

主编 张天宝

高效服务型税务队伍 建设研究

GAOXIAO
FUWUXING
SHUIWUDUIWU
JIANSHEYANJIU

山西出版传媒集团
山西经济出版社

高效服务型税务队伍建设研究（编委人员）

主 编：张天宝

副 主 编：张如山

编写人员：张广瑞 刘 静 隋 军 谭建立

王永华 张二芳 曹国栋 张 婷

张人上 郭 婧 张 帅 柳玉平

张 俊 杜云鹏 邢建光 韩仲光

王毅生 张 英 王永强 李 敏

张三明 李建辉 张宇飞 陈斌兰

序

近年来，我国随着法治政府的推进和政府职能的转变，税政也同步开始了从“管理型”向“服务型”的变革，纳税服务越来越受到重视，并在税务部门的工作中占据着重要的地位。目前，纳税服务实践在内容、方式、措施、制度等方面取得了重大进展。但是，由于过去长期在计划经济体制下形成的监管理念，我国的纳税服务无论在理论层面还是在实践层面都依然存在一定的问題。综合来看，集中体现在如下两个层次：理论上主要表现为现代纳税服务体系尚未完全建立；实践中则表现为缺乏一支有效推动纳税服务工作的服务型税务队伍。为什么会产生上述问题？

第一，现代纳税服务体系尚未完全建立，主要是因为部分税务人员没能深刻把握税收执法与纳税服务的关系。税收工作中，管理与服务其实是同一问题的两个方面，服务促进管理，管理体现服务。税务人员要深刻把握二者的关系，在执法与服务的协调发展中走出一条执法与服务并重、和谐发展的道路，营造一种“征纳共赢”的和谐税收关系。

第二，纳税服务工作缺乏服务型税务队伍，主要是因为纳税服务的定位还没有确立以纳税人需求为导向，进而导致税务部门提供的纳税服务与纳税人的实际需求存在较大供需缺口。确立以纳税人需求为导向的纳税服务不仅是提升税务队伍执法水平、提高纳税人税法遵从度的需要，是完善市场经济体制、建立服务型政府的客观要求，还是推进依法治税、构建和谐税务、促进社会和谐的时代要求。

“十二五”时期是税务事业科学发展的关键时期。新时期下，我们的税务事业要紧紧围绕加快转变经济发展方式，着力健全有利于科学发展的税收体制机制，为充分发挥税务职能创造有利条件。新形势下，我们的税务事业要以重新定位税务执法与纳税服务的关系为出发点，着力构建有利于促进社会和谐的现代纳税服务体系，为有效推动纳税服务实践营造良好氛围。新任务下，我们的税务事业要以服务型税务机关建设为载体，以广大纳税人的需求为出发点，着力打造一支有利于提升税务形象的高效服务型税务队伍，为新时期税务事业的科学发展提供有力抓手。

张天宝同志主编的《高效服务型税务队伍建设研究》，正是从新时期

税务事业科学发展的客观需求出发,以健全税收体制机制、构建现代纳税服务体系为平台,以满足纳税人对纳税服务的实际需求为落脚点,开创性地研究了高效服务型税务队伍建设问题。全书在详细阐述纳税服务、纳税服务体系等核心理论问题的基础上,全面分析了我国税务工作实践的基本状况,并在此基础上提出了有效推动高效服务型税务队伍建设的政策和建议。全书研究对象新颖、内容丰富,就高效服务型税务队伍建设问题提出了不少创新性观点:

第一,本书所提出的“高效服务型税务队伍建设”,观点新颖独特。不仅与新时期建立服务型政府、构建和谐税务、促进社会和谐的时代背景相呼应,而且与新时期税务事业科学发展的客观要求相吻合,具有全局性、前瞻性和战略性。高效服务型税务队伍建设不仅有利于提升税务形象,还有利于促进社会和谐,实现经济科学发展。

第二,本书结构合理,内容丰富,在分析了如何健全税收体制机制、如何构建现代纳税服务体系等理论问题后,将其与税务队伍建设有效结合起来,系统地提出了高效服务型税务队伍建设的理论基础。同时,通过调研基层税务工作人员,收集整理了大量第一手资料,总结了我国纳税服务实践的基本状况,并分析了国外纳税服务实践的先进经验,为相关政策的制定提供了全面的参考依据。

第三,本书系统地提出了构建纳税服务体系、打造高效服务型税务队伍的思路框架。不仅包括宏观层面的税收法制环境建设、税务文化建设;包括中观层面的服务型税务机关建设;还包括直接影响微观纳税服务主体行为的纳税服务能力建设、纳税服务理念建设;间接影响微观纳税服务主体行为的税务队伍职业道德建设、思想政治建设。

总之,本书框架合理、内容丰富、思路清晰、观点明确。全书文献资料丰富,论据充分,所提政策建议具有很强的参考价值,相信会为山西省及我国税务事业的科学发展做出积极贡献。

2013年3月10日

目录 | CONTENTS

理论编

第一章 导论	3
1.1 问题的提出	3
1.2 国内外研究状况及文献综述	4
1.3 本研究的体系结构	11
1.4 研究方法	12
第二章 税收与税制	13
2.1 税收概述	13
2.2 税制的构成要素与分类	31
2.3 税制的发展	40
2.4 税制模式	48
第三章 纳税服务体系理论基础	52
3.1 纳税服务概述	52
3.2 纳税服务的定位	61
3.3 纳税服务体系的理论框架	65

第四章 高效服务型税务队伍建设理论基础	75
4.1 新税收征管制度下的税务队伍建设	75
4.2 和谐税收与服务型税务队伍建设	84
4.3 服务型税务队伍建设的必要性与要求	88

实践编

第五章 我国税收制度的改革	93
5.1 我国税收制度的变迁和发展趋势	93
5.2 国外税制改革对我国的启示	101
5.3 新时期税收改革面临的形势要求	103
5.4 我国税制改革总体思路与基本原则	105
第六章 我国纳税服务工作实践	110
6.1 我国纳税服务的实践	110
6.2 国外纳税服务经验与启示	116
6.3 优化纳税服务的政策建议	123
第七章 我国税务队伍建设的发展与现状分析	129
7.1 我国税务队伍建设历史沿革和发展现状	129
7.2 我国税务队伍建设取得的成就	132
7.3 税务队伍建设存在的主要问题	136
7.4 新时期税务干部队伍建设的思考	139

发展编

第八章 税收法制环境建设	147
8.1 依法治税的概念和内涵	147
8.2 我国税收征管法制建设进展与成就	148
8.3 我国税务环境建设存在的问题及原因	150
8.4 完善我国税务环境建设的政策建议	154
第九章 税务文化建设	157
9.1 税务文化概述	157
9.2 税收文化建设的要求与必要性	160
9.3 我国税务文化建设现状及存在的问题	165
9.4 税务文化建设的保障机制与措施	172
第十章 服务型税务机关建设理论基础	179
10.1 服务型税收与服务型税务机关建设	179
10.2 我国服务型税务机关构建的初步成果	181
10.3 我国服务型税务机关构建存在的问题及原因	183
10.4 推进服务型税务机关建设的基本思路和举措	187
第十一章 税务队伍职业道德建设	192
11.1 税收队伍职业道德建设概述	192
11.2 我国税务人员职业道德建设的历程	197
11.3 我国税务队伍职业道德建设存在的问题及原因	200
11.4 完善我国税务队伍职业道德建设的政策建议	204

第十二章 税务队伍思想政治建设	210
12.1 税务队伍思想政治工作概述	210
12.2 我国税务队伍思想政治建设存在的问题	215
12.3 完善我国税务队伍思想政治建设的政策建议	217
第十三章 税务队伍纳税服务能力建设	221
13.1 纳税服务能力的内涵	221
13.2 纳税服务能力建设存在的问题及原因	222
13.3 加强税务队伍纳税服务能力建设的对策	225
第十四章 税务队伍服务理念建设	228
14.1 纳税服务理念的提出及发展历程	228
14.2 我国纳税服务理念建设存在的问题及原因	231
14.3 优化纳税服务理念的措施	237
第十五章 打造高效服务型税务队伍的政策建议及展望	241
15.1 建设高效服务型税务队伍的政策建议	241
15.2 高效服务型税务队伍建设展望	248
参考文献	250
后 记	253

理论编

第一章 导 论

内容提要：首先，本章提出了服务型税务队伍建设问题。然后，以服务型税务队伍建设为核心，回顾总结了国内外学者对相关问题的研究，并进一步提出了本书的研究视角与侧重点——高效服务型税务队伍建设。最后，对全书框架和所用研究方法作了介绍。

1.1 问题的提出

党的十七届五中全会指出，坚持科学发展观，就是要更加注重以人为本，更加注重保障和改善民生，从而促进社会公平正义。就税务职能而言，深入贯彻落实党的精神，必须准确把握广大干部和纳税人的需求，增强服务意识，建设一支高效服务型的税务队伍，为纳税人提供优质服务。具体而言，建设高效服务型税务队伍的必要性主要体现在以下几个方面：第一，建设高效服务型税务队伍是提升执法水平的需要。第二，建设高效服务型税务队伍是创建和谐社会，推进文明进步的需要。第三，建设高效服务型税务队伍是深入落实“三个代表”，践行科学发展观的需要。第四，建设高效服务型税务队伍是推进社会经济发展和全球服务的需要。

本书的研究目的就是通过对建设高效服务型税务队伍问题的研究，使税务执法人员和纳税人处于平等的法律地位。通过重新厘清“税务执法干部服务”与“纳税人自觉纳税”二者之间的关系，提升税收工作的实际效果。

1.2 国内外研究状况及文献综述

对于本书所要研究的高效服务型税务队伍建设问题,已有研究虽未直接涉及,但国内外学者还是从多个侧面对相关问题进行了研究:

一、税收征管改革问题

(一) 国外学者研究现状及文献综述

国外学者对我国征管改革的研究,主要集中在1994年分税制对中国税收体制乃至中国经济发展的影响上。Pak K.Lee (2000) 分析了中国分税制改革后税收征管的发展和存在的问题,指出中国税收征管问题的根源在于中央政府和地方政府互信平衡机制的建立,能否有效地形成中央和地方财政的均衡。Christine P.W. Wong (2000) 通过构建模型,对中国分税制改革后的财政收入状况进行了分析,结果发现地方财政收入有了明显增长,但是分税制并没有促进地区间资源配置优化和缩小地区贫富差距。

整体来看,国内学者对于中国税收征管改革的研究大多集中于政策层面,只有少数尝试性的理论和实证研究,而国外学者对于中国税收征管改革的分析重点集中在分税制的影响上。国内学者应该在借鉴并创新研究方法的基础上,对中国税收征管改革进行更为深入的研究分析。

(二) 国内学者研究现状及文献综述

国内学者对于中国税收征管改革的研究注重于总结税收征管改革中的经验教训,并提出税收征管改革深入发展的建议和对策。王慧 (2008)^① 以改革发展成果分享的应有理念为参照标准,发现我国现行的税收征收管理体制存在诸多缺陷,其与改革发展成果分享理念存在一定程度的背离。为了契合改革发展成果分享的应有理念,我国的税法体系应该强化纳税人权利的保护,并应该规范税收征管机关的权力,保障和谐社会的构建。邓

^① 王慧.改革发展成果分享与我国税收征管体系的完善[J].财会研究,2008(11):22-25

文勇 (2008)^①认为我国各地经济与社会发展差异较大, 各地政府征管能力又有较大差距, 税收征管模式不宜“一刀切”, 应该允许各地有所取舍, 在国家的总体原则下进行调整, 这也有利于提高地方积极性, 发挥各地优势, 提高征管效率。王滨 (2007)^②通过借鉴发达国家低成本、高效率的税收管理经验, 提出要加大税收征管的科技含量、要充分运用好日常稽查、专项稽查和重点稽查三种形式, 大范围采取计算机选案的方法深入细致地进行稽查活动, 以完善我国税收征管制度。吴崇伯 (2007)^③分析总结了东盟国家税收征管体制改革的经验, 提出了重视纳税人的纳税主体地位、加快税收征管现代化建设、加大涉税案件查处力度以及强化税务人员培训等四项关键措施, 以推进中国税收征管体制改革。赵云旗 (2005)^④分析了目前税收征管体制存在的问题及原因, 并在此基础上借鉴国内的经验, 参考国外的情况, 提出国税局和地税局应该走合并的道路, 以节省管理成本和时间, 便于资源配置和协调, 从而提高征管效率。

迟翔 (2010) 重点关注电子商务税收征管的研究, 他认为随着电子商务的发展, 我国税收制度在电子商务方面存在较大盲区。税务机关在对电子商务活动进行税收征管时也存在较大问题。对电子商务给我国税收征管带来的诸多问题进行了探讨, 并提出了解决建议。李会萍 (2010) 通过研究发现, 近年来我国税收收入增长较快, 而政府为取得税收收入付出的各类费用上升也很快, “高成本、低效率”已成为我国税收工作的潜在问题。她针对我国税收征管成本上升的现状, 分析了影响税收征管成本的主要因素, 并提出了控制税收成本的途径。田冠军 (2010)^⑤认为信息技术的发展必将对税收征管产生深远的影响, 澳大利亚作为征管质量和效率较高的国家, 具有丰富的 E-tax 征管经验, 田冠军分析了澳大利亚的征管特点,

① 邓文勇. 改革开放三十年我国税收征管制度改革与评价[J]. 湖南社会科学, 2008(4): 100-103

② 王滨. 从发达国家税收征管经验看我国税收征管法律制度的改革与完善[J]. 法制与社会, 2007(8): 482-483

③ 吴崇伯. 东盟国家税收征管体制改革的经验与借鉴[J]. 税务研究, 2007(8): 85-90

④ 赵云旗. 分税制下税收征管体制改革探讨[J]. 财经论丛, 2005(5): 43-48

⑤ 田冠军. 澳大利亚 E-tax 对我国税收信息化征管的启示[J]. 重庆三峡学院学报, 2010(4): 49-51

针对目前我国税收信息化征管面临的难题,提出了一系列解决方案。张久慧(2010)认为税收文化对税收征管的支持是非常重要的,它关系到税法实施是否顺畅,税收目标能否实现。她提出,除了利用技术性的手段加强税收征管之外,要想促进堵漏增收,还要进一步提供优质的公共产品,进一步营造公平、公正的课税环境,进一步加强税收文化建设。刘新洋(2010)分析了目前我国税收成本过高的原因,提出通过简化税种、充分发挥“一站式”流程优势、健全税收信息共享制度等措施,来切实降低税收征管成本,提高税收征管效率。

罗元义(2009)以成都市国税局为例,分析了现有征管体制、机构设置不变的情况下,如何着力从改进领导和管理方式、创新管理机制和管理手段入手,依托网络信息技术,构建以市局为平台的税收一体化管理模式,初步形成部门协调配合、上下整体联动的管理运行机制。胡立升(2009)探讨了山东省国税系统近年来以集中性宏观税负分析活动为切入点,构建现代税收征管新格局的积极意义,就征管长效机制建设今后的努力方向进行了初步的探索。徐会希等(2009)认为地方税收信息化征管应用系统虽然在各省市不断建设开发,但至今仍没有全国统一的标准、模式和平台架构。从而以地方税收信息化建设为切入点,提出四个推进思路和“三个平台、一个界面”系统建设基本构架的设想。任常军、琚莉(2009)从世界各国税收征管优化的改革趋势入手,指出了我国现行税收征管模式相对超前与税收管理环境相对落后的矛盾、税收征收的集中管理和税源的极度分散、隐蔽之间的矛盾等,并总结出进一步完善现行税收征管模式的对策。吕明(2008)认为应通过坚持“有为、有位、有威”的监督理念,注重抓好“分析报表、调阅资料、延伸核查、查调结合”四个环节,有效地提高税收征管质量检查的成效。杨卫红(2008)提出我国税收征管模式经历了四次较大变革。税收征管模式的发展揭示出:“税收征管模式的变革与经济社会发展和管理水平的提高是同步的,其发展方向代表着税收管理的发展方向”。

国内学者在对策研究的基础上,也尝试从理论模型和实证分析的角度来研究中国税收征管改革的路径和方法。高凌江(2008)论证了税制改革、优化与税收征管的辩证关系,认为只有税制改革、优化与税收征管均衡发展,才能更好地发挥税收的作用,实现税收政策的经济社会目标。唐

铁建、白玉玲（2005）探讨了以税源控管为重心深化税收征管改革的问题，具体思路包括运用企业再造理论、应用先进信息技术优化再造“零阻力”征管业务流程、应用执行力管理理论，实施科学化管理等。王茜、高娜（2010）认为现阶段我国税收流失情况比较严重，在税收征管机制上有许多需要完善的地方。针对税收征纳双方的不同特征，通过建立模型进行博弈分析，得出影响纳税人纳税的因素，并根据分析结论，提出了完善税收征管机制的建议。邵建鹤（2010）应用投入产出方法中的完全消耗系数，对大企业进行了纳税评估和税收分析，以提高税务部门对大企业的税收征管水平和质量。刘穷志、卢盛峰（2010）利用 1998~2006 年省际数据，分析了中国税务机关税收征管效率的动态趋势，并分解剖析了影响全要素生产率变动的决定因素。结果表明，驱动各地区税收征管全要素生产率增长的核心因素在于技术进步。

二、纳税服务问题研究

（一）国外研究状况及文献综述

国外学者主要从纳税服务本质、纳税服务在税收征管体系中的地位等角度出发研究了纳税服务问题。

瑞典经济学家林达尔在《公正课税论》和《税收价格学》中指出，公共服务是由税收的经济本质决定的。他将税收视为人们享受政府提供的公共产品而支付的价格费用。这种私人为了自身消费而支付费用的现象，正是典型的市场等价交换行为在公共财政活动中的反映，从而税收也就具有了公共产品“价格”的性质。他在揭示了税收的价格属性后，更加深刻地揭示了税收价格仍然遵循“等价交换”的原则，其必然的逻辑结论是“税收征纳双方之间存在着根本的平等关系”。

美国财政专家马斯格雷夫在《公共财政理论》中指出，公共服务是由政府职能决定的。在公共财政的框架下，作为财政主体的政府是作为一个受托处理公共事务的机构出现的。人民则是委托政府处理公共事务的委托人和最终消费者。税务部门作为政府筹集公共收入的专业职能部门，向纳税人提供纳税服务，收取纳税人为“消费”公共服务而支付的“价格或费用”。政府、税务部门、人民分别充当了用税者、征税者、纳税者，他们

三者处于一种权利与义务对称的关系中：政府取得了公共收入，就要提供公共服务；纳税人缴纳了税收，就有权利消费公共服务；税务部门作为政府的一个专业职能部门，决定了其根本职能是为人民提供纳税服务，引导其完成纳税义务，同时施以管理以体现政府的税制意图。所以，政府的职能决定了税务部门的职能，从而决定了税务部门向纳税人提供纳税服务的必然性。

美国公共管理学者詹姆斯·W.费斯勒和唐纳德·F.凯特尔认为，转变公共管理理念和政府职能，促使税收管理理念随之转变，建立服务型税务机关已成为税收管理发展的大趋势。推行纳税服务是推进税收管理改革，维护纳税人权益的需要。只有切实做好纳税服务工作，体现法治、公平、文明、效率的治税思想，使纳税人真正感受到税务机关的优质服务，才能不断增强纳税人的依法纳税意识，提高其依法纳税的自觉性。

北野弘久在《税法学原论》中认为，从国民主权原理和人权保障原则出发，税法并非征税之法，而是保障纳税人基本权的权利立法。纳税人既不应该被仅仅当做征收租税的客体，也不应该被当做承担租税义务的被动的租税负担者来操纵，所有的纳税者都享有不可侵犯的固有权利，对生活及人权租税的征收和使用理应拥有一系列宪法及法律上的基本权利。

（二）国内研究状况及文献综述

对于纳税服务，国内学者则从纳税服务的含义、内容、纳税服务在税收征管中的地位、纳税服务体系的理论框架、优化纳税服务的措施等多个角度出发进行了研究。

丛明（2005）在《优化纳税服务是税收工作的重要基石》中认为，从狭义上看，纳税服务是税务机关为方便纳税人而提供各种有效服务工作；从广义上看，还包括税制的设置是否合理，税收法律法规和政策是否完善，以及其他为纳税人提供各种服务的机构和社会中介组织的工作。潘力、范立新（2006）在《市场经济条件下纳税服务的制度条件与思路创新》中认为，纳税服务是指为指导、帮助和方便纳税人正确履行纳税义务而提供的服务，它既包括税务机关提供的服务，也包括社会中介机构提供的服务。

文明子、姜永英在《纳税服务理论根据探讨》中认为，纳税服务包括

四个方面：税收信息服务，即向纳税人提供相关信息，使之了解自身的权利和义务；纳税程序性服务，即在税收征管流程中提供的征收服务；纳税环境服务，即为纳税人提供便利条件和场所；纳税救济服务，即纳税人与税务机关发生税务争议时，保障纳税人的合法权益，提供行政救济服务。

孙利军在《关于纳税服务的理论思考与实践探讨》中认为，纳税服务是税收征管的基础性组成部分。在纳税服务理论思考方面，他认为提供公共产品与服务是政府的职责，税收管理部门是政府部门与纳税人交流的重要窗口，应该按照政府部门的职责做好服务。在优化纳税服务的主要途径上，他提出推进依法治税、转变征管理念、优化征管模式、推动制度建设、加强队伍建设等五个方面。

陆宁、彭毓荣在《纳税服务的经济学分析》中认为，纳税服务是指税务机关在税收征收过程中向所有纳税人提供的、旨在方便纳税人履行纳税义务和享受纳税权利的服务总称。他们强调以纳税服务为中心，以满足纳税人各类办税需求为出发点，通过运用信息化先进手段，为纳税人提供全方位、系统的、综合的、整体的服务，并把纳税人满意度作为评价各项工作实绩和效率最基本和最重要的指标。

付树林在《议优化纳税服务》中认为，纳税服务是税收本质属性的具体体现，是税务机关为实现应收尽收目的而为纳税人提供涉税服务的一项行政行为。纳税服务是税务机关的重要职责，是税务机关依法行政的主要内容，也是提高税收征管质量和效率的有效手段。

安体富、任强在《论为纳税人服务》中认为，纳税人向政府缴税是纳税人向政府购买公共产品和服务的一种特殊行为，税收则作为公共产品和服务的价格。并借鉴国外先进经验，从政策、制度和具体措施三个方面提出了加强纳税服务的建议。

（三）已有研究的理论意义与应用价值

当前，我国理论界和税务部门进行了很多关于纳税服务的理论研讨和应用实践。通过深刻领会纳税服务的内涵和理论基础，全面回顾我国纳税服务发展历程，有利于认清我国纳税服务取得的成效和存在的问题。在借鉴发达国家纳税服务经验的基础上，提出了一系列优化我国纳税服务的设想和对策，这对于构建现代税收征管的新格局，促进税务工作的征纳和谐