

税 务 程 序 控 制



刘 振 编著

LIU ZHEN

BIANZHU



SHUI
WU
CHENG
XU
KONG
ZHI

上海社会科学院出版社
SHANGHAI
SHEHUI KEXUEYUAN
CHUBANSHE

上海联合经济师事务所丛书

税务程序控制

刘 振 编著

上海社会科学院出版社

(沪)新登字302号

特约编辑 仲 仪

责任编辑 均 伟

封面设计 邹越非

税务程序控制

刘 振 著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海中行印刷厂常熟分厂印刷

开本787×1092 1/32 印张5.75 字数11700

1993年8月第1版 1993年8月第1次印刷

印数1—5000

ISBN 7—80515—862—5/F·272

定价: 6.00元

代 序

——对《税务管理程序控制》的鉴定证书

编号(1992)黑科佳鉴字07号

一、成果简要说明及主要技术指标

税务程序控制，是以税务具体工作程序为基础，按照构成税务程序控制的依据、时间、责任、职权、成果等五大要素，建立起的税务工作科学管理方法。它的主要作用在于：通过封闭式的管理层次，科学的制约机制，快速、低耗的信息通道，清晰、准确的量化目标体系，有序控制的工作流程，保证目标管理的规范化和指挥系统的综合调控功能，促进征、管、查机制的完善，提高征管工作质量，加强以法治税，推进廉政建设，并为现代化手段的运用奠定基础。

税务程序控制，主要是由两类32个税务基本工作程序和七类39个税务控制程序；主要指标由39种文书、12个时限、350个目标、8种职权和13个工作成果，5种程序控制帐和31种凭证档案构成。

二、推广应用前景及效益预测

税务程序控制是一种科学的管理方法，它完全适应我国税收征管体制改革和税务工作管理的需要，适用于各级税务部门和纳税户的税务执法活动，其原理亦适用于其它机关工作管理。

税务部门应用此种方法，可进一步完善征、管、查机制，提高税收征管质量，全方位促进税务工作。

三、鉴定意见

鉴定委员会通过对桦南县税务局《税务管理程序控制》的审查，资料齐全，手续完备，符合鉴定大纲的要求。

《税务管理程序控制》是税务管理科学化方法，它具有以下作用：一是通过建立一个封闭式的管理层次，保证了岗位责任目标的规范化，促进了征、管、查机制的完善；二是通过建立科学的制约机制，为运用现代化手段奠定了基础；三是通过建立一个快速、低耗的信息通道，保证了指挥系统的高速运转，发挥了综合调控功能；四是通过建立一个清晰、准确的量化目标体系，保证了权、责、利的有机结合，提高了征管工作质量，促进了税收任务的完成；五是通过建立一个有序控制的工作流程，完善了征管改革，加强了以法治税，促进了廉政建设。桦南县税务局《税务管理程序控制》具有科学性、先进性、可行性，它的作用在国内首创，在理论与实践的结合上具有较强的应用性和较高的推广价值。

鉴定技术负责人

高级经济师

时 万 连

1992年8月29日

四、主持鉴定单位意见

同意鉴定意见

佳木斯市科学技术委员会

五、组织鉴定单位意见

符合鉴定程序鉴定有效

佳木斯市科学技术委员会

六、主要技术文件目录及提供单位

(略)

目 录

代序——对税务管理程序控制的鉴定证书·····	(1)
第一部分 税务程序控制概论·····	(1)
一、税务程序控制的概念·····	(1)
二、税务程序控制的建立·····	(2)
三、税务程序控制的特点和作用·····	(23)
四、税务程序控制的必要性·····	(26)
五、税务程序控制的实施·····	(30)
第二部分 税务程序控制信息处理过程·····	(47)
一、税务程序控制的信息储存、反馈和处理·····	(47)
二、税务程序控制档案·····	(48)
三、税务效率报酬法·····	(71)
四、税务干部工作成果认定法·····	(76)
第三部分 税务基本工作程序·····	(81)
一、税务基本工作程序概述·····	(81)
二、税收征管工作模式程序·····	(84)
三、税务行政管理工作模式程序·····	(92)
四、税收执法工作模式程序·····	(94)
五、税务行政机关管理工作模式程序·····	(109)

第四部分	部分税务文书用纸.....	(119)
第五部分	税务程序控制应用效果分析.....	(169)
后记		(174)

第一部分 税务程序控制概论

程序控制现已广泛应用于各种生产工艺过程之中，那么，税务部门能否实行这种程序控制？怎样把这种科学方法引入税务管理领域，发挥其特殊的效能呢？这显然是一个亟待研究和解决的新课题。

下面就这个课题的几个主要方面：即税务程序控制的概念，税务程序控制的建立，税务程序控制的特点和作用，税务实程序控制的必要性，税务程序控制的实施进行探讨和论述。

一、税务程序控制的概念

税务程序控制，就是根据税务工作的特点，事先编制固定的工作程序，采取一系列控制方法，使税务工作达到程序化、规范化、标准化的过程。

这里说的税务程序控制的范畴主要指税务日常管理工作，而不是指广义上的“税务”。所以，确切地说应称为税务管理程序控制，但为区别于工业生产应用程序控制，故在提法上简称为“税务程序控制”。

税务程序控制的过程，从某个角度说就是信息控制处理

过程，即通过信息的储存（记录），信息反馈和信息的处理这样一个循环的过程。

税务程序控制适用于各税务部门和各纳税户（指纳税户的纳税活动方面），其原理也可适用于其它机关事业单位管理。

二、税务程序控制的建立

程序控制虽已广泛应用于控制各种生产工艺过程，但在税务部门实行程序控制则还是首次。

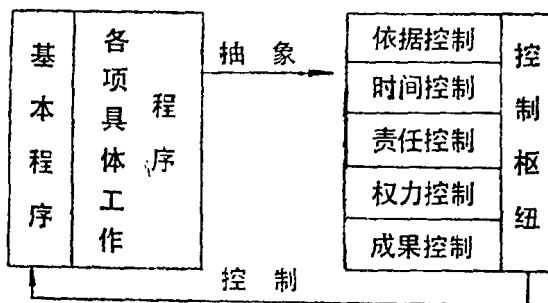
在税务部门实施程序控制的关键在于，如何建立税务程序控制系统的问题。下面就建立税务程序控制的几个重要方面：税务程序控制的原理，税务程序控制的构成，税务程序控制的方法分别进行阐述。

（一）税务程序控制的原理

税务程序控制的建立，就是在制定各项具体工作程序的基础上，将这些各不相同的工作程序抽象出具有共同制约性的关键项目，然后对它们进行分类、概括、规范，确立起标准的控制枢纽，并通过这些枢纽去控制各项具体工作程序的顺利运行，从而使税务工作达到程序化，见下图所示：

过去，有些税务部门曾建立过这样或那样的各项工作程序，但都比较分散零乱，因而执行起来难以操作。有执行好的，也有差的；有的程序执行了，有的程序没执行，甚至发生程序运行混乱等情况。这就说明，虽然建立了程序，但由于缺乏程序的制约、控制、程序就不能完全落实执行。所以，要使税务工作达到规范化、程序化，除建立各项具体

税务程序控制示意图



程序项目之外,其关键是建立程序的控制项目,以这些控制项目作为枢纽,进行制约和控制,从而保证各项程序的全面运行。

(二) 税务程序控制的构成

税务程序控制由“依据”、“时间”、“责任”、“权力”、“成果”五个枢纽构成,也可称为“五个要素”。

税务工作的个别性较大,既有行政管理,又有执法管理,既有管乡镇税收的,又有管国营、集体、个体税收的……。因而税务工作的程序也多种多样。

那么,什么是代表税务工作主体的、关键性的、有共同制约力的项目呢?各项工作程序虽然零散,内容又各不相同,但从其实质来分析,它们都必须具有程序依据、程序时间、程序责任、程序权力和程序成果五个关键项目。

税务工作程序如果没有依据就没有控制对象,也就成为无形的、空洞的程序;倘若没有时间,就没有先后顺序,也就谈不上有程序;假如没有责任,就没有标准,也就无法制约

程序的执行状态；要是没有权力，就没有保证，也就无法操作；若是没有成果，就成为无效的劳动，也就是无价值的程序。

从税务工作程序执行过程看，它既是依据（文书）的运行过程，又是工作各环节时间流转移过程，也是工作责任的履行过程，同时还是工作职权行使过程和工作成果的形成过程。

综上所述，依据、时间、责任、权力和成果是各项税务工作程序都必须共同具有的关键性项目。所以，它们是税务程序控制构成的五个基本要素。

（三）税务程序控制建立的方法

既然税务程序控制由五个要素所构成，那么如何将依据、时间、责任、权力、成果五个要素项目进行规范，发挥其枢纽作用，从而建立税务程序控制呢？

1. 程序依据控制

程序依据控制是以税务凭据为控制枢纽，以文书为控制手段，以文书运行过程为主体而构成程序控制的一种方式。依据控制是在统一规范各类文书的基础上，通过对文书运行过程的制约和控制，以促使各项工作达到规范化、标准化和程序化的过程。

所谓依据就是指工作的凭据。税务依据是税务控制的前提。税务工作不同于企业生产经营工作，可塑性大、变动性多。它的工作性质决定了建立税务工作依据的必要性。这是实行程序控制的一个首要问题。因为税务部门是国家的一个执法机关，其工作具有国家专项执法机关的性质，而国家机关主要靠下达的文件来指挥和完成工作，所以税务部门工作的主要依据就是根据国家颁布的税收法规、制度规定和下达、转办的

各类文书，其中包括税务执法文书和行政管理文书。

这里所说的文书是指广义上的文书，也就是说，它不单指各类行政文件，还包括各类以书面下达的通知、批示和以书面形式报送的各类请示、工作成果报告等。

文书的运行过程指文书的下达、转办、承办、提报，一直到终结的全部过程。文书的运行过程可分为文书的运转过程和文书的执行过程两个部分。文书的运转过程是指文书的收、发、转、报过程，文书的执行过程是指文书事项的承办过程。

程序依据控制在规范文书的基础上，主要对文书的运行过程中的各环节进行控制，对于税务工作的盲目性、无计划性和失控性进行制约。从形式上说这是制约和控制文书的运行；而从实质上说，它是控制税务工作的程序运行。

建立程序依据控制的步骤是：

（1）文书的规范化

依据控制首先要规范各类文书，从目前看，税务文书的种类很多，而且使用不尽统一，文书的规范就是要对文书进行科学的分类，并统一格式和标准。根据税务部门工作内容和特点，税务文书大体可规范为两大部分8类39种文书。^①具体请见后附图1—1“文书规范示意图。”各文书格式请见后附的表格（书中第120页～第168页）。

第一类是税务执法文书，执法类文书可规范为对纳税户下达文书、纳税户提报文书、税务内部下达文书、税务内部转办文书和税务内部提报文书五类，执法文书共32个，详见

^①这里讲的文书种类就一个县的范围，且从理论探讨而言的，实际应用不一定是39种，可在一定区域内进行统一规范。

后附示意图。

第二类是税务行政管理文书。税务行政管理文书可规范为：上级下达类文书，下级提报类文书和转办类文书三类。行政管理文书可规范为七种，详见后附示意图。

（2）确立文书运行过程

确立文书的运行过程就是要确定文书的种类、内容、流向，运行所经过的机构、人员及时限等。文书运行过程从某个角度讲也可以说文书运行程序。

文书运行过程的确立，可根据国家税收法规、政策、上级的要求结合本地区的机构设置、责任分工等具体情况进行确定。在制定时请参照本书第三部分有关内容。

（3）建立文书程序控制图

根据文书的运行过程制定文书的程序控制图。这是保障文书运行的正确轨道，是制约文书运行过程的重要工具。文书程序控制图由文书种类、运行方向、运行的各环节等构成（详见后附图1—2“文书程序控制模式图”）。此文书程序控制图是根据“征、管、查”相分离的新型征管体制制定的，有关部门在实施时可按照本地实际情况加以修订。

（4）建立依据控制手段

程序依据控制就是以文书为控制手段，对于以下情况不予办理或视为无效：

①不具备文书手续的一律不受理；

②没有文书凭据的不予办理、不予执行；

③一切决定以文书确定为准，任何人口头说的，一律无效。

（5）建立文书运行档案

文书运行档案是指文书运行各环节情况的实况记录资料。可建立各种表格、簿册等。根据有关依据由办公室人员随时进行登记、综合汇总、装订保管。

（6）文书运行的校正

文书运行的校正就是根据文书运行档案反馈的信息，对背离程序的，没有按期执行的环节及时进行催办对执行不好的环节限期纠正，以保证文书的正常运行。文书运行的校正由办公室负责。

2. 程序时间控制

所谓程序时间控制就是以时间为控制枢纽，以标准时限为控制手段，以工作时间流过程为主体而构成的程序控制的一种方式。标准时限是指标准的时间限期和标准的定额工时。

程序时间控制是在统一规范各类文书在运转各环节的标准时限基础上，通过严格监控时间流过程，制约文书运行各环节时限，以控制工作达到程序化、标准化和科学化。

时间的流过程就是文书运行过程的时间。文书的运行时间可分为文书的运转时间和文书的执行时间两部分。文书的运转时间是指文书的收、发、转、报的时间；文书的执行时间是指文书的承办时间。程序时间控制，首先要采取不同的方式确立文书运转中各环节的时限和文书执行过程中各部位的时限，进行时间控制，使税务工作在时间上连续化和程序化。

建立程序时间控制的步骤是：

（1）定额时间的规范与确定

①文书运转时间的确定

文书运转时间的确定可采取两种方式：一是固定型方式，一是变动型方式。

固定型方式可采取定期时制，即对文书的收、发、转、报实行定期定时的运转方式。如每月30日5时要上报月工作总结报告；每日下午2时—5时征、管、查各环节到监控部门下达、转办、上报文书；每月初纳税户应向税务主管部门办理纳税申报手续等就是这种方式。

变动型方式可采取滚动限时制。有些文书如对企业申报登记、鉴定、停、歇业的审查，必须根据企业的申请表及时下达，不能固定统一时限，就不能采取定期定时的方式。滚动限时制就是以收到上一部位或上一环节转来的文书时间为起点，向后滚动一定的时限为本部位或本环节文书流转期限的一种运转方式。如收到企业各类申请表，征收环节必须在次日下午2—3点转报到监控环节；监控环节收到检查环节提报的检查报告书，在第二天下午5时下达限期缴税通知书（指检查出有偷漏税的）等就是这种方式。

②文书执行时间的确定

文书的执行时间可采取定额工时制。定额工时制就是根据每项工作执行环节的多少和难易，事先确定工时标准定额，以此作为文书的执行时间。如假定检查一大中型企业的纳税情况确定为24小时，而小企业可确定为6小时（详见后附图1—3“时间定额规范”示意图）。

（2）确立时间流转过程

时间的流转过程可根据上述的时间流转过程概念结合实

实际情况确定。

（3）建立时间程序控制图

时间程序控制图是制约时间流转过程所必不可少的工具。时间程序控制图主要由时间的类别、时间的期限、凭据等构成（具体详见附图1—4“时间程序控制模式图”）。

（4）建立时间流转记录档案

对于时间的流转记录首先要建立簿、表、卡，可根据各单位具体情况分别制定，也可以在一定围范围内统一制定；第二要确定记录人员，一般由综合监控办公人员记录；第三要按时间流转实况，随时进行登记。

（5）确定时间控制手段

时间控制采取以标准时限为控制手段。文书运转时间采取时限制，即定期时限和滚动时限。各部位、各环节必须按时限日期完成，然后转到下一部位、环节，这样就保证了各部位、各环节在时间上的连续性，使各部位、各环节一环接一环、一环扣一环，不间断地运行。文书的执行时间采取定额工时制，一切工作以工时定额为标准进行评定，多用时间是无效劳动，少用则是节约自己的时间。

（6）时间流转的校正

时间流转的校正就是根据时间流转档案反馈的数字，对背离程序的环节及时进行催办或限期纠正，以保证时间流转的准确进行。时间流转的校正由办公室进行。

3. 程序责任控制

所谓程序责任控制就是以责任为控制枢纽、以目标（责任标准）为控制手段、以工作责任履行过程为主体而构成的程