实际工作的操作规范体系,它只是从理论研究角度,对现实税收管理体系的原理解剖和科学界定,努力揭示现实税收管理体系的结构框架和组织系统。如果比喻说,税收管理体系相当于人体生理大系统的话,那么税收管理体系的十个分支系统就是相当于人身系统中的神经系统、骨骼系统、血液系统、消化系统、肌肉系统等等系统。税收管理体系的十个分支系统,彼此不是独立存在、单体运转的,也不是可有可无的,而是相互依存、相互制约、相互协调和相互促进的有机组织系统,它是以不同的功能、不同的层面和不同的模块来表现税收管理体系的总体轮廓。我们进行税收管理体系外延分析的目的,就是要认识和把握税收管理体系的广度和深度,明确具体干哪些事情,这些事情干到什么程度,为全面加强税收管理工作奠定思想理论基础。

综上所述,建立全方位、立体化税收管理体系的意蕴,就是要求人们充分认识和把握这个税收管理体系的内涵是什么?外延是什么?通过揭示内涵,阐明税收管理体系的属性和特性,通过剖析外延,描绘税收管理体系的广度和深度,最终为立体化全方位税收管理体系进行科学而

务实的定质、定量、定位、定向和定序。

几年来,抚顺市国税局在进行全方位、立体化税收管理中,进行了许多大胆有效的探索和实践,收到了一些明显的效果。最近,他们又将税收工作的各项职责、规程、工作标准等规章制度汇编成书,使工作岗位职责分明,工作内容清晰明确,工作标准易于考核,对于强化税收管理必定会起到较好的作用。当然,各项行之有效的规章制度需要经常补充和完善,但更重要是按严格执行和严肃考核,要看动机和效果的统一。希望抚顺市国税局在今后的管理实践中探索出更新的方法,总结出更多的经验来。

A handwritten signature in black ink, reading '郑树模' (Zheng Shumou). The characters are written in a cursive, calligraphic style. The first character '郑' is on the left, and '树模' is on the right, with the '模' character having a long, sweeping vertical stroke that extends downwards.

(本文是辽宁省国家税务局局长郑树模在抚顺市国家税务局召开的全方位、立体化税收管理理论研讨会上的发言,题目为《建立全方位立体化税收理论体系的意蕴》,经本人同意作为本书序言。)