

一个公共部门的 成功再造

广州市地方税务局组织再造新闻研究

钟健夫 著

YIGE GONGGONG BUMEN DE CHENGONG ZAIZAO



中国税务出版社

广州市地方税务局组织再造新闻研究

一个公共部门的 成功再造

钟健夫 著

 中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

一个公共部门的成功再造:广州市地方税务局组织再造新闻研究/钟健夫著. - 北京:中国税务出版社,2005.8
ISBN 7-80117-829-7

I. 一… II. 钟… III. 地方税收-税收管理-研究-广州市 IV. F812.765.142

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 089648 号

版权所有·侵权必究

书 名: 一个公共部门的成功再造
——广州市地方税务局组织再造新闻研究

作 者: 钟健夫 著

实习编辑: 韩 瑜

责任校对: 于 玲 安淑英

技术设计: 桑崇基

出版发行: **中国税务出版社**

北京市宣武区槐柏树后街 21 号 邮编:100053

<http://www.taxph.com>

E-mail: fxc@taxph.com

发行部电话: (010) 63182980/81/82/83

邮购部电话: (010) 63043870 63028884(传真)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×960 1/16

印 张: 15.25

字 数: 273000 字

版 次: 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80117-829-7/F·751

定 价: 29.00 元

如发现印有印装错误 本社发行部负责调换

钟健夫 笔名童天一，著名CI与品牌战略专家，《南风窗》杂志创办人之一，现为中国工业设计协会资深会员、中国社会心理学会会员、中山大学和中国人民大学EMBA兼职教授、中央党校兼职研究员，主讲《企业文化》、《品牌营销》、《CI战略》、《区域形象战略》等课程，曾任中国企业形象策划设计委员会总策划。首先提出区域形象的三大识别——地缘识别GI、人文识别HI、政策识别PI；倡导创立“科学艺术学”；创造“企业学者”一词。主要著作有《行动与狂想——钟式CI秘密》、《一只狗的品牌见解》、《返祖》、《一个精神医生的手记》、《传奇五星之道——中国大酒店经营管理100例》，还在多家媒体开设专栏。

本人联系方式 E-mail: zhoojf@21cn.com

Tel: 020-85562366

公共管理现代化是我们的公共责任

(代序)

1999年3月，英国政府向议会提交了一份政策白皮书，名为《政府现代化》(Modernising government)。英国首相布莱尔在报告的序言中写道：“实现我国21世纪的现代化和复兴，是政府的责任。政府现代化是英国复兴计划的关键所在。现代化是我们的目标：为了更好的英国，为了更好的政府，政府必须现代化。”

政府现代化计划，是英国新政府的改革和复兴计划的核心内容，它提出了五项承诺：制定具有长远意义的政策，而不是短视的政策；提供公民需要的公共服务，而不是为政府自己方便的服务；提供高效率、高质量的公共服务，而不是平庸的服务；利用信息时代的新技术满足公民和经济的需要，而不是走在技术的后面；提供有价值的公共服务，而不是无信誉的服务。

布莱尔政府的现代化计划，受到英国公众的欢迎，这可从他三次竞选成功、连任英国首相的事实得到印证。毋庸置疑，英国是现代化的先行国家，也是最早实现工业现代化的国家。但是，在以知识化和信息化为特征的第二次现代化浪潮中，在从经典现代化向第二次现代化的转型过程中，英国落在其他国家的后面。20世纪50年代以来，英国的相对衰落引起了国际关注，也引发英国国民的深刻反思。布莱尔首相的现代化计划，无疑为英国国民提供了新鲜空气，令人振奋。

政府管理是公共管理的核心内容。英国的政府现代化计划，实质是政府管理的改革和再造，是公共管理的新现代化。在信息技术和其他高科技的推动下，发达国家的经济、社会和政治都在发生深刻变化，公共管理的技术、制度和观念等也在发生前所未有的变革，20世纪80年代以来的新公共管理改革运动是一个历史产物，也是时代需要。从现代化研究角度看，这是公共管理的第二次现代化。

最近拜读了广东钟健夫先生的书稿——《一个公共部门的成功再造》，深受启发。从书稿中得知，广州市地方税务局的改革也是1999年开始的，而且

已经取得了明显成效，为我国的税务改革积累了宝贵经验。税务管理是公共管理的一个重要领域。税务管理改革应该属于公共管理改革的范畴，也属于公共管理现代化的范畴。所以，广州地方税务改革，是税务管理现代化的有益尝试。

钟健夫先生在总结广州地方税务改革的成功经验的基础上，理论联系实际，创造性地提出“两次公共管理现代化”的理论假设，把建立适应工业化市场经济管理需要的传统公共管理视为第一次公共管理现代化，建立适应信息化全球化知识经济管理需要的新公共管理称为第二次公共管理现代化，并且认为广州地方税务改革走的是“综合公共管理现代化”（两次公共管理现代协调发展）道路。这种大胆创新精神，相信会给读者许多启迪。

中国是一个发展中大国，公共管理的质量和效率都是不高的。在经济全球化的今天，深化公共管理改革，加快公共管理现代化，无疑具有战略意义。公共管理现代化，不仅是一个理论问题，更是一个实践问题。公共管理部门、公共管理研究者以及社会各界，都可以为中国公共管理的现代化做出自己的贡献。

实现现代化是我们的国家目标，政府管理现代化是我们的共同期盼。

何传启*

2005年7月22日

于北京中关村

* 著名现代化问题研究专家，中国科学院中国现代化研究中心主任、研究员。先后主持完成《中国现代化报告 2001-2005》，提出第二次现代化理论、按贡献分配理论等。

前言

这是一部关于广州市地方税务局“组织再造”的著作，一部公共管理方面的著作。作为前言，笔者想谈谈岭南文化与众不同的个性，谈谈六祖慧能那种特别强调发挥人的主体作用的“顿悟的禅”。

公元前 214 年，秦始皇统一了岭南，设南海等三郡，为岭南置郡县之始。南海郡辖番禺（今广州）、龙川等 4 县，以番禺为郡治。任嚣为郡尉，赵陀为龙川县令。任嚣在番禺驻守筑城，史称任嚣城。^①自任嚣建城以来，广州已经有 2200 多年的历史。在中国，2200 多年一直繁荣昌盛的城市极为少见。究竟是什么原因使广州在 2200 多年中始终保持活力？笔者认为，这与广州位于中国边缘、面临大海的地理环境有关，更与岭南文化与众不同的个性有关。

大约在公元 520—526 年之间，释迦牟尼大弟子摩诃迦叶的第二十八代佛徒达摩，从海路到中土传道，在广州登陆。这位后来在少林寺洞中面壁的达摩，就是禅宗的始祖，他将“渐悟的禅”一代又一代传播到中国北方。然而，真正使禅宗中国化并且发扬光大的，不是南岳以北的禅宗二祖、三祖、四祖、五祖，而是岭南的六祖慧能。慧能结合中国本土文化，将“渐悟的禅”变成“顿悟的禅”，这种强调发挥人的主体作用、直悟本性的哲学，在国际上产生了广泛的影响。慧能因此与老子、孔子并列，被誉为“东方三圣人”。^②慧能的故事意义深远，它象征着岭南文化开放、兼容、创新和敢为人先的个性。我们从这种区域文化的个性中，可以领悟到为什么近代以来广东始终是中国改良和革命的先锋。

中国近代史是从 1840 年鸦片战争开始的，至今有 160 多年的历史。而现代公共行政与公共管理作为一门学科，也有 100 多年的历史。现代行政国家

① 《广州百科全书》，中国大百科全书出版社，1994 年版，12 页。

② 《六祖慧能与珠江文化——访中山大学教授黄伟宗》，载《人民日报·华南新闻》2002 年 8 月 26 日第 3 版。

是在民族国家的现代化进程中形成的。因此，如果我们以全球化和现代性的眼光，观察研究改革开放之后广东的经济发展、公共行政和公共管理的改革，就会发现广东过去是改良和革命的先锋，今天依旧是改革的先锋。近代以来岭南文化的先进性，是自古以来中外文化长期互动的结果。广东文化丰富多彩，从来具有与众不同的鲜明个性。

本书研究的税务改革，是与广东经济多年来保持全国领先地位分不开的。经济的持续发展，显然与岭南文化的个性分不开，与强调人的主体作用的文化特质分不开。因为“任何社会经济增长都是人作为主体为满足自身的需要而认识自然和社会，改造自然和社会，进行社会生产和再生产，创造日益丰富的社会财富的价值活动过程”^①。在新闻研究中，笔者时常想到慧能那种强调主体作用的“顿悟的禅”。因为笔者发现，广州地税虽然没有明确提出“组织再造”和“新公共管理”，但他们却在自身的工作实践中自觉地运用了“组织再造”和“新公共管理”的思想及方法，将公众当作顾客，以顾客为关注焦点，持续改善组织体制和运行机制，为顾客提供满意的服务。

实际上，广州地税在“组织再造”过程中有许多理性思考，也出版了不少理论著作，其中令笔者最受启发的是《税收现代化新视野》一书^②。这部著作提出的“第二次税收现代化”理论，令笔者茅塞顿开，并联想到传统公共管理、新公共管理，顺理成章地提出了“两次公共管理现代化”的理论假设，最后决定以“综合公共管理现代化”——两次公共管理现代化协调发展为主线，研究和解释广州地税的成功再造。

广州地税的成功再造表面看来是一种突变，实际上是多年来组织内部和外部条件逐渐变化累积而成的，是“顿悟”与“渐悟”、突变与渐变相互作用的结果。

本书分为九章。其中，导论“新闻调查与新闻研究”，主要介绍本书的调研方法和写作思路；第一章“政府再造与两次公共管理现代化”至第三章“非常时期的组织再造”，主要介绍广州地税组织再造的历史和现实背景，介绍作者为写作本书所引用及创造的理论；第四章“组织再造的公共人事”至第八章“学习型组织在学习”，主要介绍组织再造的具体过程和实际效果；第九章“持续再造的广州地税”，主要是对未来的展望。

① 钟阳胜：《追赶型经济增长理论》，广东高等教育出版社，2003年3月第5版，322页。

② 罗与洪：《税收现代化新视野》，中国税务出版社，2004年2月版。

目 录

导论：新闻调查与新闻研究.....	(1)
1. “政府再造”与两次公共管理现代化.....	(5)
1.1 “政府再造”为什么？.....	(5)
1.2 “政府再造”与两次现代化.....	(6)
1.3 “政府再造”与两次公共管理现代化.....	(10)
1.4 “组织再造”的显著成效.....	(12)
1.4.1 大幅提高的组织绩效.....	(13)
1.4.2 科学高效的电子政务.....	(15)
1.4.3 顾客导向的公共管理.....	(18)
1.4.4 组织再造以来获得的荣誉.....	(22)
本章结语.....	(23)
2. 组织再造的历史背景.....	(24)
2.1 “一市四制”的财税体制.....	(24)
2.2 一座城市的历史传奇.....	(27)
2.3 一个古老的管理难题.....	(29)
2.4 一次重大的税制改革.....	(33)
2.4.1 1994 年税制改革的原因.....	(33)

2.4.2	1994 年税制改革的特征	(35)
2.4.3	中央与地方的财税关系	(39)
2.5	一场“廉政风暴”带来的契机	(41)
	本章结语	(42)
3.	非常时期的组织再造	(43)
3.1	非常时期的广州地税	(43)
3.1.1	分设之际的广州地税	(43)
3.1.2	历史关头的“两种选择”	(44)
3.1.3	“筹备组”的请示方案	(46)
3.2	新公共管理的“5R”战略与再造	(48)
3.3	组织再造三步并作一步走	(50)
3.3.1	火热的“集中登记”	(51)
3.3.2	彻底的“属地征收”	(53)
3.3.3	高效的“重点稽查”	(57)
3.3.4	组织再造旗开得胜	(59)
	本章结语	(60)
4.	组织再造的公共人事	(62)
4.1	非常时期的公共人事	(62)
4.2	现代公务员制度的特点	(66)
4.3	中国公务员制度的形成和特点	(68)
4.4	革除公共人事的弊端	(70)
4.5	公开、平等、择优的竞争上岗	(72)
4.5.1	第一次推行竞争上岗	(72)
4.5.2	全员竞岗与机构改革	(75)
4.5.3	现代公务员考试制度渊源	(79)

4.5.4 公开招考公务员	(81)
4.6 走向规范的公共人事	(83)
4.6.1 实行“一把手”监督工程	(83)
4.6.2 实施公务员素质再造计划	(85)
4.6.3 建立科学的绩效考评制度	(87)
本章结语	(91)
5. 高效的电子政务	(93)
5.1 信息化的艰难历程	(93)
5.2 无纸化的“办公自动化”	(96)
5.2.1 全员参与的办公自动化	(96)
5.2.2 办公自动化的显著成效	(99)
5.3 “电子税务”与组织再造	(101)
5.3.1 “电子政府”是什么?	(101)
5.3.2 “IT黑洞”与组织再造	(103)
5.4 创建高效的“电子税务”	(107)
5.4.1 艰难创建“电子税务”	(107)
5.4.2 高效的“电子税务”	(114)
本章结语	(119)
6. 现代规范的公共管理	(120)
6.1 公共部门为什么需要 ISO 国际标准	(120)
6.1.1 ISO 国际标准的内涵和产生背景	(120)
6.1.2 ISO9000 族标准(2000 版)的特点和原则	(122)
6.1.3 ISO 质量管理过程的 PDCA 循环	(124)
6.1.4 公共部门引入 ISO 标准的意义	(125)
6.2 引入 ISO 标准的背景和时机	(126)

6.3 艰难的 ISO 贯标过程	(129)
6.3.1 推广方式的选择	(129)
6.3.2 一份专家组的诊断报告	(130)
6.3.3 广州地税 ISO9001 特色术语	(131)
6.3.4 一个分局的 ISO 大事记	(131)
6.3.5 一个 ISO 骨干的事迹	(134)
6.3.6 全局贯标的困惑与释疑	(136)
6.3.7 办公自动化与 ISO 贯标	(138)
6.3.8 ISO 标准的“白衣天使”	(139)
6.4 出色的 ISO 贯标效果	(140)
本章结语	(146)
 7. 顾客导向的公共管理	 (147)
7.1 从办税环境开始改善服务	(147)
7.2 从微笑服务到咨询服务	(148)
7.3 顾客导向的新公共管理	(150)
7.4 一起行政诉讼	(152)
7.5 “一窗式”服务的流程再造	(154)
7.5.1 “多窗式”服务的弊端	(155)
7.5.2 “一窗式”的“综合柜员制”	(155)
7.5.3 分类、分步实施流程再造	(156)
7.6 深入人心的税收宣传服务	(158)
7.7 “纳税人服务中心”在行动	(161)
7.7.1 有问必答的 12366 地税咨询台	(162)
7.7.2 “虚拟政府”的高效服务	(167)
7.8 从法律途径看税收服务	(169)
7.8.1 一杯咖啡的故事	(169)

7.8.2	“阳光稽查”在行动	(171)
7.8.3	从一次举报看稽查服务	(174)
7.9	从政治途径看税收服务	(177)
7.9.1	为破产企业员工争“养命钱”	(178)
7.9.2	从行政诉讼到为下岗工人代言	(179)
	本章结语	(181)
8.	“学习型组织”在学习	(183)
8.1	“学习型组织”与第五项修炼	(183)
8.1.1	“学习型组织”是什么?	(184)
8.1.2	“第五项修炼”是什么?	(185)
8.2	自发的“学习型组织”	(188)
8.3	团队学习的试验	(190)
8.3.1	团队学习的先导	(190)
8.3.2	团队学习的试验	(193)
8.3.3	ISO 与创建学习型组织	(198)
8.4	初见成效的创建试点	(201)
8.4.1	从一次“业务讲解”看成效	(201)
8.4.2	从一批“格言、承诺”看成效	(203)
8.4.3	从一次“座谈会”看成效	(205)
8.4.4	“共同愿景”的诞生	(208)
8.4.5	从四个镜头看创建成效	(211)
	本章结语	(213)
9.	持续再造的广州地税	(215)
9.1	政协委员的第一张完税凭证	(215)
9.2	继往开来的“二五”规划	(219)

9.2.1 “一五”回顾与“二五”形势	(219)
9.2.2 总体目标与任务	(221)
9.2.3 发展战略与相关要求	(223)
本章及全书结语	(224)
主要参考资料.....	(225)
后记	(229)

导论：

新闻调查与新闻研究

1999年2月8日，对广州市地方税务局（以下简称“广州地税”）来说，是一个非常重要的日子。这一天，广州地税正式从广州财政系统分设出来，开始了新的征程。至此，中国便只剩少数几个城市采用“财税合一”的制度——上海便是其中一例。而北京市，早在1994年那次建国以来最重大的税制改革中，将财政与税务分设管理了。

广州地税在机构分设之后，实行了一系列根本性的重组再造，在中国税务改革中令人瞩目，其骄人的业绩迅速成为公共媒体关注的焦点。《人民日报》、《中国税务报》、《经济日报》等众多媒体都做了长篇报道。2000年7月25日，《人民日报》几乎用了整个版面，发表了《构建活力盎然的生命线——广州地税征管改革综述》、《改革、发展、变化——一位老税务工作者看地税改革》、《一次锐意而彻底的改革——广州市地方税务局局长罗与洪就属地征收问题答记者问》3篇专题报道，编者按说：“广州地税兼具改革的勇气和决心，突破了30多年根深蒂固的旧体制，触及方方面面的利益，这一项艰巨、复杂、敏感的改革，无论是其广度还是深度，都值得笔者们浓墨重彩。”

2002年8月23日，《经济日报》以《广州地税：三年增收两百五十亿元》为题做了整版报道，开篇就是：“三年突破两百亿关”，“三年增收两百五十亿”，“占全国人口1/180的广州，为国家提供了1/20的税收”。

2002年2月25日，《中国税务报》以《争创一流，再上台阶——广州市地税局创建一流纪实》为题做了整版报道：“广州市地税局自1999年以来，紧紧围绕‘法治、公平、文明、效率’的新时期治税思想，全面贯彻‘依法治税、广开言路、全局一盘棋’的治局理念，团结拼搏，锐意进取，全面实现了‘一年打基础、两年见成效、三年上台阶，创建华南地区一流地税局’阶段性目标。过去三年，是广州地税人艰苦创业的三年，是全局上下共同努力，实现跨越式发展，争创华南一流，并开始向全国一流地税局目标迈进的三

年……”

2002年2月28日,《人民日报》又一次用整版报道了广州地税的改革,发表了《三年打造全新广州地税》、《一场静悄悄的革命——信息化建设在广州地税》、《ISO9000走进政府机关》、《广州“税官”爱“充电”》等文章。

“三年创建华南一流,五年创建全国一流”。在这一系列新闻背后,有什么像《人民日报》编者按所说的“艰巨、复杂、敏感”的事实真相呢?我们从中能不能看到中国公共管理现代化的趋势和普遍规律呢?

2003年初,笔者开始对广州地税的改革进行新闻研究。这一年,正是广州地税实现全国一流目标的最后一年,广州地税已经胸有成竹。在他们心目中,“一流”不等于“第一”,“一流”只是在长途越野赛中暂时处于领先的第一方阵。笔者理解的新闻研究,是与新闻调查不一样的:新闻调查是调查新闻背后公众还未了解的事实真相和深层原因,然后再向公众报道;而新闻研究,不仅要调查新闻背后的事实真相和深层原因,更要研究和总结一些普遍规律,提升到理论的高度进行报道。新闻研究不仅要调查,更重要的是研究。因此,新闻研究应是一种调查和学习的过程,也是一个研究和发现的过程。

广州地税在6年改革中引进了许多现代管理技术和方法,比如办公自动化、ISO9001、学习型组织等等,这些管理技术和方法的历史背景是什么,与现代公共行政是什么关系,广州地税运用之后的效果如何等等,这都是需花很多时间进行系统研究的。最后,笔者发现,从“政府再造”和两次现代化理论的角度切入分析报道广州地税6年所走过的路径,可能更为贴切。但是,笔者翻阅了广州地税的许多材料,从来没有见过“政府再造”4个字。

“政府再造”是公共管理改革中出现的新名词,是指通过企业化精神的引进,改变政府运作方式,以提高政府效率、效能,适应性及创新能力,扩张公共利益,为民众提供更好的服务。广州地税是一个政府职能部门或公共管理部门,不是一级政府,他们的改革能否称为“政府再造”?广义的政府,包括所有政府组织部门的全体集合;狭义的政府,是指具体的政府部门、政府机构或公共管理部门。在理论研究中,“政府再造”中的“政府”是广义的政府;而在介绍“政府再造”的成功案例时,则往往将税务部门、林业部门、劳工部门、医疗中心甚至社区学校的再造等等,都列为“政府再造”的内容。在本书中,为了避免产生曲解,凡涉及广州地税的改革,均用“组织再造”来表述,而不用“政府再造”。

这里必须特别说明,本书的重点是从管理途径而不是政治途径来分析广州地税的改革。事实上,“政府再造”具有某种“管理主义”色彩,正如《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》一书的前言所说:“尽管西方各国

政府改革或政府再造的起因、议程、途径和策略以及改革的范围、规模和力度有所不同，但都有一个相同或相似的基本取向，那就是以采用工商管理理论、方法及技术，引入市场竞争机制，强调顾客导向以及提高服务质量为特征的‘管理主义’。”^①而美国著名的行政学专家戴·H·罗森布罗姆也将“新公共管理”与“传统管理”统一归为公共行政的管理途径，并与政治途径、法律途径分列论述。^②

经过反复学习和思考，笔者发现“政府再造”与“新公共管理”具有千丝万缕的联系。这只是一理论直觉。直至读了厦门大学陈振明教授主编的《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》，笔者才坚信，在西方发达国家，“政府再造”确实属于“新公共管理”的范畴。当然，“新公共管理”涵盖的范围更广。

显然，我们不能把西方的理论硬套在广州地税的改革上，应当结合中国特别是广州地税的特色，总结和提炼出一般的规律。这是一件艰苦而又需要理论创新的工作。不过，笔者在广州市地方税务局局长罗与洪所著《税收现代化新视野》一书中，发现他提出的“第二次税收现代化”的观点及指标体系，是从中国科学院研究员何传启的“第二次现代化理论”引申过来的，于是设法找到了何传启的新著《东方复兴：现代化的三条道路》，研读之后，茅塞顿开。笔者发现，完全可以将“政府再造”、“新公共管理”、“第二次现代化”、“第二次税收现代化”结合起来，提出“第二次公共管理现代化”的理论假设来分析广州地税的6年改革。

第二次现代化理论（又称两次现代化理论），是在总结世界上各种现代化理论之后提出来的，是以民族国家为主体的两次现代化理论，包括了社会、经济和政治等多方面的两次现代化，自然也可以涵盖公共管理方面的两次现代化。而公共管理的两次现代化，不仅包括税务管理的两次现代化、财政管理的两次现代化，同时还包括其他公共管理领域的两次现代化。因此，笔者认为可以联接起一种理论链条：民族国家两次现代化——公共管理两次现代化——税收管理两次现代化。而“政府再造”或“新公共管理”的目标，就是为了实现公共管理的两次现代化。

这就是笔者经过新闻研究后找到的理论视点。为此，花了1年6个月的

① 陈振明主编《政府再造——西方“新公共管理运动”述评》，中国人民大学出版社2003年8月，前言3页~4页。

② 戴·H·罗森布罗姆、罗伯特·S·克拉夫丘克、德博拉·戈德曼·罗森布罗姆：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》，中国人民大学出版社，2002年12月。