

税 收 管 理 学

主编：袁 东

中国国际广播出版社

95
FB10.42
24
2

XAC 52/C.

税收管理学

袁 东 主 编



3 0106 3157 4



C₁₂₈₅₃₆

税收管理学

中国国际广播出版社

(北京三里河一区国家计委5栋)

天津市武清瑞华印刷厂

787×1092毫米 32开本 14印张 300千字

印数 1—3000册

ISBN7-5078-1098-4/F·115

定价:11.50元

税 收 管 理 学

袁 东、王晓悦、宋新生、
黄瑞新、许一鸣 编著

前 言

随着我国经济体制改革的深入和社会主义市场经济体制的建立健全,如何利用税收杠杆的宏观调控作用,以加强国民经济管理,是理论界和实际部门所需研究和解决的课题。我们认为,税收杠杆作用的充分发挥,很大程度上依赖于税收管理的科学、合理和有效性。这就是我们著作该书的出发点。

一、建立新型的税收管理学是客观实践的迫切要求。

税收管理是在研究认识税收分配运动规律的基础上,按照客观规律的要求,制定税收政策、法令制度和税收计划并将其付诸实施的组织、协调、控制活动。社会政治经济发展的不同阶段,税收管理都有自己特定的管理内容和管理方法,并形成了其特定的管理理论,该种管理理论的体系化,便构成税收管理学。或者说,税收管理学是体系化了的税收管理理论,包括对税收管理内容和税收管理程序、方式、方法的研究。

随着社会经济的发展和人类社会的进步,社会再生产变得日益复杂,形成一个庞大而有序的不断进步的系統,社会再生产的各个环节,也就是生产、分配、交换、消费,便是构成社会再生产总体系统的各个子系统,相互之间的影响、制约关系日益加深,各自的运行程序也趋于复杂化。事物越是复杂,就越是需要组织、协调、计划和控制。因此,加强对社会再生产系统各个子系统的组织、协调、计划和控制,保持各自正常的运行程序,处理好相互间的关系,促进社会再生产协调顺畅运行,是经济发展和历史前进的客观要求。

分配是社会再生产总体的一个中枢子系统,它涉连着前后各子系统,尤其是在社会主义初级阶段,分配关系处理是否适当和正确,关系着经济运行的稳定和协调。税收,作为反映以国家为主体分配关系的经济活动,在一定程度上制约着分配系统乃至社会再生产总体系统的有序运转。因而为了正确处理税收分配关系、充分发挥税收杠杆的应有作用,税收分配的主体—国家—必须对税收分配活动进行一系列的专门管理,使国家的税收政策、法令制度和税收计划能够正确反映税收分配关系并有效的付诸实践;而且实践中,基于人们对税收分配活动认识的不断加深,总是在不断探索各种各样的税收管理方式、程序和方法;那么,作为理论研究,就应及时总结实践中的管理经验和教训,研究适应不同政治经济形势要求的税收管理内容的管理方式、程序和方法,总结其一般规律,上升为税收管理理论,并及时体系化。所以,客观实践要求税收管理学的产生和指导。

二、税收管理学的创建是对税收学科体系的完善。

从哲学意义上讲,一个学科成熟与否,很大程度上看能否形成自己的理论体系,而其理论体系的形成与完善,取决于以多元研究对象为基本特色的研究体系的形成。我国经济学界,普遍认为国家税收是一门独立的学科,具有需要研究的特殊矛盾,该种特殊矛盾包括多方面内容,对每个层面内容的研究,就形成了税收学科体系的不同子学科。

首先是税收分配进程及其所反映的分配关系,即税收是国家凭借政治权力,按照预定的标准,以无偿的形式集中一部分国民收入,形成一定的财政收入,是一种特殊的分配活动,表现了国家与纳税人在征税、纳税利益分配上的一种特殊矛盾。

质,体现了一定社会制度下的特定分配关系。对这种特定分配关系的研究,是税收原理学的任务,包括税收的性质、职能、作用、运行程序等。

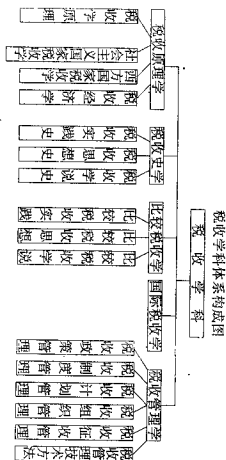
其次,税收是为了实现特定国家的职能,以特定国家为主体凭借政治权力参与国民收入分配的一种活动,不同社会形态下,因不同社会制度所决定的国家职能不同,其税收分配的性质也各异;随着社会历史的发展,不同社会制度的更替、国家职能的不断变化,税收分配的活动方式及其反映的分配关系也各不相同,到社会主义社会,税收分配反映的是国家、集体、个人根本利益一致基础上的全局利益与局部利益、长远利益与眼前利益的关系,是非对抗性的关系,是取之于民、用之于民的。从税收的产生到社会主义国家税收以至税收的未来发展,构成了税收分配历史发展内容。人们有意识的积极行为,总是瞻前顾后,总结过去的经验,预测未来的发展趋势,很好地把握现在,力求稳妥、有效地开拓前进。因此,理论工作者应当对税收分配发展历史进行研究,继往开来,指导现在和未来的实践,即为税收史学。

第三,处于种种原因,世界经济与社会发展是不平衡的,既使在同一历史时期,因世界各国的社会经济制度和国家性质不尽相同,各国的税收分配运行程序和反映的分配关系及管理制度、方式、方法等也有差异,综合比较不同社会制度和经济条件的国家税收分配运行实践和税收理论、税收思想,学习、借鉴他人好的东西,为我所用,取长补短,可以避免付出不必要的代价,加速我国经济建设,这也正是对外开放政策所要求的。这种对各国不同税收分配运行实践和税收理论综合比较研究体系的形成,便构成了比较税收学。

第四,人类社会历史发展的趋势,决定了世界经济发展日益相互渗透、相互制约和作用,各国间的经济、技术及社会往来与交流关系日益频繁和密切,跨国经济活动的进一步发展,引起国家之间、地区之间利益分配关系的复杂化,其中集中体现国家经济利益的税收分配关系如何处理,已不是一个国家单凭自己的主观愿望所能把握和解决的,必须在平等、互利的基础上,由双边或多边国家协商处理解决。因此,这种已超越国家的税收分配活动,形成国际税收分配活动,反映国际间的利益关系,对这种特殊的税收分配活动需要进行特别的、相对独立的研究和理论概括,从而形成国际税收理论,体系化了的国际税收理论,便构成国际税收学。

第五、我们深入研究税收基本原理和不断借鉴古今中外税收实践的好经验、好思想,在此基础上,如何制定出一套税收政策、制度和计划,并付诸实践、落到实处,使其发挥预期效应,是税收工作和理论研究的核心和重点,实践中的这项工作即为国家对税收分配活动所必须进行的一系列专门管理。对这种专门管理的研究,形成了各种税收管理理论,其体系化就是税收管理学。税收管理学是一门应用学科,是专门为税收管理实践提供理论指导的,它既是税收学科不可分割的组成部分,也是现代宏观经济管理学的一个组成部分,因而是一门交叉学科。

至此,完整的税收学科系统,应是由税收原理学、税收史学、比较税收学、国际税收学、税收管理学五个子系统学科组成(见下图)。



税收学科学体系构成图

因此,从税收学科学体系建设和完善的角度看,税收管理学的创建也势在必行。令人欣慰的是,新中国成立四十年来,尤其是近几年,税收理论研究取得了长足进展,各种税收理论和论著相断问世,特别是对税收管理实践的总结、评价和改进也

进行了大量的研究。然而,美中不足的是,如何将呈立体多方位的税收理论,从学科建设的角度建立完善起来,特别是创建税收管理学,融现代管理学的一般原理于税收分配运行实践中,用先进的管理理论指导税收管理活动,并从理论上纳入整个税收学科体系建设,仍是一个急需努力探索的课题。

三、本书的结构和写作

作为尝试,按照我们对税收管理学的理解,写作了这本书。全书共分十章内容,引用现代管理系统论的原理和方法,从税收管理全过程出发,分别论述了税收管理系统的一般原理、社会主义税收管理系统的运行、税收政策管理、税收制度管理、税源预测管理、税收计划管理、税收组织管理、税收征收管理、国际税收管理及税收管理的技术方法等内容;在阐述原理的同时,也对我国现阶段税收管理的实际问题作了分析和探讨。

全书的写作,全书体系结构和中心思想由袁东同志构思拟成;第一章到第三章由袁东同志撰写;第五、九章由王晓悦同志撰写;第四、八、十章由黄瑞新同志撰写;第六、七章由许一鸣同志撰写;宋新生同志参与了部分章节的修改工作;全书由袁东同志总修定。

由于作者能力有限,外加时间仓促,书中定有不妥之处,欢迎各界人士予以批评指正。如果能够为我国税收管理学的建立健全起到抛砖引玉的作用,我们会感到无比的欣慰。

编著者

一九九四年三月十六日

目 录

第一章 税收管理系统论.....	1
第一节 税收管理系统的含义.....	2
第二节 税收管理系统的结构	27
第三节 税收管理系统与环境	44
第四节 税收管理系统行为论	79
第二章 社会主义税收管理系统的基本特征	96
第一节 社会主义税收管理系统的基本属性	96
第二节 社会主义税收管理的基本职能与作用.....	108
第三节 社会主义税收管理运行的环境分析.....	123
第四节 社会主义税收管理的目标和任务.....	134
第三章 税收政策管理理论.....	153
第一节 税收政策理论在税收管理理论中的地位 与作用.....	153
第二节 税收政策的基本含义与种类.....	156
第三节 税收政策和制定与传导.....	176
第四节 社会主义初级阶段我国税收政策的选择分析	198
第四章 税收管理制度论.....	220

第一节	税收制度在税收管理中的地位与功能	220
第二节	税收管理制度的内容与分类	226
第三节	税收管理制度的结构	231
第四节	社会主义初级阶段我国税制改革	238
第五章	税源预测管理理论	250
第一节	税源预测的必要必及其与决策的关系	250
第二节	税源预测的分类和方法	252
第三节	税源预测的一般程序	254
第四节	税预测的一般方法及其运用	255
第五节	税源预测误差的调整及对预测的评价	268
第六章	税收计划管理理论	271
第一节	税收计划管理的特征与职能	272
第二节	税收计划的种类	276
第三节	税收计划管理的步骤、难点与对策	282
第四节	税收收入计划的编制与实施	292
第七章	税收组织管理理论	300
第一节	税收组织管理的功能作用	300
第二节	税收组织形式与结构层次	302
第三节	税收管理组织的权责利	304
第四节	如何使税收管理组织有效运行	308
第五节	税收管理组织的改革与发展	312
第八章	税收征收管理理论	323
第一节	税收征收管理的基本原理	323
第二节	税收征收管理系统的运行形式	329
第三节	税收征收管理手段	337
第四节	社会主义初级阶段我国税收征管模式的设计	

与选择·····	344
第九章 国际税收管理理论·····	350
第一节 国际税收管理概述·····	351
第二节 对国际税收所涉及的纳税人和征税收对象的 界定·····	354
第三节 税收管辖权的选择与约束·····	358
第四节 国际重复征税的方式与方法·····	366
第五节 国际避税、逃税的管理·····	376
第六节 国际税收协定·····	385
第七节 我国涉外税收的管理·····	392
第十章 税收管理技术方法论·····	403
第一节 税收管理技术方法概论·····	403
第二节 税源调查与税收预测方法·····	404
第三节 税收计划执行情况检查的技术方法·····	406
第四节 税务查帐的技术方法·····	407
第五节 税务会计的技术方法·····	412
第六节 税收统计方法·····	419
第七节 税收审计方法·····	425
第八节 电子计算机在税收管理中的应用·····	428

第一章 税收管理系统论

以国家为主体凭借政治权力来进行的税收分配活动,是社会再生产运行过程中的重要一环,制约着社会再生产的其他环节和分配环节中的其他层面分配,体现国家一定的政治和经济政策意向。整个税收分配活动涉及到许多因素,本身又是由多种因素有机组合的一个综合系统。税收分配系统的顺畅运行和系统目标能否实现,在很大程度上取决于税收管理的科学性和有效性,因为税收管理是将税收分配系统各要素加以协调并将税收分配系统目标付诸实施的具体实践活动。税收管理作为现代国民经济管理的重要组成部分,它既具有与其他管理活动相一致的一面,又具有自身特有的属性。因此,从这个意义上理解,税收管理是税收分配系统的有机组成部分,缺少税收管理或者税收管理疲乏僵硬低效,税收分配系统都难以顺利运行。税收管理既是一个系统,同时又是更大系统的子系统。

要正确认识税收管理和税收管理系统,必须运用马克思主义哲学的基本原理,运用现代管理系统科学的有关理论,对这个系统的基本含义、要素构成内容、基本结构形式、系统目标、系统行为以及与环境相互关系,进行分析和研究,以求把握其发展变化的规律,这对构建具有中国特色的税收

管理模式,强化税收管理,充分发挥税收管理的应有作用,健全国民经济管理体系,具有独特的重要意义。

第一节 税收管理系统的含义

系统思想及其科学理论是人类社会实践活动发展到一定阶段的产物,自从伯塔兰菲(L·V·Bertalanffy)将系统理论作为科学的综合概念提倡以来,大约已过去 40 多年,在这期间,虽然人们对于系统思想和理论有各种各样的争论,但现实中,它已经作为一种思维和研究方法,被用于各种学科领域的研究,不仅在物理学、生物学领域里,就是在经济学、社会学、管理学和社会心理学等领域也引进了这个概念,并且得到不断的完善和发展。

随着科学技术和生产力的发展,人类社会活动日益繁杂,尤其是社会经济的运行,无论是运行的频率和范围,还是运行产生的影响作用,较以前都发生了显著的变化。社会经济活动愈是复杂、就愈是需要对经济活动内部构成要素及其与外部环境因素进行协调,调节和控制,以求社会经济沿着人们的预期目标运行。实践中的这种变化,要求在研究社会经济活动的管理理论时,要突破单一学科的局限性,广泛借用各种学科的研究方法和思维方式。而系统思想和理论则是适应这一要求的最好的方法体系,因为系统理论是由各种科学的共性规定的抽象科学,系统理论的各种概念可以为各种学科的研究提供共同的术语和共同的准则,这是其一;其二,系统思想中引

进了开系统思想,即每一种系统都是在与外界进行物质、能量与信息相互交换的过程中不断自我展自我完善的过程,这个过程是通过由低级到高级、由简单到复杂的系统过程来完成的并非是一种简单直线式演进。这种思维方式和理论对社会科学的研究,尤其是管理学的研究,有着极其重要的意义。因此,国外有的学者认为:“从某一局部上看管理,虽然存在着卓越的理论,但并不存在着包括整个范围的综合理论,因此,作为方法来说系统理论是最有效的。”^①这也是我们用系统思维方式和系统理论来研究税收管理的原因所在。

作为国民经济管理的一个重要组成部分,与其他方面的管理活动一样,整个税收管理流程也是通过其内部相互联系、相互信赖而又相互作用的各个环节的相互协调配合来完成的,税收管理本身是一种高度综合性的复杂的系统过程。也就是说,要理解这一系统的含义,并进而分析认识税收管理活动的全过程,必须首先对现代管理系统科学的理论予以分析了解。

一、现代管理系统理论简述

(一)系统和系统方法

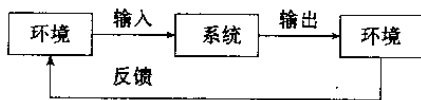
1. 系统是一种客观存在,按其基本原则来讲,既不是新的,也不是令人吃惊的东西。牛津英语字典中将系统定义为“一组事物或综合成的事物连结在一起,相互依存,从而形成一个复杂的统一体;是由各个部分按照某个方案或计划有次序地组成的一个整体。”也有的国外学者把系统定义为“根据

^① T:ILes,S:“The,Mangers Tob-Asystems Appwach-”Haward Businers, Fanuang-Februarang,1963。

某种性质发生关系的要素的集合。”^①我国学者认为：“系统就是由许多部分组成的整体，所以系统的概念就是要强调整体，强调整体是由互相关联、相互制约的各个组成部分所组成。”^②因此，系统是由依据某种特定性质而相互联系、相互依存和影响的多种要素有机组成的具有某种特定功能的综合体，是事物普遍联系的结构表现形式，是一种客观存在。按照构成要素的不同性质，系统又可以分为自然系统和社会系统。社会系统又包括许多在自然系统的基础上利用自然规律建造而成的人造系统。凡是一个社会系统，都是有下列共同属性：

第一、目标性。任何一个社会系统都是具有它本身的目标，或者是单一目标，或者是各层次目标组成的多个目标体系，不存在没有目标的社会系统。目标的确定，能够对系统各组成要素及系统运行起到总领、指引的作用，维持着系统运行的秩序性。

第二、开放性。任何一个社会系统都是开放的系统，即它始终都在与其周围环境进行物质、能量和信息的互换，不断从环境中得到输入物，又不断地向环境输出各种各样的物质、能量和信息。



① 日本：北原贞辅《现代管理系统论》P7。

② 钱学森著《论系统工程》P204。