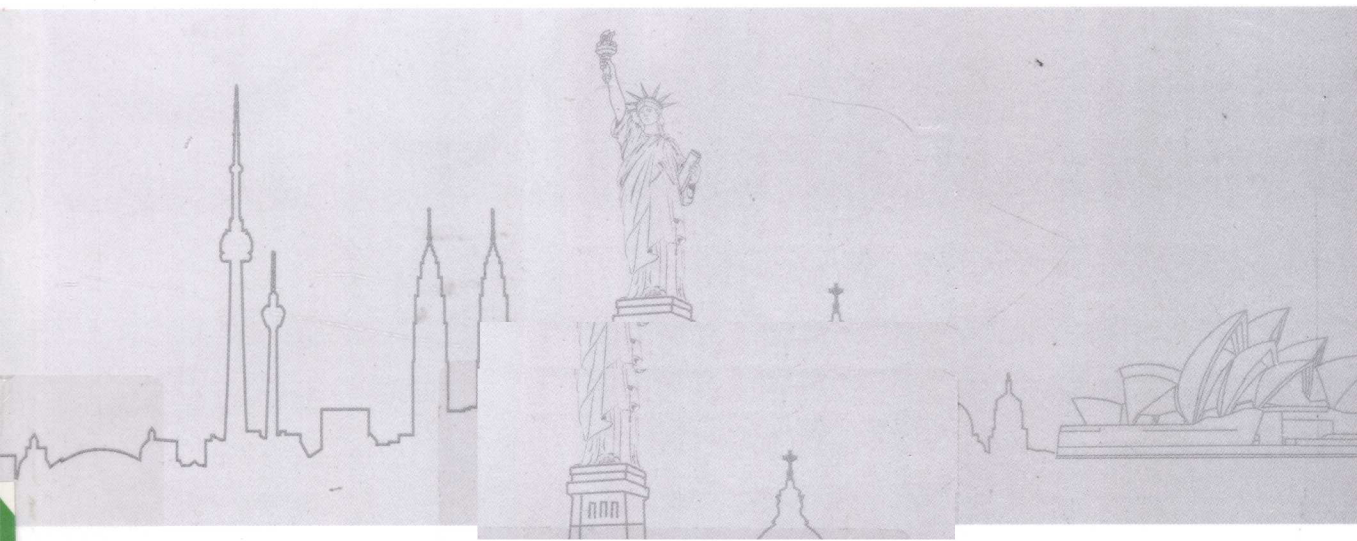


国外纳税服务概览

An Overview of Overseas Taxpayer Service

★ 国家税务总局纳税服务司 编著

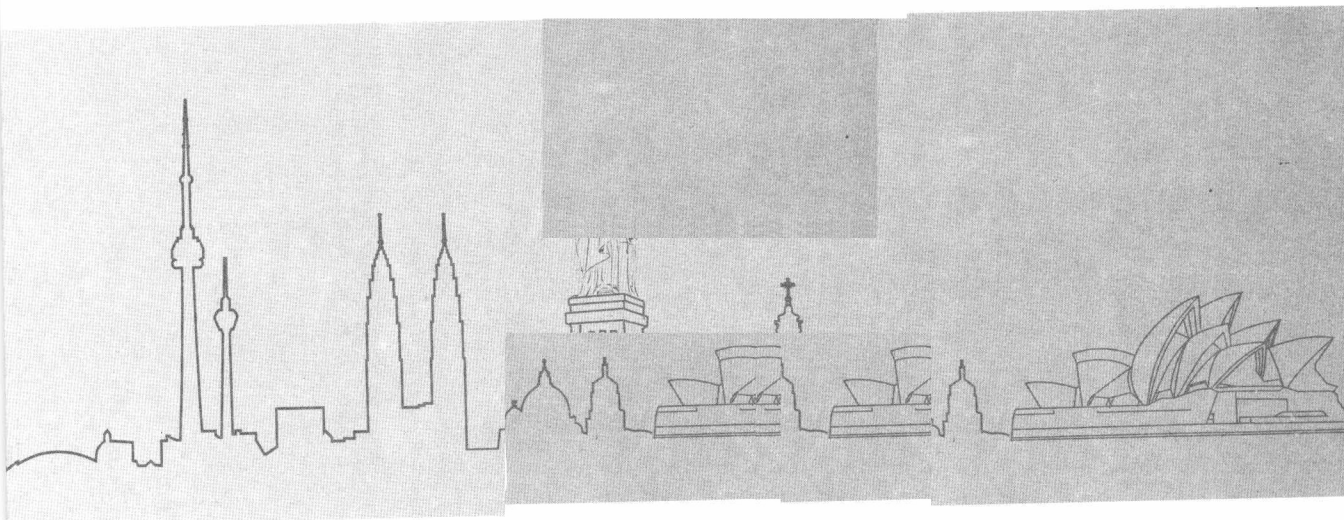


 人 民 出 版 社

国外纳税服务概览

An Overview of Overseas Taxpayer Service

★ 国家税务总局纳税服务司 编著



人民大学出版社

责任编辑：孙 牧 陈鹏鸣

封面设计：朱茗茗 徐 晖

图书在版编目（CIP）数据

国外纳税服务概览 / 国家税务总局纳税服务司 编著. —北京：人民出版社，2010.8

ISBN 978-7-01-009548-6

I. ①国… II. ①国… III. ①税收管理—概况—外国 IV. ①税收管理—概况—外国

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 247235 号

国外纳税服务概览

GUOWAI NASHUI FUWU GAILAN

国家税务总局纳税服务司 编著

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字数：520 千字 印张：28

ISBN 978-7-01-009548-6 定价：60.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

序 言

前不久，一位纳税人在人民网“部委领导留言板”中的一条留言颇令税务机关深思，他写道：“让我们纳税人也活得有尊严”。这不由让我想起美国国内收入局原局长查尔斯·O. 罗索蒂（Charles O. Rossotti）说过的一句话：“纳税人在银行得到了很好的服务，转身到税务局就受气，那是不可想象的”。

这位纳税人和罗索蒂先生的国别不同、身份迥异，但都表达了一个共同的意愿，就是税务部门应当为纳税人提供满意的服务，保护纳税人的合法权益，维护纳税人应有的尊严。

无独有偶，近年来中美两国税务部门分别开展了纳税人满意度调查和美国人对税收与财富分配等看法的调查。虽然调查的侧重点不尽相同，但都反映出两国纳税人对税收问题的关切。

2008年和2010年，国家税务总局委托第三方机构对部分税务机关在税法宣传、纳税咨询辅导、涉税审批、税收执法、税收政策落实、税收法律救济等方面工作情况开展了纳税人满意度调查。从调查结果看，纳税人对税务机关纳税服务工作的总体满意度将近80%，其中，2010年国税系统和地税系统纳税人满意度分别比2008年提高2.93个百分点和1.58个百分点，这表明近两年来税务部门的纳税服务工作有了新的进步。但是，两次调查都反映出一些值得高度重视的问题，比如，税法宣传不够及时全面，纳税咨询准确性不高，办税程序复杂，要求纳税人报送的报表和资料较多且重复，纳税人办税成本较高，税务处罚的公正性和透明度不高，指定中介代理情况仍然存在等。这既是当前纳税服务工作中存在的突出问题，也为税务机关有针对性地改进纳税服务、保护纳税人合法权益提供了重要参考。

美国税务部门的调查由美国税务基金会负责进行。与2007年相比，2009年美国人在税收问题上的看法没有发生异变，税制复杂性、税收公正性和税收负担仍然是美国人最为关注的三大税务问题。85%的美国成年人认为联邦税收法典复杂，其中有82%的人认为需要对税制进行全面改革或重大修改；66%的美国成年人认为应该规定每个人缴纳最低限额的税款以换取政府的服务；52%的美国成年人支持大幅度提高高收入者的所得税而实现财富再分配；56%的美国成年人认为他们缴纳

的所得税太多。

囿于社会历史、民主法制、市场经济等发展变化的差异，我国与美国等西方发达国家在税收问题特别是纳税服务方面分别经历了各自的认识和实践过程。

在人类社会的变迁中，西方发达国家较早地进入了资本主义社会。资本主义从一登上历史舞台，就宣扬市场经济和民主法制的观念，直接影响着经济和社会发展。反映在对税收问题的认识上，17世纪英国古典政治经济学创始人威廉·配第（William Petty）就提出税收应做到公平、简便、节约，即课税不应应对任何人有偏袒，征税时手续不能复杂，程序应简单，给纳税人以便利，并尽量节省征税和纳税费用。英国的亚当·斯密（Adam Smith）、德国的阿道夫·瓦格纳（Adolf Wagner）等也都提出过类似的税收原则。在其影响下，一些国家在宪法中明确了征税必须依照法律规定，在法律层面对税收行为作出了安排。

然而，纳税服务观念的确立要比税收法制理念的形成滞后很多。在较长时间内，西方国家税务行政管理也是以强制管理为中心，对纳税人的服务需求反应迟缓，对纳税人的合法权益缺乏有效保护。20世纪70年代以来，随着科技革命的迅猛发展，为解决一系列社会、政治和经济危机，一些发达国家掀起了一场声势浩大的“新公共管理运动”。这场运动的一个重要思想是，为公民提供公共产品和服务是市场经济发展对政府的内在要求，是政府的一项基本职能，要改“官僚型”政府为“服务型”政府，帮助公民表达并满足他们共同的利益需求。这也为税务机关提供了一个新的视角来审视税收管理以及与纳税人的关系。

受此影响，不少西方国家重新明确了税收工作定位，并实现了税收管理和纳税服务理念的重大转变。归结起来，就是工作导向由规制导向（实施强制性监管）向服务导向转变，纳税人定位从监管对象向服务对象转变，纳税服务从单纯行政服务向行政服务与社会化服务并重转变等。相应地，发达国家的纳税服务方式也发生了明显变化，普遍视纳税人为“客户”，服务领域和内容不断拓展并丰富。通过完善立法和实施法律援助等措施，确保纳税人合法权益得到有效保护。简化办税程序，方便纳税人办税。

我国在长达2000多年的封建社会中，也曾出现过一些先进的税收思想。战国时期的荀况提出开源节流、富国和轻税等原则。西晋的傅玄主张税收至平、积俭而趣公、有常，即税负要公平，赋役课征要从俭，赋役制度要明确和固定。唐代的杨炎实行两税法，按土地和财产的多少课税，体现出量能负担和方便纳税的原则。明代的张居正推行各项赋税和徭役合并为一，按照田亩多寡以缴纳白银为税款，体现

了税制简化和缴纳方式的进步。这些税收主张，虽然有一定的积极意义，但在当时的封建社会条件下，广大农民是被盘剥的对象，不可能真正享有平等和尊严。

社会主义新中国成立以后，人民群众成为国家的主人，税收取之于民、用之于民，纳税人的地位发生了根本变化。但是，受体制和观念等多重因素的影响，在很长一段时间内，我国的征纳关系主要是管理与被管理、监督与被监督的关系，税务机关与纳税人在征纳活动中的地位是不平等的。这种管理理念和方式忽视了纳税服务在促进纳税人自觉遵从税法方面的积极作用，也给纳税人带来了很大的不便。

实行改革开放特别是进入 20 世纪 90 年代后，随着社会主义市场经济的发展、民主法制进程的加快和行政管理体制改革的深化，税务机关对纳税人在税收征纳关系中的作用有了新的认识。1997 年，国务院办公厅转发的国家税务总局关于深化征管改革方案中，明确提出将优化服务作为税收征管的基础性工作。2001 年施行的新税收征管法及其实施细则，对税务机关优化纳税服务和保护纳税人合法权益进一步提出了要求，表明纳税服务已经成为税收行政执法的重要组成部分，是必须履行的法律责任。

党的十六大以来，中央根据国内外形势的发展变化，提出了一系列重大战略思想。党的十六届三中全会提出坚持科学发展观，党的十七大对贯彻落实科学发展观作出详细阐释，特别强调科学发展观的核心是以人为本。党的十六届六中全会提出构建社会主义和谐社会，强调社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。党的十七届二中全会提出深化行政管理体制改革的意见，要求加快转变政府职能、建设服务型政府。这些重大战略思想和决策部署，为税务机关确立服务科学发展、共建和谐税收的主题，不断开创纳税服务工作的新境界提供了强大思想武装。

在中央精神的指引下，税务机关在实践中进一步提出，要坚持征纳双方法律地位平等，这是税收法律关系的基本准则。纳税人不仅是依法纳税的义务主体，也是政府部门提供公共服务的对象。税务机关要切实尊重纳税人的平等主体地位，在依法向纳税人行使征税权力的同时，注意保护纳税人的合法权益。同时，还明确了纳税服务与税收征管是税务部门核心业务的工作定位，这更加凸显了纳税服务对税收征管的先导性、基础性作用。要想收好税，必须先为纳税人服好务。只有为纳税人提供优质服务，才能更好地引导纳税人自觉遵从税法。对于不主动遵从税法的纳税人，则要通过依法采取税务稽查等措施，使其认识到不遵从税法所带来的责任风险，进而提高税法遵从度。

2009 年夏季，国家税务总局召开了第一次全国性纳税服务工作会议，系统阐

明了当前和今后一个时期纳税服务的指导思想，就新形势下加强和改进纳税服务工作进行了全面部署。在工作理念上，强调要牢固树立征纳双方法律地位平等的思想意识，坚持公正执法，满足纳税人合理需求。在工作要求上，提出以法律法规为依据、以纳税人合理需求为导向、以信息化为依托、以提高税法遵从度为目的，做好纳税服务工作。在工作举措上，明确要加强税法宣传和纳税咨询、完善纳税服务平台并改进办税服务、保护纳税人合法权益、推进纳税信用体系建设，切实提高纳税服务工作水平。在工作目标上，努力做到纳税服务需求及时响应、纳税服务效能大幅提升、纳税人办税负担明显减轻、纳税人满意度持续提高。

2009年底，中共中央政治局常委、国务院副总理李克强莅临国家税务总局视察指导税收工作时指出，税收取之于民、用之于民、造福于民，税务部门依法组织收入是为国聚财，也是为民收税。做好纳税服务工作，有利于调动纳税人发展创业的积极性，有利于提高纳税人的税法遵从度，也是坚持为国聚财、为民收税的重要体现。他特别强调，纳税服务是转变政府职能、建设服务型政府的应有之义。要总结近年来取得的成绩和经验，坚持服务与管理两手抓，不断创新纳税服务方式，丰富纳税服务内容，更好地为纳税人服务。

税务部门要认真贯彻李克强副总理的重要指示精神，顺应时代发展的要求和纳税人的期待，更加扎实有效做好纳税服务工作。

一是更加注重规范税收执法。提高税法遵从度，既要靠纳税人增强依法诚信纳税意识，自觉履行纳税义务，也要靠税务机关坚持依法行政，规范执法行为，带动和引导纳税人自觉遵从税法。因此，提高税法遵从度是税务机关与纳税人共同的职责和义务，征纳双方都要自觉遵从税法。各级税务机关要严格按照法定权限行使权力、履行职责，严格约束税收执法中的自由裁量权，努力营造各类市场主体公平竞争的税收环境。要进一步强化税收执法监督，积极推行税收执法责任制，加大执法考核和过错追究力度。

二是更加注重保护纳税人权益的法律制度建设。要完善现有纳税人权益保护法律制度，建立税制改革和重大税收政策调整措施出台前的专家论证、公开听证等制度，切实保障纳税人的知情权、参与权、表达权、监督权，促进税制安排便于纳税人遵从。加强税务法律救济，认真做好税务行政复议、诉讼和赔偿等工作，依法解决税收争议。大力推行政务公开，及时、全面、准确地公开税收法律法规、办事程序等信息，增强税收工作透明度。健全纠正损害纳税人利益不正之风的长效机制。

三是更加注重满足纳税人合理需求。要坚持始于纳税人需求、基于纳税人满

意、终于纳税人遵从，促进税收征纳关系和谐融洽，实现纳税人自愿遵从税法。高度重视纳税人各种合理需求，不仅要努力满足其多层次的共性需求，也要创造条件满足不同类型纳税人的个性化需求。坚持以人为本，更多地站在纳税人的角度考虑纳税服务工作的具体措施。建立收集、分析、满足纳税人需求的快速响应机制，努力实现纳税人需求获取渠道日益畅通，纳税人需求分析机制全面建立，纳税人合理需求得到有效满足。

四是更加注重以纳税人为导向优化征管流程和资源配置。要从纳税人的实际状况和合理需求出发，积极运用现代技术手段，精简涉税资料，简化办税环节，缩短办税时间，提高办税效率。着力推进税务机关内部各部门之间、国税局和地税局之间以及税务部门与外部门之间的协调配合，减轻纳税人办税负担，增强服务合力。继续探索按纳税人类别设立机构和配置人员，为纳税人提供专业化、个性化的服务。

他山之石，可以攻玉。积极借鉴世界各国纳税服务工作的成功经验，对于改进和优化我国纳税服务工作，维护纳税人合法权益，具有积极意义。呈现在读者面前的这本《国外纳税服务概览》，是我委托国家税务总局纳税服务司原司长范坚同志组织税务系统内一些既熟悉税收业务、又具有扎实英文功底的同学，利用一年多业余时间，查阅和翻译大量资料，付出了辛勤的劳动和汗水，整理、汇编而成的专业资料。该书既从服务理念、纳税人权益保护、服务方式方法、服务平台建设等方面分专题对纳税服务工作进行了系统阐述，又分国别对一些国家的纳税服务工作进行了全面介绍。应该说，这本书的出版将对我们深入了解世界纳税服务的总体情况和发展趋势，改进和完善我国纳税服务工作，提供有益的帮助。我希望，它能够启发广大税务干部职工深入思考，与时俱进地不断开创我国纳税服务工作的新局面。

肖捷

二〇一〇年九月

目 录

序 言

肖 捷 1

上篇 总 论

第一章 纳税服务理念	2
第一节 新公共管理运动及其对税务部门的启发	3
第二节 税收遵从理论及其对纳税服务的影响	11
第三节 国际组织及区域经济组织对纳税服务的要求	18
第四节 各国以纳税人为中心的服务理念的树立	22
第二章 纳税人权利保护	27
第一节 纳税人权利保护的法律基础	28
第二节 各国纳税人权利比较	33
第三节 纳税人权利保护的具体措施	51
第三章 纳税服务的主要内容	60
第一节 税收宣传	61
第二节 纳税咨询	69
第三节 办税服务	72
第四章 纳税服务平台建设	81
第一节 纳税服务平台概述	82
第二节 办税服务场所建设	91
第三节 纳税服务热线建设	93
第四节 税务网站建设	98

第五章 社会化纳税服务	109
第一节 社会化纳税服务的产生与发展	110
第二节 社会化纳税服务的现状	114
第三节 社会化纳税服务管理面临的挑战和发展趋势	144
第六章 纳税服务绩效评估	149
第一节 政府绩效评估产生与发展概述	150
第二节 纳税服务绩效评估	151
第三节 纳税人满意度调查	162

下篇 国别篇

欧洲篇

第一章 英国	174
第一节 概况	175
第二节 纳税人权利保护	182
第三节 纳税服务措施	185
第四节 纳税服务绩效管理	202
第二章 爱尔兰	207
第一节 概况	208
第二节 纳税服务相关的法律法规	214
第三节 纳税服务的具体内容	218
第四节 纳税人满意度调查	229
第三章 匈牙利	233
第一节 概况	234
第二节 2008—2012五年规划	235
第三节 纳税服务的内容	238

美洲篇

第四章 美国	244
第一节 概况	245
第二节 战略规划	249
第三节 纳税服务的内容	254
第四节 社会化纳税服务	262
第五节 绩效评估	267
第五章 加拿大	272
第一节 概况	273
第二节 纳税人权益保护	276
第三节 纳税服务的内容	279
第四节 绩效评估	289

大洋洲篇

第六章 澳大利亚	300
第一节 概况	302
第二节 战略规划及ECMP变革	308
第三节 纳税人权益保护	316
第四节 纳税服务的内容	326
第五节 社会化纳税服务	338
第六节 绩效考核	341

亚洲篇

第七章 日本	354
第一节 国税厅的使命和任务	357
第二节 纳税服务的具体内容	364
第三节 国税厅的绩效考评	371

第八章 韩国	382
第一节 国税厅概况	384
第二节 纳税人权益保护	387
第三节 服务理念	392
第四节 纳税服务的内容	395
第五节 税务代理	406
第六节 监督评估	408

非洲篇

第九章 南非	416
第一节 概况	417
第二节 纳税人权益保护	424
第三节 纳税服务的具体内容	427

后 记	435
------------	------------

上篇

General 总论

纳税服务理念·纳税人权利保护
纳税服务的主要内容·纳税服务平台建设
社会化纳税服务·纳税服务绩效评估

The First Chapter

第 一 章 纳 税 服 务 理 念

Philosophy of Taxpayer Service

- 第一节 新公共管理运动及其对税务部门的启发
- 第二节 税收遵从理论及其对纳税服务的影响
- 第三节 国际组织及区域经济组织对纳税服务的要求
- 第四节 各国以纳税人为中心的服务理念的树立

第一节 新公共管理运动及其对税务部门的启发

为纳税人提供服务,帮助纳税人履行纳税义务,促进全社会的税收遵从(Tax Compliance)作为一种通行做法,在许多国家的税务管理中发挥着越来越重要的作用。要追溯其普及过程就必须认识20世纪70年代开始的“新公共管理”(New Public Management)运动。参与新公共管理运动的西方国家政府的改革措施都或多或少地涉及税务部门,对税务管理模式从强制型到服务型的转变提出了新的要求,同时,一些私营部门的成功管理经验也为税务机关的纳税服务工作提供了可供借鉴的方式方法。

一、公共管理理论的发展

20世纪60年代末以前,西方各国普遍采用在韦伯^①官僚制理论基础上的传统公共行政模式。在这种模式下,组织功能和效率的发挥是管理工作的中心问题,效率原则是其最高标准,政府的目标仅仅在于有效地提供服务,而问题主要是通过改变组织的结构和控制系统来解决。这种行政模式的基本特点是突出政府本位,由政府机构以制度和规则的方法来提供公共服务,服务的范围主要集中在政府组织的内部。它的主要缺陷是对公众的公共服务需求反应迟钝,对民主价值、公民的参与不够关注,出现了“政府失败”和“公共服务失灵”的现象。

20世纪60年代末70年代初,科学技术的突飞猛进,以原子能技术、空间技术、电子计算机技术的利用和发展为主要标志的第三次科技革命,尤其是系统论、信息论、控制论等新兴方法论学科的发展和应用,不仅极大地促进了管理的现代化,也为公共行政管理科学注入了新的活力;同时,西方国家连续出现了一系列的社会、经济和政治危机,尤其是美国经济的低速增长与结构性的经济危机交织,结束了美国历史上第二个经济高速发展时期和它称霸世界的黄金时代,民权运动、越南战争、能源危机、水门事件等引发的各类社会问题,使公众对政府丧失了信心,

^① 韦伯(Max Weber, 1864—1920),德国社会学家,一生著述颇丰,涵括历史学、哲学、神学、社会学、政治、经济学等领域。他认为,官僚制是现代社会实施合法统治的行政组织制度,而这里所谓的“官僚”是指这种组织的成员是专门化的职业管理人员,并不含有一般语境中使用该词的贬义。因此,又有人称韦伯的官僚制为科层制。

政府已无法用过去的管理模式来控制局势和解决问题。而公共行政管理理论也从纯理论研究转向应用研究，引入了很多相关学科的理论方法和研究成果，出现了以乔治·弗雷德里克森（George Frederickson）为代表的“新公共行政”理论、彼得·德鲁克（Peter F Drucker）的目标管理理论以及稍后成形的戴维·奥斯本（David Osborne）的企业家政府理论，形成了新的公共管理理论。

这些理论从不同角度对西方国家政府及其行政管理产生了重大影响，尤其是奥斯本的企业家政府理论更是影响深远。该理论的思想基础在于，认识人类行为的最佳途径是假定政府的行为主体和其他行为主体都是根据自身利益作出选择，政府的角色就是促进个人选择和实现效率而释放市场力量。因此，它主张通过民营化等形式，将公共服务的提供转交由市场和社会力量来承担，公民应被视为顾客^①。它认为，提高政府组织的效率，纠正政府失败的最佳方法是在公共领域引入市场机制，以促进竞争，提高公共产品和公共服务的效率和质量。因此，政府改革的方向是建立“企业家政府”，用企业家精神来重新塑造政府，其主要内容包括以下10项原则：（政府应该是）掌舵（决策制定）而不是划桨（决策执行）；重妥善授权而非事必躬亲；把竞争机制注入到提供服务中去；改变照章办事的组织，做有使命感的政府；讲究效果，按效果而不是按投入拨款；要满足顾客的需要而不是官僚政府的需要；要做有事业心的政府，有收益而不浪费；要有预见，重预防而不是治疗；要重视参与协作；以市场为导向，通过市场力量进行变革。^②

与传统公共管理模式相比，新公共管理理论具有以下特征：第一，它强调效率、结果和服务质量，是一种更加富有战略性或结构导向型的决策方法；政府不再是“自我服务”的官僚机构，政府公务人员应该是负责任的“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”，政府服务应以顾客为导向，应增强对社会公众需要的响应力；第二，以分权式管理取代高度集中的等级组织结构，使资源分配和服务派送更加接近供应本身，由此可以得到更多相关信息和来自客户及其他利益团体的反馈；第三，可以更为灵活地探索代替直接供应公共产品的方法，从而提供更加节约的政策结果；第四，关注权威与责任的对应，以此作为提高绩效的关键环节，包括强调明确的绩效合同的机制；第五，在公共部门之间和每个部门内部创造一个竞争

^① 在本文中会出现“顾客”与“客户”两个词，对应英文中的“customer”和“client”，视为同义。

^② [美]戴维·奥斯本等著，周敦仁等译：《改革政府——企业精神如何改革着公共部门》（Reinventing Government），上海译文出版社2006年11月第1版。

性的环境；第六，加强中央战略决策能力，使其能够更加迅速、灵活和低成本地运作，以对外部变化做出反应；第七，通过要求提供有关结果和全面成本的报告来提高责任度和透明度；第八，宽松的服务预算和管理制度支持和鼓励着这些变化的发生。

新公共管理理论在一些国家得到应用并取得了很多成就，但因其简单地将企业管理移植到公共部门，混淆了公私界限，从一开始就在理论界遭到质疑。顾客导向把政府与公民之间的关系简化为政府与顾客的关系，政府提供公共服务，公民作为顾客消费公共服务，将公民从政治人降低为经济人，矮化了公民身份。从实际执行效果看，市场化方法和竞争机制，大大提高了公共服务的效率，但也造成了政府责任的丧失，其维护公平、公正机会和公民的宪法权利而承担的公共责任遭到伤害，把服务对象看作是顾客而不是公民，也导致了公民权利的丧失。

新公共服务理论^①正是基于这一反思建立的一种更为新近的公共管理理论，它是关于公共行政在以公民为中心的治理体系中所扮演角色的理论，强调政府的职能是服务，而不是“掌舵”（决策制定）；公共利益是目标而非副产品；在思想上要具有战略性，在行动上要具有民主性；政府要为公民服务而不是为顾客服务，不应该仅仅只是关注“顾客”自私的短期利益而应该是公民的需要和利益；责任并不简单，公共行政官员已经受到并且应该受到包括公共利益、宪法法令、其他机构、其他层次的政府、媒体、职业标准、社区价值观念和价值标准、环境因素、民主规范、公民需要在内的各种制度和标准等复杂因素的影响，而且他们应该对这些制度和标准等复杂因素负责；重视人而非生产率；公民权利和公共服务比企业家精神更重要，等等。^②

新公共服务理论及代表人物介绍

鉴于新公共管理难以克服的内部矛盾性，以罗伯特·B·登哈特为代表的当代公共行政理论家和实践者试图在新公共管理之外寻求一套新的理论选择——新公共服务理论。

新公共服务理论主张公共行政官员在其管理公共组织和执行公共政策时

- ① 新公共服务理论的代表人物是美国人罗伯特·B·登哈特博士，现任美国亚利桑那州立大学公共事务学院教授，美国国家公共行政研究院院士并且担任美国许多州政府和地方政府在质量管理、战略规划和公共生产率等方面的咨询顾问。登哈特博士著述甚丰，迄今为止，已经出版了16本专著，其中有代表性的著作包括《新公共服务》、《公共组织理论》等。
- ② 丁煌：《西方公共行政管理理论精要》，中国人民大学出版社2005年8月第1版，第427—433页。