



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

专业硕士学位论文

THESIS OF PROFESSIONAL MASTER DEGREE

论文题目： 基层税务机关能力建设现状研究
——以DX市地税局为个案

(英文): A Study on Present Situation of Grassroots
Tax Institution Capacity Building
——A Case of DX City Tax Bureau

作 者： 冯旭瑞

指 导 教 师： 刘 昕 副 教 授

2006 年 12 月 03 日

论文题目：

(中文) 基层税务机关能力建设现状研究

——以DX市地税局为个案

(外文) A Study on Present Situation of Grassroots
Tax Institution Capacity Building

——A Case of DX City Tax bureau

所在院、系、所： 公共管理学院

专 业 名 称： 公共管理硕士（MPA）

指 导 教 师

姓 名、职 称： 刘 昕 副教授

论 文 主 题 词： 基层税务机关；能力；能力建设

学 习 期 限： 2005 年 03 月至 2007 年 03 月

论文提交时间： 2006 年 12 月 03 日

独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的研究成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包含为获得中国人民大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

签名：冯旭瑞 日期：2006.12.03

关于论文使用授权的说明

本人完全了解中国人民大学有关保留、使用学位论文的规定，即：学校有权保留送交论文的复印件，允许论文被查阅和借阅；学校可以公布论文的全部或部分内容，可以采用影印、缩印或其他复制手段保存论文。

签名：冯旭瑞 导师签名：刘昕 日期：2006.12.03

摘 要

国家税务总局局长谢旭人曾明确指出全面加强税务干部队伍建设,努力造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良、执法公正、服务规范的干部队伍,是税务部门必须长期抓好的重点工作之一,也是做好新时期税收工作这篇大文章必须牢牢把握的主题;要大力实施人才兴税战略,以能力建设为主线,落实教育培训规划,努力构建多层次、规范化、高效益的教育培训工作格局。由此可见,税务系统人力资源能力建设具有重要的战略意义。在税务系统内,70%的税务干部在基层,只有把基层能力建设搞好,才能带出一支高素质的干部队伍。因此,基层税务机关能力建设既是税务系统能力建设的核心环节,也是税务系统基层建设的重中之重了。从这个角度讲,深入研究基层税务机关能力建设的理论和方法,为基层税务机关能力建设实践提供一些可行的、可借鉴的思路,应是一项亟待解决的课题。本文在文献研究和实证分析的基础上,围绕基层税务机关能力建设“为什么建设”、“怎么建设”和“建设什么”三个方面,来探讨基层税务机关能力建设的方法和内容。

本文分为理论研究、模型构建和实证研究三大部分,由五个章节组成。

第一部分(第1、2章)为理论研究,概述了能力建设理论的发展状况以及基层税务机关加强能力建设的必要性。第1章,回顾了国内外人力资源和公务员能力建设理论的发展概况;第2章,首先在指出加强税收征管是确保税收收入增长的重要因素的基础上,分析了我国基层税收征管面临的主要问题,并从加强税收征管的角度论证了能力建设的必要性;其次,在论述了我国税收管理面临的挑战的基础上,指出税收管理现代化是应对我国税收管理挑战的根本出路,从实现税收管理现代化的角度论述了基层税务机关加强能力建设的必要性。

第二部分(第3章)为模型构建,构建了基层税务机关能力建设模型。首先,界定了能力建设模型涉及的相关概念,明确了能力建设模型的前提假设和相关原理。其次,在借鉴罗伯特·卡普兰、大卫·诺顿平衡计分卡“战略地图”思路的基础上,构建出基层税务机关能力建设战略地图,战略地图始于基层税务机关的使命,根基于资源保障基础,通过利益相关者、内部流程、能力和资源四个层面,阐释了组织使命、战略和内部流程、能力之间的关系。最后,在

战略地图的基础上，构建出基层税务机关能力建设模型，模型包括确定能力图解、评估战略准备度和能力建设机制三大部分，并以此模型作为本文实证研究的纲领。

第三部分（第 4、5 章）为实证研究，在问卷调查的基础上，揭摆出基层税务机关能力建设存在的问题，并有针对性地进行对策研究。首先，结合基层税务机关的实际，设计出基层税务机关能力建设问卷；其次，对 DX 市地税局全市税务干部开展问卷调查，回收问卷并统计调查数据。第 4 章在统计、分析问卷调查结果的基础上，揭摆出基层税务机关能力建设情况以及能力建设评价与沟通、认可与激励、培养与发展机制存在的主要问题。第 5 章以能力建设模型为参照，针对基层能力建设存在的问题，首先设计出能力建设机制规划方案，然后提出构建一套体系健全、切实可行的能力建设机制的对策。构建的能力建设机制以及在各机制中提出的比较独特的建议包括：建立科学的能力建设评价与沟通机制，设置能绩档案；建立健全的认可与激励机制，设置能力津贴；以提升能力为核心，构建完善的干部培训机制，以工作知识、工作态度和工作能力为主，丰富培训内容；拓宽职业生涯空间，健全干部发展机制，为基层税务干部设计行政和业务两条职业发展通道；最后要加强基于能力的税务文化建设。

关键词：基层税务机关 能力 能力建设

Abstract

Xie Xuren once clearly pointed out that we must comprehensively enhance the construction of the taxation cadre troop, accomplished a cadre troop that can stand up to the request of the most diligently politics attitude, the skilled service, the fine attitude, the fair law enforcement, the standard service. It not only is one of key work that the tax department must pay special attention to for a long time, but also is the subject which had to be grasped firmly in order to complete the tax revenue work , which is a big article, in new time. We also must vigorously implement the strategy to use the talented person to revitalize the taxation and take capacity building as the master line, carry out the education training plan, construct multi-level, standardized, the high benefit education training work pattern. Thus it can be seen, the taxation system human resources capacity building has the important strategic sense. In taxation system, 70 percent of the tax cadre work in the grassroots unit, in other words, only does well the grassroots tax institution capacity building, can we carry over a high quality tax cadre troop. Therefore, the grassroots tax institution capacity building not only is the core link of the taxation system capacity building, but also is the most important link of basic institution's construction of the tax system. From this perspective, it should be a topic item urgently waiting to be solved that thoroughly study the theory and method of grassroots tax institution capacity building and provide the feasible and practicable mentality for the grassroots tax institution capacity building. This article which bases on the literature research and the real diagnosis analysis foundation encompassing the basic tax institution capacity building “why to construct”, “how to construct” and “what can be constructed”, discusses the method and content of the basic tax institution capacity building.

This article is divided into the fundamental literature research, the model construction and the real diagnosis studies three major parts. It is composed by five chapters.

The first part, the fundamental literature research part, has outlined the development of the capacity building theory as well as the necessity to strengthen the basic tax institution capacity building. The first chapter reviewed the theory development survey of domestic and foreign human resources and civil servant capacity building. The second chapter has analyzed the main questions which taxation collection management of our country grassroots tax institution faces on the basis of pointing out that the enhancement of taxation collection management is one of the important attribute which has guaranteed the growth of the tax revenue. Then the chapter has proven the necessity of capacity building from the enhancement of taxation collection management perspective. Next, the chapter pointed out that the modernization of tax administration is should to the foundational outlet to meet the challenges, which is based on the foundation of elaborating the challenges that our country tax administration faces and also elaborated the necessity of capacity building from the realization of tax administration modernization perspective.

The second part, the model construction part, has constructed the grassroots tax institution capacity building model. The third chapter has first defined the related concept which the capacity building model involves in and has clear about the related premise and principle of the capacity building model. Next, we drew out the strategic map of the grassroots tax institution capacity building in reference to Robert. Kaplan and David. Norton's balanced scorecard "the strategy map". The strategy map begins with the mission of grassroots tax institution, bases on the foundation of resources safeguard, through four stratifications, the benefit counterparts, internal procedures, capacity and the resources stratification, has explained the relations between the organization mission and internal procedures as well as capacity. Finally, the grassroots tax institution capacity building model has been constructed on the base of the strategy map. The model includes three major parts which are the determination of capacity graphic solution, the appraisal of strategy capacity preparation and the

capacity building mechanism. The real diagnosis research takes the model as the guiding principle in the article.

The third part, the real diagnosis research part, has found out the questions in the process of grassroots tax institution capacity building through the questionnaire survey and spread out the countermeasure research exactly. Firstly, we designed the grassroots tax institution capacity building questionnaire though thinking over the reality of grassroots tax institution thoroughly. Secondly, we launched the activity of questionnaire survey which involves all the taxation cadres in DX city, reclaimed the questionnaires and make the statistics of the investigation data. The article fourth chapter brings to light the situation of grassroots tax institution capacity building as well as the main questions existed in the appraisal and communication, the approval and the drive, the training and development mechanism. The fifth chapter firstly designs the plan of the capacity building mechanism in view of the existed questions. Then we propose the countermeasure that is to construct a set of capacity building mechanism which is perfect, practical and feasible. The capacity building mechanism as well as the quite unique suggestion which proposed in various mechanisms includes: to establish a science capacity building appraisal and communication mechanism as well as propose to set a capacity and achievement file, to establish a comprehensive approval and the drive mechanism as well as put forward the establishment of capacity allowance, to construct the perfect training mechanism for the taxation cadre in the light of the taxation cadre's ability as well as propose to enrich the training content by taking the knowledge, the attitude and the ability primarily as the main training content, to perfect the cadre development mechanism by spacing out the professional career as well as propose to design two professional channel that include the administration channel and the practical transaction channel for the taxation cadre of grassroots tax institution. Finally we propose that we must strengthen the culture construction which bases on ability in the grassroots tax institution.

Key word: Grassroots tax institution Capacity Capacity building

目 录

引 言.....	1
1. 研究背景	1
2. 研究目的、意义	1
3. 研究方法	2
4. 论文的创新之处	2
第 1 章 能力建设理论概述.....	4
1.1 国外能力建设理论概述	4
1.1.1 国外人力资源能力建设概述	4
1.1.2 国外公务员能力建设研究现状	7
1.2 我国能力建设理论概述	8
1.2.1 我国人力资源能力建设理论研究概述	8
1.2.2 我国公务员能力建设研究概述	12
第 2 章 基层税务机关加强能力建设的必要性.....	14
2.1 加强能力建设是加强税收征管的需要	14
2.1.1 加强税收征管是确保税收收入增长的重要因素	14
2.1.2 我国基层税收征管面临的主要问题	15
2.1.3 加强能力建设是加强征管的必由之路	15
2.2 加强能力建设是应对我国税收管理面临的挑战的需要	16
2.2.1 我国税收管理面临的挑战	16
2.2.2 税收管理现代化一应对税收管理挑战的根本出路	20
2.2.3 加强能力建设是实现税收管理现代化的保证	24
第 3 章 基层税务机关能力建设模型的构建.....	26
3.1 相关概念的界定	26
3.1.1 能力概念的界定	26
3.1.2 能力建设概念的界定	28
3.2 能力建设模型的前提假设和相关原理	29
3.2.1 能力建设的前提假设	29

3.2.2	能力建设的相关原理	29
3.3	基层税务机关能力建设模型的构建	32
3.3.1	基层税务机关能力与战略的系统构建图的构建	32
3.3.2	基层税务机关能力建设模型的构建	35
第4章	基层税务机关能力建设调查与分析——以DX市地税局为个案.....	38
4.1	能力建设问卷调查情况概述	38
4.1.1	调查问卷的设计	38
4.1.2	调查工作的组织以及问卷的发放与回收	38
4.1.3	调查问卷的统计与结果分析	38
4.2	人力资源结构分析	39
4.2.1	性别结构	39
4.2.2	年龄结构	39
4.2.3	学历结构	40
4.2.4	专业结构	40
4.2.5	工作类别结构	41
4.3	能力建设现状调查与分析	43
4.3.1	能力建设的战略重要性	43
4.3.2	能力建设情况及干部能力发挥程度	46
4.3.3	能力建设评价与沟通机制	53
4.3.4	能力建设认可与激励机制	57
4.3.5	能力建设的培养与发展机制	60
第5章	基层税务机关能力建设对策研究——以DX地方税务局为例.....	68
5.1	能力建设机制规划方案	68
5.1.1	定制基层税务机关人力资源能力要求表	68
5.1.2	评估税务干部能力现状	69
5.1.3	根据“能力差距”，创建能力建设机制	70
5.2	构建能力建设机制	70
5.2.1	建立科学的能力建设评价与沟通机制	70
5.2.2	建立健全的认可与激励机制	75
5.2.3	以提升能力为核心，构建完善的干部培训机制	78

5.2.4 拓宽职业生涯空间，健全干部发展机制	80
5.2.5 加强基于能力的税务文化建设	81
参考文献	83
后 记	87
附 录	89

图表索引

图 3—1	基层税务机关能力与战略系统构建图.....	34
图 3—2	基层税务机关能力建设模型.....	36
图 4—1	性别结构饼状图.....	39
图 4—2	年龄结构饼状图.....	39
图 4—3	学历结构饼状图.....	40
图 4—4	专业结构饼状图.....	40
图 4—5	工作类别分性别统计图.....	41
图 4—6	工作类别分年龄统计图.....	42
图 4—7	按年龄分析工作类别图.....	42
图 4—8	基层建设内容统计图.....	43
图 4—9	干部能力对组织任务完成的影响.....	43
图 4—10	能力对任务的影响分类别统计图.....	44
图 4—11	干部队伍建设内容分类别统计图.....	45
图 4—12	干部队伍建设内容分年龄统计图.....	45
图 4—13	干部队伍建设内容分性别统计图.....	46
图 4—14	能力发挥程度统计图.....	47
图 4—15	能力发挥程度分类别统计图.....	48
图 4—16	能力发挥程度分年龄统计图.....	49
图 4—17	能否满足征管模式要求分类别统计图.....	51
图 4—18	能否满足征管模式要求分年龄统计图.....	51
图 4—19	能力来源途径分类别统计图.....	52
图 4—20	计算机的应用程度.....	53
图 4—21	优秀干部的能力状况.....	55
图 4—22	竞争上岗任贤选能的程度.....	55
图 4—23	竞争上岗实现任贤选能分类别统计图.....	56
图 4—24	竞争上岗不能实现任贤选能的原因统计图.....	56
图 4—25	考核结果反馈统计图.....	56

图 4—26	干部晋升统计图.....	57
图 4—27	干部晋升分类别统计图.....	57
图 4—28	考核对能力的激励作用.....	58
图 4—29	福利对能力的激励作用.....	59
图 4—30	对能力的奖励方式.....	59
图 4—31	是否参加过培训统计图.....	60
图 4—32	培训效果统计图.....	60
图 4—33	最有效的培训方式.....	60
图 4—34	效果最好的培训模式统计图.....	60
图 4—35	工作完之后最想干的事情统计图.....	61
图 4—36	培养、提升能力计划实现程度.....	62
图 4—37	设置“能力津贴”对能力培养、提升的影响.....	62
图 4—38	需要培训、更新的知识.....	64
图 4—39	基层必备的能力统计图.....	65
图 4—40	中层必备的能力统计图.....	65
图 4—41	高层必备的能力统计图.....	65
图 4—41	高层必备的能力统计图.....	66
图 4—43	中层欠缺的能力.....	66
图 4—44	高层欠缺 能力.....	67
图 4—45	需要培训、提升的能力.....	67
图 5—1	能绩档案图.....	77
图 5—2	培训管理的运作程序图.....	79
图 5—3	税务干部职业发展通道简图.....	81

表 2—1	1998—2001 年我国税收增收因素.....	14
表 3—1	能力要求样表.....	37
表 3—2	评估能力现状样表.....	37
表 4—1	工作类别分层次统计表.....	41
表 4—2	干部队伍建设内容分层次统计表.....	44
表 4—3	单位重视能力建设统计表.....	46
表 4—4	税务干部对能力认可度统计表.....	47
表 4—5	能力发挥程度统计表.....	48
表 4—6	能力能否胜任当前工作统计表.....	50
表 4—7	能力满足征管模式要求统计表.....	50
表 4—8	能力来源分层次统计表.....	52
表 4—9	单位对完成岗位工作能力要求统计表	54
表 4—10	对能力的考核统计表.....	54
表 4—11	对能力的考核应占比例统计表.....	55
表 4—12	考核对能力的激励作用统计表.....	60
表 4—13	业余时间安排统计表.....	61
表 4—14	第 1—4 选择统计数据.....	63
表 4—15	第 5—9 选择统计数据.....	63
表 4—16	需要培训的知识分工作类别统计表.....	64
表 5—1	能力要求表	69
表 5—2	评估能力现状表.....	69
表 5—3	DX 地税局职位说明书.....	72
表 5—4	考核权重分布表.....	74
表 5—5	部门、个人业绩权重分布表.....	74

引 言

1. 研究背景

当今蓬勃发展的新科技革命，对人类自身发展所产生的影响深刻而广泛。知识不断更新，科技不断突破，经济不断发展，对劳动者能力的要求越来越高。信息技术的发展，使人们的学习和交流打破了过去时空界限，为人类能力的发挥和提高带来了新的空间。经济全球化不断深入，世界范围内产业结构调整步伐也在加快，知识创新、科技创新在经济社会发展中的作用也日益重要。当今世界，人才和人的能力建设，在综合国力竞争中越来越具有决定性的意义。开发人力资源，加强人力资源能力建设，已成为关系当今各国发展的重大问题。

2001 年 5 月 15 日，江泽民同志在亚太经合组织人力资源能力建设高峰会议上发表《加强人力资源能力建设，共促亚太地区发展繁荣》的重要讲话，倡导要加强人力资源能力建设。2003 年 12 月 19 日，胡锦涛总书记在全国人才工作会议上，反复强调人才资源能力建设是人才开发的主题，是人才培养的核心，也是实施人才强国战略的基础。加强人力资源能力建设，从来没有像今天这样重要、这样紧迫。

国家税务总局局长谢旭人在 2006 年 1 月 8 日召开的全国税务工作会议上，明确指出全面加强税务干部队伍建设，努力造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良、执法公正、服务规范的干部队伍，是税务部门必须长期抓好的重点工作之一，也是做好新时期税收工作这篇大文章必须牢牢把握的主题。他的讲话凸显出税务系统人力资源能力建设的战略重要性。

2. 研究目的、意义

笔者在税务系统基层一线工作了八年，对基层税收管理的情况和症结比较了解，但以前的了解大多也只是停留在感性认识的阶段。经过系统地学习人力资源管理理论后，不免对曾经困惑过的基层实践有了理性思考。学习终归是为了运用，于是两年理性思考、答疑解惑的结果，就让我有了要写一篇理论结合税务基层实践论文的渴望，想通过做论文为基层税务机关的人力资源管理提供一点借鉴。

对基层税务机关而言，为国聚财和为纳税人服务是其最主要的工作任务，而这两项任务是依托于税务干部队伍的能力，并贯穿于整个业务流程中的。但是，由于受传统管理思维的影响，基层税务机关在税收管理中，对税务干部能力的要求往往是重学历和资历而轻能力，即使在有能力要求的业务性质的工作岗位上，也不是基于组织战略和业务流程来要求税务干部的能力，这就造成了能力与业务流程和组织战略的脱节。如何培养税务干部具有适应税务机关组织战略和业务流程的能力，对基层税务机关来说，具有很重要的现实意义。同时，税务机关是业务性很强的公共部门，提升整个税务干部队伍的能力水平和税务机关的组织能力，并以此来实现基层税务组织的组织战略，对基层税务机关来说，其现实意义也颇显重要。

3. 研究方法

本文以文献研究和实证研究为主。首先，通过文献研究概述了能力建设理论的发展历程和基层税务机关面临的挑战和选择，构建出基层税务机关能力建设的模型；其次，笔者结合基层税务工作的实际，量身定做设计了一份涵盖能力建设方方面面内容的问卷。笔者花了一个多月的时间，深入基层进行问卷调查，立足于问卷调查采集上来的第一手的数据，揭摆出基层税务机关能力建设的症结，此间又辅助于访谈法，对一些问题进行了深入地分析；最后，笔者针对问卷反映出的问题，中肯地提出了切合实际、操作性较强的对策和建议。

4. 论文的创新之处

- 1、本文借鉴平衡计分卡战略地图的思路，构建出了基层税务机关能力建设模型。
- 2、突破传统上侧重于对个体能力的研究，本文能力建设的模型是基于组织战略地图而建，在提升个体能力的基础上更侧重于组织能力的提升。
- 3、创新性地提出在税务机关建立能绩档案，作为干部绩效考核和晋升的依据之一。
- 4、突破以往能力建设静态管理的局限，通过基于组织战略的能力建设机制，来实现能力建设的动态管理过程。
- 5、本文创新性地提出在税务系统尝试通过“行政”和“业务”两条通道来拓宽税务干部的职业生涯。
- 6、本文提出的基于工作态度、工作知识和工作能力的培训内容，给基层税务机关的培训提供了新的思路。

第 1 章 能力建设理论概述

1.1 国外能力建设理论概述

1.1.1 国外人力资源能力建设概述

国外关于人力资源能力建设的理论最早可追溯到现代意义的经济学创立之初。古典政治经济学家亚当·斯密把工人技能的增强视为经济进步和经济福利增长的基本源泉，他大胆地将全体国民后天获取的有用的能力，全都算作是资本的一部分^①。1960 年，人力资本的开创者西奥多·舒尔茨在美国经济学会年会上指出：“有能力人民是现代经济丰裕的关键。他们是经济增长的一个重要源泉。如果我们忽视了人的技能和知识的改善，忽视了使一个人变得更有能力的信心，那么经济增长的事业就会乏味而又得不到报偿。”^②舒尔茨还认为，和体现于物质产品上的物质资本一样，人力资本体现于劳动者身上，通过投资形成并由劳动者的知识、技能和体力（健康状况）所构成的资本。人力资本投资理论认为：（1）人力资本的取得要消耗一定量的金钱和其他稀缺资源，即人力资本需要投资才能形成。（2）人力资本投资范围和内容归纳为五个方面，即医疗和保健，在职人员培训，正式建立起来的初等、中等和高等教育，为成人举办的学习项目，个人和家庭适应于变换就业机会的迁移。（3）通过对人力资本投资，使人力资本从一般人力资本——技能型人力资本——管理型人力资本——企业家型人力资本的由低级向高级转化，在这一转化过程中，不断提高的是人的能力。^③

戴维·沃尔里奇认为组织要想取得成功，要想在全球化的竞争中保持竞争

^① [美]西奥多·W·舒尔茨：《论人力资本投资》，3 页，北京：北京经济学院出版社，1990

^② 戚鲁、杨华：《人力资源能本管理与能力建设》，18 页，北京：人民出版社，2003

^③ [美]西奥多·W·舒尔茨：《论人力资本投资》，9—16 页，北京：北京经济学院出版社，1990

优势，需要重新定义组织的能力，以便维持和调整个人的能力。他认为在新经济时代，组织的能力包括硬性和软性能力。硬性能力是技术能力，如能够创造有市场价值的能力等；软性能力则是指组织能力，如市场中更快地转换的能力，或者是吸引、留住优秀的全球性人才的能力，软性的组织能力更难获取或模仿^①。时至今日，战略管理研究专家仍然热衷于把企业拥有的特殊资源和能力作为影响企业长期竞争优势的关键因素，因而这种理论已成为企业战略管理理论研究的时代主旋律。

能力建设理论的创始人是美国诺贝尔经济学获得者阿玛蒂亚·森（Amartya Sen），他认为人的发展是发展的根本目标，能力的提高是实现发展的关键；要从功能和能力的角度理解人的发展。功能指的是一个人能够做什么和能够怎样生活，如每个人都可以有追求健康、快乐、受人尊敬的生活的权利。能力就是在各种功能组合中所能选择的组合，也就是说能使功能得到发挥的力量。简而言之，能力标志着一个人能做什么和不能做什么，如为了能够过上健康、受人尊敬的生活，自己必须要有良好的身体素质和接受好的教育。因此，一个人的能力越大，他过某种生活的自由也就越大，即能力的发展就是人的自由和选择的扩大。英国著名的发展社会学专家 Deborah Eade，针对发展中国家基本发展能力不足，从非政府组织(NGO)或非营利性组织(NPO)进行援助的角度谈能力建设。他认为通向发展的能力建设包括识别妇女和男子在实现他们的基本权利时所受到的束缚，找到合适的手段增强他们的能力，以克服造成社会隔离和苦难的原因。在他看来，能力建设不是孤立的。它深深地根植于社会、经济和政治环境，理解所处的环境对于我们理解在特定的环境下是谁缺乏能力，为什么缺乏能力，以及为什么考虑这些是很重要的；能力建设的目的是为了促进变革；能力建设项目本身都是在广泛的社会、经济转型的环境下进行的。因此，适应变化条件同时又坚持正确的方向是非常重要的；能力建设并非廉价发展，也不是无风险的，相反，它意味着对人们和组织的长期投资，以及对影响人们生活的各种行为的责任。因此，非政府组织进行能力建设，其工作原则应如下：（1）以人为中心：发展和救济工作是为了提高妇女、儿童和其他弱势群体的生活水平。因此在评估工作绩效时，应考虑它们如何影响人们的生活，它对所关心的

^①威鲁、杨华《人力资源能本管理与能力建设》，17—18 页，北京：人民出版社，2003

人们的意义。(2) 人权：提高人权意识是发展和救济工作的核心。这些权利包括所有人的公民、政治、经济、社会和文化权利。(3) 使有能力：使有能力是指个人或与他人一起获得为改善生活的力量、信任和前景。人们的权利来源于他们自身的努力，而不是别人的给予。如果发展和救济计划并非依赖于人们自身提高而作出的努力，那么它们可能影响人们自身权利的获取。(4) 参与：有效的参与意味着人们有权对影响他们生活的决定发表意见。如果人们无权实施这一权利，那么他们的使有能力也将受到影响。不论是以个人发展名义还是公共行为的名义，发展和救济工作应该加强人们积极参与社会变革的能力。(5) 可持续发展性：为了实现可持续发展，变化的过程必须促进所有男人和女人之间的平等，加强他们为现在以及将来获得体面生活的能力。可持续发展的概念不仅仅局限于财政上的自理，它依赖于人们承受和克服生活以及生活方式压力的社会和经济能力。^①

随后，大批学者纷纷卷入对人力资源能力建设的研究热潮中，对人力资源能力建设所包含的内涵进行了思考。例如，世界银行认为人力资源能力建设是“为了使所在地区的所有国家共同达到发展的目的而用于人民、机构和活动的投入”^②。布伦达·力普森认为，能力建设是帮助人、组织和社会提高其以可持续方式应对发展挑战的能力的有意识的干预活动^③。而Pact却认为，人力资源能力建设是一种程序，通过它可以培养一些专门技能、建立管理体系、开发资源和建立学习网络，促使组织使命的实现和组织的可持续发展^④。

20 世纪 60 年代后半叶，日本产业界在当时的社会背景下，结合美国的人力资源管理经验，由日本经营者团体联盟（日经联）倡导并导入“能力主义管理”理论，从实践的角度丰富了人力资源能力建设理论。该理论的核心内容是在业务开展的实践过程中，应尽可能地发现并充分开发员工完成工作的能力，为他们提供发挥的机会、场所和环境，并给予相应的待遇。日本的考核包括三大项目：工作成绩、工作态度和工作能力。其中工作能力包括：知识水平、技术水平、领导能力、创造能力、表达能力、谈判能力、判断能力、涉外能力等。工

^① [英] Deborah Eade:《能力建设：通向以人为中心的发展之路》，应维云、刘国翰译，第 4—6、27 页，北京：九州图书出版社，1999

^② 陈建先：“论人力资源能力建设与核心能力”，载《重庆工商大学学报(社会科学版)》，第 22 卷第 4 期

^③ NPO 信息咨询中心：《NPO 能力建设与国际经验》，52 页，北京：华夏出版社，2003

^④ 同上书，103 页

作能力还分为“显在能力”与“潜在能力”两种。“显在能力”是在工作中已经表现出来的能力；“潜在能力”是由于工作条件限制未能表现出来的能力。通过对这两种能力的考核，来发现对每一工作人员的工作安排或职位安排是否适当^①。

1.1.2 国外公务员能力建设研究现状

国外对公务员能力进行了深入而持久的研究，到目前为止，研究的重点大都集中在能力建设内容和能力建设方法措施方面。在能力建设内容方面，加拿大、英国、美国、瑞典的研究比较典型。加拿大公务员能力建设体系包括：智力、建设未来的能力、管理能力、人际能力、个人能力等五大类。其中智力能力包括认知能力和创造力；建设未来的能力包括愿景力；管理能力包括行动管理、组织知觉、团队合作、策略联盟；人际能力包括人际关系和沟通、个人能力包括毅力、道德和价值观、人格、行为的弹性、自信。英国文官能力建设的内容主要体现在指挥、管理与沟通、个人贡献等方面。其中指挥包括领导力、战略思考与规划、绩效管理；管理与沟通包括员工管理、沟通、财务与其他资源的管理；个人贡献包括个性特征、思考力、创造力与判断力。美国著名学者罗伯特·达尔认为公务员的能力建设内容包括：领导变革、领导他人、成果驱动、业务敏感性、关系建立等。领导变革包括持续学习的能力、创新能力、把握外界环境变化的能力、接受变革的适应能力、服务动机、战略思维动力、前瞻性、克服压力的能力；领导他人包括冲突管理能力、管理文化差异的能力、廉洁与诚实、团队领导能力；成果驱动包括责任心、顾客服务能力、果断力、问题解决能力、技术与专业能力；业务敏感性包括资产管理能力、人力资源管理能力、科技管理能力；关系建立包括说服与协商能力、口头沟通能力、人际互动的技巧与能力、关系建立能力、文字沟通能力、政治洞察力。瑞典国际行政学院的公务员能力结构则是从制度层面（包括平衡外部关系和对环境变革的适应力等）、组织层面（包括改进工作流程和绩效的管理系统）和个人层面（包括敏感性、公民社会、政治家与个人之间的影响等）三个层面来表述的。

在能力建设方法措施方面，国外众多学者的研究一般将其融汇到考录、培

^① 潘晨光：《国外人力资源发展报告》，273—274 页，北京：中国林业出版社，1998

训、考核、奖惩等环节，即：考录作为能力建设源头可以把符合条件的高素质公民填充到公务员队伍中来；培训作为一项基础性、超前性的工作，是能力建设的重要环节，以适应环境变化对公务员能力提出的新的要求；考核是能力建设中极为重要的一环，是对能力建设成效的鉴定；激励奖惩环节作为公务员能力建设评定的重要部分，也成为国外学者关于公务员能力建设的研究重点。

日本行政学院学者认为，用于公务员培训的投资是“最合算的投资”^①。美、英等国纷纷开设主管人员培训班，美国称这种培训为“管理发展训练”，英国称之为“高级管理研讨班”^②。有关专家普遍认为，英国更注重培养通才，考核时往往注重对人的条件的评价。而日本则注重兼顾工作与人的条件两方面来考核；西方学者强调工资对能力建设的激励作用，日本长期以来均实行年功晋升制。除特殊情况外，公务员一般都按工龄和学历逐级提升，美国堪称福利国家，赡养津贴、遗属津贴、残废津贴、退休津贴、特别退休津贴等项社会保险津贴应有尽有。可见，西方国家对公务员能力建设的要求从公务员队伍招聘到激励奖惩的各个环节中都可以体现出来。

1.2 我国能力建设理论概述

1.2.1 我国人力资源能力建设理论研究概述

社会主义市场经济的深入发展，知识经济大潮的汹涌澎湃，日趋激烈的国际竞争，使得人的知识、能力与人力资源开发问题的重要性日益凸显。正是在这样的背景下，我国许多学者敏锐地意识到研究人力资源开发和能力建设问题的迫切重要性，因而对这些重要问题进行了深入的研究，提出不少具有重要实践意义和学术价值的观点。

韩庆祥较早地从哲学的角度来研究能力和能力建设问题，着重对能力建设的背景、理念、内涵、内容等问题进行了研究。他认为所谓能力建设，就是主

^① 片岗宽光：《论职业公务员》，16 页，北京：机械工业出版社，2002

^② 罗素：《西方的智慧》，384 页，北京：世界知识出版社，1992

体通过各种行之有效的方式与手段,把人口资源转化为人力资源,再进一步转化为人才资源,从而形成能力人和人力资本的一系列能动活动过程。能力建设的实质是对能力人的培育和对人的能力充分正确发挥所赖以进行的条件体系的创造。前者是指把人口资源、人力资源和人才资源转化和提升为现实的能力,这是一种“转换能力”,涉及到能力建设的过程与目标;后者指的是服务于能力建设过程和目标的条件体系的建设,实质是注重培育和提高人口资源、人力资源和人才资源开发本身的能力,这是一种“开发能力”,涉及到能力建设的方式与途径。能力建设应包括以下主要内容:发掘每个人的潜能,合理配置人力资源,培育人的创新能力,善待有一定素质的“能人”和凝聚社会一切积极力量。能力建设具有自己的一般规律,这种规律是在对能力建设过程中的内在联系的把握中揭示出来的。它包括五大规律:与时俱进规律;依赖于个人对社会物质生活条件占有的规律;“为”和“位”的因果规律;市场运作方式规律和岗能配置规律。他还认为,当前我国进行能力建设主要包括:发掘人的潜在能力,增强人的学习能力,培育人的创新能力,提高人的专业技能,完善人的交往能力,培养恪守制度和规范的能力,提高驾驭市场经济的能力等等^①。这些关于能力建设的思想具有一定代表性,在学术界也产生了积极影响。

关于人力资源能力建设,人事部政策法规司巡视员段余应认为:“能力”是“人力资源能力建设”的关键词,能力是人的知识、品德、技能、经验、智力、体力等各方面素质的综合体现。人力资源能力建设,是指通过教育、培训、激励和使用等途径,开发人的潜能,提高人的素质,调动人的积极性,发挥好人的作用,增强人们认识和改造自然的个体和群体效能,以促进经济社会的进步和人的全面发展。人事部人事与人才科学研究所所长、著名人才学家王通讯从国家、民族意义的角度,提出能力建设的内容不仅指人的一般能力的提升,还包括了一个民族、一个国家能力容量的扩展。很显然,两位专家是侧重从人力资源能力建设的角度来定义能力建设的。那么,能力建设重点要建设哪些能力?段余应认为,人力资源能力建设应该强调四种核心能力:一是学习能力,二是适应能力,三是创新能力,四是竞争能力。这四种能力相辅相成,其中学习能力是基础,创新能力是关键。王通讯认为,能力建设要注重三种能力:一是基

^①参见韩庆祥、雷鸣:“能力建设与当代中国发展”,载《中国社会科学》2005 年第 1 期

础能力、基本能力，如语言表达能力、数字运用能力、自我提高能力、与人合作能力、创新能力、办事能力等，这是一般人都要具备的能力；二是面向新世纪的能力，如外语应用能力、计算机操作能力、汽车驾驭能力，也被称为新世纪的通行证；三是核心能力，它以一般能力为基础，不同行业、不同职业、不同岗位的人员要求具有不同的核心能力，如专业技术人员与党政干部需要具备的核心能力不同。

另外，1995 年由中国学者牵头与美国耶鲁大学合作，在联合国开发计划署（UNDP）委托下，提出了人力资源能力建设的基本定则。在此基础上，中国科学院可持续发展战略组进一步发展了人力资源能力建设方程。他们认为，一个人的能力是体能、技能与智能三者的高度统一。所谓人的“体能”是指人的生理上与心理上的健全程度，包括：自然能力、生理能力、简单能力、初级能力；人的“技能”是指人的基本技术与掌握生产流程合理规则的熟练程度，包括：训练能力、技巧能力、重复能力、中级能力；人的“智能”是指人在各种领域中创造性开发及其创新性含量的程度，包括：学习能力、联想能力、创新能力，高级能力。认知科学表明，在现代社会中，体能、技能、智能三者存在一个简化的定量规则，对于体能、技能与智能的获得，需要社会支付之比分别为 1: 3: 9，这表示当保持一个人健全体魄所支付的社会费用为 1 时，支付其同时获得技能的费用为 3，支付其同时获得智能的费用为 9，即社会支付成本（相对于体能、技能、智能）为一列等比级数：1: 3: 9。从另外一个角度看，人的体能、技能和智能为社会所创造的财富与价值则为 1: 10: 100。它说明一个仅具有体能的人，他能创造的财富大约仅能维持他本人的生存，而同时具有技能的人则可创造出 10 倍于仅具有体能的人，具有智能的人又可创造出 10 倍于具有技能的人（即 100 倍于只具有体能的人所创造的财富），三种能力对社会的贡献即社会获得收益（相对于体能、技能、智能）为另一列等比级数 1: 10: 100。如果我们以文盲作为仅具有“体能”的人，以第二产业从业的人口作为具有一定“技能”的人，而以科学家工程师人数作为具有“智能”的人，那么按照上述简单的规则，我们可提出人力资源能力方程为：人力资源能力 = $(\text{文盲人数} \times 1 + \text{第二产业人数} \times 10 + \text{科学家工程师} \times 100) / \text{全社会总人口}$ ，人力资源能力系数取值范围在 1~100 之间。

江泽民主席在 2001 年 5 月召开的亚太经合组织人力资源能力建设高峰会议

上，发表了题为《加强人力资源能力建设，共促亚太地区发展繁荣》的重要讲话，第一次正式提出“人力资源能力建设”的概念和思想。明确强调，要注重人力资源能力的开发与培育，注重人力资源能力建设及其充分正确发挥，这已成为我们把握新机遇、应对新挑战，藉以实现科技进步，实现经济和社会发展的关键^①。2003 年 3 月 28 日，胡锦涛同志指出，“大力推进人力资源能力建设，提高国民的整体素质，充分开发和合理利用我国巨大的人力资源，不仅对推进改革开放和现代化建设具有重大作用，而且对促进就业和创业也具有重大作用……切实搞好人力资源能力建设，把我国特有的人力资源优势充分发挥出来，我们就能更好地实现全面建设小康社会的宏伟目标，不断开创中国特色社会主义事业新局面。”^②我们认为，“加强人力资源能力建设”的论断，与此前江泽民同志的“人力资源是第一资源”、“实施科教兴国战略，关键是人才”、“在社会的各种资源中，人才是最宝贵最重要的资源”等著名论断相统一，共同构成了中国特色的人力资源能力建设概念体系。党的十六大大提出要巩固党的执政地位，提高党的领导水平，就必须加强党的执政能力建设，号召全党要不断提高学习的能力、科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、总揽全局的能力和依法执政的能力，总之，不断提高为人民服务的本领；2003 年底，在全国人才工作会议上，胡锦涛明确指出，必须把人才资源视为第一资源，实行以人才资源能力建设为核心的人才强国战略；党的十六届四中全会又专门作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。这些充分体现了党和国家领导人对能力建设的重视，也体现了加强能力建设的必要性和紧迫感。总之，中国关于人力资源能力建设的观点，对我们深入研究能力建设及其与当代中国的发展具有一定的借鉴意义。

随后，我国企业界能力建设的实践也掀起了一个高潮，在企业能力建设和公共部门能力建设方面都有很大的进展。在企业界，主要致力于基于能力的人力资源管理以及员工素质模型或胜任力模型的建立。在公共部门，随国家公务员通用能力标准框架的颁布，公务员能力建设发展也很快。一些公共组织纷纷投入到能力建设研究的热潮中，如上海市进行了上海市国家公务员能力素质标准的研究，其他一些公共部门如南京市地税局、内蒙古巴盟国税局也尝试在本

^① 江泽民：“在亚太经合组织第八次领导人非正式会议上讲话”。光明日报，2000 年 11 月 17 日

^② 参见《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》，北京：中央文献出版社，2002

系统内进行能力建设实践。我国企业界和公共部门在自己的领域同时进行能力建设研究、实践，相互借鉴，相互补充，相互完善，取得了显著的成就。

1.2.2 我国公务员能力建设研究概述

公务员能力建设概念引用到我国，还是近年的事情，与其相关的途径研究也相对较晚。归纳起来，我国主要在能力的分类和建设途径方面进行了相关研究。对于能力的分类比较典型的观点如下所述：2003 年底，国家人事部印发了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，这是我国首次出台公务员通用能力标准，共有九项，分别是政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力和心理调适能力；吴德贵认为，要搞好公务员能力建设至少应该提升九种能力：政治鉴别能力、战略思维能力、科学决策能力、总揽全局能力、依法行政能力、经济外交能力、资源整合能力、公共管理能力以及反腐倡廉能力^①。刘首田则指出时代发展要求公务员具有把握发展趋势的能力、运用现代信息技术处理问题的能力、创新能力以及学习能力；社会改革发展要求公务员具有适应改革、推进改革的能力，调动社会资源高质量满足公民需要的能力，宏观决策的能力，驾驭复杂局面、处理复杂矛盾的能力，科学管理的能力，依法行政的能力，专业化行政管理的能力^②。我国公务员建设途径的研究则主要集中在录用、培训、激励、考核四个环节，在这一点上与国外公务员能力建设的途径具有相同点。在录用环节，逐渐转变选拔指导思想，由重学历向重能力转变，把竞争上岗作为选配和分流人员的手段，做到适才适用。进入 21 世纪，有学者认为对公务员岗位中一些专业技术要求高的职位，可以尝试聘任制等形式，用合同的形式确定政府机关与高素质人才的法律关系。2003 年 12 月 26 日，《中共中央、国务院关于进一步加强对人才工作的决定》（以下简称《人才工作决定》）指出，人才培养，能力建设是核心。这一科学论断为公务员培训指明了方向。此后，关于培训具体形式和内容的研究取得了突破性进展，其中大多数学者普遍认同的观点是高度重视对公务员的能力培训。在目前关于考核测评的研究中，一种

^① 吴德贵：“入世与公务员能力建设”，35、53 页，《中国人才》，2002（12）

^② 刘首田：“浅谈大力加强公务员能力建设”，38 页，《宁夏党校学报》，2004（11）

主流观点认为应把工作实绩作为考核重点，考核公务员实绩，如果只看取得的工作成绩，不具体分析其中的客观条件，不全面地历史地看待公务员的基本素质，就会失之偏颇，不能得出公正的结论。在激励环节中，完善对公务员奖惩的 implements 措施，注重建立能力、绩效与薪酬之间的有机联系，使公务员劳动与报酬配比。在发展经济和精兵简政的基础上，逐步提高公务员的工资水平，更好地体现公平原则。

经过近年的努力，我国公务员的能力建设取得了积极成果，但是我国政府公务员能力建设的研究无论是在理论设计，还是在具体实施上都处于探索阶段。由于目前的现有研究尚未形成成熟的理论体系和实践经验，所以对公务员能力建设的研究缺乏系统性，能力标准不够细化、公务员通用能力测评标准研究尚处于空白，而且大部分主要集中在对现职公务员的研究，没有注重对公务员能力建设的终身化研究。

第 2 章 基层税务机关加强能力建设的必要性

2.1 加强能力建设是加强税收征管的需要

2.1.1 加强税收征管是确保税收收入增长的重要因素

在一定的经济水平和既定的税制模式下,税收征管水平的高低决定了法定税收收入的实际征收量。虽然决定税收征管水平高低的主要因素有税收征管模式、税收执法力度和税收信息化水平,但是促使这三种因素发挥作用的,还在于税务干部素质和能力的提高。这几年,税务系统大力加强干部队伍建设,税务干部的政治、业务素质和能力有了明显提高,管理加强了,执法随意性减少了,

表 2—1 1998—2001 年我国税收增收因素 (单位: 亿元)

项目	1998 年		1999 年		2000 年		2001 年		四年合计	
	增收 额	比重 %	增收 额	比重 %	增收 额	比重 %	增收 额	比重 %	增收 额	比重 %
税收合计	1003	100	1223	100	2350	100	2501	100	7077	100
经济发展因素	317	31.6	807	66	1554	66.1	1231	49.2	3909	55.2
政策及特殊因素	236	23.5	0	0	496	21.1	630	25.2	1362	19.2
加强征管因素	450	44.9	416	34	300	12.8	640	25.6	1806	25.6

注: ①1998 年数中不含国有企业所得税

②本表中的“比重”均为占当年税收增收额的比重

资料来源: 国家税务总局计统司

税收的“跑、冒、滴、漏”相应也减少了,从而确保了税收收入的增长。据统计(见表 2—1), 1998—2001 年的税收增收中,经济、政策和征管因素的影响

分别占 55%、20%和 25%^①。可以看出，加强税收征管已成为确保税收收入增长的重要因素。

2.1.2 我国基层税收征管面临的主要问题

尽管近几年我国基层税收征管的力度较大，但在新的政治经济形势和信息技术发展的态势下，还存在一定问题，主要表现在以下几个方面：

一、税收流失较为严重。税收流失表现为两个方面：一是明显的流失，即实际收入数与应收数存有一定差距；二是隐形的流失，主要是欠税，虽然在纳税人的账户上和税务部门的会计账册上有反映，但死欠（即纳税人以及注销或者既没有纳税能力又没有可抵押的财产）数不少，其实已经是无法收回的税收收入。

二、税源监控乏力。税源也就是应征数，但应征数究竟是多少，缺乏监控手段和措施。表现为：一是漏征漏管户仍大量存在，工商登记户数与税务登记户数的差距相当大；二是建假帐现象较为普遍，无法如实掌握控制纳税户的财务核算和经营情况；三是现金交易很普遍，无法控制纳税户的资金周转和交易情况。

三、执法随意性较大。表现为有法不依、执法不严，有税不收和收“过头税”现象仍然存在，程序违法现象较为普遍。

四、征管效率不高。就社会效率而言，税收征管在提供公平竞争的税收环境和维护纳税人合法权益方面还存在一定的负面影响，如执法不公导致税负不合理，从而导致竞争不公平。就经济效率而言，税收征管的运行成本较高，不仅征收成本高，而且税收负担重，绝大部分纳税人还必须花费一定的时间和金钱到税收机关办理申报纳税事宜，需要负担一系列涉税表、证、单、书和税收宣传资料的工本费。此外，接受税务机关的重复检查也增加了纳税人的额外负担。

2.1.3 加强能力建设是加强征管的必由之路

加强征管，旨在提高税收征管的质量和效率，严格规范执法，堵塞漏征漏

^① 金人庆：《中国当代税收要论》，30 页，北京：人民出版社，2002

管，防止税款流失，降低税收成本。要实现这些目的，在当前形势下，不仅取决于基层税务机关信息传输、电子网络等先进技术和工具的广泛应用，而且取决于基层征管机制的健全和征管人员素质和能力的提高。目前，各级税务机关都很重视基层基础设施建设，对信息化建设的投入力度也比较大，因此，征管质量和效率的提高就主要取决于健全的征管机制和高素质高能力的征管人员。从我国目前的征管现状来看，健全的征管机制是建立在科学化、精细化管理的业务流程上的，而科学化、精细化管理的业务流程是依托于税务干部的能力实现的。

从我国税务系统的状况来看，由于历史和社会的原因，尽管税务干部队伍的整体素质不错，能征善管，但也有相当一部分人员文化知识欠缺，业务水平不高，自律意识不强，不能够有效运用现代科技手段去开展税收管理工作。在这种情况下，加强征管，提高征管质量和效率，必须立足现实，着眼于税务干部人力资源的能力开发和建设。加大干部培训的力度，用科学的知识充实人；加大干部能力提升的力度，用正确的导向激励人。以此促进广大税务干部学业务、比技能，充分挖掘干部管理的潜能，释放科技管理的效能。

2.2 加强能力建设是应对我国税收管理面临的挑战的需要

2.2.1 我国税收管理面临的挑战

税收管理是税务部门为贯彻国家税收政策，执行税收法律、法规、规章，完成各项税收职能任务，而对税收工作进行的组织、协调、计划和监督检查等一系列管理活动^①。一般而言，税收管理包括以纳税人涉税事项为主要管理对象的税收征收管理和以征税机关和征税人作为主要管理对象的税收行政管理，前者是主体，后者是保障，二者相辅相成，缺一不可。

我国税收管理的规范运作经过改革开放以来的探索，初步形成了一套比较完善的税收管理体系。但是，随着我国社会主义市场经济体制的完善以及经济形

^① 同上书，241 页

势的发展，我国税收管理又不断面临着一些新的挑战：

一、从老税制到新型税制带来的管理要求的提高

1994 年税制改革实施之前，我国税制的基本框架是 1984 年利改税和税制改革后确立的，实行的是以产品税为主体税种的税制。1994 年，党中央和国务院根据建立社会主义市场经济体制的要求，对我国税收制度进行了一次广泛而深刻的结构性改革。这次税制改革侧重于税制结构的调整和税收宏观调控作用的加强，流转税制改革是整个税制改革的关键。以产品税为主体的税收制度是一种单一税制，操作起来比较简单，容易到位。以增值税为主体的税制，是一种比较科学、符合国家惯例的税制，实现了从初始产品到最终消费品部重复征税，建立起了环环相扣的“链条式”关系带，有利于保持税收的中性，促进企业的公平竞争和生产要素的合理流动，但执行起来对税企双方尤其是税务部门要求较高。如 1994 年税制改革实施后取消了临时性、困难性的个案税收减免，但如何制止违法越权减免税，维护税法的统一性和严肃性；如何防止企业欠税的大量增加，保证税收收入的及时性和稳定性等，都是税收管理工作面临的新课题。一个好的税制的运行及其目标追求，需要有健全的征管体制和高效的税收管理来保证和实现，再好的制度，如果没有完备的税收管理手段作支撑，也只能是纸上谈兵。从这个意义上讲，1994 年税制改革实施后在客观上对税收管理提出了更新、更高的要求。

二、从计划到市场带来的管理方式变革

党的十四大确立社会主义市场经济体制之后，随着市场机制作用的不断扩大，政府对经济的管理方式的改革也逐步加快，我国的经济体制和运行机制发生了深刻变化。市场经济格局的形成，必然要求税收管理工作与之相适应。

首先是经济成分的多元化对税收管理方式的挑战。所有制结构从以全民所有制为主的单一公有制结构，发展成为包括国有、集体、股份制、私营和外资企业等多种所有制并存的所有制结构，所有制结构和利益主体呈现多元化格局。表现在税收管理上，不仅是管理对象剧增，而且由于市场机制和法制的健全，相当一部分纳税人纳税意识淡薄，难以做到主动申报、如实缴税。此外，由于缺乏健全的财务会计核算，也给税收管理增加了难度。如何使税收管理变无序为有序，变被动为主动，变可能为现实，这就需要扬弃传统的税收管理方式，寻求新的突破，实现其与市场经济的对接。

其次是自主性经营方式对税收管理方式的挑战。在市场经济条件下,一方面,企业经营方式和价格形成机制发生显著变化,市场机制在价格形成中已经开始起到主导作用。灵活多变的经营方式和商品价格,使税务部门准确掌握纳税人生产经营情况不再像计划经济时代那么容易。另一方面,随着市场经济的发展,市场体系逐步发育成长,商品市场发展很快,资金市场、劳务市场、房地产市场、信息市场和技术市场等生产要素市场开始发育壮大。现行税收制度和管理办法还存在许多漏洞和亟待完善的地方,同样不能适应形势发展的需要。

再次是经济走向的变化对传统税收管理方式的挑战。改革开放二十多年,国有经济不再是“一统天下”,非公有经济成为新的经济增长点,税源结构发生了很大变化。与此同时,随着市场的培育和发展,商流、物流、信息流和资金流都发生了走向变化,出现了由内地到沿海、由山区向平原、由乡镇向城市转移的趋势。这种变化是市场经济规律驱使的结果。对税收管理来说,相应带来的是税源管理的重心转移,税收征管的对象变化,税收收入的弹性增减等,这就要求税务部门必须转变“点多面广、人海战术”的传统管理方式,不断研究经济领域深层次的问题,针对经济税源结构变化情况,制定集约化、规范化的税收管理办法。

此外,政府管理经济方式的变化也对传统税收管理方式提出了新要求。从计划经济到市场经济,随着政府职能的调整、转变,政府部门不再直接参与企业经营,而成为经济的“管理者”、“协调者”。税收集经济手段和法律手段于一体,在实施宏观调控中担负着重要的、不可替代的作用,但税收宏观调控职能的充分发挥有赖于强有力的税收管理。只有全面加强税收管理,保证国家的税收政策执行、落实到位,税收的职能作用才能得到充分发挥。

三、从人治到法治带来的治税观念的冲击

依法治国是社会主义民主法制建设的基本方略。依法治国方略的实施,给税收工作提出了新要求,决定了税收工作必须走法治之路,依照税收法律、法规行事。也就是说,实行依法治税是税收管理的必然选择。

但是长期以来,受传统体制的影响,我国税收管理工作人治的色彩比较浓厚。外部行政干预较多,法大不如权大,“红头文件”不如“黑头文件”,税收怎么收、收多少往往是行政领导说了算;税务部门凭主观愿望办事的现象同样也比较普遍,政策服从任务,管理流于形势,以收入论英雄、一俊遮百丑,导致大

量的有税不收的“包税”问题，无税还收的“过头税”问题。推行依法治税的阻力重重^①。除体制的制约外，传统治税观念也是推行依法治税的最大障碍。税制改革和征管改革的推进，对传统的管理方式和管理观念产生了很大的冲击，但是由于旧体制的惯性作用和传统观念的根深蒂固，一些税务干部在思想上仍然显得很习惯、很不适应。要实现从人治到法治的转变，现实的任务就是要在不遗余力地抓好税收法制建设的同时，着力于干部队伍建设，着眼于制约机制的健全，着手于税收管理的加强，向内挖潜，以此推进依法治税的健康发展。

四、从手工到信息化带来的管理技术革命

随着知识经济时代的到来，以高新技术的广泛运用为特征的科学知识和现代管理手段，正成为推动社会经济发展的强大动力。知识经济、网络经济、电子商务的迅猛发展，引发了商品流通渠道、劳务提供方式、财务管理方式的革命性变化，也给税收管理提出了许多新课题。许多企业通过网络了解市场信息，通过网络进行贸易往来，有些公司还通过网络提供网络信息服务、信息咨询收取费用，或进行网上知识产权的广告和销售活动。税务机关靠传统常规的管理手段很难掌握这些活动取得的收入。与此同时，在经济全球化步伐加快和经济规模快速扩张的情况下，税务机关实施有效的税源监控所需要采集和处理的信息量呈几何级数增长，在传统的技术手段和管理机制下，税务机关获得信息的能力明显不足，难以全面、真实、有效地掌握纳税人相关信息，更难以实施有效的监控。靠人管人，靠人盯户，分散征收，效率低下，不仅管理质量无法保证，管理风险也难以避免。因此，要顺应市场经济发展的潮流，跟上现代科技管理的节拍，尽快实现税收管理的现代化，加强对税源的严密监控，防止税收流失，赢得偷骗税与反偷骗税、避税与反避税的斗争，就必须改革传统的税收管理方式，运用先进的管理技术手段，加快税收信息化建设步伐。

五、从封闭到开放带来的税收环境的创新

改革开放使我们经历了一个从封闭到开放的过程，这个过程是人们思想不断解放、观念不断更新、利益格局不断调整的过程。如果说以前的开放是渐进的、温和的、逐步适应的，那么随着我国加入世贸组织，这个过程将变得猛烈、急

^① 同上书， 247 页

促，它对方方面面包括政府管理和市场主体以至普通消费者的要求是必须与其适应。加入世贸组织的最大挑战是对我们传统的政府管理体制的影响。税务部门作为政府的一个重要职能部门，是整个政府有效运行的一个重要环节，因此，加入世贸组织后，税务部门将遇到一系列前所未有的全新课题，税收管理也将面临着一系列严峻的挑战。按照世贸组织有关非歧视性原则、透明度原则、互惠原则等适用规则的要求，税务部门将由职责权限、运行规则、工作程序等难为外人所知的“神秘税务”，走向政务公开、规则昭示天下的“透明税务”；由层层审批、你求我助、处处盖章的“权力税务”，走向履行义务、服务企业的“责任税务”；由照顾企业盈亏盛衰、顾及企业效益优劣的“利益税务”，走向宏观把握、公正裁决的“中性税务”。这一转变过程以及通过这一过程形成的统一、公正、合理、透明的管理理念就是我们面临的税收新环境的要求。适应新的环境，其中最重要的是两个方面：一个方面是增加税收管理透明度，包括以下三点。首先，税收管理过程要透明，税收管理必须按照市场经济运行规范运作，特别是必须按照市场经济法治要求治税，征纳双方在公平透明的框架中履行义务和权利。其次，税务机关要强化优质服务。这就相应要求税务机关必须改善对纳税人包括外商投资企业的服务，简化工作程序，提高办事效率。第三，税务机关要做到严格执法、规范执法。世贸组织的原则明确要求，税收待遇上体现的公平竞争原则，不仅指税负上的公平，还应包括征收方法上的公平合理。否则，即使税制设计上是公平的，但由于征管不一，也会造成纳税人税收待遇事实上的不公平。另一方面是尽快提高税务人员能力。严格执法、规范执法的首要因素是人，目前，税务人员的整体素质、能力有待进一步提高。

2.2.2 税收管理现代化—应对税收管理挑战的根本出路

一、 税收管理现代化的基本要求

面对新的形势要求，必须思考我国税收管理的何去何从。从长远来看，我国税收管理必须要顺应社会发展的潮流，构建起现代税收管理的新格局，实现税收管理的现代化。根据税收管理现代化的要求，只有达到税收管理的集约化、信息化、法制化和科学化，才能实现税收管理现代化。

（一）税收管理的集约化

集约化管理是当前税收管理的一大趋势,也是税收管理适应经济集约化要求的必然选择。集约化管理核心就是通过税收信息的高度集中,逐步实现办税场所的相对集中和税款的集中征收。无论从经济发展还是从社会发展来看,集约化的趋势已经越来越明显。税务部门要顺应这一趋势,就必须改变点多线长、人员分散、摊子过大的状况,实行集约化管理。

（二）税收管理的信息化

当今世界,科学技术突飞猛进,在新科技革命的推动下,人类进入了工业化社会的高级发展阶段——信息化时代。我国为迎接信息化的挑战,提出了“大力推进国民经济和社会信息化,是覆盖现代化建设全局的战略举措。以信息化带动工业化,发挥后发优势,实现社会生产力的跨越式发展”^①。税务部门作为政府的重要组成部分之一,必须融入国民经济信息化建设的过程中,因此,税收信息化建设工作极为重要。江泽民同志在 2000 年初中共中央举办的省部级主要领导干部财税专题研讨班上就明确指出:“税收征管必须采用现代化的科技手段,以利提高税收征管的质量和水平”。纵观税收征管质量和效率较高的西方发达国家和部分发展中国家,无一例外地都运用了信息技术加强税收征管,税收征管科技含量较高。我国税收系统在网络建设、征管软件推广使用、征管信息共享等方面还相当滞后,征管的科技含量低,已成了制约税收工作发展和实现税收管理现代化的瓶颈。因此,要实现税收管理现代化,必须先要实现税收管理的信息化,信息化建设无疑是实现税收管理现代化的突破口。

税收信息化特点是自动化程度高、信息储存量大、传输速度快,有较高的时效性、准确性和规范性。税收信息化的目标就是要构建一个“虚拟部门”或“电子化机关”,使传统的部门朝着网络组织方向发展,打破部门、层级的限制,形成一个跨越时间、地点、部门的全局共有、共享、共治的税收执法信息平台,提升税收管理水平,提高工作效率。

（三）税收管理的法制化

市场经济是法治经济,依法治税作为依法治国的重要组成部分,是依法治国在税收领域的具体体现,特别是我国加入世贸组织后,对依法治税提出了更高更新的要求。要适应这一形势的需要,就必须尽快从依靠行政手段办税转移到

^① “中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议”, 人民日报, 2000 年 10 月 19 日

依法治税上来，使执法权限法定化，执法环节程序化，执法行为规范化，执法文书标准化，执法过程透明化，执法结果公开化，做到依法行政，依法办事，依率计征。

（四）税收管理的科学化

所谓科学化，就是遵循税收管理的基本原理，按照税收法律法规和税收工作的基本特点，用简单有效的方法，对税收事务进行全面、综合的管理，使税收管理达到系统化、程序化和规范化。推进税收管理的科学化，就是要进一步规范各项税收管理制度，淡化收入任务指标，强化征管质量考核，建立规范的工作流程和严密的岗责体系，透明和优化工作评价标准，用制度管事，用制度管人，形成严密有序的内部管理机制。

二、实现税收管理现代化必须把握好的工作

（一）更新管理观念

随着经济全球化、知识经济、网络经济和电子商务的迅猛发展，特别是我国加入世贸组织后，税收工作要适应形势的发展和要求，在管理职能、体制、机构和方式等方面都需要进行深刻的变革。而应对这些挑战的最大制约因素，归根到底还是观念的转变和更新。因此，在税收管理上要着力增强三种意识：

1、税收成本意识。税收成本是指在征税过程中的付出。按照西方税收学的“最少征收费用原则”，税务部门征税时所耗用的费用应减少到最低程度。由于长期受计划经济体制的影响，我国税务部门对税收成本缺乏全面、系统的认识。在实际工作中，表现为普遍重视税收收入规模和增长速度，忽视成本高低，造成税收经费上涨，税收成本攀升。所以，在税收管理工作中，必须牢固树立和增强税收成本意识。

2、税收效率意识。税收效率是评判税收征管工作效能的重要指标。税收效率一般包括经济效率、制度效率和管理效率，效率原则是税收管理应遵循的根本原则。在征管实践中，税收效率和征税成本密切相关，所以要提高税收效率，必须首先降低征税成本。同时，还要深化税收征管改革，加快税收征管现代化进程，合理配置税收征管资源，全面提高税收征管效率。

3、税收服务意识。税收服务是融洽征纳关系、优化税收环境的重要手段，所以，必须进一步更新观念，增强服务意识，把为纳税人服务作为税务部门的重要职责。同时，要将服务与管理有机结合起来，在严格管理过程中体现税收

的优质服务，以服务促管理，把纳税人满意不满意作为开展工作、评价工作的标准。

（二）创新管理机制

税收管理的现代化有赖于科学的管理机制，具体而言，主要需要建立三大机制：

1、收入保障机制。在准确处理税收和经济关系的前提条件下，要建立一个稳定的收入保障机制。为此税务管理要做到“三优化”，一是优化税收计划分配方法；二是优化税款入库办法；三是优化工作考核办法。在对组织收入的考核上，应当实行考核计划与考核管理并重，考核数量与考核质量并重，提高税收质量，确保收入的稳定增长。

2、税源监控机制。税收监控作为全部税收管理工作的基础，贯穿税收征管的整个过程。在税收管理过程中，如果不能及时准确地掌握税源的规模、分布和变动情况，不能及时掌握纳税人的经营情况、经营方式、核算方式，税收管理工作就会出现较大的盲目性。因此，要实现税收管理信息化的目标，全面加强税收征管，提高管理质量，必须抓好税收户籍监控、发票监控、稽查监控，建立健全税源监控机制。

3、执法监督机制。随着依法治税的进程的不断加快，社会上对税收执法的要求和监督日益严格，这就给税务机关加强执法监督工作提出了更高的要求。在当前形势下，除了发挥各专业机构的制约作用之外，还要着力理顺监督职能，建立有效的税收执法监督机制。

（三）优化管理模式

优化征管模式必须遵循“管户”与“管事”相结合，科技与管理相结合。具体说来，优化后的征管模式应包括三个体系，即：

1、高效的组织体系。组织体系是税务基层建设的主要内容之一，随着税收管理信息化的推进，税收管理体系设置也面临着新的要求：一是集约化（见前文所述）；二是扁平化。传统的“金字塔”式税收管理体制已经越来越不能适应新形势的需要了，随着信息的高度集中和征收场所的逐步撤并，管理层次逐渐减少，管理幅度不断加大，逐渐形成“扁平化”的组织结构。这种“扁平化”的组织结构在信息化建设的支撑下，上级对基层的控管更加直接，指挥更加有力；三是专业化。要依托计算机网络在基层征管机构内部对征收、管理、稽查

的职能实行专业化分工，每个岗位都是税收征管“流水线”上作用的一环，环环相扣，明晰职责，相互促进，加强制约，从而有效解决“疏于管理，淡化责任”的问题。

2、科学的征管体系。征税管理是税收管理的中心环节，除有效的税源监控和有力的税务稽查外，科学的征管体系的构建应当成为税收征管改革的重要内容。

3、严密的岗责体系。随着信息技术在税收征管中的广泛应用，税收征管的各项业务通过计算机得以全方位的监控。这种新的工作方式，就要求建立一种不同于传统手工征管方式下的征管岗责体系，以实现人机的和谐、运转的顺畅、工作的高效。

（四）完善管理手段

在新形势下的税收管理工作中，税务部门必须充分运用法律、科技和稽查等各种有效的管理手段，才能不断提高管理效率。

2.2.3 加强能力建设是实现税收管理现代化的保证

我们清楚地看到，实现税收管理现代化必须把握好的工作，从更新管理观念到创新管理机制，从优化管理模式到完善管理手段，每一项工作的最终落脚点都要归结于税务干部的知识、能力以及素质状况。人是生产力中最具有决定性的力量，税务干部是税收管理的主体力量，税收事业的兴衰，关键在于税务干部，税收管理的强弱，也同样关键在于税务干部。税务干部队伍的知识、能力结构以及素质状况，决定着税收管理工作的质量，决定着税收管理信息化和现代化的成败。只有努力建设一支政治过硬、业务熟练、作风优良、执法公正、服务规范的税务干部队伍，才能进一步加快税收信息化建设的进程，实现税收管理的现代化目标。因此，税收管理的现代化要求必须进一步强化能力建设，以不断提高税务干部队伍的整体素质和综合能力。

一、优化人才资源配置

税收现代化呼唤知识型税官和创新型人才，但提高税务干部素质不能期望人人都是专家，人力资源的配备应该是阶梯型或者金字塔型的，应该按工作中的作用和需求有针对性地配备执法一线的基层干部、中间管理层干部和领导型干

部。所以，一定要注意优化人员组合，按照梯次配备力量，既要有相应的人力资源保证，也不能造成人力资源的积压和浪费。

二、大力提高税务干部能力和素质

随着经济形势的发展以及信息化建设的要求，现代税收管理对税务干部的知识结构和能力水平，尤其是对计算机知识、执法水平等提出了越来越高的要求。为此，应该以能力建设为主线落实教育培训规划，努力构建多层次、规范化、高效益的教育培训工作格局，加大对税务干部的培训教育，以切实提高干部以实务为主的执法能力和业务技能水平，不断提高全员整体素质。

第 3 章 基层税务机关能力建设模型的构建

3.1 相关概念的界定

3.1.1 能力概念的界定

一、能力概念的背景及能力的定义

对能力的研究始于 20 世纪 70 年代初。1973 年，戴维·麦克兰德发表论文，论证行为品质和特征较之潜能测试能更有效地决定人们工作绩效的高低^①。始于这篇论文，后来引发了数以百计的对工作职位的研究，它们都试图回答一个基本问题：是什么构成了绩效出众和绩效平平者的差别？如果我们能找到这些区分因素并将其量化，就可以利用它们对员工进行评估、考核，并帮助他们取得更好的绩效。这些区分因素后来被称为能力，即能力被定义为“能力是决定工作绩效的持久的品质和特征。”^②但是能力（Competency）本身是一个内涵丰富但又模糊的概念，不同的研究者对能力的定义因此也持有不同的看法。

《美国词源》大辞典对胜任能力的定义是“具有或者完全具有某种资格的状态或者品质”。^③这是一个很好的一般定义，但是它并没有清楚地说明评价能力要测量和评价的是什么。在企业中，一个广泛被人力资源专家接受的定义则是“影响一个人大部分工作（角色或者职责）的一些相关的知识、技能和态度，它们与工作的绩效紧密相连，并可用一些被广泛接受的标准对它们进行测量，而且可以通过培训与发展加以改善和提高”（帕里 [Parry]，1996，p. 50）。^④

^① [美] 迈克尔·茨威尔著：《创建基于能力的企业文化》，14 页，北京：华夏出版社，2002

^② 同上

^③ [美] 安托尼特·D.露西亚等著：《胜任：员工胜任能力模型应用手册》，7 页，北京：北京大学出版社，2004

^④ 这个详细的定义是根据参加 1995 年在约翰内斯堡举行的关于胜任能力会议的几百位人力资源开发专家的建议得来的，同上

也有些人力资源工作者认为能力就是用以描述某一具体个人的个性特征的词汇，所以能力通常被这样定义：能力就是用以达成工作目标的可以测量的工作习惯与个人技能的书面表述。在这种情况下，能力往往被理解为个体层面的一些内容，但是从组织战略的角度分析，能力也包含组织层面的内容，比如说，核心竞争力和事业潜能常被看作是能够使组织变得更加有效的组织的基本特征。然而，毋庸置疑的是，无论是个体层面的能力，还是组织层面的能力，都能使我们有效地解决诸多与人力资源管理有关的问题，如招聘、绩效考核、培训等。

1995 年，中国科学院可持续发展研究组研究认为，一个人的能力由体能、技能与智能三者组成。毕意文等认为能力是知识、态度和技能的有机结合，通过行为表现出来，令人取得杰出成就。更详细的定义是：

- 知识——对某一主题的相关事实和原则的理解。
- 态度——对某一主题的积极或消极的想法或感觉。
- 技能——是达成相关能力的行动体现。

员工只有做出卓越的绩效才能证明其具有某种能力：

- 能够正确地理解该做什么（知识）；
- 能够完成该做的事（技能）；
- 能够积极地去完成这件事（态度）。^①

综上所述，通常情况下，能力被认为包含知识、技能和态度三方面的因素。在本文的模型以及论述中，从个体、组织和管理的角度把能力定义为“组织成员所具备的能够顺利履行岗位职责并创造出组织预期绩效所需的知识、技能以及态度等其他一些个体要素的综合”。

二、能力与素质的异同

大致讲来，关于能力和素质概念的界定，主要有以下两种主要的观点。

一种观点认为，能力即素质。认为能力是“驱动员工产生优秀工作绩效的各种个体特征的集合，反映的是可以通过不同方式表现出来的知识、技能、个性与内驱力等”^②。另一种观点则认为，能力并不等同于素质，而是和素质有联

^① [美] 毕意文、孙永玲：《平衡计分卡中国战略实践》，177 页，北京：机械工业出版社，2003

^② 彭剑锋：《基于能力的人力资源管理》，100 页，北京：中国人民大学出版社，2003

系但又相互区别的两个概念（韩庆祥，1999：90）。韩庆祥教授曾就素质和能力的关系指出，“素质是能力内化的基础和根据，能力是素质外化的综合表现”。但韩庆祥教授并没有就素质的定义进一步阐述，只是列举了素质所包括的范围，如身体素质、思想素质、心理素质、文化素质等。

比较这两种观点，我们发现各有其侧重和合理性的一面。本文的目的是建立以能力建设为中心的人力资源管理体系，这一体系的几个关键点在于：能力是可以量化的，只有量化才能进行管理；能力必须与职级相匹配；能力能够对税务干部的职业生涯规划形成重要的指导作用；能力最终能落实到组织绩效的提高上来。基于这几项理由，我们倾向于借鉴两种观点的合理之处，认为能力不同于素质，能力就是知识、技能和态度的综合。而素质是包括价值观、个性、品质、社会动机、内驱力等较难观察和测定的隐形要素。但这些要素通常集中体现为一个人的工作态度，如敬业精神、合作态度、纪律性和积极性等，因此，可以用工作态度来综合衡量这些因素。

3.1.2 能力建设概念的界定

能力概念描述的是一个静态的过程，但一个人的能力不是一成不变的，随工作经验的积累以及个人自学或组织培训，个人的知识和技能都会间接或直接得到提高。同时，随着世界观、价值观的变化，对组织、同事、对工作本身的认识也会发生变化，结果又导致了工作态度的变化。工作态度的改善，提供了干好工作的意愿；知识和技能的提高，又提供了干好工作的可能。这两方面的结合使工作绩效的提高成为可能。这样，确定能力的四个要素都在不断地发生变动。因此，对能力静态的描述就不能准确表达出能力的动态管理过程，于是采用能力建设的概念来准确表达对能力的连续的、不间断的动态管理过程，能力建设的最终目标还是能力与组织绩效的提高。

由此可见，能力建设既包括静态的能力概念也包括动态的建设概念，中科院的研究认为，人力资源能力建设就是通过塑造、改善、培育、拓展人力资源发挥作用的环境和空间，不断提高其对社会的贡献能力。^①戚鲁等人则认为能力建设是指主体通过教育、培养、配置、使用、管理、激励等途径，开发人的潜

^① 李德志：《当代中国公共部门人力资源管理与开发》，279 页，北京：科学出版社，2004

在能力，增进人们认识和改造自然与社会的能力，进而提升人力资源整体能力的系列活动。^①在本文的论述中能力建设概念沿用戚鲁等学者的定义。

3.2 能力建设模型的前提假设和相关原理

3.2.1 能力建设的前提假设

不同的管理模式和管理思想都有赖于管理者和管理思想家对人性的假设：“经济人”假设与古典管理理论相对应、“社会人”假设与人际关系理论相对应、“复杂人”假设与权变理论相对应。于是依据现代社会知识经济发展的特征，便提出“能力人”假设与现代管理理论相对应的设想。

“能力人”假设是人力资源能力建设的理念基础^②。这是因为，在知识经济社会，主要是知识、智力和能力在运作着社会，人的能力，尤其是人的学习能力和创新能力成为人性中最为突出的方面。因此，人们必然确立以知识为基础的能力本位的价值理念。以能力为本的理念，实际上就是最大限度地发挥人的能力，从而实现能力价值的最大化，把能力这种最重要的人力资源作为组织发展的推动力量，并实现组织发展的目标以及组织创新。因此，戚鲁等学者提出知识经济时代的人性假设必须突出人的能力这一因素，确立“能力人”假设^③是知识经济时代的必然选择。

人性假设是一种管理理念的理论基础，本文对能力建设理论的研究以及能力建设模型的构建建立在“能力人”的假设基础之上。

3.2.2 能力建设的相关原理^④

^① 戚鲁、杨华：《人力资源能本管理与能力建设》，2 页，北京：人民出版社，2003

^② 陈建林：《西部人力资源能力建设》，20 页，北京：中国人事出版社，2005

^③ 参见戚鲁、徐承彦：“能本管理：理论框架与实践探索”。《中国人力资源开发》，2002（2）。能力人假设最早由韩庆祥在《能力本位论与 21 世纪中国的发展》中提出，但是，韩庆祥不是基于对知识经济本质认识，而是基于对中国当前现状的认识而提出能力人假设的；戚鲁、徐承彦则是从对知识经济本质特征的分析中引申出能力人假设的。

^④ 戚鲁、杨华：《人力资源能本管理与能力建设》，26-33 页，北京：人民出版社，2003

一、能力成长原理

尽管不同的人，其能力成长具有不同的特点，相同的人在不同的阶段，其能力成长也具有不同的特点，但是能力成长还是具有一定的规律性。

1、智力与能力成长

一个人的智力决定一个人的能力，智力的成长速度决定能力的成长速度，智力的结构决定能力的结构。但是，一个人的智力高于另一个人，并不表明其能力就一定高于另一个人，因为智力要转化成能力还有一个过程，还会受到各种因素的制约。

2、知识与能力成长

一般而言，一个人的知识总量越多，其能力就越高，没有知识，就没有能力；一个人的知识增长越快，其能力成长也就越快。当然，知识与能力之间也并非在任何情况下都存在正比的关系，也有特殊情况，如当一个人的知识不能正确转化为能力时，即便他具有较高的知识，也会出现高知低能现象；相反，当一个人并不具备足够的知识，但其他的能力较强时，则会出现低知高能现象。

3、经验与能力成长

一个人的能力会随着经验的积累而不断提高，原因在于经验积累过程实际上是锻炼智力和积累知识的过程；但是，当一个人经验积累到一定程度以后，经验的继续积累并不一定促进能力的成长，因为经验积累过度后，反而会使个人形成思维定势，降低个人吸收新知识的欲望。

二、能力实现原理

一个人的能力按照其所处状态的不同，可以分为潜在能力和现实能力，潜在能力转化为现实能力，就是能力实现问题。能力实现与以下一些因素相关。

1、能力实现与职位能力要求的适应度。

个人潜在能力与职位能力要求的适应有四种情况。其一，个人潜在能力与所在职位对能力的要求完全一致。这种情况下个人潜在能力得到完全发挥，个人能力总量不变。其二，基本适应，即个人潜在能力与所在职位对能力的要求略有差距。这种情况下个人潜在能力能够得到完全发挥，个人能力也会迅速提高。其三，基本不适应，这又有两种情况：一种情况是个人潜在能力远远达不到所在职位对能力的要求，另一种情况是个人潜在能力远远超过所在职位对能力的要求，这两种情况都使个人潜在能力难以得到较好地发挥，个人能力也难以得

到较快提高。其四，完全不适应，即个人潜在能力与所在职位对能力的要求完全不一致。这种情况将使个人潜在能力难以得到发挥，个人能力不会提高。

2、能力实现与激励程度

潜在能力的发挥与激励程度存在正相关关系，也就是说，对个人采取的激励措施越有力，其发挥潜在能力的积极性就越大，从而能力实现的程度就越高。这里要强调两点，其一，能力实现与激励程度之间不是简单的线性关系。当一个人没有受到任何激励时，其能力也能得到一定程度的实现，只是实现的程度很低而已；当从无激励到有激励时，个人能力实现程度有一个很大程度的提高；当激励不断增加，能力实现的程度也在不断增加，但是，当激励程度达到某一临界值后，能力实现程度提高的速度将逐渐放慢。其二，能力实现程度与个人获得激励预期密切相关，即当一个人认为自己能够通过努力获得激励的预期越肯定，其发挥潜在能力的积极性就越高，从而能力实现程度就越高。当一个人认为自己根本不可能通过努力获得激励（获得激励的预期为零）时，这个人将几乎不可能发挥潜在能力，能力实现程度将很低。

3、能力实现与工作压力

工作压力与能力实现程度之间的关系较为复杂：在没有压力的情况下，组织成员的潜在能力基本都不能转化为现实能力；给予组织成员一定压力以后，组织成员的能力实现程度会突然提高很多；随着压力的逐步增加，组织成员的能力实现程度也会随之提高，但是，工作压力提高到一定程度以后，组织成员的能力实现程度的提高程度将会逐渐减少，直至工作压力的增加不能使组织成员的能力实现程度有所提高，以致降低组织成员的能力实现程度。

三、能岗匹配原理

不同的岗位对能力有不同的要求，岗位对能力的要求既包括总量的要求，也包括结构的要求。一个人的能力不同，适应的岗位类别不同，对岗位的难易程度的要求也就不同。有些组织成员需要能力与岗位必须高匹配，才能取得高绩效；而有些组织成员在能力与岗位高匹配的情况下，由于组织激励因素不足，影响其能力的发挥，却只能取得低绩效；有些组织成员需要能力与岗位必须低匹配，才能取得高绩效；而有些组织成员在能力与岗位低匹配的情况下，却只能取得低绩效。因此，必须使岗位与能力之间保持良好的匹配关系

四、能酬匹配原理

具有不同的能力总量和结构特点的组织成员，应该给予不同的报酬，能力总量越高，待遇越好；在能力总量相同的情况下，能力结构越能适应组织发展需要，待遇越好。能力与报酬的匹配程度越高，组织成员的工作绩效将会越好。要强调的是，对具有不同能力的组织成员应设计不同的报酬结构。对于主要从事结构化工作、能力结构较为稳定的组织成员，应以固定报酬作为其报酬的主要组成部分。对于主要从事非结构化工作、能力结构不够稳定、潜在能力较大的组织成员，应以非固定报酬作为其报酬的主要组成部分，将其报酬与其能力发挥情况结合起来考核。

五、能力整合原理

一个组织具有各种各样的工作和岗位，适应这些工作和岗位的组织成员应该具有不同的能力结构特点。具有互补性的能力结构特点的不同组织成员组合在一起，将在组织内部形成一个能力场，产生所有组织成员的能力算术加总所不可能达到的效果。

3.3 基层税务机关能力建设模型的构建

3.3.1 基层税务机关能力与战略的系统构建图的构建

能力建设过程的目的是要不断提高组织能力，使组织有能力维持高绩效。这个过程的起点是组织的愿景、战略和目标，始自对组织愿景、战略和目标的定义。我们必须考虑组织存在的目的是什么，以及为了实现目标，组织需要具备什么能力。之后，我们就可以确定组织的核心能力——形成组织竞争优势的东西——是什么。然后，我们将它划分为具体的能力领域，并将其分解到组织的各个不同层面。最后，我们就可以构建组织的能力建设模型了。在构建模型的过程中，我们应该首先分析基层税务组织现在具有什么能力以及应该具有什么能力。我们必须既要对现有形势进行分析，也要对未来两三年的能力需求进行分析，以此来确定能力的需求和供给以及整体培训和提升能力的计划。通过对这些因素进行评价，组织就能够确定自己的能力，即：组织如何才能达到现在和未来所需要的能力水平。

本文在明确基层税务机关使命的前提下，绘制出基层税务机关能力与战略系统构建图，确定了如下四个层次（见图 3-1）：

1、战略：政府、上级税务机关、纳税人和税务干部都是必须考虑的关键利益相关者。他们想从基层税务机关那里得到什么？他们的价值主张是什么？通过对这些问题的回答，确定了基层税务机关必须具备的一组核心战略能力，即：完成税收收入任务（对政府）、依法治税、强化管理（对上级税务机关）、高效优质的纳税服务（对纳税人）和促进税务干部的全面发展（对税务干部）。

2、内部流程：我们把税收事务清晰地抽象为咨询、受理、核批、调查、评估、检查、执行 7 个基本活动单元，组成咨询—受理—核批—调查—评估—检查—执行的业务主流程^①，它是实现利益相关者价值主张的载体。这些关键内部流程为利益相关者传递并创造组织的价值主张，同时也向税务干部传递了组织对完成工作的能力等方面的要求。能力建设机制的健全和执行，通过提高税务干部以及税务机关的总体能力在人力资本和组织资本方面支持了内部流程层面。

3、能力：能力层面的主题是打造一支政治过硬、业务熟练、作风精良、执法公正、服务规范的税务干部队伍。税务干部是基层税务机关的灵魂，基层税务机关有必要培养和提升税务干部的能力，进而培养基层税务分局（所）高效的团队能力，从而提高整个税务机关的组织能力，出色地完成“‘聚财为国、执法为民’，为支持经济和服务社会做出积极贡献”的使命。

4、资源：资源层面为基层税务机关能力建设提供了保障基础。实现使命和满足利益相关者要求的资源（经费、基础设施建设和信息化建设等）是基层税务机关成功的关键驱动因素和促成因子。

综上所述，基层税务机关能力与战略系统构建图，根基于资源保障基础，阐明了组织使命和利益相关者的期望成果与关键内部流程的卓越表现之间的相辅相成、相互促进关系。通过把基层税务机关的利益相关者、内部流程、能力、资源等内容有机地结合在一起，来促进组织的绩效的提高，从而实现基层税务机关的使命。

^① 葛元力：“流程再造理论在税收管理领域的应用”，65 页，载《税务研究》，2003（2）

基层税务机关的使命是：“聚财为国、执法为民”，为支持经济和服务社会做出积极贡献

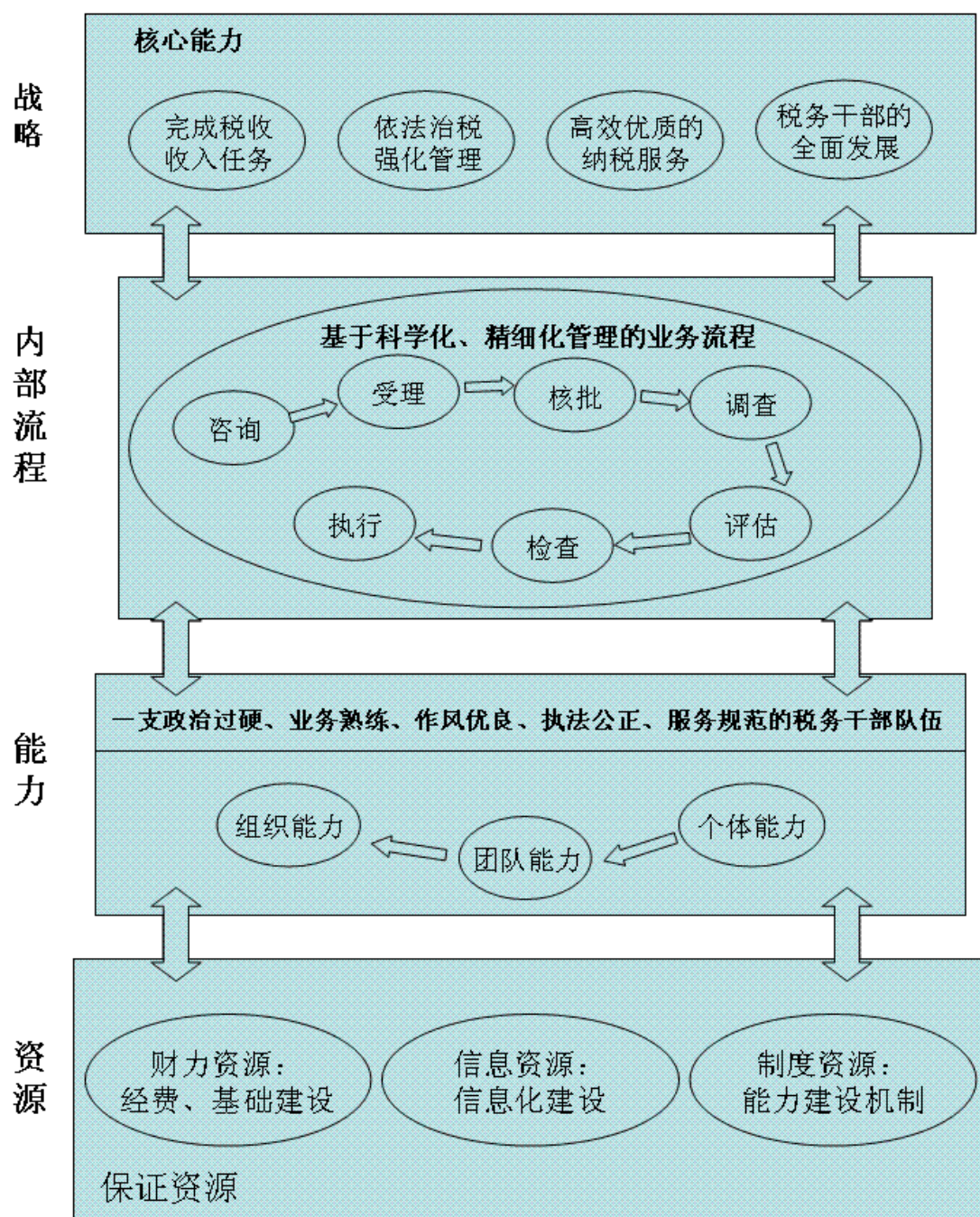


图 3-1 基层税务机关能力与战略的系统构建图

3.3.2 基层税务机关能力建设模型的构建

基层税务机关能力建设模型如图 3-2 所示，模型立足于基层税务机关能力与战略系统构建图，以对执行完成使命至关重要的内部业务流程所需的知识、技能和态度为出发点，首先详细确定内部业务流程对税务干部完成税收工作所需的知识和能力的要求，即能力要求表（见表 3-1）。能力要求表从细节上描述了税收工作对税务干部能力的要求，为税务机关人力资源管理的考核、培训、晋升等工作提供了很好的参照物。其次，评估能力现状（见表 3-2），通过问卷调查评估税务干部的能力现状，这些评估为当前税务干部能力现状和绩效考核提供了有意义的反馈，也为税务干部的未来发展提供了可参考的思路。最后，根据二者之间的差距，创建能力建设机制（主要包括认可与激励机制、评价与沟通机制、培养机制和发展机制），组织实施能力开发计划来缩小这一差距。

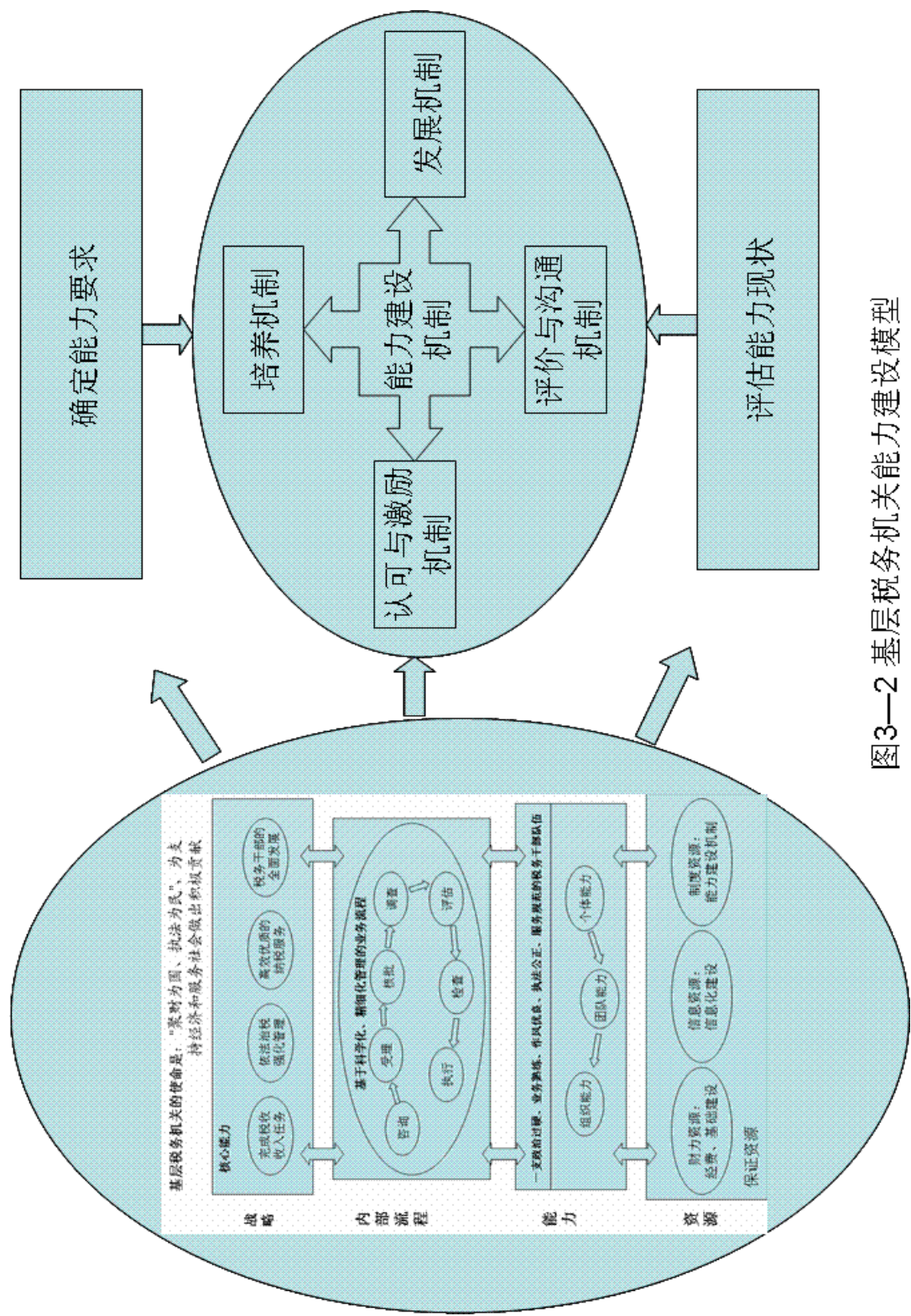


图3—2 基层税务机关能力建设模型

表 3—1 能力要求样表

能力 \ 类别		基层税务干部	中层税务干部	高层税务干部
必备的岗位知识				
必备的岗位能力				

表 3—2 评估能力现状样表

能力 \ 类别		基层税务干部	中层税务干部	高层税务干部
需培训的岗位知识				
欠缺的岗位能力				

第 4 章 基层税务机关能力建设调查与分析 ——以 DX 市地税局为个案

4.1 能力建设问卷调查情况概述

4.1.1 调查问卷的设计

调查问卷分为两部分，第一部分为个人信息部分，计 5 道单选题，第二部分为问卷内容，计 30 道单选题，10 道多选题，1 道主观回答题。问卷内容从干部能力的发挥程度、能岗匹配程度、能力的评价机制、激励机制、培养机制以及发展机制等各个方面来调查基层税务组织能力建设情况。

4.1.2 调查工作的组织以及问卷的发放与回收

DX 市地税局共有职工 409 人，本次调查研究共发出问卷 391 份，回收 390 份，其中有效样本为 390 份，有效样本回收率为 99.74%，有效样本占总人数的 95.35%。为了让基层干部认真填写调查问卷，我们以 DX 市地税局人教科的名义安排部署这项工作，并把此项工作列入市局对各基层税务组织的年度考核内容内，引起了基层税务组织的高度重视。通过制定明确的、量化的考核质量指标和数量指标，杜绝了基层的敷衍应付，保证了样本的真实有效性。由于问卷采取无记名的方式，打消了基层干部的顾虑，经访谈，大部分干部按照实际情况填写了问卷。此次问卷调查涵盖了 DX 市地税局及其所辖的 7 个县（区）地税局。

4.1.3 调查问卷的统计与结果分析

本研究对问卷调查的统计分析主要采用频率 / 频数分析、描述统计分析和交叉分析等方法。采用 SPSS 统计软件对调查问卷进行数据处理,使统计结果以比较直观的方式呈现出来。

4.2 人力资源结构分析

人力资源结构指一个国家或地区的人力资源总体在不同方面的分布或构成,包括年龄、性别、学历、地区分布等方面,它反应了人力资源总体及其内部不同性质与状态,构成社会对人力资源使用的基础因素。特别是在税务系统人力资源流动幅度较小的条件下,其人力资源结构决定着投入税收工作的人力资源配置数量和质量状况,直接关系到税收工作的成败。

4.2.1 性别结构

DX市地税局的人力资源性别结构如图4-1所示:男性干部比例为72.3%,女性干部为27.7%,男性干部所占比例偏高,女性干部所占比例偏低,性别比例结构有点失衡。

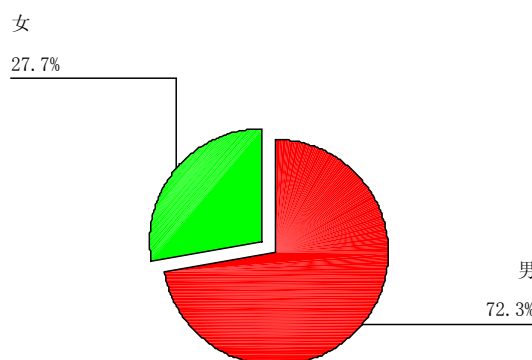


图4-1 性别结构饼状图

4.2.2 年龄结构

DX市地税局干部的年龄结构如图4-2所示,35岁以上干部所占比例高达78.5%,35岁以下干部所占比例仅为21.5%,前

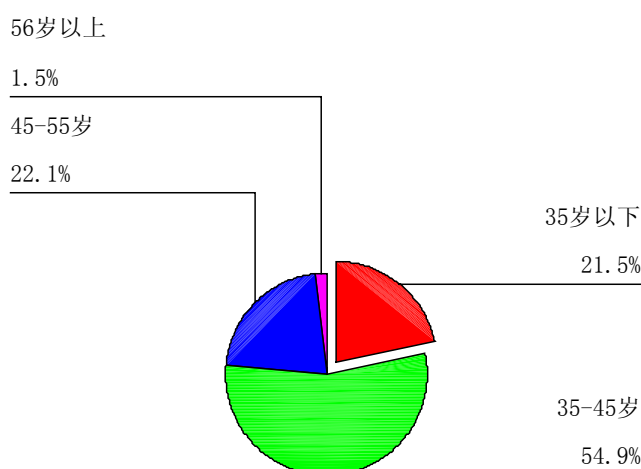


图4-2 年龄结构饼状图

者约为后者的四倍。从整体来看，该局的干部年龄结构显然不能适应新时期干部队伍年轻化的要求。因此，必须加速培养造就一批年轻的高层次人才，以保证合理的人力资源梯队结构。

4.2.3 学历结构

从图4—3可以看出，DX 地税局大专以上学历干部占 77.5%（其中大专47.2%，本科30%，研究生0.3%），尽管高学历（本科和研究生）税务干部所占比例比较低，但从整体上来看，学历结构比较合理，基本能适应新时期税收工作对税务干部文化素质的要求。然而，值得注意的是，高中文化程度的干部仍然占很大比例（13.6%），

这些干部无疑会在税务信息化建设的进程中感到无所适从。因此，加大低学历税务干部的再教育、再培训，仍然是一项长期、艰巨的工程。

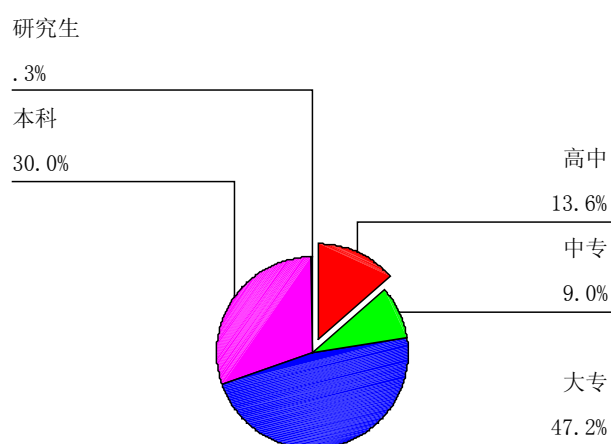


图4—3 学历结构饼状图

4.2.4 专业结构

从图4—4可以看出，DX市地税局干部的专业结构很不合理，主要表现在财会专业（33.3%）的干部比例偏高，税收（12.8%）、法律（8.2%）、计算机（3.3%）、金融

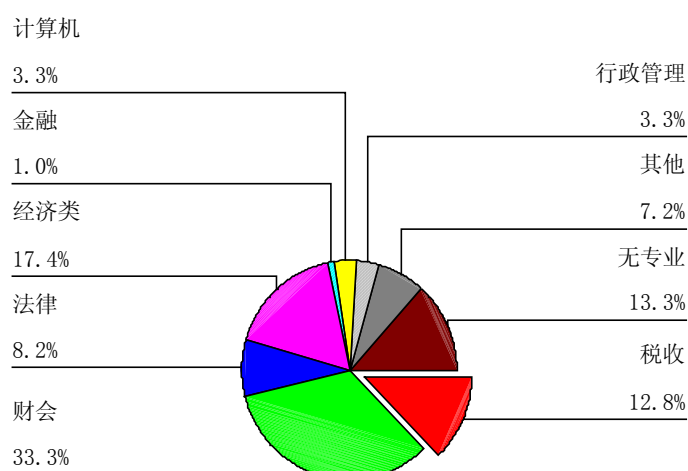


图4—4 专业结构饼状图

(1%) 等专业人员比例偏低。

4.2.5 工作类别结构

表4—1 工作类别分层次统计表

Row %		类别			Table Total
		基层	中层	高层	
年龄	35岁以下	75.0%	21.4%	3.6%	100.0%
	35-45岁	54.7%	34.6%	10.7%	100.0%
	45-55岁	83.9%	12.6%	3.4%	100.0%
	56岁以上	100.0%	.0%	.0%	100.0%
学历	高中	96.2%	3.8%	.0%	100.0%
	中专	77.1%	17.1%	5.7%	100.0%
	大专	65.8%	26.6%	7.6%	100.0%
	本科	50.4%	39.3%	10.3%	100.0%
	研究生	.0%	.0%	100.0%	100.0%
性别	男	59.2%	31.2%	9.6%	100.0%
	女	84.3%	13.9%	1.9%	100.0%
Table Total		66.2%	26.4%	7.4%	100.0%

从表4—1可以看出，DX市地税局的工作类别的总体结构（基层66.2%，中层26.4%，高层7.4%）很合理，但是从性别、学历、年龄等方面分析，却依然存在以下问题：

（1）女性干部被提拔到中、高层岗位的机会比较少

从图4—5可以看出，处于基层、中层、高层的男性干部的比例分别为59%、31%、10%，相应的，女性干部的同一比例却分别为84%、14%、2%。可以看出，该局仅有16%的女性税务干部处于中、高

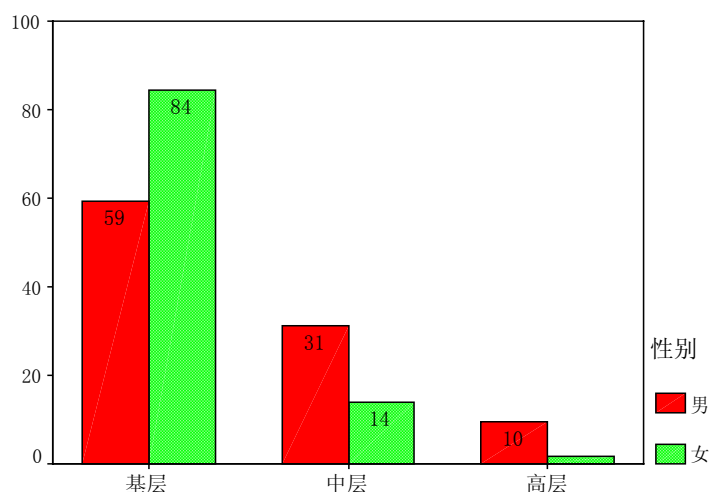


图4—5 工作类别分性别统计图

层干部岗位，而男性税务干部的这一比例为41%，比女性高出25个百分点。由此得出，该局女性干部得到提拔、晋升的机率远远低于男性干部的。

（2）35岁以下干部的工作类别结构不太均衡

从图4-6可以看出，21.4%的35岁以下干部处于中层干部岗位，3.6%的处于高层岗位；而35—45岁的干部中34.6%处于中层岗位，10.7%处于高层岗位；45—55岁的干部中12.6%处于中层岗位，3.6%处于高层岗位。可以看出，该局35—45岁、45—55岁、56岁以上干部的工作类别结构较为均衡，35岁以下干部的工作类别结构有待调整。

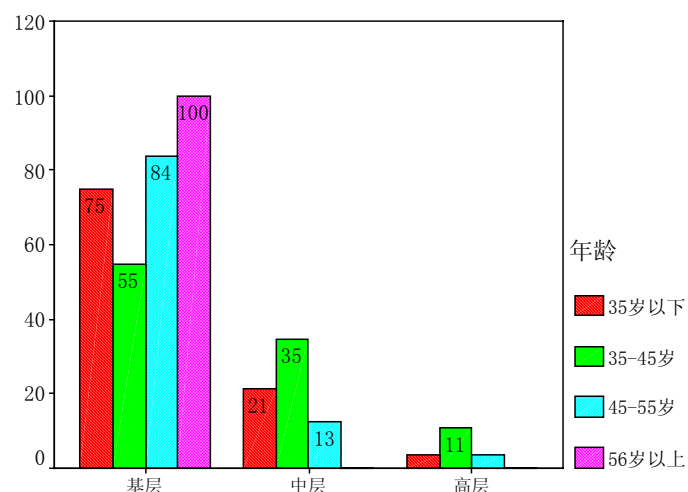


图4-6 工作类别分年龄统计图

（3）中层干部的年轻化程度不高

据图4-7，高层岗位的79%处于35—45岁，35岁以下和46岁以上的大约各占了10%，可以看出，该局的领导班子整体上处于年轻化结构；中层岗位17%处于35岁以下，72%处于35—45岁，11%处于46岁以上，可以看出，该局中层干部岗位的年轻化程度不高，有待优化。

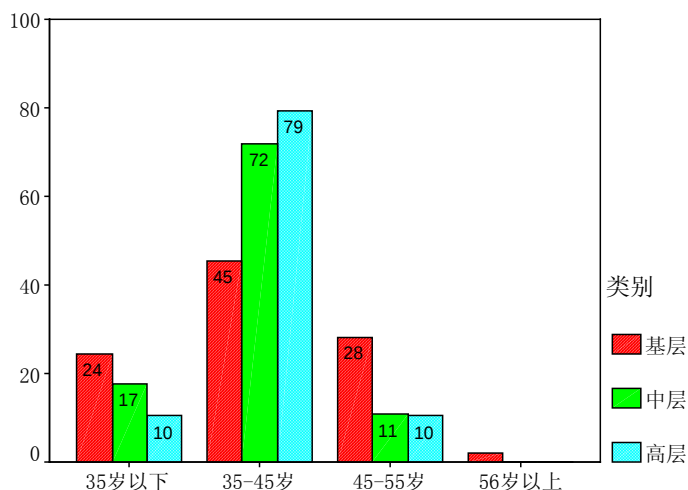


图4-7 按年龄分析工作类别图

4.3 能力建设现状调查与分析

4.3.1 能力建设的战略重要性

一、队伍建设是基层建设的重中之重

根据《全国税务系统基层建设纲要》，基层建设的主要内容有领导班子、组织体系、干部队伍、管理基础、党风廉政、税务管理信息化、税务文化、工作生活环境建设等八方面的内容^①。据统计（见图4—8），基层税务干部认为基层建设最重要的内容按重要程度依次为：干部队伍、领导班子、党风廉政、税务管理信息化、工作生活环境、管理基础、税务文化、组织体系。由此可以看出，在基层税务干部眼里，干部队伍建设是税务基层建设中的重中之重，必须切实加强税务干部队伍建设。

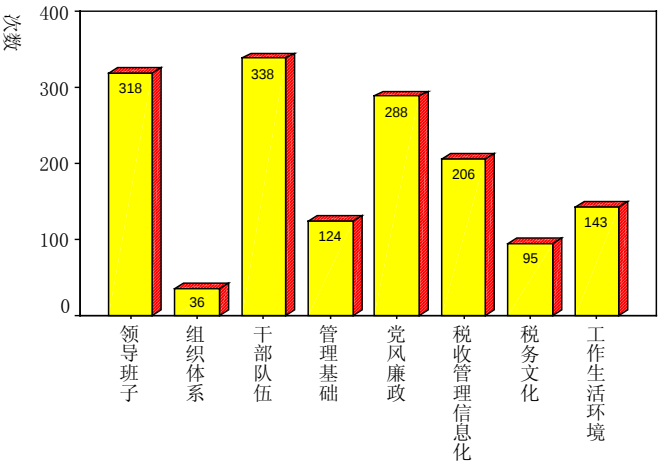


图4—8 基层建设内容统计图

二、税务干部能力对组织任务的完成影响很大

在对“您认为自己工作能力的大小对组织任务的完成有没有影响”的调查中，34%的税务干部认为自己工作能力的大小对组织任务的完成影响很大，22%的税务干部认

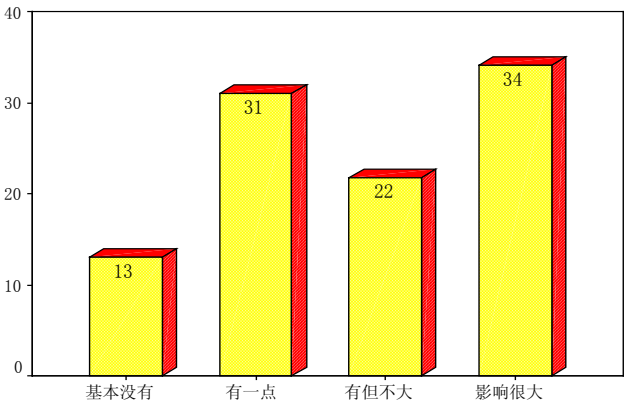


图4—9 干部能力对组织任务完成的影响

^① 国家税务总局人事司编：《税务思想政治工作》，375-378 页，北京：人民出版社，2006

为有影响但不是很大，31%的干部认为有一点影响，值得注意的是13%的干部认为自己工作能力的大小对组织任务的完成没有影响（见图4—9）。对这一调查进行深入分析，我们发现，48%的高层干部，50%的中层干部，26%的基层干部认为自己工作能力的大小对组织任务的完成有很大影响（见图4—10）。由此可以看出将近一半的中、高层干部认为自己的能力对税收工作很重要，相比之下，大部分基层干部认为自己的能力对工作很不重要。

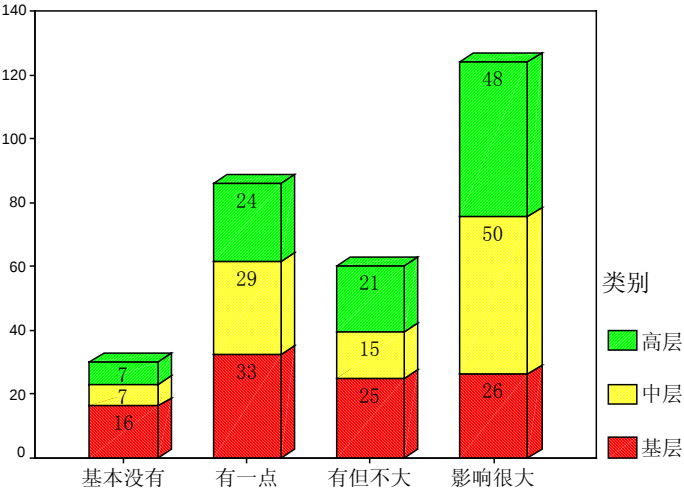


图4—10 能力对任务的影响分类别统计图

三、基层干部队伍建设凸显出业务能力的重要性

根据《全国税务系统基层建设纲要》，干部队伍建设要坚持科学管理，从严治队，热情带队，着眼于提高税务人员的综合素质、岗位技能和激发干部队伍的活力^①。干部队伍建设内容主要包括思想政治方面、业务能力方面和工作作风方面。在对“您认为干部队伍建设中哪方面内容对您的工作最重要”的调查中，

表4—2 干部队伍建设内容分层次统计表

Row %		队伍建设内容			Table Total
		思想政治	业务能力	工作作风	
类别	基层	26.4%	55.0%	18.6%	100.0%
	中层	21.4%	45.6%	33.0%	100.0%
	高层	34.5%	20.7%	44.8%	100.0%
年龄	35岁以下	20.2%	63.1%	16.7%	100.0%
	35-45岁	24.8%	44.4%	30.8%	100.0%
	45-55岁	33.3%	49.4%	17.2%	100.0%
	56岁以上	20.0%	80.0%	.0%	100.0%
性别	男	28.4%	47.2%	24.5%	100.0%
	女	18.5%	57.4%	24.1%	100.0%
Table Total		25.6%	50.0%	24.4%	100.0%

^① 同上，375 页

50%的税务干部认为业务能力最重要（见表4-2），远远高于对其他两方面内容的认同率。从总体来看，税务干部对业务能力的认同率非常高，但是从工作类别的角度分析，不同层次的干部对业务能力的认同度也有不同。具体而言：

1、基层非常认同，中层比较认同，高层不太认同

从图4-11可以看出，认为业务能力最重要的高层干部仅为21%，中层干部为46%，基层干部为55%；45%的高层干部，33%的中层干部，19%的基层干部认为思想政治工作最重要；34%的高层干部，21%的中层干部，26%的基层干部认为作风和工作最重要。由此可以看出，该局的高层领导比较重视作风和工作，不太重视税务干部的业务能力的培养和提升工作。

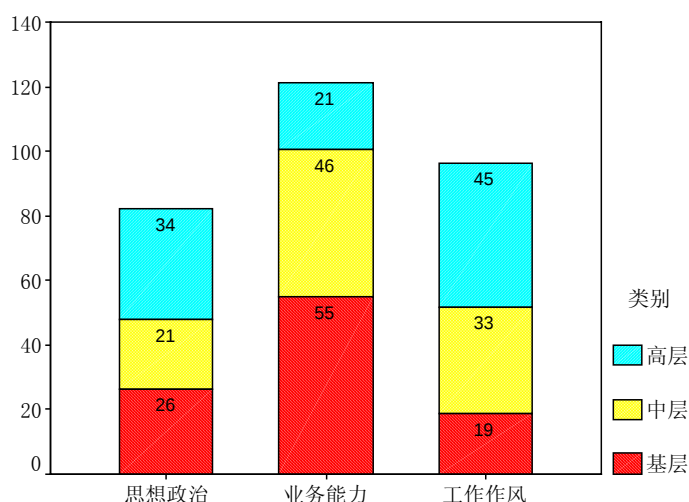


图4-11 干部队伍建设内容分类别统计图

2、年龄段两头的干部非常重视业务能力，中间的一般重视，呈现“两头大，中间小”的特征

据图4-12，年龄段两头的56岁以上税务干部、35岁以下的税务干部认为业务能力最重要的比例分别为80%和63%，而在年龄段中间的税务干部对业务能力的认同率较低，45-56岁为49%，35-45岁为44%。可以看出，工作年限对干部对业务能力的认可度有一定的影响。

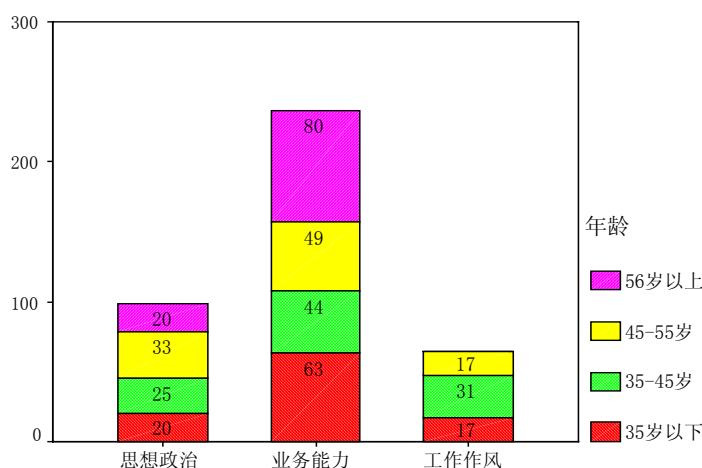


图4-12 干部队伍建设内容分年龄统计图

3、女性对业务能力的认同率高于男性

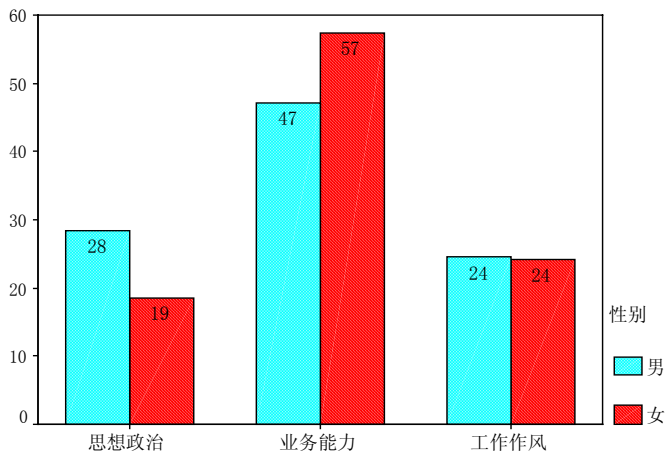


图4-13 干部队伍建设内容分性别统计图

从图4-13可以看出，女性税务干部对业务能力比较认同，认同率为57%，而男性税务干部对业务能力的认同率为47%，比女性干部的认同率低10个百分点，说明女性干部相对男性干部而言，在工作中更加认可和推崇业务能力。

4.3.2 能力建设情况及干部能力发挥程度

一、基层单位及干部重视能力建设的情况

1、基层单位比较重视能力建设

在对“您认为您单位是否重视公务员能力建设？”问题的调查中，33.1%的税务干部认为“单位非常重视”，59.5%的税务干部认为“单位比较重视”，7.5%的干部认为“单位不重视或者不太重视能力建设”（见表4-3）。在对“基

表4-3 单位重视能力建设统计表

Row %		单位是否重视				应不应该重视能力			Table Total
		非常重 视	比较重 视	不太重 视	不重视	应该重 视	必须重 视	看情况 而定	
类别	基层	29.1%	63.2%	6.6%	1.2%	51.2%	47.7%	1.2%	100.0%
	中层	39.8%	52.4%	7.8%	.0%	47.6%	52.4%	.0%	100.0%
	高层	44.8%	51.7%	3.4%	.0%	20.7%	79.3%	.0%	100.0%
年龄	35岁以下	32.1%	61.9%	4.8%	1.2%	48.8%	51.2%	.0%	100.0%
	35-45岁	32.7%	58.9%	7.5%	.9%	50.5%	49.1%	.5%	100.0%
	45-55岁	34.5%	59.8%	5.7%	.0%	39.1%	58.6%	2.3%	100.0%
	56岁以上	40.0%	40.0%	20.0%	.0%	80.0%	20.0%	.0%	100.0%
Table Total		33.1%	59.5%	6.7%	.8%	47.9%	51.3%	.8%	100.0%

于对‘带好队，收好税’的理解，您认为基层税务机关应不应该重视税务干部

能力建设？”问题的回答中，47.9%的干部认为“应该重视”，51.3%的干部认为“必须重视”，仅有0.8%的干部的回答模棱两可（见表4-3）。可以看出，税务干部对单位应该重视能力建设工作的整体认同度很高，凸显出能力建设工作的战略重要性。

2、从整体看，税务干部对有能力干部的认可度较高

在对“您单位包括您周围的同事对有能力干部的认可度如何？”的问题的回答中，17.2%的干部认为“非常认可”，54.1%的干部认为“比较认可”，24.9%干部认为“认可”，仅有3.1%的干部认为“基本不认可”，0.8%的干部认为“不认可”（见表4-4）。从整体上看，有能力的税务干部得到单位和同事的认同度非常高。

表4-4 税务干部对能力认可度统计表

Row %		对能力的认可度					Table Total
		非常认可	比较认可	认可	基本不认可	不认可	
类别	基层	17.4%	50.8%	27.9%	3.1%	.8%	100.0%
	中层	16.5%	61.2%	17.5%	3.9%	1.0%	100.0%
	高层	17.2%	58.6%	24.1%	.0%	.0%	100.0%
年龄	35岁以下	19.0%	51.2%	27.4%	2.4%	.0%	100.0%
	35-45岁	18.7%	54.2%	23.4%	3.3%	.5%	100.0%
	45-55岁	11.5%	57.5%	26.4%	2.3%	2.3%	100.0%
	56岁以上	20.0%	40.0%	20.0%	20.0%	.0%	100.0%
Table Total		17.2%	54.1%	24.9%	3.1%	.8%	100.0%

二、基层税务干部能力基本状况

1、中、基层以及35岁以下干部的能力发挥程度不高

在“您认为您的能力在目前的岗位上得到发挥的程度如何？”调查中，52.3%的税务干部认为自己的能力发挥了大部分(50%—80%),23.3%的认为自己的能力完全发挥出来了(80%以上),18.7%认为基本上得到

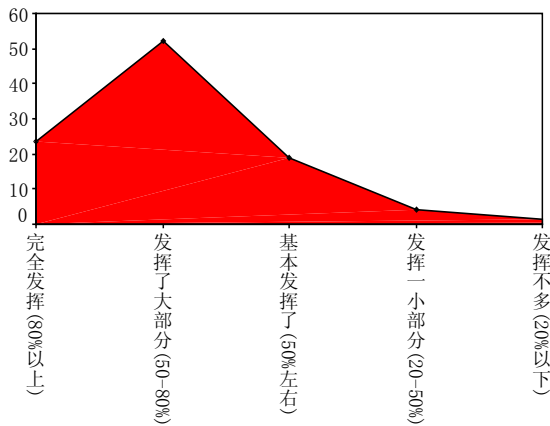


图4-14 能力发挥程度统计图

了发挥（50%左右）（详细数据见表4—5）。图4—14显示，绝大部分（94.3%）的税务干部的能力至少发挥了50%或50%以上，而只有极小一部分（4.7%）的税务干部认为自己的能力得到发挥的不多（50%以下）。在进一步深入分析中，我们发现存在以下两方面问题：

表4—5 能力发挥程度统计表

Row %		能力发挥程度					Table Total
		完全发挥(80%以上)	发挥了大部分(50-80%)	基本发挥了(50%左右)	发挥一小部分(20-50%)	发挥不多(20%以下)	
类别	基层	22.1%	51.9%	20.9%	3.9%	1.2%	100.0%
	中层	24.3%	50.5%	18.4%	5.8%	1.0%	100.0%
	高层	31.0%	62.1%	.0%	3.4%	3.4%	100.0%
年龄	35岁以下	13.1%	54.8%	27.4%	3.6%	1.2%	100.0%
	35-45岁	25.7%	52.8%	15.0%	5.1%	1.4%	100.0%
	45-55岁	26.4%	49.4%	19.5%	3.4%	1.1%	100.0%
	56岁以上	40.0%	40.0%	20.0%	.0%	.0%	100.0%
性别	男	24.5%	50.7%	18.1%	5.3%	1.4%	100.0%
	女	20.4%	56.5%	20.4%	1.9%	.9%	100.0%
学历	高中	37.7%	39.6%	15.1%	5.7%	1.9%	100.0%
	中专	31.4%	45.7%	20.0%	2.9%	.0%	100.0%
	大专	24.5%	55.4%	15.8%	3.3%	1.1%	100.0%
	本科	12.8%	54.7%	24.8%	6.0%	1.7%	100.0%
	研究生	.0%	100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
Table Total		23.3%	52.3%	18.7%	4.4%	1.3%	100.0%

（1）中、基层税务干部的潜力有待挖掘

如图4—15所示，能力得到完全发挥、发挥了大部分的比例，高层为31%和62%，中层为24%和50%，基层为22%和52%，中、基层的比例低于高层的将近10个百分点。中、基层税务干部中均有将近26%的干部认为自己的能力发挥不到50%，因此，中、基层干部能力的潜力还有待进一步挖

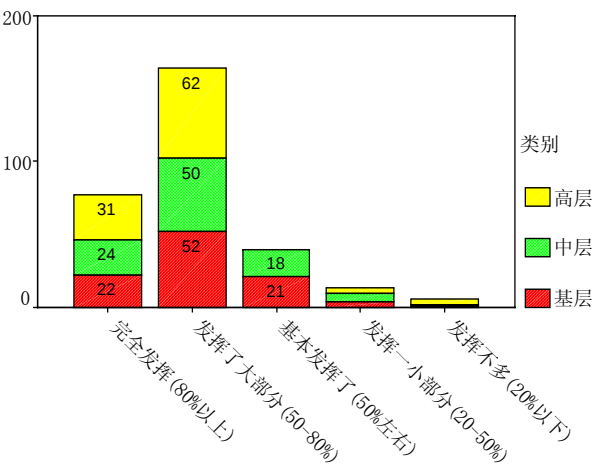


图4—15 能力发挥程度分类别统计图

掘。

（2）35岁以下干部的能力还未充分得到发挥

据图4—16,35岁以下干部中,55%认为能力发挥了大部分,13%的认为完全得到了发挥,而35—45岁的干部中,这一比例分别为53%和26%,45—55岁的为49%和26%,56岁以上的各为40%。也就是说,还有将近32%的35岁以下干部、21%的35—45岁的干部、25%的45—55岁干部、20%的56岁以上干部认为自己的能力得到发挥的程度不高,在这一比例中,35岁以下的干部比例远远高于其他年龄段的干部,说明年轻干部的能力还未充分得到发挥。

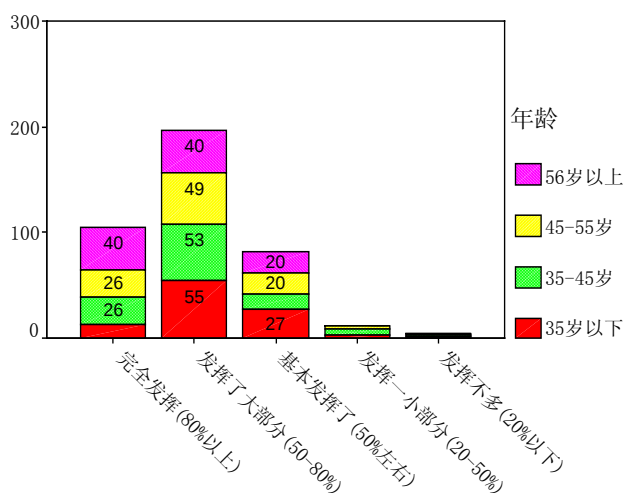


图4—16 能力发挥程度分年龄统计图

一比例中,35岁以下的干部比例远远高于其他年龄段的干部,说明年轻干部的能力还未充分得到发挥。

2、税务干部能力基本能胜任当前工作,但胜任以后的工作较吃力

从表4—6可知,7.9%的干部认为自己的能力有些欠缺不能胜任目前的工作;53.1%的干部认为自己的能力基本能胜任目前的工作,但对以后工作上的新要求会感觉有点力不从心;33.3%的干部认为无论是现在还是将来,自己的能力胜任工作是没问题的;5.6%的干部认为自己的能力还没有完全发挥出来。可以看出,只有大约39%的税务干部认为能胜任现在和将来的工作要求,所以,基层税务干部的能力培养和提升工作任重而道远。

3、税务干部能力基本能满足新形势下税收征管模式的要求,但亟待培训

在对“按照‘以申报纳税和优化服务为基础,以计算机网络为依托,集中征收,重点稽查,强化管理’税收征管模式的要求,您认为您目前的能力能否满足这一模式的要求?”的调查中,表4—7的统计数据表明,17.2%的税务干部不能满足,需要培训;17.2%的税务干部不太能满足,需要培训;57.9%的税务干部基本能满足,但希望最好能得到培训;5.4%的税务干部认为能满足,培训不培训无所谓;只有2.3%的税务干部认为完全能满足,不需要培训。由此可以

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

表4-6 能力能否胜任当前工作统计表

Row %		能否胜任工作				Table Total
		有些欠缺不太胜任	基本能胜任但以后较吃力	胜任工作没有问题	能力还没有完全发挥出来	
类别	基层	6.6%	53.9%	35.7%	3.9%	100.0%
	中层	10.7%	54.4%	27.2%	7.8%	100.0%
	高层	10.3%	41.4%	34.5%	13.8%	100.0%
年龄	35岁以下	7.1%	50.0%	36.9%	6.0%	100.0%
	35-45岁	6.5%	52.3%	35.0%	6.1%	100.0%
	45-55岁	11.5%	56.3%	27.6%	4.6%	100.0%
	56岁以上	20.0%	80.0%	.0%	.0%	100.0%
性别	男	9.6%	50.7%	32.6%	7.1%	100.0%
	女	3.7%	59.3%	35.2%	1.9%	100.0%
学历	高中	11.3%	60.4%	26.4%	1.9%	100.0%
	中专	8.6%	71.4%	20.0%	.0%	100.0%
	大专	8.7%	50.5%	34.2%	6.5%	100.0%
	本科	5.1%	47.9%	39.3%	7.7%	100.0%
	研究生	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
Table Total		7.9%	53.1%	33.3%	5.6%	100.0%

表4—7 能力满足征管模式要求统计表

Row %		能否满足征管模式					Table Total
		不能满足，需要培训	不太能满足，需要培训	基本能满足，最好能培训	能满足，培训无所谓	完全能满足，不需培训	
类别	基层	20.5%	16.3%	56.2%	4.3%	2.7%	100.0%
	中层	9.7%	20.4%	61.2%	7.8%	1.0%	100.0%
	高层	13.8%	13.8%	62.1%	6.9%	3.4%	100.0%
年龄	35岁以下	11.9%	17.9%	65.5%	2.4%	2.4%	100.0%
	35-45岁	13.6%	17.3%	59.3%	7.0%	2.8%	100.0%
	45-55岁	27.6%	17.2%	49.4%	4.6%	1.1%	100.0%
	56岁以上	80.0%	.0%	20.0%	.0%	.0%	100.0%
性别	男	18.8%	16.0%	57.1%	6.0%	2.1%	100.0%
	女	13.0%	20.4%	60.2%	3.7%	2.8%	100.0%
学历	高中	34.0%	17.0%	37.7%	7.5%	3.8%	100.0%
	中专	34.3%	17.1%	48.6%	.0%	.0%	100.0%
	大专	15.2%	17.4%	58.7%	6.0%	2.7%	100.0%
	本科	7.7%	17.1%	68.4%	5.1%	1.7%	100.0%
	研究生	.0%	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
Table Total		17.2%	17.2%	57.9%	5.4%	2.3%	100.0%

看出，92.3%的税务干部在应对新征管模式的要求时，希望能够得到培训以更新知识，提高能力。通过进一步分析，我们发现：

（1）基层税务干部在应对新征管模式的要求时感到能力恐慌

由图4—17看出，21%的基层干部认为不能满足，需要培训，比中层低11个百分点，比高层低7个百分点；16%的基层干部认为不太能满足，需要培训，比中层低4个百分点，比高层高2个百分点；56%的基层干部认为基本能满足，比中层低5个百分点，比高层低6个百分点。可以看出，基层税务干部对自己的能力水平评价不高，在应对新征管模式的要求时显得信心不足，恐慌心理较强。

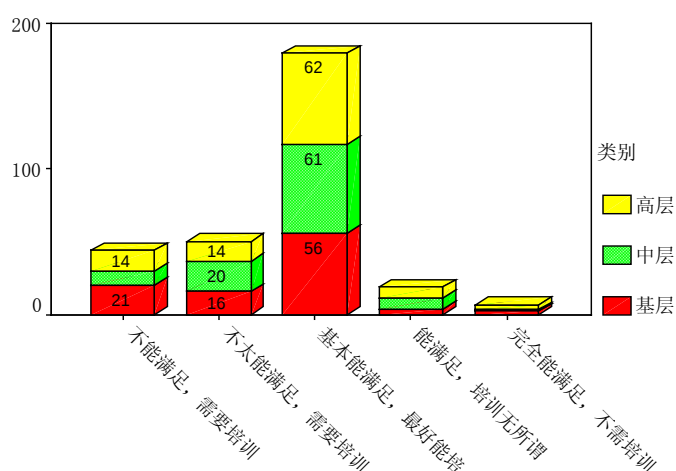


图4—17 能否满足征管模式要求分类别统计图

（2）45岁以上的干部应对新征管模式挑战的能力不强

如图4—18，28%的45—55岁的干部，80%的56岁以上的干部认为自己的能力不能满足要求，需要培训；17%的45—55岁的干部认为不太能满足要求，需要培训。由此可以看出，随年龄的增长，税务干部越来越感觉到不能应对新时期新征管模式的要求和挑战，急需在知识、能力等方面得到培训。

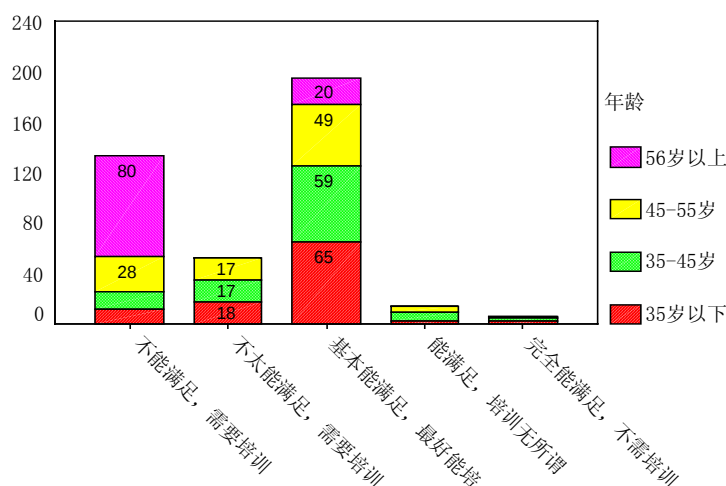


图4—18 能否满足征管模式要求分年龄统计图

4、税务干部能力主要来源于工作实践，凸显培训等工作的缺位

表4-8 能力来源分层次统计表

Row %		能力来源				Table Total
类别		工作实践	通过单位培训	同事传帮带	通过学习	
		59.3%	10.1%	10.1%	20.5%	100.0%
年龄	基层	58.3%	11.7%	14.6%	15.5%	100.0%
	中层	62.1%	3.4%	24.1%	10.3%	100.0%
	高层	56.0%	9.5%	16.7%	17.9%	100.0%
	35岁以下	57.9%	9.8%	12.1%	20.1%	100.0%
性别	35-45岁	63.2%	11.5%	9.2%	16.1%	100.0%
	45-55岁	100%	.0%	.0%	.0%	100.0%
	56岁以上	59.9%	11.0%	12.8%	16.3%	100.0%
	男	57.4%	7.4%	11.1%	24.1%	100.0%
学历	女	64.2%	17.0%	7.5%	11.3%	100.0%
	高中	62.9%	8.6%	8.6%	20.0%	100.0%
	中专	57.1%	11.4%	13.0%	18.5%	100.0%
	大专	59.8%	5.1%	13.7%	21.4%	100.0%
	本科	.0%	.0%	100.0%	.0%	100.0%
Table Total		59.2%	10.0%	12.3%	18.5%	100.0%

根据调查统计（见表4—8），59.2%的税务干部认为自己的工作能力主要来源于工作实践，12.3%的认为来源于同事的传、帮、带，18.5%的认为是通过学习习得的，10%认为通过单位培训获得能力。由调查数据可以得出，71.5%的税务干部认为自己的能力主要来源于工作，28.5%的认为自己的能力来源于学习和培训。因此，此次调查凸显出在干部能力的培养和提升工作中，培训、鼓励干部自主学习等工作的严重缺位。同时，这一调查也为我们找出了基层税务干部在应对新征管模式的要求时感到能力恐慌的症结所在，仅仅从工作实践中培养、提升税务干部能力的确是很难满足新时期税收工作的要求。

从图4—19可以看出，高层税务干部通过培训、学习获得能力的比例不高，仅为13%，低于中层（28%）15个百分点，低于基层（31%）18个百分点。由此也可以得出，高层税务干部培

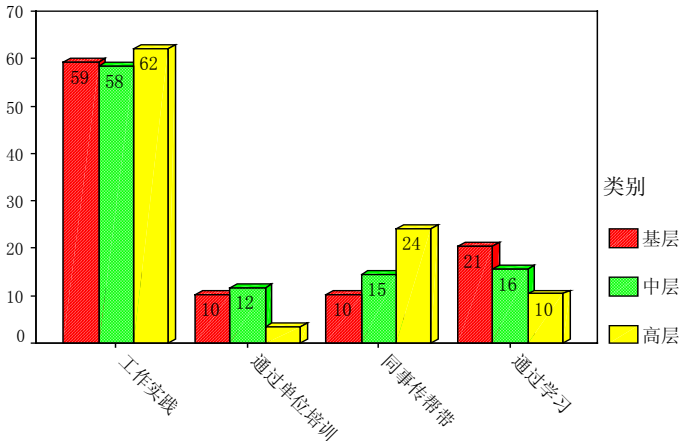


图4—19 能力来源途径分类别统计图

训、学习的积极性并不高。

5、税务干部应用提升信息化建设能力工具（计算机）的程度不高

据图4—20，10.3%的税务干部认为在工作中没有计算机无所谓，24.1%的仅把计算机应用于查询信息、开完税凭证、发票等，43.6%的用计算机进行文字处理、表格设计等工作，只有15.6%的会用计算机做一些统计分析工作，6.4%的会用计算机进行一些创新性工作。从整体来看，全局应

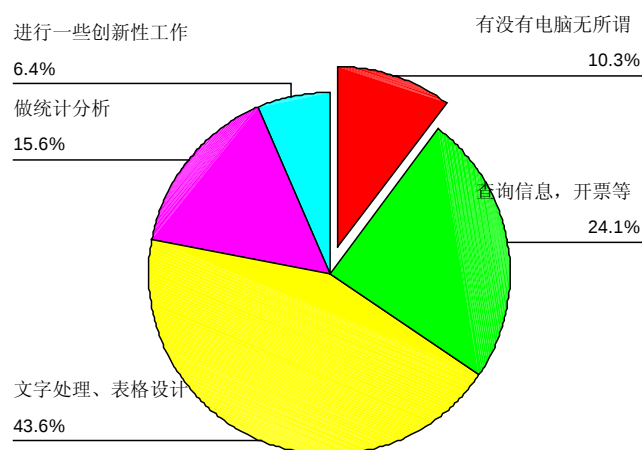


图4—20 计算机的应用程度

用计算机的程度并不高，这无疑会成为税务系统实施税收管理信息化建设过程中的一大障碍。因此，提高全体干部的计算机应用水平和程度是迫在眉睫的重任。

4.3.3 能力建设评价与沟通机制

一、基层单位对干部完成岗位工作能力的要求不明确

在对“您单位对您完成岗位工作有明确的能力方面的要求吗？”问题的回答中，55.6%的税务干部认为“有要求但不明确”，11.8%税务干部认为“没有明确要求”，4.1%的税务干部认为“基本没有明确要求”。（见表4—9）。从统计数据可以看出，绝大部分的税务干部认为自己单位对干部完成岗位工作能力缺乏明确的要求。很显然，基层单位对税务干部完成岗位工作的能力缺乏明确要求，在一定程度上就影响了税务干部培养、提升自身能力的主观能动性。

二、能力评价与沟通机制存在的问题

（1）在考核中对干部能力考核的实际比例比预期比例低

从表4—10可以看出，33.6%的税务干部认为在单位的日常考核、季度考核、

表4—9 单位对完成工作岗位能力要求图

Row %		单位对能力有没有要求				Total
		有明确的要求	有但不明确	基本没有	没有	
类别	基层	28.3	53.9	5.4	12.4	100.0
	中层	32.0	55.3	1.9	10.7	100.0
	高层	17.2	72.4		10.3	100.0
Total		28.5	55.6	4.1	11.8	100.0

表4—10 对能力的考核统计表

Row %		对能力的考核实占比例					Table Total
		20%以下	20-40%	40-60%	60-80%	80%以上	
类别	基层	8.1%	16.3%	28.7%	36.4%	10.5%	100.0%
	中层	8.7%	20.4%	37.9%	27.2%	5.8%	100.0%
	高层	17.2%	10.3%	37.9%	31.0%	3.4%	100.0%
年龄	35岁以下	9.5%	15.5%	29.8%	35.7%	9.5%	100.0%
	35-45岁	9.8%	18.7%	34.1%	29.9%	7.5%	100.0%
	45-55岁	6.9%	12.6%	29.9%	41.4%	9.2%	100.0%
	56岁以上	.0%	40.0%	.0%	20.0%	40.0%	100.0%
Table Total		9.0%	16.9%	31.8%	33.6 %	8.7 %	100.0%

半年考核和年终考核中，对干部能力的考核占到的比例**实际**为60—80%，8.7%的干部认为在80%以上。可见，仅有42.3%的干部认为对能力的考核占到了60%以上，也就是说，还有57.3%的干部认为对能力的考核在60%以下。而在“您认为在基层税务机关的各种考核中，对税务干部能力的考核**应该**占到的比例”的调查中，从表4—11可以看出，45.4%的干部认同60—80%，比实占比例高出约12个百分点，21%的干部认同80%以上，比实占比例高出约12个百分点。认为对能力的考核应该占到60%以上的比例为66.4%，比实际比例高出约24个百分点。由此可见，DX局在平时的考核中对干部能力考核的力度还较小，还没有达到税务干部对能力考核认可的预期值。

表4—11 对能力的考核应占比例统计表

Row %		对能力的考核应占比例					Table Total
		20%以下	20-40%	40-60%	60-80%	80%以上	
类别	基层	1.2%	8.1%	21.7%	45.3%	23.6%	100.0%
	中层	1.0%	8.7%	26.2%	48.5%	15.5%	100.0%
	高层	.0%	6.9%	41.4%	34.5%	17.2%	100.0%
年龄	35岁以下	.0%	9.5%	16.7%	50.0%	23.8%	100.0%
	35-45岁	.9%	7.0%	27.1%	46.3%	18.7%	100.0%
	45-55岁	2.3%	9.2%	24.1%	41.4%	23.0%	100.0%
	56岁以上	.0%	20.0%	40.0%	.0%	40.0%	100.0%
Table Total		1.0%	8.2%	24.4%	45.4%	21.0%	100.0%

（2）“优秀干部”的能力未能体现出能力评价的客观性

41.3%的税务干部认为自
己单位被评为“优秀”的干部
的能力很强, 50.3%的认为“优
秀”干部的能力一般, 2.1%的
干部认为不强, 6.4%的干部回
答不知道能力如何（见图4—
21）。由此可以看出, 该局
58.7%的干部并不认同“优秀”
干部的能力, 也说明在某种程
度上该局真正有能力的干部

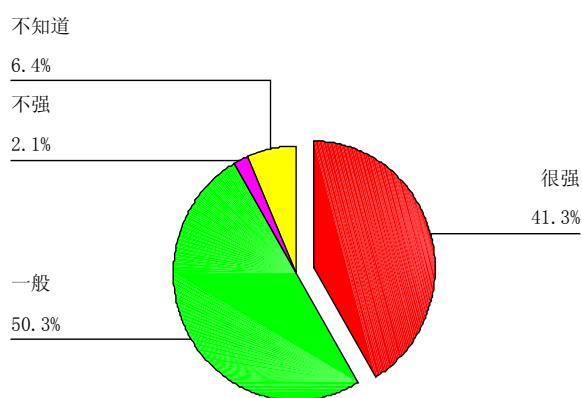


图4—21 优秀干部的能力状况

并没有被评为“优秀”。在进
一步的访谈中我们得知, 该局
是在民主测评的基础上, 考核
小组集体评议, 产生“优秀”
等次的干部, 在一定程度上,
“优秀”等次的评定就变成了
“轮流做庄”, 不仅使考核结
果失真, 而且使评价功能失
灵。

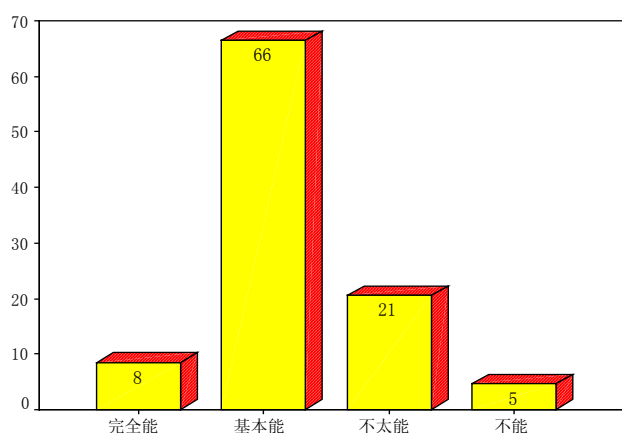


图4—22 竞争上岗任贤选能的程度

（3）“竞争上岗”实现任贤选能的力度不大

在对“您认为‘竞争上岗’能真正实现任贤选能吗？”问题的回答中，66%干部认为“基本能”，21%的干部认为“不太能”，8%的干部认为“完全能”，5%的干部认为“不能”（见图4-22）。调查结果显示，税务干部对“竞争上岗”选拔人才的方式基本认同，但认同度还是比较勉强（仅仅只有8%的干部完全认同）。在进一步的统计分析中，我们发现，高层领导干部比较认同“竞争上岗”能任贤选能，中层次之，基层认同的比例最低（见图4-23）。我们对选择“不太能”和“不能”的干部进行进一步的原因调查发现，63%的干部认为是由于“形式的东西多，实质的竞争少”，18%干部认为“实施的过程不透明，而且缺乏比较客观的判断标准”，11%的干部认为“实施的过程缺乏公平、公正”，8%的干部认为“实施的过程缺乏强有力的监督”（见图4-24）。从统计数据可知，不太认同“竞争上岗”的干部大部分认为“竞争上岗”是形式主义，走走过场而已。这就说明，竞争上岗要真正发挥作用，程序和过程更待进一步规范。

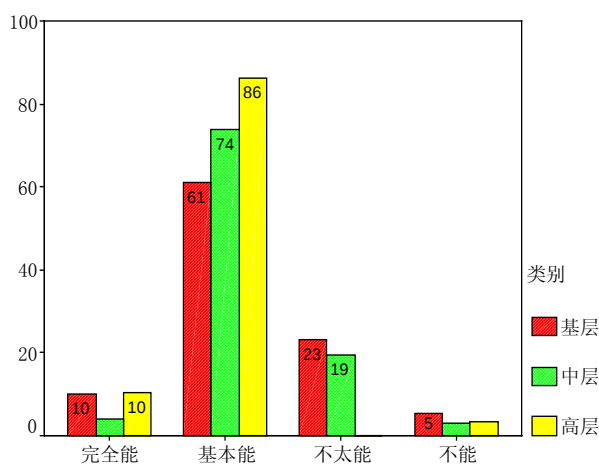


图4-23 竞争上岗实现任贤选能分类别统计图

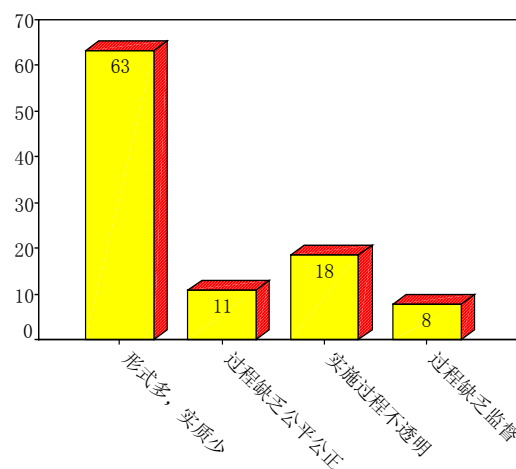


图4-24 竞争上岗不能实现任贤选能的原因统计图

（4）考核的沟通与反馈机制缺失，凸显管理落后

在对“每年的年度考核之后，您是怎样知道您的考核结果的？”问题的调查中，56%的干部选择“是人事部门及时将考核结果反馈给我的”，26%的干部选择“是单

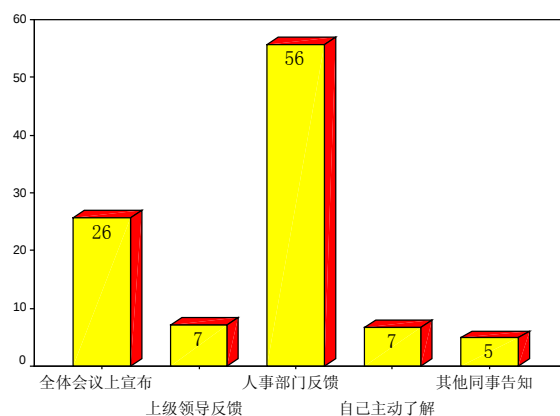


图4-25 考核结果反馈统计图

位领导在全体员工大会上宣布的”，7%的干部选择“是我的上级于我沟通，将考核结果反馈给我的”，7%的干部选择“是我主动到人事部门去了解的”，5%的干部选择“是其他同事私下告诉我的”（见图4—25）。从统计数据看，该局在考核过程中，考核沟通和反馈工作似乎做得很及时和到位。为进一步剖析问题，我们对人事部门的干部、普通干部等做了深入的访谈。在访谈中，我们得知，人事部门在考核结束后，通过局域网在各局的网页上公示考核结果，以此作为沟通和反馈考核结果的方式，56%的干部就是通过这种方式得知自己的考核结果的。在访谈中，我们还得知，在年底的大会上，领导一般会表彰被评为“优秀”等次的干部，税务干部基本达成共识，认为如果没有被表彰，那么就证明自己的考核等次不是“优秀”，那就只能是“称职”了，26%的干部选择此项答案，就是这样推理得来的。还有一部分干部抱怨说自己根本就不知道考核结果，但由于一般没有“不称职”，所以知道不知道也就无所谓了。通过进一步访谈DX局人事教育科科长得知，尽管他们也知道考核的沟通与反馈很重要，但由于种种原因，局里没有正式的有关考核沟通和反馈方面的可参照执行的制度出台，这项工作也就没有落实下去，但是，这项工作以后一定要抓好的。

4.3.4 能力建设认可与激励机制

一、晋升对能力提升的激励作用很大

在对“您认为下列哪种人才在您单位得到晋升的可能性最大？”问题的回答中，72.3%的干部认为是“业务、管理等综合工作能力强的干部”，15.6%的干部认为是“业务、工作能力一般，但领导赏识的干部”，7.9%的干部认为是“人缘好（或沟通能力强）的干部”，4.1%的干部认为是“业务拔尖的干部”（见图4—26）。可见，税务干部对综合工作能力强的干部能够得到晋升的认可度比较高，

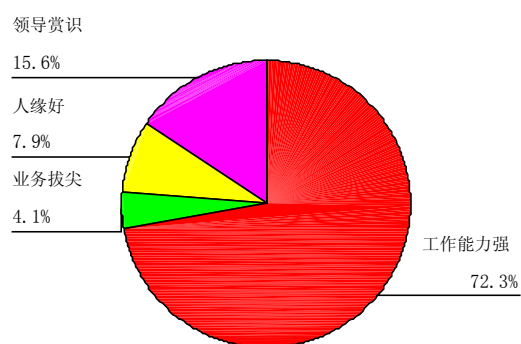


图4—26 干部晋升统计图

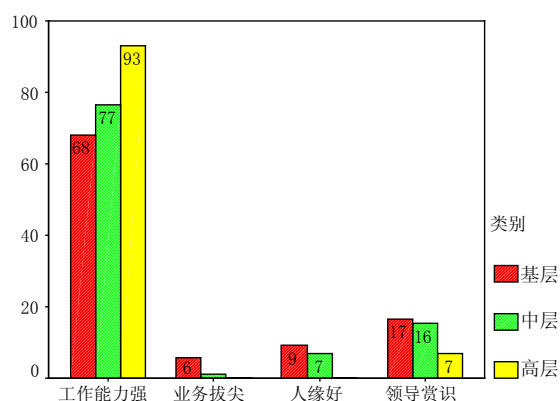


图4—27 干部晋升分类统计图

同时也说明晋升对税务干部提升能力的激励作用很大。在进一步的统计分析中（见图4-27），我们发现，93%的高层干部认为综合工作能力强的干部得到晋升的可能性很大，比中层持这一看法的比例（77%）高出16个百分点，比基层（68%）高出25个百分点，说明随着工作级别的越高，干部对“工作能力强就能得到提拔”的认同率就越高。

二、考核对能力提升的激励作用一般

如图4-28所示，44.1%的干部认为考核对能力的培养、提升有些作用，33.1%的认为有很大作用，19%的认为有一点作用，3.8%的认为没有作用，可见，从整体上看，干部对考核对能力培养、提升的激励作用的认同率并不高。从表4-12可以看出，高层干部对考核的激励作用的认同率远远高于中层和基层。

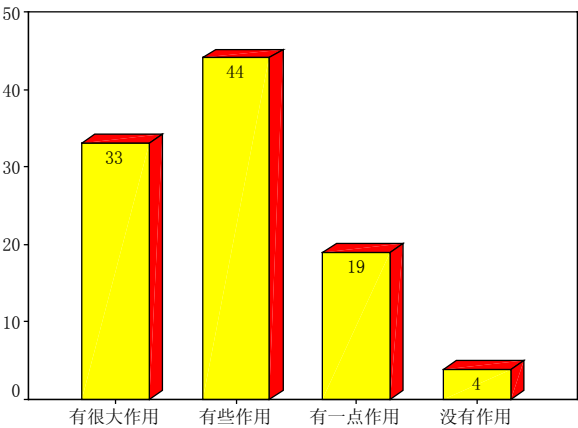


图4-28 考核对能力的激励作用

表4-12 考核对能力的激励作用统计表

Row %		考核对能力培养的激励				Table Total
		有很大作用	有些作用	有一点作用	没有作用	
类别	基层	32.2%	44.2%	19.4%	4.3%	100.0%
	中层	30.1%	44.7%	22.3%	2.9%	100.0%
	高层	51.7%	41.4%	3.4%	3.4%	100.0%
Table Total		33.1%	44.1%	19.0%	3.8%	100.0%

经访谈，DX市地税局局实行公务员考核制度，以德、能、勤、绩、廉五方面内容为考核内容。由于没有定量的考核指标，考核无论从形式上还是内容上只能是一种综合性的定性描述，这使得考核不能正确考评、反映出一个人的能力大小。但是，作为一种评价方式，也不能完全否认其具有的评价作用，大部分干部认为也不能说考核没有作用，就选择了“有些作用”或者“有一点作用”，实际上，大部分税务干部认为考核形式主义、平均主义比较严重。

三、福利对能力提升的激励作用不大

在对“您认为单位的福利干部能力的培养、提升能不能起到督促、激励作用”问题的回答中，24%的干部认为“有很大作用”，50%的干部认为“有些作用”，18%的干部认为“有一点作用”，7%的干部认为“没有作用”（见图4—29）。由此可以看出，税务干部整体上对福利对能力培养、提升的督促、激励作用的认同

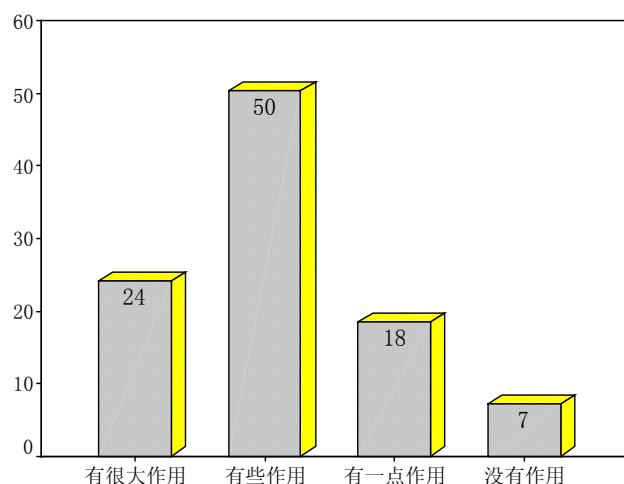


图4—29 福利对能力的激励作用

率并不高。经访谈得知，福利在一定程度上能提高干部的工作积极性，但由于福利的发放主要集中在节假日前，感觉好像过节费，而且福利的形式单一，人人有份，平均发放，故对干部能力的培养、提升激励作用不大。

四、从整体上看，基层单位对提升能力的奖励力度不大

经统计，46%的干部认为自己如果在能力的培养、提升方面取得比较大的进步，单位会给予“精神奖励”，19%认为单位会“发奖励金”，14%的认为单位“不会奖励”，11%的认为单位会给予“物质奖励”，10%的认为“有机会会被提拔”（见图4—30）。可以看出，在对单位奖励干部在能力的培养、提升方面取得的进步这一问题上，税务干部的认同率并不高。经访谈得知，大部分基层税务组织只对业务考试中取得好成绩的干部给予奖励（发奖励金或者物质、精神奖励），对其他方面能力的提升缺乏制度化的奖励措施。

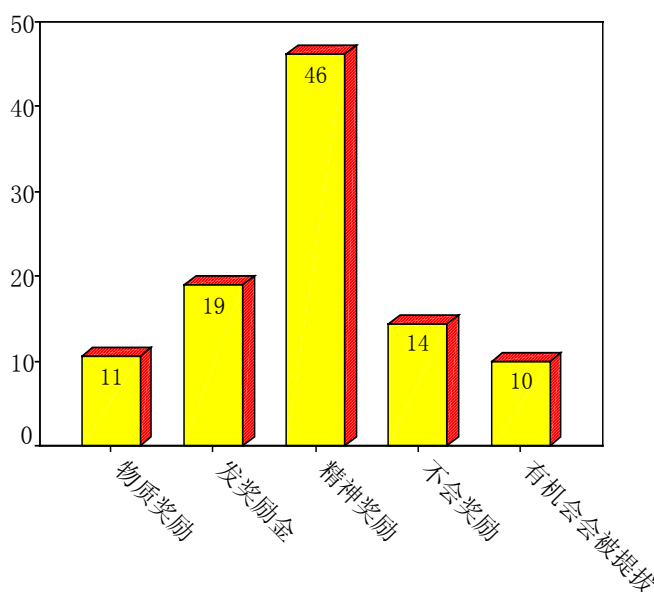


图4—30 对能力的奖励方式

4.3.5 能力建设的培养与发展机制

一、税务干部比较认可单位组织培训的效果

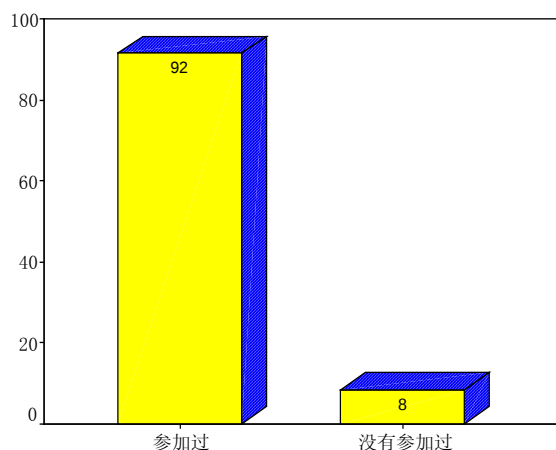


图4-31 是否参加过培训统计图

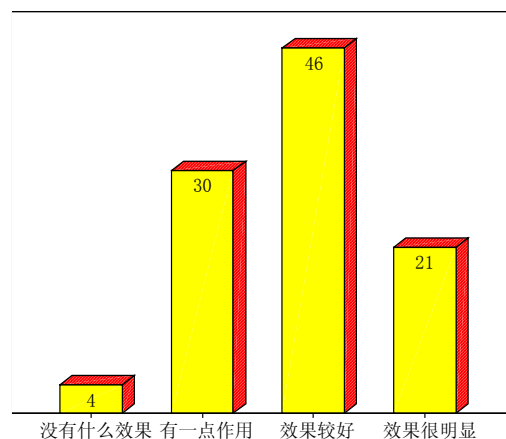


图4-32 培训效果统计图

据统计，92%的税务干部参加过培训，仅有8%的干部没有参加过培训（见图4-31）。在进一步对“您感觉您参加过的培训对您增长知识、提高工作能力的效果如何？”的调查中，参加过培训的干部中46%的认为效果较好，21%的认为效果很明显，30%的认为有一点作用，只有4%的干部认为没有什么效果（见图4-32）。可以看出，税务干部对培训对干部能力的培养、提升的效果比较认同，认同率为67%。

二、税务干部认可的最有效的培训方式和模式

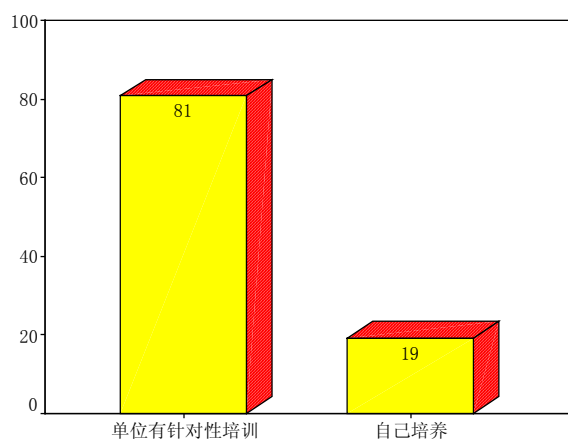


图4-33 最有效的培训方式

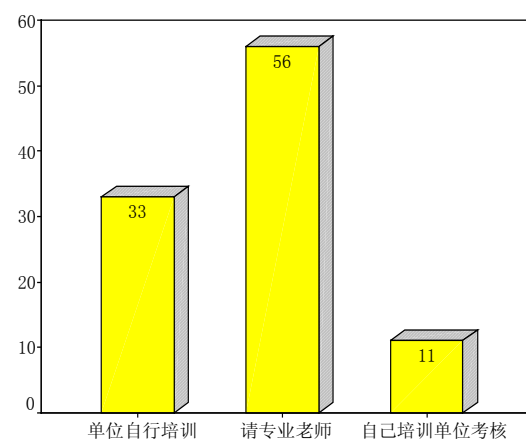


图4-34 效果最好的培训模式统计图

81%的税务干部认为“对能力的培养、提升最有效的方式”是“单位有针

对性地进行培训”，19%的干部认为是“自己根据自己的实际情况自主进行培养”（见图4-33）。看来，干部对单位组织培训的认同率较高，在进一步的调查中，56%干部表明“请专业老师进行培训的效果较好”，33%的干部则认为“本单位组织力量进行培训的效果会更好”，11%的认为“本单位布置培训任务，干部自主培训，单位组织考核、验收模式的效果较好”（见图4-34）。综上所述，我们可以得出，由单位有针对性地进行培训，并聘请专业老师负责实施的培训模式得到的认同率较高，培训效果较好。

三、税务干部在业余时间培养、提升能力的主观能动性较差

1、税务干部的业余时间未被有效利用

表4-13 业余时间安排统计表

	业余时间安排1		业余时间安排2		业余时间安排3		业余时间安排4		业余时间安排5	
	Count	%	Count	%	Count	%	Count	%	Count	%
看电视	116	29.9%	98	25.5%	107	27.9%	47	12.3%	18	4.7%
和朋友聚会	15	3.9%	55	14.3%	86	22.4%	152	39.8%	77	20.2%
阅读书报	116	29.9%	116	30.1%	82	21.4%	52	13.6%	18	4.7%
做家务，辅导孩子	116	29.9%	92	23.9%	66	17.2%	68	17.8%	40	10.5%
其他	25	6.4%	24	6.2%	43	11.2%	63	16.5%	229	59.9%

在对“您的业余时间大部分花在（按所花时间由多到少排序）”问题的调查中（见表4-13），各有29.9%的干部把“看电视”、“阅读书报”、“做家务、辅导孩子”排在第一位，从表中可以看出，约有70%的税务干部并没有把大部分业余时间用于阅读书报来促进知识的学习和能力的提升，说明了大部分干部并没有有效利用业余时间培养、提升能力。

2、工作中空闲时间的利用率不高

54%的干部认为在工作时间内自己处理完工作后最想做的事是“阅读书报”，46%的干部认为自己想做的是除“阅读书报”之外的其他的事情（见图4-35），这说明将近有一半的干部甚至不愿在工作空闲时间选择做与培养、

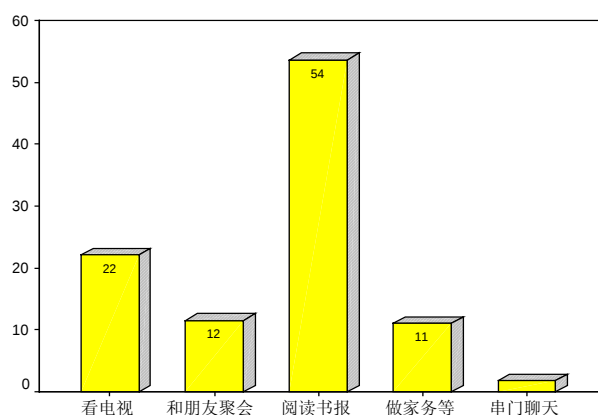


图4-35 工作完之后最想干的事情统计图

提升自己的能力有关的事情。可见，该局的税务干部自行主动培养、提升自己各方面能力的意愿并不强烈。

3、税务干部缺乏培养、提升能力的计划

在对“在您的工作和生活中，您有关于自己能力培养、提升的计划安排吗？”调查问题的回答中，7%干部选择“计划对自己能力的培养、提升的指导作用很大”，27%的干部选择“有计划，基本能按计划去做”，36%的干部选择“有计划，但是实现不了”，18%的干部选择“偶尔有”，12%的干部选择“没有”（见图4—36）。

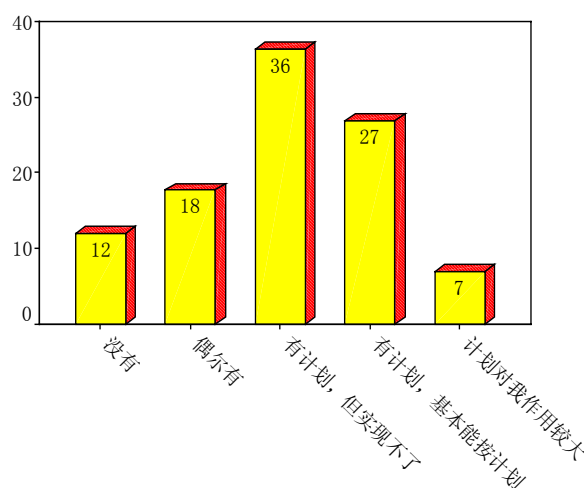


图4—36 培养、提升能力计划实现程度

可以看出，只有34%的税务干部在工作和生活中，培养、提升自己能力的主观能动性较高，而66%的干部欠缺培养、提升能力的主动性。

四、设置能力津贴对干部培养、提升能力意愿的影响

“如果您单位为鼓励税务干部培养和提升工作能力而考虑设置“能力津贴”，您认为这项措施对您选择培养和提升自己能力的意愿有没有影响”，在对这一调查问题的回答中，38%的干部认为“影响比较大，自己会按工作的要求提升能力的”，30%的干部认为“影响一般，但自己会注意提升自己的能力的”，26%的干部认为“影响会很大，自己会努力按工作的要求提升能力的”，6%的干部认为“影响不大”或“没有影响”（见图4—37）。由此可以看出，通过设置“能力津贴”，就能对干部选择提升能力的意愿起到积极的激励作用。

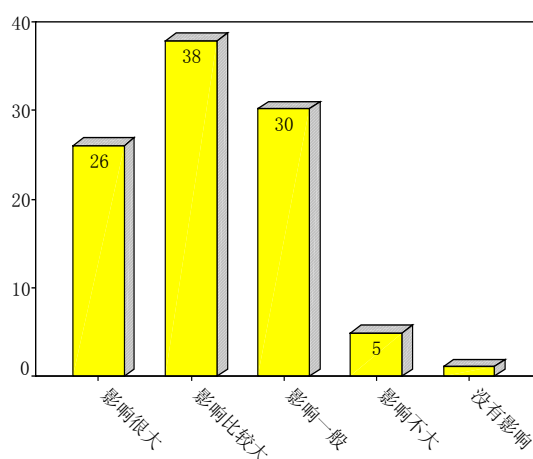


图4—37 设置“能力津贴”对能力培养、提升的影响

五、新形势下税务干部需要培训、更新的知识

1、税务干部应该具备的知识的重要性排序

在问卷调查中，我们列出了税务干部应该具备的九种知识（详见问卷），并请税务干部按照重要性大小进行排序，排序的统计结果见表4—14、4—15：

表4—14 第1—4选择统计数据

	知识排序1		知识排序2		知识排序3		知识排序4	
	Count	%	Count	%	Count	%	Count	%
税收业务知识	269	69.2 %	76	19.5 %	26	6.7%	9	2.3%
税收法规政策	45	11.6 %	189	48.6 %	68	17.5 %	41	10.5%
法律知识	17	4.4%	38	9.8%	65	16.7%	90	23.1 %
计算机和网络知识	40	10.3 %	46	11.8 %	104	26.7 %	104	26.7 %
管理知识	11	2.8%	9	2.3%	25	6.4%	29	7.5%
会计知识	4	1.0%	19	4.9%	83	21.3 %	72	18.5 %
金融知识	0	.0%	2	.5%	2	.5%	5	1.3%
市场经济知识	1	.3%	0	.0%	2	.5%	4	1.0%
税务公文写作与处理	2	.5%	10	2.6%	14	3.6%	35	9.0%

表4—15 第5—9选择统计数据

	知识排序5		知识排序6		知识排序7		知识排序8		知识排序9	
	Count	%	Count	%	Count	%	Count	%	Count	%
税收业务知识	5	1.3%	3	.8%	1	.3%	0	.0%	0	.0%
税收法规政策	19	4.9%	17	4.4%	7	1.8%	1	.3%	2	.5%
法律知识	95	24.4 %	52	13.4%	22	5.7%	5	1.3%	7	1.8%
计算机和网络知识	53	13.6%	26	6.7%	14	3.6%	2	.5%	3	.8%
管理知识	59	15.2%	97	24.9 %	104	26.7 %	34	8.7%	20	5.1%
会计知识	68	17.5 %	79	20.3 %	47	12.1%	8	2.1%	8	2.1%
金融知识	9	2.3%	11	2.8%	49	12.6%	127	32.6 %	180	46.3 %
市场经济知识	13	3.3%	10	2.6%	58	14.9 %	168	43.2 %	132	33.9 %
税务公文写作与处理	68	17.5 %	94	24.2 %	87	22.4 %	44	11.3 %	37	9.5 %

综观上表，可以得出，新时期税务干部应该具备的知识，按重要性大小的排序依次为：税收业务知识、税收法规政策、计算机和网络知识、法律知识、会计知识、管理知识、税务公文写作与处理、市场经济知识、金融知识。

2、税务干部需要培训、更新的知识

在对“为更好地完成工作任务，您认为自己还需要培训、更新哪方面的知识？（至少选四项）”问题的调查中，统计数据表明（见图4—38），按选择次数

的多少排序依次为（选前六项）：税收业务知识、计算机和网络知识、税收法规政策、法律知识、会计知识和税务公文写作与处理（高层、中层和基层干部需要培训的知识详见表4—16）。

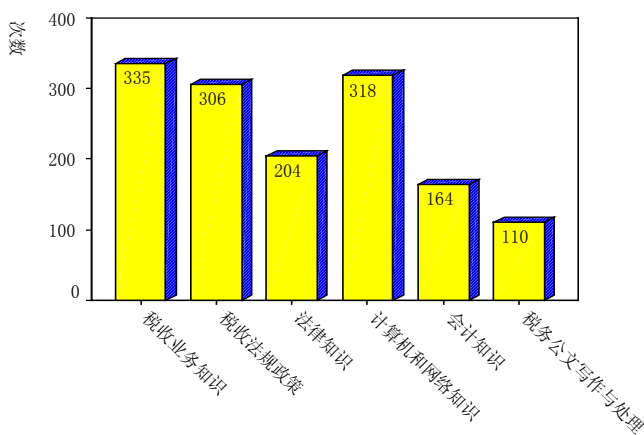


图4—38 需要培训、更新的知识

表 4—16 需要培训的知识分工作类别统计表

		需要培训的知识								
		税收业务知识	税收法规政策	法律知识	计算机和网络知识	管理知识	会计知识	金融知识	市场经济知识	税务公文写作与处理
类别	基层	228	205	138	211	46	108	7	9	68
	中层	86	85	49	83	26	46	2	3	34
	高层	23	19	18	27	11	10		3	8

六、新形势下税务干部需要培训、提升的能力

1、税务干部必备的能力

在问卷中，我们请税务干部从“能力列表”所列的24种能力中（详见问卷附件），分别选出他们认为对基层、中层、高层干部来说必须具备的八种能力，统计结果如图4—39、40、41所示，可以看出：基层干部必备的能力（按选择次数多少（选前十项）（以下同））依次为：敬业精神、责任心、服务能力、学习能力、主动性、纪律性、正直诚信、协作、团队精神和创新能力；中层干部必备的能力依次为：责任心、管理能力、创新能力、敬业精神、沟通能力、协调能力、正直诚信、学习能力、计划组织能力和表达能力；高层干部必备的能力依次为：协调能力、计划组织能力、培养下属的能力、确立工作重点、管理能力、创新能力、激励能力、正直诚信、责任心和影响力。

基层税务机关能力建设现状研究 ——以 DX 市地税局为个案

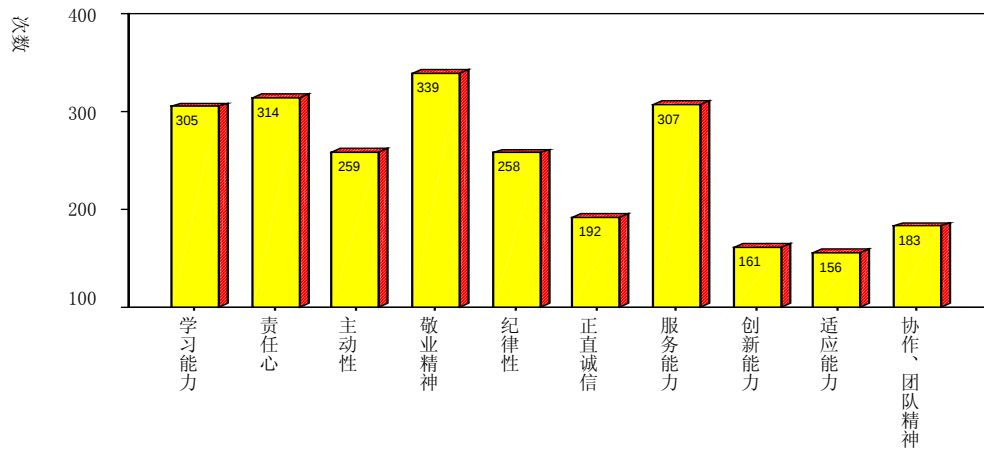


图4-39 基层必备的能力统计图

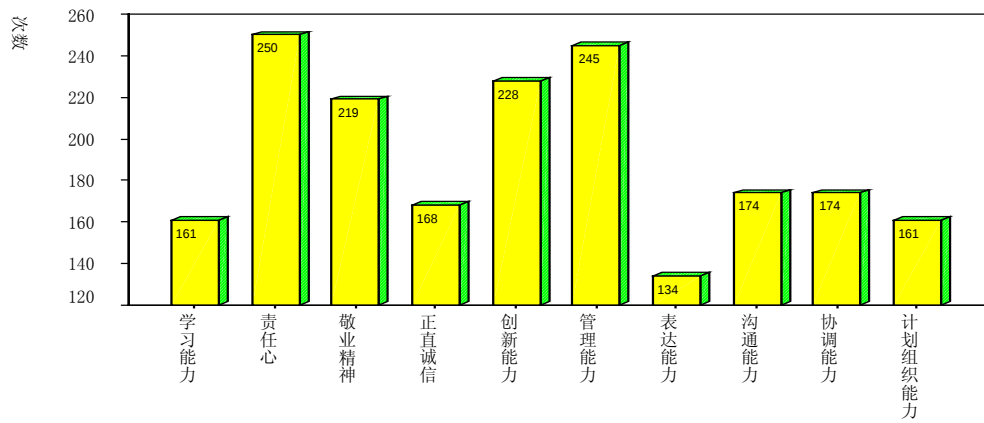


图4-40 中层必备的能力统计图

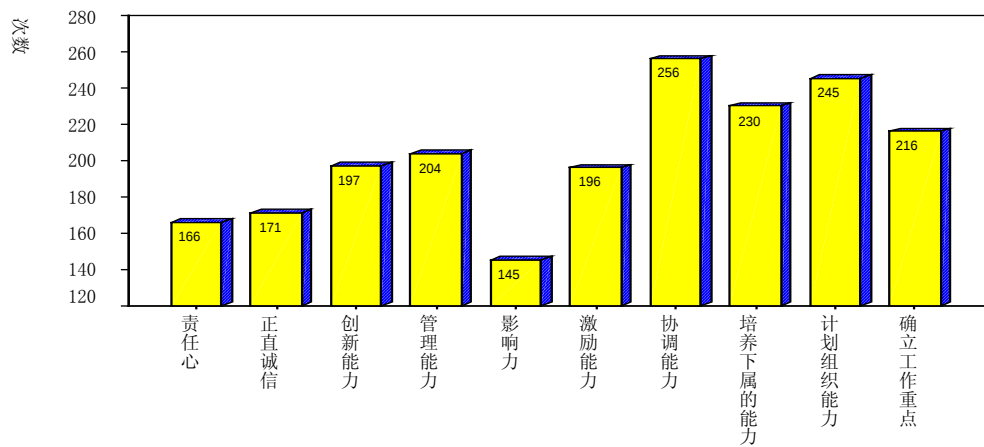


图4-41 高层必备的能力统计图

2、税务干部欠缺的能力

调查结果显示，按照新时期税务工作的要求，税务干部欠缺的能力按选择次数的多少分工作类别依次为（见图4—42、43、44）：基层干部：学习能力、服务能力、主动性、创新能力、责任心、敬业精神、公文处理能力、管理能力、表达能力和信息搜寻与处理能力。中层干部：创新能力、管理能力、学习能力、协调能力、沟通能力、计划组织能力、服务能力、激励能力和影响力；高层干部：创新能力、激励能力、影响力、培养下属能力、管理能力、指导力、协调能力、学习能力、计划组织能力和沟通能力。

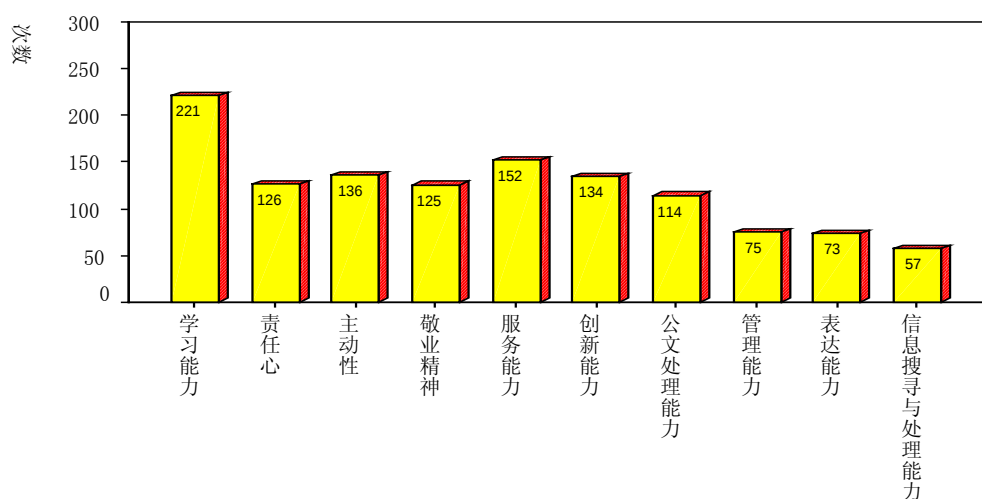


图4—42 基层欠缺的能力

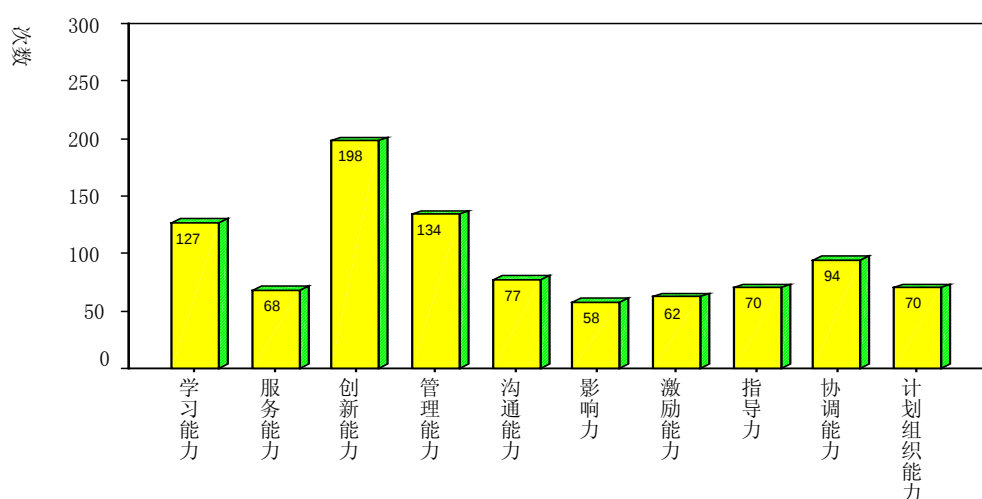


图4—43 中层欠缺的能力

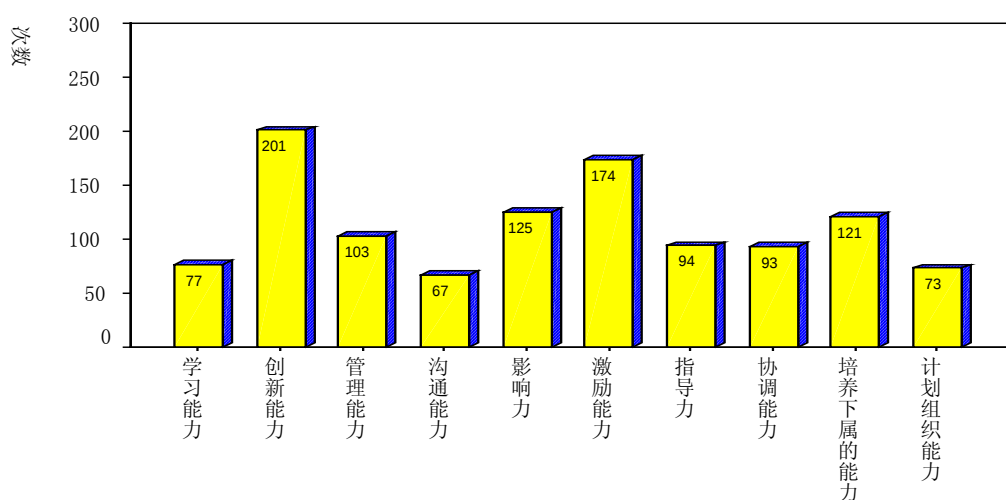


图4—44高层欠缺 能力

3、税务干部需要培训、提升的能力

在对“为出色完成自己的工作，您认为自己还需要培训、提升哪方面的能力？（请至少选择四项）”问题的回答中，调查结果显示（见图4—45），税务干部认为自己最需要培训的能力，按选择次数的多少依次为：学习能力、创新能力、公文处理能力、管理能力、表达能力、服务能力、信息搜寻与处理能力和适应能力。

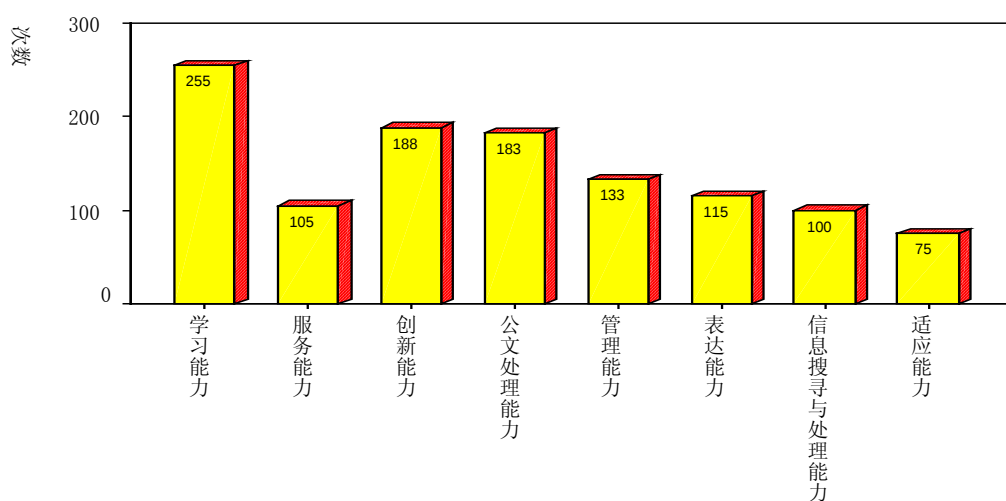


图4—45 需要培训、提升的能力

第 5 章 基层税务机关能力建设对策研究 ——以 DX 地方税务局为例

综观 DX 市地税局人力资源能力建设存在的种种问题（详见第四章），归结到一点就是缺乏一套体系健全、切实可行的人力资源能力建设机制。因此，我们根据能力建设模型（见图 3—2），结合基于科学化、精细化的业务流程对税务人员能力的要求，建立了一套符合基层税务机关实际情况的能力建设机制。由于这套机制是基于能力建设模型建立的，而能力建设模型中组织的核心能力是随组织战略的变化而做调整的，所以这套机制也就相应是动态发展的。这套能力建设机制主要包括能力建设机制规划和具体的能力建设机制方面的内容。

5.1 能力建设机制规划方案

5.1.1 定制基层税务机关人力资源能力要求表

基层税务机关能力要求表，是基于科学化、精细化的业务流程，对税务人员完成税收工作所需知识和能力提出的具体要求，是基层税务机关能力建设规划中最具基础性的内容。为完成基层税务机关的使命，基层税务机关必须具备实现利益相关者价值主张的核心能力（即：完成税收收入任务、依法治税、强化管理、高效优质的纳税服务和促进税务干部的全面发展），而这些核心能力最终则要落实到每位具体从事税收工作的税务人员的知识和能力上。因此，构建能力要求表是对基层税务机关能力建设战略产生极大影响的关键工作。依据基层税务机关能力建设模型（见图 3—2）以及问卷调查统计结果（见图 4—39、40、41），笔者构建出基层税务人员能力要求表（见表 5—1）：

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

表5-1 能力要求表

能力 \ 类别		基层税务干部	中层税务干部	高层税务干部
必备岗位知识	1	税收业务知识	税收业务知识	税收业务知识
	2	税收法规政策	税收法规政策	税收法规政策
	3	计算机和网络知识	计算机和网络知识	计算机和网络知识
	4	法律知识	法律知识	法律知识
	5	会计知识	会计知识	会计知识
	6	管理知识	管理知识	管理知识
必备岗位能力	1	敬业精神	责任心	协调能力
	2	责任心	管理能力	计划组织能力
	3	服务能力	创新能力	培养下属能力
	4	学习能力	敬业精神	确立工作重点
	5	主动性	沟通能力	管理能力
	6	纪律性	正直诚信	创新能力
	7	正直诚信	学习能力	激励能力
	8	协作团队精神	计划组织能力	正直诚信

表5-2 评估能力现状表

能力 \ 类别		基层税务干部	中层税务干部	高层税务干部
需培训的岗位知识	1	税收业务知识	税收业务知识	计算机和网络知识
	2	计算机和网络知识	税收法规政策	税收业务知识
	3	税收法规政策	计算机和网络知识	税收法规政策
	4	法律知识	法律知识	法律知识
	5	会计知识	会计知识	管理知识
	6	税务公文处理与写作	税务公文处理与写作	会计知识
欠缺的岗位能力	1	学习能力	创新能力	创新能力
	2	服务能力	管理能力	激励能力
	3	主动性	协调能力	影响力
	4	创新能力	学习能力	培养下属的能力
	5	责任心	沟通能力	管理能力
	6	敬业精神	计划组织能力	指导力
	7	公文处理能力	服务能力	协调能力
	8	管理能力	激励能力	学习能力

5.1.2 评估税务干部能力现状

评估税务干部的能力现状，能为基层税务机关能力建设各项工作提供十分重要的参考价值，是能力建设工作中切实可行的有力保证。我们通过问卷调查的方式来评估能力现状。根据能力建设问卷调查统计结果（见图 4—42、43、44），笔者获得税务干部在当前形势下需要培训的知识和能力的详实资料，构建出如表 5—2 所示的“评估能力现状度”表。

5.1.3 根据“能力差距”，创建能力建设机制

根据能力要求表和能力现状表，我们可以找出二者之间的差距，即“能力差距”。能力建设战略规划的目的就在于根据“能力差距”创建出能力建设机制，以此来促进税务人员能力的培养、提升，使税务人员具备能力要求表所要求的知识和能力，以完成基层税务机关的使命、实现各利益主体的价值主张。

从表 5—1、5—2 可以看出，DX 局税务人员能力要求和能力现状之间的差距很大，可以说，DX 局税务人员基本上不能满足能力要求表对知识和能力的要求。因此，DX 局迫切需要创建能力建设机制来提高该局税务人员的知识和能力水平。

5.2 构建能力建设机制

基层税务机关要实现自己的使命，就必须加强干部队伍的能力建设。在能力建设方面，能力建设机制占有很重要的地位。本节结合 DX 市能力建设问卷调查结果，针对 DX 市地税局能力建设存在的问题，尝试构建一套包括能力建设评价与沟通、认可与激励、培养与发展等机制在内的能力建设机制。

5.2.1 建立科学的能力建设评价与沟通机制

从统计表 4—9 可以看出，DX 市地税局 71.5%的税务干部认为自己单位缺乏明确的完成岗位工作的能力要求，这可以说是 DX 市地税局能力建设症结的根源之一；调查结果也显示在考核中对干部能力考核的实际比例比预期比例低。

因此，在 DX 市地税局能力建设过程中，明确对税务干部完成岗位工作的能力要求，制定科学规范的职位说明书，进而建立客观评价税务干部能绩的考核体系，是建立科学的评价与沟通机制必须考虑的重要工作。

一、按照能力要求进行工作分析

工作分析是确定完成各项工作所需的技能、责任和知识的系统过程（张德，2001：63）。从这一定义可以看出，在进行工作分析时，需要解决的问题包括确定某一项工作本身的内容和性质，完成这一工作的方式、环境，以及对承担这一工作的员工的要求和条件等，这也就是职位说明书要明确的内容。工作分析过程实际上是一个收集与工作相关的资料和信息，编写职位说明书的过程。职位说明书是明确某一职位的主要职责、工作权限、绩效考核标准、与其他职位的工作关系，以及该职位的工作条件和任职资格等相关内容的一份重要的人力资源管理基础文件。在人力资源能力建设过程中，职位说明书是基于胜任所在职位的工作所要求的知识和能力编写的，也是能力考核、培训等工作的基础和依据。

二、制定科学规范的职位说明书

1、制定职位说明书的过程

首先，人教科干部进行访谈，与每个部门的大多数干部共同梳理岗位职责、工作内容、工作标准、工作负荷等情况；其次，根据税收业务流程对每一工作岗位的能力要求以及访谈中所收集到的职位信息，分析、制定职位说明书编写规范；第三，制定详细的职位说明书，并将制定好的职位说明书反馈给党组会议，听取党组会议对职位说明书的修改意见和建议；最后，将定稿后的职位说明书存档并下发给任职者和其相应的管理部门。

2、制定职位说明书

职位说明书的内容包括：职位基本情况、主要职责、工作权限、任职资格、所需的知识和核心能力、绩效考核标准等内容。我们以 DX 局办公室主任的职位为例制定的职位说明书如表 5—3 所示。

三、建立客观评价税务干部能绩的考核体系

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

表 5—3 DX 地税局职位说明书

一、职位基本情况					
职位名称	主任	职位编码		所属部门	
直接下属	副主任、秘书、司机等	直接上级	副局长	职位等级	
二、职责概述					
组织、协调工作人员处理好机关政务、事务、财务及其他日常性工作					
职责	工作内容	工作权责	所用表 单证书	工作依据	考核标准
1.筹备组织会议	1.安排会议议程 2.准备会议材料，布置会场 3.安排会务工作的其他事项	安排 布置		《全国税务 机关公文处 理办法及实 施细则》、《税 务系统经费 管理办法》、 《DX 地税局 工作制度》、 上级单位下 发的其他规 范性文件及 目标管理考 核办法等	
2.审核重要文稿 处理公文	1.审核重要报告、文件 2.处理内部公文 3.收发外文	审核 处理	文件 登记 簿		
3.负责接待等管 理服务工作	1.审核接待规格和标准 2.安排具体接待事宜	组织 安排			
4.负责财务审核 和财产管理	1.组织办公用品采购 2.管理固定资产 3.审核报账单据	审核 检查 管理			
5.安排部门计划 提交总结	1.安排年度工作计划 2.提交半年、全年工作总结	安排 提交			
6.考核本部门 干部的绩效	1.实施考核 2.根据考核结果组织制定 纠正和预防措施	执行 制定			
7.对外联络 对内协调	1.安排落实领导指示 2.协调布置事务性工作 3.联络协调外部关系	协调 联络			
8.完成领导交 办的其他工作	保质保量完成领导交办的各项工 作	执行			
三、必备知识与核心能力					
1.必备知识	计算机与网络知识、管理知识、会计知识、税收法规政策等				
2.必备能力	管理能力、计划组织能力、沟通能力、责任心、创新能力、正直诚信、学习能力等				
四、任职资格					
资格项目	具体内容与标准	资格项目	具体内容与标准		
1.学历与专业	大专，管理、文秘专业优先	4.性格品质	稳重、热情、责任心强		
2.工作经验	二年以上副股长相关任职经历	5.年龄	符合选拔领导干部有关规定		
3.专业知识	无特殊要求				
五、工作岗位基本情况					
1.工作驻地	城镇	4.工作时间要求	不规律		
2.出差情况	经常	5.作业空间	一般在室内		
3.使用电脑频次	经常使用	6.脑力劳动强度	较强		

1、确立评价考核的标准

（1）确定考核维度

在考核维度的设计上，笔者采用格利伯特（Glibert, 1996）四要素法，即：数量（速度、数量）、时效性（完成工作所需要的时间）、成本和质量四要素^①。对税务部门而言，时效性既要关注完成税收工作的时效性，也要关注为纳税人服务的时效性，成本则要兼顾征税成本、遵从成本和管理成本。确定考核的维度之后，就要将维度分解到具体的考核内容，然后根据考核内容确定具体的考核指标。

（2）明确考核内容

DX市地税局实行公务员考核制度，考核内容以考核公务员的“德、能、勤、绩、廉”为主，但是由于对考核内容没有制定出切实可行的量化的指标标准，导致考核流于形式。笔者结合基层税务机关人力资源管理的实际，在能力建设考核体系中提出基于“能级方程式”（即：工作绩效=工作能力×工作态度）对工作绩效进行考核的思路^②。实际上，“能级方程式”和公务员考核内容是一致的，在“能级方程式”中，“德”、“勤”、“廉”可归集到工作态度，“能”即为工作能力，“绩”即工作绩效。

按照这一思路，能力建设主要考核三方面的内容：工作业绩以及通过工作业绩表现出来的工作能力和工作态度。工作业绩的考核，是针对税务干部对组织贡献的考核，是考核的首要构成要素。工作能力是决定税务干部工作绩效产出的重要因素，自然也是能力建设考核的主要因素，工作态度是工作能力向工作业绩转化的中介之一，所以对工作态度的考核也不可或缺。在本方案中，工作态度主要指工作积极性、责任感、纪律性、敬业精神等，具体则要落实到出勤率、迟到早退次数、加班次数等可量化的指标上，以把隐形的指标显形化。

（3）设置考核权重

对税务干部个人的考核包括工作业绩、工作能力和工作态度三方面，但随着

^① 徐芳：《团队绩效测评技术与实践》，22 页，北京：中国人民大学出版社，2002

^② 众所周知，工作行为是工作能力和工作态度转化为工作绩效的载体，它内隐于工作能力和工作态度中，外显于工作绩效。在这个前提下，我们可以认为工作绩效主要由工作能力和工作态度决定。工作能力和工作态度之间的关系为：工作态度是工作能力的放大器，在工作能力相同或相近的情况下，主动性精神、敬业精神等工作态度因素越积极，则工作能力的发挥越充分，工作绩效就越显著。同时，积极的工作态度还有助于工作能力的提升。

职务级别以及岗位的不同，这三方面的考核侧重点也应该有所不同。一般说来，对于高层和中层干部，工作态度和工作能力的要求就要高于基层干部；而工作业绩对基层干部更具有决定性的影响。据此，我们可以对三者在不同职务级别之间的考核权重做一个大致的规定（见表 5—4）

表 5—4 考核权重分布表

考核对象 考核要素	高层干部	中层干部	基层干部
工作业绩	40%	50%	60%
工作能力	35%	30%	25%
工作态度	25%	20%	15%

（4）实行个人考核与分局（所、科、室）考核相结合

基于分局（所、科、室）绩效和个人绩效的联系，在对个人进行考核时，必须参考分局（所、科、室）的业绩，并将分局（所、科、室）的业绩作为一个重要的因素内化为个人考核的组成部分。当然，根据不同的职务级别，分局（所、科、室）业绩所占的比重应该有所不同（如表 5—5 所示）

表 5—5 部门、个人业绩权重分布表

工作类别 项目	高层干部	中层干部	基层干部
分局（所、科、室）业绩	60%	50%	40%
个人业绩	40%	50%	60%

2、实施能级考评

结合公务员考核制度，笔者提出能级考评的思路，即：

首先，在日常考核中，注重知识和能力的测试。在没有其他更为客观的措施的情况下，采用能力测试的方法也不失为一种较好的确定能力等级的选择。当然，一定要保证考试的公开、公平和公正；其次，在月、季度和年度考核中，对税务干部的业绩进行科学、合理的考核；最后，将测试成绩和业绩考核成绩综合形成能级考评总分，作为税务干部能级评定的依据。

3、注重能级评价结果

对确实做出贡献、有业绩的税务干部要按照贡献和业绩的大小给予相应的报酬和奖励，并把能力考核评价结果与税务干部的选拔任用、增资晋级、奖惩等直接挂钩，实现税务干部考核评价结果和能力管理相对应。

四、建立畅通的反馈与沟通体系

考核的反馈与沟通是考核的目的能否实现的重要影响因素。考核的反馈和沟通过程实际上是对干部绩效进行衡量、评判和辅导的综合过程。这个过程实际上是对干部进行激励的过程，同时也是使组织战略得以不断传承和晓示、管理的职能得以具体体现、干部的能力得到不断提升的过程。因此，要建立起畅通的反馈和沟通体系，及时把考核结果反馈给干部，以使干部及时了解自己的绩效状况，以更好地提高自己的能力，改善自己的工作绩效。对结果有异议的干部，还可以在这一过程中及时向人教科提出申诉，这也是税务干部的一项权利。

5.2.2 建立健全的认可与激励机制

第四章的调查结果说明，在 DX 市地税局能力建设工作中，晋升对能力提升是激励作用很大，考核对能力提升的激励作用一般，福利对能力提升的作用不大，整体上基层单位对提升能力的奖励力度不大，可见 DX 市地税局能力建设的认可与激励机制不太完善。针对这一问题，笔者认为当务之急是建立健全的认可与激励机制，具体包括设置能绩档案、建立多层次、全方位的激励机制两方面的工作。

一、设置能绩档案

DX市地税局实行公务员制度，对人员的“入口”和“出口”的自主权不大。因此，DX市地税局的人力资源管理一般是在一定存量的基础上所做的人力资源整合、开发和使用等活动，DX市地税局人力资源能力建设也就相应是在特定的人力资源总量上，组合能力、开发能力、评价能力、提升能力的过程。但是，DX市地税局如何才能在人力资源整体能力动态发展变化的过程中，对本单位的人力资源能力状况做到心中有数，以能随时实现能力动态管理的目的，这是能力建设中的一个难题。结合DX市地税局的实际，我们提出通过设置能绩档案来

对其人力资源整体能力进行盘点的设想。我们采用九格工具来设置能绩档案，共有两个维度：一是执行新工作计划的潜能；二是以往的工作业绩（见图 5—1）^①。能绩档案要根据干部能力状况把税务干部分配到九个格子中，对不同象限的干部采取不同的培训、管理策略。例如方格①中是以往工作业绩和执行新工作计划的潜能均最高的干部。对于组织，他们是价值最高的人员，是组织要重点培养的骨干力量；方格⑦中通常是新进组织的人员，对他们要赋予挑战性的工作，将其潜能尽快发挥出来；方格⑨中是以往工作业绩和执行新工作计划的潜能都最低的人员，需要进行培训才能达到工作要求的人员。

二、建立多层次、全方位的激励机制

1、设置能力津贴，提升薪酬的激励作用

DX 市地税局的平均薪酬水平在当地处于中上层次，具有较强的外部公平性。但是，由于其收入来源较为固定，加之税务系统实行公务员工资制度（即职级工资制，工资由职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资构成），薪酬在一定程度上只起到了保健作用，而未起到有效的激励作用^②。然而，税务部门的特殊性质又决定了对其工资水平和结构不能做过多调整，那如何才能真正实现“有才能者授予禄”的激励作用呢？调查结果显示，设置“能力津贴”对干部选择提升自己能力的意愿影响比较大（见图 4—37）。因此，笔者提出通过设置“能力津贴”的方式，来提升薪酬的激励作用，改变“干多干少一个样”、“能力大小一个样”的薪酬分配现状。能力津贴要以能级评定的结果为主要分配依据，切实体现对干部个人能力的肯定，进而鼓励干部不断学习、不断提高自己的能力。

2、完善竞争机制，强化晋升的激励作用

通过调查笔者得知，在 DX 市地税局晋升对能力提升的激励作用很大（见图 4—26），但是由于“竞争上岗”制度存在一定的不完善之处，在一定程度上限制了晋升对能力提升的激励作用。因此，笔者建议要完善公平的竞争机制，以强化晋升的激励作用。一是要进行知识、能力测试，推行按能上岗制度，实

^① 徐芳：《团队绩效测评技术与实践》，156，北京：中国人民大学出版社，2002

^② 根据赫兹伯格提出“双因素理论”，“激励因素”就是能够激励员工积极性，提高工作效率的因素；“保健因素”则指管理质量、工作环境等因素，当这些因素充分时，员工便没有了不满意感，但也不会因此而感到满意。参见[美]斯蒂芬·P·罗宾斯：《组织行为学》，176 页，北京：中国人民大学出版社，2005

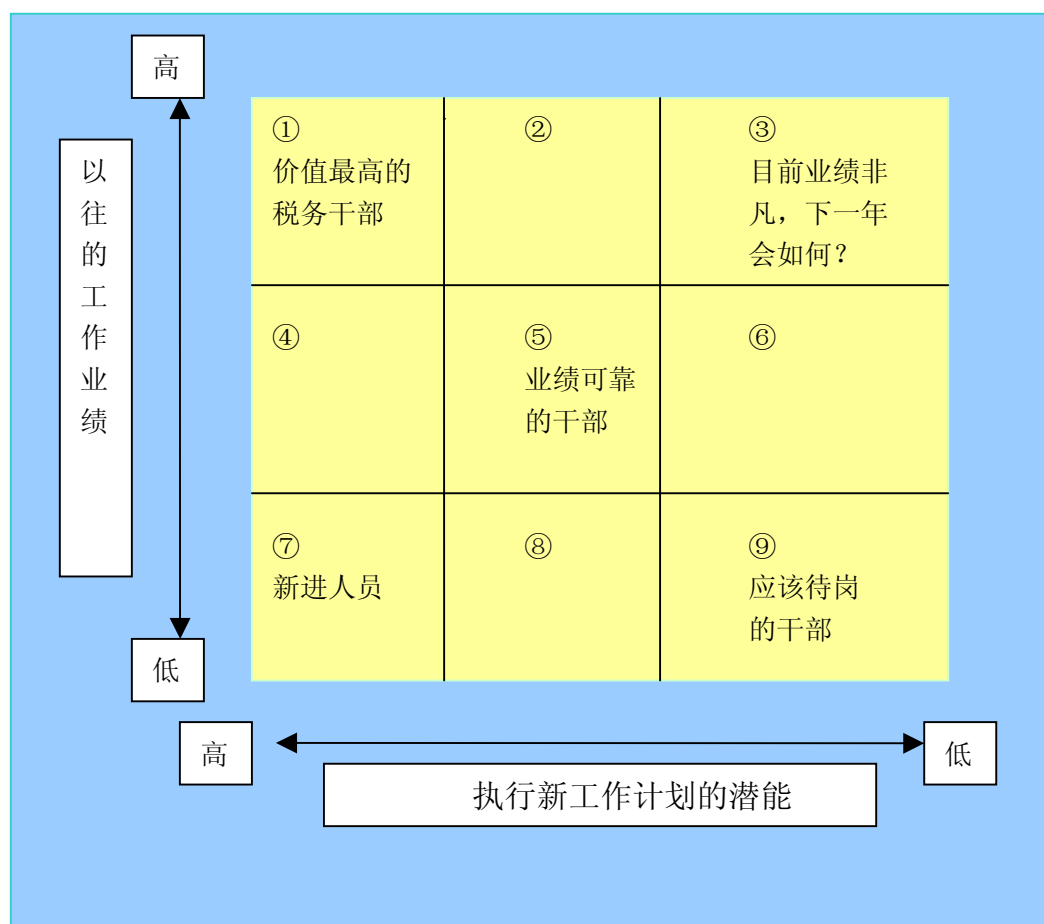


图 5—1 能绩档案图

资料来源：参考徐芳：《团队绩效测评技术与实践》，第 156 页

现能岗的完全匹配；二是严格任职资格标准，就任某一岗位、担任一定职务，必须达到相应的能力水平；三是完善“竞争上岗”制度，做到程序规范化、过程透明化，使之能真正为公开、公平、公正地选拔人才、使用人才服务，从而提高人力资源能力配置效益。

3、设计个性化福利，增加提升能力的项目

调查结果显示（见图 4—29），在 DX 市地税局，福利对能力提升的激励作

用一般。究其原因，主要在于：一福利项目单一、形式单调，主要是生活用品、购物券等的发放；二福利发放时间相对固定，一般都集中在节假日前，缺乏灵活性；三福利的大锅饭色彩较浓，从福利上没有体现出能力、业绩等的差异。笔者认为，既然福利是作为吸引干部而支付的补偿性薪资，那在一定程度上就要发挥出其作为薪资手段的激励作用。因此，笔者建议设计个性化福利，在福利构成中增加提升能力的项目，以此来激励干部不断提高自己的能力。具体为：一是减少购物券发放的数量，增发购书券，以此来促使干部学习的积极性；二是鼓励干部利用公休假去学习，提高自己的能力，并给于一定的奖励；三是根据业绩和能力情况，给干部提供进修、学习与深造的机会；四是鼓励干部在业余时间学习以提高能力，并给于相应的奖励。

4、重视评优工作，发挥精神奖励的激励作用

亚伯拉罕·马斯洛（Abraham Maslow）将每个人的内部需求分为 5 个层次，生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要和自我实现需要，认为任何一种需要得到满足后，下一个需要就成为主导需要，个体的需要顺着层次阶梯前进，因此那些已经获得满足的需要不再具有激励作用^①。DX 市地税局在当地收入较高，社会地位也较高，税务干部的低层次需要（生理、安全）已得到满足，高层次需要（社会、尊重和自我实现）中的社会、尊重需要也已基本得到满足，因此自我实现需要就成为税务干部的主导需要。“优秀干部”、“先进个人”等荣誉是对个人工作业绩、工作能力的肯定，在一定程度上能满足个人自我实现的需要，对税务干部工作积极性的激励作用很大。美国管理学家赫茨伯格说：“精神上的激励，有时比物质上的激励更有效。”^②因此，应该重视“优秀干部”的评选工作，客观、公正地把真正能力强、业务好的干部评选出来，充分发挥精神嘉奖对干部的激励作用。

5.2.3 以提升能力为核心，构建完善的干部培训机制

第四章的调查结果表明，在 DX 市地税局，税务干部比较认可单位组织的培训的效果，但干部同时也认为请外面的专业老师进行培训，效果会更好，这

^① 美]斯蒂芬·P·罗宾斯：《组织行为学》，172 页，北京：中国人民大学出版社，2005

^② [英]帕金森：《不可不知的管理定律》，101 页，北京：中国商业出版社，2004

一调查结果，在一定程度上给 DX 市地税局组织培训指明了方向。笔者认为，DX 市地税局在组织培训工作时，从需求分析、培训内容到培训模式，都既要考虑到组织工作的需要，又要考虑到税务干部的需求。

一、注重需求分析，搞好培训规划工作

培训规划是培训发掘和提升能力作用发挥的重要保证，是培训工作顺利开展的基础性工作。要搞好培训规划工作，必须重视以下两方面的内容：

1、构建科学的培训管理运作程序

培训管理是一个完整的、逻辑性极强的操作系统，要使培训工作发挥其应有的作用，就必须构建一套科学的运作程序来指导培训工作的开展。我们结合税务部门的实际，构建了如图 5—2 所示的培训管理的运作程序图^①。

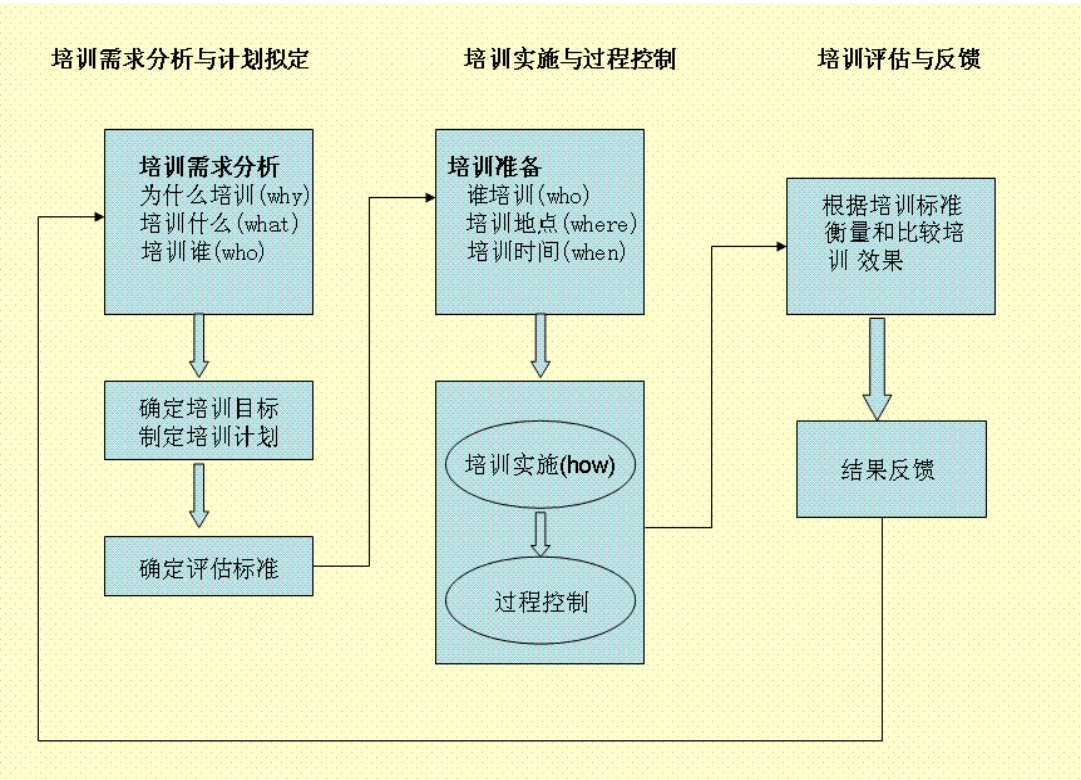


图 5—2 培训管理的运作程序图

2、结合实际情况，做好培训需求分析工作

^① 彭剑锋：《基于能力的人力资源管理》，232 页，北京：中国人民大学出版社，2003

培训挖掘和提升税务干部能力的作用能否发挥，取决于培训需求分析的准确与否。系统的培训需求分析既可以确保培训项目的设计和 content 在关键环节上没有什么缺陷，也可以减掉不必要的培训，从而在节省资源、提高效率的前提下，达到既定目标。结合实际情况，我们认为对基层税务机关而言，培训需求分析应该包括：

（1）工作要求需求分析。主要包括与税收业务相关的需求分析以及与技术相关的需求分析。

（2）个人的培训需求分析。通过调查问卷（见第四章）等方式，掌握每个干部知识、能力的优势和劣势，有针对性地进行培训。

（3）组织需求分析。组织分析也很重要，因为组织的目标帮助我们理解如何确保培训体系适应于整个组织战略。

二、以“铁三角”为主，丰富培训内容

DX 市地税局的培训往往致力于业务知识的培训方面，内容比较单调。笔者认为，要提高培训效果，应该以能力提升为主线来丰富培训内容，其主要内容可以用基于工作态度、工作知识和工作能力的“铁三角”来概括。其中，对工作态度的培训是所有培训的基础，具体形式和课程包括对干部进行思想教育、税务文化培训、培养角色意识等，工作态度的提升有助于对知识和技能的掌握。工作知识和工作能力的培训则要以培训需求分析为依据来开展，尤其是工作能力要根据基、中、高层的需求有针对性地进行培训（具体内容详见第四章问卷内容分析部分）。

三、因人、因材施教，拓展培训模式

DX 市地税局实行公务员招考时间不长，干部来源较为复杂，受教育程度参差不齐。这些因素客观上要求 DX 市地税局要充分考虑税务干部的能力差异和个性差异，进一步拓展培训工作的深度，实行分类分级的因人施教、因材施教，以确保培训的质量。在培训内容上，要充分重视干部的需求，实行有的放矢的个性化培训；在培训模式上，在立足于组织自行培训的同时，也要考虑聘请高校的老师或其他组织的专业人员，甚至可以外包给专业结构，以提高培训的效果和质量。

5.2.4 拓宽职业生涯空间，健全干部发展机制

基层税务机关传统的人事管理在税务干部的职业生涯规划方面比较滞后。在本章，我们已经讨论过，自我实现已经成为税务干部的主导需要，但是税务部门为税务干部提供满足自我实现需要的途径很少，基本集中在行政级别晋升这一条“独木桥”上。但是，由于受行政编制等因素的制约，不可能给每一位“能”者都提供其应有的“位”，尤其是在基层，随着队伍的庞大，“位”少“能”多的矛盾更为突出。由于税务部门是一个业务型的行政单位，因此，我们提出在税务部门内部，通过“位”和“能”两条通道，来规划税务干部的职业生涯（如图 5-3 所示），从行政和业务两条路上使“能”者有其“位”。

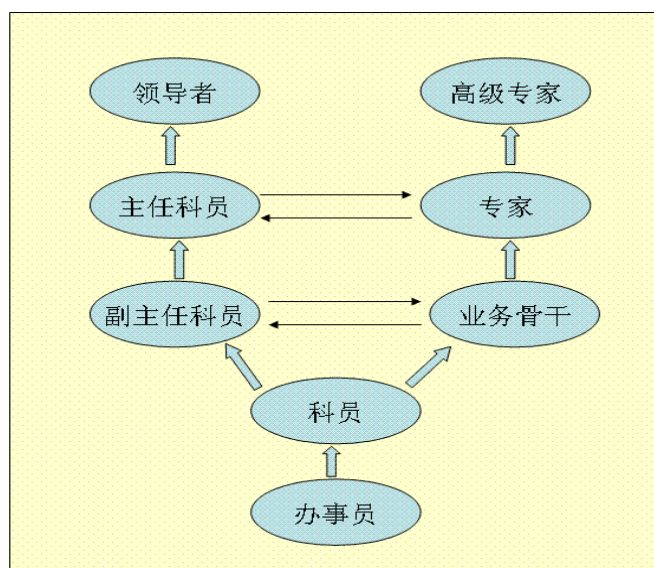


图 5-3 税务干部职业发展通道简图

5.2.5 加强基于能力的税务文化建设

税务文化是税收文化的重要组成部分，通常是指税务机关在其管理实践中逐步形成和培养起来的，被本部门全体税务干部认可和奉行的，具有鲜明特色的意识形态和行为规范的总和^①。税务文化是否能培育税务干部的能力并使之最大化，是税收工作成功与否的基石，因此，建设基于能力的税务文化是税收管理现代化

^① 周敏：《税务行政管理》，320 页，北京：社会科学文献出版社，2005

的必然要求。加强基于能力的税务文化建设要求税务部门严格执行“能者上庸者下”的以能为主的竞争上岗制度和“有能绩就应有回报”的激励制度，把有能力、有业绩的干部推到重要的、合适的工作岗位上，使他们做到各尽其能、各尽其才、各尽其长和各尽其用，形成“启用一个，激励一批”的良好氛围。

参考文献

- 1、[美] 斯蒂芬·P·罗宾斯著. 孙健敏, 李原译. 组织行为学. 北京: 中国人民大学出版社, 2005
- 2、雷蒙德·A·诺伊等著. 刘昕译. 人力资源管理: 赢得竞争优势 (第五版). 北京: 中国人民大学出版社, 2005
- 3、彭剑锋, 饶征. 基于能力的人力资源管理. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- 4、彭剑锋, 荆小娟. 员工素质模型设计. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- 5、徐芳. 团队绩效测评技术与实践. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- 6、饶征, 孙波. 以 KPI 为核心的绩效管理. 北京: 中国人民大学出版社, 2003
- 7、成中英. C 理论: 中国管理哲学. 北京: 中国人民大学出版社, 2006
- 8、吴雯芳译. 人员管理. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- 9、孙柏瑛, 祁光华著. 公共部门人力资源开发与管理. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
- 10、[美] 马克·G. 波波维奇著. 孔宪遂, 耿洪敏译. 创建高绩效政府组织. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- 11、[美] 罗伯特·卡普兰, 大卫·诺顿著. 刘俊勇, 孙薇译. 战略地图: 化无形资产为有形成果. 广州: 广东经济出版社, 2005
- 12、[美] 罗伯特·卡普兰, 大卫·诺顿著. 刘俊勇, 孙薇译. 平衡计分卡: 化战略为行动. 广州: 广东经济出版社, 2004
- 13、[美] 安托尼特·D. 露西亚等著. 郭玉广译. 胜任: 员工胜任能力模型应用手册. 北京: 北京大学出版社, 2004
- 14、[美] 迪布瓦著. 杨传华译. 胜任力. 北京: 北京大学出版社, 2005
- 15、宋斌, 鲍静. 政府部门人力资源开发. 北京: 清华大学出版社, 2005
- 16、[美] 迈克尔·茨威尔著, 王申英, 唐伟等译. 创建基于能力的企业文化. 北京: 华夏出版社, 2002

- 17、徐笑君. 智力资本管理: 创造组织新财富. 北京: 华夏出版社, 2004
- 18、陈建林, 陈建先. 西部人力资源能力建设. 北京: 中国人事出版社, 2005
- 19、戚鲁, 杨华. 人力资源能本管理与能力建设. 北京: 人民出版社, 2003
- 20、罗双平. 从岗位胜任到绩效卓越——能力模型建立操作实务. 北京: 机械工业出版社, 2005
- 21、片岗宽光. 论职业公务员. 北京: 机械工业出版社, 2002 年
- 22、[美] 毕意文, 孙永玲. 平衡计分卡中国战略实践. 北京: 机械工业出版社, 2003
- 23、苏建新, 李海. 以能级为中心的人力资源管理. 北京: 企业管理出版社, 2004
- 24、李显君. 国富之源: 企业竞争力. 北京: 企业管理出版社, 2001
- 25、[美] 休斯理得, 贝克尔, 贝蒂著, 吴雯芳译. 员工记分卡——为执行战略而进行人力资本管理. 北京: 商务印书馆, 2005
- 26、[美] 保罗·格林著. 欧阳袖译. 基于能力的人力资源管理. 北京: 高等教育出版社, 2004
- 27、肖鸣政, [英] 库克著. 人员素质测评. 北京: 高等教育出版社, 2003
- 28、[美] 西奥多·W·舒尔茨. 吴珠华等译. 论人力资本投资. 北京: 北京经济学院出版社, 1990
- 29、[法] H·法约尔著. 周安华等译. 工业管理与一般管理. 北京: 中国社会科学出版社, 1982
- 30、[美] F·W·泰罗著. 胡隆昶等译. 科学管理原理. 北京: 中国社会科学出版社, 1982
- 31、金人庆. 中国当代税收要论. 北京: 人民出版社, 2002
- 32、国家税务总局人事司. 税务思想政治工作. 北京: 人民出版社, 2006
- 33、韩庆祥著. 能力本位. 北京: 中国发展出版社, 1999
- 34、[芬] 彭特·赛德马兰卡著. 佟博, 黄如金译. 智慧型组织: 绩效、能力和知识管理的整合. 北京: 经济管理出版社, 2003
- 35、潘晨光. 国外人力资源发展报告. 北京: 中国林业出版社, 1998
- 36、王国顺. 企业理论: 能力理论. 北京: 中国经济出版社, 2005
- 37、张文松. 企业战略能力研究. 北京: 科学出版社, 2005

- 38、张文彤等. 世界优秀统计工具 SPSS11.0 统计分析教程 (基础篇). 北京: 北京希望电子出版社, 2002
- 39、徐国详. 管理统计学. 上海: 上海财经大学出版社, 1995
- 40、谢家发. 统计分析方法: 应用及案例. 北京: 中国统计出版社, 2004
- 41、罗良清, 李志强. 统计基本理论问题研究. 北京: 经济管理出版社, 1998
- 42、周敏, 彭骥鸣. 税务行政管理. 北京: 社会科学文献出版社, 2005
- 43、[英]诺斯古德·帕金森等著. 苏伟伦等译. 不可不知的管理定律. 北京: 中国商业出版社, 2004
- 44、罗素. 西方的智慧. 北京: 世界知识出版社, 1992 年
- 45、郭红玲, 黄定轩等. 企业核心能力的挖掘与培育. 成都: 西南交通大学出版社, 2005
- 46、费明胜, 水家耀. 核心能力—现代企业持续竞争的奥秘. 广州: 华南理工大学出版社, 2001
- 47、余兴安. 激励的理论与创新: 中国公务员激励机制研究. 北京: 国家行政学院出版社, 2005
- 48、李德志. 当代中国公共部门人力资源管理与开发. 北京: 科学出版社, 2004
- 49、[美] 弗兰克·拉夫斯托, 卡尔·拉森著. 邹琪译. 最卓越的团队合作. 上海: 上海财经大学出版社, 2004
- 50、葛元力. 流程再造理论在税收管理领域的应用[J]. 税务研究, 2003 年第 2 期
- 51、课题组. 上海市国家公务员能力素质标准研究. 公共行政与人力资源[J], 2004 年第 1 期
- 52、金莉萍, 王体法. 日本东京公务员职务执行能力标准体系. 公共行政与人力资源[J], 2003 年第 4 期
- 53、徐朝霞, 王克智. 基层税务人员综合能力分析及相关性模型构建. 财政与税务[J], 2006 年第 5 期
- 54、刘军. 实现税务管理现代化的路径选择. 财政与税务[J], 2004 年第 9 期
- 55、程昆. 公务员能力建设研究: [C]. 武汉大学, 2005
- 56、朱业宏. 人力资源能本管理的理论与实践研究: [C]. 2005
- 57、乔 丽. 关于临沂市公务员能力建设的研究: [C]. 中国地质大学, 2006

- 58、阳毅. 企业员工能力建设研究与实践——以凤滩电厂为例: [C] . 中南大学, 2004
- 59、雷 鸣. 能 力 建 设 论——一种新的发展框架: [C] . 中共中央党校, 2005

后 记

美好的时光总是短暂的，转眼就要离开这美丽的校园了，心中真是十分不舍。参加工作八年以来，我一直在求学的征途中跋涉，几经坎坷，几经波折，充满了汗水和泪水，但终究天道酬勤，来到人大了却了自己多年的求学夙愿，真乃人生一大幸事。两年的学习，我的眼界得以开阔，知识得以增长，心态得以调整，思维得以改变，观念也随之有所转变，真是受益匪浅。感谢这美丽的校园给了我许多快乐、收获，更感谢这两年的学习经历让我深刻地懂得了生活、工作和人生，这无疑是我人生历程中最大的收获。

衷心感谢方振邦教授、吴春波教授、李超平副教授、胡威博士，他们崇高的敬业精神、精湛的专业知识、科学的教学方法，引导我走进人力资源管理的神奇殿堂；衷心感谢 MPA 教学办公室的李静荣老师两年来对我悉心的关心和鼓励，让我在困境中总会有奋起的力量，也感谢董老师、王春老师和徐萍老师为我们所做的辛勤工作。尤其要深深感谢我的导师刘昕副教授，在我的论文写作过程中，从提纲的拟定、调查问卷的设计到论文的完稿，他都给予我精心的指导，并给了我许多帮助和鼓励。他渊博的理论知识、丰富的实践经验、严谨的治学态度、平易近人的待人之道，深深感染着我，是我以后成长学习的榜样。

饮水思源，衷心感谢甘肃省地税局宣教处的宋金山处长，感谢他对一位素不相识的基层干部求学精神的鼓励和帮助，使我有机会实现了自己的梦想；也衷心感谢我所在的单位定西市安定区地税局李国军局长对干部学习的大力支持，使我得以安心完成学业；非常感谢定西市地税局人教科的王作敬科长和陈勇副科长，他们给我的问卷调查工作提供了很大的帮助，没有他们的帮助，我的论文不会有这么详实的第一线数据，再次深深感谢他们；还有我的科长袁军，十分感谢他两年来给予我的帮助和支持，也感谢我的同事尹正贵、杨大巍、王蓉以及我的朋友李龙飞、李亚莉、张志强、王凌峰对我的关心，使我在艰辛的

求学历程中又多了一份慰藉。

非常感谢我的师姐柏文伟，因为共同的追求，我们相识、相交、相知于人大，在与她的交往中，我总是折服于她的大气，也总是感动于她对我无微不至的关心，人生得一知己足矣，与她的友谊是我最大的收获之一。感谢我班的霍广梅、刘霞、杨纪红，两年来她们对我的关心和帮助一如既往，陪伴我度过了两年难忘的时光，与她们的友谊也是我人大之行最大的收获之一；感谢薛颖对我的关心和鼓励，她远在国外，但她的精神一直激励着我，这次她不能和我们一起参加答辩，遥祝她心想事成；也感谢周艳华对我的鼓励，她的学习精神和生活态度，在一定程度上也感染了我；还要感谢内蒙的马庆云、赵军，他们为人豪爽、乐于助人，与他们的交往也给了我许多快乐。

我的父母对我无私的爱是我奋进的动力，没有他们对我精神上、经济上强有力的支持，我的学业就不会得以顺利完成，“谁言寸草心，报得三春晖”，值此之际，我唯有向他们献上我深深的敬意和谢意；感谢我的姐姐、姐夫、妹妹、弟弟，对我的关心和支持；也感谢我的男朋友对我的宽容、关心和支持。

感谢基层的工作经历，让我成熟和练达；感谢曾经的失败、挫折、艰辛和打击，让我更加豁达和坚强；感谢曾经的失去，让我更加珍惜现在的拥有；感谢持之以恒的学习，让我更加充实和自知。古人云：“知止而后有定，定而后能静，静而后能安，安而后能虑，虑而后能得。”尽管很难达到这样的境界，但我深深体会到，唯有不断地学习，才能更好地认识自己，认识人生，认识世界，也才能更好地工作和生活，这也是我最大的收获之一。人大之行就要告之结束了，尽管难舍，但想到这段征程的结束，却意味着人生新的征程的开始，也就不怎么忧伤了，反倒想早日回到我自己的工作和生活环境中去。在收获了这么多之后，我相信在以后的工作和生活中，我会做得更好！

冯旭瑞

2006 年 12 月 1 日于人大红二楼

附 录

定西市基层税务干部能力建设调查问卷

亲爱的基层税务干部：

您好！首先衷心感谢您为全市税收工作所做的贡献，在此道一声您辛苦了。

根据新时期税收工作对基层税务干部的新要求，基层税务干部能力建设越来越凸显出其必要性和重要性。为倾听基层的心声，了解基层税务机关能力构成的真实情况，诊断我市基层税务机关能力建设工作的症结所在，为我市以后开展能力建设（如培训等）提供可借鉴的、可行的、行之有效的措施，市局人教科特此在全市范围内开展《定西市基层税务干部能力建设调查问卷》工作。敬请您能够从思想和行动上认真对待，按照题目的要求把您最真实的想法反映在问卷上。为保证问卷的真实性和有效性，此次问卷以匿名方式进行，请放心作答，但也请您务必认真按要求作答。

衷心感谢您对此项工作的大力支持！

定西市地税局人事教育科

一、个人信息

1、请选择您的性别：（ ）

（1）男 （2）女

2、您是（ ）学历

（1）高中 （2）中专 （3）大专 （4）本科 （5）研究生

3、您所学的专业是（ ）

（1）税收 （2）财会 （3）法律 （4）经济类
（5）金融 （6）计算机 （7）行政管理 （8）其他

4、请选择您的年龄段：（ ）

（1）35 岁以下 （2）35—45 岁 （3）46—55 岁 （4）56 以上

5、请选择您现在所在的工作岗位的类别（请在对应岗位的括号内打√）：

（1）基层干部：

A、税收业务类干部：从事税收业务工作的除行政管理类干部以外的干部。（ ）

B、行政管理类干部：从事行政事务工作的干部。（ ）

C、专业技术类 （ ）

（2）中层领导干部：

D、税收业务类中层干部，如征收分局局长等。（ ）

E、行政管理类中层干部，如办公室主任。（ ）

F、专业技术类 （ ）

（3）高层领导干部

G、本局党组书记 （ ）

H、本局除党组书记之外的党组成员 （ ）

二、问卷内容

1、税务基层建设的主要内容（参见《全国税务系统基层建设纲要》）有以下几方面，请您选出您认为最重要的四项（请在对应的括号内打√）：

（1）领导班子建设 （ ） （2）组织体系建设 （ ）

（3）干部队伍建设 （ ） （4）管理基础建设 （ ）

（5）党风廉政建设 （ ） （6）税收管理信息化建设 （ ）

（7）税务文化建设 （ ） （8）工作生活环境建设 （ ）

2、干部队伍建设主要包括以下内容（参见《全国税务系统基层建设纲要》），作为一名税务干部，您认为以下哪方面对您的工作最重要（ ）

（1）思想政治方面 （2）业务能力方面 （3）工作作风方面

3、您认为您的能力在目前的岗位上得到发挥的程度如何？（ ）

（1）完全发挥出来了（80%以上） （2）大部分得到了发挥（50—80%）

（3）基本上得到了发挥（50%左右） （4）发挥了一小部分（20—50%）

（5）得到发挥的不多（20%以下）

4、您认为自己工作能力的大小对组织任务的完成有没有影响（ ）

（1）基本没有 （2）有一点 （3）有但不大 （4）影响很大

5、在您单位的日常考核、季度考核、半年考核和年终考核中，对税务干部能力的考核占到的比例**实际**为（这里的能力包括知识和工作能力）（ ）

（1）20%以下 （2）20—40% （3）40—60% （4）60—80% （5）80%以上

6、您认为在基层税务机关的各种考核中，对税务干部能力的考核**应该**占到（ ）比例（注：这里的能力包括知识和工作能力）

（1）20%以下 （2）20—40% （3）40—60%
（4）60—80% （5）80%以上

7、想一想上年度您单位评定的“优秀”等次的税务干部的工作表现，您认为被评为“**优秀**”的干部的能力怎样？（ ）

（1）很强 （2）一般 （3）不强 （4）不知道

8、结合您单位的实际，您认为下列哪种人才在您单位得到晋升的可能性最大？（ ）

（1）业务、管理等综合工作能力强的干部
（2）业务拔尖的干部
（3）人缘好（或沟通能力强）的干部
（4）业务、工作能力一般，但领导赏识的干部

9、您参加过培训吗？（ ）

（1）参加过 （2）没有参加过

如果您选择（1）请继续作答，如果您选择（2）请跳过此题作答下题。

您参加的培训是（ ）

（1）本单位组织的 （2）市局组织的
（3）省局组织的 （4）其他单位组织的

您感觉您参加过的培训对您增长知识、提高工作能力的效果如何？（ ）

（1）没有起到什么作用 （2）有一点作用
（3）效果较好 （4）效果很明显

10、您认为自己目前的能力水平主要来源于（ ）

（1）在工作实践中自己摸索出来的 （2）通过单位培训出来的
（3）通过同事的传、帮、带得来的 （4）自己通过学习书本知识得来的

11、您每天勤奋工作的动力是（ ）

（1）我能为税收事业做贡献
（2）单位给我提供了施展自己才能的平台，我要回报单位

- (3) 我热爱自己的工作
- (4) 仅仅因为单位给我发工资，为对得起这份工资
- 12、您认为您单位是否重视公务员能力建设工作？()
- (1) 非常重视 (2) 比较重视
- (3) 不太重视 (4) 不重视
- 13、结合本单位实际，请选出您认为最适合您单位价值观的一项 ()
- (1) 干好干坏一个样，干多干少一个样
- (2) 只要处理好人际关系就行了，能力大小无所谓
- (3) 有没能力无所谓；领导说你行你就行，不行也行；领导说你不行你就不行，行也不行
- (4) 在工作中充分发挥自己的能力，尽职尽责，竭诚为纳税人服务，为组织做出自己的一份贡献
- 14、您认为税务局最吸引您的是 ()
- (1) 税务局在当地收入比较可观 (2) 税务局在当地社会地位较高
- (3) 税务局给我提供了让我施展才华、能力的平台，促进了我的全面发展
- (4) 我热爱税收事业，愿意为税收事业做出我应有的贡献
- (5) 税务局关心干部，爱护干部，塑造干部，就像家庭一样温暖
- 15、基于对“带好队，收好税”的理解，您认为在基层税务机关应不应该重视税务干部能力建设 ()
- (1) 应该 (2) 必须重视 (3) 看情况而定 (4) 无所谓
- 16、您认为下面哪项最能影响您选择提高自己的能力，请按影响程度的大小进行排序 ()
- (1) 税收工作的新形势带来的工作压力
- (2) 为出色完成工作任务对能力的渴求
- (3) 自己对自我发展（包括提升）的期望
- (4) 单位按照个人能力的大小给予相应的津贴
- 17、按照“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”税收征管模式的要求，您认为您目前的能力在应对这一模式的要求时 ()
- (1) 不能满足这一模式的要求，需要培训和提升
- (2) 不太能满足这一模式的要求，需要培训和提升

(3) 基本能满足这一模式的要求, 但感觉底气不足, 最好能得到培训和提升

(4) 能满足这一模式的要求, 培训和提升对我无所谓

(5) 完全能满足这一模式的要求, 没必要培训和提升

18、您认为下面哪种方式对能力的培养、提升最有效? ()

(1) 单位有针对性地进行培训

(2) 自己根据自己的实际情况自主进行培养

如果您选择 (1) 请继续作答, 如果您选择 (2) 请跳过此题作答下题。

您认为单位选择下面哪种方式, 培养、提升能力的效果最好? ()

(1) 本单位组织力量自行培训

(2) 请外面的专业老师进行培训

(3) 本单位布置培训任务, 自己自主培训, 单位组织考核、验收

19、如果您单位为鼓励税务干部培养和提升工作能力而考虑设置“能力津贴”, 您认为这项措施对您选择培养和提升自己能力的意愿有没有影响: ()

(1) 影响会很大, 我会努力按工作的要求提升能力的

(2) 影响比较大, 我会按工作的要求提升能力的

(3) 影响一般, 但我会注意提升自己的能力的

(4) 影响不大, 我不会由于此项措施而提升能力的

(5) 没有影响, 我根本就不可能为工作而提升自己的能力的

20、您的业余时间大部分花在(按所花时间由多到少排序): ()

(1) 看电视

(2) 和朋友聚会

(3) 阅读书报

(4) 做家务、辅导孩子等

(5) 其他

21、在您的工作和生活中, 您有关于自己能力培养、提升的计划安排吗? ()

(1) 没有

(2) 偶然有

(3) 有计划, 但实现不了

(4) 有计划, 基本能按计划去做

(5) 计划对我能力的培养、提升的指导作用很大

22、在日常工作中, 电脑在您的工作中的应用程度如何? ()

(1) 有没有电脑无所谓

(2) 我必须用电脑查询一些信息, 开具完税凭证、发票等

(3) 我必须用电脑进行文字处理、表格设计等工作

(4) 除了以上应用外, 我会用电脑做一些统计分析

(5) 我必须用计算机在我的工作中进行一些创新性工作(如开发软件等), 我的工作

离不开计算机

23、每年的年度考核之后，您是怎样知道您的考核结果的？（ ）

- （1）是单位领导在全体员工大会上宣布的
- （2）是我的上级领导与我沟通，将考核结果反馈给我的
- （3）是人事部门及时将考核结果反馈给我的
- （4）是我主动到人事部门去了解的
- （5）是其他同事私下告诉我的

24、假定您每天把公务处理完后就可以干自己想干的事情，那么您最希望（ ）

- （1）看电视
- （2）和朋友聚会
- （3）阅读书报
- （4）做家务等
- （5）串门聊天

25、按照“人尽其才，才尽其用”的原则，您单位工作岗位与能力的匹配程度如何？（ ）

- （1）能岗完全相符
- （2）能岗基本相符
- （3）能岗部分相符
- （4）能岗不相符

26、您认为“竞争上岗”能真正实现任贤选能吗（ ）

- （1）完全能
- （2）基本能
- （3）不太能
- （4）不能

如果您选（3）和（4），请继续作答：

您认为不太能或不能的主要原因是：（ ）

- （1）形式的东西多，实质的竞争少
- （2）实施的过程缺乏公平、公正
- （3）实施的过程不透明，而且缺乏比较客观的判断标准
- （4）实施的过程缺乏真正强有力的监督

27、如果象公务员考试那样来组织“竞争上岗”，您认为能真正实现任贤选能吗？（ ）

- （1）完全能
- （2）基本能
- （3）不太能
- （4）不能

28、在您单位，如果您在能力的培养、提升方面取得比较大的进步，单位会给您（ ）

- （1）物质奖励
- （2）发奖励金
- （3）精神奖励
- （4）不会奖励
- （5）有机会会被提拔

29、您单位包括您周围的同事对有能力干部的认可度如何？（ ）

- （1）非常认可
- （2）比较认可
- （3）认可
- （4）基本不认可
- （5）不认可

30、您单位对您完成岗位工作有明确的能力方面的要求吗？（ ）

- （1）有明确的要求
- （2）有但不明确
- （3）基本没有
- （4）没有

31、您认为考核对干部能力的培养、提升能不能起到督促、激励作用（ ）

（1）有很大作用 （2）有些作用 （3）有一点作用 （4）没有作用

32、您认为单位的福利对干部能力的培养、提升能不能起到督促、激励作用（ ）

（1）有很大作用 （2）有些作用 （3）有一点作用 （4）没有作用

33、您认为自己的能力能胜任当前的工作吗？（ ）

（1）我感觉自己的能力有些欠缺，不太胜任现在的工作，感到有一定的工作压力

（2）我感觉自己的能力基本能胜任目前的工作，但对以后工作上的新要求会感觉有点力不从心

（3）我感觉我的能力不管是现在还是以后胜任工作是没问题的

（4）我感觉我的能力还没有完全充分发挥出来

34、按照新时期税务工作的要求，税务干部应该具备下列知识，请您按重要性大小对其进行排序（请在括号内标明次序。例如：如果您认为计算机知识最重要，应该排在第一位，则您应该这样作答：（4）计算机和网络知识（1），其他的以此类推。）：

（1）税收业务知识 （ ） （2）税收法规政策 （ ）

（3）法律知识 （ ） （4）计算机和网络知识 （ ）

（5）管理知识 （ ） （6）会计知识 （ ）

（7）金融知识 （ ） （8）市场经济知识 （ ）

（9）税务公文写作与处理 （ ）

35、请参照第 3 题的选择作答此题，为更好地完成工作任务，**您认为自己还需要培训、更新哪方面的知识？（至少选四项，并按重要性排序，请认真填写，因为这关系到全局的培训计划）**

（1）税收业务知识 （ ） （2）税收法规政策 （ ）

（3）法律知识 （ ） （4）计算机和网络知识 （ ）

（5）管理知识 （ ） （6）会计知识 （ ）

（7）金融知识 （ ） （8）市场经济知识 （ ）

（9）税务公文写作与处理 （ ）

36-40 题必须参考附件的“能力列表”来作答，附件的能力列表里罗列的各项能力对于税务干部来说都是非常重要的，请您浏览该能力列表后，按每道题的要求把能力列表中的“能力名”填写在“能力名称”栏，把能力列表中您所选的能力前面对应的序号填在“代号”栏

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

例如：如果您认为“公文处理能力”是基层税务干部必备的能力，则您应该以下面的格式作答：

序 号	能 力 名 称	代号
1	公文处理能力	9

36、（1）请您从能力列表里选出您认为基层税务干部必须具备的八种能力，并按重要性大小进行填写：

序 号	能 力 名 称	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

（2）请您从能力列表里选出您认为中层税务干部必须具备的八种能力，并按重要性大小进行排序：

序 号	能 力 名 称	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

（3）请您从能力列表里选出您认为高层税务干部（党组成员）必须具备的八种能力，并按重要性大小进行排序：

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

序 号	能 力 名 称	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

37、为出色地完成自己的工作，您认为自己还需要培训、提升哪方面的能力？请参照附录的能力列表作出选择（请**至少选四项**，不要求填满，但请认真填写，因为这关系到全局的培训计划）：

序 号	需要培训、提升的能力	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

38、请结合工作实际，说明本单位基层干部欠缺哪些您认为对他们的工作来说很重要的能力（请**至少选四项**）：

序 号	基层干部欠缺的能力	代号
1		
2		
3		
4		
5		

基层税务机关能力建设现状研究
——以 DX 市地税局为个案

6		
7		
8		

39、请结合工作实际，说明本单位中层干部欠缺哪些您认为对他们的工作来说很重要的能力（请至少选四项）：

序 号	中层干部欠缺的能力	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

40、请结合工作实际，说明本单位高层干部欠缺哪些您认为对他们的工作来说很重要的能力（请至少选四项）：

序 号	高层干部欠缺的能力	代号
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		

41、您认为税务局除了“收税”之外，还能发挥什么作用？

（ 1 ）

（ 2 ）

（ 3 ）

(4)

附件:

能力列表

- (1) **学习能力**。主动学习新的业务知识,将新掌握的知识和技能运用到工作中并在运用中继续学习。
- (2) **责任心**。能够时刻对自己或自己组织(局、分局)的工作、决策、判断等负责。
- (3) **主动性**。对工作任务中的各种问题,无须别人请求或要求便采取各种行动来完成任务。
- (4) **敬业精神**。全心投入到自己的工作中,从中得到许多乐趣。
- (5) **纪律性**。遵守各种规章制度。
- (6) **正直诚信**。对自己的行为完全负责任,敢于说真话,赢得他人的信任。
- (7) **服务能力**。对纳税人的纳税请求能及时、专业的精神作出反应,并听取他们的反馈意见,提高纳税人的满意度,为组织其他部门或其他同事提供支持、服务的能力。
- (8) **创新能力**。能够尝试不同的新颖的方法来处理工作中出现的各种问题。
- (9) **公文处理能力**。能够比较熟练地处理工作中的各类文书、各类公文。
- (10) **管理能力**。有效的管理自己的时间和资源,更有效率完成工作。
- (11) **表达能力**。口头表达能力和书面表达能力都达到工作的要求。
- (12) **信息搜寻与处理能力**。能够在工作中时刻收集和回顾并处理对工作有用的信息。
- (13) **沟通能力**。向他人或组织(局、分局)清晰的传递信息和想法,能够使接受者充分的理解和保持信息。
- (14) **适应能力**。能够调整自己的工作风格和方法,适应迅速变化的工作目标、情境和工作需求。
- (15) **影响力**。运用适当的人际交往方式和技巧使别人接受自己的想法和计划。
- (16) **人际关系能力**。与上级、同事、下属和纳税人等进行积极性、有建设性的交往的基本能力。
- (17) **对组织的认识**。了解并利用组织动力所在实现既定目标。
- (18) **协作、团队精神**。与他人共同合作,帮助他人共同实现目标。

(19) **激励能力**。运用多种方式鼓励指导别人向更高的工作表现发展。

(20) **指导力**。及时地提供指导和反馈，以帮助别人加强专业知识和技能，更好的完成任务和解决问题。

(21) **协调能力**。妥善处理与各级员工之间的关系，用各种方法使得组织（局、分局）和谐统一、消除组织（局、分局（所））中的矛盾更好的完成工作任务。

(22) **培养下属的能力**。计划和支持个人知识和能力的发展，使得他们能够更有效的实现当前或将来的工作职责。

(23) **计划组织能力**。为自己和他人建立行动方针，保证有效的完成工作。

(24) **确立工作重点**。使人员以及资源的分配与组织目标相一致。