

GUOJIA SHUIWU ZONGJU  
2009NIAN JIAOYU PEIXUN KEYAN JIEXIANG KETI CHENGGUO HUIBIAN

# 国家税务总局

## 2009年教育培训科研结项课题 成果汇编

国家税务总局教育中心 编



# 国家税务总局

## 2008 年教育培训科研结项课题成果汇编

国家税务总局教育中心 编

中国财政经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

国家税务总局 2008 年教育培训科研结项课题成果汇编 / 国家税务总局教育中心编. —北京：中国财政经济出版社，2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1450 - 4

I. 国... II. 国... III. 税收管理 - 教育工作 - 科技成果 - 汇编 - 中国 - 2008 IV. F812. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 203242 号

责任编辑：赵 力

责任校对：张 凡

封面设计：天女来

版式设计：

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

（版权所有 翻印必究）

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

××印刷厂印刷

787×1092 毫米 16 开 21 印张 610 000 字

2009 年 月第 1 版 2009 年 月北京第 1 次印刷

定价：50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1450 - 4/F · 1245

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010 - 88190744

## 编辑说明

为了促进税务教育培训工作的开展,推动教育培训理论和实务的研究,发挥教育培训工作在税收事业中的作用,提高整个税务教育培训部门科学研究水平,国家税务总局于2008年在全系统税务教育部门开展了教育培训科研课题研究工作。本次汇编的是2008年教育培训立项课题中经专家评审通过结项并获奖的课题成果。

本次汇编的课题成果共有23项,其中有公开发表或未经公开发表的,均对税务教育培训部门工作具有一定的参考价值和应用价值。考虑到篇幅所限,我们对其中专家反映较好的成果进行了全文刊载,其余进行部分或主题选编,意在通过这种形式在税务系统,尤其是在税务教育培训中倡导一种严谨的研究态度、科学的研究方法和正确的研究思路,以进一步推动税务教育科研工作的开展。

课题的研究者基本为税务教育部门和税务院校的教职员工,由于其工作的局限性,反映到成果中有一些观点尚有待商榷,加之由于编辑时间仓促,书中难免有错漏之处,敬请指正。

在课题评审过程中,得到了总局科研所朱广俊研究员、伦玉君副研究员,长春税务学院杨春梅教授,上海立信会计学院赵迎春教授,扬州税务进修学院彭骥鸣教授、辛连珠教授,深圳国税局钱志平处长,河南省国税局梁玉环处长,宁波国税局潘从波处长等教授、专家的大力支持,同时广西壮族自治区国家税务局为2008年教育培训科研课题的评审做了大量工作,在此一并表示感谢。

国家税务总局教育中心  
2009年6月30日

# 国家税务总局教育中心关于印发 2008 年度 教育培训科研课题结项成果的通知

教便函[ 2009 ]14 号

各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局,地方税务局教育处,扬州税务进修学院科研处:

为促进税务教育培训工作的开展,提高税务教育培训理论与实务研究水平,按照年度工作安排和要求,各地积极开展教育培训理论与实践相结合的研究,全系统税务教育培训科研工作出现了大家踊跃参加、研究水平不断提高的喜人景象,产生了一批既有一定理论水平又有较高应用价值的优秀成果。总局教育中心组织有关专家对 2008 年度教育培训科研成果进行了认真评审。现将有关课题结项及成果评审情况通报如下:本次参加评审的课题共有 88 项,有 55 项课题结项,其中有 23 项课题分别获一、二、三等奖(见附表)。我们将对结项课题颁发结项证书,并发研究补助经费;对获奖课题颁发获奖证书及奖金,并将成果汇编成册印发各地。

本次结项课题和获奖成果充分体现了税务教育培训科研工作坚持理论和实践相结合,在理论观点和政策研究及问题探讨方面具有一定的现实意义和参考价值,各地应认真借鉴和学习,并在此基础上继续做好教育培训科研工作,努力探索工作中出现的新情况和新问题,营造一个良好的研究探索的氛围和环境,努力为我国税务教育培训事业的发展作出新的贡献。

附表 1:2008 年税务教育培训科研课题结项表

附表 2:2008 年税务教育培训科研课题获奖情况表

教育中心  
2009 年 3 月 10 日

附表 1:

2008 年税务教育培训科研课题结项表

序号	课题组负责人	课题名称	课题单位
1	方吉杰	新时期税务干部院校培训能力建设研究	湖南税务高等专科学校
2	林静如	税务干部教育培训风险及防范机制研究	湖南税务高等专科学校
3	徐娟	模拟式教学在税务行政执法培训教学中的运用	湖南税务高等专科学校
4	周瑾 鲁志平	税务干部思想政治教育创新研究	江西国家税务局
5		基层税务干部爱岗敬业问题分析和教育对策	江西税务干部学校
6	田春华	上海市税务系统分层分级岗位培训体系研究	上海财税教育中心
7	张雅君等	加强税务干部院校师资队伍建设研究	辽宁税务专科学校
8	周亚县等	引入心理契约的培训管理模式探索	辽宁税务高等专科学校
9	王仁国等	施教机构建设研究	辽宁税务高等专科学校
10	武振东等	关于教学科研中良性结合的研究	辽宁税务高等专科学校
11	王宝田等	税务系统干部队伍知识结构知识层次合理性研究	辽宁税务高等专科学校
12		税务教育师资建设任重而道远	甘肃税务培训中心
13	王建蓉等	关于干部教育培训与使用相结合的研究	云南省昭通国家税务局
14	李卫红	建构主义理论对创新税务培训教学的启示	安徽省税务干部学校
15	于洋	基于绩效的税务系统能级考核标准研究	河北省唐山国家税务局
16	欧文锐	提高培训考评质量的调查与思考	广西国家税务局
17	韦建华	大教育形势下税务培训教学法体系建设研究	河北省税务干部学校
18	周国川	税务培训中的实践教学法	扬州税务进修学院
19	冷秀华	职业生涯管理与税务公务员培训研究	扬州税务进修学院
20	彭骥鸣等	税务培训效果评估体系研究	扬州税务进修学院
21	徐为人	中日公务员培训内容创新比较研究	扬州税务进修学院
22	郭勇平等	2008 年全国税务系统税收征管法律制度 研修班培训项目研究	扬州税务进修学院
23	周敏等	南通地税模式——税务组织学习型生存形式思考	扬州税务进修学院

续表

序号	课题组负责人	课题名称	课题单位
24	韩晓琴	案例教学法及其在税务公务员培训中的应用	扬州税务进修学院
25	肖泳泳	探索教学环节的流畅衔接机制 不断提升税务党校理论教育的实效性	扬州税务进修学院
26	洪兆平	体验式学习理论在税务培训中的应用	扬州税务进修学院
27	辛连珠	21世纪税务教育基本要素的创新性研究	扬州税务进修学院
28		开展能级培训的实践与思考	广州市国家税务局
29	胡连强 陈存刚	关于积极推进税务远程培训网络课件开发的若干思考	南京市地方税务局
30		关于税务系统岗位培训教材及题库建设的研究与探讨	山西省忻州市地方税务局
31	王晓东	以需求为导向在基层开展个性化培训的探索与思考	山西省大同市地方税务局
32	魏仲瑜	提高干部教育培训效益研究	总局教育中心
33	徐光伟	关于教育培训与税收管理活动一体化的税务干部队伍 能力建设机制的研究	安徽省国家税务局
34		重点教育培训格局的若干设想	宁波市国家税务局
35	方吉杰	湖南经济与宏观税负分析	湖南税务高等专科学校
36	方吉杰	湖南外贸对GDP贡献的实证研究	湖南税务高等专科学校
37	余跃进	提升领导力的有效途径研究	湖南税务高等专科学校
38	刘京娟	纳税遵从问题研究	湖南税务高等专科学校
39	刘绪义	税务文化建设的理念与实践	湖南税务高等专科学校
40	李珍萍	促进节能减排的税收政策研究	湖南税务高等专科学校
41	刘慧萍	投入产出法在纳税评估中的应用研究	湖南税务高等专科学校
42	刘忠益	环境税的国际比较与我国环境税的构建	湖南税务高等专科学校
43	蒋菊香	税收筹划与税收征管	湖南税务高等专科学校
44	罗一凡	税源管理培训项目研究	湖南税务高等专科学校
45	王飞 杨美莲	企业所得税管理培训项目策划研究	湖南税务高等专科学校
46	张雅君等	大部制背景下地方税收体系的改革与完善	辽宁税务高等专科学校
47	齐美荣等	对绩效管理的研究探索	辽宁税务高等专科学校
48	邵建鹤	石油化工企业纳税评估和税收分析模型的建立与应用	甘肃省税务干部学校

续表

序号	课题组 负责人	课题名称	课题单位
49		我国增值税收入影响因素的实证分析	安徽省税务干部学校
50	张光文	税收因素分析内容与方法创新比较研究	扬州税务进修学院
51	李新等	论我国房地产税费制度的改革	扬州税务进修学院
52	曹福来	税务行政处罚研究	扬州税务进修学院
53	尹磊	支持自主创新的税收政策研究	扬州税务进修学院
54	袁森庚	税务培训案例教学规范研究	扬州税务进修学院
55	郭勇平等	关于税务系统涉税渎职犯罪的几点法律思考	扬州税务进修学院

附表 2:

2008 年税务教育培训科研课题获奖情况表

序号	课题组负责人	课题名称	课题单位	获奖和结项情况
1	周敏等	南通地税模式:税务组织学习型生存形式思考	扬州税务进修学院	一等奖
2	尹磊等	支持自主创新的税收政策研究	扬州税务进修学院	一等奖
3	齐美荣等	对绩效管理的研究探索	辽宁税务高等专科学校	二等奖
4	王宝田等	税务系统干部队伍知识结构知识层次合理性研究	辽宁税务高等专科学校	二等奖
5	冷秀华	职业生涯管理与税务公务员培训研究	扬州税务进修学院	二等奖
6	彭骥鸣等	税务培训效果评估体系研究	扬州税务进修学院	二等奖
7	张光文	税收因素分析内容与方法创新比较研究	扬州税务进修学院	二等奖
8	辛连珠	21 世纪税务教育基本要素的创新性研究	扬州税务进修学院	二等奖
9	曹福来	税务行政处罚研究	扬州税务进修学院	二等奖
10	魏仲瑜	提高干部教育培训效益研究	总局教育中心	二等奖
11	方吉杰等	新时期税务干部院校培训能力建设研究	湖南税务高等专科学校	三等奖
12	刘慧萍	投入产出法在纳税评估中的应用研究	湖南税务高等专科学校	三等奖
13		基层税务干部爱岗敬业问题分析和教育对策	江西税务干部学校	三等奖
14	田春华	上海市税务系统分层分级岗位培训体系研究	上海财税教育中心	三等奖
15	张雅君等	大部制背景下地方税收体系的改革与完善	辽宁税务高等专科学校	三等奖
16	邵建鹤	石油化工企业纳税评估和税收分析模型的建立与应用	甘肃省税务干部学校	三等奖
17	周国川	税务培训中的实践教学法	扬州税务进修学院	三等奖
18	李新等	论我国房地产税费制度的改革	扬州税务进修学院	三等奖
19	袁森庚	税务培训案例教学规范研究	扬州税务进修学院	三等奖
20		关于税务系统岗位培训教材及题库建设的研究与探讨	山西省忻州市地方税务局	三等奖
21	王晓东	以需求为导向在基层开展个性化培训的探索与思考	山西省大同市地方税务局	三等奖
22		重点教育培训格局的若干设想	宁波市国家税务局	三等奖
23	刘京娟	纳税遵从问题研究	湖南税务高等专科学校	三等奖

---

---

## 目 录

南通地税模式:税务组织学习型生存形式思考 .....	周 敏	陈茂锋( 1 )
对绩效管理的研究探索 .....	齐美荣 敖汀	刘华堂( 23 )
税务系统干部队伍知识结构知识层次合理性研究 .....	王宝田	王 蕴( 31 )
<hr/> <hr/>		
支持自主创新的税收政策研究 .....	尹 磊	陈斌才( 56 )
税收因素分析内容与方法创新比较研究 .....	张光文 潘雷驰	袁 莹( 78 )
税务行政处罚研究 .....		曹福来( 103 )
投入产出法在纳税评估中的应用研究 .....		刘慧萍( 120 )
大部制背景下地方税收体系的改革与完善		
——完善地方税收体系的体制思考 .....	张雅君 涂京骞	邵连珍( 141 )
石油化工企业纳税评估和税收分析模型的建立与应用 .....		邵建鹤( 158 )
论我国房地产税费制度的改革 .....	李 新 彭骥鸣	姚震宇( 166 )
纳税遵从问题研究 .....		刘京娟( 176 )
<hr/> <hr/>		
职业生涯管理与税务公务员培训研究 .....		冷秀华( 178 )
税务培训效果评估体系研究 .....	彭骥鸣	李 新( 195 )
21 世纪税务教育基本要素的创新性研究 .....	辛连珠	韩柳滢( 212 )
提高干部教育培训效益研究		
——以税务教育培训为例 .....		魏仲瑜( 227 )
新时期税务干部院校培训能力建设研究		
——以能力本位培训模式构建为视角 .....	方吉杰	谭建淋( 232 )
基层税务干部爱岗敬业问题分析和教育对策 .....	李 丽 徐 引	罗赛基( 252 )
上海市税务系统分层分级岗位培训体系研究 .....	上海市财税局人事处课题组	( 272 )
税务培训中的实践教学法 .....	周国川 赵建华 李 新 薛卫国	田建利( 289 )
税务培训案例教学规范研究 .....	袁森庚 周 敏 郭勇平 李文波	崔雪松( 303 )
关于税务系统岗位培训教材及题库建设的研究与探讨 .....	何忠党	窦海燕( 313 )
以需求为导向在基层开展个性化培训的探索与思考 .....	肖广礼 陈大鹏	王晓东( 316 )
重点教育培训格局的若干设想 .....	潘从波 贺 巍 董 丹	吴 彦( 320 )

# 南通地税模式:税务组织学习型生存形式思考

周 敏 陈茂锋

(周敏,扬州税务进修学院,江苏 扬州 225007;陈茂锋,南通市地方税务局,江苏 南通 226300)

## 报告一:课题综述

### 一、研究的缘起

#### (一)税务组织管理潮流的喧腾与尴尬

自20世纪90年代起,大批学者陆续加入对组织学习的研究行列,而且成立了专门的研究机构,更有一些企业管理者敢于大胆尝试,并取得了良好效果。学习型组织理论一跃而成为当今最热闹的管理研究领域之一,学习型组织被预言为“21世纪组织的成功模式”,越来越多的企业、学校、社区、部队、政党、行政组织纷纷加入了这个追求成功的模式。

税务组织作为政府部门里敏感度极高、开放性极强的组织,在历次管理变革中,总是充满了对新知识、新潮流的热切渴望并呈现出果敢、踏实的行动力,这是税务组织永立潮头、永葆活力的管理秘籍之一。当学习型组织理论席卷全国时,税务组织自然成为第一批追随者、实践者和受益者。全国国地税系统内风起云涌,争相创建学习型组织,涌现出以广州地税、南京地税、北京地税、太原国税、南昌国税等为龙头的一大批地市级单位,遍布全国,其涉及单位之多、认识之统一、影响之巨大,除国家税务总局统一部署的行政改革之外,是任何一次基层单位的自主管理实践所不能比拟的,真可谓是一场罕见的管理的自觉!为此,2002年,国家税务总局谢旭人局长发出了“积极开展税务系统学习型组织建设,全面提高税务干部素质”的号召,其后,谢旭人、钱冠林、宋兰等领导同志在各种场合都阐述过创建学习型税务机关的重要意义,领导人的倡议,又极大地推动了全国国地税创建学习型机关的热情。

其高潮是2005年国家税务总局正式颁发了“全国税务系统学习型机关建设指导意见”,以官方的形式宣布:税务系统学习型机关建设是顺应税收管理改革和发展的时代要求;税务系统学习型机关建设是新形势下实现税收管理机制创新的内在要求;税务系统学习型机关建设是税收理论和实践中的一个全新课题。明确提出:“全国税务系统学习型机关建设要努力实现的目标是:通过创建激发积极性,释放潜能,将全国税务系统建设成为持续学习型团队、执法公正型机关、服务规范型机构、征管高效型组织、和谐发展型集体。”<sup>①</sup>

作为较早的探索者、先行者,广州地税创建学习型组织工作在全国税务系统乃至全国政府机关都应该是排在前列的。1999年,是广州地税创建工作“酝酿摸索”的起步时间<sup>②</sup>,应该也是学习型组织理论进入到中国税务组织的第一时间。从1999年至2008年,正好经历了10年。回望全国税务系统的学习型组织建设这十年发展的轨迹,结论如下:

1.毋庸置疑,基层的自觉和高层的推动,使学习型组织理论在税务实践中绽放出了夺目的光彩,也实实在在地推动了各项工作的进步。

(1)学习型组织的创建,极大地提升了组织的学习力,为税务系统人力培养、素质提升、队伍建设做出了显著贡献。自学习型组织创建以来,各基层税务机关都重视和加大了培训和学习的力度,自己培养师资进行手把手的OJT培训(在岗培训),送到培训院校进行系统培训,请名师上门进行定期定专题培训,和大专院校开展多形式

<sup>①</sup>国家税务总局文件:《全国税务系统学习型组织建设指导意见》,2005年。

<sup>②</sup>罗与洪主持:《学习型税务组织创建模式研究》,广东经济出版社2004年版。

的学历教育,干部队伍学历结构明显改善,文化素质显著提高。总局在工作中也大力号召坚持以人为本,树立和落实科学发展观,按照新时期税收工作总体要求,突出能力建设,提升培训质量,“努力构建多层次、规范化、高效益的教育培训工作新格局,为促进税收事业发展提供持续的智力支持和人才保证。”<sup>①</sup>这种自下而上、自上而下的热情,终于促成全系统领导重视,大教育、大培训格局基本形成的局面。全员培训和终生学习已成为税务系统的学习力文化。

(2)学习型组织的创建,提升了税务部门的执政能力和治税能力。随着对能力建设和岗位技能提高的重视,广大税务干部依法治税、规范行政的能力,科学化、精细化管理的能力,深化税收管理、做好税收工作的能力显著加强。抓干部轮训,提高了领导干部的综合能力和领导水平;抓办税服务厅人员、税收管理人员、反避税人员、稽查人员、出口退税人员和税收统计分析人员的“六员”培训,提高了一线人员的岗位工作能力;抓骨干培训,培养了一支高素质、高技能、复合型的人才业务骨干队伍;抓初任、任职和后备领导人员培训,为干部队伍建设输送合格的专门人才;抓综合性专题性培训,提升了干部队伍的综合素质。学习型组织的建设,使学习已经深入到税收工作的各个层面、各个环节,有效地推动了税收事业的发展。

(3)学习型组织的创建,也有效地深化了税务系统对组织学习本身的研究,总结了一套既具有税务系统特色,又符合世界学习理论趋势的理论。如何遵循税务干部的认知发展规律和学习规律,尊重其禀赋和个性发展需求,准确把握其所思、所想、所需,充分调动其参与学习培训的积极性、主动性和创造性,如何创新培训方法、提升培训质量,如何健全机制,提高培训学习的管理水平等,都成为税务系统研究和实践的课题,并在实际工作中摸索出一些创新的路子,取得了一些喜人的成绩。

2. 学习型组织建设在税务系统倍受推崇的同时,在管理实践中又遇到了一些障碍,陷入了管理的困境。许多基层单位在学习型组织建设中,始终找不到学习型组织的感觉,尝不到学习型组织

的“味道”。经过十年的修炼,究竟修炼得如何?面对这个问题,很多基层领导也感到沮丧,甚至转换方向,学习型组织渐渐遭遇冷落。

学习型组织建设陷入尴尬境地,原因有三:

(1)计划太浓,市场太少。十六大报告发表之后,“学习型组织”骤然升温,总局领导倡议之后,国地税基层单位秉承讲话之义,开始“运动战”。虽然极大地提升了学习型组织的知名度和影响力,但是“计划”的痕迹太浓,“市场”的力量不足,这样的知名度和影响力是福还是祸,尚难预料。计划的介入,很大程度上可能会破坏“学习型组织”发展的客观规律,让学习型组织变成了早产儿,对“学习型组织”的正常发展造成一定的负面影响。

(2)学习型组织对现有管理体系没有直接影响。学习型组织之所以能够大张旗鼓地开展,不像“流程重组”之类的革命性字眼那样令人胆战心惊,核心在于其未对组织的管理结构和体系有直接影响,搞一下也不伤筋动骨。这是许多单位能够乐于其中的重要原因。所以很多基层单位都是由教育科等部门来具体实施和负责,充分说明对日常的工作和业务没有影响。

(3)领导的关键作用没有充分发挥出来。学习型组织的领导者不只是设计学习活动,鼓励组织成员积极参与而已,学习型组织的经营关键在于领导人,领导人必须角色转换而且自己率先学习。在学习型组织中,领导者要扮演三个角色:设计师、仆人、教练。由于领导者角色转化不到位,学习型组织理论做为一个管理变革的理论,最终被偷换成了学习理论。

## (二)学习型组织的误读

学习型税务机关创建哪里去?难道上层的倡议和基层的热情都错了吗?学习型组织是一种理想的组织,在现实中却根本不存在吗?就像海水的喧嚣会产生泡沫一样,泡沫仍然阻挡不了海浪翻腾向前行的大势。今天的沉寂是一种冷静的思考,也是一种从潮流走向务实的转折。

有专家认为,“借用 Gartner 公司发明的 Hype-Cycle,学习型组织现在处于该模型的顶峰下降阶段,最坏的时刻还没有到来。”<sup>②</sup>(见图 1)相信随着泡沫的滤去,学习型组织理论和实践的成熟期才慢慢来临。

<sup>①</sup>宋兰:在全国税务系统第九次工作会议上的讲话,2005年11月。

<sup>②</sup>陆耶:“信息技术之实能否补学习型组织之虚?”,2005年4月4日,畅享网。

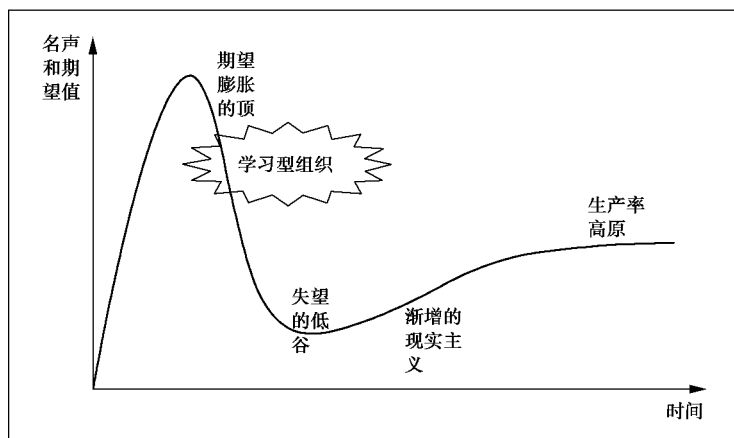


图1 学习型组织的 HypeCycle

学习型组织,这一最为盛极一时的管理理论,确实被很多人误读了,如果不考虑组织的发展现状、从业特点,不将这些管理理论要点和日常管理结合起来,不通过制度规定、文化氛围、考核方式、激励机制等各种方法来建设学习型组织,如果不理解学习型组织的真谛,那将只是在门外徘徊,不

得要领。创建学习型税务机关在实践中存在以下问题:

1. 泛化和虚化。反思创建学习型税务机关的实践,和全国各行各业的学习型组织建设热潮一样,出现了“泛化”和“虚化”两种倾向。这对于学习型组织的健康发展非常不利(见表1)。

表1 学习型组织发展困境

	泛化	虚化
研究领域	研究范围不断扩大,其内容日益庞杂	浮躁、不踏实
实践领域	将其范围不适当地延展,什么都被贴上了“学习型组织”的标签	形式化、表面化

首先谈谈“泛化”。在理论研究方面,学习型组织(Learning Organization)的内涵不断扩大,从最早的“组织学习”(Organizational Learning)扩展到“知识管理”(Knowledge Management)、组织行为学、人力资源管理、社会心理学、信息技术等领域,其内容越来越庞杂。一方面,这种倾向可能有利于学习型组织理论体系的完善,但另一方面,也有可能使学习型组织成为一个无所不包的“大杂烩”。失去自己的特色,也就失去了持久的生命力。

“泛化”的倾向在实践领域表现为一种对“学习型组织”范畴界定不明确,将其范围不适当地延展,什么都被贴上“学习型组织”的标签,这包括培训、文化建设、战略规划与业务流程优化、信息技术应用、“送温暖”活动、兴趣小组、读书会等等……学习型组织建设确实是一个系统工程,但如果组织的每一项活动都被作为学习型组织的重要内容,那么学习型组织工作的特性和重点就被冲淡甚至模糊了。

再说说“虚化”倾向。在理论研究方面,“虚化”表现为浮躁、不踏实,只是停留在表面,讲讲大道理,或做些官样文章,甚至随便拼凑和抄袭。不可否认,“学习型组织”来自海外,在其发展的初期,翻译、引介都是非常重要的,介绍性、描述性的文章也是有价值的,但由于学习型组织需要结合组织及其外部环境的机制、文化背景,如果我们不沉下心来深入研究中国特别是中国研究税务部门的实际情况,学习型组织就难以在中国税务部门生根、发芽、开花、结果。在这方面,目前不仅缺乏深入研究和原创性的研究成果,甚至是案例整理也流于浅薄。大家可以检索一下近年来税务部门的科研文献,看看我们到底有多少深入的理论研究和像样的学习型税务机关案例研究?

“虚化”在实践领域表现为很多组织把学习型组织创建活动形式化、表面化。只停留在口号上,没有落实到行动中;只停留在做做表面文章,没有与自己的业务相结合;或者只当成领导者个人的“政绩”,到处去“炒作”,大肆宣传,实际上则

是敷衍了事;更不要说一些人连学习型组织是什么还没有搞清楚,就“一窝蜂”地开始搞学习型组织。有更多的人开始投入创建学习型组织固然是可喜的,这有助于学习型组织理论和观念的普及;但在另一方面,也是非常危险的。我们中国人很多时候喜欢或习惯于“搞运动”,干什么事都喜欢“一窝蜂”,实际上是一种内在价值的“提前稀释”。现在,学习型组织研究与实践也是如此。如果不能端正视听,让大家误认为学习型组织就是这样浅薄,或者认为学习型组织只能叫得响,实际上很难有什么效果,将严重影响学习型组织的深入推广和发展。这是我们必须警惕的。

2. 昙花一现。彼得·圣吉教授对学习型组织的描述,是对一种理想组织状况的描述,而现实中的组织由于这种那样的原因,很难完全达到“第五项修炼”的标准。或者说,按照“第五项修炼”的要求去对照,人们很难在现实中找到几个合格的“学习型组织”。现实的管理总是解决了一个问题又出现了另一个问题。彼得·德鲁克的名言是:“管理只有恒久的问题,没有永远的答案。”所

以,税务部门在学习型组织建设活动初始阶段,理论研究者就提倡用“创建”这个词。“创建”,只有起点,没有终点,只有今天比昨天好,没有达到理想状态的合格期。遗憾的是,这种观点并没有为税务系统的大多数实践者接受,由于缺乏对“学习型组织”理想性的理解,不能逾越理想与现实之间的鸿沟,希望一抓学习型组织活动就能在短期内使组织发生根本的、明显的变化,而当这种变化姗姗来迟或与预期差距太大时,当初的一批追随者慢慢就冷却了热情,学习型组织出现了“昙花一现”现象,无法获得长久的生命力。

以国家税务总局扬州税务进修学院的培训课程为研究案例,大家会发现,这个直属国家税务总局的培训院校的课表,紧密地联系着整个税务系统的培训需求,直接地反映着税务基层的兴趣热点。而“学习型组织”的课程从 2004 年到 2007 年,呈现明显的下滑态势,甚至有偃旗息鼓的可能(见图 2)。这是学习型组织理论的错,还是传播者和实践者的错?我们不得不重新审视学习型组织这曾经时髦一时的管理时尚。

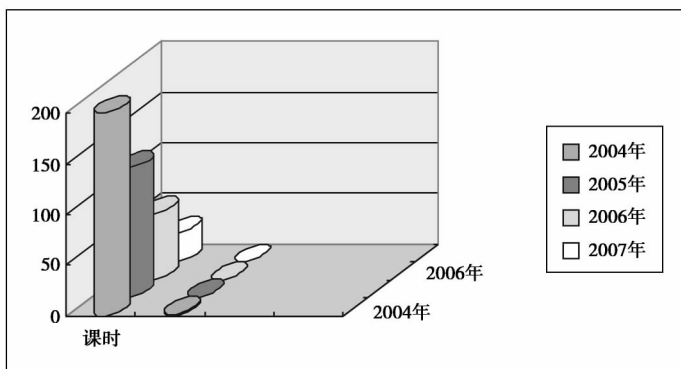


图 2 扬州税务进修学院 2004—2007 年“学习型组织”课程课时年分布情况图

### (三) 研究目的

学习型组织理论是一个研究如何使组织永葆活力的管理理论,确实充满了魅力,吸引着许多有志于改善管理、追求卓越的理论研究者和管理实践者去探索、去尝试,毋庸置疑,“学习型组织:21 世纪的组织”这一结论,经过这十年的努力,已经成为全税务系统的共识。摆在大家面前的是,尽管我们对创建学习型组织意义已经非常熟悉了,但创建的道路还是充满坎坷,甚至障碍重重。许多基层的税务领导抱怨说,他们没有找到关于如何缩小理论和实践间距离的指导。鉴于学习型组织理论的重要性、必要性和在现实操作层面的遭

遇的困境,我们选择了以解剖一个基层税务单位学习型机关创建的案例为研究对象,旨在描绘生活中活生生的学习型组织,通过大量的现场研究,提供一份翔实的行动清单,再现一个税务组织的学习是如何发生和发展的,从而能在理论和现实之间架起一座桥梁。从这个视角去审视学习型税务机关的创建,比之以前纯粹从理论角度阐述学习型组织的意义、重要性等,在现实性、针对性和创新性上,又有了一定的进步。

1. 学习与创新驱动:为创建学习型税务组织提供依据。从组织理论看,当一个组织发展到一定规模,就必须进行学习与创新,才能获取进

一步的发展。税务部门作为国家重要的执政工具,已发展到百万大军的规模,其触角延伸到共和国的每一个乡镇。要维持这一庞大的躯体良好运转和良性发展,必须有持续的动力和活力。学习就是税务系统的血脉,就是组织永葆活力的秘诀。从经济学理论看,传统的土地、劳动力、资本的创造财富的基本要素,已早让位于科学、技术、创新、创意与信息,用一个词来概括,就是知识。税务部门作为现代化的公共部门,视知识为首要竞争力,是必然选择。从学习型组织理论看,“组织学习应该能够依靠一套精心设计的程序来进行实施和管理,这些程序不能是人们‘放任自流’或随机发生的,它们可以也应该被管理。”<sup>①</sup>因此,研究税务组织如何学习和创新,如何将学习型组织理论运用于实践,就显得很有意义。

2. 管理驱动:促进税务组织管理改善。一个组织,也和一个有机体一样,有属于自己的生命周期。不同的时期,成长的动力机制也不一样。在创立初期,一般是机会驱动,完成从无到有的过程。等有了属于自己的“业务范畴和领域”后,进入了青春期,这时候是业务驱动,人员要增加,业务要扩大,管理内容也增多了。进入到第三个时期,就是成熟期,组织有了一定规模,建立了稳定的组织、业务流程和管理规范。这时候组织最容易陷入“活力危机”,官僚主义滋生,文牍主义泛滥,讲究程序、地位,组织慢慢反应迟钝乃至僵化。这个时候最需要变革,这种成长动力是管理驱动。今天,税务组织就处于第三个时期,对外既要保持对环境的敏感性,对内又要增强税务工作者的凝聚力,必须进行持续的管理变革,改革管理思维,改善管理模式,改进管理方法,提升管理水平,增强管理效能。税务组织的管理驱动,需要研究切实可行的、符合税务实践规律的管理思路。

## 二、研究的对象

### (一)选择南通地税的理由

在中国的版图上,处于沿海经济带与长江经济带T型结构交汇点和长江三角洲洲头的城市只有两个,一个是国际大都市上海,另一个就是与其一衣带水、处于长江北岸的南通。南通“据江海之会、扼南北之喉”,隔江与中国经济最发达的

上海及苏南地区相依,被誉为“北上海”;北接广袤的苏北大平原,通过铁路与欧亚大陆桥相连;从长江口出海可通达中国沿海和世界各港;溯江而上,可通苏、皖、赣、鄂、湘、渝、川七省市及云、贵、陕、豫等地。苏通长江公路大桥建成以后,将使南通进入上海一小时经济圈。南通面临海外和内陆两大经济辐射扇面,与上海有着相似的地理区位优势。素有“江海明珠”、“扬子第一窗口”之美誉。

南通人杰地灵,历史悠久。远在5000多年前的新石器时期,就有原始氏族部落繁衍生息。南通人文荟萃,名贤辈出。范仲淹、王安石、米芾、文天祥等诸多名家在南通留下传世之作和轶闻逸事。三国名臣吕岱、宋代杰出教育家胡瑗、明代名医陈实功、清代“扬州八怪”之一的李方膺、清末状元张謇等名人为南通历史增色添彩。在中国近代文化科教史上,南通以创办第一所师范学校、第一座民间博物苑、第一所纺织学校、第一所刺绣学校、第一所戏剧学校、第一所中国人办的盲哑学校和第一所气象站等“七个第一”,而占有重要地位。江海大地还孕育了当代表演艺术家赵丹、国画大师王个簃、著名数学家杨乐及20多位中国科学院和工程院院士。南通当代的中学教育在全国力拔头筹,涌现了一大批优秀的中学和培养了一大批高素质的的人才,素有“全国高考看江苏,江苏高考看南通”的美誉。

南通独特的地理位置和人文传统,使得身处其间的南通地税具有开放包容的眼光和气度,具有一种奋发有为的进取精神和敢为人先的豪迈气概,具有一种得天独厚的人文禀赋和崇学尚学的文化传统。南通地税之所以能够崛起苏中,融入苏南,接轨上海,有其深厚的历史地理人文因素。

南通地税素有“人才立局、管理强局、科技兴局”的理念,无论是税源管理还是纳税评估,无论是信息化建设还是文化建设,无论是能级管理还是执行力建设,在行政管理和税务管理中呈现综合治理、齐头并进、多点出击、多面收获的局面。创建学习型组织只是南通地税多重管理强局举措中的一个,在整个南通地税的管理体系里,起着全局性和基础性的作用,为南通地税的成绩做出了重要的贡献,是南通地税管理“组合拳”中重要的一记。

① [美]戴维·A·加尔文著,邱昭华译:《学习型组织行动纲要》,机械工业出版社2004年版。

## （二）南通地税创建成因和动力分析

南通地税做为一个地市级税务组织，有其个性，也有和其他基层局相似地共性。分析南通地税创建学习型组织的成因和动力，对其他基层税务局可能有所启发。

### 1. 南通地税系统人力资源能力结构现状

#### 第一，从年龄结构角度分析

机构分设之初，南通市地税系统共有正式干部 991 人，平均年龄不足 30 岁，其中 30 岁以下占 45.7%，31—45 岁占 45.1%，46 岁以上占 10.2%，整个年龄结构比较均衡。而目前，全系统平均年龄达 38.8 岁，其中 30 岁以下的占 16.7%，31—45 岁占 64.7%，46 岁以上占 18.6%，呈现出典型的两头小中间大的“橄榄型”结构。再过五年或十年，税务骨干队伍的平均年龄将进一步老化，如何充分应对这一不可逆转的趋势，提升这部分人员基本能力的储备，保持队伍战斗力，延长其工作周期是当前值得重视的一个重大课题。

#### 第二，从南通地税人员来源结构角度分析

就全系统而言，目前军转干部、毕业分配和招录人员各占分别为 23.55%、43.37% 和 28.25%。主体力量为 20 世纪 80 年代初期从高中毕业生中直接招干的人员，年龄基本集中在 40—45 岁；军转干部群体也占有较大比重，年龄在 46—50 岁之间的占 67.83%，这部分人员工作经验比较丰富，但由于接受税务专业系统教育培训较少，理论水平和信息化应用能力相对较弱，“一次学习用到老、单一技能管终身”已难以适应税收现代化管理的需要。

#### 第三，从南通地税人员学历及专业结构分析

目前，南通地税系统大专以上学历人员占比重达 90%，其中本科以上学历人员接近 70%，整体学历水平较机构分设之初有了很大幅度的提高，但不少是 20 世纪 80 年代初期参加工作的高中毕业生，后来通过各种函授学习取得大专以上学历，其真正的专业知识水平仍然偏低。从专业知识结构分析，总体呈现由早期财税专业的趋同型逐渐演变发展到会计审计类、行政管理类、经济管理类、法律类、计算机信息类、文字类等发散型状态，专业知识结构更趋多元化，但纯财税专业人员占比逐渐较少。

第四，从南通地税人员职称及专业资格结构分析

近年来，南通地税通过能级管理机制和其他教育培训激励机制的有效促动，广大干部参与职称及专业资格考试的热情高涨，全系统取得中级以上职称的人员比例已超过 40%。但持有注册会计师、注册税务师等职业资格证书的专业技术人员数量较少，目前尚无律师资格的法律专业人员，专业拔尖人才培养亟待加强。

#### 第五，从南通地税岗位结构分布状况分析

从人员岗位分布情况看，南通地税客观存在的人力资源总量和结构性短缺、队伍老化、税户剧增等问题，催生了基层管理中的诸多问题，在人力资源配置上，不能充分体现工作所需，影响了干部的工作积极性。主要表现为有的部门工作量大，却人手不足，有的部门工作量相对较小，人员却较多，人力资源得不到最大限度的利用。如有的农村分局，税源贫乏，尤其是提高起征点以后，所管辖的纳税户更少，工作量不大，而人员却没有减少，造成税收征收成本过高、人力资源浪费的现象。从岗位人员配备情况看，已基本形成老、中、青相搭配、优势互补的布局。

#### 第六，从南通地税人员素质技能状况分析

从素质技能的总体评价看，适应型、可塑型的人员占多数，复合型人才偏少，只能从事简单机械工作的人员也一定程度上存在。具体说，只懂税法、不懂财务核算方法的大有人在；会查账的税务人员又有许多不会检查电算会计的账簿；有些税务执法人员法律素质偏低，误解、曲解税收法律和法规较为严重，执法理念不能完全适应新时期税收工作的要求，这些都是引发涉税行政复议、诉讼案件发生的重要隐患。

综合上述分析，目前南通市地税系统人力资源能力结构方面主要存在以下三个方面的问题：

一是在专业结构上，具有一般性财税知识的人员比较多，而适应现代税收工作要求、系统地学习过会计、法律、经济、计算机专业知识的人员还比较少。

二是在人才层次上，一般人才基本可以满足工作需要。但管理人才、特殊业务人才、复合型人才及专家型人才的拥有则捉襟见肘，对合理优化人力资源配置产生了较大影响。

三是在整体布局上，干部素质技能良莠不齐，专业型人才选择性极小，复合型可使用的人才在

各单位分布不均匀。

2. 新一轮发展对人力资源能力结构的总体要求。

第一,从组织发展对人力资源能力结构的新要求看,必须对教育培训进行重新定位。

随着信息化应用程度和管理科学化、精细化程度的不断加深,地税系统各层次的征管体系建设、税务行政管理、干部队伍建设等许多领域都需要研究问题有谋略、思考问题有深度、解决问题有办法的新型人才,事业发展对于干部素质能力提出了更高的要求,能力优势成为事业发展的重要支撑。因此,必须从分析事业发展所需能力结构入手,对教育培训工作进行重新定位,帮助干部确立正确的职业发展方向,提供个人与组织同步发展的成长和作为空间,引导干部提升能力素质,从而达到全面优化组织素质能力结构的目标。

第二,从税务人员培训需求情况呈现多样化特点看,必须对教育培训进行资源整合。

从调研情况看,南通市地税系统干部培训需求主要存在着以下几个方面的不足:一是培训内容的设置还不适应要求,与税收工作实际结合不够紧密;二是培训的方式方法不够灵活,培训主要以课堂授课为主,交流研讨、学习考察较少,干部在培训工作中的主体地位有待强化;三是培训依托院校的部分教师水平不高,内容缺乏新意和体系;四培训管理工作有待加强和改进,培训考评往往流于形式。因此,准确把握干部培训需求方向,已成为当前干部培训工作中的一项紧迫任务。

第三,从现行教育培训模式下的经费投入与效果看,必须对教育培训进行科学规划。

2005年以来,南通市地税系统全面启动大规模干部轮训工作,仅市局层面组织各类培训达28期,累计参训1548人次,投入培训经费达600多万元,在一定程度上优化了干部知识结构、提高了综合素质和能力。但在调研中,基层认为培训并未实现最大效用,主要表现在:一是尽管实行了分层分类培训,但没有通过对个人绩效考核、个人自我评价、岗位知识技能等方面进行系统的鉴别与分析,以确定是否需要培训及培训的内容。二是理论与实践结合不紧密,忽视了专业素质和实践技能培训。三是缺乏培训的考核约束机制,培训对提高专业水平和整体素质来说效果不佳。四是没有形成一套科学的评判标准以考核干部教育培训工作绩效,干部教育培训工作中主观主义、经验主义倾向比较严重。因此,从提高培训质效的角度,必须实施科学规划。

### (三)南通地税创建成果评估

对南通地税创建学习型组织的成果,2008年9月由国家税务总局扬州税务进修学院的专家进行了一次第三方的评估。本次评估的方式以调查问卷为主,辅以个别访谈。调查问卷及统计结果见附录一,问卷结果统计如下:

1. 本次问卷调查共71人参加,参加调查人员为市区地税系统各岗位干部,以分局管理、征收、业务、办公室同志为主,也包括部分市局同志。其中男性为46人,女性为25人;学历高中4人,大专12人,本科48人,研究生7人;年龄小于30岁以上16人,31—40岁25人,41—50岁23人,50岁以上8人;科级9人,科级以下68人。

2. 学习动力方面(见图3):

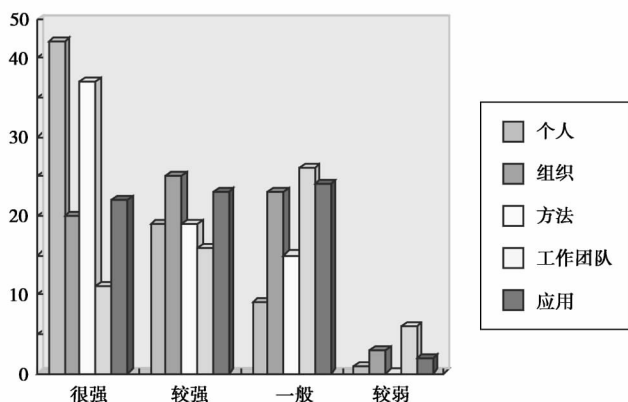


图3 南通地税创建学习型组织结果评估之一:学习动力分析