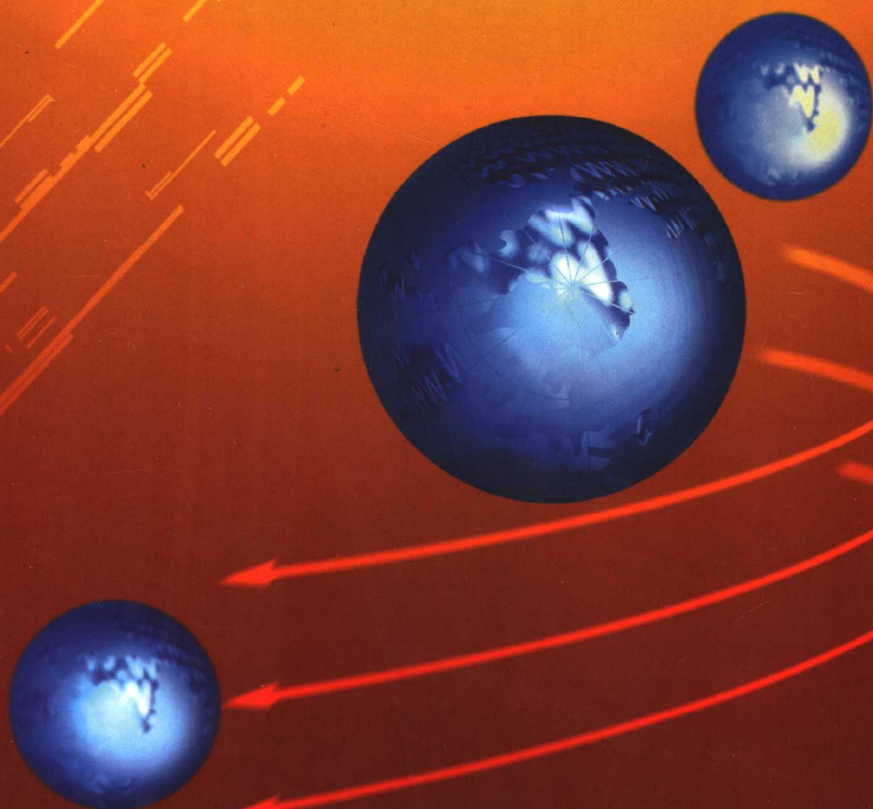


以城市为中心的

税收管理

湖北省国家税务局 编著



湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

以城市为中心的税收管理/湖北省国家税务局编著.
武汉:湖北人民出版社,2005.8

ISBN 7-216-04364-2

I. 以…

II. 湖…

III. 城市—税收管理—研究—中国

IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 075589 号

以城市为中心的税收管理

湖北省国家税务局 编著

出版: 湖北人民出版社
发行:

地址:武汉市雄楚大街 268 号
邮编:430070

印刷:武汉金凯利彩印包装印刷有限公司

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:23

字数:338 千字

插页:4

版次:2005 年 8 月第 1 版

印次:2005 年 8 月第 1 次印刷

印数:1-4 000

定价:38.00 元

书号:ISBN 7-216-04364-2/F·778

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

《以城市为中心的税收管理》编委会

编委员会主任:刘 勇

主 编:陶东元

副 主 编:刘浩明 胡孝伦 尚海霞 张 凡

编 辑:(以姓氏笔划为序)

丁 亮 马陟政 王 斌 尤 勇

卢 芳 朱 彦 宋建龙 杜亚东

吴正永 胡志军 赵荣凯 段丁强

唐继先 龚广虎 谢 忱 董继华

雷 展 谭博仁 戴轶凡

序

税收是经济的反映,一定的税收管理格局,总是依从于特定的社会经济环境。我国正处于一个经济转轨、体制转型、管理创新的重要时期,经济集约化、社会信息化、市场一体化、管理现代化是社会经济发展的基本趋势。面对这一社会经济发展基本趋势,税收管理必然要与之相适应。

改革开放以来,随着经济社会的快速发展,我国城市化水平迅速提高。我国现有城市人口4.6亿人,到2020年,我国城市人口将达到7.2亿人,占总人口的60%;到2050年,城市人口将达到11.2亿,占总人口的70%,每年约有1000万人口要从乡村转移到城市。随着城市化水平的提高,经济税源也加速向城市集中,客观上要求集中管理资源,抓住重点税源,将税收管理的重心向城市转移,将税收管理的资源向城市倾斜,充分利用现代管理技术、管理手段和管理方法,逐步实现以城市为中心的集约化管理。发达国家以城市为中心的税收管理,也为我国提供了可资借鉴的经验。因此,实施以城市为中心的税收管理,具有极其重要的意义。

一、实施以城市为中心的税收管理是适应经济税源向城市集中的需要。在市场机制作用下,随着经济的发展和市场的全面开放,资金、技术、人才信息等社会资源逐步向城市集中。经济决定税收,经济向城市转移,使税源逐步向城市集中,税收逐步向纳税大户收拢的趋势愈来愈明显。例如,湖北省武汉、宜

昌、襄樊、十堰等大中城市,顶起了全省税收收入的大半边天,占70%;2002年湖北省表彰的全省100家诚信纳税户,所提供的税收占到了全省国税收入的87%。从市县情况来看,经济税源也显著向县市城区集中,以湖北省襄樊市为例,县、市城区经济税源已占全市经济税源的3/4,而且这种税源向城市集中的程度还在进一步加剧。这就决定了税收征管力量必须向城市集中,税收征管重心也必须放在城市。

二、实施以城市为中心的税收管理是降低税收成本的需要。长期以来,我们对税收成本和税收效率问题重视不够。一方面,经济税源向城市快速集中,另一方面,征管力量却分散在广大的农村乡镇。据调查,现在大部分地区分布在农村乡镇的税务人员一般在50%左右。加之农村乡镇税务机构分散,网点多,基本建设投入大,致使税收成本居高不下。据有关资料,我国税收成本超过了10%,有的地区甚至达到20%以上,这与国际上普遍在5%以下的税收成本率相比,相差悬殊。这就要求重新配置税收征管资源,实行集约管理。实行以城市为中心的集约化管理,不仅可以减少机构,便于税收征管硬件资源的建设和利用,还有利于提高税收征管质量,更重要的是可以降低税收成本。

三、信息化技术的飞速发展,为实施以城市为中心的税收管理创造了条件。随着我国信息技术的飞速发展,税务部门的信息化建设发展很快,金税工程建设的全面推进,大大增强了税收的监控能力,这就为税收集约化管理创造了条件。同时,也为收缩基层税务机构,实现集中征收提供了良好的技术环境和技术基础。

四、国际经验为实施以城市为中心的税收管理提供了有益借鉴。应该说,推行集约化管理,实现办税场所、税收信息的高度集中是国际上税收管理发展的一大趋势。如美国的税务信

息处理中心只设有4个,征收中心也只有7个;菲律宾作为发展中国家,税务信息处理中心也只设5个,新加坡只设1个。而我国现有3356个县、4270个市辖区,目前有几万个征收点,集中程度远远落后于西方国家。我们可以借鉴国外的成功经验,构建以城市为中心的税收管理的新格局。

与传统的粗放式的税收管理相比,以城市为中心的税收管理具有以下几个主要特征,即信息集中处理,税款集中征收,检查权集中行使,人财物集中管理。然而,以城市为中心实施税收管理,是一个与城市化水平相适应的渐进的历史过程,是我国税收管理的发展方向。税收征管向城市集中只是其外在形式,逐步提高税收管理的质量和效率才是其核心实质。必须坚持因地制宜、实事求是,坚决克服脱离实际,超越历史的做法,那些为集中而集中、为收缩而收缩的做法应该坚决摒弃。

《以城市为中心的税收管理》一书,是在充分借鉴汲取近年来税收管理理论与实践研究成果的基础上,进行系统、深入研究的结果,是集体智慧的结晶。该书具有四个特点:在研究对象上讲求针对性。该书不落俗套,避免了一般税收管理研究中的泛泛而谈,而是紧紧围绕城市经济的特点研究税收管理,重点在“城市”上做文章,给人以全新税收管理的视觉,在研究体系上注重科学性。以城市为中心的税收管理,其理论框架独成体系,从以城市为中心的税收管理基本理论入手,以城市税收为经、以税收具体管理理论与实践为纬,全面系统地探讨和研究了以城市为中心的税收管理的各项内容,还借鉴了英国、美国、法国、日本等发达国家以城市为中心的税收管理方法,严密科学;在研究内容上注重超前性。研究以城市为中心的税收管理,跳出了传统税收管理的怪圈,除研究了税收征管、税款征收、税务稽查等内容外,把城市税源监控、税务行政管理、税收信息化建设、税务代理、税收服务等作为重要的研究内容,不少

观点走在税收实践前面;在研究目的上把握实践性。税收理论研究也是一样,目的是为了指导实践。研究中,十分注意理论研究成果的转化,尽可能使理论研究应用于税收管理实践。本书阐述的建立科学规范的征管岗责体系、以城市为中心的税源监控、建立银税一体化缴税机制、以城市为中心的税务行政效能监察、税收信息化建设、税收服务等,这些研究成果很多就是来自税收管理实践,是对税收管理实践的探索和升华,可以直接运用于以城市为中心的税收管理实践。

总之,该书围绕以城市为中心的税收管理,既对我国税收管理历程进行了历史回顾和系统总结,又对税收管理现状和趋势进行了客观分析和前瞻预测,还对税收管理目标和方法进行了科学界定;既贯穿了一般意义税收管理的基本内容,又体现了以城市为中心的经济和税源格局的要求,更兼顾了理论性、创新性、前瞻性、指导性和实践性的统一,值得广大税收理论研究者工作者,特别是各级税务部门的领导、基层一线的税务工作者学习参阅。

该书对以城市为中心税收管理的研究,是一个初步尝试,希望更多的经济财税工作者参与进来,为这项研究的繁荣发展做出新的应有的贡献。



二〇〇四年十二月二十八日

目 录

以城市为中心的税收管理

导 论	(1)
第一章 以城市为中心税收管理概述	(9)
第一节 以城市为中心税收管理的基本内涵	(11)
一、管理理论的形成与发展	(11)
二、城市的产生和定义	(16)
三、以城市为中心税收管理的内涵	(20)
第二节 以城市为中心税收管理的主要特征	(24)
一、城市经济的一般特征	(24)
二、现代税收管理的特征	(25)
三、以城市为中心税收管理的特征	(27)
第三节 以城市为中心税收管理的基本原则	(29)
一、依法管理原则	(29)
二、坚持效率原则	(30)
三、集中统一与因地制宜相结合的原则	(31)
四、专业管理和群众管理相结合的原则	(32)
五、系统管理原则	(32)
六、人本管理原则	(33)
七、分工与协作相结合的原则	(34)
八、责权利相结合的原则	(36)
第四节 以城市为中心税收管理的客观必然性	(36)
一、经济发展的客观要求	(37)
二、信息化建设的技术支持	(39)

三、税制改革的必然选择	(40)
四、税收管理的自我完善	(42)
第五节 以城市为中心税收管理的发展趋势	(46)
一、城市化的一般发展规律	(46)
二、区域经济的发展趋势	(48)
三、税收管理的发展方向	(51)
第二章 以城市为中心的税收管理组织体系	(53)
第一节 我国税务管理组织机构的历史沿革	(55)
一、我国税务组织机构发展概况	(55)
二、我国当前税务组织机构设置带来的主要问题	(59)
第二节 以城市为中心税收组织体系的构想	(62)
一、基本原则	(62)
二、总体架构	(64)
三、职能划分	(65)
四、机构设置	(67)
第三节 以城市为中心税收管理组织体系建设的配套措施	(72)
一、完善税务组织机构设置与改革的约束机制	(72)
二、再造税收工作流程	(73)
三、建立科学规范的征管岗责体系	(76)
第三章 以城市为中心的税源监控	(81)
第一节 以城市为中心税源监控体系的构建基础	(83)
一、构建以城市为中心税源监控体系的经济基础	(83)
二、构建以城市为中心税源监控体系的制度基础	(83)
三、构建以城市为中心税源监控体系的技术基础	(85)
第二节 以城市为中心税源监控体系的构建	(85)
一、强化户籍管理	(85)
二、严肃纳税申报	(89)
三、规范信息采集	(91)
四、完善纳税评估	(94)
五、推行税收管理员制度	(97)

六、建立预警机制	(100)
第三节 构建以城市为中心税源监控体系的配套措施	(102)
一、完善纳税人信用体系	(102)
二、严格控制现金交易	(105)
三、建立健全社会化的护税协税网络	(108)
第四章 以城市为中心的税款征收	(111)
第一节 我国税款征收管理制度的改革	(113)
一、税款征收管理制度的历史演变	(113)
二、改革实践对以城市为中心税款征收管理的启示	(116)
三、税款征收制度改革的总体目标	(118)
第二节 以城市为中心税款征收管理的机制建设	(119)
一、构建多元化的纳税申报机制	(120)
二、构建集中征收的机制	(121)
三、建立健全“银税一体化”的缴税机制	(122)
第三节 以城市为中心的税款征纳	(124)
一、税款征收方式	(124)
二、税款缴纳方式	(126)
第四节 以城市为中心的税收计划、会计、统计管理	(129)
一、税收计划管理	(130)
二、税收会计管理	(133)
三、税收统计管理	(134)
第五章 以城市为中心的税务稽查	(135)
第一节 以城市为中心税务稽查的概述	(137)
一、税务稽查的产生与发展	(137)
二、税务稽查的理论评析	(141)
三、我国税务稽查的现状与存在的问题	(143)
四、以城市为中心税务稽查的发展方向	(145)
第二节 以城市为中心税务稽查的制度体系建设	(152)
一、税务稽查实施制度	(152)
二、内部监控制度	(157)

三、信息处理制度	(158)
第三节 以城市为中心税务稽查的司法保障	(159)
一、健全法律制度	(159)
二、完善税务司法	(161)
第六章 以城市为中心的税务行政管理	(171)
第一节 以城市为中心的税务行政管理的概述	(173)
一、以城市为中心的税务行政管理的含义	(173)
二、以城市为中心的税务行政管理的特点	(174)
三、以城市为中心的税务行政管理的职能	(175)
四、以城市为中心的税务行政管理的目标	(177)
第二节 以城市为中心的税务行政管理的内容	(179)
一、税务人力资源管理	(179)
二、行政办公管理	(188)
三、机关财务管理	(190)
四、后勤管理	(192)
第三节 以城市为中心的税务行政效能监察	(194)
一、以城市为中心税务行政效能监察概述	(195)
二、以城市为中心税务行政效能监察的指标体系	(197)
三、以城市为中心的税务行政效能监察的实施	(201)
第七章 以城市为中心的税收信息化建设	(207)
第一节 以城市为中心的税收信息化建设的概述	(209)
一、税收信息化建设对税收管理的作用	(209)
二、税收信息化建设的发展历程	(211)
三、税收信息化建设的现状与成效	(214)
四、税收信息化建设存在的主要问题	(218)
第二节 以城市为中心税收信息化建设的原则	(221)
一、规范性原则	(221)
二、前瞻性原则	(222)
三、整体性原则	(222)
四、协调性原则	(222)
五、开放性原则	(223)

- 六、渐进性原则 (223)
- 七、安全性原则 (224)
- 八、效能性原则 (224)

第三节 以城市为中心税收信息化建设的构想 (225)

- 一、信息化建设的布点 (225)
- 二、信息化建设的软件选择 (226)
- 三、信息集中程度 (227)
- 四、信息处理使用权限 (228)
- 五、信息开放程度 (229)

第四节 以城市为中心税收信息化建设的实施 (230)

- 一、打造规范统一的信息系统平台 (231)
- 二、构建内外畅通的信息网络 (234)
- 三、建立准确快捷的信息采集模式 (237)
- 四、建立科学严密的信息管理机制 (239)
- 五、营造高效安全的信息应用环境 (240)

第八章 以城市为中心的税收服务体系 (243)

第一节 以城市为中心的税收服务概述 (245)

- 一、以城市为中心的税收服务的基本概念及内涵 (245)
- 二、以城市为中心的税收服务的分类 (247)
- 三、以城市为中心的税收服务的意义 (247)

第二节 税收服务的理论基础 (250)

- 一、税收服务是税收本质的体现 (250)
- 二、税收服务是税收特征的反映 (250)
- 三、税收服务是税收职能的要求 (252)

第三节 我国税收服务的发展 (253)

- 一、我国当代税收服务的发展轨迹 (253)
- 二、税收服务的发展规律 (256)
- 三、我国税收服务的成效、问题及原因 (258)

第四节 以城市为中心的税收服务体系建设 (263)

- 一、以城市为中心的税收服务特征 (263)
- 二、建设以城市为中心的税收服务体系的基本任务

.....	(264)
三、以城市为中心的税收服务的目标	(271)
第九章 以城市为中心的税务代理	(275)
第一节 以城市为中心的税务代理概述	(277)
一、税务代理的定义	(277)
二、税务代理的特点	(279)
三、税务代理的功能	(280)
第二节 我国税务代理的创建与发展	(282)
一、我国税务代理制产生的背景	(282)
二、我国推行税务代理的现实基础	(284)
三、我国税务代理的发展	(286)
第三节 税务代理在以城市为中心税收管理中的地位和作用	(290)
一、税务代理的地位	(290)
二、税务代理的作用	(292)
第四节 税务代理与依法治税	(295)
一、税务代理促进依法治税	(295)
二、依法治税可以保障税务代理的健康发展	(296)
第五节 规范和改进税务代理	(297)
一、以城市为中心的税收征管体系对税务代理的新要求	(297)
二、税务代理的改革和规范	(299)
第十章 以城市为中心税收管理的国际比较与借鉴	(303)
第一节 英国税收管理制度	(305)
一、税收征收机关	(305)
二、征管程序	(308)
三、司法保障	(310)
四、英国税制的特点	(313)
第二节 法国税收管理制度	(314)
一、税收管理机构	(315)

二、税收法制与征收管理	(316)
三、税收征管的现代化	(321)
四、税务代理制度	(323)
第三节 美国税务管理制度	(325)
一、税收征收管理机构	(325)
二、登记和服务	(326)
三、纳税申报和缴纳	(327)
四、纳税审计	(330)
第四节 日本税收征管制度	(333)
一、税收权限划分与征管机构设置	(333)
二、纳税方式	(334)
三、司法保障	(334)
四、税理士制度	(336)
第五节 以城市为中心税收管理的国际比较和借鉴	(337)
一、税收管理权限划分	(338)
二、税务机构布局	(340)
三、征管模式选择	(341)
四、税务征管手段的现代化	(344)
主要参考资料	(347)
后记	(351)

导 论

以城市为中心的税收管理 Yi Cheng Shi Wei Zhong Xin De Shui Shou Guan Li

11 5

自从国家产生以来,税收便作为“喂养政府的奶娘”^①而构成文明社会一个内在的和永久性的特征。对于每个国家来说,税收既上涉国计,又下及民生,于国于民莫不系之。以国计言,国家机器的存在和正常运转依赖于税收提供能源;以民生言,人类社会很少有其他事物能如同税收那样广泛而直接地影响国民的经济福利,“只有死亡和税收是无法逃避的”^②。故我国中唐时期杰出的理财家杨炎曾指出:“夫财赋,邦国之大本,生民之喉命,天下理乱轻重,皆由焉。是以各朝历选重臣主之,犹惧不集,大计一失,则天下动摇”。^③在现代社会中,税收的重要性尤为突出,治税与治国紧密相连,更需引起极大的关注。而科学的管理是税收这一活动得以实现的根本保障。

管理实践同人类文明一样,有着悠久的历史,这是因为管理存在于人类的一切共同活动之中。只要有两个人或两个以上的人,为了完成他们当中任何一个人都不能单独完成的任务,或者一个人单独完成不经济,而必须把他们各自拥有的资源(包括体力、脑力、时间、工具以及其他经济技术手段)有效地结合在一起,从事共同的活动,就需要管理。正如马克思所指出:“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动,都或多或少需要指挥,以协调个人的活动……一般单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要有一个乐队指挥”。^④所以,从一般意义上讲,管理(Management)就是有意识地协调人们的共同活动,达到一定目标的系统的工作过程。管理具有计划、组织、领导和控制的职能:(1)计划职能(Planning):包含规定组织的目标,制定整体战略以实现这些目标,以及将计划逐层展开,以便协调和将各种活动一体化;(2)组织职能(Organizing):包括决定组织要完成的任务是什么,谁去完成,任务怎么分类组合,谁向谁报告,以及各种决策应在哪一级制定;(3)领导职能(Leading):每一个组织都是由人组成的,管理的任务就是指导和协调组织中的人。当管理者激励下属,指导他们的活动,选择最有效的沟通渠道,解决组织成员之间的冲突时,他就是在进行领导活动;(4)

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,第470页,人民出版社1972年版。

② 转引自英格·沃尔特所著的《黑钱市场》,第19页,四川人民出版社1994年版。

③ 转引自陈登原所著的《中国田赋史》,第1页,商务印书馆1938年版。

④ 《马克思恩格斯全集》第23卷,第367页,人民出版社1972年版。