

Shuishou Guanli Xue

# 税收管理学

(第二版)

吴旭东 著



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

# 税 收 管 理 学

(第二版)

吴旭东 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

税收管理学 / 吴旭东著. — 2版. — 大连: 东北财经大学出版社, 2003.9

ISBN 7-81084-278-1

I. 税… II. 吴… III. 税收管理 IV. F810.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 027838 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)

大连理工印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 267千字 印张: 10 5/8

印数: 34 001—42 000册

1996年5月第1版

2003年9月第2版 2003年9月第5次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 刘铁兰

封面设计: 冀贵收

版式设计: 单振敏

定价: 18.00元

# 作者简介

## 吴旭东

1954年2月出生于辽宁省开原市。1982年毕业于东北财经大学财政金融系(现财政税务学院)财政学专业并留校任教至今。曾任东北财经大学税务系税收管理教研室主任、税务系副主任,东北财经大学办公室(党、校办)主任,现任东北财经大学杂志社社长、常务副主编。1998年晋升为教授,2001年6月完成产业经济学专业的博士学业,取得经济学博士学位。多年来,虽然兼任一些行政职务,但从未放弃过教学和科研工作。20多年来,研究方向一直是财政、税收理论和产业经济理论与实践问题。撰写科研论文80多篇,其中有几篇曾经参加国际学术会议;撰写《税收管理学》、《价格与税收关系若干问题》、《税务咨询与税务代理》等专

著；主编丛书和财政部、教育部统编教材 5 部；参编财政、税务、价格、会计方面大型工具书 6 部；主编、参编校内教材 4 部。具有中华人民共和国注册会计师、注册税务师资格，曾经多年为注册会计师、注册税务师资格考试辅导“税法”、“税法Ⅱ”等课程，常年为企业和个人进行税务咨询服务。

## 第二版说明

《税收管理学》出版以来,得到了广大读者的爱戴。同时,也有一些读者来信提出许多宝贵的修改意见,加之本人近年来的研究探讨,觉得第一版书中尚存在不少问题,并且税收管理实践也提出了许多新的课题,税收管理领域的研究已经是硕果累累,我本人也写过这类的书籍和教材,但是总觉得不够系统和成熟,这一切使修订成为必要。本次修订立足于保持原书的观点和风格,除了对各章变化了的内容进行了大量修改外,注意研究本学科前沿的一些问题,增加了税收文化、税收信息、纳税服务、税务行政处罚等内容。本次修订为进一步完善税收管理学的体系,为税收管理科学的大厦添上了一块砖。在本书修订过程中,借鉴和引用了许多学者的观点和成果,在此,我对他们表示衷心的感谢!由于本人理论水平所限,第二版出版后,还衷心希望广大读者批评指正,以便为繁荣税收管理科学、指导实践做出贡献。

吴旭东  
2003.05.15

# 原版说明

本书是在给大学本科学子讲授税收管理课程和给硕士研究生讲授税收管理研究专题讲座的基础上完成的。税收管理与税收一样是一个古老的范畴，但由于某些原因，过去我国对税收管理的研究是非常缺乏的。改革开放以来，特别是税制改革的浪潮大大地促进了税收管理的研究，其成就可以说是硕果累累，但是都比较零散，系统成篇的就更少，因此，我就产生了撰写此书的念头，并注意在教学和带领学生实习的过程中搜集资料，提炼观点。虽然经过十几年的研究，也做过一些准备，但受本人的理论水平所限，书中的谬误肯定很多，十分渴望得到读者的批评指正，以便修改。

吴旭东

1995.12.30

# 目 录

导 论	1
0.1 管理一般	1
0.2 税收管理的含义	2
0.3 税收管理学在税收学科中的地位	4
结论	8
思考题	8

## 第 1 篇 税收管理职能

第 1 章 税收管理的作用	11
1.1 税收管理的作用	11
1.2 税收管理的内容	13
结论	18
思考题	18
第 2 章 税收管理职能	19
2.1 决策职能	20
2.2 计划职能	21
2.3 组织职能	22
2.4 协调职能	23
2.5 监督职能	24
结论	26



思考题 .....	26
<b>第3章 税收管理的原则</b> .....	27
3.1 依法治税原则 .....	27
3.2 集权与分权相结合原则 .....	29
3.3 组织收入与促进经济发展相结合原则 .....	29
3.4 专业管理与群众管理相结合原则 .....	30
3.5 效率原则 .....	32
结论 .....	34
思考题 .....	34

## 第2篇 税收管理规律

<b>第4章 税收管理的一般规律</b> .....	37
4.1 税收管理要素的协调性 .....	37
4.2 税收管理环境的适应性 .....	47
结论 .....	51
思考题 .....	52
<b>第5章 税收管理特有的规律</b> .....	53
5.1 保证税收管理流程畅通是提高管理效果的重要措施 .....	53
5.2 税收管理集行政、执法和监督于一体 .....	56
5.3 税收管理形式决定税收管理机构设置形式 .....	59
5.4 税收管理对象决定税收管理的手段 .....	61
5.5 税收管理对税收制度的依附性 .....	63
5.6 税收管理在避税与反避税的较量中发展 .....	65
结论 .....	66
思考题 .....	66

## 第3篇 税收业务管理

<b>第6章 税收计划管理</b> .....	69
6.1 税收计划管理的作用 .....	69
6.2 经济税源调查 .....	70

6.3	税收收入计划的编制和执行	71
6.4	税收目标管理	73
	结论	75
	思考题	75
<b>第7章</b>	<b>税收基础管理</b>	<b>76</b>
7.1	税务登记	76
7.2	账簿、凭证管理	84
7.3	发票管理	86
7.4	税收票证管理	103
7.5	税收信息管理	108
7.6	税收文书送达	124
	结论	127
	思考题	127
<b>第8章</b>	<b>纳税申报</b>	<b>129</b>
8.1	纳税申报的作用	129
8.2	纳税申报的基本要求	131
	结论	137
	思考题	137
<b>第9章</b>	<b>税款征收</b>	<b>138</b>
9.1	税款征收与缴库方式	138
9.2	税款征收措施	143
9.3	税款征收的相关问题	153
	结论	158
	思考题	158
<b>第10章</b>	<b>税务检查</b>	<b>159</b>
10.1	税务检查概述	159
10.2	税务检查的内容	165
10.3	税务检查的权限	171
	结论	173
	思考题	174

<b>第 11 章 纳税会计</b> .....	175
11.1 纳税会计的性质 .....	175
11.2 纳税会计与其他会计的关系 .....	178
11.3 纳税会计的对象 .....	180
11.4 纳税会计的作用 .....	181
结论 .....	182
思考题 .....	183
<b>第 12 章 税收稽核会计管理</b> .....	184
12.1 税收稽核会计的职能与作用 .....	184
12.2 税收稽核会计的对象与核算方法 .....	186
12.3 税收稽核会计的分析与检查 .....	189
结论 .....	190
思考题 .....	190
<b>第 13 章 税收统计管理</b> .....	191
13.1 税收统计的特点和作用 .....	191
13.2 税收统计的方法和步骤 .....	193
13.3 税收统计分析 .....	195
结论 .....	196
思考题 .....	196

## 第 4 篇 税务行政管理

<b>第 14 章 税收管理机构</b> .....	199
14.1 税收管理机构设置的原则 .....	199
14.2 税收管理机构的设置 .....	200
14.3 税收管理机构的职责与权限 .....	201
14.4 我国税收管理机构的完善 .....	202
结论 .....	203
思考题 .....	204
<b>第 15 章 税务人员管理</b> .....	205
15.1 税务人员素质 .....	205

15.2	税务人员素质提高的途径与措施 .....	207
15.3	税务监察 .....	208
	结 论 .....	212
	思考题 .....	212
<b>第 16 章</b>	<b>税务行政处罚</b> .....	<b>213</b>
16.1	税务行政处罚概述 .....	213
16.2	税务行政处罚的设定 .....	218
16.3	税务行政处罚的程序 .....	221
16.4	税务行政处罚的执行 .....	225
	结 论 .....	226
	思考题 .....	226
<b>第 17 章</b>	<b>税务行政复议</b> .....	<b>227</b>
17.1	税务行政复议的含义 .....	227
17.2	税务行政复议的原则 .....	229
17.3	税务行政复议的受案范围 .....	230
17.4	税务行政复议的形式 .....	231
17.5	税务行政复议的管辖 .....	232
17.6	税务行政复议的参加人 .....	233
17.7	税务行政复议的程序 .....	235
	结 论 .....	239
	思考题 .....	239
<b>第 18 章</b>	<b>税务行政诉讼</b> .....	<b>240</b>
18.1	税务行政诉讼的含义 .....	240
18.2	税务行政诉讼的程序 .....	241
	结 论 .....	245
	思考题 .....	245
<b>第 19 章</b>	<b>税务行政赔偿</b> .....	<b>246</b>
19.1	税务行政赔偿的含义 .....	246
19.2	税务行政赔偿的要件 .....	247
19.3	税务行政赔偿的规定 .....	247

19.4	税务行政赔偿的程序 .....	248
19.5	税务赔偿经费 .....	249
	结论 .....	249
	思考题 .....	249
<b>第 20 章</b>	<b>纳税服务 .....</b>	<b>250</b>
20.1	纳税服务的理论基础 .....	250
20.2	纳税服务的基本内容 .....	251
20.3	我国纳税服务制度的建立与完善 .....	252
	结论 .....	255
	思考题 .....	255

## 第 5 篇 税收管理其他

<b>第 21 章</b>	<b>税收法制管理 .....</b>	<b>259</b>
21.1	税收法制的作用 .....	259
21.2	税收立法管理 .....	261
21.3	税收执法管理 .....	267
21.4	税务司法管理 .....	269
	结论 .....	271
	思考题 .....	271
<b>第 22 章</b>	<b>税收管理体制 .....</b>	<b>272</b>
22.1	税收管理体制的内涵 .....	272
22.2	确立税收管理体制的原则 .....	275
22.3	分税制 .....	277
	结论 .....	284
	思考题 .....	284
<b>第 23 章</b>	<b>税收管理方法 .....</b>	<b>285</b>
23.1	税收管理方法的作用 .....	285
23.2	行政方法 .....	287
23.3	法律方法 .....	291
23.4	经济方法 .....	293

23.5 宣传教育方法 .....	295
23.6 咨询顾问方法 .....	297
结论 .....	298
思考题 .....	298
<b>第 24 章 税收文化 .....</b>	<b>299</b>
24.1 税收文化的内涵 .....	299
24.2 我国税收文化的主要内容 .....	302
24.3 我国税收文化的建设 .....	303
结论 .....	306
思考题 .....	306
<b>第 25 章 税务咨询与税务代理 .....</b>	<b>307</b>
25.1 税务咨询与税务代理的内涵 .....	307
25.2 税务咨询与税务顾问 .....	314
25.3 税务代理制度 .....	317
结论 .....	326
思考题 .....	326

# 导 论

从管理一般入手，界定税收管理的含义，阐述税收管理同税收的关系，以及税收管理的科学属性，与其他相关税收学科的关系。

## 0.1 管理一般

管理是一种普遍的社会现象，自有人类社会以来，就存在管理。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。现代社会，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，只要有人所至，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，但是他们的本质是一样的。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、协调和控制的一系列活动，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和管理对象以及管理的目标，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的目标。无目的或无目标的管理活动是不存在的，无管理目标将一事无成。

## 0.2

## 税收管理的含义

### 0.2.1 税收管理

根据管理一般的含义我们可以看到，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。

当人类社会发展到一定的历史阶段，随着税收的产生，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。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，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。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。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，维护税法的严肃性，必须处理好各方面的矛盾，及时纠正和制止各种偏差和违法乱纪行为，进行必要的协调和监督。

---

## 0.2.2 税收管理与税收的关系

---

### 1) 我国税收管理的演变

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。近代以来，税收管理又得到进一步加强。但是，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帝国主义列强把持，使中国的经济遭受严重损失。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。中华人民共和国的成立，标志着半封建半殖民地的社会制度的结束，我国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原则的税收管理制度。尽管目前它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