

主编 周 敏 彭骥鸣

税务行政管理学

Taxation Administration

主编 周 敏 彭骥鸣

税务行政管理学

Taxation Administration



社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press (China)

税务行政管理学

主 编 / 周 敏 彭骥鸣

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 社会科学图书事业部

(010) 65595789

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 刘晓君

责任校对 / 秦 京

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 扬州江扬印务有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 12.25

字 数 / 309 千字

版 次 / 2005 年 5 月第 1 版

印 次 / 2005 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 520 - 2/D · 162

定 价 / 30.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

有益的探索（代序）

改革开放以来，我国在税收制度和税收行政管理改革方面取得了巨大的成就。税收问题已经全面接触到社会生活的各个领域，成为全国各界关注的焦点之一。税务行政是国家 and 政府存在和发展不可或缺的要务，也是国家和政府存在和运作的基本条件。改革开放的深入，要求税务行政管理与时俱进、与势俱进，成为推动和保证社会政治经济文化发展进步的重要因素。因此，探索中国税务行政管理问题成为摆在我国税收理论和实际工作者面前的重要和迫切的任务。周敏、彭骥鸣等同志合编的《税务行政管理学》一书，就是这种探索的一项可喜成果。

在一个进步的日趋完善的社会里，税收是实现公众福利的基本条件和重要杠杆。从这个意义上讲，税收工作为实现崇高理想服务，不仅是合法的，而且符合谋取大多数人幸福的道德愿望。这样，作为一国财政收入基本来源的税收的使用，就被要求必须用于增进公共福利；享用纳税人提供劳务报酬的各级工作人员，也就被要求必须忠于职守、廉洁奉公，为公共利益而鞠躬尽瘁。因此，税务行政管理必须支持和促进国家社会的全面发展，成为社会进步和经济发展的推进器。其自身要通过积极的改革实现现代化，要更规

范、更得力、更有效率。《税务行政管理学》一书从公共管理的角度切入税务行政管理，从而有了比较新的理论视野。作者寻根溯源，从公共需要引出政府和税收，再引出公共行政和税务行政，用新的理念进行审视和分析。从依法行使权力，有效组织和协调各种要素以及提高行政效能等方面对税务行政管理做了界定，并将这种审视和分析贯穿于全书的始终。这样做，在一定程度上体现了作者探索的勇气和求实的精神。

《税务行政管理学》一书还注意在运用组织学、行政法学、政治学、管理学、文化学以及人力资源管理等学科研究成果的基础上，重点研究税务机关及其公务员在新的形势下如何进行税务行政管理的诸多问题。分别从税务行政管理的基本概念、税务行政组织和职能、税收公共政策和行政决策、税务行政执法、税务人事行政、税务机关管理、税收环境和文化以及税务行政变革等角度入手，全面阐释了我国税务行政管理的许多理论问题和实践问题。作者注重紧密结合学术前沿的研究动态，注重在理论和实践的相结合上下工夫，组合成了分析阐释的较新框架，这种尝试显示了力图有所创新和开拓，是难能可贵的，因而对推进我国的税务行政管理改革有一定的参考价值。

此外，全书的结构布局比较合理，且不乏新意。全书共分九个部分，以对税务行政管理的界定为逻辑起点，顺次展开组织、政策、决策、执法、人事、机关管理、环境文化等内容，最后以税务行政的变革为终结。首尾呼应，结构明朗。其中穿插案例故事和相关资料，使全书内容显得丰富生动，增强了可读性，有利于读者系统掌握税务行政管理的理论、知识和方法。

当然，由于该书是作为专题性教材来要求和设计的，因而也存在一些不足之处，如对个别理论和实际问题的分析还不够深入，在理论和实际的结合上有时仅体现在形式层面，融入内容层面远不够

深，等等。我们期待并且相信，本书的编著者一定会继续努力，深入探索，更上一层楼，为税务行政管理学的发展进步做出新的更大的贡献。

中国行政管理学会副会长

中国政治学会顾问

全国 MPA 专业学位教育指导委员会顾问

中山大学政治与公共事务管理学院名誉院长

夏书章

目 录

CONTENTS

代 序 有益的探索 / 1

第一章 税务行政与公共管理新理念 / 1

第一节 “谁”管理“什么” / 3

- 一 行政 / 3
- 二 公共行政 / 9
- 三 管理 / 17
- 四 公共管理 / 19

第二节 科学的税务行政需要税务行政的科学 / 25

- 一 税务行政管理 / 25
- 二 税务行政管理学 / 29

第二章 税务组织及其职能 / 43

第一节 行政组织的基本理论 / 44

- 一 组织是什么 / 44
- 二 行政组织的特点与构成要素 / 47
- 三 行政组织的类型 / 50
- 四 行政组织设计的原则 / 52
- 五 管理层次与管理幅度 / 54
- 六 公共行政组织的一般结构形式 / 56

税务行政管理学

第二节 税务行政组织 / 59

- 一 税务行政组织的一般特征和独有特征 / 59
- 二 税务行政组织的基本要素及其组合规则 / 63
- 三 税务行政组织的基本原则 / 68

第三节 税务行政组织的结构与功能 / 70

- 一 我国税务管理机构的设置沿革 / 70
- 二 税务管理机构的职责 / 75
- 三 税务行政组织现状、评价及改革设想 / 79

第三章 税收公共政策与公共决策 / 96

第一节 税收公共政策 / 97

- 一 公共政策与税收 / 97
- 二 从老问题、新视角看税收政策 / 99
- 三 对我国税收公共政策内容的基本分析 / 109
- 四 税收政策的评估 / 118

第二节 税收公共决策 / 123

- 一 民主决策 / 123
- 二 我国税收的公共决策 / 127
- 三 “魔鬼倡议人”(Devil's Advocate)与群体思维 / 128

第四章 税务行政决策的实施 / 139

第一节 行政决策 ABC / 140

- 一 行政决策及其特点 / 140
- 二 行政决策的主要类型 / 142
- 三 科学行政决策的概念模式 / 147

第二节 税务行政决策过程分析 / 153

- 一 税务行政决策的内容 / 153
- 二 税务行政决策的原则 / 155
- 三 税务行政决策的程序 / 158
- 四 税务行政决策的方法 / 165

第三节 税务行政决策体制 / 168

第五章 税务行政执法 / 180

第一节 税务行政执法：依法治税内涵的深化 / 180

- 一 从依法治国到依法治税 / 180
- 二 本土化的行政执法概念 / 185

第二节 税务行政执法不可或缺的基础：税收法律体系 / 186

- 一 税收法律体系框架 / 186
- 二 税收立法 / 188
- 三 税收执法 / 192

第三节 行政法治理论对于税务行政执法的规范要求：

架构税务行政执法程序 / 197

- 一 税务行政执法的理想和现实 / 197
- 二 税务行政执法程序的架构 / 199

第四节 税务行政执法责任制发展之路：

执法权在法律约束下运行 / 202

- 一 依法治税需要税务行政执法责任制 / 203
- 二 税务行政执法责任制的含义 / 203
- 三 税务行政执法责任制的实践 / 204

第六章 税务人事行政 / 211

第一节 人事行政概述 / 212

- 一 人事行政的含义和基本内容 / 212
- 二 人事行政的分类制度 / 214

第二节 公务员制度 / 220

- 一 西方公务员制度的形成和基本原则 / 220
- 二 公务员的管理 / 224
- 三 我国公务员制度及其发展趋势 / 228

第三节 我国税务机关的人事行政 / 234

- 一 税务机关内部人事管理改革的现状 / 234
- 二 税务系统人力资源开发管理发展趋势 / 240

第七章 税务机关管理 / 247

第一节 税务机关管理 / 248

- 一 税务机关管理的实质 / 248
- 二 税务机关管理的特性 / 249
- 三 税务机关办公室的管理职责 / 250
- 四 税务机关管理的基本原则 / 250

第二节 文件工作管理 / 251

- 一 文件与公文 / 252
- 二 文件运转过程与传递过程控制 / 253
- 三 文件数量控制 / 254
- 四 文件质量控制 / 256
- 五 文件工作的综合协调 / 256

第三节 向成功的会议迈进 / 257

- 一 “会议”零距离 / 257

二	会议的组织 / 258
三	控制会议的泛滥 / 259
四	怎样开好会 / 261
五	怎样控制会议成本 / 264
第四节	税务机关档案、信息管理技巧 / 265
一	档案和档案工作 / 265
二	税务机关档案工作机构与工作方式 / 268
三	税务机关信息工作管理 / 269
第五节	税务机关后勤事务管理 / 271
一	税务机关后勤事务活动 / 272
二	创造良好的机关工作环境 / 273
第六节	税务机关的机关工作制度化 / 275
一	机关工作制度与机关工作制度化 / 275
二	运用现代技术方法 / 277
三	税务机关管理的常用方法技术 / 279
第八章	税收环境与税收文化 / 288
第一节	税收环境 / 289
一	行政环境 / 290
二	税收环境 / 293
第二节	税收文化 / 303
一	税收文化概述 / 303
二	我国税收文化发展的三个阶段 / 306
三	中西方税收文化比较 / 309
四	税收文化冲击和税收文化滞后 / 315

税务行政管理学

五 税收文化建设 / 317

第三节 税务文化 / 319

一 税务文化概述 / 319

二 建设现代税务文化的必要性 / 320

三 现代税务文化建设 / 322

第九章 税务行政变革 / 331

第一节 西方行政变革进程 / 332

一 西方行政变革的背景 / 332

二 新公共管理的内涵 / 334

三 从私到公的分歧 / 335

四 现代化的选择 / 337

第二节 中国行政改革之路 / 339

一 机构改革研究的三种“中心论” / 340

二 机构改革的三要点 / 341

第三节 建设当代公共税收政务 / 342

一 税务行政改革的背景 / 342

二 税务行政改革的内容 / 346

参考书目 / 373

后 记 / 376

税务行政与公共管理新理念

我们先看看发生在身边的几件事。

1997 年年底，某外资公司一外商欠缴个人所得税 170 多万元，负责代征的成都市高新区国税局干部多次前往催收都碰了软钉子。当时，这个外商已订好机票准备回国过圣诞节。高新区国税局果断通报边防局，要求对这个外商不予放行。最终，在边防局的配合下，这名外商只得在登机前缴清了税款。

2003 年 12 月 18 日，国家税务总局举行特邀监察员授聘仪式。民革成员、北京德山律师事务所总经理陆德山，中共党员、全国工商联经济部副部长侯志锐，九三学社成员、中国信达资产管理公司资金财务部高级经理缴远等八人被国家税务总局聘为第三届特邀监察员。

从 2004 年 5 月 8 日起，济南市区国税业户办理涉税业务再也不必局限于注册地了。济南市所有在市区经营的国税业户，随意到哪个办税厅，都能交纳税款和办理其他涉税业务。济南成为全国首个实现大规模、全方位、多业务“同城办税”的城市。

2004 年的税收宣传月，基层税务机关税收宣传丰富多彩。北京市海淀区国税局、地税局联合举办“税企携手奔小康”大型文

艺演出。北京石景山地税局与中国国际广播电台联合举办的全国首个英语税法宣传节目从4月8日开始在中国国际广播电台FM91.5MH（轻松调频）和FM88.7MH（金曲调频）两个频道播出。深圳国税局邀请文化名人谈税收文化。山东省莱州市地税局立足农村宣传税法。厦门地税局利用手机短信拓展税收宣传新渠道等。生动的形式，丰富的内容，使“依法诚信纳税，共建小康社会”的口号逐渐深入人心。

以上案例，有的是执法问题，有的是服务问题，有的是监督问题，有的是税收管理问题，有的是税收和科学发展观之间的关系问题，这些从现实世界撷取的独立事件，都是税务行政管理的实例。我们每天都生活在税务行政之中，无论你喜欢还是不喜欢。严格执法能给公众创造一个公平公正的税收环境；落实服务理念既是纳税人权益的保障，也是公共管理的发展趋势；加强税务机关的内部管理，是税务行政廉洁高效的内在保证；税收政策和决策，牵一发而动全身，政策水平、决策能力关乎每个人的衣食住行和喜怒哀乐；税收又是政府公共收入的重要来源，要提高公共生活的质量，必须要改善税务行政管理。

随着人们对公共生活质量要求的不断提高，追求高质量的公共管理成为全社会的目标。

什么是公共行政与公共管理？税务在行政中又扮演着什么角色？公共管理新理念对税务行政又有什么影响？

本章将回答这样三个基本的问题。

重点问题

- 什么是公共行政？公共行政和私人行政有什么区别？
- 什么是公共管理？公共管理学和公共行政学有什么异同？
- 什么是税务行政管理学？什么是税务行政管理学的结构？

第一节 “谁”管理“什么”

一 行政

人类社会自产生之日起，就以一种松散的集合体形态存在着。

在原始状态下，这种松散的集合是简单的，人们集合起来的动机就是为了满足私人需要，而且是很低层次的私人需要。当集合使人类强大到一定程度的时候，生产力的发展解放了人，也刺激了人产生更多、更丰富的需要，一直被潜藏在私人需要后面没有被人自觉意识的公共需要，终于浮出水面。人们发现，吃饱了就希望不仅吃饱更想吃好，而要吃好，仅靠自己一人的耕种是无法实现的，必须要交换，交换就带来货币、价值、公平等商品经济的概念。人们吃饱了，就忧虑安全问题，为防止被虏获或杀戮，只有服从一个强大的组织，为得到这个组织的庇护，人们必须让渡出一部分权利，以牺牲部分自由为代价，赢得组织行为的一致，最终归属于这个组织。人们吃饱了，就思虑情感、信仰的寄托，人们不但更关心外面的世界，也越来越关心自己的内心。宗教和政治，便是人类寄放心灵的选择。人们吃饱了，还希望接受教育，使自己更聪明；还希望免受病痛折磨，使自己更健康；还希望欣赏艺术，使自己更美丽……这一切，不是某一个人的需要，是人人都需要的；这一切，也不是个人能解决的，需要有个组织来安排。人是社会人，就意味着人是与社会联系在一起的，从属于一定的人群。

国家、政府、组织，就这样出现在人类生活中。随之产生了行政。

那么，什么是行政？

“行政”一词我国古已有之，在《史记·周本纪》中就曾记载周成王年少，周公旦“乃摄行政当国”。周厉王被逐，“召公、周

公二相行政，号曰‘共和’”。在《左传》中也有“行其政事”、“行其政令”的记载。在《纲鉴易知录》这部编年史上，也有“召公、周公行政”的记载。由于古代国家管理活动没有现代这样复杂，当时所说的“行政”的含义，基本指国家事务的管理。

在国外，也很早就出现了“行政”这一概念。

两千多年前，古希腊思想家柏拉图认为社会起源于人的需要。一个人生活在社会上有许多需要，这些需要不能靠自己来满足，需要他人的帮助。这样，人类必须结群而居，互相帮助。柏拉图指出，社会分工是满足人的需要的最好途径，实现社会分工，可以提高社会劳动效率，为社会创造质量好、数量多的产品。此外，柏拉图还认为，社会分工是社会公道的体现，只有分工严密，社会有机体才能正常运转和生存，否则，工不工、农不农、兵不兵，会给社会带来极大危害。

柏拉图认为社会发展大致经历了四个阶段。第一个阶段是家族时期，这个时期的生产方式是分散的牧业劳动。这个时期与后来任何时期相比，是具有德行的美好时代，即人类的“黄金时代”。第二个阶段是结群时期。这时人们结成许多群体，每个群体都有自己的习惯法。人们选择了最好的法律和法律裁判人来协调社会生活，社会开始由家族向部落过渡。这个时期也叫立法时代。第三个阶段是部落王时期。第四个阶段是部落联盟时期。柏拉图认为，城邦社会就是从部落联盟发展而来的。社会由部落联盟变迁为城邦社会是人们订立契约的结果。……柏拉图的社会契约说是欧洲国家契约论的最早的理论形态之一，他的理论为后来的形形色色的社会契约理论奠定了理论基础。

柏拉图的学生亚里士多德继承了老师的衣钵，并开始使用行政这一概念。他对人类的本质做了深入的思考，提出“人是政治动物”的命题。他认为，互相依存的两个生物必须结合，其种类才能得到延续，在这点上人类与其他动物甚至植物都是相同的。在人

类，这种结合的形式就是家庭。但人类并不到此为止，在家庭的基础上，为了适应更广大的生活需要，而由若干个家庭组成村庄，再由若干个村庄组成城邦。这时，社会就会进化到高级而完备的境界，在这种社会团体内，人类的生活可以获得完全的自给自足。也就是说，城邦的形成是出于人类生活的自然发展，其存在的理由是为了人类过上“优良的生活”。城邦制下的行政，即执行政务。

无独有偶，中国儒家学派的代表人物荀况对于社会管理问题的研究也是从认识人的本质开始的。他把宇宙一切物质存在的基础统称为“气”，认为水火有“气”却没有生命，草木有生命却没有知觉，禽兽有知觉却没有礼义。人类有“气”，有生命，有知觉，又有礼义，所以人类是世界上最高贵的物种。人类的力气不如牛，奔跑不如马，但牛马却为人类所驱役，这是什么原因呢？荀况写道：“曰：人能群，彼不能群也。人何以能群？曰：分。分何以能行？曰：义。”^①

荀况和亚里士多德同时意识到“合群性”和“理性分辨能力”是人类社会形成的本质基础。而从社会性角度分析，可以说是在这样几种情况下，人们感到社会管理的必要和重要：一是人感到个体力量不足，需要群体力量；二是凡存在群体活动，人类就需要有效地协调单个个体目标；三是在群体活动中需要某种权威来分配资源、协调活动。

应该说，在人类社会早期，管理还是一种粗糙的集体应对，它没有稳定的组织形式，也没有可遵循的、规范的合理性程序和过程，这时的管理，完全取决于管理者的智慧和才能。而随着国家的出现，管理获得了迅速发展。可以说，管理因行政而发展。英国学者霍布斯用《圣经》中提到的巨大海兽“利维坦”——这一人造组织来称呼国家，以表现它的巨大力量。国家是人类的管理组织，

^① 《荀子·王制》。