

SHUI SHOU ZHENG GUAN GAI GE YAN JIU

税收征管改革研究

主编 魏湜如 黄仕明 赵维金



中国国际广播出版社

税收征管改革研究

主编 魏湜如 黄仕明 赵维金

中国国际广播出版社

(京): 新登字096号

责任编辑: 李紫林

封面设计: 郑州第二商标印刷厂

书 名	税收征管改革研究
主 编	魏湜如 黄仕明 赵维金
出 版 行	中国国际广播出版社 (北京复兴门外广播电影电视部内)
	邮政编码: 100866
印 刷	郑州第二商标印刷厂
经 销	新华书店
开 本	850×1168 1/32
字 数	261千字
印 张	10.5625
版 次	1993年2月 河南第一版
印 次	1993年2月 第一次印刷
印 数	4000册
书 号	ISBN 7-5078-0847-5/F·71
定 价	6.00元

主 编
副主编

魏湜如 黄仕明 赵维金

(按姓氏笔画序)

王玉焯 卢崇俊 刘海斌

刘国盈 吕太昌 马桂然

李永芬 李士琳 吴希军

苏哲 郭群生 徐其刚

徐慎刚 张战军 谢延斌

常忠彩 彭皖豫 杨育秋

黎占山 魏乙寅 魏宏昌

廖海泽

责任编辑

王效功 李德奎 李玉凤

刘言立 刘廷喜 辛豫鸿

胡大海 何勇辉

前 言

在十四大精神指引下，我国正在逐步转向社会主义市场经济体制，加快改革开放步伐。作为经济改革的一部分，征管改革也要紧紧跟上，同步配套以适应经济发展的需要。

征管改革自从1988年由试点到全面推行以来，迅速地遍布全国，在几十年一贯制的税收征管的死水中激起了层层浪花，掀起了征管理论和实践的探索，各种新思想不断涌现，各种新做法不断完善和充实，出现了前所未有的新局面。

实践是检验真理的标准。经过全国各省几年来的实践、认识，再实践、再认识，到目前为止，已经取得了新的重大突破。征管改革的方向，越来越明确，征管改革的模式越来越完善，征管改革的认识越来越接近一致。所有这一切都说明，征管改革是适应我国建立社会主义市场经济体制的需要，是征纳双方的共同呼声，是不依人们主观意志为转移的客观规律。在当前经济改革迅速深化的情况下，原有的征管模式，面临着严重的挑战，税收秩序尚不严密，偷漏税行为普遍存在。为了增强纳税意识，提高征管水平，堵塞各种漏洞，完善制约机构，发挥税收职能，保证税收收入持续稳定地增长，故编写《税收征管改革研究》一书，以奉献读者。

此书，以党的十四大确定的政治路线、方针、政策为指导，以四项基本原则为准绳，以七届人大第二十七次会议通过的《中华人民共和国税收征收管理法》为依据，以现行的征管改革理论和实践为内容，坚持“百花齐放，百家争鸣”的方针，吸收了征管改革以来最新的理论研究成果、实践经验和各种真知灼见，创

造性地发挥了现代化的征管手段，并对将来的征管预测提出了大胆地探索。这对于客观地反映过去，正确地分析现状，全面地推进征管改革适应时代步伐，有着现实的意义。

参加本书编写的按照章节依次是：魏湜如同志编写第一章；常忠彩同志编写第二章；赵维金、彭皖豫、辛豫鸿同志编写第三章；张战军同志编写第四章；刘海斌、李士琳、马桂然、何勇辉同志编写第五章；贺思勋、杨勇同志编写第六章；吴希军同志编写第七章；魏乙寅、刘言立同志编写第八章；李永芬、王玉杰同志编写第九章；苏哲、贾福运、林士江同志编写第十章；黄仕明、石建秋、胡大海同志编写第十一章；徐其刚、刘国盈、李天星、张峰同志编写第十二章；黎占山、冯艳琴、郭贵镇同志编写第十三章；郭群生、张岐彬、王楷春同志编写第十四章；谢延斌、张献文同志编写第十五章；杨育秋、卢崇俊、徐浩、李国玺同志编写第十六章；杨克让、张卫平、邵顺立同志编写第十七章；李德奎、白宏强同志编写第十八章；魏宏昌、刘廷喜同志编写第十九章；李玉凤、田秀玲、李亚伏同志编写第二十章；吕太昌、廖海泽、徐慎刚、顾伟编写第二十一章。全书由河南省税务学会会长魏湜如同志、河南省税务局黄仕明同志、河南省税务学会副会长赵维金副教授总纂，并主编。

由于作者水平有限，该书可能存在不少缺点，敬请读者批评指正。

1993年1月

目 录

第一章 《中华人民共和国税收征收管理法》是指导税收征管改革的根本法	(1)
一、《税收征管法》是指导税务部门沿着法治轨道运行的准绳.....	(2)
二、《税收征管法》是国家组织税收收入的强有力工具.....	(3)
三、《税收征管法》是国家调控宏观经济的重要手段.....	(5)
四、《税收征管法》是坚持依法治税的有力武器.....	(6)
五、《税收征管法》是指导税收征管改革的根本法.....	(8)
第二章 征管法的基本内容浅解	(10)
一、总则.....	(15)
二、税务管理.....	(16)
三、税款征收.....	(19)
四、税务检查.....	(24)
五、法律责任.....	(25)
六、附则.....	(30)
第三章 税收征管改革的必然性	(31)
一、税收征管改革是经济体制改革深化的需要.....	(31)
二、税收征管改革是建立社会主义市场经济体制的需要.....	(33)
三、税收征管改革是提高自身工作效率的需要.....	(34)
四、税收征管改革是深化税制改革的需要.....	(36)

五、	税收征管改革是坚持依法治税的需要·····	(38)
六、	税收征管改革是廉政建设的需要·····	(40)
第四章	税收征管改革的原则·····	(44)
一、	依法治税的原则·····	(44)
二、	专业管理与群众协税护税相结合的原则·····	(47)
三、	协调、高效的原则·····	(47)
四、	区别对待、分类管理,促进经济发展的原则·····	(48)
五、	监督制约的原则·····	(48)
六、	激励竞争的原则·····	(49)
第五章	税收征管改革的内容和要求·····	(50)
一、	税收征管改革的涵义·····	(50)
二、	税收征管改革的内容·····	(51)
三、	税收征管改革的基本要求·····	(55)
第六章	税收征管改革的目标·····	(57)
一、	确立税收征管改革目标的意义·····	(57)
二、	税收征管改革的目标模式设想·····	(59)
三、	税收征管改革目标模式的选择·····	(65)
四、	税收征管改革目标模式的转换·····	(68)
第七章	税收征管查分离的意义和内容·····	(72)
一、	税收征管查分离的概念·····	(72)
二、	税收征管查分离的历史回顾·····	(74)
三、	税收征管查分离的意义·····	(76)
四、	税收征管查分离的主要内容·····	(77)
五、	实行征管查分离后应注意的问题·····	(85)
第八章	税收征管查的职责、作用和相互关系·····	(86)
一、	税收征管查的职责·····	(86)
二、	税收征管查的作用·····	(96)
三、	税收征管查三者之间的关系·····	(98)

第九章 征管查分离的机构设置	(101)
一、合理设置机构的意义.....	(101)
二、机构间的工作协调关系.....	(102)
三、机构设置与人才培养和队伍建设.....	(104)
四、机构设置应遵循的原则.....	(105)
第十章 税收征管改革的内部配套改革	(107)
一、人事制度的配套改革.....	(107)
二、分配制度的配套改革.....	(113)
三、税收会计改革.....	(116)
第十一章 税收征管改革与外部的配套改革	(126)
一、税收征管改革与外部环境.....	(126)
二、税收征管与金融.....	(134)
三、税收征管与公、检、法.....	(139)
四、税收征管与工商和物价.....	(145)
五、税收征管与行政领导.....	(149)
第十二章 税收征管改革的评价	(152)
一、税收征管改革评价的必要性.....	(152)
二、税收征管改革评价的指导思想.....	(156)
三、税收征管改革评价的原则.....	(157)
四、税收征管改革评价的标准.....	(158)
五、税收征管改革评价的方法.....	(162)
六、税收征管改革评价中应注意的问题.....	(164)
第十三章 税收票证改革	(167)
一、税收票证改革的意义.....	(167)
二、税收票证改革的内容.....	(170)
三、税收票证改革应注意的几个问题.....	(193)
第十四章 发票管理改革	(197)
一、发票管理改革的意义.....	(197)

二、发票管理改革的内容.....	(200)
三、发票管理改革中应注意的问题及管理 改革措施.....	(221)
第十五章 私营个体税收征管改革.....	(229)
一、私营个体税收征管改革的意义.....	(229)
二、私营个体税收征管改革的内容.....	(232)
三、私营个体税收征管改革应注意的问题.....	(237)
第十六章 涉外税收征管改革.....	(239)
一、涉外税收征管改革的意义.....	(239)
二、涉外税收征管改革的内容.....	(242)
三、涉外税收征管改革应注意的问题.....	(244)
第十七章 批发扣税的征管改革.....	(247)
一、批发扣税征管改革的意义.....	(247)
二、批发扣税的主要政策规定.....	(249)
三、批发扣税存在的问题和改进意见.....	(251)
第十八章 征管改革与促产增收的关系.....	(253)
一、研究征管改革与促产增收关系的意义.....	(253)
二、正确处理征管改革与促产增收关系的内容	(256)
三、正确处理征管改革与促产增收关系的重点	(257)
四、正确处理征管改革与促产增收工作的方法	(258)
五、正确处理征管改革与促产增收关系的原则	(260)
六、正确处理征管改革与促产增收关系应注 意的问题.....	(263)
第十九章 征管改革与流通体制改革的关系.....	(266)
一、正确处理征管改革与流通体制改革关 系的意义.....	(266)
二、正确处理征管改革与流通体制改革关 系的内容.....	(269)

三、正确处理征管改革与流通体制改革关系	
应注意的问题.....	(279)
第二十章 开发应用微机，服务于税收征	
管改革	(283)
一、开发应用微机，服务于税收征管改	
革的意义.....	(283)
二、税收征管计算机信息系统的建立.....	(286)
三、应用中的税收征管软件的功能.....	(291)
四、微机应用于税收征管的改进.....	(294)
第二十一章 税收征管现代化	(298)
一、税收征管现代化的意义.....	(298)
二、税收征管现代化的内容.....	(304)
三、税收征管现代化的途径.....	(313)
四、税收征管现代化的实施步骤.....	(317)
五、税收征管现代化的发展前景.....	(325)

第一章 《中华人民共和国税收征收管理法》是指导税收征管改革的根本法

七届全国人大常务委员会第二十七次会议于1992年9月4日通过了《中华人民共和国税收征收管理法》（以下简称《税收征管法》）。

《税收征管法》的初稿产生于1989年4月，经过1992年1月国务院常务会议讨论通过提请全国人大常委会审议，到这次全国人大常委会通过，历时三年零四个月。为了立好这个法，全国人大、司法机关及有关部门，部分专家和学者等，做了大量调查、研究工作。大的修改二十多次，小修小改不计其数。可以说，这部法律是在充分发扬民主、经过科学论证的基础上出台的。《税收征管法》的出台是税收法制建设的重大突破，标志着依法治税又迈上了一个新台阶。

《税收征管法》是我国第一部统一的税收程序法，它体现了为改革开放和经济建设服务、保证国家依法征税权利、维护纳税人合法权益的立法原则。这些原则是我国税收征管成功经验的总结，因而，《税收征管法》所规定的税收征管的基本制度、程序等均充分体现了这样的立法精神。

《税收征管法》是以现行税收征管规范为基础制定的。这些年来，根据依法治税的要求，国务院及其财政、税务主管部门已经制定了一整套以税收征管条例为核心的税收征管法规体系，使税收征管初步纳入法治轨道。实践证明，现行税收征管的基本制

度是行之有效、切实可行的。同时,《税收征管法》又是针对当前税收征管存在的问题,适应改革开放和经济建设进一步发展的要求制定的。它总结、吸收了近年来我国税收征管的成功经验,借鉴了国外税收征管工作的一些有益做法,对税收征管作了一系列新的规定,在税收征管法制建设方面取得了重大突破。

由此可见,《税收征管法》的颁布,对于指导税务部门沿着法制轨道进行工作,准确及时地组织税收收入,运用税收杠杆调控宏观经济,建立社会主义市场经济体制等方面有着极其重要的现实意义和深远的历史意义。

一、《税收征管法》是指导税务部门沿着法治轨道运行的准绳

我们知道,任何一项工作都离不开法制。如果离开了法制,就要偏离轨道,失去方向,走入歧途。税收征管工作和其它工作一样,也必须沿着法制轨道正确运行,否则,就会脱离法制越走越远,给工作带来一定难度,不利于发挥税收的职能作用。因此,税务部门要坚持依法治税。

《税收征管法》的公布,有利于解决税收征管软化,执行政策不严,肆意变通税法,越权减免税的不良现象。在过去的一段里,税收征管工作存在的突出问题是:有些地区和部门擅自越权办事,不按税收政策、不按管理体制随意减免国家税款,这种现象屡见不鲜,时有发生,直接影响国家税收收入;有的地方不顾国家税法规定,竞相发布与国家政策相抵触的各种税收优惠,互相攀比,灵活变通,直接影响国家的统一政策的执行,甚至把国家制定的统一政策,置之度外,唯我所用;有的地方片面强调本地区的特殊性,把上级分配给本地区的收入任务作为执行税收政策的唯一依据,任务多了就多收,任务少了就少收,使任务决定政策,政策服从任务。这些问题的存在,虽然是少数,但造成的

恶果是严重的，发展下去，不仅影响到国家的税收收入及时、足额地缴入国库，不利于国家建设，更重要的是使税收调节宏观经济的杠杆作用失灵，不利于我国经济沿着社会主义轨道运行，同时还会给一些不法分子以可乘之机。分析其原因：一是这些地区、部门和单位法制观念淡薄，对法置若罔闻，抱着无所谓的态度，用感情代替法规，把法规当作儿戏，想执行就执行，不按法律程序办事，不能正确处理国家、集体和个人三者之间的利益关系，因而出现以局部利益或个人利益为重，损害国家利益；二是税收体制和财政体制不配套。财政体制从1980年实行“分灶吃饭，分级包干”，税收管理权限却要求集中，这样，就出现二者集权与分权之间的不吻合；三是一些纳税单位和个人漠视税法，借“开放、搞活”之名，趁机买空卖空，抬高物价，从中牟利，危害消费者利益；四是某些税务干部政治业务素质不高，执法观念淡薄，对于征管法规认识一知半解，因此，在实际执行中，就无法做到依法办事、依率计征，凡此种种，都是产生征管法制观念淡漠的重要原因。要想堵塞漏洞，从根本上消除不利于贯彻执行《税收征管法》的因素，税务部门需要认真学习《税收征管法》，在提高认识，全面掌握《税收征管法》的基础上，向纳税人宣传《税收征管法》，坚决执行《税收征管法》，以《税收征管法》为武器指导我国当前的税收征管改革，更好地推进依法治税。

二、《税收征管法》是国家组织税收收入的强有力工具

《税收征管法》第一条指出：“为了加强税收征收管理，保障国家税收收入，保护纳税人的合法权益，制定本法。”

税收是国家财政收入的主要来源。目前，通过税务机关组织的收入已占国家财政总收入的90%以上。税收直接参与国民收入分配和再分配，广泛介入社会经济生活的各个领域，为调控宏观

经济、保证国家财政收入、发展国民经济、缓解社会分配不公矛盾，发挥着重要的作用。改革开放以来，税收工作得到了党和国家的重视，税收法制建设不断加强，但是，与发展社会主义市场经济的要求仍不适应，突出的是违犯税法行为屡禁不止，偷、漏、欠、抗税的现象未能有效地得到遏止；越权减免税的情况时有发生；也有些纳税单位和个人为了自身的利益，地方为了局部的利益，个人为了眼前的利益，自觉不自觉地、合法和非法地用扩大自身经济利益的方法，危害国家的整体利益，出现了许多违犯财经纪律，分散国家资金的严重现象。他们巧立名目、偷税漏税；以权代法，擅自决定把中央收入转为单位或地方收入；乱挤成本，滥发奖金，随着增加个人收入，挤占应上交的利税，减少国家收入，等等。可以设想，如果出现许多跑、冒、滴、漏的话，其结果必然是国家财政收入失去保障，财政入不敷出，出现大量赤字。如果发展下去，不仅要破坏整个经济计划安排，甚至还会造成政治上的不安定。这说明，在社会主义公有制占主导地位的情况下，承认企业有独立的经济利益，但也不能侵犯国家的经济利益，二者要相互兼顾，各得其所，忽视了哪一方都不行。在目前越是放权，越强调企业要自主经营、自负盈亏，成为独立的商品生产者，越要强调国家的财政收入，确保税款及时足额入库。应当看到，把纳税单位和个人的一部分收入转移到国家统一支配，对全民所有制企业来说虽然不是所有制的转移，但确实存在矛盾。全民所有制企业是这样，集体、个体同样存在着矛盾。只要利益发生转移，都要产生矛盾，这是不以任何人的意志为转移的客观规律。从实践来看，运用税收形式，保障国家财力的及时性、可靠性和完整性，在社会主义阶段是完全必要的。所以，税收在社会主义时期，仍然具有重要的地位。税收最基本的职能——财政职能，不仅不能削弱，而且还要加强。

《税收征管法》的颁布为强化税收的财政职能提供了法律依

据。对那些违犯财经纪律，偷漏国家税款的纳税单位和个人，就要按照新的《税收征管法》，分别予以处理，以维护国家税法的严肃性，从而有利于保证税收收入的稳步增长。

三、《税收征管法》是国家调控宏观经济的重要手段

国家运用税收杠杆调控宏观经济是通过“征收”和“管理”两个手段进行的。国家所以能用“征收”和“管理”两个手段对宏观经济进行调控，是由社会主义时期我国经济发展的规律决定的。因为社会主义经济是市场经济，每个生产单位，不论以何种经济成份形式存在，即使是全民所有制企业，也仍然处于相对独立的商品生产者的地位，等价交换的原则仍发挥作用。每个单位在经营管理上还存在着不同的差别，而且必须独立核算他们的经营成果。这就是说，在社会主义市场经济大市场、大流通的过程中，还必须在发挥每个商品生产者积极性的基础上，承认每个商品生产者自身的经济利益。所以，经济的发展不能不考虑商品生产者的经济利益。目前，我国要建立大市场经济，通过市场调节机制调控宏观经济，也正是从承认我国经济是市场经济这一基本点出发的，这样，才能发挥每个经济单位的积极性，把经济搞活，推动整个社会主义市场经济的发展。

但是，社会主义的市场经济不同于资本主义的市场经济。也就是说，社会主义市场经济可以通过各种经济杠杆的运行，对国民经济的发展进行宏观控制，调节各方面的利益关系，使经济运行不脱离轨道。

在社会主义市场经济中，每个经济单位既作为相对独立的商品生产者存在，发挥其自身的活力，又作为整个社会主义经济肌体的一个经济细胞，在国家的要求下协调行动。这就是说，既要在承认企业经济利益的基础上使微观经济充满活力，又要通过市场调节，使微观经济活动符合社会主义经济发展方向，避免盲目

发展，产生负作用。这两者有机结合起来，推动了社会主义经济的发展。

税收从国民收入分配和再分配方面，直接联系着每个商品生产者的经济利益，使税收有可能成为国家掌握的有效调节宏观经济的重要手段。当微观经济活动与宏观经济发展出现矛盾时，税收就可通过自身的作用，采用不同的途径，理顺不同经济单位的经济利益。例如，对不同产品通过调整税率，使需要发展的产品获得较多的利益，需要限制的产品获得较少的利益，促使各个生产者沿着社会主义市场经济轨道运行。所以，在建立社会主义大市场、大流通渠道的条件下，并不排斥税收对宏观经济的调节作用，相反，还有利于发挥税收的这一职能作用。其主要表现：

（1）配合国家价格政策，运用高低不同的税率，调节产品之间的利润差异，限制长线产品生产，鼓励短线产品生产，促进社会产品结构合理化，促进解决社会生产与社会需要脱节的矛盾；（2）配合国家经济政策，运用税收的特殊手段，为特定的经济目的服务，加快不同经济按照国家需要协调发展；（3）实行合理负担政策，促进多种经济成份的健康发展，对国营大中型企业，实行税收政策倾斜优惠，有利于增强其自我发展的力量，对集体企业实行比例税率，有利于发展社会主义集体经济，巩固社会主义经济基础，对个体经济从1993年起在税率上也采用比例税率，这对限制个体经济不利于社会主义经济发展的一面，鼓励扩大有利于社会主义经济发展的另一面，有重要作用。

总之，新的《税收征管法》的出台，有利于发挥税收调控宏观经济的作用，还可以使微观经济沿着社会主义轨道健康运行。

四、《税收征管法》是坚持依法治税的有力武器

税收是以法律形式存在的。《税收征管法》是全国人民代表大会通过，并以立法的形式公布的。公布后，任何单位和个人都