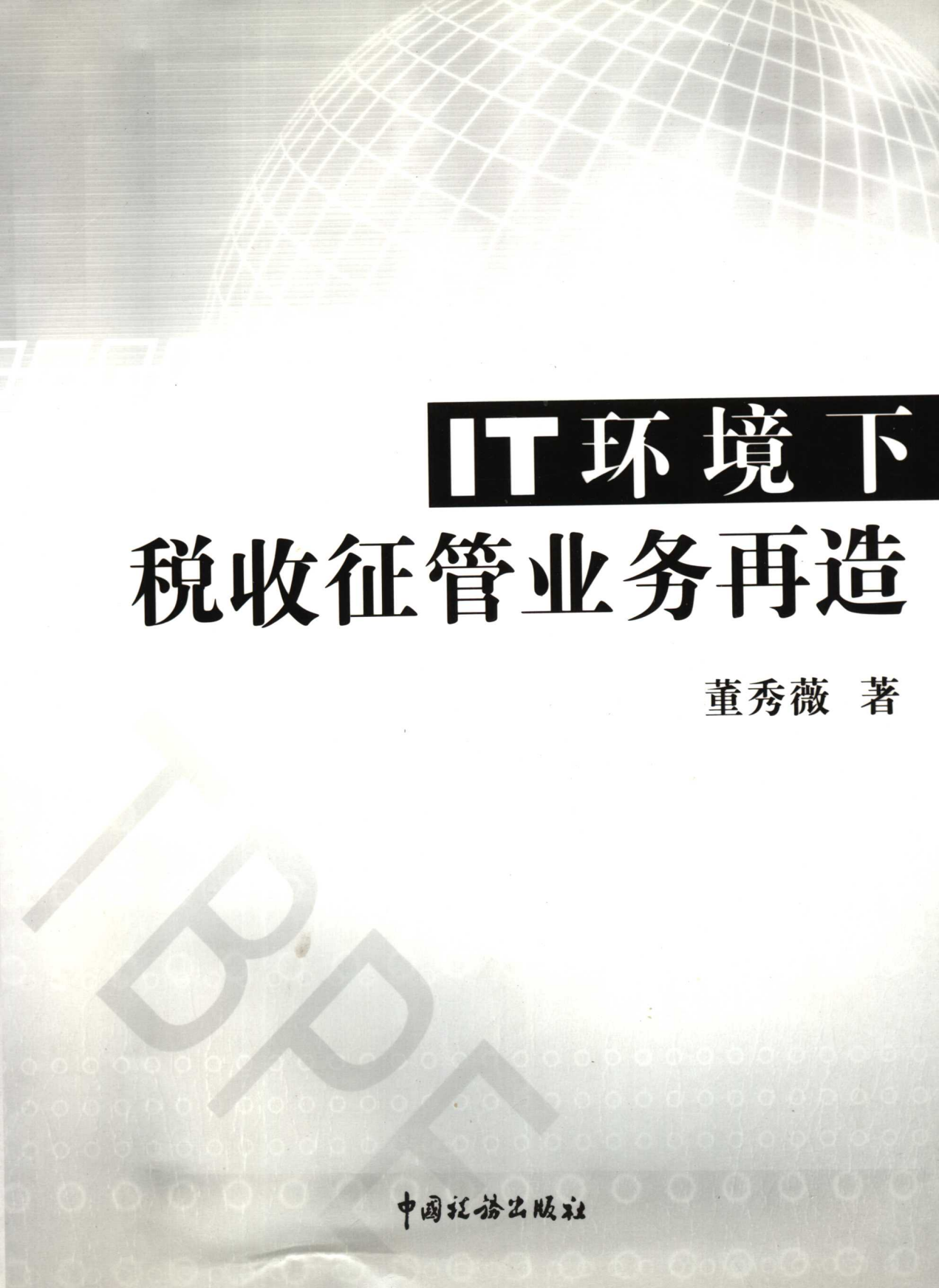




IT环境下 税收征管业务再造

董秀薇 著

中国税务出版社

IT 环境下

税收征管业务再造

董秀薇 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

IT 环境下税收征管业务再造 / 董秀薇著. —北京: 中国税务出版社, 2004. 12

ISBN 7-80117-762-2

I. I. … II. 董… III. 信息技术—应用—税收管理

—中国 IV. F812. 42-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 122777 号

版权所有 · 侵权必究

书 名: IT 环境下税收征管业务再造

作 者: 董秀薇

实习编辑: 胡 潇

责任编辑: 黄 琳

责任校对: 王爱玲

技术设计: 源大设计工作室

出版发行: 中国税务出版社

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxe@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83

邮购部电话: (010) 63043870 63028884 (传真)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京长宁印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 25

字 数: 301 千字

版 次: 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-762-2/F · 682

定 价: 48.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

序 言

“IT 环境下税收征管业务再造”是借助信息网络技术的进步,运用系统论思想,重新组织规划税收征管业务,使管理在技术的带动下提升。管理业务再造是信息时代、新经济时期社会发展的产物,是管理进步的必然,是国内外通行的做法,被称为BPE(英文 Business Process Engineering 缩写)。它需要具备崭新的管理理念;需要对传统税收征管业务的全面把握,和在此基础上的概括、抽象与提炼;需要具有敏锐的目光和胆识,去审视现行管理的弊端和制度的缺陷;需要运用跨科学的知识去打造新一代的税收征管业务,去为纳税人服务、为政府决策服务、为宏观经济管理服务。

经验证明,中国税务信息系统建设必将经过4个必不可少的步骤:一是IT环境下税务管理再造,这是信息化建设的基础;二是对税收信息资源的整体规划,它是信息化建设的核心;三是以产品化为标准开发税务管理软件,它是信息化建设的重点;四是信息系统运行中的一系列管理规范 and 与之相适应的组织架构,它是税务管理现代化正常运转的必要保证。只有这4个轮子整体协调、有序有效地运转,税务系统的信息化快车才能顺畅地开下去,科技加管理的目标才能实现。而“IT 环境下税收征管业务再造”这一基础性课题本身,就是一项崭新的事业,是一个长期的过程,它应该逐步形成新一代税收征管的系列丛书,替代现行传统管理的一系列教科书。董秀薇同志在不断地研究一个个单项课题的基础上,集腋成裘,4年时间,完成了这部书。

《IT 环境下税收征管业务再造》主要是阐述三方面问题:一是在信息技术进步的大环境下,税收征管改革及其信息化建设所需要的一系列基本理论与基本方法;二是在其理论指导下搭建一个IT环境下的、新型的税收征管业务总体模型,建立一个科学合理、严密制约、简便易行的业务体系;三是针对当前的急需提出几项关键业务的变革设计。

本书出版之日正是金税三期立项之时,也是我国税务系统正在进行的红红火火的信息化建设的关键时刻,它十分贴近当前的税收征管和信息化建设的实践。本书虽有创意,很实用,但也难免有不尽成熟之处。因此,希望这部书能够起到抛砖引玉的作用,借此引出高见,从而逐渐形成全面系统完整的、生机勃勃的、面向21世纪的现代化的税收征管。

与仁法

2004年12月

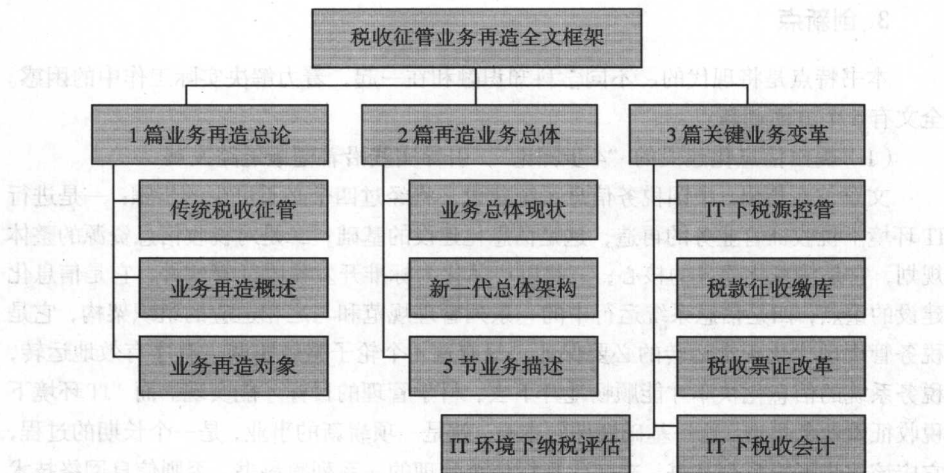
摘要

1. 本书意义

《IT环境下税收征管业务再造》一书是在人类进入21世纪,知识经济、信息网络技术飞速发展、政府管理观念彻底改变,税收征管业务应该怎样面对纳税人的时代背景下想到的;也是在党中央、国务院、社会各界及全体纳税人都十分关心税收征管改革与税收信息化建设的关键时刻提出来的;同时,它又是在税务系统经历了长期的基于传统管理、模拟手工的信息化建设实践的基础上,十分渴望管理升华的强烈需求下动议撰写的,既具理论指导意义,又具实用价值。

2. 研究内容

全文分3篇、11章、43节。全面、系统地描述了税收征管业务再造一系列基本理论;在基本理论指导下形成了新一代税收征管业务的总体架构及其总体下的5个系列分体架构;在此基础上着重描述了5种关键业务的变革。



(1) 税收征管业务再造基本理论。税收征管业务再造概论包括对传统税收的深刻认识、税收征管业务再造的基础理论和税收征管业务研究对象等深层理论。

首先按着继承与创新结合的思想,全面认识原有的税收征管业务及其信息化建设情况,介绍国内外的先进做法。接着理清税收征管业务再造的一系列基本认识,包括再造的概念、必要性、标准、思路和方法。本文创造性地提出了二元式税收征管业务再造的理论与方法。在此基础上进一步明确了税收业务再造的研究对象,主要是围绕

业务重组、业务规则、业务表单数据指标和流程等必要的方面进行再造和提升。最后对关键业务的变革进行研究。

(2) 搭建再造后的税收征管业务总体架构。首先以全国最具权威的 CTAIS 和金税三期构想为代表, 深入研究现行税收征管信息系统的业务总体; 接着按照系统论、核心论、控制论等方法搭建了一个以纳税人为出发点的新一代税收征管业务总体架构, 一改以自我为中心的总体架构的设计常规, 详细描述了总体系列下的 5 个系列分体业务的再造。

(3) 阐述了 5 项关键业务的变革。即 IT 环境下的税源管理: 它包含了市场经济条件下应该具备的一系列新生业务, 也包含无用业务的取消和撤并, 是现行税收收入管理的拓展和延伸; IT 环境下的税款征收与缴库: 是将执行了半个世纪的传统税款征收与缴库的长路径被动的方式, 改革为“税库银”网络路径主动批量扣税的方式; IT 环境下的税收票证的变革: 也是对执行了半个世纪的繁琐落后方式的冲击, 克服税票多联、重复的弊端, 将税票改为 1 联, 解决纳税人缴税不给税票的问题; IT 环境下的税收会计: 是在数据集中、逻辑集中信息化建设模式下, 提出新的会计数据的组织方式和一系列规范; IT 环境下的纳税评估: 在数据集中的模式下, 形成纳税评估的 4 项具体工作内容, 解决税务系统对纳税评估的理解各异和执行不一的问题。

3. 创新点

本书特点是将现代的、不同学科知识融和在一起, 着力解决实际工作中的困惑。全文有 5 个方面创新点:

(1) 提出信息化建设的“4 步骤论”, 引导实践沿着健康道路发展

文章首次指出, 中国税务信息系统建设必将经过四个必不可少的步骤: 一是进行 IT 环境下税收征管业务的再造, 这是信息化建设的基础; 二是对税收信息资源的整体规划, 它是信息化建设的核心; 三是以产品化为标准开发税收征管软件, 它是信息化建设的重点; 四是信息系统运行中的一系列管理规范 and 与之相适应的组织架构, 它是税务管理现代化正常运转的必要保证。只有这 4 个轮子整体协调、有序有效地运转, 税务系统的信息化快车才能顺畅地开下去, 科学管理的目标才能实现。而“IT 环境下税收征管业务再造”这一基础性课题本身, 就是一项崭新的事业, 是一个长期的过程, 它应该逐步形成系列丛书, 来替代现行传统管理的一系列教科书, 否则信息网络技术的进步带动管理进步的效果必然大打折扣。

(2) 创建二元式税收征管业务再造理论

本书在建立 IT 环境下税收征管业务再造的一系列基本理论, 全面系统完整地描述了税收征管业务再造的概念、意义、目的、原则、标准、研究对象、再造思路等问题的基础上, 创造性地提出了二元式税收征管业务再造的理论。

二元式征管业务再造是将国外引进的流程再造理论, 与我国税收征管实践相结合, 提出全部税收征管业务及其流程可分为“业务重组”和“流程优化”两个方面,

分别进行深入的再造研究。业务重组是对税收征管业务的静态描述,首先要基于IT环境对税收征管业务进行系统分类,然后从效果出发,审视现有业务的有效性,进行税收征管业务的增删改,一方面填补征管的空白,一方面大胆撤并无用无效的征管业务,另一方面完善和修正制度的缺陷。流程优化是对税收征管业务的动态活动的描述,首先抽象每项业务完成的流程中的共性,形成可以复用的工作流,在此基础上,还可以将税收征管业务流程划分为前后端,分别研究其前后端业务特征,形成前端的交易性特点和后端的规则集中、数据的加工处理集中的特点,完成了税收征管省级逻辑集中的设计。在抽象业务流程的过程中,删除多余过程,压缩管理流程,使管理扁平化,从而大大提供工作效率,实现权力的分解,净化不廉正的土壤。

(3) 发展了IT环境下业务再造的方法论

在管理观念改变的基础上,完成了业务系统搭建由功能组织法向目标组织法的过度。功能组织法是指站在主观的角度,以现行税收征管功能为出发点,以管住纳税人为标准,组织设计业务总体;目标组织法是站在客观角度,以最终目标为出发点,组织设计税收征管业务,其目标是满足为纳税人服务的宗旨、满足为政府决策服务的职能、满足为宏观经济管理(包括税务自身管理)服务的需要,这样需要围绕这三个目标去建立体系、寻找功能、确定业务。

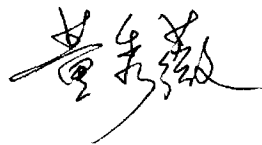
在系统论基础上,独到地提出“核心论”、“主控论”、“关系论”、“分库论”等思想,使得信息层次清楚、关系清晰、路径简捷、主题集中、应用方便。

(4) 搭建新一代税收征管业务总体架构

运用上述方法,搭建了一个涵盖我国税收征管全部业务的总体框架图,新总体分为5大系列29个子系统,其中服务系列为系统的窗口,管理系列为系统的基础,核算系列为系统的核心,稽查系列为系统的重点,监督系列为系统的保障。首次将服务和监督系列自成体系,反映了为纳税人服务的新观念和将税收征管纳入纳税人的监督之中的自我约束机制。

(5) 进行了5个方面的关键业务变革的详细设计

一是税源方面,指出宏观税源和微观税源的全方位监控方法;二是税款征收缴库方面,建立国库银联网扣税法;三是税收票证变革方面,设计一联税票的管理流程,简化税票的管理核算,保证纳税人缴税得到税票,保证税票的法律效率;四是税收会计核算方面,指出集中模式下的会计数据组织方式和一系列会计规范;五是纳税评估方面,首次系统地提出纳税评估的4方面内容,形成符合我国国情的评估流程,构成社会诚信的重要部分。



2004年12月

目 录 MULU

第一篇 IT 环境下税收征管业务再造总论

第1章 传统税收征管及信息化建设	3
1.1 我国税收征管及其改革	3
1.2 我国税收管理信息化建设及信息系统状况	10
1.3 国外税务征管及国内信息化情况介绍	18
第2章 IT 环境下税收征管业务再造概述	26
2.1 IT 环境下税收征管业务再造概念	26
2.2 IT 环境下税收征管业务再造意义、目标	33
2.3 IT 环境下税务管理再造的总体思路	40
2.4 IT 环境下税收管理业务再造方法	46
2.5 二元式税收征管业务再造	52
第3章 IT 环境下税收征管业务再造的研究对象	59
3.1 业务重组内容	59
3.2 业务总体、业务变革与业务规则	67
3.3 “表证单书”及其数据指标	74
3.4 流程优化内容	84

第二篇 IT 环境下税收征管业务再造设计

第4章 税收管理业务总体架构现状	91
4.1 中国税收征管信息系统业务总体	91
4.2 金税三期业务总体设想	100
第5章 新一代税收征管业务总体架构	109
5.1 新一代税收征管业务总体概述	109
5.2 新一代税收征管业务总体的特点与比较	115
5.3 新一代税收征管业务总体及业务体系	119
5.4 税收征管业务模型	126
第6章 税收征管业务系列分体	132
6.1 纳税服务系列	132
6.2 管理系列业务（上）	138
6.3 管理系列业务（下）	145
6.4 内部核算系列（上）	158
6.5 核算系列具体业务再造（下）	165
6.6 稽查管理系列	173
6.7 监督系列	182

第三篇 税收征管业务的变革

第7章 IT 环境下税源管理业务再造	191
7.1 IT 环境下税源及其管理概述	191
7.2 IT 环境下税源的分类与要素	201

7.3 IT 环境下税源管理业务再造	215
第8章 IT 环境下的税款征收缴库	223
8.1 税款征收与税款缴库概述	223
8.2 税款征收变革设想	230
8.3 税款缴库方式变革	236
第9章 IT 环境下税收票证管理变革	245
9.1 传统税收票证管理	245
9.2 税收票证业务重组与流程优化	257
9.3 税收票证及管理表单优化	266
第10章 IT 环境下的税收会计	284
10.1 IT 环境下税收会计概述	284
10.2 IT 环境下税收会计基础理论的完善	295
10.3 IT 环境下税收会计方法规范(上)	304
10.4 IT 环境下税收会计方法规范(下)	322
第11章 IT 环境下的纳税评估	331
11.1 纳税评估概述	331
11.2 评估指标	341
11.3 纳税人资料稽核与处理	357
11.4 资料分析与处理	371
11.5 纳税信用等级评定	377
后 记	388

IT 环境下 税收征管业务再造总论

“IT环境下税收管理业务再造”是将企业管理再造理论引进政府的公共管理之中，改造传统税收征收管理的一门学科，是将新的科学技术应用到原有的税务管理的全部活动中，是按照系统化、信息化思想，重新组织规划税收征收管理业务，进而形成新型的税收管理业务的过程。它不仅仅是管理模式和格局的变革，而且是管理业务内容的实质性的变革。“再造”是时代的产物，是组织生存发展的必然，是不断更新、不断进步的客观需要。IT环境下税收管理业务再造的对象包括业务的重组、业务流程的优化、业务规则的建立和业务数据的应用等。业务再造是信息资源整体规划的基础，也是我国政府正在实施的“十二金工程”之一“金税三期”工程，和新一轮征管改革必须研究的基本课题。在进行税收征管业务再造的过程中，我们会发现许多未知、未行的东西，需要我们去探讨。再造意味着敢于对传统管理中某些方面的大胆否定。本篇将通过“传统税收征管”、“IT环境下税收管理业务再造概述”、“IT环境下税收管理业务再造的研究对象”等三章展开论述，试图在了解传统税收征管知识的基础上，全面、系统、完整地认识IT环境下税收管理业务再造的一系列基本理论和基本方法问题。

第1章 传统税收征管及信息化建设

本章着重描述我国税收征管改革和传统征管业务内容及其信息化建设的状况,介绍国外和国内其他行业信息化建设的趋势,其目的是在充分认识现有税收征管业务、现行的税收信息化建设和了解世界先进国家的税收征管及其信息化程度的基础上,卓有成效地进行业务再造。只有对长期积累的全部税收征管业务具有全面系统深刻的把握,才能对其有效部分充分地继承,对无效部分有针对性地改造;只有对世界先进国家的情况有所了解,才能开阔眼界、有所借鉴。继承与创新的良好结合永远是成功的前提。

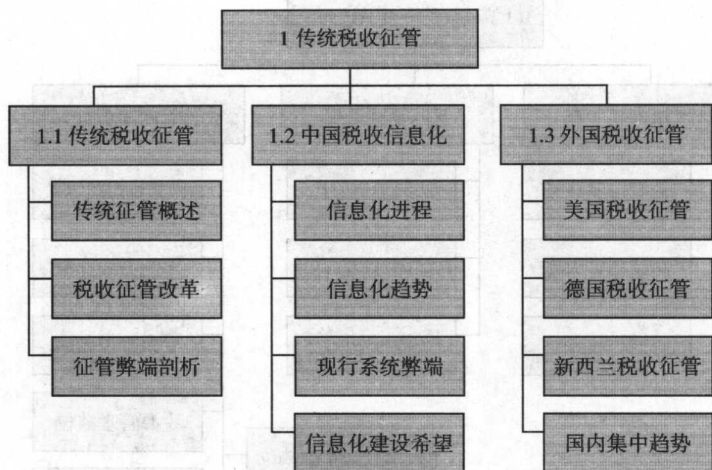


图 1-1

1.1 我国税收征管及其改革

税收征收管理(以下简称税收征管)是我国税务管理的重要组成部分。税务管理的主要内容包括税收的法制管理、税收的体制管理、税收的征收管理和税务机关的行政管理。税收的法制管理是指我国税收的立法权在全国人民代表大会及其常务委员会,税收的实施细则的制定、公布权在国务院及其授权机关,而税法的集中解释权在国家税务机关,这就要求税务机关既要为立法机关草拟和提供基本法规草案,还要根据基本法规,制定实施细则和具体规定等法规。税法颁布后,各级税务机关便可以“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。税收的体制管理是指税收作为一种分配

关系,除要规定国家与纳税人之间的分配关系外,还要规定中央与地方之间、地方与地方之间财权与事权的分配关系。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,否则就会造成职责不分、权利不明,带来管理的混乱。税收管理体制在全国统一规定的基础上,各地也可能有所不同,例如,分税制财政体制的分税的划解工作,有的地区规定由税务机关完成,有的地区规定由财政机关完成。税务的行政管理是与政府各行政管理部门所管理的内容基本相同的公共管理,一般包括人力资源管理、行政财务管理、资产管理等。税收的征收管理是指税法制定以后,税务机关计划、组织、协调、监控税法实施活动全过程的总称,税收征管法属于程序法范畴。税收征管是税务管理的核心内容。本节侧重讲述税收征管的一般概念。内容提要如下图:

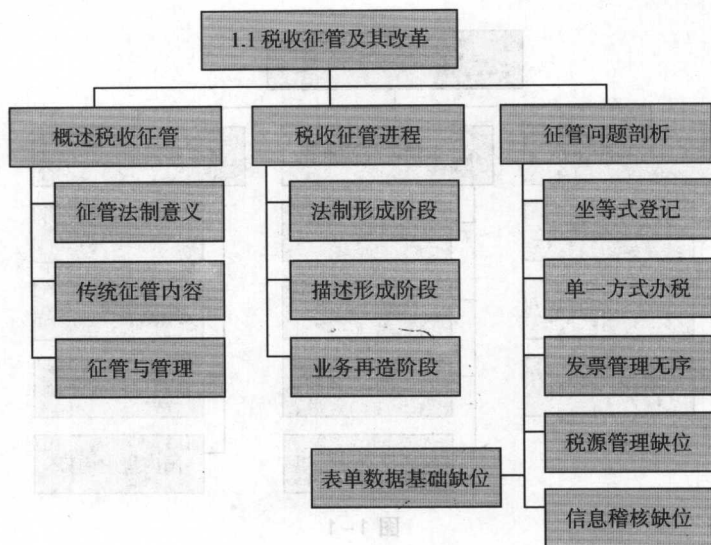


图 1-2

1.1.1 税收征管概述

税收征管是税务机关按照税收管理权限,依据法律、法规制定的在履行义务、实施权利的过程中,由税务机关和纳税人共同遵守的一系列管理的总称。它有狭义和广义两种解释。狭义的征管一般指国家税务总局所设置的征收管理司职能范围的纳税人的基础管理与服务方面的内容;广义的征管一般指除征管司管理职责外的,各个税种的纳税申报、税款征收、税收计划、会计、统计、票证等内部管理,和对纳税人的稽查管理等全面的征收管理。征管法颁布后,税收征管的概念基本都是依广义征管去解

释。对于税收征管可以从以下方面去理解:

(1) 税收征管的法制意义

税收征管是税务管理的组成部分,从依法治税的根本任务出发去理解税收征管,它有3个显著特点:

A. 税收征管是一种执法性管理。税务人员和纳税人在征税和缴税过程中,只能按规定的税法执行,不得改变税法。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时,必须通过信息反馈,最终以修正税法的形式来解决。

B. 税收征管的一切活动都应有法律依据。税务机关进行税收征管必须遵循法定程序,不得在征管过程中随意改变,否则就是一种各自为政的分散管理,就是一种无效管理。

C. 税收征管的目的是正确执法。组织税收收入是税务机关的中心工作,但是,它不是税务机关的目的,不能以税收收入的多少作为评价税收工作的惟一标准。在正确执行税法的前提下,财政收入如仍然不足,应通过修改税法来增加财政收入,而不能靠在征管环节改变税法或寅吃卯粮来满足财政支出的需要。

(2) 传统税收征管的内容

所谓传统税收征管是指没有进行税收管理理念的彻底改变,没有脱离原有税收征管业务内容,没有将信息网络技术进一步融入业务的征管,没有进行税收征管业务的重组和再造的税收征管。它是相对新一代税收征管而言的。经过不断提炼,并且以“征管法”及其“实施细则”和税收征管规程等法律形式明确下来的税收征管的内容大体有:税务登记、账证管理、发票管理、纳税申报、税款征收、税务稽查、法律责任等方面。面向21世纪的大专院校的教科书基本也是围绕这些内容编辑的。国家税务总局为了开发全国统一征管软件,于1999年出台了《税收征管规程》一书,成为全国税务系统和税务软件开发商所共同遵循的蓝本。这个蓝本基本上代表了一个时期的税收征管的全部业务内容,大体如图1-3。

图1-3表明,税收征管系统中管理和征收核算系列明显详实一些(主要是传统分工中属于征管司和计统司职责的部分),服务、稽查、税收法规、执行等内容明显“偏薄”一些;也明显地表明其设计的出发点是根据税务机关传统的自身职能设置,而不是从纳税人和税务干部角度出发设置的。

(3) 税收征收管理与税务管理的关系

如上所述,税务管理包括税收征管法和各税的实体法,是税务系统的大范畴;税收征管主要是税收执法,是税务管理的组成部分,二者是涵盖的关系。税收征管与税务管理的其他方面又是紧密相关的,例如税收征管和税制是息息相关的;与税收管理体制也是息息相关的;与税务机关的行政管理还是息息相关的。因此,税收征管既要熟悉各税的税法、税收政策,又要熟悉贯彻这些税法、税则所必须的程序和手续;还要把握税收管理体制,以便在体制权限范围内做好本职工作;更要将征管内容与税务机构设置、人力资源配置和财力等紧密相联。

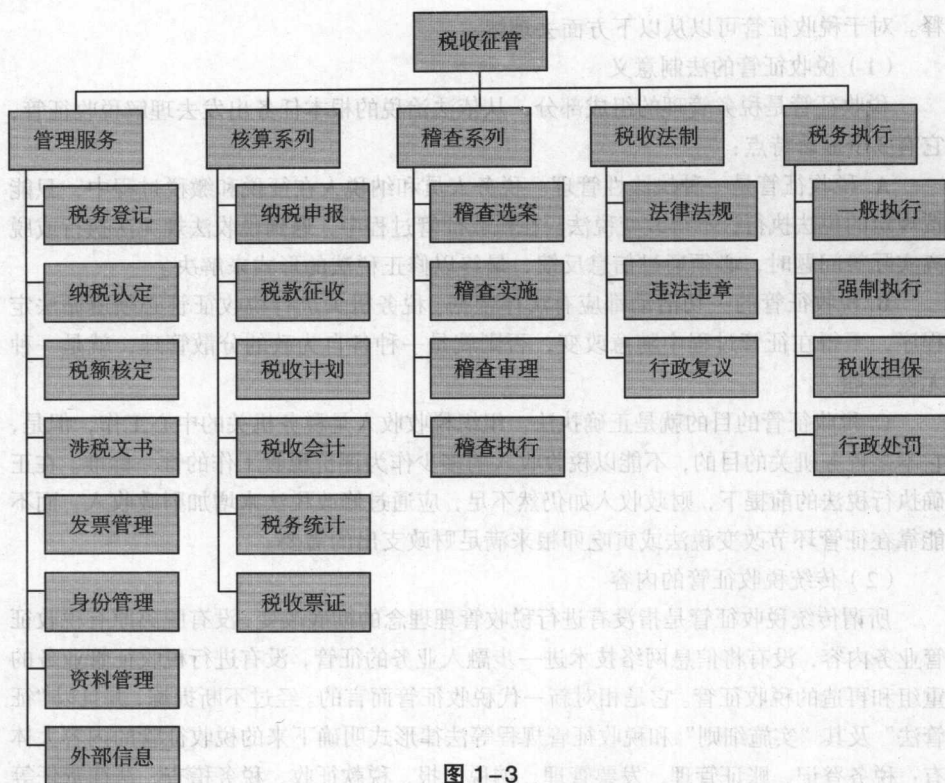


图 1-3

1.1.2 税收征管改革及其进程

税收征管改革始于1988年，但是，如果往前追溯，在1985年7月全国税收工作会议上，已经提出建立一个科学、严密的征收管理体系的想法，至今已经进行了近20年的税收征管改革，其历程大致可以分为三个阶段。

(1) 税收征管法规的不断健全阶段

形成一套科学严密的征管体系，并且以法律形式确定下来，是我国广大税务干部经过几十年实践、探索，所要寻求的一条路。税收征管的法制建设，随着征管改革的深入，立法的“层级”也不断提高。从上个世纪80年代开始，先后出台了税收征管条例、税收征管法及实施细则，到本世纪初又出台了新征管法和实施细则，使税务机关“征税”和纳税人“纳税”都有所遵循。在此基础上，配合信息化建设，1999年国家税务总局出台了规范全国征管行为活动的《税收征管规程》，统一了征管的业务流程和一系列涉税的法律文书格式，及表证单书指标与式样，为税收征管软件的开发奠定了基础。2001年5月1日开始实施的新征管法，明显地紧跟了信息网络技术的进步，体现了时代特征。新征管法实施以来，又不断制定和完善了一系列规章制度，例如税

务登记管理办法、纳税评估管理办法等。

税收征管改革基本是紧紧围绕“健全的征管法规、严密的征管制度、规范的征管规程、现代化的征管手段、全面的监控网络和训练有素的征管干部队伍”这六要素，不断探索，不断深入，这是一条健康发展的道路。

但是，在这条路上也崎岖和坎坷，各级税务局都用了不少的时间、人力和精力，专门研究税务机构的“三分离、两分离”的改革；从税务机构内部管理分工习惯出发去研究税务机构的设置和税务所的撤并，而没有从方便纳税人的角度出发去考虑税务机构的设置，也没有真正考虑征管业务的再造。

（2）税收征管模式的初步形成阶段

1988年以来税收征管改革成为税务系统研究讨论的热门话题，而这种改革一直围绕税务机构的三分离、两分离进行。直到新税制实施以后，征管改革才有了深入的发展。主要体现在国务院办公厅（1997）1号文件，正式批准了国家税务总局提出的《关于深化税收征管改革的方案》，确定了城市和农村税收征管的模式，被定义为“以优质服务和自觉申报为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查”的30字模式。进入21世纪以来，国家税务总局又以（2001）137号文件和（2002）100号文件为基础继续进行税收征管改革方案的制定，基本都是在机构模式、格局上作文章，而没有涉及征管业务内容的实质性变革，因此，各级税务机关机构变来变去，信息化建设支出庞大，但是全国仍然存在大量漏征漏管户，普遍存在“疏于管理、淡化责任”问题，有学者测算每年大约有四分之一的税收流失。笔者认为，税收征管改革的重点应该是业务再造与机构再造并举，应该由业务的再造引领机构的再造。

（3）税收征管的业务重组和流程再造阶段

今年以来，在党的十六届三中全会精神的指引下，政府向着“完善执法社会管理和公共服务职能”转型的思想深入人心。国家税务总局正在酝酿《关于进一步完善和全面推行征管体制改革的意见》，新一轮的税收征管改革，引入了“流程再造”的新理念。认为税收征管的实质是对涉税信息的管理。这种思路是符合时代特征的，接触到了税收征管改革的本质。国家税务总局权威人士，已经将税收征管改革的思考转变为对税源监控管理等税收征管业务的再造方面来了。但是，总的感觉有了现代意识，还无清晰的思路。对于信息技术的进步到底怎样带动管理的进步？管理业务应该怎样重组？流程应该怎样优化？技术怎样和业务结合等，总的战略目标，指导思想等，仍然处于朦朦胧胧之中，有的地区仍然没有脱离首先重组机构的框子，在执行中仍然感到不好操作。IT环境下税收征管业务的再造需要形成一系列基本理论与基本方法，特别应该注意避免盲目行动。

1.1.3 税收征管问题剖析

国家税务总局领导在新一轮税收征管改革思路中指出：“税收征管实质是对涉税信息的管理。”说明新一代税收征管一是要采集足够的涉税信息，二是正确处理信息，