

21世纪财政税收  
本科  
新概念教材

# 税收管理

吴旭东 编著

Shuishou Guanli

423

FE 东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

21 世纪财政税收本科新概念教材

# 税 收 管 理

吴旭东 编著

东北财经大学出版社  
大 连

© 吴旭东 2003

图书在版编目(CIP)数据

税收管理 / 吴旭东编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2003.12

21世纪财政税收本科新概念教材

ISBN 7-81084-228-5

I. 税… II. 吴… III. 税收管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 077161 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 4710523

营销部: (0411) 4710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: [dufep@vip.sina.com](mailto:dufep@vip.sina.com)

大连业发印刷有限公司印制 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 245千字 印张: 9 3/8

印数: 1—4 000册

2003年12月第1版

2003年12月第1次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 毛杰

封面设计: 冀贵收

版式设计: 孙萍

定价: 17.00元

# 21 世纪财政税收本科新概念教材

## 编审委员会

主任：马国强

委员：(以姓氏笔画为序)

于庆学 王佩苓 孙文学

孙 开 刘明远 李松森

寇铁军

# 总 序

东北财经大学财政学专业始建于1952年，是我国高等财经院校建立较早的专业之一，是我国财政理论、政策和制度的研究以及财政、税务、国有资产管理人才培养的重要基地。经过几代学人的共同努力，东北财经大学财政学科已经形成了独具特色的研究方向，师资力量雄厚，整体实力和学术水平在国内同类高校中处于领先地位，已被批准为国家财政部和辽宁省首批部、省级重点学科。本学科具有硕士学位和博士学位授予权，现有博士生导师4人，硕士生导师18人。其中，有一些学者在本学科领域中具有较高的学术造诣，他们富有创造性的研究成果在财政理论界产生了广泛而深远的影响。本系列教材就是在导师们多年教学实践和科学研究基础上形成的。

在市场经济条件下，财政是政府的经济行为，税收是政府收入的主要形式，国有资产是社会主义制度的物质基础。财

政、税收和国有资产是政府优化资源配置、促进财富公平分配、保持国民经济稳定增长的重要手段。随着我国社会主义市场经济体制的建立，作为国家宏观经济调控的主要手段，财政职能日益强化，财政作用的范围日益扩大。建立适应市场经济发展要求的财政机制、税收机制和国有资产管理机制，已成为财政理论研究和改革实践的一个重要课题。

为了进一步促进对财政、税收和国有资产管理理论的研究，更好地为我国财政改革和财政工作服务，同时，也为了更新教学内容、完善教材体系，全面反映理论研究的成果，东北财经大学财税学院组织编写了“21世纪财政税收本科新概念教材”。该系列教材得到辽宁省有关部门的高度重视，是辽宁省教育委员会和东北财经大学重点学科建设资助项目。本系列教材包括《财政学》、《政府预算》、《国家信用》、《社会保障》、《税收原理》、《税收制度》、《国际税收》、《税务检查》、《税收管理学》、《国有资产管理》和《资产评估》共11种，主要面向财经类院校研究生、本科生，也可作为各级政府财政、税务和国有资产管理部门以及其他经济管理部门、企业事业单位、科研院所从事社会科学研究的同志进一步研究有关问题的参考书。

与其他同类教材相比较，本系列教材具有以下特点：

第一，以社会主义市场经济为基础，以分析市场失灵为前提，以公共产品理论为主线，阐述现代财政税收和国有资产管理的基本理论；

第二，紧密联系我国经济体制改革实际，力求全面系统地介绍财政税收和国有资产管理的基本知识、基本方法和我国现行的政策与制度；

第三，努力反映我国经济体制改革以来的最新理论研究成果和国内外财政税收、国有资产管理的实践经验，注重基本制度的系统分析；

第四，既有较深入的理论分析又有较全面的实务介绍，是全国高等财经院校财政学科独立编著的一套体系完整、内容全面、适用范围广、可读性强的系列教材。

在当前加快建立社会主义市场经济体制，转换政府职能，加强政府对国民经济运行宏观调控的形势下，按照现代财政学的体系和思路，总结我国财政理论发展和制度建设的最新成果，借鉴国际的成功经验，为我国财政改革提供参考，具有十分重要的理论意义和现实意义。

希望这一系列教材的出版问世，能够为促进财政理论和制度研究的繁荣发展，做出应有的贡献。

马国强

# 前 言

税收管理是高等院校财政专业和税务专业本科生的必修课。税收管理同税收一样是一个古老的范畴。税收产生的同时就产生了税收管理。税收管理作为财政管理的重要组成部分，也是公共管理的重要内容。本教材立足于从宏观的角度来编写，其主要内容包括税收管理职能，税收管理体制，税收法制管理，税收基础管理，纳税申报、税款征收，税务行政管理，税收计划、会计、统计管理和税务代理与咨询等等。在编写过程中，首先注意完整性，把税收管理体制、纳税检查概述等内容也写了进来，在教学中可根据各相关专业的实际情况以及相关课程的联系，可对不同章节做出是否讲授的选择；其次注意了税收管理的理论性，在阐述税收管理业务的同时，加大了税收理论研究以及税收管理理论对税收管理实践的指导作用。本教材的特点是简明扼要，注意税收管理学科的前沿问题。本教材主要适用于高等院校财



政税收专业的本科生和财政税务的干部与公务员，并可作为高等财经院校的财税教师的参考书。

本教材在编写过程中，参考和借鉴了国内外的许多专家学者的研究成果，特别是东北财经大学财税学院的朱晓波教授、张炜副教授和赵恒群副教授的研究成果，在此对他们表示衷心的感谢！

本教材由马国强教授主审。

由于作者的理论水平有限，教材中肯定存在一定的问题，恳请读者提出宝贵意见，以便修改。

编者

2003.10.15

# 目 录

第1章 税收管理内容	1
1.1 管理一般	1
1.2 税收管理的定义	2
1.3 税收管理学在税收学科中的地位	4
1.4 税收管理的内容	8
复习思考题	14
第2章 税收管理职能	15
2.1 税收管理的职能	15
2.2 税收管理的作用	22
2.3 税收管理的原则	24
复习思考题	31
第3章 税收法制管理	32
3.1 税收法制的作用	32
3.2 税收立法管理	34
3.3 税收执法管理	40
3.4 税务司法管理	43
复习思考题	45
第4章 税收基础管理	46
4.1 税务登记	46
4.2 账簿、凭证管理	54

4.3	发票管理	56
4.4	税收票证管理	73
4.5	税收信息管理	78
	复习思考题	95
<b>第5章</b>	<b>纳税申报</b>	<b>96</b>
5.1	纳税申报的作用	96
5.2	纳税申报的基本要求	98
	复习思考题	104
<b>第6章</b>	<b>税款征收</b>	<b>105</b>
6.1	税款征收与缴库方式	105
6.2	税款征收措施	110
6.3	税款征收的相关问题	120
	复习思考题	125
<b>第7章</b>	<b>税务检查</b>	<b>126</b>
7.1	税务检查概述	126
7.2	税务检查的内容	132
7.3	税务检查的权限	138
	复习思考题	141
<b>第8章</b>	<b>税收计划、会计、统计管理</b>	<b>142</b>
8.1	税收计划管理	142
8.2	税收会计管理	149
8.3	税收统计管理	190
	复习思考题	195
<b>第9章</b>	<b>税务行政管理</b>	<b>197</b>
9.1	税务管理机构	197
9.2	税务人员管理	202
9.3	税务行政处罚	205
9.4	税务监察	217
9.5	税收文书送达	222
9.6	税务行政复议	225

9.7 税务行政诉讼 .....	237
9.8 税务行政赔偿 .....	242
复习思考题 .....	245
<b>第 10 章 纳税服务 .....</b>	<b>246</b>
10.1 纳税服务的理论基础 .....	246
10.2 纳税服务的基本内容 .....	248
10.3 我国纳税服务制度的建立与完善 .....	249
复习思考题 .....	251
<b>第 11 章 税收管理体制 .....</b>	<b>252</b>
11.1 税收管理体制的内涵 .....	252
11.2 确立税收管理体制的原则 .....	255
11.3 分税制 .....	257
复习思考题 .....	264
<b>第 12 章 税务咨询与税务代理 .....</b>	<b>265</b>
12.1 税务咨询与税务代理的内涵 .....	265
12.2 税务咨询与税务顾问 .....	272
12.3 税务代理制度 .....	275
复习思考题 .....	284

# 第 1 章 税收管理内容

从管理一般入手，界定税收管理的定义，阐述税收管理同税收的关系、税收管理学的学科属性、税收管理学与其他相关税收学科的关系以及税收管理的内容。

## 1.1

### 管理一般

管理是一种普遍的社会现象，自有人类社会以来，管理就存在了。早在原始社会，人们为了生存，就组织起来同自然界作斗争，并进行生产和分配，这就是最初的管理活动。在现代社会中，管理更是到处可见，而且种类繁多，大到社会管理、政府管理、宏观经济管理；小到企业班组管理、家庭管理、学校管理等。若从经济角度来看，管理更是多种多样，有经济管理、财政管理、货币管理、税收管理、计划管理、统计管理、财务管理等。总之，从经济到政治，从家庭到国家，从生活到生产，只要有人，就需要管理。虽然古代的管理和现代的管理存在着很大差别，但是它们的本质是一样的。那么，什么是管理呢？简单地说，管理是有关的职能部门或个人，为达到一定的目的，运用各种手段，对某一领域的人、财、物、信息等进行组织、协调和控制的一项活动，也就是管理者为达到既定的目标对管理对象进行决策、计划、组织、协调和监督的活动。

管理活动离不开管理者、管理对象和管理目标，这三者构成了管理的主要要素。首先，管理要有执行者即管理者，它是管理活动的主体。管理者主要是指对管理活动进行决策、计划、组织、协调和监督

的有关人员的群体，管理者在管理中起着至关重要的作用。其次，管理者也必须有对象即被管理者，也称之为管理对象或管理客体。管理客体主要是指管理所涉及的目的物，即人、财、物、信息和时间等。再次，管理是一种有目的活动，所要达到的目的就是管理目标。无目的的管理活动是不存在的，无管理目标将一事无成。

## 1.2

## 税收管理的定义

### 1.2.1 税收管理

根据管理一般的定义我们可以看到，税收管理就是国家的财政、税务、海关等职能部门，为实现税收分配的目标，依据税收分配活动的特点与规律，对税收分配活动的全过程进行决策、计划、组织、协调和监督的一种管理活动。税收管理属于公共管理的重要组成部分。

税收管理是随着税收的产生而产生的，因此，税收管理自始至终存在于税收分配活动的全过程之中。税收是国家为了实现其职能，以政治权力为依托，按照预先规定的标准，无偿地参与社会产品或国民收入分配的一种形式。虽然在不同的社会形态下，税收所体现的分配关系是不同的，但是税收作为国家存在的经济基础，在不同的社会形态中均是国家取得财政收入的重要形式。因此，要保证国家行使职能的需要，使税收能够及时、足额地上缴国库，并充分发挥税收的职能作用，就离不开税收管理。

为了确定一定时期内应达到的税收目标，首先，必须进行决策和计划。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，又需要国家有关职能部门进行具体的决策和计划。其次，必须进行组织。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和手段,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。再次,必须进行协调和监督。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和矛盾,维护税法的严肃性,及时纠正和制止各种偏差和违法乱纪行为,必须进行必要的协调和监督。

---

### 1.2.2 税收管理与税收的关系

---

#### 1) 我国税收管理的演变

税收管理是随着税收的产生而产生的,也就是当人类社会发展到一定历史阶段,生产力水平的提高,剩余产品的出现,国家的产生,税收从整个社会产品分配中分离并独立出来,税收管理就应运而生了。可见,税收管理自始至终存在于税收分配活动的全过程之中。在原始社会,由于没有税收分配活动,所以也就没有税收管理。到了奴隶社会,产生了税收,虽然只是税收的雏形,但是税收管理的一些办法已经出现。如国家派出官员“巡野视稼”,即根据一年的农业收成好坏来课征赋税;再如,周朝对商人通过关卡的货物要征收“关市之赋”,并设立课税检查的“司贡”、“司货”等管理者,登记管理这些税收。这种税收管理是不完整和缺乏系统性的,与现代税收管理也有许多差别。到了封建社会,国家财政收入与皇室的财政收入逐渐分开,专门的税收管理机构开始出现,税收管理制度和管理办法也逐步严密。在半封建半殖民地社会中,税收管理特别是关税管理大权被资本主义列强把持,使中国的经济受到严重损失。近代以来,税收管理又得到进一步加强。国民党政府强化税收管理的目的是不断提高税收负担,维护其政权的存在。1949年10月1日中华人民共和国成立,标志着半封建半殖民地社会制度的结束,并建立了新的税收管理制度。经过50多年的奋斗,已经初步建立了基本适应我国国情和符合社会主义市场经济原则的税收管理制度。尽管目前还有些不够完善的地方,仍然比以往其他社会形态下的税收管理制度要完善得多。

## 2) 税收管理与税收的关系

税收管理活动与税收分配活动是密切联系着的，税收产生的同时也就有了税收管理，税收的存在决定了税收管理的存在，没有税收就没有税收管理。因此，税收管理活动必须遵循税收分配的规律和管理的规律。

①税收是国家行使其职能而参与社会产品和国民收入分配的一种形式，同社会再生产过程有着密切的联系，税收分配的范围决定了税收管理的范围是对税收分配活动全过程的管理。

②税收管理是税收分配活动顺利进行的重要保证。税收是国家取得财政收入的一种主要形式和调节经济的重要手段，它涉及到国家、集体和个人三者利益。虽然在社会主义阶段，国家与集体、个人之间的根本利益是一致的，但仍然存在着局部利益和整体利益、眼前利益和长远利益的矛盾。因此，国家为了保证税款及时、足额上缴国库，充分发挥税收的作用，就必须进行管理。

③税收管理活动必须遵循税收分配的规律。税收管理是对税收分配活动全过程的管理，而税收分配活动又受税法和税收制度的支配，所以进行税收管理必须研究、遵循税法和税收制度的规律性，以便制定出符合客观经济规律要求的税法和税收制度。税收分配活动离不开征纳双方的规律，决定了税收管理离不开管理者和被管理者；税收管理必须处理好管理者与被管理者之间的关系，调动管理者的积极性并影响被管理者。

## 1.3

### 税收管理学在税收学科中的地位

#### 1.3.1 税收管理学的学科属性

尽管税收管理与税收一样古老，具有悠久的历史，但税收管理学作为一门科学还很年轻。税收管理学是由税收学和管理学组成的一门



新型学科，一般称为边缘学科或者交叉学科。这是因为，税收管理活动是随着税收分配活动进行的，没有税收分配活动也就没有税收管理，也就是税收管理离不开税收分配活动，所以税收管理学是同税收紧密地联系在一起。然而税收管理学又不是单纯研究税收分配活动的，还必须运用管理学的一些理论与方法，以实现税收的目标，这又使税收管理学与管理学密不可分。同时，也由于税收管理过程的复杂性、税收管理对象的复杂性和动态性，决定了税收管理所要运用的知识、方法、手段等也是多样化的，所以税收管理学与某些社会科学和自然科学是互相渗透、互相依赖、互相促进的，可见，税收管理学是一门边缘学科。

关于税收管理学的学科属性，人们说法不一，概括起来主要有两种观点：一是税收管理学的税收是修饰管理的，主要强调的是管理，所以是管理学的一个分支；二是税收管理学强调的是税收管理而不是其他管理，应该属于税收学的一个分支。这两种看法是由于对边缘学科或交叉学科的不正确认识引起的。边缘学科或交叉学科一般是指自然科学与社会科学之间的交叉而形成的科学。它研究的是自然科学和社会科学交叉的部分，好比数学的“集合”中的“交集”。后来，随着科学的发展，这种交叉学科不仅仅是自然科学与社会科学的交叉，而且发展到自然科学与自然科学、社会科学与社会科学的交叉。这种边缘学科或交叉学科本身就具有双重学科的性质，它研究的对象是两门学科的交叉部分，所以税收管理学既属于管理学，又属于税收学。

---

### 1.3.2 税收管理学与其他税收学科的关系

---

任何一门科学，都是建立在与其他学科的相互联系、相互比较、相互区别的基础之上的。税收管理学也不例外，我们这里有必要研究一下税收管理学与其他税收学科的关系。

随着科学的发展，税收学已经成为一门独立的学科，并且存在着许多分支。根据其他学科的分类方法，税收学可以分为本缘学科和边缘学科两大类（见图 1—1）。