

税务信息系统运行管理制度及标准规范建设

唐建湘,谭希培^①

(中南大学 政治学与行政管理学院,湖南 长沙 410083)

[摘要] 决定信息系统是否有效运转的因素不是信息技术,而是制度、组织结构、规则与标准,最终是人。文章探讨了我国税务信息系统运行管理制度及标准规范建设的具体措施,以实现税务管理的信息化。

[关键词] 税务; 信息化; 制度; 标准

[中图分类号] F810 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)03-0044-03

一 我国税务管理信息化历程

税务管理信息化,是指在税务管理工作的各个方面运用现代信息技术特别是计算机网络技术,充分获取和利用各种经济信息资源,加强税源监控能力,实现税务管理手段现代化的过程。税务管理需要信息化,这既是管理效率的要求,也是管理效益的要求。

以20世纪80年代初期税务部门开始在税收工作中应用计算机为标志,我国税务管理信息化已有二十多年历史。税务管理信息化快速发展始于1994年以增值税为核心的税制改革和“金税工程”的实施。“金税工程”作为国家信息化建设“金关”、“金卡”、“金税”三金工程的组成部分,是全国税务部门税务管理信息化总称。经过十多年的建设,“金税工程”已由一期发展到目前的三期。

以“金税工程”为代表的税务管理信息化,对于保障国家税收收入,完善税源管理手段,规范税务部门依法行政起到了积极促进作用。

二 我国税务信息系统管理制度及标准规范建设中的几个问题

(一)信息技术和税收业务间缺乏配合

税务管理信息化将以计算机网络为代表的信息技术和税收业务两方面有机结合起来。信息化成败取决于两者是否真正协调统一。只有两者充分融合,才能最大限度发挥信息化作用。一些税务部门对信息化并没有给予充分重视,对于信息化发展给税收业务工作已经带来和即将带来的影响没有足够估计和预见,思想上因循守旧,仍认为信息化只不过是计算机代替手工而已,力图使信息技术适应旧的税务管理模式。所以,我国税务管理信息化过程仍不时反映出信息技术与税收业务的不合与冲突。这既有因信息技术未能

及时满足税收业务需求而影响税务管理的情况,也有因税务管理流程不畅而影响信息技术应用的情况。实践表明,我国现行税务管理流程远远滞后于信息技术发展水平,未能利用信息技术的优势进行有效整合,整体税务管理还得不到信息技术的充分支持,税务部门提出的“科技加管理”工作思路还没有取得实质性发展。例如,现行税务管理流程仍带有浓厚的非信息化管理痕迹。大力推进的税务管理信息化只是做到了传统手工操作流程的电子化,只是以电子计算机模拟人工动作,并未从根本上促进税务管理流程变革。再如,现行税务管理流程未能适应税务行政效率提升要求。内外部协调的高成本降低了行政效率。按现行职能分工要求,一些涉税审批事项可能涉及到多个环节或部门,但由于各部门大多从本部门利益出发考虑审批事项,缺乏通盘协调。这种不以纳税服务为出发点的业务程序,常常导致协调成本增加。

(二)缺乏统一规划标准

客观上讲,我国税务管理信息化从一开始就缺乏统一总体标准,主要表现在两个方面:一是硬件配置不统一。目前,各地税务部门用于信息化建设的计算机和网络配置都是根据自身需要自行采购,国家税务总局尚未统一硬件配置标准。二是软件开发不统一。近年,为了适应计算机管理需要,各级税务部门从自身业务需要和层次角度出发,自行设计和开发了不少税务管理专业软件,如税收征管方面的软件系统、出口退税管理方面的软件系统等。由于没有从国家税务总局层面实行统一,造成了软件重复开发、应用系统林立、功能作用交叉、条块分割严重的状况,有些软件系统间甚至还存在冲突。这种局面下,一旦要求这些软件系统互相协调共同工作时(如“一窗式”或“一户式”管理等),如果不经特殊数据处理,则不能实现统一协调。

[收稿日期] 2008-03-16

[作者简介] 唐建湘(1969-),男,湖南邵阳人,中南大学政治学与行政管理学院硕士研究生,衡阳市国家税务局信息中心。

^①中南大学教授。

三 我国税务信息系统管理制度及标准规范建设

制度重于一切,建造一个信息系统容易,而让这个系统有效地运转起来则是现实的难题。决定信息系统是否有效运转的因素不是信息技术,而是制度、组织结构、规则与标准,最终是人。针对我国税务管理信息化进程中表现出来的问题,应从我国税务信息系统管理制度及标准规范建设方面着手加以解决,以切实推动税务管理信息化。

(一)构建科学管理制度

1、形成高效的组织结构

在税务管理信息化条件下,传统税务管理组织结构已不能适应新的管理模式,作为电子政府组成部分的“电子税务局”将成为税务管理高效率的崭新载体。这个载体应当具备三个特点:

一是集约化。即税款集中征收,人员集中办公、硬件集中建设、数据集中处理等。根据我国税务部门机构设置实际,可按照循序渐进原则,将基层定位于县市一级,撤销所有县市以下的基层分局,由县市局直接从事征收管理工作。对省辖市的城区则按行政区划设置税务分局,撤销省直属分局,实行严格税务属地管理。

二是扁平化。随着信息的高度集中和征收场所的逐步撤并,上下级之间的中间层次应逐渐减少,管理幅度应不断加大,逐步形成“扁平化”的组织机构。上级税务部门依托信息技术,对下级税务部门的控管更加垂直,指挥更加直接。上级税务部门的政策制定,权力行使和管理情况,也相应透明地呈现在下级税务部门面前,因而税务管理的效率、质量都将大大提升。

三是专业化。即按照精简、效能、信息共享、监督制约的要求,依托计算机网络在税务部门内部对征收、管理、稽查的职能实行专业化分工,使每一个岗位都成为税务管理“流水线”上作业的一环,环环相扣,职责明确,从而有效解决“疏于管理、淡化责任”问题。

2、实现人机和谐、运转通畅、工作高效

根据税务信息系统的特点建立岗位职责体系,实现这种崭新的岗位职责体系应当做到两个方面:首先,要做到人机对应。通过计算机设计相应软件模块,对应税务管理系统中每一个程序、每一个环节、每一个岗位。各个软件模块都有自身的岗位职责和管理权限,计算机管理系统每一项操作都由专人来完成,并制定严格的操作标准和职责权限,实现人机对应、人机结合、人事相宜。其次,要做到以机制制人。实施税务管理信息化后,税务管理每一项业务活动都通过计算机操作来实现,并且每个人都有自己的操作口令和管理权限,因而其每一项业务操作都将被计算机自动记录 and 保存,并可以随时查询和核实。这样,不仅便于检查和考评,而且能增强对税务人员执法的约束力,促进税务管理行为的透明化、规范化,进而可以有效杜绝过去人管人的旧机制下容易发生的“暗箱操作”,滥用职权等执法不规范问题。

3、实施规范的工作流程

作为税务管理信息化的有机组成,无论是CTAIS系统,还是金税工程,实质上都是为深化税务管理改革和提高税务

管理效率服务的。与税务管理信息化相适应,要求重新设计和优化税务管理程序,建立一套与计算机管理系统和操作模块相配套、相吻合的工作流程,这一流程涵盖了税务登记、发票发售、定税管理、税款缴纳、延期申报、停歇业管理、出口退税、日常稽查、文书管理、违章处罚等一系列环节,确保税务管理系统高效运行。以国家税务总局开发的CTAIS系统为例,该系统要在全国范围内推行,其最基本要求就是全体税务部门都必须采用标准统一的征管信息系统运行程序。因此,必须尽快实现各级税务部门征管信息系统操作流程标准和口径的统一与规范。对各地自行设计和制定的不适应CTAIS系统运行的业务流程,要迅速进行调整、修改和完善。

4、税务部门建立项目管理制度

在这一制度约束下实施网络建设和软件开发。即从立项开始,按照一体化要求和规范的项目管理程序科学管理,所有软件开发都要经总体规划部门批准。被许可开发的每一个软件都要符合税务管理信息化总体要求,并且应当考虑到与其他软件的联通兼容问题。项目管理权限要集中在国家税务总局,软件开发也应在国家税务总局统一组织下实施,省及省以下税务部门主要是软件应用和提出软件开发建议,一般而言不能自行开发软件,以杜绝多头开发、重复建设的情况。

(二)致力于兼容互通的标准规范建设

1、建立统一的应用规划

信息化的基本要求是信息处理的标准化、统一化。只有信息处理实现了标准统一,才能为信息共享提供必要基础。所以,税务管理信息化必须要由国家税务总局制定一个统一规划,并且应在国家税务总局的组织下采取自上而下开展。即先由国家税务总局制定统一的信息处理和软件应用标准,遵照这一标准,从省级到地市级、区县级税务部门按照不同业务需求进行必要扩充和应用。

具体要做到集中开发,分类实施。软件系统和应用网络多头开发,重复建设,已对我国税务管理信息化造成了巨大冲击,制约了信息化建设应有效能的发挥,更为严重的是,影响到信息化向更高层次发展。所以,税务部门应当建立项目管理制度,在这一制度约束下实施网络建设和软件开发。又由于我国东中西部地区经济发展水平参差不齐,税务管理改革进程有快有慢,经费状况和人员素质存在不小差距。全国范围内,客观存在着税务管理信息化水平由东向西呈现从高到低的建设格局。因此,在整体规划和集中开发的基础上,税务管理信息化具体进程要结合各地实际情况,不搞一刀切、齐步走,做到分类实施。例如,在地域划分上,可将全国按东部、中部和西部地区划分为三个层次;在内容上,可以逐步按照夯实基础、集中数据和决策服务等步骤,分类排队,分步实施,稳步推进。

2、实现安全防护下的信息网络联通

实施税务管理信息化,必须在全国税务部门乃至全社会各部门建立开放的信息网络。原因在于:第一,开放是信息化建设的基本特征。如果信息化建设只是在局部封闭状态下进行,不能做到互相融通,数据共享,则必然出现信息资源

量小,数据利用水平低,信息化成本高的弊端,最终导致信息化投入大于产出,得不偿失。第二,开放是实现全社会参与税务管理的基本要求。在旧有税务管理模式下,主要是税务部门与纳税人之间发生联系,站在全社会角度,税务管理基本上处于封闭状态。即使有少许社会参与的成分,也是一种建立在人与人、面对面基础之上低层次的社会参与形式。而要真正在税务管理信息化基础上实现全社会参与,实现税务管理社会化,就需要税务部门掌握大量信息资源。但海量信息资源的获取仅靠税务部门自身力量无法完成,必须依靠社会网络支持,如与工商、海关、银行等部门实现信息共享。但体系结构开放性、资源共享性和信道共用性的特点,在提高税务管理效率的同时,也带来了系统的脆弱性,使税务管理信息系统面临严重安全问题。这就要求税务部门在同外界进行信息交换的过程中,应首先解决好安全防护问题,即建设税务管理信息化安全保密体系,以保证税务管理信息的安全、真实、可靠,保证信息在传递过程中不被篡改、删除及泄露,保证国家税收秘密,并提供真实可靠的税收资料。

3. 构建兼容性强的软件系统

税务部门要重视税务管理软件开发建设中的兼容性,要通过建设一个覆盖管理服务、申报征收、稽查执行、违章监控等全部税务管理工作的强大而完整的软件系统,把各部门开发、应用的软件全部贯穿起来,真正实现系统兼容、信息共享。以征管软件为例,当前,国家税务总局在全国部分试点城市推行了由总局统一开发的税收征管信息系统(CTAIS)。针对当前一些税收征管软件与CTAIS不兼容的状况,要抓好整合、升级,形成一套统一且唯一的、科学的征管软件系统。从整合方面看,目前推行的增值税税控管理系统,只是税务管理信息化的一个模块,不能将其独立于税务管理信息化之外,而必须从税务管理一体化角度对其实行整合,使之回归到统一的税务管理信息系统中来,提高税务管理整体效率。从升级方面看,随着税务管理信息化深入,信息软件系统也需要不断发展,进一步充实和完善功能,不断增强系统模块扩展性,使之能够根据税务管理工作实际扩展,以满足不同业务需求。

四 结束语

我国税务管理信息化目标应是建设以国家税务总局、省

级税务部门为主,信息处理高度集中,且功能齐全、协调高效、数据共享、监控严密、安全稳定、保障有力的中国电子税务管理信息系统。该系统应遵循一体化原则,根据重组的业务规程统筹规划、统一设计和开发。通过税务管理信息化,最终实现对国税和地税所有税种、所有税务工作各个环节的功能覆盖,实现对国税、地税税务管理业务的全面网络化运行,实现对纳税人的综合管理和监控,实现上级对下级部门征管业务的全面监督,实现国税、地税以及与外部部门间的资源共享。促进税务部门职能的转变,全面提高国税、地税部门的税务管理质量和纳税服务水平。

【参考文献】

- [1] 崔巍.当前税收信息化建设中亟待解决的问题[J].财政监督,2007,(5): 72.
- [2] 蒋丽斌,郭佳琳.我国税务信息化建设分析[J].上海经济研究,2007,(4): 101-104.
- [3] 卢风云.税收信息化建设中要注意的问题[J].辽宁经济,2006,(11): 29.
- [4] 张晖.推进我国税收信息化建设的思考[J].中国科技信息,2006,(19): 194-195.
- [5] 于静.关于加强税收信息化建设的思考[J].信息技术与信息化,2007,(4): 50,118.
- [6] 智勤.税务信息化建设面临的问题和思考[J].商场现代化,2007,(13): 374-375.
- [7] 康昕,朱明照,郭佩霞.税收数据的整合与应用——税收信息化建设的科学发展之路[J].涉外税务,2006,(12): 29-34.
- [8] 高莉.税收信息化的“集中”和“整合”[J].税务研究,2006,(1): 62-64.
- [9] 深圳市国家税务局课题组,刘军.爱尔兰、英国税务信息化建设概览[J].涉外税务,2007,(3): 40-44.
- [10] 徐锦辉.税收征管流程重组与税收信息化建设协同发展之设想[J].涉外税务,2006,(12): 49-53.
- [11] 孙强.建立完善的信息化监管与服务制度框架体系[EB/OL]. <http://tech.sina.com.cn/other/2004-05-04/1736357878.shtml>.

Management System and Standard Construction of Tax Infosystems

TANG Jian-xiang, TAN Xi-pei

(Central South University, changsha 410083, China)

Abstract: It is the system, organization structure, regulation, standard, ultimately the human, but not the information technology that determine the effect of information system. The aim of this article is to realize the information-based taxation revenue management by investigating management system of our country's taxation revenue information system and specific measures of standard construction.

Key words: tax revenue; information-based; system; standard