

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

CIVIL SERVICE TRAINING

税收基础知识

国家人事部原副部长
国家人才研究会会长 **徐颂陶** 主编

中国人事出版社

国家公务员必读丛书

国家公务员培训教程

税收基础知识

丛书主编 徐颂陶
本书编著 高振宇
宋兴义

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税收基础知识/高振宇主编. —北京: 中国人事出版社, 2004.4
国家公务员培训教程

ISBN 7-80189-171-6

I. 税... II. 高... III. 税收管理—中国—干部教育—
教材 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 017917 号

书 名: **国家公务员培训教程——税收基础知识**
编 著: 高振宇 宋兴义
责任编辑: 杜 方

出版发行: 中国人事出版社 邮政编码: 100101
地 址: 北京朝阳区育慧里 5 号楼
经 销: 新华书店
印 刷: 北京忠信诚胶印厂
开 本: 880×1230 毫米 1/32 印 张: 11.5
字 数: 245 千字
版 次: 2004 年 4 月第 1 版
印 次: 2004 年 4 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 7-80189-171-6
定 价: 32.00 元

中国人事出版社独家拥有本书中文版权, 严禁盗版, 侵权必究。

丛书总序言

自党的十三大和七届全国人大提出建立国家公务员制度，党的十四大和八届全国人大提出尽快推行国家公务员制度，到党的十五大和九届全国人大提出完善国家公务员制度，党的十六大提出“健全公务员制度”，国家公务员制度不断趋于完善，实施工作不断走向深入。建立和推行国家公务员制度，是党和国家的重大决策，是社会主义政治文明建设的重要内容。

1993年8月，《国家公务员暂行条例》颁布。这10年正是我国承前启后、继往开来、向新世纪迈进的重要历史时期，也是我国干部人事制度改革不断深化、人才队伍不断发展壮大、人事人才工作实现较快发展的时期。在党中央、国务院的领导下，各级组织人事部门认真组织实施，全面贯彻落实，公务员制度取得了显著成绩：完整的法规体系初步形成，公务员管理步入法治化轨道；各项机制开始发挥作用，公务员管理步入科学化轨道；具有公仆意识、高素质、专业化的公务员队伍初步形成，为人民服务的水平不断提高。

今后几年公务员制度建设和队伍建设的总体思路、工作目标是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大提出的要求，改革和完善干部人事制度，健全公务员制度，以建设高素质、专业化公务员队伍为目标，以制度完善创新为动力，以能力建设为核心，以作风建设为重点，创新公务员管理机制，优化公务员成长环境，努力创造公务员人才辈出、人尽其才的良好局面，力争再用几年时间，建立起充满生机活力、法制体系完备的公务员制度，造就一支政治合格、作风优良、业务熟练、纪律严明的公务员队伍，为全面建设小康社会，为推动我国物质文明、精神文明、政治文明建设，提供有力的组织保障和制度保障。

1996年，国家人事部制定下发了《国家公务员培训暂行规定》，使公务员培训工作步入制度化、规范化、科学化轨道。目前，公务员培训类别体系逐步确立，形成了以初任培训、任职培训、更新知识培训和专门业务培训为主要形式，以出国（境）培训、对口培训、学历教育等为有益补充的公务员培训门类体系。公务员培训基础建设逐步完备，以行政学院和各类公务员（干部）培训中心为主体的施教机构网络初步形成，高等院校也越来越多地承担一些公务员培训任务。我国推行国家公务员制度十年来，全国已开展各类公务员培训1700多万人次。最近几年，中国公务员参训率不断提高，由1996年的26%提高到2002年的62.3%，每年有230万人次参加培训。

通过卓有成效的培训，中国公务员队伍素质、能力明显增强，工作作风也有明显改变。从学历上看，公务员大专以上学历人员占总数比例提高了三十七个百分点；从知识结构上看，公务员在岗位专门业务知识、现代科技知识、现代行政管理知识、依法行政知识以及世界贸易组织知识、市场经济知识、外语、计算机知识等方面均得到有效补充。

国家公务员制度建设和队伍建设面临着新的形势。从世界范围看，经济全球化趋势继续发展，科技进步日新月异，综合国力竞争日趋激烈。自上个世纪八十年代以来，西方发达国家先后开始了“新公共管理”运动，重塑政府，改进服务，已成为世界性的潮流。在管理思路，引入市场机制和企业管理经验，坚持顾客导向，突出绩效，坚持以人为本，关注职业发展，等等。从国内看，我国已进入了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。社会主义市场经济体制初步建立，民主法制建设不断深入，人民群众对政府服务的期望增强，特别是加入世界贸易组织以后，对我国政府管理工作提出了新挑战，对公务员队伍素质提出了新要求，对公务员管理提出了新课题。

当前和今后一个时期是公务员培训工作的重要战略机遇期。党

中央、国务院站在全局和战略的高度，紧密联系国内外发展的新形势，提出要开展大规模的公务员培训。国家将全面贯彻落实“十五”干部教育培训规划和《2001年~2005年国家公务员培训纲要》，以提高公务员队伍素质为目标，以加强公务员能力建设为重点，以改革创新为动力，一手抓扩大培训规模，一手抓提高培训质量，积极探索培训工作新机制，通过5到10年的努力，建成一个管理制度配套、组织机构健全、基地布局合理、内容方法科学、运行机制灵活的培训工作体系，逐步形成抓重点、分层次、多渠道、大规模、有特色的公务员培训工作新格局，使公务员培训走上制度化、科学化和社会化的轨道，为全面实现小康社会的奋斗目标提供高素质的公务员人才支持。

一是要扩大培训规模，确保全员轮训。以公务员四类培训为主要形式，五年内将全体公务员轮训一遍，下大力气使每一名公务员都能参加年均12天以上的脱产培训。首先，要切实抓好初任培训，参训率要达到100%；其次，要突出抓好任职培训，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和《国家公务员培训暂行规定》，不断提高参训率；第三，根据经济社会发展和政府中心工作，及时跟进更新知识培训；第四，大力推进专门业务培训，鼓励公务员参加公共管理硕士专业教育，为政府机关培养高层次、复合型人才；第五，加大公务员出国（境）培训力度，加强与外国政府所属培训机构及国际著名公共管理院校的联系，探索合作开展公务员培训的路子。

二是要创新方式方法，提高培训质量。首先，要及时更新培训内容。培训内容要贴近改革开放和现代化建设，贴近党委和政府的中心工作，贴近学员需求，围绕提高公务员的理论素养、知识水平、业务本领和管理能力，适应公务员职业发展的需要，确定培训的内容和重点，“需要什么，学什么；缺少什么，补什么”，提高培训的针对性；其次，要创新培训方式。根据不同的培训对象，采取灵活多样的培训方式，多搞短期强化培训，推广个性化、差别化培

训，积极开展网络教育和远程教育；第三，要改革培训方法。积极采用小组教授式教学、情景模拟和案例教学等现代培训方法，增强培训的吸引力，要结合实际，总结一套效果明显的成型的培训方法，并加以推广；第四，要实行培训质量评估制度。

三是要整合培训资源，加强基础建设。首先，要整合基地资源。开展公务员培训施教机构资格认可工作，选一批信誉好、质量高的培训机构作为公务员培训的基地。鼓励高等院校创办公务员培训基地。人事部将在全国确定 10 个左右国家级公务员培训示范基地。其次，要整合师资资源。建立培训教师到机关挂职锻炼制度。从高校、党政机关和企业等单位聘请兼职教师，建设一支专兼结合、以兼为主的培训师资队伍。

四是要坚持培训与使用相结合，健全培训激励约束机制。改变“学与不学一个样，学好学坏一个样”的现象，建立以能力和工作业绩为导向的用人机制，引导公务员注重自身素质和能力的提升，激发公务员自觉学习、积极参训的内在动力，形成自觉求学、竞争参训的良好局面，树立终身学习、终身教育、“人的全面发展”的意识。要把培训与使用相结合的各项规定落到实处，逐步做到“不经培训不上岗，不经培训不任职，不经培训不提拔”。

为了满足国家公务员培训工作的需要，我们组织中央党校、国家行政学院、北京大学、中国人民大学等院校的专家学者，根据“十五”干部教育培训规划和《2001 年～2005 年国家公务员培训纲要》，参阅了中共中央组织部颁布的《全国公开选拔党政领导干部考试大纲》，经过反复论证，精心编写了本套“国家公务员培训教程”，教程内容都是作为一个国家公务员应知应会的基础理论知识，适合各级国家公务员培训部门和院校作为培训教材，或者有志于提高自己、有所作为的广大公务员进行自学。

编者

前 言

党的十六大提出了“全面建设小康社会”这个新世纪头 20 年的战略目标。今天的中国正经历一场伟大的社会变革，中华民族正实现伟大的民族复兴。但是应该看到，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国生产力和科技、教育还比较落后，实现工业化和现代化还有很长的路要走；城乡二元经济结构还没有改变，地区差距扩大的趋势尚未扭转，贫困人口还为数不少；人口总量继续增加，老龄人口比重上升，就业和社会保障压力增大；生态环境、自然资源和经济社会发展的矛盾日益突出；我们仍然面临发达国家在经济科技等方面占优势的压力；经济体制和其他方面的管理体制还不完善；民主法制建设和思想道德建设等方面还存在一些不容忽视的问题。人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。在前进的道路上，将会有更为复杂和艰巨的困难和任务需要克服和完成，必须集合 13 亿中国人民的集体智慧。这其中，各级政府及其公务员队伍负有重大的历史责任。政府机关是国家机器的核心部分，公务员担负着行使国家权力，管理社会公共事务和组织经济建设的重任。他们的素质直接影响政府的管理水平和管理效率。改革开放以来，我国的经济、社会发展取得了巨大成就，同时也对执政水平提出了更大的挑战和更高的要求。按照革命化、年轻化、知识化、专业化方针，建设一支高素质的专业化公务员队伍是当前的一项紧迫任务。公务员必须适应时代的要求，自觉加强马克思主义理论学习，加强经济、政治、法律、科技、历史、文化等方面的知识的学习。税收知识同社会主义市场经济、金融、企业管理等方面的知识一样，都是公务员必须掌握的基本经济知识。

马克思主义经济原理指出，经济决定税收，税收又反作用于经济。在社会主义市场经济条件下，税收作为政府筹集财政资金的主要手段和对国民经济实行宏观调控的重要杠杆，发挥作用的领域越来越广阔。税收几乎涵盖了所有的经济活动，其作用深入到社会生活的各个方面，研究如何适当、充分地发挥税收在筹集财政资金和调节经济等方面的重要作用，对于振兴国家财政，实现社会经济协调稳定发展，具有重大意义。为了便于广大公务员在短时间内掌握税收知识特别是中国税收制度的内容，作为《公务员培训教程》中的一本，《税收基础知识》从税收基本理论出发，侧重分析了我国税制的变迁和现行税制的内容。全书共分为十一章：

- 第一章 税收导论
- 第二章 税收制度概述
- 第三章 流转税
- 第四章 所得税
- 第五章 财产税
- 第六章 资源税
- 第七章 行为税
- 第八章 农业税
- 第九章 关税及国际税收
- 第十章 税收征收管理
- 第十一章 税务行政司法制度

需要指出的是，1994年税制改革以来，中国税收制度的基本框架保持了相对的稳定，但是具体到个别税种，会随着经济社会形势的变化而不断地进行完善和调整。有的年度中，其调整力度还相当大。所以，当本书呈献到各位读者之前时，或许有部分内容已经过时了。因此，本书也只是为读者打开一道学习税收知识的大门，“终身学习”才是真正科学的学习态度。

目 录

第一章 税收导论

第一节	税收的概念	(1)
第二节	税收的“三性”	(2)
第三节	税收的分类	(3)
第四节	税收的职能	(6)
第五节	税收原则	(7)
第六节	税收负担与宏观税率	(9)
第七节	税负的转嫁与归宿	(14)
第八节	税收的效应	(17)

第二章 税收制度概述

第一节	税收制度的概念	(25)
第二节	税收制度的构成要素	(26)
第三节	我国现行税收制度体系	(30)
第四节	我国税收制度历史沿革及展望	(31)

第三章 流转税

第一节	增值税	(41)
第二节	消费税	(60)
第三节	营业税	(74)

第四节 城市维护建设税 (88)

第四章 所得税

第一节 个人所得税 (94)

第二节 企业所得税 (113)

第三节 外商投资企业和外国企业所得税 (142)

第五章 财产税

第一节 房产税 (170)

第二节 契税 (178)

第六章 资源税

第一节 资源税 (188)

第二节 土地增值税 (195)

第三节 城镇土地使用税 (210)

第七章 行为税

第一节 车船使用税 (221)

第二节 印花税 (229)

第八章 农业税

第一节 农业税 (238)

第二节 农业特产税 (243)

第三节 牧业税 (248)

第九章 关税及国际税收

第一节	关税概述	(251)
第二节	我国关税制度的基本内容	(264)
第三节	国际税收	(297)

第十章 税收征收管理

第一节	概述	(307)
第二节	税务机关和纳税人的权利和义务	(308)
第三节	税务管理	(310)

第十一章 税务行政司法制度

第一节	税务行政处罚	(318)
第二节	税务行政复议	(328)
第三节	税务行政诉讼	(341)
第四节	税务行政赔偿	(347)

第一章 税收导论

第一节 税收的概念

税收是一个有几千年历史的古老范畴，在不同的历史阶段有不同的形态。要正确理解它，就必须从两个方面入手：一方面是税收区别于其他经济范畴特别是区别于其他财政收入形式的特殊性，即舍弃了不同社会税收所体现的生产关系的差别，剖析构成税收内涵的一般属性；另一方面是从生产关系出发来研究不同社会税收的特殊属性。

马克思主义学说对税收的界定是：第一，税收是与国家的存在直接联系的，是政府机器存在和实现其职能的物质基础，马克思曾说过：“赋税是喂养政府的奶娘。”；第二，税收是一个分配范畴，是国家参与并调节国民收入分配的一种手段；第三，在征税过程中形成了一种特殊的分配关系，即以国家为主体的分配关系，因而税收的性质取决于社会经济制度的性质和国家的性质。

西方经济学则回避了税收与所有制的关系，一般把税收看作是国家为实现社会经济目标，按预定的标准进行的非惩罚性的、强制地从私人部门向公有部门的资源转移。

如果从作为国家参与和干预国民经济运行的手段角度考察税收，税收就表现为对货币收入或实物的课征。这种课征的最初目的是为国家筹集财政收入，但是随着商品经济和国家职能的扩展，特别是进入现代化的社会化大生产之后，税收调节经济的功能日益强化，成为国家宏观经济调控体系中不可缺少的经济手段。

如果把税收作为以国家为主体的分配关系考察，那么税收是作

为课征者的国家和作为缴纳者的企业、个人之间形成的一种特殊经济关系。它包括两个层次：一是征纳关系，它的形式表现为一定的税法，即国家依法征税，企业和个人依法纳税；二是分配关系，即国家凭借其政治权力，强制地、无偿地占有企业和个人创造的一部分社会产品价值，并按国家所代表的阶级或集团的利益进行全社会意义上的分配。

税收总是和国家联系在一起。可是，国家的产生只是税收产生的社会条件，决定税收产生的根本原因还是生产力的发展和生产资料及产品的私有制。因为没有生产力的发展，没有剩余产品，就没有私有制，也就没有阶级和国家。税收是在一定的社会条件和经济条件下产生的，也只有在税收产生和发展的社会条件和经济条件消失时才会退出历史舞台。

由此可见，税收是国家凭借政治权力，运用法律手段，对一部分社会产品进行强制性的分配，无偿取得财政收入的一种形式。

第二节 税收的“三性”

从税收的定义中我们可以看出，税收具有“三性”，即：税收的强制性、无偿性和固定性。这三点是税收区别于其他财政收入的形式特征，不同时具备“三性”的财政收入就不是税收。

强制性是指，征税凭借国家政治权力，通常颁布法律实施，任何单位和个人都不得违抗。如果纳税人不依法履行纳税义务，都构成违法行为，国家就要强制征收。

无偿性是指，国家征税以后，税款即为国家所有，既不需要偿还，也不需要向纳税人付出任何代价。要说明的是，无偿性是针对单个的具体纳税人而言的。如果把纳税人看作是一个整体，从“取之于民，用之于民”的角度，税收的无偿性是与财政支出的无偿性并存的，这里又反映出有偿性的一面。

固定性是指，征税前就以法律的形式规定了征税对象以及统一

的比例或数额，并只能按预定的标准征税。任何纳税人或征收机关都无权改变法律规定的征税标准。

第三节 税收的分类

一、按课税对象划分

1. 流转税

流转税是指以商品交换和提供劳务为前提，对纳税人的商品和服务的交易额课征的税收。在计税依据上，可采用销售额、增值额，也可采用营业收入额，视情况而定，从而形成了不同的税种，如关税、增值税、营业税等。在征税方式上，既有对应税商品普遍征收的一般销售税，如增值税，也有对某一种特定商品或某一组特定商品课征的货物税，如我国现行的消费税。

流转课税的特点有：

(1) 流转税是同商品经济相联系的，是商品经济发达国家普遍开征的税种。

(2) 在税率已定的前提下，流转税的纳税额只与流转额的多少有关，同成本、费用的高低无关，纳税人只要发生应税流转额就要按规定纳税，而不管是盈利还是亏损。

(3) 当流转税作为价格的组成部分，即实行价内税时，征税多少会直接影响企业利润。

2. 所得税

所得税又称收益税，是国家对法人和自然人在一定期间（法人通常为一年）获取的所得额课征的税收。所得额包括利润所得和其他所得两大类。利润所得是指从事生产经营活动的企业和个体经营者获取的经营收入扣除为取得这些收入所支付的各种费用以及流转税税款后的余额；其他所得是指工资、劳务报酬、股息、利息、租金、转让特许权等所得。所得税是世界各国普遍开征的税种，也是

许多国家的主体税种，经济发达国家的财政收入主要来源于所得课税。

所得税的特点主要有：

- (1) 税负不易转嫁；
- (2) 一般不存在重复征税，税负较公平。
- (3) 税源普遍，税负有弹性。
- (4) 计税方法复杂，稽征管理难度较大。
- (5) 对企业生产经营具有较强的反映监督作用。

3. 财产税

财产税是指以纳税人拥有或支配的财产为课税对象的一类税收。这里的财产是指经过人类劳动所创造的物质财富，包括不动产和可动财产两大类。各国在设置财产税时，并不是把所有财产都列入征税范围，而只是选择某些特定的财产征税。从世界各国税收实践来看，一般把土地和土地上的各种附属物、设施以及室外的车船等都列入征税范围；对室内财产、无形动产因无法查实的，一般则不予征税或不经常征税。

财产税是世界许多国家普遍开征的一种税，它的特点主要有：

(1) 征税范围难以普及到全部财产。通常各国都是有选择地开征特种财产税。

(2) 税负一般难以转嫁。

(3) 在各国财产税中，各国都特别注意对土地的课税，因为土地对每一个国家来说都是最为宝贵的有限资源，是人们生活、生产赖以立足和发展的基础。

(4) 在各国税收体系中不是主要税种。

(5) 课税比较公平。个人拥有财产的多寡往往可以反映他的纳税能力，对财产课税符合量能纳税原则。

4. 资源税

资源税是指对开发和利用国有自然资源的单位和个人以其开发和利用的自然资源为课税对象建立的一类税收。由于自然资源既保

证着人类赖以生存的生态环境的平衡，同时也是人类从事物质资料生产所必需的物质条件，而且绝大部分资源都具有不可再生性，这就决定了人类为了自身利益在对资源的开发和利用上，必须既积极又慎重。建立资源税正是为了促使人类合理开发和节约使用自然资源，避免资源的无效损耗，调节资源的级差收入。为达到这一目的，各国对资源征税时通常都遵循受益原则、公平原则和效率原则。

5. 行为税

行为税是以纳税人的某些特定行为为课税对象开征的一类税收。各国对某些特定行为征税的目的主要是：(1) 加强对某些特定行为的监督、限制和管理，或者是对某些特定行为的认可，从而实现国家政治或经济上的某种特定目的或者管理上的某种需要。(2) 开辟财源，增加财政收入，特别是为地方政府筹措财政资金。由于行为课税是针对特定行为征收的，因此这类税收一般都具有课税对象单一、税源分散、税种灵活的特点。

二、按税负是否能转嫁划分

以一种税的税收负担是否能转嫁为标准将税种划分为直接税和间接税。凡税负不能转嫁的税种，纳税人直接负担的税收，归属于直接税；税负能转嫁给他人的税收归为间接税。一般认为，所得税和财产税属于直接税，商品税属于间接税。当然，税负能否转嫁不仅取决于税收的性质和特点，也取决于客观的经济条件。所以，在实际经济中，很难直接判断哪一种税能转嫁，哪一种税不能转嫁。因此，这种分类更多的是在理论上运用。

三、按税收的计量标准划分

征税要按一定的标准将课税对象予以度量。度量的方法有两种：一是按课税对象的数量、重量、容量或体积计算；二是按课税对象的价格计算。采用前一种计税方法的税种称为从量税，采用后