

朱明建 著

# 税收管理员 手册

 中国财政经济出版社

# 税收管理员手册

朱明建 著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

税收管理员手册/朱明建著. —北京: 中国财政经济出版社,  
2005.8

ISBN 7-5005-8492-X

I. 税… II. 朱… III. 税收管理—中国—手册 IV. F812.423-62  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 089411 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 4.875 印张 93 000 字

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—20 060 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-8492-X/F·7392

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

## 序

税收管理员制度是强化税源管理，解决“淡化责任、疏于管理”问题的主要措施。全面建立税收管理员制度是贯彻新的税收征管模式的重要内容，是实施科学化、精细化管理的内在要求，是增强纳税服务质量的有效途径，是全面提高税收征管质量和效率的重要保证。

总局今年3月制定下发的《税收管理员制度》（试行）是每一名税收管理员日常管理工作的行为准则。它的制定下发，标志着税收管理员制度正在走向规范化、制度化轨道。如何尽快将税收管理员制度落到实处，如何将其要求具体化、责任化，是当前摆在我们面前亟需研究探索的新课题。朱明建同志编著的《税收管理员手册》，就是一种成功的探索。

该书依据现行国家税收法律，行政法规、规章，结合基层税收征管工作实际，就税收管理员的管理对象、工作职责、管理方式、职权与义务、执法行为规范、日常考核等方面，进行了全面、系统地阐述。条理清晰、内容详实，具有很强的实用性、操作性、针对性，对如何全面推

行税收管理员制度，具有一定的参考价值。

我相信，该书的出版发行，必将成为广大税收管理员的良师益友，对于正确理解《税收管理员制度》（试行），全面加强税源管理必将起到重要作用。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely the author's name.

2005年6月

# 目 录

第一章 税收管理员概述.....	( 1 )
第一节 税收管理员概念.....	( 1 )
第二节 税收管理员行为特征.....	( 16 )
第三节 建立税收管理员制度的意义.....	( 20 )
第二章 税收管理员工作职责.....	( 24 )
第一节 税收管理员管理范围.....	( 24 )
第二节 税收管理员工作职责.....	( 31 )
第三节 税收管理员的权利与义务.....	( 57 )
第三章 税收管理员的日常管理.....	( 67 )
第一节 税收管理员执法行为规范.....	( 67 )
第二节 税收管理员基本资料规范.....	( 76 )
第三节 税收管理员职业道德规范.....	( 87 )
第四章 税收管理员能力要求.....	( 93 )
第一节 税收管理员依法办事能力.....	( 93 )
第二节 税收管理员调查研究能力.....	( 99 )
第三节 税收管理员学习与创新能力.....	( 104 )
第五章 税收管理员制度与考核.....	( 114 )
第一节 税收管理员工作制度.....	( 114 )

第二节	税收管理员能级管理与考核·····	(129)
第三节	税收管理员执法过错责任追究·····	(136)
后 记	·····	(147)

---

# 第一章 税收管理员概述

## 第一节 税收管理员概念

税收管理员是基层税务机关及其税源管理部门中负责分片、分类管理税源，负有管户责任的工作人员。

税收管理员在日常征收管理过程中，除负责税源管理外，还负责对所管辖纳税人、扣缴义务人（以下简称管理对象）履行法定义务情况进行跟踪监控与管理，负有管户责任，其具体含义包括：

1. 从工作性质看，是基层税务机关的外勤人员，不含各级税务管理机关的人员。且仅指具有税务执法资格的人员，不是基层税务机关的全体人员。所谓基层税务机关，是指直接面向管理对象，负责税收征收管理的税务机关，不含各级税务行政管理机关。税源管理部门是指基层税务机关所属的税务分局和税务所或内设的税源管理科（股）。

2. 从管理对象看，是依法具有纳税义务和扣缴义务的单位和个人。包括我国境内具有纳税义务和扣缴义务的



各类企业、事业单位、国家机关、军事单位、社会团体，其他经济组织，以及个体工商户和其他有经营行为的单位和个人。

3. 从担负的主要职责看，除以税源管理为主外，还负责税收政策宣传辅导、账簿凭证管理、税务登记管理、改制及外出经营管理、税务登记变动管理、纳税申报管理、税款催报催缴、发票及税控装置管理、纳税评估、日常检查、资料收集整理及其他工作。

4. 从管理方式看，是管户与管事相结合，管理与服务相结合，属地管理与分类管理相结合。且不直接从事税款征收（在交通不便的地区、农村偏远的地区和集贸市场除外）、税务稽查、审批减免缓抵退税和违章处罚等事宜。

## 一、税收管理员的历史演变

新中国成立以来，税收管理员从名称到管理职责到管理方式等，都在随着税收征管模式的演变而演变，随着对管理对象管理方式的变化而变化，在 50 多年的历史中，大致经历了初建阶段、改革阶段和规范阶段的发展与变化过程。

### 第一阶段，初建阶段（建国初期至 80 年代末）

解放初期，由于国家开展了对资本主义工商业、手工业、私营、个体经济的社会主义改造，为支持、配合这一活动，1951 年 5 月 12 日，财政部税务总局制定下发了《税务人员驻厂办事规则》，明确规定：驻厂人员办理驻厂方货物税、工商业税、印花税、房地产税及其他有关各税

之征收、检查、报表及税源管理等事项。并要求税务人员及时、准确地掌握工商业户的生产经营等各项经济指标。1951年6月29日召开的全国第一次直接税业务会议指出：建立专责管理制度，以地区划分，以纳税户为单位，各税结合进行管理。为做好日常的税收征收管理工作，当时，在全国税务机关普遍开展了四建活动：即建段专营（基层税务专管人员以路段管理为主，具体执行则是以公安派出所或街道、门牌号等为界址进行划分，每一专管员以其工作能力决定管户多少，一般在100户左右）；建业归档（将各类工商业主按实际经营门类划分其所属行业，行业不同，税务机关征收方式及确定的人员也不同）；建账簿（要求各工商业主按规定建立会计账簿，核算和反映实际生产经营额、所得额及资本额）；建发货票（规定各座商、行商的摊贩，均必须建立统一的发货票，实行统一印制、统一编号、税务盖章、领销登记的控管方式）。这一时期专管员的主要职责是：

1. 传达税收法令，召开会议组织工商业主学习、了解税收政策；
2. 收集日常管理资料，随时检查工商业主生产经营情况；
3. 组织管段内业主小组长审查业主申报表是否真实；
4. 掌握管段内各工商业主生产经营动态，及时处理开、歇业等日常事务；
5. 收发与初步审核业主报表，督促其按期缴税；
6. 教育管段内会计人员真实的记账与报告；

7. 督促、帮助管段内业主建账和建发货票；
8. 联系管段内各经营业主的店员，及时提供线索，做好协税护税工作。

20世纪50年代初，由于主要税源是私营工商业，因此，已解放的城区开始向私营工商业主办理纳税登记，然后，经过查核经营额和座商互评，核定出每一工商业主应缴纳的税额。到1953年改为定期定额征收方式，一年一定不变。

50年代中后期，随着社会主义改造的不断深入，国营、合营企业逐渐成为税收征管的重点。这一时期税收管理员制度已经由解放初期的专责管理，过渡到按行政区划建立分区、分片、分段的专人管理制度。1956年全国各地普遍对小商小贩试行“双定管理”方式，对国营、合营企业实行纳税申报、纳税鉴定制度。在日常具体征管上，贯彻“公私区别对待，繁简不同”原则，对资本主义工商业严于个体手工业和小商贩。社会主义改造基本完成后，税收管理重点转移到国营企业、合营企业及各种集体组织。后因集贸市场开放，纳税单位和个人迅猛增加，面对税源分散、干部严重不足的状况，到50年代末期，专责管理制度又完善到分区、分片、分段专人管理与大户集中到县（市）局按行业专责管理相结合的管理方式。有的省、市还将某一行业指定一个区域专责管理，在这个区域内按地段划分到人。

60年代至70年代初，由于10年动乱，许多有效的管理制度遭到扼杀。到70年代中期，才逐步恢复专管员

制度。80年代中期，专管员一般分为国合专管员和市场专管员两大类。国合专管员主要负责对国营、集体企业的征管，市场专管员主要负责对集贸市场、流动商贩及临时经营的征管。这一时期，专管员主要职责是：

1. 负责税收政策的宣传、讲解与辅导；
2. 负责对所管户的纳税鉴定、税款催缴、违章处罚等工作；
3. 负责对城镇集体企业财务管理及财会人员的培训；
4. 负责对所管户的税务促产工作。如帮助管户联系购买原材料、推销产品、清收货款等；
5. 负责所管户一年一度的所得税汇算清缴工作。

第二阶段，改革阶段（80年代末至2003年）

80年代主要实行的是一人进厂、各税统管，集征管查于一体的管理模式。专管员是按基层税务所管辖的管理对象所有制性质、行业或地段来划定设置。对重点企业设驻厂组或专职驻厂员，一般国营企业和大型集体企业按行业或战线配备专管员，实行各税统管。对上缴利润的，则税利统管；城镇小型集体企业、个体经营者和集贸市场，实行按地段分工负责，各税统管；对街道居委会及农村周边，则划分专管片，各税统管。1985年9月6日，为进一步加强税务干部队伍建设，提高税务人员的政治、业务素质，适应工作需要，财政部发布《税务专管员守则》，要求专管员：

1. 认真学习马列主义、毛泽东思想，全心全意做好税收工作；

2. 严格执行税收政策，依法办事，以率计征，保证国家税款及时足额入库；

3. 忠于职守，廉洁奉公，坚持原则，不徇私情，勇于同违反税法的行为作斗争；

4. 努力钻研业务，掌握税收和财会知识，不断提高政策水平和实际工作能力；

5. 深入实际，调查研究，掌握管理对象情况，实事求是地处理问题；

6. 搞好税收宣传，帮助企业改善经营管理，促产增收；

7. 办事认真，讲究效率，服从领导，遵守纪律，按时完成任务；

8. 风纪严整，着装上岗，礼貌待人，文明收税；

9. 谦虚谨慎，联系群众，不断改进工作；

10. 提高警惕，严守机密，维护国家尊严和荣誉。

这一时期专管员的主要职责是：

1. 负责及时将国家税收政策的变动情况直接通知所辖的管理对象；

2. 负责对所管户的税务登记、纳税鉴定、纳税申报、税款征收、纳税检查、违章处理等全过程的税收征管工作；

3. 负责了解掌握所管户的生产经营变动情况，每月不少于 10 天参加管户的帮促活动；

4. 负责对所管户进行一年一度的企业所得税汇算清缴工作。

1987年，国家税务总局在湖北、吉林、河北、武汉进行了以征管、检查两分离和征收、管理、检查三分离为主要内容的征管改革试点。1989年12月国家税务总局下发了《关于全国税收征管改革的意见》。至此，在全国大规模地推行了以征管、检查两分离和征收、管理、检查三分离为主要内容的税收征管模式的改革。其中两分离，为县（市）一级税务机关实行征收管理与纳税检查相分离；三分离，就是分别形成征收系列、管理系列和检查系列，以形成税务机关内部相互监督制约的机制。其目的是以规范的专业化分工管事制度，代替专管员的管户制度。随着这一改革的逐步实施到位，在基层税务机关的税收管理人员分为征管和检查人员，或征收、管理和检查人员，逐步淡化了专管员制度。

为了适应1994年全面的税收制度改革，各地税务机关开始逐步进行税收征管体制的改革，对以征管、检查两分离和征收、管理、检查三分离为主要内容的征管模式进行改革和完善，许多省、市全面推行了以管理对象自行申报的纳税制度，专管员的主要职责由管户向管事转变。并在每个基层征管单位设征收监控系列、管理服务系列、税务稽查系列、政策法规系列。特别是1997年国家税务总局制定的关于深化征管改革的实施方案，国务院以国办发（1997）1号文进行了转发，在全国范围内推行了“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”的新税收征管模式。由于这一征管模式明确了管理对象自行申报纳税的基础地位，因此，凡财务制

度健全的企业，其应缴的税款均自行计算，自行到银行缴纳；对财务制度不健全的企业和个体工商户，则由其法定的期限内到税务机关申报、缴纳，改变了长期以来专管员分户专管诸事统理的传统方式，实行按税收征管事务分事项管理。随着分事项管理体系的建立，专管员由管户向管事的职责转换，以及对税收征管模式的理解出现偏差，专管员管户与管事截然分离，专管员坐等管理对象上门申报纳税，不深入到管户的生产经营场所，不了解管理对象的生产经营和财务核算情况，出现了“疏于管理、淡化责任”的问题，至此，专管员制度实际上已经名存实亡。这一时期专管员主要职责是：

1. 负责催收或填列各类信息报表；
2. 负责进行各类管理事项的调查；
3. 负责参与对管辖内管理对象违法违规行为的查处。

第三阶段，规范阶段（2003年至今）

2004年7月召开的全国税收征管工作会上明确提出，要建立税收管理员制度。这是适应当前社会主义市场经济客观发展的需要，是依法治税、准确掌握税源、强化税收征管基础性工作的重要措施。它与传统的税务专管员制度在工作性质、任务、职责上均有着本质的区别。国家税务总局谢旭人局长对新税收管理员制度提出的要求是“革除弊端，发挥优势，明确职责，提高水平”。所谓革除弊端，就是要改变过去专管员“一人进厂，各税统管，征管查集于一身”，个人说了算，权力不受制约的情况；发挥优势，就是发挥税收管理员对管理对象生产经营情况和税源状况

比较了解，以及税源管理责任明确的优点；明确职责，就是对税收管理员应做什么工作，不做什么工作，如何下户检查，如何管理服务，如何进行纳税评估等，都要进行详细和明确的规定；提高水平，就是税收管理员要充分运用信息化手段，运用“一户式”存储的信息以及其他方面的信息进行案头分析，开展实地检查，搞好纳税评估，切实提高税源管理水平。会后各地结合本地实际情况逐步开始建立税收管理员制度，特别是2005年3月国家税务总局以国税法（2005）40号文下发了《税收管理员制度》，对税收管理员的概念、主要工作职责等进行了明确规定，至此，税收管理员制度进入了规范运行的阶段。

## 二、税收管理员的管理对象

管理是指在一定组织中的人员，运用一定的职能和手段来协调他人的活动，使别人同自己一道高效率地实现既定目标的活动过程。管理是人类社会基本活动之一，无处不有、无时不有。税收管理员的管理，属社会行政管理的重要组成部分，也同其他管理事项一样，既有管理的主体（谁进行管理），又有管理的客体（管理的对象），还有管理的目的（为什么管理）。而税收管理员要行使好税收管理权，首先应明确的就是对谁进行管理的问题。由于各管理对象是以不同的纳税主体而独立存在的，因此，税收管理员的管理对象，则是一定时期，一定区域范围内国民经济中具有纳税义务或扣缴义务的各类企业、事业单位、国家机关、军事单位、社会团体、其他经济组织和个人。包



括：

1. 国有企业：指国家作为全体劳动者的代表，行使对企业生产资料的所有权。国有经济是国家所有制的形式。

2. 国有控股（含控资企业）：指在企业的全部资本中，国家股本或资本中占较高比例，并且由国家实际控制的企业。具体分为两类：一是国有绝对控股或控资企业，其国家股本或资本所占比例大于50%；二是国有相对控股或控资企业，其国家股本或资本所占比例相对大于其他经济成分所占的比例，或根据协议规定，由国家拥有实际控制权的企业。

3. 集体企业：集体范围内劳动者共同占有生产资料的一种公有制形式。包括农村集体企业和城镇集体企业。

4. 混合所有制经济：一种多元的所有制经济，是指在同一企业中，不同的产权主体多元投资、互相渗透、互相贯通、互相融合而形成的新的产权配置结构和经济形式。

5. 有限责任公司：是指股东以其出资额为限对公司承担责任，公司以其全部资产对公司的债务承担责任。有限责任公司由二个以上五十个以下股东共同出资设立。其注册资本为在公司登记机关登记的全体股东实缴的出资额。其中：以生产经营和以商品批发为主的，不得少于五十万元（人民币，下同）；以商业零售为主的不得少于三十万元；科技开发、咨询、服务业不得少于十万元。执行董事为公司的法定代表人。