

税收管理学

曾国祥 著



中国财政经济出版社

税 收 管 理 学

曾国祥 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

税收管理学/曾国祥著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.7
ISBN 7-5005-6586-0

I. 税… II. 曾… III. 税收管理 IV. F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 055463 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@cec.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

北京人卫印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开 17 印张 408 000 字

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 39.00 元

ISBN 7-5005-6586-0/F·5747

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

程法光

研究税收理论、税收制度和税收政策，组织实施税收管理和依法治税，是税收工作的主要内容和主要任务。但就怎样系统认识和全面把握税收管理，包括税收执法管理和税务行政管理的客观规律而言，这是一门大学问，我们还处在试验和探索过程中。

自1994年实行新税制以来，我国的税收征管改革、机构改革和信息化建设迈开了新步伐，取得了一些成功经验。但总的来看，我国现阶段的税收理论研究，明显滞后于税收管理、税收信息化和征管改革实践，税收管理和征管改革迫切需要理论指导。

我们认为，全国税收征管改革要有一个统一的规划纲要和总的指导原则。同时，在总体规划和统一原则之下，各地要从实际情况出发，因地制宜，实事求是。也就是说，

该统一的地方要统一，要坚持原则性，不能各行其是；而该灵活的地方，也要允许保留一定的灵活性。因为我们国家地域辽阔，各地社会经济发展不平衡，所以不能搞“一刀切”。

关于征管改革，有一个基本理论问题是，怎样准确理解“征、管、查三分离”，是税务局内部有关机构征管查职能“三分离”，还是税务局外部征管查机构的“三分离”？如果搞税务局外设机构的“三分离”，那么一个县国税局下面再成立征收局、管理局和稽查局，加上县地税局下面也成立征收局、管理局、稽查局。这样，一个县就有八个税务局，给纳税人带来很多不便，实际收效如何，可想而知。因此，关于税务机构设置，一定要遵循精简、效能和方便纳税人的原则。在大中城市和乡村，在经济发达地区和不发达地区，由于经济发展水平和税源集中程度不一样，因此要因地制宜，实事求是。这样，既可以方便纳税人，也可以方便征税人；既有利于降低税收成本，也有利于为纳税人服务。征管改革不能增加机构，不能挂牌子，不能搞机构升格，不能增加纳税成本，不能增加征税成本。

在集中征收和重点稽查方面，这些年的征管改革的确摸索出了一些经验。集中征收，就是税收征收信息的高度集中。地市一级的中心城市，只设一级稽查，所辖区不设稽查局。县税务局设稽查局，稽查权往上集中。税收征收信息的集中，税务稽查的集中度更高一些，这些符合征管改革的方向，也是发达国家税收管理的发展趋势。当然，税收征收信息集中，以及税务稽查集中程度的提高，都不可能一步到位，有些地方可能早一些，有些地方可能晚一些。比如深圳和广州，税务机关与银行已经全部联网，缴纳税款直接从网上划拨，网上入库，网上入库的库单就是代税票。在全国各地，特别是珠江三角洲和长江三角洲地区的发达城市，如果已经具备了一级征收的条件，就可以实行市一级征收，

如果不具备一级征收的条件，也可以保留区一级征收。

现在，各级税务局包括分局的内设机构也存在臃肿的问题，多的地方设十几个内设机构。金税工程起到了威慑作用，也起到了防伪作用，但金税工程的原理有欠缺。现行的防伪税控，实际上只是侧重于解决防伪，而不能解决税控问题，即是说，抵扣联是否已经纳了税，抵扣方面的税务部门并不能认定。同时，防伪税控覆盖面不全，增值税链条的断档等都是很大的漏洞，需要通过进一步深化改革去解决。总之，在这些年的征管改革过程中，在税收管理方面，的确有许多实际问题需要我们认真总结经验，需要我们从理论的高度进行综合、系统分析和科学概括。

税收管理课题调研和《税收管理学》写作历时三年，本书贴近当前税收征管改革、机构设置、业务重组和税收信息化建设实际，有一定的理论高度和指导作用。

是为序。

二〇〇三年六月十六日 北京

自序

最近两三年，为了贯彻落实税收科研工作作为税制改革服务、为税收中心工作服务、为领导决策服务的精神，围绕税收管理和征管改革这一专题，国家税务总局科研所税收管理课题组，深入黑龙江、吉林、山东、江苏、浙江、福建、河南、湖北、海南等地，开展调查研究，广泛听取和了解省、市、县税务局以及基层税务分局、税务所反映的情况、问题、意见和看法。同时，在此基础上，我又写了不少的调研报告和政策性建议。

由于我学的专业是国民经济管理，又在税务系统工作了8个年头，所以自己对税收管理这一课题情有独钟，便利用在科研所工作的有利条件，集中精力，认真收集整理了这些年来关于这方面的调查研究资料、笔记、研究报告和心得体会，列好写作大纲，把现有的资料重新进行分类、归纳，再按照

章节重新写作、修改和补充，并疏理再三，写下了这本《税收管理学》。

本书的写作基础是三年来税收管理课题的调查研究工作。从课题的确立，到后来本书的写作，我们始终坚持理论联系实际，希望本书能在税收管理和征管改革实践方面有一定的指导作用。但囿于专业知识和税收实务等方面的局限，本书只是不很成熟的一家之言，如果能对当前的税收管理和征管改革提供一些基本情况和判断，及理论方面的框架性思考和建议，则幸甚。书中可能会有一些不科学、不准确的提法和看法，欢迎各方面的专家学者批评指正。

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guo Xiang' (郭祥), written in a cursive style.

于北京

二〇〇三年六月二十六日

目 录

序·····	程法光(1)
自序·····	曾国祥(5)
第一章 导论·····	(1)
一、税收管理学的研究对象、 内容和主要方法·····	(1)
二、税收管理也是生产力·····	(4)
三、寓服务于管理, 寓科技于 管理, 寓法治于管理·····	(7)
四、影响和决定税收管理质量 与水平的主要因素·····	(10)
第二章 我国税收管理的历史沿革·····	(14)
一、几个阶段的划分·····	(14)
二、不同历史阶段税收管理权 限的调整·····	(23)
三、简要的述评·····	(33)
第三章 国家税收和税收管理·····	(38)
一、税收理论和税收管理·····	(38)
二、税收制度和税收管理·····	(42)

2 税收管理学

三、税收管理的理念·····	(51)
四、我国税收管理的经济背景和理论背景·····	(55)
第四章 经济社会发展与税收管理·····	(66)
一、国有企业改制与税收管理·····	(66)
二、西部大开发与税收管理·····	(71)
三、农村税费改革·····	(76)
四、高科技产业化与税收政策·····	(80)
五、环境保护与财税政策·····	(89)
第五章 国家宏观经济调控与税收管理·····	(92)
一、税收管理在宏观经济管理中的地位和职能·····	(92)
二、经济结构调整与国家税收管理·····	(97)
三、我国当前有关税收理论和税收实践的几个重 大问题·····	(105)
第六章 依法治税是税收管理的根本宗旨和总体要求·····	(115)
一、税收管理四原则·····	(115)
二、依法治税的内涵·····	(122)
三、社会主义市场经济下的税收法律体系·····	(130)
四、税收计划、税收任务和依法治税·····	(140)
第七章 依法保护纳税人权益·····	(145)
一、纳税人与征税人·····	(145)
二、法律规定的纳税人的义务和权利·····	(149)
三、怎样实施对纳税人权益的保护·····	(158)
第八章 从系统论看税收管理体系·····	(163)
一、系统管理理论·····	(163)
二、国家税收管理体系·····	(167)
三、现代税收管理系统结构·····	(174)
四、我国税收管理体系现状分析·····	(182)

五、规范我国税收管理，深化税收管理体制改革的 原则和总要求·····	(186)
第九章 税收执法管理·····	(191)
一、税收执法管理的主要内容·····	(191)
二、属地管理是税源管理的主要方式和任务·····	(194)
三、准确理解集中征收和重点稽查的内涵·····	(196)
四、规范税收执法管理，强化税收征管能力·····	(199)
五、税源管理、征收管理和稽查管理之间的关系·····	(207)
第十章 税源管理是税收执法管理的前提和基础·····	(215)
一、税源管理的职能·····	(215)
二、税源管理机构设置和人员分布·····	(217)
三、我国税源管理现状以及强化税源管理的工作 建议·····	(219)
四、理顺税源管理、征收管理和稽查管理之间的 关系·····	(223)
五、区、县一级税务机关职能定位和机构设置·····	(224)
第十一章 征收管理是税收执法管理的中心环节·····	(231)
一、征收管理概述·····	(231)
二、我国税收征收管理现状及存在的主要问题·····	(233)
三、征收管理改革思路和政策建议·····	(236)
第十二章 税收评估管理·····	(242)
一、税收评估概述·····	(242)
二、我国税收评估管理现状·····	(247)
三、规范和改进税收评估管理的目标和建议·····	(254)
第十三章 税务稽查管理·····	(262)
一、稽查管理概述·····	(262)
二、外国税务稽查管理的实践·····	(268)

三、我国税务稽查管理现状和存在的主要问题·····	(278)
四、税务稽查管理改革目标和政策建议·····	(282)
第十四章 税务行政管理·····	(288)
一、税务行政管理职能·····	(288)
二、税务行政管理功能·····	(291)
三、税务行政管理机构及其职能、职责和职权·····	(299)
四、各级政府的税收管理权限·····	(306)
第十五章 信息化、网络化与国民经济管理·····	(318)
一、全球信息化的时代特征和历史趋势·····	(318)
二、我国信息产业化和网络化的现状分析·····	(323)
三、国家信息化战略目标和主要政策建议·····	(327)
第十六章 信息化、网络化与税收管理·····	(335)
一、信息化、网络化在税收管理中的地位·····	(335)
二、我国税收信息化现状·····	(338)
三、我国税收信息化需要研究解决的主要问题·····	(342)
四、税收管理信息化、网络化的发展趋势·····	(347)
第十七章 以人为本, 强化税收队伍建设·····	(353)
一、税收管理必须以人为本·····	(353)
二、人的价值、需求与行为·····	(357)
三、税收队伍现状和存在的主要问题·····	(366)
四、怎样强化税收队伍建设·····	(371)
第十八章 税收优惠政策与企业科技创新和产业升级·····	(378)
一、税收优惠政策促进企业技术创新的地位和作 用·····	(378)
二、对我国科技税收优惠政策的现状分析·····	(384)
三、我国新世纪科技税收优惠政策走向和重点·····	(392)
第十九章 税收管理成本和效率·····	(400)

一、影响税收管理成本和效率的主要因素·····	(400)
二、我国税收管理成本现状和主要问题·····	(406)
三、降低税收管理成本,提高税收管理效率的目 标和途径·····	(410)
四、税收管理体制改革的目標框架和过渡方式·····	(413)
第二十章 以城市为中心的税收管理和征管改革·····	(419)
一、城市化、城市经济和以城市为中心的税收管 理·····	(419)
二、以城市为中心的税收管理发展趋势·····	(422)
三、以城市为中心的税收管理现状和迫切需要研 究解决的几个重大问题·····	(425)
四、以城市为中心的税收管理格局和基本框架·····	(429)
五、几个城市税收管理和征管改革的比较分析·····	(428)
第二十一章 税务代理·····	(450)
一、税务代理的地位和功能·····	(450)
二、外国税务代理简介·····	(453)
三、规范和改进我国税务代理的目标和建议·····	(461)
第二十二章 我国加入 WTO 与国际税收关系·····	(468)
一、国外税制改革趋势·····	(468)
二、WTO 的原则和宗旨及我国加入 WTO 后享有 的权利与需要履行的义务·····	(471)
三、加入 WTO 对我国经济和税收的影响·····	(472)
四、国际税收关系面临的新问题及国际避税与反 避税·····	(476)
第二十三章 比较与借鉴:几个发达国家和地区的税 收管理概况·····	(480)
一、法国的税收管理·····	(480)

6 税收管理学

二、美国的税收管理·····	(484)
三、日本的税收管理·····	(486)
四、我国台湾的税收制度和税收管理·····	(498)
第二十四章 税收管理的发展趋势·····	(505)
一、科学的税收制度和税收管理·····	(505)
二、个人所得税制度和管理·····	(508)
三、公司所得税制度和管理·····	(510)
四、社会保障税制度和管理·····	(512)
五、增值税制度和管理·····	(514)
六、税收收入预测和税收征管·····	(517)
后记·····	(521)

第一章

导 论

一、税收管理学的研究对象、 内容和主要方法

管理学从大的方面分类，有经济管理和行政管理之分；在经济管理领域，有宏观经济管理和微观经济管理之分；在宏观经济管理领域，有财政管理、税收管理、金融管理、市场管理、进出口管理之分等。

税收理论、税收制度和税收管理是税收工作三大方面的重要的有机组成部分。研究社会主义市场经济税收理论体系，这是税收学的主要内容和主要任务；研究社会主义市场经济税

收制度体系，这是税收制度学的主要内容和主要任务；研究社会主义市场经济税收管理体系，这是税收管理学的主要内容和主要任务。

税收管理是指，国家以宪法、税收法和其他有关法律为依据，根据税收运动的特点及其客观规律，通过税收杠杆，筹集国家收入，实施宏观调控，调节收入分配，以保证税收职能作用得以实现的全部活动和过程。税收管理的主体是国家。国家实施税收管理职能的主要内容包括：税收立法管理，税收行政管理和税收司法管理。税务部门 and 税务机构作为税收行政执法主体，依照法律法规，代表国家行使税收执法管理的职能、职权和职责。

税收管理学是研究税收管理规律的学问。税收管理学的研究对象和任务是对税收管理活动自身内在的客观规律，以及税收管理与宏观经济管理之间的关系及其内在的客观规律，进行科学的揭示、解释和理论的说明。

全部税收管理活动是一个客观的过程，其内在的客观规律和主要内容包括：国家税收立法管理、行政管理、司法管理的职能、职责和职权分工，以及相互之间的关系和客观规律；纳税人与征税人之间的关系和客观规律；税收管理原则和基本要求；税收科学管理、规范管理、有效管理和法治管理之间的关系和内在的客观规律；税收信息资源分布与管理、人力资源分布与管理、物力资源分布与管理及财力资源分布与管理之间的关系和客观规律；税收管理职能、组元、结构、运行与环境之间的关系及其客观规律；税收执法管理与税务行政管理之间的关系及其客观规律；税源管理、征收管理、税收评估、税务稽查之间的关系及其客观规律；税收管理层次，国家、省（自治区和直辖市）、地（市、盟、州）、县（市、旗）税务局的职能、相互之间的关系和客观规律等。

税收管理学的研究对象和主要内容有：

——国家税收与税收管理，税收制度和税收管理，税收管理在税收工作中的地位、职能和作用，影响和决定税收管理水平和质量的主要因素，税收理论和税收管理，税收制度和税收管理，税收管理理念，我国税收管理的理论背景和经济背景；

——经济社会发展与税收管理；

——国家宏观调控与税收管理；

——我国税收管理的历史沿革和述评；

——税收管理的原则和基本要求，税收科学管理、规范管理、有效管理和法治管理，依法治税是税收管理的根本宗旨和总体要求；

——社会主义市场经济税收法律体系，税收计划、税收任务和依法治税；

——从系统论看国家税收管理体系，税收执法管理和税务行政管理之间的关系及其客观规律；

——征税人与纳税人之间的关系，税收执法管理的目标和基本要求，依法保护纳税人权益；

——税源管理、征收管理和稽查管理之间的关系及其客观规律；

——税源管理的职能、职责和职权及其客观规律；

——征收管理的职能、职责和职权及其客观规律；

——税收评估的职能、职责和职权及其客观规律；

——稽查管理的职能、职责和职权及其客观规律；

——信息化、网络化与税收管理之间的关系及其客观规律；

——税务行政管理的职能、职责和职权及其客观规律，税务行政决策、执行和监督管理之间的关系及其客观规律；

——以人为本，强化税收队伍建设；

——税收管理成本与效率，影响税收管理成本效率的主要因