



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

Tax

经济管理类课程教材

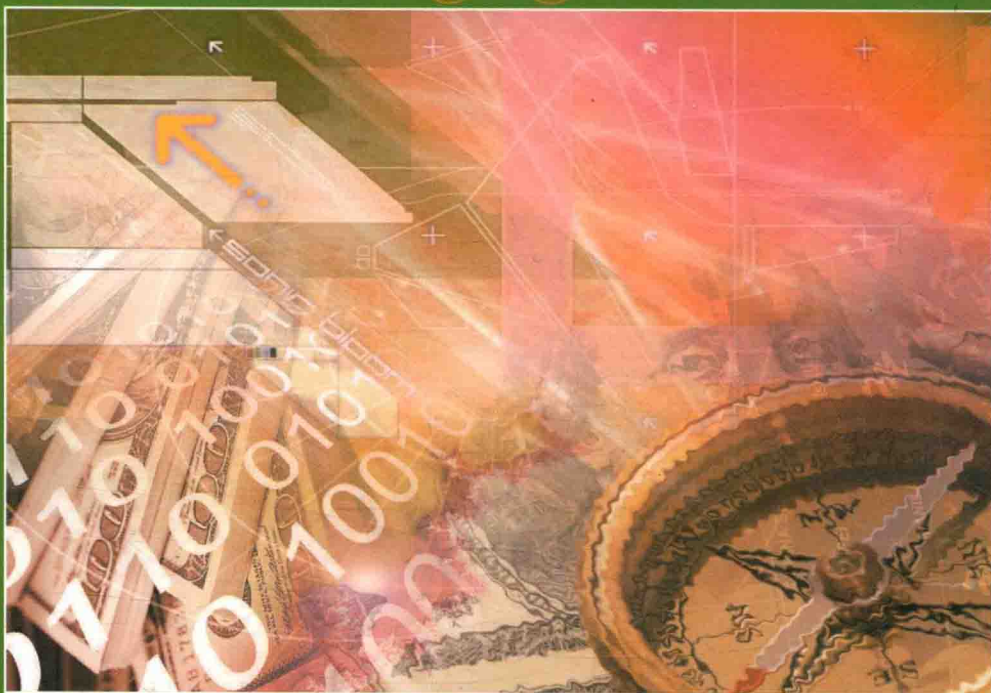
税收系列

税收管理

(第六版)

主 编 吴旭东

副主编 田 雷



中国人民大学出版社



“十一五” 普通

本科国家级规划教材



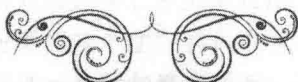
经济管理类课程教材

····· 税收系列 ·····

税收管理

(第六版)

主 编 吴旭东
副主编 田 雷



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

税收管理/吴旭东主编. —6版. —北京:中国人民大学出版社, 2016.9
经济管理类课程教材·税收系列
ISBN 978-7-300-23223-2

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 186372 号

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

经济管理类课程教材·税收系列

税收管理 (第六版)

主 编 吴旭东

副主编 田 雷

Shuishou Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

版 次 2001年8月第1版

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

2016年9月第6版

印 张 21

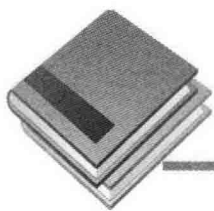
印 次 2016年9月第1次印刷

字 数 485 000

定 价 42.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

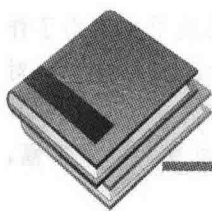


总 序

为了促进我国经济管理类学科建设,提高教学质量,规范教学内容,编写出一套高水平、高质量、上台阶,融理论与实务、知识性与启发性于一体,适合我国经济管理类专业教学需要的真正的“21世纪课程教材”,在教育部高教司的直接领导下,我们组织国家税务总局、中国社会科学院、中国人民大学、中央财经大学、中南财经政法大学、东北财经大学、厦门大学、会计师事务所等“政产学”界的专家教授积极开展调查研究,征求各方意见,讨论教材编写大纲和知识点。教材初稿完成后,分别审查了各门教材的初稿,并进行了认真修改和完善,最后定稿。这套教材是教育部重点项目“财税课程主要教学内容改革研究与实践”重要成果之一。它倾注了专家教授的智慧,是集体智慧的结晶。

这套教材与同类教材、出版物相比,具有很高的权威性、准确性、实用性和针对性。我们希望全国各高等院校经济管理专业的广大教师继续关心和支持这项工作,同时将使用这套教材中遇到的问题和改进意见向各位主编反映,以供修订参考。

教学指导委员会



第六版前言



主编简历：吴旭东，男，1954年2月出生，辽宁省开原市人，东北财经大学财税学院教授，博士生导师，主要从事财政税收理论与教学工作。近些年来，撰写《税收管理学》、《税收与价格关系若干问题》等三部专著，主编《税收管理》、《税务代理与税务咨询》等四部教材，撰写科研论文十多篇。

《税收管理》作为“经济管理类课程教材·税收系列”教材之一已经出版了五版，2014年被确定为“‘十二五’普通高等教育本科国家级规划教材”。根据规划教材的要求，我们曾在第一版教材的基础上进行过数次修订。

此次重新修订的教材，按照以往惯例，根据税收管理有关法律、法规和税收制度的变化对相关内容进行了修改和增补外，尤其结合“营改增”这一重大的税制改革对相关内容



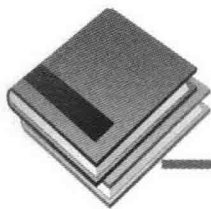
进行了修订和完善。原来的教材一直得到有关高等院校的大力支持，并在使用中提出了许多宝贵的意见，我们在修订时也采纳了使用单位和读者的意见，在此表示衷心的感谢！对本版教材，还希望使用单位和读者一如既往地不吝赐教，以便在再次修订时完善。

本教材在编写过程中，参考和借鉴了国内外的许多专家学者的研究成果，限于篇幅，不能在书中一一注明，在此谨向相关各方致以深深的谢意！

本版教材由吴旭东任主编，田雷任副主编。具体分工为：吴旭东编写第1、2、10、11、15章；赵恒群编写第3、5章；朱晓波编写第6、7、8章；田雷编写第4、9、12、13、14、16章。最后，由主编和副主编总纂。

编者





第一版前言

税收是国家为了实现其职能的需要，以政治权力为依托，按照预先规定的标准，无偿地参与社会产品或国民收入分配的一种形式。要保证国家行使职能的需要，使税收能够及时足额上缴国库，并充分发挥税收的职能作用，就离不开税收管理。

《税收管理》是高等财经院校财政学专业的必修课程，该教材是教育部 21 世纪财政学专业课程体系和教学内容研究课题组所编写的教材之一，全书分为十一章，主要包括税务管理概述、税务管理基础、税收征收管理、税务检查、税务行政管理、税务行政处罚、税务行政复议和诉讼管理、税务代理等内容。

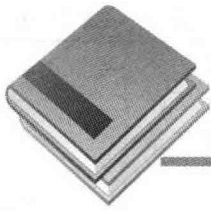
该教材在编写的过程中，收集和参考了我国近年来关于税收管理方面的科研成果，也站在税收管理理论的前沿，分析了税收管理实践的有关问题。因此，该书既可以作为广大税务人员业务学习用书，也可以作为从事税收理论研究的教学和科研人员的参考用书。

该教材由吴旭东教授任主编，朱晓波副教授任副主编，参加编写的有张炜副教授和赵恒群副教授。全书由马国强教授主审。

由于编者的理论水平有限，教材中难免存在一些问题，欢迎读者提出宝贵意见，以便修改。

编者

2001.01.15



目 录

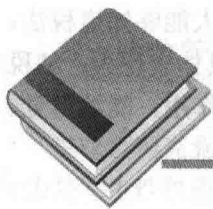
第 1 章	税收管理概述/1
	第一节 税收管理的客观必然性/1
	第二节 税收管理的内容/4
	第三节 税收管理体制/8
	第四节 税收管理的原则/16
第 2 章	税收法制管理/21
	第一节 税收法制的作用/21
	第二节 税收立法管理/23
	第三节 税收执法管理/27
	第四节 税务司法管理/29
第 3 章	税收基础管理/32
	第一节 税务登记/32
	第二节 账簿、凭证管理/40
	第三节 发票管理/43
	第四节 纳税申报/55
第 4 章	纳税评估、税收分析/63
	第一节 纳税评估/63
	第二节 税收分析/68



第 5 章	税款征收/76
	第一节 税款征纳方式/76
	第二节 税款征收措施/83
	第三节 延期纳税和减免退税/97
	第四节 税款征纳的法律责任/102
第 6 章	税务检查概述/108
	第一节 税务检查的概念/108
	第二节 税务检查的基本内容和方法/112
	第三节 税务检查的权限和相关要求/162
第 7 章	会计资料的检查方法/166
	第一节 会计凭证的检查方法/166
	第二节 会计账簿的检查方法/172
	第三节 会计报表的检查方法/177
第 8 章	税务检查实务/183
	第一节 增值税检查/183
	第二节 消费税检查/193
	第三节 企业所得税检查/201
第 9 章	税收计划、税收会计、税收统计/213
	第一节 税收计划/213
	第二节 税收会计/218
	第三节 税收统计/224
第 10 章	纳税服务/229
	第一节 纳税服务的理论基础/229
	第二节 纳税服务的基本内容/231
	第三节 我国纳税服务制度的建立与完善/232
第 11 章	税务行政管理/241
	第一节 税收管理机构/241
	第二节 税务人员管理/244
	第三节 税收文书送达/246
	第四节 税务监察/248

第 12 章	税务行政处罚/253
	第一节 税务行政处罚概述/253
	第二节 税务行政处罚的程序/258
	第三节 税务行政处罚的执行/261
第 13 章	反避税管理/263
	第一节 反避税管理概述/263
	第二节 转让定价管理/267
	第三节 预约定价安排管理/270
	第四节 资本弱化管理/272
	第五节 其他反避税措施/274
第 14 章	税务行政救济/278
	第一节 税务行政复议概述/278
	第二节 税务行政复议程序/284
	第三节 税务行政诉讼/290
	第四节 税务行政赔偿/293
第 15 章	税收文化/297
	第一节 税收文化的定义/297
	第二节 我国税收文化的主要内容/299
	第三节 我国税收文化的建设/301
第 16 章	税务代理/304
	第一节 税务代理概述/304
	第二节 税务代理的业务范围/307
	第三节 税务代理的法律责任/318





第 1 章

税收管理概述

第一节 税收管理的客观必然性

税收管理同税收一样，是一个古老的经济范畴，也是一个历史范畴。这里从分析纳税人行为入手，寻求税收管理的客观必然性，为进一步阐述税收管理奠定基础。

税收管理是税务机关针对纳税人的纳税行为进行的专门管理。税收管理之所以能够存在，缘于税收管理的必要性。税收管理的必要性是指在税收制度确定后为什么还要进行税收管理。或者说，业已确定的税收制度已经明确了税收的各种实体性要素，即对于谁应当纳税、应当纳多少税、如何纳税等问题，税收制度都已经明确规定了，为什么税务机关还要对纳税人的纳税行为进行专门的管理？

一般而言，税收管理的必要性取决于原生性纳税人行为。只有明确原生性纳税人行为，才能明确税收管理的必要性。

一、原生性纳税人行为

原生性纳税人行为是指在不存在税收管理的条件下，纳税人面对业已确定的税收制度所做出的各种纳税行为选择。

▶▶▶ (一) 原生性税收遵从

原生性税收遵从是指在不存在税收管理的条件下，纳税人面对业已确定的税收制度所



做出的依法纳税行为。原生性税收遵从包含了以下基本假设：(1) 纳税人能够知道税法；(2) 纳税人能够认同税收的作用；(3) 纳税人愿意并且能够依法纳税。具体表现为：纳税人能够完整、准确地理解税收法律与法规，能够正确认识税收的性质与作用，能够自觉、准确、及时地履行纳税义务。

▶▶▶ (二) 原生性税收不遵从

原生性税收不遵从是指在不存在税收管理的条件下，纳税人面对业已确定的税收制度所做出的各种不依法纳税行为。主要表现为：纳税人不能完整、准确地理解税收法律与法规，不能正确认识税收的性质与作用，不能自觉、准确、及时地履行纳税义务。

具体地说，原生性税收不遵从又包括两种类型：

1. 无知性税收不遵从

无知性税收不遵从是指纳税人因为不知道税法而不能依法纳税。具体表现为：纳税人能够正确认识税收的性质与作用，愿意自觉履行纳税义务，但由于不能准确理解税收法律与法规，因而不能准确、及时地履行纳税义务。

2. 故意性税收不遵从

故意性税收不遵从是指纳税人在知道税法的前提下，故意不依法纳税。具体表现为：纳税人不能正确认识税收的性质与作用，不愿意完整、准确地理解税收法律与法规并自觉、准确、及时地履行纳税义务。或者，纳税人愿意完整、准确地理解税收法律与法规，但其目的不是履行纳税义务，而是逃避纳税义务。

根据税收不遵从产生的原因，可以将故意性税收不遵从划分为：

(1) 自私性税收不遵从。其产生的原因是：纳税人不能正确认识和处理私人利益与公共利益之间的关系，不愿意为实现公共利益而承受税收负担。其具体的表现形式是：为维护自己的私人利益，采取各种可能的措施逃避税收负担。

(2) 对抗性税收不遵从。其产生的原因是：纳税人对政府行为不满意。其具体的表现形式是：为表达对政府的不满，明目张胆地拒绝纳税。

根据税收不遵从的表现形式，可将故意性税收不遵从划分为：

(1) 公开性税收不遵从。其表现为：“依法负有纳税义务的税务当事人”公开不作为纳税人，不报告税基，不缴纳税款。

(2) 隐蔽性税收不遵从。其表现为：“依法负有纳税义务的税务当事人”以隐蔽的方式不作为纳税人，不报告税基，不缴纳税款。具体表现为：

① 隐瞒税籍。即不作为纳税人，是指“依法负有纳税义务的税务当事人”通过隐瞒自己的纳税身份使自己不成为“纳税人”，从而达到不纳税的目的。

② 隐瞒税基。即不报告或少报告税基，是指纳税人通过不申报或者虚假申报等方式隐瞒全部或者部分税基，从而达到不纳税或者少纳税的目的。税基是确定纳税人纳税义务的关键，因此，隐瞒税基就相应成为此类纳税人逃避纳税义务的渠道。

③ 隐瞒税额。即不缴纳或少缴纳税款，是指纳税人通过不缴纳税款、少计算税款、推迟税款缴纳时间及隐瞒纳税能力等方式隐瞒全部或者部分当期税额，从而达到不纳税或者少纳税的目的。

二、税收管理的必要性

税收管理究竟是否有存在的必要，主要取决于在不存在税收管理的条件下，纳税人的行为是原生性税收遵从，还是原生性税收不遵从。

一种可能的情况是，在不存在税收管理的条件下，纳税人的行为选择是依法纳税。即在不存在税收管理的条件下，一个社会中所有纳税人的行为都能够符合原生性税收遵从的理论假设，其结果是所有纳税人在面对业已存在的税收制度时都会确定性地选择依法纳税。那么，在这样的社会中进行税收管理是毫无必要的。因为在此种情形下，根本没有必要设置税务机关对纳税人进行专门的管理，只需要在社会中设置“国库经收部门”负责税款结算就可以了。

另一种可能的情况是，在不存在税收管理的条件下，纳税人的行为选择不依法纳税。即在不存在税收管理的条件下，由于各种内外因素的综合作用，一个社会中的所有纳税人行为都无法完全符合原生性税收遵从的理论假设，其结果是所有纳税人在面对业已存在的税收制度时都会确定性地选择不依法纳税。那么，在这样的社会中就必须进行税收管理。因为在此种情形下，如果不设置税务机关对纳税人进行专门的管理，纳税人就不会依法履行纳税义务。

从理论上说，纳税人是理性经济人，具有自私、完全理性和充分的计算能力等特点，面对税收法律、法规所规定的纳税义务，首先要在纳税与不纳税之间进行选择，也就是说对纳税与不纳税进行成本—效益分析。在没有税收管理的情况下，如果纳税人选择了纳税，其预期收益为零，预期成本为缴纳的税款和在缴纳税款中发生的费用；如果纳税人选择了不纳税，其预期收益为节省下来的税款和在缴纳税款中发生的费用，预期成本为零。在这种情况下，所有的纳税人都会选择不纳税，而不会选择纳税。因此，在不存在税收管理的条件下，纳税人的行为主要是原生性税收不遵从。尽管原生性税收遵从在理论上可以进行探讨，即在理论上不排除其存在的可能，但在现实中，由于众多内外因素会影响到纳税人的行为选择，原生性税收遵从几乎是不可能存在的。

纵观世界各国的税收发展史，税收制度与税收管理都是同时产生且长久并存的。税收不遵从是世界各国面临的共同难题。依法纳税与税收不遵从是与生俱来的一对矛盾，似乎从税赋产生的第一天起，税收不遵从就注定要伴随其发展的整个历程，围绕着征税与逃税，人类一直在进行着一场“看不见的战争”。早在2400多年以前，古希腊圣贤柏拉图就曾讨论过偷逃税等税收流失问题；而我国历史上有明确记载的、最早的“税收大检查”则可追溯到汉代，汉元鼎三年（公元前114年），汉武帝刘彻针对当时税赋大量流失的现状，专门发布了“告缇令”，在全国范围内大力清查偷漏“算缇钱”等税收不遵从行为。现代各国的税收在经历了几十年甚至是几百年的发展之后，已经深入到国民经济和居民生活的各个方面，这样就使得税收不遵从问题变得更为纷繁复杂，其影响范围也更加广泛，这场“看不见的战争”也因此变得更加“激烈”。具体到我国而言，近年来，我国税收收入呈持续增长态势，截至2011年底，我国税收收入总额已完成95729亿元（扣除出口退税后为86524亿元，不包括关税、船舶吨税、耕地占用税和契税）。但与此同时，税收流



失规模却也在不断扩大，据国内学者的保守性估测，2009年我国仅地下经济所导致的税收流失额就高达16454亿元；如果加上公开经济中的税收流失，实际的税收流失额肯定会更多。这表明我国社会的整体税收遵从水平仍然较低。

根据上述分析，可以得出结论：如果没有税收管理，纳税人将不能依法纳税；为了促使纳税人依法纳税，就必须进行税收管理。税收管理的目的就是促使纳税人依法纳税。

第二节 税收管理的内容

广义的税收管理泛指一切与征纳税有关的管理活动。从行为范围看，广义的税收管理包括征税方做出的一切具体行政行为与抽象行政行为。从内容体系看，广义的税收管理涵盖了包括税收立法、税收执法及税收司法等环节在内的一切管理活动。其内容主要包括如下几个方面。

一、税收法制管理

税法是国家的重要法律制度，是由国家制定或认可并由国家强制实施的。国家通过制定和颁布税法，强制地、无偿地参与社会产品或国民收入的分配与再分配，调节和支持社会经济的发展。税法一经确定，便形成了国家与企业、单位以及个人之间的税收法律关系，即以征税与纳税为内容的权利义务关系。作为国家代表的征收机关以及一切纳税单位和个人都必须在税法规定范围内相应行使征税的权利和纳税的义务。

税收法制管理的内容主要包括税收立法和税务司法。税收立法是国家权力机关制定、颁布、实施、修正、废止税法的一系列活动。税法是税收管理的依据，只有制定出适应我国政治经济形势、反映客观规律的税法，才能使税收管理有法可依。税收立法虽然是由国家权力机关批准颁布的，但是税法草案以及实施细则和具体规定的拟定、起草等，都必须有征收机关的参与。因此，税收立法是税收管理的内容。税务司法是国家的有关机关（如人民法院、检察院等）对违反税法的案件，按照法律规定的程序进行审理、判决的一系列活动。税收立法只能解决有法可依的问题，而要做到有法必依和违法必究，就必须有税务司法。税务司法虽然主要是通过人民法院、检察院等部门执行的，但是一般的违章处理和某些税务行政复议是由征收机关直接办理的，因此税务司法也是税收管理的内容。

二、税收业务管理

税收业务管理是以税款征收入库为中心的管理活动。税收业务管理包括税收计划管理、税收征收管理、税收票证管理、发票管理、税务检查、税收会计核算、税收信息的收集、税收统计管理以及税务代理与诉讼等，是征收机关或中介机构的经常性业务，是税收



管理的核心内容。

▶▶▶ (一) 税收计划管理

计划与计划经济有区别。我国实行社会主义市场经济体制,绝不意味着不要计划。因此税收分配活动必须有计划地进行。税收计划是国家预算的重要组成部分,关系到国家行使职能的资金能否得到满足,关系到国民经济能否顺利发展。税收分配活动必须通过计划来指导、组织、监督各级征收机关和征收人员执行政策及税收法律,组织税款入库。税收计划管理就是征收机关根据国家的经济政策、税收法律、国民经济和社会发展规划以及客观经济情况,对一定时期内(通常为一年)的税收收入、税务经费、税收成本等进行测算、规划、组织、协调与控制的活动。

▶▶▶ (二) 税收征收管理

为了将税款稽征入库,各级征收机关和征收人员要对税收法律、法规和税收制度进行解释与宣传,要深入调查研究,掌握税收信息,摸清税源变化情况,帮助纳税人改善经营管理并提高纳税自觉性。同时,要按照税法规定,确定课税对象、纳税人、适用税率,办理税务登记,督促纳税人申报纳税,组织税款入库,并根据纳税人的申请或客观情况办理减税、免税、退税等事宜。征收税款以后,还要进行税务检查,处理违章、滞纳金等案件和事项。在税款入库过程中,纳税人可能委托税务代理机构代为办理有关税收事宜,代理机构虽然属于中介服务机构,不是征收机关,但是税务代理也是同税款征收相联系的。上述这些都属于税款征收环节应包含的内容。因此,税收征收管理主要是稽核税额和征收税款过程中的管理活动,是征收机关行使征税与管理税收权力的日常征收管理工作。

▶▶▶ (三) 税收票证管理

税收票证是征收机关征收各项税款的专用凭证,填用之后即成为征纳双方履行纳税义务的证明,同时也是税收会计和统计的原始凭证和资料,也是考核征收管理机构和管理人员的可靠依据。因此,税收票证管理是税收管理不可缺少的内容之一。

▶▶▶ (四) 发票管理

发票是指在购销商品、提供或者接受服务以及从事其他经营活动中,开具、收取的收付款凭证。发票作为商品经济交往中的商事凭证,是财务核算的原始凭证和计算税款以及稽征税款的重要依据。如果不对发票进行管理,就会发生利用发票进行偷税和骗取出口退税等不法行为。为了保障国家财政收入,维护市场经济秩序,服务改革开放,促进社会主义市场经济的发展,就必须对发票进行管理。因此,发票管理是税收管理的一项重要内容。

▶▶▶ (五) 税收会计管理

税收会计管理是征收机关对税收计划的执行、征收过程及其结果,进行系统的、连续



的核算,反映监督的活动。根据税收会计核算资料,检查分析税款的计算是否准确,检查税收收入的完成情况,监督税款及时入库,保护税款安全,以确保税收收入任务的完成。同时,要监督检查征收机关的经费使用情况,减少税收成本。因此,税收会计管理包括纳税会计、税收稽核会计和税务经费会计的管理。

▶▶▶ (六) 税收统计管理

税收统计管理是征收机关根据国家税收政策和法规制度的要求,对税收分配过程中涉及的税源、税款和税政等方面进行统计、整理、分析的活动。通过税收统计调查,并对搜集的资料、数据进行分类汇总,编制税收统计报表,系统地整理分析研究,提供准确的税收资料和税收信息,为国家决策机关以及征收机关进行决策提供依据。

三、税务行政管理

税收征收机关具有执法和行政双重性质。一方面征收机关必须依法征税,另一方面征收机关又是国家的行政管理部门,税务行政管理是由征收机关的行政性所决定的。税务行政管理是对征收机关的组织形式、机构设置、工作程序以及征收人员进行管理的活动。其主要内容包括税务机构管理、税务人员管理和税务行政复议与诉讼。

税收分配活动必须通过一定的机构有组织地完成。为了完成预定的税收目标,必须合理设置机构,配备人员,给每个机构和人员赋予一定的权限和职责,保证税收分配活动有秩序地进行。

广大征收人员是国家税收法律、法规、税收制度的直接执行者,制定征收人员的工作制度、奖惩制度,进行思想教育和业务培训等是税收管理的组成部分。

税务行政复议与诉讼是为了正确处理征纳双方发生的税务争议,维护税收法律、法规的严肃性,保护纳税人、扣缴义务人和纳税担保人的合法权益,监督征收机关及人员依法行政而采取的一项重要措施,它是随着《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)的颁布实施而实施的,也是税收管理的内容之一。

四、税收管理其他内容

▶▶▶ (一) 税收管理体制

税收管理体制是划分中央与地方政府以及地方政府之间税收收入和税收管理权限的一项制度,其目的是明确中央与地方政府以及各级税收管理机关的税收管理权限,调动各方面积极性,保证税收管理工作顺利进行和税收职能的充分发挥。税收管理体制与税收管理权限的划分、税收管理机构的设置、税收收入的划分、税收制度的完善等都有着十分密切的联系,是税收管理的重要内容。这部分内容将在第三节详细讨论。

▶▶▶ (二) 税收管理方法

税收管理方法是指能够保证税收管理活动朝着既定的方向发展,达到预期目的的各种方式、手段和措施的总称。税收管理活动必须选择正确的方法,只有管理方法科学、有力,才能适应税收管理工作的要求,才能搞好税收管理。因此,税收管理方法虽然不是税收管理的直接内容,但也是税收管理过程中不可缺少的部分。

▶▶▶ (三) 税务代理与咨询

税务代理是指税务代理人接受被代理人的委托,以被代理人的名义办理税务事宜的行为的总称。税务咨询是指具有税收等方面专门知识或技能的机构和人员,根据纳税人、扣缴义务人以及征收机关或人员及其他组织和人员提出的税收请求事项,提供智能服务的行为。税务代理和税务咨询同税款的征收、税法的宣传等都有密切的联系,也是税收管理的内容之一。税收管理流程如图 1—1 所示。

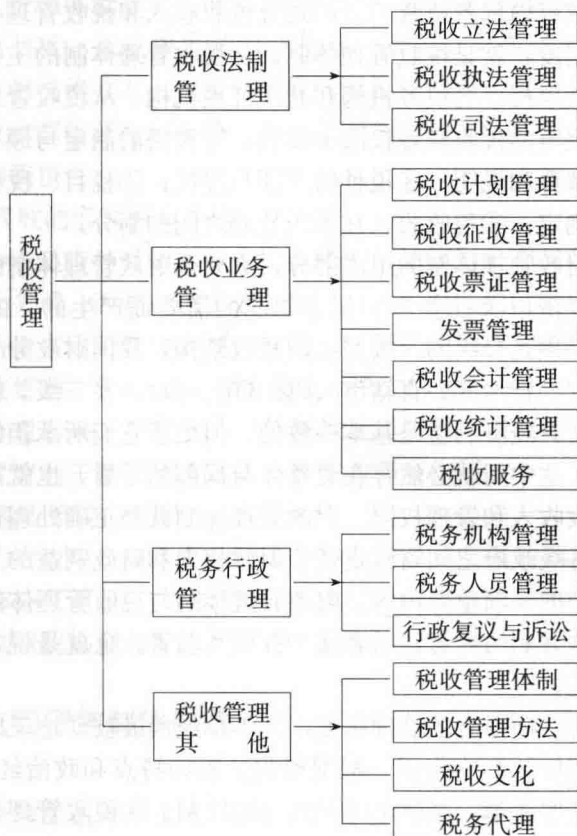


图 1—1 税收管理流程

