

善治理念下的

税收治理问题研究

□ 吉林省税务学会 编

中国税务出版社

CTP

善治理念下的税收 治理问题研究

吉林省税务学会 编

 中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

善治理念下的税收治理问题研究/吉林省税务学会编.

--北京: 中国税务出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-5678-0428-9

I. ①善… II. ①吉… III. ①税收管理-研究

IV. ①F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 117267 号

版权所有·侵权必究

书 名: 善治理念下的税收治理问题研究

作 者: 吉林省税务学会 编

责任编辑: 庞 博

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市丰台区广安路 9 号国投财富广场 1 号楼 11 层

邮政编码: 100055

http: //www. taxation. cn

E-mail: swcb@taxation.cn

发行中心电话: (010) 83362083/86/89

传真: (010) 83362046/47/48/49

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 16

字 数: 274000 字

版 次: 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5678-0428-9

定 价: 40.00 元

如有印装错误 本社负责调换

《善治理念下的税收治理问题研究》编辑委员会

主 编：辛国仁

副主编：于颖哲 刘国民 李伊宁

刘秀英 李 靖

总 纂：刘秀英 赵 丰

编 委：（按姓氏笔画为序）

王寒冰 李慧龙 陈 旭

陈 希 张 冰 张金芳

张舜能 郑 雪 赵尉尉

序

自1989年世界银行首次使用“治理危机”（governance crisis）一词开始，治理与善治便成为20世纪90年代经济、政治、社会、管理学家的重要话题之一。西方学者，特别是政治学家和社会学家，对“治理”一词作出了许多新的界定。善治，即好的治理，21世纪以来逐渐被各国政府接受，并积累了很多成功的案例。党的十八届三中全会提出要“推进国家治理体系与治理能力现代化”，十八届四中全会提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”，这对税务管理提出了新的要求。吉林省国税部门从2013年下半年开始，把善治理念引入税收管理，在深入研读和探讨21世纪税收管理的前沿理论的基础上，进行了善治税收建设的理论探索与实践尝试。2013年年底，国家税务总局党组书记、局长王军在全国税务工作会议上强调要“创新理念，树立善治理念、弘扬法治理念、增强共治理念”。为此，2014年，吉林省国家税务局抓住税收征管的核心内容和关键环节，积极探索在全省范围内推进新的征管方式的转变，加强风险防控，实现“大征管、大服务、大评估、大督查”的征管格局，进而提升纳税遵从与执法遵从“两个遵从”的总体战略目标。

《善治理念下的税收治理问题研究》一书是吉林省国家税务局根据党的十八届三中全会推进国家治理体系与治理能力现代化的要求，进行税收基础应用研究的成果。本书基于实证研究的视角，将善治理论与税收实践结合起来分析，提出新时期建设善治税收的路径探索这一基本命题。在理论层面，这一命题的研究有助于加深对

国家改革目标的理解，拓展治理理论与善治理论的研究视野，丰富税收治理相关理论，更好地研究征管服务、风险管理等相关体系的理论建设。在实践层面，这项研究有利于从顶层战略设计层面为税收实践工作提供理论源泉，并由此展望税收治理的发展方向；有利于促进税务部门税收管理与纳税服务的协调发展，构建和谐征纳双方互动关系；有利于税务部门创新工作方式，提升税收治理水平与质效。

应该说《善治理念下的税收治理问题研究》对当前实现税收治理现代化建设具有理论与实践上的双重借鉴意义。

吉林省国家税务局党组书记、局长 张德志

2015 年 10 月

目 录

引言	(1)
第一章 善治税收相关理论的梳理	(10)
第一节 治理理论向善治理论的演变	(10)
第二节 国家治理现代化的理论体系	(24)
第三节 税收理论对善治理念的体现	(45)
第四节 善治理念在税收领域的应用	(59)
第二章 国外税收治理经验的借鉴	(65)
第一节 美国税收治理经验的借鉴	(65)
第二节 澳大利亚税收治理经验的借鉴	(84)
第三节 英国税收治理经验的借鉴	(104)
第四节 日本税收治理经验的借鉴	(123)
第三章 国内税收治理经验的借鉴	(146)
第一节 善治理念下征纳双方新型互动关系的建立	(146)
第二节 善治理念下税务机关内部人才培养体系建设	(159)
第三节 善治理念下税收管理社会化的实践探索	(169)
第四章 吉林国税善治税收的探索	(180)
第一节 善治理念下的税收风控体系建设	(180)
第二节 善治理念下的纳税服务体系创新	(190)
第三节 善治理念下的税源分类管理创新	(201)
第四节 善治理念下吉林省税收治理路径探索	(211)
参考文献	(235)
后记	(245)

引 言

一、研究意义

党的十八届三中全会作出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出了“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”的全面深化改革的总目标。这是在党的文件中首次提出推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系就是“在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”。^① 国家治理能力是指“运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”。^② 无论是作为制度体系的国家治理体系，还是作为制度执行的国家治理能力，最终的落脚点都是国家治理的现代化。深刻诠释这一新的政治理念，探寻实现国家治理体系与治理能力现代化的途径与方法，对于各领域的建设发展，乃至整个社会主义现代化事业来说，都是十分重要的。站在全新的时代背景下，这一重大治国理政理念的转变要求各领域的建设者们更新治理理念、完善治理体系、提高治理能力。

十八届三中全会的《决定》同时对税制改革提出了新的要求，这些要求可以概括为“一个鲜明特点、五个重要方面”。“一个鲜明特点”就是要从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度来部署税制改革。“五个重要方面”就是要保持税负基本稳定、现有中央和地方财力格局总体稳定、落实税收法定、优化税制改革、完善征管体制。^③ 在2014年6月召开的中共中央政治局会议上审议通过的《深化财税体制改革总体方案》，从国家治理现代化的高

①② 习近平：切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来 [N]．人民日报，2014-01-01（2）．

③ 张德志：在吉林省国税工作会议上的报告摘编 [J]．吉林国税，2014（1）：4．

度部署财税体制改革。其中就包括“深化税收制度改革，优化税制结构、完善税收功能、稳定宏观税负、推进依法治税，建立有利于科学发展、社会公平、市场统一的税收制度体系，充分发挥税收筹集财政收入、调节分配、促进结构优化的职能作用。”由此可见，新一轮的税制改革是一场关系国家治理体系和治理能力现代化的深刻变革，是立足国家全局发展，着眼现代化建设而对财税制度进行的不懈探索。因而，在新形势下，我们必须从国家治理的战略高度出发，改革税收工作的方方面面。例如，建立规范的税法体系、科学的征管体系、高效的服务体系、全面的信息体系、廉洁的组织体系等，建立起统一完整、法治规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度。

在现代社会，税收不仅是国家财政的主要来源，而且还是国家治理的重要基础。税收主要通过两大职能来参与社会治理：一是税收的收入职能。税收收入最终形成国家财政收入，确保整体的社会治理费用。二是税收的调控职能。税收通过参与分配发挥杠杆作用，调节各类社会关系，体现了国家、集体、个人以及整个社会各阶层间权力和利益的平衡和制约。^①因而，税收治理是公共治理、国家治理体系的重要组成部分。构建现代税收制度、秉承现代税收理念、采取现代税收手段等，并最终实现税收治理的现代化，都要在国家治理体系与治理能力现代化的框架下不断探索和完善。新常态下，所有税务工作者都应站在国家治理的战略高度抓住主线，并最终使税收治理的现代化与国家治理的现代化紧密结合，追求最为有效和健全的治理，即“善治”。

20世纪90年代以来，“治理”及“善治”的概念日益成为公共管理领域的学者们研究的核心，并取得了不俗的成果，而且在公共治理的理论方面实现了从“最初舶来”到“本土研究”的不断提升。治理的理念之所以能够兴起，是因为治理可以使市场与政府之间能够相互弥补。单凭国家的计划和命令等手段，无法达到资源的优化配置。由于政府能力的有限以及政府利益的存在，使得政府不仅无法有效保证公民的政治利益和经济利益，反而会因为政府管制的无效和政府行为的失当引起公众对政府的不满，甚至导致政府的信用危机和执政危机。俞可平指出，治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。^②治理理论内核中政府与公民对社会生活的合

① 张德志. 在吉林省国税工作会议上的报告摘编 [J]. 吉林国税, 2014 (1): 4.

② 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 9.

作治理，是包括税务部门在内的所有公共部门所要追求的至高目标。另外，当前税收领域存在的征纳权责不清、管税能力不强、内部管理不够、纳税服务滞后等问题迫切需要治理理论的指导。但是，治理理论也存在一定的局限性，于是许多学者和国际组织提出了应对治理失败的理论，“元治理”“健全的治理”“有效的治理”等概念应运而生，其中最有影响的便是“善治”的理论。根据俞可平教授的解释，善治就是公共利益最大化的社会管理过程。^①治理与善治两者在一定程度上是一种递进的关系，其理论之所以深入人心，在于它从本质上重新反思政府与市场、政府与企业、政府与公民的关系，引起了新一轮的角色定位。善治理论所强调的法治、责任、透明、回应、有效等要素可以为税收治理所用，无论是构建纳税人满意的税收服务体系，还是提升依法行政的风险防控体系，善治都可以并完全契合税收治理不断推进的目标。在税收工作中研究和应用治理与善治的相关理论，是今后税收体系改革与创新的必然走向。

当前，吉林省国税工作面临着许多矛盾和问题，一是收入规模不足与财政需求加大之间的矛盾；二是执法风险加大与执法要求提高之间的矛盾；三是征管服务方式与税源发展状况之间的矛盾；四是干部队伍素质与形势发展要求之间的矛盾。^②尤其是2013年吉林省国税系统发生的“408案件”与“620案件”，给吉林省国税事业的发展带来了不小的负面影响。面对这样的发展形势，吉林省国家税务局局长张德志同志将治理理念、善治理念与税收实际工作相结合，于2013年8月提出善治税收理念。其中包括树立善治税收、法治国税的治税理念；树立守住底线、提升站位的工作理念；树立严格管理、倾情带队的带队理念的“三个理念”。这一思路的提出为全省国税机关确立了新的指导方向，也为开展进一步工作提出了新的要求。显然，转变税务人员的管理理念，重塑税收管理的伦理基础，探索征纳双方的良性互动并最终提高纳税人的税法遵从度与满意度，都需要借助善治理念进行指导，即税务部门要以纳税人为中心，寓管理于服务，实现最优的合作与共治。因此，此课题的研究对吉林省国税系统来说具有重要的现实意义。

近年来，善治税收的课题也引起了吉林大学中国地方政府创新研究中心的极大关注。该中心成立于2011年，是吉林大学受中央编译局的委托建立的非营利性学术研究与政策咨询机构。该中心致力于研究、总结、评估、宣传

① 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 9.

② 张德志. 吉林省国税工作会议上的报告摘编 [J]. 吉林国税, 2014 (1): 5.

和推广地方政府在政治改革、行政改革、公共服务、社会管理等方面的创新实践，为地方政府提供决策咨询和智力支持。吉林省国家税务局作为重要的公共部门，是创新中心的重要合作对象。吉林省国家税务局与吉林大学中国地方政府创新研究中心的合作既是国税工作的需要，也是理论创新的需要。因此，我们有理由相信，依托吉林大学的学术资源和吉林国税的工作需求而搭建起来的善治税收的合作研究平台，必定能够推动税收理念的改变，促进税收职能的优化，激发税收工作的活力。

基于上述考虑，本书从实证研究的角度，将善治理论与税收实际结合起来，在理论上突破长期以来单纯研究部门治理的局限，提出新时期建设善治税收的路径，在一定程度上拓展了治理理论的研究视野。因此，善治税收的课题研究具有理论和实践两方面的重要意义。

从理论层面看，一是有助于我们加深对深化改革总目标的理解。推进国家治理体系和治理能力现代化，是适应社会发展新要求和人民群众新期待的必然选择，体现了社会主义现代化在制度层面的基本要求。理解总目标的内涵有助于我们探索符合善治要求的税收治理，而通过对善治税收的研究能够帮助我们更深入理解这一最新要求。国家治理体系与治理能力现代化是国家层面的顶层设计，涵盖国家建设的方方面面。税收治理虽是国家治理的一部分，但却是国家治理的重要基础，作为国家治理的基础模块而不断发展和完善。因而，以税务部门为个案，对于理解总体目标的深刻内涵，并在实践中发挥其指导作用具有重要意义。二是有助于拓展治理理论与善治理论的研究视野。20世纪90年代以来，西方学者对治理理论做出了许多新的界定，随着全球化时代的到来，治理和善治也越来越引起中国学术界和政治家的关注。虽然不同学者对治理和善治的概念有诸多不一样的表述，但其理论中所蕴含的实质精神却无太大差异。在此课题研究中，一方面，将其实质精神输入税收领域中，引入交叉研究的方法，拓宽了理论的研究视野；另一方面，税收治理作为国家治理的重要组成部分，正日益影响着国家整体的制度与能力现代化，研究这一领域为公共管理学开启了另一扇大门，使我们的目光能够投射到更宽广的天地。同时，对于善治税收的研究必然涉及经济学、财政学、管理学等学科的理论和方法，将多学科的方法和视角引入税收治理之内，从多角度分析实现善治税收的目标，在丰富其理论内涵的同时也为我们提供了一种观察问题的全新视角。三是有助于丰富税收治理相关理论，更好地研究征收管理、纳税服务、风险管理等相关体系的理论建设。税收治理作为公共治理的组成部分，有别于其他政府部门的特性，因而在研究中主要是寻找一

套适用于税务部门的治理体系。税收治理是一项庞大的系统工程，涉及税政、人事、机构、服务、信息等诸多内容，几乎涵盖了税收工作的全部主营业务。因而，开展此项研究能够丰富业务层面的理论，进而指导具体工作。目前，税务部门的研究主要以实践工作为主，缺少相关学术理论基础，从善治的理论出发研究税收治理路径的选择既可以丰富相关税收的理论，也可以加强具体工作领域的理论建设。

从实践层面看，一是从顶层设计上为税收实践工作提供理论依据，并由此展望税收治理今后的发展方向。我国当前税收管理改革缺乏符合国情的、系统的税收改革理论依据，对于一些基本的概念缺乏清晰的把握，导致在税收实践中对税收治理存在认识上的偏差，阻碍税收治理改革的进一步深入。研究善治理念下税收治理问题是在全面推进国家治理体系与治理能力现代化的背景之下，联系国家政治、经济、社会发展等诸多因素，从顶层战略设计的高度，全面、系统地把握税收治理的改革现状做出的必然选择。以治理、善治理论为坚实的理论支撑，其理论内核中所强调的透明、回应、有效、参与等因素对指导具体税收工作具有重要意义，可为实践工作提供理论源泉。理论是实践的先导，思想是行动的基础，只有以富有强大生命力的理论为基点，才能发挥其指导意义，并促进税收事业的不断进步。因此，不断追求善治理念下的税收治理是国税部门的努力方向，是税收事业的必然走向。二是有利于促进税收征管与纳税服务的协调发展，构建和谐征纳双方互动关系。现代税收治理的核心在于征纳双方新型互动关系的建立，而这一点也正是新时期税收征管改革的基础，同时也是寻求善治税收的关键。通过本书的研究，能够促进税务工作人员从传统的征收管理理念向现代的服务治理理念转变，将管理寓于服务之中，达到在双方信任平等的基础上和谐互动，并更好地履行职责。税收管理与纳税服务作为税收核心业务的两翼，二者应当是相互协调、共同进步，即税收管理的过程也是纳税服务实现的过程。新时期应加强建立有效督办与反馈的响应机制，实现对纳税人需求的有效解决，在提升纳税人对税务机关纳税服务管理工作的满意度的同时，帮助纳税人掌握基本的纳税常识，及时快速地完成纳税义务，共同提升纳税人的税法遵从度。三是有利于吉林国税部门创新工作方式，提升税收治理水平与质效。通过本书的研究不仅有利于解决吉林省国税系统在理论发展上的困境，而且对于加强税收治理的水平，提升治理的质效也具有一定的应用价值。例如，采用“权力清单”的方式以明晰征纳双方权责体系，为税收工作提供透明化开端；采用税源分类化管理以提升征管有效性；通过风险管理理念实现监管事项前移，

节省税务机关的人力与财力；以信息管税为支撑，保障多方参与机制，等等。总体来说实质包含以下两个方面：税务机关对纳税人治理方式的转变和税务机关内部协作方式的调整。以善治理念为引导完善以上两个方面具体实践工作，有助于税务部门积极作为、大胆创新，推进税收事业实现新的发展。善治税收是一个系统化的工程，在完善其基本制度的同时也不能忽略税收治理能力的提高，应使两者共同进步、相互促进。

二、研究目的

对善治理念下的税收治理问题的研究，根本目的在于探求更加符合国家治理体系和治理能力现代化要求的税收治理的路径、模式及方法，以求更好地发挥税收的职能。借助相关的研究成果，以期在完善吉林省税收工作的同时，也为其他省市的税收工作提供借鉴。具体体现在以下几个方面。

第一，遵从善治的理念和价值全面观察我国税收实践及其所面临的问题。将善治理念深入贯彻到我国税收治理体制的改革实践中，以其理论内核为指导，站在新的高度上重新审视实践工作中存在的突出问题并分析其原因。在此基础上，通过将治理理论和税收理论的有机结合以寻求问题的解决方案，探索适合省情、国情的善治税收路径。

第二，经过对治理理论和善治理念的频繁交流提升实践部门工作者的理论素养。理论是实践的先导，思想是行动的指南，系统的理论知识能够给实践带来观念上的创新，并进一步指导实际工作。因而，掌握善治理论的核心内涵，在丰富实践工作者理论素养的同时也为实践指明了更为清晰的方向。

第三，借助研究成果，为税收实务工作者探索切合国家治理体系和能力现代化要求的善治税收路径提供思路。在理论内涵的基础上，将税务部门作为善治理念的“试验场”，在实践中逐步推进、检验、调整、完善，最终构建符合国家整体建设思路、符合省情整体发展、符合纳税人实际需要的善治税收路径。

第四，为其他省市的税收工作提供范本。本书立足于吉林省地域范围，所选取的案例皆是吉林省的基层税务部门，因此在税收治理路径的选择上偏重于特殊税情、省情。但是，在善治理念指导下的实践工作对于其他省市仍具有一定的借鉴意义，例如，本书致力于在治理主体多元化视角下探索税收治理社会化改革的出路，其他省市可以根据具体省情在参考、借鉴本书研究成果的基础上总结出符合自身特色的治理路径。

三、研究思路

首先是基本概念的界定。全面把握“治理”“善治”理论的内涵，并认真解析“国家治理体系和能力的现代化”的指导方针，最终将理论背景进行整合；全面理解“税收”的内涵与原则，并了解税源管理、税制结构、纳税服务以及风险管理等相关税收治理问题概念；论述“善治”理念下的税收治理的真正内涵，寻求二者相结合的最佳契合点。

其次是实践案例的解析。一方面，对国外、国内善治理念在税收治理得到良好应用的案例进行分析，整理出可借鉴的经验；另一方面，通过实地考察吉林省内基层税务部门实际工作，阐述善治理念应用在工作中的具体情况，在总结经验的同时指出进一步的发展方向。

最后是治理路径的探索。总结当前阶段吉林省在善治理念指导下进行的实践探索所取得的一系列成就，并深入分析新时期制约吉林省国税发展的因素以及内外部存在问题。在此现实基础上，从治理理念、治理主体、治理手段与治理系统四个维度探求具有吉林省特色的“善治”理念下税收治理的具体路径选择。

四、研究方法

一是文献分析法的运用。文献分析法主要是根据一定的研究目的或课题，通过调查翻阅文献获得所需资料，从而比较全面、正确地掌握所要研究的问题的一种方法，并且在此基础上对国内外此领域发展状况有一定了解，做出相关比较，这是一种重要的研究方法。通过对文献的相关研究，能够避免进行重复的研究，发现最新的前言研究问题，并发现切实可行的研究方法，为之后的研究奠定基础。课题前期准备阶段主要采用这种研究方法。课题组成员主要通过查阅大量资料了解善治相关理论、税收治理相关理论，通过对善治理论相关文献的整理，使课题组成员对治理、善治内涵有了较为清晰的把握，为本书研究奠定理论基础。课题组成员通过对税收治理相关文献的总结，关注到其研究主要集中在税收实践工作方面，涉及税源管理、征管模式、纳税服务、风险防控等方面，也使其对税收工作有了初步的认识。另外，通过对国内国外资料的梳理，在掌握大量资料的基础上把握国内外研究的最新动态，整理出目前在善治税收方面的研究现状以及进一步的研究方向，使我们

能够站在一个更高的平台去把握课题的应然走向。

二是参与观察法的运用。观察法（科学观察）是指观察者根据研究课题，利用眼睛、耳朵等感觉器官和其他科学工具和手段，通过有目的、系统地观察研究对象来获取第一手资料，从而认识社会现象及其发展规律的一种科学研究方法。^①在课题中期阶段主要采用这种研究方法。课题组成员根据前期对文献的掌握，在吉林省基层国家税务局中选取善治税收实践具有特色的部分国家税务局进行实地观察。其中包括长春市二道区国家税务局、长春市宽城区国家税务局、四平市国家税务局与伊通县国家税务局。通过实地观察税收工作人员的工作状态、工作流程，纳税人到国税机关的办事发展过程，不仅能够清晰掌握税收工作的实际情况，而且能够随时洞悉现场情境的变化，也收集到了许多不能用语言或文字表达的素材，为之后的课题研究提供材料支撑。通过对吉林省部分国家税务局的调研，使课题组成员对当前吉林省基层税务局践行善治理念的总体情况有了进一步的把握，增强了对税收实际工作的了解，有利于理论与实践的融合。

三是访谈法的运用。这是定性研究资料收集的首要方法。访谈研究的目的是收集人们的行为、态度、感受和信念等方面的详细资料。研究者通过发现人们遭遇某种现象或经历的方式，了解它们的意义和实质。在实际访谈过程中，研究者尽量不改变或以任何方式去影响受访者，以保证研究的客观性。^②在实地调研中通过与工作在税务部门不同岗位、科室的人进行半结构化访谈，了解他们在当前工作所遇到的突出问题，对善治税收理念与工作实践对接的理解等问题，并对课题组成员与税收实际工作者关心的问题开放式访谈。通过这种研究方法，能够全方位深入、细致地了解税务部门不同职位人员的思想、意见、困难、评价等，更好地把握课题研究的方向。

四是个案研究法的运用。个案研究是以一个典型事例或人物为具体研究对象，进行全面系统的调查研究，以了解其发生和发展的规律，从而为解决更一般的问题提供经验的方法。由于个案研究一般是对研究对象的一些典型特征作全面而深入的考察与分析，其过程与解剖麻雀相似，因此也叫“剖析麻雀法”。^③在本书中运用这种研究方法主要表现在以下两方面：一方面，通过收集文献、杂志、上网搜索等间接方式重点分析山东省、广州市、大连市在善治税收实践的案例，以期对吉林省税收工作提供一定的参照价值；另一

① 文军，蒋逸民：《质性研究概论》[M]，北京：北京大学出版社，2010：117。

② 蒋逸民：《社会科学方法论》[M]，重庆：重庆大学出版社，2011：301。

③ 文军，蒋逸民：《质性研究概论》[M]，北京：北京大学出版社，2010：95。

方面,通过实地观察、访谈法等直接方式重点分析吉林省税源分类管理、纳税服务、税收风险防控体系建设三个税收实践案例,由于善治税收所涉及的领域很广,加之不同税务局具有不同的特点,因此对不同税务局在实地调研阶段侧重点有所差异。通过对涵盖税收所有主营业务的六个案例的深入剖析,细致翔实地在分析个别差异的基础上总结普遍化推论,对吉林省善治税收治理路径的建构具有重要意义。

五、课题研究的规划

一是理论准备阶段。一方面,系统总结党的十八届三中全会《决定》中对治理体系与治理能力现代化的阐述,以及对税收工作提出的相关要求。查阅相关文献了解治理理论、善治理论的内涵;另一方面,掌握税收内涵、原则与纳税服务、税收征管等相关问题概念。述评国内外税收治理问题研究现状,并对吉林省税收相关资料进行收集并整理。

二是实际调研阶段。组织课题组成员到吉林省部分基层税务机关进行调研,收集案例及相关资料,以观察善治理念在税务部门实践中的应用情况,掌握第一手资料。

三是案例总结阶段。对调研的资料进行总体分析、个案分析,总结出目前税收治理工作在吉林省的开展情况,对创新之处和存在的问题进行论证,以系统归纳善治理念与税收治理工作存在的契合点。

四是成果汇总阶段。从整体视角把握理论与实践两部分,探索构建具有吉林省地方特色善治理念下税收治理问题的整体路径选择,这个路径包括吉林省税务工作的方方面面,是在新时代背景下开展税收工作的基本途径选择。

第一章 善治税收相关理论的梳理

第一节 治理理论向善治理论的演变

20 世纪末，在全球化、政治民主化和产权革命运动^①的推动下，行政生态发生了巨大变化，政府如何在新的行政环境下更有效率、更加民主地提供服务、实现公共利益，成为各国政府共同面临的一个紧要问题。治理理论作为在 20 世纪末流行起来的理论，折射出了当代经济与社会的重大转型。在这个时期以国家为依托的统治体系开始动摇，而国家正是社会科学的首要分析单位。福利国家的危机以及全球化运动的深化，使人们认识到无论是新自由主义还是新凯恩斯主义都是对政府与市场、国家与社会关系的不完善抉择，政府、市场与社会必然要重新进行角色定位与组合。就此而言，治理理论是对社会转折中造成的各种不可治理性的回应。

随着治理理论研究的深化以及在实际中的应用，人们发现其本身也存在治理失败的可能。鲍勃·杰索普把治理的内在局限性归结为合作与竞争、开放与封闭、可治理性与灵活性、责任与效率的矛盾。因此，人们进一步提出了善治理论。“善治”作为“好的治理”不再单纯追求对权威的应用，而是更多地强调多个治理主体间的协调与互动，是治理理论发展的新阶段。

因此，虽然治理的兴起对传统的政府为单一中心的统治结构提出了强有力的挑战，并使之逐渐瓦解。但治理的发展同样也为政府的转型提供了出路，政府在社会治理中仍然扮演着重要的角色，并且其对治理的完善也发挥着关

^① 全球化主要是一个经济范畴，是资本的无限增值和扩张本性的外在表现，是人们对世界各国经济联系日益密切、相互渗透乃至体现出一体化趋势。德国著名哲学家哈贝马斯明确地把全球化界定为“世界经济体系的结构转变”；政治民主化指从传统社会向现代社会转型过程中，政治的形式和内容从非民主走向民主，特别是从专制走向民主的过程；产权革命是一种制度性的产权关系的根本调整。近代西方的产权革命主要指 20 世纪 80 年代以美国和英国为代表的公共企业“民营化”运动。