

求索

之旅

罗与洪 主编

ISO

求索

之旅

江苏工业学院图书馆
藏书章

罗与洪 主编

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

求索之旅 / 罗与洪主编. — 北京: 中国税务出版社,
2006

ISBN 7-80117-955-2

I. 求… II. 罗… III. 税收管理-质量管理体系-
国际标准, ISO 9000 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 105858 号

版权所有·侵权必究

书 名: 求索之旅

作 者: 罗与洪 主编

责任编辑: 朱承斌

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编: 100053

<http://www.taxation.cn>

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83 (传真)

邮购直销电话: (010) 63043870 (010) 63028884 (传真)

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: 15

字 数: 268000 字

版 次: 2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-955-2/F·875

定 价: 30.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

本书编委会



主 任：罗与洪

副主任：林如山 曾素盛 曾佛胜 骆贵全

郭 强 孙 洪 胡 强 谭玉明

主 编：罗与洪

副主编：施锦鸿 叶启新 马泽龙 卢民勇

成 员：朱劲松 邝伟生 黄丽娥 廖新林

曾宏达 翁伟东 黎 凌

前 言

规范化是伴随着人类的发展而产生的。翻开人类的发展史，随着人类开始制造工具，人们使用的石器无论形状、尺寸大小都惊人地相似，可以说在远古时代，人类已经开始了无意识的规范化活动。秦始皇统一中国后，人类的第一次大规模规范化活动在中国出现。首次规定了“车同轨，书同文”，并颁布了一系列的法律，如《工律》、《秦律》、《金布律》、《田律》等，规范了手工业产品、布匹尺寸、农业等方面的标准，全国统一了度量衡器具、文字、货币、道路、兵器等等，规范涉及的范围之广、内容之多，对当时经济和文化的发展起到了重要的促进作用，也是人类首次大规模的规范化活动。

在人类发展过程中，规范化对生产力产生了积极的、巨大的推动作用。18 世纪中叶，欧洲爆发工业革命，工业化大生产和专业化分工对部件的互换性、标准化以及工装和测量的精度提出了更高的要求，从而促使了作为工业生产技术基础和管理重要手段的标准和规范化的迅速发展。1946 年，国际标准化组织（ISO）成立，人类社会的规范化活动由企业规模进入国家规模，进而发展为世界规模，标志着规范化进入全面发展阶段。经过几十年的不断探索、研究和实践，规范化的内涵已经发生了根本性的变化，不再局限于产品或制造业，它已经渗透到人们社会生活中的方方面面。20 世纪 90 年代，西方国家开始将工商组织的质量管理理念引入公共机构，政府作为公共服务的提供方，按照工商管理的原则和理念，向公共服务的需求方——社会公众提供高质量的服务，政府规范化管理应运而生。目前，我国越来越多的政府组织内部开始推行规范化管理，

它在公共管理领域发挥着越来越显著的作用。

本书以广州地税作为一个案例，从管理学理论的角度回顾和分析了一个公共管理部门规范化建设的历程，提炼出其优秀的管理模式，为其他组织如何引入新的管理模式并建立起一个有效的机制提供有价值的借鉴。本书共分四个部分，十一章。第一部分是从理论的层面对公共管理进行较全面的阐述，分析了行政部门规范化管理的不同途径、途径选择的依据，介绍了 ISO 9000 标准 2000 年版产生的背景、核心理念、引入的驱动力及其带来的冲击。第二部分回顾了广州地税为建立一套有效的改进机制所必须经历的“制度配套→引入机制→形成有效机制”的三个过程，通过案例比较和问卷调查整体评价广州地税引入 ISO 质量管理所取得的成效、存在的问题。第三部分从理论高度概括了规范化建设过程成功运用的策略以及规范化、信息化、学习型组织三者协同共进的机制。第四部分围绕“建设公众满意、全国领先的现代化广州地税”的共同愿景，通过分析其核心价值观，引入一种追求卓越绩效的前沿管理模式，筹划建立广州地税的卓越性管理体系。

我们常常思考，一个组织的最高管理者，能够为这个组织留下怎样的财富和智慧呢？促进一个组织的不断发展，单靠个人的力量是不够的，只有建立一套科学的管理机制、一种具有执行力的组织文化，从而形成有效的管理机制，才能为组织的发展提供源源不断的动力。虽然引入机制的过程会是漫长的，初期并不一定收到明显的效果，正如刚发明火车的时候，它比马车还慢，但没有人怀疑火车所具有的优越性，因为火车拥有的源源不断的动力是马车无法比拟的。由此可见，只要建立科学的管理机制并有效地运作起来，组织的持续改进就会从由人驱动变为由机制驱动，形成一个内生的、永恒的改进动力。

目 录

第一篇 税务管理规范化

第一章 规范化管理与公共管理的基本原则	1
第一节 重大挑战	2
一、透明化管理	2
二、专业化路线	3
三、公共管理和工商管理的互动	3
四、非政府组织的发展	4
五、宏观、中观、微观运作的平衡	4
六、资源利用和行动方式的开放性	5
七、公共管理者的能力	5
八、公共服务的伦理建设	6
第二节 公共管理的基本原则与作用	6
一、关于新公共管理理论	6
二、一般原则	9
三、公共行政的作用	9
第三节 公共管理新范式	10
一、以公民为中心的公共管理	11
二、开放和透明的公共管理	11
三、具有响应力和负责任的公共管理	12
四、公平的和具有社会包容性的公共管理	12
五、有效率和高绩效的公共管理	13
六、参与式和网络式的公共管理	13

七、法治化的公共管理	13
第四节 和谐社会价值理念的体现	14
一、政府转型与构建和谐社会	14
二、政府管理制度变迁的必然选择	15
三、“服务型”政府重塑与构建和谐社会	16
第二章 政府部门规范化管理的路径选择	19
第一节 政府组织规范化管理概述	19
一、政府组织规范化管理的含义	20
二、政府组织规范化管理的难点	21
第二节 行政部门管理规范化的路径研究	22
一、建立具有可操作性和可检验性的制度	22
二、量化管理岗位职责	23
三、建立独立的业绩考核机构	23
四、强化政府信息的透明度	23
五、提高政府管理人员的个人素质	23
六、加速电子政务建设进程	24
第三节 途径选择的依据	24
一、倡导理性精神与尊重法律的价值观	24
二、秉承尊重知识和人才的理念	24
三、适应社会共同价值观的行政运作体系	25
四、借鉴先进经验形成高效率的运行体系	25
第三章 ISO 体现的管理理念	26
第一节 公共行政管理中质量管理体系过程模式	26
一、与过程有关的几个概念模型	26
二、行政组织过程关系的模型	29
三、公共行政组织质量管理体系关系模型	34
第二节 ISO 9000 标准 2000 年版概述	34
一、质量管理 8 项原则产生的背景	34
二、8 项原则在公共管理中的应用	35
第三节 ISO 带来的新元素	45
一、重塑管理理念	45
二、形成系统的行政事务运行模式	47

第四节 税务机关实施 ISO 9000 族标准的研究	51
一、规范化建设的有效途径	51
二、引入 ISO 9000 的意义	53

第二篇 ISO 理念的实践：以广州 地税实施 ISO 为例

第四章 机遇与挑战	56
第一节 总体构想与主要任务	56
一、“一五建设规划”的总体构想	57
二、“二五发展规划”的总体构想	57
三、广州地税“二五”期间的主要任务	58
第二节 新形势新挑战	58
一、市场经济的发展对税收管理模式的要求	58
二、加入 WTO 后与国际税收管理惯例接轨的需要	59
三、面临新一轮地方税制改革的新课题	59
四、面临增创观念体制机制新优势的使命	59
五、面临新经济与电子商务的严峻挑战	61
六、面临机构改革和人事制度改革的新形势	61
第三节 新思路新方法	62
一、改革和发展的历史背景回顾	62
二、国内外公共行政机关案例的启示	62
三、引入 ISO 9000 的适用性	63
四、引入 ISO 9000 的必要性	63
五、引入 ISO 9000 优势分析	65
第四节 实施 ISO 9000 的基础	66
一、规范和梳理各项规章制度	66
二、理顺机构管理体制	67
三、全面实行机构垂直管理	67
四、实施税源属地管理	67
五、推进信息化建设进程	68
六、建立和健全人事考评机制	69
第五节 结论：制度建设是组织持续发展的重要保障	70



第五章 开拓进取	72
第一节 引入 ISO 9000 的驱动力	72
一、创新变革意识.....	72
二、质量管理理念的推动.....	73
三、领导作用.....	73
第二节 广州地税引入 ISO 9000 的组织策划	74
一、建立质量管理机构.....	74
二、现状调查和分析.....	75
三、确立贯标原则.....	76
四、明确贯标目标.....	78
五、制定贯标计划.....	78
第三节 贯彻 ISO 9000 标准的过程	79
一、选择突破口.....	79
二、再接再厉 稳步推进.....	83
三、众志成城 全面推开.....	87
 第六章 持续改进机制	91
第一节 质量改进机制概述	92
一、质量改进机制的概念.....	92
二、质量改进活动的特征.....	93
三、质量改进机制的原理.....	95
四、质量改进的运作模式.....	96
五、税务部门实施质量改进的意义.....	96
第二节 广州地税的质量改进机制状况分析	98
一、质量改进机制状况调查方法.....	98
二、基层贯标单位的体系概况.....	98
三、各体系运行总体状况	106
第三节 第三方审核力量的推动	107
一、引入外部审核机制的原因	107
二、辩证地看待外部审核机制	108
三、建立自己的外审专业队伍	109
第四节 信息化推动	109
一、广州地税的信息化建设	109
二、利用信息化推动规范化	111

第五节 与大集中工程的互动过程	113
一、规范化管理对大集中项目的作用	114
二、大集中对 ISO 管理体系的影响分析	115
第六节 规范化建设的发展趋势	118
一、ISO 系统走向一体化	118
二、体系文件的外在形式从有形走向无形	118
三、从个性化和多样化走向系统化和规范化	119
四、体系的业务流程走向作业化、精细化	119
五、整合信息资源,提升质量改进动力	119
六、监督审核由外部审核走向自主审核	120
第七节 制度内生机制的形成	120
第七章 贯标效果比较分析	122
第一节 比较分析	122
一、OUST 质量管理体系概述	122
二、与 OUST 案例的比较分析	124
三、与某银行某省分行的比较分析	129
四、综述	131
第二节 广州地税规范化管理调查报告	132
一、调查基本情况	132
二、税务人员对基层单位规范化管理的总体评价	133
三、各局对本单位规范化管理工作的评价	135
四、影响被调查者评价的若干因素分析	139

第三篇 规范化建设实践的启示

第八章 ISO 在税务管理中成功运用之策略	160
第一节 引入 ISO 的实质:理解和贯彻其核心思想	160
一、全面满足顾客需要的思想	160
二、过程控制的思想	160
三、预防为主的思想	161
四、持续改进的思想	161
五、制度化管理的思想	161
六、自我管理的思想	161

第二节 改革驱动力 源于最高管理者	162
一、正确决策, 规划发展远景	162
二、营造氛围, 保障持续改进	163
三、外部审核, 促进内部管理	163
第三节 贯标路径分析 从基层来到基层去	163
第四节 寻求切入点 基于事实的决策	164
一、结合业务特点的切入	164
二、与服务特点相结合的切入	165
三、提升组织形象和竞争能力上的切入	166
四、在内部责任管理上的切入	166
第五节 提高质量意识 实现目标管理	167
一、管理目标是税务管理的灵魂	167
二、目标改进提供关注焦点	168
三、目标必须注重实效	168
第六节 成员的团体协作形成组织的凝聚力	169
一、培养成员的质量意识	169
二、充分发挥成员的主动性	170
三、找到适合的绩效考核标准	170
四、发挥团体协作精神, 营造沟通氛围	171
五、个人与组织的共同价值观	171
第七节 明确整体思维 树立大系统观	172
一、思维方式系统化	172
二、在组织管理上树立系统观	172
三、注重效益实现整体优化	173
第八节 过程管理科学化 动态循环控制	173
一、过程与文件化程序	173
二、重视纠错机制, 完善内外监督	174
三、在过程控制中, 坚持预防为主	174
四、清晰梳理流程, 提高过程透明度	175
五、面向过程管理, 建动态循环机制	175
第九节 永恒的动力: 持续改进	176
一、坚持持续改进方可与时俱进	176
二、创立良性循环, 自觉持续改进	177
三、质量提升应多层次、循序渐进	177

第九章 组织发展的整体协作战略	179
第一节 规范化与信息化的互动协作机制	179
一、科技加管理为税收现代化理念的先导	179
二、科技加管理构造现代化地税局基本特征	180
三、规范化与信息化互生互动	181
四、发展战略的实现依赖于两者的紧密结合	182
第二节 规范化与学习型组织的协同共进机制	184
一、规范化与学习型组织的管理理念	184
二、观念引路：在核心观念层上的共通性	185
三、规范化对学习型组织形成的内在驱动	187
四、规范化与学习型组织在组织文化中的有机结合	190

第四篇 展 望

第十章 追求卓越绩效的发展规划	194
第一节 卓越绩效管理模式	195
一、波多里奇国家质量奖	195
二、中国卓越绩效评价标准	196
第二节 卓越绩效评价准则概述	196
一、卓越绩效评价准则的构成	197
二、卓越绩效准则的特点	197
三、卓越绩效评价准则与 ISO 的比较	197
第三节 追求卓越绩效的广州地税发展规划	201
一、广州地税发展规划的出台背景和内容	201
二、广州地税发展规划的核心价值观	204
第十一章 建立注重过程结果的卓越性管理体系	209
第一节 高绩效领导力和价值领导力	210
一、确立共同追求的组织价值观	210
二、创造参与、创新和学习的环境	210
第二节 全面实施战略管理	211
一、客观、科学地制定组织的战略	212
二、围绕组织所面临的挑战展开战略部署	212
三、合理配置资源，确保战略目标的实现	213



四、动态调整战略目标	214
第三节 推行以人为本的柔性化管理	214
一、建立沟通共享的工作系统	215
二、关注组织成员的职业生涯	215
三、注重实效地开展教育培训	216
第四节 引入标杆管理的理念	216
一、标杆管理的作用	217
二、竞争力的比较数据	218
三、标杆管理实施方法	218
第五节 确保有效的持续改进机制	219
一、健全组织的绩效测量系统	219
二、绩效分析注重揭示内在关系和规律	220
三、充分使用测量和分析的结果实施改进	220
参考文献	222
后记	225

第一篇 税务管理规范化

第一章 规范化管理与公共管理的基本原则

随着全球化和信息化时代的来临，人类社会正处于巨变时代。从 20 世纪 80 年代开始，世界各国相继掀起了行政改革浪潮，公共管理成为改革的重点之一，并取得很大的成绩。处在改革开放大潮中的中国政府无疑受到这一改革浪潮的极大冲击。如何构筑一个既切合现实国情，又面向未来的公共管理范式，进而建构一个更具效率、更有回应性、更负责任、更有服务素质的政府，是一个亟待研究的重大课题。

与世界经济接轨是当前政府工作的一项紧迫任务，然而现在的政府工作还面临着许多问题：一是服务意识有待增强。在施政过程中存在言行不一致和不文明行政的现象，有些群众对政府有一定程度的不信任。二是政府运行机制亟待健全。思想不够解放，创新和开放意识不强；机构重叠，人员繁冗，办事效率不高；职能太多，事无巨细，统包统揽，权力过于集中。三是人才机制有待完善，人才资源结构性短缺。四是依法行政程度不高。存在法制不健全、以言代权、执法不严、以权谋私现象。要破解这些难题，使中国经济更能适应世界经济运行规则，最关键的就是要用现代理念来推进政府的运作，树立效率与质量的理念，从而巩固权威，赢得民心。

第一节 重大挑战

传统的公共管理模式为管制型模式，应用的主要措施包括管制、审批和监控。管制型模式的基本假设是所有的人都是潜在的管理对象，都有可能违反行政规则，所以最重要的管理职责是防止管理对象和成员违反规则。这种模式导致的直接结果是：公共管理者与管理对象之间存在很大的距离，甚至有点像“黑箱操作”。

显然，这种传统的公共管理模式难以适应现代社会的发展，有待改革。事实上，一些关键因素已经影响到现代公共管理的发展趋势。

一是国际贸易规则。国际贸易规则将政府以往对工商行为的很多影响、支持、帮助、控制、管制予以非常严格的约束，这就对整个公共管理的范围和行为模式提出了新的要求。

二是民营化的广泛性。民营化意味着很多领域由一些普通的公民介入到经营管理中来，他们会更加遵循商业的或者市场的运行规则。这些规则较过去政府统一的行为规则发生了较大的变化。

三是人们社会价值观的多元化。不同社会的群体文化趋于多元化，这种多元化直接影响到人们判断事物的标准。很多人会站在自己的角度提出一系列的问题，一些人看来对的事情在另一些人看来可能就是不对的。这就要求公共管理者能够协调和理解这种多元化、多样性的立场，从而找到最佳的合作契合点。

四是公共组织行为的专业化。过去我们说到一个组织，就代表它在政治上负有责任。当然，对于任何组织，都会有自己的政治责任。对于社会组织，还会提出专业化的要求。一个组织之所以可以在社会中存在并发展，是因为有它存在的目标，这个目标最主要的成分是其专业价值与专业需求。

在这样一些因素的影响下，传统的公共管理模式承受了很大的压力，这些挑战迫使我们重新思考中国公共管理的发展方向。由此，我们归纳一些中国公共管理面临的重大挑战，期待大家的共同关注。

一、透明化管理

透明化管理，是指行政化管理模式的服务化。作为提供服务的一种模式，

它与商业服务的不同之处在于间接收费的方式。政府通过税收收入，来支付其行政服务费用。美国的罗斯福总统曾经说过：“什么样的事情应该由政府来做呢？这件事情很有必要办，老百姓也很愿意办，那么就让老百姓办；这件事情很有必要办，老百姓也很愿意办，但是能力不够，那么就以民办官助的形式来办；这件事情很有必要办，但是老百姓没有兴趣去办，那么这件事情应该官办。”从这里可以看出，政府的职责是承担和支持社会责任，保证社会的正常运行。这种管理要求充分的透明化，减少中间过程中由于官僚体制而造成的资源耗费，同时减少由于信息流转过多而造成的信息损耗。这就需要减少管理的中间环节，缩短管理者和管理对象接触的距离。现在施行的很多改革，已经朝这个方向发展。例如，电子政务的广泛应用就使得人们更容易了解公共管理的规则、条件，借助网络人们得以实现无纸化办公。

二、专业化路线

过去，公共管理有很强的意识形态的主导。一些不是很明确的政治规则、要求也变成了衡量管理人员、部门表现的准则。当然，适度的政治理念的要求是必要的。如今，对政府部门、公共部门和未来的其他一些公共管理组织的专业化要求被提了出来：首先，要有突出的专业化技能。其次，职业操守。应该明确一件事情应该按照何种专业行为标准、行为准则来衡量。第三，政治素养。作为一个政府官员，不能一概政治化，但也不能一点政治都不讲，应该有适当的政治素养。政治素养、职业操守和专业技能的提出，意味着一系列明确的专业规则和要求将要形成。对公共管理人员也应该有一系列更为客观且专业的规则进行考评。

三、公共管理和工商管理的互动

工商管理和公共管理有不同的着眼点。公共管理考虑的是全局视野，在社会效益和经济效益之间追求平衡，强调不同组织、不同机构之间要协调运作；工商管理则认为组织应该具有激励成员发展的能力，强调高效率，建立具有竞争力的运作体制。改革开放以来，工商管理的眼界与技能发展比较迅速，而公共管理则面临着滞后化和低能化的局面。人们很容易发现，工商管理在某种程度上还是公共管理的对象，但对象的运行能力强于管理者。这样就会导致公共管理在很多领域反而成为工商管理、工商组织发展的一个障碍。另一方面，工商组织力图使用各种方式去影响公共管理，这是因为公共管理