部门行政管理丛书

税务行政管理

主编 范霖扬
胡宁生
李兆贵

天津人民出版社

0.42

部门行政管理丛书

税务行政管理

0.42

97
F810.42
209
2

部门行政管理学丛书

XAK37/08

税务行政管理

范霖扬　胡宁生　李兆贵　主编

天津人民出版社

(津)新登字 001 号

部门行政管理学丛书
税务行政管理
主　编　范霖扬　胡宁生　李兆贵
*
天津人民出版社出版发行
(天津市张自忠路 189 号)
南京理工大学印刷厂印刷
*
850×1168 毫米　32 开本　7.625 印张　196 千字
1996 年 11 月第 1 版　1996 年 11 月第 1 次印刷
印数:1-5000
ISBN 7—201—02786—7/C·166

定　价:11.00 元

总 序

江苏省行政学院和省有关部门联袂编写《部门行政管理学丛书》，嘱予为序。我为他们致力于行政学教学和研究的热情所感动，他们正在进行的是一项具有开拓意义的重要工作。

当前，我国政治体制改革正在积极推进。随着机构改革的展开、公务员制度的推行、法制特别是行政法规的不断完善，同社会主义市场经济相适应的社会主义行政体制开始建构起来。改革的实践呼唤理论，催动着新的理论体系的产生和发展。于是，一篇篇论文发表，一部部著作问世，从事行政实践和行政科学研究的人们感应着时代发展的脉搏，进行着艰苦的理论探索。可以预见，在深化改革的实践中，行政学及相关学科的研究必将出现蔚为壮观的新局面。

我们所要建构的行政体制是中国特色的社会主义行政体制，我们所要形成的行政学理论也应该是有中国特色的社会主义行政理论。首先，这是社会主义行政学，是马克思主义的现代行政科学。因此，它要求从事实践和理论探索的人们，不惮于借鉴西方行政学理论的积极成果，吸取其与我有用的精华，用以开拓自己的视野；更要求人们坚持马克思主义的历史观和方法论，树立科学的现代意识，努力在世界行政科学的最高峰插上自己的理论旗帜。其次，这是当代中国的社会主义行政学。因此，它要求人们始终坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特

色社会主义理论为指导，彻底贯彻这位伟大的理论家和实践家提出的“解放思想，实事求是”的根本观点，不仅敢于冲破传统思想和主观偏见的束缚，使行政科学的研究真正放眼世界、面向未来、适应当代中国政治现代化的历史要求；而且尊重实践，着力研究我国行政实践特别是行政改革实践中的重大现实问题，在实践的基础上发展理论，建构有中国特色的社会主义行政科学体系。

基于上述认识，江苏省行政学院和有关部门的同志设想先从部门行政管理这个重要层面切入，开拓一条从中国具体实际出发，系统进行行政科学研究的新路子。经过辛勤劳动，这套丛书终于奉献在读者面前。他们的成果达到了一定的理论高度，他们探索的意义当予以充分的肯定。

部门行政管理学是一个尚待深入进行理论开发的领域。虽然现在已有多种部门行政管理学著作问世，但是大体说来，这种研究还处在分散的、零星的状态；像本丛书编著者这样有计划地进行系统的部门研究，肯定是一种有益的尝试。应该认为，从总体上研究国家行政管理，揭示其运行规律，对于部门行政管理的实践和理论研究无疑具有重要意义；然而从另一方面来看，积极展开部门行政管理的研究，探索部门行政管理的特有规律，并不断取得成效，整个行政学的开拓发展，从而不断充实丰富，才有坚实的基础。同时，当代中国部门行政管理和改革的实践也正企盼着加强部门行政管理的理论建设。唯其如此，我们希望本丛书的出版能引起人们对部门行政管理科学的更大关注，能带动更多的理论工作者和实际工作者深入研究部门行政管理的重大课题。

部门行政管理学又是一门最贴近行政直接现实的科学。它所研究的是政府各具体部门的组织结构和形式、运动过程和方式、行政规范和方法，是国家法律、法规和政策向经济社会现实的直接转变，也是经济社会信息向政府部门的直接反馈。由此切入，有利于研究行政管理和改革中的新情况、新问题，总结行政管理和

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

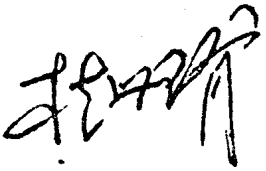
改革中的新经验，也有利于立足中国的实践，检验中外各种现成的行政学理论，对其进行马克思主义的批判分析，进而把那些具有科学价值和体现时代精神的观点方法，融入对现实问题的阐发论证。这就可以使行政学的研究更紧密地结合中国的具体实际，达到理论和实际在较高层次上的统一，使行政学研究中的合理借鉴更坚实地立足于中国的行政实践，在现实性中透出较强的时代精神。丛书编著者在这方面进行了可贵尝试，不是单纯在现成理论中寻觅，而是在实践中探索正确的思路，这应能给人们以若干启示。

丛书的编写采取了理论工作者和实际工作者携手合作的方式。这种合作的好处是使理论工作者和实际工作者各自的优势得到较充分的发挥。理论工作者有较多的理论积累，长于理论思维，有较丰富的研究经验；实际部门的同志置身于行政工作第一线，对行政实践中的新情况、新问题了解比较透彻和深切，不仅拥有丰富的经验材料，而且往往有独到的见解。这套丛书作为理论工作者和实际工作者的共同成果，说明这种合作是促进行政学研究沿着理论和实际相结合的轨道深入发展的有效形式。当前，我国的行政学研究还落后于行政管理和改革实践的要求，而要在现有成绩的基础上将行政学研究上升到更高水平，就必须深入实际，就需要实现理论工作者和实际工作者的密切合作。

这套丛书具有自己的鲜明特色：既着力于有较高的理论性，又注重有一定的实践性和可操作性。编著者努力运用邓小平同志关于社会主义政治和政治体制改革的基本理论，展现中国部门行政演变发展的历史过程，总结改革开放以来部门行政管理和体制改革的实践经验，同时吸纳西方行政学关于政府组织、政府行为等方面有价值的观点，去认真探索和阐明当代中国特定历史条件下部门行政运行和发展的客观规律。丛书还具体地描写了不同部门的行政过程和方法，为读者提供了不少可资操作运用的知识。

最后需要指出，这套丛书也是为适应行政学院培训公务员的需要而编写的。公务员分布在政府的不同部门，其所从事的工作具有部门业务提出的专门要求，因而应当根据政府部门划分，对公务员进行专门化培训。这就需要加强部门行政管理和实践的研究，逐步形成一套有较高学术水平的部门行政管理学教材。就此而言，江苏行政学院和有关部门的同志奉献的这部丛书，对行政学院系统的教材建设，也具有重要意义。

无庸讳言，我们面前的这部丛书在内容上和文字表达上都还有所欠缺，其中个别作品的理论阐述较为粗疏。但我仍要肯定这部丛书，并愿它能成为一个良好的开端，一股促进的力量，把部门行政管理学的研究带动起来。是为序。



目　录

总序 …… 桂世镛
第一章　税务行政管理概述 …… (1)
　第一节　税务行政管理的概念 …… (2)
　第二节　税务行政管理的功能和原则 …… (8)
　第三节　税务行政方法 …… (13)
第二章　税收税制和税务行政管理 …… (17)
　第一节　税收和税收制度 …… (17)
　第二节　税收分类及其管理意义 …… (20)
　第三节　税收制度及其管理意义 …… (29)
第三章　税务行政管理体制 …… (39)
　第一节　税务行政管理体制的内容 …… (39)
　第二节　我国现行税务管理体制的确立 …… (44)
　第三节　现行税收管理体制的基本内容 …… (50)
第四章　税务行政决策 …… (58)
　第一节　税务决策及其重要意义 …… (58)
　第二节　税务决策的基本内容 …… (63)
　第三节　税务决策的原则、程序和方法 …… (70)
第五章　税务行政组织 …… (78)
　第一节　税务行政组织及其体系结构 …… (78)
　第二节　税务机构的主要职责和权限 …… (83)
　第三节　税务专管员 …… (86)
　第四节　税务行政组织管理 …… (89)
第六章　税收征收管理 …… (98)
　第一节　税收征收管理概述 …… (98)
　第二节　税务登记管理 …… (101)

第三节　纳税申报管理……（106）
第四节　税款征收……（110）
第五节　发票管理……（119）
第六节　帐簿凭证管理……（131）
第七章　税务行政检查监督……（136）
第一节　税务行政检查监督的必要性……（136）
第二节　税务行政检查监督的内容和要求……（141）
第三节　税务行政检查监督的形式、方法和措施……（146）
第八章　税务司法管理……（152）
第一节　税务司法管理的概念及其意义……（152）
第二节　税务司法管理的原则和任务……（155）
第三节　税务行政复议……（159）
第九章　税收的计划、会计、统计管理……（165）
第一节　税收的计划管理……（165）
第二节　税收的会计管理……（172）
第三节　税收的统计管理……（177）
第十章　税收的国际行政关系……（182）
第一节　税收国际行政关系概念……（182）
第二节　国际税务行政合作……（184）
第三节　反避税的国际合作……（191）
第四节　关税的国际关系……（196）
第十一章　税务管理现代化……（200）
第一节　税务管理现代化概述……（200）
第二节　电子计算机在税务管理中的应用……（207）
附录　Ⅰ　世界各国的税制改革……（211）
Ⅱ　港台和国外税务行政管理……（219）
后记

第一章

税务行政管理概述

行政管理作为一门独立的学科，目前已发展成为一门融政治、法律、社会、心理、统计、运筹等学科为一体的、多种学科互相交叉、互相渗透的综合性学科，在我国进行社会主义市场经济建设中起着越来越重要的作用。作为行政管理学的一个分支，税务行政管理学顾名思义是关于研究税务行政管理的专门学科。在我国，对税务行政管理的研究尚处于起步阶段。随着税收体制的改革和税收事业的发展，税收工作逐步走上规范、科学的轨道，税收工作的现代化迫切需要进一步实现税收行政管理职能，进一步发挥税收行政管理作用，进一步提高税收行政管理效率。搞好税收行政管理和加强税收行政管理的研究，对正确贯彻和执行党和国家的税收政策和税收制度，促进国民经济发展具有重要的意义。

第一节　税务行政管理的概念

一、税务行政管理的内容和特点

所谓税务是国家政府执行税收职能、运用税收手段参与国民收入分配的一切事务的总称。它包括税收立法、征收管理、税制改革、队伍建设、行政管理等涉及税收的全部工作。

税务行政管理是国家税务机关为实现税收职能，按照国家法

律、法规对涉及税收的一切事务所进行的管理活动的总称，是国家税务机关对税收分配活动全过程进行决策、计划、组织、协调和监督的一种专门管理活动。在我国，税务行政管理的内容主要包括：

（一）依据党的方针、政策和国家法律、法规，建立和完善税制体系；

（二）制定、解释、宣传和执行税收政策、法规和管理制度、管理办法；

（三）确立税收管理体制，正确划分中央与地方的税收管理权限，并加以贯彻执行；

（四）组织税款征收，并在税收业务活动中帮助企业促产增收；

（五）编制和执行税收计划、报告税收收入、积累和统计税务资料、管理税收票证；

（六）搞好税务机关内部编制和管理。

税务行政管理是国家经济和社会管理的重要组成部分。作为政府的一项专门管理活动，它具有以下几个特点：

（一）税务行政管理的目的是为了实现税收的职能

从一般意义上讲，税收主要有四个职能，一是组织收入和财政职能。税收是国家财政收入的主要来源，在我国，税收占国家财政收入的80%以上。二是调节经济的职能。即国家通过税种设置，税率的高低调节宏观经济。尤其是在建立社会主义市场经济条件下，税收已成为宏观调控经济的重要扛杆。三是调节分配的社会职能。在我国，随着多种经济成份的共同发展，多种经营方式，多种经营渠道的出现，社会成员之间分配产生了一定差距，有的悬殊较大，不利于社会稳定。为了实现共同富裕，需要通过税收加以调节。四是监督管理职能。即通过税收管理活动，督促企业及经营者遵守国家各项法律法规，合法经营。税收行政管理活动主要是围绕实现税收职能来进行的。如对税款征收实行的管理，

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

依法组织的税收检查等，都是为了组织收入、调节经济、监督管理经济。

(二)税务行政管理是税务机关行使国家权力对税收事务的一种管理行为

一切行政活动都是直接或间接与国家权力相联系，以国家权力为基础的。税收行政管理也是如此，它运用国家机器这种凌驾于社会之上的强制力量，按照国家意志支配税收活动，进行税收管理。比如，国家规定公民有依照法律纳税的义务，拒不履行纳税义务，就要受到法律的惩处；对拒不缴纳税款的，税务机关可以采取强制性的措施等等。因此，行使国家权力，是税务行政管理的基础。

(三)税务行政管理是税务机关依据国家法律行使税务行政权力的经济行为

征哪些税、征多少税、征收的时间、范围、地域，采取什么手段和措施，国家法规均有所界定。一些宏观的、带共性控制内容的税务行政行为国家用宪法的形式加以明确，如规定公民有依照法律纳税的义务等。但在依法行政的过程中，税务行政行为不只是消极被动地照章办事，还要根据执法的实际情况，按照各级税务机关的职能和权限，积极能动地参予和影响国家的税收立法和决策。如财政部可以依据国家税法制定实施细则，国家税务总局对一些企业的税收征收范围作出某些政策规定，县以上征收机关依据法律规定批准缓交税款等。但上述行政行为权限的终止和变更是按国家规定的权限顺次进行的。可见税务行政管理不仅是依法管理，而且只能是税务机关依法行使国家权力的组织行为。

(四) 税务行政管理所处理的事务必须是税务公务活动

凡假公济私，以税谋私的行为，都是违法行为。因此，税务行政管理人员必须在法律规定范围内，正确行使国家赋予的权力，秉公办事，廉洁奉公。反之，就不是行使税务行政管理的公务，不

能称为税务行政管理。

二、税务行政管理活动的类型

由于税务行政管理是国家对税收分配过程所进行的管理，因而税务行政管理活动必然随着税收分配活动的演进而不断丰富和完善。而国家税务部门属国家行政机关，它的一切管理活动都属于行政性行为。根据行政行为针对的对象的广泛性和特定性，税务行政管理的活动从整体上可作如下分类：

（一）抽象行政行为和具体行政行为

税务行政管理活动从行政方式上可以分为抽象行政行为和具体行政行为。

所谓抽象行政行为是指国家行政机关针对普遍的、不特定的对象所作出的行政行为。也就是国家行政机关及其工作人员在进行行政管理活动时，不是针对具体事情具体行为人进行处理，而是针对普遍的、不特定的对象，制定抽象的普遍适用的行为规范的行政行为。这类抽象行政行为虽然不对某一事件某一对象作具体规定，但一切具体事件符合抽象规范的，都在其适用范围之列。

税务抽象行政行为在我国表现为两种行政行为：一是国家立法机关依据宪法和其它法律规定的职权进行的立法活动。这种立法活动只是在国家较高层次行政机关才能实施。比如全国人大颁布《税收征管法》，国务院制定发布《中华人民共和国增值税暂行条例》等；省、直辖市、民族自治区制定的地方性法规，如江苏省人大颁布的《江苏省实施〈税收征管法〉办法》等。这些法规在全国或某一较大区域内具有普遍约束力，而不是针对某个特定人，因而属抽象税务行政行为。二是指税务机关对广泛的、不特定对象发布具有普遍约束力的行政决定、命令的行为，这种行政管理行为虽然不属于行政立法行为，但在较大范围内对一切人具有普遍约束力。如省级税务机关制定的廉政建设规定，对全省税

务干部有普遍的约束力。省税务机关发布的纳税人上门申报纳税的通告，对全省所有纳税人具有普遍约束力。这些都属于抽象行政行为。

具体行政行为是指为处理具体事件或针对特定的、个别的对象采取的行政行为。具体税务行政行为就是税务机关依据国家税收法律法规，依法行使国家赋予的税收执法权和税收征收管理权，针对具体事，具体人作出的而且对他们具有约束力的税务行为。它是税务机关管理国家税收事务，以保证国家财政收入，实现税务管理目标的具体活动。

具体税务行政管理行为，概括起来主要包括两大内容：一是进行税法宣传活动，使执法对象了解税法规定的精神，增强纳税人知法、懂法、守的观念；二是进行税务管理活动，诸如税款征收管理、税务稽查、税务违法处理、税收调查、税收计划、税务监督、税收信息、税务司法管理等方面的具体活动。

（二）对内行政行为和对外行政行为

税务行政管理活动按行政对象可分为对内行政行为和对外行政行为。

对内行政行为，是指税务机关对内部机构或人员实施行政事务管理的行为。它包括税务机构的设置，税务人员的聘任、培训、考核、奖励、晋升、工资以及福利待遇等方面的行政行为；为了接受社会监督，提高行政效率，对税务机关工作人员不符合要求的行为进行纠正而采取的批评、警告、降级、调职、停职、扣发工资奖金，直至开除公职等行政法律处分行为；还包括对税务机关内部引起的纠纷和不协调进行调解和协商的行政行为等。

对外行政行为是指税务机关依据国家赋予的管理职权，对各类纳税人（包括法人）所实施的行政管理行为。如对社会上从事生产经营活动的公民、法人和其它组织核发税务登记证，对经营者取得的收入依法征收税款，依法对纳税人进行税收检查，对违

法者作出处罚决定等行政行为。

三、税务行政管理的性质

税务行政管理涉及到生产力和生产关系、上层建筑和经济基础的内容，它在本质上是国家凭借政治权力，对税收这种社会产品再分配过程的管理活动。国家作为上层建筑的一个组成部分，自己不直接从事物质资料的生产，而它为了维持和巩固政权，实现它的统治，就必须有足够的财力。这除了部分地依靠国家的财产所有权之外，最根本、最直接的办法就是以法律形式强制地、无偿地征收，以取得稳定、可靠的财政收入。从理论上说，税收是社会产品的社会扣除，其价值实体属社会产品价值构成中的剩余价值部分，它所反映的是一种特殊的分配关系。税务行政管理则是通过对税收的管理活动来发挥、实现国家的税收职能，是一种国家管理。作为实现某种特殊的分配关系的管理活动，其性质可以从两个方面加以考察：

从自然属性来看，税务行政管理所具有的调节再生产的职能特性，是随着生产力的发展而产生的，反映了经济和社会发展的要求，体现了管理的共性。

从社会属性来看，税务行政管理所具有的调节社会收入分配关系的职能特性，反映的是生产资料占有者的意志，是维护和调整生产资料占有者的经济利益需要的管理，是受一定生产关系和上层建筑的影响和制约的，因而使管理打上了鲜明的阶级烙印，使管理在不同的社会形态下具有不同的性质。

税务行政管理的自然属性，体现在一定阶级为实现税务管理职能所采取的管理体制、管理形式和管理方法，必须与一定生产力发展水平相适应，并充分反映社会生产力发展的客观要求。具体地说，如何合理设置税种和布局税制结构、如何合理设计税目和规定税收调节范围、如何合理设计税率和规定税种调节的数量

界限、如何合理实施减免或加成征收办法，等等，都必然地影响人们的利益关系，从而影响人们的经济行为。税务管理正是通过税收的杠杆作用，发挥物质利益规律的作用，来调节再生产中的生产、流通、分配和消费，解决经济效率和经济发展问题，以达到社会经济目的的。因此，不论是什么样的政府，都要不断提高税务行政管理的水平。对我国来说，当前一个很重要的方面，就是要在不断总结我国税务行政管理经验的基础上，吸收国外先进的管理技术、管理方法，使我国税务行政管理能在一个不太长的时间内逐步实现反映信息化、手段现代化、人员专业化、制度法制化，以适应社会主义现代化建设的需要。

税务行政管理的社会属性，决定了税务行政管理是国家对税收分配过程所进行的管理。在社会产品初次分配中，由于生产要素的占有和使用状况不同，由于权势、关系、机遇等因素的渗入，因而不可避免地存在社会不公平问题，而且初次分配也不一定符合特定社会的经济发展目标。因此必须使用税收等手段，调节社会各方面收入，实现社会产品再分配。在不同社会制度下，国家与税收分配的阶级性质不同，从而税务行政管理的社会性质也有区别。有什么样性质的国家和税收，就有什么样性质的税务行政管理。社会主义实行以公有制为主体的多种经济成份并存的所有制形式，消灭了剥削制度，国家是广大人民群众根本利益的代表者，国家代表广大人民群众的根本利益进行税收分配和进行税务行政管理。国家通过税收调节收入，目标是正确处理高收入者、一般收入者和低收入者的关系，公有经济和非公有经济的关系，国家利益、集体利益和个人利益的关系，从而限制个人收入差别，保护和发展社会主义经济，维护人民的根本利益，满足社会的公共需要。而资本主义国家和资本主义税收从本质上分析具有阶级剥削性质，主要代表着资产阶级的根本利益，因而资本主义国家的税务行政管理不可能达到分配公平，通常情况下具有一定的阶级

对抗性，其征纳关系反映的也是一种以阶级剥削为特征的强制征收。

第二节　税务行政管理的功能和原则

一、税务行政管理功能体系

功能亦可以称为机能和职能，税务行政管理功能是指税务机关在税务行政管理活动中所负的职责和应起的作用。它是我们建立合理的税务行政管理体系、科学地组织税务行政管理的重要依据。

税务行政管理的功能有一个相互交错的多层次、多元化的结构体系。它是由税务行政活动的各个方面的职能构成的，从总体上看，可以在同一层次上分为两大系统：

首先，从行政管理的过程和活动方式来考察，税务行政管理具有计划、组织、协调、控制四大功能。这些功能贯穿于税务行政的整个管理周期，在税务行政管理活动中得以实现。

（一）税务行政管理的计划和决策功能。计划和决策是税务行政管理的中心环节，是指税务机关根据税务行政管理活动的特点和规律，依照国家在一定时期的政治、经济决策和任务确定税务管理目标，预测发展趋势，引导税务机关去完成一定时期的工作计划。

（二）税务行政管理的组织功能。计划制定后，要付诸于实施，把计划和决策化为具体的执行活动，指导计划的落实。这一管理过程就是组织。税务行政管理的组织职能是指在整个税务行政管理组织，按照计划和目标，对管理机构、管理体制、管理方式及人员配置等方面进行有机配合和合理确定，保证税务行政管理活动正常、高效地进行，这是税务行政管理活动的关键一环。

（三）税务行政管理的协调功能。任何管理活动中，都可能出

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com