

现代中国税务管理之路

主编 陈流明

42
51

广东人民出版社

F812.42
C451

現代中國稅務管理之路

金鑑

一九四二年十月十日

粤新登字01号

现代中国税务管理之路

陈流明 主编

*

广东人民出版社出版发行

广东省新华书店经销

广东肇庆新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 7.625印张 2插页 173,000字

1992年6月第1版 1992年6月第1次印刷

印数1—10,300册

ISBN 7-218-00840-2/F·134

定价: 5.60元

前 言

我国税收制度随着国民经济的向前发展，在不断改革中逐步走向系统和完善。税收作为参与国民收入分配和再分配的重要形式，已成为国家聚财、宏观调控和监督的重要手段。因而，各方面的利益矛盾更多地反映到税收上来。但是，目前我国的税收管理仍缺乏一套科学、严密的制度和监控手段，难以对纳税人和税务机关内部进行有效的监督和管理。为适应客观经济形势的发展和税制改革的需要，实现以法治税，在1985年7月的全国税务工作会议上，国家税务局金鑫局长提出：要经过努力，在不太长的时间内，建立起一套科学、严密的税务管理体系。

几年来，全国各地在进行税制改革的同时，也进行了征管改革的实践。国家税务局在吉林、河北、湖北、武汉进行了试点，取得了经验。各省（区）、市按照国家税务局的部署，结合当地的实际情况，先试点，后铺开，进行了广泛的实践和深入的探索，为在我国建立科学、严密的税务管理体系提供了宝贵的经验和理论依据。我们在学习、借鉴吉林、河北、湖北、武汉等省、市经验的基础上，回顾建国以来的征管历程，立足广东的征管改革实践，根据税务管理活动本身的客观要求，围绕健全的征管理法，严密的管理制度，规范的征管规程，现代化的管理手段，严密的监控网络和训练有素的干部队伍等方面，编写了本书，作为探索新时期税务管理走向的一个尝试。

编写《现代中国税务管理之路》，实行集体讨论，分工负

责，广泛征求意见，主编终审定稿的办法。本书由广东省税务局局长陈流明同志任主编，广东税务学会副会长余荣渊同志、副秘书长梁品荣同志任副主编，其他编写人员由部分市税务局、税务学会、大专院校的有关同志组成。他们是张焕俊（广东省湛茂税务干部培训中心主任、高级经济师）、蒙炳辉、王文俊、唐德光、邓锦源、骆惠华、谢伟志、岑慧勤、莫宏辉、邵志仁、刘新华、杨卫华（中山大学经济系讲师）、李明景。

国家税务总局局长、中国税务学会会长金鑫同志对本书的编写非常重视，大力支持，特为本书题写了书名，给我们很大的鼓舞。

广东商学院税务系主任、教授丁弼昆同志应邀指导了本书写作的全过程，对本书的章节设置、写作技巧和材料的运用等，提出了很多宝贵的意见。

本书在编写过程中，得到广东省各级税务机关的大力支持。

为了能尽量反映各地的做法、经验，我们在编写过程中，专访过部分省、市、县税务机关，参考、采用了各地的刊物、资料。他们所提供的经验、做法和刊物、资料，为顺利编写本书创造了条件，提供了方便。我们谨对关心、支持过《现代中国税务管理之路》这本书的单位和个人，致以衷心的感谢。

由于我们的水平有限，编写的时间比较紧，不当之处在所难免，希望广大读者提出批评和修改意见。

编者

1992年2月于广州

目 录

前 言	1
第一章 总论	1
第一节 新中国税务管理的历程	1
第二节 新时期我国税务管理的走向	9
第三节 建立有中国特色的科学严密的税务管理体系	16
第二章 现代税务管理的基本制度	25
第一节 外部管理制度	26
第二节 内部管理制度	36
第三节 票证管理制度	48
第四节 税收宣传工作制度	51
第三章 新时期税收征管模式	54
第一节 改革征管模式的指导思想和原则	55
第二节 税收征管模式	58
第三节 税收征管工作规程	67
第四章 涉外税收管理	72
第一节 涉外税收管理的意义和原则	72
第二节 涉外税收管理的主要内容	77
第三节 反避税的对策	80
第四节 涉外税收管理中的几个问题	84
第五章 税源培养与管理	88

第一节 税源培养与管理的意义·····	88
第二节 税源培养·····	91
第三节 税源管理·····	99
第六章 税收计划管理 ·····	105
第一节 税收计划管理的意义·····	105
第二节 税收计划的组成·····	107
第三节 税收计划的编制原则·····	111
第四节 税收计划的检查·····	115
第七章 税式支出 ·····	118
第一节 税式支出的特点和意义·····	118
第二节 税式支出的运用和管理·····	120
第三节 我国税式支出的薄弱环节和应研究解决的问题·····	129
第八章 税收征收成本管理 ·····	131
第一节 税收征收成本管理的必要性·····	131
第二节 税收征收成本的对象和任务·····	134
第三节 征收成本管理的方法·····	137
第四节 降低征收成本的途径和实施征收成本管理应解决的问题·····	142
第九章 帐簿与票证管理 ·····	146
第一节 帐簿管理·····	146
第二节 发票管理·····	150
第三节 税收票证管理·····	154
第十章 税收监控网络 ·····	160
第一节 社会监督·····	160
第二节 司法监督·····	165

第三节	税务行政复议	169
第四节	内部监督	172
第十一章	税务管理机构	176
第一节	税务管理机构的设置是以法治税的需要	176
第二节	税务管理机构的设置原则	179
第三节	各条纵线的职责范围	182
第十二章	基层税务机关的管理	187
第一节	加强基层税务机关管理的意义	187
第二节	基层税务机关管理的主要任务	190
第三节	基层税务机关管理的要求	195
第十三章	干部的教育与管理	199
第一节	干部教育与管理的重要意义	199
第二节	干部素质的要求	200
第三节	干部教育培训	207
第四节	专业技术职务评聘	213
第五节	干部考察与使用	215
第十四章	努力实现税务管理现代化	220
第一节	实现税务管理现代化的意义	220
第二节	税务管理现代化的内容	222
第三节	实现税务管理现代化的途径与步骤	229
结束语		236

第一章 总 论

在我国社会主义条件下，税务管理是国家税务机关依据税收参与国民收入分配活动的特点及其客观经济规律，对税收活动全过程进行决策、计划、组织、协调、检查、监督，以保证税收职能作用得以实现的一种管理活动。党的十三大报告指出，我国从50年代生产资料私有制的社会主义改造基本完成，到社会主义现代化的基本实现，至少需要上百年时间，都属于社会主义初级阶段。在社会主义初级阶段中，切实弄清楚社会主义税收的本质、地位和职能、作用等基本理论，完善税收制度，同时实现税务管理科学化，以充分发挥税收在社会主义初级阶段的作用，对顺利地发展我国的社会主义现代化建设事业，有重要意义。

第一节 新中国税务管理的历程

现代中国税务管理源于中华人民共和国建立之初，严格地说，应追溯到革命根据地时期，至今已走过了几十年不寻常的历程。探究税务管理发展的走向，有必要回顾过去几十年新中国税务管理的历程。

一、恢复国民经济和生产资料私有制的社会主义改造时期

1949年10月1日，中华人民共和国成立后，百废待兴，财政经济遇到极大的困难。

当时，解放战争还在继续，农村发生灾荒，数千万的灾民等待救济；遭受严重破坏的铁路等许多重要经济部门亟待恢复建设。加上帝国主义的经济封锁和不法分子的捣乱，财政赤字，金融波动，货币贬值，物价上涨，危及国家的巩固和稳定。在严重的困难面前，党和中央人民政府及时采取果断措施，一方面，颁布《全国各级税务机关暂行组织规程》，建立自上而下自成体系的税务管理机构，并教育全党要更重视税收工作，委派最好的干部担任税务局长，从各方面召集人力充实征收第一线；另一方面，制定了《全国税政实施要则》，统一税政；随后颁布了货物税、工商业税等14种税的暂行条例。各级税务机关的组建和税制的统一实施，为税收管理工作奠定了基础，也为恢复国民经济注入了生机和活力。短短的三年内，国民经济已恢复到历史最高水平。在五种经济成分中，国营、合作社和公私合营经济比重已经有了很大的提高，工商企业的经营方式也发生了许多变化，特别是国家开展“三反”（反贪污、反浪费、反官僚主义）、“五反”

（反行贿、反偷税漏税、反盗窃国家财产、反偷工减料、反盗窃国家经济情报）运动，实施“一五”经济建设计划，进行生产资料私有制的社会主义改造，保持了税收工作的好势头。广大税务干部除接受专业培训之外，更在激烈变革的经济环境和暴风骤雨式的阶级斗争中经受了锻炼，围绕税收管理工作提出“依法征税、依法减免；健全制度、堵塞漏洞；贯彻政策，完成收入任务”的要求，不断改进与深入探索新的征管形式和方法，使税收

管理内容有很大的充实和发展。

一是坚决依靠人民群众，深入宣传税收政策，不断提高人们的纳税观念。同时，把工作重点放在做好经常性的征收管理和定期的纳税检查上。强化管理，做到有法必依，违法必究，使自觉纳税者与日俱增，执意偷税者减少。

二是征收方法、交纳方式与专管形式多样化。为适应多税种、多环节、多次征的复税制要求，采取了对生产环节实行“源泉控制”；对分配环节实行“严格监督”；对流通环节实行“随货查验”；对销售环节实行“控制发票”等措施，对工商业经营的货物实行动态与静态控制。各地从50年代初期采用的“查帐征收”、“民主评议”、“定期定额”三种征收方法发展到50年代中期的“查帐”、“半查帐”、“民主评议”、“单定”、“双定”等五种征收方法。在纳税方式上，有纳税人上门缴税，有委托代征，有代扣代缴，还有专管员开缴款书，由纳税人到银行缴纳，等等。至于专管组织形式，分别采取按区段管理，按行业管理或巡回管理；对货物税（商品流通税、工商统一税），根据企业大小和对税源的控制程度，分别采取驻厂征收、市场设点征收、农村重点驻征、检查站查验征收、起运征收、查定征收等形式，效果良好。

三是税务管理办法严、密、细、实。本着“严而不繁，简而不漏，促进生产，便利交纳”和“源泉控制”的原则，先后由国家或省、市制定了“个体工商业户管理办法”、“市场管理办法”、“发票管理办法”、“驻厂员管理办法”，还根据产品的生产、销售方式，分别对税率高、税源大或管理漏洞大的主要产品，实行专项管理。同时，对农村税收，采取“重点驻征、巡回管理，定期回税务所汇解税款”的管理办法；对集市税收，一般

采用“入市登记，按行归市，分行管理，凭牌摆卖，售后缴税”的管理方法；对临时经营的大宗税源，实行“现金保证、实物保证、信用保证”控制。以后，根据城乡、行业、产品的不同情况，进而对一贯守法纳税户实行“三自纳税”（自结、自核、自缴），对一般纳税户采用“企业结算、申报，专管员审核、开缴款书，由银行划帐入库”的方式。

四是市、县两级税务局直接管理税收，单独设置稽查科（股），负责货运管理、市场管理和流动税源的征收管理。省、专区及地级市税务局组建查帐队（组），帮助基层查处偷漏税大案、要案。由于沿海和陆地边境投机倒把、走私逃税严重，这些省市还建立税警团，与海关、公安、边防部门共同打击走私；还与交通、邮电、银行、国营公司等部门联合行动，深入发动群众，内管外缉，内查外追，点、线、面结合。对固定工商业户的税收检查方法，在50年代初期，采用“任务到组，合管合查”办法，到中期改为“任务到人，分管联查”。同时健全各项规章制度，加强内部管理，防止不法行为的发生。通过各项征管检查，还考核了单位和个人工作实绩，从而推动了税务系统“比、学、赶、帮、超”的活动。

二、生产资料私有制社会主义改造基本完成到“文化大革命”时期

在我国生产资料私有制的社会主义改造基本完成之后，国内经济结构发生了根本的变化，全民所有制和集体所有制居绝对优势，绝大部分私营工商业也转为公私合营。1958年，全国出现人民公社化和“大跃进”的形势。在“左”的思想影响下，“非税论”喧闹一时，致使税收制度一再简化，税务管理松弛，税收的

职能作用也遭到严重削弱。从此，税务管理工作开始走下坡路。税务机构被撤并，税收干部大批下放或被调走。1957年，全国的地、市、县和市属区税务局共有2233个，1961年减少到147个，农村由于实行财政包干，税务所基本上被撤销了。全国下放丁8万多税务干部，总人数减少了一半，致使漏欠税款相当严重，有的地方还出现有税无人收的现象。在“文革”期间，税务机构被撤并的情况更为严重，税务干部被调走或长期“下放”者更多，甚至一部分人被强迫辞职退休。地方和基层税务管理机构几乎不复存在，各项税务管理制度遭到批判和破坏，干部思想产生了极大的混乱。税收征收管理虽然随之采取“任务到人，一人进户，统管各税，管征查合一”的方法，但是，收效甚微，各地出现有法不依，有章不循，甚至无人管理的混乱局面，偷税、漏税情况普遍存在，税务管理工作处于半瘫痪状态。

三、社会主义建设全面开展时期

党的十一届三中全会以来，随着改革开放、搞活经济方针的深入贯彻，我国国民经济朝着以社会主义公有制为基础的有计划商品经济方向发展，经济结构、计划体制、分配形式等方面都发生了新的变化，建立经济特区、经济技术开发区，利用外资，引进先进技术和先进经营管理办法，也取得可喜的成效，对外经济交往继续发展。与此相适应，我国工商税收制度亦进行全面改革，形成了多税种、多环节、多层次的复合税制，涉外税收制度逐步建立和完善。

随着经济体制改革和税制改革深入进行，我国税务管理机构、干部管理、法制建设、税源控管、规章制度、涉外税收管理各方面相继得到加强。税收征收管理活动深入到生产、分配、流

通、消费领域，深入到法人和个人，标志着我国税务管理工作进入了恢复、发展、强化的新阶段。

一是国家强化了税务管理机构。在中央和各级党政领导的重视下，迅速恢复和健全了税务机构，并多次增加人员编制，加强税务队伍建设；进一步完善了上级税务机关和同级政府双重领导，以税务机关垂直领导为主的领导体制。在国家税务局领导下，各省、市、自治区、地（市）、县（区）都单独设置税务局，乡镇亦设有基层税务所；此外，还设立了中国海洋石油税务局。税务机关成为政府的重要的经济管理职能部门。

二是统一了税收征管法规。1986年4月，国务院发布了《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》，第一次统一了全国的税收征管法规，使税收法制建设在系统化、规范化方面迈进了一大步。同时，相继颁布了若干配套法规，如《税收征收管理若干问题的规定》、《全国发票管理暂行办法》、《关于个体工商户户帐簿管理的规定》等；最高人民检察院和财政部联合制发了《关于进一步搞好查处偷税、抗税案件工作的联合通知》；国家税务局颁发了《税务机关查处税务案件办法（试行）》等。目前，我国税收征收管理基本转上了有法可依的轨道。

三是严肃税法，增强刚性。国务院在颁布《税收征收管理暂行条例》后，针对征管手段软化、税收法规弹性大的问题，进而发出《关于严肃税收法纪加强税收工作的决定》、《关于整顿税收秩序加强税收管理的决定》等一系列文件，强调统一税法，集中税权，并且赋予税务机关必要的强制执行权和检查权。

四是强化了税收司法执法监督。全国各地普遍组建了税务稽查队、检查站、发票管理所。这些机构发挥其职能作用，查处了大量偷漏税案件。据不完全统计，1984—1989年，各地税务部门共查补

各项税款和能源交通重点建设基金达250多亿元。同时,税务治安检察工作步入专业化,使税收综合治理取得突破性进展。一方面对暴力抗税行为做到及时有力的打击;另一方面减少了国家税收损失。

五是涉外税收管理工作取得明显的进展。各地税务机关在加强和改进涉外税收征收管理,加强对外税收宣传,部门之间密切配合、协作,信守对外税收协议,认真执行税收法律,以及在加强政治思想工作,培养一支高素质的涉外税收管理队伍等方面,都取得了较大成绩,也积累了有益的经验,对维护国家权益,鼓励外商投资,促进对外经济的发展都起到积极的作用。在中央制定的改革开放基本国策指引下,广东作为全国综合改革试验区,发挥了“天时、地利、人和”的优势,以“三二一”为基础(深圳、珠海、汕头三个经济特区,广州、湛江两个经济技术开发区和珠江三角洲经济开放区),积极改善投资环境,引进外资和先进技术,发展外向型经济。1989年,广东出口总额80.3亿美元,“三来一补”企业1.6万多家,收入工缴费5.5亿元,登记注册的“三资”企业8600多家,约占全国总数的一半。在发展外向型经济进程中,税务部门建立了相应的征收管理制度,依法征税,维护了国家经济利益。

六是进一步发挥了税收调节经济的功能。由于税务管理得到加强,比较正确地贯彻执行了国家税收政策,坚持依法征税和依法减免税,促产增收与强化管理并重,对宏观经济和微观经济都发挥了重要的调节作用,为促进社会生产力的发展作出了贡献。

七是建立专业管理与群众管理相结合的协税护税网络。从县(区)有关部门到街道居民委员会、乡村村民委员会,普遍建立协税护税组织,一个多层次、多渠道、多形式、纵横交织的协税护税网络正在形成,成为一支群众性协税护税的不可忽视的力量。

由于加强了税务管理,在经济发展的基础上,税收聚财的功

能逐年稳步提高，税务部门组织的收入占国家财政收入的比重，由“六五”时期的58.4%，上升到“七五”时期的92.7%。税收流失已有所减少。

回顾新中国税务管理发展的历程，道路虽曲折，然而任何事物的发展都有其变革完善的过程，几十年的教训固然深刻，但经验尤为丰富。

（一）强化税务管理，首要的是法治。税收是实现国家职能的重要手段。税务机关是为实现国家税收职能而设立的经济执法机构，是各级政府的工作部门之一。依法征税，依率计征的全过程，都是执法过程，征纳双方都必须严格依法办事。要加强税务管理，就必须使管理的全过程走上健全的法治的轨道，包括税务机构的设置，干部配备，管理体制，征管依据，征管规程，征管手段，协税护税网络，税务司法保卫，税务咨询等，都应通过立法，使税收管理走上法律化道路，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。实践证明，我国50年代前期和党的十一届三中全会之后，税务管理的效果显著，就是加强了法治的结果；而“大跃进”和“文化大革命”期间，法制遭到破坏，税务管理也就陷入半瘫痪状态，因此，现代税务管理之路，首先必须走法治之路，这是搞好税务管理的前提条件。

（二）外部管理与内部管理相结合，把征管业务建设同队伍建设融为一体。根据中央领导同志的教导和上述各历史阶段的实践，这一经验可概括为：1.教育税务人员，发扬三大作风，树立三大观点（密切联系群众的作风，自我批评与相互批评的作风，艰苦奋斗的作风，政治观点，生产观点，群众观点），全心全意为人民服务；2.实行税源排队，紧紧抓住重点；3.任务要五到，计划要三衔接（到股、到所、到专管员、到工商户、到项目；把税

收计划与企业的生产、销售计划衔接起来)；4.主动当参谋，大力促生产(当党政的参谋，当纳税人的参谋)；5.实施三管结合(征收管理、帐务与票证管理、生产经营管理相结合)，综合运用八字箴言(宣、组、促、管、查、征、奖、罚)；6.各项制度(税务登记，纳税鉴定，税务申报，征前辅导，征后检查，征纳制度，计划管理，群众办税，控制滞纳，两票管理，资料档案，岗位责任制度)项项健全；7.定期考核评比，调动二员(专管员、办税员)积极性；8.落实岗位责任，八项串连运筹(用岗位责任制的各项评比指标将上述内容串起来，一把抓好)。这些经验至今仍有积极意义。

(三) 征管模式的选择，要同政治、经济和税制的需要相适应，以促进社会生产力的发展。在征管活动中，管、查、征是分工协作、互为条件而又相互制约的有机整体。我国幅员广阔，各地经济发展水平极不平衡，在一定时期内，这个活动不可能以一种模式适应千差万别的经济状况。因此，征管模式的选择，必须从实际出发，适应各地区、各个时期政治、经济、税制要求和自身的干部情况，切忌一刀切。不论采用哪种模式，其根本目的都是为促进社会生产力的发展，促进社会主义生产关系的不断完善和巩固，从而确保财政收入。在经常性的管理活动中，不仅要督促、辅导纳税人依法纳税，更要对企业，尤其是国营、集体企业的生产、经营，进行支、帮、促，才能培养丰裕的税源，并密切征纳关系。

第二节 新时期我国税务管理的走向

当今，国家的经济体制改革逐步深入，有计划的商品经济迅