

税务规范化管理

理论与实践

THEORY & PRACTICE

主编 戴子钧

黄河出版社

序 (一)

寒来暑往，斗转星移。几分耕耘，几分收获。山东省国税局的同志们终于通过自己的实践和探索，著成了这部《税务规范化管理理论与实践》。它的诞生凝聚着无数税务干部的艰苦实践和聪明才智，为管理著述的百花园增添了一朵奇葩，为税务管理提供了许多可资借鉴的成功经验，确实是一件值得庆贺的事情。

应该说，我对税务规范化管理一直怀有一份特殊的感情，不仅非常关注税务规范化管理的理论探讨，而且我也一直在思考税务规范化管理的发展与未来。从事财税工作 30 多年来，我对税务管理的发展有着比较深刻的印象。我个人认为，税务管理是随着社会经济的发展、税制改革的深入和税收征管现代化的逐步推进而不断丰富完善的。1994 年税制改革后，税收在我国经济发展中的地位越来越重要、作用越来越突出，有力地促进了社会经济的快速健康发展。即便在 1998 年亚洲金融危机，世界经济普遍低迷的情况下，我国经济发展仍然一枝独秀，税收收入继续保持着较快的增长，为社会经济发展作出了重大贡献。目前，我国税收收入已经占到财政总收入的 95% 以上，2001 年全国税收收入达到 15172 亿，比 1994 年税制改革时翻了两番。税收工作取得的成绩是非常巨大的，这些成绩的取得，除了依靠经济发展的强大基础之外，主要就是广大税务干部认真贯彻国务院“加强征管，堵塞漏洞，惩治腐败，清缴欠税”的十六字方针，坚持税收经济观，融会贯通地做好依法治税、

从严治队和科技加管理三篇文章，苦练内功，不断提高税收管理水平

冰冻三尺，非一日之寒。税务规范化管理模式的铸炼经历了一个不断探索、发展和提高的过程。1996年省局党组按照总局的要求，在山东国税系统进行了征管改革、农村征收机构改革、干部人事制度改革等九个方面的改革和探索，取得了明显的成效。同时我们也发现，在实际工作中仍然存在不少问题，如有的单位和个人在工作中敷衍应付，对征管改革带来的变化不适应；有些工作没理顺，新的征管模式各系列之间衔接不紧密，内部岗位职责不清，出现了“有人没事干、有事没人干”的现象，疏于管理、淡化责任的问题十分突出；工作的监督检查不力，各项工作部署多、检查少，落实不到位。这些问题，外在的表现是工作上的无序，但深层的原因却在于缺乏健全的制度和有效的机制来约束干部的税收执法权和行政管理权，说白了就是我们的税收管理基础差。1997年省局党组在总结文登市国税局管理经验的基础上，提出了坚持以人为本，实施以健全制度、科学定岗、明晰权责、加强监督检查、严格考核和奖惩为主要内容的税务规范化管理的思路，并在全省国税系统逐步推行，从而将各项工作初步纳入规范化管理的轨道。2000年我离开山东省国税局后，宋兰和戴子钧同志先后担任山东省国税局局长，山东国税系统在省局党组的领导下继续深化税务规范化管理，并进一步深化改革，提出了以狠抓“三基”即进一步落实基本制度、夯实征管基础和提高干部基本素质为主要内容的全面深化税务规范化管理的新思路，不断推进税务管理的科学化、信息化和现代化。可以说，这些年来，山东国税系统把税务规范化管理作为工作主线，年年有重点，年年有突破，一任接一任拼搏，一年上一个台阶，不断提升税务管理的层次

和水平，使税务规范化管理的理论与实践更加丰富和完善。

《税务规范化管理理论与实践》一书，即是山东国税系统广大干部职工不断实践的结晶。该书探本溯源，条分缕析，纵向论述了税务规范化管理的历史发展及嬗变创新，横向剖析税务规范化管理的机理构成，突出了新形势下信息化建设和文化建设对税务规范化管理的影响。全书结构严谨，虚实结合，自成体系，有不少值得借鉴的税务管理方式方法。我认为，作为兼顾理论性和实践性的著述，《税务规范化管理理论与实践》一书确有其独到之处。首先，该书作为一本专门的著述对税务规范化管理模式进行了全面系统的阐述，使我们对税务规范化管理有了更加科学、系统、全面的认识。其次，该书把税务规范化管理作为一个开放、包容的体系，与各种科学管理思想密切相连，并随着社会、经济、科学技术的不断发展而日益进步与完善，而不是将其作为一种自我封闭的管理模式或理论。再次，该书的理论性与实践性结合得非常好，它立足税务部门的工作实际，以系统的理论为指导，把税务规范化管理的实践经验有机地融会其中，让税务管理者在实践中学习、在学习中实践，不仅授人以鱼，而且授人以渔。

学无止境，实践亦无止境。税务管理的理论与实践是一个值得广大税务工作者和理论研究人员不断探讨的课题。在探讨和实践中，我们应该树立管理是生产力的观念，强化科学管理，通过推行好的管理模式获得更大的管理效益；要把管理作为一门科学和艺术，既遵循管理的科学规律，又不能忽视管理的艺术性；要注重管理创新，不断更新管理理念，推进科技与管理的有机结合；要立足税收工作的实际，不能生搬硬套，生吞活剥，要采取拿来主义、为我所用。我相信，《税务规范化管理理论与实践》将会为广大的税务工作者提供有益的帮助，并进一

步激发广大税务干部研究探讨税务管理的热情，为我国税务管理工作的科学化、规范化和现代化不断作出新的更大的贡献！

是为序。

崔俊慧

二〇〇三年一月于北京

序 (二)

管理存在于人类生活的每个角落，每一个人都是管理者和被管理者。科学、规范的管理起源于古老、朴素的管理行为，是人们在不断实践中逐步形成的具有普遍性和规律性的、并且对实践具有积极指导意义的东西。尽管由于社会环境、客观条件以及管理和被管理对象的差异，会孕育出不同的管理理念和管理模式，但管理也是生产力，科学、规范的管理能提高一个单位、一个部门甚至一个国家的工作效率，则是为古今中外反复证明了的普遍规律。

就税收领域的管理而言，自英国经济学家威廉·配第第一次提出公平、简便、节省的税收标准起，亚当·斯密、瓦格纳、凯恩斯等历代经济学家围绕税收在不同历史经济条件下的职能作用，分别提出了相应的税收原则并逐渐形成了以公平和效率为主要内容的现代税收原则理论。这些税收原则，已经成为评价一国税收制度优劣以及考核一国税收管理状况的基本标准。其中，税收效率原则所蕴涵的很重要的一条，就是从税务行政的角度考察税务管理的效率状况。所以，税收原则的贯彻有赖于运用先进、科学的方法管理税务。其实，先进的方法也好，科学的方法也罢，总要通过规范化的税务管理去实现。税务规范化管理的确是贯彻税收效率原则，降低税收征管成本和税收遵从费用，从而发挥税收财政效益，确保稳定公共收入的重要途径。

应当说，税务规范化管理是在税务管理实践中形成、从税

务管理工作中提炼的一整套的科学管理模式。这一规范化的税务管理模式实现了从传统的“人管人”到“制度管人、机制管人”的现代管理理念的转变，体现并实践了国家税务总局“1+3”的税收管理思路。

税务规范化管理作为科学的税务管理模式，有利于税收组织收入、经济调控等职能作用的发挥；有利于规范税收执法，促进国家各项税收法律法规的正确落实，推动依法治税；有利于转变征税人的征税观念，提高纳税人的纳税意识，确立用税人的用税理念，进而构建“三位一体”的新型税收关系；有利于促进现代化科技手段在税收工作中的应用，提高税收征管的现代化水平。

当今，科技进步日新月异，知识经济迅猛发展，经济全球化水平日益提高，我国政治、经济和社会发展进入了一个重要的发展时期，税收工作面临着新的形势，税务管理也必须与时俱进才能适应时代发展的要求。税务规范化管理正是基于这样一种认识而提出并运作起来的，它是建立“公开、公正、廉洁、高效”税务机关的有效途径。

由山东省国家税务局局长戴子钧同志主编的《税务规范化管理理论与实践》，是工作在税收征管一线的同志们对税务规范化管理进行的有益探索，为税务机关乃至其他政府管理部门加强管理提供了有益借鉴，很值得一读和留存。

祝愿山东省国家税务局的同志们在税务规范化管理的征程上不断取得新的更大的成绩。

高培勇

二〇〇二年十一月于中国人民大学

目 录

第一章 税务规范化管理的产生	(1)
第一节 我国税务管理模式的历史沿革	(1)
一、税务管理的模式及其影响因素	(2)
二、新中国成立以来税务管理模式的变革	(4)
第二节 税务规范化管理产生的时代背景	(9)
一、20 世纪 90 年代经济和社会发展对税务管理 的新要求	(9)
二、对税制改革和税收管理体制的不断探索	(14)
第三节 我国税务管理的理论基础	(18)
一、社会主义初级阶段理论	(18)
二、行为规范理论	(22)
三、传统的行政管理理论	(25)
四、组织行为理论	(27)
五、现代公共行政管理理论	(32)
第四节 税务规范化管理模式的产生	(37)
一、1994 年税制改革前税务管理存在的不足	(37)
二、税务规范化管理在山东省国税系统的诞生	(40)
三、税务规范化管理的基本作用	(44)
第二章 税务规范化管理的基本内涵	(48)
第一节 税务规范化管理的基本概念	(48)

一、规范的涵义	(48)
二、税务规范化管理的概念	(50)
三、税务规范化管理的主体与客体	(51)
四、税务规范化管理与改革创新的关系	(51)
第二节 税务规范化管理的基本特征	(54)
一、规范性	(54)
二、文化性	(54)
三、实践性	(55)
四、动态性	(55)
第三节 税务规范化管理的基本内容	(56)
一、税务规范化管理的规范内容	(56)
二、税务规范化管理体系的构成	(61)
第三章 税务规范化管理的基本原理	(65)
第一节 人本原理	(66)
一、人是税务规范化管理中最重要的资源	(66)
二、人人都是税务规范化管理的主体	(67)
三、人生价值的实现是税务规范化管理的 基本宗旨	(67)
第二节 法治原理	(68)
一、依法行政的基本内容	(68)
二、依法行政的基本要求	(71)
第三节 系统原理	(73)
一、层次性原理	(73)
二、整体性原理	(74)
三、动态性原理	(75)
四、开放性原理	(75)

五、控制性原理	(76)
六、环境适应性原理	(78)
第四节 责任原理	(79)
一、责任原理的基本内容	(79)
二、税务管理中的责任	(80)
三、责任原理的基本要求	(82)
第五节 效益原理	(85)
一、效益的概念	(85)
二、效益的评价	(86)
三、效益的追求	(87)
第四章 税务规范化管理的方法	(89)
第一节 管理方法概述	(89)
一、管理方法的概念	(89)
二、管理方法的特征	(90)
三、管理方法的作用	(91)
第二节 税务规范化管理方法的概念和分类	(92)
一、税务规范化管理方法的概念	(92)
二、税务规范化管理方法的分类	(93)
第三节 税务规范化管理的一般方法	(94)
一、行政方法	(94)
二、法律方法	(97)
三、经济方法	(99)
四、教育方法	(101)
第四节 税务规范化管理的技术方法	(103)
一、数量化分析方法	(104)
二、控制方法	(107)

三、信息化方法	(110)
管理实例一 ××市××国家税务局推行税收管理 质量体系	(112)
第五章 制度建设	(120)
第一节 制度的基本内涵和作用	(120)
一、制度的基本内涵	(120)
二、制度的基本特征	(121)
三、制度的重要作用	(122)
第二节 税务规范化管理制度的概念、 分类和地位	(124)
一、税务规范化管理制度的概念	(124)
二、税务规范化管理制度的特征	(125)
三、税务规范化管理制度的分类	(126)
四、税务规范化管理制度的地位	(128)
第三节 税务规范化管理制度的制定原则 和程序	(132)
一、税务规范化管理制度的制定原则	(132)
二、税务规范化管理制度的制定程序	(134)
三、税务规范化管理制度的调整	(135)
第四节 税务规范化管理制度体系的主要内容	(137)
一、税务规范化管理制度体系的构成	(137)
二、税务规范化管理制度体系的主要内容	(139)
管理实例二 ××省国税系统目标管理考核办法 (试行)	(144)
管理实例三 ××省国家税务局机关工作规则 (试行) 摘录	(148)

管理实例四	××省国家税务局关于加强“三基”建设 进一步深化规范化管理的意见	(155)
第六章	目标设置	(166)
第一节	目标的概念和作用	(166)
一、	目标的概念	(167)
二、	目标设置的作用	(167)
第二节	税务规范化管理目标的具体设置	(169)
一、	税务规范化管理目标设置的主要依据	(169)
二、	税务规范化管理目标设置的基本原则	(170)
三、	设置税务规范化管理目标的一般程序和方法	(172)
第三节	税务规范化管理目标的实施	(177)
一、	确定衡量标准	(177)
二、	评定成效	(178)
三、	纠正偏差	(179)
管理实例五	××省国税局规范化管理目标体系	(182)
管理实例六	××市国税局工作目标体系	(183)
第七章	岗责体系	(190)
第一节	岗责体系的内容和作用	(190)
一、	有利于人力资源的优化配置	(191)
二、	有利于实现管理中职责权的有机统一	(191)
三、	有利于实现考核的科学准确	(192)
四、	有利于提高工作效率	(192)
第二节	机构设置	(193)
一、	税务机构的职能	(193)
二、	税务机构的类型及设置税务机构应遵循	

的原则	(195)
三、税务机构的编制	(197)
第三节 岗责设置	(199)
一、岗责设置的内容	(199)
二、岗责设置的原则	(200)
三、岗责设置的类型	(202)
第四节 岗位技能标准	(206)
一、建立岗位技能标准的意义	(206)
二、建立岗位技能标准的原则	(207)
三、岗位技能标准的内容	(208)
第五节 工作流程	(211)
一、工作流程的设计必须遵守现行的税收法律、 法规	(212)
二、工作流程的设计要符合各级税务机关的实际 情况	(212)
三、工作流程的设计要做到系统、规范、条理 清晰	(213)
管理实例七 ××省国家税务局关于县(市、区)国家税 务局股(科)级领导职务管理暂行办法	(215)
管理实例八 ××市国税局征收管理科及其岗位职责 (摘要)	(217)
第八章 监 控	(223)
第一节 税务规范化管理监控的含义和作用	(223)
一、税务规范化管理监控的含义	(223)
二、税务规范化管理监控的重要意义	(224)

三、税务规范化管理监控的作用	(226)
第二节 税务规范化管理监控应遵循的原则	(228)
一、经常性原则	(228)
二、广泛性原则	(228)
三、公开性原则	(229)
四、确定性原则	(229)
五、有效性原则	(229)
第三节 税务规范化管理监控的内容、方式及其 体系	(230)
一、税务规范化管理监控的内容	(230)
二、税务规范化管理监控的方式	(231)
三、税务规范化管理监控体系	(232)
第四节 税务规范化管理的对外监控体系	(233)
一、税务登记	(234)
二、账簿、凭证管理	(236)
三、纳税申报	(236)
四、税款征收	(237)
五、税务检查	(241)
六、社会协税护税	(242)
第五节 税务规范化管理的对内监控体系	(245)
一、税务机关内部的税务规范化管理监控体系	(245)
二、税务机关外部的税务规范化管理监控体系	(248)
管理实例九 ××县国税局构筑以信息化技术为支撑 的税源监管新体系	(250)

第九章 考 核	(260)
第一节 税务规范化管理考核的概念与作用	(260)
一、税务规范化管理考核的概念	(260)
二、税务规范化管理考核的作用	(261)
第二节 税务规范化管理考核的主要内容	(263)
一、对税务人员的考核内容	(263)
二、对税务机关的考核内容	(265)
第三节 考核的形式	(267)
一、自我考核	(267)
二、上级考核	(268)
三、同级考核	(268)
四、下级考核	(269)
第四节 考核的基本方法	(269)
一、按考核的性质划分	(269)
二、按考核的时间划分	(270)
三、按考核的手段划分	(271)
四、按考核的方式划分	(272)
五、按考核标准的设计方法划分	(273)
六、按考核的实际操作方法划分	(274)
第五节 考核的组织实施	(274)
一、考核的原则	(274)
二、考核的程序	(276)
三、考核工作的组织体系	(279)
四、考核中应注意的几个问题	(280)
管理实例十 ××省国家税务局税收征管质量考核 试行办法	(282)

第十章 奖励与惩处	(291)
第一节 税务规范化管理奖惩的内涵及作用	(291)
一、奖惩的内涵	(291)
二、奖惩的作用	(292)
第二节 税务机关对纳税人的奖惩	(293)
一、税务机关对纳税人的奖励	(293)
二、税务机关对纳税人的惩处	(294)
第三节 税务机关内部的奖惩	(305)
一、税务机关内部奖惩的原则	(305)
二、税务机关内部奖励的基本种类和条件	(308)
三、税务机关内部惩处的基本种类和条件	(309)
四、奖惩的管理权限	(310)
五、奖惩管理的程序	(312)
第四节 奖惩中应该注意的几个问题	(314)
一、合理安排奖惩程度	(314)
二、提高奖惩制度的影响力	(314)
三、进行奖励的成本—效益分析	(315)
管理实例十一 ××省国家税务局关于税务人员违法违纪 行为举报奖励暂行办法	(315)
第十一章 税务信息化建设与税务规范化管理	(319)
第一节 税务信息化概述	(319)
一、信息化的概念	(319)
二、信息化的主要特征	(320)
三、税务信息化的概念	(321)
第二节 税务信息化建设的基本内容	(323)
一、税务信息系统的总体框架	(324)

二、计算机网络结构	(325)
三、综合数据库构成	(325)
四、税收业务应用系统	(326)
五、税务行政管理信息系统	(326)
六、为纳税人服务体系	(327)
七、决策支持系统	(327)
第三节 税收征管的信息化改造与重组	(328)
一、逐步建立了税收专业化管理体系	(328)
二、建立了科学务实的组织机构体系	(330)
三、完善了动态的税收服务管理体系	(331)
四、健全了税收征管监督制约体系	(332)
第四节 信息化条件下税务规范化管理模式的变革	(334)
一、税务信息化带来的税务管理的变革	(334)
二、税务信息化对税务规范化管理的促进	(335)
三、税务规范化管理在信息化进程中的进一步发展和完善	(339)
第十二章 税务文化建设与税务规范化管理	(344)
第一节 税务文化的基本概念	(344)
一、文化的内涵	(344)
二、税务文化的概念	(346)
三、税务文化的层次	(347)
第二节 税务文化建设的基本内容	(350)
一、税务道德建设	(350)
二、税务形象建设	(353)
三、税务诚信建设	(355)