

ISO9000

在乐山国税的 实践与思索

任 晓 著



电子科技大学出版社

ISO9000 在乐山国税的 实践与思索

任 晓 著

电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

ISO9000 在乐山国税的实践与思索 / 任晓著. —成都: 电子科技大学出版社, 2005. 12

ISBN 7-81114-006-3

I. 质... II. 任... III. 国家税收—税收管理—质量管理体系—研究—中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 144483 号

ISO9000 在乐山国税的实践与思索

任 晓 著

出 版: 电子科技大学出版社(成都建设北路二段四号)

责任编辑: 郭 庆

发 行: 电子科技大学出版社

印 刷: 电子科技大学出版社印刷厂

开 本: 850×1168 1/32 印张 4.5625 字数 121 千字

版 次: 2005 年 12 月第一版

印 次: 2005 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-81114-006-3/F·2

印 数: 1—5000 册

定 价: 20.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 邮购本书请与本社发行科联系。电话: (028) 83201635 邮编: 610054

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。



作者简介

任 晓 1958年生，研究生学历，现任乐山市国家税务局党组书记、局长。自1980年参加工作以来，长期从事税收工作。具有一定的实践经验、管理经验和理论素养。曾在国家级和地方党政报刊上发表文章十余篇。

序

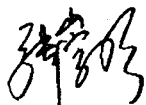
二十世纪八十年代以来，以“三 E”（Economy, Efficiency and Effectiveness, 即经济、效率和效益）为主要特征的新公共管理运动，在世界各国的政府和其他公共部门兴起。在我国建设社会主义市场经济的进程中，转变政府职能，加快形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，具有十分重要的意义。税务部门作为组织财政收入、调节宏观经济和分配秩序的职能部门，必须着眼于形势与任务，运用现代管理理论和技术，创新管理和服务的体制、模式、机制、制度和方法，不断提高税收管理与税务行政的质量和效率。

近年来，四川省国税系统围绕建设“团结奋进、现代文明、西部一流”国税系统的目标，坚持深化改革，强化管理，优化服务，取得了可喜成效。在全省国税系统创新创业的浪潮中，乐山市国税局以提高管理质量和效率为目标，从机制制度改革入手，引入最早源于企业的管理理论和方法，以 ISO9001:2000 质量管理标准为基础，构建了覆盖全系统 14 个单位的质量管理平台，成为全国税务系统首家将一个地级国税系统作为一个平台整体推行质量认证并通过第三方审核认证的单位。该项目连续两次荣获“四川

省国税系统优秀创新项目奖”，对乐山国税工作和事业发展起到了积极的促进作用。

该书是对乐山市国税局构建质量管理平台工作的系统总结，展现了创新税务管理的另一种视角与途径。他们所浓缩提炼出“以顾客为关注焦点”、“全员参与”、“过程控制”和“持续改进”等主要理念，既是实践体会，也是原理升华。该书对公共部门的管理变革提供了一个范例，具有一定的借鉴意义。

当然，在公共部门引入工商管理理论和方法，无论是理论，还是实践，都还有相当长的路要走。只要我们坚持持续改进，质量管理将会在公共管理舞台上发挥出越来越大的作用。



2006年1月于成都

目 录

第一篇 出路篇.....	1
第一章 为上高楼 理性定位.....	2
第二章 独辟蹊径 质量为重.....	12
第三章 他山之石 可以攻玉.....	17
第二篇 实践篇.....	21
第一章 构建平台 体系初成.....	22
第二章 体内循环 百花齐放.....	33
第三章 完善文件 实时监控.....	47
第四章 推广系统 创新考评.....	60
第三篇 特色篇.....	66
第一章 “以顾客为关注焦点”理念.....	67
第二章 “全员参与”理念.....	76
第三章 “过程控制”理念.....	85
第四章 “持续改进”理念.....	92
第四篇 启示篇.....	97
第一章 透过制度之眼看质量管理体系.....	98
第二章 耗散结构理论对质量管理体系的解读.....	112
第三章 质量管理体系运作方式的路径选择.....	120
第四章 以人为本 构建乐山国税文化.....	128

第一篇 出路篇

二十一世纪是瞬息万变的世纪，信息资讯日新月异，改革创新风起云涌；二十一世纪是激流勇进的世纪，逆水行舟，不进则退，固步自封必被淘汰。“财赋者，邦国之本，如生人之喉命，天下治乱轻重系焉。”这是我国唐代著名理财家杨炎留下的一段名言。国税部门，作为代表国家行使行政职能，实施税务管理活动的经济管理部门，其重要的地位和作用决定了在全面建设小康社会的宏伟征程中，既不能居庙堂之高，也不能处江湖之远，唯一的选择只能是理性定位，击水中流。

第一章 为上高楼 理性定位

乐山，古称嘉州，位于四川盆地西南部，素有“天下山水之观在蜀，蜀之胜曰嘉州”的美称，自古以来就是人杰地灵的历史文化名城。既是宋朝“三苏”和当代文豪郭沫若的诞生之地，又坐拥世界自然和文化双遗产——乐山大佛和峨眉山。

这块神奇而古老的土地，不仅赋予了乐山国税人勤劳务实的传统，也造就了乐山国税人开拓创新的精神。乐山市国税局自 1994 年成立以来到 2001 年，既取得了令人瞩目的成绩，也存在着差距和不足，同时面临着不断变化的内外形势。要想在今后的工作中继续发展，就必须清醒认识自己，理性分析定位，既不能夜郎自大，也无需妄自菲薄。

七年艰苦创业，成绩来之不易

1994 年，我国进行了建国以来最大规模、最为彻底的一次税制改革，同年 10 月，乐山国税、地税分设，乐山市国税局负责乐山市范围内中央税、中央和地方共享税及国家指定税种的征收管理。1995 年至 2001 年，是我市国税系统在“九五”时期奋发图强、艰苦创业的时期，也是国税事业全面发展、国税地位不断提高的时期。在四川省国税局和市委、市政府的领导下，我市国税系统落实“加强征管、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税”的税收工作方针和“依法治税，从严治队”的工作要求，坚持“带好队，收好税，执好法，服好务”的基本工作思路，紧紧围绕经济工作大局，以组织收入为中心，依法治税为核心，信息化建设为轴心，干部队伍建设为重心开展各项工作，连续七年圆满完成了各项国税工作任务，为我市的

经济建设做出了重大贡献。

税收收入持续增长。1995 - 2001 年的七年, 是全市组织收入压力最大的时期, 全市国税系统坚持以组织收入为中心, 突出“法制”和“均衡”两个重点, 连续七年圆满完成了省局下达的税收收入任务。一是收入总量稳定增长。七年时间, 我市国税系统累计组织税收收入 42.3 亿元, 年均增收 0.4 亿元, 年均增长 8.81%。同口径比较, 2001 年完成税收收入 8.02 亿元, 比 1995 年增收 3.06 亿元, 增长 61.69%。其中, “两税”收入 7.06 亿元, 比 1995 年增收 2.3 亿元, 增长 48.44%。办理出口退税 1 亿元, 比 1999 年增加 0.7 亿元, 增长 238.98%。2000 年, “两税”收入结束了长达 5 年在 5 亿元平台徘徊的局面, 一举突破 6 亿元关口。这七年的国税收入, 是在国家先后治理通货膨胀和应对通货紧缩趋势, 我市经济税源相对困难的情况下, 在消化分税制财政体制改革初期垫基数、保基数的沉重包袱, 落实期初存货已征税款抵扣、“三资企业”超税负返还等税收政策的基础上实现的, 成绩来之不易。二是收入质量逐年提高。我们一方面严征细管, 挖潜堵漏, 另一方面努力防止寅吃卯粮, 虚收虚超, 逐步消化了垫基数、保基数带来的沉重包袱, 大多数地区基本挤干了收入中的“水分”。在组织收入中, 各级国税机关加强重点税源、个体私营税收、涉外税收征管, 税源结构逐步优化。七年间, 我市国税收入年均增长 8.8%, “两税”年均增长 6.9%, 与我市 GDP 年均增长基本同步。收入包袱的消化、税源结构的优化以及与 GDP 的同步增长, 标志着收入质量逐年提高, 为我市经济的健康发展和国税事业的长远发展奠定了坚实基础。三是税收均衡入库取得显著成效。从 1996 年开始, 市局在全市国税系统推行了收入目标责任制, 突出对均衡入库的考核, 税款入库进度发生了显著变化。到 2001 年, 四个季度的收入进度已经分别达到 24.96%、52.04%、78.94% 和 107.12%, 比 1995 年分别快 13、21、24 和 24 个百分点, 从根本上扭转了“前松后紧”、收入严重后移, 靠年底打收入攻坚战、突击战的被动局面, 基本实现了收入进度与时间进

度同步，较好地掌握了组织收入工作的主动权。

依法治税水平明显增强。市场经济是法治经济，依法治税是税收工作的灵魂和生命线，是依法治国和依法行政的重要组成部分。1995—2001年，全市国税系统按照治税先治权、治人先治己的原则，坚持“内外并举、重在治内、以内促外”的指导方针，从实际出发，抓住规范执法关键，重点突破，分步实施，稳步有序从内外两条线推进依法治税工作。对内方面，从1997年开始，全市国税系统围绕建立“以申报纳税和优质服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查”这一新的征管模式，不断深化税收征管改革，变专管员管户制为管事制，实现了税务机关上门收税向纳税人自行申报纳税的历史性转变。2001年我市国税系统荣获全省国税系统多元化申报纳税试点先进单位。通过征管改革，提高了现代化征管水平，全系统各县局均建成了本地的征管局域网，配置计算机531余台，33945户纳税人共计68720万元的税款纳入了计算机网络管理。同时，认真贯彻《税收征管法》，结合新修订的刑法以及行政处罚法、国家赔偿法、行政复议法的出台，制定了相关的制度和办法，保证了各项法律的实施，维护了征纳双方的合法权益。运用执法监督考核系统全面推进《执法责任制》和《执法过错责任追究制》，形成了较为完善有效的执法监督制约机制。对外方面，加强宣传工作，坚持三个面向，即面向党政领导、面向纳税人、面向全社会开展深入持久的税法宣传活动，实现了税务机关依法治税和全社会依法协税护税的结合。对此，乐山形成了“为政重在理财，理财必先治税，治税必须依法”的共识。七年来，乐山市委、市政府从未出台或下达过任何与国家税收政策相抵触的政策和规定，乐山至今还没有发生一起在全国或全省有影响的重特大涉税案件。市局机关连续七年被省局评为“税收宣传月先进单位”。在加大税收宣传，提高公民纳税意识的同时，大力整顿税收秩序，严厉打击涉税违法行为。全系统把整顿和规范税收秩序作为整顿和规范市场经济秩序的重要内容，强化税收稽查力度，密切与公安、地税的协作，有力打

击了涉税违法犯罪分子的嚣张气焰，七年来查补税款总额达 18917 万元，挽回了国家经济损失，维护了税法尊严，净化了税收环境。

信息化建设从弱到强。信息化建设是新税制和征管新模式能否顺利推行的关键所在。乐山国税成立之初，全系统没有一个专业技术人才，计算机仅有 28 台（主要用于财务数据统计），网络建设基本没有起步。通过多年的努力，尤其是金税工程的实施和开通，极大地加快了信息化建设的步伐。到 2001 年，全系统有小型机 1 台，PC 服务器 38 台，PC 机 531 台；从事信息化工作的人员达到 30 人，其中中级职称 2 人；在网络建设上，1996 年全市各县局均建成征管局域网，人工操作征收税款的时代宣告结束，计算机网络管理全面进入征管领域。到 2001 年全系统的局域网全部使用专用的服务器，网络采用综合布线，带宽提高 10 倍，都达到 100Mbps。在金税工程建设上，2000 年全市建立了 15 个广域网节点，采用 DDN 专线，带宽是 64Kbps，实现总局、省局、市局、区县局的联网。通过七年的努力，全系统初步建立了以计算机网络为依托、集中征收、系统数据信息统一管理、共享的税收管理信息体系、监控体系和行政管理网络化体系，实现了办公自动化、无纸化；建立了覆盖全国增值税一般纳税人防伪税控开票子系统、认证子系统、稽核子系统和协查子系统，实现了国税机关对纳税人增值税专用发票和经营纳税状况的严密监控以及对涉税犯罪行为进行及时有效的查处和打击，从传统征管模式意义上的人工化管理向现代化、信息化管理大踏步迈进。

干部队伍素质明显提高。全市国税系统坚持以人为本的思想，以创建文明行业为载体，以班子建设为龙头，以基层建设为重点，以党风廉政建设为保证，干部队伍素质明显提高，精神文明建设取得了丰硕成果。一是五管齐下，加强领导班子建设。加强政治理论学习，在县级以上班子开展以“学习、团结、勤政、廉洁”为主要内容的创“四好”班子活动，在市局班子中开展“三讲”教育和“三讲”教育“回头看”，坚持每年对领导干部的理论培训制度和专题

讲座制度,提高政治素质和领导艺术;加大廉政建设力度,全面贯彻落实党风廉政建设责任制和行政过错追究责任制,确保了全系统科级以上领导干部在党风廉政建设问题上不犯错误、不栽跟斗;大力推进领导干部知识化年轻化,2001年人事改革后,市局机关科级以上干部大专以上学历程度由57.8%上升到73.9%,平均年龄由48.1岁下降到41.56岁;加强人事制度的规范化建设,试行和推广干部竞争上岗、公开选拔制,实行干部自愿辞职、引咎辞职制等,这些改革实现了两个突破:第一,思想观念的突破,彻底打破了过去在用人体制上能上不能下,能进不能出的传统观念。第二,制度本身的突破,引入了竞争机制,实行了双向选择;加大干部交流轮岗制度,优化班子结构,增强内部活力,杜绝腐败行为。到2001年,市局机关和全市11个区县局领导班子全部建成“四好”班子。二是基层建设明显改观。坚持税收工作重心向基层转移,大力加强基层思想、政治、组织、作风建设,切实改善基层工作、生活、学习条件,对“两边一川”给予了适当倾斜和照顾。绝大多数基层单位完善了小食堂、小图书室、小学习室、小活动室、小招待所等“五小”设施。2000年开始,全系统通过送培、函授、自考等多种形式,使一大批职工获得了大专以上学历,干部队伍的整体文化程度有了较大幅度提高。三是文明行业创建逐渐深入。多年来,全市国税系统把物质文明建设和精神文明建设作为国税工作的重要组成部分长抓不懈,取得丰硕成果。继1999年全市系统实现文明行业满堂红后,进一步夯实文明行业创建基础,加大力度、提升形象、丰富内涵,对系统文明创建各项资源作为综合工程进行了新的整合、激活和优化,以全市第一家系统警民共建活动为载体,以“创新创业、争先创优”精神掀起全市系统新一轮文明创建热潮,不断推动文明建设向更高层次迈进。到2001年,市局机关2次荣获省级最佳文明单位称号,连续3年被省局评为目标管理先进单位,连续5年被市委、市政府评为目标管理先进单位。全市国税系统建成了市级文明行业,建成国家级文明单位1个,全国税务系统文明单位1个,

国家级青年文明号 1 个，省级文明单位 10 个，省级最佳文明单位 3 个，建成国税系统省局级文明单位 11 个，省局级最佳文明办税服务厅 4 个。一支“政治过硬、作风优良、业务精湛、纪律严明”的高素质乐山国税干部队伍正在形成。

服务意识正在形成。1995 年，四川省国税局党组提出了国税工作要“为改革发展的大局服务，为四川经济建设服务，为纳税人服务”的工作要求。“三个服务”的提出，开阔了工作视野，找准了工作位置，明确了努力方向。一是逐渐树立了税收服务意识。通过明确服务内容，统一服务标准，落实服务责任，以及开展“假如我是纳税人”的换位思考、“西部大开发，国税怎么办”大讨论等一系列活动，“三个服务”意识深入全市国税干部心中，贯穿国税工作各个环节，增强了做好国税工作的责任心和使命感。七年来，各级国税机关特别是各基层征管单位发扬“争创一流”的精神，在当地各行业中率先推行了首问责任制、限时服务、承诺服务和一站式服务等一系列优质服务措施。二是服务水平有所提高。七年来，全系统立足于为改革发展的大局服务，保证了税制改革在我市的顺利实施；发挥了税收的职能作用，圆满完成了省局下达的税收计划，为全省税收增长做出了积极贡献；立足于为乐山经济建设服务，共办理增值税期初存货已征税款抵扣 26071 万元，办理出口退税 28597 万元，缓解了我市企业的资金困难，支持了我市外贸发展；立足于为纳税人服务，优化服务内容，提高服务质量，纠正行业不正之风，得到纳税人的普遍肯定和好评。三是国税工作的社会地位发生显著变化。七年来，我们通过搞好“三个服务”，不仅促进了社会各项改革发展目标的实现，也争取到了各级党政领导、各有关部门和社会各界对国税工作的理解和支持，国税工作在我市的社会地位发生了显著变化。可以说，没有“三个服务”意识的牢固树立和深入实践，国税工作就不可能像今天这样，得到各级党政领导的高度重视和充分肯定，得到社会各界的广泛理解和普遍好评。

盘点七年历程 差距不足明显

在充分肯定七年艰苦创业取得成绩的同时，我们必须本着实事求是的态度和求真务实的精神，对国情、市情、税情客观把握，对事业发展所处的历史方位科学研判，特别要看到工作的差距和不足，才能在盘点过去的基础上，把握现在，筹划未来，才能在推进乐山发展新跨越中有所作为。

不足之一：人才资源不足与干部队伍能力素质不高并存。全系统专业人才匮乏，从发展需求看，计算机高级专业技术人才、高级经济管理人才、通晓税收相关法律法规的律师等人才短缺，以税收专业为基础的复合型人才更为紧缺，事业发展与人才供给的矛盾加剧。同时，干部能力素质不高，理论功底不足，微机操作水平低，改革创新观念与创新手段与国税工作的发展不相适应。

不足之二：征管效率不高，制约工作质量的提高。在税收业务管理上，存在着职责不清、执法随意性大，为纳税人服务意识不强等问题。工作中推诿、拖沓、扯皮、应付等不负责任的现象时有发生，税务机关较多地从自身角度考虑如何管住税源，较少考虑如何为纳税人提供管理上的便利，造成办税效率低、办税成本高，纳税人抱怨较多，不利于改善税务机关的形象。尤其是税收作为投资环境的一个重要组成部分，不能较好地满足纳税人要求的税收征收管理将不利于投资环境的改善。

不足之三：机制制度短缺，制约信息化建设。1995 - 2001 年的机制制度很多，一个基层税务所也有几十项制度。但这些制度在设计制定时受当时形势影响和条件限制，多数不是按照信息化建设要求来设计的，也不完全适合现代征管模式运行的要求，不管用，不好用，甚至于不能用，没有按照征收管理和行政管理的流程特点建立全过程、全方位的科学、系统的税务管理体系，管理上或多或少

存在一些“空白点”，暴露出杂乱无序、新旧更替不及时，基层管理弱化等问题，一些制度还阻碍了我们工作的发展，而现代管理机制制度的短缺又非常突出，严重制约了信息化建设。

不足之四：观念陈旧，制约思想解放，影响与时俱进。国税部门由于是行政部门，部分职工似乎是“桃源中人”，没有真切感受到市场经济竞争大潮的来临和残酷。部分职工思想上消极怠工，不思进取，工作中因循守旧，照搬照抄，作风上自由主义、享乐主义并存，存在“无过即是功”的“中庸”心态，缺少创新的理念、与时俱进的观念、发展的观念。思想解放不够，工作的使命感、责任感、危机感不强，工作创新不多，发展后劲不足。

不足之五：现代化征管手段应用水平亟待提高。突出表现为信息化程度低，基本上停留在单机应用和局域网络的层次，对经济税源的监控和信息的深加工、再利用水平较低，信息共享程度差，存在人力、财力、物力浪费现象。税收征管质量和效率尚需进一步提高，征管新模式有待完善，“疏于管理、淡化责任”的问题仍未彻底解决。

不足之六：资金短缺，制约税收支出，影响改革发展。我市国税点多面广，基层单位多，人员多，工作战线长，税收成本高，经费基数低，增量小，总量少，致使一些需要大量花钱的工作如税收信息化建设，不得不放慢了脚步，反过来又影响了我们税收征管能力的提升。加之我市有 2 个少数民族自治县，国税事业改革发展和协调发展的任务都非常重。这是一个非常现实的问题。

科学分析形势 客观理性定位

形势决定任务。科学地分析判断形势，是正确决策和做好工作的前提。只有进一步认清形势，找准差距，增强紧迫感、责任感和历史使命感，自加压力，负重前进，才会在新时期有新的更快的发

展，这是我们的必然选择和唯一选择。

与“九五”相比，“十五”税收工作面临的宏观经济背景发生了深刻变化。从新世纪开始，我国将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。党的十五届五中全会对世纪之交的国内外形势作出了深刻的审视和判断。从国际形势看，当今世界，现代科技突飞猛进，经济全球化趋势不断发展，国际竞争更加激烈。从国内形势来看，加入世贸组织，将使我国的经济与世界经济进一步融合；以信息化为代表的高新技术产业迅速增长，将实现我国社会生产力的跨越式发展；西部大开发战略的全面实施，将促进我国地区经济的协调发展；我国宏观经济运行出现了重要转机，经济结构调整步伐明显加快。党的十五届五中全会明确指出，要把发展作为主题，把结构调整作为主线，把改革开放和科技进步作为动力，把提高人民生活水平作为根本出发点，推进经济发展和社会进步。“十五”期间，我国经济结构调整进入关键时期，改革处于攻坚阶段，是我国抓住机遇，加快发展的关键阶段。从我市的情况看，市委、市政府制定了推动乐山跨越式发展的具体措施，经济发展的积极因素增多，经济增长的动能正在集聚，这将成为我们完成收入任务的可靠物质保证。同时，也要看到，我市经济结构调整和经济体制改革中还有一些深层次问题尚未得到根本解决。

面对日益复杂的经济形势，世界各国都在研究如何更好地发挥税收的职能作用。中央领导对税收工作十分重视，多次作出重要指示。党的十五届五中全会审议通过的“十五”计划的《建议》，对“十五”期间十六个重大的战略性、宏观性和政策性问题进行了全面阐述，这些问题与税收工作都有直接或间接的关系，都对税收工作提出了相应的要求。概括起来，就是要进一步发挥税收保障财政收入、宏观调控经济、调节收入分配的作用。市委、市政府对税收工作也十分重视，多次强调在实现我市追赶型、跨越式发展中，要坚持依法治税，加强税收征管。

复杂的经济形势同时对税收管理提出了更高的要求。新科技革