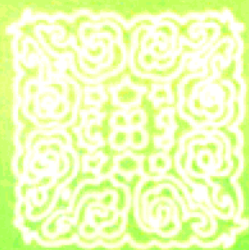


SHUIWU GUANLI XIANDAIHUA

税务管理现代化

赵继金 主编



河南教育出版社

前 言

现代化科学技术和现代化管理是全面提高经济效益、促进社会生产力迅猛发展的有效途径，是我国经济走向新成长阶段的主要支柱。税务管理是我国经济管理的有机组成部分，如何尽快适应新时期现代化经济管理的要求，实现从思想上适应现代化形势需要，从组织上跟上现代化转变，领导方法上科学化，征收管理上现代化，迅速提高广大税务干部职工的现代化管理专业知识和技能，是实现税务管理现代化的当务之急。为此，我们特编写《税务管理现代化》一书以奉献读者。

该书以社会主义初级阶段的理论为指针，吸收了《管理学》和税务管理方面的新成果，把理论和实践融为一体，进一步探索税务管理现代化的地位与作用、特点与功能、信息与运用、手段与效益。在编写本书过程中，我们力求内容新颖丰富，论据准确、鲜明，深入浅出，通俗易懂。该书不仅适用于在职广大税务干部自学、培训，而且也可作为大、中专财税专业教学用书。

参加本书编写的（按章节顺序）是：赵维金同志编写第一、十一、十四、十五章；贺世绪、杨乃勋同志编写第二章；刘海斌、李士琳、马桂然、李百林、朱廷灿同志编写第三章；陈传文同志编写第四章；孙同伍、张治安同志编写第五章；谢延斌、李世隆同志编写第六章；殷仲信同志编写第七章；黎占山、辛豫鸿同志编写第八章；张建豫、刘光超同志编写第九章；李德奎同志编写第十章；苏哲同志编写第十二章；蔡中岳、张子明同志编

写第十三章；叶秀开同志编写第十六章；刘国庆、徐一衡同志编写第十七章。全书由河南大学赵维金副教授总纂，河南省税务职工中专学校殷仲信高级讲师为副总纂。

参加本书编写并提供宝贵意见的还有：孙富兴、王建刚、何勇辉等同志，在此表示感谢。

在编写过程中，我们参阅了一些有关管理方面的书籍和资料，由于篇幅所限，不再一一列举，特此奉告。

由于《税务管理现代化》一书，是一门新兴科学，许多理论正在研究和探索，加上我们水平所限，书中错误和缺点在所难免，敬请读者批评指正。

作 者

1988年6月1日

目 录

第一章 总 论	(1)
第一节 税务管理现代化的意义.....	(1)
第二节 税务管理现代化的内容.....	(12)
第三节 实现税务管理现代化的途径.....	(29)
第二章 税务管理思想现代化	(40)
第一节 税务管理思想现代化	
的意义和作用.....	(40)
第二节 税务管理思想现代化的	
内容和标志.....	(42)
第三节 实现税务管理思想现代化的途径.....	(48)
第三章 现代化的税务管理组织	(49)
第一节 建立现代化税务组织的	
意义和作用.....	(49)
第二节 建立适应现代化的税务组织机构.....	(52)
第三节 建立现代化税务组织的途径.....	(59)
第四章 税务领导科学化	(61)
第一节 税务领导科学化的意义和作用.....	(61)
第二节 税务领导科学化的内容和方法.....	(63)
第三节 领导科学化应掌握的要素.....	(76)
第五章 税务人才管理	(90)
第一节 税务人才管理的意义和作用.....	(90)

第二节	税务人才管理的内容和方法	(96)
第三节	税务人才管理的合理化	(114)
第六章	税务部门干部管理	(129)
第一节	税务部门干部管理的意义和作用	(129)
第二节	税务部门干部管理制度	(130)
第三节	税务部门干部管理合理化	(136)
第七章	税务计划管理	(144)
第一节	税务计划管理的意义和原则	(144)
第二节	税务计划的种类与内容	(149)
第三节	税务计划的目标与程序	(152)
第四节	实现税务计划目标的途径	(158)
第八章	税务会计控制	(163)
第一节	税务会计控制的意义和作用	(163)
第二节	税务会计控制的内容和方法	(165)
第三节	主要会计事项分录举例和各种 凭证、帐簿及报表格式	(182)
第四节	税务经费会计控制	(198)
第五节	提高税务会计控制的途径	(208)
第九章	税务统计	(215)
第一节	税务统计的任务和要求	(215)
第二节	税务统计的内容和方法	(217)
第三节	实现税务统计现代化的途径	(221)
第十章	电子计算机在税务部门的应用	(224)
第一节	电子计算机应用的意义、作用	(224)
第二节	电子计算机的一般原理	(228)
第三节	计算机在税务部门的应用	(243)

第十一章	税务信息管理	(258)
第一节	税务信息管理的意义和分类.....	(258)
第二节	税务信息的内容.....	(270)
第三节	建立和健全税务信息系统.....	(277)
第十二章	税务预测	(284)
第一节	税务预测的意义和作用.....	(284)
第二节	税务预测的一般原理.....	(286)
第三节	预测在税务部门的应用.....	(291)
第十三章	税务决策	(333)
第一节	税务决策的意义和作用.....	(333)
第二节	税务决策的主要内容.....	(336)
第三节	正确地进行税务决策.....	(339)
第十四章	税收杠杆	(351)
第一节	税收杠杆的意义和作用.....	(351)
第二节	税收杠杆的特点和内容.....	(361)
第三节	实现税收杠杆的调控途径.....	(370)
第十五章	税务目标管理	(382)
第一节	税务目标管理的意义.....	(382)
第二节	目标管理的内容.....	(388)
第三节	实现税务目标管理的途径.....	(399)
第十六章	依法治税	(404)
第一节	依法治税的意义.....	(404)
第二节	依法治税的必要性.....	(410)
第三节	实现依法治税的途径.....	(418)
第十七章	税务效益	(428)
第一节	税务效益的含义.....	(428)

第二节	提高税务效益的重要性.....	(429)
第三节	提高税务效益的主要途径.....	(430)

第一章 总 论

第一节 税务管理现代化的意义

赵紫阳同志在党的十三次全国代表大会上所作的报告中指出：“我国正处在社会主义的初级阶段。这个论断，包括两层含义。第一，我国社会已经是社会主义社会。我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，我国的社会主义社会还处在初级阶段。我们必须从这个实际出发，而不能超越这个阶段。”这就给全党和全国人民指明了前进的方向和分步骤的战略目标。要实现这个目标，就必须集中力量进行现代化建设，努力发展生产力，从根本上摆脱我国贫穷落后的面貌；使社会效益、劳动生产率和产品质量都能明显的提高，国民生产总值和主要工农业产品大幅度增长，人均国民生产总值在世界上所占位次明显上升。这是一个宏伟的蓝图，美好的未来，伟大的战略目标。

当前，全国人民面临的重要任务之一，就是要实现管理现代化，提高经济效益，以促进我国向第三步经济战略目标迈进。

那么，什么是管理和现代化呢？什么又是税务管理和税务管理现代化呢？其意义何在？

一、什么是管理和税务管理

所谓“管”是指管辖的意思。“理”是指处理的意思。把

“管理”二字结联起来就是管辖处理。管理在历史上出现的较早。马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”①这说明，凡是有许多人在一起共同劳动，进行工作，就需要有人管理，不过这种管理又分为自发地和自觉地两个阶段，或者说初级形式和高级形式两个阶段。初级形式和高级形式是相对的，在此时是初级形式，到彼时又成为高级形式。高级形式也是如此，在此时是高级形式，到彼时又成为初级形式。这样，就出现了不同的管理内容，概括起来包括：计划、组织、指挥、协调和控制五个方面。

“计划”就是对未来的目标规定要做些什么，通过哪些手段完成，如何完成，谁去完成，从现在起在一定的时间内要实现的任务。

“组织”就是在一个集体内，要建立所有人员的岗位理想结构。为了完成预定的计划任务，给每个工作者分配适当的工作，并赋予一定的权限和责任，以保证集体井然有序地行动。

“指挥”就是指一个组织的上级领导，对隶属下级部门和单位的人员交待各项任务，让其在规定的时间内去完成。

“协调”就是指一个集团内部所有人员的个别工作都能协调地进行，并服从于整体目标。为达到这一目的，就要对工作过程进行不断地协调。

“控制”就是领导机关，对所属下级人员的工作规范、思想作风、规章制度、政策法规进行监督检查，从而纠正偏差，符合正确的方向。

①《马克思恩格斯全集》第23卷第367页。

管理具有两重性，一方面，它反映着阶级的意志和占统治地位的阶级利益，具体包括：思想教育、领导作风、法权制度、民主集中制等，属于上层建筑范畴。另一方面，还有一些管理是根据事物的客观规律、劳动对象和工作特点，进行合理的组织，科学的规划，认真的布局，产生好的效果，属于经济范畴。

由此可见，管理既有社会属性的一面，又有自然属性的一面。作为社会属性，它属于上层建筑和经济基础；作为自然属性，它属于生产力。在各个不同的社会中，占统治地位的阶级都可利用管理，为本阶级的利益服务。在以私有制为基础的剥削阶级社会里，剥削阶级可以利用管理，提高劳动效率，增加社会财富，从中榨取更多地剩余价值，以巩固自己的统治。在以生产资料公有制为基础的社会里，代表广大劳动人民利益的无产阶级，利用管理治理国家、管理经济，从而提高经济效益，更好地推动社会主义建设，全面地加快我国经济建设战略目标的实现。

管理具有广义和狭义之分，广义的管理包括政治、经济、军事和科学技术等方面的管理。狭义的管理是指某一方面的管理。例如政治管理、经济管理、军事管理、科学技术管理等。这些管理系统内部又可分为若干部门管理，经济管理中就可分为工业经济、农业经济、商业经济、财政税收等管理。本书研究的重点是部门经济管理，而不是广义的社会管理。

既然研究的重点是部门经济管理——税务管理。那么，什么是税务管理呢？税务管理和其它管理又有什么区别呢？

税务管理就是基于人们对经济与税收分配运动规律的认识，采用符合客观实际的必要措施，对税务活动的全过程自觉地进行计划、组织、指挥、协调和监督。使税务部门 and 纳税单位及个人在征纳过程中遵循国家规定的税收政策、法令、制度，以达到实

现国家职能的目的。这里所说的计划不是指的税务部门编制的狭义计划，而是指国家编制的整体计划。税务部门一年一度编制的计划，是整体计划的一部分，是指在一定时期内要达到的奋斗目标和采取的步骤和手段，是税务部门目标管理的重要内容。组织就是指税务部门建立适合现代化需要的各级机构，每一机构都要从实际出发，配备一定数量的人员，使人员各有工作，各负其责，相互支持，共同前进。指挥是指上级税务部门对它所属的下级各个单位，根据党和国家在不同时期的政治经济中心任务，进行有条不紊地部署，安排和检查，以便使税务工作，沿着有中国特色的道路不断前进。协调是指税务部门用正确的指导思想，采用灵活的方法，处理系统内部和征纳双方之间出现的一系列矛盾，以达到协调一致，不断前进的目的。如果说税务部门的指挥主要是处理纵的方面关系，而协调主要是处理横的方面关系。当然纵和横也不是截然分开的，在处理领导与被领导、指挥与被指挥的关系时，包含有横的内容；在处理横的方面关系时常常又有纵的方面因素。所以，纵和横的关系有时是相互交叉的。但要指出的是，这两方面的内容，侧重点各不相同，指挥主要是解决纵向关系，协调主要是解决横向关系。监督包括两层含义：一是上级对下级工作的监督检查，监督下级机关是否正确贯彻执行党的税收法规制度；二是监督纳税单位和个人是否按照税法规定向国家及时足额地缴纳税款。通过上述监督，以达到使税务部门和纳税单位及个人，都能依法纳税，实现共同的任务。

计划、组织、指挥、协调和监督等五个方面是相互联系、互相制约的，构成我国税务管理的基本内容。

我国税务管理，在正确路线指引下，经过广大税务工作者和人民群众的长期实践，吸取和借鉴外国的先进经验，以及本国的

历史经验，已经创造出一条具有中国特色的基本适合我国国情、符合社会主义原则的税务管理手段，在指导思想上开始向现代化方面转变；在组织机构上按照十三大政治体制改革的要求，逐步完善税务部门的内部机制；在管理手段上，开始改变老一套传统的常规管理，逐步转向以现代化方式为内容的科学管理。管理思想，管理组织和管理手段的变化，这是税务部门转轨变型的重要特点。如果不紧紧把握这个特点，税务部门就会落后于形势，赶不上新的形势对税务工作的要求。落后了就要在迅速发展的时代面前被淘汰。因此，要加快使用现代化的管理手段。

税务管理是国民经济管理的组成部分，管理的好坏，能否适应现代化的需要，对于国民经济管理和国家管理至关重要。税务管理水平提高了，有利于推动整个国民经济管理水平的提高。反之，就不利于国民经济管理水平的提高。管理的重要性，管理和国家经济发展的关系，列宁曾经论述过，他说：“社会主义政党在世界历史上第一次基本上完成了夺取政权和镇压剥削者的事业，紧接着就要解决管理这个任务。我们必须不愧为完成社会主义革命的这个最困难的（也是最崇高的）任务的人。”^①列宁把无产阶级夺取政权后组织对国家的管理，列为头等重要的任务。与此同时，对税务管理也提出了新的要求。他说：“要使税收实际可靠，不致落空，就必须实行实际的而不停留在纸上的监督。”^②我国各项事业管理的任务非常繁重，尤其是党的十一届三中全会决定把工作重点转移到社会主义建设上来以后，管理的任务更重了，对经济领域的管理要求更高了。赵紫阳同志在党的十

①《列宁选集》第3卷第496页。

②《列宁选集》第3卷第159页。

三次代表大会上所作的报告中指出：“我们的社会主义是脱胎于半殖民地半封建社会，生产力水平远远落后于发达的资本主义国家，这就决定了我们必须经历一个很长的初级阶段，去实现别的许多国家在资本主义条件下实现的工业化和生产的商品化、社会化、现代化。”这就要求我国在今后的一定时期以内，从政治到经济，从组织到手段，管理都要跟上去，以加速商品化、社会化和现代化的步伐。

税务管理是贯彻税收政策，进行财政监督，积聚建设资金，调节国民经济，反映经济信息，促进生产发展的重要手段。只有重视和搞好税务管理，才能把税收的职能作用充分发挥出来，一方面为国家进行各项管理和社会主义现代化建设更多地积累财政资金。同时，更有效地发挥税收经济杠杆作用，促进经济效益不断提高。

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“社会主义应当有高度的民主，完备的法制和安定的社会环境。在初级阶段，不安定的因素甚多，维护安定团结尤为重要。”国家税制是国家法制的组成部分，健全社会主义法制理所当然地也要包括健全社会主义税收法制。健全社会主义税收法制的含义体现在：一方面要随着经济体制的改革，全面进行税制改革，完善税收立法；另一方面，还要把制定的税法全面贯彻落实到实处，把应收的税款及时足额地收上来，这就需要通过税务管理，来实现这一目的。

二、什么是管理现代化和税务管理现代化

管理现代化就是把管理工作信息化和最优化。信息化包括计算机应用；最优化包括行为科学中的合理部分。也就是说管理现代化是以现代管理科学和管理工程为宗旨，以科学管理为基础，

着重用现代化科学技术的理论、方法、手段，来研究和处理管理工作中的规律性问题，使管理工作趋于完善，适应不断发展的新形势需要。

管理现代化是个相对的概念。它是一个时代的管理同另一个时代的管理相比较来讲的。在此时属于现代化管理，到彼时就是落后的管理了，如奴隶社会的管理同原始社会的后期管理相比，奴隶社会的管理手段是先进的，但要和以后发展的封建社会、资本主义社会相比又是落后的，依次类推，都是如此。我国现在的管理手段，比50年代、60年代、70年代先进得多，但要和以后发展的长河相比又是落后的。正因为如此，管理现代化不是一个静止的概念，它是随着时代的变化而相应地变化，具有明显的时代性。

从管理的发展来看，在18世纪中叶以前，那时是以传统的经验管理方法为主，主要凭借个人日常积累的经验和判断进行管理。到18世纪下半期以后，亚当·斯密提出劳动价值论和分工的理论，对资本主义的生产和管理起了推动作用。但他的理论仍然建立在个人的技能和经验的基础上，对生产的影响是有限度的。到19世纪末20世纪初，美国的泰勒提出“科学管理”学说，他从“动作与时间”的研究开始，用科学方法来选择和训练工人，决定工人的工作量、工作时间和劳动操作。泰勒的学说为美国现代化管理的理论奠定了基础。他的基本原则和方法，不仅适用于当时美国大工业的管理，而且现代化管理手段，至今在许多国家还广泛的影响着。但是，泰勒提出的管理也有一些缺点，其主要缺点是忽视了人的能动作用和组织在管理中的作用。20世纪40年代梅奥等人又提出了人的关系学说，他广泛地应用泰勒的管理学说成果，一是提高了劳动生产率，二是由于对工人过于苛刻，激起了广大工人的不满和反抗。针对这一情况，哈佛大学教授梅奥

等人又提出，企业要想提高劳动生产率，必须搞好企业中人与人之间的关系，以便使工人保持高昂的情绪理论。20世纪50年代，随着生产的飞跃发展，科学技术日新月异，管理理论学派以西蒙为代表的决策理论影响最大，他继承了泰勒的科学管理学说和梅奥的人与人之间的关系学说，创造性的提出了现代管理理论。他认为在管理过程中经济管理的目标和个人的奋斗目标要协调一致，才能实现一定的目标。他十分强调情报资料在经济管理中的作用，认为经济的决策者不可能做到全知，要想管理好经济，就必须努力学习，研究新问题。他把高等数学和电子计算机应用于决策研究，并取得了一定的成效。20世纪80年代人类进入了一个伟大的新时代，在这个时代里，我国社会主义现代化建设，在人类历史上是一项空前巨大的、极为复杂的社会工程，要全面完成这项工程，就必须从中国的实际出发，把马克思主义的普遍真理和我国的实际结合起来，沿着有中国特色的社会主义道路前进。正如赵紫阳同志在党的十三大报告中指出的：“党的十一届三中全会以后，我国经济建设战略部署大体分三步走。第一步，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题。这个任务已经基本实现。第二步，到本世纪末，使国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平。第三步，到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。然后，在这个基础上继续前进。”要实现这个宏伟的经济建设战略任务，就要使国民经济全面实现现代化。

什么是税务管理现代化？税务管理现代化，就是在科学管理的基础上，用现代化管理手段实现税务的职能，以加快我国税收工作的发展。

税务管理现代化，是宏观管理现代化的重要组成部分，它包

括两个方面：一是管理手段；二是管理目的。这两个方面是相辅相成辩证地联系在一起的。手段是实现目的条件，目的必须通过手段来实现。

税务管理现代化包括的含义很广，既包括思想现代化的转变，也包括适应现代化管理手段的组织；既包括税务预测和决策，也包括使用微型电子计算机和建立信息系统。所有这些，都是客观经济发展所必须的。

税务管理现代化，可以运用现代化的管理手段，尽快地提高工作效率，迅速而灵敏地反映经济税源的变化，使税务工作灵活地为经济建设服务，更广泛地开辟财源，不断地增加财政收入，实现财政收支平衡。

税务管理现代化，可以运用科学的管理方法，对纳税单位的经营管理，进行深入的了解和监督。通过监督使少纳税人都能按照税法规定，及时足额地向国家缴纳税款，以保证国家收入计划的实现，从而促进整个财政计划的完成。

税务管理现代化，可以运用目前最先进的管理手段，电子计算机，建立信息网络，从而更好地发挥税收的杠杆作用，使税收杠杆同各种经济杠杆相配合，互相制约，共同推动经济发展。

税务管理现代化，可以运用现代化的管理手段，推动税务部门组织机构减少重叠，办事人员实现少而精，工作效率大大提高。从而使税务部门干部精干化、知识化、科学化和高效化。正如赵紫阳同志在党的十三大报告中指出的那样，“只有在提高经济效益上扎扎实实地做好工作，才能逐步缓解我国人口众多，资源相对不足，资金严重短缺等矛盾，保证国民经济以较高的速度持续发展。因此，必须坚定不移地贯彻执行注重效益、提高质量、协调发展、稳步增长的战略。”可见，税务管理现代化同经济效益的

关系十分密切。因此，要加快提高税务管理现代化的水平。

三、税务管理现代化的意义

管理现代化是由社会生产的高度发展、生产技术进步和专业化、联合化的要求决定的。马克思早就用世界新式武器的应用必然会带来军队的组织形式和管理方式的变革，来说明社会生产力的发展，对生产关系的决定作用。这一原理同样也适用现代化的工业发展，必然要求现代化的管理方式，这是不以人们主观意志为转移的客观规律。

进入本世纪以来，各国生产都有很大的发展，有些技术上先进的国家，生产发展的速度更快。和生产发展相适应，管理手段在许多国家也相应地有所改变，以便适应生产力发展的要求。现在，许多国家都公认，先进的科学技术和先进的经营管理是推动现代化经济发展的必要手段。没有先进的管理水平，先进的科学技术就无法推广，更不能充分发挥它的作用。历史经验证明：管理水平总是落后于科学技术的发展的。这主要是因为管理在更大程度上与千百万人的组织活动有关。所以，我们必须对提高管理水平更加重视。否则，就要吃大亏。我国已经从国外引进了不少的新技术、新设备，但往往不能生产出完全合格的先进产品，或者不能充分发挥生产能力。究其原因，就是因为我们不能掌握生产技术，加上对项目的前期可行性研究不够，协作条件不配套，组织管理水平跟不上要求，特别是引进工作中还存在着某些盲目性，不分轻重缓急，不从实际出发，造成大量的资金浪费，更是由于直接管理水平不高造成的。要改变这种状况，必须提高管理水平。

我国的管理水平同某些生产技术先进的国家相比，是有一定