

高等财经专科学校教材

税务管理

(第三版)

主编 魏永和

中国财政经济出版社

I
L
N
A
U
G
U
W
I
U
H
S

99
F810.42
284
Z

高等财经专科学校教材

税 务 管 理

(第 三 版)

魏永和 主 编

XAK22/13

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

税务管理/魏永和主编. —3版. —北京:中国财政经济出版社, 1998.10

高等财经专科学校教材

ISBN 7-5005-3918-5

I. 税… II. 魏… III. 税收管理—高等学校:专业学校—教材 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 21733 号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@drc.go.cn.net

(版权所有 翻印必究)

社址:北京东城大佛寺东街8号 邮政编码:100010

发行处电话:64033095 财经书店电话:64033436

新丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168毫米 32开 9.625印张 225 000字

1998年10月第3版 1998年10月北京第1次印刷

印数:1—4 500 定价:11.80元

ISBN 7-5005-3918-5/F·3577(课)

(图书出现印装问题,本社负责调换)

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经审阅，我们同意作为高等财经专科学校教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

1998年7月9日

编写说明

本书是为全国高等财经专科学校税务专业《税务管理》课程编写的教材，也可作为在职税务人员培训、自学的参考书。

本书是在1994年版《税务管理》（修订本）教材的基础上，按照财政部教材编审计划，遵照教学内容与税务管理实践发展相适应的精神，对原教材进行了全面修订。编写组遵循体现高等财经专科教育培养目标、体现依法治税和征管改革新要求、基本理论够用、联系实际、应用性强、系统完整的原则，对原教材从总体结构、内容体系到编写风格，以及阐述视角等，均作了适当调整。

全书分为管理总论、征收管理、内部管理三篇，共16篇。根据电子计算机等现代化管理手段已较普遍应用于税务管理实践的情况，删除了原书中管理技术与手段一章，将计算机网络应用融于征管实践各章之中；考虑到税收计划和税务统计在实际工作中的操作与教材阐述存在较大差异，教材不宜按理论模式详述，将计划与统计合为一章；根据发票管理在税务征管中已成为重要环节的实际情况，增加发票管理一章；鉴于税务代理作为税收征管模式的主要组成部分，实际业务已较全面展开，故将税务代理独立成章；将税收票证并入税收会计管理，税收管理体制、税务稽查独立成章；将组织管理的部分内容充实调整为税务行政管理；将1997年国务院关于深化税收征管改革、建立新的征管模式的基本内容贯穿于征收管理等篇章。

本教材除进一步完善和调整课程理论框架体系外,对应用性较强的内容,基本经过对各级税务机构特别是征管一线管理实践的调研,努力做到理论联系实际,使学生在基本理论、基本方法的基础上,提高应用操作能力。

本书由黑龙江财政专科学校魏永和同志任主编,山西财税专科学校张炳君同志、铜陵财经专科学校马克和同志、湖南财经高等专科学校王焕清同志、黑龙江财政专科学校李树林和康宇虹同志参加了编写。其中,第一、六章由魏永和编写;第三、十一、十五章由张炳君编写;第二、十三、十四章由马克和编写;第五、七、九章由王焕清编写;第四、八章由康宇虹编写;第十、十二、十六章由李树林编写,并协助主编对全书进行了修改总纂。

由于目前税务管理实践正处于改革和完善之中,税务管理学科体系尚处初步成熟阶段,加之条件和编者水平所限,本书难免存在缺欠和错漏之处,诚望广大同仁和读者提出意见,以利进一步修改完善。

编 者

1998年3月

目 录

上篇 税务管理总论

第一章 税务管理概述	(1)
第一节 税务管理产生与发展.....	(1)
第二节 税务管理职能.....	(7)
第三节 税务管理内容.....	(12)
第四节 税务管理方法.....	(18)
第二章 税收管理体制	(24)
第一节 税收管理体制的概念.....	(24)
第二节 税收管理体制的建立和演变.....	(27)
第三节 我国现行税收管理体制.....	(32)
第三章 税务预测决策	(36)
第一节 税务信息管理.....	(36)
第二节 税收预测.....	(46)
第三节 税务决策.....	(55)
第四章 税务法制管理	(62)
第一节 税务法制管理的依据.....	(62)
第二节 税收立法.....	(69)
第三节 以法治税.....	(75)

中篇 征收管理

第五章 经济税源管理	(79)
第一节 经济税源管理的意义.....	(79)
第二节 经济税源管理的内容与方法.....	(81)
第三节 经济税源的培植与开发.....	(88)
第六章 征收基础管理	(91)
第一节 税务登记管理.....	(91)
第二节 账证管理.....	(97)
第三节 纳税申报管理.....	(100)
第四节 纳税档案管理.....	(105)
第七章 税款征收管理	(108)
第一节 税款征收与入库方式.....	(108)
第二节 税款征收管理形式.....	(113)
第三节 税款征收法律制度.....	(115)
第八章 税务代理	(122)
第一节 税务代理概述.....	(122)
第二节 税务代理人.....	(126)
第三节 税务代理的业务范围和工作要求.....	(132)
第四节 税务代理关系的确立和终止.....	(138)
第九章 发票管理	(142)
第一节 发票管理概述.....	(142)
第二节 普通发票的管理.....	(145)
第三节 增值税专用发票的管理.....	(150)
第十章 税务稽查	(155)
第一节 税务稽查概述.....	(155)
第二节 税务稽查对象.....	(158)

第三节	税务稽查的实施·····	(160)
第四节	税务稽查案件审理和终结·····	(164)
第十一章	税务违法处理·····	(169)
第一节	税务违法处理概述·····	(169)
第二节	税务行政处理·····	(171)
第三节	税务司法·····	(175)
第四节	税务行政争讼·····	(179)

下篇 内部管理

第十二章	税务行政管理·····	(190)
第一节	税务行政管理概述·····	(190)
第二节	税务管理机构·····	(194)
第三节	税务人员管理·····	(203)
第十三章	税收计统管理·····	(209)
第一节	税收计划及编制·····	(209)
第二节	税收计划的实施和检查·····	(219)
第三节	税务统计管理·····	(224)
第四节	税务统计资料的整理与分析·····	(227)
第十四章	税收会计管理·····	(236)
第一节	税收会计管理概述·····	(236)
第二节	税收票证管理·····	(240)
第三节	税收会计核算·····	(248)
第四节	税款解缴入库与监督·····	(261)
第十五章	税务内部控制·····	(266)
第一节	公开办税·····	(266)
第二节	税务监察·····	(268)
第三节	税收成本管理·····	(272)

第十六章 税务管理评估.....	(278)
第一节 税务管理评估概述.....	(278)
第二节 税务管理评估的依据与内容.....	(281)
第三节 税务管理评估的程序和方法.....	(284)

上篇 税务管理总论

第一章 税务管理概述

第一节 税务管理产生与发展

一、税务管理的概念

(一) 税务管理的概念

税收是国家参与社会产品分配的特殊形式。为了实现对这一分配过程的有效组织,充分发挥税收的职能作用,就需要国家实施税务管理。

税务管理是国家依据税收分配规律,对税收分配活动全过程进行决策、计划、组织、调控和监督,以保证税收职能作用得以实现的一系列管理活动,是国家经济管理的重要组成部分。

税务管理的实质是在税收分配过程中妥善处理各种利益关系,对人、权、税等要素合理配置并使之协调,从而保证税收分配活动有序进行。税务管理贯穿于税收分配全过程,它的首要职能是对税收分配进行科学决策。税收决策是以国家为主体的行为,国家主持制定基本政策、税收法律法规和各项税收制度。国家的职能机构税务机关,具体主管税务管理工作,组织完成税收

分配过程。因此，税务管理的主体是国家及其各级税务机关；税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程。

税务管理的基本职能是决策、计划、组织、调控和监督税收分配活动；税务管理的目标是保证税收基本职能作用的顺利实现。税务管理的各种措施和方法，必须紧紧围绕管理目标，遵循市场经济规律和税收分配所固有的特殊规律，保证税务管理行为科学有效。因此，税务管理的科学依据是现代市场经济规律、现代科学管理理论及税收政策法令，在实际运作中的主要依据是《税收征收管理法》（以下简称《征管法》）。

（二）税务管理的对象

税务管理的对象是税收分配活动，包括税收分配全过程中分配政策、法律制度、分配规模、深度比例、分配环节等基本决策，征纳活动及行为规范，征管模式、税务机构与人员、征管硬件和软件建设，经济税源、税务信息、税收会计核算和统计管理、税收工作评估，以及提高税务管理效能等诸多方面，都是税务管理的对象，即管理客体。它包容了围绕税收分配所产生的从宏观到微观的全部活动与具体行为。

二、税务管理的产生与发展

（一）我国早期税务管理的产生与发展

税务管理与税收分配活动一同产生和发展，自始至终存在于税收分配活动全过程。

1. 奴隶社会的税务管理。公元前 21 世纪，我国第一个奴隶制国家——夏出现以后，奴隶主为了维护其自身统治和管理的需要，实行了“贡法”。这种“贡法”形成了我国早期税制的雏形，产生了一些相应的管理措施和办法等，但没有形成一种固定制度。随着商代的“助法”和周代的“彻法”的实施，税务管理有

了一定的发展，在组织机构、管理人员和方法等方面有了一定规定。如《周礼·地官司徒·司稼》中记载：“掌巡邦野之稼……巡野观稼，以年之上下出敛法。”即国家派出官员“巡野观稼”，根据一年收成的好坏，以平均数来课征赋税，这就是当时“什一税”的管理办法。西周时期实行了“关市之赋”和“山泽之赋”，对商人通过关卡的货物以及伐木、狩猎、打鱼等经济活动，要登记管理并课税。同时，设立“司贡”、“司货”等职，专管课税检查，对“凡货有出入关者，举其货、罚其人”；还设立了管理市场与征税的专职人员——“廛人”。

由此可以看出，有了税收分配活动，就必然会出现相应的税务管理活动。由于当时生产力水平和整个国家管理水平较为低下，因此税务管理水平也很低下。主要表现为：国家财政与皇室财政不分；没有专门的赋税征管机构和管理制度。

2. 封建社会的税务管理。我国进入封建社会以后，由于生产力发展和国家机构设置的逐步完善，国家财政和皇室财政开始分开管理，于是有了赋税征管机构和官吏，税务管理制度和管理办法逐步条理化。春秋时期，鲁国实行“初税亩”改革，要求“履亩税”，花大量的人力财力搞丈量土地的管理工作。秦汉时期就已建立了乡财税制度。秦始皇时实行户籍制度，下令“使黔首自实田”，据以交税交租。汉武帝时设立盐铁官吏，对私煮盐或铸铁，给予没收器具和刑罚处分；实行酒类专卖制度，由地方官吏进行管理，严格控制民间私酿和私卖。魏、晋、隋时期，税务管理逐步条理化，如隋初实行“租调法”，确定了“均田均税”制度。唐代建立了赋税征管定期上报制度和巡视制度，开始出现以货币税为主体的税收制度，对赋税违章作出了严明的刑罚规定，并设户部负责全国的赋税管理工作。宋代时，从国家到地方都设有专门的赋税征管机构，实行“扑买”（后称“包税”）制

度。元代实行税课法和包税制。明代采取编制“黄册”（户口册）和“鱼鳞册”（土地登记册）来控制税源，实行“一条鞭法”。清代赋税管理权完全集于中央，采取“摊丁入地、计亩征银”办法，并且征收方法比以往各代人有所改进，较为系统、完整。

3. 半封建、半殖民地时期的税务管理。鸦片战争（1840年）以后，我国的社会性质发生了根本性的变化，从封建社会逐步沦为半封建、半殖民地的社会。随着各资本主义列强对我国政治侵略和经济掠夺的加深，清朝统治者逐渐成为资本主义列强奴役我国人民的工具，致使捐税繁多，各级官吏横征暴敛。具体表现：一是苛捐杂税畸重，民不聊生。清末的税种繁多，是历代所不可比拟的，捐、税不分，繁琐苛杂，仅“厘金”一项而言，“见货即征，不问巨细”，加之税吏敲诈勒索、营私舞弊，更加重了人民负税之苦。二是中央只拥有赋税管理权的虚名，地方封建割据势力开始各自为政。清末，清朝廷内外交困，中央权力下降，重要赋税为地方所辖，国库收入仰赖于地方解款。三是征收关税的管理大权为外国侵略者所控制。清朝廷的腐败无能，致使海关大权落入外国人之手，关税征收和税款保管权完全丧失；由于国家主权的经济权益被攫取，使我国的民族工商业受到严重侵害，经济资源遭到强制性的掠夺。

在国民党统治时期，税务管理机构较为完备，中央财政内设直接税司、赋税司、税务署、缉私署等机构，并建立了一套税务管理制度。在征收管理方面，进一步采取了强化控制措施，不断提高税收负担，如将盐税提高12倍，统税提高2.5倍。由于实行按政权、级次划分赋税的征管办法，因此地方政府还要层层加码。仅田赋而言，陕西省的田赋比原税负提高了25倍、四川省预征了50年以后的田赋等，足见地方赋税负担的沉重。此外，为了镇压人民反抗赋税的斗争，国民党政府在税务部门还增设了

税警武装人员。

（二）新中国成立以来的税务管理简况

新中国成立后，1950年1月，政务院颁布了《全国税政实施要则》和《全国各级税务机关暂行组织规程》，统一全国税政，建立了新税制，明确全国各级税务机关受上级局与同级政府的双重领导，并且规定了各级税务机关会计、统计、票证、报解、稽查、奖惩、请示报告等工作制度。在征管方式上，对商贩采取分别行业和销售情况进行定额征收；对坐商按账查实征收和自报公议、民主评议方法征收；对临商按居住地址的行政区划片，根据销售次数报验，分月征收；对企业有货物税的产品实行驻厂征收，出厂查验，货照同行。由于这一时期的税务管理得到了重视和加强，因而对保障供给、恢复国民经济、平衡财政收支、稳定市场物价等方面起到了积极作用。

1953年，我国进入社会主义改造时期，在税收上采取公私企业“区别对待，繁简不同”的政策，并对纳税单位实行严格管理。稽征管理方式上，按营业地址的行政区划片编组，各税统管，区别对待，分别征收；对国营企业实行了“三自”纳税办法；对个体户和合作小组，采取定期定额的方法征收；对公私合营企业、手工业、交通合作组织及合作商店，一律采取查账征收。由于这一时期采取了繁简不同的管理制度，对于发展国营经济，扶助合作社经济，利用、限制和改造资本主义工商业以及保证财政收入等方面，税务管理都起着积极的作用，同时培养锻炼了一大批税务干部，积累了税收征管工作的重要经验。1956年5月15日，税务总局颁发了《各级税务机关监察工作细则》，这是新中国税史上最早的有关监察工作的正式文件。在这一时期，税务总局明确提出了“依法办事，依率计征”的税收征管原则，为我国依法治税确立了基本准则。

1957—1966 年是我国全面建设社会主义的十年。这一时期的税务管理经历了从削弱到恢复的发展过程。受“大跃进”左倾思想的干扰，税务管理片面简化税制，搞“税利合一”，削弱了税收的调节作用。税务机构被撤并，税务干部大批下放。征管力量的削弱，导致税收政策法规贯彻实施困难。税收管理权下放，许多行之有效的税务管理制度遭到破坏，浮夸风泛滥，打乱了税收征管的正常秩序。虽然在国民经济调整时期，税务机构、管理人员有所加强，恢复和制定了一些稽征管理办法，但由于整个经济工作中“左”的指导思想未能得以根本纠正，税务管理松弛局面也未能得到全面的扭转。

1966 年 5 月—1976 年 10 月是“文化大革命”时期，在动乱的十年中，整个税收工作遭受了极为严重的冲击和挫折。

党的十一届三中全会以来，我国进入了改革的新的历史时期。这一时期既是新中国成立以来税收制度进行全面深入改革、取得突破性进展的时期，也是税务管理步入全面加强阶段，并不断走向科学化、法制化与现代化的历史性变革时期。税收管理体制随着经济体制和财税体制改革的不断调整和完善，建立了与分税制财税体制相适应的税收管理体制。1993 年，国家将国家税务局调整为国务院直属机构——国家税务总局；1994 年，省级及省级以下分别设立国家税务局和地方税务局各级机构。在恢复和健全各项税收征管制度的基础上，1986 年国务院颁布了《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》。为适应市场经济条件下以法治税的要求，1992 年颁布了《中华人民共和国税收征收管理法》。它是我国税务管理史上第一部征管程序法。1997 年，国家税务总局提出了建立以申报纳税和优化服务为基础，以计算机网络为依托，集中征收、重点稽查的新的征管模式的税收征管改革方案，并提出力争在 2010 年基本完成，已经开始分类、分步

实施。更为科学严密、现代化的税务管理运作轨道已经明确，与社会主义市场经济发展相适应的税务管理体系和功能正在逐步完善。

第二节 税务管理职能

一、税务管理的职能

税务管理职能是指税务管理本身所固有的内在功能和属性。它内在于税务管理的范畴之中，不受社会外部条件的影响而存在。但其功能的实现程度，即税务管理的作用，则受税务管理活动过程中各种主客观因素的影响和制约。税务管理的基本职能包括决策职能、计划职能、组织职能、调控职能、监督职能和服务职能六个方面。

（一）决策职能

税务管理的决策职能是为组织税收收入，对税收分配全过程中的各种可行方案进行选优的管理功能。决策既处于管理活动的起始环节，又是税务管理的首要职能，既包括宏观上税收政策、税收分配原则、税制模式和结构、分配规模、管理体制、征管模式、法律制度、征收体系等重大问题的抉择；也包括微观上管理和组织征收在实施过程中的具体操作方案的选择和决断。在社会主义市场经济条件下，税收分配活动要解决公平与效率问题，要建立规范、高效的运行轨道，从宏观到微观的科学决策都是实现这一目标、提高税务管理效能、保证税收分配活动有序顺畅的基本前提。

（二）计划职能

税务管理的计划职能是根据税收分配活动的规律和特点，为