



财政部“十五”规划教材
全国高职院校财经类专业教材

税务管理教程

(第四版)

杨抚生 李树林 主编

SHUIWUGUANLIJIAOCHENG



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

税 务 管 理 教 程

(第四版)

杨抚生 李树林 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理教程/杨抚生, 李树林编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.8

财政部“十五”规划教材. 全国高职高专院校财经类专业教材
ISBN 7-5005-5908-9

I. 税… II. ①杨…②李… III. 税收管理—高等学校: 技术学校—教材 IV. F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 058169 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.375 印张 293 000 字

2002 年 9 月第 4 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 19.50 元

ISBN 7-5005-5908-9/F·5190

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为全国高职高专院校财经类专业教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

2002 年 7 月

前 言

本书是财政部“十五”规划教材，是为满足全国财经类高职高专院校税务专业教学所需而编写的，也可作为在职税务人员培训、自学的参考书。“税务管理”作为财经院校税务专业的专业主干课程和财政专业的必修课程，在专业学习中占有重要的地位。

本书是在《税务管理》（第三版）的基础上，根据财政部关于教材编写原则和要求的精神，按照高职高专税务专业人才培养目标要求，结合当前税务管理理论和实践的发展编写的。全书以新征管法和税务管理改革的内容为重点，对原教材在体系和内容上作了较大的修改，以体现教材的适应性和应用性。

从教材体系来看，全书共分管理基础理论、征收管理、内部管理三部分，共十六章。根据税务管理实际工作情况，我们将原书中税务代理一章删除，并调整了征收基础管理和税收征收管理的内容；考虑到税务信息化建设是当前的一项重要工作，增加了一章税务信息管理和税务信息化建设；为强调依法治税，将原税务违法处理这一章改为税务处罚和税务行政争讼两章，并增加了大量新内容；同时将原“税收计统管理”和“税收会计管理”这两章合为一章“税收核算管理”，使其更为精练，避免与其他课程重复。调整后的教材体系更加科学完整，结构合理，重点突出。从教材内容看，本书更注重理论联系实际，不仅搜集了我国近年来税务管理方面的科研成果，还将税务管理实践中一些好的

经验加以吸收，并将新征管法、金税工程等最新内容有机地融合在有关章节中，使其更具新颖性，可操作性也更强。

本书由南京财经大学杨抚生、哈尔滨商业大学李树林担任主编，并由杨抚生对全书进行修改总纂。其中第一、二、九章由杨抚生编写；第三、五、十二章由铜陵学院马克和编写；第四、七、八章由湖南财经高等专科学校王焕清编写；第六、十三、十四、十六章由李树林编写；第十、十一、十五章由山西财税专科学校张炳君编写。

本书在编写过程中得到财政部干部教育中心、国家税务总局以及作者所在单位的大力支持和帮助，集美大学黄衍电教授、哈尔滨商业大学王曙光教授在对本书主审中，提出许多宝贵意见，在此一并表示感谢。

由于当前税务管理正处于不断的变革之中，加上编者水平和资料所限，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者给予批评指正。

编 者

2002 年 5 月

目 录

第一章 税务管理概论	(1)
第一节 税务管理的概念.....	(1)
第二节 税务管理的职能和作用.....	(6)
第三节 税务管理的原则.....	(11)
第四节 税务管理的内容和方法.....	(14)
第二章 税收法制管理	(21)
第一节 税收法制管理的依据.....	(21)
第二节 税收立法.....	(31)
第三节 税收执法.....	(39)
第四节 税收司法.....	(45)
第三章 税收管理体制	(49)
第一节 税收管理体制的意义.....	(49)
第二节 我国税收管理体制的建立和演变.....	(54)
第三节 我国现行税收管理体制.....	(58)
第四章 经济税源管理	(66)
第一节 经济税源管理的意义.....	(66)
第二节 经济税源管理的内容与方法.....	(68)
第三节 经济税源的培植与开发.....	(76)

第五章 税收预测决策与税收计划管理	(82)
第一节 税收预测	(82)
第二节 税务决策	(91)
第三节 税收计划管理	(100)
第六章 税收征收基础管理	(117)
第一节 税务登记管理	(117)
第二节 账证管理	(140)
第三节 税收档案管理	(145)
第七章 发票管理	(152)
第一节 发票管理概述	(152)
第二节 普通发票的管理	(156)
第三节 增值税专用发票的管理	(162)
第八章 税款征收管理	(174)
第一节 纳税申报管理	(174)
第二节 税款征收与入库	(180)
第三节 税款征收制度与措施	(185)
第九章 税务稽查	(196)
第一节 税务稽查概论	(196)
第二节 税务稽查的对象和权限	(202)
第三节 税务稽查的实施	(207)
第四节 税务稽查案件审理和执行	(210)
第十章 税务处罚	(214)

第一节	税务行政处罚	(214)
第二节	税务刑事处罚	(235)
第十一章	税务行政争议	(240)
第一节	税务行政复议	(240)
第二节	税务行政诉讼	(254)
第三节	税务行政赔偿	(270)
第十二章	税收核算管理	(282)
第一节	税务统计管理	(282)
第二节	税收会计管理	(289)
第三节	税收票证管理	(292)
第十三章	税务信息管理和税务信息化建设	(300)
第一节	税务信息管理	(300)
第二节	税务信息化建设	(310)
第十四章	税务行政管理	(327)
第一节	税务行政管理概述	(327)
第二节	税务管理机构	(331)
第三节	税务人员管理	(339)
第十五章	税务内部控制	(350)
第一节	税务内部控制概述	(350)
第二节	税务内部控制制度	(353)
第三节	税收成本管理	(358)

第十六章	税务管理评估及指标体系·····	(365)
第一节	税务管理评估·····	(365)
第二节	税务管理评估的指标体系·····	(374)

第一章

税

务管理概论

教学目的与要求

通过本章教学，要使学生掌握税务管理的概念和税务管理的职能作用，理解税务管理的必要性和原则，并对税务管理的内容和方法有初步认识，从而为今后各章的学习打好基础。本章的重点是税务管理的概念和税务管理的职能。

第一节 税务管理的概念

一、税务管理的定义

管理是一种社会和文化现象，它是一种与人类社会共生的社会活动，只要有人类社会存在，就会存在着管理活动。现代管理是一种高度科学化、组织化的活动，是一定组织中的管理者，通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制等职能来协调他人的活动，以达到既定目标的活动过程。管理的基本要素是管理者，管理对象，以及保证管理在管理对象中发生作用的手段、技术、方法和物质载体。管理作为现代社会生产运行中的一项重

要的软资源，其中蕴藏着巨大的能量和无限的潜力。

税收是国家为满足社会公共需要，凭借行政权力，按照法律规定、强制、无偿地参与社会产品分配而取得财政收入的一种形式。为了实现对这一分配过程的有效组织，充分发挥税收的职能作用，就需要对税收进行管理。因此在税收产生的同时，税务管理也应运而生了。

税务管理是国家及其征税机关，以法律为依据，按照税收的特点及其客观规律，对税收参与社会分配全过程进行决策、计划、组织、协调、监督和服务，以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动。

税务管理的这一概念包含了以下几层含义：

（一）税务管理的主体是国家及其征税机关

税收是国家参与社会产品分配的一种特殊形式，税务管理是国家管理体系的组成部分，所以国家必然成为税务管理的主体，而征税机关是代表国家行使税务管理的工作机构。从狭义角度看，征税机关就是通常所指的各级税务机关；从广义角度看，除税务机关外，还应包括财政部门 and 海关，因为这些部门在某些方面也行使着国家税务管理的职责。

国家主持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有关执行有关政策、制度、税收法律，实现税收分配活动。

（二）税务管理的客体是税收分配全过程

税务管理活动是随着税收的分配活动进行的，它的存在取决于税收分配活动的存在，贯穿于税收分配活动的全过程。这个过程，包括对税收分配活动进行决策、计划、组织、协调和监督等方面的管理。它包容了围绕税收分配后产生的从宏观到微观的全部活动和具体行为，而不是只对其中某一过程或某一环节的管

理。所以税务管理不等同于税收征收管理，两者既有联系又有区别。税务管理的内容比税收征收管理的内容无疑要广泛得多。

（三）税务管理的依据是法律和税收的特点、规律

法律是体现国家意志，强制地调整人的行为的规范。它用于调整社会生活和经济生活的各个方面，税务管理也不例外。依法治税是进行税务管理的基本要求，因此税务管理的首要依据是国家的根本大法——宪法，其次是税法 and 相关法律。在目前有关税收法律尚不健全的情况下，税法中已规定的按税法执行，税法中没有明确的，按相关法律规定办理。同时税务管理还必须根据税收分配的特点和规律来进行。现代管理是科学和艺术的统一，需要遵循管理活动的客观规律，自觉运用科学的管理理论和管理方法。对税务管理而言，就必须遵循税收分配活动特点和其特殊的客观规律，才能保证税务管理的科学有效。

（四）税务管理的基本职能是决策、计划、组织、协调、监督和服务

税务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。税务管理是税收决策、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，进行必要的协调和监督。

（五）税务管理的目标是保证税收基本职能的顺利实现

一切管理的措施和方法，都应紧紧围绕管理目标，因为管理是一种有目的的活动。管理目标决定着管理活动的方向和性质，税务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，并取得最佳的效益。

二、税务管理的必要性

管理的必要性源于人类进行社会生产活动的需要。税务管理的必要性源于税收这种分配方式的存在。现阶段在我国市场经济条件下，税务管理更有其存在并应不断强化的客观必然性。

（一）税务管理是由于税收存在而必然产生的客观需要

税收作为国家存在的经济基础，不同的社会形态中均是国家取得财政收入的重要形式。而要保证国家行使职能的需要，使税收能及时、足额地上缴国库，并充分发挥税收的职能作用，就离不开税务管理。在当今社会，税收作为一种以国家为主体的分配活动，涉及到社会再生产过程的每个环节和国民经济的各个领域，需要通过统一的计划决策、组织指挥和检查督促等一系列管理活动，才能顺利进行。税务管理的内容及制度随着税收分配活动的不断变化而逐渐丰富和完善，并随着社会经济的发展以及国家政治、经济制度的变化而不断改变其性质、管理思想、管理方法和管理机构等。很显然，税务管理是由于税收分配活动存在而必然产生的一种客观需要和必要条件。

（二）税务管理是实现税收职能作用的客观需要

税收具有筹集财政资金、调节社会经济运行以及监督管理等职能。税收职能虽具有内在性和固定性，但它并不会无条件自动地转变为现实。要使税收潜在的职能得以发挥作用，必须通过一系列严密的税务管理活动来实现。而且，税收职能作用发挥的程度如何，效果怎样也要以税务管理的质量作保证。管理工作越加强、越深入、税收的职能作用就越是在广度和深度上更有成效地得以发挥。税务管理通过科学的税收决策，为税收聚财提供客观依据和标准；通过税收制度的制定、调整、改革和贯彻实施，使税收从宏观上对国民经济运行进行调节控制的作用得以发挥；通过具体的征管活动来实现税收监督管理职能。所以在实现税收职能作用方面，税务管理是重要的保证。

（三）加强税务管理是市场经济发展的必然要求

税务管理作为国家宏观管理的重要工具，肩负着促进和保证市场经济健康发展的重任。只有通过税务管理加强税收法制建设，将税收分配活动建立在稳定可靠的税收法律基础之上，坚持依法办事、依率计征，才能实现税收经济政策和社会政策目标，维护市场经济的正常秩序，形成公平竞争的市场环境，实现资源的优化配置。同时，随着市场经济的不断发展在经济结构、经济形式、经济联系、流通渠道等方面都发生了许多重要变化，税务管理必须作出相应对策，其工作的复杂性和难度大为增加。在这种情况下，只有建立一整套完整、科学、严密、有效的税务管理体系，切实加强税务管理工作，建立完善的调控体系和制约机制，才能适应社会主义市场经济发展的要求。

（四）税务管理是协调各方面利益关系的重要手段

国家为实现其职能，保证社会投入，需要大量资金。而各经济组织和个人都希望获得最大的收入和最理想的经济效益，这就造成了利益分配上的矛盾。随着市场经济的不断发展，物质利益

原则将会起着越来越大的作用，由于利益主体的多元化，税收分配利益矛盾也必然出现更为错综复杂的局面。为了正确处理税收分配中各种利益关系，使这种分配活动达到协调和统一，兼顾各方面的利益，就需要一种权威力量来进行统一的决策、计划、组织、监督和协调，保证税收分配活动的顺利进行，这种权威就是税务管理。

第二节 税务管理的职能和作用

税务管理职能是指税务管理本身所固有的对税收分配活动进行决策、计划、组织、协调、监督与服务的内在职责和功能。税务管理的作用是税务管理职能在一定条件下的具体体现。税务管理的职能内在于税务管理的范畴之中，不受社会外部条件的影响而存在，税务管理的作用则是税务管理职能形象化了的外在表现，其功能的实现程度受社会各种客观条件的影响和制约。

一、税务管理职能

税务管理的基本职能包括以下六个方面：

（一）决策职能

税务管理的决策职能是指对税收分配全过程中的各种可行方案进行择优抉择的职能。决策处于管理活动的起始环节，是税务管理的首要职能。从宏观方面而言，它包括税收分配原则、税收政策、税制模式、税制结构、税收分配规模、税收管理体制、税收法制体系和税收征收体系等重大问题的抉择。从微观方面而言，为保证贯彻落实宏观决策方案而进行组织实施过程中的具体操作方式，也存在一个最佳选择和决断问题。

（二）计划职能

税务管理的计划职能是指为执行税收决策，根据税收分配活动的特点和规律，确定税收任务，编制税收计划并组织实施的功能。计划是实现决策的操作方案，是决策的延伸和具体化。在市场经济条件下，影响税收分配目标实现的变动因素增加，尤其要发挥税务管理计划职能的科学预测和规划作用，将科学严密的决策转化为具体的可操作的计划和措施，使税收工作具有明确的奋斗目标 and 正常的工作秩序，提高税务管理活动的严肃性、有效性、可预见性，为管理调控奠定基础。

（三）组织职能

税务管理的组织职能是为保证税收决策目标实施和计划的有效执行，对各管理要素进行合理配置的功能。包括根据国家税收政策法律规定来确定科学的税收管理体制、模式、划分税收管理权限，设置合理的税务机构，明确权力和职责，适当配备和任用税务人员，对税收分配的具体活动实施指挥和调度，形成一个功能良好的税收工作体系。

（四）协调职能

税务管理的协调职能是指对影响税收决策和计划执行的因素予以调节、改善，并采取相应的控制措施，以达到预期管理目标的职能。在实际运作中，主要是对税务管理过程各环节、各要素的衔接和配合能力予以协调搭配，对偏离轨道和规范的工作进行纠正，协调各利益主体间的矛盾关系，保证税收分配活动及其成果同预期的目标相一致，促使税务活动决策和计划目标顺利实现。

（五）监督职能

税务管理的监督职能是指税务管理对税收分配过程及其结果进行监督检查的功能。税收是按法定标准、目标、程序进行社会