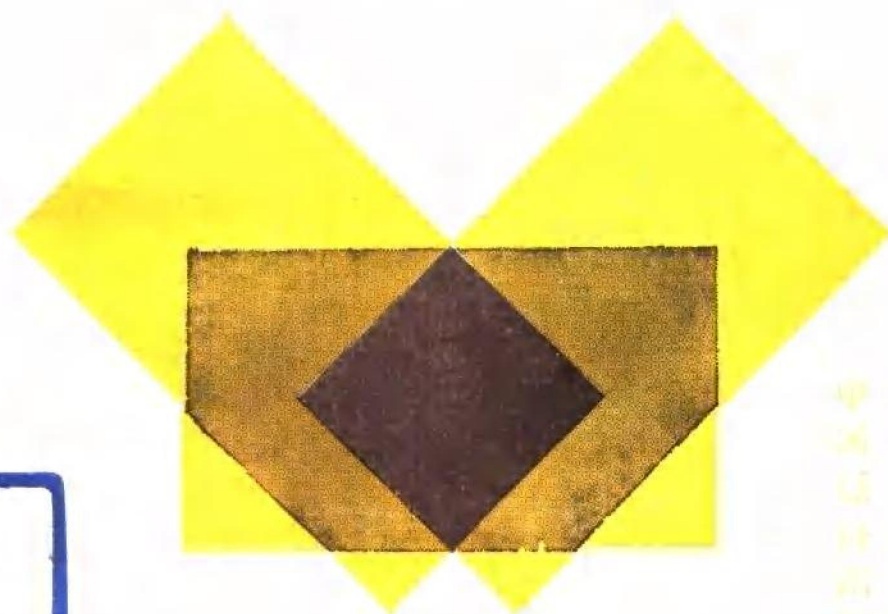


现代 税收 征收 管理



.42

(京)新登字 079 号

责任编辑:李晓岚
林永泽

现代税收征收管理

周惊涛 邬继宝

中国经济出版社出版发行

(北京百万庄北街 3 号 · 100037)

各地新华书店经销

河北省大厂县印刷厂印刷

850×1169 毫米 1/32 9.25 印张 233 千字

1992 年 4 月第 1 版 1992 年 4 月第 1 次印刷

印数:00,001—10,000

ISBN 7—5017—1611—0/F · 1030

定价:6.00 元

《现代税收征收管理》编写人员

主 编：周惊涛 邬继宝

副主编：石磐若 杜 杰 李关世

其他编写人员（按姓氏笔划排列）：

王建平 王振军 李建伟

林小平 周湘桂 詹兰昌

目 录

序 言.....	侯梦蟾 (1)
引 言.....	(3)
第一章 税收征管概论	
第一节 税收征管的概念.....	(5)
第二节 税收征管的要素.....	(10)
第三节 税收征管的特征.....	(16)
第四节 税收征管的任务和作用.....	(22)
第五节 税收征管的原则.....	(27)
第二章 税收征管的演变	
第一节 国民经济恢复时期.....	(40)
第二节 社会主义改造时期.....	(45)
第三节 社会主义建设全面开始时期.....	(51)
第四节 十年“文革”时期.....	(55)
第五节 经济改革新时期.....	(57)
第六节 小结.....	(62)
第三章 税收征管法规	
第一节 税收征管法规概述.....	(65)
第二节 我国税收征管立法体制.....	(68)
第三节 我国税收征管法规及其弊端.....	(71)
第四节 我国税收征管法制建设的展望.....	(82)
第四章 税收征管模式	
第一节 税收征管模式的概念.....	(88)
第二节 税收征管模式的分类和比较.....	(91)
第三节 税收征管模式的优化选择.....	(94)

第四节	税收征管形式及其历史回顾·····	(98)
第五章	税收征管方法	
第一节	税收征管方法概述·····	(105)
第二节	各种税收征管方法的特点·····	(112)
第三节	税收征管方法的选择·····	(117)
第四节	国外几种先进税收征管方法·····	(124)
第六章	税收征纳规程	
第一节	税收征纳规程的概念和意义·····	(128)
第二节	纳税规范程序·····	(130)
第三节	税收征管规程·····	(139)
第七章	税收征管组织	
第一节	税收征管组织的概念·····	(152)
第二节	税收征管组织的构成要素·····	(160)
第三节	税收征管组织的分类·····	(162)
第四节	税收征管组织的任务和作用·····	(165)
第五节	建立科学、严密的税收征管组织·····	(171)
第八章	税收征管队伍	
第一节	税收征管队伍概述·····	(177)
第二节	税收征管队伍的素质与现状·····	(180)
第三节	税收征管队伍的思想政治工作·····	(188)
第四节	税收征管队伍的管理·····	(192)
第五节	税收征管队伍的职业培训·····	(199)
第九章	税收征纳关系	
第一节	税收征纳关系的概念和特征·····	(205)
第二节	税收征纳关系优化的标志·····	(209)
第三节	影响和制约税收征纳关系的因素·····	(212)
第四节	建立正常、规范、协调的税收征纳关系·····	(215)
第十章	税收监督检查	
第一节	税收监督检查的概念和意义·····	(221)

第二节	税收监督检查的形式和步骤.....	(223)
第三节	税收监督检查的方法.....	(225)
第四节	税收监督检查的主要内容.....	(235)
第十一章	税收征管电算化	
第一节	税收征管电算化的必要性.....	(244)
第二节	税收征管电算化的可能性.....	(246)
第三节	建立微机税收征管系统.....	(250)
第四节	税收征管电算化系统开发中的问题及对策.....	(258)
第十二章	税收征管信息	
第一节	税收征管信息的概念.....	(261)
第二节	税收征管信息的特性.....	(268)
第三节	税收征管信息的作用.....	(270)
第四节	税收征管信息方法.....	(272)
第五节	税收征管信息系统.....	(274)
第六节	税收征管信息开发中亟待克服的弊端.....	(284)
后 记		(287)

序 言

《现代税收征收管理》是周惊涛、邬继宝、石磐若等同志适应税收征管改革需要编写的，是他们长期从事税收实践和潜心进行税收理论研究所获得的可喜成果。

众所周知，党的十一届三中全会以来，我国税收在为国家财政聚集资金和调节经济方面日益发挥着重要作用，税收工作无论在理论上和实践中都有重大突破和发展，但与形势发展和税收工作的要求相比，税收理论特别是税收征收管理理论的研究，还是一个相对薄弱的环节。作为研究税收征收管理的专著，《现代税收征收管理》不仅具有较强的理论性，而且就系统性和全面性来说是具有开创性的，对我国深化税收征管改革和加强税收征管工作，无疑具有积极意义。

《现代税收征收管理》以税收实践为研究基础，以系统科学为理论指导，具有以下三个特点：

一是体系新。该书以税收征管体系的诸要素为主线，分章论述了税收征管的法规、模式、方法、规程、组织、队伍、信息等要素，内容既全面、系统，又无重复累赘之感。每章可以单独阅读，并使全书形成一个有机的整体。同时，将税收征收管理的“软件”，包括税收征管组织、税收征管队伍、税收征纳关系和税收征管电算化等作为重要章节，也是该书的一大特色。

二是内容实。全书自始至终以服务税收征纳工作为宗旨，尽可能回答征纳双方在税收征纳工作中的种种疑难。如第三章税收征管法规，第四章税收征管模式，第五

章税收征管方法，第六章税收征纳规程，第十章税收监督检查，既为税收征管改革指出了方向，又为培训企业办税员和基层税务专管员提供了实用教材。

三是挖掘深。这是该书难能可贵之处。每一个问题都不局限于作一般性论述，而是善于提出新认识、新观点和新方法。该书不同于已往税务管理论著的特点在于，不是按税种分别介绍管理方法，更不是简单地抄录税收法规、政策，而是注重探求各税种在税收征管中所具有的共同规律性，着力于理论上的概括和提炼。如第一章对税收征管概念、要素、特征和原则等方面所作的理论概括，第八章就提高税收征管队伍素质所提出的措施，第九章关于调整税收征纳关系的途径，第十二章对税收征管信息所进行的系统论述，有不少是很有参考价值的新观点。

可以看得出，《现代税收征收管理》确是一本作者花了心血编写出来的值得一读的好书。它将税收征管的理论与实践，历史与现实，我国国情与发达国家税收征管的先进经验较好地结合在一起。当然，作为一个新的税收理论体系，它还存在某些不足之处。主要是对丰富的税收征管实践的理论概括，在个别章节还没有完全展开，个别章节的某些内容也可能有不够完善之处。但从总体上来说，这无损于它的学术价值和实用价值。

我乐意将《现代税收征收管理》这本书介绍给大家，为共同繁荣我们的社会主义税收事业而努力。

侯 梦 蟾

引 言

· 税务管理或税收管理有广义和狭义之分。狭义的税务管理是在既定的税制前提下，保证税收制度和政策法令贯彻实施所进行的各种活动。它包括：日常税收管理，税收计划、会计、统计、票证的管理，税务机构的设置和税务人员的组织管理，以及对内对外的税务监察等。广义的税务管理除了包括狭义的税务管理的内容以外，还包括税收制度的制定，即包括税制决策，诸如税制模式的确立和调整、税收的立法和司法等。税收征收管理（简称税收征管，下同）属于狭义的税务管理。

税收征管在整个税务管理工作中居于核心的地位。一方面，税收征管作为税务管理的中心环节，具有保证税制决策贯彻实施的一种基本功能；另一方面，税收计划、会计、统计的管理，税务机构的设置和税务人员的组织管理等，都要为税收征管服务，都要把税收征管作为自己的出发点和落脚点。税收征管在税务管理工作中这种举足轻重的地位，是我们编写《现代税收征收管理》这本书的主要动因。

我们编写《现代税收征收管理》，还基于这样的事实：党的十一届三中全会以来，随着经济体制改革和税制改革的深入，我国税收无论从理论上和实践上，都有了重大突破和发展，税收征管工作也逐步得到加强。但同客观形势发展的要求相比，税收征管工作还很不相适应，还存在不少差距。这不仅表现在前一个时期某些地区、某些环节的税收管理实际上处于失控和半失控的困境，偷税漏税情况普遍严重，税收的聚财和宏观调控功能未能得到有效的发挥；而且表现在税收管理理论研究没有相应跟上，各种税

收管理论著中对税收管理尚未形成比较系统的论述。或者更确切一点说，税收征管理论正处于青黄不接的窘境，难以对税收征管实践和税收征管改革给予正确的理论指导。《现代税收征收管理》就是为了摆脱税收征管理论的这种窘境和适应税收征管改革的需要而编写的。至于能否达到这一目的，则限于笔者水平，而可能只是一个愿望。

以税收征管体系所包含的诸要素为主线，坚持理论与实践相结合，历史与现实相结合，我国国情与发达国家税收征管的先进经验相结合，是我们编写《现代税收征收管理》的基本思路。根据这个基本思路，本书在第一、二章分别阐述了税收征管改革的基本理论和我国建国四十年来的税收征管演变之后，从第三章起，将按照税收征管概念所划分的税收征管依据、税收征管手段、税收征管主体、税收征管对象四大税收征管要素所包含的具体内容，即税收征管法规、税收征管模式、税收征管方法、税收征纳规程、税收征管组织、税收征管队伍、税收征纳关系、税收监督检查、税收征管电算化和税收征管信息十个方面展开系统的论述。在编写过程中，我们力求对丰富的税收征管实践进行科学的理论概括，并寓改革的设想和观点于各有关章节之中，尽可能使本书的内容能够体现现代管理的要求，既具有一定的理论色彩，不至于就税论税，就事论事，又能够做到有的放矢，切中时弊，以便更好地为税收征管改革服务，为广大基层税务人员服务，为有关经济和财经院校的教学服务，推动我国税收征管工作顺利进行，把税收管理提到一个新的水平。

当前，税收征管改革正在我国税务系统全面展开。如何建立一套科学的税收征管体系已经成为各级税务机关一个十分重要的课题。我们期望，《现代税收征收管理》能够作为一块引玉之砖，进一步引起税务理论界广泛深入的研究和探讨，从而为尽快探索一条符合我国国情和税收征管规律的路子，做出我们一点小小的贡献。

第一章 税收征管概论

第一节 税收征管的概念

税收征管或税收管理（指狭义的税务管理，下同），作为一门科学，对它的内容必须作出正确的解释，把它的质的规定性搞清楚。如果基本范畴和基本概念含糊不清，或者基本范畴和基本概念不科学，不能正确反映客观事物的本质，那么，税收征管的职能和其他活动的职能势必模糊不清，税收征管的研究和应用就会陷入混乱，因而也就不可能给税收征管实践以正确的有效的理论指导。所以，首先把税收征管的概念搞清楚，具有十分重要的意义。

关于税收征管的概念，目前税务理论界尚不统一，归纳起来，大致有以下四种观点：一是认为税收征管是税务机关进行税政宣传，贯彻税收政策和组织财政收入的一种手段。二是认为税收征管是国家行使征税权力，指导纳税人正确履行纳税义务，对日常税收活动进行有计划的组织、管理、监督和检查的基本措施。三是认为税收征管是税务机关依据税收参与国民收入分配的规律，对日常税收业务所进行的计划、组织、指挥和控制的活动。四是认为税收征管是税务部门对日常税收活动进行有计划的组织、管理、监督与检查，以促使税务人员依法办事，依率计征，指导纳税人正确履行纳税义务。

我们知道，概念作为思维的基本形式之一，应当反映客观事物的一般的本质的特征。而以上四种表述虽然各自从不同角度和

不同程度地揭示了税收征管的一部分内容，但都不够全面和欠准确。比如，第一种观点就只反映了税收征管的目的，而没有涉及税收征管的基本内容。第二种观点反映了税收征管的依据，也说明了税收征管是指导纳税人正确履行纳税义务，但它却没有把有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人（以下简称扣缴义务人）作为管理对象提出来，也没有同时提出应当指导征税人依法行使征税权力这一点，税收征管的基本职能没有准确地表述出来，因而也未能客观地反映税收征管的全部内容。第三种观点指明了税收征管的职能是计划、组织、指挥和控制，但它没有把税收征管的直接依据——国家税法提出来，却把税务管理的依据——参与国民收入分配活动的规律——作为税收征管的依据，显然也欠妥当。第四种观点虽然阐明了税收征管的对象是日常税收活动，也指出了税收征管主体即税务人员和税收征管对象即纳税人及其对各自的要求：促使税务人员依法办事，依率计征，指导纳税人正确履行纳税义务，却没有指出什么是税收征管的依据，也没有把“控制”这一税收征管的重要职能提出来，对税收征管职能的表述也不科学，难以据此指导税收征管活动。

对上述四种观点作了比较分析之后，我们就可以对税收征管的概念有一个比较正确和完整的认识。我们认为，所谓税收征管是指税务机关依据国家税法和政策以及有关制度规定，为实现税收分配关系，指导税务人员和纳税人、扣缴义务人（简称征纳双方）依法行使征税权力和正确履行纳税义务、扣缴义务而对日常活动所进行的计划、组织、控制、协调和监督的过程。

税收征管的这个定义包含以下五层意思：

其一，税收征管的依据是国家税法和政策以及有关制度规定，而不是有的同志说的是依据税收参与国民收入分配活动的规律。这正是税收征管或狭义的税务管理不同于广义的税务管理之所在。广义的税务管理包括税收制度的制定、税收管理体制和日常税收征管等一系列活动。这就是说，它除了包括税收征管的内容

以外,还包括税制决策。税制决策又包括税制模式的确立和完善,税收的立法和司法等。毫无疑问,制定税收制度必须依据税收参与国民收入分配活动的规律,正确体现和反映税收分配关系。这是税务管理决策需要认真考虑的。而税收征管则是在既定的税制前提下,保证税收制度和政策法令贯彻实施所进行的各种活动,税收征管直接依据的只能是国家制定的税法、政策和有关制度规定。

其二,税收征管的目的是实现税收分配关系,保证税收职能、作用的充分发挥。税收,作为国家为满足一般的社会共同需要,按照事先确定的对象和比例,对社会剩余产品所进行的强制的、无偿的分配,所体现的是国家对创造社会剩余产品的企业和个人的一种分配关系。通过这种分配关系的实现,发挥组织收入、调节经济和监督管理的职能。这就必须根据党和国家的方针、政策,建立能够反映税收本质,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。但税收分配关系和税收的职能并不是能够自发地实现和发挥的,它必须建立在科学的有效的税收征管的基础之上。离开了有效的税收征管,税收制度不能得到贯彻实施,税收分配关系无法实现,税收的职能、作用也就难以充分发挥。因此,税收征管的过程,就是税收制度和税收政策的具体贯彻实施过程,就是实现税收分配关系和发挥税收职能、作用的过程。

其三,税务机关作为税收征管的主体,要保证征纳双方依法行使征税权力,正确履行纳税义务和扣缴义务。税收征管活动是由税务人员和纳税人、扣缴义务人共同进行的。税收征管的质量和水平,不仅取决于纳税人、扣缴义务人是否正确履行纳税义务和扣缴义务,而且更主要地取决于征税人是否依法行使征税权力。很显然,这里作为行使国家征税权力的税务人员,兼具管理者和被管理者的双重身份。或者说,他们既是征管主体,又是征管对象。他们既要指导纳税人和扣缴义务人正确履行纳税义务和扣缴义务,管理好纳税人和扣缴义务人这个被管理者;又要接受上级管理人员对自己依法行使征税权力的监督和指导,在上级管理人

员的监督和指导下开展活动。

其四，税收征管是围绕着征纳双方行使征税权力，履行纳税义务和扣缴义务而发生的日常税收活动而展开的。这也是税收征管或狭义的税务管理与广义的税务管理所不同之处。广义的税务管理是对税收参与国民收入分配活动全过程的管理。它既包括对税收分配活动进行决策、计划、组织等方面的管理，还包括对税收分配活动进行控制、监督和协调方面的管理。即既包括税收制度、税收计划的制定等税务决策，还包括征收管理，而不是只对其中某一过程或某一环节的管理。狭义的税务管理，即税收征管则是指为保证依照税法规定把应收的税款及时足额地缴入国库所进行的日常征管活动。它是整个税务管理的核心，是贯彻执行税收制度和税收政策，完成税收任务，发挥税收职能、作用最基本的环节和基础性的工作。

其五，税收征管的基本职能是计划、组织、控制、协调和监督。计划是指为贯彻执行税收制度和完成税收任务而采取的税收征管决策，主要是确定税收征管目标，制定行动计划和行动方法。组织是为实现税收征管目标而建立的权力机构和组织系统，目的是实现计划、组织、控制、协调和监督。控制是税收征管机构通过信息交换，使组织按照相对程序化的模式运动，保证税收征管过程朝着目标进展的活动。由于控制首先与目的或目标联系在一起，实施控制一般是由掌握一定职权的领导者或领导集团发出指令进行的，它实际上是税务机关为实现税收征管目标而对作为税收管理对象的人和组织行为的一种控制。协调主要是协调税务机关与纳税人、扣缴义务人即征纳双方以及税务机关与有关部门之间的关系，以保证用统一的行动去实现既定的税收征管目标。监督是观察和检查客体发挥功能的过程是否适应所采取的管理的决策（法律、计划、标准、规则、规定、命令）和揭露主体对客体的作用偏离管理决策要求、偏离所采用的组织调节原则的结果的劳动。这里所讲的监督，主要是指税收征管主体对税收征管对象

的执行行为进行监督检查。监督检查是控制的前提和条件，目的在于使所有的税收征管活动都按照规定的标准和接受的命令去进行。计划、组织、控制、协调和监督是税收征管中互为条件、互相交叉、互相促进、密切相关的五种职能，其共同目的都是为了保证税务人员依法行使征税权力，促使纳税人、扣缴义务人自觉履行纳税义务和扣缴义务，以便顺利地实现税收分配关系，有效地发挥税收的职能和作用。

税收征管包括征收、管理、检查三个环节。

征收。指按照税法规定，组织税款入库。对征收工作的要求是：贯彻执行税收政策，核实应纳税额，及时组织入库，减少和防止错漏滞欠。

管理。指税收的组织管理（包括驻厂管理、行业管理、分片管理、条块结合管理等形式）、业务指导、税收宣传和日常管理工作。对管理工作的要求，主要是控制税源，促使纳税人和扣缴义务人依法履行纳税义务和扣缴义务，自觉照章纳税和扣缴税款。

检查。指对纳税人、扣缴义务人是否依法履行纳税义务、扣缴义务和征税人是否依法行使征税权力所进行的监督检查。主要是税务人员结合日常征管对自己所管企业单位或纳税人、扣缴义务人所进行的经常性的检查，税务稽查队对税务专管员管理的企业单位和纳税人、扣缴义务人所进行的监督检查；同时也包括税务机关发动企业自查和由税务机关组织的企业之间所进行的联审互查。主要是检查纳税人、扣缴义务人有无违反税法 and 政策规定的行为。对税收检查工作的基本要求是：及时、准确、真实、有效。及时，是指检查工作要定期开展，必要时要突击进行；准确，是指税收检查要以税法为准绳，做到有法必依；真实，是指对纳税人、扣缴义务人是否依法纳税和扣缴税款，征税人是否依法征税所进行的检查，必须以事实为依据；有效，主要是指通过税务检查揭露出来的偷漏税问题能顺利落实定案，并及时追回应当追回的偷漏税款，使违法者受到教育。

税收的征收、管理、检查，是既有区别又相联系的一个不可分割的整体。征收是管理、检查的目的；管理是检查和征收的基础或前提条件；检查是实现征收和加强管理的必要手段。管理、检查的成效见之于征收，征收必须建立在科学、有效的管理和检查之上；通过征收可以验证管理深度和检查水平，发现管理方面和检查方面存在的问题，从而为开展检查和加强管理提供线索或信息。

第二节 税收征管的要素

税收征管作为一个系统，是由具有相对独立意义、对税收征管存在和发展有决定作用，反映税收征管系统的本质属性、主体目的和要求的若干相关要素构成的有机整体。

从税收征管概念的内容来划分，税收征管要素主要由税收征管依据、税收征管手段、税收征管主体、税收征管对象四大部分构成。

税收征管依据主要是指税收征管法规。税收征管法规是为贯彻执行税收制度和政策，实现税收分配关系所建立，并据以对税收分配过程进行管理，由国家用强制力保证实施的法规制度。《中华人民共和国税收征管法》颁布之前，我国税收征管法规主要是国务院 1986 年 4 月发布的《中华人民共和国税收征收管理暂行条例》（简称《税收征管条例》）。它是我国税收征纳双方行使征税权力和履行纳税义务必须共同遵守和贯彻执行的基本法规。税收征管工作既是凭借税收制度对纳税人和扣缴义务人进行管理的过程，也是依照税收征管法规对税收征管人员和纳税人、扣缴义务人进行管理的过程。税收征管法规是税收征管制度的法律形式。离开了税收征管法规，税收征管就失去了依据，税收任务也就难以完成。

税收征管手段主要是指税收征管制度、税收监督检查和税收

征管电算化。其中，税收征管制度包括：税收征管模式或税收征管形式、税收征管方法和税收征纳规程。税收征管制度作为税收征管的一个重要手段，是税收征纳双方共同遵守的规范，也是做好税收征管工作的必要条件和重要保证。俗话说：“不依规矩不能成方圆”。规矩就是制度。关于税收征管制度，我们大体上可以从以下三个方面进行划分：从税收征管的基本内容或基本环节划分，税收征管制度包括征收制度、管理制度、检查制度以及征收、管理、检查这三者如何组合，即反映税收征管形式或税收征管模式的制度。从税收征管主体与税收征管对象的关系，即从征与纳的管理关系划分，税收征管制度包括税务机关内部管理制度、外部管理制度和内外结合的制度。内部管理制度主要是指：对各类业户按照什么方式方法进行征税的制度和票证管理、减免税管理制度，以及违章处理等制度，即税务人员依法行使征税权力必须遵守的制度；外部管理制度主要有：纳税人和扣缴义务人按期向税务机关报送报表，依法进行税务登记、申报纳税、缴纳和扣缴税款等制度，即纳税人和扣缴义务人正确履行纳税义务、扣缴义务必须遵守的制度；内外结合制度主要是征纳双方定期联系制度和征纳双方因税收问题发生争议应按照什么原则进行处理等制度，即征纳双方务必共同遵守的制度。从日常税收征管工作的程序划分，税收征管制度包括：税务登记、纳税辅导、纳税申报、税款征收、税务检查和减免税管理、违章处理以及税务行政复议等制度。

建国以来，根据税收政策法规的要求，结合多年来的税收征管实践，我国税务机关已经建立了一套行之有效的税收征管制度。但税收征管制度不是一成不变的，它应当随着客观经济形势和税收制度的发展变化而不断地加以改进和完善。在我国当前有计划的商品经济和复合税制的条件下，由于各方面经济利益的矛盾更多地集中在税收上，偷税与反偷税、腐蚀与反腐蚀的斗争更加尖锐，税收征管工作的难度大，要求高，特别需要在征纳双方和税