



财税博士论文库
CAISHUI BOSHI LUNWENKU

Research on Lean
Administration of Taxation

税收精细化管理研究

■ 郭 驰 著

 中国税务出版社



财税博士论文库
CAISHUI BOSHI LUNWENKU

税收精细化管理研究

Research on Lean
Administration of Taxation

郭 驰 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收精细化管理研究 / 郭驰著. — 北京: 中国税务出版社, 2008. 1

(财税博士论文库)

ISBN 978 - 7 - 80235 - 171 - 4

I. 税… II. 郭… III. 税收管理 - 中国 - 文集

IV. F812. 423 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 008278 号

版权所有 · 侵权必究

丛 书 名: 财税博士论文库

书 名: 税收精细化管理研究

作 者: 郭 驰 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: taxph@tom. com

发行处电话: (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: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 8. 5

字 数: 208000 字

版 次: 2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 171 - 4/F · 1091

定 价: 20. 00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换 -

序 言 一

我们正处在一个管理越来越被重视的时代。无论是公共部门还是商业企业，都面临着提高管理绩效和降低管理成本的压力与挑战。20 世纪 70 年代末 80 年代初，为迎接这一挑战，西方发达国家掀起了一场以采用商业企业管理的理论、方法和技术为特征，以经济、效率、效益为目标，波及全球的公共管理革命，这就是持续至今的新公共管理运动。不论理论界和各国公共部门对新公共管理运动抱有什么样的态度，新公共管理正成为政府及公共部门管理的新模式。

改革开放以来，新公共管理的理念逐渐渗透到我国政府及其他公共管理部门，目标管理、标杆管理、绩效管理、战略管理、过程管理、流程再造等商业企业管理理论已成为我国政府和公共管理部门提高管理绩效、降低管理成本的有效工具。这些商业企业管理理论同样被作为政府重要职能部门之一的税务部门所借鉴和采用。近几年我国税收收入大幅度超经济增长，其中的一个重要原因就是税务部门借鉴和引进了一些适合税收管理工作的商业企业管理的理论、方法和技术，推动了税收管理理论的创新和税收管理效率的提高。

郭驰同志撰写的《税收精细化管理研究》一书，是我国税收管理理论百花园中的又一朵新葩，也是运用精益生产方式这一商业企业管理理论来改进税收管理的新作。精细化管理理论是第二次世界大战后，在日本丰田汽车企业的精细化生产方式的基础上总结并推广的一种企业管理理论。自 2004 年在全国税收征管



工作会议上提出“税收精细化管理”以来，对税收精细化管理的研究日渐增多，相关的管理实践经验正在积累。但从已有的研究成果和税收管理实践看，还没有很好地回答“税收精细化管理的本质特征是什么”、“如何推进税收精细化管理”、“如何测度税收精细化管理的效果”这三个关键问题。从总体上说，对税收精细化管理的研究和实践还处于积极探索阶段，还没有总结出一套可供操作的理念、技术和方法。郭驰同志在其博士论文基础上撰写的这本著作，在尝试如何解答税收精细化管理的关键问题上进行了可贵的探索，并构建了比较系统的税收精细化管理理论分析框架。

全书呈现出三个显著的特点：一是深入探讨了“税收精细化管理是什么”和“什么是税收精细化管理”问题。通过探讨“税收精细化管理是什么”，系统地梳理了作为历史事实的税收精细化管理的过去和现在是什么；通过重新界定税收精细化管理的概念，赋予税收精细化管理新的理念和新的价值诉求，从理论上论证了什么样的税收管理是精细化管理。二是较好地处理了“照着讲”与“接着讲”的关系。对前人的研究成果，是“照着讲”，不贪他人之功；在“照着讲”的同时，把重点放在“接着讲”上，力求创新，对税收精细化管理的特征、理论基础、应用范围等提出了新的见解。三是努力推动税收精细化管理研究内容的本土化。设计出了一套适合我国国情的税收精细化管理水平测度指标，提出了一系列针对性较强的政策建议，实现了商业企业管理理论与税收管理理论的有机结合。

从我从税30多年的经验看，郭驰同志对税收精细化管理的理解是非常深刻的，设计的测度税收精细化管理水平的指标具有较强的操作性，对税收管理实践具有现实的指导和借鉴意义。

当然，税收管理是一个常说常新的话题。不断发展的税收实践催生着新的税收管理理论，新的税收管理理论又引导着不断发



展的税收实践。希望作者再接再厉，继续探索，在理论研究和实际工作中取得新的更大的成绩。也希望更多的同志参与税收管理理论的研究，多创造具有中国特色的、符合中国国情的税收管理理论，多探索具有普世价值的税收管理规律和经验，共同推动我国税收事业又好又快发展。

景岗文

广东省地方税务局局长

2007年10月

序 言 二

近年来，新房子越建越多，也越建越漂亮。我想，要建一座好房子特别是一座又大又好的房子，有两个方面是最为关键的，一个是房子的规划设计；另一个是房子的建筑施工。设计师管设计，工程师管施工，房子设计得好，施工又好，自然就成了好房子，成为一景，名垂青史。有时我又想，构建一个好的税收，也如同建一个好的房子一样，离不开税收制度设计和税收征管（税收制度实施）这两个方面。税收制度设计科学合理，税收征管或税制实施准确、高效，自然地，一个好的税收就算建成了。

上述思考说明一个道理，就是有效的税收管理和良好的税收制度同样重要，二者是互为前提，相互支撑。高质量的税收管理可以保证税制目标的实现，同样，科学的税收制度可以为税收管理扫除技术上的障碍。一种税制的设计理论上再好，如果现实的管理技术、管理水平和管理条件跟不上，也不能达到预期效果和既定的政策目标。不仅如此，还应从有利于实施税收管理的角度进行税制设计，税制规定不明、不清，都不利于税收管理的有效实施。我们在税制设计时往往重视税收收入功能和调节功能的实现机制，有时忽视了这种功能实现的管理保障，较少考虑到现实的管理技术、管理手段和管理能力，从而导致有些税种管理成本过高，有些税种由于管理跟不上而难以达到预期效果。从这个意义上说，我们应该重视、加强税收管理问题研究。

税收是连接政府和纳税人的重要纽带，一手牵着纳税人，一手牵着政府。税收征管处在税收工作的第一线，纳税人的利益不



容侵犯，该收 10 分钱的税不能收 11 分钱，同时该收 10 分钱的税也不能收 9 分钱。少收一分钱，会给其他纳税人带来不公平。如对所有纳税人都少收 1 分钱，政府收入就少了，就无法保障公共品和公共服务的有效实现，也会影响到国家宏观调控的力度，从而纳税人的公共利益也受到损害。这些就要求税收征管工作要做到准确无误，要做到精细化。

同时，在税收制度既定的前提下，税收征管当局全面履行征管义务，要遵循“最小征纳费用原则”，科学地设计征管流程，合理地配置征管资源，精细地设置征收机构、配备征管人员，进一步说，就是能 10 人完成的征收工作不能配备 11 人，能让纳税人花费 10 分钟办完税的，就不要花 15 分钟；能让纳税人跑一趟税务局的，就不要让纳税人跑两趟，这就是我理解的精细化。精细化是实现最小征纳费用目标的重要机制。

税收征管精细化就是要尽可能少的征纳成本实现征管义务的全面履行。税收精细化管理的职能是保障政府履行其职能以满足社会公共需要和保障纳税人满足实现其社会责任的需要。精益思想和治理理念是它的理论基石。精益思想强调以“人”为中心，以消除浪费为核心，以“尽善尽美”为最终目标，以整体优化的理念，科学合理组织与配置税收管理要素。而治理理念则是现代政府治理理论的延伸与应用。税收精细化管理的基本特征是精细操作，“精”是税收管理的关键环节，“细”是关键环节的主要控制点。精细管理就是系统解决税收管理过程中的各项关键环节及其主要控制点的匹配性。总之，税收精细化管理不是繁琐管理、复杂管理，也不是“只见树木、不见森林”，更不是眉毛胡子一把抓，不在于简单的关键细节，片面地注重量化，更不是对当前税收管理具体方法和手段的简单否定和排除。通俗地讲，税收精细化管理是一种管理行为上精雕细刻、纳税服务上精耕细作、管理技术上精益求精、税收成本上精打细算、管理结果上持



续改进的一种新的税收管理方法。这种税收管理方法追求服务水平和工作效率的尽善尽美，当然，这种尽善尽美完全是建立在持续改进的基础上。

税收精细化管理是一种科学的管理方法和管理手段，是管理理念、管理手段和管理方式的创新。近年来，尽管税收精细化管理一词在财税理论界广泛流行，但深究起来，究竟什么是精细化管理？回答往往不同，甚至差别很大。由于各人研究问题的角度和使用的标准不同，对税收精细化管理概念也有不同的理解。而这些差异的存在，往往导致由于对税收精细化管理的环节、范畴以及研究对策存在不同的观点，而得出不同的结论。《税收精细化管理研究》一书在吸收前人研究成果的基础上，将企业精细化管理的基本原理与税收管理相结合，从公共管理的角度来探讨税收精细化管理的内涵与外延，将精益企业理论、管理科学理论、治理理论和新公共管理理论作为税收精细化管理的理论基础，对税收精细化管理进行了系统的分析和思考，清晰地描述了税收精细化管理的概念、特征、原则，提出了税收精细化管理的方法和适用范围以及税收精细化管理水平的测度问题，从而形成了一套完整的税收精细化管理的体系，对深化税收精细化管理理论研究有重要意义，也对我国税务部门正在实施的精细化管理实践有一定的指导作用。不仅如此，该书在对税收精细化管理进行理论描述的基础上，通过采集广东省地方税务部门的税收管理数据和调查问卷分析，测度了广东省地方税务系统的税收精细化管理水平；分析了当前税收精细化管理存在的薄弱环节，提出了构建符合精细化管理要求的税源监控体系、征管业务流程和税务组织的若干政策建议；更重要的是，该书在论述税收精细化管理与税制优化关系的基础上，以税收精细化管理这一视角分析了优化税制的总体要求，并对如何完善我国税收法律体系，优化增值税、个人所得税、物业税等税种改革提出具体建议，应该说这一研究视



角和研究结论对于丰富税制优化研究具有重要价值，在一定程度上拓展了税收精细化管理的系统性研究。

总之，税收精细化管理是个理论性、实用性都很强的崭新课题，该书突破了过去税收精细化管理研究的局限性，拓宽了税收精细化管理研究的视野，在税收精细化管理理论研究和实证分析方面有了较大的突破。该书结构合理、逻辑严谨、观点鲜明、资料翔实、论证充分，较好地应用了规范分析和实证分析的方法，是我国目前较为系统的研究税收精细化管理的力作。

郭驰同志是我指导的博士研究生，他在中央财经大学读大学时就很优秀，1994年大学毕业后分配到税务局工作，多年来在出色地完成本职工作的同时又热衷治学，发表了多篇优秀论文和研究报告。2004年又回到母校在职攻读博士，恰当地处理好了学习与工作的关系，学习认真，尊敬师长，关心同学，给大家留下了良好印象。其博士论文获得同行专家的肯定和赞赏，并顺利通过博士学位论文答辩，获得博士学位。现在博士论文即将出版，作为他的导师，我深感欣慰并表示祝贺。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”希望郭驰同志以此为起点，在事业和学业的道路上不断进步。

是为序。

王周华

2007年12月

内 容 摘 要

改革开放以来，我国的经济社会获得了长足发展，GDP 由 1978 年的 3624 亿元增长到 2006 年的 209407 亿元，国际排名上升到世界第 4 位，整个社会进入全面建设小康社会新阶段。在经济快速发展的同时，我国的税收事业也快速发展，全国税收收入从 1994 年的 4789 亿元增长到 2006 年的 37636.3 亿元，年均增长 18.7%。但税收收入的快速增长中也内藏着隐忧，主要表现为税收征管与税制改革不协调，税收征管适应不了经济的发展要求，征收管理成本高，税收征收率低，税收流失现象严重，等等。同时，我国在税收管理方面的理论研究又不足，传统的税收管理面临着巨大的挑战。

面对挑战，理论界和实务工作者逐步认识到加强税收管理的重要性，加大了对税收征管的分析和研究。国家税务总局和各地围绕构建新型税收征管模式进行了大量积极的探索，先后实施了征收、管理、检查“两分离”、“三分离”征管体制改革；建立了“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”的“30 字征管模式”；按照“科技加管理”的要求大力推进税收信息化建设等。但是，在改革过程中，由于对传统税收“专管员”制度的理解和执行上的原因，许多地方取消了税收“专管员”，导致“疏于管理、淡化责任”的问题普遍存在，税收成本居高不下，由于管理不到位造成的税收流失还相当严重。为此，2004 年，基于我国税收管理现状及其发展需要，国家税务总局在原“30 字征管模式”后增加了“强化管



理”，并进一步提出要推进科学化、精细化管理，从制度上解决“疏于管理、淡化责任”的顽疾。

但国家税务总局提出的科学化、精细化管理，也仅仅是针对“疏于管理、淡化责任”的现实提出的治税理念，还没有形成一套系统的促进税收科学化、精细化管理贯彻落实的制度体系，甚至什么叫“税收科学化、精细化管理”，还在全国各地税务部门的实践探索中，有待进一步归纳和总结。

笔者在吸收前人研究成果的基础上，运用理论与实践相结合、规范分析与实证分析相结合、跨学科研究和比较分析等方法，对税收精细化管理进行了系统的分析和梳理。本书共分为9章。

第1章主要介绍本书的写作背景、研究方法、研究的理论意义与实践价值。

第2章是文献综述。主要从精细化管理的缘起和内容、税收精细化管理研究的主要领域进行文献梳理。笔者通过文献综评，认为对税收精细化管理进行系统研究，可以夯实税收精细化管理的理论基础、设计出测度税收精细化管理水平的指标体系，为如何评价我国的税收精细化管理水平提供技术支持。

第3章主要探讨税收精细化管理的概念、特征以及理论基础。所谓税收精细化管理，就是为了实现税收的职能和建立回应型税务部门的需要，以精益生产和管理科学等理论为基础，以定义价值、识别价值流、流动、拉动和持续改进为原则和方法，以集约性、战略性、渐进性和匹配性为特征，持续提高税收管理效能的一种现代税收管理方法。税收精细化管理理论是由精益企业理论、管理科学理论、现代治理理论和新公共管理理论共同衍生而来的。

第4章主要探讨税收精细化管理的方法和适用范围。借鉴精益企业理论的管理原则，税收精细化管理的原则和方法可以分为五个方面，即定义价值、识别价值流、流动、拉动和持续改进。



税收精细化管理是对传统税收管理的一种超越,因此,税收精细化管理理念、工具和方法适用于税收管理的所有领域。根据当前我国税收管理的现状,税收精细化管理的重点领域是税源管理、征管业务流程、税务组织机构和税收制度建设。

第5章主要从指标体系的构建方面探讨税收精细化管理水平的测度问题。笔者运用平衡记分卡原理,从执法规范度、税收征收率、征收与管理成本、社会综合满意度四个方面,在充分征求专家、纳税人和税务干部意见的基础上,构建了一个由4个一级指标、9个二级指标、43个三级指标组成的测度税收精细化管理水平的指标体系,基本解决了税收精细化管理研究量化不足的问题。

第6章主要是实证研究。笔者通过采集广东省地方税务部门的税收管理数据和发放3份调查问卷,测度了广东省地方税务系统的税收精细化管理水平,分析了当前税收精细化管理存在的薄弱环节。实证结果显示,广东省地方税务系统的税收精细化管理水平为70.1。

第7章主要探讨构建符合精细化管理要求的税源监控体系。税源管理是税收精细化管理的重点之一。要构建符合税收精细化管理要求的税源监控体系,应当逐渐过渡到数据管税模式,进一步健全完善税收管理员制度,强化纳税评估、同业税负分析和税收经济分析。同时,要深入推进社会综合治税,形成社会治税合力。

第8章主要探讨构建符合精细化管理要求的征管业务流程和税务组织机构。在流程再造方面,将税收征管业务流程划分为前端和后端,综合运用流程导向型和职能导向型模式分别优化前后端征收与管理流程。在优化税务组织机构方面,提出推进税务组织机构从层级制到扁平化,并逐步优化整合国地税两套税务组织机构。同时,还要建立以执法责任制为主要内容的激励约束机制,加快税收信息化建设和纳税服务工作,以推动整个税收精细



化管理,提高税收管理效能。

第9章主要从精细化管理的视角探讨我国的税制优化。笔者在论述税收精细化管理与税制优化关系的基础上,分析了当前税制存在的主要问题,提出了优化税制的总体要求,并对如何完善我国税收法律体系,优化增值税、个人所得税、物业税等税种改革提出了具体政策建议。

本书有以下几个方面的创新:

1. 对税收精细化管理的理论基础进行了研究。笔者根据企业精细化管理思想和原则,认为精益企业理论、管理科学理论、治理理论和新公共管理理论是税收精细化管理的理论来源和理论基础,使税收精细化管理的理论基础更加扎实,有利于人们更加深入地理解和认识税收精细化管理理论,更加自觉地以精细化管理理论服务于税收管理实践。

2. 对税收精细化管理进行了系统研究。本书从税收精细化管理的概念界定入手,归纳出税收精细化管理的特征、理论基础、研究方法和应用范围,并运用精细化管理原理,深入论述了精细化管理在税源监控、征管业务流程、税务组织机构和税收制度优化等方面的应用。

3. 设计了一套测度税收精细化管理水平的指标体系,并进行了实证研究。根据国内外相关税收管理理论和我国税收管理实践,笔者设计了一套测度税收精细化管理水平的指标体系,为如何量化和比较税收精细化管理水平提供了工具。同时,根据指标体系设计了3份调查问卷,在广东省内进行了广泛调查,结合税收管理中的数据,对广东地税的税收精细化管理水平进行了测度。

当然,由于受主客观条件的制约,本书的研究尚存在许多不足,如对税收精细化管理的认识有待进一步深化,测度税收精细化管理水平的指标体系有待进一步完善,实证研究中的数据来源有待进一步拓展等。这些也将是下一步研究需要继续开拓之处。

Abstract

With the reform and opening up to the outside world, China's economy has developed rapidly. The past 28 years witnessed the growth of GDP (Gross Domestic Product) from 362.4 billion yuan in 1978 to 20.94 trillion yuan in 2006, with which China ranks the fourth in the world economy, and has entered the new stage of building a well-off society. As a result, tax revenue of the country has been growing steadily, rising from 478.9 billion yuan in 1994 to 3.76 trillion yuan in 2006, with the annual growth rate averaged 18.7%. Great challenges have been posed on traditional tax administration, however, which is afflicted with disconnection between tax collection and reform of tax system and tax collection and economic development as well as high tax collection cost, low tax collection rate and heavy tax losses. Given the insufficient theoretical research on tax administration in China, these challenges seem more demanding.

To meet the challenges, tax administrations at various levels tried proactively to set up a new tax collection and administration mode. The reform of separating tax collection, administration and inspection was launched; the mode of tax collection and administration was established that was based on tax declaration and improvement of taxpayer service, and featured with centralized tax collection and selected tax inspections; the goal of informationized tax collection and administration was pursued according to the requirements of improving adminis-



tration with scientific technology. However, weak and costly tax administration was still common which caused heavy tax losses as the traditional positions of tax administrators were cancelled. To solve this problem, in 2004, the State Administration of Taxation required tax administration to be reinforced by bringing in the concept of scientific and lean administration of taxation.

However, scientific and lean administration of taxation is more a concept than a system that handles problems in practice at this stage; even its definition is still to be made clear. This paper, composed of nine chapters, makes a systematic analysis on lean administration of taxation.

Chapter One makes a brief introduction to the background, study methodology as well as the theoretical and practical value of the paper.

Chapter Two, the document review, sorts out the origin, major fields of application and achievements of research on lean administration of taxation. The paper thus comes to the conclusion that the systematic study of lean administration of taxation will be of significance in consolidating its theoretical basis and designing the index system that is supposed to provide technical support for evaluating the level of lean administration of taxation.

In Chapter Three, definition, features and theoretical basis of lean administration of taxation are discussed in depth. According to the paper, lean administration of taxation is a modern method of tax administration, aimed to perform the functions of taxation and establish responsive taxation departments, based on the theories of lean production and science of administration, guided by the principles and methods of specifying value, identifying the value, flowing, customer pulling and pursuing perfection. Obviously, the theory of lean administra-



tion of taxation originated from those of lean enterprise, science of management, modern governance and new public administration.

Chapter Four deals with the scope and methods of lean administration of taxation. Drawing on the principles of lean enterprise, lean administration of taxation can be implemented through five steps: specifying value, identifying value, flowing, customer pulling and pursuing perfection. It is noticeable that the concept, tools and methods of lean administration of taxation are applicable to all the fields of tax administration. Taking into consideration of the status quo of our tax administration, the paper proposes that the application of lean administration of taxation be focused on tax source management, tax collection and administration process, organizational setup as well as improvement of tax systems.

Chapter Five examines the level of lean administration of taxation by establishing the index system. Putting into use the principles of Balanced Score Card (BSC), inviting comments of taxation experts, taxpayers and tax administrations, the paper builds up the index system containing 4 first-class index, 9 second-class index and 43 third-class index that cover law enforcement, tax collection, cost of tax collection and administration, and overall social satisfaction.

By collecting tax administration data of Guangdong Local Taxation departments and handing out 3 questionnaires, Chapter Six examines the level of lean administration of local taxation in Guangdong Province, which is 70.1.

Chapter Seven probes into the possibility of establishing the system of supervising and controlling tax source that meets the requirements of lean administration. As one of the key elements of lean administration of taxation, future tax source management should basically rely on tax