

基于 TQM 模式的地方税收行政管理研究

张德新 教授

北京师范大学珠海分校

zhangdexin@bnuz.edu.cn

摘要

TQM 模式着重于以质量为中心、全员参与为基础,通过让顾客满意和组织所有成员及社会受益而达长期成功。将适用于企业的全面质量管理模式应用于地方税务部门,同样可以促进税收管理工作的全面优质、高效。通过对北方某县地税部门的实地调研,结合全面质量管理的质量控制理念,认为可以将地方税收征管的质量问题分为税收征管业务的质量、过程的质量及与税收征管有关的工作质量。通过确定税收管理模式要素、研究税收管理质量模式框架,本文分析了在税收行政管理部门实施 TQM 的具体思路。

关键词: TQM; 税收; 行政管理

1. TQM 理念与行政管理

全面质量管理(即 Total Quality Management, 简称为 TQM)是二战后在西方企业中广泛采用的一种管理模式,是继“质量检验管理”和“统计质量管理”理论后出现的先进的质量管理理论。国际标准化组织在其 ISO8402 标准中对 TQM 的定义是:一个组织以质量为中心,以全员参与为基础,目的在于通过让顾客满意和本组织所有成员及社会受益而达到长期成功的管理途径。

20 世纪八、九十年代以来,在用企业精神改造政府的呼声推动下,许多国家的政府开始将企业中推行的 TQM 的理念运用于政府行政管理,行政管理全面质量管理模式应运而生。

这种模式可以表述为:将产品生产的全面质量管理的基本观念、工作原则、运筹模式应用于政府行政机构之中,以达到行政机构工作的全面优质、高效;各级政府及其全体公务员通力配合,综合运用现代管理技术、专业技术和科学方法,为社会公众提供优质服务,最优地实现对社会公共事务的系统管理活动。

全面质量管理的浪潮也席卷了历史最为悠久的税务部门,北方某省地税局发文提出在全省范围内改进基层税收工作质量的要求。在此背景下,我们接受了该省某县地税局的邀请,对其税收工作质量进行全面评估和引导。通过对该基层税务机关的实地调研,结合全面质量管理的质量控制理念,认为应对税收行政管理工作的程序、要素、质量职能、过程、不合格控制等诸多质量环节予以严密监控,以确保在税收管理领域实现最优服务,以下是我们的一些体会和总结。

2. 概念明晰: 税收行政部门的工作质量认定

依据 TQM 理论,可以将税收征收管理的质量问题分为以下三方面:

2.1 税收征收管理业务的质量

指税收征收管理业务满足明确和隐含需要的能力的特性总和。
这些特性主要包括：功能性，合法性，合理性，准确性，时间性，文明性。

2.2 税收征收管理过程的质量

税收征收管理业务的完成都必须经历一个过程，而过程的每一阶段又可看作是过程的子过程。如税务行政处罚就要经过调查取证、审理、告知、作出处罚决定的过程。所以过程质量问题存在于任何税收征收管理工作。要保证税收征收管理业务的质量就必须对税收征收管理进行全过程的质量控制。

2.3 与税收征收管理有关的工作质量

除直接参与税收征收管理过程的工作外，税收征收管理业务的完成还需要一些与税收征收管理过程间接相关的工作的支持，如资源配备、人员培训等，由于这些工作之间的整体性，一项工作的失误可能破坏其他工作，从而影响到税收征收管理业务的最终质量。所以，对每一项工作，无论是直接相关还是间接相关的，都必须认真对待，保证工作的质量。

3. 基于 TQM 的税收管理质量模式框架设计

一般而言，税收行政管理质量模式的框架应包括如下几部分

3.1 质量目标

质量目标是根据质量方针的要求，税务机关在一定期间内在质量方面所要达到的预期成果。质量目标必须是可以测量的，要清楚明确，要有时间要求。税务征收管理工作的质量目标一般可以用一定期间内的税务行政复议案件和税务行政诉讼案件变更、撤销数(率)、服务承诺兑现率、纳税人满意率等指标来表示，这些指标反映税收征收管理满足依法治税或优质服务的要求的程度。

3.2 组织结构

组织结构是税务机关为行使其职能而建立的内部组织机构及组织机构的职责、权限及其相互关系。税务机关普遍有一套现存的较为完善的开展税务征收管理工作的组织结构。但为提高质量体系的有效性，应按现代质量管理的方法和手段对现行的组织结构进行优化。

成立健全有力的质量管理部门，负责质量活动的计划、组织、协调、指导、检查、监督工作。确实无条件成立质量管理部门的单位，可将上述综合性质量管理工作分解到有关的综合性管理部门。

合理分解质量职能。质量职能除上述综合性职能外，还包括策划、控制、改进等职能，对这些职能应进行合理的分解，明确各部门及部门工作人员的质量职责。其中，策划应由最高管理者负责，以质量管理部门为主，负责编制质量计划，包括方针、目标和实施计划。控制一般由质量管理部门牵头，各有关部门分工合作、改进，即发现不合格，查找和分析原因并制订改进措施，该项职能应落实到各个部门。

理顺各项质量活动的相互关系，明确各部门之间和工作环节之间的接口，确保质量活动的恰当衔接。

3.3 程序

程序是为进行某项活动所规定的途径。只有对直接或间接影响质量的主要活动的程序作出规定，才能使各项质量活动能按正确的方法组织实施，并得到适当的控制和验证。典型的程序应包括以下内容：

- ① 目的和范围：即开展此项活动的目的及活动所覆盖的领域；
- ② 职责：为达到上述目的，由谁来实施此项程序；
- ③ 实施步骤：按逻辑顺序把实施流程和细节排列出来；
- ④ 文件：即实施此程序所依据的法律法规或规范性文件；
- ⑤ 记录：实施此程序所应制作的质量记录。

一般来说，税务机关应对以下质量活动规定程序：内部沟通、质量体系文件控制、质量记录控制、管理评审、资源管理、过程实现的策划、纳税人要求识别、税收征收管理要求的评审、与纳税人沟通、采购控制、税收征收管理运作控制、标识和可追溯性控制、内部质量审核、不合格控制、数据分析、采取纠正措施和预防措施等。

3.4 过程

过程是将输入转化为输出的一组彼此相关的资源和活动。质量体系是通过过程来实施的。为了建立和实施一个有效的质量体系，税务机关应根据自身的具体情况确定有哪些过程。过程和程序是密切相关的。质量活动是通过程序规定的途径和方法来进行的，而过程又是通过这些质量活动加上投入的资源来实现的，因此，程序是确保过程得以实现的前提。如增值税一般纳税人认定过程涉及到纳税人要求识别、评审、标识、质量记录控制等多项质量活动，这些活动都是通过程序规定的途径和方法来开展的。税务机关现有的税收征收管理过程可以分为税务登记、资格认定、减免税管理、发票管理、证明单管理、其他税务管理、纳税申报、税款征收、税务行政处罚、税务稽查等 10 大类，其中每一大类还可以细分若干个小类。

4. 税收管理 TQM 模式要素确定

4.1 内部审核

根据此要素的要求，地方税务机关应定期进行内部审核(一般每年不少于 2 次)，以确定质量管理体系是否符合标准的要求、是否得到有效地实施和保持。为此，应制定内部审核程序，规定实施审核、确保审核独立性、记录结果并向管理层报告的职责和要求，对审核中发现的问题应及时采取纠正措施。

4.2 过程的测量和监控

此要素要求采用适当的方法对满足顾客要求所必需的实现过程进行测量和监控。地方税务部门可采取不定期现场抽查的方法对过程进行测量和监控：各部门负责人负责对本部门的过程进行现场抽查，管理层负责对整个单位的过程进行现场抽查。另外，税收执法检查，也不失为一种监控过程是否符合规定要求的好方法。

4.3 不合格控制

此要素要求识别和控制不符合要求的产品，以防止非预期的使用和交付。识别不合格

的途径主要有：各部门及其工作人员对办理的税收征收管理业务进行自查时发现不合格；不定期现场抽查发现不合格，税收执法检查发现不合格；内部审核发现不合格。对以上各种途径识别的不合格应在程序文件中规定纠正以及对纠正结果进行验证的职责和要求。

4.4 数据分析

此要素要求收集和分析适当的数据，以确定质量管理体系的适宜性和有效性并识别可以实施的改进。税务机关可以对来自测量和监控活动以及其他来源的数据进行分析，这些数据包括纳税人满意率、服务承诺兑现率、不合格在部门和业务中的分布率以及上述各项指标的增减率等。通过分析确定质量改进的重点和范围。

4.5 纠正和预防措施

对发现的不合格，除对不合格本身进行纠正外，还应分析不合格产生的原因，采取纠正措施消除这一原因，以防止不合格的再发生。而对质量管理体系存在的可能出现不合格的隐患(即潜在的不合格)，则应采取预防措施，以消除潜在不合格的原因，防止不合格发生。税务机关应制定纠正和预防措施程序，规定分析不合格的原因、确定和实施所需的纠正和预防措施、验证所采取的措施有效性等方面的职责和要求。

5. 地方税务部门实施 TQM 模式的路径分析

TQM 是一个极其复杂的系统工程，地方税务部门推行 TQM 模式，需要做大量的前期准备工作。笔者认为，以下方式方法是实施 TQM 模式中所必不可少的。

5.1 规划、诊断公众（顾客）需求

行政管理的 TQM 模式致力于提高顾客满意度，顾客导向尤为明显。从实务操作上讲，明确顾客导向除了将“公众即顾客”这一理念根植在税务管理人员心中外，更重要的是在税收管理及服务过程中明确顾客（纳税人）的要求、顾客对服务的满意度以及对进一步改进的希望。为此，税务部门可以采取问卷调查、热线电话、信箱（及电子信箱）、税务论坛、局长接待日等形式，充分了解顾客的要求，为工作的改进打好基础。

5.2 取得来自高层的支持

对于经常面对诸如低效率、服务态度差等指责的税务部门来讲，推行 TQM 模式不啻为一次大的变革，涉及的利益相关人众多，因而必须首先取得高层的支持。一方面要有上级机关的认可，另一方面也要在组织高层形成共识，否则，TQM 很难执行。TQM 是一项细致的工作，需要进行大量的数理分析和改造，其间参与人员需要经常打破常规，如果没有高层授权几乎是不可能的。只有得到高层的坚定支持，TQM 的质量改进过程才能一贯之。必要的时候，税务部门可成立以局长为首的质量改进委员会或全面质量管理委员会，统筹相关事宜。

5.3 分析工作并制定改进目标

在基层税务部门中建立质量改进小组(QC)，是分析具体工作的切入点。通过集中纳税人要求、基层税务人员意见、高层见解、组织目标等大量信息，分析工作各环节中存在的问题。在分析过程中，可尝试引入质量改进的技术手段--如鱼骨图（因果图）、帕累托图、德尔斐法、回溯分析等。在很多部门，如此细密的质量保证不是必需的，但对税务这类技

术性较强且重要的政府部门而言，这将是提高行政绩效的有效方法。

同时，基层税务部门要小心注意目标的弹性和柔性。笔者认为，建立量化目标的方法是不可取的，因为量化指标往往反映了组织内部决策层和员工(执行层)之间的一种博弈过程，后果往往是产生虚报成果、目标过高等问题。

5.4 未雨绸缪的预防式管理

著名的质量管理大师戴明有句名言：“防止问题的发生比发生了再反应要好”。TQM 模式试图通过对工作全过程可能造成的低效率或降低顾客满意度的环节进行合理化改进而使问题被解决在萌芽状态，因此 TQM 特别重视预防式管理，通过建立一套质量保证体系以达到防患于未然的目的，使问题没有机会出现，从而达到长久的高质量。因此，建立各类管理与控制程序、检查与评估程序、内审与管理评审程序、措施预案、内部质量手册等是做好预防式管理的极为重要和基础性的环节。

5.5 建立定期培训和激励机制

对于税务部门而言，TQM 是一个新生的事物，其中的技术手段也不是一时就能掌握的，因此对基层税务人员进行培训就显得非常重要。培训的重点是能够让部门成员接受 TQM 的一整套思想理论，而推广其技术手段则成为相对次要的任务。此外，TQM 还非常重视激励机制的重要性。税务部门相对缺乏竞争和改革的动力，要推行全面质量管理，调动员工积极性，势必要有一套有效的激励机制，如模仿企业设立质量改进奖、最佳意见奖等，以激发税务人员投身质量改进的积极性。

6. 结论

建设“服务型行政”是我国行政管理理念的一次深刻革命。今后，社会和民众在接受税收服务的同时，对其服务质量、服务效率和成本控制将会提出越来越高的期望和要求。

在地方税务部门实施 TQM 模式是可行的，但也不可能是一步到位的，对于工作过程的全方位分析和改进必然是一个渐进的过程，而新的情况新的问题也会不断出现。因此对于 TQM 的推行者和地方税务部门行政长官而言，把 TQM 作为部门的一项长期战略是一个明智的选择。另一方面，作为一项系统工程，TQM 需要一整套制度的、文化的背景加以支持。完善制度和技术手段对于地方税务部门来说本身就是一个探索的过程，而致力于建设地方税务部门的“质量文化”则更是一个长期的过程，需要整个部门上下的一致努力，这一切都需要地方税务部门有坚持不懈的态度，秉持 TQM 战略且以一贯之。

参考文献

- [1] 新华社.行政管理体制改革是深化改革的重要环节[N].2007-12-24
- [2] 盖.彼德斯.政府管理与公共服务的新思维[M].北京大学出版社,1996
- [3] 卢琼莹.论全面质量管理在公共部门中的应用[J], 行政论坛.2003, (10)
- [4] 张德新.浅议行政管理 TQM 模式在我国实施的原则[J].山东行政学院学报,2007,(3)
- [5] 史蒂文·科恩,罗纳德·布兰德. 政府全面质量管理[M].北京:中国人民大学出版社,2002
- [6] 万平等. ISO9000 现象对政府行政管理过程的启示[J].科学学与科学技术管理, 2003, (10)
- [7] 党秀云.行政部门的全面质量管理[J].中国行政管理 2003, (8).
- [8] 沈肇章, 赵丽萍.税务绩效评估指标体系探讨[J].党政干部论坛.2003(5).

作者背景



张德新，副教授，北京师范大学经济学博士，北京师范大学珠海分校教师。主要研究方向为质量经济等。曾主持省级质量研究类课题，主要著作有“珠海创新型行政管理模式研究”（光明日报出版社，2014）。