

全国税务干部岗位
职务培训统编教材



基层税务领导学概论

国家 税 务 局

42

中国 经 济 出 版 社

基层税务领导学概论

国家税务局

15.1.1.1.1



3 0116 2056 8



中国经济出版社

B 15.1.1.1.1

内 容 简 介

本书从分析我国税务系统基层领导干部队伍的现状入手,综合运用多种学科的基本原理,联系基层税务领导工作的实际,系统论述了基层税务领导原理,基层税务组织与领导结构,基层税务领导者的素养、职责,科学决策,选人用人,思想政治工作,领导者的观念与思维,领导艺术与领导方法,以及基层税务目标管理与领导效能考评等问题。本书将理论性、知识性、政策性和实用性融为一体,内容丰富,通俗易懂。经国家税务局审定,作为全国税务干部岗位职务培训教材,也可作为有关院校税收专业的教学参考和广大税务干部自学使用。

全书总纂: 项其明 李富德

责任编辑: 孟庆玲

封面设计: 常 捷

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

文字六〇三印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 8.75 印张 字数 23 万字

1991年2月第1版 1991年2月第1次印刷

印数: 1—5,000

ISBN 7-5017-1175-5/F·764

定价: 4.20元

前 言

湖北省襄樊市税务局组织编写的《基层税务领导学概论》从分析我国税务系统基层领导干部队伍的现状入手，综合运用多种学科的基本原理，联系基层税务领导工作的实际，阐明了基层税务领导活动的有关问题，为建立基层税务领导学这门新兴的应用学科进行了有益的探索。最近我们组织十几个省市税务局和部分大专院校的专家、教授进行了审定，认为此书可作为全国基层税务干部岗位职务培训的教材，也可作为税收专业的教学参考和广大税务干部自学使用。

由于《基层税务领导学概论》是一门新兴的学科，需要有一个不断完善的过程，书中难免有错漏和不足之处，希望广大读者批评指正。

国家税务总局人事教育司

1990年12月26日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 研究基层税务领导学的必要性	(1)
一、全面搞好税务工作的需要	(1)
二、现代社会发展的客观要求	(2)
第二节 基层税务领导的特点	(3)
一、直接性	(4)
二、执行性	(4)
三、艰巨性	(5)
四、复杂性	(6)
第三节 基层税务领导学研究的对象和内容	(7)
一、基层税务领导学研究的对象	(7)
二、基层税务领导学的内容体系	(8)
第四节 学习研究基层税务领导学的原则、 方法与要求	(8)
一、学习研究的原则	(8)
二、学习研究的方法	(10)
三、学习研究基层税务领导学的基本要求	(11)
第二章 基层税务领导原理	(12)
第一节 基层税务领导与领导者	(12)
一、基层税务领导及其职能	(12)
二、基层税务领导者及其作用	(15)
第二节 基层税务领导基本原理	(16)
一、系统原理	(16)

二、效能原理	(17)
三、人本原理	(17)
四、群众参与原理	(18)
五、动力激励原理	(18)
六、弹性原理	(19)
七、动态原理	(20)
第三节 基层税务领导的基本原则	(21)
一、职责权利一致原则	(21)
二、完整精悍与幅度适宜原则	(21)
三、依法办事原则	(22)
四、协调原则	(22)
五、改革创新原则	(23)
第三章 基层税务组织与领导结构	(24)
第一节 基层税务组织的特点与功能	(24)
一、基层税务组织的特点	(24)
二、基层税务组织的构成要素	(25)
三、基层税务组织的基本功能	(25)
第二节 基层税务组织建设与组织管理	(26)
一、以人为核心加强组织建设	(26)
二、以高效率为目的搞好组织管理	(27)
三、完善基层税务领导规章制度	(29)
第三节 基层税务领导结构	(30)
一、领导结构及其科学化的意义和标志	(30)
二、基层税务领导结构的内容	(32)
三、实现基层税务领导结构科学化的途径	(37)
第四节 组织诊断与组织变革	(39)
一、施行诊断与治理	(39)
二、适时适宜进行组织变革	(40)
第四章 基层税务领导者的素养和作风	(42)
第一节 领导者素养的含义及其重要性	(42)
一、基层税务领导者素养的含义及特征	(42)

二、提高基层税务领导者素养的重要性和紧迫性·····	(43)
第二节 基层税务领导者的必备素养 ·····	(44)
一、政治思想素养·····	(44)
二、文化专业素养·····	(45)
三、组织指挥和表达能力·····	(46)
四、身体方面的素养·····	(47)
第三节 基层税务领导作风 ·····	(47)
一、基层税务领导作风的含义与作用·····	(47)
二、基层税务领导者应有的作风·····	(48)
第四节 提高素养改进作风的主要途径和方法 ·····	(50)
一、努力学习,加强修养 ·····	(50)
二、组织培训,经常教育 ·····	(51)
三、善于实践,勇于锻炼 ·····	(51)
四、不断总结,勤于反思 ·····	(52)
第五章 基层税务领导者的职责 ·····	(53)
第一节 执行税收政策,坚持以法治税 ·····	(53)
一、执行税收政策法规的基本要求与方法·····	(53)
二、正确执行税法,坚持以法治税·····	(54)
第二节 加强税收征管,完成税收任务 ·····	(59)
一、征收管理的含义和意义·····	(59)
二、在征收管理中实施有效的领导·····	(60)
三、积极探索,推进征管改革·····	(61)
第三节 促产增收,为稳定发展服务 ·····	(63)
一、促产增收的意义与指导思想·····	(63)
二、促产增收的基本原则·····	(64)
三、税务促产增收工作的基本方法·····	(66)
第四节 抓好机关管理,服务税收工作 ·····	(68)
一、基层税务机关管理的意义·····	(68)
二、基层税务机关管理的原则·····	(68)
三、完善基层税务机关管理制度·····	(69)
第六章 基层税务领导的科学决策 ·····	(71)

第一节 加强基层税务预测提高预见能力	(71)
一、基层税务预测的作用与原则	(71)
二、税务预测的一般原理	(73)
三、税务预测的程序和方法	(76)
第二节 基层税务决策的意义和原则	(82)
一、现代科学决策的含义与特征	(82)
二、基层税务决策及其特点	(83)
三、基层税务决策的意义和原则	(84)
第三节 基层税务决策的程序、类型和方法	(85)
一、基层税务决策的程序	(85)
二、基层税务决策的类型	(86)
三、科学决策的方法	(87)
第七章 基层税务领导者的选人用人	(101)
第一节 树立正确的人才观	(101)
一、选贤任能是基层税务领导者的主要职责	(101)
二、善于识才用才是领导者成熟的重要标志	(102)
三、考察和识别人的基本观点	(104)
第二节 选人用人的基本原则	(105)
一、德才兼备,任人唯贤	(105)
二、量才适用,用其所长	(107)
三、信任不疑,放手使用	(108)
四、相对稳定,合理流动	(109)
第三节 选人用人的基本方法	(110)
一、组织考察和群众评议相结合	(110)
二、鼓励竞争,公开选聘	(110)
三、测试与试用考察	(111)
四、发挥职能部门作用,完善考核制度	(111)
第八章 基层税务思想政治工作	(113)
第一节 基层税务思想政治工作的意义	(113)
一、思想政治工作是一切工作的生命线	(113)
二、思想政治工作培养“四有”税务干部	

队伍的根本途径·····	(114)
三、思想政治工作是完成税收任务和各项 税务工作的重要保证·····	(114)
第二节 基层税务思想政治工作的方针和原则·····	(115)
一、坚持疏导的方针·····	(115)
二、思想政治工作的基本原则·····	(116)
第三节 基层税务思想政治工作的任务与内容·····	(118)
一、基层税务思想政治工作的根本任务·····	(118)
二、基层税务思想政治工作的主要内容·····	(119)
第四节 基层税务思想政治工作的主要方法·····	(122)
一、以理服人·····	(122)
二、以情感人·····	(122)
三、因人施教·····	(123)
四、树立榜样,善于表扬·····	(123)
五、正确开展批评·····	(124)
六、个别谈心·····	(125)
七、开展有益的活动·····	(126)
第九章 基层税务领导者的观念与思维·····	(127)
第一节 现代基层税务领导观念·····	(127)
一、哲学与权力观念·····	(127)
二、系统与控制观念·····	(129)
三、战略与科学观念·····	(130)
四、信息观念与外脑观念·····	(131)
五、改革与创新观念·····	(132)
六、知识与文化观念·····	(133)
七、价值观念与时效观念·····	(134)
第二节 基层税务领导者的思维方式·····	(137)
一、思维方式的含义与特征·····	(137)
二、思维方式的类型·····	(139)
第三节 基层税务领导者的思维方法·····	(141)
一、辩证逻辑思维方法·····	(141)

二、系统思维方法·····	(144)
三、创造性思维方法·····	(147)
四、模糊思维方法·····	(149)
第十章 基层税务领导艺术与领导方法·····	(153)
第一节 基层税务领导艺术的作用与特点·····	(153)
一、基层税务领导艺术的含义与作用·····	(153)
二、基层税务领导艺术的特点·····	(154)
三、运用领导艺术的心理依据和诀窍·····	(155)
第二节 基层税务领导艺术的运用·····	(158)
一、公共关系的艺术·····	(158)
二、语言表达的艺术·····	(162)
三、激励的艺术·····	(163)
四、运用权力的艺术·····	(166)
第三节 基本领导方法与工作方法·····	(169)
一、基本领导方法的含义与内容·····	(169)
二、基层税务领导的工作方法·····	(171)
第十一章 基层税务目标管理与领导效能的考评·····	(175)
第一节 基层税务管理目标及其制定·····	(175)
一、基层税务管理目标的含义与作用·····	(175)
二、基层税务管理目标的制定·····	(177)
三、基层税务管理目标的内容和体系·····	(179)
第二节 基层税务目标管理及其实施·····	(181)
一、基层税务目标管理的含义和意义·····	(181)
二、基层税务目标管理的特点·····	(183)
三、基层税务目标管理的实施·····	(184)
第三节 基层税务领导效能的考评·····	(186)
一、考评的原则·····	(186)
二、考评的基本内容·····	(187)
二、考评的方法·····	(188)
第四节 奖惩的方式与方法·····	(192)
一、奖惩的方式·····	(192)

二、奖惩的条件.....	(193)
三、奖惩的方法与范围.....	(194)
复习纲要与思考作业题.....	(196)
第一章.....	(196)
第二章.....	(200)
第三章.....	(204)
第四章.....	(211)
第五章.....	(216)
第六章.....	(221)
第七章.....	(230)
第八章.....	(233)
第九章.....	(238)
第十章.....	(248)
第十一章.....	(258)
后记.....	(264)

第一章 绪 论

税收征管的主要任务在省以下税务机关。基层税务领导的地位和作用,在现代社会条件下,越来越重要,其社会影响日益扩大。然而,基层税务领导者在直接执行各项税务政策法规、完成税收任务的过程中,正面临着层出不穷、错综复杂的新问题。很显然,单凭热情、经验或仅有一技之长,就很难做到统筹全局,审时度势,于千头万绪之中抓住关键,带动全面,完成各项任务。因此,运用现代科学知识,将税务实践经验系统化,并上升为理论,以进一步指导实践,这是税务工作的客观需要。基层税务领导学概论正是适应现代社会经济发展和税务工作的客观需要而形成的一门综合性应用学科。其研究对象,是基层税务领导活动的过程、特点和规律。本章主要概述研究基层税务领导学的必要性,基层税务领导的特点,基层税务领导学研究的对象和内容体系,以及学习研究的原则、方法与要求。

第一节 研究基层税务领导学的必要性

一、全面搞好税务工作的需要

(一)研究基层税务领导学有利于充分发挥基层税务领导的重要作用。要完成日趋繁重的税收任务,必须不断提高基层税务领导水平。全国五十多万税务干部,还有十多万协税员,三万多个基层征管单位,管理三千多万户纳税单位和千百万纳税人,负责征收三十多种税,担负几千亿元财政收入的任务。各项税收政策法规的宣传贯彻落实,税款的征收入库,有关问题的调查研究,具体的调

控和促产增收,基层税务干部队伍的培养提高,思想政治工作和廉政建设等,所有这一切,都需要基层税务领导来完成。所以,基层税务领导的强弱,直接影响各项税务工作的好坏,直接影响国家财政收入的多少,影响改革和建设事业的进程。广大基层税务领导者,普遍学习、研究基层税务领导学,提高自身的政治素质和业务素质,运用现代领导艺术和管理科学知识,无疑将有助于提高领导水平和工作效能,充分发挥其应有的作用。

(二)基层税务领导人员迫切要求学习研究领导科学知识。随着改革开放的不断深入,税收任务也不断加重,征管工作越来越复杂、艰难。为了适应形势发展的需要,近几年税务职工队伍也迅速扩大,广大基层税务领导者深知带好这支队伍,完成税收任务,实属不易。然而,他们大部分是近几年提拔上来的富有基层税务工作经验的年轻干部,很少有机会专门系统地学习研究领导科学、管理科学、领导心理学等方面的理论。每个人都想出色地搞好工作,当个成绩优异的好税官,但往往难以如愿以偿。他们迫切需要学习研究和运用马克思主义领导知识和现代领导科学的基本理论和技能,更需要同基层税务工作融为一体的、便于掌握和运用的基层税务领导科学知识。

(三)加强税务系统干部教育和教材建设,需要研究基层税务领导学。无论从国家和地方说,普遍提高税务干部的素质,全面推进税收改革,搞好各项税务工作,都需要大批领导骨干。要提高干部的领导水平,就要求加强多种形式的教育,特别是岗位职务培训。具体地说,需要开展本系统综合性、应用性学科和专业性学科的研究和建设,这是税务教育的基础工作。研究基层税务领导学,则是税务干部教育和税务教材建设的一个重要环节,也是税务工作的客观需要。

二、现代社会发展的客观要求

(一)现代社会经济复杂多变,要求基层税务领导科学化。现代社会经济的特点是:发展变化速度加快,策略手段灵活多变,各

种因素交织影响,各个方面竞争激烈,我国改革开放的形势发展很快。在这种形势下,要圆满地搞好各项税务工作,完成税收任务,充分发挥税收对国民经济的调控作用;全面推进税收改革,为国民经济的持续、稳定和协调发展服务,一个重要的方面就是要掌握现代领导科学,加速基层税务领导科学化。因此,税务领导者就必须研究税务领导科学。

(二)现代科学的发展对领导提出了更高的要求。现代科学技术的发展日新月异,突飞猛进。社会科学、自然科学、思维科学,以及各个分支学科都在加速地分化,同时又加速地交叉与综合,出现大量新的应用科学。这是社会发展的必然,同时也对领导者提出了更高的要求。因为,客观事物从来就不是静止的,凝固不变的,而是不断发展和变化的。没有理论指导的实践,是盲目的实践;没有实践的理论,是空洞的理论。所以,理论来源于实践,实践又需要理论指导,科学理论应满足实践的需要。这个道理同样适用于税务工作实践。

长期的税务实践活动,特别是我国几十年来基层税务工作的实践经验,为基层税务领导学的产生既提出了要求,又提供了依据和条件。基层税务领导,是特定领域、特定条件下的领导活动,必然有其特点和规律。借鉴相关学科具有普遍意义的原理和方法,对基层税务领导经验、特点和规律加以研究、认识、概括和总结,上升到理论高度,就形成了这门科学。当然,同其他学科一样,其产生和发展,必然有一个过程。换句话说,实践、认识、再实践、再认识。这样循环往复以至无穷,而实践和认识的每一循环的内容,都比较地进到了高一级的程度。人类的认识道路和发展规律是这样,科学的发展也是这样,基层税务领导学也不例外。它需要进行长期的、广泛深入地研究和充实,才能逐步达到完善。

第二节 基层税务领导的特点

基层税务领导处在税务工作的第一线,具有许多特点,概括起

来主要有以下几点:

一、直接性

(一)直接进行税务管理。从一定意义上讲,领导是服务也是管理,一般地都要进行管理。领导是一种特殊的管理,但并非都从事具体的、直接的业务性管理。基层税务领导,一般情况下,不再有中间环节,而是直接地对各项税务工作以至本单位各种事务进行管理。

(二)直接与地方党政部门和群众接触。基层税务部门在领导活动过程中,一是要与地方党、政领导部门和各个职能部门经常地、直接地进行交往,这种接触和交往最为广泛、关系最为密切;二是通过一系列征管活动,经常与纳税人直接交往,与钱、物打交道;三是在日常的各项税务工作中直接与税收第一线的广大职工朝夕相处。

(三)直接受到各方面的监督。基层税务领导活动涉及各个方面,领导者的一言一行,直接受到各个系统、各个部门、单位和各方面人士的监督,对社会各有关单位都产生直接影响,而且影响的范围和程度逐渐扩大,甚至直接关系到领导者个人及税务部门、乃至政府的形象和威望。

二、执行性

(一)执行各项税收制度。基层税务领导者的根本任务是具体贯彻、执行国家的各种税收政策、法令、条例和征收管理办法。依法办事,依率计征,把应征收的税款及时足额地组织入库。税务法规的条款数以千计,而且新的税务法规又经常不断地出台。基层税务领导者对于有关税收政策法规方面的知识都需要熟悉、掌握和贯彻执行。

(二)执行党和政府的各项方针、政策、决定、规定和指示。基层税务领导除了认真执行税收制度、政策以外,还要对党和政府的其他各项路线、方针、政策、法规,上级领导部门的指示,主管单位行政首长、职能部门和所在地区党政领导交办的有关任务,等等,都

要因地制宜加以执行。正是“上有千条线，下边一根针”，千头万绪的事，基层税务领导都要直接办理或参与办理。这是一项不可推卸的责任。

(三)执行检查监督。政策贯彻情况、任务完成情况、队伍建设情况，等等，基层税务领导者统统都要掌握。要检查、监督，对别人对自己都要加强检查，增强监督意识。只有这样，才能保证执行获得良好成效。

三、艰巨性

(一)社会总供给和社会总需求常常存在矛盾。在现阶段，我国社会生产力水平比较低。我国农业生产力水平低，工业生产部门发展不平衡，商业服务行业，也不够发达，产业和产品结构不尽合理，等等。就是说一方面由于经济不发达缺乏充裕的税源；另一方面，国家需要多收税，增加财力，以满足社会需求。因为社会意识、文化观念和社会各方面的需求，包括对新技术的需求和生产、生活各方面的需求，总是随着“世界潮流”快速的发展着。这种供求矛盾现象给税收工作，尤其给基层税务领导者的工作增加了难度。

(二)税收的本质决定了基层税务领导工作的艰巨性。税收是国家意志的表现，是国家聚集资金的基本手段，又是监督、调节经济的重要杠杆，具有促进经济发展的功能。所以，税收工作并非仅仅收税，而且还要调控、监督经济，促产增收，发展商品经济，增加社会产品。在提高劳动生产率和经济效益的基础上增加税收，调节社会分配，防止和纠正分配不公的问题，以便从宏观上更好地促进经济发展。基层税务领导者面对这一艰巨复杂的任务，只有脚踏实地，发扬全心全意为人民和艰苦奋斗精神，才能胜任，并取得优异成绩。

(三)不断提高税务职工素质是困难而繁重的任务。全国几十万税务人员，其中青年占大多数。这支庞大的队伍，绝大部分在基层、在第一线拼搏。应当肯定这支队伍的主流是好的，是信得过

的。但是,由于税收和各方面形势发展很快,对税务人员的要求越来越高,所以,在政治、思想和文化、业务方面,同形势发展与任务要求的差距还相当大。

提高基层税务工作人员的素质,除了上级主管部门采取必要的措施以外,最主要的是靠基层税务领导者的正确领导。真正做好这方面的工作,并非轻而易举。

四、复杂性

(一)现代社会经济发展迅速,千变万化。基层税务领导在直接同各方面接触、具体执行各项政策法规的过程中,由于现代社会经济发展、变化迅速,多重因素交错,难免会因种种复杂的关系引起各式各样的矛盾。尤其当代各种信息繁多,而且传递迅速,要求及时全面准确地运用信息,这样,税务工作就更加复杂。基层税务领导者只有不断增强信息、系统、整体、竞争等等新观念,才能适应客观形势发展的要求。

(二)税收形式的特征使税收工作尤其复杂。税收作为特定的财政收入形式,同其他财政收入形式如公债、发行货币等,之所以存在区别,就在于税收的强制性、固定性、无偿性。这些特征说明税收在本质上要比其他财政收入复杂得多。强制、固定、无偿的收入特点,其本身会给纳税人造成一种特别的心理反应,产生税收心理抗性。加之税制不够完善,宣传、教育不够普遍、深入,以及其他各种因素,纳税人以种种手段偷税、漏税和抗税。这种现象,在相当长的时期内是不可避免的。有些纳税人专门研究偷税、漏税、抗税的“诀窍”和“对策”,甚至社会上也有人“助纣为虐”。所以,反偷、漏、抗税,反腐败的斗争将是长期的、复杂的。治理税收环境,整顿税收秩序,是基层税务领导活动中的一项长期的重要工作。基层税务领导者直接面对着种种复杂的客观事实面不能回避。相反,必须认真对待,正确处理。

(三)多种经济成份并存,使基层税务工作纷繁错综。税收形式特征的具体表现是税收的要素,即课税对象、税率和纳税人等。