# 整顿和规范税收秩序刍议

来源：网络 作者：寂夜思潮 更新时间：2025-01-22

*整顿和规范税收秩序刍议 整顿和规范税收秩序刍议 整顿和规范税收秩序刍议 朱镕基总理在九届全国人大五次会议的政府工作报告中指出，“大力整顿和规范市场秩序，是扩大内需、促进经济良性发展的迫切要求，是加入世贸组织、对外开放迈出新步伐的必然选择，也...*

整顿和规范税收秩序刍议 整顿和规范税收秩序刍议 整顿和规范税收秩序刍议 朱镕基总理在九届全国人大五次会议的政府工作报告中指出，“大力整顿和规范市场秩序，是扩大内需、促进经济良性发展的迫切要求，是加入世贸组织、对外开放迈出新步伐的必然选择，也是完善社会主义市场经济体制的重大举措，直接关系我国现代化事业的成败。”税收秩序被列为此次整顿和规范市场秩序的几大重点领域之一。国家税务总局局长金人庆在全国税务工作会议上也强调，今年要继续强化税收征管，整顿和规范税收秩序，并提出了“内外并举、重在治内、以

内促外”工作方针。下面，笔者想就此谈几点感想。

一、整顿和规范税收秩序的核心是整治内部秩序

按照范围划分，税收秩序可划分为内部秩序和外部秩序。内部秩序主要是指税务机关在履行职责过程中应该遵守的各类行为规范的总称，更主要的表现为征税行为。与之相对应，外部秩序则是指纳税人、相关利益集团乃至地方政府在税收领域的各类行为规范的总称，更主要的表现为纳税行为。

当前，各地税务部门在开展整顿和规范税收秩序工作时，一般都把查处偷骗税，即整顿外部秩序作为集中整治的重点，这并无不妥，在一定时期内确实能够狠狠打击极少数不法分子的嚣张气焰，对于培养守法纳税意识、净化税收环境的确很有好处。但笔者认为，整顿和规范税收秩序并不仅仅是一项暂时性、突击性的任务，若站在更高的层次上来看待这个问题，整治内部秩序才是立足长远、纠治根本的良方。

其一，整治内部秩序是整顿和规范税收秩序的一个主要方面。税务机关既是税收秩序框架的设计者，又是税收秩序的维护者，其自身行为是否规范、运作是否有效直接影响税收秩序好坏。

其二，整治内部秩序是抓好基层税收工作的根本。为抓好基层税收工作，国家税务总局从队伍建设、组织收入两方面提出了“带好队，收好税”的总体工作方针，落实这一方针的基本前提条件就是要有一个良好的内部秩序作保障。很难设想，一个秩序混乱、管理松懈的单位能够实现队伍稳定、税收收入持续增长的目的。

其三，内部秩序混乱是当前税收领域违法犯罪的主要诱因。从近几年发生的一些案件尤其是在全国造成重大影响的大案要案来看，一个共同的特征就是内部秩序混乱。具体表现为：案发地基层税务机关内部管理无序，征管职责不清，各项制度形同虚设，税务人员与不法分子内外勾结。如某重大税案，若没有多名税务人员为不法分子虚开发票提供种种便利，不法分子绝不可能越过层层“关卡”轻易得手，也就不可能造成国家巨额税款的流失。因此，要打击外部税收违法犯罪行为，必须整治内部秩序。

其四，税收与经济息息相关，税收征管效率高低也直接影响到企业发展和宏观调控职能的实现。目前，随着一些涉税案件的曝光，反映出部分基层税收单位管理漏洞大、人员素质差、征管机制不协调等诸多问题，税收内部秩序的不稳定性已暴露无遗，已经到了非整改不可的时候。因此，若能抓住当前契机，从大力整治内部秩序入手，必能带动以深化征管体制改革、提升管理效率、提高人员素质为主要内容的各项税收工作，从而起到“牵一发而动全身”的积极作用。

二、整治内部秩序的最终目标是建立一个法治、高效的税收征管体系

（一）税收工作的基础就是征管，它既是组织税收收入、反映征纳关系、传递宏观调控意图的重要途径，也是形成内部秩序的基石。内部秩序只是对税收工作结果的一种状态展现，能否达到其既定目标，关键还是要通过税收征管体系来实现。内部秩序与征管体系的关系满足“黑箱理论”的原理，内部秩序最终体现为一种“输出”，至于这种“输出”是井然有序还是杂乱无章，起决定性作用的还是征管体系这个“输入”变量。可以说，内部秩序的全貌就体现在税收征管

体系上。

既然内部秩序好坏在很大程度上是由税收征管体系所决定，那么，什么样的税收征管体系才能形成良好内部秩序呢？笔者认为，要达到这一要求，税收征管体系必须达到两个目标：法治、高效。这是由内部秩序的基本特征所决定的。

（二）法治。良好内部秩序的一个基本特征就是行为边界清晰规范，不仅要有严格的职责限定，而且要有一个明确的活动范围，大到行为主体、小到单个的行为人都只能依照授权在规定的范围内活动。这种行为边界延伸到税收征管体系，则集中体现为一种法治思想。具体而言，就是要在税收征管中强化法治权威，弱化人治权威，表现为三种作用：一是遵循作用。日常征管活动绝不是靠独立个体的意志进行，而只能在税收及相关法律所构造的空间内依律行事。二是判定作用。即判定具体税收征管行为是否合理必须以法治作为重要尺度。三是指引作用。一方面税收行政主体在设计制定内部规范时必须以法律精神为指引，另一方面随着政府职能日益明确以及对行政权力监督力度的不断加强，税收行政权力的行使将逐步由模糊化向透明化、精确化过渡，过渡的最终目标就是征管行为的法治化。

（三）高效。良好内部秩序也体现为一种动态上的有序，它要求行为人之间必须始终处于一种和谐、顺畅的互动关系中，其基本特征就是税收行政行为要富有效率，效率是公共行政的生命线。具体到税收征管体系而言，则要求具备充分的组织效率，效率来源于管理。税收工作实践表明，影响税收增长主要有三大因素：一个是经济，一个是政策，一个是征管。就基层税务部门而言，经济环境和税收政策都是左右不了的，惟一能够发挥作用的就是加强管理。长期以来，税务部门对税收管理尤其是征收管理重视得很不够，还存在重收入轻管理的思想观念，只要收入任务完成了，管理水平高低、征管质量好坏无所谓。目前，依靠政策、依靠经济增长拉动来组织税收的力度将会越来越弱，而依靠管理、依靠提高内部效率来确保收入增长的要求将变得越来越强烈。考核一个基层税务单位绩效不仅仅看其组织收入数量，更要包括征管质量、税收成本、执法水平等非收入因素，而且后者的意义将越来越重要。另外，加强管理也是打击税收违法行为、堵塞征管漏洞的重要途径，从一些案件中我们可以看到，部分基层单位的征管漏洞并不是出在征管手段不够先进、征管人员素质不够高上，而是基层的税收管理力度太弱，管理不到位，无法对不法分子形成控管合力。

三、整治内部秩序的着力点：行政管理目标化和征管流程电子化

之所以提出这两个着力点，也是基于对税收征管体系的两个目标的认识而言的。

行政管理目标化直接体现了税收征管体系的法治要求。因为税收行政行为是否符合法治精神，考察指标并不是对应某些抽象、粗线条的法律法规，而是具体体现为是否符合内部管理要求，即管理目标。管理目标是将法治精神在税收征管体系中的要求一一加以明细化和体系化，具有直接、量化、可操作的特点。若行政主体缺乏管理目标，不仅无法判定其行为优劣，而且征管质量也难以评价，管理效率更无从谈起，最终使征管体系背离法治方向。现在基层税收工作的一个难点就在于工作内容无量化管理目标，干多干少、干好干坏一个样，年末考核往往停留在形式化的定性评估。

征管流程电子化是实现税收征管体系高效运作的前提和基础。在现代行政中，能否大幅度提高效率，在很大程度上还取决于现代信息技术在管理中的运用情况。随着信息社会的来临，行政管理越来越多地采用先进科学技术与方法，为提高行政效率提供了重要保障。信息行政的发展，减少了人工劳动，使机构人员缩减，因而会大大降低行政成本。同时，信息行政也会带来一系列新的管理模式和组织方法，为实现办公现代化创造条件。从深层次讲，信息行政是对传统、稳

固、单

一、迟缓政府体制的挑战，使政府从集权走向相对分权，从静止走向相对灵活，最终实现重组公共管理、改进政府组织、信息资源共享的目标。

税务部门也面临着同样的挑战，缺乏有效的科技手段和信息技术，税务机关就不能全面掌握税源情况，就不能有效地进行税收征管，税收工作就很难做到准确、效率、便捷和低成本，就会陷入被动落后的境地。笔者认为，整治内部秩序中最关键的步骤就是利用信息技术改造现行税收征管体系，征管流程信息化是解决我们目前征管体系中数据失真、沟通不畅、职责交叉、管理低效等类问题的有效途径。

四、整治内部秩序的基础是全面提高税务人员的综合素质

在各种因素中，人的因素是最为根本、起决定性作用的。税务人员是税收征管的主体，是税收征管效率的力量源泉。能否建立一个良好的税收内部秩序，税务人员的素质是一个不容忽视的核心变量。税收内部秩序的运作主要有赖于税务人员来进行，税务人员素质高低将直接影响到内部秩序的最终效果。

正如行政学家梅耶士所指出的：“不论政府组织如何健全、财力如何充足、工作方法如何精当，但如果不能获得优秀人才到政府中供职，仍不能对工作作有效的实际推行。”税务人员素质高低又在很大程度上取决于人事管理制度。可以说，一个精干高效、运转协调的税收征管体系必然是以人事管理制度的科学、合理为前提的。

目前税务部门实行的人事管理制度是与传统的高度集中的经济体制和政治体制相适应的集中统一的管理模式。它的弊端主要表现为：

１管理对象庞杂，缺乏科学分类；２管理方式陈旧单一，不利于各类人才的成长；３行政权限过分集中，责权分离，管人与管事相脱节；４人才选拔制度不健全，缺乏竞争、激励机制。这种状况与税收事业的发展要求很不适应，要从根本上解决问题，就必须全面改革现行的人事管理制度。

改革人事制度，就是要改变传统的管理模式，建立科学的分类管理体制；通过建立监控机制，实现干部人事的依法管理和公开监督；要重塑税务人员的伦理价值观，发扬团体精神，以“责任心”为首要道德准则；要通过建立完善竞争激励机制，促进人才的合理流动，并加速人力资源的整体开发，造就一支充满活力、效率和积极性的高素质的专业化的税务人员队伍，使税收征管体系的运转效率不断提高。

作者：深圳市国税局副局长

(中国税务报2025.04.

1

5)

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找