

社会经济运筹

税务运筹学

韩建元 著 ●

内蒙古人民出版社



韩建元，河北省沙河市人，1951年4月生。中共党员，高级会计师，注册税务师。1968年始，从农、从工、从政。1986年毕业于河北经济管理干部学院（现河北经贸大学）财政经济系，1989年取得西太平洋函授学院（香港）财务管理专业毕业证书。现为河北省税务学会、中青年税收理论研究会会员，邢台市人大工作研究会会员，政协沙河市委委员会委员。

作者爱好广泛，文学、财税经济、企业管理等无不涉入。1984年始，在工作之余，主攻社会经济运筹研究。出版专著主要有：《财政运筹与经济运行》、《经营运筹与企业发展》、《家庭运筹与现代生活》和《社会经济运筹》（《会计运筹学》、《税务运筹学》、《政务运筹学》）等。在省以上报刊发表论文、调研报告数十篇。其中《财政运筹与经济运行》获河北省第四届社会科学优秀成果一等奖，多篇论文在国家、省获奖，1995年被评为河北省首届社会科学优秀青年专家。

序

韩建国

1986年，我随导师李九龙教授在河北经济管理干部学院（现河北经贸大学）讲授《国家税收》。韩建元是该院财政经济系的一名学员。毕业之后，他曾通过信函与我探讨有关税收理论问题，或寻找有关税收资料，一直在潜心税收理论研究。经过十几年的艰苦探索，韩建元在他所著的《税务运筹学》即将付梓出版时，又邀请我为该书作序。

韩建元是个基层税务干部，在繁忙的工作之余，十几年如一日在税收理论研究领域不懈探求，并取得了可喜成果，我由衷地为之高兴。税务运筹研究是个新课题，韩建元同志知难而进。他在该书中主张通过科学的思维谋划，认识和掌握税收活动规律，揭示其与社会经济活动内在的、本质的、必然的联系。他开拓的这一税收研究的新领域，有助于人们树立正确的认识论和科学的思维观，在税收征管中，借助于有效的运筹技术和手段予以全面、系统、科学的思维谋划，提高税收征管的质量和效率。这无论对于理论研究人员，还是做实际工作的同志，都是极为重要的，有着启示作用。

结构新颖，运筹领域广阔，是《税务运筹学》的一大特点，读后使人耳目一新。该书不仅内容新、结构新，而且操作性强。在阐述运筹时，该书既注意广泛借鉴中外运筹技术和方法，同时

注重运用现代管理学、心理学、社会学、经济学、逻辑学和运筹学等方面的科研成果，做到了融多学科知识为一体，集多种运筹技术和方法为一体，拓展了思维谋划的空间，具有较强的操作性。

面对世界经济一体化，该书注意把税收活动置于世界经济范围内，进行超前运筹研究。尤其对知识经济条件下的税务运筹的研究，为拓展税务运筹空间，指导税收工作，提供了有力的理论支持。但税务运筹问题是一个新的研究课题，做好这方面的工作还需要进行长时间的艰苦探索，不可能一蹴而就，更不会一开始就十全十美。在这本书中，某些问题的研究尚不够成熟，有些运筹技术和方法的运用还有待进一步探索。但我相信韩建元同志一定会继续努力，深入研究，使我国税务运筹理论不断完善。

一九九九年十月

于中南财经大学

目 录

序	许建国
---------	-----

上篇 税务运筹原理

第一章 税务运筹的内涵及其在社会再生产中的地位	(1)
第一节 税务运筹的内涵	(1)
第二节 税务运筹在社会再生产中的地位	(10)
第三节 税务运筹的意义	(13)
第二章 税务运筹的对象和内容	(17)
第一节 税务运筹的对象	(17)
第二节 税务运筹的内容	(20)
第三节 税务运筹的形式	(24)
第三章 税务运筹的基本要素和特征	(26)
第一节 税务运筹的基本要素	(26)
第二节 税务运筹的特征	(29)
第四章 税务运筹规律及其原则	(33)
第一节 税务运筹的规律	(33)
第二节 税务运筹的原则	(37)

中篇 税务活动中的运筹

第五章 税务申报运筹	(43)
第一节 税务申报运筹的客观必然性	(43)
第二节 税务申报内容和程序的运筹	(50)
第三节 税务申报质量和技术的运筹	(59)
第六章 税款征收运筹	(64)

第一节	税款征收运筹与税收征管	(64)
第二节	征收运筹	(65)
第三节	消除影响征收因素的运筹	(75)
第七章	税务稽查运筹	(102)
第一节	税务稽查运筹与税收活动	(102)
第二节	税务稽查力的运筹	(106)
第三节	税务稽查运筹的技巧和方法	(115)
第八章	税收会计运筹	(122)
第一节	税收会计运筹的体系	(122)
第二节	微观税收会计运筹	(131)
第三节	宏观税收会计运筹	(141)
第九章	税收预测运筹	(147)
第一节	税收预测运筹的必要性	(147)
第二节	税收预测运筹的条件和类型	(150)
第三节	税收预测运筹的实施方法	(153)
第十章	税收决策运筹	(174)
第一节	税收决策运筹的实现条件	(174)
第二节	税收决策运筹与税收体制、经济体制、 经济政策的关系	(178)
第三节	税收决策运筹的要诀	(183)
第十一章	税源拓展运筹	(185)
第一节	税源拓展运筹的基础和条件	(185)
第二节	税源开拓运筹	(189)
第三节	税源扩展运筹	(194)
第十二章	税收成本运筹	(200)
第一节	税收成本运筹及其体系	(200)
第二节	我国税收成本管理的现状及影响其 的因素	(203)
第三节	税收成本运筹的原则以及降低税收	

成本的运筹	(206)
第十三章 税收网络运筹	(211)
第一节 税收网络运筹与当今社会经济活动	(211)
第二节 税收组织网络运筹	(216)
第三节 税收信息网络运筹	(220)
第十四章 税收效益运筹	(226)
第一节 税收效益运筹的内容和目标	(226)
第二节 消除影响税收效益因素的运筹	(230)
第三节 增大税收效益的运筹	(232)

下篇 宏观税务运筹

第十五章 税收负担运筹	(235)
第一节 税收负担运筹	(235)
第二节 宏观税收负担合理量限的运筹	(238)
第十六章 税式支出运筹	(252)
第一节 税式支出运筹	(252)
第二节 我国税式支出的运筹	(255)
第十七章 税收调控运筹	(263)
第一节 税收调控手段的运筹	(263)
第二节 税收调控方式的运筹	(267)
第三节 税收目标调控运筹	(274)
第十八章 税收法制运筹	(280)
第一节 税收、税收法制与税收法制运筹	(280)
第二节 依法治税运筹	(284)
第十九章 税收制度运筹	(290)
第一节 税收制度与税收制度运筹	(290)
第二节 税制构建运筹	(292)
第三节 税制优化运筹	(296)
第二十章 税收体制运筹	(310)

第一节	税收体制运筹与经济体制的关系·····	(310)
第二节	我国税收体制的科学性运筹·····	(314)
后 记	·····	(324)

上 篇

税 务 运 筹 原 理

第一章 税务运筹的内涵及其在社会再生产中的地位

税务运筹是人类社会发展到一定阶段伴随税收产生相应出现的。在社会经济活动中，税务运筹作为对税收活动的思维谋划，一直被历代国家执政者视为加强税收管理，治国行政的一项重要举措。因此，运用科学的方法分析和研究税务运筹，必将有利于深入认识和掌握税收的实质及其活动规律，提高税收工作的效率和效果，维护“公共权力”，拓展“行政权力整个机构的生活源泉。”

第一节 税务运筹的内涵

一、税务运筹的内涵

税务运筹在税收产生之时就已寓于税务活动之中。由于运筹是人的思维过程，因而运筹就成为人们对于某项社会经济活动的系统的、整体的、科学的谋划。在人类社会生活中，人们进行政治的、经济的活动，都要进行运筹，以期把事情做得更好，获得最佳效果。在税收工作中，税务运筹更是广泛地存在着，它象一个“内在催动器”推动着税收活动的开展。

在我国社会发展的漫长进程中，尽管不同历史时期的政治经济制度不同，生产力发展水平不同，但税务运筹一直作为一项重要的治国行政举措而发挥着巨大的作用。同时，税收制度日益完善和科学，推动着社会经济的发展。如税收由初始的夏“贡”、商“助”、周“彻”，演变为“初税亩”；税收制度结构从以原始的、古老的直接税为主的税收制度，发展到以间接税为主的税收制度，后又发展为以现代的直接税——所得税为主的税收制度；税收征收形式由以实物形式和力役形式为主逐渐过渡到以货币形式为主。还有在我国历史上，“夏人五十而贡，殷人七十而助，周人百亩而彻”；齐国实行的“相地而衰征”的办法；鲁国的“初税亩”；楚国的“量入修赋”的税收征收方法和唐朝的“租庸调制”；中唐时期的“两税法”；明朝的“一条鞭法”；清代的“摊丁入地”等封建赋役制度的多次重大改革，无一不是税务运筹的结果，反映了不同历史时期的税务运筹思想。这些税务运筹都表现为奴隶社会和封建社会的统治者“聚积贡赋”，满足王室费用的耗费和对外战争的需要而进行的谋划。另一方面，这些税务谋划，又在不同程度上反映了国家执政者主观思维谋划的状况，或者体现着他们对朴素的运筹思想的运用。应该看到，这时的税务运筹还不是在科学的运筹理论指导下的谋划，而是处在“不自觉、不严密、不科学”的阶段。直到近代，社会大生产出现，现代科学技术迅速发展，才使税务运筹逐渐科学起来。在税收实践中，人们通过科学的思维和对运筹学中的现代管理方法和技术综合运用，以计算机网络为依托，建立了科学的税务运筹系统。从此，人们开始改变传统的思维方式，以新的观念和方法开展税收工作，成为税务运筹进入一个崭新阶段的重要标志。

中华人民共和国成立后，在科学的理论指导下，我国进行了多次税收体制的改革，适应了社会主义现代化建设的需要。在人类社会经过农业社会、工业社会，即将迈入信息和知识社会之

际，税收管理体制、征收形式和手段正在或即将发生重大的变革，人们在税务运筹中的传统思维方式也正在为“人机综合思维”（人的思维与电子计算机和现代运筹技术的综合运用）所替代。在这一社会发展时期，科学的税务运筹尤为必要，备受人们重视。

“承认自然界的必然性，并从其中引出思维的必然性，这是唯物主义。从思维中引出必然性、因果性、规律性等等，这是唯心主义”。（《列宁选集》第2卷，第167页）税务活动也同其他社会活动一样有其规律性。税务运筹，只有按照税务活动的规律开展谋划，即“根据客观事实，引出思想、道理、意见，提出计划、方针、政策、战略、战术，方能做得好。”（《毛泽东选集》第2卷，第445页）并配之以现代运筹技术和计算手段，才会谋划得好，取得最佳的效果。反之，主观地（或想当然地）运筹必然犯唯心主义的错误。那样，税务运筹是难以实现预期目标的。新中国成立后，在我国一度出现的“非税论”，过分的简化税种，致使税收的职能作用受到削弱等失误，究其原因是多方面的，但缺乏科学的税务运筹不能说不是一个重要原因。

税收是国家凭借政治权力参与国民收入分配，取得财政收入的重要形式。税务活动是整个社会经济活动的一部分，相应，税务运筹也就成为社会经济运筹的一个子系统。所以，对税务活动和税务变革的谋划，必须置于社会经济活动中来进行。而税务运筹则成为国家执政者根据其代表的阶级利益和意愿，进行的旨在维护“公共权力”和保证“行政权力整个机构的生活源泉”的系统的、整体的、科学的税收思维谋划。

税务运筹的内涵，可以从以下三个方面具体阐述。

（一）税务运筹的产生是国家执政者实现其阶级利益和意愿的需要

国家出现以后，国家执政者总是一定阶级利益和意愿的代表

者。从奴隶社会、封建社会、资本主义社会到社会主义社会，税务运筹不仅始终存在，而且适应不同历史时期政治、经济发展的需要，发挥着独特的作用。不同社会制度下的国家执政者作为一定阶级利益和意愿代表者这一身份始终没有改变。“国家是阶级矛盾不可调和的产物”。（《国家与革命》，人民出版社，1964年版，第6页）国家执政者为了维持他们自身的存在和巩固统治地位，总是从阶级的利益和意愿出发，凭借掌握的政治权力，进行税务运筹，征收赋税。“国家存在的经济体现就是捐税。”“捐税体现着表现在经济上的国家存在。”（《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第181页）在这个意义上，税务运筹只能是反映和代表一定阶级意愿和利益的思维谋划，适应着国家执政者统治国家、巩固政权的需要。

（二）税务运筹是国家执政者凭借政治权力，维护“公共权力”和保证“行政权力整个机构的生活源泉”的重要思维谋划

国家执政者进行的任何一项税务运筹，总是要凭借某种权力，舍此，运筹就难以开展。国家的权力，归根到底不外乎两种，即财产权力和政治权力。马克思指出：“在人们面前有两种权力：一种是财产权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权力，即国家的权力。”国家执政者本身就是国家权力的执掌者，和代表者，税务运筹又是国家政务运筹的一部分，从而决定了税务运筹凭借的是政治权力，而不是凭借财产权力进行的思维谋划。

在谈到税收产生的条件时，恩格斯指出：“为了维护这种公共权力，就需要公民缴纳费用——捐税。捐税是以前的氏族社会完全没有的。”（《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第167页）“赋税是官僚、军队、教士和宫廷的生活源泉，由此可见，它是行政权力整个机构的生活源泉。强有力的政府和繁重的赋税是同一个概念。”（《马克思恩格斯选集》第1卷，人

民出版社 1972 年版，第 697 页）一句话，征税的目的就是维护“公共权力”和保证“行政权力整个机构的生活源泉。”但是，实现税收的这一目的，又不是轻而易举可以办到的。对于国家执政者来说，除了凭借国家政治权力进行强制性课征外，更需要从本国实际出发进行税收征收形式、税收体制等多方面的思维谋划，以期取得理想的税收效果。在税收征管中，政治权力与税务运筹相互作用着。没有政治权力，税务运筹就成为“空中楼阁”。而没有科学的思维谋划，即使掌握有政治权力，也是难以达到维护“公共权力”和保证“行政权力整个机构的生活源泉”的目的的。所以，实现了二者的有机结合和统一，税务运筹才能成为真正的思维谋划，起到促进税收工作开展的作用。

（三）税务运筹有其独自的特征

站在治国行政的高度上，税务运筹是不同社会经济制度的国家普遍运用的一种治国思维谋划，它与其他形式的治国思维谋划相比有着许多不同点。一般情况下，它具有着系统性、整体性和科学性等特征。

1. 系统性

人们的社会存在，决定人们的思想。税务活动是社会活动的一部分，是社会系统的一个子系统。税务运筹作为对税务活动的思维谋划，不能“孤立”地看待某一项税务活动或某一环节上的工作而开展谋划。税务活动是一个完整的系统。若不懂得各项税务工作之间的相互联系以及其与其他社会经济活动的联系，不仅难以全面地看问题，进行系统地运筹，而且常会被假象所迷惑，片面地看问题，以致做出错误的判断，酿成税务运筹的失误。由此可见，税务运筹是系统的运筹。只有在税务运筹中善于运用系统论的观点去认识和处理税务工作，才会做出符合实际的判断，卓有成效地开展科学的税务运筹。

2. 整体性

税务运筹的整体性具体表现在两个方面。一是，各项税务运筹是一个相互联系的整体体系。如税收法规的制订、税收体制的构建、税务组织机构的设置、税收征管模式的设计等运筹，都是相互联系，缺一不可的。二是，一个国家的税务活动是由若干区域的税务活动共同组成的。为了实现税收的职能作用，在一个国家内税收制度是统一的，国家税收是以法律的形式规定的。税法是国家法律的组成部分，任何单位和个人都必须依法纳税，否则，就要受到法律的制裁。同时，各个行政区域的税务运筹又是“统一领导，分级管理”的。在统一税政的前提下，他们又可以分别开展税务谋划。坚持税务运筹的整体性是税收工作的内在要求，是国家实现其职能的需要，也是税务运筹区别于其他运筹的一个重要标志。这样做有利于贯彻“合理负担，公平税负”的原则，避免和克服税收的“各自为政”、“政令不一”、“政出多门”等不良倾向。

3. 科学性

税务运筹是根据辩证唯物主义的认识论，在深入调查了解税收实际情况，全面掌握有关信息资料的基础上进行的思维谋划。它摒弃了“想当然”、“主观臆断”等主观唯心主义的作法，使税务运筹无论在思维方式、运筹程序方面，还是运筹手段和技术上都是科学的。

应该指出的是，税务运筹是否具有科学性，关键在于运筹者的世界观，开展税务谋划的思维方式是否科学。处于不同社会制度下的国家执政者由于代表的阶级利益不同，对税务运筹的科学性持有着不同标准。当然，生产力发展水平的低下，科学技术的落后等也会限制人们对税收活动规律的认识。但最根本的还在于运筹者的运筹思想要符合实际情况，不违背客观经济规律，这是为古今中外税收实践所证实的。税务运筹的科学性主要在于：一是运筹者具有科学的世界观，坚持辩证唯物主义的认识论，按照

客观经济规律和税收活动规律开展税务谋划。二是税务谋划具有科学的运筹技术和方法。三是税务运筹人员素质高。

税务运筹的三个特征是一个相互联系的完整整体，是区别于其他运筹的显著标志。在不同的社会制度下，尽管税收体现着不同的分配关系，但这些特征都是应具有的。

二、税务运筹的产生和发展

税收是凭借国家政治权力，以国家为主体，与国家执行社会公共事务有本质联系的产品分配。在氏族群时期，生产力水平十分低下，没有剩余产品。当时也没有独立形态的社会公共事务，不需要维护公共权力，因而没有税收，当然也就没有税务运筹。直到原始社会向奴隶社会的转变时期，随着国家的产生，税收作为与执行公共事务有关的产品分配从其他产品分配中分化和独立出来。此时，税收尽管还处于雏形阶段，但伴随着税收的产生税务运筹便开始了初始运作。之后，随着社会经济的发展，国家执政者为了维护“公共权力”，从税收的形式到征收的量度，从税收结构到税收体制……开展了系统的、全面的谋划设计，税收制度及其体制日臻完善和发展。

在我国，税务运筹同其他事物一样，也经历了逐步完善的发展过程。其大致经历了“萌芽阶段税务运筹、雏形阶段税务运筹、完善阶段税务运筹和现代税务运筹”四个发展阶段。

萌芽阶段税务运筹，即我国历史上夏代时期的税务运筹。在这一个时期，出现了“贡”。这是当时历史条件下的赋税的最初一种特殊形式，即将产品献给国王或君主。在夏代，贡包括两个方面的内容：一种是与王室对部落的主从关系相联系的贡，即王室对其所属部落以及被其武力征服的部落的强制课征，称“土贡”。一种是与耕种土地相联系的贡，即平民耕种土地向贵族的纳贡。这种“贡”并有一定的比例，一般是根据土地若干年的收获量，定出一个平均数，按平均数抽取一定的比例，即《孟子·

滕文公章句上》中所谓“贡者校数岁之中以为常。”（《尚书·禹贡》）中则有“禹别九州，随山浚川，任土作贡”的记载。在税务运筹的这一阶段，“贡”所体现和反映的征纳关系，是一种由不敬上的关系，具有自发的性质。即使土贡，虽然具有着一定的强制性，但在数量上并不严格固定，土特产品多时多贡，少时少贡，遇有天灾人祸，也有不贡的情况。这说明，萌芽阶段税务运筹是不严密，不规范的，有着很大的随意性。“贡”献的量没有“确定的度”，一般是以需要而定。同时，税务运筹的对象是土特产品和农产品，税务运筹的主体是国家执政者和社会成员。为了维护国家政权的存在和进行日常活动的需要，国家执政者就会凭借军事、政权的力量进行强制性课征。社会成员也可以在纳贡时根据自己的意愿谋划向上进多少“贡”，献什么“贡”。由此可见，这一阶段的税务运筹，颇有着“双向思维，自由谋划，自愿献纳”的特点。

雏形阶段税务运筹，即我国商代时期的税务运筹，这时贡逐渐演变为助法。助法是借助农奴耕种公田的力役课征。这一阶段的税务运筹与萌芽阶段税务运筹相比，不再是社会成员完全的“自由谋划，自愿献纳”式的运筹，而是开始了“征收标准，力役形式”的运筹，使税收初步具有了现代税收的特征。据史书记载，殷商时期“井田制”的运筹，即“方里而井，井九百亩，其中为公田，八家皆私百亩，同养公田。公事毕，然后敢治私事。”从这里可以看出井田制既是重要的经济改革运筹，又使税务运筹促进了税收的发展。

完善阶段税务运筹，即我国周代以后的税务运筹。到了周代，对耕种土地的课征制度，从夏代的贡，商代的助，演变为彻法。所谓“民耕百亩者，彻取十亩以为赋。”彻有彻取的含义。彻法大体是说对国王直接管理的王畿之内的土地，对农奴每夫授田一块，每年按土地的产量征收十分之一的农产品。彻法按土地

数量进~~步~~比贡法和助法已经有了很大的进步。一般认为，~~具有强制性~~的意思。所以“强制课征”就成为这一阶段税务运~~筹~~的特征。在税收具有了“强制性”之后，税务运筹的主体自然就只是国家执政者了，而社会成员的税务运筹则变的已无关紧要，无济于事了。即在税务运筹中，国家执政者处于主导地位，而社会成员则无权参与，他们仅仅是税收的负担者。

到了春秋时期，由于生产力的发展，特别是铁制农具的广泛使用，在井田以外开垦的私田日益增多。为了增加财政收入和抑制开垦私田，鲁国于鲁宣公十五年（公元前594年）开始对井田以外的私田征税，宣布不论公田私田一律按亩征税，称为“初税亩”。实行“初税亩”后，土地所有者只要纳税后，所剩余收获可以归自己支配，土地的买卖和出租不再受王室干涉，地租剥削也随之合法化了。初税亩的运筹和实施，适应了我国奴隶社会向封建社会的转变，是我国农业赋税制度的巨大变革，标志着我国税务运筹进入了完善阶段。

现代税务运筹。在我国，经过漫长的封建社会，税收的形式和具体的纳税内容虽多有改变，但由于我国封建社会长期实行专制统治，税务运筹亦成为专制型的税务运筹。直到中华人民共和国成立后，税务运筹才由法制型取代了专制型。从世界范围内看，资本主义制度确立以后，废除了封建专制制度、等级制度和教会的神权统治，实行了资产阶级的民主制和选举制。近代资产阶级国家有的采用君主立宪制，有的采用议会共和制。无论采用何种制度，国家征收任何一种税收，都必须经过立法程序，完成立法手续。各项税法只能经选举产生的议会制定，君主或国家元首不能擅自决定征税。贵族和僧侣等也不再享有减免税的特权。社会成员要遵守税法，履行纳税义务，并提出了体现纳税平等的原则。尽管资产阶级的民主制和平等纳税有其虚伪性和欺骗性，但是立宪税务运筹比起封建社会的专制税务运筹，无疑是一个进