



中等财经学校教材

zhongdeng
caijing
xuexiao
jiaocai

税务管理

(第三版)

贾志勇 主编

42

中国财政经济出版社

99
F810.42
276
:

中等财经学校教材

税 务 管 理

第 三 版

贾志勇 主编

XAX22113



中国财政经济出版社



3 0013 2776 0

图书在版编目(CIP)数据

税务管理/贾志勇主编. —3版. —北京:中国财政经济出版

社, 1998.9

中等财经学校教材

ISBN 7-5005-3876-6

I. 税… II. 贾… III. 税收管理-专业学校-教材

IV. F810.42

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第16495号

中国财政经济出版社出版

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

e-mail: cfeph@cec. 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

北京新华印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168毫米 32开 10.50印张 248 000字

1998年9月第3版 1998年9月北京第1次印刷

印数: 1—12 055 定价: 12.80元

ISBN 7-5005-3876-6/F·3542(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，我们同意作为中等财经学校教材出版。

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6月10日

修 订 说 明

《税务管理》是为中等财政（经）学校税务专业编写的专业课教材。也可作为成人中专、在职干部培训和财政系统干部自学用书。同时，亦可供纳税单位和个人培训使用。

本教材是按照中专财政（经）学校税务专业教学计划和培养目标的要求，本着理论联系实际的原则，着重阐明税务管理的基本概念、基本理论和税务管理的基本技能。

1992年9月4日《中华人民共和国税收征收管理法》颁布实施以后，我国又于1994年对财税体制进行了重大的改革，1997年又出台了《关于深化税收征管改革的方案》和其他加强税收、征管改革的措施。《税收征管法》的实施和新税制的运行，对我国在市场经济体制下的税务管理提出了全新的要求，同时也为我们编写《税务管理》提供了良好的条件。在这次修订过程中，我们力图并尽力运用社会主义初级阶段理论和社会主义市场经济理论的有关精神，结合市场经济条件下财税征管的新观点、新理论、新政策、新制度和新方法，突出税收征管法的内容，使之成为本教材的一个特点。

市场经济本身就是法制经济，市场经济条件下的税务管理就是依法管理。“无法不成税”，古今中外莫不如此。在税务管理中尤其要突出一个“法”字。因此，我们在《税务管理》的编写过程中，始终把突出依法治税、依法管理作为一根主线。教材一方面以《税收征管法》为基础，尽可能使征管法的内容在教材中得

到较为全面、准确、系统的体现；另一方面又尽力避免使教材成为《税收征管法》条文的注释和说明。一方面要结合税务管理的现实性，另一方面又要考虑到税务理论和税制的发展性，把理论性、实用性、现实性和发展性尽可能地结合起来。目前从财税体制总的情况看，仍然处于一个向市场经济的转轨过程之中，特别是分税制，还有许多亟待解决和规范的新问题，这些都需要随着税收体制改革的不断深化才能逐步得到解决。因此，《税务管理》不可避免地在这方面都存在着不成熟的地方。这也使教材本身带有明显的尝试性和过渡性。

在这次修订过程中，得到了财政部统编教材编审组有关专家和教授的指导和帮助，他们对教材的编写提供了宝贵的意见。中国财政经济出版社对本书的编辑出版做了大量的工作。同时，我们还学习、吸取、借鉴和参改了理论界、教育界的一些研究成果（参考书目附后），在此一并表示感谢。

本书由四川省财政学校高级讲师贾志勇主编并执笔第一、二、四、五、六、八章；贵州省财政学校讲师高晓梅执笔第三、七、十二章；四川省财政学校讲师朱园平执笔第十、十一章；山西财经专科学校讲师李续智执笔第九、十三章。湖南省岳阳财校黄红球讲师参加了本教材大纲的讨论。贾志勇对全书进行了修改和总纂。

由于我们受理论水平和实践知识所限，加之成书时间仓促，教材中缺点和错误在所难免，恳请读者指正赐教。

编 者

1998年5月

目 录

第一篇 税收征管

第一章 税务管理概述.....	(1)
第一节 税务管理的意义.....	(1)
第二节 税务管理的依据和原则.....	(6)
第三节 深化税务征管改革.....	(13)
第二章 税务登记、账簿凭证和纳税申报管理.....	(21)
第一节 税务登记管理.....	(21)
第二节 账簿、凭证管理.....	(25)
第三节 纳税申报管理.....	(31)
第三章 发票管理.....	(38)
第一节 发票管理概述.....	(38)
第二节 增值税专用发票的管理.....	(43)
第三节 普通发票的管理.....	(54)
第四章 税款征收.....	(61)
第一节 税款征收的意义和作用.....	(61)
第二节 税款征收方式.....	(64)
第三节 保证税款征收的主要措施.....	(69)
第五章 税务代理.....	(82)
第一节 税务代理概述.....	(82)
第二节 注册税务师资格、权限义务和法律责任.....	(92)
第三节 税务代理机构、代理业务范围和法律责任.....	

.....	(97)
第六章 税务稽查.....	(102)
第一节 税务稽查概述.....	(102)
第二节 税务稽查对象的确定及管理.....	(112)
第三节 税务稽查实施和审理.....	(121)
第四节 税务处理决定的执行和税务稽查档案管理	(131)
第七章 税收法律责任.....	(136)
第一节 纳税人的法律责任.....	(136)
第二节 税务执法人员的法律责任.....	(144)
第三节 违反税法处理的原则、程序和审批权限.....	(146)
第四节 税务行政复议和行政诉讼.....	(150)

第二篇 税务内部管理

第八章 税源管理.....	(158)
第一节 税源管理的意义.....	(158)
第二节 税源管理的内容和原则.....	(162)
第三节 改进税源管理的途径和方法.....	(166)
第九章 税收管理体制与税务机构.....	(175)
第一节 税收管理体制.....	(175)
第二节 税务管理机构的设置和职能.....	(179)
第三节 税务人员队伍建设.....	(186)
第十章 税式支出管理.....	(205)
第一节 税式支出管理的意义.....	(205)
第二节 税式支出管理的主要内容.....	(208)
第三节 加强对税式支出的管理.....	(224)
第十一章 税收成本管理.....	(232)

第一节	税收成本管理的意义·····	(232)
第二节	税收成本管理的主要内容·····	(237)
第三节	加强税收成本管理的途径·····	(243)
第十二章	税收计划、会计、统计管理·····	(247)
第一节	税收计划管理·····	(247)
第二节	税收会计管理·····	(255)
第三节	税务统计管理·····	(285)
第十三章	税务信息管理·····	(299)
第一节	税务信息管理的意义·····	(299)
第二节	税务信息管理的主要内容·····	(303)
第三节	现代管理技术在税务管理中的应用·····	(314)
主要参阅书目	·····	(324)

第一篇 税收征管

第一章 税务管理概述

第一节 税务管理的意义

一、税务管理的含义

税收是国家财政收入的主要来源，是调节、分配、调控经济的重要手段。改革开放以来，为了确立新的国民收入的分配关系，保证国家财政收入，促进经济建设的发展，国家通过对财政税收体制的改革，制定并颁布了一系列税收法律、法规，逐步建立起适应我国实际情况的税收体系，税收正在整个国民经济活动中发挥着重要的作用。为了保证国家各项税收法律、法规的贯彻实施，有效地组织税收收入，使税收征收管理工作更加科学化、规范化，不断建立和完善严谨合理、准确高效的税收征收管理程序和制度，1992年9月，我国制定了第一部税收征收管理法，为加强税收征收管理提供了坚实可靠的法律基础。

税务管理，是国家依据税收分配规律而制定的税收征管法律、制度，对税收分配活动的全过程进行决策、组织、调控和监督，以保证国家税收分配职能作用得以实现的一系列活动。税务管理是国家经济管理的重要组成部分。

税务管理的内涵包含了以下几个方面的内容：一是税务管理的主体是国家；二是税务管理的客体是税收参与国民收入分配活动的全过程；三是税务管理的基本职能是对税收分配活动进行决策、组织、协调和监督；四是税务管理的依据是税收分配规律和以此制定的各项税收征管法律、制度；五是税务管理的目的是保证国家税收分配职能作用得以实现。

二、加强税务管理的必要性

在社会主义市场经济条件下，无论从哪个方面讲，加强税务管理都有着非常重大的意义。

（一）加强税务管理是适应社会主义市场经济的客观需要

社会主义市场经济的建立和发展，社会主义经济体制改革的深化，客观上要求国家必须加强对社会经济的宏观调控，使社会经济的发展符合国家的经济政策和社会发展要求。随着政府职能的转变和企业经营机制的转换，客观上会在社会经济生活中出现一些新问题、新情况，在这种条件下，加强对税收的管理，保证国家财政收入的稳定增长就显得尤其必要。

（二）税收分配活动客观上决定了加强税务管理的必要性

税收分配活动，涉及到国民经济活动和社会生活的各个方面，不仅面广，而且工作繁重。这就需要税收分配活动要有法可依，有章可循，需要社会各方面和全体公民的积极配合。为了有效地组织税款征收，保证国家职能的实现，必须大力开展税收工作并加强税收管理。

（三）税务管理是实现税收职能作用的客观保证

税收具有筹集资金、调节经济和监督管理的职能作用，但税收这些职能和作用不能自发地发挥出来，必须通过建立健全各项征管制度，正确有力的征管法令，通过科学、有效的征收管理，

才能体现并保证税收职能作用发挥出来。

三、税务管理的作用

税务管理的作用，是税收管理职能的外在表现。一般地说，职能和作用密切相联的，税收的职能是税收分配活动中自身所固有的职责和功能。我国税收的职能一般有组织财政收入、调节经济、管理监督三大职能。当这些内在的职能通过税务工作反映出来以后，就体现为税收的作用。但是，税收的职能作用不会自然发挥，它必须通过税务管理才能得以实现，并且管理得越好，其职能作用就越能有效地发挥出来。严格地讲，税务管理的职能和税务管理的作用也是既相互联系又相互区别的两个范畴。在当前，税务管理的作用主要体现在：

（一）保证税收财政职能作用的实现

为国家组织财政收入和筹集建设资金，是税收最为基本的职能作用，而保证这一职能作用的实现，就必须搞好税务管理，即正确贯彻执行各项税收政策；建立、健全各项征收管理制度；切实做到征收前搞好调查研究，征收中搞好税政宣传和纳税辅导，征收后搞好检查监督。只有紧紧抓住这三个环节，税务机关和税务人员才能做到依法办事，依率计征，及时、足额地完成税收任务，保证税收组织财政收入职能作用的充分实现。

（二）保证税收调节经济职能作用的发挥

税收历来是国家调节经济的一个重要杠杆。在社会主义市场经济条件下，税收对国家经济的调节显得尤其必要和重要。国家通过税收形式取得财政收入，必然会引起国民收入在社会各经济部门、各企业、个人及地区之间的收入分配的变化，也必然会对社会经济和国民经济状况产生不同的影响，国家也正是通过税收的这种作用来达到一定的经济、政治目的，实现宏观调控。正确

运用税收杠杆，可以调节市场供求，调节经济结构，调节人力、物力、财力的分布和流向，调节积累与消费的比例关系，调节对外经济往来等。当然，税收调节经济职能作用的发挥，也必须通过科学、严格、有效的税务管理才能实现。因此，税收调节经济职能作用的发挥是由税务管理工作来保证的。

（三）保证税收管理监督职能作用的实现

税务机关和税务人员进行征税的过程，实际上是对社会经济活动和纳税人进行管理，实行监督的过程。因为征税必须先了解纳税人的生产经营、财务分配和执行税收法规的情况，并制止违法行为的发生，而这些正是税务管理工作的主要内容。因此，加强税务管理，就能更好地实现税收管理监督的职能作用。

目前，我国尚处于社会主义市场经济的建立阶段，生产力水平低，存在多种经济成分、多层次的所有制，多元化的生产主体等，这些必然导致利益主体的多元化。因此，虽然从根本上讲国家、集体和个人三者之间的利益是一致的，但也不可否认仍然存在着宏观利益与微观利益、整体利益与局部利益、长远利益与眼前利益的矛盾。在税收活动中，纳税人由于从本位利益或个人利益出发，使违反税收法规，进行偷税、逃税、滞税、欠税和截留国家财政收入的现象经常发生。要杜绝或减少这类事情的发生，以维护税收法律的严肃，确保财政收入任务的完成，就必须要加强税务管理。通过严格的税务管理工作，对纳税人进行有效的监督管理，一方面可以了解纳税人执行税收法规的情况，分析违反税收法规的原因，为立法机关提供情况，以利于国家及时修改和调整税收法规和政策；另一方面，可以帮助纳税人改善经营管理，加强经济核算，提高经济效益。

总之，税务管理的作用，主要是为保证税收职能和作用的实现服务的。离开了税收分配活动，也就谈不上税务管理，而税务

管理又是贯穿于整个税收活动过程始终的。

四、税务管理的主要内容

税务管理是针对整个税收分配活动而进行的管理，它自始至终存在于税收分配活动的全过程之中，因此有着非常广泛的内容。从总的过程讲，税务管理包括税务立法管理、税务执法管理、税务司法和税务行政诉讼与行政复议的管理等。具体地讲，税务管理的内容主要有以下几方面：

（一）税收法规管理

税收法规是由税收法令、制度组成，具体包括：①各税种的税法、条例、暂行办法，它是税收的基本法规。它反映了国家的税收政策，并具体规定了征税对象、纳税人、税率等税制要素的内容。②在税收基本法规基础上制定的实施细则和特殊规定等，这是对基本法规的解释、说明和实施办法的具体化。③税务管理体制、征收管理法等。

（二）税务体制管理

体制管理主要是用以明确和规定中央和地方、地方与地方之间的分配关系，明确各级税务机关的职责和权限以及组织能力的范围和额度。

（三）税务征收管理

这是指税务部门为了贯彻税收法令和政策，实现税收计划、任务而组织税款入库过程中的一系列工作的管理，因此又叫日常业务管理。它的主要内容涉及从税法的宣传解释、税务登记、纳税申报、对账簿、凭证的管理，以至对税款征收、税务检查、开展经济税源的调研预测、编制税收计划、进行会计核算、统计核算等的管理。

（四）税务法律责任和行政诉讼、行政复议管理

这是针对税务征收管理中的有关征、纳双方的法律责任和仲裁，包括行政复议、行政诉讼的管理。

(五) 税务行政管理

它包括税务机构的设置、运转和税务人员、征管队伍组织的管理，这是保证税务征管活动能够顺利进行的基础工作。

第二节 税务管理的依据和原则

一、税务管理的法律依据和特点

(一) 税务管理的法律依据

一般地讲，税务管理的法律依据是国家颁布的《宪法》、《刑法》、《民法》等基本法和一些有关的实体法。实际工作中，税务管理的法律依据是国家颁布的《中华人民共和国税收征收管理法》(简称《税收征管法》)，该法于1992年9月4日由第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议审议通过，1992年9月4日中华人民共和国主席令第60号颁布，自1993年1月1日起施行。该法于1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议进行了修正。同时，中华人民共和国主席发布第42号主席令，修正的《税收征管法》自颁布之日起施行。这是我国建国以来制定的第一部《税收征管法》。《税收征管法》是从税收征收管理程序方面保证国家税收政策实施的法律，是调整征收机关与纳税人纳税活动的法律规范。

在税务管理实施中，税务管理的法律依据还有中央和省、直辖市、自治区人民政府以及财政部、国家税务总局等制定的有关税务管理的法律、法规、政策制度和实施细则等。

(二) 《税收征管法》的基本特点

新的《税收征管法》体现了内外统一、税权集中、权责兼顾、便于操作的原则，在税收征管立法上是一个突破性的进展。它的特点主要表现在：

1. 统一了内外税收的征管规定，有利于征管规范化。在《税收征管法》制定以前，国内企业与外国企业、外商投资企业之间，国内企业之间，中国公民和外籍人员之间，不仅在税收征纳程序、征纳制度上不尽相同，而且在征纳责权上也不尽一致。如加收滞纳金的比例、处罚标准的高低等许多方面都有差异。税收征管法的制定，实现了中外纳税人在税收征管上的平等地位，有利于企业间平等竞争。同时，也使我国的税收征管法律规范同国际上的通行做法更加接近，从而更有利于扩大对外开放，并为我国税收征管进行国际协作与交流提供了便利。

2. 强化了税务机关的执法手段。新的《税收征管法》从以下几个方面明确和强化了税务机关在税收执法中的措施和手段：

(1) 赋予税务机关采取税收保全措施和强制执行措施的权力。《税收征管法》规定，对于那些从事生产、经营，有逃避纳税义务行为的纳税人，税务机关在法定纳税期以前就可以责令限期缴纳税款；限期内若有明显转移、隐匿财产迹象，又提供不了担保人的，税务机关可以采取通知纳税人开户银行或其他金融机构暂停支付其存款，或者扣押、查封财产的税收保全措施。同时，在强制执行措施上较之原来的《征管条例》又新增加了扣押、查封、拍卖财产的权力，并明确了对纳税人、扣缴义务人、纳税担保人同样适用。

(2) 新的《税收征管法》扩大了离境清税制度的适用范围。随着对外开放的扩大，进出境人员的结构发生了较大变化，出境需要清缴的税也不再限于个人所得税，还涉及到其他各种税，而原来的《征管条例》中没有相应的规定。因此，《税收征管法》

把离境清税制度扩大适用到有关人员和各种税是非常必要的。

(3) 明确税务检查的职权范围。原来的征管法规中对税务检查权规定得比较原则、笼统。《税收征管法》使之——具体化，而且把国务院近几年来赋予税务机关的一些检查权法律化；如可以到纳税人的货物存放地进行检查，可以查核从事生产、经营纳税人在金融机构的存款账户和储蓄存款。

3. 充分体现了对纳税人合法权益的保护。新的《税收征管法》在保护纳税人的合法权益方面做了如下规定：

(1) 新增了税款延期缴纳的规定。这一规定主要是为了缓解纳税人遇到特殊的暂时困难，如自然灾害的影响、意外事故的发生等，帮助纳税人渡过难关，这样有利于生产经营的正常运转，于国家、于纳税人都有利。

(2) 设置了如采取保全措施不当，造成纳税人损失的赔偿制度。《税收征管法》规定，税务机关若采取保全措施不当，或者纳税人在限期内已缴纳税款而税务机关未立即解除保全措施，使纳税人的合法权益遭受损失的，税务机关要承担赔偿责任。

(3) 延长了纳税人申请退税的法定时间。新的《税收征管法》规定，纳税人超过应纳税额缴纳的税款，税务机关发现后应当立即退还；纳税人自结算缴纳税款之日起三年内发现的可以向税务机关要求退还。这比原来的《征管条例》规定的有效期间延长了两年，更加有利于保护纳税人的合法权益。

(4) 赋予了纳税人对复议的选择权，即纳税人对税务行政处罚、税收保全措施、强制执行措施等的复议拥有选择权。原有的法规规定，解决这类争议必须经过行政复议，对复议不服的，才能向法院起诉。《税收征管法》规定，对这类争议，纳税人可以选择不同的途径，既可以先复议后起诉，也可以直接向法院起诉。