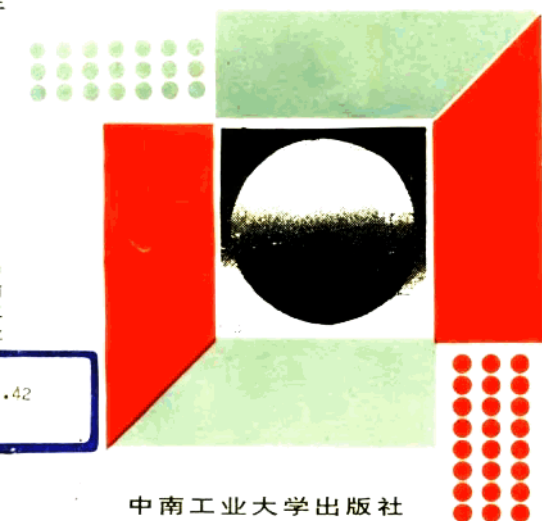


中国税务管理

主编/文伯安/副主编/傅剑华/刘建民



中南工业大学出版社

出版说明

随着商品经济的发展,税收担负组织财政收入的任务越来越繁重,调控社会经济生活的功能在不断强化。因此,提高税务管理水平日趋重要。为此,我们特编著了《中国税务管理》一书,奉献给读者。

本书除可作为大专院校税务管理课程的教材外,亦适合税务干部培训和财税、财会人员学习,并被指定为湖南省税收专业自学考试用书。

本书由文伯安担任主编,傅剑华、刘建民担任副主编,其编写人员:文伯安(绪论、第一章、第六章);张社安(第二章);曹新华(第三章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章);楚星灿(第四章);傅剑华(第五章、第十一章、第十九章);曹燕萍(第七章、第九章);许一鸣(第十章);刘建民(第八章、第十二章、第十三章、第十四章、第二十章)。

本书在出版发行中,得到了湖南省税务局的大力支持,特此表示感谢。

由于我们水平所限,编印时间仓促,加之时处深化改革,扩大开放之际,许多新情况,新问题和新方法都有待在理论和实践的结合上进一步探讨和总结。书中难免出现疏漏、陈旧乃至差错,恳请读者指正。

编者

1992. 8.

目 录

绪论	(1)
第一章 税务管理基本原理	(7)
第一节 税务管理的概念	(7)
第二节 税务管理的性质	(8)
第三节 税务管理的职能	(10)
第四节 税务管理的内容	(13)
第五节 税务管理的原则	(14)
第二章 税务组织管理	(19)
第一节 税务机构管理	(19)
第二节 税务干部管理	(24)
第三节 税务监察	(28)
第四节 税务专管员制度	(35)
第三章 税收法制管理	(39)
第一节 税收法制的概念	(39)
第二节 税收法制与税务管理	(42)
第三节 征纳双方的权利和义务	(43)
第四节 税收立法与税务司法	(45)
第五节 税务违章案件的查处	(47)
第四章 税务行政复议和诉讼	(54)
第一节 税务行政复议的意义	(54)
第二节 税务行政复议管辖	(57)
第三节 税务行政复议基本程序	(63)
第四节 税务行政诉讼	(67)
第五章 税收基础管理	(71)
第一节 税制要素管理	(71)

第二节	税前日常管理	(76)
第三节	发票管理	(82)
第六章	税收征收管理	(88)
第一节	征收管理的意义和内容	(88)
第二节	征收管理制度体系	(91)
第三节	税收征管形式	(97)
第四节	征收方式	(101)
第七章	税收计划管理	(109)
第一节	税收计划的作用	(109)
第二节	税收计划的编制	(111)
第三节	税收计划的组织实施	(118)
第四节	税收计划的检查分析	(119)
第八章	税收会计管理	(125)
第一节	税收会计的特点和任务	(125)
第二节	税款的形成、征收、入库和报解	(128)
第三节	税收会计核算	(130)
第四节	税收会计报表	(143)
第五节	电子计算机在税收会计中的应用	(147)
第九章	税务统计管理	(152)
第一节	税务统计的任务和要求	(152)
第二节	税务统计的内容	(154)
第三节	税务统计报表	(155)
第四节	税务统计资料的整理与分析运用	(161)
第十章	税收决策和税收信息管理	(165)
第一节	税收决策的意义	(165)
第二节	税收决策的实施	(168)
第三节	税收信息管理的内容	(175)
第四节	税收信息的传播	(178)
第五节	税收信息的管理工作	(181)

第十一章	纳税检查概述	(192)
第一节	纳税检查的内容.....	(192)
第二节	纳税检查的方法.....	(199)
第三节	纳税检查的步骤.....	(206)
第四节	纳税检查的技能.....	(208)
第十二章	产品税的检查	(218)
第一节	产品税征收范围的检查.....	(218)
第二节	产品税计税依据的检查.....	(218)
第三节	产品税税目税率的检查.....	(226)
第四节	产品税纳税环节的检查.....	(228)
第五节	商业企业缴纳产品税的检查.....	(232)
第六节	产品税减免税的检查.....	(238)
第十三章	增值税的检查	(240)
第一节	产品销售收入金额的检查.....	(240)
第二节	扣除项目的检查.....	(246)
第三节	购进法扣除税额计算的检查.....	(250)
第四节	实耗法扣除税额计算的检查.....	(254)
第五节	价税分流购进扣税法的检查.....	(261)
第十四章	营业税的检查	(264)
第一节	营业税检查的内容.....	(264)
第二节	商业批发企业的检查.....	(266)
第三节	商业零售企业的检查.....	(274)
第四节	饮食、服务企业的检查.....	(282)
第五节	建筑安装企业的检查.....	(285)
第十五章	工业企业所得税的检查(上)	(290)
第一节	产品销售收入检查.....	(290)
第二节	材料费用的检查.....	(292)
第三节	工资及有关项目的检查.....	(311)
第十六章	工业企业所得税的检查(下)	(320)

第一节	其他费用的检查.....	(320)
第二节	本期完工产品成本的检查.....	(331)
第三节	产品销售利润的检查.....	(341)
第四节	应纳税所得额的检查.....	(346)
第五节	往来款项和专用基金的检查.....	(350)
第十七章	商业企业所得税的检查.....	(353)
第一节	批发业务成本的检查.....	(353)
第二节	零售业务成本的检查.....	(359)
第三节	农副产品营业成本的检查.....	(366)
第四节	商品流通费的检查.....	(368)
第五节	商业税金、利润和利润分配的检查.....	(373)
第十八章	建安企业所得税的检查.....	(378)
第一节	建安工程材料费用的检查.....	(378)
第二节	人工费成本的检查.....	(382)
第三节	施工费用成本的检查.....	(386)
第四节	完工工程实际成本的检查.....	(388)
第五节	建安企业财务成果的检查.....	(390)
第十九章	其它税种的检查.....	(393)
第一节	盐税和资源税的检查.....	(393)
第二节	烧油特别税和固定资产投资方向调节税的 检查.....	(396)
第三节	工资调节税和奖金税的检查.....	(398)
第四节	个人收入调节税的检查.....	(400)
第五节	若干地方税的检查.....	(401)
第二十章	纳税检查的终结.....	(404)
第一节	查帐报告的编写.....	(404)
第二节	查帐报告的执行.....	(413)
第三节	纳税检查后的帐务调整.....	(415)
第四节	总结和改进征管工作.....	(418)

绪 论

随着我国社会主义事业的蓬勃发展和经济体制改革的深入进行，税收理论和实践都有了重大的突破，税收分配关系逐步理顺，基本适应有计划商品经济现阶段发展需要的税收制度体系正在形成。作为实现税收分配和税收制度的税务管理学的研究和应用理所当然地成为一项重要的研究课题摆到了我们面前。

一、税务管理学的对象

管理是共同性活动的一种客观要求，马克思指出：“一切较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行生产总体的运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。”^①“指挥”、“协调”就是管理。马克思在这里还只说到共同劳动需要“指挥”、“协调”，其实，管理行为并不限于生产劳动领域，凡是有共同性活动的地方，都会有管理相伴随，小自最基本的社会细胞——家庭存在管理，大至最高的社会组织——国家更存在管理。

人类社会的管理活动渊源流长，并且有一个由自发管理到自觉管理，发展到科学管理的过程。人类社会早期的管理大都是自发进行的；而自觉管理和科学管理都是社会生产力发展到一定水平的产物。但是，自觉管理并不都是科学管理；只有能够正确体现客观规律的自觉管理，才是科学管理。管理行为虽出现很早，然而把管理行为当作专门学问进行研究，却是社会经济发展到一定阶段，有了科学管理以后的事情。

^① 《马克思、恩格斯全集》第23卷第367页。

管理是人类社会实践活动最复杂的领域。各种门类管理学的形成是社会经济部门的日益增多，分工益细的结果。经济部门是社会组织的主要部门，管理学最先是从企业管理领域建立的。税收是国家对满足社会共同需要的那部分剩余产品的一种分配活动，处于社会再生产过程中的分配领域。税务管理是伴随着税收分配的产生而出现的。税务管理作为一部分产品分配领域的管理活动，是国民经济管理的组成部分，税收管理学是国民经济管理学的分支；同时，税务管理作为税收这一特殊领域分配活动的管理，又是一门相对独立的科学。

每一门科学都有其研究的对象，而对任何一门科学研究对象的认识，都是据以确定本科学研究方向、范围、目的、任务以及方法的理论前提，并作为各门科学划分的基础。毛泽东同志指出：“科学对象的区分，就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此，对某一现象的领域所特有的某一矛盾的研究，就构成某一门科学的对象。”^①

税收分配是通过制订正确的税收政策和制度来实现的，而税收政策的实施，又需要有效的管理作保证。税务管理学是把管理的职能运用于税收分配过程，是研究税收分配的实现和税收制度的实施的管理科学。然而，税务管理学不是一般地研究税务管理如何组织实施的，而是研究税务管理规律性的。因此，可以把税务管理学的研究对象概括为税收分配的实现而实施的决策、计划、组织、协调和监督及其规律性。

二、税务管理学的内容

税务管理学作为实现和实施的科学是一门应用科学，它有由一系列管理原理，管理手段，管理方法组成的完整体系。其主要内容是：

^① 《毛泽东选集》第一卷第284页。

1. 税务管理的基本原理、原则、方针政策等；
2. 税务管理的手段、组织、制度、形式、方法等；
3. 税务管理的历史、现状和发展及国际比较。

税务管理学的研究对象与税收学和税制学既有密切联系，也有严格区别。

税收学是研究税收原理和税收分配一般规律的科学，它是税务管理学的前提和基础，没有税收学就没有税务管理学。但是，税务管理学又有别于税收学。税务管理是把管理学的职能运用于实现税收分配过程的一门科学，是为实现税收分配服务的。

税收制度学以实现税收分配的税收制度及其规律性为研究对象的一门科学，它是税务管理学的前提和依据。税务管理学则是研究税收分配的实现和税收制度实施的科学。

此外，税务管理学与财务学、会计学、审计学、计划学、统计学、心理学、人才学等都有密切的联系，这些学科的原理和方法也有有机地吸收和运用于税务管理学中，从而使税务管理学成为一门综合性很强的科学。

税务管理学并不是纯方法论的科学。因为任何一种管理都有管理者、被管理者，都是以处理人与人之间各种关系，调动人的积极性为其核心的。税务管理活动是伴随着税收分配活动展开，并为实现税收分配服务的。因此，税务管理必然涉及人与人之间的各种关系，其主要又是物质利益分配关系。税务管理学也不能局限于税务管理方式、方法的研究，而必须结合分配关系及与分配关系有关的上层建筑进行研究；正确处理人与人之间的关系，包括正确处理征纳双方的关系，以进一步巩固和完善社会主义生产关系，促进社会主义生产力的发展。

三、税务管理学的方法

马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义是科学的世界观和方法论，是税务管理的基本方法。税务管理的一切具体方法都

应建立在这一基本原理和基本方法的基础上。具体地说，税务管理学的的方法如下：

（一）实践——理论——实践的方法

理论来源于实践，又要回到实践中去检验。税务管理学是对丰富多采的税务实践采取去粗取精、去伪存真、由此及彼，由表及里的方法所进行的抽象升华。理论的价值也在于实践，实践才是检验理论的唯一标准。税务管理的理论只有在实践中才能检验和证明它的正确性，体现它的价值。

管理学主要来自于本国的实践。因为一个社会的各种管理，往往受这个社会文化传统、生活习惯、政治形势和经济发展的特殊性的影响和制约。从这个意义上，管理问题的解决首先要“以我为主”依靠自己的经验判断。我国税务管理工作从革命根据地开始，特别是建国以来这一段时期，积累了丰富的经验，摸索和创造了一系列行之有效的方法，它是建立有中国特色税务管理学的立足点和基础。但是，这些经验有待总结和升华，其中有的可以继续吸取，有的需要补充完善，有的则已经过时，这就需要我们结合新形势下税务管理实践中出现的新矛盾、新问题，运用科学的方法进行认真的整理和探索，特别是当作一门科学加以研究和提炼。

（二）比较、鉴别、择优吸收的方法

广泛吸收各国、各地区税务管理科学之长，进行比较研究，从中悟出规律，是建立具有中国特色的税务管理学的必由之路。

管理科学是人类共同财富，有共同性和继承性的一面。但是，管理科学的特点是没有一个永远不变的、放之四海而皆准的经验和方法，它受社会制度、社会发展阶段、文化传统、具体环境等的制约，呈现出很大差异。不同社会，不同国家，不同时代有不同的经验总结，有的具有规律性，有的不具有规律性。在某些国家或地区行之有效的经验和方法，不一定在我国和所有的地方都可行。因此，要博采众长。首先是博采，然后取众长。不过，

从博采到取长，从经验到规律，其间需经过艰苦的研究过程，而这种研究离不开比较。“有比较才有鉴别”，从比较研究中，可以认识到哪些只是一时一地的经验，哪些才是普遍规律；哪些是为当时政治需要服务的，哪些是具客观经济内在的必然性的等。有些即使在别国或别地区堪称经验的，也不一定在我国、在各地都适用。这里重要之点还在于，通过自己的科研工作，即在比较、鉴别基础上消化吸收那些先进税务管理方法赖以建立的基本原理，与我国国情及各地区实际情况结合起来，创造出具有中国特色税务管理学原理和方法体系。当然，外来的税务管理的那些与国情条件无紧密联系的先进手段和先进方法，有的也还可直接吸收和借用。

（三）运用多科学知识的方法

税务管理学除与税收学、税制学有直接的关联外，政治经济学、财务学、会计学、审计学、企业管理学、计划学、统计学、信贷学、法学、行政管理学、劳动人事学等都与税务管理学的某一方面也有密切的联系，是一门需要吸收和运用多学科知识的专业管理科学。因此，在税务管理学的整体及组成部分的研究时，都必须对上述各门学科知识有较深刻的理解和作有机地运用。例如，对税收管理的基本理论研究就必须以政治经济学和税收学的基本原理为基础；在征收、管理和检查体系的研究和实践中又要综合运用税制学、财务学、会计学、审计学企业管理学、法学的基本知识；在税收计划会计和税源调查的研究中还需要综合运用会计学、计划学、统计学、市场学等方面的知识；在研究税务机构和干部教育管理时，除了须具备税收科学的一般知识外，还必须具备教育学、劳动人事学和行政管理学等方面的知识。

（四）运用现代管理手段的方法

随着生产力的发展，世界正经历着一场新的科学技术革命。为了迎接新的科学技术革命的挑战，我国也正在采取相应的对策，其中就是包括逐步实现管理现代化。

税务管理现代化的基本要求是，将现代管理理论和电子计算机等管理手段运用于税务管理的研究与实践。也就是说，运用信息论的基本原理研究如何把税收分配活动的全过程抽象为税收信息运动的过程，通过信息流的分析和处理为税收决策服务，达到税务管理的预期目的；运用控制论的原理研究如何在数量上通过经济、税收的比较分析，了解税收征收的广度和深度，揭示税收分配的规律性，并在质量上检查税收政策、计划、制度的贯彻执行情况，以及税制改革的效应等；运用系统分析的观点和方法，把税务管理置身于国民经济这一大系统中进行研究，从而分析税收分配活动对系统其他环节的影响，制订切实可行的税务管理决策，提高税务管理的效果。运用先进的管理工具特别是电子计算技术，使税务管理学的研究，从传统的定性分析向定性与定量相结合的方向转化。

第一章 税务管理基本原理

税收职能作用的充分发挥仰赖于正确的税收政策和制度，在税收政策和制度既定的前提下，则取决于税务管理的有效程度。然而，有效税务管理的建立和实施，还必须以科学的税务管理理论为先导。

第一节 税务管理的概念

人们认识规律总是由个别到一般，由现象到本质。在税务管理过程中要进行一系列活动，如执行税收政策，实施税收制度；作出税收决策，制定税收计划；设置机构，配备人员；加强内外的协调，建立正常的工作秩序；选择科学的手段，采用有效的方法；建立信息反馈，考核工作效果等等。人们从这些形形色色、千差万别的税务管理活动现象中，通过抽象思维，把税务管理的概念归结为，税务机关以国家政策、法令为依据，在税收分配的实现过程中所进行的决策、计划、组织和监督。这一概括包含如下基本要点。

一、税务管理者，即管理的主体

有管理一定有执行管理任务的人。一切管理活动都是在管理者的组织和领导下进行的，管理者在管理中居于主导地位。税务管理的管理者是税务管理的组织和执行机关，主要又是税务机关及其工作人员。

二、税收管理对象，即管理客体

有管理也必定会有管理对象。管理对象是管理者为达到某种

预期目的所实施的管理行为的物质承担者。税务管理的对象既包括纳税人，也包括征税人。在管理活动中，没有只充当管理者，而不成为管理对象的。在某一具体管理活动中扮演管理者角色的，在另一项管理活动中则可能是管理的对象。

三、税务管理职能，即管理所固有的基本功能

就管理一般而言，总是要先作出决策，然后制订计划，再是组织实施。税务管理的基本职能就是对税务活动所进行的决策和计划、组织和征收、控制和监督。

四、税务管理的依据，即根据什么进行管理

一般地说，经济管理的科学依据是客观的经济规律，但在实施管理时则往往是以反映客观规律的政策和制度为准绳。税务管理的依据是国家制订的各项税务政策、法令和制度，它对税务管理者和税务管理对象都具有同样的约束力。

五、税务管理的目的

管理是人们有意识的行为，总是要达到一定目的的。从管理目的一般而言，一切管理都是为了取得经济效益和社会效益；税务管理的目的则是为了实现税收分配并正确处理国家、集体和个人三者的分配关系，以最大限度地促进经济效益和社会效益的提高。

第二节 税务管理的性质

马克思说过：“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，而不是表现为独立生产者的孤立劳动的地方，都必须会产生监督

劳动和指挥劳动。不过，它具有二重性。”^① 马克思关于管理性质的原理表明，任何经济管理活动都具有自然属性和社会属性二重属性。税务管理作为社会再生产过程中有关税收分配活动的管理属经济管理范畴，同样具有两重性。

一、税务管理的自然属性

管理是一切共同性活动的一般要求；合理组织劳动力，有指挥地劳动，又是管理过程的普遍形态。税务管理本质上是对分配活动的管理，是一种涉及社会再生产的各个环节和国民经济各个部门，率动着千百人的社会化性质的活动，同样需要合理组织和统一指挥。这种组织和指挥劳动及其运用的一些手段和方法，是与生产力和科学技术直接相联系的，是税务管理这种共同劳动的社会化性质决定和产生的。税务管理的这种性质，体现了税务管理过程中人与自然的关系，表现为税务管理的自然属性。随着社会生产力的高度发展和科学技术的巨大进步，更多地渗入税务管理的是建立在系统论理论上的运筹学、控制论、信息论等科学的管理理论和先进的管理手段和方法。这是不受生产关系和社会经济制度所直接决定的税务管理的自然属性。明确这一重性质，是不同历史条件和不同社会形态的税务管理的科学理论和方法能够彼此交流、相互借鉴的理论前提。

二、税务管理的社会属性

管理是—定生产关系的要求，执行着维护和巩固某种生产关系，实现特定社会目的的职能。在税务管理过程中，不仅涉及税收管理中的人与自然的关系；而且，还要涉及和处理大量和复杂的人与人之间的关系，包括征税人与纳税人之间的关系、纳税人与纳税人之间的关系、税务机关内部的上下级之间、同级税务机

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第431页。

关之间的关系，以及税务机关与其他经济监督和经济管理机关之间的关系等，其中大量的还表现为物质利益关系。这就是税务管理的社会属性。税务管理的这种性质是社会生产关系的反映，它的性质取决于社会生产关系的性质，因生产关系的性质所决定的社会经济制度不同而有着本质的区别。资本主义税务管理的本质是实现资本主义的税收分配关系，即维护资产阶级对劳动人民的剥削关系；社会主义税务管理的本质是实现社会主义税收分配关系，即反映了劳动人民之间的根本利益一致基础上的分配关系。

税务管理的这两种属性是相互依存，相互渗透的有机整体，它们是紧密连结一起发挥作用的。所以，在税务管理的理论和实践中，人们既要研究税务管理的自然属性，研究税务管理中有关要素的合理组织，技术手段的合理应用等；也要研究税务管理的社会属性，研究如何从调整分配关系和管理体制入手，增强税务管理的合理性和科学性。在对待国外税务管理原理和方法方面，我们既反对照抄照搬，又反对全盘否定。

第三节 税务管理的职能

税务管理的职能是指税务管理所固有的内在基本功能。由于作为社会再生产特定分配行为管理的税务管理，具有两重的性质。因此，反映这种性质的职能，也必然要表现为两部分的功能，即合理组织分配活动和通过分配维护、巩固社会生产关系。税务管理过程就是这两部分职能共同作用于税收分配管理的过程。具体地说，税务管理的职能如下。

一、决策和计划的职能

任何活动在其行动之前都要确定行动的目标，选择实现目标的途径，并且制定行动的方案和具体计划，其中包括对整体目标的分解和计算，筹划保证条件，拟定实施步骤和方法等。这一切

都是决策和计划职能的体现。税务管理的决策和计划职能，就是人们选择和确定税务管理的目标、措施和方案，制订实施计划的一系列管理功能。

税务决策和计划是税务行为的先导，只有正确地作出判断，并且在此基础上，作出科学的决策；只有在科学决策和调查研究的基础上，制订出切实可行的计划，才能收到预期的行动效果。所以，税务管理的决策职能和计划职能是紧密结合的。税务管理的决策职能是税务管理计划职能的基础，税务管理计划职能是税务管理决策职能的体现和具体化。

决策和计划是贯穿税务管理全过程的。关系全局性、全面性、战略性税务管理和税收分配的问题，如税收体制、税制模式等，固然需要决策和计划；那些只涉及小范围、小幅度有关局部战术性问题，如确定某一纳税户的征收方式和进行某项具体征收活动等也需要决策和计划。年度、季度和月初固然需要决策和计划；月中甚至每日也有决策和计划。既有由高层次领导机关进行的重大税务决策和计划；也有基层税务机关、职能部门和工作人员进行的一般决策和计划。总之，税务决策和计划职能在税务管理的空间和时间上都是普遍的存在着的。一切税务机关和税务人员都有一个面临决策和计划的问题。

二、组织和征收职能

一般地说经济活动是一种社会性活动，是由许多人的共同活动构成的；经济活动的任务也是由多种类型的相互配合行为共同完成的。从这个意义而言，管理本身就是一种有组织的活动。税务管理的组织和征收职能指的是按照税务管理的目标和税收政策，对有关机构和人员以及征收工作所进行的指挥、协调功能。

组织和征收职能是实现决策和计划的保证。当税务决策确立以后，就需要组织和征收来付诸实现。可以这样说，没有不组织征收的税务管理，也没有税务管理不组织征收的。当人们有了科