

创新理念 规范管理

—— 深圳市国家税务局导入
质量管理体系国际标准
理论与实践

主 编 / 胡世文 ○ 副主编 / 陈 捷



創新理念 规范管理

——深圳市国家税务局导入质量管理体系国际标准理论与实践

主 编：胡世文

副主编：陈 捷

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新理念 规范管理/胡世文主编. - 北京:社会科学文献出版社,2003.8

ISBN 7-80190-051-0

I. 创… II. 胡… III. 税收管理-中国 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 052041 号

序

管理是一门随着管理实践活动而不断发展的科学。21 世纪被认为是一个知识管理的时代，管理的科学化、规范化已成为现代社会组织的基本特征之一。在中国社会经济日益发展、社会主义市场经济体制日趋完善，以及加入 WTO 的新形势下，如何继续提高管理质量，实现科学管理，就成为各级政府部门必须认真思考和解决的问题。

ISO9000 是国际标准化组织制订的关于质量管理的系列标准，它源于二战时期对军用物资的标准化生产，发展于战后工业企业的规范化管理，并逐步扩展到其他类型的社会组织，20 世纪 80 年代以来，它已成为世界各国广泛认同的科学管理模式。从英国首相办公室到美国海军部、从新加坡国防部到美国的航空航天部；从政府机要部门到高科技应用部门，ISO9000 已进入了包括工业、商业、环保、服务业和政府部门等各个领域，税务系统导入 ISO9000 管理模式也非常普遍。

税收征收管理是税务机关的基本职能。税收征管质量的高低关系到国家的财政收入能否如期如数上缴，关系到税收法规和政策能否有效贯彻执行，关系到纳税人合法权益能否得到保

护，关系到税收的职能和作用能否充分发挥。因此，税收征管质量已越来越受到税务机关乃至全社会的关注。

1999年初，深圳市国家税务局在“现代税收征管体系建议研究”课题调研中提出：借助ISO9000标准的管理方法，实现税收征管规范化和现代化。并率先在蛇口分局试点推行，经过6个多月的摸索实践，2000年9月蛇口分局试点成功，成为全国首家同时通过ISO9002：1994版和ISO/DIS9001：2000版的单位。随后，其所属海洋石油分局也试点推广成功。并于2001年9月，在试点成功的基础上，在全系统普遍推广ISO9000标准。经过一年多的推广实践，目前深圳市国税局所属单位已全部达标，成为全国首家通过ISO9000质量管理体系认证的副省级税务机关。

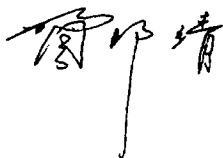
ISO9000管理模式的引入，帮助税务部门建立起科学完善的税收征管质量管理体系。通过综合考虑各种与税收执法紧密相关的组织结构、程序、过程和资源等因素，明确界定了税收执法过程的控制要求和执法质量的验证要求，使各种影响执法工作效果的因素都处于严格受控状态，全面建立起一套预防和处理不符合要求的内部机制，实现了税收管理的根本性转变。此外，在推广工作中，深圳市国家税务局严格贯彻了现代管理模式与信息化建设相结合的原则，一方面ISO9000质量管理体系以CTAIS系统为基础，落实了CTAIS系统征管工作的规范化，并对税收征管过程具有良好的监控作用；另一方面CTAIS系统能够为ISO9000质量标准提供了坚实的信息技术支撑，可以更好地实现ISO9000质量控制的目标。

但是，也应该看到：在税务征管工作中引入ISO9000国际标准，并不是简单地将税务工作的流程、工作标准转化为

ISO9000 模式。关键还在于我们的各级税务机关要通过引入 ISO9000 标准实现税务管理思想和观念的根本转变，树立质量意识第一、服务意识第一、向管理要绩效的共识。在引入过程中，学习和吸收 ISO9000 在管理思想方面的精髓，如持续改进、过程管理、以客户为中心、管理的系统方法等管理思想对现代税务管理的发展具有十分积极的借鉴和指导意义，值得我们在管理实践中进行深入研究和探索。

在探索的征途上，最重要的是“善于总结，不断提高”。在这方面深圳市国家税务局工作人员表现出良好的精神风貌和严肃认真的工作作风。胡世文副局长主编的这本《创新理念，规范管理》一书，从不同的角度、不同的层面及时、深入和认真总结了我局 ISO9000 标准的推广经验，为进一步提高 ISO9000 质量管理体系在税务机关的运行效率提供了全新的指导，有利于税务机关持续改进税收征管体系，提高税收征管质量，有力地推动了税务系统税务管理工作的规范化、科学化和法制化进程。

中共中央纪律检查委员会委员
国家税务总局党组成员、纪检组长



2003 年 5 月

目 录

序 贺邦靖 / 1

管理者之言

更新思想观念 应对未来挑战

努力提高税务管理水平 刘 军 / 3

积极开展 ISO9000 应用推广 全面提升管理工作水平

努力实现税务管理的规范化、科学化 胡世文 / 15

提高认识 积极投入 全面完成贯标工作 胡世文 / 26

构筑机关管理新工程 全面提升机关管理水平 刘 军 / 33

勇于开拓 求实创新 抓住契机 推动发展 胡世文 / 38

深圳国税探索引入 ISO9000 质量认证管理模式的

回顾与思考 胡世文 / 43

CTAIS 和 ISO9000 的有机结合是实现“科技加管理”

方针的理想选择 陈 捷 / 57

一个转变 三个依靠 真抓实干 骆达军 / 67

经验之谈

以贯标为契机 全面提高教育培训工作质量 教育处 / 77

转变管理理念 创新流转税管理模式 流转税处 / 85

牢牢把握管理宗旨 紧密结合工作实际

..... 计算机信息中心 / 90

多管齐下 增强数据处理能力 数据处理中心 / 97

规范执法 优化管理 稽查局 / 101

以质量认证为切入点 优化计划征收全过程

..... 计划征收局 / 109

关于 PDCA 循环对提高税收征管质量的几点认识

..... 税务案件审理局 / 115

扎实推行 ISO9000 质量管理体系

努力提高出口退税服务质量和管理水平

..... 进出口税收管理分局 / 121

推广 ISO9000 问题分析及其完善设想 罗湖区局 / 128

科学引入标准体系 切实提高管理水平 福田区局 / 133

运行好 维护好 建设好质量标准体系 南山区局 / 139

运用质量标准体系 构建基础管理平台 盐田区局 / 145

深刻理解体系标准 努力实现持续改进 蛇口分局 / 151

以贯标工作拉动征管质量全面提升 海洋分局 / 155

关于体系文件维护原则的几点认识 宝安区局 / 168

总结经验 寻找不足 深入研究 持续改进 龙岗区局 / 172

推行标准体系 提升服务水平 国瑞苑接待服务中心 / 179

学术之窗

对“科技加管理”的若干思考 刘 军 / 187

ISO9000 八大基本原则在行政管理中的理解与应用
..... 胡世文 / 196

税务机关实施 ISO9000 质量认证的认识、实践及
政策建议 胡世文 / 208

按 ISO9000 标准构建税收征收管理质量体系的
探索与实践 陈 捷 / 217

论基于 ISO9000 标准的税收征收管理质量体系建设
..... 陈 捷 / 227

探索税务机关管理新模式 陈 捷 明安斌 / 243

推行 ISO9000 的几点思考 陈梦林 / 247

海外政府引入 ISO9000 标准 提升服务水平 袁红兵 / 256

政府机关实施 ISO9000 质量标准的可行性分析 袁红兵 / 285

ISO9000：将税收征管推向新境界
..... 陈大元 陈俊峰 李英贤 / 294

4 创新理念 规范管理 ISO9000 ISO9000 ISO9000 ISO9000 ISO9000 ISO9000

- 对税务机关引入 ISO9000 质量管理体系有关问题的思考 苟 宴 / 304
- 深化税务部门 ISO9000 质量管理的几点认识 苟 宴 田 朋 / 315
- ISO9000 质量管理体系持续运行的思考 赵 志 / 328
- 浅谈 ISO9000 运维工作的若干问题 曾作华 杨雄文 / 332
- 关于引入 ISO9000 质量标准 实现税收管理规范化的探讨 武海燕 / 343
- 试论将 5S 作为实施 ISO9000 辅助方法的可行性思考 陈 冲 / 352

专家之见

- 规范管理 追求卓越 郎志正 翟亚军 / 361
- ISO9000 大事记 编 者 / 403
- 后 记 编 者 / 405

更新思想观念 应对未来挑战 努力提高税务管理水平

一 提高税收管理水平是我们应对 时代挑战、改变工作面貌的根本需要

江泽民同志在省部级干部 WTO 知识培训班上指出：加入世贸组织，要求我们各级政府管理经济的方式和方法有一个大的改进。朱镕基同志也多次强调：要少谈机制，多讲管理。加入 WTO 后，税收工作将迎来更多的机遇和挑战，在继续强调组织收入核心地位的同时，其他各项工作该如何抓？总结近几年的经验教训，应该把加大管理力度、提高管理水平上升到战略高度来抓。之所以这样，原因有三。

1. 形势发展的需要

加入 WTO，意味着我们将面临一个与现在的情况大不一样的更大更广阔的全球时空，以及一个新的思维方式和行为

方式。在这一转化过程中，我们既有机遇和新的可能性，同时也会对我们原先的经济体制和政治体制产生冲击。原国家体改委副主任高尚全曾说过：“在 WTO 的 23 个协议、数百条款中，针对企业的只有两条，其余的都是针对政府。因此，加入 WTO，最大的挑战在政府。政府目前的行政管理体制相对于加入 WTO 后的要求还很滞后。”就税收领域而言，税制的调整只是一方面，更多的是对税收管理的影响，要求我们在管理架构、管理手段、管理观念上做出积极的回应，参与构筑一个好的投资环境，加快与国际惯例接轨。现在光靠传统的手段方式不行，还要引入先进管理理念和方法。金人庆同志在人大会议上提出“迎难而上，为国收好税。”就是要求我们运用先进的管理理念，依法治税，发挥税收宏观调控经济的职能。

2. 确保履行工作职责的需要

税收是国家开展各方面工作的物质基础，税务部门的中心工作就是组织收入。国家税务总局在加入 WTO 这个大背景下提出要抓好“科技加管理”这篇文章是有其深刻含义的。金人庆同志特别强调各级税务机关要统一思想，强化管理，建章立制，规范税收行为。因此，深圳国税在历经前几年的高速增长后，目前已处于一个较高的收入平台上，在纳税户数急剧膨胀、纳税人经济成分日趋复杂、征管难度也日益加大的情况下，我们要有效地配置征管要素，不能不讲求管理，不讲究成本、效益，不能靠多设机构、增加人员，实行“人海战术”；而是要加强管理，讲求成本、效益，依靠提高管理水平、提升人员素质。否则会出现机构臃肿、冗员庞大、税收成本高昂的被动局面，

这样的代价我们是不愿承担，也是承担不起的。因此，惟一的出路就是加大管理力度，提高管理水平。

其实，在深圳国税系统也存在着重人力轻管理的情况。我在基层调研时，就经常听到大家反映人手少、任务重，的确，与前些年相比，我们的税收任务是增加了不少，基层的压力很大，尤其是征收一线人员很辛苦，但是，大家在向市局要人的同时，也要认真考虑从管理中要效益，要考虑如何通过提高自身管理水平，切实挖掘内部潜力，合理配置好现有人力资源。我希望大家在这方面多动动脑筋。

3. 改变工作现状的需要

长期以来，我们对税收管理尤其是征收管理重视得很不够，只重视单项管理、业务管理，却忽视了综合管理、人事管理，一些单位还有重收入轻管理的思想观念，只要收入任务完成了，管理水平高低、征管质量好坏无所谓。在对一些案件的检查、协查中，我们发现部分基层的征管漏洞并不是出在征管手段不够先进、征管人员素质不够高上，而是基层的税收管理力度太弱，特别是管理水平不均衡、不规范。有的科好，有的科管理就乱些，完全依靠科领导的水平和责任心，缺乏一套系统规范的管理方法，完全不能形成控管合力。总结这方面的教训，我觉得确实有必要下大力气加大管理力度，提高管理水平，尤其是要把基层税收管理水平提到“重中之重，急上之急”的战略高度来抓。只有这样才能严厉打击偷逃税不法分子，才能保护纳税人的合法权益，创造公平、优良的竞争环境，也才能赢得广大纳税人和社会各界对税收工作的拥护与支持。对这一点，大家一定要有一个充分清醒的认识。

二 推广 ISO9000 是促使深圳国税系统 提高内部管理水平的重要途径

从 2000 年市局蛇口分局推广 ISO9000 质量认证体系取得试点成功以来，不仅各部门、各单位在观察，在关注，局党组也在观察，在关注，说实话，刚刚在蛇口推行这套体系时，我们心里也是没有太多底的：ISO9000 在企业能行得通，在税务部门能不能行得通，会不会对税收工作产生好的影响？现在，随着蛇口、海洋分局的实践摸索，参考国内外的成功经验，证明 ISO9000 在税务部门的推广是完全可行的，也是成功的，对税收工作是有积极促进作用的。蛇口分局也介绍了推广 ISO9000 之后的实际效果，我就不再多说了，我仅仅就推广 ISO9000 为什么能促进市局管理工作谈点个人看法。

ISO9000 标准是国际标准化组织制定和发布的一个管理类标准，它是世界各国质量管理理论及实践经验的精华，是一种先进、科学的管理思想和体系。ISO9000 标准与公共行政管理局有很多的共性，美国著名质量管理专家戴明指出：ISO9000 标准在内核上与公共行政管理是一致的。如它们都强调程序化和标准化，都强调岗、责、权相统一，同时 ISO9000 标准也符合以顾客为导向的公共行政服务的发展方向。就税收征管领域而言，推行 ISO9000 标准能帮助解决一些长期困扰我们的问题。

1. 推广 ISO9000 有利于解决制度不落实问题

在机关里有句行话：制度订了不少，但是落实不够。现在看来，这个问题仍然没有得到很好的解决。我们局也不例外，

建局以来到现在，制度办法一大摞，但真正落在实处，确实管住人的又有几个？为什么会形成这个老大难问题呢？我看关键是两点：一是制度本身订的就不合理，不具有可行性和可操作性；二是制度的执行最终要落在人身上，体现出一定的结果，制度的执行者碍于情面，往往不愿意较真，所以制度执行往往走样。ISO9000 能够很好地解决这两方面问题。

推行 ISO9000 很重要的一项基础性工作就是编写体系文件，体系文件说白了就是制度，但 ISO9000 对制度的要求不一般：凡是写在体系文件里的，就一定要做到，凡是做不到的，就绝不能写在体系文件里。而且它具有持续改进的机制，能保证制度长期有效。这就解决了上述第一个层次的问题。同时，ISO9000 对制度是否执行有一套严格的跟踪监控办法，而且对执行过程、执行结果予以完整的记录，一旦制度执行走样，内审和管理评审就过不了关，就会被发出不合格报告，就得摘牌。有这种压力才能确保我们的制度能不折不扣地落实。

2. 推广 ISO9000 有利于解决透明度不高的问题

距离可以产生美，神秘可以产生权威。传统体制下的政府就是在这种神秘的氛围中保持权威的。政府的许多活动都处于不公开状态，从政府的机构设置、人员安排、职责权限，到权力的运行规则和方式，乃至工作程序都很难为外人所知。我们税务执法部门也或多或少存在这种问题，比如在一般纳税人认定、双定户定税、房地产销比例核定上，少数部门和个人搞黑箱操作，后台作业，以损害国家和纳税人利益为前提，个人从中捞取好处。

改变这一状况的根本途径就是增加透明度。增加工作透明