

行业税收规范管理研究

湖北省国家税务局 编著

湖北长江出版集团

湖北人民出版社

行业税收规范管理研究

湖北省国家税务局 编著

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

行业税收规范管理研究/湖北省国家税务局编著
武汉:湖北人民出版社,2007.12

ISBN 978 - 7 - 216 - 05465 - 2

I. 行…

II. 湖…

III. 国家税收—税收管理—研究—湖北省

IV. F812.763

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第202433号

行业税收规范管理研究

湖北省国家税务局 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:12.5

开本:787毫米×1092毫米1/16

插页:2

版次:2007年12月第1版

印次:2007年12月第1次印刷

字数:197千字

印数:1 - 1 000

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 05465 - 2

定价:26.50 元

本社网址:[http:// www. hbpp. com. cn](http://www.hbpp.com.cn)

《行业税收规范管理研究》编委会

编委会主任：刘 勇

副 主 任：陶东元

编委成员：孙振忠 覃先文 李克勤 孙荣洲

梅昌新 易 凯 任传富 周古平

李和平 张裕宏 李 锋

主 编：刘浩明

副 主 编：胡宏新 胡孝伦 尚海霞 张 凡

周庆原

成 员：罗南军 王 俊 唐继先 江腾达

马陡政 李鹏洲 冯 伟

XU 序

管理是人类共同活动的产物，它既是一门科学，又是一项社会实践活动。行业税收管理是税收业务管理的重要内容，是税收管理者针对不同行业特点，剖析生产规律、明确管理重点、落实管理措施、提高管理质效、实现管理目标的一系列有序活动。行业税收管理的主体是各级税务机关及广大税收管理员，管理的对象是各行各业的纳税人，管理的目标是引导、督促纳税人依法纳税。它是以人为根本，以法律法规为依据，以税收业务为核心，以规范化为前提，以信息化为依托，以配套制度为保障的科学化、精细化管理。加强行业税收管理，对解决税收征纳中存在的问题，规范征纳行为、推进依法治税、公平税收负担、促进收入增长等都具有十分重要的意义。

加强行业税收管理是落实科学化、精细化管理理念的需要。实施科学化、精细化管理，是近年来税务部门深入贯彻落实科学发展观，结合税收工作实际而采取的重要管理举措，是税收管理理念的

创新。开展行业税收管理,通过运用人本管理、流程管理、制度管理、细节管理、信息管理、岗责管理和绩效管理等手段,可以抓住税收征管的薄弱之处,把科学化、精细化管理的要求有效落实到税收管理的各个环节,落实到税务干部的岗位职责,从而避免大而化之的粗放式管理,不断提高税收管理和服务的效能。

加强行业税收管理是规范税收业务管理的需要。规范化是税收业务管理的基本要求和必要前提。行业税收管理是税收业务管理的重要组成部分,是对税收业务规范管理的进一步深化。当前,不少地方在税收管理上存在着税源不清、底子不明、监控不力、信息不实、质量不高等问题,究其原因主要是我们的规范管理意识不强、岗位职责不明、流程运行不畅所致。因此,开展行业税收管理,以科学的制度为保障,以规范的操作为前提,能够使税务登记、发票管理、税源管理、税务稽查等各个环节和征、管、查等各个岗位都有章可循,从而实现规范化管理和标准化作业,不断提升区域或行业的税收规范化管理水平。

加强行业税收管理是公平税收负担的需要。公平正义是社会和谐的重要标志。有统计表明,当前纳税人实际税负不公平的现象普遍存在。这种税负不公,既表现为不同地区之间税收负担率的差异,还表现为同一地区不同行业之间以及同一行业不同纳税人之间的税负差异。造成这种税负不公的原因,除了税制因素以外,更多在于管理因素即税收管理的水平。开展行业税收管理,就是要培养、强化税务执法人员依法征税的法律意识和职权法定观念,通过有效落实各项管理措施和办法,尽最大限度消除税收管理性不公平,实

现税收收入增长与税负调整相统一、各税种税负与总体税负相协调、不同性质不同行业不同纳税人的税负相协调的目标，为纳税人营造公平竞争的税收环境。

加强行业税收管理是提高税收征管质效的需要。当前，税收工作中还存在不少矛盾和问题，比如说，基础工作不够扎实，依法治税任重道远，税务部门长期存在的疏于管理、淡化责任的问题还没有从根本上得以解决等。开展行业税收管理，通过抓住税收管理工作中的薄弱环节，探析税收管理的基本规律，落实税收管理的具体办法，才能不断提高税收管理的质量和效率，逐步实现执法规范、征收率高、成本降低、社会满意的目标。

《行业税收规范管理研究》一书，是对近年来湖北省国税系统行业税收管理活动的总结，是集体智慧的结晶。编写时，作者力图突破所在地域的限制，立足全省，放眼全国，使该书既有理论的高度，又有实践的意义；既有定性的分析，又有定量的佐证。全书是以税收管理的基本原理为基础，以科学化、精细化、规范化管理为主线，以相关行业为代表来引导内容展开和成书体系的。其中绪论，主要论述行业税收管理的理论基础、基本原则、基本目标、重点内容和实施过程等。相关行业税收管理，主要论述了汽车制造、水电、农副产品加工、纺织、食品制造、白酒酿造、医药销售、房地产开发、水泥生产、废旧物资回收、超市、汽车零部件及配件制造、加油站、非金属矿采掘、服装生产、摩托车经销等十六个行业的税收管理问题。

总之，该书从行业税收管理的实践出发，系统剖析了相关行业

的生产经营特点，努力查找了各行业税收征管中存在的问题，客观分析了产生问题的原因，切实提出了加强行业税收管理的思路对策，深入浅出，通俗易懂，注重了理论性、知识性、可读性和实用性的统一，值得广大税务工作者尤其是税收管理员学习参考。

当然，国民经济行业分类十分详细，对绝大多数行业的税收管理问题在此不可能详尽。本书只是对行业税收规范管理研究的一次尝试，旨在抛砖引玉。希望社会各界更多的人士都来重视、关心、支持行业税收管理实践，不断拓展新领域，研究新情况，解决新问题，总结新经验，提出新措施，使行业税收管理活动焕发更加蓬勃的生机与活力。

刘 勇

2007年11月8日



MULU 目 录

绪 论	1
汽车制造行业	17
水电行业	34
农副产品加工行业	48
纺织行业	56
食品制造行业	75
白酒酿造行业	89
医药销售行业	100
房地产开发行业	109

水泥制造行业	119
废旧物资回收行业	129
超市行业	139
汽车零部件及配件制造行业	149
加油站行业	155
非金属矿采掘行业	164
服装生产行业	173
摩托车经销行业	181
参考文献	188
后 记	191

绪 论

管理的历史由来已久，它是一项特殊的社会实践活动，是一切有组织的活动中必不可少的组成部分。新中国建立以来，我国的税收管理经历了从计划到市场、从旧税制到新税制、从人治到法治、从传统到现代、从封闭到开放的曲折发展历程。可以说，伴随着社会经济的不断向前发展，我们的税收管理理念不断革新，税收管理模式渐趋科学，税收管理手段切实改进，税收管理环境逐步优化，税收管理职能充分发挥，税收管理经验日益丰富，为税收事业的持续、健康、稳步发展奠定了坚实的基础。近年来，在科学化、精细化、规范化管理理念的指导下，行业税收管理悄然登上税收舞台，正在成为税收管理工作的重要抓手。加强行业税收管理，对于规范征纳行为、推进依法治税、公平税收负担、促进收入增长等具有十分重要的意义。

一、行业税收管理的理论基础

管理涉及的领域十分广泛，不同的社会组织都有不同的特殊问题，需要运用不同的管理原理和管理方法予以解决。税收管理虽然具有自己的个性，但同其他各行各业一样也不乏共同基础，具有一般管理的普遍特征。管理理论对管理实践具有重要的指导作用，行业税收管理作为税收管理的重要组成部分，它既以一般管理理论为基础，又不断地丰富和发展着一般管理理论。因而，在解读行业税收管理的内涵之前，我们有必要对管理理论的基础知识以及我国税收管理模式的发展历程作一定了解。

（一）管理理论的基础知识

1. 管理的概念

管理自古有之，它存在于人类的所有活动过程中，与人类文明共存。但对于管理一词的定义，古今中外，不同的学者、不同的学派站在不同的角度有着不同解释。随着社会实践的不断发展，目前，不少管理学者主张从系统理论的观点来分析和解释“管理”的含义。系统理论认为，各种组织都有一个从社会环境中输入一些基本的资源并利用这些资源的问题。这些资源包括人力资源、财力资源、物力资源和信息资源等。因此，综合各家的观点，我们认为，管理就是管理者在特定的内外环境下，通过决策、计划、组织、领导和控制等职能协调组织的人力、财力、物力和信息等各种资源，以有效地达到预期目标的过程。

2. 管理的特征

透过上述管理的概念，我们可以看出，管理是对组织的资源进行有效整合以达到既定目标的动态创造性活动，它具有以下一般特征：

第一，管理的主体是管理者。一般地，组织中的成员可分为管理者和操作者两类。但对管理而言，管理者是第一要素，他们在管理中处于主体的地位。一个组织中的管理者，可处于不同的层次，不同的部门，担任不同的职务，执行相应的管理职能。

第二，管理的客体是组织内的各种资源。管理活动的过程，实际上是对组织中的人力、财力、物力和信息等各种资源进行充分利用和有效整合，以实现组织目标的过程。人是组织中最活跃、最重要的资源，任何资源的分配都是以人为中心的。

第三，管理的任务是有效实现预期目标。没有无目标的管理，任何管理都是为了实现一定的目标或达到一定的目的。管理是一种手段，是为组织目标的有效实现服务的，它既要讲求效果，也要注重效率，两者不可偏废。

第四，管理的核心是正确处理组织中的各种人际关系。管理不是个人的活动，它是在组织中进行的。组织是若干人共同组成的集体，在管理活动的每个环节都存在人与人之间相互交往的关系，由于人与人在地位、性格、素养、品质等方面存在差异，因而在交往中难免会出现一定的矛盾，这就需要通过管理来予以协调和解决。

第五，管理的实施是通过一系列管理职能来进行的。一般认为，管

理具有计划、组织、指挥、协调和控制等职能,各种职能发挥不同的作用,它们相互渗透、相互制约、相互促进。管理的过程,实际上就是一系列管理职能充分发挥作用的综合过程。

3. 管理思想的演进

在人类长期的社会经济管理实践中,由于社会化生产的发展和现实的经济需要,管理思想在其演变与发展过程中逐渐形成系统的管理理论。管理思想是管理理论的核心要素,管理理论一旦形成,必然再回到管理实践中指导社会经济活动的管理行动,从而促进社会的进步和生产力的发展。

(1) 中国古代管理思想

我国是一个历史悠久的文明古国。早在中国历史上的春秋时代,各种管理思想就出现了百家争鸣的局面,从孔子、孟子、庄子、墨子、管子等诸子百家起,出现了一些古代杰出的思想家,如孔子“德”、“礼”为治的管理思想,孟子“仁”、“义”为伦理标准的管理思想,管子顺“道”(指客观规律)的管理思想等等。我国古代管理思想主要包括宏观性的治国管理思想和微观性的治生管理思想,具体而言有组织方面、经营方面、用人方面、理财方面和管物方面的管理思想。我国古代的管理思想浩如烟海,光彩夺目,现代管理学中的一些观点、理论和方法等,都可以从我国古代思想宝库中直接或间接地找到有益的借鉴。

(2) 西方早期管理思想

西方早期管理思想是伴随着工厂制度的出现而形成的。18 世纪后期,英国经过产业革命,瓦特发明的蒸汽机得到广泛应用,于是机器生产代替了手工生产,在英国、法国开始出现了工厂制度。随后欧洲各国便相继出现了很多工厂。这时,在西方特别是在欧洲出现了一些早期管理思想家。其代表人物主要有:英国重商主义经济学家詹姆斯·斯图亚特、英国古典经济学家亚当·斯密、英国数学家和机械学家查尔斯·巴贝奇、英国工业家和改革家罗伯特·欧文等。这些早期的管理思想,虽然主要反映在经济学家和企业家等的个别论述中,但对促进生产、加强早期企业管理和以后管理理论及其学派的形成,都起着十分重要的影响和作用。

(3) 西方管理理论

西方管理理论就其发展的历史和内容来看,大致可以分为三个阶

段：一是古典管理理论。19 世纪下半叶至 20 世纪初，随着资本主义的自由竞争阶段向垄断阶段过渡，企业规模不断扩大，生产技术更加复杂，市场迅速扩展，生产社会化程度日益提高。这时，西方经济发展面临着如何提高劳动生产率和管理水平以促进生产发展的问题。在这种背景下，科学管理理论即古典管理理论应运而生。这种理论的主要成就有：泰罗的科学管理理论、法约尔的经营管理理论、韦伯的行政组织理论。二是行为科学管理理论。20 世纪 20 年代，随着科学技术和资本主义经济的发展，经营管理更加复杂，劳资矛盾日益尖锐，人的因素和处理好人际关系对于管理越来越重要，在这种历史条件下，行为科学管理理论得以产生并逐步得到发展。所谓“行为”科学，就是研究工人在生产中的行为规律以及产生行为的原因的一门综合性边缘学科。行为科学管理理论强调人的动机、态度以及人们在组织内的关系和行为问题。代表性的主要有：梅奥的霍桑试验及其结论、马斯洛的需求层次理论、人的本性理论等等。三是当代管理理论。20 世纪 40 年代以来，特别是二战以后，西方国家经济高速发展，企业规模日益扩大，科学技术日新月异，市场竞争更加激烈。原来的经营管理理论和方法已不能适应新的发展趋势的要求，因而出现了许多新的管理学派，共同构成了当代西方管理理论。在当代管理理论中，由于众多管理学家和实业家所研究的侧重点不同，因而呈现出管理学派林立的局面，被人形象地称为“管理理论的丛林”。其中影响较大的主要有六个学派，即社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派、管理科学学派。

（4）管理理论的新思潮。

20 世纪 80 年代末 90 年代初，随着世界经济和科学技术的迅猛发展，人类社会经历着由工业社会向信息社会过渡的大变革时代。为适应信息化社会的到来，全世界的不少专家、学者密切关注着全球管理出现的新动向，积极探索管理中的一些前沿问题，取得了一定的具有创建性的研究成果，从而汇合成当代管理理论的新思潮。在这一新思潮中，聚集了企业再造、学习型组织、团队精神、管理激励、管理伦理、管理博弈、知识管理、全球化管理等新内容，其中最有影响的是企业再造、学习型组织和团队精神。

（二）税收管理模式的发展

新中国建立以来，随着社会的变革与发展，我国的税收管理也历经

曲折和磨难,直至党的十一届三中全会后,税收管理制度才得以恢复和重建,税收管理模式也日益优化。以 1994 年的税制改革为界,我国的税收管理模式经历了从传统到现代的发展嬗变。

1994 年税制改革以前,我国传统的税收征管模式主要经历了两个阶段:先是 50 年代至 80 年代实行的征管专集于一身的专户管理的税收征管模式,它以专管员为核心,实行“一人进厂、各税统管、征管查合一”,其征收管理的组织形式表现为征管查由专管员一人负责,按经济情况、行业或地域等因素设置税务工作岗位,根据纳税户规模和税收工作繁简配置人员,对纳税户进行专责管理,税款征收方式为税务人员上门催缴。后是 80 年代中后期,随着我国经济体制改革的不断深入,原有的征管模式与经济发展越来越不相适应,为此,国家税务总局进行了以“征、管、查”三分离模式为核心内容的税收征管改革,在税务机关内部划分征收、管理和稽查等职能部门,实行征管权力的分离和制约,同时实行专业化管理,以提高征管效率。这次改革虽然为日后推进依法治税和建立现代税收管理模式奠定了基础,但仍然没有突破过去那种专管员管户和上门收税的传统窠臼,在体制上未能跳出“重征收、轻管理、弱稽查”的旧有模式,不利于纳税人提高自觉纳税意识,使税款征纳中的权利义务关系处于扭曲状态,同时分散了税务人员力量,削弱了税务管理力量。同时税务机关职能部门之间存在扯皮与内耗现象。

1994 年,随着新税制的实施,我国开启了建立现代税收征管模式的新征程。先是在一些地方试行“纳税申报,税务代理,税务稽查”三位一体的税收征管模式,意在取消专管员固定管户制度,把纳税人的申报、中介机构的代理和税务机关的征管有机结合起来,形成一个相互依存、相互制约的整体。1997 年 1 月,经国务院批准,正式确立建立“以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查”的新的征管模式,先在城市和县城实施,再逐步向农村推进,并力争在 2010 年基本完成这项改革。2004 年,在全国税收征管工作会议上,又将“强化管理”并入税收征管模式内容,新税收征管模式从此更趋科学完善。新税收征管模式的特点在于由过去的分散型、粗放型管理到向集约型、规范型管理转变;由传统的手工操作方式向现代化的科学征管方式转变;由税务人员上门收税向纳税人自行申报纳税转变;由专管员“保姆式”、包办式管户向专业化管事转变。新税收征管模式的形成与

发展，在理论上为行业税收管理实践提供了支持和保障。

(三)行业税收管理的探索

尽管行业税收管理近年来才被正式提上各级税务机关的议事日程，但追溯行业税收管理的历史，它与我国的社会主义税收制度共生、同发展。从理论上讲，税收制度与税收管理方式有着紧密的联系，一方面税收制度决定税收管理存在方式，一方面现存的税收管理方式又能反作用于税收制度，可以促进税收政策的落实，推动税制的建设与发展。回顾我国行业税收管理的历程，大致经历了三个发展阶段。一是自发形成阶段。从新中国建立到1994年，在这一段漫长的税收岁月里，我国实行的是以产品税为主，增值税和营业税为辅的流转税税制体系，无论是税收政策的制定还是税收管理方式的确立，都是围绕“产品”这一中心进行的。其间，在税收管理方式上，以专管员为核心，实行“一人进户，各税统管”的“大一统”格局。虽然这一时期的税收管理方式较为粗放，但在属地管理原则下，各地纷纷按照经济区划、行业、专业市场和管理对象等设置税务管理机构，配置税务管理人员，可以说经过长时期的税收管理活动与实践，行业税收管理已经得以萌芽并初具雏形。80年代以后，这种传统的税收管理方式已经越来越不适应改革和发展的需要，历史呼唤实施新一轮税制改革催生新的税收管理方式。二是理论成熟阶段。从1994年新税制改革到2004年，在这十年期间，伴随着新的税收征管模式的形成、发展与完善，行业税收管理理论也日趋成熟。其间，全国税务系统按照“1+3”的税收工作思路，牢固树立税收经济观，认真做好依法治税、从严治队和科技加管理“三篇文章”，为开展行业税收管理提供了思想保障。按照金税工程建设思路，不断推进税收信息化建设，为开展行业税收管理提供了技术保障。按照税收征管改革思路，建立税收征管工作新格局，为开展行业税收管理提供了组织保障。按照优化纳税服务思路，开展“一窗式”、“一站式”和“一条龙”等便民服务，为开展行业税收管理提供了行为保障。三是自我发展阶段。2004年全国税收征管工作会议以来，在税收科学化、精细化管理理念的指导下，行业税收管理步入了一个新的历史发展时期，并具有鲜明的时代特征。首先，管理职责更加明确。通过建立和落实税收管理员制度，明确了税收管理员的税源管理职责，做到管户与管事并举，增强了税收管理员在行业税收管理中的责任性和主动性。其次，管理手段更加先进。一方面

建立了行业税收经济分析、行业纳税评估、行业税源监控和行业税务稽查的良性互动机制，一方面以税收信息化为依托，实现了行业税收的网络化、一体化和数据化管理。其三，管理效果更加明显。通过开展行业税收管理，提高了行业税收征收率，公平了行业税收负担，受到了包括政府和纳税人在内的社会各界的好评。

二、行业税收管理的基本原则

行业税收管理是税收科学化、精细化管理的产物，是税种管理、分类管理和税源管理的深化，是税收征管的重要组成部分。不同地区、不同类型的行业，其税收管理的重点、内容和方法可能不尽相同，但所有行业税收管理都必须遵循以下基本原则：

（一）法治性原则

有国必有税，有税必有法。随着现代税收法定原则的确立，法律在税收工作中已经具有至高无上的地位。法治是现代税收的基本特征，是保障国家无偿、强制、固定地取得税收的唯一途径。依法治税是税收工作的灵魂，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。税务机关作为国家重要的经济执法部门，贯彻依法治国基本方略和依法行政的基本要求，必须全面推进依法治税。税务部门推进依法治税要坚持“内外并举、重在治内、以内促外”的方针，把规范税收执法行为、加强税收执法监督作为依法治税的重中之重。因此，在行业税收管理活动中，税务部门既要依法管理、依法征税，依法保护纳税人的正当合法权益，又要依法打击、惩处涉税不法分子和不法行为，维护税法的统一性和严肃性。

（二）目标性原则

前面说过，没有无目标的管理，任何管理都是为了实现一定的目标或达到一定的目的，行业税收管理也不例外。行业税收管理的目标性是由行业税收管理活动产生和发展的内在要求决定的，如果行业税收管理没有一定的目标，为管理而管理，或者通过行业税收管理不能解决税收征管中存在的问题，显然这样的管理就毫无意义。当前及今后一段时期，我们实行行业税收管理的基本目标可以概括为税收管理规范有序、税收负担公平合理和税收收入明显增长。各级税务机关和广大税收管理员都必须明确行业税收管理的这一目标任务，并紧紧围绕这一目标任务实施有效的税收管理。