

当代经济前沿文库

FRONTIER SERIES IN CONTEMPORARY ECONOMICS

税收管理理论 与管理战略

TAX MANAGEMENT THEORY AND MANAGEMENT STRATEGY

安福仁 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

当代经济前沿文库

税收管理理论与管理战略

安福仁 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 安福仁 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理理论与管理战略 / 安福仁著. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 6

(当代经济前沿文库)

ISBN 7-81084-755-4

I. 税… II. 安… III. 税收管理-研究-中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 119955 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 312 千字 印张: 10 5/8

印数: 1—2 000 册

2006 年 6 月第 1 版

2006 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 郭 洁 周 晗

责任校对: 刘铁兰

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 26.00 元

前 言

管理是一个令人兴奋的领域。不论是政府、企业还是其他组织，都离不开管理。管理是一切事业兴衰成败的关键，管理是一切组织生存和发展的根本。在现代社会，管理的作用日趋重要，管理的内涵更加丰富，管理的外延已深入到社会活动的各个领域。自从人们开始形成群体去实现个人无法达到的目标以来，管理工作就成为协调个人努力必不可少的因素。所谓管理，就是设计和保持一种良好的环境，使人在群体中高效率地完成既定目标。

从社会的角度来看，管理主要包括两大类，一是私人组织管理，二是公共部门管理。税收管理属于公共部门管理，是政府的行政管理、经济管理，同时也是政府的政治权力管理。加强税收管理，是政府合理参与国民收入分配为政府提供经济基础的重要保障；加强税收管理，是政府调控宏观经济、促进社会公平、构建和谐社会的重要途径；加强税收管理，是国家协调国际税收关系、维护国家主权和经济权益的重要手段。

对税收管理问题的研究，主要包括管理理论与税收管理战略研究。其宗旨是通过探求管理规律、谋划管理战略、寻求管理对策，为政府有效的税收管理提供理论支持和对策选择依据。

《税收管理理论与管理战略》一书，从逻辑上判断主要包括两个层面的问题研究——一个层面对税收管理理论的探讨与研究，具体内容包：现代管理的基本理论与思想、政府管理理论、税收管理的政府属性、税收管理的理论与思想、税收管辖与行政管理等。另一个层面对税收管理战略的对策分析，具体内容包括：税收制度管理、税收政策管

理、通货膨胀与税收管理、税收对策博弈、税收竞争、税收成本管理和税收信息管理等。这些问题都是中国税收管理所面临的突出问题，也是面临挑战所必须解决的问题。时代在发展，管理要创新，包括管理理论创新、管理观念创新、管理方式创新。管理战略是管理创新的重要体现。

《税收管理理论与管理战略》一书在研究方法上具有三个突出的特点：一是关于管理理论的分析比较充实，较多地借鉴了西方的管理理论。二是贯彻科学管理观，注重量化分析、比较分析，追求管理的公平与效率。三是紧密结合中国的经济发展水平、对外开放程度、法治状况、文化底蕴和行政能力等实际情况，从战略的角度论证与分析了税收管理对策。

相信《税收管理理论与管理战略》一书的出版，能够为税收管理理论研究、税收管理战略研究等提供有益的参考。本书在写作的过程中，参考、借鉴了很多学者的研究成果，在此表示衷心的感谢。

遗憾的是，本书肯定会存在许多问题，敬请读者和同行给予批评和指正。

作者

3.6 税收管理是政府实施宏观经济调控的管理	100
第4章 税收管理的理论与思想	102
4.1 税收管理原则	102
4.2 税收管理思想	105
4.3 税收管理环境	109
4.4 税收管理效率	115
4.5 税收管理性公平	116
4.6 税收管理文化	118
4.7 税收风险防范	124
第5章 税收管辖与行政管理	125
5.1 税收管辖是国家政治权力的行使	125
5.2 税收管辖的基本原则	126
5.3 税收分权的制度安排	129
5.4 行政与税收行政主体	135
5.5 税收行政的任务与目标	136
5.6 税收行政行为管理	137
5.7 税收行政能力建设	141
5.8 税收行政侵害与赔偿	145
5.9 税收征收管理战略	147
下篇 税收管理战略	149
第6章 税收管理战略：税收制度管理	151
6.1 税收制度的性质	151
6.2 税收制度管理的任务	152
6.3 税收制度管理的目标	154
6.4 税收等价关系与税收制度选择	157
6.5 商品税收制度的优化选择	160
6.6 财富税制度的优化选择	171
6.7 所得税制度的优化选择	177
6.8 负线性所得税制度的优化选择	184
6.9 课征公司税的政策主张	185

6.10 社会保障税的制度选择	189
第7章 税收管理战略：税收政策管理	194
7.1 公共政策的含义	194
7.2 公共政策的内容	196
7.3 税收政策属于公共政策范畴	198
7.4 税收政策效应	201
7.5 税收政策执行	203
7.6 税收政策评估	205
7.7 中国税收优惠政策剖析	206
7.8 中国税收优惠政策的整顿	215
第8章 税收管理战略：通货膨胀与税收管理	217
8.1 通货膨胀及其影响	217
8.2 工资水平不变条件下对个人收入征税的通货膨胀效应 与管理对策	219
8.3 工资水平变动条件下对个人收入征税的通货膨胀效应 与管理对策	219
8.4 对所得征收有免征额的比例所得税的通货膨胀效应 与管理对策	221
8.5 对所得征收有免征额的累进所得税的通货膨胀效应 与管理对策	222
8.6 对产品课税的通货膨胀效应与管理对策	224
8.7 对储蓄课税的通货膨胀效应与管理对策	226
第9章 税收管理战略：税收对策博弈	230
9.1 博弈是竞争中的行为选择	230
9.2 博弈的基本要素	232
9.3 博弈论在经济学中的应用	234
9.4 税收对策博弈的理论分析	235
9.5 国家税收立法博弈	238
9.6 中央与地方间的税收立法博弈	239
9.7 中央与地方间的税收分权博弈	240
9.8 偷税与处罚的税收博弈	244

9.9 偷税与稽查的税收博弈	253
第10章 税收管理战略：税收竞争管理	255
10.1 竞争与国家竞争优势	255
10.2 税收竞争的形式与有序税收竞争	257
10.3 政府间税收竞争的形成机制	259
10.4 城市政府间税收竞争	260
10.5 国际税收关系	263
10.6 国际税收竞争	266
10.7 国际税收竞争的挑战	268
10.8 西方国家税收竞争政策概述	273
第11章 税收管理战略：税收成本管理	275
11.1 税收成本的构成与影响因素	275
11.2 税收超额成本及形成原因分析	276
11.3 战略成本管理与成本管理优势	279
11.4 成本管理的目标定位	283
11.5 战略成本管理思想	284
11.6 战略成本管理的方法措施体系	286
11.7 我国税收成本的现状与成因分析	288
11.8 控制和降低税收成本的途径	292
第12章 税收管理战略：税收信息管理	299
12.1 信息是重要的资源	299
12.2 信息化是社会发展的必然趋势	300
12.3 由工业社会走向信息社会的根本性变化	304
12.4 信息管理与控制	308
12.5 税收信息控制管理	311
12.6 我国税收信息化建设	316
主要参考文献	330

上 篇

税收管理理论

第 1 章 现代管理的基本理论与思想

一切成功的事业，都源于卓越的管理，一切有效的管理，都源于科学理论的指导。在我国，构建和谐社会、实现经济循环发展、建设创新型国家，加强管理是关键。用现代的管理理论和创新的管理观念来指导现代的管理实践，是社会发展的必然要求。在当今经济全球化的信息时代，管理科学已上升到艺术的高度。管理理论的作用在于总结人类社会活动中群体行为的规律、揭示管理的自然属性与社会属性，为管理实践提供规则与手段。

1.1

管理是一切组织的根本

管理是一切组织的根本，这首先是由管理所具有的职能决定的。管理就是设计和保持一种良好的环境，使人在群体中高效率地完成既定目标。一切组织的管理目标，主要是通过具体地运用管理的计划职能、组织职能、人事职能、领导职能和控制职能，并发挥管理职能的作用来实现的。

管理中的计划，就是为集体及在集体中工作的每一个人设定任务和工作目标，以及选择完成这些任务与实现工作目标的行动与方法。计划是一种桥梁，是人们自觉地改造世界的一种过程，是基于人们有效率地完成工作任务而提出来的。计划是否有效率，主要表现为它对实现任务与目标的贡献程度。

管理中的组织，是指工作环境的设计，主要包括工作任务的分派和职务结构的设计，其核心问题是工作的分工。组织包括正式组织和非正

式组织。正式组织是根据效率逻辑设计的，形成一个激发人们努力工作的职务结构。非正式组织是根据感情因素设计的，强调人们之间的团结、和睦、和谐，避免相互之间的对立，追求团结的力量和效率。

管理中的人事，是指对人力资源的管理。人是最活的生产力，是最重要的资源。管理的目的就是使人和物在适当的位置上有序地运动。在人与物的关系上，核心问题是对人的管理。因而，人事是决定一个组织生存和发展的关键职能。人事的核心问题是确定劳动力需求，招聘、选拔人才，考核、提升人才，并合理确定分配报酬。

管理中的领导，是指影响人们为组织和集体目标做出贡献的过程，是创造和创新的过程。为了使多样化的个人需求与组织的要求协调起来，领导应成为联结这二者的桥梁。

管理中的控制，是指对组织业绩的衡量与矫正。其基本过程包括三个步骤：一是确定标准；二是对照标准衡量业绩；三是纠正偏离标准和计划的偏差。

管理是一切组织的根本，这是由组织的需要所决定的。在现代社会，组织管理的作用日趋重要，组织管理的内涵更加丰富，组织管理的外延已深入到社会活动的各个领域。组织管理是一种普遍的社会活动。根据管理学的理论，组织（organization）是对完成特定使命的人们的系统性安排，政府机构、企业、大学、球队等都是组织。现代社会的组织主要包括两大类：一是私人组织；二是公共部门（也称公共组织）。组织所具有的共同的特征是：第一，每一个组织都有一个明确的目的，这个目的般是以一个或一组目标来表示；第二，每一个组织都是由人组成的集体；第三，每一个组织都有一种系统性的结构，用以规范或限制成员的行为。组织的共同特征决定了管理的必要性，也决定了管理的普遍适用性。但由于不同的组织具有不同的活动内容、活动方式和活动目的，因而不同组织的管理具有不同的方法和不同的手段。

不论是私人组织还是公共组织，组织的管理都具有共同特征。组织管理的共同特征主要表现为：第一，制定活动决策；第二，设立管理目标；第三，建立有效的组织结构、雇用和激励员工、从法律上保障组织的生存；第四，获得内部的政治支持，以实现组织计划。

在管理工作中，任何组织中的人群都可以被划分为管理者与被管理

者，而管理对他们来说都是重要的。对管理者而言，要学会如何科学地管理，如何扮演好管理者的角色，实现管理的目标；对被管理者而言，要学会如何接受管理者的管理，更好地实现本岗位的工作目标。如果一个组织中的管理者与被管理者之间的关系不协调或协调得不是很好，就必然影响管理的效率和效果。因此，如何协调管理者与被管理者之间的关系，是管理理论研究的重要内容，也是关系管理工作成败的重要因素。

美国长期从事管理学研究的罗宾斯博士认为：管理（management）是指同别人一起，或通过别人使活动完成得更有效的过程。一个组织要兴旺发达，就必须很好地履行该组织的职责，出色地完成该组织所要完成的任务。因此，任何组织的管理都是为完成该组织的任务而进行的。管理理论和实践都证明：管理是一个组织兴旺与发达的保证，没有秩序就没有秩序，没有秩序就没有效率，没有效率就没有好的效果；管理就是要运用系统化的知识和领导者的智慧代替凭经验办事的方法；管理就是要在组织的集体活动中取得协调一致以代替不一致；管理就是要实现人们的彼此合作以代替混乱的个人主义；管理是为使组织取得最大的成绩，尽最大的可能培养雇员，提高他们的素质。

管理是一种科学。当人们将相互依存的管理概念、管理技术和管理原则系统地组合起来，从而构成了重要知识的框架或组合后，就形成了管理理论。在管理领域中，理论的作用在于提供一种手段，对重要的有关管理知识进行分类，形成指导实践的知识组合。管理概念是指人们对所要管理的具体事物的特性进行概括后，在头脑中构成的形象；管理技术是指人们做事的方法；管理原则是人们根据两组或更多变量之间的关系，以及不同变量之间相互作用的结果而选择的管理行为标准。经过长期、大量的管理实践检验的管理概念、管理技术、管理原则等，经过整理形成系统的指导实践的管理知识，这就形成了管理科学。

同时，管理又是一种艺术。从管理实践的方面来看，管理是管理科学的一种升华，是一种艺术。当管理是精确的而不是粗糙的，是发展的而不是静止的，是指导实践的知识积累，而不是凭直觉的或传统的老经验，此时的管理就是一种艺术。管理科学一旦发展到管理艺术的程度，管理者根据管理理论对实践进行管理时，在方法上就要讲究艺术性，使

管理的效率更高、效果更好。所以，当人们强调管理是一门科学时，指的是管理理论；当人们强调管理是一种艺术时，指的是管理实践。

1.2

现代管理的前奏——管理运动

在管理思想和理论发展的历史上，美国的“管理运动”具有里程碑式的意义。19世纪中叶以后，现代公司制度在美国确立，企业的规模、数量不断扩大，管理人员碰到了许多以前没有碰到过的问题，于是研究新的管理理论、规则和方法形成一个社会性潮流，直接导致泰勒（Taylor）制度等现代管理理论的出现。因此，“管理运动”是现代管理的前奏，是原始管理走向现代管理的标志，回顾现代管理一百多年的历史不能不从美国的“管理运动”开始。

历史上，组织尤其是经济组织的演变与管理思想和理论的发展存在着相互促进的关系。经济组织的演变为管理提出新的研究课题，而管理研究的发展又为新型组织的巩固提供了支持和保证。这种如影随形的互动关系是管理思想和理论演进的根本动力。

在古代，社会生产力处于手工劳动阶段，技术水平低，交通、通讯不便，人与人之间社会联系的成本高、有效性低，经济组织和社会活动一般以家庭为基本单位进行，规模小、结构简单。因此，那时的管理基本上是在个人观察、判断和直观基础上的传统经验管理，尽管管理思想源远流长，管理理论却进展甚微。

工业革命后，机器劳动取代手工劳动使社会生产力取得了飞速发展，新的经济组织即工厂制度普遍建立，组织规模扩大，内部结构日益复杂。组织运作所要求的连续性、规范性、精确性使管理难度空前增大，管理成本大为上升，大量工厂的经营不善和破产倒闭使传统的经验管理遇到了挑战，改进管理、降低组织活动的成本成为当务之急。于是，以小瓦特、欧文、亚当·斯密、巴贝奇等人为代表，开始真正重视组织管理理论的研究，从此生产计划、技术和劳动分工、设备的合理使用、劳资关系等成为管理者的研究专题，管理思想从经验直觉进入了较系统的研究。但在此之后，尽管工厂制度及其管理经验从英国推广到其

他国家,但由于缺乏持续的技术和组织创新动力,管理理论没有大的进展,这种情况直到美国铁路企业出现后才开始改变。

19世纪40年代末,美国掀起了铁路建设的热潮,由此导致了美国铁路企业的成长。由于修筑铁路所需的巨额资本唯有通过资本市场才能筹集,因此使美国铁路企业几乎一开始就走上了公司制道路,从此公司制作为一种组织创新形式风靡世界。股份公司使企业规模突破了个人资本量的限制,使得投资巨大、拥有数千甚至数万员工的企业的存在成为现实,企业规模进一步扩张,内部结构日益复杂。同时,铁路企业的管理需要专业性的特殊技能和训练,工薪管理人员从此产生,现代职业经理阶层得以形成。

在19世纪四五十年代,铁路管理是一个全新的问题,如协调困难、发生事故、运输成本等,面对这些严峻挑战的是大批新型的工薪经理人员,他们积极探索、不断创新。其中具有里程碑意义的是,在1841年10月5日的一次铁路事故后,乔治·W. 惠斯勒为西部线设计了现代化的分工仔细的内部组织结构,从而使西部线成为世界上第一家以职业经理通过严密的管理系统而经营的现代企业。1846年,巴尔的摩和俄亥俄铁路的本杰明·拉特罗布经过对财务会计理论和铁路管理精确性的精心研究,将财务活动从铁路作业活动中独立出来,首次提出了记录铁路运营的款项并编制日报表、月报表以便考核的制度。1852年,就任宾夕法尼亚(Pennsylvania)铁路总经理的J. 汤姆森(J. Tomson)以明确中央管理机构、区段管理机构中各职能部门的关系为重点,形成了一套分权的、权力机构与职能部门分设的组织形式,这就是后来M型组织结构的雏形。于是,分工严密、结构合理、协调控制的铁路企业组织结构和管理制度逐渐形成,而与之相适应的近代财务会计、统计制度的基本方法也在19世纪五六十年代逐渐发展起来。

在铁路企业成长与管理发展的过程中,在1849—1862年间长期担任《美国铁路杂志》主编的亨利·普尔居功至伟,他是铁路企业管理经验的有力支持者和宣传者。在他的努力下,《美国铁路杂志》成为铁路投资者和经理人员可靠的信息来源,成为当时主要的商业刊物,同进他还总结出了组织、沟通、信息等三条基本管理原则,并注意到企业中人的因素,提出灌输团队精神,克服僵化的作风,保持人的自觉性、各

部门的生气、服务精神，消除“把人看做机器”等超前的管理思想。

铁路企业的成长和管理创新具有重要的意义：一方面，准确可靠、全天候、大规模、低成本的运输为后来制造业中现代企业的成长提供了必要的条件；另一方面，铁路企业的组织管理创新成为后来制造业企业组织管理创新的基础。因此，这是美国“管理运动”的先声。

19世纪六七十年代以后，美国、德国等国家的“电气革命”（第二次工业革命）进一步促进了生产力发展，电能的运用使各个行业的团队工作规模进一步扩大。同时，钢铁、机械、化工、橡胶、汽车、玻璃、通讯等新产业兴起。这些新产业规模大、技术要求高、计量精确、变换迅速，给管理提出了新的要求。同时，运输业和通讯业的发展使人际交往、社会联系的技术条件有了划时代的改变：一方面提高了市场交易效率和生产、服务的社会化，促进了一体化市场的发育并形成了国际市场，企业之间的竞争日益激烈；另一方面降低了管理成本，许多企业逐步实现了大规模生产、大规模分配的结合及产、供、销一体化经营，于是在企业规模扩大、跨国公司方兴未艾的同时，企业内部的劳动分工、机构设置进一步复杂化、多层次化。

同时，股份制的企业制度从铁路行业扩展到各个行业，所有权、经营权分离产生的职业经理人员形成了新的社会阶层（被称为“经理革命”），在原有管理方法难以适应新情况、组织创新迫切需要新的管理理论作保证的形势下，职业经理人员构成了管理理论专业研究队伍的主体，从而形成了社会性的管理研究潮流——“管理运动”。

19世纪70年代，美国出现了长期的经济萧条，市场疲软，需求持续下降。面对日益激烈的竞争压力，企业家们开始把注意力从技术转移到组织管理上来，这是管理运动在整个工业界开始的契机。1886年，新成立的美国机械工程师协会召开年会，改进组织管理成为其探讨的主题。耶鲁—汤制造公司总经理亨利·汤1870年就开始研究系统的高效率管理方法，并在年会上发表了《作为经济学家的工程师》的主题讲话，呼吁建立一门管理的科学。在这次会议上，亨利·梅特卡夫发表论文总结了1881年在他管理的兵工厂中实行的一种从完备监督流程入手分析控制管理费用的“车间—订单记账制度”、奥柏林·斯密论文中探讨的固定资产核算问题都引起了很大反响。此后，“管理运动”如火如