

新公共管理视角下我国纳税服务体系的构建

陈建国 廖 靛

摘要:文章首先介绍了新公共管理及其对纳税服务观念的影响,以新公共管理的视角审视目前我国纳税服务的不足,提出构建体现新公共管理精神的人性化、高效、透明、完善的我国纳税服务体系。

关键词:新公共管理 纳税服务 构建 纳税人

中图分类号:F810.422 **文献标识码:**A

文章编号:1004-4914(2005)02-217-02

一、新公共管理对纳税服务观念的影响

20世纪70年代中期以来,英国及其他经合组织成员纷纷掀起了以新公共管理主义为指导的政府改革运动。新公共管理主义主要是由本世纪初发展起来的古典泰勒主义的管理原则所构成,即强调商业管理的理论、方法、技术及模式在公共管理中的运用。而纳税服务是税务机关为税收法律得到全面遵从而实施的,以充分节省纳税人税收遵从成本为具体要求,以纳税人为直接对象所提供的各种税收征管活动,主要涉及了税法宣传、政策咨询、纳税辅导、税务登记、纳税申报等税收征管基础层面的活动。

新公共管理对纳税服务观念的影响是深远的,它所蕴涵的市场化、效率化和顾客至上的理念,具有为税务机关如何更好为纳税人提供高效、透明的服务,从而减少税收遵从成本方面的积极指导作用。首先,把纳税人视为顾客,从而明确了纳税服务双方的定位。新公共管理以理性经济人假设取代了传统韦伯官僚制人性恶的假设,促使税务机关从过去视纳税人为偷逃税者处处设防严查重罚,转变为重视对纳税行为的成本收益分析,通过提供高质量的服务,降低税收征收成本,提高纳税遵从率。其次,重视税收服务的结果,将顾客的满意程度作为政府绩效的考核结果,促进了纳税服务的透明化和高效化。在新公共管理实践的推动下,社会公众的知情权、法律意识和参与意识明显增强,充分考虑公众对纳税服务的意见和建议,从而形成强大的舆论监督约束是纳税服务朝透明、高效发展的基础保证。第三,以“三E”(经济economy、效率efficiency以及效能effect)为目标,为税务机关大胆吸收借鉴现代企业管理方法和经验提高服务效率提供了可资借鉴的制度选择集。新公共管理认为,政府施政的基本价值在于“三E”,为此私营部门的理念和手段逐渐为公共部门所采用,并成为重要发展趋势。最后,主张将市场机制引入纳税服务,打破税务机关对纳税服务的垄断,促进了税务中介的发展。公共选择理论认为要改善官僚制的运行效率,消除公共垄断的根本途径是在公共部门恢复竞争,纳税服务作为准公共产品,其一部分领域完全具备了引入市场、准市场机制的条件,比如利用中介组织和社会团体为纳税人提供社会化的纳税服务。

二、我国目前纳税服务的主要问题

近年来,随着我国社会主义市场经济的健康快速发展,各级税务机关在加大打击偷骗税行为同时,为纳税人提供服务的意识日益增强,在纳税服务方面取得一定成效,但也应看到,我国纳税服务取得的成效是初步的,对纳税服务的认识还亟待提高,纳税服务体系还亟待完善。

1. 为纳税人服务意识淡薄。在与税务机关博弈中,纳税人面临两个成本:偷逃税成本和税收遵从成本。纳税人是否依法纳税与前者负相关,与后者正相关,而前者又与重点稽查力度正相关,后者与纳税服务的效果负相关,因此税收征管的重点稽查和纳税服务只是一个问题的两个方面,不可偏废。但长期以来,受计划经济体制的影响,税务部门一直是以管理者的身份出现,更多是强调对纳税人监督和管理,重稽查;把为纳税人服务放在次要位置,轻服务,没有把其看作是必须履行的义务和责任。

2. 纳税服务体系内部管理低效,影响纳税服务流程的效能。首先是管理权过于集中,缺乏有效的监督约束机制,而且管理权越向基层延伸就越趋于集中,税收执法的随意性和不规范性制约着纳税服务效率

的提高和健康发展。其次,现行岗位职责划分不尽合理,责任不够明确,具体到服务人员则表现为权责不对称,责任追究缺乏刚性,不能使其做到依法服务,导致纳税服务流程低效。第三,定位不准,“缺位”与“越位”并存。比如税务部门不仅要在征税环节提供服务,而且要对税款的去向负责,体现纳税人的知情权,这方面是纳税服务的空档。最后,大部分的服务工作还处于较低层次。虽然各级税务部门经实践已经摸索了许多属于纳税服务的传统项目,但这些项目尚缺乏系统性和制度性保障,只是作为精神文明的一部分,往往自发为主,难以深入、有效、持续开展下去。

3. 纳税服务考核机制尚未建立。近年来税务机关为提高征管质量和效率,制定了征管质量考核指标体系,但其中没有一项反映纳税服务质量和效率的,这一方面反映税务机关并没有把纳税服务当作本职工作,另一方面也影响纳税服务质量和效果的提高。

4. 税务代理业发展缓慢,代理行为不规范。我国税务代理业虽然经过多年探索与发展取得一定的成绩,但税务代理的市场规模仍然偏小,税务代理行为极不规范,税务代理人员的素质也亟待提高。

三、构建体现新公共管理精神的我国纳税服务体系

1. 以纳税人为导向,建立人性化纳税服务。首先,统一原则与差别化服务相结合。应适应WTO规则中透明度和统一性原则,在为内外资企业、大型国有集体企业和私营个体纳税户以及城乡居民提供无歧视性纳税服务的同时,依照企业纳税信誉不同,推行差别化服务,引导纳税遵从。其次,要在使纳税服务普遍化的基础上兼顾个性化、人性化。如为保证纳税人的需要,对特殊的纳税户,如超过60岁以上的老年人、残疾人、边远山区、特殊地带的纳税户,建立纳税服务档案,开展预约上门服务。最后,既强化对现有纳税人的辅导,又重视对潜在纳税人的教育。税务机关应开展多种形式的辅导培训,提高纳税人的纳税技巧,同时要加强对潜在纳税人的教育,可在中小学开设税务课程,对中小学生学习开展税法教育,从小培养他们的纳税意识。

2. 以“三E”为目标,建立高效化纳税服务。首先,管理结构扁平化,执行机构专职化。在机构设置上,应凭借网络和信息技术,改变税务组织体系金字塔式结构形态,减少纳税服务管理的中间层次和环节,使税务机关结构扁平化,结合我国目前的征管实践,应在县(市)一级的税务机关内设置专职的纳税服务工作机构和人员,负责对本地区的纳税服务工作进行统筹规划,策划和实施,以降低征管费用,提高服务效率。其次,管理方法集成化。如针对办税程序繁琐、效率不高的现象,我们不妨运用流程再造理论,开展结果导向的管理,使程序运作现代化;针对征管绩效低下现象,要继续加强过程控制,全面推行ISO9001:2000国际质量管理标准认证体系,把优化质量渗透到纳税服务流程的每一项工作,每一个岗位和每一道环节。最后,推进纳税服务手段的多元化与高科技化。比如建立全国统一的税收宣传与服务免费电话系统,强化媒体税收宣传与服务,完善网络税收宣传与服务、探索传真、手机短信等新的纳税宣传与服务做法等。

3. 以外部评估结合内部考核,建立透明化纳税服务。首先,在税务机关内部设立纳税人服务中心,研究纳税人的纳税服务需求,不断调整服务的方式和内容,提高服务质量,同时建立纳税服务绩效评估体系,把纳税人满意程度作为衡量税务机关服务绩效的重要标准,通过问卷调查、抽样调查、纳税人投诉、信息系统跟踪统计等方法收集纳税人满意程度的资料数据,并将结果与纳税服务部门的工作考核和人员的薪酬与晋升机会相挂钩。其次,可以尝试鼓励发展一些可以对纳税服务质量进行中立评估的民间中介机构,这些机构应该具有精确的定性和定量评估手段,在经济、行政隶属关系上独立于税务机关,这方面美国的经验值得借鉴,比如全美顾客满意指数和调查中心、洛普调查公司,帮助所得税申报志愿合作组织等,这些中介机构的评估结果真实准确

金融企业落实科学发展观的八个关键点

杜志丽 姚卫东

摘要:贯彻落实科学发展观对指导和推动中国经济社会全面进步具有重要意义,金融企业在谋求发展的实践中应该积极落实科学发展观。而要真正有效地把科学发展观实践好、发展好,必须在多个方面认真把握和深入着力。

关键词:金融企业 落实 科学发展观 关键点

中图分类号:F830 文献标识码:A

文章编号:1004-4914(2005)02-218-01

科学发展观是指导和推动中国经济社会全面发展进步的崭新理念,金融企业作为在经济活动中起核心和枢纽作用的金融业之重要载体,其经营实践中应该积极落实科学发展观。而在落实过程中把握关键点,则是能否真正有效贯彻科学发展观、能否真正取得发展的关键。

科学发展观强调以发展为主线,以人的全面发展为基本价值取向,以全面、协调、持续发展为原则,这种发展观不是一般意义上的理论抽象,而是实践发展基础上深化认识的科学成果,其具有深厚的现实基础。金融企业必须根据自身实际来理解其科学内涵,在理论与实践的结合中应把握几个关键点:

1. 金融企业在经营中必须着眼金融业的整体发展,摆好“小我”与“大我”的关系。首先应对金融业在国民经济中的定位有透彻的理解,增强促进行业发展的使命感和责任感;其次应对自身在行业中的定位、功能有清醒的认识,明确企业与行业共荣的内在关系。在此基础上,金融企业应该为金融业的整体繁荣而不懈努力。

2. 金融企业必须立足于金融与经济的互动发展,有效发挥“金融是经济的核心”作用,追求双赢共进。金融业生存和发展的目的就是推动经济建设,现代金融与经济结为一体而难以分开,金融功能的发挥依赖于经济的发展,金融企业必须围绕经济建设这一中心,积极提供金融服务,在支持经济建设中求得发展。

反映公众的立场,深受公众的信任。

4. 积极发展税务代理业,构建完善的纳税服务体系。规范和扩大税务代理业对于建立纳税服务体系至关重要,税务代理制度建立之日,也就是纳税服务体系趋于完善之时。为此首先需要自上而下规范税务代理人员队伍,可借鉴中国注册会计师协会的体制与管理办法,建立一支有中国特色的税务代理队伍。其次要尽快使“税务代理师法”步入法律程序,从日本、韩国等国税务代理制度发展的经验教训看,早日立法并不断加以完善,是规范税务代理制度的惟一选择。第三,近期发展税务代理事业必须处理好以下几个关系,即《税务代理试行办法》与其他法规

3. 金融企业必须按照社会主义市场经济规律谋求自身发展,努力创造良好效益。金融企业作为市场主体,其生存和发展必须遵循市场经济规律,按照现代企业制度的要求建立健全治理结构并不断优化经营管理机制,确立科学发展观,提升科学决策水平,培育核心竞争力,确保企业健康持续运营,并不断做大做强。

4. 金融企业必须注意和其股东、客户、员工、监管部门、政府、社区等等利益相关者共同发展。在金融企业设立、运营到持续发展的整个链条中,其涉及到许多利益相关者,这些利益相关者在一定程度上影响甚至决定着金融企业的命运,因此,金融企业必须关注利益相关者的合法权益,积极地与利益相关者处理好关系,并在各方良性互动中维护共同利益,促进共同进步。

5. 深挖“以人为本”理念在金融企业发展中的内涵与外延。以人为本,就是以人的全面发展为基本价值取向,依靠人谋发展,最终促进人发展。对金融企业来讲,其生存发展中所面对的“人”,一般包括广义上的人民、个人股东、客户、员工、业务所及的社区居民等,这些“人”是金融企业生存之本,以人为本就要求企业要尊重上述“人”的合法权益,诚心依靠这些“人”来确保企业健康发展。具体地说,金融企业必须在推动经济发展的过程创造财富缴纳税金,为国家和人民积累财富,提升人民群众的生活水平;金融企业必须高度重视金融安全,维护社会稳定,以免损害广大人民群众的利益;金融企业必须积极维护股东权益,为股东实现丰厚回报;金融企业始终应把客户作为“衣食父母”,尽力确保客户的金融资产保值增值;金融企业必须有效开发员工这一企业“活资源”优势,有效解放和发展生产力;金融企业必须关注自己以及业务所及社区居民的权益;金融企业必须加强金融文化建设,丰富社会主义文化,促进人的全面发展。

6. 尽力维护金融稳定。金融稳定事关经济社会安定,一个企业引发的挤兑风潮,可能对整个国家的金融安全造成威胁。金融企业

必须树立金融安全和大局意识,坚持“三性”原则,从本企业的规范经营和风险防范工作着手,保一企金融平安,保一方金融平安,最终保整个国家金融平安。

7. 结合实际坚持全面、协调、持续发展原则。金融企业的全面发展,要求企业在经营范围内尽可能地挖掘业务潜力,建立全面、合理的业务结构。协调发展,一是要求企业必须清楚自己的业务拓展及风险控制能力,避免盲目扩张;二是要求金融企业也应关注城乡、区域等经济发展的协调性,围绕一些经济发展相对落后地区等加大金融扶持力度。持续发展,一是要求金融企业在经营过程中必须坚持审慎经营原则,避免短期行为,严控风险,确保稳定;二是要求金融企业在业务拓展过程中必须关注经济、社会、文化、生态等全面发展,比如不能为损害生态的项目提供贷款,不能做片面追求“政绩”的项目等等。

8. 以积极开放和科技投入促发展。随着经济金融全球化的深入,金融企业必然逐步全方位对外开放,与国外机构展开交流合作,大力引进国外先进金融企业经营管理理念和技术,推进国际接轨,以便提升企业自身素质。同时,金融企业必须适应知识经济发展之趋势,不断提升金融服务的科技含量,挖掘服务潜能,开发业务新品,推动业务持续发展。

参考文献:

1. 温家宝. 牢固树立和认真落实科学发展观. 新华网, 2004. 2. 29
 2. 人民日报评论员. 充分认识科学发展观的指导意义——论树立和落实科学发展观. 人民日报, 2004. 3. 22
 3. 郭代模. 科学发展观的形成及其本质. 学习时报, 2004. 4. 26
- (作者单位:西安财经学院政治与行政学院,陕西省国际信托投资公司股份有限公司 陕西西安 710000)

(责编:若佳)

之间的关系;税务代理服务和税务机关服务的关系;税务代理机构和税务机构的关系;税务代理行业管理组织和执业管理机构的关系等。

参考文献:

1. 陈振明. 公共管理学. 北京:中国人民大学出版社, 1999
 2. 乔家华. 在制度创新中推进纳税服务. 涉外税务, 2003(10)
- (作者单位:厦门大学经济学院 福建厦门 361005)

(责编:吕尚)