

# 新时代税收现代化的实现路径

## ——基于国家治理的视角

徐敏娜 周春君

**摘要:**推进税收现代化的目的是发挥税收在推进国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用,从而保障顺利实现“第一个百年”奋斗目标。税收现代化的内涵是顺应社会和经济发展的规律,以符合国情的科学税制为前提,以先进的税收理念为引领,以改革创新为动力,以信息技术为支撑,以人的现代化为核心,以绩效评价为保障的税收事业的全面变革、发展。税收现代化的标志是“未经同意不得征税”的税收治理原则的确立和实施。实现税收现代化的路径主要依赖于以下几个方面:完善和健全税制;转变税收治理理念;开拓发展动力;强化信息技术管理;坚持以人为本;加强绩效评价管理。

**关键词:**国家治理;税收治理体系;现代化

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**2069-1707(2018)04-0075-04

党的十九大报告提出“两个一百年”的奋斗目标,即既要全面建成小康社会,又要开启全面建设社会主义现代化国家新征程。现代化是广大发展中国家孜孜以求的梦想,也是中华民族伟大复兴的必由之路,它涵盖了政治、经济、社会、文化、生态等多个领域。实现税收现代化,更好地发挥税收在推进国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用,既是顺利实现“第一个百年”奋斗目标的制度保障,也是全面深化改革的关键内容。

### 一、国家治理的涵义

#### (一) 治理的内涵

治理(governance)本意指的是控制,源于拉丁文。它的中文含义指的是管理、统治,强调的是在国家和社会事务中各类主体的地位及其所发挥的作用。在相当长的时间里治理和统治存在着交叠使用现象。但自从上世纪九十年代以来,西方政治学家和经济学家对治理赋予了全新的内涵,不再只是局限于政治学领域,还被广泛应用于社会经济领域。对于治理的内涵,诸多机构和学者也有很多不同的

理解。

世界银行(The World Bank)把治理定义为在国家和社会公共事务管理过程中以发展为目的而行使的诸多方式。联合国开发计划署(UNDP)认为治理是由制度、规则和进程组成的一个完整系统,公民和社会团体正是通过治理来行使自己的合法权利、履行应尽的义务并适应分歧<sup>[1]9</sup>。1995年,全球治理委员会对治理进行了系统性分析,并在《我们的全球伙伴关系》报告中提出治理是一个对公共部门和私营部门持续不间断的调和过程;它不仅包括人们必须遵守的正式规则,也包括那些人们认为和他们权益相符合的非正式规则<sup>[2]4-5</sup>。

詹姆斯·罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》中深化了治理的内在涵义,明确指出治理应该同时包括政府机制和非政府机制,治理和统治二者存在显著差异。他认为治理首先是一种活动,而这种活动的主体可以不全是政府或国家的强制力量,活动的目标也不一定来自法律或者正式的责任和机制,活动的进程也不一定是依靠别人屈服于这种强制力

收稿日期:2018-03-05

基金项目:西藏自治区教育科学“十三五”规划一般课题“西藏教育在脱贫攻坚中的成效与机制研究”(XZJKY21717);西藏民族大学2016年教改课题(2016321)。

作者简介:徐敏娜,女,西藏民族大学财经学院讲师,厦门大学经济学院财政学专业博士研究生;(陕西咸阳 710086)  
周春君,西藏民族大学财经学院硕士研究生。

的支撑才得以开展<sup>[3]5</sup>。

让一皮埃尔·戈丹认为治理是从属联邦主义与公司文化的结合,主要表现为越来越多的国家愿意采用谈判式合作,公司也更愿意揭示公民的属性和新的区域经济共同体。治理促进了各机构、公司与行业协会间合作谈判的多样性<sup>[4]97</sup>。

罗伯特·罗茨强调治理是一种秩序的改变或者是新生的管理过程,他深化了政府管理的内涵,将治理作为一种新的社会管理的方式<sup>[5]86-96</sup>。

格里·斯托克认为,治理包含以下几个互补而不是竞争,更不是冲突的论点,即:第一,治理涉及的主体范围广,包括政府、非政府机构和行为者,他们之间虽然存在着一定的权力依赖但最终会形成各自为主的网络;第二,治理目标上认可社会和经济问题两者之间是有模糊界限存在的;第三,着重指出政府在进行引导和控制过程中可以运用各种创新工具或技术方法<sup>[6]31-49</sup>。

俞可平通过对治理与统治进行比较,从主体、权力运行方向及目标等视角对治理进行了详细解读。首先,治理与统治两者最本质的区别是主体不同。政府机构并不一定是治理的主体,但它一定是统治的主体。社会公共机构、私人团体或者公共机构和私人机构的合作都可以成为治理的主体;第二,治理与统治两者在权力运行方向上截然不同。治理是一个多元的并且可以进行上下互动的管理过程。按照市场原则和公共利益合作的同一性,通过协作与合伙关系对公共事务加以管理;而统治主要是通过运用政治权力制定政策或者采取强硬措施来确保对社会公共事务加以管理,在权力运行方向上始终是由上至下、单一的;第三,治理的目标是“善治”。所谓善治就是要在管理过程中实现公共利益的最大化。社会公共机构和私营机构进行合作并共同管理公共事务是治理的本质特征;与此同时善治还具有一些基本要素——合法性、公开性、协调性、效力、参与、诚实与公平等等<sup>[7]</sup>。

以上观点互有交叉,各有侧重。笔者认为治理是指在社会公共事务领域中政府和市场、政府和社会、政府和公民协同共治从而实现公共利益最大化的过程。它的基本要素主要包括:第一,治理主体既可以是政府,也可以是非政府组织、社会组织或社会公众之间的联合,呈现出多元化格局。第二,治理客体主要围绕着克服社会公共事务领域的不可治理性来展开。第三,治理模式采用的不是线性结构而是

各主体协调合作的网络结构。第四,治理路径是一个多元的并且可以进行上下互动的管理过程。第五,治理目标是实现公共利益的最大化。

## (二) 国家治理的内涵

恩格斯认为“国家是社会在一定发展阶段上的产物,国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上架于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内:这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相脱离的力量,就是国家<sup>[8]166</sup>”。从恩格斯对国家起源的论述中可见国家的重要属性应具有以下几点:第一,国家是阶级利益矛盾不可调和的产物。第二,国家为缓和矛盾,力争把冲突保持在‘秩序’的范围内。第三,公共性是国家治理所能提供的重要物品。

在网络化治理模式下,国家在治理过程中发挥着引导功能。为使有关各方之间的职能关系可以通过不同的地点和行动区域建立互相依赖关系,就要多建立各种科学制度;从战略方面看一定要激发新的体制安排和活动进而弥补和丰富当前治理方面的不足,使共同的愿景得以实现<sup>[9]79</sup>。因此,国家治理是指国家通过科学配置和利用公权力对行动者在各种不同制度关系中进行指引和调度的各种活动,从而实现效率、公平正义,增进公共利益最大化的过程。它的基本要素主要包括:第一,国家治理主体呈现出多元化格局,涵盖了国家、政府、市场、企业及社会公共机构和私人团体。在网络化的治理模式下,政府仍是最重要的行为主体。第二,国家治理的客体是社会公共事务。第三,国家治理依赖的路径是自上而下的引导性治理加自下而上的基层自觉性治理。第四,国家治理的目标是效率和社会公平正义。即在实现提高资源配置效率的基础上体现“以人为本”,最大限度地增加公共利益。

## 二、税收现代化的内涵及其标志

税收现代化是一个国家现代化必不可少的重要组成部分。目前税收学术理论界和实务界对“什么是税收现代化”尚未有明确的定义。

### (一) 税收现代化的内涵

关于税收现代化内涵的探讨,也大都将其解读为以下两种观点:

第一种观点是基于信息化管理的角度认为税收信息化即税收现代化。2001年4月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订通过的《中华人民共和国税收征收管理法》第六条规定“国家有计划地用现代信息技术装备各级税务机关,加强税收征收管理信息系统的现代化建设,建立、健全税务机关与政府其他管理机关的信息共享制度。”由此有人认为这是我国第一次正式明确提出税收现代化。笔者认为这只是片面的从电子化、网络化的角度去诠释税收征管系统的现代化建设,并未深入到税收现代化的内涵。

第二种观点是基于税务部门履行税务行政管理职能的角度将税收管理现代化等同于税收现代化。基于国家治理的视角,笔者认为税收管理现代化也只是局部而非全部意义上的税收现代化。管理的主体局限于政府机构;而国家治理的主体范围较广,不仅包括国家、政府、市场、企业还包括社会公共机构和私人团体。管理的权力运行方向始终是由上至下、单一的;而国家治理是一个可以进行上下互动的管理过程,即社会多元主体的协同共治。其目标是要达到善治,实现社会公共利益最大化。当前经济转型期是要把管理纳入到治理体系中来,从治理的需求出发搞好管理。

在2014年全国税务工作会议上,国税总局党组强调税收现代化应该是“完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系、优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系、稳固强大的信息体系、高效清廉的组织体系”的统一体。这为推进税收现代化指明了方向。笔者认为税收现代化的内涵应该是顺应社会和经济发展的规律,以符合国情的科学税制为前提,以先进税收理念引领为先导,以改革创新为动力,以信息技术为支撑,以人的现代化为核心,以绩效评价为保障的税收事业的全面、变革、发展。

## (二) 税收现代化的标志

推进税收现代化,最重要的是建立以纳税人为主导的现代税收治理体系。税收现代化的根本标志即“未经同意不得征税”(No Taxation Without Representation)的税收治理原则的确立和实施。

民主与法治是现代化税收治理重点突出的两个方面。目前大多数法治国家都已在宪法或专门的法律中对纳税人的权利做出了规定,但我国在宪法中尚未对纳税人的权利做出规定,也没有明确是否需要经过人民代表大会同意才能征税,只是在第五十

六条规定了公民有依法纳税的义务。这导致征纳税人权利与义务体系失衡,动摇了税收治理现代化的根基,也背离了最大限度地增加公共利益的治理目标。因此,“未经同意不得征税”的税收治理原则必须纳入宪法或者制定的专门法律中,通过法律来调节国家和纳税人之间的利益关系。只有这样才能建立科学和谐的税收治理体系,将税收的福利损失降到最低限度,达到“善治”,实现税收现代化。

## 三、税收现代化的实现路径

“完备规范的税法体系、成熟定型的税制体系、优质便捷的服务体系、科学严密的征管体系、稳固强大的信息体系、高效清廉的组织体系”的统一体构建了税收治理体系的框架,也为实现税收现代化发展指明了路径。

### (一) 完善和健全税制

税制要走向现代化不仅要符合市场经济发展规律,还要符合我国的实际国情。当前要继续实行结构性减税以深化供给侧改革,通过减少间接税的比重来逐步提高直接税的比重。首先是要加强“营改增”的后续管理,调节消费税税率,逐步扩大消费税的征收范围,合理安排征税环节;其次要加快个人所得税改革的进程,实行综合与分类相结合的课税模式;第三是继续推进费改税,凡是与生态环境保护及使用资源有关的都应纳入到资源税调节机制中;最后是加快对房地产税的立法进程,遵循“税收法定”原则是实现税收治理能力现代化的必然要求。

### (二) 转变税收治理理念

解放思想、转变观念才能加速推进税收现代化进程。一是弘扬税收法治理念。制定《税收基本法》,建立具有权威性的税收法律框架,保障纳税人的权利;税收征管必须坚持依法行政,规范执法行为;二是树立税收服务理念。多渠道积极回应纳税人的正当诉求,优化办税流程,推行网上办税,减轻纳税负担,提高纳税服务质量和办税效率,构建和谐征纳关系,从而实现“善治”。

### (三) 开拓发展动力

税收现代化必须与时俱进,开拓创新。一是创新组织。激发组织活力,优化组织结构,压缩层级管理,实现税务组织体系扁平化,为推进税收现代化提供有力的组织保障。二是在“互联网+”背景下创新技术方式。通过技术创新把信息化、电子化、网络化融入税收征管过程中,实现网上办税,做到“为纳税人办好事、让纳税人好办事”,提高税收征管质效。

#### (四) 强化信息技术管理

税收信息化为税收工作的正常开展提供了强有力的技术支撑,也为降低税收征管成本、提高税收征管质量和效率提供了技术保障。一是通过完善硬件基础设施,运用现代信息技术特别是计算机网络技术,充分获取和利用各种信息资源,建立全社会基础数据统一平台,实现税务机关的内外信息共享、税收监控;二是培养信息技术专业人才,提升人才队伍专业技能,使信息化成果在税收工作的全过程得以体现,为金税三期工程全面建设应用储备人才。

#### (五) 坚持以人为本

人的现代化是税收现代化的核心,也是现代税收文明的显著标志。只有充分调动人的积极性,促

进人的全面发展,社会经济才能协调发展。当前,要改善税务人员队伍结构和整体素质,重点加强业务骨干和领军人才培养,“培养全国税务领军人才是实现税收工作现代化、国际化、信息化的重要战略工程”。力争用十年时间培育出一大批能和国际接轨并具有开放视野、高素质、业务精、作风正、善管理的税务领导人才,为科学发展税收业提供强大的人才支撑。

#### (六) 强化绩效评价管理

严格绩效管理,健全人才评价和激励机制,把绩效考评与领军人才培养结合起来。建立“目标明确、任务量化、节点清晰、过程可控、结果可考”的指标评价机制,把考评结果作为单位评优、干部提拔的重要依据,激发税务干部的创新积极性。

#### 参考文献:

- [1] 哈斯·曼德·穆罕默德·阿斯夫. 善治: 以民众为中心的治理[M]. 国际行动援助中国办公室, 编译. 北京: 知识产权出版社, 2007.
- [2] 全球治理委员会. 我们的全球贸易伙伴[M]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [3] [美]詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军, 刘小林, 等, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [4] [法]让-皮埃尔·戈丹. 何谓治理[M]. 钟震宇, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [5] [英]罗伯特·罗茨. 新的治理[M]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [6] [英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点[M]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [7] 俞可平. 治理与善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999 (5).
- [8] 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [9] 俞可平. 全球化: 全球化治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.

## Approaches to Tax Modernization in the New Era —A State Governance Perspective

Xu Minna, Zhou Chunjun

*Abstract:* The purpose of tax modernization is to unleash the potential of taxation in the modernization of the state governance system and the state governance capacity and to ensure the achievement of the goal of the “first hundred years”. Tax modernization is the overall reform and development of the tax system. It is governed by the laws of modern social and economic development, premised on a scientific tax system in line with national conditions, guided by advanced taxation concepts, powered by reform and innovation, underpinned by information technology, based on human modernization, and guaranteed by performance appraisal. The hallmark of tax modernization is the establishment and implementation of the “no taxation without consent” taxation principle. The success of tax modernization hinges on the improvement of the tax system, the shift in taxation concepts, the gathering of development momentum, the management with information technology, the “people foremost” idea, and the management through performance appraisal.

*Keywords:* state governance; taxation system; modernization

[责任编辑: 骆近丹]