

高等院校财经类专业课程系列教材

主编 王向东



税 务 管 理

Shuiwu Guanli

Shuiwu Guanli



经济科学出版社
Economic Science Press

高等院校财经类专业课程系列教材

税务管理

主编 王向东

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理/王向东主编. —北京: 经济科学出版社,
2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7577 - 7

I. 税… II. 王… III. 税收管理 IV. F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 163323 号

责任编辑: 杜 鹏

责任校对: 徐领弟 杨晓莹

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

税务管理

王向东 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 17.5 印张 330000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—3500 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7577 - 7/F · 6828 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

在我国经济社会发展过程中，税收的地位不断地得到提升。“税收是喂养政府的奶娘”，政府财政收入的90%以上是税收。随着税收制度的不断完善和收入规模的不断扩大，税收在保障政府运转和支持经济建设，维护我国社会主义市场经济秩序，调节经济和个人收入分配，建设和谐社会等方面发挥着越来越重要的作用。

税务管理和税收制度是发挥税收职能作用的两个重要组成部分，二者相辅相成。如果把税收制度比作“曲谱”，那么税务管理就是“演奏艺术”。即使是世界名曲，也要有高超的演奏艺术才能呈现出动人心弦的旋律。有了完善的税收制度，也要有优异的税务管理能力与之相适应，才能使税收制度得以完美地实施，使税收职能得以实现。

税务管理作为一门学科，是税收学与管理学交叉形成的，属于行政管理学的一个分支，同时，它也具有极明显的法律特征。不过，管理属性应该是税务管理的本质特征。管理是一门艺术而非技术，税务管理是“拔鹅毛而不让鹅叫的艺术”。而对艺术的学习和掌握，远不如对技术的学习和掌握具有规律性，因此，要真正理解和把握税务管理的精髓并非易事。税务管理作为一项管理工作，确实是极其复杂的，管理者除了要有完备的财税理论知识和业务技能以外，还需要掌握财会、管理、法律、信息技术、外语甚至相关行业的生产知识。因此，要充分认识税务管理，掌握税务管理工作的规律，进而搞好税务管理工作，是有相当难度的。

近年来，与《税务管理》同名或相近的著作、教材很多，分别从不同的视角认识和阐述税务管理理论、制度、方法等，极大地促进了本学科领域相关理论和实务的发展。但是，税务管理实践是丰富多彩的，随着信息化进程的加快，现代化技术手段的运用促使税务管理发生了跳跃式的发展，税务管理理念、制度、方法不断创新，税务管理理论远未跟上实践的步伐，因此，需要我们大家继续努

力，不断地研究、探索。

本教材在大量借鉴本领域现有研究成果的基础上，试图在以下方面有所创新。一是在内容体系上突出税源管理这条主线。税收本质上是对社会财富课税。随着生产力的发展，社会财富逐渐由有形商品向无形的知识产品转变，而知识产品具有更大的隐蔽性，这必将导致税源越来越难以认识。因此，对税源的管理成为税务管理的难点。那么，加强法制和道德建设、征管制度建设、信息化建设，全面强化税源管理工作，才能为搞好税务管理工作奠定坚实的基础。二是在管理理念上突出德治思想。依法治税是税收工作的基础和灵魂，这些年来，得到了广大税务干部的普遍认同，也受到了足够的重视。但是，治国或者治税历来有两种手段，即法治和德治。德治从内涵上来说是法治的基础（法治对有道德素质的人有效），从外延上来说是法治的补充（尚未立法的领域要靠道德来约束）。因此，坚持以德治税，更有利于税收的长远发展，更有利于建立和谐的税收征纳关系。而强调德治就要坚持以人为本的理念，结合传统的思想政治工作，进一步强化纳税服务、税收宣传和税收文化建设，增强税务管理的软实力。三是在体例形式上突出新颖性。在有关章节中以“提示”、“探讨”等形式，加进了与该部分内容存在密切联系的相关内容。这样，既能拓宽学生的视野，又不破坏各章内容的逻辑关系和主体思路。此外，还增加了“案例”、“思考”等，以促进学生加深理解。

从内容来看，本教材的适用范围是比较广泛的。本教材既可以作为高等院校财税等专业的教材，也可以作为税务系统干部培训用书，还可以作为考研、考公务员、考注册税务师的参考书，以及税务代理人、注册会计师、企事业单位财务人员和广大纳税人了解相关知识的工具书。

税务管理仍属于新兴学科，在理论上也显得缺乏管理学的底蕴，在体系上还需要不断完善，需要探索的问题很多。本教材中展示了编者对税务管理领域一些新问题的认识和观点，对于存在争议的问题，也希望与感兴趣的同仁进一步探讨。由于编者理论水平和实践经验所限，本教材中肯定存在疏漏和不足，敬请批评指正，以便日后修订改正。

编者

2008年9月

目 录

第一章 导论	1
第一节 税务管理的研究对象与学科体系	1
第二节 税务管理的原则	5
第三节 税务管理工作分析	13
第二章 税收法治与德治	19
第一节 税收与法	19
第二节 税收法制管理	22
第三节 税收宣传	30
第四节 税收德治	33
第三章 税务组织管理	45
第一节 税收管理体制	45
第二节 税务机构管理	51
第三节 税务人员管理	55
第四章 发票管理	61
第一节 发票管理概述	61
第二节 发票的内容及种类	64
第三节 发票管理的内容与方法	67
第五章 税务基础管理	79
第一节 税务登记	79
第二节 账簿和凭证管理	89
第三节 纳税申报	92
第四节 税务资料档案与文书管理	97

第六章 税款征收	102
第一节 税款征收解缴方法	102
第二节 税收票证	104
第三节 税款征纳基本制度	108
第四节 关联企业业务往来税收调整	116
第七章 税收减免与出口货物退(免)税管理	122
第一节 税收减免管理	122
第二节 出口货物退(免)税管理	127
第八章 税务稽查	136
第一节 税务稽查概述	136
第二节 税务稽查操作规程	145
第九章 税务违法行为及其法律责任	156
第一节 纳税人的税务违法行为及其法律责任	156
第二节 其他主体的税务违法行为及其法律责任	163
第十章 税务行政处罚	167
第一节 税务行政处罚概述	167
第二节 税务行政处罚的设定与实施	171
第三节 税务行政处罚的程序	177
第四节 税务行政处罚的执行	183
第十一章 税务行政救济	186
第一节 税务行政复议	186
第二节 税务行政诉讼	193
第三节 税务行政赔偿	198
第十二章 税务监控与核算管理	207
第一节 税源管理与监控	207
第二节 税收计划管理	217
第三节 税收会计管理	221
第四节 税务统计管理	227

第十三章 税务代理	232
第一节 税务代理概述	232
第二节 注册税务师制度与税务代理机构	238
第三节 税务代理的业务范围、规则与形式	243
第四节 税务代理的法律关系与法律责任	244
第十四章 税务信息化管理	248
第一节 税务信息化管理的意义	248
第二节 税务信息化管理的内容	252
第三节 税收征管信息系统	257
第四节 电子商务的税收征收管理	261
参考书目	267
后记	269

第一章 导 论

何为税务管理?这是开篇要解决的首要问题。本章从内涵、外延以及特征上,试图更全面、准确地对税务管理进行描述。同时,对税务管理的内容、应遵循的原则以及发展演变、改革对策进行阐述,以尽可能地展现税务管理的全貌。

第一节 税务管理的研究对象与学科体系

一、税务管理的研究对象

(一) 税务管理的内涵与外延

1. 税务管理的内涵。税务管理是国家及其税务机关依据税收参与社会产品分配活动的特点和客观经济规律,对税收分配活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监督控制,以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动。

在税务管理概念中,包含以下五层意思:

(1) 税务管理的主体。代表国家行使职权的各级税务机关,是税务管理的主体。广义的税务管理主体还包括国家立法机关、司法机关以及财政、海关、审计等行政机关。

(2) 税务管理的客体。税务管理的客体是税收分配活动的全过程,而不是某一局部,也不单单是指纳税人、税款等。

(3) 税务管理的依据。税收参与社会产品分配活动的特点及其客观经济规律,是制定税收政策法规的依据,也直接是税务管理的依据。

(4) 税务管理的职能。决策、计划、组织、协调和监督控制是一般管理的基本职能,也是税务管理的职能。

(5) 税务管理的目的。保证税收实现组织收入职能、调节经济职能、监督管理职能,是我国社会主义税务管理的基本目的。

2. 税务管理的外延。概念的内涵反映着事物的本质,而概念的外延则反映了事物的范围。要界定税务管理的范围,就要划清它与相类似事物的界限。最主

要的就是区别税务管理与税收征收管理这两个在实践中极易混淆的概念。

税收征收管理（简称税收征管），是税务机关按照税法的规定，指导纳税人正确履行纳税义务，并对征纳过程进行计划、组织、监督和检查等一系列活动的总称。税收征管是一种执行性管理，其一切活动都应有法律依据，其宗旨是按法定程序正确执法，不以税收收入多少为征管目的。从实施主体来看，各级税务机关的管理活动统称为税务管理，而只有基层税务机关的管理活动称为税收征管；从法律角度来看，税务管理包含了税收立法、执法和司法全部范围，而税收征管只与税收执法部分相对应；从内容来看，税收征管是税务管理的组成部分，是税务管理的核心内容。

【思考】

在税收实际工作中，完成任务有困难时首先想到的是强化税收征管，这种思路对吗？

【探讨】 税务管理与税收管理的区别。

税务管理与税收管理只有一字之差，但还是有区别的，所以有的教材称税务管理，有的教材称税收管理。两者的区别主要在于对概念口径的理解不同。如果说税收管理强调“对外（纳税人等行政相对人）”管理，那么，税务管理既包括对外管理也包括对内（税务行政）管理，因此，税务管理的口径更广泛一些，正如税收统计包含在税务统计之中一样。税收管理应该是介于税务管理与税收征收管理之间的一个范畴，其确切含义是倾向于广义还是狭义，应视具体语言表达环境而定。

（二） 税务管理的特征

1. 管理特征。税务管理的本质属性是管理——一个特定领域中的管理活动，因此，管理学是税务管理的重要理论渊源之一。一般管理的原理、规则、方法等均适用于税务管理。管理学的主体内容是企业管理理论，近代又形成了一个新的分支——行政管理（公共管理）理论。行政管理理论是税务管理的基本理论依据，适用于税收征收管理；企业管理理论则主要适用于税务机关内部管理。为了提高税务管理的水平，必须广泛学习、掌握管理学理论，理解管理学的精髓，系统地运用管理学理论，构建现代税务管理科学体系，健全和完善税务管理制度、规程、方法与手段，指导具体的税务管理工作。

2. 专业特征。税务管理是税收分配领域的管理活动，与税收专业有着密不可分的联系，因此，税收学是税务管理的又一理论渊源。税收学理论的发展变

化,无时无刻不在影响着税务管理的发展变化。比如,什么是税收?权力说认为,税收是国家为了实现其职能,依靠其政治权力参与国民收入再分配的一种方式。与此相对应,税收宣传上就特别强调税收的强制性、无偿性。公共需要说(交换说)认为,税收是为了满足社会公共需要而收取的对价。与此相关,税收宣传上就强调税收取之于民、用之于民。债权债务关系说则把税收理解成是纳税人欠国家的“债”,即税收——公法之债,纳税人纳税就是在还债。与此相应,税务管理中就有了代位权、撤销权的制度。总之,税务管理离不开税收学理论的指导,离不开税收政策制度这个基础,离不开税收分配的特定环境。

3. 法律特征。税收是国家对社会财富进行的一种再分配,是一种价值单方面转移,因此,必须依靠国家的强制力才能实现。而在人治背景下,国家强制力的实施往往具有随意性,在中国封建社会的历史演进中,几乎每个朝代的更迭都与统治者随意增税、横征暴敛有直接的关系。税收只有与法律结合才是最佳选择:首先,法律依据的是国家强制力,与税收凭借国家政治权力是一致的,这是最高的权力,其他权力必须服从;其次,构成法律的一系列原则、规则、概念为人们提供了全面、具体、明确的行为模式,借助法律可以使税收强制性的目标指向更为明确;最后,法律有一整套完备、有效的确定程序和实施保障系统,可以使税收的强制性落到实处,得到长期、稳定的保证。在现代税务管理中,必须加强税收立法、执法和司法管理,注重法律方法、手段的运用,强化以法治税。

4. 行政特征。税务管理的主体是税务机关,税务机关是隶属于国务院的行政机关,因此,税务管理属于行政管理的范畴。行政机关实行首长负责制和层级制,强调行政隶属关系,下级必须服从上级,广泛采用强制性的行政命令方法,这有利于形成一致行动,高效地实现行政管理目标。作为行政管理,税务管理也广泛应用行政方法和手段,依据行政程序,经常性地做出行政征收以及行政许可、行政审批、行政强制、行政处罚等具体行政行为。对下级的工作要进行行政监督,对自身存在的问题要承担行政责任,对造成纳税人侵害的要进行行政救济。

5. 历史文化特征。我国的税收自夏商周开始,经过几十个朝代的更迭变革,形成了体制完备、内容丰富、源远流长的税收文化传统。它有着世界最悠久的历史,是历史的积淀和轨迹,是中华民族传统文化的重要组成部分。“重农抑商”的思想,“轻徭薄赋”、“赋役有常”的主张,形成了注意涵养税源的宏观调控思想和平均税收负担原则以及规范化征税的理念等,促进了税收文化的良性发展。中国传统文化以道德为本位,以血缘关系为纽带,拥有“讲亲情”的优良文化传统。但是,亲情文化对当代税务管理也有一些负面影响,如“收人情税”、“以情代法”等。皇亲国戚免税的传统以及历史上的“抗税传统”,使人们在纳

税上产生了很多偏见，这对于增强公民的纳税意识是十分不利的。因此，在现代税务管理工作中，仍要十分重视传统文化，包括税收文化的影响力，取其精华，去其糟粕，坚持人本主义，发挥文化潜移默化的影响作用。

二、税务管理的学科内容体系

税务管理，无论是作为一门学科理论，还是作为一项综合性工作，都具有广泛的内容，涉及税收分配活动的整个过程。具体地可以概括为以下六个方面。

（一）税收管理体制

税收管理体制是税务管理工作的一项根本制度。确立税收管理体制，就是按照一定的原则将税收管理权限在中央与地方之间进行适当的划分，从而明确各级税务机关组织财力的范围和额度以及相应的职责和权限。如果中央和地方之间的税收管理权限划分不清，界限模糊，必然造成税务管理工作混乱的局面，更不利于调动中央和地方两个方面管理税收的积极性。

（二）税收法制管理

税收法制管理是指税法的制定和实施，具体包括税收立法、执法、司法的全过程。税法是国家法律的组成部分，是国家整个税收制度的核心，是税收分配活动的准则和规范。税收立法工作由国家立法机关即全国人民代表大会及其常务委员会来完成，税收执法工作由各级税务机关来承担，税收司法工作由国家司法机关来执行。税务机关加强法制管理，就是既要认真贯彻执行税收法规又要在税收立法、司法工作中发挥一定的作用，坚持以法治税，切实做到“有法可依、执法必严、违法必究”，保证税务管理职能顺利实现。

（三）税务行政管理

税务行政管理，又称税务组织管理，是对税务机关内部的机构设置和人员配备进行的管理。机构设置必须与税收管理体制相适应，有明确的隶属关系，并有利于贯彻执行税法，开展征收管理工作，有效地组织税收收入。税务人员的配备主要包括税务人员的培训教育、岗位组合、业绩考核等。税务行政管理是税务管理工作得以顺利实现的组织保证。

（四）税收征收管理

税收征收管理，又称稽征管理，是基层税务机关根据税法对纳税人进行日常的管理、征收、稽查的一项管理活动。它是贯彻税收法令、实现税收职能、发挥

税收作用的基本环节，是整个税务管理活动的重要组成部分。

税收征收管理的主要环节是管理、征收和稽查。通过“管理”，指导纳税人正确地履行纳税义务；通过“征收”，将应征税款及时足额地征收、解缴入库；通过“稽查”，对纳税人履行纳税义务的情况进行监督，并对税务机关本身的征管工作质量进行检查、考核。

（五）税收核算管理

税收计划、会计、统计、票证管理统称核算管理，包括税收计划调查、计划编制、计划执行检查与分析、税收会计核算、税务统计报表的编制以及税收票证管理等。

（六）税务信息管理

税务信息管理是税务机关对管理工作中的文字、数字资料，进行系统而经常的收集、整理、传输及反馈等方面的管理。税务信息管理是实现税务管理程序化、现代化的重要手段。

第二节 税务管理的原则

原则，即人们行动中遵循的准则、规则。它是规范人们行为方向的指导思想。做任何事情都要遵循一定的原则，从事税务管理也不例外。在我国，经过近60年的税务管理的实践探索和理论研究，我们积累了很多好的管理经验，也学习、借鉴了国外一些有效的管理方法，逐步确立和完善了适合中国国情的税务管理原则。税务管理实践也证明，只有认真遵循这些原则，税务管理工作才会取得良好的效果。

一、法治原则

税收分配关系是受国家政权强制力约束的特殊的分配关系，它是国家通过法律手段的运用而维持的。因此，税收与法始终是密不可分的。税务管理活动是税收分配关系实现的过程，同时也是一个执法过程，而如果离开了法治，税务管理也将不复存在了。法治原则，就是要求以税法为依据来治理税收。在税务管理活动中贯彻法治原则，就可以更好地执行党和国家的各项税收政策，这对于保障国家财政收入、维护纳税人的合法权益、促进我国社会主义市场经济秩序的正常化都有十分重要的意义。

【思考】

法治和法制是耳熟能详、出现频率相当高的两个词，可是你能说出它们之间的区别吗？

贯彻法治原则必须做到以下四方面。

（一）加强税收法制建设，做到“有法可依”

健全、完善的税收法律制度是税收征纳双方正确参与税收分配活动的前提条件。要有健全、完善的税收法律制度，就要正确立法，立好法。为此，必须明确税收立法权限，完善税收立法程序，严格税收立法要求，不断调整、完善现有税法结构，提高税法的效力，制定具有合宪性、可行性、规范性、统一性和相对稳定性的税收法律体系，为纳税人自觉守法和税务机关认真执法奠定基础。

（二）增强公民税收法制观念和纳税意识，做到“有法必依”

有了健全、完善的税收法律制度，还要使公民知法、懂法，使公民履行纳税义务成为自觉行动，真正做到认真守法。为此，要做好以下四项工作：一是要加强公民的思想道德教育，包括爱国主义、集体主义教育和共产主义世界观、人生观教育；二是加强全民普法教育，增强法制观念；三是加强税法宣传，使纳税人知法、懂法；四是加强守法典型的宣传、表彰和违法案件的公开查处，从正反两方面加强对纳税人的教育。

【提示】

纳税人可以分为四种类型：一是对税法强制性认识不清，没有上升到法律去看待；二是对税法有所了解，但屈服于国家权力，不得不纳税，极不情愿；三是熟悉税法，懂得取之于民、用之于民的道理，但觉得纳税是一种损失，没有把纳税当成义务；四是知法懂法，自觉自愿纳税。

（三）提高广大税务干部的执法能力和执法水平，切实做到“执法必严”

广大税务干部的执法能力和执法水平的高低，对强化税收法治有重要影响，是贯彻税收法治原则的关键。为此，要做好以下三项工作：一是要进一步强化税务机关的执法地位，增强抵御外界不正常干扰的能力；二是要建立科学的征管制度，如公开办税制度等，加强对税务人员执法的监督和制约；三是坚持开展税务人员的素质教育，提高税务干部队伍整体的政治、业务素质，提高严格执法的自觉性。

【探讨】 如何对待法律的原则性与灵活性。

2002年6月12日,《中国税务报·法治周刊》以《“个税”:这样追缴有点儿累》为题,长篇报道河北省石家庄市地税局稽查局对该省电信实业集团有限公司未扣缴2001年4月和9月职工个人所得税案例的执法情况。该公司一共未扣税款4000多元,而为了追缴这4000多元的税款,税务机关必须做出73份税务处理决定书,一式三份,稽查局局长一个早上要在200多份处理决定书上签名。设想,如果一个大型的、特大型的企业集团出现这样的问题,面对几千上万名职工,税务机关该如何处理?

(四) 不断健全、完善司法体系,做到“违法必究”

税务司法,是国家专门机关运用法律审理、判决税务案件的活动。目前,国家专门机关主要是各级人民法院的经济审判庭和人民检察院。今后要进一步加强税务治安管理,积极协助税务人员执法,还要建立健全专门的税务法庭,巡回审理涉税案件。通过完善司法体系、制度和执法监督,来维护国家税收法制的威严,保证法治原则的贯彻执行。

【思考】

近年来,在税务机关内部要求设置税务警察的呼声很高,你认为设置税务警察在目前税收执法工作中确实是非常必要的吗?

二、公平原则

税收公平,是指纳税人在纳税上承受公平的负担和公平的待遇。具体来说,就是使各人之间的负担水平保持均衡并使每个人承受的负担与其经济状况相适应。税收作为一种分配制度必须公平,它体现的是宪法赋予每个公民的平等权利。贯彻公平原则,使每个纳税人都受到公正、平等的对待,没有感到有亲疏差别、负担差别,纳税人就会有一种平衡感,从而主动接受税务机关的指导、检查和监督,自觉配合税务机关搞好税收征管工作。因此,贯彻公平原则对搞好税务管理有着重要的意义。

贯彻公平原则必须做到以下两点。

(一) 税收法律、法规的制定要体现公平的税收负担

公平原则包括横向公平和纵向公平两重含义。横向公平要求经济条件相同的人负担数额相同的税收;纵向公平要求经济条件不同的人负担不同数额的税收。

在我国社会主义市场经济条件下，讲求公平应以创造平等竞争条件为主，排除各种因素对收入分配的影响，使不同的纳税人都能在同一起跑线上展开竞争。在制定税收法规时，必须从我国的现实出发，除了考虑财政收入的需要之外，还需考虑调节经济的需要，利用不同的税种和税率来调节纳税人之间的分配关系，从而实现税负的公平。

（二）在税务管理中要依法征收，以保证公平的税收负担

税务机关必须依法办事、依率计征，这样才能做到既不多征、错征也不违反税法规定少征、不征，防止因此造成纳税人之间的不平衡。更不能为了完成任务而寅吃卯粮，竭泽而渔，造成纳税人额外的负担。经济决定税收，税收又反作用于经济，经济发展了，税收便有了丰富的源泉，随着税源的扩展，总体税负才会不断降低。此外，税务机关还要加强服务意识，避免总是以管理者、指挥者自居，使纳税人保持与税务机关平等的地位，这样有利于纳税人在平等、协作的基础上自觉地履行纳税义务。

三、有效原则

有效包括有效率和有（正的）效益。“效率”与“效益”既有区别又有联系。效率是微观经济学词汇，效益则是宏观经济学词汇。效率是过程，而效益则是结果。“效率”主要是指时间的节省；“效益”范畴则较广，可以是经济效益，也可以是社会效益、管理效益等。所谓经济效益，一般指宏观经济效益，即依法征收税款，支援国家建设，促进生产发展所产生的效果；所谓社会效益，是指促进纳税人增强守法意识，自觉依法纳税，从而端正社会风气、规范社会秩序的效果；所谓管理效益，亦即微观经济效益，是指用最少的管理费用（税收成本）取得最多的税收收入。高效率不一定带来高效益，经济效益好不一定社会效益、环境效益也好。在税务管理工作中贯彻有效原则，就是要追求综合效益最大化，实现经济、政治、人口、文化、环境等社会发展诸要素协调发展，从而追求一种长远的整体利益。

贯彻有效原则必须做到以下四点。

（一）税收法律、法规的确立要考虑效益

税收法律、法规是税务管理的灵魂和基础，对提高税务管理的综合效益有重要影响。为此必须做到：其一，税法的制定、颁布要及时，超前和滞后都会使法律与经济发展的实际状况相偏离，使法律的规范、指导作用丧失，甚至起副作用；其二，税法的颁布执行要有相对稳定性，如果朝令夕改，就会影响人们学

法、执法、守法的效率；其三，税法条款的内容应规范，语意应明晰、确切，模棱两可的税法会增加理解难度，降低管理效率；其四，税法的传播渠道要通畅，使税法颁布后能尽快传达到基层税务机关和纳税人。

（二）税务机构的设置要追求效益

税务机构是搞好税务管理工作的重要组织保证。合理地设置机构，可以更好地体现税收管理体制的要求，从而提高管理的宏观效益；合理地设置机构，还可以理顺税务机构内部纵横交错的关系，加强沟通、协调，发挥每个税务人员的积极性，从而提高管理的微观效益。要提高税务管理的效益，在机构设置中要考虑以下两方面：一是要减少机构设置的层次，这样可以减少上下级之间联系的环节，也可以直接减少人力、财力、物力的消耗；二是要按照专业化分工的原则合理设置各级税务机关的内部职能部门，明确各部门职责，疏通信息传递渠道，在分工协作中提高管理效率和效益。

（三）人员的培训和使用要讲究效益

在税务管理活动中，税务人员是最积极、最重要的因素。因此，贯彻效益原则就要在人员的培训使用上下工夫。一方面，要全面提高税务人员的素质，包括政治素质、业务素质及其他素质，从而能够更有效地、高质量地完成所承担的税务管理工作，这就要强化培训工作，以便早出人才、快出人才；另一方面，要合理使用现有的税务人员，遵循“能级原理”，使各类人员都能配置到与各自能力相适应的管理岗位上去，做到人尽其才，以减少人力的浪费。

（四）财力、物力的运用要注重效益

财力、物力都是进行税务管理必不可少的条件，也是影响管理效益的直接因素。因此，在财力、物力使用上一定要与取得的效果进行认真的比较，以期用最少的财力、物力耗费取得尽可能大的效果。在实际工作中，可以用“税收费用率”指标来衡量管理效益：

$$\text{税收费用率} = \frac{\text{一定时期税务管理费用额}}{\text{一定时期税收收入额}} \times 100\%$$

其中，一定时期税务管理费用额可以有两个口径，小口径专指税务机关的征收费用，大口径指征纳双方花费的总费用。相应地就有“税收征收费用率”和“税收社会费用率”两个具体指标。该指标可以在不同的地区甚至不同的国家之间进行比较。发达国家如美国的征收费用率为 0.45% 左右，我国大约在 5% 左右，有 10 倍的差距。