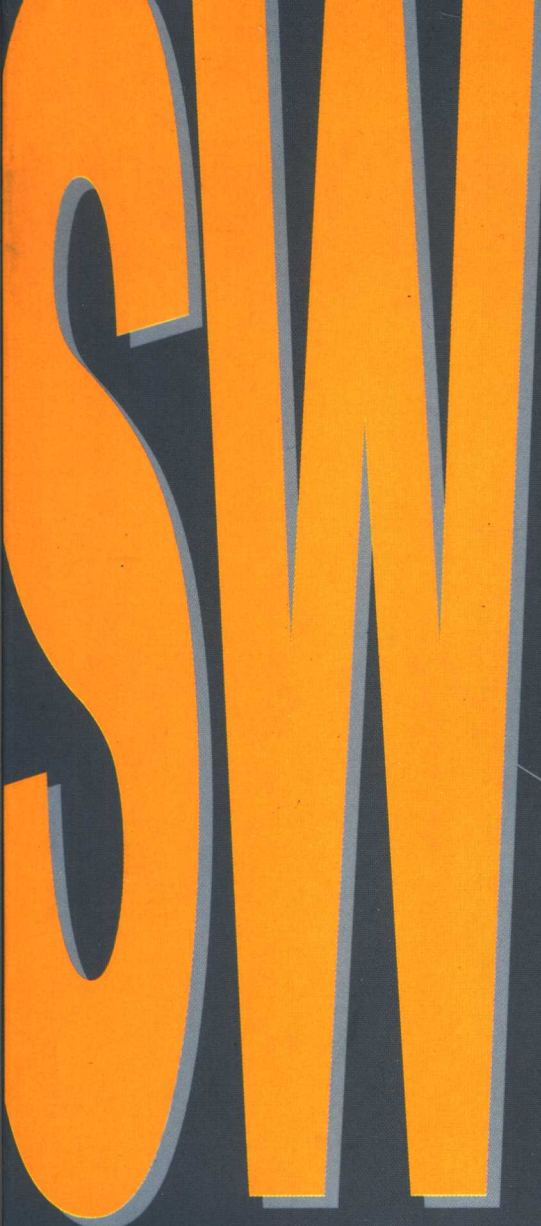




河北省精品课程教材

Shuiwu Guanli

税务管理

◎ 主编 古建芹 副主编 王京梁

河北教育出版社

河北省精品课程教材

Shuiwu Guanli

税务管理

◎ 主编 古建芹 副主编 王京梁

河北教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理 / 古建芹等编. —石家庄: 河北教育出版社,
2006. 12

ISBN 7-5434-6171-4

I. 税... II. 古... III. 税务管理—高等学校—教材 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 088321 号

书 名	税务管理
主 编	古建芹
策 划	邓子平 杨 才
责任编辑	刘相美 张 静 张 辉 汪雅瑛

出 版	河北教育出版社
	(石家庄市联盟路 705 号 http://www.hbep.com)
印 制	保定市中画美凯印刷有限公司
排 版	保定市万方数据处理有限公司
开 本	787×1092 毫米 1/16
印 张	20
字 数	420 千字
版 次	2006 年 12 月第 1 版
印 次	2006 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5434-6171-4
定 价	30.00 元

著作权所有, 请勿擅用本书制作各类出版物, 违者必究。

总 序

精品课程建设是高等学校教学质量与教学改革工程的重要组成部分,是建设国内一流大学的重要标志。加强精品课程建设是全面推进教育创新和实施素质教育,全面深化教育改革、提高人才培养质量、全面提升高等教育综合实力和竞争力的重要举措。为深入贯彻落实教育部《关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见》(教高〔2001〕4号)和河北省教育厅《关于加强高等学校课程建设与评估的通知》(冀教高〔2002〕6号)精神,进一步确立教学工作的中心地位,河北经贸大学以精品课程建设为龙头,以提高教学质量为目的,全面推进课程建设工作,目前,已有27门课程建成河北省精品课程。

河北经贸大学是河北省重点建设的一所骨干大学,以经济学、管理学、法学为主,兼有文学、理学和工学的多科型财经类院校。在大力发展研究生教育、提高办学层次的同时,学校确立了以本科教学为主,以创新型、应用型人才培养为目标的办学思路。2005年河北经贸大学在国家教育部本科教学工作水平评估中获得优秀。孔子曰:“工欲善其事,必先利其器。”打造精品课程是实施人才培养战略的手段。为了进一步推进精品课程建设,使精品课真正成为“具有一流教师队伍、一流教学内容、一流教学方法、一流教材、一流教学管理”的示范性课程,河北经贸大学于2005年启动了“河北省精品课程教材”建设工程。经过严格的考核和论证,《商品流通学》等12门省级精品课程被确定为精品课教材建设重点项目。

高质量的教材出自完善的制度保障和高水平的作者队伍。河北经贸大学在推动河北省精品课程教材的编写与出版上,重点强化了三个方面:

首先是组织严格。本套精品课教材的编写和出版,由河北经贸大学教务处统一组织,实行专家论证、主编负责、名师编书等制度,从制度上规范了教材的编写工作。对作者提出了明确统一的要求,聘请教学经验丰富、学术造诣深、具有一定知名度的教授担任主编,挑选学历层次高、教学效果好的中青年骨干教师参编,从作者队伍构建上保证了教材的编写水平。

其次是高质量要求。本套精品课教材的编写采取了企业经营中名牌战略的思路,以精品为原则,对教材的质量给予了格外的关注。河北经贸大学与出版社共同确立了教材的高质量目标,采取了主编负责,作者资格认定、学校拨付专款用于调研、出版社支付稿酬等措施,以制度为导向确保教材的高质量。

再次是教学的适用性。这套教材的编写坚持了教学适用性原则,比较好地处理了教材编写繁与简的关系,根据课堂教学基本规律,恰当地把握了教材的容量;比较好地处

理了学科前沿与教材内容的关系，以科学发展观为指导，既注意了教材内容的成熟性、系统性和规范性，又体现了与时俱进原则，尽可能多地吸纳各学科科学研究新成果。

教材建设是课程建设的重要组成部分，期待着河北经贸大学通过“河北省精品课程教材”建设工程，精心打造精品课，开发出更多的优质教育资源。

王凤鸣

2006年2月22日

目 录

第一章 税务管理概述	(1)
第一节 税务管理的概念和特点.....	(1)
第二节 税务管理的内容和体系.....	(7)
第三节 税务管理的原则和方法.....	(12)
第二章 税务管理体制	(20)
第一节 税务管理体制的概念和类型.....	(20)
第二节 我国税务管理体制的发展演变.....	(23)
第三节 完善我国税务管理体制.....	(26)
第三章 税务行政管理	(31)
第一节 税务管理机构.....	(31)
第二节 税务管理人员.....	(40)
第四章 税务基础管理	(44)
第一节 税务登记管理.....	(44)
第二节 账簿和凭证管理.....	(51)
第三节 发票管理.....	(53)
第五章 税款征收管理	(63)
第一节 纳税申报.....	(63)
第二节 税款征收.....	(74)
第三节 税款保障.....	(84)
第四节 减免退税管理.....	(93)
第六章 纳税评估管理	(101)
第一节 纳税评估概述.....	(101)
第二节 纳税评估方法.....	(107)
第三节 纳税评估的内容和指标体系.....	(109)
第四节 纳税评估管理.....	(111)
第七章 税务稽查概述	(114)
第一节 税务稽查的种类和权限.....	(114)
第二节 税务稽查的方法与步骤.....	(119)
第三节 税务稽查的基本技能.....	(124)
第四节 税务稽查后的账务调整.....	(129)

第八章 税务稽查实务	(135)
第一节 增值税的检查.....	(135)
第二节 消费税的检查.....	(144)
第三节 营业税的检查.....	(147)
第四节 企业所得税的检查.....	(152)
第五节 个人所得税的检查.....	(162)
第六节 其他主要税种的检查.....	(165)
第九章 税收核算管理	(172)
第一节 税收计划管理.....	(172)
第二节 税收会计管理.....	(181)
第三节 税收票证管理.....	(190)
第四节 税务统计管理.....	(196)
第十章 税收法律责任	(202)
第一节 征纳双方的权利与义务.....	(202)
第二节 税收法律责任.....	(209)
第十一章 税收法律救济	(223)
第一节 税务行政处罚.....	(224)
第二节 税务行政复议.....	(232)
第三节 税务行政诉讼.....	(242)
第四节 税务行政赔偿.....	(250)
第十二章 税务代理	(258)
第一节 税务代理的概念和意义.....	(258)
第二节 税务代理人和税务代理范围.....	(262)
第三节 税务代理关系与法律责任.....	(266)
第四节 税收筹划.....	(270)
第十三章 国际税收管理	(280)
第一节 经济全球化与国际税收管理.....	(280)
第二节 国际反避税.....	(286)
第三节 国际税收竞争与国际税务合作.....	(293)
第十四章 税收信息管理和税收管理信息化	(296)
第一节 税收信息管理.....	(296)
第二节 税收管理信息化.....	(299)
 主要参考文献.....	 (310)
后记.....	(312)

第一章 税务管理概述

学习目的和要求：

通过本章的学习，要求掌握税务管理的概念，税务管理的内容；理解税务管理与税收征收管理、税务管理与财政管理的关系；理解税务管理的特点和原则；理解税务管理中的服务理念；了解税务管理的体系和方法。

第一节 税务管理的概念和特点

一 税务管理的概念

管理是人类活动的特殊形式，是人类社会生存和发展的必然要求，是通过各种管理手段，运用各种管理要素，促进各种要素之间协调配合，使其达到效率最高目的的行为活动。管理的对象不外乎两方面：对劳动工具、劳动过程的管理，即技术经济方面的管理和对人的管理。管理的这两个方面是相互制约、相互影响的。现代管理是以系统论为指导，从客观事物各种内在的联系来研究和讨论的、科学的管理理论和管理思想。系统是由相互联系、相互依存、相互制约、相互作用的事物和过程组成的，是具有特定整体功能和综合行为的有机整体。按照系统论的观点，国家管理是一个系统，宏观经济管理是一个系统，财政管理是一个系统，税务管理也是一个系统。系统不是各个要素和各个部分的简单叠加和集合，系统的整体功能也不等于各个部分功能之和。

（一）税务管理

1. 税务管理的定义

税务管理是运用管理学的一般理论和方法，研究如何提高税收分配效率的科学，是国家宏观经济管理的重要组成部分。税务管理有广义与狭义之分。广义的税务管理是指国家凭借政治权力，依据国民收入分配活动的特点及其客观经济规律，对税收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系列管理活动。狭义的税务管理是指国家税务执法机关依据税收分配规律，对税收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。我们认为，税务管理应该是国家对税收分配全过程的管理，而不仅限于税务执法机关对税收活动的管理。税务管理是在遵循税务管理活动自身内在的客观规律、税务管理与宏观经济管理之间的客观规律、税务管理与财政管理之间的客观规律的前提下，

对税务管理活动进行的科学研究、科学解释和科学管理。

2. 税务管理是财政管理的重要组成部分

财政管理是政府为实现其职能,运用一定的手段,对财政分配及其相关经济活动进行的决策、计划、组织、协调和监督活动,它是整个国民经济管理活动的重要组成部分。财政管理包括预算管理、税务管理、国库管理、公共支出管理、社会保障支出管理、国债管理、政府性收费与基金管理等内容。税务管理和财政管理的关系是由税收和财政的关系所决定的。税务管理是对政府税收收入的全过程管理,税收收入是政府财政收入的主要来源,财政收入是财政支出的前提和基础,没有充足的财政收入就不可能安排足额的财政支出。税收收入的数量、规模和质量直接影响财政收入的数量、规模和效益,对税收收入的管理水平直接影响财政政策、财政制度和财政管理水平。正确认识和处理好税务管理与财政管理之间的关系,对保证两者之间的协调性、有效性具有重要意义。

(二) 税务管理的构成要素

和其他管理活动一样,税务管理由五大要素构成,即管理主体、管理对象、管理依据、管理职能和管理目的。

1. 税务管理的主体即税务管理者是国家

我们知道,一个国家政权是由必不可少的政治权力和征税权组成的,征税权是国家权力的物质基础,政治权力是征税权的依托,两者缺一则国家权力就不复存在。国家征税权的实现则必须通过税收制度和税务管理。没有税收制度,国家的征税权没有具体化、条文化,国家征税权就是空洞的抽象;没有税务管理,以对纳税人物质利益的一定侵犯为特征的税收根本不可能自动流入国库;又由于税收是涉及经济利益的特殊分配,由一般社会部门进行管理难免失之偏颇。因此,税务管理的主体是国家,而国家根据税务管理的需要会安排某个政府部门具体行使其税务管理权,如冠于国家或国内税务局、收入局或其他称谓的政府职能部门。

2. 税务管理的客体即税务管理的对象是税收分配活动的全过程

税务管理对象的具体内容可以从不同角度分析。首先,税务管理的对象包括税收参与国民收入分配的各个环节。如税收分配的决策、税收计划的制订、税收收入的组织、税收政策的协调、税收收入和税收政策的监督控制等。其次,税务管理的对象包括税收分配过程中所涉及的各个方面,如立法者与执法者的关系、纳税人与征税人的关系、各级政府的税收利益关系、部门之间的税收利益关系、税收收入与税务经费的关系、税务机构内部的机构设置和责权利效关系等。再次,税务管理的对象包括税务管理的基本准则以及各个管理环节的相互关系,如税务管理的原则和基本要求;税务立法管理、执法管理、司法管理的职能、职责、职权划分;税务立法管理、执法管理、司法管理之间的关系及其内在规律;税务法制管理、行政管理、核算管理的职能、职权和职责划分;税务法制管理、行政管理、核算管理之间的关系及其内在规律;税务科学管理、规范管理、有效管理和法治管理的内涵及其相互关系;税务管理、纳税服务、纳税评估、税务代理、国际税收的内涵及其相互关系等。

3. 税务管理的依据是国民收入分配活动的特点及其客观经济规律, 具体依据是国家的相关法律法规

社会经济活动中国民收入分配的特点及其客观经济规律, 无疑是国家制定宪法和各项法律法规的依据, 脱离现实、违背客观规律的法律法规不仅难以实现, 也会给社会带来负面影响。税务管理作为国家宏观经济管理的一部分, 其根本的依据是国民收入分配活动的特点及其客观经济规律, 这是毫无疑义的。然而, 国民收入分配活动的特点及其客观经济规律作为一种客观存在, 需要人们去不断认识才能逐步将其运用到实践中。泛泛的说, 以国民收入分配活动的特点及其客观经济规律为税务管理的依据, 很容易造成主观随意性。因此, 应该明确税务管理的具体依据是国家的相关法律法规, 这样才能与依法治国的基本方略相一致。

4. 税务管理具有对税收分配进行决策、计划、组织、协调和监督控制的五大职能

税务管理的职能是指内在于税务管理中的基本功能, 其中:

(1) 决策是指从各种可行方案中筛选最优方案的活动。税务管理的主体对税收分配全过程的各种可行方案进行择优抉择, 是其固有的内在职责和功能。税务管理的决策职能包括宏观决策和微观决策等不同层面, 它贯穿于税务管理的全过程。既有立法机构根据国家大政方针, 根据国民经济发展情况、国家财政政策需要作出的税收决策, 也有执法机构根据某一税种、某一纳税人的具体情况作出的税收决策; 既有国家税收结构设计方面的税收决策, 也有税款征收入库方面的税收决策。税收决策是税务管理的首要职能, 是税务管理的核心。税收决策的正确与否, 直接影响税收职能的发挥, 间接影响国民经济的发展。科学合理的税收决策是保证税收分配顺利进行、税收职能顺利实现的前提。

(2) 计划是指在既定税收决策的目标下, 对具体目标的分解、计算或筹划活动。税务管理的计划职能是指税务管理所固有的、为执行税收决策对税收分配进行具体规划安排并组织实施的内在职责和功能。税务管理的计划以税务决策为依据, 税收计划与税务决策紧密联系、相互影响、相互渗透。税收计划是税务决策的具体化, 和其他管理活动一样, 税务管理是有目标的, 目标确定之后是要通过计划实现的。如果没有目标, 管理活动的进行就没有意义; 如果只确定了目标而没有落实目标的计划, 管理活动就不会有结果。税收计划是分层次的, 既有宏观的税收计划, 也有微观的税收计划; 既有长期的税收计划、中期的税收计划, 也有短期的税收计划; 既有全国的税收计划, 也有分地区的税收计划; 既有税收法治建设计划, 也有税收征收管理的计划。税收计划是考核税收立法进程和质量、考核税务管理水平的指标体系。如果说税务决策常常以定性的形式出现的话, 税收计划则往往是以量化的形式出现, 这就为对税收立法、税务管理进行考核提供了条件, 或者说是使对税收立法、税务管理进行考核成为可能。

(3) 组织是指对管理活动中各要素进行配置的活动。税务管理中的组织职能是指税务管理的主体为保证税务决策目标的实现和税务计划的有效执行, 而对人、财、物等税收要素进行配置的内在职责和功能。税务管理的组织职能包括对各级涉税机构的设置、明确各机构的职责权限、配备各机构的人员、明确管理机构的管理手段和相应的设备。

也就是科学合理的组织税务管理所需要的人力、物力和财力。

(4) 协调是指对管理活动中的各要素、各主体之间的关系进行调节的活动。税务协调职能是指税务管理所固有的调节和改善税收分配过程中的各种矛盾关系,使税收分配活动得以和谐的内在职责和功能。税务协调是税务组织的目的,如前所述税务管理的组织职能包括对各级涉税机构的设置、明确各机构的职责权限、配备各机构的人员、明确管理机构的管理手段和相应的设备。而对这其中涉及各要素、各主体组织的目的是要使其协调,相互借力、相互促进,不自相矛盾、不相互制肘。税务管理的协调职能很重要,因为税收分配中矛盾时刻存在。这些矛盾的客观存在要求税务管理必须具有协调职能,以妥善解决税收分配中的各种矛盾。税务管理的协调职能既包括对内部的协调,也包括与外部的协调。从另一方面说,税务管理的存在也是协调税收分配中各方面利益的需要。在市场经济的条件下,尤其是我国还处于社会主义初级阶段,物质利益原则仍然发挥着重要作用,还存在着中央与地方,政府与企业,国家、集体与个人以及地区之间、部门之间、企业之间的利益关系。所以,税务管理必须按照物质利益原则,从全局出发,在保证国家利益的前提下,兼顾中央与地方,国家、集体与个人之间的经济利益,正确处理各方面税收分配关系,以调动各方面的积极性。

(5) 监督控制是指对管理对象的行为和结果进行督导和检查的活动。税务管理的监督控制职能是指税务管理所固有的对税收分配全过程及其结果的正确性、合法性、有效性进行督导检查的内在职责和功能。税务管理的监督控制职能是税务决策和税收计划实现的保证,只有决策和计划没有监督控制,在宏观经济管理目标和微观经济管理目标存在矛盾的情况下,在经济利益主体有自身物质利益的前提下,税收的决策、税收的收入计划是很难实现的。税务管理的监督控制是全面的、全过程的,既有对税法执行情况的监督控制,也有对税收立法过程的监督控制;既有对征税方执法情况的监督控制,也有对纳税方纳税情况的监督控制;既有对税收收入实现情况的监督控制,也有对税收支出情况的监督控制;既有对征税机构的监督控制,也有对税务稽查机构的监督控制;既有对税务管理内部的监督控制,也有对税务管理相关部门的监督控制。

税务管理的五大职能是相互制约、相互影响的整体,某一种职能的单独作用不会决定税务管理整体效益的好坏,只有五种职能形成合力才能实现税务管理各个环节、各个要素的合理配置,才能实现税务管理效益的最大化。

5. 税务管理的目的是保证税收职能作用得以实现

税务管理是与税收相伴随的,税收的产生和发展决定着税务管理的产生和发展,税收的职能作用就是税务管理所要实现的目标。可以说,税务管理的产生和存在就是实现税收职能作用的客观需要。税收、税收制度的存在决定着税务管理的存在。税收作为国家与其国民之间的利益分配关系通过税收制度得以体现,税收制度则通过税务管理得以实现。税务管理和税收、税收制度是不可分割的,税务管理的存在决定于税收和税收制度的存在,有税收和税收制度就必然有税务管理,税务管理自始至终存在于税收分配全过程之中。这是世界各国税收、税收制度、税务管理的发展历史所证明了的。一方面,国家要实现税收组织收入、调节经济、监督管理的职能作用,必须依据客观经济规律制

定符合实际经济状况的税收政策、法令和税收制度；另一方面，还必须通过税务管理，通过建立完善的税务管理法律法规，科学的税务管理制度、管理形式、管理方法，规范化的税务管理规程和管理组织，才能保证税收各项政策、法规、制度的正确贯彻执行，才能保证税收职能的实现。可以说，税务管理水平的高低，直接关系到税收职能作用发挥的广度和深度。

税务管理是国家管理体系的重要组成部分。国家管理体系中包括行政管理、经济管理、社会管理；经济管理中包括宏观经济管理、中观经济管理和微观经济管理；宏观经济管理中又包括财政管理、税务管理、金融管理、市场管理、外贸管理、投资管理等。显然，税务管理作为处理国家与纳税人之间、各级政府之间、相关涉税部门之间的税务关系的管理，其重要地位和作用是显而易见的。

二 税务管理的特点

税务管理作为国家宏观经济管理的重要组成部分，它除了具有一般管理的特点之外，还具有自身的独到之处。具体来说，税务管理具有综合性、全面性、超前性和复杂性的特点。

（一）税务管理的综合性

税务管理的综合性主要体现在税务管理的对象是税收分配活动的全过程，即包括税收参与国民收入分配的各个环节，如税务决策、计划、组织、协调监督控制等；包括税收分配过程中所涉及的各个方面，如税收立法、执法的关系、纳税人与征税人的关系、各级政府的税收利益关系、部门之间的税收利益关系、税收收入与税务经费的关系、税务机构内部的机构设置和责权利效关系等。

（二）税务管理的全面性

税务管理的全面性是指税务管理的内容包括：税务基础管理、税务体制管理；税务立法管理、税务执法管理、税务司法管理；税务法制管理、税务行政管理、税务票证管理；还包括税务科学管理、税务规范管理、税务有效管理、税务法治管理；纳税服务、纳税评估、税务代理、国际税收的内涵及其相互关系等。

（三）税务管理的超前性

税务管理的超前性是指税务管理以事先确定的税收原则、税务管理基本要求为目标，通过税务管理职能的具体运用来实现税收职能。税务管理要为执行税收决策对税收分配进行具体规划安排并组织实施。可见，税务管理具有超前性。

（四）税务管理的复杂性

税务管理的复杂性是指在税收分配过程中时时处处存在着矛盾。如：征税方、纳税方、用税方之间存在着矛盾，纳税人与负税人之间存在着矛盾，税务管理机构内部存在着矛盾，各级政府之间存在着涉税矛盾。这些矛盾既有内部的，也有外部的，也有内部外部之间的；既有中央与地方政府之间的，政府与企业之间的，也有国家、集体与个人以及地区之间、部门之间、企业之间的矛盾。税务管理就是要协调税收分配中各方面的利益，解决存在于中央与地方政府之间，政府与企业之间，国家、集体与个人以及地区

之间、部门之间、企业之间的矛盾。

三 税务管理与纳税服务

税务管理与纳税服务问题实际上是一个管理理念问题。在每个管理决策或管理措施的背后，都必然有某些关于人性本质及人性行为的假定。不同的管理理念集中体现在对人性的假设上。人性假设的管理思想一般认为有三种，即 X 理论、Y 理论和权变理论。

(一) X 理论

在我国，人性假设的 X 理论以古代的儒家学说为代表。他们认为，人性本来是善良的。《三字经》开宗明义的指出：“人之初，性本善。性相近，习相远。苟不教，性乃迁。”

在国外，人性假设的 X 理论把人假设为“经济人”、“实利人”，认为人分为两种：多数人和少数人。多数人的本性就是好逸恶劳，其一切行为就是千方百计满足自己的欲望和私利，他们以自我为中心，其自我目标与组织目标不一致；管理就是要对他们诱之以利，惩之以罚。少数人能够自己鼓励自己，能够担负管理责任。因此，X 理论认为管理应该强调权威性和服从性。管理的重点是计划、组织、指挥、协调、控制，管理是管理者的责任，是少数人的事情；被管理者在管理过程中是被动的，是严格制度的作用对象。

(二) Y 理论

人性假设的 Y 理论则以古代法家学说为代表。他们认为人性本来是邪恶的。人性天生就是好逸恶劳、损人利己、好利避害，这就要求国家和君主严明法纪，赏罚分明，奖善惩恶，维护社会秩序，促进人性进步。

人性假设的 Y 理论把人假设为“自我实现人”，并受“社会人”、“群体人”的影响。他们认为人生来是勤奋的，只要把工作安排好，环境条件有利，工作就会和游戏、休息一样自然。人们更愿意通过自我管理和自我控制来实现目标，人们完成任务的积极性同获取报酬有关，而报酬中最有意义的是自我需要的实现和满足。人们逃避责任、缺乏抱负、工作不积极是管理不当的结果。因此，Y 理论认为管理应该强调自我管理和自我控制。管理的重点是为人们创造适宜的条件和环境，管理者的责任是为人们发挥才干创造良好的条件，被管理者在管理过程中是被动的，是管理者服务的对象。

(三) 权变理论

人性假设的权变理论以汉代扬雄为代表，他的观点与儒家和法家均不相同。他认为人性中既有善的一面，也有恶的一面，不能绝对的判断。

人性假设的权变理论把人假设为“复杂人”，即人既不是单纯的“经济人”，也不是单纯的“社会人”。他们认为，人的需要是多种多样的，动机是错综复杂的，对管理的反映是不同的。因此，权变理论认为管理不仅应该强调权威性和服从性，也应该强调自我管理和自我控制，管理应该是这两方面的结合。

这些管理理念对管理制度、管理方法的形成都会产生一定的影响。就税务管理而言，我们既不能基于纳税人都不愿意如实申报纳税，都想方设法少缴税或不缴税的想法来进行强制性管理，也不能认为纳税人都愿意如实申报纳税，都会想方设法缴税或多缴

税来组织管理。在社会主义市场经济条件下,我们应该在确立纳税人、征税人、用税人法律地位平等的前提下,在明确纳税人、征税人、用税人相互间均有的法定的权力与义务的前提下构建税务管理体系;将市场意识、平等意识、法律意识、服务意识、效率意识、系统意识等贯穿于税务管理的全过程,摆正涉税各方的位置,发挥其应有的作用。

第二节 税务管理的内容和体系

如前所述,税务管理是国家依据国民收入分配活动的特点及其客观经济规律,对税收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。它既属于财政范畴,又属于经济范畴和历史范畴。按照马克思主义管理理论,税务管理和其他经济管理活动一样,具有二重性,即自然属性和社会属性。其自然属性表现为一定阶段实现税务管理职能所采取的管理手段、管理形式、管理方法,必须与一定的生产力发展水平相适应,反映社会生产力发展的客观要求,并受到生产力发展水平的制约。其社会属性表现为在一定的社会形态下,税务管理总是和一定的生产关系密切联系并深刻反映着生产关系和社会产品分配的性质。这就是说,不同社会形态下税务管理的性质不同,它所反映的生产关系、分配关系及其性质也不同。

我们对税务管理进行分析研究时,不仅要对其自然属性进行研究,更应该结合本国社会实际情况的社会属性进行研究。因为税务管理本质上是反映一定社会形态下的社会生产关系和分配关系的,是一定的社会生产关系的具体表现。同样,我们在对税务管理进行分析和研究,掌握国家税务管理的基本制度、基本方法、基本技能时,不仅要掌握其属于自然属性的共性的东西,更应该掌握其与本国的社会实际情况相关的个性化的东西。

一 税务管理的内容

税务管理作为国家宏观经济管理的重要组成部分,其内容包括税务法制管理、税务体制管理、税务行政管理、税务征收管理、税收核算管理。

(一) 税务法制管理

税收法律法规是国家重要的法律制度,同其他法律法规一样是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的。税收法律法规的制定和颁布是国家参与社会产品和国民收入的分配和再分配,对宏观经济进行调节和监督的表现。税收法律法规一经确定,便形成了国家与企业、个人之间的税收法律关系,既以税收法律法规为依据的、以征纳税为内容的权利义务关系,国家与企业、个人的涉税行为都必须在税收法律法规的约束之下。税务法制有两种含义,一是静态的税务法制,它是税收法律法规体系,或税收法律法规制度的简称;二是动态的税务法制,它是指国家将税收分配活动法律化、制度化。一般情况下,我们所说的税务法制是指将税收分配活动法律化、制度化。税务法制的基本要求目标是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

广义的税务法制管理是指在税务管理中贯彻“依法治税”的原则，对税收分配的全过程实施法治化管理，避免随意税、人情税、关系税的发生。狭义的税务法制管理是指税务管理体系中税政体系的建设与执行程序——税收征管体系的直接管理活动。我们认为，税务法制管理应该是对税收分配全过程的法治管理，包括税务立法管理、税务执法管理和税务司法管理。税务法制管理的核心是依法治税，税务法制管理是税务管理的重要组成部分，是依法治国的重要内容和具体体现。

1. 税务立法管理

税务法制管理首先是税务立法管理。税务立法是指国家立法机关及其授权机关依据法定权限和法定立法程序，制定、修改和废止税务法律规范的活动。其含义包括：税务立法活动的主体是国家立法机关及其授权机关；税务立法是制定、修改和废止税务法律规范的活动；税务立法活动必须依据法定的程序进行；税务立法活动是统治阶级的分配意志上升为国家课税意志的过程。税务立法在税务管理中具有重要意义。税务立法管理包括税务立法权限的划分和税务立法程序。

2. 税务执法管理

税务执法又称税务行政，它是指国家及其税务机关按照法定的权限，使税收法律规范在社会生活中具体运用和实现的活动。它是税法实施的重要形式。税务执法管理包括税收执法检查，税务执法监察。税务执法管理中，税务法律关系是其核心。税务法律关系是由国家税法所确认、调整和保护的国家与纳税人之间在税收分配过程中形成的税收征纳权利义务关系。

3. 税务司法管理

税务司法是国家专门机构在宪法和法律规定的职权范围内，按照法律规定的程序，运用法律审理、判决税务纠纷案件、税务犯罪案件和涉外税务案件的活动。税务司法中，明确界定税收违法行为和税务法律责任是关键。税务司法管理包括税务行政处罚管理、税务行政复议管理、税务行政诉讼管理和税务行政赔偿管理。

（二）税务体制管理

税务体制是指各级政府之间的税收分配关系，是划分政府之间税收管理权限的制度。税收作为一种经济利益分配关系，除了体现为政府与纳税人之间、纳税人与纳税人之间的经济利益分配关系以外，还体现为中央与地方政府之间、地方政府相互之间的经济利益分配关系。在一定意义上讲，政府之间的经济利益分配关系对税收的影响更大，明确这一经济利益分配关系十分重要。要想正确处理这种利益关系，就必须确立科学合理的税务管理体制。明确中央政府与地方政府、地方政府相互之间的职责、权限、税收收入的范围和额度等责、权、利、效问题，以充分调动中央及地方政府组织、管理税收的积极性。如果没有科学合理的税务管理体制，职责、职权不分，权利、权限不明，利益、义务不清，就会造成该收的收入收不上来，不该收的收入乱收等情况，不但会给政府利益造成损失，而且还会影响政府的信誉和形象。

税务管理体制是确定其他税务管理制度的基础性制度。税收分配是以国家为主体的特殊分配，政府之间的税收分配关系往往直接影响着国家与纳税人之间的税收分配关

系、纳税人之间的税收分配关系,影响着税务立法、税务执法和税务司法之间的关系。税务管理体制以税收管理权限为核心,与税务管理机构的设置、税务管理人员的配备、税收收入的划分、税收制度的完善有十分密切的关系,是税务管理的重要内容。

(三) 税务行政管理

税务行政管理是指国家税务管理机构的设置、运转和税务管理人员的组织、管理,它是实现税务管理职能和目标的组织保证。税务管理机构的设置一般是根据国家的政府科层、行政区划、经济区域、财政管理体制等因素,综合考虑并设置,以适应国家的经济发展、国家宏观经济管理和税务管理的要求;税务管理人员的配备则是根据税务管理的需要,在考虑人员素质、队伍建设、经费节约和管理高效等因素的影响下建设的。税务管理机构、税务管理人员是整个税务管理的操作主体和机构保障。税务行政管理的目标就是要实现在完善的国家公务员制度下,形成一支拥有高素质的税务管理干部队伍,形成办事高效、运转协调、行为规范、成本低廉的税务行政管理制度。

(四) 税收征收管理

税收征收管理又称稽征管理,是基层税务机关根据税收法规实施管理、征收、检查等日常税收工作的总称,是税法制定后税务执法机关计划、组织、监控税务人员和纳税人具体实施税法的过程。

税务管理与税收征收管理既相互联系又相互区别。税收征收管理是税务管理的基本环节,是税务管理的基础和核心。税务管理不但包括税收征收管理的全部内容,而且包括制约税收征收管理的税收决策阶段的管理活动。税收征收管理是税务管理的基础和核心内容,其实质是税务执法管理。

1. 税收征收管理的构成要素

从构成要素来看,税收征收管理是由税收征收管理法规、税收征收管理制度、税收征收管理规程、税收征收管理机构、税收征收管理人员、税收征收管理技术方法和税收征收管理监控等要素构成。其中,税收征收管理法规、税收征收管理制度、税收征收管理规程是税收征收管理的依据,是中心性要素;税收征收管理机构、税收征收管理人员是整个税收征收管理操作主体,是主体性要素;税收征收管理技术方法是整个税收征收管理操作运行的技术条件,是技术性要素;税收征收管理监控是保证税收征收管理运行的方向不出偏差的补充手段,属完善性要素,起维护作用。

2. 税收征收管理的内容

从管理的内容来看,税收征收管理包括管理服务、征收监控、税务稽查三部分。其中,管理服务是税务征收管理的基础性工作,包括纳税服务、税务登记、发票管理等。征收监控是基层税务机构的核心工作,是税务管理的目的和归宿。它包括纳税申报、税款征收等。税务稽查是税收征收管理的有力保证,它是税务机关依法对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务情况进行税务检查和处理工作的总称。税务稽查的内容包括:受理举报、综合选案、实施稽查、案件审理、案件处理、稽查成果分析等。可见,税收征收管理是税务管理的重中之重。

当然,税收征收管理作为执法性管理,其一切活动都必须有法律依据,税收征收管

理的目的就是按法定程序正确执行税法，而不能以税收收入的多少为税收征管的目的。

（五）税收核算管理

税收核算管理是指税务管理机关运用一定的技术手段，对税务管理全过程进行的量化管理。其具体内容包括税收计划管理、税收会计管理、税务统计管理、税收票证管理和税收信息管理。

1. 税收计划管理

税收计划是国家预算的重要组成部分，税收计划制订的质量高低，直接影响政府实现职能所需要的资金的满足程度，影响国民经济的发展和人民生活水平的提高。税收计划管理是税务机关编制税收计划，并运用计划对税款的组织入库和税收政策的贯彻执行进行指导、组织、监督和协调的管理活动。通过税收计划管理，可以规范用税机关和执法机关的用税和征税行为，可以检查和考核税务管理的质量，可以调动税务执法人员建设税源、组织税收收入的积极性。

2. 税收会计管理

税收会计包括税收会计核算、税收会计监督、税收会计分析和税收会计检查等内容。税收会计是对税款流程的核算。税收会计管理是税务管理机构通过对税款的征收与报解、税款的入库与退库、税款的增加与减少的数字记载和分析，对国家税收收入进行的管理活动。税收会计管理是税务管理不可缺少的内容和手段，它对国家税款和财产的安全起着重要作用。

3. 税务统计管理

税务统计包括税务统计调查、税务统计整理和税务统计分析等内容。税务统计管理是税收征收机关根据统一的指标体系和技术方法，对税源、税收、税政等方面的资料进行汇总，编制统计分析报表等的管理活动。税务统计管理既是对国家税收计划、税收工作进行评价的重要环节，也是政府编制税收计划、制定税务决策的重要依据。

4. 税收票证管理

税收票证管理是指对在税务管理中涉及到的经营票证和税务票证进行管理的活动。

5. 税收信息管理

税收信息管理是税务管理机关对税收分配过程中的各种税收资料、数据、消息、情报等，按照一定的标准和方法进行分类、储存、传播、反馈等的管理活动。税收信息管理是税务管理中的新内容，是税务管理现代化的产物。通过税收信息管理可以及时掌握税务方面的动态，了解税收收入情况、税源变化情况，发现税务管理中的问题，为税收政策、税收制度的调整、税务管理方式方法的改进等提供依据。

二 税务管理体系

所谓税务管理体系是指由若干相互联系、相互制约不断运动的税务管理要素和分支体系构成的整体系统。税务管理要素，包括税务管理主体、税务管理对象、税务管理依据、税务管理方法、税务管理手段、税务管理目标等。正是这些要素组合的层次和结构，构成了税务管理体系。一般来说，税务管理体系分为若干分支体系，包括：