



XIANDAI

SHUISHOU ZHENGGUAN

GUOCHENG MOXING YANJIU

现代税收 征管过程模型研究

■ 于希信 郭凤晓 主编

现代税收征管过程 模型研究

于希信 郭凤晓 主编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代税收征管过程模型研究/于希信, 郭凤晓主编

. -- 北京: 中国税务出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 80235 - 571 - 2

I. ①现… II. ①于…②郭… III. ①税收管理 - 研究 - 中国 IV. ①F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 198077 号

版权所有·侵权必究

书 名: 现代税收征管过程模型研究

作 者: 于希信 郭凤晓 主编

特约编辑: 杜 洪

责任编辑: 刘淑民 关 亮 庞 博

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 33

字 数: 572000 字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 571 - 2/F · 1491

定 价: 60.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

编委名单

主编：于希信 郭凤晓

编委：于希信 宋文军 吕凤强 赵洪波 王官震
李 功 杨殿国 王秀花 孙 浩 隋云宽
郭凤晓 李 亚 白 洁 吴世平 张期鹏
张荣琳 张 皓 李广进 穆志忠 任长河
段培真 王建中 高 虹 张成家 傅廷民
杨永军 张 辉 王发升 周科纯 陈钦锋
王志波 龙春光 孙永秀 肖培福 范廷祥
曲永生 冉照坤 冉 晓

撰稿：（按姓氏笔画为序）

丁 毅	于希信	马鸿儒
马德伟	王 翔	冯向军
冉 晓	朱洪坤	刘晓东
邵明湖	张 丹	郭凤晓
宗贵兵	赵 雷	高明辉
徐夫田	梁广举	彭 坤

序

(一)

世纪交替，现代化作为一股不可逆转的时代潮流席卷全球。我国的政治、经济、科技、文化等各个方面，从政府组织到企业等各行各业都在发生迅猛变革，税收管理的现代化成为这场变革中的一个重要领域。

20 世纪 90 年代初至今，经过近二十年的努力，我国现代税收征管建设取得了扎实的成效。新的税收征管理念逐步产生和确立，税收征管体系正在转型，信息化手段成为税收征管工作开展的基本方式，为纳税人服务成为税收征管工作的重要组成部分，税收征管的规范化、标准化、精细化程度长足提高，税收征管业务流程和组织方式开始得到再造和重组，税收征管能力和绩效有了质的提升。

税收管理现代化是一个长期艰巨的探索过程。现代税收征管格局的建立是一个既宏观又具体，极具系统性和复杂性的宏伟工程，在探索前进之中面临着层出不穷的新情况和不断产生的新问题。税收征管工作的持续科学发展需要及时总结既往的实践成果，更需要积极推动新的探索。在我国税收征管现代化发展即将完成质的飞跃的关键时期，进一步理清现代税收征管建设的理论认识和方法路径成为一个紧迫和重大的课题。

近年来,全国各地税务机关置身税收征管改革大潮之中,通过不断实践探索,在现代税收征管的思想和方法上取得了很多突破。如北京市地方税务局的“数字地税”建设,广东省地方税务局的税收征管现代化探索和“大集中”工程,河南省国家税务局对整合税收征管机构的探索,江苏省南京市地方税务局对税务组织现代化的研究,江苏省淮安市国家税务局对流程再造的探索,山东省国家税务局开展的税收规范化管理,山东省地方税务局提出的“经济决定税源,管理增加税收”治税思想以及社会化综合治税、税收执法责任考核等创新做法,等等。全国各地国、地税机构的探索成果涉及税收征管的诸多方面和各个层次,需要我们及时梳理,以形成系统化的认识。与此同时,税收的理论研究历来重视税收制度、税收政策等方面,而对税收征管过程中的问题涉足较少。近期出现了一些紧跟税收征管发展脉搏的认识成果,但是系统性、整体性的研究成果仍是凤毛麟角。归根到底,税收征收管理是管理领域的问题。在管理角度上开展的研究不足,现代税收征管体系建设的理论支持就会明显乏力。

国内外关于现代税收征管体系构建可资参考的系统性研究成果并不多见,开展这项研究需要较强的创新意识和开拓精神。面对认识与实践的现实需要,山东省地方税务局从促进税收征管科学发展、持续进步和自主创新的要求出发,组织开展对现代税收征管问题的系统性研究。期望通过这种尝试,能够对认识现代税收征管带来一定突破,并为探寻现代税收征管体系建设的整体路径带来有益的参考作用。

(二)

现代税收征管是一个系统性问题,对此开展研究需要涉及各种

角度和诸多层面，其中既有实践性问题也有理论认识问题，既有总体性的问题也有分支性的问题。由于这项研究源于自身实践过程遇到的种种困惑，得益于国内外实践的启发，同时受到了当前世界征管制领域一些理论突破的影响，因此我们对课题研究采取理论和实践相结合的基本态度。研究过程中，既重视对一些基础理论方法的应用，如重视控制论、信息论、系统论在认识征管活动中的作用，对应用信息不对称理论、博弈论、耗散论等新理论的研究进展注意加以结合，同时也对当前管理科学发展的一些新成果，如行为学、组织理论、决策理论、质量管理体系等，加以大量地吸收。在实践方面同样努力拓展视野，通过广泛考察国内外征管发展情况，特别是关注我国近年税收征管工作的新情况、新变化、新突破，推进对现代税收征管特点的探究，探寻现代税收征管变革中的一些主要倾向。正是由于坚持以上指导思想，我们也期望本书能够呈现介绍引进知识、思考研究问题、关注实践动向等几个方面要求相统一的特点，尽可能地起到深化认识、促进实践的作用。

观念变则思路变。由于管理思想与实践的发展，世界各国对行政管理的定位一直在发展变化之中。从主客体相对关系来看行政管理活动的发展，主要可以划分三个发展阶段。一是强制性管理，管理者主导、管理对象服从阶段；二是协作型管理，管理者与被管理者作用并重，地位趋向平等阶段；三是服务型管理，以被管理者作用为主，管理者协作阶段。显然，第三个阶段是一种理想的高级阶段。本书探讨现代税收征管问题，是把税收征管定位在面向逐步迈进协作型管理，服务性管理也已见端倪的过程阶段来看待的，这符合我国和大部分国家税收征管所逐渐步入的发展阶段。因为基本对象在认识体系中的地位发生变化通常会造成“革命”性的认识转型，

所以，研究现代条件下税收征管状态所使用的思维方式和得出的认识、结论必将迥异以往，进而，建立一个新的税收征管认识框架显得尤为必要。这恰是本书把对现代税收征管活动的考察研究聚焦到“过程模型”一点之上的意图所在。

全书基本结构及部分主要观点如下：

第一章展开对现代税收征管过程模型的研究。本章作为一个独立的部分，主要探究认识税收征管活动的组织运转架构，借以找出现代税收征管体系建立所依据的内在逻辑脉络，从而形成全书的认识纲领，其他章节围绕这个纲领对分支问题进行深化探讨。

税收征管活动是一系列特定过程的关联存在，现代税收征管体系具有高度的系统性。现代税收征管过程包含的基本内容以及关联关系必然形成一定的基本框架。对这个框架的系统认识构成现代税收征管过程模型。其主要内涵有：依法治税、以人为本的价值理念，信息平台的技术支撑，纳税服务、申报征收、纳税监控构成的主干业务结构，以流程管理为脉络的基本管理方式，并以决策系统作为中枢，驱动征管活动的运动过程。这些要素组合成为总体的框架，形成一个以图式表达的模型，从中可以得到对现代税收征管的体系或模式的基本认识。

第二、三、四章从税收征管业务角度展开分题讨论，分别对构建现代纳税服务体系、申报征收体系、纳税监控体系进行探讨。这三章着重认识现代税收征管业务开展的转变，以及研究征管业务的优化，内容集中于现代税收征管的业务安排层面。

纳税服务是税收征管业务而不仅仅是对征管业务的要求，应当发展成为一整套具体、明确、专门的业务体系。现代纳税服务业务的发展需要建立征纳法律地位平等的新型关系，纳税服务业务的目的

标应当定位于防止和消除纳税问题，纳税服务的内容需求、渠道载体、组织保障等方面需要共同发展以构成实施的体系。

申报征收体系的重点在于建立以电子申报为主体的多元化纳税申报系统、税库银联网的一体化税款征收系统以及电子集中核算系统，实现申报征收信息的高度共享、集中处理和全程严密监管。

纳税监控则突出“以数管税”的作用，以数据处理链为主线、以纳税评估为核心衔接点构建实施体系，并以加强基础管理，提升税务稽查体系，对不同类型的纳税人增强监控针对性作为配套措施。

这三个业务方面作为主干，覆盖税收征管中与纳税人接触的全部业务过程，可以形成一个高效协同的现代税收征管业务运作格局。

第五、六、七章作为有别于征管业务层面的内容，分别对现代税收征管的技术支撑、驱动机制和管理方式三个方面问题进行探讨，这些方面是现代税收征管体系能够建立并实现运转目标的决定因素。

信息技术应用是现代税收征管的一大标志。建立现代税收征管的信息技术平台需要开展技术支撑体系、管理支撑体系以及与外部支撑条件实现协同等方面的建设，同时关注建立现代化管理的理念、统一规范业务流程、合理利用社会资源、基于数据管理的制度策略、项目实施策略、信息化建设的制度性要求以及科学把握数据集中的相对性等关键问题。

流程管理成为现代税收征管的基本管理方式。对业务流程以及征管组织流程实施优化再造和实现高效控制是形成现代税收征管流程管理体系的主要课题，涉及执法标准性、工作评价性的控制活动也包含在流程管理之中。同时，基于流程展开职能和实施机构重组也将成为必然。

决策在现代税收征管活动中凸显出来。决策系统成为征管体系

改进和运转的中枢驱动系统，动态平衡、评估与调整、学习与变革是这个系统的基本功能。建立科学的决策系统需要从决策主体、方法体系、目标原则等方面加以优化，建立决策支持的信息系统是这个问题中较早引起注意的一个组成部分。

(三)

开展现代税收征管过程模型课题研究于 2005 年开始酝酿，感于当时征管改革中认识与实践的需要，泰安市地方税务局于当年 6 月份组成课题组，先期开始了课题的资料收集和基础研究工作；2006 年下半年有关研究已初见脉络，山东省地方税务局决定由省局成立课题组进一步深化、提升课题研究，并列入了山东省软科学研究计划。于是，这个课题以更高的层次、更广的视野、更大的规模进一步展开。到 2008 年，课题研究结题。当年，为倡导政府机构科学行政和自主创新，山东省科技厅直接组织国内知名专家对课题成果进行鉴定，并给出了“填补国内空白，达到国际类似研究领先水平”的评价结论。为了更好地发挥课题研究的作用，山东省地方税务局又决定将研究成果编写成书。本着阐释成果、介绍知识、推动实践的指导思想，课题组又投入精力进行了大量的拓展研究和编撰工作。到 2010 年初，本书得以基本定稿。起步于泰安，辍笔于济南，课题研究与成书共经历了五年多的一段艰辛历程。

本书由于希信、郭凤晓多次组织对大纲的修改、审定，并负责总纂和定稿；第一章现代征管过程模型综述由郭凤晓指导，冉晓、王翔执笔起草；第二章纳税服务由彭坤执笔起草，朱洪坤、张丹参与修改；第三章申报征收由梁广举执笔起草，丁毅参与修改；第四章纳税监控由宗贵兵、冯向军、刘晓东执笔起草，马德伟参与修改；

第五章决策系统由赵雷执笔起草，邵明湖参与修改；第六章信息技术由徐夫田、高明辉执笔起草；第七章流程管理由马鸿儒执笔起草，朱洪坤参与修改。冉晓、王翔对全书进行了通稿和编纂。张期鹏、李广进、丁毅、冉晓承担了课题研究及本书编写过程中具体的组织、协调工作。

在课题研究、鉴定以及本书编写过程中，先后得到了清华大学经济管理学院陈晓教授、陈国权教授，国家税务总局税收科学研究所前所长、研究员曾国祥先生等专家学者的热心指导，多个省市的国家税务局、地方税务局提供了宝贵资料，泰安市地方税务局在开展基础研究方面做了大量工作，在此表示感谢。还要特别感谢中国税务出版社的编辑同志们，在他们的大力支持和辛勤劳动下本书得以尽早付梓面世。

现代税收征管体系庞大、问题驳杂，把握不易。本书参与人员在知识层面、专业领域、实践程度等方面存在着种种差异和局限。因此，本书不可避免地存在这样或那样的缺陷和错误，热切盼望读者给予批评指正。

实践无止境，探索无穷期。相信坚持理性务实，不懈探索实践，现代税收征管的宏伟大厦必将屹立于世人面前。

作 者

2010 年 10 月

目 录

第一章 现代税收征管过程模型综述	(1)
第一节 现代税收征管的关注焦点——纳税人及社会环境	(6)
一、税收征管的关注焦点	(7)
二、税收征管的核心关注焦点：对象系统——纳税人	(9)
三、税收征管的外部关注焦点：环境系统——社会环境	(13)
第二节 现代税收征管系统的主体部分——基于纳税人行为 模式的征管业务子系统	(15)
一、国内外税收征管业务类型的划分方式	(16)
二、基于纳税人行为模式的征管业务序列设计	(19)
三、税收征管业务序列的比较分析	(34)
第三节 现代税收征管系统的中枢部位——征管决策子系统	(37)
一、税收征管面临的环境因素分析	(37)
二、应对环境变化的征管策略选择——建立税收征管决策系统	(42)
三、税收征管决策系统的规划设计	(46)
第四节 现代税收征管系统的控制部位——流程管理子系统	(50)
一、建立控制职能的必要性分析	(51)
二、征管控制的主要内容和实施方略——建构流程管理子系统	(56)
三、征管流程管理子系统的建构路径	(71)
第五节 现代税收征管过程模型综述	(76)
一、现代税收征管的关注焦点——纳税人和社会环境	(77)
二、现代税收征管系统	(79)
三、税收征管系统的整体作用关系	(86)

第二章 构建现代纳税服务体系	(89)
第一节 当前国内外的纳税服务体系分析	(91)
一、构建现代纳税服务体系的重要性和必要性	(91)
二、发达国家纳税服务体系的特点	(92)
三、我国纳税服务发展的现状	(93)
第二节 现代纳税服务的理念、目标、原则及实施过程	(97)
一、引入现代客户关系管理思想	(97)
二、纳税服务理念	(99)
三、纳税服务的目标	(101)
四、纳税服务遵循的原则	(101)
五、实施纳税服务的一般组织过程	(103)
第三节 纳税服务需求分析及内容	(103)
一、纳税服务需求调查分析	(104)
二、纳税服务内容	(111)
第四节 现代纳税服务的方式和载体	(113)
一、纳税服务方式	(113)
二、现代纳税服务的载体	(120)
第五节 纳税服务的组织保障	(125)
一、建立专业化的纳税服务机构	(125)
二、健全纳税服务制度	(128)
三、培养专业化的纳税服务人才	(131)
四、纳税服务的信息化管理	(132)
第六节 纳税服务的发展趋势及展望	(134)
一、建立纳税人洞察体系	(134)
二、维护纳税人权益问题愈加突出	(135)
三、纳税服务运营趋向市场化	(135)
四、纳税人服务组织的兴起	(135)
第三章 构建现代申报征收体系	(152)
第一节 现代申报征收体系简述	(153)
一、申报征收业务的演变	(153)

二、现代申报征收体系发展的基本条件	(156)
三、构建现代申报征收体系的一般原则	(159)
第二节 多元化纳税申报系统	(160)
一、现阶段电子申报存在的问题	(160)
二、多元化申报的主要作用	(163)
三、以电子报税为主体的多元化申报方式的主要内容	(164)
第三节 税收收入电子缴库联网系统	(171)
一、税库银税收收入电子缴库联网系统的基本情况	(172)
二、税库银联网建设面临的问题	(179)
三、财税库银横向联网系统	(181)
四、实施税库银联网系统的作用	(185)
第四节 税收会计集中核算系统	(185)
一、税收会计集中核算的内容	(185)
二、税收集中核算的制约因素	(189)
三、推行税收会计集中核算的主要条件	(189)
四、实行税收集中核算的主要影响	(190)
第五节 现代申报征收体系建设显现的总体效能及发展展望	(193)
一、现代申报征收体系的建设应用成效	(193)
二、现代申报征收体系的发展展望	(199)
第四章 构建现代纳税监控体系	(202)
第一节 现代纳税监控体系的基础	(205)
一、理念基础	(205)
二、技术支撑	(206)
三、管理要素	(206)
四、管理基础	(211)
第二节 纳税监控体系的建构	(219)
一、涉税数据的采集	(220)
二、涉税数据的分析	(224)
三、涉税数据的应用	(226)
四、涉税数据管理	(228)
第三节 现代纳税监控体系的核心——纳税评估	(231)

一、纳税评估的概念	(231)
二、纳税评估的内容	(232)
三、纳税评估体系的构成	(240)
四、纳税评估分析方法	(243)
五、纳税评估指标体系	(247)
六、纳税评估的工作流程	(251)
七、纳税评估的发展趋势	(253)
第四节 纳税监控体系中的“个性化”监控	(253)
一、纳税监控体系中的分税种监控	(253)
二、当前纳税监控中的部分难点、重点	(274)
第五节 构建现代税务稽查体系	(292)
一、传统税务稽查存在的问题	(293)
二、税务稽查的创新发展	(295)
三、构建现代税务稽查体系	(298)
第五章 构建现代税收征管体系的信息化技术平台	(307)
第一节 信息化建设现状和发展分析	(308)
一、信息技术现状及发展趋势	(308)
二、国外税收信息化建设经验分析	(309)
三、我国税收信息化沿革及现状	(313)
四、我国税收信息化建设与国外先进水平的比较及 存在的问题	(316)
第二节 我国现代税收征管体系的信息技术平台建设策略	(318)
一、技术支撑体系建设	(319)
二、管理支撑体系建设	(337)
三、外部支撑体系建设	(341)
第三节 我国现代税收管理体系的信息化支撑平台建设应 重点考虑的几个问题	(346)
一、树立现代化的税收管理理念	(346)
二、重视税收业务流程的统一规范	(347)
三、加强国、地税信息化建设的协调	(348)
四、合理利用社会资源	(348)

五、优化项目实施策略	(349)
六、完善信息化建设的制度要求	(350)
第六章 现代税收征管的决策系统	(352)
第一节 税收征收管理决策概述	(355)
一、税收征管决策的含义与特征	(355)
二、税收征管决策的基本要素	(356)
三、税收征管决策的地位	(359)
四、税收征管决策的类型	(361)
第二节 税收征管决策需要关注的焦点问题	(364)
一、影响税收征管决策的主要因素	(364)
二、税收征管决策所关注的焦点问题	(368)
第三节 税收征管决策系统的总体设计	(372)
一、建构征管决策系统的总体目标	(372)
二、建构征管决策系统的一般原则	(372)
三、征管决策系统的运行机制	(374)
第四节 税收征管决策支持系统的建构	(396)
一、税收征管决策支持系统的概念和基本构成	(397)
二、构建税收征管决策支持系统的目标、原则和方法	(399)
三、税收征管决策支持系统应用技术	(401)
四、税收征管决策支持系统的功能	(404)
五、税收征管决策支持系统的发展趋势	(419)
第七章 现代税收征管过程的流程管理	(422)
第一节 现代税收征管业务流程管理简述	(424)
一、税收征管业务流程	(424)
二、税收征管业务流程优化	(432)
三、基于流程的税收征管质量控制	(433)
第二节 税收征管业务流程优化	(441)
一、传统税收征管业务流程存在的问题	(441)
二、现代税收征管业务流程的特点	(442)
三、业务流程的梳理	(444)

四、业务流程的优化	(463)
第三节 税收征管业务流程控制	(468)
一、业务流程控制原则	(469)
二、业务流程控制要求	(469)
三、业务流程控制规则	(470)
四、业务流程控点分析	(471)
五、业务流程控制指标	(472)
六、税收征管业务的自动控制	(478)
第四节 基于流程的征管组织机构优化初探	(489)
一、基于流程重组机构是现代税收征管的必然要求	(490)
二、基于流程的组织机构设计的基本内容	(492)
三、基于流程优化税收征管机构的主要趋向	(495)
四、我国税收征管机构优化初探	(497)
主要参考文献	(506)