

税收经济文库



智勐 著

税源管理创新研究

（财政改革与发展重大课题研究项目）

学院图书馆

423

 中国税务出版社

◎ 智勤 著

税源管理创新研究

(财政改革与发展重大问题研究项目)

ISBN 978-7-80235-373-2



9 787802 353732 >

定价：25.00元

F812.423

54

税收经济文库

税源管理创新研究

(财政改革与发展重大问题研究项目)

智 勳 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税源管理创新研究/智勳著. —北京: 中国税务出版社,
2009. 6

(税收经济文库)

ISBN 978 - 7 - 80235 - 373 - 2

I. 税… II. 智… III. 税收管理 - 研究 - 中国 IV.
F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 093309 号

版权所有·侵权必究

丛 书 名: 税收经济文库

书 名: 税源管理创新研究

作 者: 智 勳 著

责任编辑: 黄 琳

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: taxp@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: 12. 75

字 数: 221000 字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 373 - 2/F · 1293

定 价: 25. 00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

摘 要

税源管理并非新鲜事，有国家就有税收，有税收就有税源管理问题，困扰并致使税务人孜孜以求探索解决的核心问题是“如何管”的问题。经济基础决定上层建筑。在不同的经济社会发展阶段，由于生产力水平和社会制度的不同，税源管理乃至总体的税收管理的思想理念、体制机制、方式方法、手段措施也存在着很大的差异。经济基础与上层建筑的关系是辩证的，经济基础决定上层建筑是基本的、主要的，同时上层建筑对经济基础也有反作用，这种反作用既可以是正向的，也可能是逆向的，关键是要看上层建筑是否适应经济基础发展变化的要求。税源管理乃至总体的税收管理与税源和税收的客观环境状况之间的关系亦同样如此。那么怎样实现二者的协调，如何使税务机关的管理适应税源发展变动情况，解决好“如何管”的问题呢？创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力^[1]。解决新时期税源管理“如何管”的问题，出路也在创新。本书所要研究的主题内容就是在新时期税源客观环境发生了一系列重大变化的情况下，如何创新税源管理问题。

本书首先介绍分析了税源管理创新研究的背景、目的、内容、意义、方法和国内外研究和实践情况。之后提出了税源管理创新研究的理论基础。包括经济学中新古典主义经济理论、公共选择理论、行为经济理论、新制度经济理论，管理学中新公共行政理论、新公共管理理论、博弈论、企业再造理论、信息中心理论，法学中税收立法理论、税收债法理论、法的价值理论等。运用上述理论对税源管理的基本问题，如税源管理的含义、分类、特征及地位作用进行了理论分析。理论创新的基础是实践的呼唤。在上述理论基础建立后，本书对税源管理创新研究的实践基础——税源管理环境发展变化状况进行了全面深入的分析。包括硬环境，如：税源规模、税源结构、税源国际化、企业经营管理信息化等，软环

境,如:政治制度、经济制度、税收制度、征管模式、社会影响、人文历史等。

在建立税源管理创新研究的基础后,按照税源管理创新内在逻辑关系,分别研究了理念创新、机制创新、方式创新、手段创新和考核创新。在理念创新上提出要树立科学税收观,在机制创新上提出要建立综合管理机制,在方式创新上提出要实行依法监控,在手段创新上提出要发展信息化,在考核创新上提出要采用综合指数考评办法。文中对上述具体创新的内容模式和路径选择进行了分析研究。

最后,以河南省地方税务局为研究对象,介绍分析了河南省税源和全省地税机关税源管理情况,剖析存在的问题,运用本书税源管理创新的研究成果,对该省地税部门如何在新时期创新税源管理,努力提高税收管理水平进行了研究,提出了一些决策参考意见。

Abstract

Tax source management is not a fresh thing because it occurred with tax, which came into being with the occurrence of country. The core worrying problem that needs tax management members to explore and to solve is “how to manage”. Economic foundation determines superstructure. Owing to differences in productivity levels and social systems, tax source management and even tax management in general differ greatly in thoughts and concepts, systems and mechanisms, means, methods and measures in different stages of economic and social development. Relationship between economic foundation and superstructure is dialectical. The principal relationship is that economic foundation determines superstructure. At the same time, superstructure has counteractions towards economic foundation and this action can be positive or negative, depending upon whether superstructure suits changes in the development of economic foundation. The relationship between tax source management and even tax collection management in general and the objective environment of tax sources and taxation is also similar. Then, how to coordinate these two elements, how to make the management of taxation organs suit the changes in tax sources and how to solve the problem of “how to manage?” Innovation is the soul for a nation’s development and the everlasting driving force for the development of a country. The key solution to “how to manage” lies in innovation. The key issue to be discussed here is how to innovate tax source management when the current objective environment for tax sources have changed.

First, the background, purposes, contents, meaning and methods for tax source management and innovation are introduced and analyzed, including conditions of the research and its practices home and abroad. Then the theoretical basis for the research of tax source management and innovation is suggested, including new classicism economic theory, public selection theory, behavior economic theory and new system economic

theory in economics, new public administration theory, new public management theory, games theory, enterprise reconstruction theory and information-centered theory in the science of management, taxation legislation theory, taxation obligation law theory and value theory of law in the science of law. The theories mentioned-above are adopted to carry out theoretical analysis about fundamental problems of tax source management, such as definition, classification, characteristics and the role the management plays. The basis for theoretical innovation is the requirement of practice. After the basis of theories mentioned-above are established, comprehensive analysis over the practical basis for the research of tax management and innovation, namely, changes of the environment for tax source management, is discussed in a comprehensive way, including hard environments such as scale, structure and internationalization of tax source and IT application of operation and management of enterprises, as well as soft environments such as political system, economic system, tax system, taxation model, social influence, human activity and history.

On the basis of the establishment of innovative research over tax source management, innovation of concept, mechanism, methods, means and evaluation are discussed according to internal logical relations of tax source management and innovation. Suggestions include establishment of scientific taxation concept in theoretical innovation, establishment of comprehensive management mechanism in mechanism innovation, execution of legal monitoring in method innovation, development of IT application in means innovation and adoption of evaluation through comprehensive data in evaluation innovation. Contents model and path selection of the innovations mentioned-above are analyzed and studied.

Finally, taking Henan Local Tax Bureau as the object of research, analyses over management of tax sources of Henan Province, tax sources for local tax organs of the province and current problems are conducted. By means of the research result of tax source management and innovation, how tax organs in this province can innovate tax source management in the new era and how they can improve tax management are probed and some decision-making proposals are suggested.

目 录

摘要	1
Abstract	1
第 1 章 导论	1
1.1 研究背景及问题的提出	1
1.2 研究的目的与意义	4
1.3 国内外研究和实践综述	5
1.4 研究思路与研究内容	15
第 2 章 税源管理创新的理论基础	18
2.1 经济学若干理论	18
2.2 管理学若干理论	23
2.3 法学若干理论	28
第 3 章 税源管理的基本概念研究	32
3.1 税源管理的定义	32
3.2 税源管理的分类	36
3.3 税源管理的特点	37
3.4 税源管理的地位	39
3.5 税源管理的作用	41
第 4 章 税源管理环境分析	43
4.1 税源管理环境的含义	43

4.2	税源管理的硬环境	44
4.3	税源管理的软环境	49
第5章	树立科学税收观——理念创新	57
5.1	税源管理环境变化呼唤理念创新	57
5.2	科学税收观的内涵	59
5.3	科学税收观的基本要求	62
第6章	建立税源综合管理机制——机制创新	73
6.1	建立税源综合管理机制的必要性	73
6.2	税源综合管理机制的运行模式	75
6.3	构建税务机关内部税源综合管理机制	76
6.4	构建社会综合治税机制	81
第7章	实行税源依法监控——方式创新	85
7.1	依法治税是税收工作的灵魂	85
7.2	税源管理方式的内涵	87
7.3	税源直接依法监控方式	89
7.4	税源间接依法监控方式	104
第8章	发展税务信息化——手段创新	111
8.1	税务信息化是税源管理手段创新的必由之路	111
8.2	税源管理信息化建设的主要内容	113
8.3	实现税源管理信息化路径选择	116
第9章	实行税源管理综合指数考评——考核创新	132
9.1	税源管理考核创新的意义	132
9.2	建立推动税源管理创新的考核指标体系	135
9.3	综合考评指标的设立方法及运用	137
第10章	河南省地方税务局税源管理创新研究	152
10.1	河南地税税源状况	152

10.2 河南地税税源管理情况	155
10.3 河南地税税务信息化建设创新建议	163
 第11章 总结与展望	175
11.1 总结	175
11.2 主要创新点	176
11.3 研究展望	176
 参考文献	178
 致谢	186

Contents

Abstract	1
Chapter 1 Introduction	1
1.1 Research background and how the questions are brought forward	1
1.2 Purpose and significance of the research	4
1.3 Summary on international and domestic researches and practices	5
1.4 Thinking and contents of the research	15
Chapter 2 Theoretical Basis for Innovation of Tax Source Management	18
2.1 Economic theories	18
2.2 Management theories	23
2.3 Law theories	28
Chapter 3 Research on Basic Concepts of Tax Source Management	32
3.1 Definition of tax source management	32
3.2 Classification of tax source management	36
3.3 Features of tax source management	37
3.4 Importance of tax source management	39
3.5 Functions of tax source management	41
Chapter 4 Analysis on Environment for Tax Source Management	43
4.1 Meaning of environment for tax source management	43
4.2 Hard environment for tax source management	44

4.3	Soft environment for tax source management	49
Chapter 5 Establish Scientific Concept of Tax Collection		
	—Concept Innovation	57
5.1	Changes of environment for tax source management require concept innovation	57
5.2	Connotation of scientific concept of tax collection	59
5.3	Basic requirements of scientific concept of tax collection	62
Chapter 6 Establish Comprehensive Mechanism for Tax Source Management—Mechanism Innovation		
6.1	Necessity for the establishment of the mechanism	73
6.2	Operating mode of the mechanism	75
6.3	Establish internal comprehensive mechanism for tax source management of tax authorities	76
6.4	Establish comprehensive social mechanism for tax management	81
Chapter 7 Legally Supervise Tax Sources—Mode Innovation		
7.1	Legal tax management is the foundation for tax collection	85
7.2	Connotation of modes of tax source management	87
7.3	Modes for direct legal supervision over tax sources	89
7.4	Modes for indirect legal supervision over tax sources	104
Chapter 8 Develop Informationization of Tax Management		
	—Means Innovation	111
8.1	Informationization of tax management is a compulsory route for innovation of the means of tax source management	111
8.2	Main contents of the construction of informationization of tax source management	113
8.3	Options of route to realize informationization of tax source management	116

Chapter 9	Carry out Comprehensive Index Evaluation over Tax Source Management—Evaluation Innovation	132
9.1	Significance of evaluation innovation of tax source management	132
9.2	Establish evaluation index system to promote innovation of tax source management	135
9.3	Set-up and application of indexes for comprehensive evaluation	137
Chapter 10	Empirical Research on Tax Source Management of Local Tax Bureaus in Henan Province	152
10.1	General situation of local tax sources in Henan Province	152
10.2	Situation about local tax source management in Henan Province	155
10.3	Proposals on informationization of management of local tax in Henan Province	163
Chapter 11	Summary and Expectations	175
11.1	Summary of the thesis	175
11.2	Main innovative points	176
11.3	Research expectations	176
Reference		178
Acknowledgements		186

第 1 章 导 论

1.1 研究背景及问题的提出

1.1.1 研究背景

税源管理是税收征管的基础，是决定税收征管水平的重要方面。一般而言，在税制和客观税源一定的情况下，税收管理部门在多大程度上控制了税源，就在多大程度上把握了税收收入，为实际税收征管设定了一个客观的可衡量标准。因此，加强税收征管，提高税收征管水平，努力使国家税款的实际征收数不断接近法定应征数，保证税收收入与经济发展相协调，必须重视研究和加强税源管理，竭力提高税源控管水平。

税源是动态的，是不断发展变化的。税源管理总是在一个动态的、不断发展变化的税源环境中进行。改革开放以来，随着我国经济社会的快速发展和改革开放的不断深化，尤其是近年来受工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的影响，我国税源状况和管理环境发生了诸多重大变化。

——税源规模迅速扩大。1994 年我国税务部门管理的纳税户 1397 万，到 2007 年已扩大到 2017 万。税收收入也呈现逐年快速增长的态势：1994 年全国税收收入突破 5000 亿元，1999 年突破 1 万亿元大关，2003 年突破 2 万亿元，2005 年突破 3 万亿元，2007 年达到 49449 亿元。自 1994 年税制改革以来，除 1999 年外，各年的税收收入增长平均在 10% 以上。税源规模迅猛扩大，客观上反映了我国经济的快速发展和国力日益强盛，同时也意味着税务部门税源控管的广度和深度增加，任务更重。

——税源结构日益多元化。在过去传统计划经济体制下，国有经济是国家主

要的税收来源。随着社会主义市场经济体制逐步建立和经济全球化进程, 我国的税源结构发生了重大变化, 多元化态势明显^[2]。国有与非国有、内资与外资、法人与非法人、居民企业与非居民企业、实体经济与虚拟经济等多种经济成分、多种经营方式的纳税人都已成为我国税收的来源。税源在产业和区域分布上也发生了明显变化。税源结构多元化使税务部门面临着更为复杂的管理环境, 对税务部门税源管理的模式、手段、方式、方法和人员素质、执行能力等提出了新要求。

——税源信息化程度日趋提高。纵观企业的发展进程, 现代企业是在科技革命的强力推动和市场发展的直接拉动下不断发展的^[3]。随着以计算机网络为标志的信息化技术的发展和市场化程度的提高, 不仅企业管理日益信息化, 而且借助信息技术, 还形成了一批电子商务、网络经济、虚拟经济等新型经济模式。在企业生产经营和管理信息化条件下, 税务机关如何适应新的环境要求, 从传统的手工征管转入信息化技术支撑下的科学管理, 如何进行税源管理业务再造, 是摆在面前不容回避的新课题。

——税源管理外部制约不断增强。随着市场化进程和民主法制的发展, 政府行政理念和行为也在不断发生变化, 税务部门组织财政收入、调控经济、调节分配和经济监督等职能作用的发挥也相应会受到影响, 税收政策的制定和措施执行的宏观制约因素增强。国民素质提高, 税收法律意识增强, 对税务部门依法征税和服务水平要求提高。与政府其他部门和社会方面联系更为密切, 关联互动性增强。在这种情况下, 税务部门在税源管理中如何在国家大的政治、经济政策导引下, 有效发挥税收工作的职能作用, 如何利用好社会各方面协税护税的有利因素, 如何为国家执好法, 为纳税人服好务, 把外部日益强化的制约力转化为驱动力、推进力, 是其面临的强大压力和严峻挑战。

税源的发展变化给税务部门实施税源管理提出了诸多新要求。面对新形势、新问题、新挑战, 加强税源管理, 进行税源管理创新势在必行。为此, 2004年7月, 国家税务总局召开全国税收征管工作会议, 对新时期税收管理工作提出新要求。在这次会议上, 时任国家税务总局局长谢旭人指出: “强化管理, 既是对税收征管的总要求, 贯穿于税收征管模式规定的各个管理环节, 也是对应于征管查分工强调要加强税源管理。税源管理是税收征管的基础性工作, 要落实税源管理的各项措施, 切实解决‘淡化责任, 疏于管理’的问题”^[4]。为此, 将原30字的征管模式, 增加了“强化管理”四个字, 完善为“以申报纳税和优化服务为基础, 以计算机网络为依托, 集中征收, 重点稽查, 强化管理”的“34字”征

管模式。这次会议,标志着我国的税收管理工作思路开始从机构、人员和业务流程的优化配置等为主要内容的改革进入到以加强税源管理、优化纳税服务为重点,以提高征管质量和效率为目标的转型期。自此以后,税源管理在我国税收管理工作中的重要性越来越凸现,管理创新已成为新时期税收事业发展的时代呼唤。

1.1.2 问题的提出

面对税源规模的快速扩大,税源结构多元化、税源信息化和税源管理外部环境制约的不断强化等新形势、新要求,我国在税源管理和监控方面采取了一系列有效措施,比如推行了金税工程、以票控税、源泉扣缴、协同联营、纳税信用等级评定、国际税收情报交换等等,这些措施极大地促进了税源管理的加强和税收收入的持续快速增长。特别是2004年7月国家税务总局开会要求要加强税源管理,把税源管理当作税收征管工作的基础和核心以来,税源管理问题备受瞩目,管理的力度明显增强,管理水平明显提高。但毋庸讳言,我国目前的税源管理工作整体上还是粗放型的,管理的广度和深度不够,科学化、精细化、专业化水平不高,还存在着许多亟待解决的问题,改革创新的任务依然很重。

——管理理念陈旧。传统的计划经济观念依然存在,税收计划第一,凭经验办事,主观臆断的现象还比较多。经济与税收协调发展、以法治税、科学化管理、和谐理税等现代税收思想和理念淡薄。

——管理机制不完善。税务部门内部机构设置不尽合理,分工与制约不够均衡,互动协调不够,信息不能共享。指令多头下达,基层忙于应付。税务部门多头管理,纳税人负担增加,不能形成一个统一、协调、有效、明确的管理机制。税务部门与社会其他相关部门信息交换不畅,政府信息资源不能共享,无法形成多部门协调配合、互相支持的税源综合管理机制,造成了一些税源监控的“真空”。

——管理手段落后。税务部门目前对税源管理主要还是传统的手工为主,信息化发展水平不适应税源规模的迅速扩大和结构日益多元化情况下税务机关对纳税人信息获取的需要,致使税企双方信息不对等的情形难以解决,给税务部门日常税源监控、纳税评估、税源分析、反避税与稽查等工作造成很大制约,直接影响了税源管理的水平 and 质量。

——管理方式简单。依法治税是税收工作的灵魂,也是税源管理的基本方式。但在实际税源管理中,不讲程序、主观随意、完成计划“万岁”、人情税、