

国家税务总局 2003 年教育培训科研结项课题 成果汇编

国家税务总局教育中心 编



中国财政经济出版社

国家税务总局
2003 年教育培训科研结项
课题成果汇编

国家税务总局教育中心 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家税务总局 2003 年教育培训科研结项课题成果汇编/国家税务总局教育中心编: —北京: 中国财政经济出版社, 2004.8

ISBN 7-5005-7514-9

I. 国… II. 国… III. 税收管理—研究—中国
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078021 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 16.625 印张 398 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2060 定价: 38.00 元

ISBN 7-5005-7514-9/F·6576

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

说 明

为了促进税务教育培训工作的开展,提高教育培训理论和实务的研究,发挥教育培训工作在税收事业中的重要作用,提高整个税务教育培训部门科学研究水平,国家税务总局于2002年在全系统税务教育部门开展了教育培训科研课题研究工作。本次汇编的是2003年教育培训立项课题中经专家评审通过结项的课题成果。

本次汇编的课题成果共有12项,其中有公开发表或未公开发表的,对税务教育培训部门工作具有一定的参考价值和应用价值。考虑到篇幅所限,我们对其中专家反响较好的成果进行了全文刊载,其余进行部分或主题选编,意在通过这种形式在税务系统,尤其是在税务教育培训中倡导一种严谨的研究态度、科学的研究方法和正确的研究思路,以进一步推动税务教育科研工作的发展。

课题的研究者基本为税务教育部门和税务院校的教职员工,由于其工作的局限性,反映到成果中有一些观点有待商榷,加之由于编辑时间仓促,书中难免有错漏之处,敬请指正。

在课题评审过程中,得到了总局程永昌、刘心一,江苏税校徐至诚,辽宁税专张松柏、张彤,湖南税专谭超武、俞长庚,扬州税务进修学院彭骥鸣等教授专家的大力支持,同时,河南省地

方税务局、洛阳市地方税务局也为 2003 年教育培训科研课题的评审工作做了大量的工作，在此一并表示感谢。

国家税务总局教育中心

2003 年 11 月 11 日

国家税务总局教育中心

关于 2003 年税务教育培训科研 课题结项情况的通知

教便函〔2003〕56 号

各省、自治区、直辖市和计划单列市国家税务局、地方税务局教育处、扬州税务进修学院办公室：

根据《2003 年税务教育工作要点》安排，各级税务教育管理部门和施教机构积极加强教育培训理论研究，全系统税务教育培训科研工作有了新的进展，促进了税务教育培训工作的开展，为税收事业的发展提供了智力支持。现将 2003 年教育培训科研成果评审结项有关情况通知如下：

本次参加评审的课题 35 项，其中 22 项课题结项，其中 12 项课题获一、二、三等奖。我们将对结项和获奖的课题给予部分研究经费补助，并下发结项和获奖证书。获奖成果将汇编成册下发各地。

本次获奖的课题成果理论联系实际，理论观点和政策建议有一定的现实意义和参考价值。希望各地继续认真抓好教育培训科研工作，坚持科研与税收实际工作相结合，努力为我国税收事业的发展做出新的更大的贡献。

国家税务总局教育中心

2003 年 12 月 16 日

目 录

关于税务公务员教育培训的研究·····	(1)
贯彻实施新《征管法》 进一步推进依法治税·····	(76)
税务公务员更新知识培训改革问题研究·····	(134)
税务教育培训教学质量监控体系的构建及完善·····	(160)
经济转型与税收政策·····	(191)
税收债权私法保护制度研究·····	(248)
电子商务在工商税务领域的应用及推进战略研究·····	(297)
模拟教学法在税务培训中的应用·····	(364)
税务系统干部培训激励与约束机制的建立与完善·····	(397)
关于税务培训需求的研究·····	(418)
税务公务员行政伦理教育·····	(462)
论税收的民主化进程·····	(513)

关于税务公务员教育培训的研究

无论是中国的历史，还是现实遇到的问题，无论是西方发达国家，还是新兴工业国家和一些地区，都有大量不可否认的事实告诉人们：教育是人类和社会发展的基础，特别是在知识经济蓬勃发展的今天，知识发展和更新的速度越来越快，教育培训在人们生产、生活和管理中的作用越来越突出。中国税收事业的发展和建设能取得举世瞩目的成就，一个个新的理论和反复无穷的实践有力证明：没有人才的开发就不可能有税收事业的今天；而加强税务人才队伍建设和发展的关键是要提高税收人员的整体素质；提高素质，可以通过实践锻炼，但更有效、更快捷的途径是教育培训。

谢旭人同志在 2003 年 8 月召开的全国税务系统基层建设工作会议上指出“建设一支高素质的税务干部队伍是做好各项税收工作的保证”，要求“加大干部教育培训力度”、“从税收事业发展的战略高度，充分认识加强干部教育培训的重要性”。要“着眼于提高税务干部的综合素质、岗位技能和激发干部队伍的活力，大力加强队伍建设”。税收靠人才，人才靠素质，素质靠教育，这充分说明了教育与税收与人的发展的必然联系。正是基于这一认识，多年来，我国税务系统的领导和税务干部们，采取了许多有效措施，狠抓税务教育培训，致使税务公务员素质结构发生了十分可喜的变化，支撑着税收事业稳步、健康的发展。税务公务员教育培训工作对税收事业来说，其全局性、基础性、先导

性的地位和作用已经突显。税务公务员本身也渴望不断得到良好的教育培训，甚至将教育培训理解为最好的福利。

但是，有些新的观念并非所有税务公务员们都已接受，加之一些发展中问题的限制，使目前税务公务员教育培训尚存在一些有待完善和值得探讨的方面，教育培训的状况与税收事业和税务公务员个人发展要求尚有一定的距离。在社会、科技、经济形势以及人们的需求不断变化的当代，税务教育培训应如何适应，如何抓出成效，发挥其应有的功能作用，满足组织和个人发展对教育培训的期望，是一个不容忽视也不易解答的问题。

本课题研究宗旨是：通过关于人才、素质、教育培训性质及其意义的理论阐述；通过税务教育培训存在问题的成因剖析；通过税务教育培训的国际比较，提出一些提高我国税务公务员教育培训质量的思路和方法，希望对我国税务公务员教育培训事业的发展提供些许参考。

一是要高度重视税务公务员教育培训工作。要从更高更新的角度审视税务公务员教育培训的地位和意义。要树立税务公务员教育培训的现代观念，包括科教兴税的观念、教育适度超前的观念、以人为本的观念、素质教育的观念、终身学习的观念、质量效益的观念、人才市场的观念以及教育培训国际化的观念。对税务公务员的教育培训不能停留在已有的成绩上，必须进一步予以高度重视。重视不能停留在口头上，更不能说起来重要，做起来次要，忙起来不要。必须清楚地看到：因为过去“欠账太多”，与现代发展要求、与国际比较差距较大，必须加快速度、加大力度，真抓实干。

二是要强调税务公务员综合素质的全面发展。教育培训一方面要从实际出发，尊重客观，加强针对性和实用性，要区别于一般的国民教育。另一方面则要避免急功近利的短视行为。既要认

识到教育本身具有的长效性，十年可以树木，百年方能树人；又要认识到社会 and 科技、组织和人性的发展都在不断趋向于综合。没有综合知识、能力和品质的人，算不上高素质的人才，而现代各方面的竞争取决于人的综合素质。将税务人才的知识、能力、品质结构优化组合，重叠描绘，形成税务人才“火箭头”型的素质结构模型。知识、能力、品质三者紧密相连，相得益彰。处于核心位置的是品质，起基础支撑作用的是知识，发挥知识、品质作用，外在表现的是能力，三者相互促进和转化，相互补充并共同构成税务人才的整体素质，表现出稳定发展、锐意进取的特性。因而，税务公务员教育培训要充分体现素质教育的基础性、全面性与个性发展相结合的本质以及知识、技能、品质的全面发展。

三是要重视素质教育的双重功能。税务教育培训关注的重点不应该再是一个，而应是两个，既要考虑组织目标，又要考虑个人目标。教育具有激励的特点，也在于其能给人带来利益。同时，教育培训也必须因材施教。只有这样，教育培训才可能有效。人本管理的原理要充分体现在教育培训之中，要逐步重视将人的发展放在核心位置，实质上教育功能的工具性在工作，而目的性则在于人。当然，在教育培训的实施中也不可不注意防止出现新的偏颇，即只顾个人需求，不顾组织需要。两个需要同时兼顾是当今公务员教育培训新的特点和规律。此外，还要注意在满足需求的同时注意引导需求。引导需求，一定要有培训目标的准确定位。实施素质教育培训，究竟要达到什么目的，不能空喊口号，目的越明确具体越便于操作，税务公务员素质结构模型要形象生动。能系统而详细的展示税务公务员的素质要求，才能有效引导。

四是要采取切实可行的措施。加强税务公务员教育培训，提

高质量和效益，要从多方面策划和保证。要有新的培训理念作指导，要有长远规划和具体目标，并有法制和机制的保证；同时要重视加强培训机构网络、师资和教材的建设。要从需求分析、计划设计、有效实施、科学评估等环节控制素质教育培训的质量，以保证税务公务员教育培训得到一个更好的环境，具有更强的生命力。

研究报告 1:

税务公务员教育培训论要

一、人才素质的基本含义

人才素质实质上包含两个概念，一是人才，一是素质。人才是一个相对的概念，其词始于中国汉代，《淮南子·齐俗训》中说：“夫先知远见，达视千里，人才之隆也”。自古以来，不同社会、不同历史时期对人才有不同的理解和不同的标准。人才概念在学术界有多种表述：现代汉语实用词典的解释为：有道德有才能的人；有某种特长的人。教育学将其表述为经过学校教育，在德智体方面具备了一定素质，基本上可以适应某种工作的人，主要指中专以上毕业生。人才学将其表述为以其创造性劳动，为社会发展和人类进步做出一定贡献的人。社会学将人才列举为各类有专门技术的人。

概括起来人才主要有两种解释：一种是广义的人才概念，是指具有专门业务知识、技能和聪明才智，并善于运用自身的能力条件进行创造性劳动，对社会进步有一定贡献的个体，泛指那些

能力较强的人。一种是狭义的人才概念，指那些有积极的人生观、强烈的事业心、坚韧的毅力、旺盛的进取心、饱满的工作热情和充分的自信心以及丰富的知识、出众的才能，能创造性地开展工作并取得突出成绩的个体，即指个人的综合素质全面发展的个体。从一般意义上说，具备下列条件之一的都可称之为人才，胜任本职工作，能按要求履行职责；在工作岗位上能出色完成工作任务，并做出一定贡献；有特殊专长，在某个领域或某项工作中有不可替代的作用。

素质的概念解释也很多，有说素质是人的神经系统和感觉器官上的先天特点；有说素质指事物本来的性质；也有说素质就是素养。我们认为可以将上述概念结合起来理解为：人的素质是在先天禀赋的基础上，通过教育和社会实践活动而发展成的人的主体品质，即人的品德、智力、体力和审美等方面的品质及表现能力的整合。其构成要素，从横向上说包括思想政治素质、业务素质、科学文化素质和身心素质，从纵向上说包括知识、技能和态度。

将人才与素质的概念结合起来讲就是人才素质的概念，这里讲的素质是指人才的素质，与一般人的素质不同，标准要高、条件要好。由此可以推论，对待人才素质的态度，至少要包含加强培养提高和有效发挥两个方面，也就是国际流行的说法：要重视人才开发。绝大部分税务公务员都可以说是人才，其素质是完成依法治税行政职责所应具备的基本条件和特点，至少应体现在如下方面：第一，要有较高的思想政治素质。第二，要有较高的科技和人文知识水平。第三，要有较强的创新能力和创造力。第四，要有良好的精神状态和心理素质。第五，要有健康的体魄。是否能达到这一要求，则取决于培养提高和使用开发的效能。

二、提高税务公务员整体素质的意义

人才是兴业之本，是发展之源。没有人才及其开发和利用，任何事业只能是无源之水、无本之木。同理，没有税务人才，就不可能有税收事业；没有高素质税务公务员，就没有税收事业的快速发展。改革开放 20 年来，我国经济建设飞速发展，经济形势发生了翻天覆地的变化。税收“取之于民、用之于民”，作为经济杠杆发挥了巨大作用，国家财政支出的 90% 来源于税收。在以知识经济为特征的全球经济一体化的今天，我国已经成为世界贸易组织的正式成员，应当看到，我们在分享全球经济一体化的好处的同时，也有可能付出不得已的代价。

面对机遇与挑战并存的全新形势，经济建设要取得更大发展，要顺利完成中国“十五”规划提出的经济建设任务，实现邓小平同志提出的国家建设和发展的第三步战略目标，税收所要承担的任务无疑越来越艰巨：运用税收政策降低科技开发的成本，推动基础研究与运用开发的进程，降低科技投资的风险，增加科技投资的预期收益，鼓励企业应用新成果，引进新技术，更新生产设备，加快技术改造，鼓励技术输出，积极发展国家技术产业。税收事业的建设和发展需要从战略发展的高度来考虑，需要一个更高、更大的平台。建设一个管理更规范、机制更科学，手段更现代，服务更优化的纳税环境，其核心要素即税务公务员。可以说，税务公务员素质的优劣是决定我国税收事业建设和发展的关键，税收人力资源是税收工作的第一资源。抓好了税务人才资源的开发，就能保证税收事业建设和发展的健康顺利。

（一）税收事业发展需要高素质税务公务员做支撑

税收工作地位和作用的重要性，使税收事业的建设和发展自

然摆到了国家建设和发展的战略位置。建国以来,国家一直在积极进行税收制度的改革,下大力气优化、完善财政和税收征管体制,致力于建立与社会主义市场经济相适应,与国际经济接轨的现代化税收体系,并不断充实税收力量。税收事业在知识经济中的发展需要高素质的税收人才推动。目前,中国负责中央税收和地方税收的税务人员已达到 90 多万人,堪称百万税收大军,其中正式税务公务员就超过 80 万人,以保证完成愈来愈繁重的税收任务。近年来,这支队伍不负众望,保证了国家税收连年增长,1999 年突破 10000 亿大关,2000 年税收超过 12500 亿元,2001 年又创下新高,税收 15000 亿元,连续两年增收高于 2300 亿元,平均增长 20%,为国家和地方各级政府提供了充裕的财力支持(见表 1-1)。

表 1-1 国内生产总值与税收增长比较

年份	国内生产总值增长率 (%)	国家税收总收入 (亿元)	比上年度税收增长额 (亿元)	税收增长率 (%)
1999 年	7.10	10312	1220	13.40
2000 年	8	12661	2349	22.80
2001 年	7.30	15172	2511	19.80

税收事业取得的成绩得到了党和国家领导人的高度赞扬,同时也接受了“税收要继续保持良好的发展势头”的要求。也就是说税收事业要进一步发展,税收增量要继续保持。这既是时代发展的要求,又是国家面临愈来愈激烈竞争的形势、力求稳步发展、迅速壮大的呼唤,但对税务公务员来说,既是一种鼓励,又是一种加压。国家经济发展和社会进步,综合国力的提高,需要更多的主要依靠税收取得的财力,而税收任务主要靠税务公务员来完成。税收要增长,税务公务员数量却不可能再增加,美国的

税务官员人数约占中国税务公务员的 1/10, 2001 年的税收总量则为中国的 20 倍, 无论从国家政府机构改革还是国际因素比较来说, 中国税务公务员队伍的数量规模已经达到极限。显然, 只能从加速经济发展、税收政策调整和税务公务员队伍质量上想办法, 从提高人才素质上找出路。从表 1-1 可以看出, 税收增长的速度远远大于国内生产总值增长的速度, 有关资料表明, 近几年税收增长快的原因, 有税收人员素质提高的因素, 但其他因素带来的增长比重更大。2001 年, 税收增长 2500 亿元, 靠国家经济增长 (2001 年 7.3%) 带来税收增长 1200 亿元; 另外 1300 亿元, 靠一次性 (即以后不再有, 如追缴欠税等) 因素增长了 700 亿元, 占大头; 而征管因素增长只有 600 亿元, 这 600 亿元主要靠征收管理手段的改进和加大依法治税的刚性, 可以说与税务公务员的素质提高有关。

中国税收增长要保持持续快速增长的势头, 必须充分发挥人的因素, 靠提高人的素质, 税务公务员在征管现代化即依法治税的作用要比以往发挥得更为突出。因而, 必须加快税收人力资源的开发, 必须从国家经济建设发展的战略高度, 下大力气做好提高税务公务员整体素质这篇大文章。否则, 难以完成税收任务, 难以实现中国现代化建设和发展的目标。

从教育与经济的关系角度, 以及教育培训对组织的贡献上都可以说, 培训促使个人素质全面提高, 从而产生了积极的效果: 一是人员适应了组织发展的需要, 人才开发使用与经济成长形成互动。二是推动和完善组织文化的形成, 树立好的组织形象。三是加大人才与废才、庸才的分离, 使组织优化人才组合, 形成强有力的整体效应。培训如同离心机, 把人的潜能开发出来, 并区分人才特点, 通过优化组合, 既有利于人才的快速成长, 又有利于工作效率的快速提高。

（二）税务公务员本身发展需求需要得到满足

随着经济一体化、知识经济化、管理人本化、信息网络化的时代的到来，随着中国的“入世”和市场经济建设的进一步推动，全体就业人员面对职业、岗位的竞争越来越激烈，各种职业、岗位的科技含量越来越大。靠“一纸文凭”走遍天下，终身从事单一行业，一个岗位干到底的状况已经被彻底改变。国家公务员包括税务系统公务员将实行全员性的岗位考试，获岗位合格证书者才能上岗。不断获取新知识、新技术的学习已成为生活与工作的基本方式，成为发展的前提或必经渠道。加强学习、提高素质，将是提高个人职业适应能力，增强岗位竞争力的关键，否则，要离岗、要受到淘汰的惩罚。为保证在激烈的国际和国内竞争中立于不败之地，税务公务员接受教育，跨学科、跨行业、前瞻性地汲取知识，不断增强自己的竞争力，已成为主动要求，发自内心的学习愿望空前高涨。

按照马斯洛关于人的需求层次理论解释，人的需求是由低到高不断发展的，当低层次的生理、安全需求得到满足后，对社交尊重的需求就会突显，自我价值的实现成为最大、最迫切的需求。麦克利兰也在科学调查的基础上证明了人生的需求是成就、权力、亲和力的同时存在。这里暂且不论人的需求究竟是低层次向高层次发展，还是同时需要，或是满足高层次需求后又回归对低层次需求的比重加大。但有一点是肯定的：即人人都希望达到发展的目的，而发展主要靠教育培训。因而，接受教育培训是人的本性需要。

现代人本管理的原理也提示我们，任何行为决策都要以人为根本。中心是要满足人的需要。换句话说：满足人的高层次需要，是现代人本管理的核心。人本管理理论中的激励原理，也在于研究个人目标和制度对个人成就感的影响以及产生这种激励的

机制。培训就是一种很好的激励，能满足人增长才智和成就的需要，而使人产生积极性。培训是通过满足人的目标，力促组织发展的有效途径。美国管理学者托斯·沃森说得好：“一个组织成败的关键，在于它能否激励员工的力量和才智”。

人本管理思想不仅仅表现为重视人和通过满足人的需要激励调动员工的积极性，还表现为发展人和为人谋福利。在新经济社会中，传统的人事管理将进一步向人力资源开发管理转变。人力资源是一个组织全体职工所具备的现实和潜在的生产能力。传统的人事管理视人力为成本，往往以事为中心，注重现在人员的管理；而人力资源开发则把人视为一种资源，以人为中心，强调人和事业的统一发展。人才开发管理除具有人力资源开发的特征外，更加注重开发人的潜能，尤其是人的智力资源的开发。

关于人是“自然人”、“经济人”、“社会人”的人性假设研究，各有其理由和不足。现代有人提出要把人视为“文化人”似乎更为合理。所谓“文化人”，是说人不仅有自然属性、社会属性，还应具备文化属性。人创造文化，又被文化所创造。人有理想，有道德，有一定的修养，有知识追求，有创造意志，是被一定的文化素养所武装的。人需要通过培训，改变知识、能力、品质结构，具备较高素质和文化品味，以利在竞争中得到发展。

人本管理的理念使得全体员工成为管理活动主体的服务对象，管理活动成功的标志不仅要看原有的组织目标是否实现，还要看员工的个人目标是否实现。只有将组织目标和员工个人目标有效地结合，才能增强组织的凝聚力；才能充分发挥全体员工的主动性、积极性和创造性；才能使组织获得持久的发展。因此，很多实行人本管理的组织都十分注重帮助员工制定个人奋斗目标发展规划，并在满足需求的同时，通过培训引导需求，以使组织