

Y

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

PRACTICAL KNOWLEDGE AND SKILLS OF TAXATION

国家税务总局教材编写组 编

国税征管实务



中国财政经济出版社

F812.423
G930:4

全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材

国 税 征 管 实 务

国家税务总局教材编写组 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国税征管实务/国家税务总局教材编写组编. —北京: 中国财政经济出版社,
2003.7

(全国税务系统岗位专业知识与技能培训系列教材)

ISBN 7-5005-6642-5

I. 国… II. 国… III. 税收管理—中国—技术培训—教材 IV. F812.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 057408 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@dr.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

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13.75 印张 227 000 字

2003 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 3 次印刷

印数: 10 061—13 060 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-6642-5/F·5798

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

由国家税务总局教育中心组织编写的全国税务系统基础知识、岗位分类和更新知识培训系列教材同大家见面了，我衷心地表示祝贺。这套系列培训教材的出版，为全国税务系统广泛深入地开展教育培训工作，全面提高广大税务干部的素质和能力，促进新时期税收事业的发展都将起到积极的作用。

党的十六大确定了本世纪头二十年我国全面建设小康社会的目标。要实现这一目标，需要各方面的共同努力，税收作为国民经济的重要杠杆之一，更要充分发挥好宏观调控作用。这对我们来说，既是机遇也是挑战。能否抓住机遇，迎接挑战，不负使命，关键在人，在于人的素质，而提高素质主要靠培训。为此，必须加大税务教育培训工作力度，按照全国组织工作会议要求，多层次、多渠道、大规模培训税务干部。通过税务教育培训工作，全面提高税务干部队伍的整体素质，圆满完成各项税收任务，为全面建设小康社会而努力奋斗。

教材是做好教育培训工作的基础，教材建设是教育培训工作中的重要组成部分。为全系统编写和提供高质量的教材，对于帮助广大税务干部提高自身素质和业务能力，加强队伍建设，都具有十分重要的意义。正是从这个意义上说，教材建设要锐意改革，勇于创新，与时俱进。要本着符合税收工作实际需要，符合税务教育培训与学习需要的原则，统一规划，认真组织，在求新、求变、求实上下功夫，多出精品佳作。

这套系列教材从策划、编审到出版，历时近三年，凝聚了税务系统 400 多名专家学者和业务骨干的心血。这套系列教材分为基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）和更新知识（Z）三个部分，

形成 X+Y+Z 的新型教材体系。总的看来，这套教材突破了传统教材的风格、模式和结构体系，实现了启发性与适用性、通俗性与趣味性的统一，组合灵活、简便适用，包含了全国税务系统公务员一般应具备的基本知识、各岗位所必须的专业技能以及新的知识和新的技能，也反映了税收工作的发展水平和改革方向。

希望广大税务干部加强学习，努力工作，不断提高理论素养、业务水平和工作能力，为新世纪的税收事业做出新的更大的贡献！

许旭人

二〇〇三年四月二十一日

编 审 说 明

根据中共中央、国务院关于加强干部教育培训工作的要求和国家税务总局党组关于加强税务干部培训的指示，总局教育中心围绕建设一支政治过硬、业务熟练、作风优良的税务干部队伍的目标，注重培训教材建设，加强新形势下教材建设理论与实践的探索，确立了由基础知识（X）、岗位专业知识与技能（Y）、更新知识（Z）三个部分组成的 X+Y+Z 的新型教材体系。这套教材与税收工作紧密结合，通过大量典型案例和图表解释深奥的理论和复杂的问题，力求启发性与适用性、通俗性与趣味性相统一，是组织培训和干部自学的好帮手。

岗位专业知识与技能（Y）部分培训教材分为政策法规类、征收管理类、稽查类、计划会计统计类、信息管理和综合类等类别。该部分教材针对税务工作各个岗位应具备的专业知识与技能组织编写，突出实务性和可操作性，着重提高广大税务干部分析和解决实际问题的能力。

《国税征管实务》为征收管理类教材。由顾伯群、程永德负责具体策划指导，张紫东、周国川、单新萍、赵福增、崔成章、丁丹、庄坚、游润珍、熊小刚、于祥伟等编写，初稿由张紫东统稿，最后由周国川统稿，王文彦、司京民审定。

本书经国家税务总局教材编审委员会审定通过，同意出版发行。书中如有不妥之处，请读者批评指正。

国家税务总局教材编审委员会

二〇〇三年七月

《国税征管实务》

策划编审人员

总策划：宋 兰

策 划：程永昌 陈小杭 孙 泽 于 斌
顾伯群

协 助：康静茹 王维平 杨国全

编 导：顾伯群 程永德

编 写：张紫东 周国川 单新萍 庄 坚 赵福增
游润珍 崔成章 熊小刚 丁 丹 于祥伟

统 稿：周国川 张紫东

审 定：王文彦 司京民

前 言

为了满足全国税务系统公务员培训与学习的需要，根据国家税务总局的要求，我们编写了这本《国税征管实务》。

本书具有以下特点：

1. 按照税收信息化征管改革方向、税收执法规范、纳税人权益保障等主线展开编写，并吸收税收征管理论和征管改革实践的前沿成果，使本书具有鲜明的时代感。

2. 按照税收征管业务过程就税务登记、账簿和凭证管理、纳税申报、税款征收、税务检查等内容的业务流程和操作规程进行了详尽介绍，同时就各部分内容的法律责任及管理质量做了专节分析，并辅助以案例评析，使本书具有较强的实用性和操作性。

3. 根据税收征管工作“怎么做就怎么写”的原则进行编写，并尽可能为征管实践提供“管理标准”。

本书初稿由张紫东、庄坚、赵福增、游润珍、崔成章、熊小刚、丁丹等参加编写。后经编审组研究，又对全书体例进行了调整，形成了新的体系结构，并由下列人员在初稿的基础上做了编写、修改与完善。第1、2、3部分由周国川编写、修改，第4部分由于祥伟编写、修改，第5部分由单新萍编写、修改，第6、7、8部分由张紫东编写、修改。最后由周国川总纂定稿。

本书是在国家税务总局教育中心和征收管理司的策划、组织和具体指导下编写完成的。在编审过程中，得到了山东、浙江、广东、广西、江西省（区）国家税务局，浙江、江苏、广东省地方税务局，扬州税务进修学院，辽宁税务高等专科学校等单位的大力支持。在此一并表示衷心感谢！

由于作者水平所限，书中不妥之处在所难免，恳请广大读者在使用教材中提出宝贵意见。

编 者

二〇〇三年四月

目 录

1 税收征收管理概述	(1)
1.1 税收征收管理的概念	(1)
1.2 税收征收管理原则	(1)
1.3 税收征收管理的主要内容	(3)
1.4 税收征管改革	(3)
2 税务登记管理	(11)
2.1 税务登记管理的协调	(11)
2.2 开业税务登记管理	(14)
2.3 变更税务登记管理	(30)
2.4 注销税务登记管理	(35)
2.5 其他种类税务登记管理	(40)
2.6 增值税一般纳税人资格认定管理	(41)
2.7 税务登记管理法律责任	(59)
2.8 税务登记管理质量分析	(61)
3 账簿凭证管理	(65)
3.1 纳税人建账建证的管理	(65)
3.2 扣缴义务人建账建证的管理	(69)
3.3 代理建账的管理	(73)
3.4 计算机记账的管理	(77)

3.5	账簿凭证记录文字的管理	(80)
3.6	财务制度与财务处理办法的管理	(83)
3.7	个体工商户建账管理	(87)
3.8	账簿凭证管理的法律责任	(92)
4	纳税申报管理	(93)
4.1	纳税申报管理程序	(93)
4.2	我国现行主要税种的纳税申报	(111)
4.3	纳税申报的法律责任	(127)
4.4	纳税申报管理案例分析	(130)
4.5	纳税申报质量分析	(133)
5	税款征收	(140)
5.1	税款征收概述	(140)
5.2	税款征收与缴纳方式	(144)
5.3	税款征收及其操作程序	(149)
5.4	违反税款征收管理规定的责任	(164)
5.5	税款征收质量管理	(170)
6	税源监控	(172)
6.1	税源监控对象	(173)
6.2	税源监控方法	(175)
6.3	税源监控的法律责任	(187)
7	税收征管档案管理	(189)
7.1	税收征管档案种类	(189)
7.2	税收征管档案管理程序	(192)
7.3	税收征管档案管理责任	(195)
8	纳税服务	(196)
8.1	服务要求	(196)

8.2 服务的形式与内容	(197)
8.3 服务监督与责任	(202)

1 税收征收管理概述

通过本部分的学习，要了解税收征收管理的概念，掌握税收征收管理的原则，了解税收征管改革的基本内容和发展方向。

1.1 税收征收管理的概念

税收征收管理是税务机关依法对征、纳过程进行组织、管理、检查等一系列活动的总称。它是贯彻执行税收法律、法规、政策，实现税收职能，发挥税收作用的基本环节，是税务管理活动的重要内容之一。

税收征收管理是以基层税务机关为主体，以纳税人为客体，由税务征管人员从事的最基本的日常管理工作。在征收管理工作中，税务人员以税收法规、征管制度为依据，采用不同的征管形式和方式，指导、监督纳税人正确地履行纳税义务。

税收征收管理主要包括管理、征收、检查三个环节（从狭义上讲税收征收管理也可不包括检查）。管理是指建立健全税务登记、纳税申报等征收管理制度，控制经济税源、开展税法宣传，实施对日常税收征纳活动进行指导的一系列基础工作；征收是指按税法规定，及时足额地组织应纳税款缴入国库；检查是对征纳双方履行税法规定的权利和义务情况进行监督检查。管理、征收、检查构成相互联系，相互制约的有机整体。管理是征收和检查的基础或前提条件，征收是管理和检查的最终目的，检查则是征收和管理的保证。

1.2 税收征收管理原则

1.2.1 法定主义原则

法定主义原则作为一项宪法原则，具有最高法律原则的地位。税收法定主义原则也是税法制定的根本性原则。税收征收管理工作，其本身就是贯彻执行

税法的过程。因此，这项工作更有必要遵循法定主义原则。

现代意义上，税收法定主义不再是单纯实体法上的税收法定主义，而是贯穿立法、行政、司法全过程，实体法与程序法相统一的税收法定主义。其主要内容包括课税要素法定、课税要素明确、合法性原则几个方面。课税要素法定，主要指课税的实体要素和程序要素都必须由法律规定，没有法律的规定，政府就无权向人民征税。课税要素明确，指凡构成课税要素的规定应当尽量明确，避免出现歧义，减少因税法解释被滥用而发生的侵害纳税人权益的可能性，同时也可以对行政机关的自由裁量权给予有效的限制，防止行政自由裁量权被滥用而产生的不良后果。合法性原则，指当课税要素得以完全满足时，税务机关就必须按照税法规定的标准和程序依法征税，使纳税人及时、全面地履行纳税义务。税务机关既不得随意减免税或有税不征，也不得与纳税人就改变课税要素和课税程序达成任何协议，否则应一律视为无效。

税收法定主义原则侧重于通过对国家征税权力的限制达到保护人民私有财产权不受侵犯的目的，同时也强调税务机关的依法征税和纳税人的依法纳税。

1.2.2 质量和效率统一原则

在税收征收管理工作中，还必须遵循征管质量与征管效率相统一的原则。征管质量追求的是贯彻税法，应收尽收；征管效率讲求的是以最小的税收成本换取最大的税收收入，两者是一对矛盾。税收征收管理工作就是要在两者之间找到一个平衡点。两者不可偏废，同时又不能片面地追求某一方面。征管实践中，税收流失仍是当前和今后相当长的一段时间里税收征管最主要的风险。从征管力量的分布看，大约 80%—90% 的税务人员管理着 10%—20% 的收入，而以 10%—20% 的人员管理着 80%—90% 的收入，管理力度明显不够，征收成本也因此居高不下。税收征收管理工作就是要追求在保证税收征管质量的基础上，尽量提高税收征管效率。

1.2.3 文明执法原则

税收法律具有一般法律的共性，即通过税务机关执法权力与纳税人权利的配置来实现一定的社会目的和秩序稳定。国家为了满足社会管理的需要，通过税法的形式将税收征收权力配置给国家税务机关。相应地为了加强对税收行政权力的约束，防止行政权力无限制的膨胀，也赋予纳税人一定的权利，如退税权、知情权、申请延期纳税权及听证权、复议权等。

为了保证税收征收目的的实现，税务机关的征税权力与纳税人所享有的权利并不对等，征税权力享有较为优越的条件，如对税款的强制执行权、税款保全权、优先权等。但这并不能否定纳税人权利的重要性。因此，在税收执法中，要充分尊重纳税人的权利，文明执法，优质服务，保护纳税人权益；另外，尊重纳税人权利的同时也是对行政权力的有效约束，发挥纳税人对税收行政权力的制约、监督作用，保障税收行政权力的规范行使。

1.3 税收征收管理的主要内容

税收征收管理作为税收管理的一部分，主要包括以下内容：

①税务管理。主要包括税务登记、账簿和票证管理、纳税申报。

②税款征纳。这是指税款征缴入库的过程。从税务机关角度看，是税务机关按照法律、行政法规的规定征收税款的过程；从纳税人角度看，是纳税人或扣缴义务人按照法律、行政法规的规定缴纳税款的过程。

③发票管理。这是指税务机关依照法律、行政法规对印制、领购、开具和保管发票的过程进行的管理。

④纳税检查。这是指税务机关依照法律、行政法规和财务会计规定，对纳税人、扣缴义务人履行纳税义务、扣缴义务的情况进行检查和监督。

⑤法律责任。这是指纳税人、扣缴义务人不能正确履行义务，出现违法行为所应承担的法律后果。

⑥税源监控。税务机关利用各种方法对税收与经济之间关系的监视与控制，以分析并掌握税基的规模与分布。此项工作作为税务机关的重要职责，贯穿于税收征管的全过程。

⑦纳税评估。以审核、评价纳税申报准确性为主要内容。作为国际上税收征管的通常做法，纳税评估在防范税收风险、提高征管能力方面有着十分重要的作用。

⑧税收征管法规体系建设。服从税制改革与征管改革的要求，完善税收征管法律法规。通过征管信息化使税收征管的程序和手续更加简化。

1.4 税收征管改革

我国税收征管的发展方向和目标，与世界性征管改革的趋势是一致的，且

经历了一个不断演进的过程。为了适应市场经济发展的要求,近几年,我们在税收征管模式上进行了一系列的重大改革,建立了全国相对统一规范的征管模式,实行了征管查“三分离”。将全部税收征管工作划分为征收、管理、检查三方面,并相应划分各自职责,设置税务职能机构,配备税务人员专门负责管理。其优点是职责分明、分工明确、各司其职、相互促进、相互制约。市场经济的发展以及新的税制和税收管理体制的实施,使征管查三分离的征管模式得到了进一步的发展和完善。但随着经济全球化步伐的加快和我国经济体制的深化以及知识经济、法制建设、科技进步的推动,税收征管又面临着一些新的挑战:从老税制到新型税制带来的管理要求提高;从计划经济到市场经济带来的管理方式变革;从人治到法治带来的治税观念的冲击;从手工操作到科技应用带来的管理技术的革命;从封闭到开放带来的税收环境的创新。面对新的形势要求,必须思考我国税收征管的新的对策。从长远看,提高税收征管的质量和效率,只有坚持进一步深化税收征管改革。

1.4.1 税收征管改革的现实基础

(1) 国民经济持续发展

1994—2002年的9年间是我国经济持续、快速、稳定发展的阶段。经济的发展为税收征管提供了充足的税源和良好的外部环境。

新税制和分税制财政体制适应经济发展的需要,确保了税收收入的稳定增长,充分证明了这一改革和决策的及时性与正确性(见表1-1)。

表 1-1 1994—2002 年国家 GDP 增长情况

单位:亿元

年份 项目	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP	46759.4	58478.1	67884.6	74462.6	78345.2	81910.2	89403.5	95933.0	102397.9
比上年±%	12.6	10.5	9.6	8.8	7.8	7.1	8.0	7.3	8.0

注:GDP增长速度为按可比价格计算。

(2) 税收收入不断增长

在经济增长的带动下,经过全国税务系统各级税务机关和全体税务干部的努力,我国税收收入的总体规模也同步实现了持续、快速、稳定的增长

(见表 1-2)。

表 1-2 1994—2002 年全国税收总量情况

单位：亿元

年份 项目	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
税收收入	5070.79	5973.74	7050.61	8225.51	9092.99	10314.97	12665.80	15165.47	16996.56
比上年±%	23.1	17.8	18.0	16.7	10.5	13.4	22.8	19.7	12.1

注：税收收入指税务部门征收入库的各项税收，不包括关税和农业税，下同。

在税收总量增长的同时，年度税收的增长也从 1994 年的 951.55 亿元水平，猛增到 2002 年近 1831.09 亿元的水平，为经济发展和社会安定做出了应有的贡献（见表 1-3、表 1-4、表 1-5）。

表 1-3 1994—2002 年年度税收增长情况

单位：亿元

年份 项目	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
比上年增收	951.55	902.95	1076.87	1174.90	867.48	1221.98	2350.83	2499.67	1831.09
比上年±%	—	-5.11	19.26	9.10	-26.17	40.87	92.38	6.33	-26.75

表 1-4 1994—2002 年税收占 GDP 比重情况

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
税收占 GDP%	10.8	10.2	10.4	11.0	11.6	12.6	14.2	15.8	16.6

(3) 纳税人对税收征管工作的期望

纳税人希望税收征管的结果要公平，为他们创造更好的生产、生活环境并希望严厉打击偷、逃、骗、抗税行为，维护依法自觉纳税的纳税人的合法权益。

纳税人希望得到税务机关的纳税指导和问题解答，希望税法和税收征管规定能够更加通俗易懂，增加税收行政执法的透明度，以便纳税人更好地维护自