

税务管理现代化的探索

主 编 戚 鲁
副主编 何声贵 钟 明

753.42

009

南京大学出版社

F812.753.42
Q009

F812.753.42

Q009

税务管理现代化的探索

主 编 戚 鲁
副主编 何声贵 钟 明

南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

税务管理现代化的探索/戚鲁主编. —南京: 南京大学出版社, 2003. 12

ISBN 7 - 305 - 04054 - 1

I. 税... II. 戚... III. 地方税收—税收管理—研究—江苏省 IV. F812. 753. 042

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 113101 号

书 名 税务管理现代化的探索
主 编 戚 鲁
副 主 编 何声贵 钟 明
出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮编 210093
电 话 025 - 83596923 025 - 83592317 传真 025 - 83686347
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
电子邮件 nupress1@public1.ptt.js.cn
经 销 全国各地新华书店
印 刷 南京京新印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 8.5 字数 190 千
版 次 2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷
印 数 1—3000
ISBN 7 - 305 - 04054 - 1/F · 559
定 价 20.00 元

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

《税务管理现代化的探索》编辑委员会

学术顾问 叶南客

主 任 戚 鲁

副 主 任 何声贵 钟 明

委 员 戚 鲁 戴文生 何声贵 杨 华 郑 良

左 明 唐 跃 季志春 王火生 钟武斌

钟 明 吕 方 唐永存



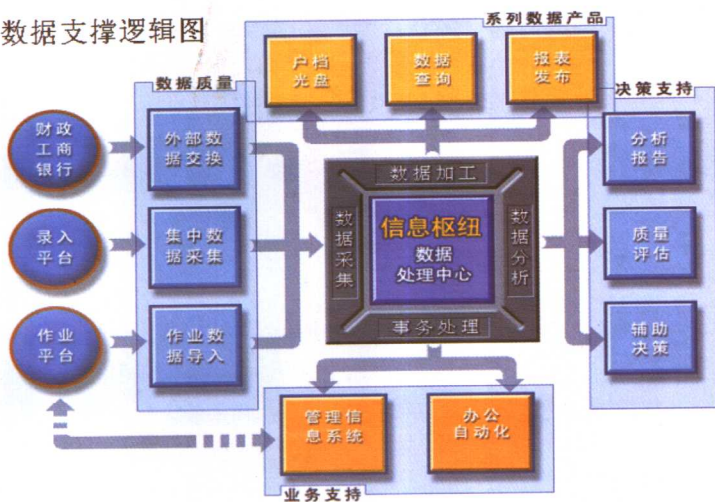
2003年7月，国家税务总局局长谢旭人视察南京市地方税务局工作

2003/7/2



南京市地方税务局建立了功能强大的税收数据处理中心

数据支撑逻辑图



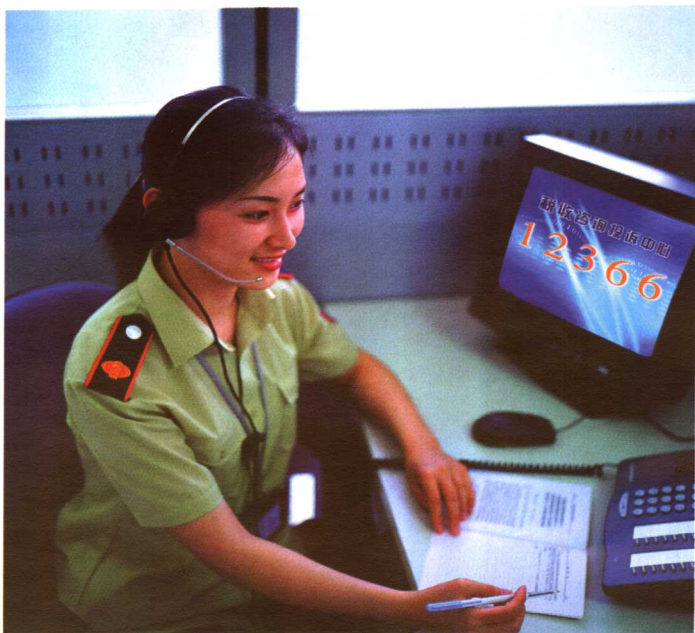
南京市地方税务局实现的税收数据支撑逻辑图



南京市地方税务局以计划管理信息化推进税务管理现代化



南京市地方税务局在税务管理中导入ISO质量管理体系



2003年1月起，南京市地方税务局新的“税收服务热线12366”为纳税人提供全方位的税收资讯服务



南京市地方税务局为纳税人设立现代化的办税服务厅

序

税务管理现代化,是我国税收事业发展和税收管理现代化的一个重要组成部分。2001年5月1日开始施行的新的税收征管法,从加强税收征管信息系统现代化建设的角度,提出了税收管理现代化的总体原则,而去年出台的新征管法实施细则,又对这一原则加以具体化、明细化。在宏观政策和行政管理层面上,国家税务总局更早、更直接地提出了实现税收管理现代化的战略性任务。

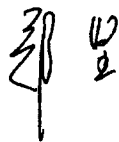
在全国进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段,江苏作为东部沿海地区一个经济社会发展水平较高的省份,明确了实现“两个率先”这个在现代化建设全局中的历史定位,提出要在更高的起点上,树立新的发展理念,开发新的发展资源,构筑新的发展优势,在新世纪、新阶段与时俱进,以富民强省为奋斗目标,加快发展步伐,率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化。

有鉴于此,本书的出版恰逢其时,它以我国税收事业的新发展和地区经济社会的新发展为背景,通过理论创新与实践创新的结合、宏观导向与微观操作的结合、税务部门实际工作与社会科学专家研究的结合,对税务管理现代化进行了有益的探索。

对于税务管理现代化的探索之旅,南京市地方税务局可谓捷

足先行。南京市地方税务局组建时间尚不到 10 年,其成员平均年龄也只有约 35 岁。正是这样一个年轻的地方税务行政管理组织,充满了蓬勃向上的朝气,洋溢着力争“率先”的意识,在“创业、敬业、精业”精神的激励下,以一种强烈的事业心和责任感,不断迈向组织发展和地方税收事业发展的新的更高境界。因此,研究和总结税务管理现代化的理论与实践,南京市地方税务局的探索无疑是一个很好的借鉴。

既然是探索,就要有勇气、有创意,去开拓进取,敢为人先;既然是探索,也就少不了艰辛、磨难,以及永无止境的改进与完善。事实上,通过阅读本书,我们将会形成这样一个认识:对于税务管理现代化的探索,有进展,但仍然任重道远。



2003 年 11 月

前 言

(一)

在经济全球化和全球信息化的背景下,在我国全面建设小康社会和加快推进现代化的新时期,税务管理现代化正逐渐成为我国各地,尤其是经济较发达地区税务行政管理组织发展的新取向、新主题。

然而,对于究竟什么是税务管理现代化,为什么要推进和实现税务管理现代化,如何推进和实现税务管理现代化,以及如何评估税务管理现代化的实际进展和实现程度等一系列问题,我们却似乎知之不多,更经不起深究。显然,对于税务管理现代化,表达应以理解为基础,实践应有理论作指引,而语焉不详,理论的底气不足,无疑会阻碍税务管理现代化乃至整个税收事业的发展。于是,理想与困惑、追求与不安、激情与沉思交织在一起,激发我们去尝试、去努力,去从理论与实践的结合点上探索关于税务管理现代化的问题,并尽可能给出比较科学、比较准确和比较清晰的回答。正是在这里,作为我国税收系统中的一个基层单位,作为我国税收事业中的一个孜孜以求者,作为税务管理现代化的一个实践者,南京市地方税务局做出了积极大胆和有益的尝试与探索。

对我们而言,“现代化”是一个具有特定内涵和相对意义的工作性概念。在世界范围内,我国等发展中国家以发达国家和地区较高的经济和社会发展水平为参照,致力于较快的经济增长和社会进步,努力实现跨越式发展,在可以预见的将来,使人均 GDP 和人均国民收入等指标接近或达到发达国家和地区的平均水平。在这个大背景下,我国各地区、各行业和各单位也分别以经济和社会发展水平或自身业务工作水平的大幅提升为标志,提出了各具特色的基本实现现代化的战略目标。而将这种“现代化”的概念延伸、应用到税收系统(或税收行业),就演绎出“税收现代化”、“税收管理现代化”、“税务管理现代化”等具有税收业务特征的新概念。经过仔细推敲,可以发现,与税务管理现代化的概念相比,税收现代化、税收管理现代化是两个更加宽泛的概念。它们不仅包含了税务管理现代化的内容,而且还涉及到宏观税收制度和税收环境等方面的诸多因素。因此,对于一个基层税务行政管理组织,如南京市地方税务局,探索税务管理现代化可能更具有针对性、适用性和可行性。

(二)

为适应国家分税制改革的需要,南京市地方税务局于 1994 年 9 月组建成立,目前主要承担南京市范围内 13 个地方税种和社会保险费以及 12 项基金(费)的征管任务。在为期约五年的创业阶段中,南京市地方税务局在组织自身建设和税务管理方面取得了长足的进步。2000 年初,南京市地方税务局及时提出了“初步实现税务管理现代化”的工作目标。通过不断改革与发展,南京市地方税务局的税务管理工作达到了一个新的水平,在所属地区 and 行业产生了积极的影响。这表明作为一个地方税务行政管理组织,南

京市地方税务局已跨入了一个新的历史发展时期。然而,一个组织在过去的成功并不能保证它在未来的成功,一个组织在某一方面或某些方面的成功也并不能保证它在所有方面的成功。这就需要在理论的支撑和引导下,直面实践,高度关注和深入研究南京市地方税收事业和南京市地方税务局的持续发展问题。

本书围绕税务管理现代化问题,尤其是南京市地方税务管理现代化问题,进行了比较全面和深入的战略管理研究。其重点是:税务管理现代化的概念内涵,税务管理现代化的战略规划,税务管理现代化的战略评价,以及作为税务管理现代化内容之一的组织文化现代化问题。从理论上讲,管理学、经济学和系统方法论构成了该项研究的一个三维方法论空间。其中,系统方法论具有两方面的意义:一是用它来处理一个税务行政管理组织的发展问题,将该组织视为一个具有一定结构和功能的开放系统,注重在演化和发展过程中不断提高其整体有序程度;二是用它来统合管理学、经济学等不同学科领域中的各种具体方法,使这些方法的“丛林”形成一个具有互补性的整体,以便就现实中组织发展的复杂问题开展跨学科研究。作为一个税务行政管理组织,南京市地方税务局具有筹集财政收入、经济调节和经济监督等职能,将其发展置于上述三维方法论空间中加以研究,有助于扩大这种研究的广度和深度,增强这种研究的综合性和系统性,以及提升研究成果的战略价值和可应用水平。

(三)

全书的篇章结构以及部分主要观点如下:

第一篇是关于税务管理现代化的导论,它阐述了税务管理现

代化的基本概念和测度方法,可视作全书内容的一个纲要,而其他篇章则是从不同角度对这个纲要所作的具体展开。

所谓税务管理现代化,主要是指税务行政管理组织产生的税收征收管理等税务管理行为的现代化,它是整个组织以一定内部结构为基础的外部功能上的一种综合性、阶段性的高级化。其主要内涵是:以依法治税、依法行政为基础,形成信息化支撑下的征收、管理、稽查专业化分工格局,以及符合一体化要求的税收征管信息系统和完善的城乡统一的税收征管模式,实现在先进的信息技术、管理制度、组织文化和高素质人力资源等要素支持下的以电子税务为重要特征的集成化的集约型税务和服务型税务。根据这一概念解析,可以进一步对税务管理现代化作具体的战略规划和战略评价。

第二篇是关于税务管理现代化的战略规划,它借助综合战略管理模型,通过 SWOT 分析,对南京市地方税务管理现代化进行了比较全面的筹划。

根据组织使命的基本要求,以及战略环境和战略能力两个方面的实际情况,可以形成这样一种战略认识——南京市地方税务局在今后相当长一个时期的发展,就是牢牢抓住和充分利用战略环境中的各种机遇,充分发挥和大力扩展战略能力中的各种优势,在更广范围内、更高层次上提升组织自身建设和税务管理工作的水准和质量,进而基本实现税务管理现代化。而推进税务管理现代化的具体战略则包括:税收征管高度信息化战略;“三项改革”深化与整合战略;与纳税人良性互动战略;ISO 质量体系导入战略;税收成本效益领先战略以及学习型组织塑造战略。以上从不同角度设计的六项战略,体现出一种跨领域、跨层次、跨功能的综合性

质,突出了对税务管理现代化要全面筹划、系统整合和整体推进的新思路。

本篇的技术路线是:导入南京市地方税务局的使命陈述,明确该组织的根本任务;分析南京市地方税务局的战略环境,弄清该组织的发展面临哪些外部机遇与挑战;分析南京市地方税务局的战略能力,弄清该组织的发展具有哪些内部优势与弱势;确定南京市地方税务局发展的战略目标;制定南京市地方税务局发展的具体战略。

第三篇是关于税务管理现代化的战略评价,它仍然借助综合战略管理模型,通过构建税务管理现代化指标体系,对南京市地方税务管理现代化水平进行定量评估,以便对税务管理现代化进程实施必要的战略控制。

在税务管理现代化指标体系中,准则层由税收征管效能、纳税服务品质和组织资源能力等三大部分构成。其中,税收征管效能和纳税服务品质从两个不同方面反映对组织绩效的要求,而组织资源能力则说明产生和支持组织绩效的内在基础。从每一准则中可进一步分解出具体的操作措施,从而形成评估税务管理现代化的各项指标。根据构建税务管理现代化指标体系的基本原则,可以对 32 项源指标进行分析、筛选和定位,形成一种结构与功能分化、可操作性较强的税务管理现代化指标构成方案。该方案由核心指标和外围指标两个子体系构成,9 项核心指标可用作主导性评估,而 23 项外围指标则可用作辅助性评估。运用核心指标对南京市地方税务管理现代化进程所作的定量分析和预测表明:南京市地方税务局制定的税务管理现代化阶段性战略目标是科学、合理和可行的。如果保持已有的发展势头,到 2004 年南京市地方税务

局将能够初步实现税务管理现代化,到 2007 年基本实现税务管理现代化。

本篇的技术路线是:确立构建税务管理现代化指标体系的基本原则;对税务管理现代化指标体系进行概念设计,从建立的源指标体系中筛选出核心指标和外围指标;讨论评估南京市地方税务管理现代化的参照系;对税务管理现代化核心指标和外围指标进行测算,确定其标准值及指标权重;运用核心指标,对南京市地方税务管理现代化进程进行分析和预测。

第四篇是关于组织文化建设的理论与实践,以及税务文化的现代化建设工作,它从一个特定的角度对南京市地方税务管理现代化作进一步解析。

税务管理现代化战略目标的确定以及具体战略的实施,将会在南京市地方税务局的组织活动中形成新的价值关系,而正确认识这些新的价值关系,根据自身的文化资源和组织发展目标,沿着先进文化的前进方向,积极推进组织文化的现代化建设,是基本实现税务管理现代化的一项重要任务。推进组织文化现代化建设的基本思路是:通过明确组织使命,树立组织价值观,提升“三业精神”内涵,塑造新的组织形象,深化人本管理,进行组织文化的创新与整合,实现南京市地方税务局组织文化的“四个转换”、“三个建立”和“两个共同发展”。其中,“四个转换”是指从行政管理型向法律中性型的转换,从创业精神导向型向组织使命导向型的转换,从组织者(组织机构)型向面向组织关系者(纳税人)型的转换,以及从制度管理主导型向人本管理主导型的转换;“三个建立”是指建立“法治、公正、文明、高效”的税收征管新环境,建立征、纳主体的新型税务关系,以及建立组织成员与组织之间的新型人文关系;

“两个共同发展”是指人与组织的共同发展,以及组织与社会的共同发展。

对于税务行政管理组织而言,“组织文化”和“税务文化”两个概念之间既紧密联系又稍有区别,“税务文化”可以在很大程度上理解为税务行政管理组织的“组织文化”。不过,“组织文化”的表述方式更侧重组织自身建设,而“税务文化”的表述方式则更具税收行业特点。本书在论述中主要采用了“组织文化”的概念,而在最后一章则采用了“税务文化”的概念,这主要反映了南京市地方税务局在实际工作中,对组织文化研究成果更有针对性的吸收和转化。

(四)

本书内容源自南京市地方税务局设立的“南京市地方税务管理现代化研究”项目的系列成果。自2000年11月以来,南京市地方税务局委托江苏省社会科学院的专家,开展了该项目的研究工作,其持续时间长达三年。这一方面说明税务管理现代化研究是一件费时、费力的事情,另一方面也意味着南京市地方税务局与江苏省社会科学院专家之间的合作颇具可持续性。

“南京市地方税务管理现代化研究”项目组由江苏省社会科学院的专家与南京市地方税务局的领导及有关处室负责人组成。江苏省社会科学院副院长叶南客研究员和南京市地方税务局局长戚鲁为项目组首席顾问,南京市地方税务局副局长戴文生、杨华、郑良,以及纪检组组长左明、总经济师唐跃为项目组顾问;项目组组长为南京市地方税务局副局长何声贵、江苏省社会科学院钟明研究员,先后参加项目组工作的人员有:季志春、王火生、钟武斌、徐承彦、吕方、胡传胜、孙功谦、朱珊、余日昌、唐永存、方维慰、肖平等。