

韩英 曲中兵 袁永华 编著

税务机关实施 2000版ISO 9001标准 经典案例



 中国标准出版社

税 务 机 关
实施 2000 版 ISO 9001 标准
经典案例

韩 英 曲中兵 袁永华 编著

中国标准出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

税务机关实施 2000 版 ISO 9001 标准经典案例/韩英编
著. —北京:中国标准出版社, 2005
ISBN 7-5066-3955-6

I. 税… II. 韩… III. 税收管理—质量管理体系
—国际标准, ISO 9001 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 150189 号

中国标准出版社出版发行
北京复兴门外三里河北街 16 号

邮政编码:100045

网址 www.bzchs.com

电话:68523946 68517548

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

*

开本 787×1092, 1/16 印张 15.75 字数 369 千字

2006 年 2 月第一版 2006 年 2 月第一次印刷

*

定价 34.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话:(010)68533533



韩英，女，1966年出生于伟大的爱国诗人屈原的故乡——湖北秭归，作协会员，发表过小说、小小说、散文。曾担任过教师、商

场家电部经理、厂办秘书、企管处质量管理科科长、公司劳资科长、美食娱乐城的经理。从事ISO国际管理体系认证咨询工作多年，现为国际审核员培训和注册协会(IATCA)、中国认证人员与培训机构国家认可委员会(CNAT)质量管理体系审核员。其事迹已收编入《三峡宜昌专家成果荟萃》。

联系电话：0717-6243400



曲中兵，男，1969年7月生于河南。1994年开始从事ISO 9000的宣传贯标工作。1996年负责在三峡设立原国家质量技术监督局

情报所认证咨询中心三峡工作站，并任工作站主任。1999年发起成立了国际认证质量(宜昌)玖仟促进会，任副会长。2000年担任通标泓鑫(TBHX)管理体系保证中心总经理，并于2001年兼职EQA国际认证中心三峡代表处主任。近几年来，参与了300多家企业的ISO 9000、QS 9000、ISO 14000、OHSMS 18000、HACCP的咨询、认证工作，并先后编辑出版多本贯标教程。

联系电话：13972598140



袁永华，男，1991年毕业于中南财经大学，毕业后从事法学教育研究工作，三峡职业技术学院高级讲师，律师。1997年开始从

事ISO 9000、ISO 14000、OHSMS 18000和HACCP的认证、咨询的实践与理论研究工作，先后参与编写了多本ISO 9000标准培训与内审员培训教程。

联系电话：0717-8545067

前 言

近几年,我国税务机关在完善征管模式、改进征管手段、加强内部管理方面做了大量的工作,税收征管水平有了很大的提高。但总体上看,我国的税收管理还属于“粗放式”的管理,基础管理相对弱化,存在不少漏洞:首先,虽然内部管理制度和规定很多,但由于没有按税收征收管理业务的流程特点建立全过程、全方位的科学、系统和完整的税务机关内部管理体系,管理上存在“空白点”,且可操作性差;其次,许多工作还存在职责不明、管理缺位的现象,有的工作没人干,有的工作抢着干,部门之间扯皮、推诿现象屡屡发生,造成工作的被动;再次,税收执法中也存在一定的随意性,离依法治税的要求有很大的差距;最后,在服务纳税人方面税务机关较多地考虑如何控制税源,但在如何方便纳税人方面考虑得较少,没有体现税务机关服务纳税人的宗旨。这一系列的税收管理问题都直接或间接地影响了税收职能作用的发挥。要发挥税收组织收入、服务经济发展、服务纳税人的作用,必须花大力气改进和提高税收征管质量,并与国际管理服务标准接轨。

将 ISO 9000 标准植入税收管理中,这在我国税务系统还是一个新鲜事物,但 ISO 9000 标准在全世界其他领域已掀起了质量革命的浪潮,毫无疑问也将冲击我们旧有的税收管理模式,赋予它崭新的意义。在税收管理工作中引入 ISO 9000 标准,将使我们的税收管理更科学化、系统化、文件化、制度化。它不仅不会额外增加税务工作负担,反而会使税务工作更加清晰,更加有条理,将目标管理考核、过错追究及其他各项规章制度有机地融合在一起,使职责分明,事事有据可依,时限确定,便于管理,更具实用性和可操作性,形成依法治税、科学治税的良好环境,大大提高工作效率。

ISO 9000 标准之所以被世界各国广泛推行,不仅在于其高度概括、总结和提炼了世界各国质量管理理论的精华,统一了质量管理的原理、方法和程序,而且更在于其通用性,不受行业 and 产品的限制,对各行业均有兼容的适用性。ISO 9000 标准要求以满足服务对象的质量要求为目标,通过建立具有很强约束力的文件化管理体系使各项工作及影响因素都处于严格的受控状态,并通过不间断的管理体系审核及评审,力求不断改进和提高管理水平,确保预期的目标得以实现。通过在税收管理中建立一套完善的质量管理体系来对税收征收管理全过程实施监督控制,可以促进税收征收管理工作有效开展;通过定期审核和评价工作结果等形式,能及时发现和解决存在的问题,改进管理方式,改善管理效果。

税务机关实施 ISO 9001 质量管理体系贯标认证,必须对 ISO 9000 系列标

准有系统全面的理解和认识,根据 ISO 9001 标准的要求将税务质量管理体系文件化,制定出正确的质量方针和质量目标,方针和目标应体现出“以纳税人为中心”的新理念,并以文件的形式为税务机关建立质量管理体系提供框架。质量管理体系的建立实施能对行政资源进行有效的管理,并营造适宜的服务环境,策划科学的服务过程,对顾客满意度、服务过程实施有效的测量和分析,在持续的发展过程中不断加以改进和完善,从而达到与国际管理接轨和提高政府形象、增强纳税人纳税意识之目标。

本书以税务服务为主线,以税务机关优秀管理个案为范例,对税务机关贯彻实施 ISO 9001 国际质量管理体系标准进行了系统阐述,包括标准转化、贯标步骤和方法、体系文件的建立、体系运行与检查、持续改进等等。本书注重 2000 版 ISO 9001 标准的特点,在建立质量管理体系时采用过程方法(附过程图),并对每个过程明确输入、输出、活动控制及所需资源。

本书还突出了以下几点:

第一,理论性——根据税务机关的特点,特别是税务机关贯彻实施 ISO 9001:2000 标准的要点,提出建立实施质量管理体系的步骤方法,并对质量管理体系文件编写进行了探讨。

第二,实用性——以税务机关的服务为主体,介绍了税务服务等运作管理的基本模式,具有可操作性。

第三,标准性——以 ISO 9001:2000 标准为主线,展示了税务机关运作的全套质量管理体系文件,包括质量手册、程序文件等。具有较强的指导性。

本书对各类行政机关、广大机关公务员及质量管理体系咨询人员具有极大的参考价值。我们期盼本书能起到以点带面和启示性作用,引导税务工作的大胆创新,改进和提高税收征管质量,并与国际管理接轨,以对应加入世界贸易组织(WTO)带来的挑战!

在本书的编著过程中,宜昌市国税一分局韩笑同志对有关资料的收集,书籍的编写、审稿给予了诸多帮助,同时我们也得到了李坤际、吴广文、韩永强、陶远震、何生民、张新华、向永清、叶积平、王尔明、杜远卫、胡改云等有关专家、学者的大力支持,以及武汉世标泽昊尔(ZHER)国际管理体系顾问有限公司的鼎力相助,在此,谨表谢意!

作为税务机关贯标之用,本书难免有许多需要不断完善的地方。欢迎各位读者与同仁给予指正,共同探索,为改善税务机关的服务和执法水平提出改进建议,以提高税收征管质量。

作者

2005 年 10 月

目 录

第一章 税务管理概述	1
第一节 税务管理	1
第二节 税务管理机构	7
第三节 税务机关质量管理体系	9
第二章 税务机关实施 ISO 9001:2000 标准的理解与实施要点	12
第一节 2000 版 ISO 9000 族标准的结构和特点	12
第二节 税务机关实施 ISO 9001:2000 标准的理解与实施要点	15
第三章 税务机关建立实施质量管理体系的步骤方法	64
第一节 咨询机构和咨询师的选择	64
第二节 建立实施质量管理体系的步骤方法	67
第三节 税务局局长在质量管理体系中的作用	72
第四章 税务机关质量管理体系文件编写要点	75
第一节 税务机关质量管理体系文件概述	75
第二节 税务机关质量手册的编写	79
第三节 税务机关程序文件的编写	82
第四节 税务机关支持性文件的编写	85
第五节 税务机关记录表格的设计	87
第五章 质量管理体系文件实例	91
第一节 质量手册实例	91
第二节 程序文件实例	134
第三节 支持性文件实例	213
第六章 税务机关实施质量管理体系认证程序	237
第一节 质量管理体系认证与产品质量认证	237
第二节 认证机构的选择	239
第三节 实施认证的步骤和要求	240
第四节 迎审前的准备	243
第五节 质量管理体系认证后的监督管理	244

第一章 税务管理概述

第一节 税务管理

一、税务管理的概念

税务管理是国家凭借政治权力,依据税收分配规律,对税收活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监控,以保证税收职能作用得以实现的活动。没有税收,就没有税务管理。税务管理活动是随着税收分配活动进行的,也就是说,税务管理是运用管理学的一般理论和方法,研究如何实现税收目标的一门学科。税务管理是国家经济管理的重要组成部分。

税务管理过程由三大要素构成,即管理者、管理对象和管理手段。其中,管理者是主体,管理对象是客体,管理手段是联系主、客体的环节和中介。从这一角度看,税务管理区别于其他管理活动,具有如下特征:

1. 税务管理的主体是税务机关

税务管理的主体是代表国家行使职权的狭义的税务机关。这个主体是一个多层次的管理主体,包括国家税系统、地方税系统,上到国家税务总局,下到各基层税务所,各层次间相互联系。整个税务管理活动,就是在这些不同层次的管理组织的共同作用所形成的合力的推动下进行的。每一个层次的活动都影响着其他层次与整体组织的活动。因此,要提高管理效率,必须站在系统论的角度和一体化的高度,实行统一领导、统筹规划、统一模式,整体推进,协调运作。

2. 税务管理的客体的复杂性与关联性

税务管理的客观对象涉及人、财、物、信息等,客体是多方面的。具体来说,它既包括纳税人和征税人、税收资金和行政经费,也包括各种税收政策的制定和方法的运用、机构的设置、信息的处理及其他各种因素。税务管理客体的每一因素都有自己独特的方面,各因素也相互制约。如征税队伍不纯洁,其他管理就会成为空谈;而资金管理不善,征收活动就丧失了基础;因此,税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程。要搞好税务管理,就必须扎扎实实、认真细致地抓好每一个环节的工作。

3. 税务管理的依据的规定性与适应性

税务管理又是一种法制管理,这是社会主义市场经济的客观要求,也是税收的本质所在。因此,它必须以国家制定的各项税收法律、行政法规、规章制度为依据,依法治税,而不能靠主观臆断行事。税务管理也是发展变化着的,在管理过程中,应随着国家政治、经济形势及国家有关税收法律、法规及规章的发展变化而不断地调整和完善,以适应国民经济和社会发展的客观需要。

4. 税务管理过程的系统性

税务管理过程具有决策、计划、组织、协调和监控五大基本职能。税务管理活动中,税务

机关要根据党和国家的有关方针、政策,国民经济的运行状况以及国家对财政支出的需要,作出税务决策,科学制定合理的税收政策、法令和制度,以保证税收活动的顺利进行。决策职能是税务管理的首要职能。税务管理是有目的、有计划的。税务机关在做出总体税收决策后,需要进一步编制长期、中期和短期的税收计划,以保证税务机关有明确的奋斗目标和科学的考核依据。税务管理的组织职能是税务机关根据税收活动范围的要求,确定管理体制、设置机构、配备人员以及选择管理手段,以保证税收计划实现的管理功能。组织职能是税务管理的核心职能。税务管理的协调职能是税务机关把一切业务活动和谐统一起来,步调一致地去实现税收目标的管理功能。税务机关对内要做好各环节、各要素之间的衔接和配合,对外要做好与其他部门及社会各方面的协商、配合工作,为税收目标的实现创造良好的治税环境。协调职能是税务管理的基本职能。税务管理的监控职能是税务机关根据国家有关税收法律、法规和规章,监督、控制被管理者的行为与结果的管理功能。既包括上级税务机关对下级税务机关及其人员的考核、督导和监察,也包括对纳税人履行纳税义务的检查和处理。监控职能贯彻税务管理活动的全过程,是税务征管活动的有力保障。

二、税务管理的内容

税务管理活动是随着税收分配活动进行的,涉及国民经济各个领域和社会再生产各个环节,内容极其广泛。概括地讲,主要包括以下4个方面:

(一) 税收管理体制

税收作为一种分配关系,除可以反映国家与纳税人之间、纳税人与纳税人之间的分配关系外,还可以反映出中央与地方、地方与地方之间的分配关系。要正确处理好这些分配关系,就必须确立科学的税收管理体制,明确各级税务机关的职责和权限、组织税收收入的范围和额度。否则,就会造成职责不分,权力不明,给国家带来不必要的损失。现实经济生活中滥用职权,违法乱纪,给国民经济造成不良影响的事实已经充分证明了这一点。因此,确立科学的管理体制是税务管理的重要内容之一。

(二) 税收法制

税收法律、法规和规章制度是规范国家与纳税人之间权利与义务关系的法律规范的总称,是调整税收分配关系的准绳,也是税务管理的法律依据。

从一个完整的质量管理体系看,税收法制管理的具体内容应包括税收法律的制定、税收执法的行政救济和税收执法的司法救济。

1. 税法的制定

建立和完善税收法律体系,必须加强税收立法工作。税收法律的制定就是要在新的税制基础上逐渐建立以《税收基本法》为主体,以其他各个单行税收实体法、程序法和不同法律级次相配套的完整的税收法律制度,使社会各项税收活动都能做到有法可依。

2. 税法适用

税法适用包括税法遵守与税法执行。就是要建立起各种税收执法、监督制约机制,保证新税制的贯彻实施,维护国家税收法律、法规和规章的统一性和严肃性,做到有法必依,执法必严。包括:税收执法检查、税务监察、税务行政复议、税务行政赔偿、税收司法。

(三) 征收管理

税收征收管理是税务管理的核心内容。它是税法制定以后,税务机关计划、组织、监控

税务人员,具体实施税法的过程。从广义上说,税务管理包括税收立法管理、税收执法管理和税收司法管理等3个方面的内容。税收征收管理实际上是税收执法管理。因而,税收征收管理作为税务管理的一部分,有以下几个显著的特点:

1. 税收征收管理是一种执法性管理

税务人员在征管过程中,只能按规定的税法正确执行,不得改变税法,也不得放弃税法要求履行的义务。因此,在税收征管过程中遇到税收法规无法执行或脱离实际等问题,必须通过信息反馈,最终以修正税法的形式来解决,在法规未修改之前,只能依照原法规执行。

2. 税收征收管理的一切活动都应有法律依据

税务机关进行征收管理要遵循法定的程序,不得在征管过程中随意改变或靠主观臆断行事。否则就是一种无效管理。

3. 税收征收管理的目的是按法定程序正确执行税法,而不能以税收收入的多少为税收征管的目的。

对一个国家的税收征收管理来说,若正确执行税法后,财政收入仍然不足,应通过修改税法来增加财政收入,而不能靠在税收征管环节改变税法来满足自身的需要。

(四) 行政管理

税务行政管理是指国家税务机构的设置、运转和税务人员的组织管理。税务机构的设置、人员的配备、经费的到位是实现税务管理的基本保证。税务机构的设置要考虑我国的行政区域、经济区域、财政管理体制等因素,合理布局,以适应经济发展和不断提高税务管理水平的客观要求。税务人员的配备,要根据机构的需要,因事设人,在保证税收工作顺利的前提下,达到机构和人员的最大精简,经费开支的最大节约,以真正实现管理的效益化和现代化。为适应客观经济形势的发展需要,税务机关要不断通过深化改革,建立办事高效、运转协调、行为规范的税务行政管理体系;要完善国家税务公务员制度,建设一支高素质的税务管理干部队伍,最终建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的税务行政管理体系。

在不同的历史时期,对税收征收管理认识不同,工作的侧重点也就不同。根据我国最新征管改革的方案,将税收征收管理的内容概括为:管理服务、征收监控、税务稽查三大部分。

1. 管理服务

管理服务是建立在征纳双方权利和义务对称关系上的。这种对称关系在纳税方表现为纳税人依法申报纳税的过程,也是请求保护自身合法权益的过程;在征税方表现为税务机关依法征税的过程,也是依法尊重纳税人的权益,为纳税人提供优质服务的过程。税务机关通过为纳税人提供服务,促进和加强对纳税人的管理,并将管理和服务协调统一起来,为纳税人提供优良的纳税环境,也为征税人本身营造良好的治税氛围。管理服务是税收征收管理的基础性工作,其主要内容包括:纳税服务、税务登记、发票管理、受理各项税务申请、部门配合与协税护税、外部信息采集等。

2. 征收监控

税款征收是税务部门为贯彻实施税收法律、法规和规章,实现税收计划目标而组织税款入库的过程。征收税款是税务部门尤其是基层税务部门的工作核心,也是一切税务管理活动的目的和归宿。它主要由税务征收人员、管理人员和稽查人员共同承担责任,税收计划和会计人员予以密切配合来共同完成。征收人员根据国家税法和税收计划积极组织征收税款,在征收过程中将有关信息反馈给计会部门和稽查部门。计会部门通过核算对整个税收

分配过程进行监督和控制,以挖掘潜力,堵塞漏洞,督促各部门、各环节保质保量完成任务,发现异常现象再反馈给稽查部门,通过税务稽查以确保税收计划的实现。其具体内容包括:纳税申报、税款征收、税收计划管理、税务统计管理、税收会计及税收票证管理等。

3. 税务稽查

税务稽查是税务机关依法对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务情况所进行的税务检查和处理工作的总称。它依据国家税收法律、法规和规章,查处税收违法行为,保障税收收入,维护税收秩序,促进依法治税。税务稽查是税收征收管理的有力保障,可分为日常稽查、专项稽查、专案稽查3种类型。税务机关通过建立双层稽查体系,以保证稽查职能的顺利实现。税务稽查的主要内容包括:负责受理举报、综合选案、实施稽查、案件审理、处理决定执行、稽查成果分析等工作环节。

税收征收管理的三大内容紧密相联,其中管理服务是税收征收管理的基础环节,征收监控是税收征收管理的归宿,税务稽查是税收征收管理的强有力的保障,三者相互作用形成税收征收管理体系。

三、税务管理的作用

在当前我国社会主义市场经济的形成阶段,税务管理的作用主要表现在以下几个方面:

(一) 保证财政收入的实现

税务管理的首要目的是保证国家经济和社会管理职能的实现。税务管理的过程就是税务机关贯彻国家税收法律、行政法规和规章制度组织税收收入,保证国家存在和各项基建资金需要的过程。目前,我国用税收手段组织的财政收入比重高达90%以上,税收已成为国家财政收入的重要支柱。但完善的法律、行政法规和规章制度以及良好的国民经济状况并不等于就是税收收入。因为,国家的税收法律、行政法规和规章制度不可能自动实施,各项税收也不可能自动流入国库。只有通过税务机关加强日常征管,严密税务监控,强化税务稽查,提高管理手段,打击税收违法行为,教育纳税人知法懂法而守法,教育广大公民知法懂法而护法,维护税收秩序,才能保证税收财政职能的实现,保证国家职能的实现,最终保证国民经济持续快速健康发展,促进社会的全面进步。

(二) 遵循客观经济规律,充分发挥税收的调节作用

市场经济要求利用价值规律和宏观调控手段引导经济发展。税收已成为各国对经济调控的重要杠杆。国家通过征税来组织财政收入,必然会改变各经济部门、各地区、单位及个人间的利益分配,也必然会对国民经济各领域、各环节产生重要的影响。这正是税收作为宏观调控手段的内因所在,国家也正是运用税收这一内在功能在一定条件下来达到促进经济发展的。税收调节经济的作用,只能通过加强税务管理才能实现。其实现途径表现在:一是通过制定税收政策和税收制度来调节经济;二是在维护国家税法统一的前提下,通过针对不同征税对象,因时、因事、因地制宜区别对待来调节经济。

(三) 强化征收管理,保证税收监督

当前,我国正处在社会主义市场经济发育阶段,生产力水平还比较低,多种生产方式、多种经济成分并存,在国家根本利益一致的前提下,仍存在着局部利益与整体利益、眼前利益与长远利益的矛盾,纳税人违反税收法律规范的现象时有发生。为维护国家税法的严肃性,确保国家财政收入,就必须加强税务管理,保证税收监督经济的职能实现,税务管理保证

税收监督职能的实现具体表现在：

(1) 税务机关征收税款，必然要深入细致地了解纳税人的生产经营情况、财务状况、分配情况以及执行国家税法的情况等，税务机关若发现纳税人有违反税法的行为，可依法加以打击和制裁，以对纳税人实施有效监督管理。

(2) 通过税务管理，实现对纳税人的监督管理，有助于督促纳税人正确遵守国家税法，促进纳税人加强经济核算，努力增产增收，降低成本，提高经济效益；有助于不断纠正纳税人的违法行为，增强其自觉依法纳税的意识；有助于通过对纳税人的监督管理，查找纳税人违法行为产生的根源，并及时反馈有关立法机关，为立法机关适时调整税法以适应不同历史时期经济发展需要提供依据。

四、税务管理的原则和方法

(一) 税务管理的原则

1. 统一领导与因地制宜相结合的原则

“统一领导与因地制宜相结合”是税务管理中正确处理中央和地方关系的原则。“统一领导”是指统一贯彻执行国家税收政策、法令和制度，根据国家统一安排计划和统一要求的标准进行管理。“因地制宜”是指在中央统一领导下，把一部分应该由地方决定的税收问题，授权地方掌握，以利于各地从实际出发，因地制宜，创造性地搞好税务管理工作。

税务管理工作涉及面广、政策性强，税收的一征一免、征多征少都关系到国家税收政策的贯彻和人民的切身利益。特别是随着经济体制改革的不断深化，多种经济成分并存，为适应客观经济情况，在税务管理中首先必须实行国家统一领导。如果在税务管理上允许地方和有关部门各自为政、自行其是，置中央的统一政策于不顾，甚至擅定政策、擅定制度，擅自征收、擅自减免等，就不能有效保证国家宏观调控职能的实现。但是，由于我国地域辽阔，人口众多，各地发展极不平衡，在税务管理实行统一领导的同时，还必须给地方一定的权限，以便做到因地制宜，发挥中央和地方两个积极性。如果不充分考虑各地的差别，不给地方一定限度的税务管理自主权，不仅难以加强统一领导，反而容易出现“一刀切”等脱离实际的现象。因此，在税务管理中必须贯彻统一领导与因地制宜相结合的原则。

2. 依法治税的原则

税务部门是执法部门，“依法治税”是税收工作的基本方针，也是税务管理贯彻始终的一项基本原则。这是长期以来我国税收实践经验的科学总结。依法治税是税收本质所决定的，也是发展社会主义市场经济的客观要求。依法治税的本质是：“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”只有坚持依法治税的原则，才能保持公平负税，促进竞争；才能加强税收调控功能，保持宏观经济环境的稳定；才能发挥税收的聚财功能，保证国家财政收入的稳定增长；才能保证税务执法公正，促进税务管理工作逐步规范化、法制化。税法是经济关系的规范，应代表国家的利益，反映客观经济规律，但由于人们对经济规律的认识和把握是一个不断深化的过程，所以要切实做到依法治税，还有赖于我们坚持不懈的努力。

3. 效率原则

所谓税务管理的效率原则，就是指税务机关通过不断提高管理效率，实现税收收入极大化，并履行其促进经济增长，调节收入分配职能的原则。市场经济是效率经济，一切经济活动都要讲成本，计代价，用最小的投入获得最大的产出，实现效益的最大化。税务机关作为

行政执法部门,也必须适应市场经济的要求,讲求降低税收成本,实现管理效率的最优化。

(二) 税务管理的方法

1. 法律的方法

税务管理的法律方法是指国家通过制定税收法规和进行税务司法工作,来调整和制约税收分配关系的管理方法。

法律方法的实质是依法治税。我国税务管理当中,法律方法的主要表现形式是税收立法、税收执法和税收司法。

法律的方法具有权威性、强制性、稳定性和规范性。权威性指税法是由国家权力机关颁布实施的,在其管辖范围内任何单位和个人都不得违反。强制性是指税收法律、法规、规章是以国家强制力保证实施,违反了税收法律、法规、规章就要承担相应的法律后果。稳定性是指一经颁布的税收法律、法规和规章,不能朝令夕改,要变更需经过严密的法定程序,在新的税收法律、法规和规章未颁布实施前,原有的税法必须遵守。规范性是指税法是征纳双方的活动准则,其语言要求严格、准确,税收法律、法规和规章之间不允许相互冲突。依法治税,是发展我国社会主义市场经济的需要,也只有坚持依法治税的原则,才能切实加强税务管理,法律的方法是税务管理的重要方法。

2. 行政的方法

税务管理的行政方法是指税务机关凭借行政权力,通过强制性的行政命令,直接对管理对象发生影响的方法。

行政的方法具有强制性、垂直性和针对性。强制性表现在要求特定对象在思想上、行动上、纪律上服从统一意志,其具体手段有命令、指令、指示、下达任务等。这种强制性能保证有效地贯彻实施国家税收法律制度,保证税务管理的集中统一领导和税收决策、计划目标的圆满实现。垂直性表现在税务机关设置上下基本对口管理的行政机构,保证税收任务层层落实,保证税务机关上下协调一致,有效地解决工作中出现的情况和问题。针对性表现在税务机关对税务管理中出现的重要情况和特殊问题,能以指令、命令等方式及时采取措施,予以解决。

税务机关作为行政机关采用行政的方法进行税务管理,是通常的方法,采用行政的方法要发挥人的主观能动性,要不断提高管理者的素质,使其发出的指示或命令能符合税收分配规律。

3. 宣传教育的方法

税务管理的宣传教育方法是指在税收征管过程中,通过宣传税收法律、法规、规章和说服教育来影响管理对象的一种方法。

国家的税收法律、法规和规章能否贯彻执行,一定程度上取决于纳税人知法、守法的程度。税务机关只有通过长期广泛的宣传、辅导和咨询服务,才能使纳税人从不自觉到自觉依法履行纳税义务。另外,宣传教育也适合税务系统自身建设和管理的需要,通过不断的宣传教育,增强税务机关及其工作人员的责任感、使命感,做到依法治税,防止“人情税”等不良现象的出现,从而全面提高税务管理工作质量和效率。

4. 奖、惩结合

奖励的方法是指在税收征管过程中,通过刺激、鼓励来影响管理对象的一种特殊而有效

的管理方法。奖励包括物质的和精神的两种形式。

惩罚是为贯彻国家税法,严肃法纪,对违反税收征收管理法规的行为,除要追补税款外,还要视情节轻重,依法给予经济制裁,促使纳税人依法纳税。

奖、惩结合也包括对税务机关及其人员的业绩进行考核,对贯彻落实岗位责任制和目标管理,工作表现突出,成绩卓著的给予奖励;对玩忽职守,效果差的予以经济的、行政的制裁,以造就一支政治坚定、执法严明、廉洁奉公、文明高效的税务管理干部队伍。

第二节 税务管理机构

一、税务管理机构的概念

税务管理机构是国家为实现税收职能而设立的专门工作机构。它属于国家行政机关,是行使税收管理权力的职能部门。国家为了实现税收的职能,充分发挥税收的作用,必须设置税务管理机构。

二、我国税务管理机构的沿革

我国税务管理机构如同整个税收制度一样,大体经历了几个历史阶段。

新中国成立后,政务院于1949年11月25日复函财政部同意建立全国税务总局,1950年1月1日财政部税务总局正式成立。同年1月27日政务院第17次政务会议通过《全国各级税务机关暂行组织规程》,规定全国设下列税务机关:中央财政部税务总局,华东、华南、东北、西北、西南、内蒙分设税务管理局,省、盟或中央直辖市、区辖市设税务局,专区税务局及省辖市设税务局,县、旗、市设税务局,县、旗、市下设税务所。各级税务机关受中央财政部领导,总局以下各分局、所,受上级局和同级政府的双重领导。

1958年“大跃进”和“文化大革命”中,受“非税论”思想的影响,税务机构几经撤并,税务机关成为财政部门的一个业务主管单位,大批税务人员调离税务工作岗位,农村税务所基本上全部被撤销。

1978年党的十一届三中全会后,税务机构得到恢复和加强,税务人员得到充实。1982年3月,国务院在批转财政部关于加强税收工作的报告中要求各级政府要切实加强对税收工作的领导,支持税务部门做好工作,要强化税收在国民经济中的杠杆作用,税务机构要进一步健全和加强,实行地方政府和上级税务部门的双重领导,业务上以上级税务部门领导为主。1988年4月,国务院在批转财政部关于加强省、自治区、直辖市税务机构的报告中规定:省级税务局机构升半格,高于处级单位,局内可以设处的建制,局长由副厅长级干部担任。1988年5月,国务院决定将财政部税务总局改为税务局,由财政部归口管理。1988年12月,国务院再次明确规定全国税务系统实行上级税务机关和同级政府双重领导,以税务机关垂直领导为主,地、市、县税务局的机构设置、干部管理、人员编制和经费开支,由省、自治区、直辖市税务局垂直领导。1993年,国家行政机构进一步调整,国务院决定设国家税务总局,直属国务院领导。1994年,实行分税制管理体制,税务机构分设国家税务局和地方税务局两套税务机构。

三、我国现行税务管理机构

(一) 税务管理机构

1994年实行分税制,设立国家税务局、地方税务局两套税务机构。税务局管理机构下设4级,即国家税务总局,省、市、自治区税务局,地、市、州、盟税务局,县、市、旗税务局。税务局系统的税务所(征收处)按经济区划设置,为税务局的派出机构。为区别各地税务局的名称,在其前面分别冠以当地地名。

另外,1982年8月经国务院批准成立中国海洋石油税务管理局,负责管理海洋石油税收工作,当时为财政部税务局所属的一个专门税务机构。1988年财政部税务总局改为税务局后,海洋石油税务管理局为税务局所属的一个专门税务机构。中国海洋石油税务管理局在上海、天津、广州、湛江分别设立了分局,并对各分局的税收业务和干部管理,实行垂直领导。

(二) 管理体制

税务局系统实行国家税务总局垂直管理的领导体制,在机构、编制、经费、领导干部职务的审批上按照下管一级的原则实行垂直领导。

省级地方税务局实行地方人民政府和国家税务总局双重领导,以地方政府领导为主的管理体制。国家税务总局对省级地方税务局的领导,主要体现在税收政策、业务的指导和协调以及对国家统一的税收制度、政策的监督和组织经验交流等方面。根据国务院(1997)34号文件《关于地方税务机构管理体制问题的通知》精神,对地方税务系统实行省级以下经费、编制、人员和干部任免四垂直管理体制。

(三) 税务管理机构征管范围的划分

1994年组建税务局和地方税务局两套税务机构,明确划分了两套税务机构各自的税收征管范围。机构分设后,两套税务管理机构运行基本正常,为保障财税体制改革的顺利进行发挥了重要作用。在总结一年多来工作实践的基础上,1996年1月24日,国务院转发了国家税务总局关于调整国家税务局、地方税务局税收征管范围的意见,对国家税务局和地方税务局税收征管范围进行了调整。

1. 税务局征管范围

税务局系统主要负责下列各税的征收管理:增值税,消费税,进口产品消费税、增值税、直接对台贸易调节税(委托海关代征),铁道、各银行总行、保险总公司集中缴纳的营业税、所得税和城市维护建设税,中央企业所得税,地方和外资银行及非银行金融企业的所得税,海洋石油企业所得税、资源税,证券交易税(未开征前对证券交易征收印花税),外商投资企业和外国企业所得税,中央与地方所属企、事业单位组成的联营企业、股份制企业所得税,出口产品退税的管理,中央税的滞补罚收入,按增值税、消费税、铁道、银行总行、保险总公司营业税附征的教育费附加。

2. 地方税务局征管范围

地方税务局主要负责下列各税的征收和管理:营业税,个人所得税,土地增值税,城市维护建设税,车船使用税,房产税,屠宰税,资源税,城镇土地使用税,固定资产投资方向调节税,地方企业所得税(包括地方国有、集体、私营企业),印花税,筵席税,地方税的滞补罚收入,按营业税附征的教育费附加(铁道、银行总行、保险总公司缴纳的除外)。

第三节 税务机关质量管理体系

一、税务管理质量特性

质量是“一组固有特性满足要求的程度”，世界上任何事物都存在着“质量”，都有确立质量、保持质量、控制质量、改进质量和创新质量的客观要求，税务管理也不例外。税务管理质量特性体现在以下方面：

- (1) 功能性——指税务管理发挥作用与效能(如组织收入、为纳税人提供经营用的发票),满足国家、纳税人和其他受益者的需要;
- (2) 合法性——即税务管理业务要符合税收法律法规的要求;
- (3) 合理性——即税务管理业务要在合法的前提下做到公正合理,如处罚不能畸轻畸重;
- (4) 准确性——指税款、滞纳金的计算征收、发票的发售等业务要正确无误;
- (5) 时间性——指税务管理业务的开展要及时、省时、准时,不能拖延;
- (6) 文明性——指税务管理服务的文明程度,包括友好的态度、和谐的征纳关系等;
- (7) 程序性——税务管理的过程都必须严格依照规定程序运行,才能确保征纳活动的公正与合法。如税务行政处罚就要经过调查取证、审理、告知、作出处罚决定、执行、复议等程序。

二、税务机关实施质量管理体系的必要性与可能性

(一) 税务机关实施质量管理体系的必要性

近年来,我国税务机关着力于完善征管模式、改进征管手段,税务管理水平有了较大的提高。但总体上看,我们的税收征管还属于“粗放式”的征管,征管方法落后,基础管理弱化,征管质量还处在较低的水平 and 层次上,致使税务管理滞后于税制改革及经济发展的步伐。

首先,在内部管理上,各级税务机关内部管理制度和规定虽然很多,但由于没有按税务管理业务活动的流程特点建立全过程、全方面的科学、系统和完整的税务机关内部管理体系,管理上存在很多“空白点”,管理和控制不到位。

其次,在税收业务管理上,存在着职责不清、执法随意性大,为纳税人服务的意识不强等问题。据最高人民法院的统计,近几年,税务行政诉讼案件呈逐年上升趋势。1990年,人民法院受理的税务行政案件为123起,1996年、1997年已分别上升至969件、1389件。与此同时,税务机关在税务行政诉讼中的败诉率一直居高不下,1996年为34%、1997年为41.5%。在服务纳税人方面,税务机关较多地从自身角度考虑如何管住税源,较少考虑如何为纳税人提供管理和服务上的便利,造成办税效率低、办税成本高,纳税人抱怨较多,不利于改善税务机关的形象。尤其是税收作为投资环境的一个重要组成部分,不能较好地满足纳税人要求的税务管理将不利于投资环境的改善。上述一系列税务管理质量问题都直接或间接地影响了税收职能作用的发挥。随着我国对外开放步伐的加快和市场经济的发展,要发挥税收组织收入、服务经济发展的作用,必须花大力气改进和提高税务管理质量。

(二) 税务机关实施质量管理体系的可能性

1. ISO 9001 标准适用于税务机关

ISO 9001 标准之所以被世界各国广泛推行,不仅在于其高度概括、总结和提炼了世界各国质量管理理论的精华,统一了质量管理的原理、方法和程序,而且更在于其通用性和适用性,不受行业和产品的限制,对各行业均有兼容的实用价值。ISO 9001 标准要求以满足顾客及其他受益者的要求为目标,通过建立具有很强约束力的文件化质量管理体系使各项质量活动及影响质量的全部因素都处于严格的受控状态,并通过不间断的质量管理体系审核及管理评审,力求不断改进和提高质量管理水平,确保预期的目标得以实现。由此可见,任何一个组织要规范管理、提高效率、增强竞争力,都可以按照 ISO 9001 标准所要求的这几方面内容进行管理。税务管理工作同样需要贯彻“过程控制”、“预防为主”、“持续改进”的管理思想,通过建立和实施科学、系统、严密、可行的文件化质量管理体系,促进管理的制度化、规范化和程序化;通过对税务管理全过程、各环节实施有效控制,构筑完整的税务管理质量环,促进税务管理工作有效开展;通过确立预防为主的管理思想,实行防患于未然的管理,把有可能发生的风险消灭在萌芽状态,避免造成不必要的损失;通过定期审核和评价工作结果,及时发现和解决存在的问题,改进管理方式,提高管理绩效。总之,由于 ISO 9001 具有通用性的特点,它所蕴涵的管理原理和方法对税务管理工作同样适用。将 ISO 9001 标准蕴涵的科学管理原理和方法融入税务管理工作,有效开展规范化、程序化和标准化的税务管理,对税务机关强化内部管理、促进依法治税、改善税收服务必将产生深远的影响。

2. 税务机关引入 ISO 9001 标准具有良好的现实基础

在税务管理工作中引入 ISO 9001 标准就是要求税务机关建立和运行一个符合 ISO 9001 标准的质量管理体系。实际上,税务机关在引入 ISO 9001 标准前客观上已存在着一个质量管理体系,也就是存在着质量管理体系所要求的组织结构、职责、程序、过程和资源等内容,只不过这个体系并不一定完全满足 ISO 9001 标准的要求。贯标的目的就是要求税务机关能够按 ISO 9001 标准的要求来健全其质量管理体系,使之趋于完善、科学和有效。更为重要的是,税务部门本身的组织结构一般都较为健全,而且配备有开展税收工作所必须的资源,包括人力资源和物力资源,尤其是在人力资源方面,近几年税务部门全方位加大教育和培训力度,人员素质有了很大的提高。同时,税务机关都具有一套税收征管规章制度、内部管理制度、业务操作规程等工作制度,这在相当程度上就具备了建立质量管理体系的现实基础。另外,计算机在税收征管中已得到普遍运用,现代化的办公手段一方面有利于我们按 ISO 9001 标准的要求监控工作过程,另一方面也可以减轻质量记录管理的工作量,为贯标工作创造了有利条件。

三、税务机关建立质量管理体系的意义

1. 通过建立一个严密的税务机关管理机制,能形成全员参与、全面控制、高效运转、不断改进的管理体系,实现了管理模式的变革。

将 ISO 9001 质量管理模式引入税收征管工作后,一方面规范了相关的管理活动和职责,理顺了内部管理关系,使机关的各个管理层面、各个操作过程、各个工作环节既相互制约,又相互促进,满足了管理科学性、系统性、规范化的要求,克服了以往管理中存在的基础管理弱化、内部协调不畅等问题,明确了职责、规范了程序、改进了管理。一个全面控制、高效运转的管理体系已初步确立。

2. 确立了“职责明确”、“过程控制”、“预防为主”、“不断改进”的税收业务管理新模式,