# 论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下）

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-05-13

*论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下） 论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下） 论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下）基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系框架设计“贯标”通常可以...*

论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下） 论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下） 论基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系建设（下）基于ISO9000标准的税收征收管理质量体系框架设计

“贯标”通常可以分成三个阶段：一是确定质量体系；二是质量体系的文件化；三是质量体系的运行与改进

其中质量体系是“贯标”工作的一个重点和难点，也是本文要重点阐述的内容。确定质量体系后的文件编写、培训、运行及改进等环节，由于与其他行业贯标的做法基本相同，加上受篇幅限制，本文不再展开阐述。

质量体系是指为实施质量管理所需的组织结构、程序、过程和资源，即通过设置组织机构，规定各部门的职责和权限并明确相互的关系和工作的程序，并以质量体系文件的形式进行阐述，最后形成完整税收征收管理质量体系。建立税收征收管理质量体系除了要贯彻ISO9000标准的过程控制、预防为主、持续改进等核心管理思想外，还应遵循以下几个基本原则：

1．结合实际原则。质量体系的建立必须结合税收征收管理的具体特点和内、外部环境来考虑，合理确定质量体系需控制的要素及控制程度。

2．整体优化原则。质量体系是由若干个有关的事物相互联系、相互制约而构成的整体，因此建立质量体系必须树立系统的观念，采用系统工程的方法，以整体优化为原则。

3．质量管理和质量保证相结合原则。建立质量体系既要考虑内部质量管理的需要，又要考虑外部质量保证的需要，使二者有机结合。

4．经济性原则。完善的质量体系是在考虑税务机关和纳税人双方成本和利益基础上实现质量最优化，不可盲目追求高质量而忽视成本。

在讨论税收征收管理质量体框架设计前，首先必须明确税务机关质量管理中涉及的两个重要概念，即产品和顾客。

关于产品，ISO9000标准将其定义为活动或过程的结果，包括硬件、流程性材料、软件和服务四大类。服务是指为满足顾客需要，在供方和顾客之间交接时开展活动的结果以及供方内部活动的结果。根据这一定义结合税收工作的特点，税务机关的产品应届服务类。由于各级税务机关的工作性质不完全相同，产品也会有所差别。对于直接从事税收征收管理工作的基层税务机关来说，其产品为税收征收管理业务，具体包括税款征收、税务管理及税务稽查。对于不直接从事基层税收征收管理工作的税务机关，如国家税务总局及省级税务机关，他们负责领导下级机关开展工作，其产品应为行政管理服务，这类产品与其他行政机关的行政管理服务基本相似，不具备税收征收管理的典型特征，因此本文不讨论该类税务机关的质量管理体系。

关于顾客，ISO9000标准将其定义为供方所提供产品的接受者。根据这一定义，顾客是与产品相对应的，对税收征收管理业务来说，其接受者是纳税人、纳税担保人、扣缴义务人等税收征收管理相对人(以下统称“纳税人”)，对行政管理服务来说，其接受者为下级税务机关。此外，对基层税务机关来说，其开展的税收征收管理业务除了要满足纳税人的要求外，还要满足上级税务机关或政府的要求，但上级税务机关或政府并不是税收征收管理业务的接受音，因此不构成顾客，但他们又与税收征收管理质量有利益关系，我们将其称为质量活动的受益者。显然，受益者还应包括社会、税务干部和职工。

在明确了税收征收管理质量系中的产品和顾客的基础上，我们以基层税务机关为对象，讨论税收征收管理质量体系的框架设计，包括税收征收管理质量体系总体结构设计和税收征收管理质量体系要素确定两部分。

(一)税收征收管理质量体系总体结构设计

严格地说，质量方针和目标并不是质量体系的组成部分，但它是质量体系的前提和依据。为了叙述的方便，这里将其与质量体系总体结构的四个组成部分一并予以阐述。

1．质量方针。质量方针是质量体系的灵魂，是一个税务机关总的质量宗旨和方向。对税收征收管理工作来说，“依法治税、优质服务”、“法治、公平、文明、效率”等都体现了质量管理体系满足纳税人要求、法律法规要求的承诺，均可作为质量方针。

2．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．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。

(1)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。

(2)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。对部门工作人员，一般应落实以下最基本的质量职责：理解和执行质量方针和目标；熟悉和掌握整个业务流程；明确本岗位的质量活动和要求；了解相关岗位的职责和要求；积极参与质量改进。

(3)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。

4．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。

5．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。

6．资源。资源是质量体系的物质基础。为实施质量方针并达到质量目标，税务机关应根据上述过程的需要确定资源的需求并提供必需、充分和适宜的基本资源，包括人力资源、设施、工作环境等。

(二)税收征收管理质量体系要素确定

在确定了税收征收管理质量体系的总体结构后，接下来的任务就是确定质量体系需要控制哪些要素以及应该控制到什么程度。

1．管理职责。管理职责是一个纲领性的要素，除前述的质量方针和质量目标外，还包括以下内容：

(1)质量策划。税务机关应对税收征收管理的现有过程、新增过程及专项过程进行策划，识别和确定所需的资源，确定体系持续改进的途径和方法，策划的结果应形成质量体系文件。

(2)管理者代表。税务机关应在机关领导中指定一名成员为管理者代表。管理者代表的主要职责是确保质量体系得到建立和保持。

(3)内部沟通。为确保在不同的层次和职能之间就质量体系的过程及其有效性进行沟通，应明确沟通的方法和范围，一般来说，税务机关内部沟通的方法主要有会议沟通、内部刊物沟通、文件沟通以及请示汇报等。

(4)文件控制。质量体系需要控制的文件包括质量管理手册、程序文件、作业指导书以及各类公文。质量管理手册是质量体系最高层次的文件，是对质量体系的概括性描述，为避免其过于繁琐，对质量管理体系所要求的质量活动，一般需要编制程序文件或作业指导书对完成活动的方法和步骤作出规定，程序文件或作业指导书对质量管理手册构成强有力的支持。

(5)质量记录的控制。质量记录是指为已完成的活动或达到的结果提供客观证据的文件。它可以分为两类：一类是证明满足税收征收管理业务质量要求的质量记录，如各类业务申请表、审批表、通知书、批复书、纳税申报表、回执等；另一类是为质量体系要素运行的有效性提供客观证据的质量记录，如文件收发记录、会议记录、人员培训记录、内部质量审核记录、管理评审记录(计划和报告)、供方评价记录、纳税人投诉记录、纠正和预防措施记录等。对上述所有质量记录，应制定程序文件，以控制质量记录的制作、标识、保存、检索和处置。

(6)管理评审。税务机关的领导应定期(一般每年不少于一次)对质量体系以及质量方针和质量目标的适宜性、充分性和有效性进行正式评价，寻求可以实施的改进。

2．资源管理

(1)人力资源。为确保各类人员的工作能力，税务机关应根据不同工作岗位的需要对各类人员必需的资格、经历和培训水平作出规定。要注意人力资源的开发和投入，通过持续的培训不断提高人员的素质和技能。

(2)设施。设施管理和控制的范围包括：工作场所和相应的设施；设备、计算机硬件和软件；支持性服务。

(3)工作环境。工作环境管理包括为确保税收征收管理质量所需的工作环境中人的因素和物的因素的管理。

3．产品实现。

(1)实现过程的策划。产品实现是完成税收征收管理业务所要求的一组有序的过程和子过程。对前述质量体系结构设计中确定的过程应该进行策划，确定每一项税收征收管理业务的质量目标、实现过程的程序和方法以及所需提供的资源、验证活动和验收准则、证明税收征收管理过程及税收管理业务的符合性所必需的质量记录。策划的结果应形成文件，如作业指导书。

(2)顾客要求的识别。对纳税人要求的识别包括对纳税人明确提出的税收征收管理业务的要求、纳税人未明确提出但预期的要求以及与税收征收管理有关的法律法规的要求的识别。纳税人要求具体是指纳税人对税收征收管理业务的合法性、合理性、时间性以及支持性服务的要求。对纳税人明确提出的要求一般由直接受理纳税人办税申请的工作人员识别，对纳税人预期的要求以及法律法规的要求一般应在进行质量策划时进行识别。

(3)产品要求的评审。评审就是要确定开展的税收征收管理业务的质量要求，它与制造业需要针对不同的合同或项目临时评审产品的要求不同，税收征收管理业务的要求由于法治的原因需要在质量策划时作统一规定，一般不存在因个别纳税人的要求而改变税收征收管理业务要求的情况。

(4)顾客沟通。税务机关需要就税收征收管理业务的信息、业务申请的处理情况、纳税人反馈等内容与纳税人进行沟通，规定沟通的渠道和方法，包括税收宣传、咨询、信访、接受和处理纳税人投诉、问卷调查等，确保沟通的有效性。

(5)采购。采购控制的内容包括评价和选择供方、对采购产品进行验证等。采购控制的方式和程度应根据采购产品对税收征收管理业务质量的影响程度确定，对影响较大的计算机采购、发票印制等就要严格控制，对影响较小的零星采购可进行简单的控制。

(6)标识和可追溯性。此要素要求对税收征收管理运作的全过程使用适用的方法标识税收征收管理业务，并针对测量和监控的需要，对过程的状态进行标识，在必要时实现可追溯。根据税收征收管理的特点，标识的范围和方法主要有：对纳税人以名称、税务登记号进行标识；对文书和票据以名称、印章、日期、类别和编号进行标识；对工作场所以标志牌或示意图的方式进行标识；对过程的状态以办理人员签署的意见为标识。其中，纳税人的税务登记号，文书和票据的编号是唯一的，可以满足可追溯性的要求。

(7)顾客财产。对税务机关控制下的纳税人财产应该妥善保管，包括对纳税人财产进行标识、验证、保护等。当发生丢失，损坏或者说不适用的情况时应及时通知纳税人，并作出适当处理。税务机关控制下的纳税人财产主要有：采取税收保全措施时扣押的财产；纳税人提供纳税担保的财产；纳税保证金和发票保证金；调取或代管的纳税人发票；代维报税设备等。

4．测量、分析和改进

(1)顾客满意。此要素要求监控顾客满意和不满意的信息，作为对质量管理体系业绩的一种测量。税务机关可以采取定期问卷调查的形式来获取纳税人是否满意的信息，并利用这些信息实施必要的改进。

(2)内部审核。根据此要素的要求，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。

(3)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。税务机关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)产品的测量和监控。此要素要求对产品的特性进行测量和监控，以验证产品要求得到满足。税务机关可采取以下方法对税收征收管理业务进行测量和监控。

——自我检查。税收征收管理各环节工作人员对办理的税收征收管理业务采取边操作边复核的方法进行自我检查，核对有关文书、票据，确保税收征收管理业务符合要求。在自我检查活动圆满完成之前不得放行和交付。

——税收执法检查。税务机关可定期组织税收执法检查，测量和监控税收征收管理业务是否符合要求。

(5)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。

(6)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。

(7)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。

确定了以上税收征收管理质量体系的框架后，即可据此编制质量体系文件并组织实施。

建立税收征收管理质量体系的实证分析

(一)初步建立了一个严密的税务机关管理机制，形成全员参与、全面控制、高效运转、不断改进的管理体系，实现了管理模式的变革

该分局将ISO质量管理模式引入税收征管工作后，一方面规范了相关的管理活动和职责，理顺了内部管理关系，使机关的各个管理层面、各个操作过程、各个工作环节既相互制约、又相互促进，满足了管理科学性、系统性、规范化的要求，克服了以往管理中存在的基础管理弱化、内部协调不畅等问题，明确了职责、规范了程序、改进了管理。一个全面控制、高效运转的管理体系已初步确立。

(二)确立了“职责明确”、“过程控制”、“预防为主”、“不断改进”的税收业务管理新模式，依法治税工作跨上一个新台阶

该分局的管理体系综合考虑了税收征收管理业务紧密相关的组织结构、程序、过程和资源等各方面的因素，明确了税收征收管理过程的控制要求和税收征收管理质量的验证要求，建立了一套预防和处理不符合要求的税收征收管理业务的机制，在较大程度上解决了传统的税收征收管理中可能存在的执法不严、执法随意性较大等老大难问题，带来了依法治税工作的新面貌。

(三)树立和实践了“以纳税人为中心”的服务理念，大大丰富了税收服务的内涵，改善了税务机关的形象

该分局坚持“以纳税人为中心”，在转变服务观念、配备服务设施、提供规范化的服务、与纳税人沟通、建立纳税人满意度评定制度、处理纳税人投诉、服务质量的改进等方面采取了一系列有力的措施，使税收服务更加贴近纳税人，税收服务的能力极大提高。当出现电脑故障时办税大厅就悬挂“电脑故障、暂停办公”指示牌的现象将成为历史，取而代之的是暂时改用手工办税。税收服务的内涵被大大地丰富，税务机关的形象也因此得到了改善。

(四)ISO9000管理模式所具有的完善的检查监督机制确保了各项制度的贯彻执行，使制度化管理落到实处

该分局建立了一支由15名经过培训取得合格证书的内部审核员队伍，一般每季度开展一次内部审核，对所有科室的全部工作进行全面认真的符合性审核，对不符合文件规定的工作和做法要开具不合格报告，并确定和落实纠正措施。另外，认证机构每年还将对该分局进行一次符合性监督审核，若不能通过审核，将被吊销证书，这也就迫使税务机关必须认真执行管理文件和制度。这种内外相结合的监督机制大大强化了制度的贯彻执行，真正实现了制度化管理。

据统计，该分局自去年6月15日实施管理体系以来，各项税收征收管理工作的质量和效率有了明显的改进和提高，服务承诺兑现率比实施前提高了8个百分点，纳税人满意率则提高了9．5个百分点，体系实施三个月来未发生一起税务行政复议或诉讼案件。实现了预期的质量目标。总之，在税收工作中引入ISO9000国际质量标准，无论是对依法治税、加强税收征收管理，还是对提高征管质量和效率、改进税收服务，都能产生积极的效果。

当然，客观地说，ISO9000并不是能包治百病的，它虽然明确了职责以及工作责任的归属，但如何追究责任则是干部管理体制的问题，没有一个奖勤罚懒、奖优罚劣、能上能下、能进能出的干部管理的激励机制，就很难调动干部的积极性，ISO9000管理体系的效用也就会打折扣。尤其是与制造业的产品质量主要取决于设备不同，税收征收管理的质量主要取决于人。因此，要突出“以人为本”的管理，将ISO9000与执法责任追究制、干部考核末位淘汰制等科学的干部管理机制相结合，只有这样才能从总体上提高ISO9000管理体系的效用。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn