

# 实现税费诉求由“接诉即办”向“未诉先办”转变的路径探究

**内容提要：**“未诉先办”模式是践行“人民至上”理念的生动体现。本文结合巴中市实际，开展税费诉求“未诉先办”模式背景分析，研究借鉴相关理论依据，开展税费诉求“未诉先办”模式实践探索，并研提深化发展的具体路径。通过初步探究，税费诉求“未诉先办”模式能够大力优化营商环境，显著提升服务效率，大幅减少公众的涉税费堵点、痛点、疑点和难点问题，有利于增强税务部门的公信力和人民群众的满意度。

**关键词：**未诉先办 接诉即办 税费诉求 路径探究

在税费诉求领域，面对人民群众日益增长的服务需求，“接诉即办”模式已不完全满足人民群众期待。为更好落实“以人民为中心”的服务理念，我们必须探索实践和深化发展“未诉先办”新型服务模式。本文结合巴中市实际，就税费诉求由“接诉即办”向“未诉先办”转变的路径进行实践探索和初步研究。

## 一、推进税费诉求“未诉先办”的背景分析

实现税费诉求由“接诉即办”向“未诉先办”转变，是旨在提前预判、主动解决问题的深层次服务变革，也是基于“接诉即办”现状带给税务部门和纳税人缴费人（以下统称“纳税人”）极度困扰的变革动因。

### （一）优化营商环境的新目标催生“未诉先办”

近年来，我国着力市场化、法治化、国际化一流营商环境建

设，围绕市场准入、政务服务、监管执法、权益保护、法治环境等领域，明确了政策最优、成本最低、服务最好、办事最快等发力方向，特别是“高效办成一件事”更加强调提升服务质效的重要性。就税费诉求而言，这些目标方向均要求我们要着力“未诉先办”模式闭环建设，全周期发力、全要素保障、全流程提速和全方位推动。

## （二）深化征管改革的新要求引领“未诉先办”

近年来，以需求为导向的业务变革、以数据为核心的技术变革、以效能为目标的组织变革成为税务部门深化改革重心。深化税费征管服务方式转型升级、推进社会保险费“统模式”改革<sup>①</sup>、优化12366纳税缴费服务热线流程管理、设立12345热线税务分中心、强化税费诉求和舆情处置规范化管理等改革新要求，均将税费诉求前置性管理提升到前所未有高度，有效驱动了“未诉先办”模式的丰富发展。

## （三）推进税费同管的新形势促成“未诉先办”

近年来，社会保险费和非税收入无论费种数量还是收入规模均呈现快速增长势头。以巴中市为例，截至2024年底，全市纳税人近8万户（不含自然人纳税人），用人单位社会保险0.72万户、灵活就业养老保险9.08万人、灵活就业医疗保险1.64万人，城乡居民基本养老保险43.30万人（未含财政代缴人员），城乡居民医疗保险252.61万人（未含财政代缴人员）；2023年全市实现税收52.89亿元、社会保险费和非税收入164.10亿元。面对“税费皆重”“税费同管”“税费协同”的新形势，税费诉

<sup>①</sup> “统模式”，即统一全国社会保险费征收模式。主要目标是，从2022年起，用3年时间稳妥实现用人单位和个人向税务部门自行申报缴纳社保费，构建职责清晰、征管规范、服务便捷、监管有力、协同高效的社会保险费征收管理体制，主要工作包括建立完善社会保险费征管体系、征收服务体系、信息化体系、保障体系等。

求应对格局同步发生深刻变化，“未诉先办”模式已成发展必然。

#### （四）做实精细服务的新使命驱动“未诉先办”

新时期，以问题驱动、需求驱动、场景驱动、创新驱动、智慧驱动为着力点，推进税费优惠政策落地精准化、办税缴费便利化、税费服务智能化、服务流程简并化、税费服务个性化和权益保障深入化等服务举措已成为精细服务的重点。2024年全国税务工作会议明确提出“进一步完善税费诉求解决机制，着力推动‘接诉即办’向‘未诉先办’延伸”。精细服务的新使命驱动我们必须打造“未诉先办”新模式，并推动其实体化运营。

### 二、开展税费诉求“未诉先办”的理论依据

税费诉求“未诉先办”模式充分借鉴新公共行政、新公共管理、新公共服务、新公共治理和中国式现代化背景下的公共服务等多个理论（详见“表1”），并构成该模式的坚实理论基石。

表1 “未诉先办”模式理论借鉴

| 理论类别    | 代表人物                                 | 理论简介   | 主要观点综述  |
|---------|--------------------------------------|--|---|
| 新公共行政理论 | 美国加州大学教授德怀特·沃尔多，美国著名公共行政学家乔治·弗雷德里克森等 | 新公共行政理论兴起于20世纪60年代末70年代初，明诺布鲁克会议是新公共行政学派形成的标志性事件。          | ①把实现社会公平作为公共行政的价值目标追求；②主张通过改革行政机构、改进公共管理者制定和执行政策的方式来促进社会公平；③改变制度上阻碍社会公平的政策和机构。如通过改革与行政机构相关的组织和结构，来促进社会公平。                             |
| 新公共管理理论 | 英国著名学者克里斯托弗·胡德，美国著名学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒等  | 新公共管理理论形成于20世纪90年代，该理论批评官僚制模式，推崇私营机构管理技术，对西方行政改革起到了推动指导作用。 | ①政府的管理职能是“掌舵”而不是“划桨”；②政府服务以顾客或市场为导向；③广泛采用私营部门成功的管理手段和经验；④积极引进竞争机制；⑤重视公共服务的效率、效果和质量；⑥放松严格的行政规制并实行严明的绩效目标控制；⑦主张对部分高级公务员实行政治任命以保持其政治敏锐性。 |

|                 |                                |  |   |
|-----------------|--------------------------------|--|---|
| 新公共服务理论         | 美国著名公共行政学家罗伯特·登哈特和珍妮特·登哈特夫妇等   | <p>新公共服务起源于20世纪90年代，强化以公民为中心，强调民主、公民参与和公共利益，是一种全新的政府管理模式，对指导公共服务实践具有重要意义。</p>                              | <p>①政府的职能是服务而非“掌舵”；②公共利益是目标而非副产品，是管理者和公民共同的利益及责任；③战略地思考和民主地行动，对符合公共需要的政策和计划要通过集体努力及协作；④服务于公民而非顾客，政府与公民之间的关系不同于工商企业与顾客之间的关系；⑤公务人员责任不是单一的，不应仅仅关注市场，还应当关注宪法、法令、社会价值、政治行为准则、职业标准和公民利益等；⑥重视人而不只是生产率，强调在管理和组织时“人本”的重要性；⑦政府为公民所有，重视公民权和公共事务。</p>   |
| 新公共治理理论         | 英国著名学者史蒂芬·奥斯本等                 | <p>公共治理理论是20世纪90年代以来强调合作、协商和伙伴关系的新型公共管理理论。该理论是新公共管理理论和新公共服务理论合理内核整合的结果。</p>                                | <p>①公共治理是由多元的公共管理主体组成的公共行动体系；②多元化的公共管理主体之间存在着权力依赖和互动的伙伴关系；③公共治理是多元化的公共管理主体基于伙伴关系进行合作的一种自主自治的网络化管理；④政府在社会公共网络管理中扮演着“元治理”角色。</p>  |
| 中国式现代化背景下公共服务理论 | 中国行政管理学会会长李宝荣，南京大学政府管理学院院长孔繁斌等 | <p>党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持“以人民为中心”的发展理念，将公共服务作为保障和改善民生的重点工作，从法律规章、规划标准、制度政策、部署要求等方面持续推进，成为中国式现代化的重要标志。</p> | <p>①强化党建引领公共服务的政治属性；②永葆公共服务的“人民性”，健全满足人民群众对美好生活向往的公共服务体系；③促进公共服务供需匹配，搭建面向共同富裕的公共服务基础框架；④强化公共服务均等化、均衡性、可及性，以标准化手段优化资源配置、规范服务流程、提升服务质量、明确权责关系、创新治理方式；⑤数字技术赋能公共服务高质量供给，依托新质生产力手段，推动公共服务精准化、智能化、协同化、透明化、体系化；⑥强调公共服务制度化体系要不断健全。目前已构建《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《“十四五”公共服务规划》《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》《国家基本公共服务标准》《城市社区嵌入式服务设施建设方案》等制度机制。</p> |

综上“表1”理论梳理，税费诉求“未诉先办”模式在吸收借鉴新公共服务等相关理论方面必须具有以下几个鲜明导向：

### (一) 增强诉求管理的政治性和敏锐性

上述相关理论强调“政治任命”“政治敏锐性”等，中国式现代化背景下的公共服务理论还体现“党建引领”的政治属性。

税务机关不是单纯的业务机关，其第一身份是政治机关、第一属性是政治属性。税费诉求管理工作必须在党的领导下开展，“未诉先办”模式的指导原则和管理理念必须体现党的意志和主张，这也是为民服务取得成效的重要保障。

## **(二) 坚守服务导向的价值性和人民性**

上述理论从不同角度明示“社会公平”“公民权”“伙伴关系”“人民性”等，将公民或人民满意作为服务的中心。税费诉求“未诉先办”的落地，强化了税务部门的深度服务意识，落实了纳税人权利保障原则，增强了人民群众对税费政策的理解和信任，有利于营造良好的税收环境，体现了服务的价值导向，坚守了“人民性”的底线。

## **(三) 突出诉求服务的前瞻性和主动性**

上述相关理论强调“改变”“控制”“战略地思考”等，尤其是中国式现代化背景下的公共服务理论全过程体现了“规划”。税费诉求“未诉先办”模式体现了政府解决公众需求的前瞻和主动。在信息化时代，要快速准确地捕捉人民群众的诉求，就必须增强“预”的服务能力。这种前瞻的服务理念有助于提高公众的忠诚度，增强政府的公信力和执行力。

## **(四) 强化多维治理的社会性和协同性**

上述理论主张“改革”“引入竞争”“自主自治”“元治理”“创新治理方式”等，关注传统政府管理模式向更加注重网络化、合作化、参与式的现代公共治理模式的转变，追求高度的社会性和协同性。税费诉求“未诉先办”机制体现了治理的社会性和协同性，通过主动服务、精准施策、部门协同，能够有效预防

化解可能产生的社会矛盾和风险。

### **(五) 体现管理手段的创新性和先进性**

上述相关理论强调“广泛采用私营部门成功的管理手段和经验”“数字技术赋能”“依托新质生产力手段”等，主张公共服务融合信息技术、大数据分析和人工智能等现代科技手段，实施数据共享和创新驱动。在数字化时代，税务机关利用智慧行政等技术手段，能够高效处理海量涉税数据，打造预测准确、反应迅速、服务优质、监管高效的智慧型诉求管理体系，这是实现“未诉先办”模式的技术基础。

### **(六) 遵循诉求办理的合法性和规范性**

上述相关理论主张“关注宪法、法令”“公共服务制度化体系要不断健全”等，提倡通过法治手段促进公共行政的理性化、民主化和效率化。税费诉求“未诉先办”机制遵循税收法治原则，保障税费诉求处理的合法性、规范性和公正性，通过提前介入税费管理和事前辅导纳税人缴费人，主动识别潜在风险点并加以系统性针对性解决，能有效减少税费争议和纠纷。

## **三、巴中税费诉求“接诉即办”的现状分析**

近年来，巴中市税费诉求连年高发频发，“接诉即办”模式难以适应新时期诉求治理新形势，创新诉求管理模式势在必行。

### **(一) 渠道来源梳理**

我市税费诉求主要来自 4 类 23 个渠道：一是税费服务部门。主要有 13 个，包括 12366 纳税缴费服务热线、12366 纳税服务平台、12345 政务服务热线、征纳互动平台、电子税务局、自然人税收管理系统（ITS）留言咨询、对外公开咨询电话、政务服

务“好差评”、办税服务厅、满意度调查、纳税人需求调查、税费服务体验师、“互联网+税务督查”等。二是税收宣传部门（办公室）。主要有6个，包括领导（地方党政负责人、局长）信箱、“互联网+督查”、“两微”（官方微信）、其他新媒体和互联网涉税费舆情、人民网留言板、中国政府网留言等。三是数据风险部门。主要是自然人税收管理系统（ITS）异议申诉等。四是其他相关部门。主要有3个，包括党委纪检、督察内审、税务稽查等部门获得的诉求或案源信息。对上述渠道接收的各类税费诉求事项，按部门依职责实施分类管理和“接诉即办”。

## （二）重点办件分析

为便于研究，我们选取2019年—2024年巴中市具有代表性的同口径涉税费有效举报件<sup>②</sup>进行分析（详见“表2”“图1”）。

表2 2019年—2023年涉税费举报受理情况 单位：件

| 单位   | 2019年 | 2020年 | 2021年 | 2022年 | 2023年 | 2024年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 巴州区  | 241   | 223   | 163   | 150   | 180   | 138   |
| 恩阳区  | 24    | 15    | 20    | 29    | 27    | 13    |
| 平昌县  | 56    | 48    | 38    | 48    | 60    | 32    |
| 通江县  | 60    | 34    | 34    | 25    | 21    | 23    |
| 南江县  | 44    | 20    | 36    | 30    | 27    | 19    |
| 全市小计 | 425   | 340   | 291   | 282   | 315   | 225   |

注：数据来源于12366纳税缴费服务热线和12345政务服务热线

<sup>②</sup> 本文选取的“涉税费有效举报件”，是指通过12366纳税缴费服务热线和12345政务服务热线受理的群众举报相关市场主体轻微违法行为的案件（以2019年为样本同口径统计，新增市场主体和社保险缴费人未统计在内）。

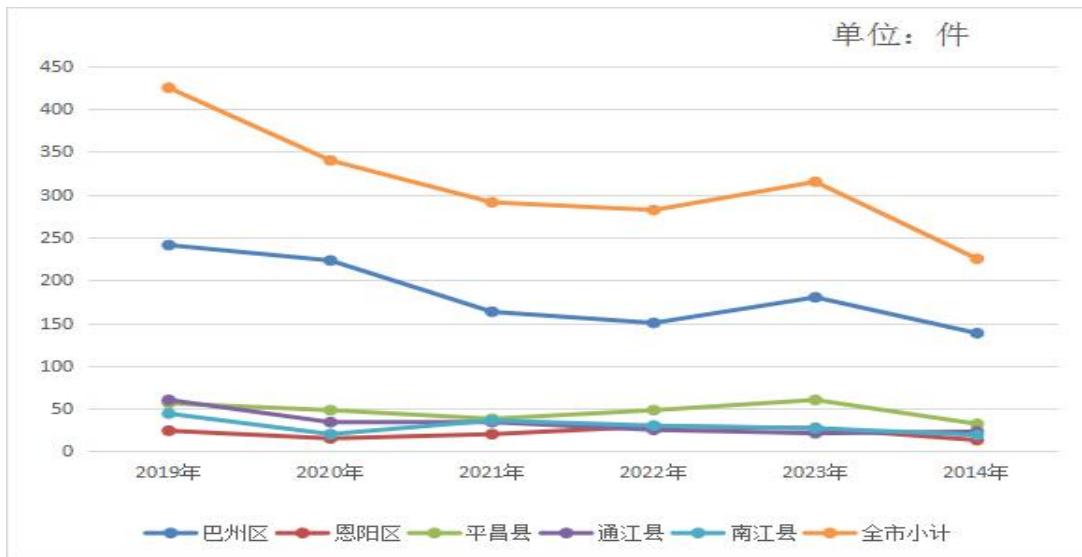


图 1 巴中市各区县 2019 年—2024 年涉税费举报件变化图

从“表 2”可以看出，2019 年—2024 年全市涉税费举报件总体呈现走低趋势，2024 年开展“未诉先办”实践探索，涉税费举报件居新税务成立 6 年来最低位。从“图 1”可以看出，2019 年—2024 年全市举报件中，巴州区占比幅度较大，占比最高的 2020 年为 65.59%，占比最低的 2022 年 53.57%；恩阳区和南江县在 50 件下方波动，平昌县围绕 50 件上下波动，通江县基本呈现持续走低趋势。从举报内容看，主要集中在拒开发票、物业公司涉税违章、房地产开发商违规代收契税、社会保险费批扣错误、冒用个人所得税纳税人信息等领域，其中拒开发票占比达 90% 以上、物业公司涉税违章占比达 25% 以上。

### （三）问题短板揭示

在“接诉即办”模式运行过程中，主要存在 5 类问题。一是诉求渠道多头管理。存在部门各自为阵、应对管理碎片化、资源集成度不够、信息共享不高、系统性研判乏力等问题。二是诉求

机制不成体系。主要倚重于相关上位的法律、法规、规章和有关文件的规定，形成本土化的系统性、针对性、实操性的制度机制较为缺失。部分制度机制散见于各部门，不成体系，执行力较差。三是诉求应对不够专业。存在专职专业“通才”较少、应诉技巧不够精深、政策解答不够到位、应诉服务不够精细等问题。四是诉求运维不够顺畅。尚未形成从接受—受理—调查—处理—反馈—回访等全过程管理闭环。五是诉求治理不够深入。存在重调查轻处理、重反馈轻治理、重介入轻总结等问题。尤其是举一反三不够深入、处罚不够到位、区域治理缺位缺失，导致拒开发票、物业涉税违章、社会保险费扣收不成功等同质类问题频发高发。

#### （四）主要成因剖析

剖析上述问题的成因，主要有5个方面：一是前瞻意识弱化。对税费诉求管理的地位作用认识不足、定位不准、缺乏前瞻，以纳税人为中心的服务理念不牢固，缺乏主动化解诉求的意识。二是制度机制乏力。基于已有管理模式和部门职能职责，税费诉求机制在系统性聚合各职能部门力量方面难以发挥作用，存在制度性割裂的问题。三是创新意识欠缺。不善于运用新思维、新技术、新手段推动诉求管理工作，数字化、智能化、专业化水平相对较低。四是专业本领不足。基于人员变化、业务变动、技能提升等方面原因，对诉求管理团队人员缺少系统性、常态化的学习培训。五是长远规划不够。坚持问题导向、着力长远发展，系统性推进“未诉先办”模式的预判能力不够到位。

### 四、我市税费诉求“未诉先办”的实践探索

基于“即诉即办”面临的问题和现状，巴中市税务局充分借

鉴新公共服务等系列理论，深化“未诉先办”实践探索。2024年1月以来，积极推行税费诉求“未诉先办”实践探索，取得了初步成效。主要做法是：“一强三优五实”。

### （一）“一强”

即建强税费诉求管理运行机制。一是规范岗责体系。市局在原诉求管理岗位基础上，统一增设了渠道来源信息收集分析岗、风险信息评估提醒移送岗，并对岗位职责进行明晰。二是健全协作机制。通过诉求渠道来源管理部门定期交换信息、定期集中分析、定期总结评估等方式，强化诉求管理协同。如联合出台《巴中市社会保险费争议联合处理机制》<sup>③</sup>，增强部门间协同共治，源头化解征缴争议。三是实化预研机制。对所有渠道信息进行即时分析和预研判，揭示诉求管理风险点，每周定时出具《诉求分析周报》，将其发送至市局相关科室和各县（区）税务局，提示提醒其提前防控化解。

### （二）“三优”

1.优化组织结构。一方面，横向强聚合。即通过建立税费诉求和舆情分析办理联席制度，聚合税费服务、税收宣传（办公室）、数据风险、党委纪检、督察内审、税务稽查等部门力量，统筹诉求办理资源，对19类税费诉求渠道实行扎口管理，强化分析基础，实现超前预判。另一方面，纵向强整合。通过建立税费服务中心，实行市县（区）税费服务部门扁平化管理，形成上下一体联动税费诉求办理模式，缩短了管理路径。

2.优化资源配置。在人才资源配置方面，税费服务条线配备

---

<sup>③</sup> 《巴中市社会保险费争议联合处理机制》是2024年9月巴中市税务局牵头市政法委、市法院、市司法局、市人力资源和社会保障局、市信访局、市医保局、市总工会等8部门出台的社会保险费争议联动化解办法。

诉求管理专职人员 13 人、兼职人员 5 人；市、县（区）局两级成立诉求和舆情分析团队，共计 44 人。同时，将诉求岗位“初任人员必须到市局 12366 办税缴费服务热线实践锻炼 1 年”列入制度性安排。在财力物力等资源配置方面，实行资金预算优先、设备保障优先、环境建设优先，有力保障诉求管理顺畅运行。

**3. 优化业务流程。**强化源头治理，变“点上办理”为“面上治理”，依托实行扎口管理机制，按季出具《税费诉求和舆情分析办理报告》，重点监测、分析、跟踪、督办高频咨询和热点诉求，分类编发《高频热点税费诉求风险治理业务指引》，梳理诉求风险存在的重点领域、涉及的相关政策、治理的相关预案等，分发至各县（区）税务局集中治理。2024 年共编发发票、社会保险费、房屋契税、个人所得税等方面高频热点诉求风险业务指引 4 期。通过内外部协同共治，有力防范了诉求和舆情风险。

### （三）“五实”

**1. 聚焦“事前防范”，做实税费服务质效监控体系。**聚合“税费服务绩效机考+征管质量 5C5R 监控评价<sup>④</sup>+营商环境评价”等核心内容，建立基层税费服务质效监控体系，设置了诉求治理等 7 大类一级指标和 26 个二级指标；依托智税平台建设模型，打造“指标取数-需求响应-整改完善”工作平台；强化工作运维管理，实行平台专人专管和专题分析，生成数据第一时间提醒提示征纳双方防风险。截至 2025 年 6 月，全市税务系统通过服务质效监控，向纳税人提醒提示税务发票、优惠办理、税费申报、纳税信用等风险事项 9600 余户次，从源头化解了诉求风险。

<sup>④</sup> “征管质量 5C5R”：“5C”，以大征管、大数据为立足点，基于税务机关行为视角，以纳税服务、税款征收、风险管理、税务检查、自我纠正及法律救济等 5 个维度为核心，建立监控指标和评价模型；“5R”，从纳税人视角，将税收服务管理划分为“领票、报税、缴税、退税、筹划”5 个维度。

## 2. 聚焦“以数治诉”，做实“巴税巴适”<sup>⑤</sup>可视答疑直播。

立足多渠道整合的高频咨询和热点诉求，充分发挥信息化数字化传播优势，依托“巴税巴适”服务品牌，强化答疑机制，制发《“巴税巴适”可视答疑直播服务建设运维方案（试行）》，搭建直播团队6个、直播间6个，优选88名青年业务骨干为团队成员，开展“问办一体”线上互动答疑，精准对接纳税人需求。截至2025年6月，共开展可视答疑直播52期（含跨省直播1期），点击率达320余万户次。

## 3. 聚焦“源头治理”，做实新时代“枫桥式”税务分局。

深化拓展“枫桥式”税务分局建设，强化服务机制构建，注重矛盾溯源治理，创新争议维权服务方式，推出“税事无忧”服务项目，构建“税情收集、税法服务、综合调解、法律救济、权益保护、风险防控”等6大功能于一体的线上线下税费治理体系，敲定10项税费争议事项清单，实行风险隐患现场及时调处化解。截至2025年6月，全市建成新时代“枫桥式”税务分局31个，争议调解成功率和诉求办理满意率均达100%。

## 4. 聚焦“部门协同”，做实“超预期”用户个性化体验<sup>⑥</sup>。

着力用户体验个性化、便捷化、场景化目标，建立“一站式”服务中心，推行“超预期”服务工作法，为纳税人提供全程帮办代办服务，实现问题前置、决策前移、服务前瞻。对外，在卫生健康、市场监管、退役军人事务等部门设立“一站式”便民点，对

<sup>⑤</sup> “巴税巴适”，是国家税务总局巴中市税务局打造的税费服务品牌，设立有“热线服务专家团队”“可视答疑直播团队”“便民服务志愿团队”等服务组织，建立了全市规范统一的8大类若干小类税费服务工作标准，推出了“税务跑团”“可视答疑直播”“税事无忧”“税费服务体验师”“税邮驿路”等系列服务项目。

<sup>⑥</sup> 超预期用户个性化体验：借鉴营销学相关理论，着力场景、用户、需求等要素的突破，实现预期之外的惊喜体验。即超预期体验=第一层满意（显性需求）+第二层惊喜（隐性需求）+……第N层惊喜（隐性需求）。具有代表性的理论是《超预期：智能时代提升客户粘性的服务细节》（莱昂纳多·因基莱里/迈卡·所罗门）等。

3岁以下婴幼儿照护费、税务登记、发票使用、退役士兵就业创业税收政策等实行“超预期”体验服务。对内，邀请社会保险等部门在税务窗口设立宣传点，着力提高惠民、惠企政策知晓度。截至2025年6月，已对9800余户次纳税人提供“超预期”服务，从税费政策、办事流程、优化体验等方面消除了诉求隐患。

5.聚焦“有诉优办”，做实大企业定制性税费服务<sup>⑦</sup>。制定大企业《“一户一册”定制性税费服务工作方案》，成立专业团队，配备业务骨干24人。发放《定制性税费服务联系卡》，按行业性质配备总联络员5名、首席联络员36名，畅通诉求快速响应渠道。采集填写《企业基本信息表》，开展“跟随式”重点走访和宣传辅导。编订“一对一”《税费服务手册》，重点在复杂事项事先裁定、遵从合作协议谈签、疑难税费事项辅导等方面强化服务。签订《税费遵从合作协议》，定期开展税企高层对话，约定重大疑难税费诉求由税务专业团队全闭环处理。定期出具《税费健康体检报告》，全面评估大企业内控体系状况及遵从能力。截至2025年6月，已向296户大企业开展定制性税费服务，全闭环处理重大疑难税费诉求85件，推进涉税事项“集团统办”“区域通办”等业务32起，有效防范和化解了税费风险。

通过实践探索“未诉先办”模式，经验启示主要有5个方面：一是促进了服务理念落地。税费诉求“未诉先办”模式彰显了“以人民为中心”的服务理念，有利于提升纳税人的满意度和获得感。2024年以来，全市落实税费诉求分级分类预防管理机制，税费诉求同比减少268件，争议化解率和办理满意度均达100%。二

---

<sup>⑦</sup> 大企业定制性税费服务：是2024年以来国家税务总局巴中市税务局基于大企业潜在需求，开展的一种“跟随式”增值服务。

**是拓展了税费服务内涵。**通过建立完善“未诉先办”工作机制，深化拓展“巴税巴适”服务品牌的内涵，增强了税费服务新动能。2024年以来，全市税费诉求“未诉先办”创新做法被《中国税务报》《四川税务》、省政府《川政晨讯》等媒体刊发，工作经验入选《四川省优化营商环境经验做法》，市局税费诉求办理部门成功创建“全国工人先锋号”“学雷锋活动先进集体”等荣誉，所在党支部被表彰为“全省先进基层党组织”。**三是强化了诉求事前防范。**提前介入可能发生的诉求领域，打通诉求堵点痛点难点，将矛盾消解在萌芽状态。2024年以来，全市落实税费诉求分级分类防控机制，开展税费诉求清障行动，推出“个性化税费优惠政策礼包”33类，分类开展税费政策办中提醒和办后督促8000余户次，点对点精准推送税费优惠政策31批次12000余户次。截至2025年6月，税费诉求工单同比降幅达38%。**四是深化了部门协同治理。**通过内外部门协同共治，实现了“点上办理”向“面上治理”的转变。2024年以来，先后同社保、邮政、银行、社区等部门建立税费诉求“未诉先办”联动机制，其中就近就便开通社保缴费网点621个、税邮合作网点108个、税银合作点232个、社区服务点274个，有效化解了纳税人缴费人在发票代开、社保费缴纳等方面的诉求。**五是丰富了税费服务实践。**“未诉先办”模式的成功实践，减轻了“接诉即办”工作压力，有利于诉求管理提质、营商环境增效、优化服务添力，实现了“五减四降三优”，即减少了办税申报、办税资料、办税时间、办税程序、办税跑动，降低了税费成本、办税成本、沟通成本、融资成本，优化了市场准入、办税体验、维权渠道。特别是通过大数据、

云计算、人工智能等科技管税手段，促进了征纳双方“降本增效”，实现了税务部门和人民群众“双赢”。

## 五、深化税费诉求“未诉先办”的路径探究

我市税费诉求“未诉先办”模式实践探索取得积极成效，但离上级组织要求和人民群众期待还有一定差距，在目标化、机制化、体系化、规范化等方面还存在较大提升空间。为深化拓展“未诉先办”模式的丰富内涵，我们在深入借鉴新公共治理等系列理论基础上，对“未诉先办”发展路径进行了系统性探究。

### （一）明晰税费诉求“未诉先办”模式发展定位

在发展定位上要突出“五化”：

1.服务目标精准化。税费诉求“未诉先办”模式体现“人民至上”价值理念。要将“以人民为中心”的服务理念贯穿于税费服务始终，把提高群众的满意度和获得感作为检验“未诉先办”模式成效的试金石，全过程打通税费诉求上的痛点堵点难点，切实保障人民群众的合法权益。

2.组织体系科学化。税费诉求“未诉先办”模式强调组织体系科学适配。要在相关制度框架内，穿透行政管理层级，打破部门界限，寻求最优的方案、最少的环节、最短的路径、最简的程序、最低的成本、最大的绩效，促进更大范围的机构重组、业务重组、不同层级机构事权的调整和职能实现方式的转变。

3.支持平台集约化。税费诉求“未诉先办”模式依赖支持平台智能集约。要充分集成税费诉求渠道信息化资源，发挥数据化、智能化的优势，协调网络信息技术分散与集中的矛盾，优化整合相关软件系统和工作群，实现信息一次性或一批次取得，强化共

享机制，破解税费诉求管理软件平台交叉重叠、效率低下、杂乱分散、集成乏力等难题。

**4.操作流程简约化。**税费诉求“未诉先办”模式追求操作流程路径简约。要强化税费诉求操作流程再造，改变“金字塔”式职能型管理指挥结构，横向缩短流程宽度，纵向削减流程厚度，既消除非增值流程，又简化整合必需流程，消除各自为阵、多头指挥、信息不畅、资源浪费、监管乏力等问题，在短的路径、快的节奏中前瞻发挥“预”的功能。

**5.诉求管理规范化。**税费诉求“未诉先办”模式要求诉求管理前瞻精准。要在渠道来源、分析评估、问题治理、跟踪反馈等环节，针对高频咨询和热点问题，突出扎口管理、前瞻分析、精准施策、协同治理，切实做到摸清问题探“病源”，超前介入治“已病”，规范管理防“未病”。

## **(二) 深化税费诉求“未诉先办”模式管理机制**

要持续深化“5个机制”：

**1.深化诉求运维机制。**要建立完善税费诉求渠道管理办法、分析评估流程、高频咨询及热点问题治理预案、税费诉求一体化监管评价等方面的管理制度，构建利企便民、体系完备、管理科学、实操方便的诉求运维机制。

**2.深化数据驱动机制。**要规范建立全过程、全领域的税费诉求收集-分析-治理-反馈的数据驱动机制，利用大数据、云计算、人工智能等手段，及时发现税费诉求的潜在短板，并及时“以数治诉”，切实提高税费诉求智能化治理水平。

**3.深化部门协同机制。**要建立全域的跨部门内外协同机制，

着力信息共享、组织协同、资源整合、流程优化，优化税费诉求组织构架协同，聚合税费共治合力。

**4.深化团队保障机制。**要强化税费诉求人力资源等要素保障机制，加强相关人员的组织协调和业务能力建设，提升诉求团队的应急能力、沟通能力、协调能力和服务能力。

**5.深化诉求反馈机制。**要建立多维度、广渠道、信息化、全闭环的税费诉求跟踪反馈机制，有效收集公众对税费服务的意见和建议，不断改进诉求管理的方式方法。

### **(三) 完善税费诉求“未诉先办”模式组织架构**

总体上要实现税费诉求“大部制”管理，具体思路：

**1.整合职能职责。**强化税费诉求工作领导、组织、规划、管理、考评“五统一”，成立“税费诉求工作专班”，整合税费诉求工作力量，抓实税费诉求和舆情分析联席会议制度，建强诉求和舆情分析团队。建议“两步走”：先行整合税费服务、税收宣传（办公室）、数据风险等部门税费诉求职能职责；待今后条件成熟，再行整合党委纪检、督察内审、税务稽查等部门税费诉求职能职责。涉及县（区）局的相关税费诉求数能，统一整合到县（区）局税费服务中心“枫桥式”税务分局统一办理。

**2.缩短流程路径。**一方面，实施诉求工单直达快处，防止次生诉求。优化诉求工单传递流程，市局下发各单位诉求工单，直达各县（区）税务管理分局或市局相关科室进行快处并直接反馈，各县（区）局税费服务中心只负责跟踪监管。另一方面，实施诉求办理提级管理，提升处置质效。对各县（区）税务局和市局相

关科室涉及的税费诉求回访、质效监测、分析评估等事项，提级市局工作专班直接管理。

**3.规范岗位设置。**在原接收、受理、回访等岗位基础上，增设“数据分析、风险评估、直播答疑、质效监测”等岗位。“数据分析”岗负责各渠道诉求信息收集和分析，按期形成分析报告，并协调内外相关部门关系；“风险评估”岗负责对“数据分析”岗收集情报深度加工，敲定高频热点问题，编发诉求治理业务指引，指导基层集中治理；“直播答疑”岗负责根据高频热点问题开展线上直播，以及办理征纳互动、电子税务局等平台留言和互动答疑；“质效监测”岗负责对整个诉求管理运维情况进行抽测、监督和考评。

#### **(四) 深化税费诉求“未诉先办”模式管理举措**

基于“未诉先办”模式发展定位，提出如下主要管理举措：

**1.强化源头治理，推进潜在诉求前置即办。**坚持预防在前、调解优先、事前解决的工作理念，针对人民群众潜在税费诉求，确保在受理前置环节通过各类线上线下税费渠道依法就地解决，努力把矛盾化解在基层、消除在萌芽。尤其要丰富拓展“枫桥式”税务分局功能，充分发挥征纳互动、电子税务局、可视答疑、12366纳税缴费服务热线等线上渠道服务优势。

**2.优化分析手段，精准实施诉求风险评估。**定期开展纳税人需求调查分析和咨询数据深度分析，推进一体化数据信息收集、分析、处理和反馈；构建纳税人身份自动甄别系统，智能分析识别个性需求，实施在线风险事项提醒、针对性宣传培训和相关需求应答等任务；针对不同纳税人和不同税费种推出套餐式咨询服务。

务，准确识别纳税人高频咨询和热点问题。

3. 夯实数治基础，优化诉求智慧应答平台。充分利用移动互联网用户操作便捷优势，将征纳互动平台建成全天候远程智慧服务平台，引导纳税人潜在诉求先“智能”后“人工”服务；充分应用大数据、区块链、云计算、人工智能等技术，利用智能机器人应答潜在诉求；优化税费服务全平台数据信息分析系统，自动进行热点分析、问题分类、数据统计，一次性生成分层级、分区域咨询数据分析报告。

4. 深化部门协同，实现诉求矛盾系统调处。对外，要借助人力资源、社会保险、医疗保障、建设房管等部门的力量，倾力打造“税务+社区+部门”的诉求治理网格化矩阵，为群众提供短路径、低成本、高效率的矛盾纠纷解决途径。对内，要优化沟通平台、明确协同流程、强化绩效评价，形成一体化全闭环税费诉求管理机制。

5. 创新诉求管理，强化诉求心理疏导服务。发挥税务网格员、特邀监察员、基层协护税员、税费服务体验师、“两委员一代表”等熟悉基层情况和群众经验丰富的优势，依托新时代“枫桥式”税务分局、“政务服务+社区服务”网格、“超预期用户”服务点等渠道，建立基层涉税费社会心理服务体系。

作者单位：国家税务总局巴中市税务局

项目负责人：罗小波

项目参与人：吴旭

执笔人：吴旭

## 参考文献:

- [1]德怀特·沃尔多.国家行政：美国公共行政的政治理论研究[M].北京：中央编译出版社,2017:1-283.
- [2]H·乔治·弗雷德里克森.新公共行政[M].北京：中国人民大学出版社,2011:1-188.
- [3]克里斯托弗·胡德.国家的艺术：文化、修辞与公共管理[M].上海：上海人民出版社,2009:1-210.
- [4]戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府：企业家精神如何改革着公共部门[M].上海：译文出版社,1996:7-293.
- [5]罗伯特·登哈特,珍妮特·登哈特.新公共服务：服务，而不是掌舵[M].北京：中国人民大学出版社,2016:1-238.
- [6]史蒂芬·奥斯本.新公共治理？—公共治理理论和实践方面的新观点[M].北京：科学出版社,2016:1-405.
- [7]李宝荣.中国式现代化进程中推进公共服务的战略路径与理论创新[J].公共管理与政策评论,2024,13(4): 3-9.
- [8]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验 [J].中国社会科学,2011,(05):61-221.
- [9]赵有声,徐扬.克里斯托弗·胡德公共管理思想评议:主题、贡献及启示[J].国外社会学,2012,(04):120-127.
- [10]迈克尔·哈默,詹姆斯·钱皮.企业再造[M].上海：上海译文出版社, 2007: 69-98.
- [11]朱利安·伯金肖.再造管理：管理模式的选择与创新[M].北京：人民邮电出版社, 2020: 201-244.
- [12] 黄莎.基于纳税人需求导向的四川地税 12366 热线服务平台提升研究[D].西南财经大学,2018: 9-40.
- [13]何颖,李思然.新公共管理理论方法论评析[J].中国行政管理,2014(11):66-72.
- [14]张康之, 张乾友.公共行政学 [ M ] .北京：中国人民大学出版社, 2016: 1-27.
- [15]黄歲, 陈武林. 中国公共管理学科沿革与现状审视 [ J ] .国家教育行政学院学报, 2011, ( 3 ) :32-36.
- [16]包国宪, 周豪.从转变政府职能到优化政府职责体系：中国行政体制改革的视角转换与分析框架 [ J ] .理论探讨, 2022, ( 2 ) : 43-51.
- [17]张康之 .我们为什么要建设服务型政府 [ J ] .行政论坛,2019, ( 1 ) : 1-7.
- [18]陈振明.政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革述评[J].行政论坛,2015, ( 6 ) : 1-9.
- [19]包涵川.“生活小事”：中国基层治理的重要维度——兼论政权与社会关系的中国特色 [ J ].西南民族大学学报（人文社会科学版）, 2021, ( 12 ) : 195-202.
- [20]鲍静, 范梓腾, 贾开.数字政府治理形态研究：概念辨析与层次框架 [ J ]. 电子政务, 2020, ( 11 ) : 2-13.
- [21]杨开峰.疫情之后：公共管理的实践与理论 [ J ].中国行政管理, 2021, ( 10 ) : 13-17.
- [22]孙柏瑛.构建中国自主的公共管理知识体系 [ J ].公共管理与政策评论, 2022, ( 4 ) : 3-6.
- [23]陈朋.制度优势转化为治理效能的内在逻辑与实践转化——基于中国共产党制度体系的分析 [ J ].宁夏社会科学, 2022, ( 6 ) : 67-75.