

张炳君 著

税务管理学

SHUIWU GUANLIXUE

中国商业出版社

前 言

“皇粮国税古来有之”，自从国家产生之后，税收作为国家取得财政收入的主要手段已存在了五千多年。税收是通过国民收入的分配和再分配，实现组织财政收入职能的。在税收的分配过程中，凭借的是国家的政治权力，也就是说国家赋予其政府管理机关（税务机关）依据法律制度履行征税职能。在税收分配过程中，征税与纳税始终处于对立统一的矛盾之中。从法理讲，税务机关应依法征税，纳税人应依法纳税，这是妇孺皆知的普通道理。但从征纳的社会现实来看，征税与纳税又始终处于矛盾的对立面，有时这种矛盾是不可调和的。税务机关为了代替国家履行征税职能，从事的税务管理活动，其目的就是要保证税收分配渠道畅通和征纳秩序的规范，实现依法治税的初衷。从税收产生之日起，税务管理活动就不可否认地存在。在《尚书·禹贡》中记载：“禹别九州，随山浚川，任土作贡”，“咸则三壤，成赋中邦”，即是对税务管理活动的最早记载。中唐时期杰出的理财家杨炎云：“夫财赋，邦国之大本，生命之喉命，天下理乱轻重，皆由焉。是以前朝历选重臣主之，犹惧不集，大计一失，则天下动摇。”可见税务管理之重要。新中国成立以来，税务管理工作受到党和国家的高度重视，特别是中共十一届三中全会以来，税务管理机构更加健全，税务人员的素质有很大提高，税务管理队伍逐渐壮大，保证了国家财政收入的实现。

《税务管理学》作为研究税务管理活动，揭示税务管理客观规律，探讨税务管理方法和手段的一本书，旨在以当今中国税务管理理论和税务管理实践作为研究和分析的对象，把当今科学的管理方法和手段融合到税务管理之中，达到提高税务管理效率的目的；

始终贯彻“科学管理以人为本”的指导思想,注重激励机制,发挥人的创造性,激发人的潜能;注重领导方法和领导艺术的研究,发挥领导者在税务管理中的主导作用;集理论研究和实际应用为一体,融会了现行税务管理法制,是税务管理理论研究和实证分析的有机结合。通览全书,税务管理理论、税收征收管理和税务机关的内务管理则构成三个部分,达到体系的自成。

税收事业实现重在税务管理,税务管理活动的通达,则受益于税务管理理论和税务管理实践的研究作指导。能够完成较为系统的一部税务管理论著,是作者多年的夙愿,这应归功于蓬勃发展的税收事业,使作者有“如鱼得水”的感受。税务管理理论和实践的发展,给作者研究提供了借鉴和吸收的可能。在本书中参考的有关资料,向原作者表示深深的感谢。本书如有不足之处,敬请读者不吝赐教,予以指正。

作 者

2001 年 3 月

目 录

1. 税务管理概论.....	(1)
1.1 税务管理的定义	(2)
1.2 税务管理的任务	(5)
1.3 税务管理的产生与发展	(9)
1.4 税务管理的内容与方法.....	(12)
1.5 税务管理的技术与手段.....	(17)
2. 税务管理目标与战略	(30)
2.1 税务管理目标的含义和属性.....	(31)
2.2 税务目标管理.....	(35)
2.3 税务管理战略.....	(39)
3. 税收管理体制	(43)
3.1 税收管理体制的意义.....	(44)
3.2 我国税收管理体制的变革.....	(45)
3.3 现行税收管理体制.....	(48)
4. 税收法制	(52)
4.1 税收法制建设.....	(53)
4.2 税收法制的内容.....	(57)
4.3 税务违法处理.....	(64)

4.4	税务司法	(70)
4.5	税务行政争讼	(74)
5.	税务预测决策	(86)
5.1	税务信息管理	(87)
5.2	税收预测	(102)
5.3	税务决策	(110)
6.	征收基础管理	(117)
6.1	税务登记管理	(118)
6.2	账证管理	(124)
6.3	纳税申报管理	(127)
6.4	纳税档案管理	(132)
6.5	税款征收方法	(134)
6.6	税款征收管理形式	(139)
6.7	征收实务管理	(143)
7.	经济税源管理	(156)
7.1	经济税源管理的必要性	(157)
7.2	经济税源管理的内容和方法	(159)
7.3	经济税源涵养与开发	(164)
8.	税务组织管理	(167)
8.1	税务管理机构	(168)
8.2	税务人员管理	(174)
8.3	协税、护税组织	(180)
8.4	税务组织的人员配备	(183)
8.5	税务代理制度	(190)

9. 税务管理领导方法和艺术	(198)
9.1 税务管理领导的定义	(199)
9.2 税务管理领导工作的原理和要求	(211)
9.3 税务管理领导者的修养与领导艺术	(218)
9.4 税务管理领导的方法	(223)
10. 税务内部控制	(228)
10.1 公开办税	(229)
10.2 税务监察	(231)
10.3 税收成本管理	(235)
11. 税收票证和发票管理	(241)
11.1 税收票证管理的意义	(242)
11.2 税收票证管理的内容	(247)
11.3 发票的意义和作用	(255)
11.4 发票管理的内容	(259)
11.5 增值税专用发票管理	(267)
12. 税收会计统管理	(271)
12.1 税收计划管理	(272)
12.2 税收会计管理	(287)
12.3 税务统计管理	(306)
13. 影响税务管理效果的因素分析	(320)
13.1 经济税源结构的影响	(321)
13.2 决策水平和管理体制的影响	(324)
13.3 管理形式和管理方法的影响	(327)
13.4 征纳双方税收认识水平的影响	(332)

13.5 税收法律地位的影响.....	(335)
14. 税务管理评估	(342)
14.1 税务管理评估的功能与原则.....	(343)
14.2 税务管理评估的对象与内容.....	(347)
14.3 税务管理评估的依据与标准.....	(350)
14.4 税务管理评估的程序和方法.....	(354)

税务管理概论

税收是国家参与国民收入分配的特殊形式。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,就需要国家实施税务管理。税务管理的实质是在税收分配中正确处理各种利益关系,对人、财、物等要素合理配置并使之协调,从而保证税收分配活动有序进行。税务管理贯穿于税收分配全过程,它的首要职能是对税收分配进行科学决策。税务机关代表国家行使税务管理职能,研究税务管理的职能、作用、内容和方法是搞好税务管理工作的基础。税务管理的依据是现代市场经济规律、现代科学管理理论及税收政策法令。科学的税务管理是实现税收职能作用的重要保证。

1.1

税务管理的定义

1.1.1 税务管理的定义

税务管理是国家税收管理机关依据税法,就税收参与国民收入分配活动的规律,对税收进行有计划、有组织地管理、监督和协调,保证税收职能作用得以实现的一种管理活动。从组织机构,人员配备,制定政策,编制计划到指挥征收,监督检查,关系协调和违法行为的处理等均属于税务管理的范畴。税务管理的概念可以从以下几个方面理解:

1. 税务管理的主体是国家税收管理机关。在《中华人民共和国税收征收管理法》中明确指出:“国务院税务主管部门主管全国税收征收管理工作。”这里所说的税务主管部门既包括税务机关也包括财政机关,但主要是指税务机关。财政税务部门依据税法进行税务管理代表的是国家的意志,任何部门、单位和个人都必须依法接受管理,不得拒绝。

2. 税务管理的客体是税收参与国民收入分配的全过程。即包括纳税人发生纳税义务,税款征收,税款入库和税务稽查的各个环节。

3. 税务管理的内容是对税收分配活动进行有计划的组织、管理、监督和协调。

4. 税务管理的目的是保证税收的积累、调控和监督的基本职能作用得以实现。

1.1.2 税务管理在税收中的地位

税务管理与税收是一种辩证统一关系,税收的存在是税务管理得以存在的前提条件,没有税收就没有税务管理,但是只有税收没有税务管理,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。税务管理始终服从于和服务于税收参与国民收入分配活动的全过程。有税收就必须有税务管理。

在我国实行社会主义市场经济条件下,税收是一个主要的经济杠杆。各种经济成分的存在,国家要参与各种所有制纳税人收入分配,必须以税收的形式参与。税收在分配过程中只有依靠严格的税务管理,才能达到依法治税、保证财政收入的目的。在市场经济条件下,政府不能直接干预企业的经营行为,必须运用税收杠杆,配合其他经济杠杆,来贯彻执行国家的经济政策,调节经济,实行间接管理,达到国家宏观决策的要求,使全社会的资源得到合理的配置,实现产业结构的合理化,促进国民经济按比例协调地发展。税收是促进改革开放,保护纳税人的合法利益,维护我国主权和利益的重要手段。

在我国社会主义经济建设中,税收积累了大量的资金,保证了国民经济建设的需要。在现阶段,税收收入已占国家整个财政收入的90%以上,成为国家财政收入的重要源泉。在我国,税收征纳关系体现了社会主义大家庭中国家与企业 and 个人的新型分配关系,征纳双方的根本利益是一致的。但是在一定历史条件下,整体利益与局部利益的矛盾还继续存在,为了保证国家的财政需要,维护税法的严肃性,对一些违反税法的行为,必须予以处理。因此,没有科学有效的税务管理是不行的。

1.1.3 加强税务管理的必要性

(一)建立社会主义市场经济体制的需要

建立社会主义市场经济的重要标志,就是以市场为导向,促进纳税人公平竞争。市场经济要求税负公平。虽然税收制度是本着税负公平的原则制定的,但是没有严格的税务管理,有些企业没有完全履行纳税义务,就会造成纳税人间的不公平竞争。因此,加强税务管理是维护税法的严肃性,促进纳税人公平竞争的重要保证。

(二)稳定地保证财政收入的需要

健全的税收法制是保证财政收入的充分先决条件,科学严密的税务管理是稳定地保证财政收入的必要条件。目前,我国纳税宣传滞后,一些公民、法人纳税意识淡薄,不同程度地存在着偷税、抗税、骗税、欠税等违法行为。只有通过严格的税务管理,对各种税务违法行为进行依法处理,才能在全社会形成一种依法纳税的良好环境,保证国家财政收入的稳定取得和增长。

(三)发挥税收宏观调控作用的需要

在调控国民经济诸多经济杠杆中,税收是一个重要的经济杠杆。税收可以运用对不同的纳税人多征、少征或不征的物质利益诱导手段,起到宏观调控国民经济产业结构、产品结构和经济结构的作用,使全社会的资源得到合理配置。要发挥税收的宏观调控作用,税收政策的制定是一个方面,而辅之以科学管理才能达到预期效果。

(四)搞好税收征管工作的需要

税务管理是税务工作的核心内容,在征收管理中,为了搞好税收管理工作,必须在机构设置、人员配备、内部控制等方面进行协调和管理,提高工作效率,涵养税源,保证税收任务的完成。

(五)提高全民纳税意识的需要

税务管理工作的一个主要内容,就是贯彻宣传税法,使税法家

喻户晓,人人皆知,在全社会形成“依法纳税光荣,偷税漏税可耻”的良好风尚。使人民理解税法,拥护税法,自觉履行纳税义务。使税务管理工作达到一个更高的水平。

(六)深化改革开放的需要

在深化改革开放进程中,税收作出了不可磨灭的贡献。它保障了外国投资者的合法利益,维护了我国的主权和利益。在新的历史时期,我国社会主义市场经济体制的确立,使我国的经济与世界经济融为一体。加强对它们的征收管理,才能正确贯彻国家政策,为改革开放服务。

1.2

税务管理的任务

1.2.1 税务管理的任务

(一)贯彻执行税收政策法令

税收政策法令是征纳工作的依据。完备的税收法制,需要认真贯彻执行才能达到预定的目的,保证完成税收任务。

(二)搞好税款征收工作

税款征收是税务管理的一个重要环节。税务管理的任务就是进一步确定每个税种的适用范围,具体确定纳税人、征税对象、适用税率、纳税环节、纳税地点、纳税申报表的填写、税款的征收入库等,以及组织税务机关内部各种职能部门如计划、会计、统计、票证、人事各方面如何加以协调,使国家的税收收入能够及时足额地入库。

(三)搞好税收检查工作

税收检查是税款征收的后续工作,是税务管理的重要手段。税款征收是组织税收收入的重要方法,通过税款征收,才能使应征税款纳入国库,而税收检查,则是在税款征收的基础上,检查其应缴的税额是否及时足额缴入国库,这是保证税收征管工作质量的重要手段。

(四)涵养税源,促进经济发展

国民经济各部门创造的收入是税收的源泉,在依法征税的同时,要积极扶助企业的发展:为企业生产经营出谋划策,促进企业的发展,使企业在市场竞争中立于不败之地。企业发展了,税源也就丰裕了,自然税收也就增加了。但是,决不能用税收政策作交易,随意减免税,依靠减少国家税收收入促使企业发展。

(五)开展调查研究,为税收决策提供依据

税务部门是国民经济管理的综合管理部门,涉及面广,影响大。因此,在税务管理中,必须经常深入地开展调查研究,了解和掌握经济税源变化情况,为税收政策的制定和调整提供科学的依据。

1.2.2 税务管理的作用

税收和税务管理的作用是紧密联系在一起的,是税收作用的补充和深化。税收的作用是固有的,但不是自然地显现出来的,必须通过科学的税务管理才能得以实现,并且管理得越好,税收的作用就能更有效地发挥出来。税务管理的作用归纳起来有以下三个方面:

(一)保证税收的财政职能得以实现

税收的原始职能就是为国家取得财政收入,要保证税收的这一职能得以实现,就必须加强税务管理。科学完备的税收法制须通过科学的税务管理做好税款征收各环节的工作,否则再好的税收法制也只能流于形式,税款很难及时足额地征收入库。因此,税务

管理的任务,就是:正确贯彻执行税收法制,建立健全各项征管制度;征前搞好税源调查,税政宣传,纳税辅导;征后搞好税款征收入库,充分发挥财政职能的作用。

(二)保证税收宏观调控职能作用的实现

税收是宏观调控国民经济的重要经济杠杆,在社会主义市场经济条件下,国家为了宏观调控国民经济的发展,必须利用税收配合其他经济杠杆来调控国民经济。税收的宏观调控作用就是运用减免税的物质利益手段,诱导国民经济各部门按国家制定的目标发展。税收政策体现着国家的经济政策,如果不加强税务管理,税收政策得不到认真贯彻执行,国家的经济政策就难以实现,税收宏观调控国民经济的职能作用就得不到真正发挥。因此,加强税收管理,是充分发挥税收宏观调控积极作用的重要保证。

(三)保证税收监督职能的实现

税收政策和法令确定之后,必须通过日常的税收征管工作来贯彻实施,如通过税务登记、纳税辅导、税收检查等征管活动,介入社会经济的各个方面,渗透到企业产、供、销、运、财务、成本计算和收入分配诸环节,监督企业依法纳税,执行财经纪律,端正生产经营方向,从而实现税收的监督职能。

1.2.3 税务管理的原则

(一)统一领导、分级管理的原则

统一领导、分级管理是我们社会主义国家正确处理中央和地方关系的根本准则。我国幅员辽阔、人口众多,自然条件、资源情况和经济发展状况差异很大。在税务管理工作中,必须坚持中央集中统一领导与地方因地制宜管理相结合的原则。所谓统一领导,就是全国税收政策、法令必须由中央统一制定,各地遵照执行。所谓分级管理,就是按照税收管理体制,各地可以结合本地区实际情况制

定一些适合本地特色的地方性税收法规和征收管理办法,以调动地方税务管理的积极性。我国 1994 年实施的分税制,正是这一原则的很好体现。

(二)专业管理与群众管理相结合的原则

税收专业管理是指由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有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。

(三)兼顾国家、地方、企业和个人四者利益的原则

税收是参与国民经济各部门收入分配的一种活动。在这种分配活动中,不可避免地影响着社会各阶层的经济利益,在税务管理工作中,必须正确处理好中央与地方之间,中央、地方与企业和个人之间的利益关系。做到局部利益服从整体利益,眼前利益服从长远利益,整体利益兼顾局部利益,长远利益不忘眼前利益。很好协调各利益间的分配关系,树立全国税务管理一盘棋思想,保证税务管理达到最佳效果。

(四)有效管理的原则

讲求效益是一切管理活动所必须遵循的基本原则。有效的税务管理就是讲求税务管理科学化,克服盲目性、被动性,提高科学性、主动性。合理组织税务管理中的各种因素,使它们都能发挥最佳效果,保证税收管理流程的畅通,提高税收管理的综合效果。

(五)税收监督与税收服务相结合的原则

税收监督就是指对纳税人的执行税法情况、依法纳税情况和

遵守财经纪律情况进行检查。实施税收监督,是税收职能作用得以实现的重要保证。但是,只注重税收监督,不讲求税收服务是片面的。税收来源于企业创造的收入,企业生产发展了,才会有丰裕的税源,才能为税收提供更多的资金。因此,在税务管理活动中,必须牢固地树立生产观点,面向生产,关心生产,搞好“支、帮、促”,促进企业生产的发展。只有将税收监督和服务有机地结合起来,才能很好地实现税收的职能作用。

1.3

税务管理的产生与发展

1.3.1 税务管理的产生发展

税收是随着国家的产生而产生的,税收的产生,以公元前 21 世纪夏、商、周出现的“贡、助、彻”为雏形,有比较确切的历史时期。而税务管理产生于什么时期?其萌芽和雏形又是什么呢?在历史上还没有明确的记载。但是税收与税务管理是一种现象的两方面,既产生了税收,肯定也伴生了税务管理,只是在特定历史时期不太明显罢了。

在原始社会,没有国家,没有税收,自然也没有税务管理。在奴隶社会,税收产生以后,也就有了一些税务管理活动。如《周礼·地官司徒·司稼》中记载:“掌巡邦野之稼……巡野视稼,以年之上下出敛法”这是对周朝“什一而税,谓之彻”(郑玄《注论语》)的“彻”法的一种贯彻实施。即国家派出官员,到田野巡视庄稼,根据一年的收成好坏,按平均收入水平征税。这是一种古老的税收管理办法。而且当时从机构、管理人员和管理方法上也有了一些规定,如《周

礼·太宰》中记载：“太宰以九职任万民”，其基本职能就是分管各种“贡”，万民之贡，导源于九职。“关市之赋”和“山泽之赋”更是需要专门的机构和专门的人员进行管理的。在漫长的历史时期，随着社会经济的发展，生产力水平的提高，税收收入工作的繁重，就更离不开税务管理了。随着国家统治机器的加强，税收显得日益重要，税务管理也不断得到强化。

1.3.2 我国社会主义的税务管理

新中国成立以来，在五十多年的发展进程中，税务管理工作经历了一个曲折的发展过程。建国初期，对税务管理工作是极为重视的，在六七十年代由于受极“左”路线的干扰，税务管理工作被大大削弱。改革开放以来，党中央、国务院对国家税务管理工作高度重视，从征管法制的建设到机构人员的设置和配备，都逐步完善和健全起来。税务管理工作也为社会主义建设做出了巨大贡献。归纳起来，我国社会主义税务管理经历了几个阶段的演变过程。

（一）建国初期的税务管理

这一时期是指1949年建国到1957年这一阶段。1950年1月，政务院颁布了《全国税政实施要则》，统一了全国的税收，确定了合理负担、适当平衡城乡税负的征收原则。同时，制定了《全国各级税务机关暂行组织规程》，明确全国各级税务机关受上级局与同级政府双重领导，并且规定了各级税务机关会计、统计、票证、报解、稽查、奖惩、请示报告等工作制度，进一步健全税务机构，充实税务干部，加强了税务管理。

在社会主义改造时期，为了新形势的需要，税收上本着对公私企业区别对待、繁简不同的原则，配合其他经济政策，积极发展国营企业，扶持集体经济，利用、限制、改造资本主义工商业，在稽征方式上采取按营业地址的行政区划划片编组，各税统管，区别对