

21世纪应用型本科财税系列规划教材

税收管理

TAX ADMINISTRATION

安仲文 李静敏 主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

21 世纪应用型本科财税系列规划教材

税收管理

安仲文 李静敏 主编

大学图书馆
藏书章

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 安仲文 李静敏 2010

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理 / 安仲文, 李静敏主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2010. 6

(21 世纪应用型本科财税系列规划教材)

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0004 - 9

I. 税… II. ①安… ②李… III. 税收管理 - 高等学校 - 教材 IV. F810. 423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 097449 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 372 千字 印张: 12 1/2

2010 年 6 月第 1 版

2010 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙晓梅 王昭元 王 斌 责任校对: 孙 萍

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 5654 - 0004 - 9

定价: 22.00 元

前 言

税收是一个国家取得财政收入和调控经济不可或缺的工具和手段。在既定的税收制度下，税收管理水平将直接影响到税收目标的实现。

我国从2003年10月出口退税改革开始，新一轮税制改革拉开了序幕。2006年全面取消农业税、2008年实行内外统一的企业所得税、2009年增值税转型改革全面推行等等，以结构性调整为特征的新一轮税制改革已经正式启动。中国税制改革逐步向“简税制、宽税基、低税负、严征管”方向迈进。基于税制改革不断深化，以及整个税收管理工作向“科学化、专业化、精细化”迈进，《税收管理》教材内容凸现滞后，难以适应新时期教学工作和税收工作的需要，重新编写《税收管理》教材不仅意义重大，而且十分必要。

本书以《中华人民共和国税收征收管理法》以及最新的税收政策、法规为主线，根据税收工作流程，将整个税收管理

内容划分为税收管理概述、基础管理、征收管理、纳税评估、税务检查、法律责任、税务行政法制、纳税服务、征管改革等十二章，力求做到简明扼要、通俗易懂，理论联系实际。本书最大特点就是“新颖”、“实用”，既适用于高等财经院校财税专业和经管专业的教学需要，也能满足广大纳税人、中介机构以及财税人员学习和培训需要。

本书由安仲文、李静敏主编，并由安仲文负责总纂统稿。其中，第一、八、九、十、十二章由广西建设职业技术学院安仲文（教授）编写；第二、三、四、五、十一章由广西财经学院李静敏（高级经济师）编写；第六、七章由辽东学院张春光（副教授）编写。

在本书的编写过程中，编者参阅了近年来出版的各类税收管理类专著、教材及实务书，借鉴和吸收了我国近年来关于税收管理方面的科研成果，也站在税收管理理论的前沿，分析了税收管理实践的有关问题。但由于我国税收管理和税务机构一直处在改革和完善的进程中，因此，疏漏和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

2010年3月

目 录

第一章 税收管理概述	1
第一节 税收管理的内容、原则和法律依据.....	1
第二节 我国税收管理体制	10
第三节 税务机构设置和税收征管范围划分	20
第四节 征纳双方的权利和义务	30
思考与练习	38
第二章 税务登记管理	41
第一节 税务登记概述	41
第二节 税务登记业务流程	49
第三节 认定管理业务流程	65
思考与练习	71
第三章 账证、发票和文书管理	74
第一节 账簿、凭证管理	74
第二节 发票管理	77
第三节 税控装置管理	93
第四节 税务文书管理	98
思考与练习.....	100
第四章 纳税申报管理	103
第一节 纳税申报概述.....	103
第二节 纳税申报的方式和地点.....	105
第三节 纳税申报的内容和期限.....	110

第四节	延期纳税申报	113
	思考与练习	116
第五章	税款征收管理	120
第一节	税款征收概述	120
第二节	征税管理	131
第三节	减免税管理	146
第四节	欠税管理	152
	思考与练习	162
第六章	纳税评估管理	165
第一节	纳税评估概述	165
第二节	纳税评估指标	173
第三节	纳税评估的技术方法	183
第四节	纳税评估案例	188
	思考与练习	204
第七章	税务检查	208
第一节	税务检查概述	208
第二节	税务检查权	210
第三节	税务检查工作程序和方法	214
	思考与练习	222
第八章	税收核算分析	225
第一节	税收计划	225
第二节	税收会计	234
第三节	税务统计	252
第四节	税收分析	258
第五节	税收票证	265
	思考与练习	277
第九章	税收法律责任	280
第一节	税收法律责任概述	280
第二节	税收违法行为与法律责任	283
第三节	危害税收征管罪	289
	思考与练习	294

第十章 税务行政法制	298
第一节 税务行政许可.....	298
第二节 税务行政处罚.....	303
第三节 税务行政复议.....	312
第四节 税务行政诉讼.....	320
第五节 税务行政赔偿.....	326
思考与练习.....	329
第十一章 纳税服务	337
第一节 纳税服务概述.....	337
第二节 我国纳税服务制度.....	340
第三节 纳税服务平台.....	354
思考与练习.....	365
第十二章 税收征管改革	368
第一节 我国税收征管改革的回顾与评价.....	368
第二节 国外税收征管实践.....	372
第三节 我国税收征管改革趋势.....	386
思考与练习.....	390
参考文献	391

第一章

税收管理概述

第一节 税收管理的内容、原则和法律依据

一、税收与税收管理

税收管理同税收一样是一个古老的范畴。税收产生的同时就产生了税收管理。税收管理与税收是一种辩证统一关系，税收的存在是税收管理得以存在的前提条件，没有税收就没有税收管理，但是只有税收没有税收管理，税收的职能作用就难以充分发挥，税收也就失去了存在的意义。

首先，税收是国家行使职能从而参与社会产品或国民收入分配的一种形式，同社会再生产过程有着密切的联系；税收分配的特征决定了税收管理的性质是以国家为主体进行的管理，税收分配的范围决定了税收管理的范围是对税收分配活动全过程的管理。

其次，税收管理是税收分配活动顺利进行的重要保证。税收是国家取得财政收入的一种主要形式和调节经济的重要手段，它涉及国家、集

体、个人三者利益。虽然在社会主义阶段国家、集体、个人之间在根本利益上是一致的，但仍然存在着局部利益和整体利益、眼前利益和长远利益的差别。因此，国家为了保证税款及时、足额上缴国库，充分发挥税收的作用，就必须进行税收管理。

再次，税收管理活动必须遵循税收分配的规律。税收管理是对税收分配全过程的管理，而税收分配活动又是由税法和税收制度规定的，所以税收管理必须研究税法和税收制度的规律性，以便行之有效的开展税收管理。

最后，税收分配的内容决定着税收管理的方式。

税收管理的目的是为了实现在一定的税收分配，因此税收管理总是伴随着税收的发展变化而不断发展的。无论是人们对税收的认识加深，还是人们赋予税收更多的职能，最终都要反映到税收管理活动上来，使税收管理能充分地适应税收分配的要求。

从广义上讲，税收管理是国家以法律为依据，根据税收的特点及其客观规律，对税收参与社会分配活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监督控制，以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动，也是政府通过税收满足自身需求，促进经济结构合理化的一种活动。

从狭义上讲，税收管理是税务机关依据国家税收政策法规所进行的税款征收活动，是国家及其税务机关，依据客观经济规律和税收分配特点，对税收分配过程进行决策、计划、组织、监督和协调，以保证税收职能得以实现的一种管理活动。

理解税收管理的含义可从下面几方面把握：

1. 税收管理的主体是指国家及其征税机关。税收是国家参与社会产品分配的一种特殊形式，税收管理是指国家管理体系的组成部分，征税机关是代表国家行使税收管理的工作机构。从狭义角度看，征税机关是通常所指的各级税务机关；从广义角度看，除税务机关外，还包括财政部门 and 海关。海关总署及其所属机构负责关税、船舶吨税以及进口商品所缴纳的增值税、消费税的征收管理；随着财税体制改革和农业税的取消，财政部门的职能重心回归到预算安排和财政监督，逐步不再参与税收管理活动。

国家组织整个税收分配活动并制定基本政策、制度及各项税收法

律。征税机关则具体管理税收工作及执行有关法律、法规和政策，实现税收分配活动。

2. 税收管理的客体是指税收分配全过程。从宏观角度分析，税收分配涉及国家与企业、中央与地方等的分配关系；从微观角度分析，税收分配是指各级税务机关与纳税人之间的征纳关系。前者构成税收管理体制问题，后者形成税收征收管理的重要内容。从狭义的角度讲，税收管理的客体主要是指税收的征收管理过程。

3. 税收管理的依据是法律和税收的特点、规律。依法治税是进行税收管理的基本要求，国家征税需要借助法律的形式。法律是国家意志的体现，强制地调整人们行为规范，体现强制性、公正性和普遍性的特点。税收管理还必须根据税收分配的特点和规律进行，确保税收管理的科学有效。

4. 税收管理的基本职能是决策、计划、组织、协调、监督和服务。税收管理作为一种管理活动，其实质是在税收分配过程中妥善处理各种利益关系，对管理要素进行合理配置并使之协调，以保证税收分配活动有序进行。税收管理是税收决策、计划、组织、协调、服务和监督等活动有机结合的整体。国家为达到既定的税收目标，就必须制定税收政策，并通过立法机关制定一系列的税收法律、法规，为税收分配活动提供法律保障。同时，如何贯彻执行税收政策和税收法规，又需要国家的有关职能部门进行具体的决策和计划。为了使这些决策和计划付诸实施，必须合理设置管理机构，配备相应的人员，明确各自的责任和应承担的义务，运用可以借助的管理方法或手段，对税收管理活动进行组织和指挥，使税收管理活动的各个环节紧密地联系在一起，以确保税收目标的实现。在税收管理活动中，还会经常遇到一些矛盾和违反税法、违反财经纪律等问题，为了正确处理各方面的关系，维护税法的严肃性，必须处理好各方面的矛盾，及时纠正和制止各种偏差和违法乱纪行为，及进行必要的协调和监督。

5. 税收管理的目标是保证税收基本职能的顺利实现。税收分配的目标也就是税收管理的目标。税收分配的目标通常表现在两个方面：一是财政目标，即筹集收入的目标；二是调节经济的目标，即实现宏观调控、促进经济稳定和发展的目标。在日常工作中，税收管理的目标又具

体表现在各项管理活动中。税收管理的目标就是通过其具体的活动，使税收所具有的职能作用得以顺利实现，确保整个税收活动有序地运转，以取得最佳效益。

二、税收管理的内容

税收管理的具体内容包括税收法制管理、税收征收管理、税收计划管理和税务行政管理。

1. 税收法制管理

税收法制管理是指税法的制定和实施，具体包括税收立法、税收执法和税收司法的全过程。税法是国家法律的组成部分，是整个国家税收制度的核心，是税收分配活动的准则和规范。税收立法工作由国家立法机关负责，税收执法工作由各级税务机关承担，税收司法工作由国家司法机关来执行。

税收立法是由制定、修改和废止税收法律、法规的一系列活动构成的，主要包括税收立法体制和税收立法程序两大方面。广义的税收立法指国家机关依照法定权限和程序，制定各种不同规范等级和效力等级的税收规范性文件的活动。狭义的税收立法则是指立法机关制定税收法律的活动。

税收立法权限一般包括国家立法、地方立法、授权立法和行政立法。由于各级机构的税收立法不同，因此，所制定的税收法律规范的级次、效力也不同。

2. 税收征收管理

税收征收管理是一种执行性管理，是指税法制定之后，税务机关组织、计划、协调、指挥税务人员，将税法具体实施的过程。具体包括税务登记管理、纳税申报管理、税款征收管理、减税免税及退税管理、税收票证管理、纳税检查和税务稽查、纳税档案资料管理。

3. 税收计划管理

税收计划管理主要包括税收计划管理、税收重点税源管理、税收会计管理、税收统计管理。

4. 税务行政管理

税务行政管理，又称税务组织管理，是对税务机关内部的机构设置和人员配备进行的管理。具体包括税务机构的设置管理、征收机关的组

织与分工管理、税务工作的程序管理、税务人员的组织建设与思想建设管理、对税务人员的监督与考核、税务行政复议与诉讼的管理。

三、税收管理的原则

税收管理的原则是税收管理活动必须遵循的基本准则。税收管理活动不仅涉及面广，而且政策性强，直接关系到税法、税收法规、税收政策、税收制度的正确贯彻执行，关系到税收收入能否及时足额入库，关系到税收职能作用的正确发挥。为了保证税收管理活动有序地进行，正确处理各方面的关系，提高税收管理水平，必须有一定的指导原则。

1. 依法治税原则

税收是国家通过法律程序参与社会产品或国民收入分配的一种形式，税收的本质就是要求必须依法治税。税法是国家法律的重要组成部分，国家通过制定税法和税收法规明确规定了纳税人应履行的纳税义务，同时也要求税务机关严格执行国家税收法律、法规，秉公执法。依法治税原则要求税收管理活动必须以法律为准绳，做到依法办事。

坚持依法治税原则，涉及立法、执法和司法等方面。从立法方面来说，加强税法建设，健全税法是依法治税的关键。只有税收法制健全，才能做到有法可依。从执法方面来说，在法制健全的前提下，要有法必依，不论任何单位和个人，在法律面前人人平等，如果违反了税法和税收法规，就应严肃处理。从司法方面来说，要发挥税法的权威性，就必须对税务纠纷案件和违反税法案件进行公正的调解、仲裁和判决。使税务机关在行使执法权力方面，排除行政干扰，防止以权代法、以言代法等现象。依法治税涵盖了税收工作的方方面面，税收执法的每一个环节，体现在各项具体的业务工作之中，不是抽象的、而是具体的。既要善于从宏观上把握依法治税的精神，又要善于从微观上体现依法治税的要求。

2. 集权与分权相结合原则

税收是国民经济中一种重要的分配关系，它的一征一免都关系到国家税收政策的贯彻和纳税人的切身利益，也关系到中央与地方的分配关系。税收分配是国家的集中性分配，税收管理必须实行国家的统一领导，按照国家统一的税收政策、税收法规、税收制度和计划安排进行，绝不能由地方和部门各行其是，擅自征税或者减免。由于我国地域辽

阔，幅员广大，人口众多，各地区各部门经济发展很不平衡，许多事情不能强求一致，必须从实际出发，在统一领导的前提下给各地方政府及其相关部门一定的机动权力，因地制宜管理税收，处理本地区的特殊问题，发展地方经济，使地方和部门在国家统一的政策、法律、制度允许的范围内，根据自身的实际情况和特点，适时制定税收管理形式和方法等。税收管理必须把集中统一和因地制宜有机地结合起来，正确处理好统一领导与分级管理相结合的原则。

3. 组织收入与促进经济发展相结合原则

税收作为一种分配形式，与社会再生产有着密切的联系。经济决定税收，税收又影响经济。税收的最终来源是社会再生产过程中创造的社会产品或国民收入，国民经济的发展是税收不断扩大的根基和源泉。科学发展观的第一要义是发展。税收工作必须始终把坚持税收与经济的和谐发展作为整个税收工作的出发点和根本归宿。税收与经济发展相和谐包括两个方面内容：一是实现税收收入与经济规模的协调增长，提高组织收入能力，为构建和谐社会提供坚实的财力保障。税收收入的持续快速增长，可以有效地提高政府的可支配财力，提升政府公共管理和公共服务水平，促进经济社会全面、协调、可持续发展，加快和谐社会建设进程。二是充分发挥税收的职能作用，更好地服务经济社会发展大局。税收工作要服从服务于发展，在税收管理权限范围内，落实好各项税收政策，用足用好各项税收优惠政策，构建良好的征纳关系，维护公平的税收秩序，营造有利于又好又快发展的税收环境。

4. 效率原则

税收管理的效率原则是以较少的人力、物力和财力取得较好的管理效果。税收管理中尽量减少人力、物力和财力的耗费，既是税收管理的目的，也是税收管理的基本要求。提高税收管理工作的效率，必须精兵简政，节省征纳费用，提高税收管理人员的政治、业务素质，配备先进的管理工具，提高管理工作的科学性。

衡量税收管理效率的一个重要指标就是税收成本。税收成本是指税收管理过程中的耗费，它包括征收机关的人员经费、办公用具或设施的支出以及征税过程中各项措施所付出的代价等，一般称为征收费用。此外，还包括纳税人为缴纳税款所花费的各项支出，如申报、计算税款、

聘请代理人、进行咨询及其行政诉讼等人力、物力、财力消耗以及缴纳实物的保管、运输费用等。税收成本的高低，表明税收管理效率的高低。税收成本的高低程度，可以用税收成本占税收总收入的比例等指标来表示。我国目前尚无这方面的准确统计。因此，核算与降低税收成本是提高税收管理效率的一个重要内容。

5. 专业管理与群众管理相结合原则

税收专业管理是指由国家税务机关和税务人员对税收征纳活动进行的管理，税收群众管理是指由社会群众组织组成的协税、护税组织和人员以及与税收征纳活动由密切联系的专业组织对税收征纳活动进行的管理。税收专业管理是税务管理的主要形式。但是，税务管理活动是一项涉及面广群众性很强的工作，如果没有社会各界和人民群众对税务管理工作的参与和支持，单靠税务机关的力量进行专业管理，是不可能提高质量和全面完成税收任务的。因此，在税收管理工作中，必须贯彻专业管理与群众管理相结合的原则。

我国目前的专业管理和群众管理都存在着一一些问题，如一些地方的协税护税流于形式，没有发挥其应有的作用；有些专业管理机构设置不够合理；专业人员的业务水平不高；有些地方的专业管理和群众管理结合得不好或者根本没有结合起来等。因此，坚持这一原则，就必须解决上述存在的问题，并切实抓好专业管理，充分发挥专业管理的主导作用。同时，建立健全公安、检查、法院、工商管理、物价、银行、海关、财政、交通、邮电、服务行业为主的协税护税组织，又有街道、乡村组织和居民参加的群众性的来信来访和举报为主的协税护税体系，以发挥群众管理的基础作用。

四、税收管理的法律依据

从法律本身的内容来看，税收法律一般可以划分为三类：一是税收基本法；二是税收实体法；三是税收程序法。

税收基本法是税法体系的主体和核心，在税法体系中起着税收母法的作用。其基本内容一般包括：税收制度的性质、税务管理机构、税收立法与管理权限、纳税人的基本权利与义务、税收征收范围（税种）等，我国目前还没有税收基本法。

我国现行税法体系是在宪法精神的指导下，由税收实体法和税收征

收管理法律制度（简称税收程序法）构成。

税收实体法是规定税收法律关系主体的实体权利、义务的法律规范的总称。其主要内容包括纳税主体、征税客体、计税依据、税目、税率、减税免税等，是国家向纳税人行使征税权和纳税人负担纳税义务的要件，只有具备这些要件时，纳税人才负有纳税义务，国家才能向纳税人征税。例如，《中华人民共和国企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》就属于税收实体法。税收实体法直接影响到国家与纳税人之间权利义务的分配，是税法的核心部分，没有税收实体法，税法体系就不能成立。

税收程序法是指以国家税收活动中所发生的程序关系为调整对象的税法，是规定国家征税权行使程序和纳税人纳税义务履行程序的法律规范的总称。其内容主要包括税收确定程序、税收征收程序、税收检查程序和税务争议的解决程序。税收程序法是指如何具体实施税法的规定，是税法体系的基本组成部分。在我国现行税法体系中，构成程序税法的主要有税法征管法、行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法以及刑法中“危害税收征管罪”设定的刑事罚则等。

我国税收管理的基本法律依据是《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）及《中华人民共和国税收征收管理法实施细则》（以下简称《税收征管法实施细则》）。它是新中国成立后颁布的第一部征管法律，也是我国现行税收征管的基本法。该法于1992年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过，自1993年1月1日起施行。1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过了第一次修订；2001年4月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了第二次修订，自2001年5月1日起施行。该法共六章九十四条。

五、影响税收管理的因素

税收管理是一项复杂的管理活动，其目标是培养纳税人自愿依法纳税的习惯，尽量提高依法纳税水平。一般而言，影响依法纳税水平的因素主要有：

1. 税收结构的复杂性，以及由此引致的税收管理的复杂化。一般认为，简化税收结构可以减轻税收征管的负担，提高照章纳税的水平。

但税收结构的简化并不等于税制简单，后者要求扩大税基、简并税率、减少税制中的税式支出条款。事实上，现代税收结构的复杂性在很大程度上是由现代经济的复杂性决定的，它要求更高的管理水平。

2. 税收体系法制化的程度。较高的法制化要求较高的税收立法、执法和司法程度结合起来。就立法而言，中国的税收法律体系有待完善。在税收司法上，中国目前还缺乏独立的税务司法机构，这大大地限制税务机关的强制执行能力。1992年颁布的《税收征管法》虽然有税收保全和税收强制条款，但实际工作中难以有效实施，对此税法缺乏明确的法律约束条文和制裁措施，从而弱化了税收执法的严肃性。

3. 税务组织结构的设置。税务组织结构是组织税务处理信息、解决税务问题所要求的基本框架。科学的组织结构，要求明确地界定构成组织各部门的权利以及它们之间的相互关系。中国现行税务组织结构存在着纵向分割和横向分割两方面的问题。

4. 人力资源管理情况。人力资源的管理在很大程度上可以归结为如何根据个人的能力、知识、技能和经验来“量才用人”。税务管理的经验表明，报酬及工作岗位所提供的发挥个人能力的机会这两个因素影响税务管理人员的工作努力程度，从而决定是否能够人尽其才。在税务部门人力资源管理方面，中国目前主要存在两大问题：

(1) 人力资源的短缺，即数量不足和素质不高。数量不足的问题在基层征收单位比较突出。税务人员素质问题则较为普遍，且对税务管理的制约更为明显，影响到对税收政策和国家税法的深入理解和正确把握，征收人员不是依据法律而是根据上级和领导下达的税收计划去完成征收任务。

(2) 人力资源配置的错位。税务部门中也不乏具有较高学历、能力和经验丰富的工作人员，但在工作安排上却存在“错位”现象，如让那些大学毕业生从事征收、统计工作，而没有受过专业教育的人从事决策、审计检查工作等等。这就使得个人难以在其工作岗位上发挥最大的能力，造成有限的人力资源的浪费。

5. 纳税人的纳税意识。一般而言，纳税人是否主动申报纳税取决于其纳税意识；纳税意识与纳税人对税收的认识以及对政府能否妥善地使用税款的预期密切相关。影响纳税人对税收的认识的因素很多，包括