

税收管理

《税收管理》编写组编写



图书馆

江苏人民出版社

税 收 管 理

《税收管理》编写组

江 苏 人 民 出 版 社

税 收 管 理

《税收管理》编写组

江苏人民出版社出版

江苏省新华书店发行 江阴人民印刷厂印刷

开本 787×1092毫米 1/32 印张 10.5 字数 220,400

1985年5月第1版 1985年5月第1次印刷

印数 1—47,400

书号 4100·052 定价 1.45元

责任编辑 高 怀

前 言

国家实行利改税后，税收成了我国财政收入的主要来源。如何把应征的国家税收按时足额地征收入库，就要靠管理。所以，税收管理是完成税收任务的关键所在。

三十年来，我国的税收管理是很有成绩的。广大税务干部深入企业，赶集串乡，一点一滴地依法为国家积聚建设资金，付出了艰苦的劳动，有力地支持了工农业生产和国防、文教、科学、卫生等事业的发展，保证了人民生活的改善和重点建设资金的需要。特别是党的十一届三中全会以后，我国国民经济经过调整，管理体制经过改革，经济结构、经营方式、经济性质、以及分配制度方面都发生了极其深刻的变化。凡不相适应的税收制度，也作了重要的改革，调整和充实了一些必要的税种，摆在税务工作人员面前的征收任务，将日益繁重。

由于经济形势发展的需要，税务队伍中不仅一些老同志要知识更新，而且对最近增添的一大批税务战线上的新兵来说，提高自身的政治素质和税收管理的业务水平，已成为当务之急。为了满足这方面的需要，我们不揣浅陋，编写了《税收管理》一书。这本书的初稿，曾在上海财经学院财金系作过试用教材，在交付江苏人民出版社出版时，对书稿内容又作了多次的修改补充，力求通俗易懂，简明实用。尽管我们作了最大的努力，但由于水平所限，不足之处恐仍难免，敬希读者、专家们不吝指正。

参加本书编写的有黄振纲、赵恺泰、宗曰保、顾治德、顾国祥、林佩英等同志。最后由黄振纲、宗曰保、林佩英同志负

责总纂审定。

在编写过程中，曾经得到上海财经学院财金系，上海、江苏、浙江省(市)税务局领导上的大力支持；同时也得到葛维熹、王水根、袁锦洪、朱象能等同志的竭诚指导和帮助，在此一并致谢。

编 者

1984年7月

目 录

第一章 税收管理概述	1
第一节 社会主义的税收管理.....	1
第二节 我国税收管理的作用.....	8
第三节 我国税收管理的任务.....	11
第四节 我国税收管理的原则.....	13
第五节 我国税收管理的现代化.....	19
第二章 税收法制与税收管理	24
第一节 税收法制的性质.....	24
第二节 我国税收法制的原则.....	26
第三节 税收法制与税收管理的关系.....	28
第四节 税收立法与税务司法.....	30
第五节 征纳双方的权利与义务.....	35
第六节 税收管理权限的划分.....	38
第三章 税收征收管理	45
第一节 税收征收管理的形式.....	45
第二节 税收征收的基础管理.....	51
第三节 工商税收的日常征收管理.....	62
第四节 发货票管理.....	69
第四章 现行主要税种的征收管理	76
第一节 产品税、增值税、资源税、营业税 的征收管理.....	76

第二节	所得税、调节税、奖金税 的征收管理	83
第三节	盐税的征收管理	91
第四节	关税的征收管理	95
第五节	农业税、农林特产税的征收管理	101
第六节	个人所得税的征收管理	105
第七节	烧油特别税和建筑税的征收管理	109
第八节	中外合资经营企业所得税的征收管理	112
第九节	外国企业所得的征收管理	117
第五章	税收检查	122
第一节	税收检查的作用和要求	122
第二节	税收检查的基本内容、形式和步骤	125
第三节	税收检查的基本方法	130
第四节	对会计资料的一般审查方法	133
第六章	对主要征税对象的税收检查	145
第一节	流转额与收益额课税类的 不同特点	145
第二节	流转额与收益额课税类税收 检查的内容	146
第三节	纳税环节、计税价格、税率和征免界限的 检查	148
第四节	对工业企业的税收检查	153
第五节	对商业企业的税收检查	166
第六节	对建筑企业的税收检查	172
第七节	对乡镇企业的税收检查	175
第八节	对中外合资经营企业和外国企业 的税收检查	177

第七章 经济税源的调查和预测	184
第一节 经济税源调查和预测的意义及内容	184
第二节 经济税源调查研究的方法	190
第三节 经济税源预测技术	198
第八章 税收计划管理	210
第一节 税收计划管理的意义、原则和程序	210
第二节 税收计划的编制	213
第三节 税收计划的组织实施	220
第四节 税收计划的检查分析	222
第九章 税收票证管理	230
第一节 税收票证管理的意义和作用	230
第二节 税收票证管理的要求和内容	232
第三节 税收票证的检查和审核	243
第十章 税收会计、统计管理	246
第一节 税收会计统计管理的重要性	246
第二节 税收会计管理的内容和方法	248
第三节 税务统计管理的内容和方法	261
第四节 税收会计统计管理的组织建设	267
第十一章 税收信息管理	272
第一节 税收信息管理的重要性	272
第二节 税收信息的来源和分类	275
第三节 税收信息的整理和贮存	278
第四节 税收信息的传输和反馈	283
第五节 建立和完善税收信息管理系统	289
第十二章 税务专管员制度	292
第一节 税务专管员和专管员制度	292
第二节 税务专管员的职责	294

第三节	税务专管员的基本功	299
第四节	税务专管员的工作制度	302
第十三章	税务干部管理	305
第一节	税务干部的思想政治教育	305
第二节	税务干部的业务培训	309
第三节	税务干部的工作责任制	312
第四节	税务干部的管理制度	319
第五节	税务干部的业务职称	322

第一章 税收管理概述

第一节 社会主义的税收管理

一、税收和税收管理

什么是税收?税收就是国家按照法律规定,对有纳税义务的组织和个人所征收的货币和实物。也是国家凭借政治权力参与国民收入分配和再分配的一种方式。税收是国家财政收入的主要来源。列宁说:“所谓赋税,就是国家不付任何报酬而向居民取得东西。”(《列宁全集》第32卷,第275页)可见税收是国家实现职能的物质基础,和国家有着本质的联系。有国家的存在,就有税收的存在。否则一个国家就无法维持它的统治。不同社会制度下的税收具有不同的本质。资本主义国家的税收,是掌握政权的资产阶级,为了维持资产阶级的利益及其统治,对广大劳动人民进行额外剥削的工具,给劳动人民带来了沉重的负担。资本主义国家的税收是资本主义国家存在的经济基础。我国是社会主义国家,人民为了建设自己的国家,也必须以纳税的形式,为国家积累建设资金。不过,居民和个体劳动者直接向国家缴纳的税收,只占财政收入很小的一部分,大部分则是来自国营企业所上交的利润,利改税后也以税收的形式上交给国家。我国税收的基本原则就是“取之于民,用之于民”。正如毛泽东同志所说的:“我们一方面取之于民,一方面就要使人民经济有所增长,有所补充。……使人民有所失同时又有所得,并且使所得大于所失。”

《毛泽东选集》第3卷第849页)这段话明确地说明了我国税收的社会主义性质。

国家要实现税收职能和完成税收任务，就需要对税收进行管理。要进行税收管理，必须具备以下四个条件：一要靠党和国家的方针、政策；二要有健全的税收管理制度；三要设置税务机构；四要培训税务人员。有了方针、政策，税收管理就有了根据；有了税收制度，税收管理就有了约束范围；有了税务机关和税务人员，税收管理的具体工作就有专人去管，专人去做。税收管理工作，也就是全面实现税收职能和完成税收任务的全过程的工作。鉴于税收管理关系到社会经济的各个方面，所以，税收管理也是国家整个社会管理的一个重要的组成部分。它与军事、行政、司法、文化、教育、工业、农业、商业等方面的管理，共同构成了整个国家的管理体系。所以，税收管理就是把管理的有关职能，运用于税收分配的全过程；它是国家税务机关在贯彻执行税收政策和税收制度时，加以决策、计划、组织、指挥、控制和调节的一种方法。

我国税收具有分配、调节和监督的职能。通过其职能的实现，就可以发挥组织收入、调节经济和监督管理的作用。为了确保税收管理职能的实现，就必须根据党和国家的方针政策，建立起反映税收本质，适应经济基础，符合客观经济规律和征纳关系要求的税收制度。只有在制订税收政策、建立税收制度的基础上，才能开展税收分配活动。所以，税收的分配过程，也就是税收政策和税收制度的具体贯彻执行过程。

税收管理在税收分配过程中，根据国家的总任务、总政策和国民经济的状况，国家对财政支出的需要，结合地区、系统和单位的具体情况，作出决策，编制长期的、中期的和短期的税收收入计划和相应的工作计划，使之有一个明确的目标和正

常的工作秩序。按照计划，把国家税收系统的机构设置、力量配备、内部工作制度、外部工作制度，以及与纳税人之间的征纳制度等方面，合理地组织起来，形成一个功能良好的工作体系，有效地开展税收工作，对税收分配的具体活动实行统一指挥和调度。在地区之间、系统之间、部门之间、中央与地方之间、国家与企业、个人之间、征收对象之间，以及在对纳税人、纳税环节、纳税期限、减免界限、违章处理和税法解释等方面的处理上，有一个既统一又有区别的执行程序，以避免矛盾，取得协调；对税收收入任务的完成和税务机关工作的进展，通过税收信息系统传递和反馈，定期或经常地进行检查控制，发现问题，采取措施，实行各种工作责任制，建立奖惩制度，加强考核，以提高工作效率；对外部经济税源状况的发展变化和内部征收工作的适应情况，作出有效的反映，运用税收信息，通报各有关方面，采取相应的决策和措施。同时对有关违反税收政策、法令和财经纪律的现象，加以有效的监督，从而实施有目的的控制和调节，发挥税收管理应有的职能作用。

二、我国税收管理的范围和内容

社会主义国家虽然具有直接管理经济的职能，社会主义税收也能伸入到经济领域参与分配，但是社会主义税收管理并不直接参与生产（流通）内部的各种组织管理，而是独立于生产（流通）之外的代表国家财政管理的一个重要组成部分。税收管理的管理客体是税收分配的全过程。税收分配是以国家为主体参与对国民收入的分配和再分配的。因此，税收管理主要也是对国民收入中确定归于国家集中支配的那一部分进行管理，使其不受其他分配因素的影响。而对留给企业或个人的那一部分国民收入主要依靠其本身进行管理。

税收管理的活动是随着税收分配进行的。税收对国民收入进行的分配与再分配，涉及社会再生产的各个环节（生产、分配、交换、消费）。从生产到流通，从企业到个人，从收入到消费，从城市到乡村，从国内到国际，遍及国民经济各个领域、各个部门和各个方面。税收管理以其独有的管理活动方式，通过对税收的征收、生产的促进、收入的调节、经济活动的监督、财政纪律的检查以及某些消费行为和财产占有的限制等等，伸入到国民经济各个方面去进行管理。所以，税收管理的活动范围十分广泛。这种广泛性，可以使它在配合国家的经济政策和社会政策，充分发挥其促进、调节和限制的经济杠杆作用。

税收管理的全部活动，必须以税收制度为其出发点和归宿。税收管理对税收分配所进行管理，也就必须根据税收制度规定的要求和内容去进行。税收制度为税收管理规定了管理的依据。税收管理与国家其他的管理一样，主要是根据国家制定的法律及其制度去进行管理的。国家税务机关根据国家制定的、包含在税收制度中的各种税收法规（包括法律、法令、规定、条例、命令、规则等）向纳税人征收税金，进行税收管理。税收制度中各种税收法规，对征纳双方都具有同样的约束力，要求共同遵守执行。它是税收管理进行管理活动的唯一的依据和行动规范，具有法律的强制性。

税收制度为税收管理确定了管理的对象。由于税收分配的全部内容，是通过建立在税收分配关系上的税收制度来体现的，所以，税收管理对税收分配的管理，就是对税收制度中各种构成要素及其内容的管理。税收制度的内容，包括税收法规、征收办法和税收管理体制三大部分，它们之间相互结合，相辅相成，组成一个有机的整体。这些内容就其构成来说，又可以分为纳税人、征税对象、税率、纳税期限、增加税或减免税规定、

违章处理以及分级管理权限等几个方面，统称为税制要素。税收管理对税收分配的管理，主要就是对上述这些税制要素所进行的管理。

税收制度为税收管理明确了管理的范围。作为国家管理一部分的税收管理，如果没有明确的管理范围，它就必然不可能正确地进行有目的的管理活动，税收分配也就会没有一定的标准和界限。税收管理对税收分配过程的管理，具体表现为对税收制度的贯彻执行，所以，税收管理的范围，也就是税收制度规定的内容所涉及的各个方面。

我国税收管理的内容，从具体的工作性质来分，归纳起来大致可以包括这样一些方面：贯彻执行税收法制和税收管理体制，组织税收征收活动，进行税收检查，开展经济税源调查，加强税收计划管理、税收票证管理、税收会计统计管理，建立和加强税收信息管理，明确税务专管员责任制度，加强税务机构建设和对税务人员的管理，不断提高税收管理的现代化管理水平等等。要做好上述许多管理工作，都必须以国家规定的各项税收制度为依据。

三、我国税收管理的发展和变化

税收一旦产生之后，税收管理也就同时产生，并随着国家制度的演变而不断地改变其管理的性质和形式。早在奴隶制社会里，税收还处在萌芽状态的情况下，税收管理的基本形式也已经随之出现了。如《周礼·地官司徒·司稼》中记载：“掌巡邦野之稼……巡野视稼，以年之上下出敛法。”这是对当时周朝“什一而税，谓之彻”（郑玄《注论语》）的“彻”法的一种贯彻实施，即国家派官员“巡野视稼”，根据年景，上下平均而课征赋税，这是一种最原始的税收管理办法。而且当时从机构、管理人员和管理方法上也

有了一些规定。如《周礼·太宰》中记载：“太宰以九职任万民”，其基本职责就是分管各种“贡”，万民之贡，导源于九职。而我国周代，已不象商代那样“市，廛而不税，关，讥而不征”，而是设立课税检查的“司贡”、“司货”，执行“贿之出入者，掌其治禁，与其征廛”，“凡货不出于关者，举其货，罚其人”，还专门设立管理市场与征税的“廛人”。到春秋战国时，鲁国搞“初税亩”制的改革，要求“履亩而税”，更是花了大量人力物力去丈量土地的管理工作。秦始皇时搞户籍制度，下令“使黔首自实田”，据以交税交租，税收管理工作更为繁重。

我国经历了漫长的封建制度，到了清朝末年更是捐税繁多，关卡林立，各省异制，滥征虐课。而征收关税的管理大权却旁落于外人之手，这种情况一直延续到国民党统治时代。国民党政政府也建立了一套剥削和压榨人民的税收管理制度，仍然是媚洋亲外，丧权辱国，滥征虐课。新中国成立以后，斩断了帝国主义的魔爪，我国人民才建立起一套社会主义的税收管理制度，并作为社会主义国家管理的一部分而日益发挥其重要的作用。

建国三十多年以来，税收管理工作虽几经起伏，但仍为国家作出了重大的贡献。从解放初期到对私改造期间，建立健全了税务机构、培训了一大批新中国的税务人员，税收管理曾得到了全面的加强。在征收管理上，对各个税种建立了一整套行之有效的管理制度和征收方法，为保障革命战争的供给，平衡财政收支，稳定市场物价，支持生产的恢复和发展，支援抗美援朝，发挥了积极的作用。

在社会主义改造时期，税收政策和征收办法，实行了公私企业区别对待、繁简不同的原则，促进了对资本主义工商业的社会主义改造，引导个体经济组织起来走合作化的道路。同时为经济建设筹集了大量资金，支援了国家的社会主义经济建设。

在人民公社和大跃进时期，在税收管理上，大搞群众运动提出了“三无”(无偷、无漏、无欠)的口号，轻视和放松了专业管理，废止了一些行之有效的制度。农村税收实行“包干”，城市试行税利合一，税收机构合并，税务干部下放，给税收管理工作带来了极大的损失。

在三年困难时期，税收管理虽然有了一些恢复，但好景不长，在“文化大革命”中，税收管理更遭到了严重的破坏。税收管理制度被当作“管、卡、压”的典型而加以批判，税务机构再次简并，大批税务干部下放。在无政府主义思想的泛滥和冲击下，税收管理处于奄奄一息的状态。直到粉碎“四人帮”以后，尤其是党的十一届三中全会以来，税收管理才受到了应有的重视和加强。

在加强税收管理工作中，我国曾在1981年以后，进行了几次税收大检查，检查和清理了大量的偷税、漏税、欠税等问题。仅在1981年的一次大检查中，据全国初步统计，就查补了偷漏税款达十三亿二千多万元，长期应税未税的漏税户有四万多户，数字是相当惊人的。至于截留利润、乱摊成本、转移资金等违反财政纪律的金额也达三十五亿之多。通过大检查给国家追回了一部分经济损失。同时在税务系统内部也组织了税收政策和税收管理体制执行情况的检查，纠正了一系列违反税收政策的行为，使税收管理工作走上了健康发展的道路。通过近年来税收制度的改革和税收政策的调整，对支持生产，繁荣经济，扩大企业自主权，努力提高经济效益等方面，发挥了更为显著的积极作用。今后，随着我国对外开放，对内搞活经济政策的进一步贯彻实施，利改税在全国普遍推行，税收管理工作将日益繁重，这就不能不进一步要求重视和加强我们的税收管理。

第二节 我国税收管理的作用

建国以来税收管理在社会主义建设中发挥了重要的作用，概括地说，主要表现在以下三个方面：

一、有利于发挥税收参与国民收入分配、组织财政收入的作用

税收是国家参与国民收入分配、筹集财政资金的主要方式。国家实现其职能的物质基础主要是税收。目前，我国已由税利并存，上交利润为主的方式，转变为主要以税收征收为基本方式来筹集国家财政收入作为国家建设的资金。税收占财政收入的比重，将由过去的三分之二不到上升到90%以上。税收收入的多少，是在发展生产、提高经济效益的前提下，取决于国家根据一定时期政治经济形势发展的客观需要而制定的税收政策、法令和制度。但是，税收政策、法令及其制度的正确制定并不等于实际的财政收入。要使其实现并如期达到目的，还必须通过由税务机关进行大量的艰苦细致的税收管理工作，才能把劳动者为社会所创造的纯收入和分散在企业、居民手中的资金，及时、均衡、合理地集中到国家手中，用以发展生产、维持非物质生产部门和国家其他社会生活的各个方面的需要。很显然，如果放松了税收管理，税收是不可能按照所制定的政策、法令、制度自然而然地流入国库的，税收的组织财政收入作用也就不可能实现。所以，加强税收管理有利于正确地贯彻执行税收政策、法令和制度，防止“跑、冒、滴、漏”，及时足额地组织财政收入，为社会主义现代化建设积累更多的资金。