


中税出版

税务人力资源 管理研究

蒋余良 ■ 著

Shuiwu Renli Ziyuan Guanli Yanjiu



中国税务出版社

税务人力资源 管理研究

蒋余良 著

Shuiwu Renli Ziyuan Guanli Yanjiu

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务人力资源管理研究/蒋余良著. —北京: 中国税务出版社, 2009. 3
ISBN 978 - 7 - 80235 - 348 - 0

I. 税… II. 蒋… III. 税务部门 - 劳动力资源 - 资源管理 - 研究 - 中国 IV. F812. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 022688 号

版权所有·侵权必究

书 名: 税务人力资源管理研究

作 者: 蒋余良 著

特约编辑: 育向荣

责任编辑: 刘淑民

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxp@tom.com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 10.25

字 数: 158000 字

版 次: 2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 348 - 0/F · 1268

定 价: 25.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

序

税务人力资源管理是人力资源管理在税务部门的具体应用。我国税务人力资源管理目前仍然具有浓厚的传统人事管理的特征。随着全球经济趋于一体化和我国加入世贸组织，我国税收管理的内外部环境发生了重大变化，税务部门面临着建立适合我国国情的、有特色的新型税务人力资源管理的巨大挑战。

本书作者正是在这样的形势下，根据多年在税务部门工作的经验，对我国税务人力资源管理进行了较全面的理论和实践的探索。本书在以下几个方面具有较鲜明的特色：

一、关于西方管理理论的本土化。本书以西方先进的新公共管理理论及人力资源管理理论为理论依据，研究我国税务人力资源管理的特征和规律，值得借鉴。更为可贵的是，作者注意到了西方管理理论在我国税务人力资源管理实践的运用需要适应我国的国情和我国税务工作的具体特征，并以此对我国税务人力资源管理进行了较为透彻、全面的剖析，值得肯定。西方管理理论在我国的本土化是一个值得长期关注的问题，我们欣喜地看到本书作者在这方面做出的努力。

二、关于我国税务人力资源管理的理论和管理模式。目前我国税务人力资源管理理论严重缺乏，税务人力资源管理模式陈旧、落后。本书作者在较系统地分析和借鉴西方税务人力资源管理改革经验的基础上，采用实证研究方法调查了我国珠海市税务机构人力资源管理的状况和特征，并且以实证调查结果为依据，提出了建立有我国特色的税务人力资源管理的理论和新型管理模式的可行性建议。作者以翔实

的调查资料为基础的大胆探索颇让人信服，为致力于税务人力资源管理改革的税务部门 and 人士提供了有益的启示。

三、关于我国税务人力资源管理的发展对策。发展我国税务人力资源管理是一项长期和艰巨的任务。本书作者根据我国税收工作的性质和先进的税收理念，提出了我国税务人力资源管理发展的具体对策，这些对策具有较强的可操作性，无疑会在我国税务部门进行的人力资源管理改革实践中发挥一定的指导作用。

总之，本书是对我国税务人力资源管理的一次有意义、有价值的探索。当然，无论是作者的探索研究还是我国税务人力资源管理自身的发展，都还处在起步阶段，但不积跬步，难以致千里，我衷心祝愿作者能以自己的研究成果为起点，为我国税务人力资源管理的发展做出更多努力和更大贡献；也衷心期望在各界人士的共同努力下，我国税务人力资源管理的繁荣早日到来。

南京大学商学院院长、教授、博导

赵曙明

2008年秋日于南京大学

前 言

当代公共管理理念受到企业管理理念的重要影响。20 世纪 70 年代末 80 年代初，西方国家政府机构的公共管理部门掀起声势浩大的“新公共管理”运动，主张借鉴企业组织的管理经验和机制，改革政府部门的管理活动，提升政府部门的工作绩效。由此，企业人力资源管理机制被逐渐引入公共管理部门的人力资源管理活动。作为政府重要职能部门的税务管理部门也因此对税务人员的管理进行改革，由传统的人事行政管理向人力资源管理转变，税务人员被作为实现税务组织目标的重要资源进行管理和开发。近年来，由于全球经济一体化趋势的发展和世界经济竞争的加剧，人力资源管理在组织管理中的战略地位日益突显，成为实现组织战略目标的重要贡献者，人力资源管理也逐步向战略人力资源管理发展。在这种趋势的影响下，世界各国的税务部门都在积极采取措施尽快促成本国税务人力资源管理发展的战略性转变，以应对环境变化带来的巨大挑战。

近年来，我国经济迅速发展，我国加入 WTO 后需要面对竞争更加剧烈的国际环境，我国税务管理部门落后的人事管理机制已严重不适应时代发展的要求，难以保证新环境下税收征管工作的顺利进行。因此，借鉴国际税务改革经验，改革我国现有的税务人力资源管理模式，建立战略人力资源管理机制，是提高我国税务管理部门税收征管水平的重要途径。本书正是在税务部门迫切需要税务人力资源管理机制

实行变革的条件下，通过理论研究和实证研究对我国税务人力资源管理的历史、现状和未来发展进行了较系统的介绍和探索，期望为税务部门及早建立适应新环境需求的、有中国特色的税务人力资源管理机制提供理论依据和实践指导。

本书基本内容如下：第一章 税务管理与人力资源管理理论：介绍税务管理理论与人力资源管理理论。第二章 国外税务人力资源管理理论与实践；分析英国、美国、法国税务人力资源管理的基本情况、发展趋势及方向；第三章 我国税务人力资源管理实践：介绍我国税务人力资源管理实践的发展阶段、特征及存在的问题；第四章 我国税务人力资源管理职能管理：从人力资源管理基本职能模块的角度，阐述我国税务部门的人员招聘与录用、培训与开发、绩效管理与评估、薪酬管理等现状、存在问题及发展方向；第五章 税务人力资源管理实证研究，以珠海市为实证对象，采用问卷调查和案例研究对税务人力资源管理进行了实证研究；第六章 税务人力资源管理发展对策：针对我国人力资源管理存在的问题，从人力资源管理理念、人力资源发展规划、人力资源管理培训模式、绩效考核等方面提出我国税务人力资源管理的发展对策。

对转型经济下我国税务人力资源管理的研究和探索还刚刚起步，作者愿将本书作为引玉之砖，奉献给从事税务工作的同仁们，为繁荣和发展我国税务事业尽一份力量。

蒋余良

2008年9月于广州

目 录

序	1
前 言	1
绪 论	1
一、税务人力资源管理的起源、作用与意义	1
二、发展我国税务人力资源管理的迫切性与可行性	3
第一章 税务管理与人力资源管理	9
第一节 税务管理概述	9
一、税务管理的内涵	9
二、税务管理的分类	10
第二节 人力资源的理论概述	12
一、人力资源概念的界定	12
二、人力资源的特征	14
三、人力资本理论与人力资源	15
第三节 人力资源管理理论概述	16
一、人力资源管理的界定	16
二、人力资源管理的基本理论	17
第四节 税务人力资源管理理论	21
一、税务人力资源管理体制的内容与模式	21

二、税务人力资源管理体系结构分析	22
第二章 国外税务人力资源管理理论与实践	30
第一节 国外税务人力资源管理概况	30
一、税务组织机构的设置	30
二、税务人员的录用	31
三、税务人员的考核	32
四、税务人员的培训	34
第二节 国外税务人力资源管理发展趋势	36
一、国外税务人力资源管理的新变化	36
二、国外税务人力资源管理主要新方法	38
第三节 国外税务人力资源管理评述	40
一、充分利用信息技术，促进扁平化组织信息技术的 快速发展，为税务组织的扁平化奠定了良好的基础	40
二、设计税务人员激励约束机制，完善人力资源 管理机制，人力资源管理是税务机构内部管理的一个重要支柱	41
三、综合运用定性和定量指针体系，完善绩效评估机制建设， 绩效评估机制的设计要以税务机构的战略目标为基础	41
第三章 我国税务人力资源管理实践	42
第一节 传统期税务人力资源管理概况	42
一、1950—1994 年税务人力资源管理概况	42
二、传统期税务人力资源管理的基本特点	43
三、传统税务人力资源管理存在的问题及原因分析	45
第二节 改革期税务人力资源管理概况	46
一、改革期税务人力资源管理现状	46
二、改革期税务人力资源管理存在的主要问题	49
第三节 我国税务人力资源管理发展趋势及特征	51
一、我国税务人力资源管理发展趋势	51
二、我国税务人力资源管理发展特征	52

第四章 我国税务人力资源管理的职能管理	62
第一节 我国税务组织机构	62
一、税务组织结构体系	62
二、税务组织职能部门机构设置	63
第二节 我国税务人员招聘与录用	65
一、发布公告	65
二、报名与资格审查	65
三、正式考试	66
四、考核录用	66
第三节 我国税务人员培训与开发	66
一、我国税务人员培训与开发概述	66
二、我国税务人力资源培训与开发存在的问题与困境	67
三、健全和完善我国税务人力资源培训与开发	68
第四节 我国税务人员绩效管理 with 评估	70
一、绩效管理与评估概述	70
二、税务人员绩效评估的实施与存在的问题	71
三、健全和完善我国税务部门人力资源绩效管理与考核	73
第五节 我国税务人员薪酬管理	75
一、薪酬内涵及相关概念	75
二、税务部门薪酬制度	76
三、税务部门薪酬管理发展及变革趋势	78
第五章 税务人力资源管理实证研究	81
第一节 研究对象	81
第二节 研究方法	81
一、研究工具	81
二、施测	83
三、数据处理	83
第三节 结果与分析	83
一、税务人力资源指数状况分析	83

二、税务考核状况分析	102
三、税务培训状况分析	106
第四节 讨论	113
一、关于税务人力资源指数的研究	113
二、关于税务考核状况的研究	116
三、关于税务培训状况的研究	116
四、对税务人力资源管理现状的反思	118
第五节 总结	119
第六章 税务人力资源管理的发展对策	121
第一节 更新税务人力资源管理理念	121
一、培养创新意识和危机意识	122
二、增强学习能力和应变能力	122
三、提高政治素质和职业道德素质	122
四、建立组织激励和自我激励相结合的激励机制	123
五、倡导团队意识和协作精神	123
六、与纳税人共建新型的征纳关系	124
第二节 制定全面、系统的税务人力资源发展规划	124
一、进行工作分析	125
二、进行职位分类分层管理	125
三、构建新型的税务公务员 + 雇员体系	125
四、建立任职资格系统	126
第三节 创新税务人力资源选拔机制	126
一、税收事业和税收工作发展需要的人才类型	126
二、获得人才的两条主要途径	127
第四节 优化税务人力资源培训模式	128
一、努力提高税务人员综合素质和实际操作技能，培育复合型人才	128
二、大力推进施教机构改革与发展，形成有特色基地	129
三、组织远程教育培训工作，实行全方位培训	129
四、创新培训方法，促进研究性学习	129

五、确立终身教育目标，构建学习型组织	130
第五节 完善能级管理制度，实现岗能匹配	130
第六节 积极推行科学、客观的绩效考核机制	131
一、建立科学绩效考核体系	131
二、建立绩效管理模型	132
三、加强绩效考核结果的应用	133
总结与展望	135
附 录	137
参考文献	144
后 记	149

绪论

一、税务人力资源管理的起源、作用与意义

当代公共管理部门的人力资源管理理念和管理活动较大地受到企业组织人力资源管理理念和管理体系的影响。20世纪70年代至80年代，人力资源管理的理论与实践开始受到企业组织的普遍重视，把企业员工视为企业组织得以存在、发展和壮大的一种重要资源的人力资源管理理念在企业组织中迅速发展。20世纪90年代开始，由于全球经济一体化趋势的形成，世界经济竞争的加剧，使得人力资源管理在企业管理中的地位变得越来越重要，人力资源管理在企业组织战略中的作用日益突显，人力资源管理的职能和地位发生了重要的变化，逐步由传统的行政管理、事务管理开始向战略管理方向发展，人力资源管理被视为组织发展的战略贡献者。在今天的企业组织中，人力资源管理已经发展成为战略人力资源管理，人力资源被当作组织战略目标得以实现的最重要的资源，人力资源的开发和利用通过一套发展完善的人力资源管理制度体系来实现。企业人力资源管理理论与实践的蓬勃发展，以及由此产生的高效率的企业组织绩效，使得社会领域的其他非企业组织开始接受管理理念强调市场导向、结果导向和顾客导向为特征的企业人力资源管理体系，并运用到非企业组织的组织管理和人力资源管理实践中。20世纪70年代末80年代初首先在英、美等西方发达国家掀起的声势浩大的被称之为“新公共管理”运动的公共行政改革运动，正是这种趋势的具体体现。“新公共管理”运动针对人

们日益对公共部门管理现状的不满，主张借鉴企业组织的管理经验和机制，改革政府部门的管理活动，提升政府部门的工作绩效。新公共管理理论认为，那些已经和正在为企业组织成功地运用的管理方法，如绩效管理、目标管理、组织发展、人力资源开发等并非为企业组织所独有，它们完全可以运用到公共部门的管理中。传统的公共部门的管理机制强调政府部门的监管，重视行政规则，轻视绩效和目标；新公共管理的机制则借鉴企业管理机制，以市场为引导，服务顾客，强调竞争，引入科学的管理方法的新管理模式，实现政府职能从管理型到服务型的转化，即政府不再是高高在上、“自我服务”的官僚机构，政府公务人员变成负责任的“企业经理和管理人员”，社会公众则是提供政府税收的“纳税人”和享受政府服务作为回报的“顾客”或“客户”，政府服务以顾客为导向，增强对社会公众需要的响应力。新公共管理理论的建立和发展很快使企业人力资源管理的先进理念和机制进入公共管理部门，西方国家在公共部门的人事管理上开始更多地采用灵活的合同雇佣制和绩效工资制，而不是一经录用，永久任职；更多强调对公务人员进行服务意识的培训和职业发展的规划，提高公务人员的业务素质，增强服务公众的能力和办事效率。近年来，由于提倡和实行新公共管理理论，英国、美国、德国、荷兰等西方国家的政府机关对外采取了简化服务手续、制订并公布服务标准、在某一级行政区域和某些部门或行业开办服务等管理措施，对内大力改革和创新政府公务人员的管理机制，使得政府的各公共部门之间、公共部门与非政府部门之间的交流形成了良性循环，极大地提高了这些国家的政府机构的公共管理水平。

税务机构是一个国家的政府的重要公共管理部门，税务人力资源管理是人力资源管理在税务部门的具体应用，是税务部门根据国家政策，运用现代管理理论，通过招聘、选拔、使用、薪酬管理、绩效评估、培训开发等一系列人力资源管理活动，对税务人力资源进行合理配置、激励、开发及控制调整的过程，从而使税务组织中人与事的关系协调，能够人尽其才，事得其人，人事相宜，人岗匹配，完成税务组织的任务，实现税务管理的战略目标。税务人力资源管理要适应税收工作任务、性质的需要，在此基础上选择相应的人力资源管理模式，即税务人力资源管理的方式和手段要受到税收工作任务性质的影响和制约，税收工作任务性质决定了税务人力资源管理的模式。传统的税

收理论认为,税收是国家凭借社会公共权力,依照法律法规,对纳税人强制、无偿地征收,纳税人依法纳税,征税人依法征税,以满足社会公共需求和公共商品的需要。税收的主体是国家,其本质是强制、无偿、稳定。随着社会和经济的发展,传统的税收理念正在发生变化,许多学者认为,国家税收的直接目的是为了**满足社会公共需求和社会公共产品的需要**。税收的作用,对纳税人而言,实质是纳税人换取公共物品或服务的消费权而必须支付的代价;对政府而言,实质是政府部门履行提供公共物品或服务的义务而必须筹措的财源。这实质上是对传统税收理念的一种冲击,认为**税收的本质是一种有偿的交换**。新公共管理理论在公共管理部门的兴起和发展,使得人们对公共管理机构职能的认识发生了重大转变,公共管理机构由传统的**管理型、监管型机构向服务型机构转化**,税务局的角色也从执行税法、给纳税人提供最少服务和强制纳税人缴纳税款的征收机构转变为把纳税人视为顾客、为纳税人提供优质服务的服务机构。同样,税收制度的改革也需要**税务人力资源管理变革的配合**,与税收改革相匹配的**税务人力资源管理活动才能保证税务系统顺利实现税收征管活动**。显然,新公共管理理论在公共管理部门的应用给税务系统的实践带来了深刻变化,越来越多的政府把税务局视为工商企业,借鉴工商企业的经营模式进行税收征管工作,并从**税务组织促使纳税人自愿遵从纳税的角度来对它进行绩效评估**。税收管理理念的变化深刻地影响着**税务人力资源管理的模式**,传统的**税务人员往往被视为维护税收制度的监管者**,而新公共管理理论下的**税务人员被视为服务于大众、满足大众服务需求的服务型公务员**。角色的转换使得对**税务人员的管理模式发生了变化**,服务型的管理模式必然强调对**税务人员服务意识的培养**,对**税务人员的绩效考核也必然侧重于大众对税务人员提供的服务质量**,把**大众对服务的满意度作为衡量税务人员工作绩效的重要标准**,**税务人员被视为在政府与大众和非政府组织之间建立密切关系的桥梁**。因此,新型的**税务人力资源管理模式能反映并适应税收管理理念的这种重大转变,能更好地促进政府职能的实现和提高公众对政府工作的满意度**。

二、发展我国税务人力资源管理的迫切性与可行性

我国的公共行政管理也正受到新公共管理理论的影响。目前我国处于从计划经济向市场经济的转轨时期,在加入了WTO后,我国的经

济更全面地融入了全球经济的竞争中，传统的公共行政管理机制很难适应我国新的政治、经济、社会环境的巨大变化。在全球化和信息化的环境下，我国政府公共管理部门迫切需要借鉴西方各国政府实行新公共管理措施取得的成果和经验，根据我国现阶段的具体国情和行政管理过程中存在的问题，在公共部门和公务人员中大力推行新公共管理理论，采取针对性的措施，改革目前的公共行政管理机制，建立新型的、适应时代要求、具有中国特色的公共管理模式，提高我国政府机构的执政和管理能力。

然而，我国税务人力资源管理仍然停留在传统的人事管理模式上，没有把税务人员作为组织的资源加以利用、开发和管理。对税务人员的有效管理是保证税务征管工作顺利进行的核心环节，没有高素质的税务人员和先进的人员管理方法，税收效率很难得到保证。随着我国经济的发展，税收收入持续快速增长，1994年、1999年、2001年、2003年，税收收入分别突破5000亿元、10000亿元、15000亿元、20000亿元大关，到2007年，税收收入近50000亿元。税收事业实现了跨越式发展，税收规模的扩大不仅加大了税务人员数量上的需求，更增强了对税务人员业务能力提高的需求；而信息技术的发展对税收征管技术的需求，则对税务人员的管理和培训提出了更高的要求。但全国百万税务大军，长期以来处于传统人事管理体制中，对税务人员的管理缺乏宏观的税务人力资源规划，税务人力资源总量短缺和结构性短缺的问题非常突出。多数税务组织对需要什么素质和能力的税务人员，怎样对配置到各个税收征收岗位的税务人员进行系统的、有效的管理等一系列对税收征管工作具有战略性意义的人员管理工作，尚未制定系统的发展规划和相应的措施，税务人力资源管理的各个环节难以得到真正的实现，税务组织没有建立完善、科学、规范的人力资源管理体系，因此税务人力资源管理的战略性地位很难体现。

显然，随着全球竞争的加剧，知识经济的来临，税收管理的内外环境已经发生了重大变化，没有完善的人力资源管理体系根本不能实现税收管理的战略目标。知识经济时代税收的管理呈现出管理方式信息化、管理过程知识化、管理结构柔性化、管理成本效益化、国际合作广泛化的趋势。这些对我国税务系统的现有人力资源、人才开发体系等都提出了新的挑战。在加入世贸组织后，我国经济逐渐全面和世界经济接轨，按照世贸组织有关原则要求，我国的税收管理与国际

税收管理存在一定的差距，我国税收管理还存在几类问题需要解决：税制问题、征管问题、税收收入问题、税收体系如何运转问题。要解决税收工作的这些问题需要对各个层级的税务人员进行调整和管理。正如美国学者伯德所说“管理问题是税制改革的核心而不是辅助的问题”^①，先进的人力资源管理无疑是税务部门进行税务改革和创新取得成功的重要保障。在这样的环境下，无论从时代发展的要求上，还是从部门自身的需求上看，我国税务部门都迫切需要进行深度的人事体制改革，变传统的人事管理为战略人力资源管理，建立起全新的税务人力资源管理体系。

尽管西方国家在新公共管理运动中取得的改革成果开始在我国公共管理部门的改革中得到关注，并且税务部门在公共管理机构的改革中处于领先地位，但由于新公共管理理论和战略人力资源管理理论在我国公共行政管理中的应用时间不长，传统的行政性人事管理机制在我国税务部门仍然盛行，同其他公共管理部门的情况一样，税务人力资源管理的功能远未完善，领导层对人力资源管理部门的定位太低，导致人力资源管理部门无法统筹管理整个组织的人力资源，很多时候人力资源管理部门只是一个执行具体事务的办事机构，人力资源管理无法发挥组织的战略伙伴的作用。税务管理部门普遍存在人才大量短缺或流失，管理无法调动广大公职人员工作积极性的现象；更缺少适合本部门特点、可操作的人力资源管理的有效管理措施。尽管税务组织为了进一步提升公务员队伍能力建设，进行了一系列的人事制度改革，如竞争上岗、干部轮岗制度、薪酬分配制度、建立考核制度，但这些都是零碎的、表面的、不系统的变革，没有建立一套较为完善的税务人力资源管理的体系。因此，借鉴实行新公共管理理论国家的人力资源管理的经验，创建适合自己部门特色的人力资源管理的新模式势在必行。

税务组织作为一个政府公共管理部门，是以实现资源配置为目的，贯彻政府意图，提高政府执政水平的职能机构，通过税收征管工作进行经济管理、社会管理、公共服务等。税务人力资源管理则是实现税务组织工作职能的重要前提和保证。因此，对税务人力资源管理进行研究，解决现有的税务人力资源管理中存在的问题，是完善税务组织

^① 卿渐伟，实施规范管理全面推动精细化进程，<http://dsj.hunan.gov.cn>