

税务实用领导科学

梁开荣 李效蓉 薛建平 王 兴 著

0.42

西南财经大学出版社

序

在乐山市税务局主持下撰写的新著《税务实用领导科学》一书业已面世。这是我省税务理论研究的一项重要成果,对此我表示祝贺。

党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的宏伟目标,赋予了税收工作重要的职能和任务,也对税务领导工作提出了新的更高要求,如何适应新形势和新任务的要求,提高领导决策的科学化水平,是摆在各级税务机关特别是领导同志面前的一项重要而紧迫的课题。

这本书正是围绕提高新形势下税务领导工作水平这一主题,运用现代领导科学理论,结合税务领导工作实际,作了有益的研究和探讨,具有较系统的理论性和较强的实用性,阅后颇受启发。建议各级税务机关的领导同志读一读此书,并能将其中的一些理论知识运用于实践,以进一步提高税务领导工作水平,促进各项税收工作顺利开展。

何明刚

一九九三年一月

目 录

第一章 科学领导与领导科学	(1)
——税务领导工作必须科学化	
第一节 杠杆原理的启示.....	(1)
——税务领导科学化的意义	
第二节 凡物莫不相异.....	(4)
——税务领导工作的特点	
第三节 实践、认识、实践.....	(7)
——税务领导科学的性质、内容	
第二章 领导就是服务	(11)
——税务领导的本质	
第一节 当“官”是干什么的	(11)
——领导的共同本质和特殊本质	
第二节 公仆与主人	(14)
——税务领导本质的内涵	
第三节 服务要服到点子上	(18)
——税务领导本质的体现	
第三章 领导活动的指南	(24)
——税务领导观念	
第一节 领导活动方向的保证	(24)
——税务领导者的政治观念	

第二节 领导活动实践的准则	(28)
——税务领导者的工作业务观念	
第三节 从刻舟求剑中解脱出来	(33)
——税务领导观念更新的必要性	
第四章 滥竽不能充数	(37)
——税务领导的素质	
第一节 要经得起钱、权的考验	(38)
——税务领导的政治思想素质	
第二节 “硬件”不可少	(42)
——税务领导的能力素质	
第三节 $1+1>2$	(46)
——税务领导班子的群体结构	
第四节 学习、总结、实践	(50)
——税务领导提高素质的途径	
第五章 领导工作的首要任务	(54)
——税务领导的调查研究	
第一节 没有调查就没有发言权	(54)
——税务领导的调查研究与掌握政策	
第二节 知己知彼,百战不殆	(60)
——税务领导调查研究的内容和方法	
第三节 调查研究工作应该规范化	(67)
——税务领导调查研究的原则、步骤及注意事项	
第六章 百家争鸣 一锤定音	(73)
——税务领导的决策	
第一节 执行中的决策	(73)
——税务领导决策的特点	

第二节 科学决策是可以办到的	(75)
——税务领导决策的程序和方法	
第三节 政策是领导工作的核心	(83)
——正确处理政策与决策的关系	
第七章 从“三顾茅庐”说起	(89)
——税务领导的用人之道	
第一节 不拘一格选人才	(89)
——税务领导的识人选人	
第二节 领导者的一个重要责任	(94)
——税务领导的用人	
第三节 “育花”与“摘花”	(99)
——税务领导的育人	
第八章 上下左右的“公共关系”	(106)
——税务领导的协调术	
第一节 垂直与横向的融合	(106)
——税务部门与地方政府的协调	
第二节 权威与沟通理解	(110)
——税务部门的内部协调	
第三节 孤掌难鸣	(114)
——税务领导班子的协调	
第九章 繁琐事务的束缚与解脱	(117)
——税务领导的日常管理	
第一节 抓大事与管小事	(117)
——税务领导的每天工作日程	
第二节 小会、短会与大会、长会	(120)
——税务领导如何运用会议	

第三节 “生命线不可少”.....	(125)
——税务领导的思想政治工作	
第十章 “桥”或“船”的作用	(130)
——税务领导方法	
第一节 领导者要学会走群众路线.....	(130)
——税务领导的基本方法	
第二节 领导者要善于实施领导.....	(137)
——税务领导的具体方法	
第十一章 “运用之妙,纯乎一心”	(154)
——税务领导艺术	
第一节 只可意会 不可言传.....	(154)
——税务领导艺术的特点	
第二节 要学会“弹钢琴”.....	(157)
——税务领导的统筹艺术	
第三节 做一个能说善道的领导者.....	(162)
——税务领导的语言艺术	
第十二章 “有效”与“无效”	(169)
——税务领导效能考核	
第一节 “共性”与“个性”.....	(169)
——税务领导效能考核的涵义	
第二节 “检验”与“提高”.....	(172)
——税务领导效能考核的内容与意义	
第三节 “尺子”与“工具”.....	(177)
——税务领导效能考核的原则、类型和方法	
第四节 “确定性”与“不确定性”.....	(183)
——税务领导效能考核中某些不确定因素的分析	

第一章 科学领导与领导科学

——税务领导工作必须科学化

在党的十四大报告中,明确提出了要建立社会主义市场经济体系,通过运用市场经济的规律,合理地配置资源,提高经济效益。社会主义税收工作,在社会主义市场经济的运作过程中,处于中介的作用。通过税收的杠杆作用,直接参与国民收入的分配和再分配,实现国家宏观调节经济的职能。从历史上看,建国初期即一化三改造时期,强化税收工作,使新中国在短时期内集聚了经济实力,解决了国力问题;50年代末至70年代,搞一大二公,淡化了税收,搞无税国,严重削弱了国家经济命脉,把国民经济推向了崩溃的边缘。党的十一届三中全会以来,重新确立了税收在国民经济中的地位,特别是小平同志南巡讲话和党的十四大后,税收在国民经济中的地位和作用从根本上得到了确立,在社会主义市场经济体系中,通过税收的形式从客观上调节经济,配置资源,积累财富,国家以税收的形式实现全民所有利益。加强税务领导工作,在现阶段具有特殊的意义。因此,税务领导工作必须科学化。

第一节 杠杆原理的启示

——税务领导科学化的意义

杠杆原理是力学原理,它的要旨在于寻找支撑点。当均衡点确立后,杠杆的两端是平衡的,任何向左向右移动均衡点,

都要导致不平衡,偏离愈大,失衡愈大。税务领导工作也是一样,要掌握好均衡点,就得实现领导科学化。

一、税务领导科学化是发展社会主义商品经济和建立市场经济体制的要求。

随着经济体制改革的深入和发展,社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,企业作为独立的商品生产者正摔掉计划的拐杖,独立走向市场,价值规律的作用愈来愈大。国家为促进市场经济体制的建立,充分发挥市场的作用和有效调控其弱点和消极方面,要依据客观规律的要求,运用好经济政策、经济规律、计划指导和必要的行政管理,引导市场健康发展。税务部门正是国家运用经济政策、法规宏观调控市场的部门之一,税务领导要使用税收杠杆,税收决策时,对企业起着至关重要的作用。在利税分流和分税制未实行的情况下,更是如此。税务领导正确的决策,可以形成公平税负、公平竞争的良好环境,促进商品经济的发育和市场经济的建立;而失误的决策,则会导致不公平的竞争从而破坏价值规律的作用,不利于商品经济和市场经济的发展。因此,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标,给税务领导提出了更高的要求。领导工作不实现科学化是不能适应的。

二、税务领导科学化是实现经济稳定的客观需要。

马克思曾经说过,“赋税是政府机器的经济基础,而不是任何其它东西”,^①不论是在何种社会,税收都要为经济的发

① 《马克思恩格斯全集》,第19卷第32页

展创造一定的生产条件和经济环境。在商品经济的条件下,更是如此。随着近几年来国家改革开放和国民经济发展新局面的出现,由税务机关组织的收入已占整个财政收入的 90% 以上,税收直接参与国民收入分配和再分配,广泛介入经济、社会的各个领域,税收工作的好坏,直接影响财政收入,影响经济的稳定发展,这就要求税务领导工作必须科学化,才能确保税收任务的完成。

三、税务领导科学化是税务领导工作的需要。

税务领导工作自身的变化也要求领导科学化与之相适应。这主要体现在两个方面,一是被领导者的变化。与过去相比,税务干部队伍近几年来迅速增长,现全国已有 50 多万税务干部,还有 10 多万协税员,随着税收任务的增加,队伍还在扩大;这支队伍中,新职工的比例大,业务不熟悉;由于种种原因,增加的人员不能通过竞争择优解决,多数由本系统的子女补充,难免良莠不齐。因此,队伍庞大、业务不熟,给领导工作带来一定的困难,从而也给领导工作提出了更高的要求。二是税制改革的形势。从全国经济发展的形势看,现行税制尚有一些不完善之处,特别是在某些环节上还不能适应发展社会主义市场经济的要求。因此,加快税制改革势在必行,要建立起一个具有中国特色的、符合市场经济体制要求的体系,统一税法、公平税负、简化税制、调整税率,规范分配方式,理顺分配关系,进一步强化税收的组织收入和宏观调控功能,促进经济运行机制与企业经营机制的转换和完善,促进社会生产力的发展。要实现这一改革,必须要较大幅度地撤并一些重复和过时的税种,同时根据经济发展的要求设立少量新的税种,将

现有的 30 多个税种控制在 20 个左右,实现税制的简化和高效;随着改革措施的陆续出台,还将逐步调整和改革税收管理体制,以适应“分税制”的需要。税制改革关系到整体利益分配格局的调整,涉及面很广,不仅要按照社会主义市场经济的模式去推进税制改革,还要通过调整国家、企业、个人的分配关系,通过利益导向去促进整个经济运行机制的转变。要实现税制改革的目标,没有领导思想、领导体制和领导方法等各方面的科学化是办不到的。

所以,税务领导工作科学化是时代的要求,改革的需要,也是税务领导工作自身的需要。

第二节 凡物莫不相异

——税务领导工作的特点

十六世纪德国哲学家莱布尼茨,曾任过帝国的宫廷参议,经常跟国王谈论哲学。一次,他说:“凡物莫不相异”,“天地间没有两个彼此完全相同的东西”。国王派人到御花园去寻找两片完全相同的树叶,想以此推翻莱布尼茨的论断。结果,谁也没有找到,尽管都是树叶,但仔细比较,都分别存在大小不等、厚薄不匀、色调不一、形态各异的特性。税务领导工作虽然和其它领导工作一样具有共性,但它也同样存在着自身的特点。

税务领导活动作为一项系统工程,是由不同层次的领导所组成的,国家局属高层的宏观领导,省局属中层的中观领导,市、县及所属基层的微观领导。但整个税务领导系统又是国家领导系统中的一部分,通过税收杠杆实现国家对经济的宏观调控。由于税务领导工作的地位和作用,形成了它自身的

一些基本特点,主要有:

一、领导体制上的垂直性

税务部门在建国后曾四次改变领导体制,一九八九年国务院明确规定,税务机构和干部实行以条为主的垂直性领导,这对强化国家税收是有利的。但由于历史原因,现垂直领导的体制尚不完善,加之财政实行“分灶吃饭”,税收任务又按块划分,要完成税收任务离不开块块的支持。因此,在领导体制上既要不断完善垂直领导形式,又要争取条块配合,更好地突出垂直领导,强化国家税收功能。

二、领导决策上的相对独立性

税务领导在领导行为中,其决策主要依据国家的各种税收政策、法令、条例和征管办法进行决策。但由于我国幅原辽阔,发展不平衡,各地的具体实际差异较大,因此在领导决策上存在相对的独立性,如何利用税收杠杆促进竞争、优化经济结构、调节分配,不同的领导就会有不同的决策,特别是由于我国商品经济发展不成熟而出现一些纳税人不可抗逆的经济波动时,领导者如何决策,就更是个考验。所以,不管哪级税务领导在工作上都要独当一面,都要相对独立地进行决策。

三、工作上的复杂性

税务领导工作的复杂性主要体现在外部环境的复杂、内部人员管理上的复杂、税收工作本身的复杂上。

外部环境主要是在社会主义商品经济中,多种经济成分并存,税收已由过去计划体制下的量小面窄变为量大面宽,纷

繁错综,使税务工作面临复杂的外部环境;内部人员主要指随着税收工作的强化,这支队伍不断扩大,在思想、文化、业务素质方面,同税收任务、形势发展的差距还相当大,量大质弱任务重,增加领导工作的艰巨性、复杂性;税收作为特定的财政收入形式,同其它财政收入形式如发行公债、货币不同,它具有强制性、固定性、无偿性,这就使工作中存在着征税与偷税、漏税、避税、抗税的斗争,增加了税收工作的复杂与艰巨。

四、钢性与动态相结合的管理

税务领导管理具有刚性管理与动态管理两大特点。

刚性管理是指:在税收计划上的指令性管理;在征税上按税法规定依率计征;在税务干部管理上的“五要”“十不准”原则。每一个基层税务领导者,必须牢记这个特性,对这三项内容的任何弹性管理,都会导致税务领导工作发生大的偏差。

税务管理的另一面是动态管理。

税务领导的动态管理,是由税收工作自身的动态性决定的,因为首先税收工作的组合形式是动态的,要根据不同的税源情况,设置征管机构,调整征管力量的组合形式是动态的,要根据不同的税源情况,设置征管机构,调整征管力量。其次,税收工作的外部条件是动态的,如经济形势,公民纳税意识,影响税收的有关其它政策等,随着这些条件的变化,税收征管工作也要作动态变化。

刚性管理与动态管理恰到好处的结合正是税务领导的又一特点。

第三节 实践、认识、实践

——税务领导科学的性质、内容

实践——认识——实践，这一认识运动的规律，是毛泽东在概括党和人民的认识经验基础上提出的，他在《实践论》中说：“实践、认识、再实践、再认识，这种形式，循环往复以至无穷。而实践和认识之每一循环的内容，都比较地进到了高一级的程度。这就是辩证唯物论的全部认识论。”^①对领导工作的认识也是一样，从领导实践中总结概括，上升为理论，又再回到实践中去指导，并在再实践中不断丰富和发展。

税务领导工作的实践及其所具有的特殊地位、重要作用和主要特点，都迫切要求有一门专门反映和指导它的科学，税务领导学也就应运而生了。

一、税务领导学的研究对象

税务领导科学是研究税务领导活动的规律、特点及其有效运用的科学。税务领导活动是指税务领导者为完成一定时期的税收任务，率领组织，引导税收工作者，依据市场经济的规律，按税收法规实施征税的全部活动，是税务领导者、被领导者和客观环境相互作用的活动过程。领导工作的主体是征税人，客体是纳税人和所处的环境。税务领导科学的研究对象就是税务领导工作的主体、客体在特定的环境中活动的特点、规律。研究、揭示这些规律，将税务领导活动的实践

^① 《毛泽东选集》第二版第一卷，第296—297页。

升华,就是税务领导科学的任务。

二、税务领导科学的性质

税务领导科学是“行动的学问”。税务领导科学较之其它基础理论具有更强的应用性、实践性。它不仅来自实践,是我国税务领导工作实践经验的总结、概括;而且将税务领导实践作为研究对象,直接指明其客观规律及有效运用,阐明它的一般过程和实现有效领导的各种途径、必要环节和科学方法。与其它基础学科相比,它提供了更具体、更直接的理论知识和方法、艺术,具有很强的应用性。

税务领导科学是综合性的学科。税务领导学是以多门类的学科知识作为基础,综合运用政治学、经济学、科学学、社会学、管理学、人才学、心理学、运筹学等有关学科的成果,使其相互渗透、有机交叉而形成的独立学科;税务领导学吸收了我国传统的领导理论与经验,借鉴了国外经济领导的精华,结合税务领导的实践而形成的一门综合性学科。

领导科学作为一门独立的学科在我国发展很快,十多年来已形成较为完整的学科体系,税务领导学是我国领导科学中的一个分支。

三、税务领导科学的内容

领导工作本身就是一种创造,税务领导工作也是一样,在社会主义建设的实践中,不断创造出新的领导经验、领导方式、领导方法和手段,从而不断地丰富和发展我国领导科学的理论体系。税务领导科学的内容非常丰富,本书旨在总结税务领导的经验,探索税务领导的规律,研究实现有效领导的方法。

法。全书坚持理论性、系统性、实用性、探索性。

全书共十二章，四个部份，一是总论，领导主体。包括领导本质、领导观念、领导素养。突出了领导服务的本质；二是领导职能部分，包括调查研究、决策、用人、协调、日常管理，将调查研究作为职能，意在突出其在领导活动中的地位和作用；三是领导方法和艺术部分；最后是领导效能，这是领导过程的出发点和归宿点。

四、学习、研究的方法

学习、研究税务领导科学是每一位税务领导者的必修课，正如我国一位领导学家所说：一个物理学家不懂物理学，一个化学家不懂化学是不可思议的，那么，在将来，一个领导干部不懂得领导学，同样是不可思议的。

学习和研究税务领导科学的方法很多，就不一一阐述，从税务领导的实际出发，针对这门学科的特点，我们认为学习和研究中应着重强调的基本方法主要是首先，要同深刻领会党的路线、方针、政策结合起来。领导学是一门党性强、时代性强的学科，学习、研究它是为了更好地把党和国家的路线、方针、政策贯彻到群众中去，提高领导效能，实现领导目标，当前主要是以党的十四大的精神来学习和研究税务领导科学。

其次，学习与继承、创新相结合。领导科学具有明显的实践性，学习和研究中不仅要总结我党我国在长期的革命和建设中的宝贵领导经验，而且要结合现代领导工作的特点，使之丰富发展，特别还要合理吸收现代科技成果和批判地借鉴古今中外的领导和管理经验，使继承的东西在新的领导实践中得到丰富和发展。

再次,从学以致用深度去掌握领导科学的内容。这门学科对绝大多数税务领导者来说是既熟悉又陌生,熟悉的是领导方法、领导素质等早已学过,陌生的是作为一门系统的学科大多数同志则未接触,因此,对于这门从自身领导实践中总结概括上升为理论的学说要从学以致用深度去理解,把握它是为了再回到领导实践中去指导领导活动。税务领导者要紧密结合税务实际,用理论去指导实际,又用实际去丰富理论。同时,在学习上要善于“举一反三”,本书虽是注重实用,但不可能将领导活动中的一切情况囊括,因此,学习要与研究结合,学“一”就要反其“三”,通过这“一”的启发,使之能触类旁通,实现连锁反应,达到一通百通的目的。这样才能体现学以致用深度。

可见,实现领导科学化是时代的要求,领导科学作为一门新兴的学科也就应运而生,十多年来,实践已证明,领导科学确实是一门帮助领导者进行科学决策和提高领导效能的学问,对于提高领导干部的领导水平,收到了显著的效果。我国经济形势的发展,税务工作的加强,迫切要求税务领导者提高领导水平,以适应改革开放的新形势。科学领导需要领导科学,领导科学又促进领导科学化。