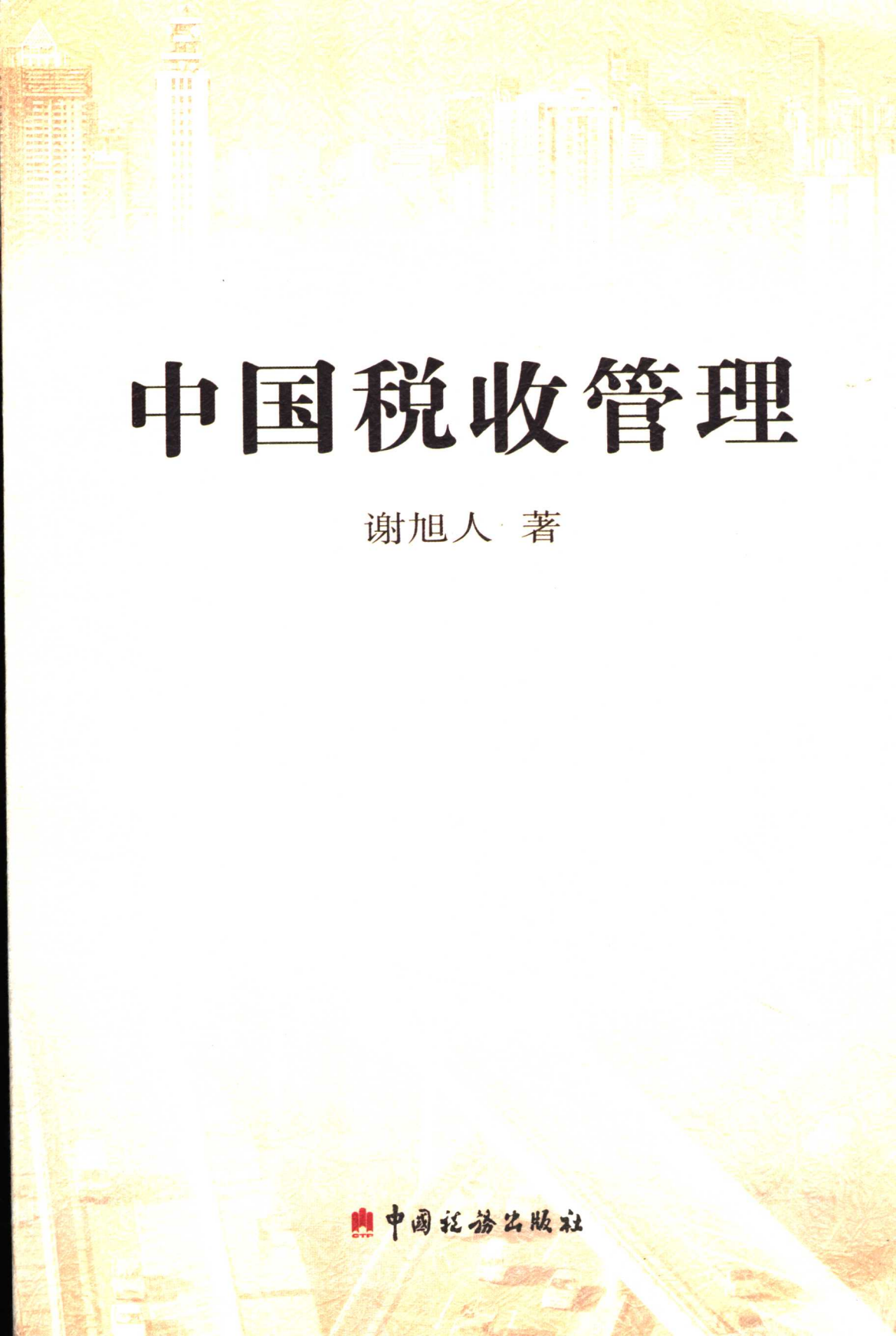




中国税收管理

谢旭人 著



中国税务出版社

中国税收管理

谢旭人 著

中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国税收管理 / 谢旭人著. — 北京: 中国税务出版社,
2007. 4

ISBN 978 - 7 - 80235 - 044 - 1

I. 中… II. 谢… III. 税收管理—中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 039976 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国税收管理

作 者: 谢旭人 著

特约编辑: 孟繁华 庞仁廉

责任编辑: 王静波 崔 玮 王迎新 庄 滨

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: 中国税务出版社

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom. com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 21.25

字 数: 256000 字

版 次: 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80235 - 044 - 1/F · 964

定 价: 36.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换



作者近照

目 录

导 论	1
第一章 税收管理的科学化、精细化理念	15
第一节 税收管理的重要性	15
第二节 现代税收管理的必然选择 ——科学化、精细化	17
第三节 税收科学化、精细化管理的基本要求	26
第二章 税收管理的法制体系	33
第一节 税收管理的法治要求	33
第二节 税收管理的法律依据	39
第三节 税收执法责任制	47
第四节 税务法律救济	54
第三章 税收管理的组织体系	60
第一节 国、地税局设置	60
第二节 税务机构设置	64
第三节 税收征管模式	69

第四章 税源基础管理	74
第一节 税源管理是税收管理的基础	74
第二节 纳税人户籍管理	77
第三节 发票及账簿凭证管理	81
第四节 属地管理基础上的分类管理	88
第五节 税收管理员制度	96
第五章 税收经济分析与企业纳税评估	105
第一节 税收经济分析和企业纳税评估是 税源管理的重要方法	105
第二节 深化税收经济分析	111
第三节 强化企业纳税评估	122
第六章 流转税管理	152
第一节 增值税管理	152
第二节 消费税管理	167
第三节 营业税管理	174
第四节 出口货物退（免）税管理	180
第七章 所得税管理	186
第一节 企业所得税管理	186
第二节 个人所得税管理	197
第三节 国际税收事项管理	209
第八章 其他税种管理	215
第一节 房地产税收一体化管理	215

第二节 车辆税收一条龙管理	221
第三节 资源税管理	225
第九章 税款征收	227
第一节 税款征收是税收征管的中心环节	227
第二节 申报纳税管理	230
第三节 欠税管理	237
第四节 减免税管理	240
第十章 税务稽查	246
第一节 税务稽查概述	246
第二节 税务稽查的主要内容	248
第三节 整顿和规范税收秩序	252
第四节 推进以查促查、以查促管	256
第十一章 纳税服务	264
第一节 纳税服务概述	264
第二节 完善纳税服务体系	267
第三节 改进纳税服务手段	275
第十二章 税收管理信息化	279
第一节 税收管理信息化概述	279
第二节 金税工程建设的总体要求	282
第三节 金税工程建设内容	288
第四节 信息数据管理与应用	294

第十三章 税收管理人员	299
第一节 人是税收管理的第一资源	299
第二节 能力素质建设	301
第三节 激励约束机制	308
第四节 税务文化建设	315
第十四章 税收管理的保障体系	320
第一节 税务机关内部政务管理	320
第二节 税务机关后勤事务管理	325
第三节 税务机关财务管理	327
第四节 税务机关政府采购管理	331
主要参考文献	333

导 论

—

税收是随着国家的产生而产生的，是国家实现其职能的重要形式。国家凭借社会公共权力，依照法律法规，对企业、单位和个人强制、无偿征收税收，进而用于提供公共产品和服务，以满足社会公共需求。英国古典政治经济学家李嘉图指出：“赋税是一个国家的土地和劳动的产品中由政府支配的部分，它最后总是由该国的资本中或是由该国的收入中支付的。”马克思主义经典作家对税收作过深刻论述。马克思指出：“赋税是政府机器的经济基础，而不是其他任何东西。”恩格斯也指出：“为了维持这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。”这些论断科学地概括了税收的本质内涵。国家为什么要征税，现在人们一般从公共产品和公共财政的角度来理解。在市场经济条件下，私人产品可以市场交易的方式提供，但是公共产品由于具非排他性和非竞争性的特点，无法通过市场交易提供，这种社会必需的公共产品和服务需要由国家提供。国家提供公共产品和服务的基础是公共财政。国家机器的存在，也需要有一定的财政收入作物质保障，以维护公共权力、满足公共需要，实现其职能。而公共财政的主要组成部分就是税收。在现代市场经济条件下，税收具有组织财政收入、调节经济和调节分配的基本职能。随着我国社会主义市场经济的发展和改革开放的深入，税收在经济社会

发展中发挥着越来越重要的作用。

税收是财政收入的主要来源。组织财政收入是税收的重要职能。税收具有强制性、无偿性、固定性的特点，筹集财政收入稳定可靠，因此成为世界各国政府组织财政收入的主要形式。而多税种、多税目、多层次、全方位的课税制度，为广泛、大量地聚集财政资金提供了条件。税收的按年、按季、按月征收，均匀入库，也有利于财力调度，满足日常财政支出。目前，我国税收收入已占财政收入的90%以上。

税收是调节经济运行的重要手段。经济决定税收，税收反作用于经济。这既反映了经济是税收的来源，也体现了税收对经济的调节职能。税收作为经济杠杆，通过增税与减税等手段来影响社会成员的经济利益，引导企业、个人的经济行为，改变社会财富分配状况，对资源配置和社会经济发展产生某种影响，从而达到调控经济运行的目的。政府运用税收手段，既可以调节宏观经济总量，也可以调节经济结构。税收发挥调节职能，主要是通过两种方式实现的：一是税收自身所具有的“内在稳定器”功能，特别是所得税，对经济波动反应比较敏感。当经济出现过快增长或衰退时，税收的高增长或下降会产生反作用力，促使经济主体行为调整，从而促进经济趋于稳定。二是根据不同时期的经济形势，政府制定相应的税收政策，采取增税或减税的措施，比如通过开征新税、扩大征税范围、提高税率、减少税收优惠等办法增税，或者通过停征税种、调低税率、实行税收减免等办法减税，引导社会经济主体的行为，合理控制经济总量变化，优化和调整产业结构，从而达到促进和稳定经济的目的。

税收是调节收入分配的重要工具。从总体来说，税收作为国家参与国民收入分配最主要、最规范的形式，筹集财政收入，通过预算安排财政支出，提供公共产品和服务，规范政府、企业和

个人之间的分配关系，实现国民收入的再分配。从不同税种的功能来看，税收在初次分配和再分配领域都发挥着不同的作用。如个人所得税实行超额累进税率，具有普遍征收、收入高者适用高税率、收入低者适用低税率的特点，在再分配领域对收入分配进行调节。房地产税、车船税等税收是对财产存量征收的，对收入分配也起到调节作用。另外，在社会产品流转环节征收的消费税，由于其选择了对部分消费产品征收，对收入分配进行间接调节。

税收取之于民，用之于民。广大纳税人履行纳税义务，严格按照国家税收法律的规定，及时足额缴纳各项税款。这是纳税人享有国家提供各项保障和服务权利的前提与基础。国家运用税收筹集财政收入，通过预算安排用于财政支出，提供公共产品和公共服务，进行交通、水利等基础设施和城市公共建设，支持农村和地区协调发展，用于环境保护和生态建设，促进教育、科学、文化、卫生等社会事业发展，用于社会保障和社会福利，进行国防建设，维护社会治安，用于政府行政管理，开展外交活动，保障国家安全，促进经济社会发展。随着国家税收的增长，国家财政用于民生的公共支出不断增加，满足人民群众日益增长的物质文化等方面的需要。比如，2006年全国财政用于教育支出4753亿元，增长19.6%；用于科技支出1260亿元，增长26.2%；用于医疗卫生支出1312亿元，增长26.5%；用于文化等事业支出835亿元，增长18.6%；用于就业和社会保障支出4338亿元，增长17.3%。汇总各个项目中用于发展农业和农村经济，增加农民收入的支出，仅中央财政就达3397亿元，有力地支持了“三农”事业。根据分税制，中央财政逐年加大转移支付力度，2006年中央对地方税收返还和转移支付达到13491亿元，比2005年增长17.5%。中央财政对地方一般性转移支付1527亿元，主要

用于中西部地区，不仅推动了基本公共服务均等化，也有效缓解了县乡财政困难，促进了区域协调发展。

二

党的十六大以来，党中央紧密结合新世纪新阶段国际国内形势的发展变化，提出以人为本实现科学发展、构建社会主义和谐社会、建设社会主义新农村、建设创新型国家、树立社会主义荣辱观、推动建设和谐世界、加强党的执政能力建设和先进性建设等重大战略思想和战略任务。税收涉及社会生产、流通、分配、消费等各个方面，做好税收工作，对保障政府公共财政运行，有效调节国民经济和收入分配，促进生产要素合理流动，引导资源优化配置，扩大社会就业，推动国民经济又好又快发展具有重要意义。税务部门责任重大，使命光荣。

根据新形势新任务的要求，国家税务总局提出了当前和今后一个时期的税收工作指导思想，就是以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，认真贯彻党中央、国务院的一系列方针政策和对税收工作的各项要求，坚持聚财为国、执法为民的工作宗旨，进一步推进依法治税，深化税收改革，强化科学管理，加强队伍建设，确保税收收入随着经济发展平稳较快增长，充分发挥税收调节经济和调节分配的作用，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献。

根据上述指导思想，确立了税收工作的基本目标：一是提高税收征管的质量和效率，确保税收收入随着经济发展平稳较快增长。依法治税、科学管理水平明显提高，努力做到执法规范、征收率高、成本降低、社会满意。保持税收收入与经济协调增长，不断减少实征税收与依法应征税款的差距，税收收入占国内生产

总值的比重进一步提高，征税成本和纳税成本逐步下降，纳税服务水平不断提升。二是通过深化税收改革，落实各项税收政策，使税收制度、征管体制和内部管理机制逐步完善，税收调节经济和调节分配的作用得到有效发挥。税制改革取得新的突破，税制体系比较科学。税收征管体制不断完善，为提高税收征管水平提供可靠保证。内部管理改革进一步深化，行为规范、运转协调、管理高效、服务优良、公正廉洁的税务行政管理体制逐步形成。三是按照把税务机关建设成强有力的、负责任的、文明的执法机关的要求，加强税务系统执政能力建设，增强依法执政、科学执政、民主执政的意识，使各级领导干部的领导水平和执政水平不断提高，广大税务干部的综合素质和工作能力明显提升，税务部门形象有新的改善。

总结多年来的实践经验，为实现基本目标，税收工作要遵循以下原则：

坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，用科学发展观统领税收工作。这是确保税收工作始终沿着正确方向前进的根本指针。要深入学习贯彻邓小平理论和“三个代表”重要思想，在武装广大税务干部头脑、指导实践、推动工作上取得新的成效。要坚持用科学发展观统领税收工作，进一步把税务干部的思想统一到科学发展观上来，真正把科学发展观转化为推动税收事业发展的实际行动，抓住发展机遇，转变发展观念，创新发展模式，提高发展质量，切实把科学发展观贯穿于税收事业发展的全过程、落实到税收工作的各个环节。新时期税收工作指导思想是我们在总结多年工作实践基础上提出来的，反映了以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观的要求，是贯彻执行党中央、国务院一系列方针政策和对税收工作各项要求的具体体现。要进一步落实好新时期税收工作指导思想，

坚持聚财为国、执法为民的工作宗旨，扎实做好各项工作，把税收事业不断推向前进。

坚持服务经济社会发展大局，充分发挥税收促进和谐社会建设的作用。税收是国家财政收入的主要来源，是国家实行宏观调控的重要杠杆。税务部门作为国家的重要经济管理部门，在落实中央的一系列重大战略思想和战略任务、促进经济社会持续快速协调健康发展中承担着重要职责。要紧紧围绕党和国家工作大局，努力做好各项工作，充分发挥税收筹集财政收入和调节经济、调节分配的作用，为促进经济社会发展服务。要大力推进依法治税、加强税收征管，组织好税收收入，不断增强国家财政实力，为各级政府增强公共服务和社会管理职能，全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会提供可靠的财力保证。要积极稳妥地深化税制改革，完善和落实各项税收政策，为落实“五个统筹”、促进经济社会协调发展提供有效的税收政策支持。要充分发挥税收调节收入分配的作用，缓解分配不公，促进社会公平正义。

坚持围绕税收工作主题，推进税收事业和谐发展。推进依法治税，深化税收改革，强化科学管理，加强队伍建设，是税务部门必须长期抓好的四方面重点工作，也是做好新时期税收工作这篇大文章必须牢牢把握的主题。这四方面工作涵盖了税收工作的主要内容，相互联系，相互促进，辩证统一。做好这四方面工作，将为实现税收事业和谐发展提供可靠保证。要大力推进依法治税，努力实现有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，夯实税收事业和谐发展的法治基础。要积极稳妥地深化税收改革，不断完善税收制度、征管体制和内部管理机制，为税收事业和谐发展提供强大动力和可靠的制度保证。要强化税收科学管理，改进和优化纳税服务，不断提高税收征管的质量和效率，实现税收收入与经济协调增长，构建和谐的征纳关系。要加强队伍建设，

改进机关作风，努力营造使税务干部各尽其能、各得其所又和谐相处的工作环境，激发税务干部队伍的活力。

坚持求真务实开拓创新，突出“两基”抓落实。解放思想、实事求是、与时俱进，是马克思主义活的灵魂，是我们适应新形势、认识新事物、完成新任务的重要思想武器。改革创新是时代精神的核心。要坚决克服因循守旧的思想观念，始终保持求真务实、开拓创新的精神状态，在思想上不断有新解放、理论上不断有新发展、实践上不断有新突破，创造性地、扎实地开展各项税收工作。要大力推进管理创新，进一步转变职能，改进管理方式，推行电子政务，提高行政效率，降低行政成本。“天下大事，必作于细”。要实现新时期税收工作指导思想和“十一五”时期税收发展与改革的工作目标、重点任务等要求，关键是要抓好落实。要大力弘扬求真务实精神，树立正确的政绩观，坚持一切从实际出发，按客观规律办事。要聚精会神、心无旁骛地抓好各项工作的落实，真正在务求实效上狠下功夫。要坚决防止抓而不紧、浮而不深、粗而不细、华而不实，做到抓紧、深入、细致、务实。要突出抓好管理基础工作和基层建设工作，积极探索建立强化“两基”的长效机制，立足基层打牢管理基础，狠抓各项工作落实，推动税收工作不断迈上新台阶。

三

税收管理是国家及其征税机关依据国家法律法规，对税收参与国民收入分配的全过程进行决策、计划、组织、协调和监督，以保证税收作用得以发挥的管理活动。税收管理是税收工作的主要内容，是发挥税收职能作用的根本保证。不断加强税收管理，是落实新时期税收工作指导思想的重要举措。只有按照强化科学管理

的要求,完善管理体制,夯实管理基础,全面提高税收管理水平,才能更好地贯彻科学发展观,把聚财为国、执法为民的工作宗旨落到实处。经济决定税收,经济发展了,税源相应增加,但要使税源转化为税收,需要依靠国家法律、法规进行有效的税收管理才能实现。同样,运用税收政策,发挥调节作用,也需要税收管理来落实。所以,只有加强税收管理,才能发挥税收筹集财政收入和调节经济、调节分配的作用。近年来,税务部门围绕强化税收管理进行了积极的探索,提出要大力实施科学化、精细化管理,并采取了一系列加强税收管理的措施,有力地提高了税收管理的质量和效率,促进了税收收入随着经济发展平稳较快增长。

胡锦涛总书记在一次重要讲话中指出:“管理和技术是推动经济发展的两个车轮。同发达国家相比,我们在管理水平上的差距比技术上的差距更大。要广泛应用现代信息技术和科学管理方式,努力提高企业管理水平。”这就把进一步加强管理这一重大课题更加鲜明地摆在了我们面前。就税收工作来讲,同样存在这个问题。我们在税收管理理念、管理制度、管理方法、管理手段等方面都存在不少差距。要解决这一问题,必须大力推进依法治税,全面实施科学化、精细化管理。这是税务部门落实科学发展观的具体体现,是总结实践经验得出的必然结论,是提高税收工作水平的必由之路。

大力实施科学化、精细化管理是一个系统工程。科学化、精细化管理是一种全新的、系统的管理理念。科学化、精细化管理反映在税收实践上,不仅要求管理理念的转变,而且要求管理制度、管理体系、管理方法、管理手段等全方位的积极变革。这就需要根据系统论的要求,全面研究实施科学化、精细化管理的各项措施,做到统筹协调,整体推进。

大力实施科学化、精细化管理是一个长期的过程。科学化、精细化管理作为税收管理理念的重要创新,从确立到逐步成为税

务干部的共识和自觉行动，需要付出长期的努力，必须坚持不懈、持之以恒，真正转化为实际的成果。在这个过程中，既要着眼长远，更要立足当前，根据税收形势的变化，确立不同时期的阶段性目标和工作重点，不断提高税收管理水平。

大力实施科学化、精细化管理是一个实践、探索、总结、创新的过程。科学化、精细化管理理念体现了现代管理理论的发展趋势，具有系统而深刻的理论内涵。理论的生命力在于它与实践的密切结合，实践检验理论，理论指导实践，两者相互促进。因此，必须结合税收工作实际，积极实践、探索，并在总结经验的基础上，不断有所创新，有所提高。

四

全面实施税收科学化、精细化管理，切实加强税收征管，有着丰富的内容。具体来讲，主要包括以下几个方面：

牢牢把握新时期税收征管工作总体要求。税收征管是税务机关代表国家行使法定征税权，为国家筹集财政收入的体现，是税务机关的基本职责。根据新形势新任务，税收征管工作的总体要求是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，树立和落实科学发展观，牢牢把握新时期税收工作的指导思想，大力推进依法治税，不断更新管理理念，按照税收征管的内在要求完善征管体制、夯实管理基础，实施科学化、精细化管理，全面提高税收征管的质量和效率。贯彻这一总体要求，必须牢固树立现代税收管理理念，不断增强大局观念、法治观念、创新观念、效率观念、服务观念、责任观念，有效指导税收征管工作实践。正确理解和落实“以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收，重点稽查，强化管理”的税收征管模式，切实加强和改进征管工作。按照