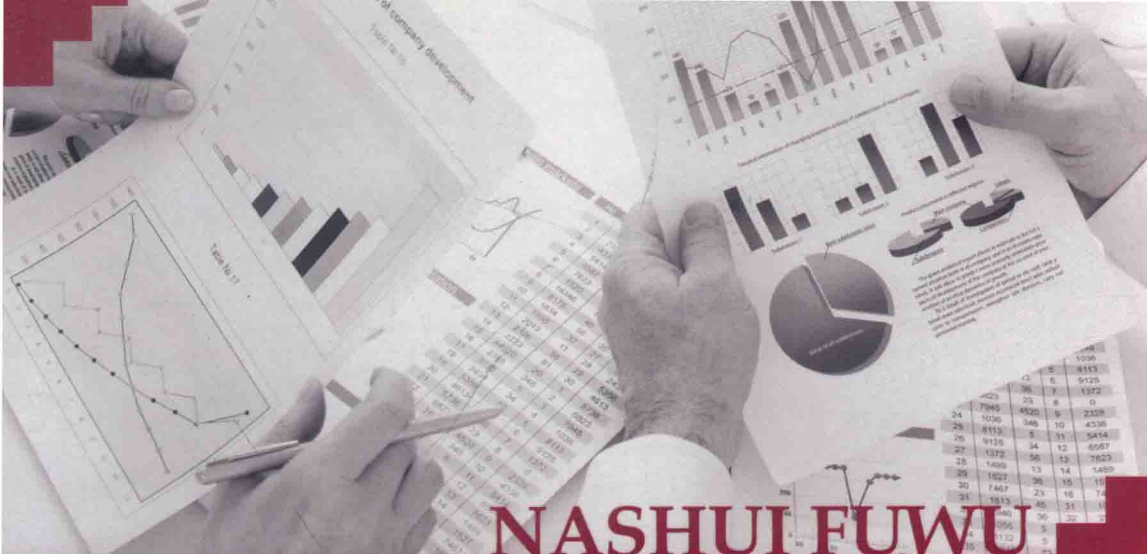




NASHUI FUWU

CHUANGXIN、PINGJIA JI
ZHENGCE YOUHUA YANJIU

纳税服务创新、 评价及政策优化研究

广东纳税服务研究中心 / 编

财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

纳税服务创新、 评价及政策优化研究

广东纳税服务研究中心 / 编

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

纳税服务创新、评价及政策优化研究/广东纳税服务
研究中心编. —北京: 经济科学出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7419 - 9

I. ①纳… II. ①广… III. ①税收管理 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 263008 号

责任编辑: 赵 蕾

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

纳税服务创新、评价及政策优化研究

广东纳税服务研究中心 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17 印张 290000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7419 - 9 定价: 42. 80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

广东纳税服务研究中心成立于2011年11月28日，是由广东财经大学财政税务学院与广东省国家税务局纳税服务处、广东省地方税务局纳税服务处协同共建，纳税人权益网协同参与的开放性学术研究机构。

中心设有学术委员会、综合部、杂志编辑部，中心编辑出版季刊《纳税服务研究》，每年定期召开学术委员会。

研究中心立足于纳税服务理论与实践研究，兼收并蓄国际国内相关宝贵经验及优秀成果，注重纳税服务前沿理论与实践的密切融合，加强纳税服务工作实效性与针对性研究，形成以成果质量与决策参考价值为导向的评价机制，力求发挥学术研究为社会服务的功能。

NASHUI FUWU
CHUANGXIN、PINGJIA JI
ZHENGCE YOUHUA YANJIU

编 委 会

主 编 姚凤民 彭妙群 黄桂祥

编 委 (按姓氏笔画顺序排列)

陈小安 庞 磊 柳 阳 姚雪绯

前言

广东省纳税服务研究中心于2012年11月28日正式成立，中心由广东财经大学与广东省国家税务局、广东省地方税务局联合创建，是中国成立的首家纳税服务研究中心，旨在通过系列研究增强纳税服务工作的实效性和针对性。

广东纳税服务研究中心共设立学术委员会与综合部、社会调查与数据部、课题与学术研究部，以及《纳税服务研究》杂志编辑部，同时邀请相关学者为研究中心高级顾问。中心将立足于中国社会经济转型的需要，研究纳税服务实践中存在的问题，兼收并蓄国内外纳税服务领域成功的、可操作性强的经验和成果，同时注重纳税服务前沿理论与实践的密切融合，加强纳税服务工作实效性及针对性的研究。

广东纳税服务研究中心的成立，为税务部门、纳税人以及关心纳税服务事业的社会各界人士，搭建了一个长期性、开放性的研究，交流和沟通平台，助力中国纳税服务工作的协同创新与深化。

本书是广东省纳税服务中心2014~2015年年度调研课题的最终成果，共包括纳税服务思路、模式、管理、问题、评价和协同合作六大方面的内容，是根据广东省纳税服务工作面临的问题和热点进行研究的成果。本书的作者有来自广东省各级税务系统的一线工作人员，也有来自高校从事税务方面研究的科研人员，他们从不同视角对纳税服务进行关注和分析，并最终以研究报告的形式呈现出来。在此，感谢所有对本书写作做出贡献的专家学者，感谢所有帮助过本书写作的人士，感谢经济科学出版社李洪波副社长和经济理论分社的责任编辑。没有他们的支持和帮助，本书是无法顺利出版的。

最后，囿于我们的认识能力和学术水平，书中观点可能不尽成熟，偏颇之处，敬请广大读者指正。

广东省纳税服务研究中心

2016年6月

目 录

CONTENTS

● 刘京娟 / 1

纳税服务绩效指数研究

李建英 钮佳佳 / 16

纳税服务体系现代化研究

● 陈森 / 36

纳税服务满意度评价体系研究

龙笔峰 / 63

论纳税服务中的柔性特征

● 周国良 / 69

关于纳税服务模式构建及操作范式问题的探讨

王明方 / 78

纳税证明的认识误区及管理建议

● 黄桂祥 / 82

落实小微企业税收优惠问题的分析——以广东地税为例

广州市国家税务局纳税服务处课题组 / 89

广州国税“双微”纳税服务的现状与展望

● 韶关市国家税务局调研组 / 95

关于优化网上办税的调研与思考

目 录

CONTENTS

● 徐斌 / 101

微信公众号在纳税服务领域的应用浅析

珠海市国税局课题组 / 112

珠海国税纳税服务信息化建设的思考

● 余英 / 118

论外贸企业出口退税服务中的征退税一体化

广东省地税局课题组 / 123

广东自贸区发展税收创新问题研究

广东省国税局纳税服务处课题组 / 136

● 创新广东自由贸易试验区纳税服务研究

张霄 / 152

纳税服务社会化研究——以广州市为例

广东财经大学财税信息化实验室课题组 / 170

税务空间地理信息系统的设计及应用研究

● 陈森 方莉君 谭韵 / 221

跨部门信息共享视角下国地税纳税服务协同的影响因素研究

附录 跨部门信息共享视角下国地税纳税服务协同的
影响因素调查问卷 / 258

纳税服务绩效指数研究

刘京娟*

随着现代经济社会的不断发展,纳税服务已成为世界各国现代税收征管发展的新趋势。我国税务机关从纳税服务的理念、内容、方式和措施等方面进行了积极探索,取得了显著成效。国家税务总局颁布的“国家税务总局绩效管理办法”提出了税务系统绩效考评指标,也有助于税务机关转变作风,提高工作效能;有助于纳税服务质效的提升,但在纳税服务绩效指标设计中还存在一定的偏差。为了不断提高纳税服务质量与效率,根据我国实际情况,构建一套全面、客观、科学的纳税服务绩效评价体系是当前我国税务机关所面临的重要课题之一。

本文通过对纳税服务绩效指数(tax service performance index, TSPI)的研究以完善纳税服务绩效评价体系。纳税服务绩效指数是专门用于综合衡量一定时期内税务机关提供的纳税服务的质量与效果,其不仅考量税务机关所提供的纳税服务措施覆盖程度、税务机关完成其使命的努力程度,而且还考量税务机关实际提供纳税服务水平相对总局纳税服务规范要求的实现程度。

纳税服务绩效指数通过科学选取评价指标与指标权重,对纳税服务工作质量与效率进行全面衡量,避免指标选择不适或指标权重不当,导致纳税服务评价结果与纳税服务实际工作不相符,挫伤税务干部的工作积极性。

一、纳税服务绩效评价存在的问题

目前全国国(地)税部门都在积极研究提高纳税服务绩

* 刘京娟,教授,湖南税务高等专科学校纳税服务研究中心主任。

效的方式方法，对纳税服务绩效评价也进行了探索，但是纵观各地在纳税服务绩效评价方面的做法，乃至总局 2014 年 7 月推行的税务系统绩效管理中，对纳税服务的评价都不同程度存在关键指标设计不科学与指标权重确定不科学两个方面的问题。

（一）指标设计不科学

关键指标设计应遵行“SMART”原则，即指标设计应满足具体的（specific）、可衡量（measurable）、可实现（attainable）、现实的（relevant）、有时限（timetable）五个原则。但在实际工作中税务机关过于关注纳税人投诉，一旦发生纳税人投诉，就说明纳税服务工作不到位，因此将投诉率设为绩效评价的关键指标，该指标的定义是投诉案件量占总业务量的百分比。但是否每一件投诉都表明纳税服务工作质量出现问题呢？也许是由于我们的税务干部严格执法，造成纳税人不满而投诉呢？因此“投诉率”不能很好地衡量税务机关纳税服务的质效，其不满足可衡量的原则。还有些税务机关认为要提高纳税人遵从度，首先将纳税申报率作为评价指标，因为纳税不申报就不可能缴纳税款，不缴纳税款就不可能遵从；而指标申报率是指纳税人在法定申报期限内实际办理纳税申报的户数与应当办理纳税申报户数之比。对申报率考核虽然想法很好，不申报导致不遵从，但是纳税人申报与否税务部门是不能完全控制的，指标“申报率”不满足可实现原则。

（二）权重确定不科学

衡量税务机关提供纳税服务质效如何，一个关键因素是纳税人对税务机关提供的纳税服务是否满意，因此纳税服务满意度就成为税务机关衡量纳税服务质效的一个关键指标，但在实际纳税服务绩效衡量中纳税服务满意度指标权重过大，不够科学。究其原因这是由于目前纳税人满意度调查本身不够完善，还存在一些问题，其主要问题是纳税服务满意度调查指标与权重本身设置不科学、不合理。

由于纳税服务满意度是与纳税人的期望与感知有关，而纳税人对纳税服务的期望与纳税人素质高低密切相关。一般而言，高素质纳税人对纳税服务的期望值较高，比较容易产生不满意的情绪；而较低素质的纳税人对纳税服务的期望值也相对较低，税务机关现有的服务容易满足其需求。

纳税人在接受服务时对服务质量的实际感知与税务机关提供的服务资源密切相关。经济发达地区的税务机关纳税人数量较多，业务繁忙，受有

限资源条件的限制,使得纳税人在接受服务时对服务质量的实际感知偏低,可能导致纳税人的满意度普遍降低;纳税人数量和涉税事项相对较少的税务机关,工作跟进速度较快,使得纳税人在接受服务时对服务质量的实际感知偏高,这可能有助于提高纳税人的满意度。如省会 GZ 市国税局为不断提高纳税服务水平,自 2007 年开始连续三年委托有公信力的第三方调查机构在全局系统开展纳税服务满意度调查,不断发现问题、努力改进纳税服务方式方法,使得 GZ 市国税纳税服务质效不断提高,但在 GD 省国税 2010 年全省纳税服务满意度调查中,GZ 市国税局满意度综合得分却未进入全省的前三名。究其原因,GZ 市相比 GD 省其他地区经济发达,该市国税局征管纳税人数量较多,导致 GZ 市的纳税人在接受纳税服务时其感知效果不理想;且 GZ 市纳税人素质相对较高,其对纳税服务的期望值也较高,因此,GZ 市纳税人对纳税服务的感知效果与其期望值有一定落差,这便是 GZ 市国税在 GD 省国税 2010 年全省纳税服务满意度调查中未入前三名的一个重要因素。^①

由此,纳税服务满意度的影响因素应考虑纳税人素质与税务机关提供服务的资源,纳税服务满意度指标设计应对这两个因素予以体现。但目前纳税服务满意度指标并未将反映纳税人素质与税务机关提供服务资源的指标纳入,纳税人满意度调查本身还不够完善,调查结果不能完全反映纳税服务工作质效。

在纳税服务满意度调查结果失真的情况下,将纳税服务满意度指标权重赋值过大,就不能很好衡量税务机关纳税服务的工作质效。为了全面、科学的衡量纳税服务工作绩效,通过构建纳税服务绩效指数可以进一步完善纳税服务绩效关键指标设计与指标权重确定,进而更好开展纳税服务工作,不断提升纳税服务工作质量与效果。

二、构建纳税服务绩效指数的理论基础

任何一个现实问题的研究都有两条途径:一是对现实问题进行分析、多方探索,寻找到解决现实问题的方案,从而提升一种理论。如詹姆斯·莫里斯通过对“最优所得税”等问题的研究,提炼出激励机制理论(一般人难

^① 刘京娟:《有效开展纳税服务满意度调查》,载于《湖南税务高等专科学校学报》2012 年第 2 期。

以做到)。二是对需要解决的现实问题,运用成熟的理论与工具,在对现实问题深入分析的基础上,给出现实问题的解决路径,这种有理论依据的研究才具有说服力。

纳税服务绩效指数的研究属于运用成熟理论与工具解决问题,这项研究是借助于平衡计分卡、鱼骨图分析、层次分析等方法为主体,给出构建纳税服务绩效指数的路径。

(一) 平衡计分卡

平衡计分卡源自美国哈佛大学教授罗伯特·卡普兰与诺朗顿研究院的执行官戴维·诺顿于1990年所从事的未来企业绩效衡量方法的研究,平衡计分卡的设计目的是构建“实现战略制导”的绩效管理系统,以保证企业战略得到有效执行。现在平衡计分卡已经发展成为企业战略管理的工具,将企业的战略从财务、客户、内部运营、学习与成长四个维度落实为可操作的衡量指标和目标值。

1. 财务维度

财务维度是客户、内部运营、学习与成长三个维度的出发点和归宿,这一维度是通过绩效管理的方法促进各项管理行为对企业战略实施产生积极的推动作用。

2. 客户维度

客户维度主要是从顾客的视角衡量企业产品、服务提供的质效,这是平衡计分卡的重要平衡点。客户是企业之本,是现代企业的利润来源,客户感受理应成为企业的关注焦点。

3. 内部运营

内部运营维度是改善企业经营业绩的重点,企业核心竞争力的实现、产品与服务提供的质效均决定于企业内部业务流程的运转状况。这样企业就需要甄选出那些指标对客户满意度提升、核心竞争力实现有最大影响并对其进行有效管理。

4. 学习与成长

学习与成长维度是驱使平衡计分卡财务、客户、内部运营三个维度获得卓越成果的动力,是未来成功的关键因素,是确立企业创造长期成长与改善必须建立的基础框架。

平衡计分卡重在平衡管理,注重财务与非财务、短期目标与长期目标、内部与外部、结果与过程四个方面的平衡。

（二）鱼骨图分析法

鱼骨图分析法，又名因果分析法。由于问题的特性总是受到一些因素的影响，通过集思广益、发挥团体智慧的头脑风暴从各种不同角度找出问题的原因，并将这些原因与特性值一起，按相互关联性整理而成的条理清楚、层次分明的图形，因其形状如鱼骨，所以叫鱼骨图。鱼骨图分析法是一种发现问题“根本原因”的分析方法，现代工商管理教育将鱼骨图划分为问题型、原因型及对策型鱼骨分析三种类型。

（三）层次分析法

层次分析法由美国运筹学家 T. L. 萨提（T. L. Saaty）教授等于 20 世纪 70 年代初提出的一种灵活、简便而又实用的定性与定量相结合的多准则决策方法。

层次分析法是将决策问题的有关元素分解成目标、准则、方案等层次结构，用一定标度对人的主观判断进行客观量化，即通过建立层次结构模型—构建成对判断矩阵—求解判断矩阵最大特征值与特征向量，特征向量便为某一层相对于上一层某个元素的权重；在求得某一层的各元素相对上一层各个元素的单排序权重后，用上一层因素本身的权重加权综合便可得到层次总排序权重。总之，自上而下可计算出最底层因素相对于最高层的相对权重。层次分析法确定权重的基本步骤如图 1 所示。



图 1 层次分析法确定权重的基本步骤

在用层次分析法确定权重的基本步骤中，从实际问题提炼层次结构模型时各因素分组形成互不相交的层次，形成自上而下的按层次逐层支配关系。

顶层：决策的目的、要解决的问题，最高层通常只有一个元素。

中间层：采取某种措施、方案等实现预定总目标所涉及的中间环节，一般可分为准则层、指标层、策略层、约束层等。

低层：决策时的备选措施、政策或方案，通常有几个方案可选；对于相邻的两层，称高层为目标层，低层为因素层。

一个典型的层次结构模型如图 2 所示。

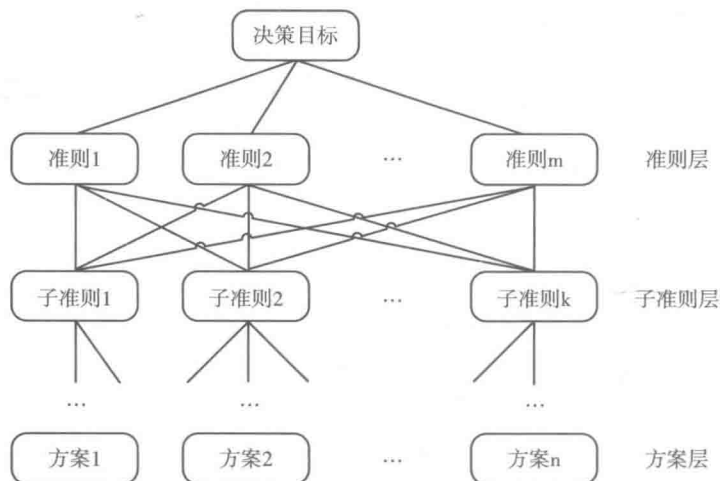


图 2 层次结构模型

层次分析法具有系统性、简捷实用、信息量少的优点。

一方面，系统性的分析方法。层次分析法的系统性在于不割断各个因素对结果的影响，其每层的权重设置都会直接或间接影响到结果，而且在每一层中的各个因素对结果的影响程度都是非常清晰、明确的，并且是量化的。

另一方面，简捷实用的决策方法。层次分析法既不片面地注重行为、逻辑、推理，又不单纯追求高深数学，其将复杂的系统分解为便于人们接受的思维，把多目标且难以量化处理的决策问题转化为可量化处理的多层次单目标问题，将定性方法与定量方法有机地结合起来。

最后，定量数据信息少。层次分析法比一般的定量方法更注重定性的分析和判断，其主要是从评价者对评价问题的本质理解出发，在定量数据信息较少的情况下，模拟人们决策过程的一种思维方式，把判断各要素的相对重要性的步骤留给大脑后仅进行简单的计算而得到权重。

三、构建纳税服务绩效指数路径

纳税服务绩效指数的构建关键是纳税服务绩效关键指标的设计与不同指

标权重的确定,如果用 $k_i(i=1,\cdots,n)$ 表示第 i 个绩效关键指标, $t_i(i=1,\cdots,n)$ 表示第 i 个绩效关键指标的权重,则有 $TSPI=f(t_1k_1,\cdots,t_nk_n)$ 。

(一) 纳税服务绩效关键指标的设计

纳税服务绩效关键指标的设计是对税务机关战略目标的一种描述,指标设计的合理与否直接影响税务机关战略目标的实施情况。纳税服务绩效关键指标设计本着价值定位—维度构成—指标选取而展开,首先根据税务机关的使命,明确税务机关的战略目标与核心价值,确定税务机关价值取向;其次依据平衡计分卡将税务机关的战略变成可操作的成效、纳税人、征管流程、学习创新四个维度内容的框架;最后对于每一维度根据指标设计的“SMART”原则,运用鱼骨图的分析思维,找出纳税服务绩效关键指标。

1. 价值定位

纳税服务工作不同的职能定位,决定不同的价值取向。不同价值取向直接影响纳税服务绩效的具体指标设计。而纳税服务绩效具体指标设计则影响着纳税服务绩效评价机制的有效运行和评价初衷能否达成,因此价值取向是纳税服务绩效评价的基础。

随着经济社会的发展,社会各界对税务机关提高纳税服务工作质效的要求日渐提高,根据国家税务总局《“十二五”时期税收征管工作规划》中提出的不断提高税法遵从度和纳税人满意度、降低税收流失率和征纳成本的总目标要求,为进一步加强纳税服务建设,优化办税流程,提升纳税服务质效,从降低征纳成本、减少税收流失入手,达到提高纳税人对税收工作的满意度,从而最终提高纳税人税法遵从度。因此纳税服务工作职能定位是帮助纳税人遵从税法,提高纳税遵从度。

2. 指标维度

纳税服务绩效指标维度是依据一定标准划分的评价范围类型,通过维度区分可以使评价层面更具条理性、评价视角更加集中、评价标准更具可比性。依据平衡计分卡的财务、客户、内部运营、学习与成长四个维度确定纳税服务绩效评价的基本维度为成效、纳税人、征管流程、学习创新四个维度,如图3所示。

(1) 成效维度:将各项纳税服务工作、纳税服务平台所提供的服务产品的质效情况作为税务机关实施纳税服务的“财务状况”,借助各项指标反馈,考量具体纳税服务工作成效。

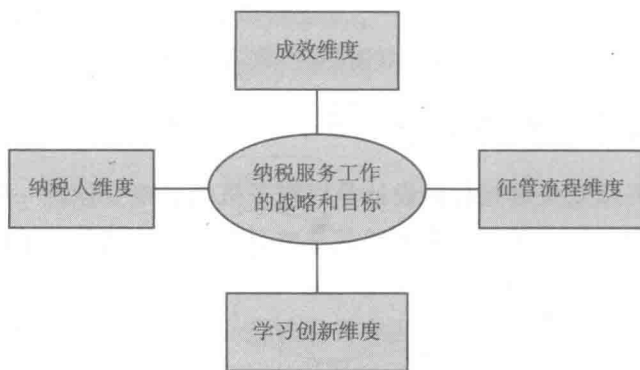


图3 纳税服务绩效评价指标维度

(2) 纳税人维度：借助纳税人、社会公众对具体纳税服务举措、纳税服务平台实施的情况，从第三方角度分析纳税服务工作成效。

(3) 征管流程维度：对纳税服务各项保障机制在纳税服务举措或者纳税服务平台建设与运行中的作用发挥情况进行评估，从纳税服务内部机制、服务规范及征管流程角度分析纳税服务工作成效。

(4) 学习创新维度：从纳税服务举措参与者和纳税服务平台实施者的角度分析其服务意识提高、服务创新能力提升的情况，以及整体纳税服务工作机制的完善程度，并实施综合性评价。

3. 关键指标

纳税服务绩效关键指标是纳税服务绩效指标维度的具体分解及其提炼，具有描述、约束、评价和监测功能，在很大程度上反映了纳税服务绩效评价的价值取向。

在确定了纳税服务绩效指标由成效、纳税人、内部运营、学习创新四个维度后，根据“SMART”原则设计关键指标，即关键指标必须满足具体的、可衡量、可实现、现实的、有时限五个原则。依据鱼骨图方法寻找达成每一维度目标的关键因素与关键指标。

(1) 成效维度关键指标。

纳税服务工作职能定位是帮助纳税人遵从税法，也就是从降低征纳成本，减少税收流失入手，最终达到提高纳税人税法遵从度的目标。因此，成效维度关键指标的选择一是从实现便捷、优质、高效的纳税服务而达到降低征纳成本的目标，如纳税人办税平均等待时间等；二是从打击税收不遵从行为来减少税收流失，如未申报处罚率等。